

冲突与调适： 中国发展型家庭政策供需失衡与变革优化

邹 东 升 (ZOU, Dongsheng)
王 尚 (WANG, Shang)

摘 要：家庭一直是人类赖以生存的物质与精神所在，但在当今愈趋多元复杂的社会冲击下，家庭作为社会基本单位受到极大挑战。经济全球化下劳动力市场的人力资本流动与传统家庭结构瓦解，导致家庭凸显出“工作—家庭”冲突、风险应对能力脆弱的弊病，人口老龄化与“二胎时代”带来的老年抚养比增加、育儿抚养成本提升等问题使诸多家庭可能随时陷入高社会风险的困境。当前中国家庭政策供需失衡原因表现为政策价值考量失当、政策目标定位偏差等方面。基于此，中国家庭政策亟待有针对性的厘革和优化，朝着发展型家庭政策发展。家庭结构的差异性和发展程度的差别化需要有分类指导、均衡服务的政策支持，本文旨在探索通过对话式、精准型、人性化的制度安排，构建一套发展型家庭政策变革优化的配套路径框架。

关键词：发展型家庭政策“工作—生活”冲突 制度安排

一、问题缘起及文献综述

发展型家庭政策强调以普惠性、战略性的视角来制定家庭政策，致力于未来家庭的均衡发展，而目前我国的家庭政策呈现出一种穷于应付不断滋生的社会问题的“救火”式应急状态。多数家庭政策仅停留在政策倡议阶段，隐性家庭政策多分散于社会政策之中，并且以“个人”为对象进行政策安排，把家庭福利切割得四分五裂。因此，基于社会发展现状，公共政策需与时俱进、不断更新，让发展型家庭政策更好地服务于家庭幸福与发展。

发展型家庭政策即是把家庭作为一个单位，对其提供能力支持，谋求家庭未来发展与社会利益整合的长远考量。通过一系列的家庭扶助计划促进收入与能力的提高，追求关注于社会公平与排斥，致力于家庭政策的可持续发展。福利国家的发展型家庭政策已然发展成熟，通过对资源和机会的再分配，把家庭作为社会体系进行政策安排，有效地实现了国家内部的团结、经济的稳定和公民较高的生活水准。

发展型家庭政策最早的出现是在迈克尔·谢若登的《资产与穷人——项新的美国福利政策》一书中，谢若登认为要考虑到家庭资产的差异来建立个人发展账户，“某些贫困家庭的个人发展账户的存款将得到补贴”，“个人发展账户将与促进个人和国家发展的活动相联系”等，^{[1]P12-16}通过对家庭的投资与支持，来达到促进个人发展与家庭稳定、提升国家竞争力的目的。虽然他并未对发展型家庭政策给出界定，但其政策建议中都渗透了“发展型家庭政策”的精髓。经合组织（OECD）对发展型家庭政策的定义是引导或促进就业的社会政策，通过为父母提供既适合其收入来源又适宜于儿童发展的儿童照看机构以及支持父母在工作和照看孩子之间做出自己的选择，以推动就业中男女两性之间的平等，并使家庭生活与职业生活的冲突得到一定程度的调和。^{[2]P3-6}

最初将关于西方家庭政策方面的文献介绍到中国的文章是在1986年发表在《国外社会科学》第六期上，由子华翻译的美国学者纳尔逊的文章“西方家庭生活的变化：评有关西方家庭政策的7部著作”，文章通过分析欧美在上个世纪五、六十年代开始的家族结构的变化，进而介绍了美国和西欧国家针对此种变化所采取的公共政策，最早为我国读者展示了欧美国家关于家庭政策问题的画卷。

近些年对“中国发展型家庭政策”作为一个独立学术问题进行的系统论述最早出现在张秀兰和徐月宾在2003年撰写的“建构中国的发展型家庭政策”一文中，对西方近几十年来的家庭政策发展情况作了系统回顾，指出西方福利国家所提倡的发展型家庭政策的理论基础主要有两个方面，一是人力资本理论，二是公民社会理论，并进而在文章中详细阐述了对在中国建构发展型家庭政策的一系列政策主张。^{[3]P86-88}吴帆运用内容分析法对中国的家庭政策进行了梳理，发现在中国目前的57项涉及家庭的社会政策中“直接或间接涉及家庭的政策数量并不少，缺乏专门的家庭政策”。^{[4]P23}胡湛和彭希哲通过回顾中国改革开放以来的家庭政策，并与吴帆同样指出了中国家庭政策的“补缺模式”同时，他们首次在文章中更为直观的将性别平等问题纳入到家庭政策的宏观分析考虑中。^{[5]P3-10}陈卫民在综合分析国内外家庭政策背景的差异之后指出国内可以明确归入家庭政策范畴的研究非常少，所以与发达国家家庭政策发展方向的“去家庭化”相反，我国的家庭政策发展的主要方向应该是“家庭化”的“发展型”政策体系。^{[6]P29-36}

