

【社会政策】

我国新时期社会政策中的国家与家庭关系

——理论框架与制度优化

关信平

【摘 要】我国新时期社会政策发展中最重要议题之一是如何进一步优化国家与家庭的关系,以便使国家与家庭在民生保障中更加充分地发挥作用。国家与家庭关系是各国制定与实施社会政策中的重要基础性问题。我国社会政策发展在不同的历史阶段呈现出不同特点。当前,我国在此方面的基本问题是如何从理论和实践上厘清国家与家庭之间的主导责任关系,如何在国家与家庭之间达成合理且有效的责任分工,以及如何优化国家与家庭之间的动态功能关系。在未来的发展中,我国的社会政策中的国家与家庭关系既不应该是“去家庭化”,也不是简单的“再家庭化”模式,而是应该走向国家主导下的“家国衔接与合作”模式。为此,应该本着鲜明的社会主义价值立场,在民生建设领域积极强化国家责任,发挥好家庭在民生保障和服务中的作用,针对具体情况确定国家与家庭在具体民生项目中的责任关系并通过制度协调实现国家与家庭的功能互补与衔接。

【关键词】社会政策;国家;家庭责任

【作者简介】关信平,南开大学社会建设与管理研究院教授、博士生导师。

【原文出处】《社会科学辑刊》(沈阳),2023.5.88~96

【基金项目】国家社会科学基金项目(22BSH140)。

国家与家庭的关系一直是各国社会政策发展重要的理论和实践议题。当代社会政策起源的重要缘由之一就是进入工业化社会以后城市劳动者家庭保障功能的弱化,因而需要国家的介入来加以弥补和替代。各国在社会政策发展的各个阶段上都面临着如何优化国家与家庭关系,以便实现国家与家庭的社会保护综合功能最大化的问题。在未来我国朝向高质量发展和走共同富裕的道路上,还需要不断强化和优化社会政策体系,更好地兜牢民生底线和提高民生保障水平,而其中的关键议题之一是进一步优化国家与家庭的关系。

一、社会政策中国家与家庭关系的基本问题

在世界各国100多年的社会政策实践中,始终面临着如何确定政府与个人和家庭之间责任关系的问题。进入工业化社会以后,普通劳动者面临各方面风险大幅度增加以及家庭小型化带来家庭保障和服务功能弱化的问题,并由此催生了政府干预政策的出台。当代各国政府通过制定与实施社会政策而全面干预民生保障,向民众提供各方面的基本生活保

障和社会服务。但是,家庭在向个人提供生活保障和基本服务方面的功能并没有消失,而是与国家的力量并行,继续在保障个人基本生活需要和提供基础性服务方面发挥着作用。概括起来看,在社会政策理论与实践中国家与家庭的关系问题分为以下方面。

第一方面是国家与家庭之间主导责任关系的问题,即谁是向个人提供保障和服务的第一责任人。国家和家庭都可以并且应该向个人提供保障和服务,但二者在提供保障和服务时应该厘清责任关系,并且这种责任关系应该通过一定的法律或其他正式的制度规范加以确定。如果国家和家庭的责任关系不清晰,将可能会出现二者功能的叠加或缺漏情况,有可能在本来完全可以靠家庭功能发挥作用的领域中国家也提供重复性的保障和服务,从而导致国家公共资源的无效或低效使用;也有可能在家功能已经残缺或弱化的情况下,国家仍然没有及时充分地提供保障和服务,从而在一定领域内出现家庭管不了、国家又不管的局面,导致民生保障出现缺漏,从而引发更加严重的后果。

为此,在制定和实施社会政策的实践中必须合理确定在特定的保障和服务领域国家与家庭谁是第一责任者,从法律和相关制度上明确当个人在某方面遇到靠自己无法解决的困难以及在日常生活中出现所需的基本服务时,应该先由家庭还是先由国家承担提供保障和服务的责任。合理确定第一责任者对于制定和实施社会政策具有重要的基础性作用,因为只有合理确定了第一责任人,社会政策的制定与实施才有明确的方向和目标。如果国家是第一责任人,那么政府就应该建立制度性的社会政策体系,将相关的保障和服务项目直接纳入政府的职责中,在政府能力可及的范围内,通过全面制定和实施普惠性的社会政策项目向所有公民提供必要的保障和服务。但如果家庭是第一责任人,则政府制定和实施社会政策就应该是一种“补缺性”功能,要求首先由家庭来承担责任,政府只为部分功能不足的家庭提供特惠性的保障和服务。

