

法国家庭政策的制度建构: 理念与经验*

张金岭

提 要 | 法国的家庭政策起源较早,在经历了不断调整、转型与完善的变革后,其政策目标从最初关注人口再生产、维系家庭稳定等,逐步拓展到全面实现人的基本权利、追求社会公正等多重目标,并在不同时代背景下通过具体政策变革积极回应现实中的家庭与社会问题。其政策内容以体现货币补贴的诸多家庭补助为主,辅以税费减免政策,并建立面向家庭设立的制度安排、服务机制与设施建设等。作为一套具有普惠性特征又施行目标群体特殊照顾的政策体系,法国家庭政策表现出一定的灵活性,形成了国家主导、社会参与的制度格局,实现了广泛的协作机制,为立法革新、政策调整、制度完善奠定了基础。

关键词 | 法国家庭政策 货币补贴 家庭补助 普惠性

中图分类号 | C913

作者信息 | 张金岭,1979年生,中国社会科学院欧洲研究所副研究员,100732。

法国的家庭政策起源较早,且制度体系与法律建设也较为完善,是一个着眼于“人”、以向家庭提供全面帮助为核心,兼顾保护儿童与妇女权益,以及应对贫困、不平等社会问题的制度体系,其逐步完善与调整的过程是对法国社会在不同时代所面临的家庭与社会问题的制度回应。各类家庭补助(*prestations familiales*) 以及与之相应的税费政策、制度安排与设施建设是法国家庭政策的主要组成部分,总体上表现为一系列相呼应、互协调的政策集合。这一制度体系尽管具有相当的灵活性,但是由于面向家庭的帮扶机制与家庭补助名目繁多、发放条件与计算标准非常复杂,也呈现出烦冗的碎片化特征。不过,作为一个在国家主导、社会力量广泛参与的机制下实现的制度体系,诸多参与主体之间的良性互动机制为实现制度本身所力图追求的社会团结、公平正义的价值及家庭问题的治理奠定了重要基础。

一、法国家庭问题的基本维度

家庭问题是社会问题的重要范畴。伴随着社会变迁,法国在家庭范畴内不断出现一些新问题,后者多与不同时代的社会问题关联密切,家庭政策的变革即是对这些问题的回应,试图基于国家公共政策的建构,提出制度性的治理方案。综合来看,法国的家庭问题主要体现在以下几个方面。

一是人口再生产。早在19世纪法国开始关注家庭问题时,人口再生产就成为最重要的政策目标。之后,如何应对人口出生率不断下降、人口老龄化持续上升的问题,始终是法国人口再生产的重要议题。尽管移民曾在长时间内缓解了劳动力人口缺乏的问题,尽管移民群体的人口结构总体较为年轻,但

* 本文系国家社科基金一般项目“法国多元文化主义的当代困境及其治理研究”(16BMZ096)的阶段性成果。

是依靠移民解决人口再生产问题并不是法国的政策首选。如今,移民问题已成为一个特别棘手的社会问题,在政治、经济、社会、文化等多个层面对法国产生诸多深刻影响。

二是家庭生活与职业工作之间的协调。在第二次世界大战前后,随着雇佣制度的深入发展,法国从事领取薪酬的雇佣劳动的人口大规模增加,其中女性从事职业工作的数量与人口比例更是明显上升。^①在此背景下,年轻父母开始在家庭与工作之间遭遇多重冲突,尤其体现在时间管理矛盾与家庭经济收入差异等方面。因此,通过提供家庭补助对诸多家庭给予经济补贴,借以帮助他们协调家庭生活与职业工作之间的矛盾,尤其是着眼于解决在子女养育等方面的问题,成为法国家庭政策的重要面向。直到现在,这一政策面向依然未变,但背后的价值考量不仅仅是出于促进人口再生产,而且包括了对家庭价值、社会公正等因素的强调。

三是低收入家庭的贫困问题与社会不平等问题。为防止诸多家庭陷入贫困,尤其是不能让诸多家庭由于多生多养而贫困,法国通过家庭政策进行适当的财富再分配。经济社会的发展并没有给法国所有公民及其家庭带来同样的实惠,社会不平等也是造成家庭贫困的原因之一。所以,法国家庭政策特别注意通过家庭津贴、住房津贴等纠正社会不平等造成的负面影响,避免部分家庭陷入困难的境地。