二、中国现行家庭政策供需失衡时弊

(一) “工作—生活”冲突加剧

时代变迁，创富上升为主流价值观，物质条件成为人们衡量情感与亲情的重要指标。对未来的不确定性致使忙碌已强化成许多人的一种生活惯性与生存常态，激烈的职场竞争以及“工作至上”的价值观念也让当代人迷失了工作与家的真正意义。美国前劳工部部长Herman指出：“21世纪制度决策者与研究者所面临的三个中心问题是全球化对策、提高劳动者技能和工作—家庭平衡。”^{[7]P97}格林豪斯和比特尔对“工作-家庭”冲突(Work-family conflict)的界定是“一种内在角色冲突，来自于工作和其他生活领域(如家庭)的角色压力，在某些方面无法相互兼容，以至于参与某一个角色会因另一角色的参与变得非常困难”。^{[8]P15}我国的“工作—家庭”冲突与西方国家相比，冲突的特征表现得更为剧烈性、根本性、结构性。^{[9]P39}在向市场化转轨的过程中，部分企业把员工的家庭责任看做是与企业无关的私人私事，甚至超时工作、假日加班，没有完善的带薪休假制度，家庭时间自然被工作时间挤占。“工作—生活”冲突最直观的体现便是婚姻现状。2017年7月11日，国家民政部发布的《2016年社会服务发展统计公报》数据显示，2016年办理结婚登记1142.8万对，比上年下降6.7%，结婚率为8.3‰；办理离婚手续的共有415.8万对，离婚率为3.0‰。根据民政部门户网站资料，统计分析了2009年至2016我国结婚率连续三年下降，离婚率总体呈缓慢上升趋势，如图1所示。

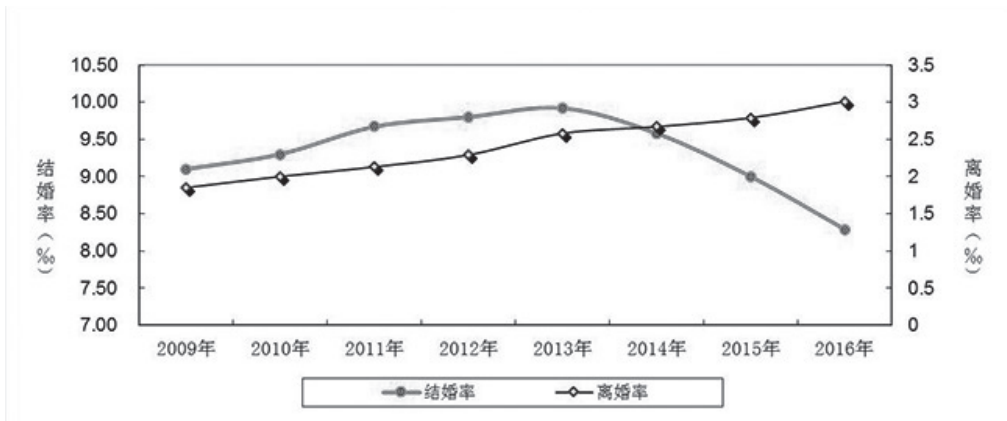


图1 2009年-2016年中国结婚率与离婚率趋势图 [10]

竞争激烈的社会逼迫着人们将大部分精力投入在工作中，没有政策来保障充足的家庭时间使其回归于家庭。城镇化、工业化程度越高的地区，离婚率相对就会提高，也可以说离婚率的提高是城镇化、工业化的社会效应之一。[11] 因社会经济发展导致人口外迁、异地分居现象普遍，致使家庭亲和力减弱，夫妻关系时时受到威胁。同时，家庭教育是孩子认知世界的最初阶段，营造和谐的家庭氛围有利于孩子身心的健康成长。孩子处于心理发展期相比于成年人对于归属感需求更加敏感，工作与家庭的失衡让家庭教育时间缩减，亲子时光缺失必然会影响孩子的身心健康发展。家庭在满足儿童成长需要及预防社会问题方面发挥着无可替代的作用，预防社会问题的大量出现应该从建设良好的家庭环境开始，从帮助父母发挥角色作用和实现亲职功能开始，帮助儿童不能将其与帮助家庭相割裂。宏观角度来看，家务劳动处理与托儿机构的设置等，都受到公共政策对家庭基本价值观的影响。而公共政策所能够提供的协助措施反向又可影响家庭成员在第一时间是否向家庭寻求援助。

(二) 家庭照料能力弱化

在经济全球化的变迁中，单薪家庭往往易于陷入贫困，使妇女就业的可能性大增。除了社会结构变迁外，在自由主义和个人追求的思想架构中，人们追求个性化的目标优先于服从所谓的传统家庭形态，而出现延长就学时间、独立生活的“丁克族”，在一定程度上对人口与生育政策的推进有所阻碍，对于父辈的照料程度也有所下降。同时在双薪家庭中，由于时间与精力原因对于幼儿的照料能力变得薄弱；老年人的生命周期延长，需受照顾的时间相应变长；对于家庭中的残疾或失去自理能力的成员更是无暇兼顾。当有照料需求发生时，必须依赖付费方式取得照料服务。如果是双薪家庭可能还可以勉强维持家庭生活的需要，但是在一般家庭势必无力支付市场性的保姆照顾服务。

近年来，我国的人口与生育政策发生重大变化。国务院于2011年实施“双独二孩”政策，2013年实施“单独二孩”政策，又于2016年1月1日启动“全面二孩”政策。这项重大的政策变迁，引起了社会各界的热烈关注和讨论。其中最受关注的问题是，“全面二孩”政策能否提高人们生育意愿、政策调整后出生人数的变动，以及未来短、中、长期带来的总人口数量的变化，能否使人口数量止跌回升等。虽然“单独二孩”政策实施后的2015年二孩生育率遇冷，但《2016年公报》显示，全面两孩政策效应逐步显现，2016年全国新出生婴儿数为1846万人，总生育率提升至1.7以上。根据中国社科院人口学者王广州预测方法，2017年达到增量峰值，约174万人，此后逐年降低，预计