第二方面是国家与家庭之间应该如何达成合理且有效的责任分工。从社会政策的实际运行上看,即使在国家和家庭之间确定了第一责任人后,在许多保障和服务领域中也往往很难完全依赖任何一方“第一责任人”,而是需要国家与家庭之间达成合作,以便结合国家和家庭的力量去提供保障和服务。因此,在社会政策的制定和实施中应该结合各个领域的具体情况,达成国家与家庭之间的合理分工。国家与家庭的分工包括体制外分工和体制内分工。前者是指政府制定和实施社会政策要视家庭的保障和服务功能保有或衰退的情况来设计相应的项目和制度,并确定相应的规模与水平,以便形成政府社会政策与家庭功能之间的分工。后者是指政府将家庭的功能纳入社会政策制度和行动体系当中,建构一种“国家支持(扶助)家庭、家庭保障个人”的行动模式,让家庭在社会政策的行动体系中承担一定的责任、发挥一定的作用。

第三方面是优化国家与家庭之间动态功能关系的问题,即如何形成国家与家庭功能的相互支持效应。国家和家庭承担向个人提供保障和服务都是要付出较大成本的。对国家来说,承担高水平的保障和服务需要调动大量的资源,进而在不同程度上影响经济运行。对家庭来说,承担对个人的保障和服务也意味着要影响其他家庭成员的生活水平,尤其是对家庭人均收入偏低而家里又有残疾人、老年人、重病人等消耗较多的特殊困难人员的家庭来说,家庭保障和服务的相对成本仍然很高,而且既包括经济成本,也包

括心理成本和损失生活质量的成本。因此,一方面国家在向民众提供保障和服务的时候,会希望或要求家庭也能够承担起相应的责任,以减少对国家的依赖。另一方面,家庭(尤其是收入偏低的家庭)则希望国家承担更多的责任,以减轻家庭的压力。在实际运行中,虽然国家和家庭向个人提供保障和服务都具有一定的刚性要求,但从提供保障和服务水平的角度看,二者又都有一定的弹性。在国家没有介入或介入程度较低时,许多家庭都将尽其所能地发挥保障和服务功能。而随着国家介入程度的提高,许多普通家庭也可能产生“搭便车”倾向,将自己本来还可以承担的责任也转嫁给国家,从而导致家庭功能以更快的速度下降,给国家责任带来更大的压力。在社会政策制定和实施中国家与家庭之间这种此消彼长的动态功能关系对社会政策的发展会起到一定负向作用。因此,摆在社会政策决策者面前的一个重要议题是,如何在制定和实施社会政策过程中既能够充分履行国家的主体责任,提高保障和改善民生的水平,又能够有效调动家庭的责任,至少不会弱化家庭的责任,从而形成国家与家庭在保障改善民生中的合力。

二、社会政策发展中国家与家庭关系的历史发展及现状

在社会政策100多年的发展历史上,尤其是在20世纪中叶以来,各国一直在理论和实践上探寻着优化国家和家庭关系的制度和路径。

(一)西方“福利国家”社会政策中国家与家庭关系的发展及现状

从历史发展看,在西方国家的社会政策中国家与家庭的关系既有国别的差异性,也有在不同阶段的变化性。在第二次世界大战以后,西方“福利国家”社会政策实践中形成了高水平的国家福利供给体系。在一些西方国家,国家在福利供给中承担了绝大部分责任。国家通过广泛制定和实施社会政策,几乎囊括了所有的民生保障和社会服务,向全体人民提供“从摇篮到坟墓”的全方位保障和服务。当时“福利国家”的社会政策强调两个重要的原则,一是制度性原则,即国家要作为第一责任人,通过建立完整的国家社会福利体系来保障每个人的基本需要。二是普惠性原则,即尽可能地让国家提供的保障和服务都面向全体社会成员,或某一群体(如老年人、儿童、残疾人等)中的全体成员。在这两个原则下,当时国家的保障和服务项目在很大程度上替代

了家庭的作用,并且在实施路径上大多数项目也是跨越了家庭而直接针对个人的。

西欧“福利国家”社会政策的这种特点既有其优势,又有其不足。其主要优势在于通过国家来向民众提供全方位、普惠性和高水平的保障和服务,可以更好地体现社会政策的公共价值,有更高的再分配效益,不仅能够让广大人民群众切实获得高水平的保障和服务,而且能够更好地促进社会平等。但是,在这种由国家全方位负责的高福利模式下,家庭的保障与服务功能加速退化。国家向个人提供的福利保障越多,人们对国家福利产生的依赖就越大,越是希望国家提供更多,进而不断推高政府的财政负担和全社会的劳动力成本。在20世纪六七十年代经济全球化加速的时候,这种高成本为许多工业化国家带来的负面影响促使许多资本外流,由此带来许多失业和经济发展不景气的问题。^[1]