四是儿童权益保护与性别平等。在家庭政策框架下,法国致力于保护儿童权益的政策举措包括发放生育津贴、父母亲产假、家庭津贴、幼儿看护津贴、单亲家庭补助、入学津贴等,其中多数政策主要着眼于3岁以下的儿童。同时,很多政策尤其注意到了家庭范畴内性别平等的问题,既强调父母双亲相对家庭事务所拥有的同等权利和义务,又给予女性特别照顾,促进性别平等的实现。另外,男女两性在劳动就业、薪资水平方面的差异,以及父母在家庭事务中所投入时间、精力的差别与职业工作之间的冲突等,为家庭的稳定带来了一些

负面影响,诸多家庭政策的介入是为了尽可能减少这些差异造成的不良影响。

二、法国家庭政策的框架体系

法国的家庭政策具有普惠性特征,所有家庭均可根据各自的具体状况享受一定的政策福利。但不同范畴、不同层次的政策指向不同的家庭,着眼于应对不同的家庭问题。因此,法国的家庭政策是一套既具有普惠性又有区别性的政策体系。

1. 范围内容

基于宏观视角考察,法国家庭政策的基本内容主要涉及三个层面:一是各类家庭补助,旨在补偿诸多家庭为生养、教育子女产生的开支,维系家庭稳定;二是各类税费减免政策,旨在根据诸多家庭的实际负担减免相关税费,以实现财富再分配的目标;三是面向家庭设立各类制度安排、服务机制与设施建设,比如各类带薪休假制度、幼儿保育服务、幼儿园或社区中心建设、青少年文化宫建设等。^②其中,家庭补助与税费减免成为家庭政策体系的核心内容。

法国家庭政策中的诸多补助主要来源于社会保险制度中家庭分支的资金收入,国家财政仅支付其中一小部分。家庭津贴是直接服务于人口再生产的,也是最核心的家庭补助的范畴。目前,家庭津贴的享益范围仅面向至少拥有两个20岁以下子女的家庭。^③家庭津贴每月发放,受益家庭所能获取的津贴额度取决于家庭收入情况、需要抚养的子女数量及

^① 张金岭《法国就业政策改革及其治理》,《欧洲研究》2015年第1期。

^② Familles de France, La politique familiale en France, janvier 2014, http://www.familles-de-france.org/sites/default/files/PF_2014_-_01_-_la-politique-familiale-en-France-syntheses.pdf. 2017-1-20.

^③ Le site officiel de l'administration française, Allocations familiales, 3 avril 2017, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13213>. 2017-4-7.

其年龄等因素。它所内含的基本目标是鼓励生育,为多子女家庭提供经济帮助。

在法国的家庭政策体系中,面向家庭的直接资金补助属于货币政策,各类制度安排、服务机制与设施建设等表现为非货币政策,它们在法国家庭政策的历史演变中扮演着日益重要的角色。

2. 政策目标

法国家庭政策的基本目标直接指向对家庭问题的治理,主要包括四项内容。一是促进人口再生产。无论是通过家庭津贴来鼓励生育,还是支持女性从事职业工作,以及通过父母带薪假、多元化的幼儿看护方式等举措协调年轻父母们在家庭生活与职业工作之间的平衡,均是为人口再生产创设条件。二是为公民成长提供纵贯一生的陪伴。对于法国人来说,从出生(甚至是母亲怀孕期间)到退休的不同阶段,均有相应的家庭政策相伴支持,这是一种投资于“人”的具有长远目标的社会行动。三是维系家庭的稳定及其传统价值。法国的家庭政策强调作为社会基本单位的家庭的重要性,诸多补助的发放为家庭提供了一种日常性的支持,以帮助他们应对生活中的各类事件,维系家庭稳定。同时,保护家庭生活中男女两性的平等、强化父母履行为人父母的责任和义务、促进家庭和谐等举措都着眼于强化家庭的传统价值。四是追求社会公正。诸多家庭补助机制旨在补偿家庭支出,减少家庭贫困,应对社会排斥与不平等,以求社会团结与可持续发展。