每年能够带来的年新生人口增量在120-150万之间。[12]

表2 2016年中国平均育龄妇女人数及生育率(‰) [13]

年龄(岁)	平均育龄妇女人数(人)	生育妇女人数(人)				生育率(‰)			
		一孩	二孩	三孩	总计	一孩	二孩	三孩	总计
15-19	577169	4614	644	47	5305	7.99	1.12	0.08	9.19
20-24	767236	30821	10270	1079	42170	40.17	13.39	1.41	54.96
25-29	957566	39785	27580	3788	71153	41.55	28.80	3.96	74.31
30-34	771732	11563	19619	3787	34969	14.98	25.42	4.91	45.31
35-39	747539	3459	8195	2253	13907	4.63	10.96	3.01	18.60
40-44	914765	1688	2241	979	4908	1.85	2.45	1.07	5.37
45-49	931864	1167	1146	583	2896	1.25	1.23	0.63	3.11

在政策调整下,生育率逐渐提高,婴幼儿比例也相应呈上升趋势。通过国家统计局2016年数据来看(如表2),相应年龄段的育龄妇女二孩生育率有所提高,显示二胎生育的育龄妇女年龄主要集中在25到34岁之间,此年龄段目前大部分为上世纪计划生育政策下的一批独生子女。前期的“独生子女”政策加之目前的“二胎政策”产生了众多的“421”甚至是“422”家庭,这种计划生育政策下带来的特殊家庭结构,使得独生子女面对的一系列问题都比传统家庭的子女更为复杂与困难。雪上加霜的是,截至2016年底,中国60岁及以上老年人口超过2.3亿,占总人口的16.7%;65岁及以上老年人口超过1.5亿,占总人口的10.8%。预计到2050年,中国老年人口将达到4.8亿,约占届时亚洲老年人口的五分之二、全球老年人口的四分之一,比现在美、英、德三个国家人口总和还要多。[14]P90-105

根据希尔(Hill)的家庭压力理论,原始危机模型起自A——压力事件,它和B——资源——互动,再和C——家庭对情境的定义——互动,最后导致X——危机情形。压力事件A因素包括家庭生命周期中可预期、理所当然会发生的常态事件(如结婚、婴儿出生、上学等),和不可预期的非常态事件(如龙卷风、火灾、赢得一百万等)[15]P67。压力事件会潜在地破坏家庭机能的平衡,其结果将取决于家庭资源的多寡。而当前“421”或“422”家庭相比传统结构家庭面临的压力事件更加多元,可利用的家庭资源更加稀缺。深度老龄化社会的到来让传统养老模式不堪重负。目前大多数老人都选择在家中养老,老人年纪大了自然容易生病,其自理能力下降迅速,需要家庭、社会帮助的需求急剧增加。而现代家庭正在“变小”,大多是独生子女的“421”家庭,其对老人的照料能力急剧下降。因此,一旦家中有老人卧病在床甚至生活不能自理,往往让子女们忙得焦头烂额,在精力和经济上都很难承受,居家养老的家庭照料正在弱化。我国幼儿教育的整体政策环境上还是存在严重欠缺。一方面,有关幼儿教育的文件法律位阶不高,大多是部门法规,法律约束力差;另一方面,有些文件的出台缺少统筹考虑,未能发挥应有的作用。[16]P36-42另外,受制度路径依赖的影响,在很多城市公立幼儿园仍然是稀缺资源,在职业和人群间分布不平衡。近年来,幼儿园教师虐童事件、食品安全事故频发,困难家庭幼儿入园难等,反映出相关的社会政策建设和实施方面存在严重不足。[17]67-73当前养老服务机构数量与质量远远无法满足当前的养老需求,以及托儿机构“虐童事件”频出,幼儿园管理制度与准入机制的不完善,都让不断弱化的家庭照料能力纳履踵决。

(三) 家庭女性陷入困境

女性主义的主张主要集中于两性的不平等关系上,认为传统的家庭就是一个性别不平等的场域,而现代社会变迁下的家庭改变,已经使得女性对男性的依赖降低增加了女性的自助选择权。妇女外

出就业帮助家庭解决经济压力，除了能将家庭类型由单薪转为双薪家庭外，更能带动一连串的福利需求。但是《2016中国劳动力市场发展报告》显示，我国劳动者的平均劳动参与率不断下降从1990年的72.4%下降到2014年的64.0%。

妇女劳动参与率与社会保障有着密切联系。妇女劳参率高，数据显示近一半的女性从事家庭主妇之余的工作，在就业与家庭的双重压力下，双薪家庭在家庭照顾功能上的人力资源缺乏以及若有需要长期照料的家庭成员，经济和时间让照顾功能无法完全由家庭资源提供；相反，若是妇女劳参率过低，也会反映出社会对女性的就业歧视。同时，“全面二孩”政策或对女性就业产生负面影响。在劳动力市场竞争激烈、生育成本单位化的情况下，全面两孩政策的实施，将使生育对妇女劳动参与职业发展的影响越来越凸显。有些用人单位为避免孕产期用工成本增加，在招聘时“限男性”或“男性优先”，有些单位甚至不愿意招聘已婚已育、可能生育两孩的求职妇女；有些单位在妇女怀孕、生育时，减少其职业培训和晋升机会，限制其职业发展；也有些在女性怀孕时，不是劝诱流产，就是通过各种方面迫使怀孕女性辞职。^{[18]P17-20}此外，对于部分因生育中断工作时间较长的妇女，其职业培训需求得不到满足，返回劳动力市场时难以再就业。不论是妇女劳参率高还是低都需要家庭政策对家庭做出一定的支持和调整。

