

当代日本家庭变迁和家庭政策重构： 公共资源的代际再分配

马春华

提 要：家庭是日本社会的基础，日本的家庭变迁嵌入于社会转型的过程之中。政府通过民法典等法律，推动了日本家庭的转型，但是家庭一直是主要的家庭福利生产者和提供者。到了20世纪90年代以后，日本面临着人口和家庭的双重变迁，诸如家庭的少子化、规模的小型化和结构的简单化，家庭的老龄化和老年人口居住方式的变动，妇女的脱主妇化以及婚育的延迟等，导致家庭功能的弱化甚至消失，家庭已经无法承担原有的角色，迫使政府从1990年后开始进行家庭政策改革。日本的家庭政策模式和重构是建立在日本独特的福利体制之上的。日本采用巡游性适应学习和发展的战略来进行家庭政策的重构，根据家庭人口变迁的挑战借鉴其他国家的经验进行改革，这导致了政策的碎片化和相互冲突。同时，当日本长者护理和经济安全更多由社会负担时，儿童养育的责任和成本更多还是由家庭负担。在公共资源紧张的情况下，资源再分配向老人倾斜。日本的这些经验都能给正在面临类似家庭人口变迁、正在进行家庭政策重构的中国以有益的启发。

关键词：家庭变迁 家庭政策 福利体制 少子化 老龄化

作为东亚社会的一员，日本的传统社会也是建立在“家”（*い工*）的基础之上。日本的“家”和中国的“家”不同，强调的不是父系血缘的传承，而是家的存续和发展，是家业和家产的经营团体（中野卓，1985：284）。也就是说，日本的“家”是作为社会生活的单位而存在的，“家”是和外界的社会结构融合在一起的。家业是“家”对于社会的功能，家名代表着“家”在社会上的声望。“家”的社会功能和声望是超出“家”自身界限的（滋秀贺三，2002：56）。这种家庭制度在明治维新之后，被国家通过民法典法律化和制度化，本来是以武士阶级为中心的这种家庭制度成为日本所有国民的家庭生活规范。而且这种家庭制度被置入国家体制之中，建立了国家体制和家族主义相结合的意识形态，形成了明治之后的日本家国一体观

(麻国庆, 1999)。

“二战”之后,日本对于明治时期的民法典进行修订,从法律上挑战和否定了传统的家庭制度,推动了日本的家庭从传统向现代的转变。战后日本高速的经济发展,以及日本人口的第一次转型,推动了日本战后独特家庭体制的形成。这种女性主妇化的家庭模式与支撑战后日本福利国家体系的公司为核心的组织框架相互补充,形成了日本独特的福利体制(Peng, 2002)。这种体制既保证了国家经济高速发展,也保证了雇员和家庭的经济安全和生活品质。再加上“家庭的事情最好还是在家庭内部解决”的理念(Kingston, 2004),日本政府数十年来都对家庭事务持不干预主义和保守主义态度。

20世纪70年代石油危机之后,日本面临着一系列的家庭人口变迁,包括人口老龄化、生育率下降、家庭结构的转变、女性劳动参与率增加等,传统的男性养家糊口模式逐渐失去了生存的土壤。1990年经济出现长期衰退后,家庭和公司都发现自己已经越来越难以承担原来的角色,需要政府提供更多的公共福利和社会服务来填补这个缺口。少子化和老龄化的社会问题,迫使日本政府从90年代末开始,逐步改变原来对于家庭政策的不干预态度,对整体的家庭政策进行重大的调整(Public Policy Research Center, 2009)。

面对少子化,日本家庭政策调整重点在于创造有利于儿童生育和养育的社会环境,扩充公立儿童保育服务和提供儿童津贴和育儿津贴;面对老龄化,日本首先从增加对于老人的护理和服务开始,实施“长期护理保险制度”。日本家庭政策重构面临的重大难题就是公共财政的紧张,日本许多政策调整的背后实际上是源于经费的紧张。因此,2014年,日本开始实施社会政策和税收一体化改革,试图筹集更多的资金来应对少子化和老龄化的压力。日本家庭政策的调整,是同时回应少子化和老龄化的压力,也就是说,同时面对老人和儿童,但是公共财政资金在儿童和长者之间分配极为不平衡,这导致日本的总和生育率虽然有缓慢回升,但是一直没有回到1989年的水平,更没有回到替代水平。

中国作为东亚社会的另外一个重要成员,社会的基础也是建立在传统家庭制度的基础上,而且在相当长的时间内也保持着一定的稳定性。但是从20世纪初开始,深刻的社会经济变迁就改变着中国家庭的结构和关系,快速的人口变动也使中国家庭的功能弱化或者转化(彭希哲、胡湛, 2015)。但是,国家并没有因此给家庭提供更多的支持,改革之后国家反而把原来很大程度上由国家承担的福利和保障功能

转嫁到家庭身上，让家庭在显得重要的同时承担了大量社会转型的成本和代价。中国现在也面临着少子化和老龄化的压力，中国的总和生育率水平甚至低于日本。最近这些年来，中国政府也意识到国家在家庭福利供给之上应该承担的责任。如何承担这些责任？如何通过家庭政策实现公共资源的代际再分配？本文基于对于日本传统家庭制度的认识，梳理日本家庭变迁和日本家庭政策改革之间的关系，对日本家庭政策改革进行反思，尝试给中国的家庭制度建构提供一些可能的路径。

一、日本的传统家庭制度

日本的传统家庭制度源于和中国唐代时期相当的大化年间的乡户制度，于平安时代初步形成武士家庭，最后确立于江户时代，并在明治时代通过民法典的制定而制度化（王炜，1990）。日本的传统家庭具有几个明显的特征：（1）强调父系家族世系的直系传承，这种延续比家庭成员的福祉更为重要，而承担着家庭延续责任的家长，对于家庭成员也具有绝对的权威；（2）长子继承制，由长子继承家长的位置和家业，家长和长子在家庭中的地位明显高于其他人；（3）具有强大凝聚力的同族集团，由因家族繁衍形成的具有从属关系的本家和分家构成，它们的经济地位是和它们在家族谱系上的位置一致的（王炜，1990；鸟越皓之，2006）。

1898年，日本出台了历史上第一部民法典，强调所有人都属于传统的家庭，并通过亲属编和继承编明确了传统家庭的法律地位：（1）家长具有“户主权”，有权力指挥其他家庭成员，包括决定家庭成员的婚姻和收养、继承和分家事宜、指定家庭成员的住所和职业、管理子女财产、惩戒子女等。（2）家督继承制，以男子本位、嫡子本位和长子本位为基础。继承人的选定、财产的继承和祭祀祖先都要以家为中心、以户主为中心，养子继承也得到了承认。（3）男女不平等，男子地位优先。将夫妻别姓改为夫妻同姓，将已婚妇女视为法律上的无行为能力人；女性有离婚权，但是依然男女有别（田晓虹，2008；王炜，1990）。这种传统家庭制度一直延续到1945年日本战败。

在日本这种强调世系延续、男性家长具有绝对权威和权力、女性居于从属地位的传统家庭中，对于儿童和父母的照料都不会成问题。因为照料儿童是家世延续的基础，也是家长的责任；赡养父母是以孝为基础的家庭道德的要求，更是子辈继承

财产和权力的基础。同时，日本的传统家庭既是生产单位也是消费单位，父亲的权威因为其在生产上丰富的经验和知识而得到强化。因此，父母和成年子女共同居住，成年子女照顾年迈的父母就具有经济和社会的意义（Ogawa & Retherford, 1993）。已婚的妇女，她们一方面要听从家长的安排承担照顾的责任，另一方面参与的劳动也常常是家庭劳动（落合惠美子，2010: 18），这样她们就能够同时兼顾到照顾儿童和老人的家庭责任。而且，那个时候日本并没有形成抚育孩子只是母亲的责任的理念，包括男性在内的家庭成员、亲属、邻居等都可以根据情况参与到下一代的抚育中（落合惠美子，2010: 214）。

二、战后日本的人口家庭变迁

（一）战后家庭体制

第二次世界大战是日本经济和社会变迁的一个重要节点，也是日本家庭变迁的一个重要分水岭。日本首先从法律上挑战和否定了传统的家庭制度。1947年开始实施的《日本国宪法》，规定所有有关婚姻和家庭法律都必须在尊重个人尊严和两性实质平等的原则下制定。根据这个原则，日本修订了明治民法典中的亲属编和继承编：废除了家长的户主权，但规定直系血亲和同居的亲属有互相扶助的义务；废除了家督继承制度，但是规定家谱、祭具及坟墓的所有权由主持祖先祭祀的人继承；废除男子优先制度，赋予男女同等的权利和地位。日本民法的修订，推动了日本家庭从传统向现代的转变。

伴随着战后经济的高速发展，以及第一次人口转型，日本的家庭形成了自己独特的战后家庭体制：（1）女性的主妇化倾向。战后的婴儿潮、经济恢复阶段偏重发展更适合男性的重工业、男性需要更多的工作岗位、日本企业经营伦理从家族制转变为终身雇佣制使男性雇员的收入更有保障等因素，都推动了女性重新走向家庭（田晓虹，2008），形成了“男主外、女主内”的分工模式，形成了女性成为主妇是理所当然的观念；（2）人口再生产的平等化，所有的人都在适当的年龄结婚，生育2个~3个孩子，对于这些孩子都会倾注大量的感情和时间去培养；（3）处于人口转变期的世代（多产少死、人口规模庞大）成为社会的中间力量（落合惠美子，2010: 204）。

这种独特的战后家庭体制，使得日本的家庭依然能够有效地承担养老抚幼的责任。一方面，女性多数不用外出工作，可以全职在家照顾家人；少数工作女性也是在小型的或者家族企业工作，这些地方的灵活工作制度，使女性容易兼顾工作和照顾责任（Rebick, 2006）；另一方面，战后的日本，建立在本家、分家和同族基础上的强大亲属网络由于城市化和流动等被消解，但是这个世代正处于第一次人口转型时期，兄弟姐妹很多，依靠兄弟姐妹的帮助，也能够养大孩子、照顾老人（落合惠美子，2010：73-75）。而且这种战后家庭体制得到了国家的支持，因为家庭的福利需求基本上都可以由家庭自己承担（Kingston, 2004：260）。

