

■哲学·政治·法学研究

我国家庭福利政策探究

靳明明

(云南大学公共管理学院, 云南昆明 650000)

摘要:在人口变迁与社会发展过程中,我国家庭规模逐渐缩小,传统的家庭功能已经受到严重冲击。因此,单纯地依靠家庭能力难以摆脱贫困、医疗、就业等困境。中国的家庭福利政策属于补缺型的家庭福利政策,应当尽快向普惠型和发展型转变;从发挥政府的主导作用,加强事前预防,投资家庭成员,扩大政策受益对象等方面重构家庭福利体系。

关键词:家庭福利;社会政策;人口变迁

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2016)09-0135-04

PDF获取:<http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi:10.11995/j.issn.2095-770X.2016.09.030

A Probe into Chinese Family Welfare Policy

JIN Ming-ming

(Department of Public management, Yunnan University, Kunming 650000, China)

Abstract: In the context of demographic transition and social development, family size in China has been shrinking, and the traditional family functions have been eroding badly. Therefore, it is difficult to get rid of poverty, health care, pension, employment and other difficult problems by simply relying on family ability. China is a country with complementary type of family welfare policy, Chinese family welfare policies should be reoriented being inclusive and developmental policies as soon as possible—we can rebuilt family-oriented welfare system through different paths of playing the leading role of the government, enhancing beforehand prevention, investing family members and expanding the benefit scope of family welfare policy.

Key words: family welfare; social policy; demographic transition

一、研究背景

随着时代发展,我国家庭结构发生了显著变化,特别是家庭规模趋于小型化,空巢家庭、独生子女家庭、单亲家庭、流动人口家庭规模持续增加,且人口增长处于低生育水平阶段。2010年第六次全国人口普查数据表明家庭户均3.10人,比2000年人口普查的家庭户均减少0.34人,国家统计局数据显示2012年居民家庭户的平均规模为3.02人。与家庭规模逐渐缩小相对,我国人口老龄化严重,并早在1999年迈入了老龄化社会。《2014年社会服务发展统计公报》显示截止到2014年底,我国60周岁以上的人口和65岁以上的人口分别占总人口的15.5%

和10.1%。老龄化社会的到来使家庭面对的养老压力增大。虽然我国局部地区已放开两孩政策,有助于扩大家庭规模,但其对于优化家庭结构、减轻养老困境等政策实施效果还需很长一段时期验证。此外,我国城市化进程加快,在1953年第一次全国人口普查和2010年第六次全国人口普查中,我国人口城市化水平分别为12.84%和49.68%,《2014年国民经济和社会发展统计公报》表明2014年末城镇人口占总人口的54.77%。总之,较低的生育率水平、加速的人口老龄化、急剧的城市化进程冲击着中国家庭。

家庭福利政策是以政府和社会为责任主体,以家庭为对象,通过工作福利、发放津贴和提供社会服

收稿日期:2016-04-05;修回日期:2016-04-29

作者简介:靳明明,女,河南商丘人,云南大学公共管理学院硕士研究生,主要研究方向:社会保障。

务的形式对有关家庭进行帮助的社会政策。^[1]西方国家19世纪末已经出现了政府用于稳定家庭和承担家庭功能所推行的社会政策,而对家庭福利政策的研究始于1940年后。^[2]与西方国家家庭福利政策的研究和实行相比,我国家庭福利政策及其研究相对滞后。新中国成立伊始,虽出台了有关家庭福利的政策,但是家庭福利并不受国家和社会的重视。改革开放后,政府逐渐重视家庭的作用,改革家庭福利政策体系,计划生育政策、城乡困难家庭的收入支持政策、免除农业税政策、九年义务教育政策等社会政策影响深远。我国目前的家庭问题繁杂多样,如离婚率上升、家庭暴力突出、家庭之间贫富差距显著、留守儿童缺失人权保障等问题有所增加,而这些问题的背后透视出我国在教育、医疗、就业、养老等方面家庭福利制度的不完善。

二、我国家庭福利政策的主要问题

我国目前的家庭福利政策属于补缺型的家庭福利政策。补缺型的家庭福利政策是政府机构偏向对特殊人群提供福利的一种政策。具体而言,我国补缺型的家庭福利政策存在以下几个方面的问题。