面对这些问题,新自由主义的理论提出相反的建议。他们主张“福利国家”应退回到补缺性模式,首先让市场机制充分发挥作用,然后让家庭在对个人的保障和服务中发挥更大的作用,而只有在市场、家庭、社区、雇主、公益慈善等主体和机制都难以有效保障的情况下,国家才作为最后出台的角色来提供兜底性保障。新自由主义的主张是大幅度削减政府的社会支出并降低福利水平,这将直接改变许多人已经习惯了的国家保障和服务,使许多群众生活风险增大和生活水平下降,加剧社会不平等。因此,新自由主义的主张未能真正被西方各国政府全面采纳。^[2]

从20世纪90年代起,“第三条道路”的社会政策理论提出了介于传统左右两翼之间的新的发展道路。在关于社会政策中国家与家庭关系的问题上,其基本要求是国家与家庭并存,在保障和服务提供方面共同发挥作用。20世纪90年代以来流行非常广泛的“福利多元主义”主张,政府在制定和实施社会政策过程中应鼓励家庭、社区组织、慈善公益组织、雇主等各类主体也发挥作用。^[3]另外,“福利三角”理论认为,在社会政策制定和实施中,应该合理处理国家、家庭和市场三者间的责任关系,让三方都发挥积极的作用。^[4]

尽管在宏观理论上对国家与家庭的关系基本达成了共识,但要在实践中建立国家与家庭合理分工且有效合作的制度体系仍是一件十分复杂的事情。历史文化、制度体系和社会政策价值观念方面的差异导

致西方国家在此方面的实践路径并不一致。有些国家(如北欧的一些国家)更加重视国家的作用,国家直接向个人提供大量的保障和服务。而另一些国家(如美国)则相反,主要是依靠家庭和社会力量去满足个人各方面的需要,国家的角色被限制在相对较为狭小的领域和相对较低的水平上。还有一些国家(如欧洲大陆的一些国家)介于前两类之间,国家较为充分地发挥作用,同时也努力保留家庭功能,鼓励家庭积极发挥作用,而且国家的许多服务是向家庭提供的,或者是通过家庭而向个人提供的。各国社会政策不同的模式选择都是基于各国的国情,都有其经济和社会基础,并且也都有其价值引领和理论基础。西方各国社会政策中国家和家庭关系的理论与实践发展说明了两个方面的原理:一是在发达工业化国家中,社会政策应该建立在国家与家庭分担责任和相互协调合作的基础上;二是社会政策中国家与家庭关系的具体制度实践要根据本国的具体国情加以建构。

(二)我国社会政策历史发展中的国家与家庭关系及现状

自中华人民共和国成立以来,我国社会政策的发展也经历了国家与家庭关系的选择与变迁。在改革开放之前的计划经济体制下,我国的社会政策是一种三层级的主体体制,即“国家—单位(集体)—家庭”三个层级分担向个人提供保障和服务的责任。其中,国家主要承担制度制定的责任,建立全国统一的社会政策制度体系。在城市中,政府负责向全体市民按计划定量低价提供基本生活资料(粮油棉布等),为每一个城市劳动者安置就业,在城市中建立医疗卫生服务体系和公共教育体系,并在其他主体的责任无法达到的领域中向有需要者提供保障和服务。城市企事业单位和农村集体经济组织承担向其成员提供全方位保障和服务的职责,发挥了重要保障和服务作用。在城市企事业单位中,通过退休金、免费医疗、工伤待遇、困难职工补助、福利性住房、集体食堂以及单位办医疗机构、幼儿园、学校等各种各样的单位福利而为职工构建了一个全面的、普惠的和高水平保障和服务体系,并且部分待遇还延伸到职工家属。在农村中,集体经济组织保障其所属的成员在集体土地上劳动并参与产品分配的权利,在现实条件下保障所有农村居民的基本生活,并且还依托集体经济而建立了基础教育和基本医疗服务体系(合作医疗)。但是,当时的农村还没有普遍建立

养老保险制度,也没有较为完整的育幼和助残服务。在养老、育幼、助残等领域仍然主要依赖家庭。

总体上看,在计划经济体制下国家与单位和集体的保障和服务体系加在一起,构建了一个制度完整且普惠覆盖但具有结构性差异的公共性保障服务体系。其中,城市国有企事业单位职工享有全面的保障和服务,而农村居民和城市“体制外”普通居民享有部分的保障和服务。而在不同的群体中,家庭的保障和服务供给责任也与公共性保障(国家+单位+集体)的责任程度以及国家和单位(集体)的责任成反比关系。在公共性保障服务水平最高的城市国有企事业单位中,家庭对个人的保障和服务供给责任降到了较低的程度,而在农村居民和城市全面所有制之外的普通居民在很大程度上还要依赖家庭的保障和服务。