（二）1973年石油危机之后日本的家庭变迁

1973年的石油危机是日本家庭变迁的又一个重要节点，因为此后日本经济的高速发展受到了遏制，陷入了停滞阶段，导致战后日本稳定的福利体系趋于瓦解：经济发展停滞，公司就无法给雇员提供足够的薪水和家庭福利；为了支撑整个家庭，女性至少要到外面兼职工作。随着女性的脱主妇化，再加上生育率的持续下降和晚婚晚育带来的再生产平等主义的崩溃和“人口奖金”时代的结束，战后的家庭体制也趋于解体（落合惠美子，2010：14）。

1. 家庭少子化、规模小型化和结构简单化

日本总和生育率下降实际上从战后就开始了，因为战后日本的婴儿潮持续的时间只有短短三年（1947—1949年）（Ogawa et al., 2006）。婴儿潮之后，日本的生育率就开始明显下降，从1947年到1957年总和生育率就从4.54下降到2.04。到1973年石油危机之前，日本的总和生育率都是在更替水平上下浮动。

从1975年开始，日本的总和生育率开始了第二次持续下降。1989年，日本的总和生育率下降到1.57，被日本政府和学界视为“冲击”，从那个时候“少子化”就成为日本政府和学界都关注的社会问题，政府开始实施一系列应对“少子化”的政策。但是在此之后，日本的总和生育率还是保持着下降的趋势。如图1所示，2005年下降到最低点1.26，其后开始缓慢回升，2013年上升到1.45，但是还没有回到1989年的水平。

日本的两次生育率下降的原因并不相同：第一次生育率下降是第一次人口转型的一部分，主要源于新避孕措施的出现和堕胎的合法化。医疗条件的改善导致婴儿和儿童死亡率大幅下降，家庭想达到理想的规模不需要生育更多的孩子。而最近40

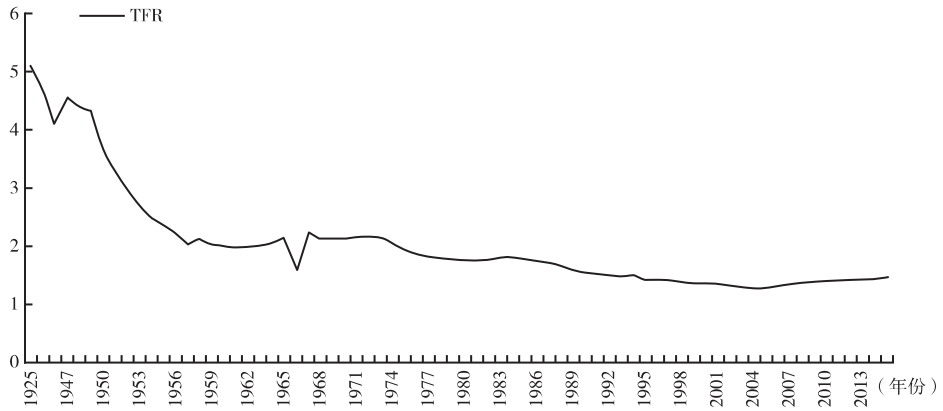


图1 日本历年总和生育率的变动

资料来源：日本国立人口和社会保障问题研究所，2017，表4—3。

年的生育率下降，常常被称为第二次人口转型，很大程度上是源于女性教育程度的普遍提高、就业机会的增多以及工资的提高（Rebick & Takenaka, 2006）。

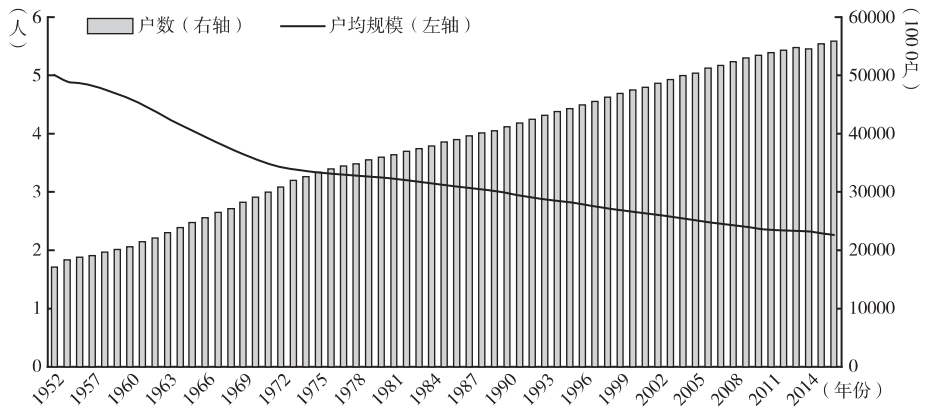


图2 日本历年户数和户均规模

资料来源：日本国立人口和社会保障问题研究所，2017，表7—7。

日本总和生育率持续下降，带来最为直接的后果就是日本总人口在2010年达到最高峰1.28亿之后开始持续下降（日本国立社会保障和人口问题研究所，2017，表1—1）。根据日本著名的国立人口和社会保障研究所的预测，日本的人口下降的速度将与增长的速度类似，到2047年将降到1亿以下，2060年将下降到0.87亿（日本国立社会保障和人口问题研究所，表1—5）。

日本总和生育率持续下降带来的一个后果就是家庭户规模的缩小。如图 2 所示，日本的户均人口，从 1952 年的 4.99 人下降到 2015 年的 2.26 人。虽然日本的总人口开始下降，但是由于单身家庭的增加，从 1975 年的 18.2% 增加到 2015 年的 26.8%，日本的家庭户数还是在持续增加。这些单身家庭主要是由未婚的年轻人和离婚或者丧偶的中年人组成。同时，如表 1 所示，日本三代同堂家庭的比例逐步下降。和日本人口老龄化一致，老年人家庭比例大幅上升。家庭的小型化和结构简单化，影响着家庭模式和家庭功能的变迁。

表 1 日本家庭结构的变动

年份	单身家庭	核心家庭				三代同堂家庭	其他家庭	老年人家庭
		合计	夫妻家庭	核心家庭	单亲家庭			
1975	18.2	58.7	11.8	42.7	4.2	16.9	6.2	3.3
1980	18.1	60.3	13.1	43.1	4.2	16.2	5.4	4.8
1985	18.4	61.1	14.6	41.9	4.6	15.2	5.3	5.9
1990	21.0	60.0	16.6	38.2	5.1	13.5	5.6	7.7
1995	22.6	58.9	18.4	35.3	5.2	12.5	6.1	10.8
2000	24.1	59.1	20.7	32.8	5.7	10.6	6.1	13.7
2005	24.6	59.2	21.9	31.1	6.3	9.7	6.4	17.7
2010	25.5	59.8	22.6	30.7	6.5	7.9	6.8	21.0
2011	25.2	60.6	22.7	30.9	7.0	7.4	6.8	20.5
2012	25.2	60.2	22.8	30.5	6.9	7.6	7.0	21.3
2013	26.5	60.1	23.2	29.7	7.2	6.6	6.7	23.2
2014	27.1	59.1	23.3	28.8	7.1	6.9	6.8	24.2
2015	26.8	60.2	23.6	29.4	7.2	6.5	6.5	25.2

注：1. 老年人家庭意味着家庭由 65 岁以上的老人和不满 18 岁的未婚人士组成；2. 1955 年的数据不包括兵库县；3. 2011 年的数据不包括岩手县、宫城县和福岛县；2012 年的数据不包括福岛县。

资料来源：1985 年以前的数据，厚生省大臣官房统计情报部“厚生行政基础调查”；1986 年以后的数据，厚生省大臣官房统计情报部“国民生活基础调查”。

2. 家庭的老龄化和老年人口居住模式的变化

日本总和生育率持续下降，不仅带来了日本人口总量的下降，更导致日本老年人口比重的上升。而且，战后日本的人口预期寿命一直持续增长。从 1964 普遍低于任何一个 OECD 国家，到 20 世纪 70 年代中期已经处于 OECD 国家最高之列（Ogawa et al., 2006）。2003 年，日本的预期寿命就是全球最高的，男性为 78.4 岁，女性为 85 岁。到了 2014 年，男性增加到 80.5 岁，女性为 86.8 岁（OECD, 2017）。

生育率的下降和预期寿命延长，共同导致日本人口中老年人口的比重不断增加。1950年，日本65岁以上的人口只占总人口的5%；1997年，这个比例上升到15%，超过了15岁以下儿童的比例；2005年超过了20%，预计2035年将达到33.36%，2060年将达到39.93%（日本国立社会保障和人口问题研究所，2017，表2—4）。日本迅速进入了老龄化社会，这无论是对家庭还是社会都产生了深远的影响。

从家庭抚养比可以看出家庭老龄化的趋势。如图3所示，家庭总抚养比在1965年之前取决于少儿抚养比，和少儿抚养比的曲线是一致的；1990年之后取决于老年抚养比，和老年抚养比的曲线一样呈上升趋势。换句话说，家庭在老人照顾方面负担沉重。

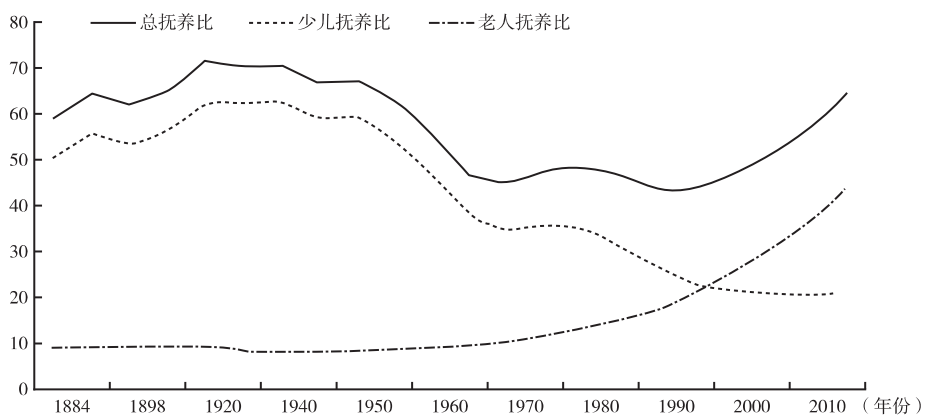


图3 日本历年抚养比变动状况

资料来源：日本国立人口和社会保障问题研究所，2017，表2—6。

从家庭的构成来看，如图4所示，日本现在所有家庭中至少有一位65岁老人的家庭，从1986年的26%上升到2001年的33.3%，持续上升到2015年的47.1%。到2015年为止，日本几乎有一半的家庭都至少有一位年龄在65岁以上的老人，照顾老人是一半家庭都要面对的问题。