法国的家庭政策既有一如既往的目标,比如促进人口再生产、协调家庭与工作之间的平衡等,也有随时代变化不断调节的内容,比如促进性别平等、减少贫困、反对社会排斥等。但总体而言,其基本的价值关怀与诉求具有始终如一的特性,即维系家庭稳定与保护传统价值。

3. 制度原则

法国家庭政策的建构渗透着四项制度原则^①,折射出其内在的价值追求。

一是全面公正的原则。全面公正是《人

权宣言》所确立的人的基本权利的固有属性,也是二战后法国创建社会保险制度的重要基础。为了确保劳动者及其家庭有能力应对生活中的诸多不测,并提供一定的经济资助帮助生养子女和赡养家庭等,法国《社会保险法典》与《宪法》均有条款对劳动者尤其是儿童、母亲、老年人等群体的权益保护作出了明确阐述。被纳入社会保险制度的家庭政策正是在家庭范畴内促进人的基本权利全面实现的重要维度。

二是纵向团结的原则。法国强调通过家庭政策在富人和穷人之间施行财富再分配,其基本机制依赖于实行累进制的个人所得税(impôt sur le revenu)制度。个人所得税体现的是一种再分配的逻辑,收入高者多缴税,收入低者少缴税,从而在富人与穷人之间形成了一种纵向团结的机制。

三是横向团结的原则。横向团结的原则源于家庭收支商数(quotient familial)的确立,明确提出家庭税赋标准取决于其缴税能力,而非仅仅是收入水平。也就是说,家庭的开支负担也要予以考虑,尤其是与生养孩子有关的支出,这就涉及家庭的规模及其未成年子女的数量,以及家庭成员中成年人的就业状况与收入水平等多种因素。在横向团结的原则下,家庭政策有助于实现不同家庭之间“平等的生活水准遵循平等的缴税率”的目标。

四是普遍施惠的原则。法国家庭政策中所包含的各类补助、制度机制等是面向所有相关家庭,任何家庭均可根据自己的实际情况享受相应的家庭政策。尽管政策本身在具体操作上存在着一定的差异,但这种差异并不包含歧视性或不平等待遇的政策取向,而是充分考虑到不同家庭的收入水平、家庭负担等因素,通过对不同家庭的区别对待更好地体现公平的原则,更好地实现财富再分配。

^① Familles de France, La politique familiale en France, janvier 2014.

4. 历史沿革

作为由国家主导的一项基本政策,法国家庭政策持续经历着不断调整与完善的过程,制度框架的变革是与法国经济社会的变迁基本同步的,体现出国家制度在宏观层面上对不同时代家庭事务基本需求的回应;而具体的政策举措,尤其是诸多家庭补助发放条件与量化标准的调整,既是家庭政策对法国经济、社会发展的一种适应,也折射出在家庭范畴内维系公正与平衡的价值考量。^①

应对人口出生率下降的问题,促进人口再生产,是法国家庭政策酝酿发轫之际核心的政策关怀。人权理念的兴起、教会的现代性适应^②、民众的权利意识等因素逐步强化了法国社会对家庭稳定、劳工保护、反对贫困等问题的关怀,进而推动了家庭政策的兴起。19世纪末,一些企业主开始向多子女工人家庭发放津贴,以减轻他们在家庭事务方面的经济负担。^③1932年,法国立法要求每家企业必须要加入一个家庭津贴清算机构(Caisse de compensation),为工人提供家庭补助。1939年,颁布《家庭与出生率法典》

(Code de la famille et de la natalité françaises, 简称《家庭法典》),标志着法国开始建立起真正的家庭政策。1945年,颁布法令建立社会保险制度(sécurité sociale),明确将家庭政策纳入其中,形成家庭分支,结束了雇主在家庭津贴方面的垄断。^④同年12月,确立了家庭收支商数制度,用于综合考量诸多家庭收入与负担情况,确立了家庭补助发放的计算标准,以实现分配公正的基本原则,直到今天它依然是一种独具特色的制度。

