

老龄化背景下东亚家庭主义的变迁

——以日韩老年人福利政策为例

楼苏萍 王佃利*

【摘要】 家庭在东亚国家的福利供给中扮演着重要角色。然而，快速发展的老龄化已经对东亚地区以家庭为首要责任主体的政策取向形成了巨大挑战。如何在快速老龄化的背景下回应需求增加与家庭功能弱化之间的矛盾，东亚地区国家面临着政策方向调整的压力。论文梳理了日本和韩国在老龄化过程中老年人福利政策的发展，从社会政策的家庭主义分析框架入手，讨论了以日韩两国为代表东亚福利体制家庭主义的变迁轨迹。论文认为，传统东亚的家庭主义是一种隐性的家庭主义，假定家庭是老年人福利状态的首要责任者，社会政策既不致力于增强家庭的功能，也不支持家庭之外的福利主体的作用发挥；伴随着老龄化，东亚家庭主义开始在增强家庭功能与寻求对家庭的替代两个方向上进行的政策努力，向自主的家庭主义靠近并形成自身特点。论文从具体社会政策角度切入讨论，超越传统从儒家文化与意识角度的探讨，使得家庭主义的变迁更容易被观察与分析，也为后续更为精确的量化分析提供了基础。

【关键词】 东亚福利体制 家庭主义 老年人福利政策

【中图分类号】 D669

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2016) 04 - 0088 - 16

一、引言

东亚福利体制研究成为社会政策比较研究的重要生长点，就其缘起，实践层面是为了探究以日本和亚洲四小龙为代表的“东亚奇迹”背后的成功因素(White & Goodman, 1998)。在理论层面，则是由福利国家的分类学研究所驱动，研究者发现，日本这样的东亚国家，难以归类为三大类型的任何一种，而

* 楼苏萍，山东大学政治学与公共管理学院，副教授；王佃利，山东大学政治学与公共管理学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

更像是福利资本主义三个世界中自由主义和保守主义的混合。如何认识东亚福利体制独特性,研究经历了从聚焦文化特性,如“儒家福利国家”(Jones, 1993)的概念到聚焦国家作用的政治经济学角度的转变(White & Goodman, 1998; Holliday, 2000)。例如,何立仁(Holliday, 2000)通过在福利资本主义的理论框架中增加社会政策是否从属于经济增长这一维度,提出了生产型福利体制的概念,并指出东亚经济体可视为生产型福利体制这一理想类型的现实版。在这个研究中,是社会政策从属于经济政策而非儒家文化对家庭责任与义务的强调成为东亚福利体制的首要特征。东亚福利体制的相关后续研究聚焦于分析东亚独特的国家发展战略、合法性来源、政治权力结构以及后来的民主化政治动员在形塑东亚福利体制中的重要作用。在这一过程中,大部分文献不再关注东亚福利供给结构中的家庭,少量研究试图在去家庭化研究中纳入东亚经济体(Chau & Yu, 2013),但从国家—家庭的角度对东亚福利体制,特别是针对新世纪以来东亚福利体制变化的研究仍有较大不足,以致于一些学者提出要将家庭带回来(Bring Family Back)(Li, 2013)。

即便文化特征不应成为辨识东亚福利体制的关键,我们也必须承认在东亚福利体制传统中,家庭扮演着重要角色(Holliday & Wilding, 2003)。进入21世纪以来,东亚社会政策朝着福利扩张的方向发展(林闽钢、吴小芳, 2010; 黄圭振、舒姗, 2010; 林卡等, 2014)。其背后的推动力,除了政治民主化带来的福利政治的兴起(黄圭振、舒姗, 2010)、经济危机等因素外,还有极为重要的人口因素。人口因素是今天福利国家转型面临的共同挑战;在东亚,这一挑战更为明显。曾有学者论断,一旦家庭的福利供给能力受到老龄化、女性就业等因素的影响而无法满足社会需求,在非政府组织活动空间有限的情况下,东亚福利体制很难继续维持(Gough, 2004)。本文认为,以老龄化为核心特征的人口因素是新世纪东亚福利体制变迁的重要背景,在这一背景中,国家与家庭的责任调整居于核心位置。在回应老龄化过程中,东亚传统的家庭主义已经发生了变化。那么,如何对这一变化展开研究?其变化轨迹有何规律?作为同样重视家庭功能并面临老龄化挑战的中国,从中又可以获得什么启示?

为了回答这些问题,本文聚焦于东亚福利体制中的国家与家庭关系,以日本、韩国的老年人福利政策为分析对象,试图从中提炼出东亚福利体制中家庭主义传统的变迁轨迹。论文首先回顾了社会政策比较研究中有关国家与家庭关系的研究文献,梳理了去家庭化与家庭主义研究两大脉络,并基于相关研究提出家庭主义类型的分析框架;随后以日本与韩国的老年人福利政策为例,在简述两国政策变迁的基础上归纳了其政策背后家庭主义类型的变迁轨迹;最后试

图从人口老龄化与东亚福利制度中家庭主义的变迁规律出发，结合中国老龄化进程，探讨东亚两国经验对中国的启示。本文的贡献在于：一是在理论层面从家庭主义类型变化的视角出发，探讨了东亚福利体制在老龄化进程中国家与家庭关系的发展变化，丰富了东亚福利体制研究的内容；二是在实践层面，通过对日本、韩国老年人社会政策调整的路径分析，以期对我国应对老龄化的相关政策发展有所启示。