改革开放以来,我国社会政策经历了较大的变化发展,其中国家与家庭的责任关系也有很大变化。在改革开放后的最初20多年里(20世纪八九十年代),随着农村集体经济的解体和城市国有企业社会职能的弱化,原来的“单位—集体”保障和服务功能大幅度降低,而国家也没有及时弥补单位和集体社会功能弱化所出现的公共保障与服务的功能缺陷,导致广义的国家公共保障服务责任弱化和功能退化。^[5]在这种情况下,保障和服务的责任更多地落在家庭身上,迫使家庭承担更多的责任。^[6]

中共十六大以后,随着科学发展观和构建社会主义和谐社会新发展理念与目标的确立,党和政府更加强调保障和改善民生,社会政策再度得到重视和加强。各级政府通过广泛制定和实施社会政策而直接向民众提供保障和服务,一方面能够快速完善民生保障制度体系,另一方面能够大幅度增加社会支出。经过20年的发展,我国的公共性保障和服务水平得到较大幅度回升,家庭的责任负担相应地下降。从总体上看,当前我国的社会政策基本上形成了国家与家庭分工与合作的结构与机制。但是,在不同领域中国家与家庭的责任关系有所不同。具体来看,在社会政策各个领域中国家与家庭的关系呈现多样化情况。

在“老有所养”方面,国家建立了缴费型的城镇职工基本养老保险和城乡居民养老保险,并正在试点建立长期照护保险,以个人为单位参加。但目前城乡居民养老保险的待遇水平还很低。在养老服务(主要是长期照料)方面仍主要由家庭负责,国家只

向少数没有家庭照料责任人的(特困供养人员)提供免费照料服务,以及为部分符合条件的80岁及以上高龄老人提供高龄津贴等待遇。

在“病有所医”方面体现了国家和家庭的责任分担。在公共卫生和疾病预防、公共医疗服务体系建设、食品药品安全保障以及医疗救助等方面体现了国家的责任。在医疗保险方面是国家、用人单位和个人共同负责投保,医保系统与家庭共同支付医疗费用。

在“学有所教”方面也体现了国家与家庭的责任分担。国家承担了义务教育阶段的主要财政责任,并对各级各类学校中家庭经济困难的学生提供必要的教育救助(如减免学杂费,提供助学金、励志奖学金等),以及向贫困地区义务教育学生提供营养膳食补助。在其他教育层级和领域则是国家与家庭的责任分担。国家向各级各类的教育活动都提供一定的经费支持,以维持教育系统较高程度的公益性,降低全体受教育者需要支付的费用(学杂费)。而家庭要在绝大多数阶段的正规教育类型中负责学生的生活费用以及在基本学杂费之外的必要额外费用,并且在非义务教育阶段承担基本的学杂费。

在“劳有所得”方面,其责任分工总体上看是以家庭保障责任为基础。国家向有需要的人提供基本公共就业服务,建立失业保险和工伤保险,并不定期向企业提供稳岗补贴。但是,国家不完全确保每个人都能获得就业和稳定就业,个人要自己承担求职并获得就业机会的责任。个人失业后由于未参与失业保险或失业保险不足而导致的经济后果一般由家庭承担,国家只向少数经济困难家庭(如低保家庭)提供就业援助,并且通过最低生活保障制度和临时救助制度向少数最困难的失业者提供经济援助。

在“住有所居”方面也是家庭责任占主导,普通个人和家庭都要通过房地产市场去购房或租房。在城市中政府向具有一定经济困难和住房困难的家庭提供租赁补贴或实物保障;通过棚户区改造项目为城镇棚户区居民提供一定的实物安置或货币补偿。在农村则向经济与住房双困户提供危房改造补贴。

在“幼有所育”方面,养育儿童的基本责任在家庭。家庭(父母)要负责儿童基本生活、医保缴费及医疗支出中的自费部分以及0—3岁的托育服务和学前教育费用。政府向有需要者提供妇幼健康方面的公共服务,并在城镇职工中建立生育保险,为适龄儿童提供预防接种、儿童健康管理等儿童健康服务,向学

前教育提供经费资助以降低家庭缴费成本。同时,国家对特殊儿童(孤儿、艾滋病病毒感染儿童、事实无人抚养儿童)提供基本生活保障,为其他一些困境儿童提供相应的救助,并对农村留守儿童提供关爱保护服务。