更为重要的是，现在日本家庭的居住模式也发生着变化，日本的年轻一代不再愿意选择和老年人共同生活，即使是在传统的家庭制度下必须继承家产家业并赡养老人的长子现在也会选择建立自己的核心家庭，所以日本65岁以上老人选择独居或者和配偶同居的比例增长都非常快。从图5可以看出，日本三代同堂的家庭比例从1975年之后持续下降，从16.9%下降到2015年的6.5%；而长者家庭（家庭成员都是65岁

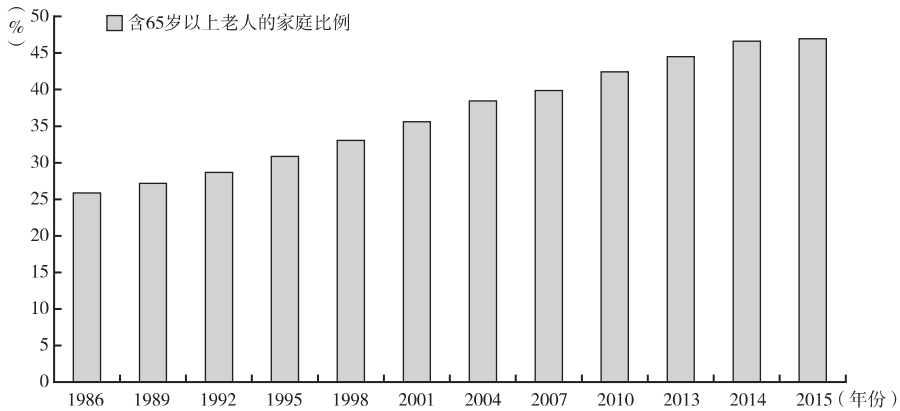


图4 日本历年含65岁以上老人的家庭占总家庭的比例

资料来源：日本厚生劳动省，“国民生活基础调查概况2015年”。

以上老人，少数家庭包括未成年人) 则从1975年的3.3%上升到2009年的20%，2015年达到25.2%。

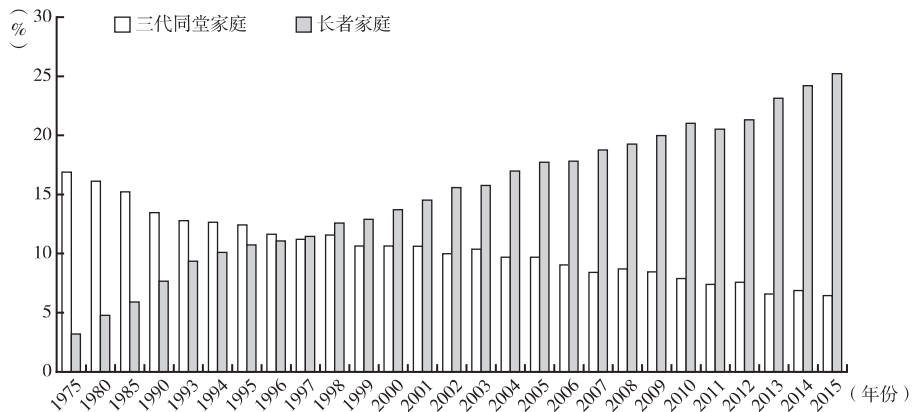


图5 日本历年长者家庭和三代同堂家庭比例的变动状况

资料来源：1985年以前的数据，厚生劳动省“厚生行政基础调查”；1986年以后的数据，厚生劳动省“国民生活基础调查”。

这些长者家庭的成员大多都是65岁以上的老人，少部分还包括未成年人。这些家庭的老人需要照料时，是没有人能够照顾的。同时，如表2所示，这些长者家庭的收入都相对较低，也无法在市场上购买所需的服务。

表 2 不同种类家庭 2015 年平均收入 (单位: 万日元)

家庭种类	总收入	劳动所得	年金	财产所得	年金以外社会保障给付	其他
所有家庭	541.9	403.8	106.1	12.9	6.9	12.1
长者家庭	297.3	60.2	200.6	15.3	4.5	16.6
儿童家庭	712.9	656.5	25.5	10.0	16.2	4.7

资料来源: 厚生劳动省大臣官房统计情报部 “2015 年国民生活基础调查概括”。

3. 家庭照顾者的不足: 女性的脱主妇化

从江户到明治时代, 日本女性普遍参与劳动, 只是那个时候家庭和工作场所是合一的。从 20 世纪 20 年代开始, 随着日本的产业结构的转型, 农业和传统产业的比重降低, 日本女性开始了主妇化的过程。到了“二战”之后, 女性的主妇化成为战后家庭体制和日本国家福利体系的支柱之一。1975 年之后, 开始了缓慢的脱主妇化的趋势 (落合惠美子, 2010: 211 - 217)。

从图 6 可以清楚地看出来, 日本女性的就业曲线呈现 M 形, 随着时间的推移, 日本女性的劳动就业率总体上不断提高。其中 25—39 岁年龄组尤为明显, 因为 1970 年的 M 型底部凹陷最深, 2010 年的最浅。从 M 形右边凸起部分来看, 40—54 岁年龄组也是越年轻的就业率高。换句话说, 日本处于婚育年龄的女性进入劳动力市场的比例在不断上升。

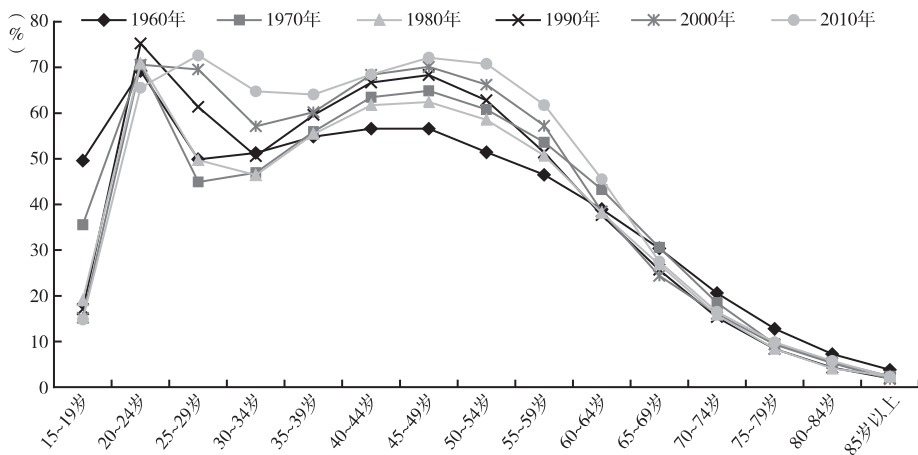


图 6 日本女性劳动参与率变动状况

资料来源: 日本国立人口和社会保障问题研究所, 2017, 表 8—3。

在日本，女性一直是家庭的主要照顾者。随着越来越多的女性外出工作，女性就不得不面对工作和家庭的冲突，因为她们希望结婚生子，但是同样希望生育之后能继续工作，但是事实上两者很难兼顾，因为缺乏雇主的理解和合作，丈夫也不愿意分担家务和育儿的责任，产假或者育儿假结束后很难找到高品质的托儿所，祖父母在育儿方面也不能提供帮助（Nagase, 2006）。1986年，日本出台了“男女雇佣机会均等法”，试图通过立法来消除劳动力市场的性别和年龄歧视，但是这个法案实际作用有限，甚至使女性在就业中处于更为不利的位置（Rebick, 2006）。许多女性只能推迟结婚和生育，或者一边工作一边抚育孩子。

三、日本的家庭政策重构

在理论上，“家庭政策”一直是一个充满价值争议的概念。广义的家庭政策定义把所有的社会政策都等同于家庭政策（Myrdal, 1945）；狭义定义则集中在那些直接针对或者有意影响家庭的社会政策（Chester, 1994）。后者又被称为显性家庭政策，前者减掉后者部分称为隐性家庭政策（Kamerman & Kahn, 1978）。为了能够使我们的研究和讨论局限于清晰的政策领域，本文使用卡曼和卡恩1997年研究中对于家庭政策的定义：那些为了帮助家庭成员或者家庭整体实现特定目标的法规、政策或者服务（Kamerman & Kahn, 1997: 3-8）。

家庭政策并不是一个独立的政策领域，它是嵌入于福利国家总体福利产品生产之中的。而总体福利产品生产在国家、市场和家庭之间的分配模式，被埃斯平-安德森定义为福利体制（welfare regime）（Esping-Anderson, 1999: 73-75）。他根据福利的去市场化、阶层化以及市场和政府的关系，把福利体制分为三类：自由主义福利体制、法团主义/保守主义福利体制和社会民主主义福利体制。个人主义、家庭主义和普遍主义是这三种福利体制各自最明显的特征，而市场、家庭和国家是这三种福利体制中总体福利产品生产的各自核心（Esping-Anderson, 1990）。

家庭政策是建立在福利体制的基础上，后者决定着家庭福利产品的生产和供给中国家、市场、家庭的位置。这也是为什么高塞尔在讨论家庭政策体制的时候，直接用福利体制的三种类型来对家庭政策体制进行分类（Gauthier, A. H., 2002）。

(一) 日本的福利国家体制

虽然埃斯平-安德森的福利体制框架和类型划分是建立在对于欧美等国的研究和分析基础之上的,但是他也用这个框架分析了日本的福利体制。他认为日本的福利体制兼具保守主义和自由主义福利体制的核心特质,前者包括职业分化型社会福利和家族主义,后者包括补余原则(residualism)和极度依赖私人福利。日本的福利体制在某种程度上也具有社会民主主义福利体制的特点,譬如对于充分就业的认同和追求。但是,他认为日本等东亚国家尚未形成自己独特的福利体制,还处于发展之中(Esping-Anderson,1997)。