后来,法国家庭政策所针对的社会与家庭问题的范畴日益扩大,逐步把与人口再生产、家庭稳定、社会救助等内容纳入整个政策体系之中。1956年,政府颁布法令将《家庭法典》更名为《家庭与社会救助法典》(Code de la famille et de l'aide sociale),转向为家庭提供各类社会救助,以应对家庭在社会变迁中面临的诸多问题。

20世纪60年代,随着社会保险制度中的医疗保险与养老补助两大分支的支出不断增长,法国将家庭政策调整为优先向经济条件最差的群体进行社会再分配。70年代,其

^① 文中有关法国家庭政策与家事法变革的史实材料,除特别说明外,综合参阅自以下资料:1. 法国公共生活官方网站: Direction de l'information légale et administrative, Chronologie-La politique de la famille (1932 - 2014), 2014, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/famille/chronologie/>, 2017-4-5; 2. Familles de France, La politique familiale en France, janvier 2014; 3. 法国法律服务官方网站: www.legifrance.gouv.fr, 2017-4-5。

^② 1891年5月,教皇利奥十三世(Léon XIII, 1810-1903)发布《新事通谕》(Rerum Novarum, 又称《劳工通谕》),要求企业主在计算工人薪酬时顾及劳工及其家庭的需求,并鼓励各国面向劳工采取更有力的国家干预政策,比如劳工保护(周日休息)、建立家庭津贴制度、创立劳工社团等。

^③ 1891年,法国香槟地区(Champagne)一家大型棉纺厂的老板阿梅尔(Léon Harmel)首先建立了“家庭补助管理机构”(Caisse de famille),旨在为担负子女养育责任的雇员发放家庭补助(现金补贴或实物帮助),并委托一个工人委员会来管理。这是法国最早出现的家庭津贴管理机构。在当时工业社会大步前进的时代背景下,这一举措包含着企业主在经济考量与人力资源管理等方面的精心算计——发放家庭补助的经济代价远比普遍增长工资要小得多。恰是这种利益权衡,逐步推动企业主向雇员发放家庭补助成为一种普遍制度。到第一次世界大战前夕,法国已有40多家企业向雇员发放家庭补助。

^④ 两次世界大战的发生在法国社会中逐步强化了对集体和社会团结等价值理念的重视。在此背景下,着眼于新兴经济格局的完善,对劳动者施行保护以帮助他们应对因家庭负担、疾病、衰老等问题而遭遇的不稳定、不安全生活困境,逐步成为法国社会的共识,尤其成为诸多雇主认可的价值取向,因而由雇主施行的诸多社会保护举措日渐盛行,后来逐步演变成为法国社会保险制度的雏形。相关资料可参阅(法)拉罗克《法国的家庭体制和家庭政策》殷世才译,《国外社会科学》1982年第8期。

家庭政策开始有针对性地瞄准不同的目标群体,以解决他们面临的不同问题。考虑到政策成本与开始显现的结构性失业的影响,各类家庭补助的发放根据社会保险制度家庭分支的收入情况进行调整。

从20世纪80年代初到90年代中期,在家庭领域内,法国社会出现了两种明显的变化:一是人口增长呈现下降趋势,人口老龄化趋势日益加重;二是传统家庭的式微,以婚姻为纽带的家庭日益减少。由此,法国家庭政策改革的基调调整为增加家庭补助,遏制人口出生率的下降,强化保护儿童权益。到90年代后期,非货币家庭政策日益增多,不再集中于通过发放经济补助来解决各类问题,而是更多倚重于相关制度安排来实现。这实际上是政策关怀与基本财政能力的一种博弈和妥协。

2000年,法国又将《家庭法典》明确为《社会行动与家庭法典》(Code de l'action sociale et des familles)。修订后的《家庭法典》将原先单数的“家庭”替换为复数的“家庭”,更加注重考量不同家庭的具体情况,实施差异化的政策,突显了家庭政策从强调整体性向关注个别性的转变,也进一步折射出家庭政策的碎片化。同时,“社会救助”被“社会行动”所取代,说明法国更注重家庭政策同其他社会政策的配合,强调在统一的社会行动中协调家庭政策,突出了社会治理的维度。

