

家庭赡养与社会保障的功能

互补

从社会制度变迁的观点看，20世纪全球最重大的发展之一就是社会保障制度的普及。本世纪初只有少数几个欧洲国家通过立法建立了社会保障制度，到1995年，全球已经有165个国家和地区建立了程度不同的社会保障制度。

在人类社会制度变迁的历史上，与政治制度、经济制度相比，社会保障制度是年轻的。与家庭制度相比，社会保障的历史就显得更短。

有一种观点认为，家庭也属于社会保障的范畴，甚至出现所谓家庭保障的概念。这种提法根据不足，从制度角度看，二者有着本质的区别。家庭作为社会生活的细胞，是以婚姻为纽带形成的。家庭制度是人类社会形成最早的制度形式，除了与社会保障重合的功能部分外，还有生育甚至生产等极重要的功能。社会保障的基本特点是国家参与的再分配，这与家庭制度的特点是不相容的，不能将二者混为一谈。

但是从功能意义上看，两种制度有着共同之处，这就是为老年、儿童、妇女、残疾人、病人等需要帮助的人们提供生活保障。无论这种保障是通过家庭赡养关系实现，还是通过社会保障制度的社会再分配关系来实现，其结果都是一样的。正是在这个共同点上，我们来讨论二者的关系。

第一，在社会保障发展的历史上，出现过向家庭职能渗透的取向

西方国家在20世纪初前后迅速建立社会保障制度，最初并没有跨越家庭的界线。保障的对象基本上是对劳动者，然后再由劳动者对其家庭成员承担责任。形成两种制度明显的分界。

但在第二次世界大战后，一些国家推进国家福利，国家跨越家庭边界，直接向儿童、妇女、老年人承担责任，向他们提供各种福利。老年人只要达到一定年龄要求，就可以享有一份基本的养老金。儿童出生时，由国家提供奶品及婴儿其他用品的费用，上学实行免费教育，甚至还提供免费午餐。

最明显的是所谓家庭津贴福利，它是国家跨越劳动者而直接向其家庭成员承担责任。到1995年，世界上有81个国家和地区建立了这项福利，给未成年人提供现金待遇。家庭津贴的建立，使国家代替劳动者对其家属承担部分赡养责任。

此外，社会服务的发展，使得原来许多由家庭承担的照

顾职能，也由社会服务机构提供。在社区中，建立了各种服务中心，为人们提供各种服务，例如老人、残疾人的日托照顾以及上门服务。这些服务机构都是非赢利性的，虽然在大多数情况下有收费，但往往低于成本，具有一定的福利性。

第二，国家越来越难以替代家庭的赡养功能

首先，从成本角度看，国家福利向家庭的渗透，需要大量的资金，因此往往只有那些经济水平发展较高的国家，才有可能支撑这么高的成本。因此高收入的国家基本上都建立了家庭津贴制度，而低收入国家只有极少数建立这项制度。

实行高福利政策，国家面临越来越大的财政压力。西方许多国家用于福利的支出已占国民生产总值的百分之二十至三十，占财政支出的百分之五十以上。因此从70年代末开始，许多国家开始对福利政策进行反思，进行非福利化，首当其冲的就是重新思考国家与家庭的关系，逐渐把责任向家庭转移，以减轻国家的财政压力。

围绕这个思路，80年代英国进行了一系列改革，例如取消中小学校的免费午餐，把大学的奖学金改为贷学金，提高社区服务的收费。美国的福利虽然不及一些欧洲福利国家，但也开始促进社会服务市场化。

其次，从受益人的需要看，它包括生理、安全、情感、社会交往及自我实现等不同的层次。家庭赡养，意义不仅在于满足衣、食、住、日常生活照顾等生理方面的需要，还同时建立了家庭成员之间经常的互动，对于满足交往及情感体验方面的需要起到不可替代的作用。

国家与社会向家庭赡养功能的渗透，主要满足人们生理上的需要。尽管社区服务在保持人们社会网络联系方面尽了很大努力，但终究要以家庭为依托，不可能替代家庭的作用。

第三，家庭赡养的机制比国家强制的再分配更有效率

家庭赡养的实质是人的生命周期权利与义务的实现。在未成年期有受抚养的权利，在劳动年龄期间则有赡养老人的义务，进入老年后又有接受子女赡养的权利。这种生命周期在家庭内部通过代际的权利和义务关系而得到完成。

这个过程是靠感情维系的，这一点与社会保障制度不同。社会保障制度也体现出代际之间的权利与义务关系，未成年人享受纳税人提供的福利，长大工作后成为纳税人，开

始尽义务,到老年又享有福利的权利。其机制是通过国家的强制手段。而家庭完成这个过程,往往是靠家庭成员之间长期共同生活形成的情感,因此有自觉性,出于自愿。此外,社会再分配还会出现转移支付过程的管理成本,而家庭赡养没有这项成本。

