



家庭问题与 政府责任

促进家庭发展的国内外比较研究

FAMILY DEVELOPMENT AND GOVERNMENT RESPONSIBILITIES

A Comparative Study of Policy Efforts
in China and Abroad

主 编

唐 灿 张 建



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

014007354



家庭问题与 政府责任

促进家庭发展的国内外比较研究

FAMILY DEVELOPMENT
AND
GOVERNMENT
RESPONSIBILITIES

A Comparative Study of Policy Efforts
in China and Abroad

主 编

唐 灿 张 建



北航

C1694273



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

D669.1
42

图书在版编目(CIP)数据

家庭问题与政府责任：促进家庭发展的国内外比较研究/唐灿，
张建主编. —北京：社会科学文献出版社，2013.11
ISBN 978-7-5097-5272-2

I. ①家… II. ①唐… ②张… III. ①家庭问题-社会政策-
对比研究-中国、国外 IV. ①D669.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 265142 号

家庭问题与政府责任

——促进家庭发展的国内外比较研究

主 编 / 唐 灿 张 建

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

责任编辑 / 史雪莲 秦静花

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 张 羨

项目统筹 / 童根兴

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18.5

版 次 / 2013 年 11 月第 1 版

字 数 / 312 千字

印 次 / 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5272-2

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

本研究受原国家人口和计划生育委员会委托并资助

序

在传统社会，特别是在传统农村社会中，家庭承担着生产和生活的各种功能，家庭不仅是一个生产经营单位，生老病死也要靠家庭自己去解决。现代化的过程，实际上也是家庭功能不断向社会分离的过程：企业、公司和合作组织替代了家庭经营，商店替代了家庭消费自足，银行替代了家庭储蓄，学校替代了家庭教育，养老社会保障替代了家庭养老，甚至网恋和电视速配代替了传统的相亲……

近几十年来，中国社会发生了千年未有之巨变，家庭作为社会的基础和细胞，其变化是这种巨变的一个重要部分。

首先，为了经济的发展和福利的增长，国家实行了严格控制人口的计划生育政策，与此同时，家庭生育行为随现代化进程也发生了深刻变化。在这双重力量的推动下，中国迅速地从一个高出生率、低死亡率和高自然增长率的社会转变为低出生率、低死亡率和低自然增长率的社会。家庭的小型化、少子化成为一个明显的趋势，城市独生子女的青年一代成为中国历史上从未有过的一代新人。

其次，在快速的工业化、城镇化以及城乡户籍分离和城乡之间存在巨大差距的背景下，数以亿计的以农村青年为主的农民工进城打工，带来诸如农村人口快速老龄化、城市随迁流动儿童教育和农村留守儿童照料等诸多问题。

再次，住房制度的改革和住房价格的飞涨，极大地刺激了城镇居民的购房行为，中国在很短时间内成为世界上住房自有率最高的国家之一，代际分居成为普遍现象，老年空巢家庭和青年独居家庭大量增加。加之社会流动的



加快，因工作地点分离而产生的夫妻分居现象也大幅度增加，四世、三世同堂的传统大家庭几乎不复存在。

又次，随着现代化的进程，人们的家庭观念和赡养观念也发生了深刻变化。初婚年龄推迟，离婚率上升，单亲家庭增多。老年人的孤独和缺乏照料越来越成为一个社会问题。

最后，随着城镇化和大量新兴高楼住宅小区的涌现，整个社会在从一个熟人社会向陌生人社会转变，街坊、邻里形同陌路的现象相当普遍，家庭成为一个个人海中的孤岛，社会亟须构建新型的社会关系连接纽带。

在这种社会巨变的大背景下，各种家庭问题仅靠家庭自身的能力已经难以解决。在国家层面建立一整套家庭政策体系，已经成为大势所趋和世界各国的普遍做法。

我国已经实施了一系列的家庭政策，包括计划生育政策、困难家庭补助政策、最低生活保障政策等。但我国对家庭政策，还没有一套系统的认识和完整的设计。

这本关于家庭政策的著作，不是一本一般的学术著作，它基于一项从一开始就旨在建立家庭政策体系的研究。这项研究2012年启动，历时一年，由中国社会科学院社会学研究所研究人员与原国家人口和计划生育委员会（现合并为国家卫生和计划生育委员会）相关政策部门合作完成。我希望这项研究有助于推动我国家庭政策体系的建立，也希望这成为一项长期合作的开始。