二、社会政策研究中的国家与家庭：去家庭化与家庭主义

国家、市场与家庭构成了福利三角，但福利国家体制研究长期以来更侧重于国家与市场的关系，如艾斯平·安德森（Gøsta Esping - Andersen）的《福利资本主义的三个世界》（Esping - Andersen, 1990）。众所周知，这部有着重要影响力的著作一经问世便受到广泛关注，后续有关福利国家分类学与福利体制的研究基本上都在批判或补充这一研究的基础上展开。在诸多的批判中，最重要的批评之一来自于女性主义研究者，他们认为“三个世界”的划分没有注意到福利国家内部的性别差异，没有准确描绘出福利三角中家庭的角色，是以男性为中心的福利国家理论（Orloff, 1993；Daly, 1994）。其后，艾斯平 - 安德森本人也承认了其研究对家庭一性别的忽视，并在1999年的后续研究中提出“家庭是福利国家中的重要主体，其决策和行为直接影响着福利国家和劳动力市场，同时也被福利国家和劳动力市场所影响”（Esping - Andersen, 1999: 35），并从家庭在多大程度上吸收了社会风险角度，采用家庭主义和去家庭化两个概念讨论福利体制中的国家—家庭关系。“一个家庭主义的体系，是其公共政策假设——实际上是坚持——家庭应该承担起社会成员的福利的首要责任。而去家庭化体制是寻求解放家庭的责任并致力于减少个体在福利层面对亲属的依赖性”（Esping - Andersen, 1999: 51）。

在这两个概念中，去家庭化概念起源于女性主义者有关公民权的文献，并在后来被运用到后福利世界的讨论中（Taylor - Goodby, 1996；Esping - Andersen, 1999）。所谓去家庭化，一个广为接受的定义是露丝·里斯特（Ruth Lister）提出的“一个成年个体能够不依赖于家庭而保持社会可接受生活水平的程度，无论他（她）是通过受薪工作或是社会保障系统”（Lister, 1997: 173）。因此，作为福利国家的重要特征，如果说去商品化反映了福利国家对资本主义的反动；那么，去家庭化则显示了市场与福利国家对传统社会结构——家庭的解构。由于传统家庭结构性别模式——男性在外就业获得收入，女性作为家庭主妇承担

起家务及照顾职能，去家庭化研究的后续发展与女性主义研究密切联系。如克莱尔·班布拉（Clare Bambra）（Bambra, 2004）认为，去家庭化不是关注福利国家对家庭的支持程度，如是否有子女津贴，其数量多寡；而是关注福利国家保障女性相对于家庭的自由程度，以及女性获得经济独立的程度。去家庭化的核心是女性相对于家庭的自由度，而不是家庭的自由度（Female Freedom from the Family rather than Freedom of the Family）。

而家庭主义的研究，既与福利国家分类学传统有关，也与家庭政策研究密切相关。希拉·卡尔曼（Sheila B. Kamerman）和艾尔弗雷德·卡恩（Alfred J. Kahn）在1978年发表的《十四个国家的政府与家庭》较早地对十四个工业化国家的家庭政策进行了比较，研究将这些国家的家庭政策分为三种类型，明确而广泛的家庭政策，明确但重点更为集中的家庭政策，以及含蓄而勉强的家庭政策，为家庭政策比较研究打下基础（Kamerman & Kahn, 1978）。在艾斯平·安德森（1999）那里，家庭主义体现为其公共政策背后的假设，认定家庭是社会成员福利的首要责任者。但是，在这一定义下，家庭主义的社会政策仍有两种不同选择，一是视家庭为理所当然的福利提供者，而国家扮演剩余型角色；另一种选择虽然仍视家庭为福利的首要责任者，但家庭本身成为社会政策支持的对象。然而，家庭主义内部的这一区分在艾斯平·安德森这里并没有得到清晰的阐释。

在家庭主义内部作出更为细致的划分后来由西格丽德·莱特纳（Sigrid Leitner）的研究推进。莱特纳（Leitner, 2003, 2005）从前述两个方面获得理论资源，进一步提出把对家庭照料功能的支持作为家庭主义的指标，从公共政策在塑造去家庭化的照顾结构程度的高低以及公共政策对家庭结构的支持程度的高低两个维度，提出家庭主义的四种理想类型：隐性家庭主义、显性家庭主义、自主的家庭主义及去家庭化政策。这一研究将家庭主义与去家庭化的讨论从福利国家体制层面导入到政策分析层面。通过二维分析，研究得出了国家一家庭关系的四种可能的政策图景。基于此，我们对福利国家与家庭的关系的讨论从去家庭化与家庭主义两种类型扩展到了四种可能的类型，从而有助于进一步揭示国家与家庭关系的多样性。

为什么要从两个维度揭示社会政策的家庭主义特性？这是因为，通过社会政策干预国家与家庭的关系本身是一组复杂的政策选择。就家庭最为基础的照顾功能而言，按照莱特纳（Leitner, 2003, 2005）的观点，国家可提供三类强化家庭照护功能的家庭主义取向政策：（1）时间权利，如产假、育儿假、照护假或兼职工作的权利；（2）直接或间接的照护津贴转移，如现金和税收减免；