近十年来,法国家庭政策的变革突出强调政策内容的协调性,以平衡经济发展低迷、失业率居高不下、家庭领域内民生议题日益突出等问题。由于经济发展乏力所导致的财政紧张,政府一直致力于减少社会保险制度中家庭分支的财政赤字,家庭政策改革的基调是紧缩,取消或合并了一部分家庭补助,缩小了部分家庭补助的发放范围,削减相关补助的额度等。

三、法国家庭政策中的争议议题

在法国的家庭政策中,有些争议议题长期伴随着立法与政策变革的历程,内含的政

策取向折射出不同时代背景下法国对家庭问题的回应及其所注重的价值诉求。

1. 国家是否应当介入家庭领域

在家庭政策的问题上,法国社会实际上是存在多种不同认知的。一些坚定的自由主义者认为,子女养育与家庭赡养始终是一个私人领域的问题,是父母与其家庭自身的责任,国家与政府不应当介入。但也有人坚持认为,家庭问题涉及一个民族人口再生产的数量与质量,关乎社会建设的诸多方面,具有一定的公共性,通过发放家庭补助带动解决与之相关的社会问题,相对而言是一种成本较低的方式。

伴随着家庭补助政策变得日益普遍,其所蕴含的面向贫困家庭的“慈善”观念逐步被世俗化的变体“公正”(équité)或“团结”(solidarité)所代替。“公正”与“团结”的价值诉求要求对相关家庭的经济能力进行核查,决定其是否可以享受家庭补助,以及相应的补助标准与额度。这是法国家庭政策施行差异化补助机制的原因。

在人口大幅减少、出生率不高的背景下,很多人尤其看重家庭补助在促进人口再生产方面的积极作用。作为促进人口再生产的一种机制,家庭补助在某种意义上成了为国家和社会生养孩子而付出劳动、提供服务的一种劳动所得。这种观念持续维护着家庭补助金的社会正当性与合法性,国家介入家庭领域也有了依据。

2. 如何让家庭政策更有成效

综合考察法国的家庭政策,我们可以发现存在这样一对矛盾:一方面,国家倡导和鼓励多生育,因为人口资源是珍贵的财富和资本;而另一方面,在一些普通民众看来,多生育子女会使其经济收入受损、生活水准下降,因此生育意愿总体上不强。如何能够让家庭政策同时回应这两个问题,一直是法国政策变革的重要议题。

若要同时回应上述两个问题,必须从根本上解决生育子女与经济生活之间的矛盾,

要从基本理念和制度设计上进行深刻改革。因此,有人提出,在家庭政策中,法国应当特别重视和强调“公正交换”(échange équitable)的理念,核心的价值诉求是作为父母和其他劳动者对社会发展同样是有用的,养育子女也应当是受到同等重视的劳动与服务。因此,家庭政策改革的方向不只是为了促进年轻父母从事职业工作的灵活性,而且是充分考虑到父母在生养子女、教育子女中的劳动与经济付出的重要性,同样将之作为审核其退休金时考量的要素。这样才能真正在国家、社会与公民个体之间形成一种公正的劳动与服务交换。

3. 家庭政策的经济考量

鉴于法国的家庭政策以货币政策为主,与各类家庭补助有关的经济考量一直受到广泛争议。其中,有两个议题最为重要:一是家庭补助的发放是否考虑家庭收入;二是家庭津贴是否课税。

对于发放家庭补助是否考虑家庭收入的问题,早在1972年时,法国社会就已开始思考。对于是否考虑家庭收入的问题,在不同的历史时期、不同的经济局势下,针对不同的补助类别,法国政府曾作出过频繁的调整。实际上,家庭补助的发放是否考虑家庭收入,关键并不在于“应该不应该”,而在于财力是否允许。在财源充足的情况下,法国家庭补助的发放是较为宽松的。