李培林

2013年9月20日

前言

我问一些青年干部，“计划生育”英语怎么说，十有八九回答“family planning”，我再问“family planning”汉语怎么说，十有八九回答“家庭计划”。同一个词，经过“出口转内销”，怎么就成了两个词了呢？“计划生育”和“家庭计划”区别何在？

在一次交谈中，我请教中国社会科学院的唐灿研究员，谈论之后，就达成了合作开展家庭发展课题研究的共识，就有了大家看到的这本专著。

自古以来，中国社会以家庭为细胞，但政府不多干预家庭事务。过去的千百年来，中国的人类再生产类型主要是“高出生—高死亡—低增长”模式；新中国成立后，经济社会的快速发展，特别是医疗卫生妇幼保健水平的提高，人口增长出现了“高出生—低死亡—高增长”的状况，以至于到20世纪六七十年代，总和生育率达到6以上，人口数量由十年增长一个亿，缩短到五年增长一个亿，人口规模成为制约中国发展的主要因素。在这种情形下，中国政府提出了计划生育的国策，从70年代初的“晚、稀、少、好”，到70年代末的严格控制人口，政府干预家庭的主要内容就是生育控制，所以相对应的家庭计划就是计划生育。

到20世纪末，我国的总和生育率已经降低到2.1的更替水平，人口再生产类型由“高出生—低死亡—高增长”转变成“低出生—低死亡—低增长”，人口工作进入稳定低生育水平阶段。家庭发展也随之呈现多元复杂的情况，主要有规模小型化、类型多样化、居住离散化和功能弱化等，围绕家庭保障为主的基本公共服务也提到了政府的议事日程上来。国际上特别是发达国家的家庭发展趋势和相关家庭政策的提出与实施，为我国的家庭发展和



家庭政策提供了有益的借鉴。这时家庭的计划生育也就难以概括家庭发展的内涵，逐渐地从“计划生育”向“家庭计划”发展，也就逐渐回归到 family planning 的本意。实践中用家庭计划来取代计划生育，应该说是合情合理的。参与并记录这个转变的过程，应该是很有意义的。

感谢中国社会科学院课题组以及有关专家的贡献。

张 建

2013 年 9 月 20 日

目 录

序	/ 1
前 言	/ 1
导论 家庭问题与政府责任	/ 1
第一节 当前中国家庭面临的问题	/ 2
第二节 国外的家庭政策与政府的家庭责任	/ 6
第三节 扶植家庭发展是中国政府的责任	/ 10
第一章 欧美和东亚家庭政策：回顾与评述	/ 15
第一节 家庭政策的概念和体制	/ 16
第二节 欧美各国的家庭政策	/ 28
第三节 东亚国家和地区的家庭政策	/ 39
第四节 寻找适合中国的家庭政策模式 ——总结和 policy 建议	/ 47
第二章 国外及中国香港经验：主管家庭事务的政府职能部门 研究与比较	/ 64
第一节 国外及中国香港负责家庭事务的政府机构	/ 64
第二节 国外及中国香港家庭部（局）成立的背景及价值理念	/ 70
第三节 国外及中国香港政府相关机构的职责	/ 77
第四节 国外及中国香港政府制定和执行家庭政策的组织 体系与制度架构	/ 82



第三章 中国家庭变迁：特征、问题和对策	87
第一节 中国家庭变迁的主要特征	89
第二节 家庭发展存在的问题	112
第三节 促使家庭健康发展的政策性建议	135
第四章 中国家庭综合服务的现状与发展	141
第一节 导言：家庭政策的发展趋势及其具体化	141
第二节 家庭综合服务的类型	146
第三节 家庭综合服务的实际运作	151
第四节 被调研城市的服务提供模式分析	165
第五节 关于家庭福利的政策建议	169
附录一 10个国家和地区的家庭政策评述	176
附录二 12个国家和地区政府负责家庭事务的职能机构研究	225
后 记	287