(3) 照护的附加社会权利，如家庭照顾者的个人年金权或其他社会保障给付资格，或派生给未就业配偶的福利权利。除此之外，仍有各种去家庭化的政策可供选择，即寻求家庭之外的需求满足途径，如由政府支持的正式照护机构，以及鼓励各类互助组织、志愿组织加入服务供给行列等。家庭主义政策与去家庭化策略作用的方向虽然有别，但并不互斥，一国的社会政策可以在增强家庭功能的同时寻求对家庭功能的替代，或者既不增强家庭功能也不寻求对家庭的替代。由此，莱特纳以减轻家庭照护负担的去家庭化程度和加强家庭照护功能的家庭主义程度为纵横坐标，构造了家庭主义的分类学框架（见图1）。

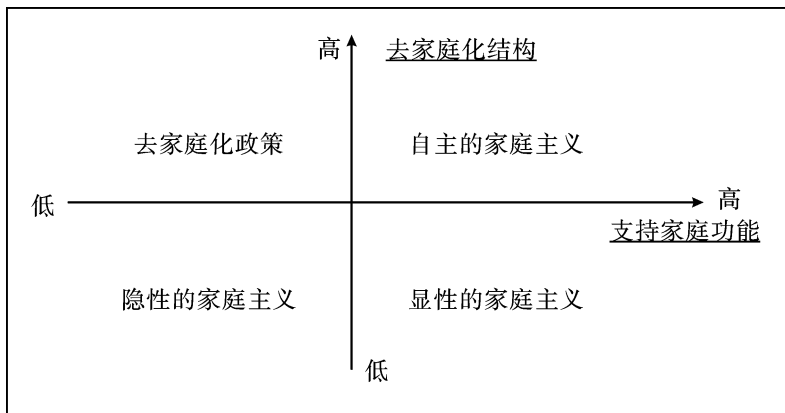


图1 家庭主义的分类学框架

资料来源：Leitner，2005。

第一象限称之为自主的家庭主义，其特征是社会政策安排不仅提供了相关的直接服务来替代家庭的照顾功能，而且又通过各类政策来增强家庭的功能，如时间、照顾津贴等，其结果是赋予家庭充分的选择权——家庭内部照护或由其他照顾主体进行照护，极大地减轻了家庭照顾者的负担，尤其是女性。

第二象限为去家庭化政策，其特征是社会政策设计主张摆脱个体对家庭的依赖，强调对儿童、老年人的社会化照顾；为增强家庭照护功能的支持程度低。在政策上，往往通过政府、市场或志愿组织，弱化家庭的照顾责任来减轻家庭的福利负担。

第三象限为隐性的家庭主义，其特征是社会政策无论是在增强家庭照护功能的方面还是减轻家庭照护负担的去家庭化方面程度都低，实际上间接凸显了家庭作为终极兜底者的角色。在这里，家庭不得不承担较大的福利责任。

第四象限为显性的家庭主义，其特征是增强家庭照护功能的家庭化结构程度高，减轻家庭照护负担的去家庭化程度低，也即市场、社会服务机构的有效

介入较少。因此，显性的家庭主义政策核心是认定家庭责任的同时，强化家庭功能。与自主的家庭主义之间的区别在于前者在增强家庭照顾能力，保障家庭照顾权利的同时还赋予其责任；而后者，照顾家庭成员是权利但不是责任。因此，就家庭主义而言，至少存在着隐性的家庭主义、显性的家庭主义和自主的家庭主义三种。

一般认为，在福利国家体制的三大类型中，保守主义国家更多表现出显性的家庭主义政策特征，社会民主主义国家相对表现出更纯粹的去家庭化特征，而自由主义国家中既有表现为去家庭化特征的政策体制，也有表现为隐性家庭主义的政策体制（韩央迪，2014）。但总体上，家庭主义在不同阶段或不同情景表现出差异化和动态性特征。

将西方福利国家讨论中的家庭主义概念引入到东亚福利体制研究中，需要回答的第一个问题是，东亚社会政策发展是否存在家庭主义的传统？如前所述，对东亚福利体制独特性的探讨主要围绕“国家”展开的；研究者们相信，正是国家作用的独特性造就了东亚从经济层面到社会福利层面的差异性；东亚福利体制研究也因此有意无意地回避对家庭的讨论。但也有部分研究涉及到了东亚家庭主义背后的根源。在这里，文化论显然不是全部答案。一种观点认为东亚国家对家庭责任的强调是意识形态的产物，是政治建构的结果。如日本学者渡边雅男（2014）坚持家庭主义意识形态不应被视作为人和社会文化及其历史实践的自然发展，而是应该被视作国家所支持的意识形态的一部分。还有观点认为，在东亚，这种对家庭责任的强调既有儒家文化的因素，又是文化与制度有效性对现实政治塑造的结果，“使处于重视经济发展的决策结构中的官员通过持续的政治学习过程，帮助他们选择家庭责任主义，转嫁福利责任”（洪桐骏，2010）。

事实上，在莱特纳（Leitner，2003）的分析框架中，家庭主义分类学可以广泛应用于不同国家的社会政策研究，因为其本质是对国家与家庭关系的讨论，而在任何现代国家的福利体制的特定阶段中，均呈现出以上四种家庭主义中的某一种。因此，本文对东亚家庭主义的讨论并不在于强调东亚家庭的独特性，而是要将其放在更具有普遍意义的理论框架中探讨其变化。也因此，本文对家庭主义的讨论并非基于文化意义，而是聚焦于福利体制如何配置国家与家庭的责任并在社会政策安排中加以实现。伴随着人口老龄化与家庭结构变化，家庭主义的政策理念受到来自文化及制度有效性不同层面的挑战，特别是后者，直接推动了东亚国家在家庭政策、老年人照顾等政策领域的重要变化。在这些政策变化背后，我们可以看到东亚福利体制中家庭主义传统的变迁。