不过,埃斯平不否认日本的福利体制形成了自己独特的核心要素(core component):(1)强大的家族主义。无论是普通法还是日常实践,家庭被置于最为重要和核心的福利提供者的位置。(2)公司的职业福利。大中型的日本公司都会成为重要的全方位的福利提供者,包括医疗、私人养老金、住房等。(3)充分就业和大力发展教育,使贫困、边缘化和犯罪的可能都最小化了(Esping-Anderson,1997)。其他研究者也得出了类似的结论(古德曼、彭懿德,2010)。

从福利体制的角度来看,日本在战后确立了家庭福利供给中家庭、市场(公司)和国家之间的分工和制度性安排:战后家庭体制确立的“男主外、女主内”的家庭性别分工模式,保证了女性能够在家里照顾老幼和操持家务,保证男性能够没有后顾之忧地在外赚钱养家;公司能够为核心员工提供终身稳定的就业和全方位的福利供给;国家努力推动经济的发展,为公司的发展创造良好的条件,使公司有可能给员工提供稳定的就业、足以养家的薪水和各方面的福利(Peng,2002)。

日本战后这种稳定的福利体制得以实现,最为重要的前提就是经济的高速发展。20世纪70年代中后期,日本经济发展放缓甚至停滞,这种福利体制就陷入了危机之中。再加上家庭的少子化和老龄化、家庭结构的变化、同住模式的变化、女性外出工作等,都使得家庭很难再承担原来家庭福利主要提供者的角色。公司的福利制度也大幅削减,“核心”员工被“非核心”员工(也就是临时的和兼职的)所取代,即使对于“核心”员工来说,诸如终身雇佣、公司住房和慷慨的退休金等福利也被大幅削减。这样家庭中只靠一个人工作已经很难维持体面的生活了。“女主内、男主外”的家庭性别分工模式已经不是一种规范,而是变成了一种奢侈品(Abe,2010)。

家庭和公司福利产品供给上的缩减,意味着需要政府来填补这个缺口,特别

是那些无法通过市场购买服务的低收入家庭来说。但是实际上，因为经济陷于停滞，日本政府还削减了政府福利支出（Kono, 2005）。再加上服务机构的不足，日本政府一直没有实施能够真正增加国家在福利生产中的作用和角色的改革（Abe, 2010），而是强调社会福利中家庭的作用，重申并提高个人、家庭和志愿部门的作用，强调依靠自我和家庭的重要性（古德曼、彭懿德，2010）。到了20世纪90年代之后，少子化和老龄化引起了日本朝野的普遍关注，家庭政策改革从这个时候开始重新起步并不断地扩大（Public Policy Research Center, 2009）。

（二）日本的家庭政策重构

1970年，日本65岁以上人口的比重就达到了联合国老龄化社会的标准7%。1989年，日本的总和生育率下降到1.57，使少子化问题浮出水面。少子化和老龄化，成为日本家庭政策重构的焦点，日本的家庭政策改革也是围绕着这两个挑战进行的。

1. 日本的社会支出

一个国家的福利水平可以用该国的社会支出水平来衡量，一个国家对于家庭支持程度也可以用该国在家庭方面的社会支出水平来衡量。表3显示了从1980年到2014年，日本社会支出的总体情况和各项支出情况。

表3 日本历年各项社会支出的状况（对GDP的比重）

年份	社会支出（对GDP的比值 %）										GDP （亿元）
	合计	长者	抚恤	工伤	医疗	家庭	劳动力 市场	失业	住宅	其他	
1980	10.43	3.09	1.02	0.63	4.49	0.47	—	0.49	0.02	0.20	2483759
1985	11.31	3.96	1.03	0.62	4.63	0.45	—	0.40	0.03	0.19	3303968
1990	11.38	4.23	0.93	0.58	4.49	0.36	0.33	0.32	0.02	0.11	4516830
1995	14.30	5.49	1.06	0.69	5.56	0.51	0.31	0.51	0.03	0.15	5045943
2000	16.80	7.31	1.17	0.73	5.92	0.64	0.28	0.58	0.04	0.14	5108347
2005	18.41	8.88	1.28	0.71	6.09	0.81	0.09	0.28	0.08	0.18	5053494
2010	22.69	10.77	1.42	0.95	7.34	1.28	0.30	0.27	0.11	0.26	4805275
2011	23.86	10.99	1.44	0.99	7.89	1.34	0.32	0.26	0.12	0.51	4741705
2012	24.00	11.30	1.43	1.03	8.04	1.30	0.20	0.25	0.12	0.33	4744037
2013	23.93	11.32	1.40	1.04	8.04	1.29	0.18	0.22	0.12	0.31	4824304
2014	23.87	11.21	1.36	1.04	8.08	1.34	0.17	0.20	0.12	0.35	4896234

资料来源：日本国立社会保障和人口问题研究所，2014，表2。

结合表 3 和图 7 可以看出来，日本的社会开支总体是呈上升趋势的，这说明日本政府在福利总体生产中发挥的作用还是越来越重要。分项来看，随着总体社会支出的增加，主要增加的是用于长者的支出和医疗方面的支出，家庭方面的支出虽然 2014 年比 1980 年有大幅增加，但是和长者、医疗两项相比，所占的比重还是非常低的。也就是说，日本社会开支用于长者的部分远远超过用于家庭的部分，而用于儿童的只是用于家庭中的一部分。这说明，虽然日本政府同时面对少子化和老龄化的挑战，但是社会支出用于儿童的部分远远低于用于长者的部分。

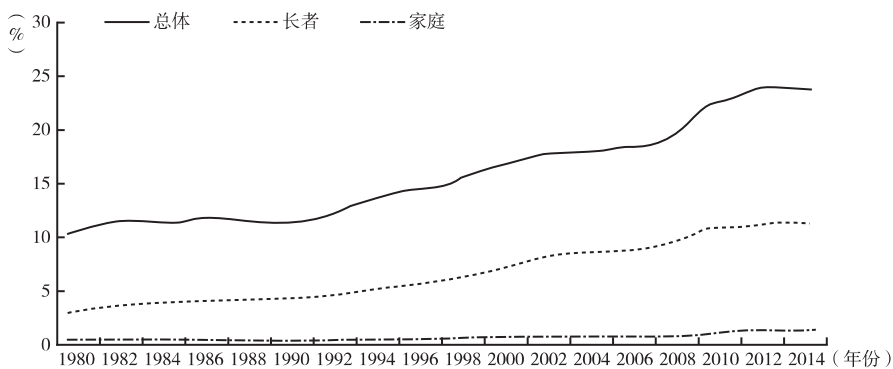


图 7 各项社会支出占当年 GDP 的百分比

资料来源：日本国立社会保障和人口问题研究所，2014，表 2。

进入 20 世纪 90 年代以后，日本的经济一直停滞不前，社会保障制度面临着前所未有的资金短缺，而这也是日本政府无法在福利总生产中发挥更为重要作用的一个重要因素。到了 2015 年，日本的社会支出已经占了 GDP 的 23.87%。根据厚生劳动省的预计到 2025 年，年金给付将是 2015 年的 1.1 倍，医疗是 1.5 倍，长期护理是 2.4 倍，保险费、税费和国债将不堪重负，有把负担转嫁给未来世代的可能。因此，从 2012 年开始，日本开始筹划进行社会保障和税收一体化改革，重新构建和强化社会保障体系（日本厚生劳动省，2014a）。

改革将通过提高消费税获取更多的收入：2014 年 4 月把消费税（国家的和地方的）从 5% 增加到 8%，2015 年 10 月再增加到 10%。这些消费税收入将用于四个领域之中：年金、医疗保健、长期护理及儿童和育儿支持。预计提高消费税之后将增加的收入为 14 万亿日元，其中 1%（2.8 万亿日元）用于强化现有的社会保障制度：儿童和育儿支持 0.7 万亿日元，医疗和长期护理 1.5 万亿日元，年金 0.6 万亿

日元；4%（11.2万亿日元）用于保护现有的社会保障制度：国库负担50%的基本年金（3.2万亿日元），减少留给后代的负担（7.3万亿日元），消费税上升引起社会保障支出的增加（0.8万亿日元）。（日本厚生劳动省，2014a）从改革后消费税增加获得的收入分配来看，用于儿童和家庭的比例还是远远用于长者的比例。也就是说，日本社会支出偏向老年人口（Esping-Anderson，1997）。

2. 应对少子化的家庭政策

根据日本厚生劳动省的调查，在孕育或者生育第一个孩子前后辞去工作的女性，有39.0%是为了专心育儿和料理家务而自愿辞职的，但是还有26.1%的女性很想继续工作，但是实在无法兼顾工作和家庭而被迫辞职。^①同时，由于劳动力的减少，政府希望女性能够进入劳动力市场（Rebick，2006）。因此，想要应对少子化，并同时提高女性的劳动参与率，最重要的是帮助日本女性实现工作和家庭的平衡。

经历了1989年总和生育率下降至1.57的冲击之后，日本政府从1990年开始讨论如何应对少子化的冲击。从1994年出台的天使计划开始，陆续出台了多项政策，日本政府除了实施儿童津贴帮助家庭分担育儿成本等直接针对儿童的家庭政策之外，还推出了增加儿童保育设施分担育儿责任、实施育儿假分担育儿的时间成本、鼓励企业主在工作场所创造对家庭友好的氛围等政策，来推动性别平等和工作家庭平衡。

（1）分担家庭的育儿成本：现金给付

提供现金补贴，一方面保证儿童能够有稳定的生活环境，能够健康成长；另一方面，保证那些年轻夫妇不会因为经济原因而放弃生养子女，那些抚育幼儿的家庭不会因此降低生活水平。

2010年4月，日本出台了一项新的普惠制儿童津贴法案，但是2012年4月很快就进行修订，设定了收入限制，儿童津贴成为资产审查式福利。这项津贴的资金来源包括国家、地方政府和企业主。为了保证单亲家庭中儿童和残疾儿童的生存条件，日本还提供儿童抚育津贴、特殊儿童抚育津贴、残疾等儿童特殊津贴和一次性儿童给付等津贴。除此之外，现金补贴还包括育儿假期的给付、和分娩有关的医疗费用以及儿童福利服务方面政府的投入。