在“弱有所扶”方面,一般说来,个人遇到各种困难首先需要通过家庭获得保障。只有家庭无法承担的,才能进入政府的社会救助覆盖范围。政府通过各项社会救助制度向符合条件的贫困和低收入家庭提供社会救助待遇;对符合条件的残疾人提供生活补贴、护理补贴、托养服务、康复服务,并且向残疾儿童青少年提供特殊资助,对有需要的残疾人提供职业培训和就业服务。在残疾人事业方面政府有一定的普惠性服务,包括普惠性的无障碍环境建设服务,残疾人文化体育服务以及对残疾人就业、教育和社会参与等方面的维权服务等。

在我国民生保障的各个领域都有政府通过制定和实施社会政策而提供的保障和服务。但各个领域都不是完全由政府负责,家庭在其中也担负着一定的责任,在有些领域中家庭担负的责任还很重要。同时,政府提供的保障和服务大多是直接提供给个人的,但也有一些是提供给家庭的,或者说是需要以家庭为受益单位,通过家庭再去惠及个人。通过过去多年的努力,我国通过在社会政策中不断扩大政府的责任,逐步弥补了家庭能力不足导致的民生短板,但迄今为止我国的社会政策在国家和家庭关系上仍存在问题。在民生保障方面国家责任与家庭责任及其分工合作的制度化水平还不够完善。按照我国宪法和相关法律规定,父母有抚养教育未成年子女的义务,成年子女有赡养扶助父母的义务,夫妻之间有相互扶养的义务。但是我国还缺乏较为完整的法律法规清晰地界定家庭在承担这些保障和服务责任时的具体责任边界、复杂情况处理、家庭成员责任的分担及具体方式以及对不履行或不充分履行责任的应对及惩罚等。同时在家庭成员履行其保障服务职责时还需要得到来自政府、单位、社区等方面的支持,我国在此方面的相关政策和制度规范也不够完善。因此,在实践中常常出现因家庭成员履行责任不够而导致一些弱势人员(尤其是部分老年人、儿童和残疾人等)的基本生活和发展权利受损的情况。此外,现行社会政策的法律基础还不够完善,在一些方面还没有通过法律和行政法规来明确规定政府及其他各方在民生保障方面的责任边界。

总结几十年来发展的情况,如何处理好国家与家庭在保障和改善民生中的责任关系是社会政策发展中的重要基础性和关键性问题。这一问题既关系到政府社会政策的投入水平,也关系到社会政策的结构和制度设计。从投入水平看,在社会政策中加强国家责任需要通过提高财政投入来体现。政府投入水平不足和总体福利水平偏低将导致许多家庭(尤其是低收入家庭)面临多方面的困难。但是,政府社会支出水平增长受多方面因素的影响,很难做到在短期内有较大的增长。因此,比较好的社会政策路径应该是政府保持与经济发展水平相适应的、较为充分的福利水平,在此基础上通过更加合理的福利结构和运行机制形成国家与家庭之间的合力,这既能够充分发挥社会政策的主体作用,又能够维持或激励家庭发挥积极的作用。在经历了过去大致的“去家庭化”和“再家庭化”模式之后,未来我国的社会政策应该走向国家主导下的“家国衔接与合作”模式。此外,在社会政策的具体操作层面,国家与家庭的责任关系还受到各种复杂因素的影响,既有复杂的价值理念影响,也有各国和不同时期家庭情况及经济、政治和社会发展等方面客观情况的影响。因此,在此方面既没有统一有效的固定模板,也没有一劳永逸的解决方法,而是需要在长期的发展中不断地做出分析和调整。为此,我们需要设计未来长期发展的理论与制度框架,并对支撑当前社会政策发展的政策路径开展讨论。

三、我国社会政策体系中进一步优化国家与家庭关系的制度框架

(一)优化国家与家庭关系要本着鲜明的社会主义价值立场

首先,中国特色的社会政策的基本价值观应该是充分体现中国共产党“以人民为中心”的思想。制定和实施社会政策时既要体现最广大人民群众的根本利益,也要充分考虑广大人民群众当前的基本需要;既要充分考虑普通群众各方面的实际困难和需要,又要特别体现对弱势群体的照顾。为此,在社会政策中确定国家与家庭的责任关系应该以最大限度满足人民群众实际利益为准则,重点要有效解决群众急难愁盼的问题,同时也要考虑不断提升民生福祉水平。

其次,具有中国特色的社会政策要坚持公平正义的原则。由于家庭成员之间存在亲情关系和“贡献—收益”交换关系,因此彼此应该承担赡养、抚养、

扶养等责任。但是,每个家庭成员实际履行这些责任的能力是不同的。当一个家庭成员所需要履行的责任超出其能力时,就有可能导致“责任崩溃”,进而损害被保障人的利益。同时,一些低收入家庭可能会因其要履行保障服务责任导致其生活质量进一步下降,这也不符合全社会共同富裕的原则。因此,从社会公平的角度看,家庭应该承担一定的保障服务责任,但这种责任应该是有限度的,并且这种限度应该因家庭而异。因此,在制定和实施各项社会政策时,既要通过家庭责任来体现“贡献—收益”交换和家庭亲情责任原则,更要通过国家责任来体现全社会互济的再分配机制。尤其是在未来推动实现共同富裕的目标下,在制定和实施社会政策中进一步加强国家责任将具有更加重要的意义。