三、老龄化背景下老年人福利政策变迁：日本与韩国

对老年人的支持与照顾是家庭福利功能的重要表现，老年人福利政策可以成为考察福利体制中国家—家庭关系的切入点。东亚是世界上老龄化程度最快的地区之一。日本的老龄化、少子化和高龄化排在世界前列；韩国目前的老龄化水平远低于日本，但韩国的老龄化进程却极为快速。数据显示，韩国的老龄化程度比日本更快，预计韩国只要18年就完成65岁人口比重从总人口的7%上升至14%^①（鲜于慙，2014）。即便是处于发展中的中国，老龄化日益成为公共政策调整的重要甚至直接背景。在一项对老龄化态度的国家调查中，当“问及老龄化在您的国家是否是一个问题时”，日本，韩国与中国位列前三，分别有87%的日本民众、79%的韩国民众和67%的中国民众回答“是”（Pew Research Center, 2014）。东亚地区对老龄化的担忧既是因为该地区老龄化速度的确在全球范围内居于前列；更为重要的是，老龄化进程对该地区传统的家庭为基础的福利供给制度造成了极大的压力，直接影响已有制度安排的有效性。文章接下来部分首先概述日本与韩国在战后老年人福利政策的变迁，然后采用第二部分中家庭主义的分类学框架，对两国政策变迁背后的家庭主义取向做出分析总结。

（一）日本老年人福利政策变迁概述

为应对老龄化及家庭结构与功能变化，日本自1960年代开始发展老年人福利，形成了目前以《老年人福利法》《老年人保健法》和《介护保险法》为主的老年人福利政策体系。

1963年通过的《老年福利法》，开启了日本老年人福利政策的先河。该法规定由地方行政部门根据特定标准，将在身体状况和家庭经济状况上认为有必要照顾的老人收养到政府设置的养老机构内（如特别养护之家），或定期派遣家庭照护员为他们上门提供照护服务（赵林，2014）。同一时期，在一些地方的带领下，老年人医疗支付制度改革在全国推行，自1973年开始实施老年人医疗费零负担化。由此，日本实现了“全民皆年金，全民皆医疗”，1973年也被称为是日本的“福利元年”。然而，日本迈向福利国家的步伐很快受经济因素制约而转向。在政策层面，伴随着1970年代后半期日本开始进入经济调整时期，社会保障层面的政策讨论风向也开始转换。例如1976年“昭和50年代前期经济

^① 日本为24年。

计划”指出，“国民福利的提高，不应全靠政府来实现，重要的是个人、家庭、企业的作用和基于社区连带感的相互扶助”。1979年，自民党政务调查会发表《关于充实家庭基础的对策要纲》，提出具有日本特色的日本式福利应该是由国家社会保障、国民自助努力、所在单位的福利、家庭的互相扶助这四个要素互补形成的综合性福利。随着“日本型福利社会”的提出，政府在该时期还推行了与家庭观念有关的改革，一方面，日本推出了对在自家赡养年迈父母行为的奖励，实行个人所得税扣除与地方税特别扣除额度^①。1985年，日本对《国民年金法》进行了修改，将加入厚生年金和共济年金的第二号被保险人所抚养的配偶（主要是全职主妇）纳入到国民年金制度中，称之为“第三号被保险人”，第三号被保险人是本人无须缴纳养老保险费，其养老金由厚生年金、共济年金的加入者负担。1987年，政府在之前的配偶生活补助费的基础上，导入从所得税和个人居民税中扣除配偶补助费的制度^②。

到了1980年代，快速老龄化将老年人扶养与照顾问题摆在日本社会面前，老龄人口的急剧增加意味着需要在机构之外寻找回应养老服务需求的新方法。居家福利服务正式确定为社会福利事业，要求市镇村按照设定的目标完善服务计划。1989年制定的“黄金计划”及其后来的修订，均是以推动服务于居家老人的服务员派遣、日间照顾中心及其他服务和设施为手段发展老年人福利。进入1990年代，“照护地狱”^③的出现呼吁全社会和政府面对现实（赵林，2014）。与此同时，由于缺乏正式的照护制度，出现了大量“社会性住院”，造成了医疗保险资源严重流失、老人医疗费急剧上升等现象，也迫切需要政府的社会政策调整。

经过充分酝酿，1997年，日本国会通过《介护保险法》，于2000年4月1日起实施。这一方案被称为是日本战后“最大的社会保险立法和改革”“从根本上改变了第二次世界大战后的日本老人福利设施的运营方法”（钟家新，2014：169）。日本的介护保险由地方政府负责运营，其保险人包括第一号被保险人和

① 日本的个人所得税制中有税前扣除制度，即将特定项目扣除后个人形成的数额为应纳税个人所得。日本的税前扣除项目较多，其中一项为抚养人口扣除。如果抚养对象为70岁以上老人，扣除额为48万日元；同被抚养老人一起生活者，扣除额为58万日元（参见：张舒英，2002）。

② 配偶扣除为前述税前扣除的一项。对无经济收入的配偶，税前扣除额一般是38万日元，对于有经济收入的配偶，视其所得相应减少税前扣除额，配偶扣除也可以看成是对家庭主妇无薪劳动的津贴。