如图7所示，日本在家庭（儿童）上的社会支出，相对于总体支出来看，增长是缓慢的。从对于儿童和家庭的这些现金给付来看，无论是分项来看还是总体来看，

^① 数据来源于2013年访问日本厚生劳动省时所获得的资料。

表 4 日本历年儿童和家庭的社会保障给付 (单位: 亿日元, %)

年份	儿童和家庭的社会保障给付							社会保障给付总额	比例 (%)
	儿童津贴	儿童抚养津贴	儿童福祉服务	托儿所和幼儿园	育儿假津贴	产假津贴	小计		
1975	1444	385	3549	—	—	1232	6610	117693	5.6
1980	1778	1782	5998	—	—	1637	11195	247736	4.5
1985	1589	3027	6836	—	—	3058	14511	356798	4.1
1990	1391	3059	8532	—	—	3003	15984	474153	3.4
1995	1612	3500	11177	—	327	4489	21105	649842	3.2
2000	2917	4199	14963	—	721	4608	27409	783985	3.5
2005	6300	5279	18266	—	1428	4353	35626	888524	4.0
2009	9969	6133	14591	10125	2387	5236	38315	1016707	3.8
2010	24641	5778	15433	10561	3119	5642	54613	1053611	5.2
2011	25960	6087	15896	10896	3478	5626	57048	1082651	5.3
2012	23132	6151	16635	11271	3303	5591	54811	1090352	5.0
2013	22821	6162	16709	11584	3562	5627	54881	1107050	5.0
2014	22171	6077	17793	12153	4349	5647	56036	1121020	5.0

资料来源: 日本国立社会保障和人口问题研究所, 2014, 第 19 表。

投入总额都呈上升趋势。但从表 3 可以看出, 就其占总体的社会保障给付的比例来说, 2000 年之前是呈下降趋势, 之后才缓慢上涨, 但是到 2012 年还没有回到 1975 年的水平。这也造成日本儿童贫困率一直居高不下。2013 年, 日本 0—17 岁儿童的贫困率为 16.3%, 高于总人口贫困率 16.1%, 远高于丹麦 (2.7%)、芬兰 (4.6%) 等北欧国家 (OECD, 2017, CO1.2)。

(2) 分担双薪家庭的育儿责任: 公立儿童保育设施

日本应对少子化的政策中, 虽然和东亚其他国家相比较在现金给付方面有更多的投入, 但是和欧美等国家相比还是投入不足。比较而言, 日本更加致力于建构日本的儿童保育体系, 这既涉及儿童福利, 又有助于女性实现工作和家庭的平衡。政策关注的是工作的女性, 侧重点是用机构照顾来代替家庭照顾, 很少顾及那些在家照顾孩子的女性。

日本的儿童保育主要分为保育所和幼稚园, 两者的性质、对象、开设的时间和保育的时间都不同。2006 年, 通过修订认证儿童保育中心法案, 日本创造了“依法建立统一的既是学校又是儿童福利设施的机构”(新的“幼保合作模式的认证儿童保育中心”), 建园主体限于政府、地方政府、学校法人和社会福利法人, 企业不准参与。这些保育中心即使由私营机构运营, 也是受到政府严格管制的, 入园条件、

位置 and 价格全都是由政府确定的 (Abe, 2010)。这种保育模式受到广泛好评，但是由于保育所和幼儿园的法律框架不同，认证的儿童保育中心就面临着双重的监督和指导，这导致儿童保育机构的发展受到很大的限制。

表 5 日本的保育所和幼稚园

	保育所	幼稚园
设施的性质	儿童福祉设施 (儿童福祉法)	学校 (学校教育法)
对象	0 岁到上小学前	3 岁到上小学前
开设时间	约 300 日 (一周 6 天)	39 周以上 (一年四季)
保育时间	原则上 8 个小时 • 延长保育、假期保育	标准是每天平均 4 个小时
设施数	约 23000 所	约 13000 所
入园儿童数 (2014)	约 216 万	约 160 万人

资料来源：日本厚生劳动省，2013a。

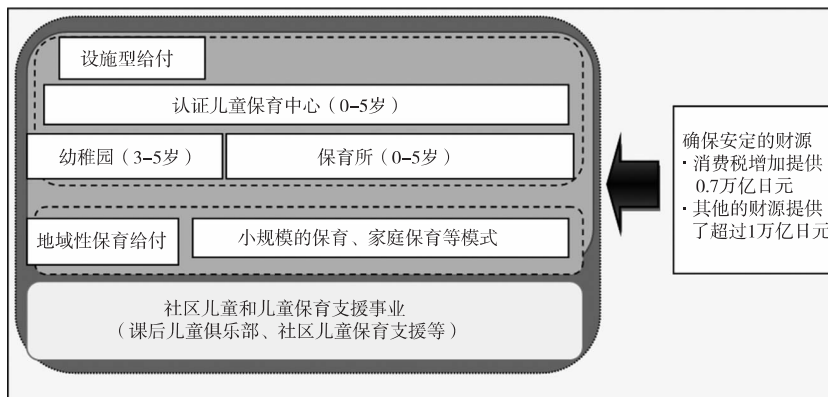


图 8 儿童和育儿支援新制度

资料来源：日本厚生劳动省，2013a

进入 21 世纪之后，日本政府进一步发展了儿童保育机构。除了日托模式，还包括诸如延长保育服务、假期育儿服务、夜间育儿服务、特殊育儿服务等多种保育模式，不同的育儿援助项目让父母可以根据自己的实际情况有更多的选择。日本儿童入园数据有了明显的提高。0—2 岁的儿童入园率从 2007 年的 22.6% 上升到 2014 年的 30.6%，但还是低于 OECD 各国的平均水平（2014 年为 34.4%）。3—5 岁儿童的入园率 2014 年为 91.0%，已经明显高于 OECD 各国的平均水平（2014 年 83.8%）。

但是儿童保育体系/资金的碎片化，儿童保育机构所需高昂的费用，地方政府在这方面的支持不足，进一步导致儿童保育数量不足或者质量欠缺，儿童保育负担日益沉重，而且大量儿童要轮候进入保育园和幼稚园。为了减少轮候儿童的数量，2012年日本出台了儿童和育儿支援的新制度，并通过社会保障税收一体化改革中为育儿支援筹集更多更稳定的财源。

(3) 分担育儿的时间成本：假期政策

日本除了产假（产前6周、产后8周）之外，1992年开始实施育儿假法案，育儿假正式法制化；1995年，出台了家庭成员护理假法案，家庭护理假正式法制化。随后1999年、2001年、2002年和2005年对这两个法案进行了进一步的修订，保障所有的父母可以享受1年的育儿假（特殊情况可以延长到1.5年）。所有的雇员每年都有权请假照顾需要护理的家庭成员，每年每位家庭成员护理假加起来不超过93天。同时，限制超时工作，限制深夜加班，增加可以使用育儿假护理假的员工数量，减少对于使用育儿假的限制等。

根据日本厚生劳动省的雇佣均等调查，雇员5人以上的企业实施育儿假制度的比例从1996年的36.4%上升到2015年的73.1%，同期雇员30人以上的企业从60.8%上升到91.9%。也就是说，到目前为止，除了小企业还有1/4没有实施育儿假政策，30人以上的企业基本上都已经实施育儿假政策了。个人使用育儿假的情况，从图9可以看出来：总体来说，两性使用育儿假的比例都在增长，但是女性使用育儿假的比例远高于男性。2015年，休假之后女性复职的比例为92.8%，高于2012年女性的89.8%，低于2015年男性的99.9%（日本厚生劳动省，2015）。

(4) 创造对家庭和育儿友好的工作场所氛围

2005年出台的“次世代育成支援对策推进法”，是日本推动工作家庭平衡的一个重要法案，它强制地方政府和雇主制订行动计划，支持下一代的育成，按照10年计划推动各个层面积极努力去促进工作和家庭的平衡。由中央政府制定标准和原则，地方政府和企业主根据标准制订自己的行动计划，要遵循（量化的）目标，比如日托服务，健全的课后儿童照顾等，同时，强迫雇主为孩子年龄不到3岁的员工建立短期工作制度，免除加班的义务。

为了推动更多的企业采用对家庭友好的制度，日本政府要求企业制订和公布创造有利于工作和家庭平衡环境的行动计划，达到行动计划目标的给予“Kurumin”标志，对于积极支持工作和家庭生活平衡的公司给予补贴。对于被认定“在机会平等/工作

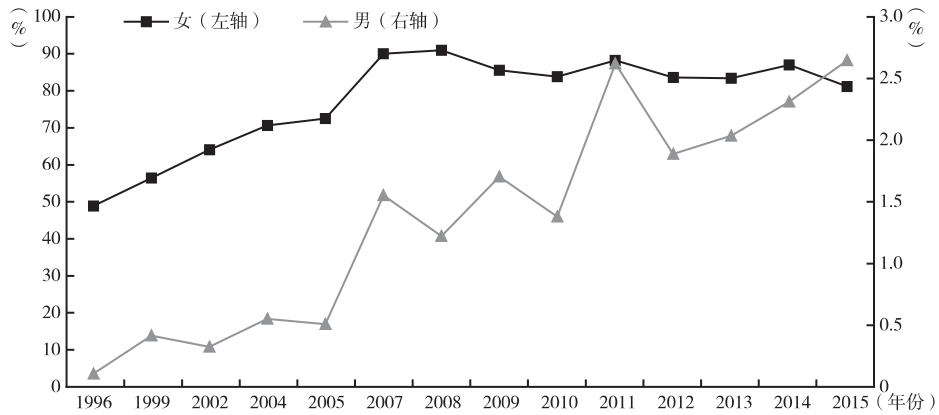


图 9 日本历年男性和女性使用育儿假的比例

资料来源：日本厚生劳动省，2015。

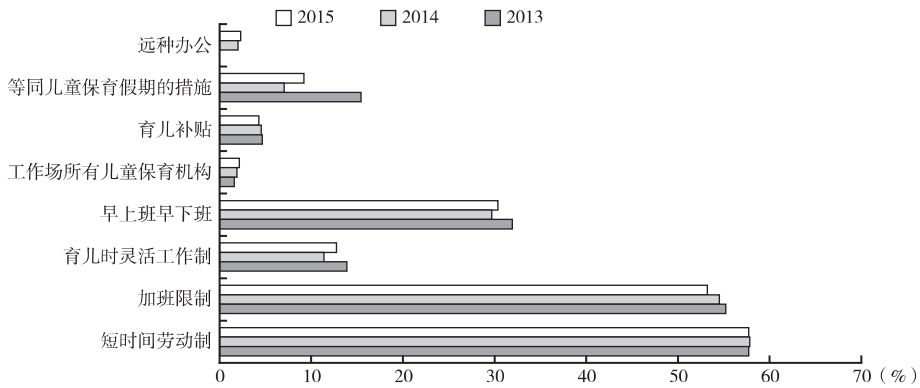


图 10 日本采用对家庭友好政策的企业比例 (雇员在 100 人以上)