三、中国家庭政策供需失衡原因

(一) 政策价值考量失当

政策价值是指公共政策的制定主体基于何种价值取向确定政策目标并选择解决方案的主观性评价和判断，是对社会资源的分配以及对行为管制的选择标准。任何一项公共政策的制定都需进行必要的价值考量。^{[19]P32}一般认为，家庭政策是政府通过政策作用于家庭的各项支持，其目的是使家庭的经济功能、情感功能、抗风险功能得到加强。

早期我国存在把经济发展视为社会发展，认为工业化是衡量一国社会发展快慢最高标准。由于长期以来人们认为社会发展的优先级次于经济发展，社会政策作为经济政策的附庸，更不会考量家庭政策的发展。由于中国现有社会政策仍以服务经济建设为主，家庭政策制定仍以“效率”为第一价值取向，所以尚未建立以家庭为基本单位的长远家庭政策和制度安排。忽视了人的全面及长远发展，对于经济发展的最终目标——增加人民福祉却视而不见。虽有部分家庭政策出台，但在政策执行、评估阶段容易偏离了本身的价值目标，致使规模越来越小的中国家庭在维持代际支持与“工作—家庭”平衡方面日益显得步履维艰，家庭幸福感也有所下降。在政策制定过程中如果没有正确的价值引导，可能致使社会政策无法充分体现公共利益。一旦公共政策的公共性出现偏差，它不仅无法弥补市场失灵，还会加剧社会的不公与阶层固化。在政策制定过程中如果没有正确的价值引导，可能致使社会政策无法代表更多的公共利益。

我国现有家庭政策的价值取向首先是以自我保障为主，然而随着传统家庭结构的瓦解，家庭抗风险能力极大下降，自我化解风险能力明显不足，甚至促使某些家庭问题演化为社会问题；其次我国福利政策的对象为社会弱势群体，社会福利仅为满足家庭最基本的生存需求，忽视了结构完整家庭的功能构建；再次家庭政策内容以单一的经济补助形式为主，在非货币化的福利服务上供给不足。在制定家庭政策时应更多地考虑对良好家庭功能的支持，价值取向应由支持型向发展型转变，社会与政府积极合作把家庭作为一种社会资本进行保护，从战略发展的角度给予家庭长远的支持。

(二) 政策目标定位偏差

家庭政策研究的一个核心问题是精准的政策目标选择，若是政策目标定位存在偏差，后期的政策制定与执行只会南辕北辙。发展型家庭政策强调以普惠性、战略性的视角来制定家庭政策，致力于未来家庭的均衡发展，而目前我国的家庭福利政策呈现出一种穷于应付不断滋生的社会问题的“救火”式应急状态。

目前中国的家庭政策供给大体分为以下三类模式：一是补缺式，将重点放在问题家庭与边缘弱势群体，如城市的“低保户”和农村的“留守人员”等；二是特定式，针对特殊境遇的家庭，这类家庭一般遭遇突发性的家庭危机后无力恢复，只有通过媒体受到社会关注才会被发现，家庭政策对其进行临时性的特定资金或服务支持；三是高门槛式，中国的社会保障获取都是以个人就业为基准，即使“五险一金”等对家庭功能可以进行适度的补充，但在家庭成员之间不可互相转移，无法为其提供有效的保障。同时，相关政策适用家庭有限，无论是否为从业或失业妇女，必须购买了所在地城镇社会保险才能享受津贴，这样的政策安排把未购买社会保险的部分人群（如农民工群体）排除在外。并且在有老人、儿童及生活不能自理成员的完整家庭中，保障其生存的途径只有依靠家庭自身积累的资源。当个人及家庭在应对风险达到无力回天的地步时，指望求得社会关注给予帮助，是一种极端的对国家、社会救助的被动路径依赖。例如计划生育政策背景下产生的失独家庭与一胎养老等社会排斥问题，社会及国家只在后继问题突出时才会考虑给予适度的政策扶持与关照。任何家庭都是有需求的家庭，因此家庭政策的目标群体不应只是有问题的家庭，根据Moss & Sharpe (1979) 界定家庭政策时的思路，可将家庭政策目标与对象结合，归纳当今中国家庭政策的目标需求对象为三类：

1、老人。人口老龄化的到来使家庭面对的养老压力增大、家庭功能弱化、抵御风险能力降低。由于我国是生产型福利体制，而老龄人口是抚养费用高、经济回报低的人群，家庭政策在面临老龄人口家庭困境时应对乏力，这也是社会问题频生的根源。[20]P97-100

2、儿童。我国的儿童福利政策停留在补缺模式，未能覆盖更广泛的儿童群体和家庭，福利供给也多局限于经济救助而非更具发展及可持续性的照顾支持。[21]P60-67例如从育儿政策来看，除了剩余津贴、免费接种、部分医疗补贴外，我国0-6岁儿童发展所必需的衣食住行、教育、娱乐、医疗等费用基本上全部由家庭承担。