③ 指“老人照护老人”“照护离婚”“照护虐待”等一系列各类因为家庭照顾而引发的状态。

第二号被保险人。前者是65岁以上的老人，其保险金由地方政府征收；后者是40岁以上未满65岁的医疗保险的加入者，其保险金作为医疗保险一起从工资扣除。介护保险的资金的50%由中央、省、地方三级通过税收筹集，50%由被保险人承担。保险的支付内容是为被保险人提供各种身体上和家务上的照护服务、福利器具的租借和购买的补贴、以及住房改修等服务。介护保险服务分为居家介护和机构介护。根据老人的自我护理能力，“居家介护”服务分为五个等级，对应不同服务频率与服务内容，机构养老服务分为“特别养护老人院”“老人保健设施”“医院疗养病床”等三种类型。社区密切型服务是在2005年修订后推出重点强调预防性的护理体制。

（二）韩国老年人福利政策变迁概述

韩国大部分的社会政策，是在正式开始工业化的朴正熙执政时期设计形成的（金渊明，2007），被认为是为了在急速发展的产业化战略中进行资本积累的同时取得威权主义政权支配的合法性而进行发展的双面战略（郑武权、高春兰，2011）。在战后的1960、1970年代，韩国没有出台专门针对老年人的社会福利政策，而主要依照《生活保护法》（1961）和《医疗保护法》（1977）对低收入老年人的生活保护和医疗保护；并且列入保护范围的老年人，在相当大范围内主要由外国援助机构提供福利服务。

1981年《老年人福利法》的通过，标志着韩国老年人福利政策的开端。该法在明确家庭责任的同时承认国家的责任，提出“国家和地方自治团体要建立老人福利设施”“促使老人福利设施的多样化”。老年人福利政策的对象从保护和支援（救助）设施中的老人为中心兼向保护和支援在家老人转换。1987年开始，韩国老人福利会实施派遣家庭照顾员的示范事业，并在1989年修订《老年人福利法》时，正式提出家庭照顾事业和居家老人的概念，指出“福利机关要努力为居家老人提供家庭服务及必要的配套服务”。1993年的第二次部分修订明确允许私人创办与经营有偿老人福利设施，明确规定老年居家福利事业分为家庭服务员派遣、日间照料和短期照料等项目。同时，1990年代初期的税制改革中，增加了对赡养老年者的纳税扣除，称之为“敬老优待”。面对家庭照顾需求较多的重症老年患者及慢性老年患者提供专门老年疗养设施、有偿老年专业疗养设施及老年专科医疗。

进入21世纪以来，在少子化的影响下，韩国老龄化进程加快，人口变化带来的社会政策调整压力增加。在人口变化方面，2000年，韩国65岁及以上人口占比达到7.2%，标志着韩国正式进入老龄化国家。也正是从2000年，韩国开始大规模推行针对老年人的各种政策及示范事业。2008年始，则提出了针对收

入后 60% 的老年人支出基础养老金，并开始实施老年人长期疗养保险政策。

长期照护保险于 2008 年的引入是韩国福利快速扩张过程中的重要一步。与日本不同的是，韩国的长期疗养保险以全体国民为保险对象，但服务给付主要针对两类人群：一是 65 岁以上老人；二是年龄在 65 岁以下，但有痴呆、瘫痪、帕金森病等老年性疾病，且 6 个月以上处于独居、难以处理日常生活并由长期照护等级判定的国民。在保险给付上，以实物给付为原则，但住在边远地区需要照护的人，可对其家属进行现金给付。实物给予的内容包括设施给付与居家给付。居家给付包括居家疗养、居家淋浴、居家照护、昼夜照护、短期照护和福利用具出租、出售等；设施给付包括疗养设施和老年疗养共同生活家庭。特别现金给付是针对特殊情况而实施的现金给付，根据情况分为：家庭疗养费、特例疗养费、疗养医院护理费等。韩国长期疗养资金筹集上，60% 来源于保险金，20% 来自于政府，另有 20% 来源于个人负担。

总体上，相对日本而言，韩国老龄化进程较为急促，其针对老年人的福利政策也显示较短时期内向不同方向的政策推进，同时呈现出一定的政策滞后，但是总体上日本与韩国在老年人福利制度发展的轨迹基本一致（见表 1）。

表 1 战后日本与韩国的老龄化与老年人福利政策

时期	日本		韩国	
	主要政策	老龄化	主要政策	老龄化
1960、 1970 年代	《老年人福利法》，为低收入家庭中生活不能自理的瘫痪老人提供福利性照护服务	5.70%（1960）	《生活保护法》《医疗保护法》针对低收入群体开展生活保护与医疗保障	—
1970、 1980 年代	提出“日本式福利社会”；配偶生活补助费与税前扣除；赡养老人的特别税收扣除；“第三号被保险人制度”	7.10%（1970） 9.10%（1980）	《老年人福利法》提出“国家和地方自治团体要建立老人福利设施”、引入社会力量“促使老人福利设施的多样化”	3.9%（1980）
1990 年代	“黄金计划”推动居家福利服务发展	12%（1990）	税收上的“敬老优待”；发展老年居家福利事业	5.1%（1990） 5.9%（1995）
2000 年 以来	推出介护保险法并于 2000 年实施	17.3%（2000）	酝酿长期疗养保险，并于 2008 年推出	7%（2000） 11%（2010）

