

研究信息简报

2013 年第 8 期

总第 139 期

全国妇联妇女研究所编

2013 年 12 月 5 日

编者按：家庭是社会的细胞，也是每个人生活的重要场所。家庭和谐不仅关乎每个人的生活幸福，而且关乎社会文明进步，国家繁荣昌盛。习近平总书记同全国妇联新一届领导班子集体谈话时强调家庭建设的重要性。我国人口发展“十二五”规划也明确提出“建立和完善提高家庭发展能力的政策体系”的要求。全国妇联将进一步深化家庭工作作为贯彻中国妇女十一大精神的重点工作任务之一。这都说明了在建成中国特色社会主义小康社会过程中完善家庭政策的必要性。深入研究中国改革开放过程中的家庭状况及变化，借鉴相关国际经验，制定和完善适合中国国情的家庭政策是我国全面深化改革的题中应有之义。本期简报介绍部分国家家庭政策的主要内容，供研究和决策参考。

部分国家家庭政策的主要内容及几点启示

☆ 部分国家家庭政策的主要内容

☆ 几点启示

家庭是社会的细胞，也是每个人生活的重要场所。家庭和谐不仅关乎每个人的生活幸福，而且关乎社会文明进步，国家繁荣昌盛。因此，通过制定家庭政策引导社会发展方向，实现社会领域治理，历来是各国政府关注的重点。总的来看，目前各国家庭政策的主要发展趋势是稳定家庭、维护家庭成员平等权利以及增加家庭福利，其中既有使所有家庭普遍受惠的家庭补贴和税收优惠政策，又有旨在促进妇女广泛参与社会发展的家庭平衡政策，还有专门针对儿童的照料和保护政策，以及应对老龄化的养老政策。

下面以部分国家为例，分别简介相关经验和做法，并对制定和完善适合中国国情的家庭政策提出几点思考。

一、部分国家家庭政策的主要内容

为了应对家庭及其成员面临的各种挑战，许多国家采取了不同的措施。一方面，以家庭为单位的补贴和税收优惠政策旨在广泛地增加一般家庭的福祉，并给予困难家庭更多的优惠倾斜；另一方面，针对家庭不同成员的不同需求和困难，特别是妇女面临的工作与家庭照料的矛盾、儿童和老年人的照料等议题，许多国家推行了平衡工作与家庭政策以及保护儿童和老年人的一系列政策措施。

（一）家庭补贴和税收优惠政策

许多国家积极推行家庭补贴和税收优惠政策，包括税收减免、子女补贴和特殊家庭补贴三部分，将其作为提高家庭收入、增强家庭应

对各种经济风险能力的有效手段。德国、法国、美国、日本等国家都不同程度地实行了相关政策。

德国用直接的家庭补贴金和间接的税收转移等措施来改善家庭的收入状况。2001年，德国用于家庭政策方面的资金为1800亿欧元，占当年国内生产总值的9%，支付了家庭抚养孩子成本的46%。不仅如此，德国还设立了特殊家庭补贴，为贫困、伤残、单亲等特殊家庭提供支持。例如，对父母双方没有工作或尚处于接受工作培训阶段的家庭，以及单亲、或者父母中有疾病、伤残情况的家庭，设置了孩子的抚养补贴，每年给每个14岁以下孩子最高补助达4000欧元，这笔补贴占孩子抚养总费用的2/3；15岁及以上的孩子每年可获最高补助600欧元，占孩子抚养总费用的1/5。

法国形成了较为完善的、针对家庭的各项补贴政策体系，其中包括生育津贴、入学津贴、对单亲和贫困家庭的补贴政策。为尊重母亲照料孩子特别是幼儿的劳动价值，法国为留在家庭照看3岁以下幼儿的母亲发放生育津贴，除此之外，每个月还可以再领取300欧元，直到孩子年满3岁为止。为了减少家庭在子女教育方面的经济负担，确保孩子们都能受到普及教育，法国政府对3-6岁幼儿实行免费教育制度；对6-18岁青少年无论是在公立还是私立学校就读均发放入学津贴。除了对一般家庭进行这些普遍的补贴政策外，法国政府还给困难家庭特殊的福利，如给日益增多的单亲家庭发放针对单亲家庭的补贴及针对贫困家庭的“就业团结收入制度”补贴。“就业团结收入制度”