3、潜在弱势群体。界定公共政策应该具备三个要素，即公共政策应有清晰的目标、协调的政策措施和明确的实施部门机构。而当前我国家庭政策目标并不明晰，即便是人口政策和面向部分家庭的社会政策，多数政策并非以家庭为政策对象或客体而制定，例如独生子女政策，真正的目标是控制人口而非着眼于家庭福利与家庭发展。

(三) 政策主体参与缺位

社会福利是由家庭、社区、民间非盈利组织和政府组成的资源网络，因此家庭政策涉及的政策制定主体——政府，社会公众，企事业单位——都有责任与义务参与到政策制定与完善中。以二胎政策的出台为例，政策成文经历时间长，参与主体单一。关于当前家庭政策制定与参与主体关系的分析，可以通过“全面放开二胎”政策中涉及的参与主体来进一步说明和分析。（见表3）

表3 “全面放开二胎”政策出台进程表

时间	政策进程	参与主体
2001年	组建“21世纪中国生育政策研究”课题组；	人大教授顾宝昌、复旦教授王丰
2007年	进行社会调查，了解中国育龄女性的生育水平、生育意愿等，撰写方案和测算工作；	国家计划生育委员会、中国人民大学
2009年	在《经济参考报》和《人民日报》上撰文，呼吁调整人口政策；	中科院国情研究中心主任胡鞍钢、社科院人口研究所原所长田雪原
2010年	《国家人口发展“十二五”规划思路(征求意见稿)》提到要“稳妥开展实行‘夫妻一方为独生子女的家庭可以生育第二个孩子’的政策试点工作”；	国家人口计划生育委员会
2010年	“三步走” ^① 试点方案经过修改微调后提交国务院；	人大社会与人口学院院长翟振武教授团队
2011年	在全国人口和计划生育半年工作暨综合改革工作会议形成共识：在自愿原则下，可选择一些试点省份进行“单独二胎”试点；	国家人口计划生育委员会
2012年	因部分非计生系统的官员及学者的反对，加上国家人口计生委人事变更，“单独二胎”政策一度搁置；	部分非计生系统官员、学者
2013年	国务院进行新一轮政府机构改革，国家人口计生委与卫生部合并成立国家卫计委。	国务院、国家人口计生委、卫生部
2013年	卫计委确定“三定”方案，启动“单独二胎”一事再次进入官方议程；	国家卫生和计划生育委员会
2013年	十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策”。	中国共产党中央委员会
2014年	国家卫计委委托中国社会科学院人口和劳动经济研究所研究员王广州和中国人民大学社会与人口学院院长、中国人口学会会长翟振武各自带领团队继续研究“二胎”；	国家卫计委、中国社会科学院人口和劳动经济研究所、中国人民大学社会与人口学院
2015年	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出：坚持计划生育的基本国策，完善人口发展战略，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。	中国共产党中央委员会
2015年	十二届全国人大常委会第十八次会议初次审议了《人口与计划生育法修正案（草案）》；	全国人大常委会
2016年	新《人口与计划生育法》正式施行。 新《人口与计划生育法》第十八条第一款明确规定了“国家提倡一对夫妻生育两个子女”。这就向全国人民宣告，两孩生育新政策已在大陆全面实施。	第十二届全国人民代表大会常务委员会

^①“三步走”：即从2011年开始，首先开放东北地区及浙江等省试行“单独”二胎政策；第二步，放开京沪等省份；第三步，2015年前，在全国全面放开“单独二胎”政策。

国家卫计委公布，截止2017年5月底，全国出生人口740万，二胎占57.7%，一胎率继续下降，二胎率继续大幅上升，增幅比去年高达13%，比开放二胎前的2013年增加23%。以四川某医院为例，产科门诊量自2016年增加了100%。40岁左右女性前来咨询备孕的人数较之前大大增加，36岁到43岁的备孕人群约占总备孕人群的30%。由此可见，国家鼓励生育的措施效果是明显的。

但是一项社会需求度较高的政策却为何姗姗来迟？从上表可以看出，二胎政策的出台，经历时间长，参与主体单一。从2001年的“21世纪中国生育政策研究”课题组成立到二胎政策出台，14

年间他们多次提出调整中国生育政策、放开二胎生育的建议；多位学者在社会刊物上公开呼吁二胎政策；“单独二孩”政策曾由于一系列原因被一度搁置，这些表象一方面说明了关乎家庭的社会问题进入公共议程到政策制定完成的时间周期过长，另一方面参与主体多为专家学者与党政机关，社会公众参与意识薄弱或参与途径缺失，体现了政策参与的主体单一，精英决策特征明显，主要为制度议程而非系统议程。

推而广之，从国家现有的家庭政策来看，目前只是国家层面的宏观政策安排，政策供给形式以单向性为主，缺乏政府与公众的双向沟通。在家庭政策制定的实践中存在误区，把公众参与等同于其他机关参与、专家参与。同时，由于我国从未出台明确的专项家庭政策，目前涉及家庭的公共政策呈现分散化和碎片化的特征，以部门为主导往往使其专注于各自的职能定位，相关部门之间职责界限不明，政策之间相互制约产生矛盾。家庭福利需求迫切要求我国从战略发展目标的角度制定家庭政策，可设立专门的家庭政策机构统合各部门，形成政策合力。