法国对家庭津贴征税的想法,首次出现在1997年时任总理朱佩有关社会保险制度改革总体规划当中,主要是为了应对当时面临的财政压力。当时,有关家庭津贴是否征税问题的讨论曾出现过多种不同的声音。这一动议虽然得到了一些人的支持,但面对更多的反对声音,最终法国政府还是放弃了。是否考量家庭收入、是否征税等因素并非是影响法国家庭政策价值取向的主导方向的决定性因素,只是它们在不同时期由于经济局势所导致的财政状况差异,表现出不同的影响力。

四、法国家庭政策的结构特征

尽管法国的家庭政策经历了复杂的变革,却在核心理念、制度格局、政策体系、价值取向等方面呈现出一些鲜明的特征,同时也在某些方面折射出值得借鉴的经验。

1. 核心理念:促进人口再生产,维系家庭的价值与稳定

促进人口再生产一直是法国家庭政策的核心目标。尽管法国一直鼓励生育,但出生率呈下降趋势。生育意愿的下降主要表现在法国本土民众之中,而外来移民及其后裔的生育意愿较为强烈。这一趋势不但潜在地影响法国的民族结构,还引发社会舆论针对外来移民群体的批评,认为后者导致了社会保障制度的财政负担增长,扰乱了正常的社会团结秩序。无论如何,法国家庭政策在人口再生产问题上一直保持着较为清楚的目标取向。

提升人口质量是促进人口再生产的内在追求之一,法国的政策建构主要以促进儿童成长与教育为导向。从直接发放幼儿看护津贴,到采取多种途径建设幼儿园、育婴保姆资质认定,再到父母带薪育儿假等举措,均是为儿童创设良好的成长环境,尤其重视和强调家庭对儿童成长的重要性。

此外,法国的家庭政策特别强调另一个核心理念——维系家庭的价值与稳定及其对于社会发展的推动力。法国家庭政策强调维护家庭内部的男女两性平等,并通过强调父母权威的概念,突出对父母在养育子女方面担负的同等权利、义务与责任。其政策机制着重于协调父母(尤其是母亲)在家庭生活与职业工作之间的冲突,通过诸多津贴补偿父母因家庭事务尤其是养育子女而遭受的收入损失,还为父母养育子女或照看生产子女而设置带薪假期等。这些政策机制从家庭关系、经济补偿、制度安排等方面肯定了家庭的重要价值,并着力维系家庭的稳定。

2. 制度格局:国家主导、社会力量参与 法国家庭政策演变历程基本上呈现了一

个从企业责任到国家责任、从私人领域到公共领域的过程。其家庭政策体系是一个国家主导、社会力量广泛参与的制度格局。国家的介入旨在努力保证公平,维护家庭事务中的公正与正义,实现社会团结。社会保险制度家庭分支的资金主要来源于雇主缴纳的税费,在资金不足的情况下,国家财政予以补贴,当资金出现盈余时,政府会适当提高家庭补助的额度或增加新的补贴类别,或者将部分资金导入其他用途,以实现更大范围内的社会团结。此外,家庭津贴管理机构在法律上并不是一个公立机构,而是一个具有公共事业性质的私立机构,这也在一定程度上保证了其独立性,以及多方为家庭事务缴纳的税费资金的安全。借此机制背后的契约关系,国家与社会便形成了一种协作关系。在国家主导、社会参与的格局下,法国家庭政策的发展实现了国家、社会、家庭与个人之间的统筹与协调。

在多方行动主体的参与下,法国的家庭政策实质上是一种由国家主导的具有经济社会伙伴关系性质的政策。除了国家与政府之外,社会保险制度中的诸多机构,以及家庭领域内的诸多社会组织,都为家庭政策的日益完善提供了不可或缺的保障。很多社会组织在家庭政策的框架下,享受公共津贴资助,面向家庭提供形式多样的公共服务,成为政府针对家庭问题向社会力量购买服务的生力军,而这些社会组织的服务实践也为家庭政策的创新提供了宝贵经验。