导论

家庭问题与政府责任

唐 灿

中国正在经历深刻的人口与社会转型，家庭变迁既是这一转型过程的结果，也是推动这一转型过程的重要因素。处在变迁中的家庭，在今天面临着全新的矛盾、焦虑和问题：家庭结构被各种各样的生活方式所改变；家庭的传统规范受到外来文化和市场文化的剧烈冲击；温情脉脉的家庭关系被财产纠纷、赡养纠纷、婚外情，以及青少年的个体化趋向等，啮噬得伤痕累累；单亲家庭和农村老龄家庭的贫困化问题愈发尖锐；居家养老、老人照料和儿童照顾等需求，成为城乡家庭的普遍压力；城市“剩女”、农村“剩男”问题，早已令人口学家、社会学家们忧心忡忡……纷繁复杂的婚姻家庭问题已经溢出家庭的范畴，成为严峻的社会问题，亟待社会重视，也在呼唤政府的关注与关怀。

家庭向来被认为是私人领域，很少得到政府的重视和干预。但是在欧美国家，在经历了激进的20世纪60年代之后，家庭的衰落引发了极大的社会问题，也引起了普遍的关注。家庭作为社会稳定的基石，其重要性在20世纪六七十年代后被重新认识。自那时起，欧美国家普遍开始研究、制定支持和扶植家庭的公共政策；至20世纪90年代，许多欧美国家更是先后成立了专司家庭事务的政府职能部门。在中国，近年来，家庭问题也开始引起社会各界的关注。一些地方政府部门开始进行利用社区资源支持家庭的试验。在中央政府，2011年胡锦涛总书记在一次讲话中专门提到，建立家庭发展的政策体系，提高家庭发展能力。中国人口发展的“十二五”规划中也明确提到，建立和完善家庭发展的政策体系。



第一节 当前中国家庭面临的问题

在人口与社会转型的背景下，中国家庭面临着诸多严峻和紧迫的问题，家庭发展能力受到极大的削弱和挑战。

一 人口转型与家庭功能削弱

自 20 世纪 80 年代改革开放以来，中国人口结构和人们的生活方式发生了结构性的变化，与此同时，家庭承担传统责任的能力受到不同程度的挑战。总体趋势表现在以下几方面。

1. 人口出生率持续下降，户均规模日益缩小

据“六普”数据，中国的总和生育率已经达到 1.18，较之 1982 年的 2.86，下降了 1.68。30 年计划生育的结果是，中国妇女的生育率已经远远低于世代更替水平（2.1）。与生育率下降相关的是，中国户均人口日益降低。“六普”数据显示，中国户均人口为 3.09 人，比“五普”时的 3.46 减少 0.37 人，低于许多发达国家的户均水平。大城市更是出现超低生育率。据“六普”报告，上海市户均人口为 2.49 人，杭州为 2.59 人，天津为 2.80 人，兰州为 2.82 人。而人口老龄化最严重的日本，据 2011 年的统计，户均人口为 2.46 人。中国大城市的户均人口已经接近日本水平。

2. 初婚和生育年龄推迟，不育家庭增加

过去 20 年，中国未婚人口增加了一倍，其中主要是晚婚的贡献。根据历年的人口普查数据，1990 年，中国人口平均初婚年龄为 22.79 岁，其中男性为 23.57 岁，女性为 22.02 岁；2000 年，平均初婚年龄为 24.14 岁，其中男性为 25.11 岁，女性为 23.17 岁；2010 年，平均初婚年龄上升为 24.85 岁，其中男性为 25.86 岁，女性为 23.89 岁。20 年间，中国人口初婚年龄提高了 2 岁之多。大城市的初婚年龄更高，2011 年，上海市的初婚年龄，男性为 29.26 岁，女性为 27.15 岁；北京市在 2011 年的统计结果是，男性初婚年龄为 27.8 岁，女性为 26.2 岁。

与初婚年龄相关的生育年龄也在推迟。据人口普查数据，2000 年，中国人口平均初育年龄为 24.50 岁，城市、镇和乡村的平均初育年龄分别为 25.94 岁、24.79 岁和 23.88 岁；2010 年，中国人口平均初育年龄为 26.15