再次,具有中国特色的社会政策要朝向不断提高民生福祉水平的基本目标,在确定国家与家庭责任分担及其相关的制度设计、福利提供、政策运行等方面都要充分考虑不断提高民众生活幸福的基本目标。在制定和实施社会政策中要求家庭分担一定的民生保障和服务责任的主要目的应该是在总体上提高全社会民生福祉水平,而不仅仅是为了减轻政府的财政负担。

最后,具有中国特色的社会政策要有利于高质量发展 and 实现共同富裕。为此,社会政策要通过提升民生保障水平和优化全民社会服务体系来更好地激发社会活力,提高全社会人力资本,降低广大家庭生活风险,进而促进家庭消费水平提升。对普通家庭应通过更加合理的社会政策帮助其解决家庭照料中的各种负担,从而激发其产生更加活跃的就业和创造能力。对低收入家庭则既要重视做好基本生活保障,又要更加重视提升个人和家庭的能力,使其通过就业创业去提升自身收入水平,由此而达成“提低扩中”的全体人民共同富裕效果。

(二)民生保障和社会服务体系建设首先要强化国家的责任

从根本上看,民生保障中的国家责任和家庭责任都是一种对个人生活风险和服务需要的责任分担方式。不同的是,国家责任意味着在全社会范围内共担个人风险和分担服务成本,而家庭责任则只是在家庭范围内共担风险和满足需要。为了促进实现共同富裕和不断提高民众生活品质,我国社会政策发展应该逐步加大国家在民生保障和社会服务方面

承担的责任,以提高社会再分配水平。

当前强化政府主体责任应该主要从两个方面入手。一方面,在确定国家与家庭的责任关系时应强化国家事权责任的原则,即国家应该在确定“国家—家庭”责任关系中承担主导的事权责任。尽管确定民生保障中国家与家庭的责任关系涉及国家与家庭两个方面的主体,但由于众多分散的家庭无法结合成一个具有谈判能力的统一主体,因此在确定国家与家庭双方责任的过程中无法通过双方主体(或主体的代表)共同讨论协商的方式来完成。同时,国家(包括立法和行政部门)是最高的公权力,在国家之外也没有一个超越国家之上的具有更高权威或协调能力的主体,因此无法通过任何一个第三方来制定相关的规则。因而,这一过程只能由国家来承担。其中,国家既是制定规则和维护规则的主体,也是受规则规制的对象,因此国家要站在超越各种利益冲突的角度,通过对广大人民群众长远利益和眼前利益的综合分析和对普通家庭与特殊困难家庭之间的利益协调来制定最佳责任分担制度,并监督其执行。

另一方面,应该进一步加强和优化社会政策,在具体的民生保障和社会服务供给实践中体现更多的国家责任,为提高民生福祉做出更多贡献。加强民生保障的重点是要抓好民众急难愁盼的问题,而关键是要针对各类家庭功能的不足加以弥补。对中等以上收入家庭重点是要帮助他们解决家庭照料,包括育儿、养老、助残等方面的难题。而对低收入家庭则更要注重为其提供各方面的基本经济保障和增能服务。一方面应该进一步扩大在老有所养、幼有所育、残有所助等方面的社会化服务,帮助普通家庭解除生活中的困扰,尤其是妇女所面临的照料与职业发展的矛盾。另一方面要扩大针对各类困难群众的社会救助和社会福利服务的覆盖面,让更多困难群众能够得到帮助,以提升他们个人与家庭的潜能。

(三)通过优化家庭政策而发挥好家庭在保障和服务中的作用

在当代社会中,家庭是一个复杂的现象。人们通常认为家庭是社会的细胞,是组成社会的最小单元。中国传统文化较为注重“家国同构”,因此要求家庭承担社会责任,发挥社会功能,包括向个人提供保障和服务的责任和功能。但是,从民众实际生活要求看,家庭更多的是基于血缘和姻缘关系、在亲情纽带连接下的生活共同体,其最重要的价值在于能

够给个人以亲情关爱和稳定的生活环境。在当代社会化大生产的制度背景下,家庭所具有的经济和保障功能正在逐步降低。从未来经济社会发展趋势看,家庭的功能将越来越集中于以提高生活品质为目标而向其成员提供亲情为基础的生活环境和互助,而在民生保障中的作用将越来越多地被国家所替代。但是,在我国现阶段经济社会发展的现实条件下还应该注重保留并发挥家庭的保障和服务功能。