家庭纽带的作用,还得到了道德力量的强化。道德与法律不同,不是靠国家的强制力量实行,而是靠人们的自觉行动,基于良心的约束。这种道德观念不仅是一种自上而下的倡导,而是人们在日常生活中长时间形成的。

中国有处理家庭关系的传统道德,特别是形成了以孝为基础的敬老伦理。而且中国的伦理观念比较强调家庭整体的利益与价值,强调家庭成员之间的互助,这一点,对于家庭的稳定性以及家庭在完成赡养功能方面的作用是巨大的。

与国家进行的社会再分配相比,家庭赡养显示出两大优点。其一,行为动机不一样,养儿防老带有一定的功利性,而不是单纯的尽义务,因此动力强。其二,存在着情感及道德维系,使赡养成为自愿自觉的行动,不需要外力的干预,从而可以保证效率,也不增加外部管理成本。

第四,确实有很多贫困家庭,难以承担赡养责任,需要国家和社会的帮助

贫困问题是全球面临的问题之一,在发展中国家,这个问题就更为严峻。中国政府从80年代中期以来就特别重视对贫困人口的扶助。按照各地政府制定的贫困标准,目前全国贫困人口近6000万,主要分布在农村。近几年城镇由于国有企业不景气,长期积累的冗员过多的矛盾在企业制度改革中日益突出,出现大量下岗人员,企业只发给少量的生活费,于是出现了新的贫困群体。

在这样的背景下,中国开始注重发展社会救助,当家庭不能承担赡养职能时,由政府提供最后的帮助。过去中国的社会救助制度主要面对所谓无劳动能力、无收入、无生活来源的“三无”对象,包括老人、残疾人、儿童,与家庭责任形成明显的分界。新的社会救助制度开始对贫困家庭提供帮助,通过经济状况调查,只要家庭人均收入低于当地规定的最低水平,就纳入社会救助范围。1997年全国有200多个市、县建立了城镇居民最低生活保障制度,还有的地方开始探索农村最低生活保障线。毫无疑问,这项制度的建立,弥补了家庭能力的不足。

第五,人口结构与家庭结构正在发生剧变,也在一定程度上削弱了家庭的职能

这种形势在中国特别严峻。1992年中国60

岁以上老人占总人口的9.05%。到2000年将占10.17%,预测到2030年左右人口老龄化高峰到来时,将达到18.15%。与老龄化并存的是家庭结构的变化。中国从70年代末以来推行独生子女政策,长期实行下去,结果将出现4-2-1的家庭结构,每对夫妇上面有4个老人,家庭赡养老年人的负担加重,家庭的传统功能受到挑战。

在这样的情况下,很有必要发展老年社会保障。中国从50年代开始建立了社会保障制度,到目前为止,社会养老保险只在城镇实行,主要对象是全民所有制员工。但随着中国经济体制的改革,非国有经济成份发展的速度加快,其在国民生产总值中所占的比重日益提高,从业人员日益增加。今后随着经济体制改革的深入,其比例还会大大提高。因此,中国的养老保险必须扩大覆盖面,把非国有经济成份的人员也包括进来。目前很多地方已经开展这项工作,但由于缺乏法律依据,进度不快。

不少地方还在积极探索农村老年社会养老保险,但由于农村经济水平普遍较低,难以普及。1997年参保人不到农村劳动力的15%。而且基金规模很小,预期的养老金水平不高,可能对老年生活起不到保障作用。因此农村老年人仍将主要依赖子女。中国在推行独生子女政策时,也考虑到了农村与城镇的差别,考虑到子女在农村养老中的特殊意义,因此很多地方允许一对夫妇在一定条件下生育二胎,这对于缓和家庭赡养能力的下降有一定作用。

另一个问题是发展老年社会照顾。长期以来,中国由政府兴办了一些敬老院,提供基本生活资料及必要的照顾。敬老院的收住对象基本上是所谓“三无”老人。其意义是在家庭赡养领域之后,由政府筑起最后一道保障线。随着家庭结构的变化,今后不仅是“三无”老人,即使是子女,也可能由于一对夫妇难以承担4个老人的生活照顾,要求发展老人社会服务,以弥补家庭照顾力量之不足。

总之,我们的结论是,家庭赡养与社会保障制度在功能上有交叉的地方,二者在实现类似的功能时,机制与效率不同,应当发扬二者的长处,克服其短处,使二者在功能上起到互补作用。家庭赡养与社会保障之间应当有良好的整合关系,以家庭为基础,发挥其优势,只有当家庭无力承担其责任时,最后才由政府出台。

(作者系中国社会科学院社会学所所长)