来源于 1989 年建立的最低收入社会救济金，规定低于最低标准收入的家庭能够获得政府补助。特别值得关注的是，在计算家庭户收入最低标准时，法国关注各种类型的家庭，把单人户的家庭也纳入其中。目前就业团结收入的标准为单人户 410 欧元/月、二人户 620 欧元/月。

除了欧洲福利国家之外，其它后工业国家也采取了类似的家庭补贴和税收优惠政策。美国推进家庭税的税制改革，执行“所得收入赋税返还金法案”，以降低低收入与中等收入家庭的税收负担。税收减免成为美国家庭福利政策的核心内容。日本也是如此。总之，这些税收优惠、子女补贴和特殊家庭补贴政策，起到了增加家庭收入、减轻家长养育子女负担、保障子女基本生活需求、特别是扶助弱势贫困家庭的作用。

（二）平衡工作与家庭，鼓励女性就业与再就业政策。

许多国家为促进工作和家庭责任的平衡，制定和实施了包括鼓励女性工作、生育津贴制度、父母育儿假等在内的一系列政策，以鼓励女性就业和男性分担家庭照料责任。

在瑞典，自 20 世纪 60 年代起，政府一直鼓励妇女参加工作，使瑞典妇女的就业率高于其它一些后工业资本主义国家，1986 年已有 89.8% 的年龄在 25-54 岁的瑞典妇女在劳动力市场上就业。为鼓励男女平等就业，瑞典政府积极推行父母休假保险制度。其中规定女性和男性共同享有休假权利，法律保护夫妻双方可根据自己的意愿和需要分

配休假的时间。有新生儿和刚刚领养孩子的父母均可享受带薪假期，在此期间，父母休假一方的工作和工资待遇不受任何影响。

在德国，政府积极推动妇女进入劳动力市场。到 2005 年德国女性的就业率已达 60%，只略低于同期德国总体就业率的 65%，女性收入也已接近家庭总收入的一半。为鼓励妇女就业，德国规定父母双方都有权要求享受照顾孩子的父母假，最多可以休息 3 年。父母有权自愿决定谁享受父母假期，或父母可同时享受此权利。无论父母哪一方或父母双方同时享受父母假期，仍可每周做 30 小时的兼职工作。为了使相关规定得以实施，德国规定每一个满 15 个正式员工以上的企业，必须接纳兼职人员；在父母假期期间，企业或公司无权解雇休父母假的雇员（若企业在此期间破产，联邦法律有另行规定）。父母假期结束后，雇员有权回到其原工作岗位或与其原岗位等值/等职的工作岗位，以防男女职员因休父母假被降到一个比以前级别低、待遇低或与职业品质不相符的工作岗位。

日本政府也高度重视旨在促进妇女发展和性别平等的家庭政策，缓解工作与家庭冲突，在内阁府设立了“推进工作与生活平衡室”，专门调查和解决工作与生活冲突问题，利用各种媒体广泛宣传工作与家庭平衡理念，制定并完善育儿休假制度，颁布《育儿护理休假法》。该法规定不论男女，只要是养育不满一岁婴儿的全日制从业人员均可向工作单位提出休假，单位不能拒绝，也不能以此为由予以解雇。该法

还将缩短工作时间照看孩子的期限由孩子 1 岁提高到 3 岁。为了鼓励妇女就业，政府在大城市中设立专门提供计时工作岗位的职业介绍所，出台了《支援妇女再就业计划》、《新雇佣战略》，尤其为因生育孩子而中断就业的女性提供再就业的综合性援助。

美国推行的“家庭假期”的法律规定，任何员工可以因产假、照顾产假、照顾家庭成员生病等原因，向雇主请长达 3 个月的假期，而雇主仍必须保留员工的职位。英国政府也鼓励雇主做出有利于职工行使家庭责任的工作安排，推行家庭休假制度和弹性工作时间。

（三）儿童照料和保护政策

家庭政策的一个重要目标就是关注儿童发展，保护青少年成长。许多国家为推进立法，建立了明确的管理体系和监督机制，针对学龄前儿童设置了集看护、教育、营养、健康为一体的照料和保护体系。

瑞典已将学前教育完全纳入到早期教育体系之中，其儿童照料体系兼具普适性和特殊性。1975 年设立的《学前教育法》要求为年满 6 岁的儿童提供足够的学前教育场所，要求在 1976-1980 年施行期间创立 10 万家以上的日托照料机构。瑞典政府为日托服务提供了税收支持，在 1986 年就有 31% 的 2 岁以下孩子和 57% 的 3-6 岁孩子入托。公共托儿所包括日托中心和注册的家庭服务中心，一般是由当地社区组织开办，享受政府给予的补贴，父母只需支付 10% 的费用。特别值得提到的是，单亲家庭的孩子在托儿所机构短缺的地方享有优先入托权。