（四）政策配套支撑不足

目前涉及到的家庭政策大部分为应急性政策，缺乏长远性和全局性，同时也无统筹意识和统筹制度性的设计。如全面放开二胎之后，家庭不仅仅简单地考虑是否生育二孩，在当今经济负担繁重、社会竞争巨大的情况下，是否会出现孩子“没人带、没房住、没学上”的一系列的问题？其中牵涉到的产假制度（男性休假时间）、抚养问题（托儿机构数量质量）、儿童医疗（儿科医生供给）、住房政策（房价调控程度）、入学政策（教育资源供给公平化）等与之相关联的配套政策不够及时与准确，使得家庭政策必将处于穷于应付的状态。全国妇幼卫生监测数据显示，2017年全国孕产妇死亡率为19.6/10万。^[22] P66这一结果与高龄产妇涌入生育大军有关，也暴露出我国对高龄孕产妇的急救体系的不完善。“生不生二孩”绝不只是放开一纸禁令那么简单，需要全方位的细致考量。从就学就业、社会保障等方面看，每增加一个人都需要政府管理和公共服务相应跟进；从个人生育意愿和抚养成本的角度看，多生一个孩子也需要个人和家庭作出理性规划。

强调政策政策要具有稳定性与统一性的同时，更有必要强调各领域、各部门的不同政策也要确保系统性与互补性。除此之外家庭政策停留于书面，只是倡导、鼓励并不具有实际可操作性。例如新中国成立以来我国中央政府共出台了有关幼儿教育的专门文件58部，体现出国家对幼教事业的关注。但是这些文件法律位阶不高，大多是部门法规，法律约束力差，并且有些文件的出台缺少统筹考虑，未能发挥应有的作用。^[23] P36-42还有大量家庭政策在形式上以纲要、决定、意见为主，无较强的法律效力来保障政策的执行。

四、发展型家庭政策变革优化路径

（一）家庭意识主流化

僵化的社会性别分工、过度追逐利益最大化和传统文化积淀形成的以工作为重的社会意识，是发展型家庭政策供需失衡、形成“失陪家庭”等现象的原因。通过提高对家庭重要性的认识以及对“工作—生活”平衡理论的推广，来解决家庭政策供需失衡带来的一系列问题，具体内容为以下四点：

1、强化社会性别意识，推进先进性别文化的构建。家庭政策并非单独适用女性，但从本质上来看大多是向职业女性倾斜的，在一定程度上弥补了女性因承担家庭照料责任而在劳动力市场竞争中所遭遇的不公。男性和女性在生理上固有的差异、女性的家庭角色决定了她们每天需要消耗一定

的时间来从事家庭劳动，按照相同的劳动工资率换算比较，女性在生育与照料子女的劳动价值不应该是无补偿的。公共部门应针对女性制定合理的工作安排，给予女性更多的生育补偿与经济补偿，同时对于提高女性社会地位也能够起到一定作用。如日本的家庭专职妇女可以享受外出工作丈夫的社会保障，并可以作为遗产得到继承。男女平等的社会氛围有待进一步落实，各级党委和政府应增强“性别意识”，将性别作为公共决策的一个不可或缺的考量视角。^[24]

2、以家庭主体为单位，加强法律制度建设。美国在休假法案中表示未休假员工按照工资补偿，巴西设立政府部门及劳动法院保障带薪休假制度的执行，日本法律明确规定过劳死或极度疲劳导致的自杀行为可参照工亡赔偿和标准执行。这些都以强化后续救济的方式倒逼用人单位保障员工休息的权利。《中华人民共和国婚姻法》《反家庭暴力法》《老年人权益保护法》及《未成年人保护法》等涉及家庭成员的法律虽然在一定程度上保护了特殊家庭中的弱势群体，但今后应以家庭为单位制定家庭法律政策，补充对结构完整家庭的政策支持。

3、发挥政府部门的主导作用，逐渐将家庭意识纳入社会主流。公共管理部门、民间组织、妇女联合会等公共组织要发挥作用，推行标准工时、推动家庭友善措施以改善家庭关系；推动跨代共融，以强化家庭的正面功能，缔造和谐家庭。各地方和单位应摒弃靠“5+2、白加黑”追求业绩的旧观念，推进家庭观念从“个人本位”向“家族本位”转移、由“社会至上”逐步向“家庭至上”过渡。

4、重视民主参与、民主监督等作用，推进家庭意识主流化。就是要将家庭意识渗透到实现“和谐社会”的政策中去。对于政府管理者、教育决策者中家庭意识敏感性不强的问题，公众要充分发挥作用，民主参与、民主监督，在决策层中推广家庭意识。

(二) 政策目标多样化

推动家庭的长远健康发展，家庭政策的目标应从扶持特殊家庭向广泛提供普惠家庭政策转变。普惠型家庭政策理当成为中国家庭政策体系改革与优化的目标之一，尤其要为独生子女家庭、残疾人家庭和有抚幼或养老责任的中低收入家庭给予普遍的、非歧视的和互惠的社会福利。