特别重要的是,在法国,领取所有的家庭补助均是以公民守法、按时缴纳相关税费为前提的。也就是说,首先必须是一个遵纪守法、合格的好公民,才有资格享受相应的社会福利。这也是由国家制度保障公平与公正的一种良性机制。

3. 政策体系:货币补贴为主,制度安排与设施建设为辅

在法国的家庭政策体系中,为家庭提供的帮助主要表现为以货币为主的直接经济补

贴。根据法国家庭津贴管理机构公布的最新统计资料^① 2012年法国发放的各类家庭补助总额占其GDP总量的3.74%(1951年时为3.69%),其中家庭津贴占2.01%,住房津贴占0.83%,最低收入补贴(minima sociaux)占0.9%。

在直接的货币补贴之外,还有很多着眼于解决家庭问题的诸多制度安排与基础设施建设,比如通过制度引导改革幼儿看护机制,推动幼儿园建设,创建多种类型的父母带薪假,以确保在制度层面上为父母处理家庭事务留出合法合理的时间等。这些制度救助的变革体现了法国家庭政策对家庭需求的全面考量与回应需求的灵活特性。在落实非货币性的制度安排与设施运转方面,社会组织发挥了重要作用,在回应家庭需求方面表现出一定的创新能力。

4. 价值取向:兼顾社会团结、公平正义等多重诉求

在普遍施惠的家庭政策框架内,个人所得税与家庭收支商数制度成为强化社会团结的重要机制。个人所得税制度实行累进制,突出了不同收入群体之间的纵向团结。家庭收支商数强调综合考量公民个体的收入水平及其家庭负担情况,即家庭的生活水准,既以此作为公民缴纳个人所得税的标准,又将之作为核定诸多家庭补助的基础。在这两种机制的合力下,税收优惠机制向家庭负担重的群体倾斜,既以家庭为单位维系了公民生活水平的相对稳定,又对具有同等家庭生活水准的公民缴税作了平衡。

法国的家庭政策既具有普惠性质,又表现出对特定目标人群实行特殊照顾的特性。

^① Caisse Nationale des Allocations Familiales, Prestations familiales et sociales (2012) - Statistiques nationales, janvier 2014, http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/donnees_tous_regimes/Brochure_Prestations_Familiales_et_Sociales_2012_Statistiques_nationales_140129.pdf. 10 janvier 2017.

所有家庭均可根据自己的实际情况在家庭政策框架内享受家庭福利的权利,但在具体操作上会实行有所区分的策略。尽管有些政策举措集中面向特定的目标群体,背后的基本理念却是普惠的,目的是要通过形式多样、机制灵活的家庭补助制度,借助财富再分配,实现人口发展、家庭稳定、社会团结等多重政策目标,以及公平、正义等多重道德目标。针对特定目标群体的政策面向,恰是充分考虑不同群体的不同需求、更加公正地实现人的基本权利的必要机制。

五、总结与讨论

法国家庭政策起源于特殊的历史背景,不断变革完善的制度建构历程也与特定的社会历史传统、价值诉求密切相关。如今,逐步积淀而成的政策体系在回应家庭问题方面表现出了很多值得借鉴的制度机制,但也不可避免地内含一些问题。法国家庭政策制度建构中体现出来的经验或缺陷,对当代中国的社会发展具有重要的借鉴意义。

1. 法国家庭政策存在的问题

全面公正、社会团结和普遍施惠的基本原则夯实了法国家庭政策体系的制度基础。内含的价值取向强调了公民在家庭范畴内诸多劳动的价值,将之视做对民族和国家有益的社会服务,家庭政策中的诸多经济补助成为国家为公民的此种付出所提供的报酬,这是制度对公民与国家之间公正交换的保证。法国的家庭政策体现为一个综合的制度体系,既包含直接面向家庭发放的名目繁多的家庭补助,又辅以相关税费减免政策,还有表现为非货币政策的制度安排、服务机制与设施建设等。同时,国家主导、社会力量广泛参与的家庭政策体系,形成了多主体参与的治理机制,可以全方位地应对家庭问题,同时又为来自社会的机制创新留出了空间,让家庭政策的变革更好地与社会实际需求同步。