(一)政策对象覆盖面窄

我国的家庭福利政策覆盖群体过于狭窄。政策的受益对象主要包括贫困家庭、残疾家庭、军属家庭等弱势家庭的一部分,政策涵盖方面缺少对普通家庭发展的支持。以儿童福利政策为例,日本为实行其儿童福利,颁布了《儿童福利法》、《儿童津贴法》、《学校营养午餐法》、《母子福利法》、《教育基本法》等法律法规,同时,15岁以下的儿童每月可领取相应的补贴。^[3]而我国尚未建立完备的儿童津贴制度,除了生育津贴、免费接种、部分医疗补贴外,我国0至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。^[4]与此同时,我国留守儿童问题突出。留守儿童父母进城务工,留守儿童得不到应有的照顾,致使留守儿童受侵害、意外伤害、非正常死亡的案例增加。据2014年中国青少年研究中心发表的《全国农村留守儿童状况调查》显示,我国6000多万留守儿童约占整个农村儿童的37.7%,部分中西部地区的农村留守儿童受教育状况相对较差,留守儿童意外伤害、心理疾病和人格障碍问题突出。总体而言,我国家庭福利政策的目标把重点放在了问题家庭与弱势家庭,政策受益的目标群体狭窄。

(二)政策功能局限化

满足家庭的基本生存需求和满足家庭的发展需求是家庭福利政策的两个重要功能。然而,我国发展型家庭福利政策在很大程度上处于空缺地位。我

国的家庭福利政策内容主要局限于对弱势家庭的经济支持、医疗保健、照料服务、物质给付等有限的几个方面。随着社会的发展进步以及家庭经济条件的提高,人们开始追求高品质的生活质量,不再满足于日常生活的基本需求,更讲求精神娱乐和个人能力的提升。以我国现阶段实行的精准扶贫项目为例,许多领导仅仅以入户送钱了事,从根本上并未解决家庭贫困问题,经济援助只能解决燃眉之急,真正的精准扶贫则要通过信息公开、农技推广、职业教育、完善社保机制等渠道,培养有知识有能力的社会人才。因此,要改变我国家庭福利政策功能单一的现状,则更需要给家庭提供深层次的发展型需求帮助。

(三)政策体系碎片化

我国与家庭相关的社会福利政策呈现碎片化的特征。各地各部门割据明显,各自为政,职责交叉重叠和职能缺位现象屡屡出现。我国家庭福利政策的地域差异表现在两个方面:一是城乡二元结构导致的城乡家庭福利政策差异显著,农村家庭福利政策欠缺;二是东西部发展的不平衡导致的中西部家庭福利政策薄弱。^[1]2014年我国政府将新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险合并为城乡居民养老保险,只是整合社会政策碎片化的一小步,机关事业单位养老保险、企业职工养老保险、城乡居民基本养老保险在筹资模式、缴费标准、待遇水平、财政补贴、制度衔接等方面都有显著性的差距。整体而言,我国家庭福利政策碎片化现象具体表现在政策制定、政策受益群体、政策内容、政策执行及评估等方面,这些差异很大程度上归因于部门利益纷争、体制改革、法制不健全等因素。

(四)政府责任主体的缺位

社会福利政策包括家庭福利政策的责任主体是政府。“政府职责缺位”成为我国当前家庭福利政策的主要问题之一。我国现有的家庭政策强调个人和家庭的责任义务,却很大程度上忽视了政府部门对个人和家庭实现责任的支持和保障。我国相当缺乏对妇女福利的关注。家庭妇女承担了生育、抚幼、养老等照顾家庭的责任。她们从事这些事务不仅没有政府津贴,而且很大一部分知识文化低的家庭主妇因没有就业,无法享受社会保障待遇。^[5]农民工子女教育发展问题也较为突出。农民工文化素质较低,其子女的教育环境较差,农民工子弟学校管理运营乱象丛生,诸多此类原因导致农民工子女教育状况不佳。家庭主妇和农民工子女有其特殊的困难,需要引起政府足够的关注和帮助,政府责任的缺失只会加剧社会资源的不合理分配,扩大家庭之间的贫富差距。

三、改革思路

基于我国的国情,相对完善的家庭福利政策应是发展型的家庭福利政策和适度普惠型的家庭福利政策。对此,我国可借鉴国外的政策经验,通过以下改革思路探索适合我国国情的家庭政策,以提高家庭福祉。

(一)发挥政府的主导作用

随着人类生存环境的复杂化和家庭面临风险的增多,社会成员在履行家庭责任方面所出现的问题越来越多,政府帮助家庭承担养老育幼的责任尤为任重道远。我国政府可以从三个方面践行其支持家庭发展的主导职能。