首先家庭政策应对边缘群体进行精准发力“靶向治疗”。具体而言：第一，应当增进儿童早教的支持和投资。增进对中低收入家庭的早期教育投资，如日本政府从2016年开始提高单亲家庭的儿童抚养补助金，对第二个孩子的补助金额提高一倍，达到每月1万日元（约520元）的水准，将有助于割断贫困链，纾解阶级固化现状；第二，为流动人口家庭提供公共家庭服务，将有助于社会稳定性与人口素质的提高；第三，提供相关政策帮助双职工家庭平衡工作与家庭角色，尤其是对女性“工作-生活”平衡的政策扶持。例如建立更加弹性的“产假”制度与“哺乳期保护”政策等，加强家庭女性再就业的政策支持。同时，家庭的稳定与功能健全不仅对儿童及青少年的学业表现和教育效果有着深远影响，而且极大地关系到成年人生活的稳定性，因此对未来的劳动力素质提高有重要意义。

其次对有着不同“发展诉求”的家庭提供普遍而形式多样的支持。不同类型的家庭有着不同的“发展诉求”，家庭状况的异质性和发展的差别化决定了我们要分类指导、服务和推进，全程护航“家庭发展”。假如将家庭分成年轻家庭、成熟家庭和困难家庭三类，那么针对“年轻家庭”，要重在优生优育能力、抵御风险能力的建设，例如我们目前出台的全面二胎政策鼓励家庭生育第二个孩子；针对“成熟家庭”，重在团结进取能力、勤劳致富能力、奉献社会能力的建设上，在实践中注意培

育明星家庭、榜样家庭、幸福家庭，起到榜样激励作用；针对“困难家庭”，则要重在生活保障能力的建设上，让失独父母老有所依，让伤残家庭生活有望。[25]

(三) 参与主体多元化

1、国家层面

无论是为了人口和经济的目标，还是考虑到家庭稳定与社会稳定的息息相关，还是出于对社会公平的关怀，抑或是多种考虑兼而有之，越来越多的国家政府意识到自身在家庭方面的责任，开始把支持家庭、维护家庭和促进家庭发展本身当做政府和全社会的共同目标。迄今为止，不仅许多欧美发达国家设立了专司家庭事务的政府机构，如英国成立了“全国家庭及亲职中心”(National Family and Parenting Institute)，新西兰单设了家庭委员会(New Zealand Family Commission)，即在中央政府成立专门的行政职能机构，为所有家庭提供辅导和支持性服务。但设立单一家庭部委的国家较少，更多国家是将家庭支持保护职能与其他公共职能相融合，设立综合性部委，例如德国将家庭事务与老人、妇女、青少年事务结合，设立了德国家庭事务、老年人、妇女和青少年部等等。日本在内阁府设立了“推进工作与生活平衡室”、香港特区政府设立的劳工及福利局等，甚至包括巴基斯坦、马来西亚、印度、孟加拉等这些发展中国家也先后设立了管理家庭事务的政府部门。实际上，随着家庭行为和家庭变迁的外部效应的不断增强，家庭不再只与家庭成员的利益相关，家庭与政府、社会的边界也发生了重要变化，重新构建私领域与公领域的界限，回归家庭价值、支持家庭发展作为国家社会政策的新支点。中国应当建立一个专司家庭事务的政府机构，从整体上把握卫计委、民政、税收、教育等部门的相关职能和资源，有效整合家庭政策，促进中国家庭政策体系的构建。同时国家要放弃经济增长会最终消除贫困的假设(涓滴效应)，通过统一性规划制定社会性目标，引导社会资源流向教育、卫生和其他社会方案。

2、企业层面

政府在鼓励或要求单位拟定有利于员工承担家庭责任的工作制度时，企业也需要形成“帮助职工实现工作和家庭责任的平衡是企业的社会责任之一”的认识。确保家庭政策的推行，不单单需要法律来支持，还需要企业深化社会责任意识、加强弹性管理。对于企业来说，化解“工作—生活”冲突在一定程度上也能够提高工作效率，保证工作的高质量完成。现代信息时代的发展，为弹性的工作时间或灵活的工作场所提供了可能，信息技术手段使得工作方式多样性，人性化的管理能够为“工作-生活”平衡提供家庭友好的工作场所安排；可通过政府强制企业执行或工会直接同企业谈判获得的弹性工作时间和地点、育儿假、亲职假等。英国推行的“产假转移制度”，妇女可以把长达一年产假分阶段转移给孩子的父亲，这部分产假可以长达9个月。截至目前，中国也在为使产假制度与新计生法相适应，推进“全面两孩”政策落地，已经有包括北京、上海、广东、福建、天津在内的至少18个省份修改了本地区的计生条例，各地的产假分别延长至128天到7个月不等，期待未来的进一步发展。

3、社区层面

社区发展同样能够促进物质设施的形成人际社会资本的发展，为家庭发展提供一个有效的、持久的支持平台，在社区建设中注重家庭整体的发展，提供家庭公共服务，保障儿童与老人的发展需要，成为稳定家庭发展、发挥家庭功能的基础。各个社区可考察社区的地理环境、地域文化等因素，建立社区服务中心，提供为老服务、为青年人服务、卫生保健服务、安全防范服务等；委托社

区管理，开发公益性岗位，为家庭妇女就业“买岗”，解决家庭妇女的就业问题，一定程度上实现经济独立，改善两性关系地位不平等的问题；通过共同的兴趣爱好将社区的家庭妇女集合起来，在一个地区建立社区民间妇女文体组织，参与社会活动来实现女性的个人价值。