资料来源：日本厚生劳动省，2015。

家庭生活协调方面表现卓越的公司”，在一个企业年度一定时间内（包括认定时间），取得、新建、新改建的建筑在正规允许折旧的限制外额外折旧 32%。但是从图 10 可以看出，2015 年，提供对于家庭友好政策的企业比例还不高，比例最高的“短时间劳动制”不到 60%，比例最低的“工作场所提供儿童保育机构”只有 2.2%。

(5) 推动工作和家庭平衡政策的效果

从图 11 可以看出，日本帮助已婚女性实现工作和家庭平衡的努力还是发挥了一定的作用。从 1998 年开始，家中至少有一个孩子年龄在 0—14 岁的母亲和最小孩子

年龄不到 14 岁的母亲，就业率总体上都是呈上升的趋势。当然，比较而言，最小孩子年龄越小的母亲就业率越低，特别是孩子年龄 0—2 岁的母亲，这也和前面分析的 0—2 岁的幼儿入园率相对比较低是一致的。

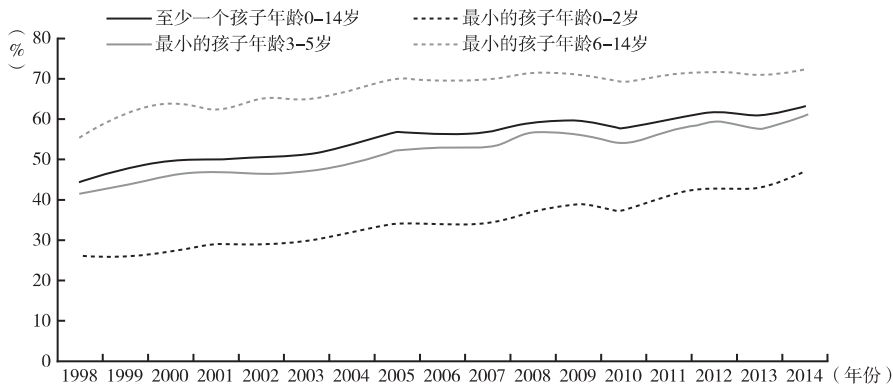


图 11 日本历年母亲就业率状况

资料来源: OECD, 2017, LMF1. 2.

3. 应对老龄化的家庭政策

随着日本老龄化程度的加速，日本政府也出台了一系列的政策来应对人口老龄化：通过年金制度来确保长者的经济安全，通过长期护理保险制度来满足失能长者的服务需求。从表 6 可以看出来，日本社会保障给付费从 1985 年以后就有一半以上都是花在长者的身上。由于劳动力短缺，为了鼓励长者在达到退休年龄之后继续工作，从 1995 年开始还为这些长者提供补贴。

(1) 年金制度

年金制度是日本最早设置的社会保障制度之一。雇员养老金计划 (Employee's Pension Scheme, EPS) 始于 1941 年，更具普惠性的国民养老金计划 (National Pension Scheme, NPS) 始于 1961 年。从表 1 可以看到，在日本，对于长者家庭来说将近 70% 的经济来源都是年金。

日本年金制度几经改革，现在从下到上分为三个层次 (如图 12)：第一层次，每位工作的国民都应该是国民年金的被保险者，退休后可以获得基本年金；第二层次，私营公司的员工和公务员可以加入厚生年金或者共济年金，根据个人薪酬的比例来领取年金，作为国民年金的补充。第一层次和第二层次都是由政府来运营，并且带有强制性色彩，成为公共养老金。第三层次，个人或者公司可以选择的厚生年

金、新企业年金等企业年金，可选择性比较强，被称为非公共养老金。最上层之外还有人寿公司提供的各种商业养老保险。日本的年金制度从下至上通过公共年金、企业年金和商业个人年金这三大支柱来支撑着国民年老之后的生活。

表 6 日本历年长者社会保障给付 (单位: 亿日元, %)

年份	长者的社会保障给付					社会保障 给付费	百分比
	年金	医疗	养老服务	继续工作 长者的补贴	小计		
1975	28924	8666	1164	—	38754	117693	32.9
1980	83675	21269	2570	—	107514	247736	43.4
1985	144549	40070	3668	—	188288	356798	52.8
1990	216182	57331	5749	—	279262	474153	58.9
1995	311565	84525	10902	117	407109	649842	62.6
2000	391729	103469	35692	1086	531975	783985	67.9
2005	452145	106669	59613	1256	619682	888524	69.7
2010	517552	116656	75083	1547	710837	1053611	67.5
2011	519223	122247	78882	1711	722063	1082651	66.7
2012	529112	126180	83967	1745	741004	1090352	68.0
2013	536101	130709	87880	1733	756422	1107050	68.3
2014	534127	133622	91896	1737	761383	1121020	67.9

资料来源: 日本国立社会保障和人口问题研究所, 2014, 第 18 表。

1986 年, 日本对年金制度进行了改革, 首要目标是巩固国民年金的财政基础; 次要目标是为了减少未来缴费额度和政府的补贴; 第三个目标是建立女性年金, 也就是参加国民年金雇员的妻子必须加入国民年金; 第四个目标是减少未来 20 年几类公共年金之间的不平等, 包括领取年金的年龄 (Ogawa & Retherford, 1997)。

根据日本厚生劳动省的预测, 由于人口快速老龄化, 国民年金和厚生年金可能都面临着被保险者不断减少但是养老金领取人数不断增加的问题, 日本年金可能面临无以维系的境地。为了改善公共年金的财政状况, 2004 年日本对公共年金制度再次进行改革, 推迟法定退休年龄, 降低给付系数, 改变养老金的调整机制, 提高国民基础年金的国库负担比例, 明确百年内年金缴费和待遇之间的平衡。2014 年社会保障和税收一体化改革, 再次提高国民基础年金国库负担比例到 1/2。

从图 13 可以看出来, 日本历年年金在社会保障给付总额都占了很大的比例, 即使在最低的 1973 年也占了 17.19%, 此后一直呈上升的趋势, 到了 2000 年前后达到

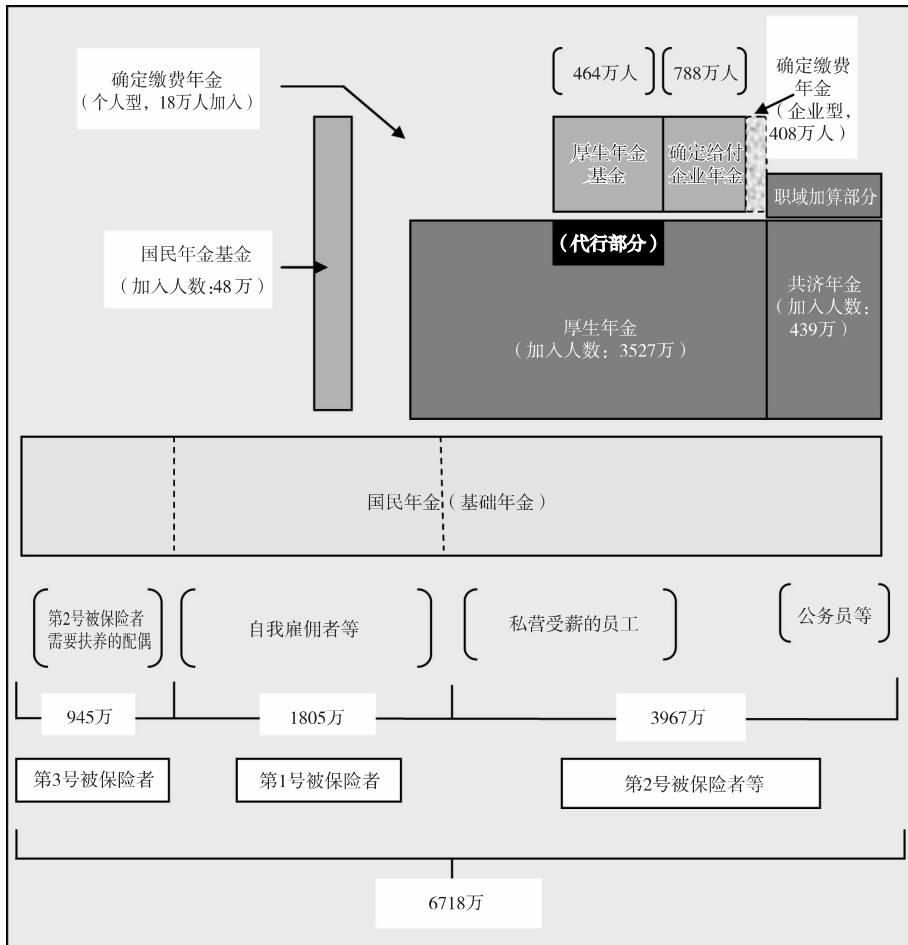


图 12 日本的年金制度体系 (2014 年)

资料来源: 日本厚生劳动省, 2014b。

了 50% 左右。虽然此后有些许波动, 但是到了 2014 年年金还是占社会保障给付总额的 47.65%。和表 3 中儿童和家庭社会保障给付占社会保障给付总额相比较, 可以看到两者相差之悬殊。从这个角度来看, 儿童抚养的成本和责任更多地由家庭承担了, 而长者的经济安全更多是由社会承担。虽然年金的社会保险性质意味着年金在很大程度上来自长者当年投入的保费, 但是当年保费由于贬值等原因无法支撑现在更富裕社会中的晚年生活, 日本的年金已经从储备资金模式转变为现收现付模式 (Ogawa & Retherford, 1997)。因此, 这些数据清楚地展示了资源在代际间不公平的分配。