当代社会中家庭发挥保障和服务功能主要是基于家庭成员之间的交换和亲情关系。应该根据实际情况去确定家庭在向其成员提供保障和服务中应该承担的责任。在一般的道德伦理层面上,可以积极倡导家庭为有困难的家庭成员承担保障和服务的道义责任。但是,在法律层面上则应该为家庭承担保障和服务确定必要的责任边界。家庭在保障和服务方面的责任边界应该以其在经济和人力方面能够承担起相应责任的可行能力为依据。可行能力边界下家庭责任的具体含义是:家庭承担向其成员提供保障服务的责任不应使其家庭正常生活功能受到严重影响,并且不能使家庭因承担保障和服务的责任导致家中其他成员陷入生活和发展困境。这里的“生活困境”包括严重影响家庭成员的就业、学习和正常生活,以及家庭人均可支配收入跌到低收入标准之下。

在此基础上,我国的社会政策和家庭政策应该从发挥家庭作用、缓解家庭困难和提升家庭能力三个维度着手。第一,政府在制定和实施社会政策时要积极发挥家庭的作用。针对各类家庭的特点,在其可行能力范围内充分发挥家庭在为其成员提供经济保障和满足服务需要方面的作用。在适合家庭发挥作用方面,国家不要简单地越俎代庖;但国家也不要强行要求家庭承担力所不及的责任,而是应该通过制度化的方式确保在超出家庭可行能力之外的保障和服务责任能由政府承担。因此,关键的问题是要确定家庭保障与服务可行能力的标准,其中包括家庭经济能力标准(家庭人均收入水平)和家庭劳务能力标准(能够提供照料服务的劳动力)。在经济方面,过去事实上是以低保标准为家庭可行能力的经济标准,只有家庭人均收入低于低保标准的才可以按规定从国家获得相应的现金救助和必要的服务救助。而相对于未来实现共同富裕的目标而言,过去的低保标准显然太低了,应该设立新的相对贫困标准(或者称“低收入标准”)作为家庭承担保障和服务

的可行经济能力标准。对于低收入家庭或收入偏低且缺乏劳动力的家庭,包括因承担家庭经济保障和照料服务而陷入低收入的家庭,应该免除其承担家庭保障的责任,由政府为其成员提供兜底保障。

第二,国家要注重缓解家庭面临的各种困难,其中最基本的是家庭照料服务方面的劳务困难和家庭经济保障方面的困难。对普通家庭来说,承担对家庭成员一定的保障和服务虽然不至于导致其陷入相对贫困或低收入,但在很多情况下也会给家庭经济与生活带来压力。为此,应该根据各类家庭的实际困难情况,分别通过扩大养老、育儿、助残等方面社会服务供给和(或)加强经济保障等方式去缓解家庭面临的各种困难,包括年轻人家务劳动与职业发展方面的矛盾,从而提高普通家庭的生活质量,并有助于在家庭和职场中提升男女平等水平。

第三,国家要注重提升家庭的服务能力。随着经济、人口、社会等方面的发展,人们越来越需要高质量的服务,因而对家庭服务能力的要求越来越高。但同时许多家庭普遍存在服务能力不足的缺陷,在养老、育幼、助残等方面面临各种风险和困难^[7],因此需要通过政府和社会的介入来帮助家庭提升其服务能力。一方面,要通过更多更好的家庭服务知识普及、辅助性家庭服务、科学技术等方面的服务去帮助普通家庭做好养老、育幼和助残等方面的服务。另一方面,要特别关注针对困难群众的心理调适、社会融入和能力提升等方面的服务,以提升其家庭动力。此外,要通过社会工作的参与而向家庭照料者提供更多的服务,包括提供专业知识与技能辅导,也包括提供“喘息服务”等,以帮助家庭照料者胜任照料工作,进而平衡家庭照料与家庭、个人生活,使家庭照料得以高质量持续。

(四)针对具体情况确定国家与家庭在具体民生项目中的责任关系

各类家庭在各个方面向家庭成员提供经济保障或照料服务的能力有高有低,因此在社会政策的制定和实施中,应该根据不同家庭在提供经济保障和照料服务方面责任能力的高低实行有差异的责任模式。在不同的民生保障与服务领域中,针对不同的人群,这种责任组合与保障服务效果之间的关系会有所不同。因此,在制定和实施社会政策中确定国家与家庭责任时,应该根据具体领域的实际情况,既要考虑普通家庭的能力和需要,也要照顾特殊困难家庭的需要,通过合理确定国家与家庭之间的责任