岁,城市、镇和乡村的平均初育年龄分别为28.83岁、26.30岁和25.33岁。十年间推迟了1.65岁。2006年,北京市生育率最高的两个年龄组分别是25~29岁和30~34岁,旺育年龄不断推后。北京市35岁以上的未生育(包括暂未生育和自愿不育)女性,1990年占比4.08%,到2006年上升到11.79%,此后还在继续增加。上海市2008年的一项统计显示,未婚者的生育意愿只有0.85个。户籍人口表示不愿生育的比重占7.93%,而2003年占比为3.37%。有83.4%的被调查者感到抚养孩子的经济压力很大。在大城市,由政策导致的强制性节育已经转变为由观念导致的自愿节育,这一转变也正在中小城市甚至许多农村地区发生。

3. 离婚率上升,未婚同居正在成为普遍的生活方式

粗离婚率从1985年到2010年持续上升,1985年为0.45‰,1990年为0.70‰,2000年为0.95‰,2010年为2.0‰^①。与此同时,未婚同居已经成为年轻人,甚至是中老年人的较为普遍的生活方式。

4. 小家庭形式多样化

“丁克”、“空巢”、同居、单身、单亲,甚至同性恋等非标准的小家庭模式上升,社会对多样化家庭模式的宽容和接纳程度大大增加。根据人口普查数据,1982~2000年,中国标准的核心家庭(一对夫妇和他们的未婚子女)比重从52.89%下降为48.87%;而只有一对夫妇的夫妻家庭比重则从4.78%上升为12.93%;同期,独居家庭从7.97%上升为8.57%,到2010年第六次人口普查时,更迅速增长到14.53%(张翼,2013)。而且据预测,独居家庭占比还有继续增加的趋势。

城市的数据更加鲜明地报告了小家庭形式多样化的趋势:据抽样调查数据,1982~2008年,城市主干家庭从24.29%骤降到13.9%;其他大家庭模式也在继续降低中。在小家庭模式中,标准核心家庭比重从66.41%降至50.2%;独居家庭从2.44%大幅上升为10.4%,到2010年“六普”时,更增至17.95%;夫妻家庭从1993年的占比12.07%到2008年上升为20.0%(张翼,2013)。这些数据清晰地表明,小家庭模式已经成为趋势,在小家庭模式中,标准核心家庭的绝对主导地位正在退化,多样化的小家庭模式因其富有个性和独立性,正在越来越多地被人们选择为个人生活的样式。

① 据历年《中国民政统计年鉴》。



5. 大规模的人口流动

迄今,全中国流动人口规模超过2亿人,全国农村留守妇女有4700万人,留守儿童有5800万人。家庭的离散化成为普遍现象。

6. 人口老龄化

据“六普”统计,全国60岁以上的老人占比13.26%,较之“五普”上升了2.93%;65岁以上的老人约为1.2亿人,约占总人口的8.87%。2011年,全国80岁以上的高龄老人超过2000万人,失能半失能老人约有3300万人,他们对社会照料的需求日益增大。

伴随上述人口转型过程,传统的家庭结构和家庭稳定性发生了很大改变,家庭的传统功能被削弱。集中表现为:第一,家庭形式小型化、多样化导致家庭的赡养能力下降。对于小家庭来说,赡养压力不堪重负,赡养老人的伦理面临挑战。与此同在的是老年贫困问题、空巢老人的情感问题和失能老人的照料问题等。第二,年轻一代对于个性、个体化的追求,导致不愿生育或晚生的比例不断增高,生儿育女很大程度上已不再是小家庭的主要追逐目标。第三,离婚、同居增多,以及人口流动性的增大,导致家庭的稳定性下降。第四,留守儿童面临严峻的社会化问题。第五,随着家庭的流动性和离散化趋向,以往大家庭中亲属间密切交往相互帮助的传统日渐衰落……上述这些问题表明,中国家庭所具有的传统功能,如生儿育女、赡养老人、抚育后代、情感满足,以及亲属间相互帮助、自创保障和福利的功能都在衰退,维护传统家庭内部平衡稳定、互助共济的家庭责任和义务观念日渐削弱,“家庭失灵”^①(盛洪,2008)的情况普遍存在。家庭是社会稳定的基石,但是在中国,家庭问题似乎从来都没有像今天这样多。