资料来源：日本数据见日本统计局网站（Statistics Japan, 2016）；韩国数据见韩国统计局网站（Statistics Korea, 2015）。

四、日韩老年人福利政策中家庭主义的变迁

从日韩老年人福利政策的发展演变，我们可以看到，无论是日本还是韩国，其针对老年人福利的社会政策支持呈现出从无到有，从特殊（针对特定群体）到普遍，从强调家庭责任向国家介入的变化。

以家庭主义的四个象限来比对，日本1960、1970年代的老年人福利政策，以《老年人福利法》为代表，韩国以《生活保护法》和《医疗保护法》为代表，总体上均预设家庭是解决老年人赡养及照顾等问题的首要责任承担者，只有针对家庭支持出现问题的老龄人口（贫困及鳏寡孤独），国家才通过公共扶养机构和由财政支出的服务供给来补充，国家扮演的是“剩余型”角色。其社会政策既未充分体现较为普遍的对家庭结构的支持，也没有家庭之外的选项供选择，体现出隐性家庭主义的特征。

1970年代中后期开始，日本老年人福利政策中出现支持家庭结构与功能的政策取向，比较典型的年金制度中“第三号被保险人”的设立。这一制度事实上使其成为一种针对全职主妇的优待政策（胡澎，2009）。这种主妇优待政策是为了复原传统的家庭形象，即“丈夫外出工作，妻子做全职主妇”为特征的传统家庭分工，已婚妇女在家庭中扮演着母亲、妻子以及家务和老人护理提供者的角色。无论是税收扣除还是家庭主妇纳入年金体系，均可以看成是对家庭照顾功能的支持与补贴。特别是家庭主妇年金权的获得，正是莱特纳（Leitner，2003）所说的，对于不受薪照顾者的社会权利的认可。在韩国，虽然未能出台类似的主妇年金，但也推出了针对家庭扶养老人的“税收优待”。总体上，这一时期老龄化担忧隐而未现，老年人福利政策主要回应的是家庭结构变化与女性就业增多带来的照顾困难，以日韩为代表的东亚社会希望通过税收减免、主妇年金权等方式，引导、巩固传统的“男性在外工作，女性在家照顾”的家庭模式，这一有限的支持家庭功能的家庭主义在日本导致了性别问题成为相关政策争议的焦点，并使得家庭中的中老年女性在接受来自社会政策的补贴的同时不得不承担起了老年人生活照顾的重担，体现出这一时期老年人福利政策向有明显性别倾向的、程度不高的显性家庭主义的变化。

到了老龄化成为社会问题引发人们广泛关注的时期，日本在1980年代，韩国在1990年代，老年人社会政策的重心都开始从针对机构中的困难老年人转向对居家老年人的支持，开展以日间照料、服务员派遣为主要内容的支持老年人在家养老的居家福利事业等一系列相对而言程度较低的去家庭化策略。然而居

家福利事业针对的主要还是能够自理、照顾需求较少的老年人，家庭成员主要在经济上和精神上给予支持和慰藉，需要付出的时间与服务不多。社会政策仍然未能涉及家庭最不堪重负的、失能与半失能老年人的照料问题，直到两国相继出台长期照护保险制度。

日本、韩国照护保险的出台是考察东亚家庭主义的极为重要的窗口。正如日本厚生省在介绍引入介护保险的原因与意义时指出，介护保险是填补家庭照顾变化与照顾需求增长之空缺，“由全社会来支撑老年人”的制度安排。其目的之一就是增强老年人的独立性，减少老年人对家庭的依赖（MHLW，2016）。减少个体对家庭的依赖，恰恰是去家庭化政策取向的中心意涵。与此同时，在介护保险的推动过程中，日本政府改变了行政主导式的照护服务提供而开放私人部门加入，只要民间团体取得法人资格，即可提供照顾服务，其主要财源来自于服务费用的收取，服务供给走向“契约化”。对老年人的照顾服务的供给体由此超出家庭范围，走向市场化、社会化。换句话说，介护保险既是对于需要介护一方通过收入再分配实现“保障购买力”的制度，也是对于服务事业提供方通过报酬实现的“创造供给者制度”（北场勉，2006）。

日本和韩国的长期照护保险在制度上都以服务给付为主，基本没有针对家庭成员的照顾津贴，通过国家介入创造了家庭照顾功能的替代者——保险制度下的国家支持与市场供给，标志着东亚福利体制开始了程度较高的去家庭化取向的政策安排。落合惠美子等（2015）对日本的研究表明：日本介护保险减少了照料护理需求度较高老人的家庭负担（照护机构承担了照顾责任）。同样的，金晋旭（Jin Wook Kim）和崔俊英（Young Jun Choi）（Kim & Choi，2013）在讨论韩国照护保险对儒家传统的影响时，也认为2008年开始实施的长期照护保险的确表明韩国其正在脱离福利国家发展中对家庭的依赖。东亚福利体制中的家庭不再是稳固的福利来源，而成为需要社会政策支持并在一定程度替代的目标。新时期，日韩老年福利政策中的家庭主义开始趋向自主的家庭主义。