首先,税务部门在未来应结合本国国情循序渐进地实施税制改革。其一,积极探索以家庭为单位的征税制度。目前,我国实行的是个人为课税单位缴纳所得税的制度。这种税制有悖纳税能力原则,未充分考虑家庭供给人口的因素,必然有失横向公平。而家庭收入状况比个人收入更能反映居民全面的纳税能力。美国联邦政府实施了以家庭为单位征收个人所得税的政策,此税制极大地减轻了弱势家庭的生活负担。其二,逐步完善税收优惠政策。现金、实物和税收优惠是政府部门提供家庭福利的主要手段,其中税收优惠政策支持家庭能力发展的功效最为显著。OECD国家普遍实施了多元化的税收优惠政策,通过免税、降低税率、延期纳税等举措予以税收优惠,增强了困难家庭抵御风险的能力。^[6]

其次,建立专门服务家庭福利的国家机关。我国服务家庭的职能部门分散于各政府机构间,这些部门包括民政部、教育部、卫生计生委等,全国范围内缺少统筹的综合性的家庭福利机构。所以,政府部门可以通过建立专门的全国性的家庭福利机构来强化政府的责任和地位,成立类似我国台湾的“家庭福利服务部”的机构,重新整合家庭福利资源。

再者,政府也应鼓励与培育家庭福利领域相关的福利组织。在现代社会福利需求与供给多元化的背景下,公民社会组织的构建是必要和必需的,它能有效分担政府事务,提供高质量的服务。因此,为了满足社会全体成员对社会福利基本性和发展性的需要,就必须扩大社会福利多元化供给主体,借鉴美国联邦政府的实践经验——以州政府为主导,外包机构和社团组织积极参与,并将服务递送体系深入到社区,各方力量共同投入到家庭福利事业的发展中。^[7]

(二)事前预防并协助解决家庭问题

发展型家庭福利政策蕴含的是积极的社会福利观,不是关注家庭问题发生后的补救,而是注重对家

庭问题的预防并减少和消除使家庭成员陷入困境的因素。

英国 NHS 体系^①是坚持预防为主的医疗体系。NHS 体系中初级卫生保健服务的主要提供者是全科医生,担当居民健康“守门人”的角色——全科医生遍布各个基层社区,每个家庭甚至每个居民都有其全科医生,全科医生主要承担居民疾病的预防、诊断以及基础治疗的职责。

成都、上海、北京等地已经试点实施全科医生服务制度,但因我国全科医生较为匮乏,尚不能普遍开展全科医生制度。因此,实行以社区或村庄为覆盖范围的家庭福利服务是预防和协助解决我国当前家庭问题的有效途径。在社区或村庄范围内,居委会或业主委员会更容易了解居民家庭的需求,可以通过购买家庭福利服务的形式,引进专业咨询、医疗团队,为居民提供直接便利服务,这些服务包括家庭教育、婚姻咨询、家庭护理、心理健康宣传等,全方位预防和解决家庭问题。

(三)将社会资源投资家庭成员

将社会资源用于对家庭投资,帮助家庭增强其适应经济和社会变化的能力,政府和社会的角色由“授人以鱼”向“授人以渔”转变,是实施发展型家庭福利政策的重要路径。

拉美国家的新型救助计划为我国家庭福利政策改革提供了重要启示。这些新型救助计划包括巴西的家庭补助计划、厄瓜多尔的人力资源发展计划、墨西哥的机会计划等,这些计划为防止“过度社会福利养懒汉”,从“可持续生计”的角度,注重人的发展,寄望于受助者能力的提升,提供教育以及技能培训,以此激励被救助者积极外出工作。^[8]

为了促进个人、家庭能力发展,从投资理念的角度,我国现行的家庭福利政策应转变救助理念,也即从简单物质福利供给转向发展型救助。首先,应当加强对未成年人的扶持和投入。一方面,增进对儿童的早期教育投资,引导儿童正确的认知观,提高整体人口素质,减少误入歧途的风险;另一方面,关注留守儿童和流动人口子女问题,加强对他们的关爱保护工作,维护他们应有的合法权益。第二,支持有能力的劳动者投入就业市场。完善失业保障制度,加大财政投入,为失业者提供免费的技能培训。第三,平衡妇女就业和家庭中的角色,为妇女就业创造有利的条件,并适当增加津贴。

(四)实施适度普惠型的家庭福利政策

以瑞典为代表的欧洲国家早已实施普惠型的福利制度,建立了“从摇篮到坟墓”覆盖全民的福利体系。^[9]适度普惠型的社会政策是相对于补缺型的社

(下转第 141 页)

主义事业储备精英力量,振奋全党全国人民的信心,让世界看到中国高歌猛进的英姿、民族复兴的朝阳。

[参考文献]

- [1] 李源,杨丽娜. 盘点十八大以来落马的 51 名省部级以上官员(一览表)[EB/CD]. <http://fanfu.people.com.cn/n/2014/1102/c64371-25954278.html>, 2014-10-31.
- [2] 中组部,中宣部,教育部. 关于进一步加强高校学生党员发展和教育管理服务工作的若干意见[EB/CD]. <http://jky.gznu.cn/content.jsp?urltype=news.NewsContentUrl&wbnewsid=4882&wbtreed=1992>.
- [3] 孙婧,刘洋,张茂仁,高华. 创新研究生党员教育考核机制研究与实践[J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版), 2013(9).
- [4] 周溯源. 习近平同志的执政思想初探[J]. 湖南社会科

学,2014(4).