二 社会转型与家庭面临的风险

回顾改革开放以来的城乡经济体制改革,可以看到,农村集体化和城市单位制的解体,其实也是一个国家从社会保障、社会福利中逐步退出,家庭越来越多地替代国家或集体独自担负社会保障和社会福利责任的过程。国家

^① 盛洪的“家庭失灵”观点大意是,备受推崇的传统的家庭主义,是建立在家庭成员的责任和义务基础之上的,其主要特点是能够满足家庭利益的最大化。如果有成员“退出”这种责任和义务关系,就会出现“家庭失灵”的情况,也就是有可能导致家庭向心力被动摇,导致不利于家庭利益最大化的决策产生。

和集体通过改革,通过转制、放权,从关系城乡居民生老病死的保障体系中退出或者说减负,将原来由国家或集体承担的全部或者大部分责任,逐步放权给社会组织 and 市场组织。

在社会政策领域,我们知道,在涉及家庭福祉和公共利益的方面,政府退出需要有两个必要的前提,一是社会上有相应的载体,足以承载政府所退出的功能;二是政府对这些载体的表现,包括其运行的过程和结果,具有有效的监控、评估能力和手段(徐月宾、张秀兰,2005)。特别是从政府是维护公众利益主要的甚至是唯一的主体这一现实来说,在大多数人的基本社会保障尚未得到满足的情况下,任何形式的放权或授权行为都会对弱势群体更加不利。

事实如斯。由于政府在退出社会保障和社会福利时,对社会组织缺乏必要的培育和支持,对市场组织缺乏有效的监管和规范,最终大部分国家退出的责任,例如育儿、教育、医疗、养老,甚至丧葬等,基本都通过市场,通过服务收费制度,转由家庭承担。在减少或失去了国家和集体保障之后,家庭成为独自面对各种社会风险的基本单位,家庭成员间的传统互助模式成为应对外部风险的最重要的非正式的制度保障。

与家庭承担如此重负不相适应的是家庭的脆弱性凸显。一方面如前所述,由于人口结构的变化,家庭传统的互助共济、自创保障和福利的功能出现衰退;另一方面,在生存和发展机会缺乏正式制度保障并被高度商业化的情况下,一个家庭如果遇到失业、下岗、年老、疾病、上学或者其他天灾人祸等风险,就可能出现独力难撑的情况,从而陷入极端的困境。例如,在农村、在城市低收入阶层中,因病致贫、因学致贫等现象屡见不鲜;再如,城乡居民以抑制消费、高额储蓄来应对风险的做法,这些都表明,家庭是何等的脆弱!那些需要承担养老和对未成年人提供抚育与教育责任的家庭,所必须应对的保障和发展压力有多么沉重!在今天,家庭已经越来越难以独自承担社会转型带来的沉重压力和负担,急需国家重新介入,需要政府给予支持和扶植。

但是在中国,家庭面临的这些问题很长时间以来未能引起足够的关注,这是因为相比于其他问题,比如经济发展、社会分化等,家庭问题在人们心目中是相对次要的问题。家庭一直以来被当作私人领域,对于诸如农村养老,留守儿童、城市儿童的抚育等这些重要的家庭问题,政府采取的大多是自然主义,或者说的不干预的做法,基本留给家庭自我消化、自行解决。



第二节 国外的家庭政策与政府的家庭责任

政府该不该，能不能介入私人领域？在世界多数国家，特别是西方国家普遍实行“小政府大社会”的背景下，政府把行政触角伸入家庭这样的私领域，是出于怎样的考虑？

据哈贝马斯考察，在中世纪并不存在公领域与私领域的分离，也就是说，在近现代以前，公私领域并非二元对立，而是没有严格界限的。公私领域的分裂，起始于封建王权的分化。但是这种公私领域界限分明的时期只维持了一段短暂的时间，在商业逻辑和市场化兴起后，私人领域不能解决的问题又重新求助于国家，开始出现了国家权力介入私人领域的过程（哈贝马斯，2004）。