分担而实现国家与家庭责任的综合性效果最大化。

一般说来,针对低收入家庭需要,国家在其基本生活保障方面应承担更大的责任。对低收入家庭首先应该由国家提供各方面的兜底性保障,确保低收入家庭成员在各个方面能够满足基本需要,并通过兜底保障、能力提升和动机激励的组合手段来提升其经济能力,缩小收入和实际生活的差距。此外,对于低收入家庭中的照料等服务需要,可以通过政府资助纳入一般性的社会服务体系。对其中还有一定富余劳动力的低收入家庭,也可以采用社会救助与家庭服务相结合的方式,通过政府资助照料者而既增加家庭收入,又能更好地发挥家庭照料者的作用,提高家庭照料能力。

对于中等收入以上的家庭,应该积极发挥其家庭经济能力,做好对家庭成员养老、医疗等方面的补充性经济保障,并且在家庭服务领域也可以通过政府与家庭共同付费的方式来增强资源筹集能力,从而以较快速度扩大科技运用,推动高质量服务产品的普及,让广大老年人、儿童、残疾人能更多受益。

(五)通过制度协调实现国家与家庭的功能互补与衔接

国家责任与家庭责任都能发挥向有需要的个人提供保障和服务的作用,但国家与家庭责任之间不同的组合会产生不同的保障和服务效果。因此,确定民生保障中国家与家庭责任分担制度应该本着民生保障实际效果最大化的原则,努力做到制度协调、功能互补、相互加强、共增福祉。

一是要在国家责任与家庭责任之间达成较为有效的制度协调。首先是要对国家责任与家庭责任加以较为严格的制度化规范。当前我国对家庭责任的制度化规范还不够,在很多方面还停留在伦理道德或一般性的法律原则要求层面,在实际操作中难以严格要求。应该进一步将需要家庭承担责任的内容纳入具体的法律法规体系中,并规定具体的操作细则,包括对各种条件下家庭责任边界的差异化规定,以及为难以承担相应责任的家庭提供豁免和救济的标准及措施等。应该将家庭保障与服务责任规范纳入政府社会政策的具体规定中,使国家责任与家庭责任能够高度衔接,避免出现保障服务遗漏或重复并且防止出现制度冲突。

二是要注重在国家责任与家庭责任之间达成较为有效的功能互补。国家与家庭在提供保障和服务方

面各有优势,又各有短板。在国家与家庭保障和服务的制度设计中应该注重使双方达成一定的功能互补关系。在具体操作中,既要注重通过国家的力量去替代家庭功能的不足,同时也需根据实际情况来要求和帮助家庭在其能力优势的领域中承担起相应的责任。

三是应该通过制度优化实现国家与家庭保障服务能力的相互加强。为此,制定和实施社会政策时要注意避免出现国家与家庭之间此消彼长的动态关系,而应努力实现国家和家庭功能的同时最大化。为此,要通过合理的制度安排和较为精准的责任结构,使国家和家庭两方面主体责任都得到加强,从而达到“一加一大于二”的效果。

四是要着眼于通过制度优化来达到福祉共增的实际效果,而不是福祉零和。通过国家与家庭的制度协调和行动合作从总体上提供更高质量的民生保障和服务,以全面提高民生福祉水平,让人民群众生活得更加安全、更加方便、更加充实。

在未来的发展中,我国社会政策中的国家与家庭关系既不应该是“去家庭化”,也不是简单的“再家庭化”模式,而是应该走向国家主导下的“家国衔接与合作”模式。为此,我们应本着鲜明的社会主义价值立场,在民生建设领域积极强化国家责任,发挥好家庭在民生保障和服务中的作用,针对具体情况确定国家与家庭在具体民生项目中的责任关系,通过制度协调推动实现国家与家庭在社会保障服务方面功能的互补与衔接。

参考文献:

- [1]Fritz W. Scharpf, Vivien A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, New York: Oxford University Press, 2000, pp.3-6.
- [2]刘玉安:《告别福利国家?——西欧社会政策改革的大趋势》,《当代世界社会主义问题》2014年第3期。
- [3]雷雨若、王浦劬:《西方国家福利治理与政府社会福利责任定位》,《国家行政学院学报》2016年第2期。
- [4]彭华民:《福利三角:一个社会政策分析的范式》,《社会学研究》2006年第4期。
- [5]徐月宾、张秀兰:《中国政府在社会福利中的角色重建》,《中国社会科学》2005年第5期。
- [6]彭希哲、胡湛:《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》,《中国社会科学》2015年第12期。
- [7]白维军:《家庭养老的风险标识及其治理》,《社会保障评论》2021年第4期。