（四）政策体系协同化

家庭政策保护网络需要跨部门的协调，如在儿童少年保护工作中，民政机关依法为主导单位，但如何与教育、卫生、司法等单位建立分工合作的无缝衔接工作流程还需要部门之间的协调。民间组织能够提供专业人力及财力资源，但在行政编制的环境下，如何协调公共部门与民间组织人员、资源的运用值得思考。加快发展慈善组织，用相关制度来维系家庭保障与民间互助传统，促进机构福利正常发展，鼓励城乡居民提升防范风险与自我保障的能力，应当成为社会保障制度与国家治理发展的重要方向。^[26]P24-33 我国“十三五”规划中提出，探索建立长期护理保险制度，这为中国当前和今后有效化解老年人赡养问题、缓解家庭压力指明了方向。目前，荷兰、德国、以色列、日本、韩国等国已经建立了不同形式的社会长期护理保险制度。譬如，日本作为实行社会性长期护理保险的代表国家，它的长期护理保险制度能够为面临着人口老龄化、家庭核心化以及医护费用不断上涨的中国构建长期护理保险制度提供有益借鉴。总之，发展型家庭政策的建立是社会共识。在当前政府资源任然相当不足之际，让所有参与者在了解推进家庭政策意义并将之转化为内在动机，才能产生长远效果。在保证政策目标为社会大众接受之时，还需要政府的跨部门协调和结合民间资源，才能有效达成发展型家庭政策体系。

-
- [1] 吕亚军. 战后西方家庭政策研究综述 [J]. 河北理工大学学报. 2010(5).
- [2] 和建花、蒋永萍. 从支持妇女平衡家庭工作视角看中国托幼政策及现状 [J]. 学前教育研究. 2008(8).
- [3] 张秀兰、徐月宾. 建构中国的发展型家庭政策 [J]. 中国社会科学. 2003(6).
- [4] 吴帆. 第二次人口转变背景下的中国家庭变迁及政策思考 [J]. 广东社会科学. 2012(2).
- [5] 胡湛、希哲. 家庭变迁背景下的中国家庭政策 [J]. 人口研究. 2012(2).
- [6] 陈卫民. 我国家庭政策的发展路径与目标选择 [J]. 人口研究. 2012(4).
- [7] 何勤、陶秋燕、刘宇霞. 工作—家庭平衡问题国际比较研究 [J]. 北京联合大学学报. 2010(1).
- [8] 岳经纶、颜学勇. 工作—生活平衡:欧洲探索与中国观照 [J]. 公共行政评论. 2013(3).
- [9] 刘云香、朱亚鹏. 中国的‘工作-生活’冲突:表现、特征与出路 [J]. 公共行政评论. 2013年第3期.
- [10] 中华人民共和国民政部. <http://www.mca.gov.cn/>
- [11] Folke, Rickne. All the Single Ladies: Job Promotions and the Durability of Marriage [J]. no.1146, 2016.
- [12] “2016年中国新出生婴儿1846万人 总生育率超1.7”. 央视网新闻, <http://news.qq.com/20170823/1844141.shtml>
- [13] 中华人民共和国国家统计局数据
<http://data.stats.gov.cn/>
- [14] 姜春力. 我国人口老龄化现状分析与“十三五”时期应对战略与措施 [J]. 全球化. 2016(8).
- [15] 布里吉特·伯格、彼得·L·伯格. 现代化与家庭制度 [M]. 台北: 巨流图书公司. 2001.
- [16] 程晓明. 对中央政府有关幼儿教育政策文件的分析与建议 [J]. 教育研究. 2014(1).
- [17] 李迎生、吕朝华. 社会主要矛盾转变与社会政策创新发展 [J]. 国家行政学院学报. 2018(1).
- [18] 杨慧. ‘全面两孩’政策下促进妇女平等就业的路径探讨 [J]. 妇女研究论丛. 2016(1).

共同研究：新しい国家類型論の試み

- [19] Thomas R. Dye, 彭勃等译. 理解公共政策 [M]. 北京：华夏出版社. 2004.
- [20] 陈丽、梁誉. 人口老龄化背景下我国家庭政策转向 [J]. 理论界. 2016年(1).
- [21] 邓锁. 从家庭补偿到社会照顾：儿童福利政策的发展路径分析 [J]. 社会科学文摘. 2016年(2).
- [22] 合子. 时至今日，生育致死仍是女人难以超越的宿命 [J]. 健康人生. 2016年(1).
- [23] 程晓明. 对中央政府有关幼儿教育政策文件的分析与建议 [J]. 学前教育研究. 2014(1).
- [24] “把社会性别意识纳入社会发展主流——十八大代表谈男女平等”. 新民网,
<http://shanghai.xinmin.cn/xmsz/2012/11/13/17156841.html>
- [25] 穆光宗. 家家幸福--“中国梦”的基石 [J]. 决策与信息. 2014.
- [26] 郑功成. 社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择 [J]. 社会保障评论. 2017(1).

附 记：基金项目：本文系西南政法大学研究生科研创新计划项目《家庭法的国际比较及其对中国家庭政策法律化的启示》，（项目编号：2016XZXS—083）阶段性成果。

作者简介：

- (1) 邹东升 (Zou, Dongsheng)：西南政法大学政治与公共管理学院教授、博士，明治学院大学法学部/法律科学研究所研究员（2018/2/1—2018/7/31）。
- (2) 王尚 (Wang, Shang)：西南政法大学政治与公共管理学院研究生。