从法理的角度来看，公领域与私领域之间的界限变得模糊，是现实主义法学发展的结果。国家可以为了特定目的介入私领域，盖因“任何自由都容易为肆无忌惮的个人和群体所滥用”（博登海默语）。在民主社会制度中，婚姻家庭法一般都带有某种公法特点，重视国家和社会公权力的干预。“保护第三人利益和社会公共利益是国家介入私领域的正当理据。”（马忆南，2011）

在公共政策和社会福利社会保障领域，公私二元分立的观念，在福利国家兴起后越来越受到理论和实践的摒弃。以国家介入济贫事业为发端的系统的公共福利，迄今已在西方发展延续了几百年。“二战”以后，以国家干预为主导的福利国家在西方出现，福利实践不仅成为一种解决社会问题的方式，更成为影响国家政局的一个主要因素。传统上作为私人领域的一些活动，如人口再生产和弱能人士的家庭照顾事务等，由于国家行动的干预（如以福利形式的正面介入）开始进入公共领域。由于国家的介入，“传统上穷人对私人慈善的需要转化成对社会救助体系的依赖”（熊跃根，2002）。

美国宪法与家庭法曾经界限分明，家庭被看作私领域不容国家权力染指。但是到了20世纪后，宪法开始介入家庭领域，这主要是因为家庭这一基本的社会构成单位在美国发生了重大变化。进入20世纪后，离婚率大幅度上升、妇女大量进入劳动力市场、避孕和堕胎成为普通公民限制家庭人口的方式……这些变化使得家庭领域中的争议与问题不断涌现。在司法实践

中，美国最高法院开始强调宪法要保护家庭的神圣性，“因为家庭这一机制深深植根于这个国家的历史和传统”（转引自姚国建，2011）。从20世纪60年代后期开始，联邦最高法院把父母在抚养、监护、为孩子做相关决定方面的权利，上升到基本人权的高度，受到司法最严格的保护。这也反映了国家对传统家庭价值观念的重视。

虽然公私界限有愈加模糊的趋向，但这仍然不意味着公权力可以随意介入私领域，如果随意介入，肯定是不正当的。介入与否、正当与否的标准在于，是否存在公民的需求，是否有通过公民自身或通过市场无法解决的问题需要向国家寻求救济。倘若不存在这种需求或不存在普遍的社会呼唤，就说明这些问题可以由公民自行消化、自行解决，公权力此时对私领域的干预就是不必要，也是不妥当的。

通常来说，前工业化时期的福利形式，主要是以个人、家庭和慈善组织为主体的社会保护机制。在西方，宗教组织、自愿互助的社会团体和慈善组织，还有家庭是福利的主要提供者；在中国和亚洲许多国家及地区，则主要是家庭扮演着前工业化时期最重要的福利提供者角色。工业化和市场经济下的福利制度，其核心特征是政府通过再分配成为社会福利的主体，因而西方发达国家在工业化、现代化的过程中，极为重视社会保障和社会福利制度的同步构建。虽然在福利生产过程中，不同国家因为文化背景等方面的差异，在国家、市场、社会和家庭之间的制度性分工有所不同，但总体而言，从前工业化到工业化，在家庭的社会保障和福利方面，应该是一个政府、国家越来越多地替代家庭、慈善组织的过程，而不是相反。也就是梅因所说的，是个“从身份到契约”（梅因，2006）的过程。公民通过宪法（契约），授予政府一定的公权力，同时让渡出部分个人权利，其目的就是在有无法自行解决之事时，可以向国家寻求救济，以此更好地保障个人权利和自由，并获得个人生活的安宁和幸福。美国、法国、瑞典等一些国家的历史经验印证了这个趋势性的替代过程。在美国，20世纪30年代的大萧条时代，广大民众经历了长时间的困苦生活，此时民间慈善救济已经无济于事。时任纽约州州长的富兰克林·罗斯福促进纽约州立法机构通过了向该州失去工作的民众提供救济的法案，美国的救济工作自此开始从民间自愿行为转向由政府负责。1935年罗斯福总统颁布了《社会保障法案》，其中重点保障的目标就是贫困儿童和贫困家庭。在法国，虽然早期的社会保障基金是由宗教和雇主组织建