然而仔细观察，我们可以发现，这一自主的家庭主义与理想型仍有较大差距，主要表现为：（1）在家庭主义的两个方向上，长期照护保险的引入迈出了两国去家庭化政策取向的重要一步，但在增强家庭结构的能力方面，两国政策支持程度不高，表现为时间权利的缺失，照顾津贴的有限性及照顾者社会权利的有限认可。（2）两国在家庭主义政策取向上存在差异。首先，日本通过“第三号保险人制度”事实上认可了照顾者社会权利，而韩国在这一方面并没有相关制度规定。再次，在照顾津贴方面，虽然两国的长期照护保险均以服务给付为主，但在实施中，现金给付在韩国较为普遍，再加上对照顾服务资质认定较

为放松，出现了家庭成员通过短期培训课程成为有资质的正式照顾服务者并对家庭成员实施照顾从而获得照顾津贴的做法，从而事实上形成了部分的照顾津贴。数据显示：2010年，由共同居住的、有照顾服务资质的家庭成员进行照顾的长期照护保险服务接受者的比例从2008年1.8%上升至23.5%（Kim, 2013）。而在日本，由于现金给付被严格限制，照顾津贴事实上不存在，这与最早推出照护保险的德国有着鲜明的差异。

表2 新时期日韩家庭主义的政策表现

		家庭主义政策取向			去家庭化结构	
自主的 家庭主义	时间 权利	照顾津贴 (税收减免或补贴)	照顾者 社会权利	财政支持的社 会化照顾机构	市场化 照顾主体	志愿性 照顾主体
日本	N/a	所得税税收减免	第三号保 险人制度	有	有	少量
韩国	N/a	所得税税收减免 事实上的照顾津贴	N/a	有	有	少量

资料来源：作者自制。

从家庭主义的变化路径来看，无论是日本还是韩国，在面临老龄化过程中，最初都没有将增强去家庭化结构、寻找对家庭的替代作为优先选择，而是仍然期望家庭发挥作用。只有当认识到老龄化压力下，以家庭为主要责任的制度安排遭遇有效性问题时，以照护的社会化和市场化为主要内容的去家庭结构政策成为选择。在家庭主义政策取向上的不积极并不是因为日韩认为家庭不再重要，恰恰相反，对家庭的责任承担和鼓励仍是东亚福利意识形态中的重要组成部分，只是政策制定者希望习俗与文化能够在引导家庭责任方面继续发挥作用，而非通过家庭津贴制度或假期制度。如2007年，韩国国会通过《孝行奖励资助法》，积极推广孝道文化。该法第一章第一款便规定“本法律旨在以国家政府名义对那些把美好的传统文化遗产——孝付诸实践的人进行奖赏资助，鼓励推广宣传行孝达到解决当今老龄化社会面临的各种问题……”（韩广忠、肖群忠，2009）。在一定程度上，这可以视为隐性家庭主义的持续影响。

结论与启示

工业化逻辑认为工业化一方面形成了新的福利需求，一方面打破了传统家庭结构并影响其福利功能，由此作为集体应对机制，以国家的福利供给为主要

特征的福利国家应运而生（Wilensky & Lebeaux, 1958）。作为东亚地区经济与社会发展走在前列的两个国家，日本与韩国老年人福利政策领域的变迁也验证了现代化过程对传统家庭角色的撼动，只不过其背后的推动力可能不是工业化而是老龄化等社会因素。日本与韩国在其工业化过程中所采取的隐性家庭主义策略一度绩效良好，而在老龄化日益加剧的背景下，以家庭为主的隐性家庭主义策略不复有用，迫使社会政策发生转向。由此我们发现，东亚家庭主义并不是一成不变的，而是在不断地调适中。无论是日本还是韩国，家庭不再是老年人照顾的唯一主体，国家、市场与社会开始逐步登上舞台；家庭也不再仅是责任主体，也是权利主体，是社会政策予以支持的对象。

在理论层面，本文对东亚福利体制中国家与家庭关系的讨论，超越了传统从儒家文化与意识角度的探讨，表明了老龄化背景下东亚家庭主义的变动，从而丰富了东亚福利体制研究的内容，也为后续实证研究提供了基础。

同时，以日、韩为代表的东亚社会政策家庭主义的变迁对于老龄化日益加剧的中国有重要的启发。中国同样面临着老龄化的巨大压力。从1999年开始，我国步入老龄化社会，人口老龄化加速发展，并日益呈现高龄化、空巢化趋势，老年人照顾需求与以家庭为主的服务供给之间矛盾突出。在此背景下，2011年，中央政府提出了加强社会养老服务体系建设的应对策略，出台《社会养老服务体系规划》（2011—2015），构建以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系。其中，居家养老服务涵盖生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、建设慰藉等，以上门服务为主要形式。社区养老服务具有社区日间照料和居家养老支持两类功能，主要面向家庭日间暂时无人或者无力照护的社区老年人提供服务。机构养老服务以设施建设为重点，通过设施建设，实现其基本养老服务功能。结合日本、韩国两国的政策变迁，我们可以清晰地看到中国的政策选择并没有超出日韩经验的范围，这些政策措施是否已有效地应对当前的人口与家庭变化，有必要对当前政策实施的效果做出评估。除此以外，我们还需要考虑到增强家庭功能与替代家庭功能是并不互斥的两类政策选择，在养老问题上，有必要从这两个方向出发做更为全面、细致的政策设计。

参考文献

- 北场勉(2006). 日本老年人福利政策的沿革——以介护问题为中心. 社会保障研究(北京), 2: 147 - 153.
- 渡边雅男(2014). 探究日本福利经验：模式和框架. 载刘骥、莫道明、祁冬涛主编《社会发展与社会政策：国际经验与中国改革》. 北京：东方出版社.
- 韩广忠、肖群忠(2009). 韩国孝道推广运动及其立法实践述评. 道德与文明, 3: 39 - 43.