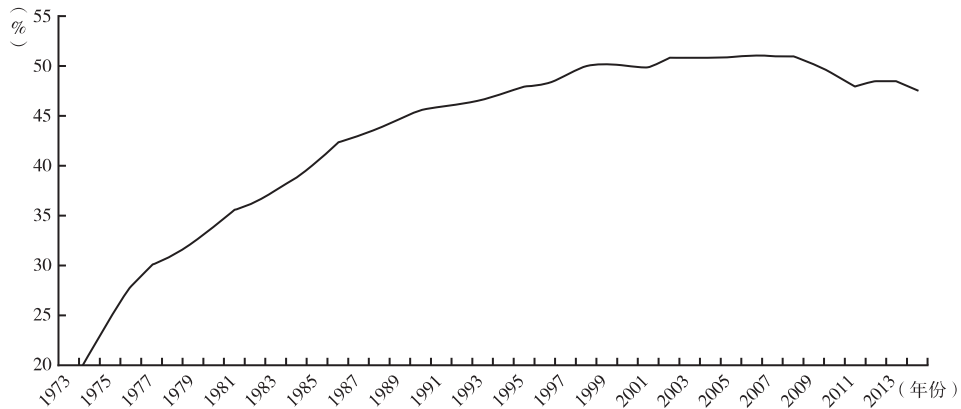


图 13 日本历年年金占社会保障给付的百分比

资料来源：日本国立社会保障和人口问题研究所，2014，第 18 表。

(2) 日本的长期护理保险制度

日本家庭政策调整首先从增加对于长者的护理和服务开始。2000 年，为了把长者的长期护理社会化，日本出台了“长期护理保险制度”（Long-term care insurance, LTCI），这标志着日本成为第一个主要由国家负担老人长期护理所需费用的亚洲国家，意味着日本的长者照料已经从传统的家庭照料转向社会照料（Timonen, 2008）。

日本引入长期护理保险制度，更为重要的动机还是源于财政上的紧张。在此之前，日本已经存在主要面向低收入阶层的老人的公共护理服务，使用者基本不用承担什么费用，由各个地方政府筹资实施。随着日本老龄化和家庭核心化，许多在家中无人照料的长者，都滞留在医院中，即使他们已经不需要医疗服务。这种“社会性住院”（social hospitalization）给日本的医疗保障体系带来了巨大的负担。长期护理保险制度的引入，将日本护理制度从社会福利制度变成了社会保险制度，面对所有的长者，一方面可以让长者在家中就获得所需的护理，另一方面可以通过保费筹集资金，把国家负担限制在 50% 以下，让私营机构参与提供服务（Abe, 2010）。

根据制度设计，所有年满 40 岁以上的日本国民无论是否有护理需求都必须参加，根据年龄分为两类保险者：第 1 号被保险人和第 2 号被保险人。如表 7 所示，两者有不同的年龄和资格要求，保费负担和征收的方式也不同。对于第 1 号被保险人，每个市町村根据被保险者的收入水平确定固定的保费，80% 的保费从年金中扣除，20% 自主缴纳。低收入者的负担会减轻，而高收入者会根据其收入确定其负担。

第2号被保险者的保费，根据他们所属的医疗保险体系的计算标准进行计算，保费随同医疗保险费一起缴纳。市町村负责根据长期护理需求认定审查委员会的审查结果，来确定长期护理和支援需求。

表7 日本长期护理保险两类被保险者的概况

	第1号被保险人	第2号被保险人
被保险人	65岁以上的老人	40—64岁参加医疗保险者
有资格参保	<ul style="list-style-type: none"> 需要长期护理的人（比如卧床不起、老年痴呆症） 需要支持的人（比如身体虚弱） 	仅限于因为衰老引起的疾病（特定疾病）而需要长期护理或者急需支持的个案，比如癌症末期和类风湿性关节炎等
保费负担	市町村征收	医疗保险者征收保费作为医疗费的一种，而且一次缴清
征收方法	<ul style="list-style-type: none"> 根据收入水平固定保费（减轻低收入者的负担） 对于每年年金（*）收入超过180000日元的被保险人，征收特殊保费（从养老金中扣除）。对于其他人，正常征收。 	<ul style="list-style-type: none"> 健保：标准报酬和标准奖金* 长期护理保险保费（部分由企业主承担） 国保：根据收入或人均所得进行适当划分（部分由国库承担）

* 从2006年4月开始，包括残疾人年金和遗属年金。

资料来源：日本厚生劳动省，2013b。

利用长期护理服务的长者，原则上必须缴纳费用的10%。剩余的部分，保费负担50%（1号被保险人21%，2号被保险人29%），公共支出负担50%（家居服务，25%由国家负担，12.5%由都道府县负担，12.5%由市町村负担；设施服务，20%由国家负担，17.5%由都道府县负担，12.5%由市町村负担）。在这个整体框架之下，市町村决定1号保险者的保费费率。这个数值是根据被保险者的收入决定的，每三年调整一次。2000—2002年，平均费率为每月2900日元；2012—2014年，这个值增加到4972日元。对于2号被保险人，保费为收入和奖金的1.55%。为了支持市町村，都道府县设置了财政稳定基金（由国家、都道府县、市町村提供资金），在由于超过预期服务增长和保费未缴付情况下出现赤字时提供短期贷款。

2000年以来，日本长期护理认证人数从2000年的218万增加到2016年的629.2万，增长幅度超过188%；接受长期护理的人数从2000年的149万（居家97万，设施52万）增加到2016年的565.5万（居家392.4万，设施92.5万，社区80.6万）（日本厚生劳动省，2017a）。长期护理的费用，从2000年的3.63兆日元

增加到 2012 年的 8.9 兆日元（日本厚生劳动省，2017b）。2000—2002 年，日本 65 岁以上老人的长期护理费用每月 2911 日元，到 2012—2014 年增加到 4972 日元，预计到 2020 年会增加到 8000 日元（日本厚生劳动省，2017c）。这给日本的公共财政带来了巨大的压力，长期护理保险制度的可持续性成为日本国内讨论的一个重要话题，也是推动日本进行社会保障和税收一体化改革的重要动力。

为了缓解公共财政的压力，日本政府于 2011 年建立了以 10000—20000 人的从地域为基础的老年人的地域关怀系统，这样的地域在日本有 16000 个，因为根据调查，日本 90% 以上的老人都希望能够居家养老。这个系统包括五部分：（1）居住；（2）长期护理；（3）医疗；（4）生活支援和长期护理预防；（5）地域支援。这五个部分相互关联，形成了一个系统。老人能够自理的时候，都住在自己家中，或者专门提供给老人的住宅。平常可以和其他老年人交谈和运动，社会组织可以给他们提供各种服务。如果生病了，可以去医疗部门治疗甚至住院，痊愈后回到自己家中。如果不能够自理了，就到养老院或者在家中接受长期护理服务，康复了还可以再回到家中。但是，整个体系的效果尚不明朗。

面对快速老龄化的社会，家庭变迁导致许多长者处于无人照顾的境地，即使只为低收入老人提供护理服务也让公共财政不堪重负，日本政府出台了长期护理保险制度，筹集更多的资金，让全社会共同负担长者护理的成本，减轻家庭长者护理的负担，让长者获得更多更全面的服务。从长期护理保险接受专业护理的长者人数来看，国家在需要重症监护的长者护理中发挥的作用越来越大，但是实际上长者的大部分护理需求还是在家庭中完成的，专业的机构护理只是家庭护理的补充，许多长者不得不轮候等待进入专业机构。长期护理保险并没有明显减少家庭的护理长者的负担。和儿童照顾不同，长期护理保险实施过程中，市场是通过国家来发挥作用的。虽然是由私营部门提供护理服务的，但是整个过程的每一步都有国家的影子，从评估需求、护理管理到分配服务数量等（Abe，2010）。

四、有关日本现代家庭政策重构的反思

虽然日本 20 世纪 40 年代就开始实施雇员养老金计划，但是实际上日本一直都避免干预家庭的事务。传统社会中，养老抚幼的责任都由家庭承担。“二战”结束

后，战后家庭体制，再加上经济的重建和高速发展，福利生产的任务被分配给了家庭和公司，国家主要是致力于推动经济发展，形成了日本独特的福利模式。造成这个结果的原因除了社会政策从属于经济政策这种独特的东亚福利体制之外，另外一个重要因素是认为授予家庭成员“个人权利”这种西方的福利模式会导致家庭的解体和各种社会问题（Goodman, 2000）。到了20世纪90年代以后，迫于总和生育率的持续下降、人口快速老龄化、女性劳动参与率持续上升以及家庭结构的变迁等各种家庭人口变动的压力，日本才相对开始积极干预家庭事务。

家庭政策是嵌入于福利体制之中的，而日本的福利体制有着明显不同于西方模式的特点。古德曼等人认为日本福利发展战略是围绕着国家建设这个主要目标而采取的巡游性适应学习和发展战略，也就是说，这些国家社会福利的建构和发展是从属于经济增长和工业发展的，日本的这个取向自从明治之后就没有发生过显著的变化。同时，面对着家庭人口变迁和社会变迁带来的各种压力，边干边学，不断从国外寻求和获取各种福利信息和福利模式，然后根据国内形势有选择地使用和调整（古德曼、彭懿德，2010）。这可能是日本福利体制包含着不同福利体制的特点的重要原因（Esping-Anderson, 1997; 李易骏、古允文，2003）。

日本的家庭政策重构也明显表现出了这些特点。20世纪90年代之后，日本家庭政策的改革和重构都是为了回应家庭人口变迁所带来的少子化和老龄化、家庭规模和结构变动以及女性劳动力市场参与率增加所带来的照顾者不足等问题，采用的是一种回应的方式，而不是在原则和理论上系统地实施计划。日本的长期护理保险制度是基于德国模式，目的是为了满足不同长者对于护理日益增长的需求，减少国家在这方面的财政开支；儿童津贴和保育措施是为了减少儿童生育和养育的障碍，提高总和生育率；鼓励企业主和全社会创造育儿友好环境，是为了遏制生育率不断下滑的趋势。

