

制度变迁中国家国关系的检视与未来走向

聂飞

(洛阳师范学院法学与社会学院, 河南洛阳, 471934)

摘要:我国不同时期的制度安排形塑了不同的家国关系,而家国关系的变迁对国家治理与家庭发展会产生不同的影响。无论是集体经济时代的“去家庭化”改造,还是市场经济时代的“再家庭化”政策,都未能实现家国关系的良性互动,家庭在公共政策体系中始终未被等量齐观,家庭功能呈现严重弱化趋势,这给国家、家庭以及个人造成不同程度的影响和损害。伴随中国特色社会主义进入新时代,家国关系必然进入新常态,形成相互融合和支持的新型家国关系,从而更好地平衡国家、家庭、个人之间的关系与利益。国家应是家庭事务的分担者和家庭基础福利的提供者,家庭要发挥其在国家治理和建设中的基础调和作用,只有这样才能满足民众福利改善的需求,最终实现国家的和谐稳定和家庭的健康发展。

关键词:家庭;国家;政策;制度变迁

中图分类号: C939

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2019)02-0119-08

一、问题提出和文献回顾

在不同的历史阶段,国家遵循相应的意识形态和发展目标,通过相应的政策影响与管理家庭,形成不同的家国关系。1949年以来,国家与家庭的关系(以下简称家国关系)不断变迁,家庭在公共政策中的位置一直在发生变化,家国关系发生了巨大变革,对个人、家庭和国家皆产生巨大的影响。因此,二者关系的变迁是理解国家治理逻辑和社会发展不可或缺的视角。

国家与家庭通过政治、经济、社会、文化等紧密相连,二者是对立统一关系。学界已对家国关系进行了多维度的研究,从关系本身看,家国关系是理解中国社会“差序格局”宏观建构的关键因素^[1],古代中国的家国关系结构呈现家国同构状态^[2];对“国家-家庭-个人”的多重关系研究,可以更清晰的发掘国家对家庭的干预和家庭对国家政策的影响^[3],在现代国家建设过程中,家庭事务从私人领域走向公共领域已在现代家国关系发展过程中具有里程碑意义^[4]。从二者关系变迁看,在不同时期,国家的权力实践对农村家庭形态和家庭观念的变迁与构建所起的作用各不

相同^[5];家庭政策是家国关系的重要体现,从传统社会到现代社会,不同时期的国家都确立主流的家庭价值观,并且通过对家庭领域的干预,达到统治与管理的目的,家庭政策由此而生^{[6](161)}。有学者指出,家庭是当代中国社会转型与制度变迁的历史起点和给定条件,重构当代中国的家庭政策体系无疑是探索中国现代社会发展道路的应有之义^{[7](230)}。从家国关系未来走向看,家庭是现代国家建设的重要组成部分,重构现代国家建设的社会基础就是必须找回家庭^[5],但是目前中国家庭政策存在的问题显示了国家主义治理的缺陷,应在国家、家庭与个人之间划出边界、分担责任,并在每对富有张力的关系中找到平衡点^[8]。

上述家国关系的研究对后继研究具有奠基性和启发性意义,但鲜有从国家制度变迁的视角来检视。伴随着国家全面建设社会主义现代化进入新征程,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。“注重家庭发展”已被写入《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,构建相互融合和支持的新型家国关系,重新定位家庭在公共政策中的位序,将家庭纳入国家治理格局和强国战略中来,已成为学界共识。本文通过梳理新中国成立以来相关制度变迁的脉络,展示不同历

收稿日期: 2018-04-05; 修回日期: 2018-10-13

基金项目: 2018年教育部人文社会科学研究青年基金项目“农民工家庭化迁移的治理及公共政策研究”(18YJC810005); 2018年洛阳师范学院国家级项目培育基金项目“制度变迁中家庭政策的演进逻辑与未来走向研究”(2018-PYJJ-020)

作者简介: 聂飞(1982—),男,河南洛阳人,管理学博士,洛阳师范学院法学与社会学院副教授,主要研究方向:政府发展与社会政策,联系邮箱:woyaofei0101@163.com