◆ 专栏：老龄化、新社会风险与发达国家社会政策改革

- 韩央迪(2014). 家庭主义、去家庭化和再家庭化：福利国家家庭政策的发展脉络与政策意涵. 南京师大学报(社会科学版), 6: 21-28.
- 洪垌骏(2010). 福利国家体制的定性比较：干预主义、自由主义和儒教主义. 载金渊明主编《韩国社会保障论争》. 北京：中国劳动社会保障出版社.
- 胡澎(2009). 性别视角下日本养老保险制度再思考. 日本学刊, 1: 123-135.
- 黄圭振、舒姗(2010). 东亚福利资本主义的发展：以日本、韩国与台湾为例. 公共行政评论, 6: 7-30, 199.
- 金渊明(2007). 经济社会结构的变化与韩国社会福利政策的回应. 社会保障研究, 2: 11-22.
- 落合惠美子、阿部彩、埋桥孝文、田宫遊子、四方理人、杨春华(2015). 日本老年护理结构的重新建构——护理保险能否改变“家庭主义”. 社会保障研究, 2: 126-142.
- 林闽钢、吴小芳(2010). 代际分化视角下的东亚福利体制. 中国社会科学, 5: 181-193, 223, 224.
- 林卡、王卓祺、安超颖(2014). 从演化的角度阐释东亚社会政策及其社会体系的变化. 社会工作与管理, 3: 62-69, 100.
- 鲜于慙(2014). 韩国人口趋势及老龄化对策. 载王伟等主编《中日韩人口老龄化与老年人问题》. 北京：中国社会科学出版社.
- 张舒英(2002). 个人所得税制改革趋向——对日本等主要发达国家的比较分析. 日本学刊, 2: 28-44.
- 赵林(2014). 日本照护保险制度的建立和完善. 载赵林、多田罗浩三、桂世勋主编《日本如何应对超高龄社会》. 北京：知识产权出版社.
- 郑武权、高春兰(2011). 东亚福利制度比较研究中的发展主义福利体制的意义和未来前景. 社会保障研究, 1: 36-51.
- 钟家新(2014). 日本应对人口老龄化的社会保障改革及其对中国的启示. 社会保障研究, 1: 164-172.
- Bambra, C. (2004). The Worlds of Welfare: Illusory and Gender-blind?. *Social Policy and Society*, 3(3): 201-212.
- Chau, R. C. M. & Yu, S. W. K. (2013). Defamilisation of Twenty-Two Countries: Its Implications for the Study of East Asian Welfare Regime. *Social Policy and Society*, 12: 355-367.
- Daly, M. (1994). Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach. In Sainsbury, D. Ed. *Gendering Welfare States*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Gough, I. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48(4): 706 – 723.
- Holliday, I & Wilding, P. (2003). *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in Tiger Economics*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Jones, C. (1993). The Pacific challenge: Confucian Welfare States. In Jones, C. Ed. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Kammerman, S. B. & Kahn, A. J. (1978). *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*. New York: Columbia University Press.
- Kim, J. W. & Choi, Y. J. (2013). Farewell to Old Legacies The Introduction of Long – term Care Insurance in South Korea. *Ageing and society*, 33(5): 871 – 887.
- Leitner, S. (2003). Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective. *European Societies*, 4(5): 353 – 375.
- Leitner, S. (2005). Conservative Familialism Reconsidered: The Case of Belgium. *Acta Politica*, 40: 419 – 439.
- Li, W. D. H. (2013). East Asian Welfare Model Refocus? A Case Study on Economic Support for the Elderly Living Alone in Taiwan. *International Journal of Social Welfare*, 22: 260 – 268.
- Lister, R. (1997). *Citizenship: Feminist Perspectives*. London: Macmillan.
- MHLW. (2016). *Act for Partial Revision of the Long – Term Care Insurance Act, Etc. , in Order to Strengthen Long – Term Care Service Infrastructure*. Available at (January 20, 2016) : http://www.mhlw.go.jp/english/policy/care-welfare/care-welfare-elderly/dl/en_tp01.pdf.
- Orloff, A. (1993). Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review*, 58: 303 – 328.
- Pew Research Center. (2014). *Attitudes about Aging: A Global Perspective*. Available at (April 13, 2015): <http://www.pewglobal.org—01/30/attitudes-about-aging-a-global-perspective/>.
- Statistics Japan. (2016). *Japan Statistical Yearbook*. Available at (April 13, 2015): <http://www.stat.go.jp/english/datanenkan/1431-02.htm>.
- Statistics Korea. (2015). *Statistics on the Aged*. Available at (December 26, 2015): <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/11/1/index.board>.
- Taylor – Gooby, P. (1996). The Response of Government: Fragile Convergence. In George, V. & Taylor – Gooby, P. Eds. *European Welfare Policy*. London: Macmillan.
- White, G. & Goodman, R. (1998). Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model. In Goodman, R. , White, G. & Kwon, H. Eds. *The East Asia Welfare Model: Welfare Orientation and the State*. London: Routledge.
- Wilensky, H. L. & Lebeaux, C. N. (1958). *Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*. New York: Russell Sage Foundation.