德国、意大利均制定了看护体系法案，建立了儿童看护体系。根据德国儿童看护服务体系法案，从 2005 年起政府每年提供 15 亿欧元给地方政府，用以扩大针对 0-3 岁年龄组儿童的日间托儿机构，同时为 3-6 岁年龄组的儿童提供非全日制的儿童看护服务。2007 年，德国政府又决定到 2013 年将接收未满 3 岁儿童的保育园数量增加 3 倍。家庭有选择的权利，不入园的家庭可拿到 150 欧元的现金补助。意大利在儿童看护法规中明确规定，在全国范围内建立起针对 0-3 岁儿童的看护体系，明确规定中央和地方政府的责任，并设立了用于服务的社会基金。

日本政府不但每年增设保育所数量，实行“将等待入托儿童降为零的战役”，还鼓励设立公营、私营保育所，积极出台相关措施来改善保育设施，延长保育时间，如推广休息日保育、临时保育、夜间保育等。

（四）应对人口老龄化政策

因生育率下降和寿命延长引起的人口老龄化已成为全球现象，并将对人类生活的诸多领域带来深远影响。许多国家为积极应对老龄化，尝试了一系列使老年人口特别是老年妇女受益的政策措施。

法国政府一方面激励有劳动能力者继续工作，延长退休年龄，实行弹性退休制度，设法推迟整体社会“衰老”期；另一方面，对老龄人口实行个性化养老补贴。对 60 岁以上的有部分生活自理能力的老

人，政府根据评估的失能等级发放相应的照顾补贴。在具体实施服务过程中，政府买单社会服务，与多个社会服务公司签订协议，受益人可以从中选择。政府资助部分由全国养老保险基金管理局及其分支机构承担；除此之外，个人也需缴纳一部分资金。目前，该计划共有 110 多万人受益。

美国 1935 年通过了以养老保险为主体的《社会保障法案》，之后又颁布了《美国老年人法》和《禁止歧视老年人就业法》，以保障老年人的合法权益。美国政府实行社会保障退休金计划与私人退休金计划相结合的措施，并制定了提高法定领取退休金年龄的政策，规定领取退休金的法定年龄每年提高两个月，平均退休年龄上升到 67 岁。同时，取消了强制性退休年龄的法律规定，禁止强制 70 岁以下的雇员退休。

日本 1941 年制定了《雇员年金保险》，这是关于养老保险制度的首次立法；1954 年又制定了《国民养老金法》；为使养老金制度更加公平和稳定，1985 年制定了新的养老金法，并以促进性别平等为目标改革养老金制度。以往养老金政策基于男主外、女主内的理念，以结婚 40 年夫妇为标准，将妇女定位于“专职主妇”，通过婚姻得到丈夫的养老保险。改革后，养老保险制度的基础变为双职工家庭，妇女同样通过就业缴纳和享受养老保险。同时，考虑到妇女对家庭的贡献，“专职主妇”离婚时仍可分割丈夫厚生年金¹的一半。此外，政府还出

¹ 厚生年金是日本的一种保险，类似于中国的养老保险。

台政策解决老年人的照料和护理问题。1989 年制定了推动老年人保健福利事业发展的“黄金计划”，决定 10 年内投入 6 亿日元，增加老年人的社会福利设施和为低收入老年人提供家庭照料和护理服务。在 1995 年日本公布的《重新构建社会保障体制》的报告中引入护理保险，把护理服务纳入到社会保障体系中。

富有儒家文化传统的新加坡制定了“家庭为根”的法规政策，重视家庭在养老中的作用。为了倡扬居家养老，新加坡在住房政策上鼓励多代同堂，规定年轻的单身男女不得购买组屋（即政府公屋）；但如果与父母同住，不但年轻单身男女可以获得购房资格，而且在评估购房资格时以最低收入的父母或子女为准，父母或子女一方收入不超过 2500 新元即可申请，而不必计算总收入，并且三代同堂则可优先解决住房问题。若不与父母居住，但子女所购住房距父母住房 1 公里之内，政府将给予 1 万新元补贴。另外，考虑到年轻人希望有自己独立空间的实际情况，政府专门设计了一种三间一套和一间一套相连的新组屋，让子女与老人毗邻而居，既方便子女照顾老人，也使年轻人有相对独立的空間。同时，新加坡积极发挥社区的老龄服务功能，在全国共设立了 36 个家庭服务中心，基本上 2-3 个社区就有一个家庭服务中心。