法国家庭政策存在的问题集中表现在三个层面。一是在普遍施惠的原则下,为了尽

可能地保证公平,法国注意实施差异化政策,导致政策体系过于碎片化。这种状况不仅加重了行政管理的成本,也使诸多家庭难以最大限度地享受既有政策本身带来的实惠。二是家庭政策体系的复杂性让很多人有机可乘,通过舞弊行为滥用家庭福利制度。尽管法国加大了查处力度,以提高对舞弊行为的威慑力,但是敢于冒险钻空子的家庭依然大量存在,损害了社会团结与公平正义的制度精神。三是过于细化的家庭补助审定标准加重了民众的不平等感。诸多家庭补助的发放对应着严格的经济标准,有些家庭收入状况相差不大,却因为适用于不同标准而享受不同的权益。更重要的是,对家庭收入的认定是根据每个家庭报税情况来计算的,有些家庭隐瞒收入少报税,骗取了更多的家庭福利,进一步加重了民众的不平等感。

2. 法国家庭政策可为中国借鉴的经验

综合来看,法国的家庭政策可以在以下几个方面对当代中国社会家庭政策的调整与变革有所借鉴。

一是围绕家庭问题进行综合立法,确立家庭法典,通过家庭政策统筹应对诸多家庭与社会问题。法国是现代家庭政策的发源地,《家庭法典》自1939年确立以来已经历两次重大转型,而具体政策的变革调整不计其数,以适应社会与家庭问题的变迁。目前,我国在家庭领域内的诸多法律、政策与服务体系是相对分离的^①,还缺少针对家庭问题进行综合立法的家庭法典。鉴于法国经验向我们呈现的以家庭政策为核心,统筹应对人口、家庭与诸多社会问题的优势,应当推动我国就家庭问题进行综合立法,以家庭为中心,注意统筹家庭政策与经济、税收、就业、教育、住房、公共服务等相关政策的协调,突出在社会福利体系中以家庭作为基本政策单位,并注意预防在家庭福利方面有可能出现的舞弊行为。

^① 刘继同《中国现代家庭福利政策的基础性、战略性地位》,《社会政策研究》2016年第1期。

二是拓展家庭政策范畴,确立普惠原则。家庭涉及非常广泛的社会领域,并在多个层面上发挥不可替代的社会作用,拓展家庭政策范畴,将之作为统筹解决人口再生产、协调家庭生活与劳动就业、应对社会贫困与不平等问题,以及保护儿童权益和推进性别平等问题的制度平台,有助于从整体上动员各种资源,协调各种积极因素,维系社会的团结与可持续发展。同时,应明确家庭政策的普惠原则,以突出对家庭基本价值的尊重,强调每个家庭均可享受家庭福利的基本权益,并因地制宜设立符合中国国情的“家庭收支商数”,以家庭为单位,综合考量不同社会群体的收入差异以及享受家庭福利的标准,尽可能通过社会再分配在纵向和横向两个维度上维系社会团结,保证社会公正。

三是家庭政策建构要形成经济补助与制度建设、设施安排等相辅相成的综合体系。应注意强调顶层设计,着眼于长期的制度安排,在面向家庭发放经济补贴以推动人口再

生产、协助应对家庭与社会问题的同时,注意在制度建设、设施安排等方面完善面向家庭的各种服务,使家庭在社会文化、教育就业、公共服务等方面享受较为全面的帮助。在制度建设方面,尤其要注意尝试突破户籍、地域等限制,将流动人口纳入家庭政策的服务范畴之内,突出家庭政策在多方面的杠杆与协调作用。

四是鼓励社会力量参与面向家庭的公共服务。突出国家与政府在家庭政策领域内的主导作用,以最大限度地确保公平正义与社会团结。同时,通过公共津贴制度或公共采购等形式,动员社会力量参与面向家庭的公共服务供给。在此机制下,鼓励社会力量关注家庭领域内随时出现的新问题与新需求,鼓励他们提出创新性的解决方案,更加因地制宜、更加灵活地应对家庭领域内的各类问题,为家庭政策体系的完善提供借鉴。

(责任编辑:张 莉)

※

※

※