这种应对式的家庭政策重构，带来的一个结果就是政策的碎片化甚至相互冲突。比如，日本家庭政策的重点是支持女性外出工作，特别是支持职业女性也能够根据自己的想法生育；但是，日本的税收政策和社会保障政策却倾向于支持“男主外、女主内”的传统家庭。1986年，日本对于年金制度进行了改革，强制要求所有参加国民年金的雇员的妻子也参加国民年金，同时也要参加国民健康保险。如果她没有工作或者工作收入不超过每年130万日元，那么她就可以免交保费。如果妻子没有工作或者工作收入不超过每年103万日元，丈夫的所得税就可以减免。这些制度都鼓励继续

维系传统的家庭模式，它们和支持工作家庭平衡的家庭政策之间就发生了冲突（Abe, 2010）。

公共财政一直是困扰日本家庭政策改革的问题，特别是经济发展趋于停滞之后。日本历年的福利制度改革，包括经济发展放缓之后削减社会福利、引入长期护理保险制度、社会保障和税收一体化改革等，都是为了缓解这个问题。儿童是应对少子化问题的主要福利对象，而长者是对老龄化问题的主要福利对象。在预算有限的情况下，日本更多的财政资源投给了长者。2010年日本出台的新型儿童津贴，不仅额度比预先计划的削减了一半，而且也从普惠制变成了资产普查式的，这很大程度上源于削减国家在这方面的支出。税收一体化改革筹集的14万亿日元，投入儿童保育的只有0.7万亿，而投入长期护理和年金的超过5.3万亿日元。儿童是国家的未来，是未来经济发展和社会保障体系的支柱。日本公共资源的代际不公平，将会为日本未来带来什么样的影响，还需要等待时间来检验。

作为东亚社会的一员，中国步日本之后也面临着少子化和老龄化的挑战，中国大规模的城乡劳动力流动更给中国家庭带来了流动性和离散化，这些都导致家庭功能的弱化甚至消失，中国家庭没有足够的能力和资源去承担主要家庭福利生产和提供者的责任。2010年之后，中国政府和学界都意识到了这一点，开始讨论如何重构中国的家庭政策。日本的这些经验，至少对于中国有两点可供参考之处：（1）设计和制定完整的家庭政策体系，而不是针对各个挑战分开回应，以避免家庭政策的碎片化和相互矛盾；（2）分配公共资源时考量代际之间的平衡，更多承担作为公共物品或者社会投资品的儿童养育的成本和责任。

参考文献：

- 古德曼、彭懿德，2010，《东亚福利制度：巡走游学、适应性变革与国家建设》，见戈斯塔·埃斯平-安德森主编，《转型中的福利国家：全球经济中的国家调整》，杨刚译，北京：商务印书馆。
- 落合惠美子，2010，《何去何从：21世纪的日本家庭》，郑杨译，济南：山东人民出版社。
- 李易骏、古允文，2003，《另一个福利世界？东亚发展型福利体制初探》，《台湾社会学刊》第31期。
- 麻国庆，1999，《日本的家与社会》，《世界民族》第2期。
- 鸟越皓之，2006，《日本社会论：家庭与村的社会学》，王颖译，北京：社会科学文献出版社。
- 日本厚生劳动省，“国民生活基础调查”，<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/20-21.html>。
- ，2013a，“促进育儿和工作平衡措施”，访日时日方提供的资料。
- ，2013b，“日本长期护理保险两类被保险者的概况”，访日时日方提供的资料。

- 日本厚生劳动省, 2014a, “社会保障制度改革的整体状况”, http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/dl/260328_01.pdf。
- , 2014b, Pension Security, <http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw9/dl/11e.pdf>。
- , 2015, 雇佣均等调查, 事业所调查概要, <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/71-27-03.pdf>。
- , 2017a, 介護保険事業状況報告の概要, <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyo/m17/dl/1701a.pdf>。
- , 2017b, 介護費用と保険料の推移, http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/kyufu/2017/dl/201703_gaiyou.pdf。
- , 2017c, 介護給付費等実態調査月報, http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/kyufu/2017/dl/201703_gaiyou.pdf。
- 日本国立社会保障和人口问题研究所, 2014, 《社会保障费用统计》, http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h26/fsss_h26.asp。
- , 2017, 《人口统计资料集》, <http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2017.asp?chap=0>。
- 尚会鹏, 1991, 《中日传统家庭制度的比较研究》, 《日本学刊》第4期。
- 田晓虹, 2008, 《近代日本家庭制度的变迁》, 《社会科学》第2期。
- 王伟, 1990, 《日本传统家庭制度的形成及特征》, 《日本学刊》第2期。
- 滋秀贺三, 2002, 《中国家族法原理》, 张建国、李立译, 北京: 法律出版社。
- Abe, A. K. 2010, *The Changing Shape of the Care Diamond: The Case of Child and Elderly Care in Japan*, Gender and Development Programme Paper, No. 9, March.
- Chester, R. 1994, “Flying without instruments or flight plans: family policy in the United Kingdom”, in Dumon, W. (ed.), *Changing family policies in the member states of European Union*, Brussels: CEC.
- Esping-Andersen, Gøsta 1997, “Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State Between Europe and America”, *Journal of European Social Policy*, 7 (3).
- Esping-Andersen, Gøsta 1999, *Social foundation of postindustrial economics*. Oxford University Press.
- Gauthier, A. H. 2002, “Family policies in Industrialized Countries: Is There Convergence?” *Population*, 57 (3).
- Goodman, R. 2000, *Children of the Japanese State: The Changing Role of Child Protection Institutions in Contemporary Japan*. Oxford: Oxford University Press.
- Kammerman, Sheila B. & Kahn, Alfred J. (eds.) 1978, *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*. New York: Columbia University Press.
- 1997, *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States*, Oxford University Press.
- Kingston, Jeff. 2004, *Japan's Quiet Transformation: Social Change and Civil Society in the Twenty-First Century*. New York: Routledge Curzon.
- Kono, Makoto 2005, “The Welfare Regime in Japan”, in A. Walker & Chack-kie Wong (eds.), *East Asian Welfare*

- Regimes in Transition: From Confucianism to Globalization*. Bristol: Policy Press.
- Myrdal, A. 1945, *Nation and family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*. London: Kegan Paul.
- Nagase, N. 2002, "Marriage Timing and the Effect of Increase in Non-standard Employment among the Youth in Japan", National Institute of Population and Social Security Research", *Journal of Population Problems*, 58 (2).
- Nagase, N. 2006, "Japanese Youth's Attitudes towards Marriage and Child Rearing", in M. Rebeck & A. Takenaka (eds.), *The Changing Japanese Family*, Routledge.
- OECD 2017, Family Database, <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>
- Ogawa, N. & R. D. Retherford, 1993, "The Resumption of Fertility Decline in Japan: 1973 - 92", *Population and Development Review*, 19.
- 1997, "Shifting Costs of Caring for the Elderly Back to Families in Japan", *Population and Development Review*, 23.
- Ogawa, N., R. D. Retherford & R. Matsukura 2006, "Demographics of Japanese Family: Entering Uncharted Family", in M. Rebeck & A. Takenaka (eds.), *The Changing Japanese Family*, Routledge.
- Peng, Ito 2002, "Gender and Welfare State Restructuring in Japan", in Christian Aspalter (ed.), *Discovering the Welfare State in East Asia*. Westport: Praeger.
- Public Policy Research Center 2009, "A literature review of family policy in four East Asian societies", commissioned by and submitted to Central Policy Unit, Hong Kong SAR Government, The Chinese University of Hong Kong.
- Rebeck, M. 2006, "Changes in the Workplace", in M. Rebeck & A. Takenaka (eds.), *The Changing Japanese Family*, Routledge.
- Rebeck, M. & A. Takenaka 2006, "The Changing Japanese Family", in M. Rebeck & A. Takenaka (eds.), *The Changing Japanese Family*, Routledge.

作者单位：中国社会科学院社会学研究所
责任编辑：王 磊

The Agenda-setting of Health Policy in China: The Case of Cooperative Medical Scheme
..... Fang Lijie 53

Abstract: Based on Wang Shaoguang's analyzing framework of agenda-setting model, this article reviewed the policy transition of (New) Cooperative Medical Scheme (CMS/NCMS) from the 1950s to 2008. It found out that the agenda-setting of CMS/NCMS experienced the motivation model through the planned economy period, and transferred to the combination of Inter-reference model, External-supported model, and External-pressure model. During the transition, the agenda-setting model of CMS/NCMS was becoming more and more open. Furthermore, this article also argued that the independent media, policy research, as well as the efficient interaction between media, policy targeted groups, and policy researchers should be highlighted so as to make the agenda-setting of health policy more efficient.

Family Change and the Reconstruction of Family Policy in Contemporary Japan: The Intergenerational Redistribution of Public Resources Ma Chunhua 69

Abstract: Family is the foundation of the society in Japan, with family change embedded into social change. The development of Japanese family policy can be described as "peripatetic adaptive learning", adapting social schemes from other industrialized countries to meet the current needs of the country, rather than being led by principles and theories. As a result, the family policies are fragmented and even conflicted with each other. More importantly, while the state takes more responsibilities to care the elder, the family still takes the main responsibility to care children. The redistribution of public resources is unequal between generations, which may bring about negative results for social and economic development in the future. When China is reconstructing the family policy to support the family, Japan's experiences should be learnt to avoid potential negative consequences.

The Identification of the Progressive Risk in Policy Termination: A Case Study of the "Second Child" Policy Qu Zongxiang & Wang Mingxu 98

Abstract: In risk society, the life cycle of public policy becomes shorter and shorter, and the termination of policies is full of risks. This paper is a research on the risks in the termination process of the "second child" policy. The progressive strategy of this work has effectively reduced the risk of externalities and public opinion on the basis of effectively preventing the risk of policy evaluation, and further reduced the risk of identity, trust and other factors. At the same time, the conflict of interest between the two sides of policy termination has also been effectively resolved in the resolution of the above-mentioned risks.