- [5] 王建君. 当前形势下高校学生党员教育管理方法初探——党员成长卡片机制建设[J]. 改革与开放,2015(2).
- [6] 周保奎. 高校学生党员教育管理存在的问题及对策探讨[J]. 赤峰学院学报(自然科学版),2014(9).
- [7] 习近平. 在新的历史起点上努力开创高校党建工作新局面[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/news-center/2008-12-19/content_10529192-1.htm.
- [8] 苏筱露. 高职院校学生党员教育问题研究[D]. 大连:大连理工大学硕士学位论文,2013.
- [9] 李猛,邓秀芸,高平平. 创新高校学生党员教育培训工作的实施途径[J]. 思政教育,2015(2).
- [11] 班杜拉. 思想和行动的社会基础——社会认知论[M]. 上海:华东师范大学出版社,2001.
- [12] 蔡儿芳. 高校研究生党建工作机制优化研究[D]. 南宁:广西大学硕士学位论文,2013.

[责任编辑 王耀辉]

(上接第 137 页)

会政策而言的,是一种覆盖更广泛的福利制度,面向所有社会成员提供福利需求帮助,其中包括:就业保障、生活保障、安全保障、养老福利、健康福利、教育福利、住房福利等。^[10]

“适度普惠”应当成为中国家庭政策体系完善与改革的目标之一,逐渐将我国的家庭福利制度由“特惠”转向“普惠”,福利政策覆盖所有家庭。普惠型的家庭福利政策操作简单,它以家庭整体为对象,管理方便,福利的提供不以收入调查或者社保缴费作为衡量因素,而是取决于人们的客观实际需求。^[11]普惠型家庭福利政策的服务对象是全体家庭,但不代表没有重点扶持对象,空巢家庭、残疾人家庭、单亲家庭和中低收入家庭面临的风险较多,对这些家庭的援助,提升了其家庭生活质量,也将推动社会福利向适度普惠型转变。

四、结论

当代中国家庭发生了巨大的变迁,家庭规模逐渐缩小,家庭功能弱化,家庭福利政策理应对此做出积极的回应。家庭是社会福利体系的基础单元,我国家庭福利政策体系应当尽快实现从补缺型向普惠型和发展型转变,在政策设计中增加对家庭的支持作用,以此保障家庭的正常运行和社会的和谐稳定。

[注释]

① 英国 NHS 体系,全称 National Health Service,它是面向全体英国国民提供公费医疗的体制。NHS 体系实行分级保健制度,包括初级医疗卫生保健和二级医疗卫生

保健,其中初级医疗卫生保健提供基础性医疗服务,是 NHS 体系的主体。

[参考文献]

- [1] 刘中一. 构建符合我国国情的家庭福利政策体系研究[J]. 社会保障研究,2011(3):78-88.
- [2] 胡湛,彭希哲. 家庭变迁背景下的家庭福利政策[J]. 人口研究,2012,36(2):3-10.
- [3] 纯光. 日本的儿童福利[J]. 中国民政,2014(6):11-17.
- [4] 徐浙宁. 我国关于儿童早期发展的家庭政策(1980-2008)[J]. 青年研究,2009(4):47-59.
- [5] 刘中一. 我国现阶段家庭福利政策的选择——基于提高家庭发展能力的思考[J]. 党政干部学刊,2011(8):57.
- [6] 王军平,翟丽娜. OECD 国家家庭福利政策实践与启示[J]. 北京社会科学,2012(5):108-112.
- [7] 何欢. 美国家庭政策的经验和启示[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2013,28(1):148-156.
- [8] 钟玉英. 国外社会救助改革及其借鉴[J]. 中国民政,2015(18):55-57.
- [9] 刘小敏,杨明,等. 冰岛、瑞典社会福利制度调查报告[J]. 新经济,2013(29):3-5.
- [10] 张莎. 由“补缺型社会福利”向“普惠型社会福利”转变——浅析我国福利制度变革[D]. 南昌:江西财经大学,2012.
- [11] Peter Abrahamson. 和谐理念与福利国家发展:丹麦家庭政策普惠之路[J]. 许晓丽,译. 天津行政学院学报,2014,16(2):100-106.

[责任编辑 朱毅然]