以上的许多养老措施虽然没有把妇女独立出来，但是考虑到女性寿命长于男性的现实，养老制度的完善无疑使女性更多受益。

二、几点启示

我国党和政府高度重视家庭和谐稳定，将其作为社会文明进步和国家繁荣发展的重要内容。习近平总书记同全国妇联新一届领导班子集体谈话时强调家庭建设的重要性。我国人口发展“十二五”规划也明确提出“建立和完善提高家庭发展能力的政策体系”的要求。全国妇联将进一步深化家庭工作作为贯彻中国妇女十一大精神的重点工作任务之一。这都说明了在建成中国特色社会主义小康社会过程中完善家庭政策的必要性。

上述相关国家的政策，对于适应我国全面深化改革的形势和新要求，深入研究我国家庭状况和变化，制定和完善适合中国国情的家庭政策，具有一定的参考价值。

一是适当加强面向家庭的普惠性经济支持，以普遍增强家庭抵御风险的能力。

目前，我国对家庭的福利性经济支持主要表现为“补缺型”政策模式，以扶助贫困弱势家庭为主。然而，随着社会变迁的加剧，家庭功能存在整体上弱化的趋势，应适当加强面向家庭的普惠性经济支持，以普遍增强家庭抵御风险的能力。可借鉴国外部分国家的经验和做法，如税收优惠、子女补贴、养老补贴等福利保障政策，以维护家庭稳定和帮助家庭履行相关职能。

二是加大对贫困弱势家庭的扶助力度。

我国已经建立起扶助贫困弱势家庭的政策体系，但相关政策对于

新形势的适应性以及实施中的有效性需要评估，并在评估的基础上进一步加大扶持和保护贫困弱势家庭的力度。特别是针对经济转型期新增的贫困家庭和人口，加大对孤儿监护人家庭、残疾人家庭、留守、流动人口家庭以及其他贫困弱势家庭的经济补贴和社会支持。可借鉴国外的特殊家庭补贴政策，加大对贫困弱势家庭的扶助力度。

三是倡导男女平衡工作与家庭，出台鼓励妇女就业和鼓励男性分担家庭照料责任的政策措施。

虽然我国制定和实施了包括女性就业支持、生育保险、女职工劳动保护、父母育儿假等方面的法律法规和政策，但执行实施缺乏力度。加上平价、优质的托幼和养老等面向家庭的社会服务比较缺乏，妇女因生育影响工作和事业发展的现象仍然显著。为了缓解职业妇女在事业和家庭上的角色冲突，鼓励父亲分担照料责任，可参考瑞典、日本等国家促进父母共同承担家庭责任、平衡工作和家庭等制度，鼓励男女共担家庭责任、共享天伦之乐、共同追求事业发展。

四是全面建立儿童照料和保护体系。

我国高度重视儿童的保护与发展，努力提升儿童福利水平，积极发展托幼事业。但是，近年来托幼服务越来越多地以市场为主导。虽然市场化的运作使父母能相比以前为子女选择多样化的服务，但也加重了家庭的经济负担，使普通家庭，特别是贫困家庭难以获得有质量的托幼服务。借鉴国外的经验和做法，因地制宜地建立针对学龄前儿

童的集看护、教育、营养、健康为一体的儿童照料和保护体系。在此过程中，应适应全面深化改革的新要求，在发挥市场配置资源的决定性作用的同时，更好地发挥政府的作用。加大对托幼服务等社会服务的公共投入，引导和支持面向普通家庭的托幼服务。

五是积极应对人口老龄化，完善养老服务体系。

中国政府和社会各界高度重视并积极应对人口老龄化带来的各种挑战，在法规政策、制度建设、改善老年福利、完善养老服务体系等方面取得了很大进展。但是，我国在保护老年人权益和为老年人提供服务方面仍然存在很多不足。可借鉴国外部分国家的做法和经验，重视开发老年人力资源，在退休制度改革中实行弹性退休制度，允许劳动者在规定范围内灵活选择退休年龄和退休方式等。同时，逐步建立健全覆盖城乡居民的多支柱老年经济供养体系、多层次医疗保障体系和多元化老年照护服务体系。