史时期家国关系的实然状态和政策取向,探究未来家国关系的定位以及制度安排,继承和拓展本领域的相关研究。

二、集体经济时代的家国关系与制度安排

新中国成立后,国民经济正待恢复,国家制定出一系列制度与措施来改造城市与农村,社会主义改造适应了当时经济社会发展的需要,巩固了新生政权。国家通过人民公社、单位制等集体主义形式改造社会,“政社合一”的治理模式也改造着传统家庭,改变着传统家国关系。这一时期,国家出台一系列与家庭相关的政策,内容涉及婚姻、养老、育儿、生育等,如《中华人民共和国婚姻法》《关于工人、职工退休处理的暂行规定》《限制节育及人工流产暂行办法》以及《幼儿园暂行规定》等。这些与家庭相关的政策内容构成当时我国家庭政策的初步框架,也反映了国家对家庭问题和事务的关注。但在集体主义的管理模式下,传统家庭的价值与功能未被重视,家庭在国家政策领域处于边缘地带。单位制和人民公社制成为国家对家庭进行干预、对个人进行管理的主要载体。伴随着社会主义改造,家庭的许多社会功能被弱化,国家越过家庭直接管理个人,家庭被认为是国家与个人互动的“阻碍”,甚至成为批判和改造的对象。

(一) 家国分野下的“去家庭化”

在集体时代,家庭发展必须服从集体和国家的利益,社会主义大家庭^[5]代替小家庭成为个人福利的主要来源。在国家对城市和农村实施全面改造后,家庭满足社会需要和维持社会秩序的功能逐渐减弱,家庭不再是私人空间,家庭的生产生活功能逐步转移到单位和人民公社,这不仅改变了国家与家庭关系,也改变了家庭与个人的关系。

1. 单位制

新中国建立后,面对社会物资匮乏和社会管理的薄弱,国家在城市构建起单位制,单位成为国家配置资源和管理个人的载体。单位在个人生产生活中发挥的作用越来越大,个人则成为“单位的职工或家属”,在单位以外没有统一的社会福利制度,个人的住房、劳动保障、教育资源等都需要通过单位才能获得。当时国家颁布的《关于企业单位招用职工家属问题的通知》《关于老、弱、残职工暂列编外以及安置处理工作的报告》等作为一种补偿性的福利政策,为职工子女未来就业免去了后顾之忧^[9];在“国家投资、统一管理、统一分配、以租养房”的公有住房实物分配原则

下,单位成为供给住房的主体。从1952年开始,国家先后颁布《中华人民共和国工会法》《关于统一掌管多子女补助与家属福利等问题的联合通知》《关于机关工作人员子女医疗问题通知》《职工生活困难补助办法》等法律法规,在城镇单位逐步建立起一整套福利制度^[10]。当时,大多单位都建有医院、幼儿园、学校等公共服务设施,可以满足单位职工日常生活需要。单位制开启了国家与个人间新的控制与依附渠道,所有人都被纳入单位大集体中,并成为国家政治系统的一部分,城市家庭虽然还存在国家与个人的关系中,但其作用与职能已经被弱化,个人部分“脱离”家庭的管理与控制^[11]。“单位人”开始取代“家庭人”,家庭的部分功能被削弱,除了家庭之外,国家开始通过单位对个人生产生活进行支配和管理,个人对国家的依赖性增强^[3]。

2. 公社制

在农村,仿照苏联集体农庄模式建立的人民公社彻底改变了传统家户制。1953年和1958年,中共中央分别出台《关于农业生产互助合作的决议》和《中共中央关于在农村建立人民公社的决议》,在这两个决议的倡导下,全国74万多个农业合作社迅速合并成为26500多个人民公社^{[12][55]},1962年《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》,宣布“以生产队为基本核算单位,实行以生产队为基础的三级集体所有制”。地方出台的《嵯峨山卫星人民公社试行简章》规定:“社员转入公社,应该交出全部的自留地,并且将所有的房基、牲畜、林木等生产资料转归公社所有。”^{[13][95]}“三级所有,队为基础”的人民公社成为政社合一的基层组织,集体劳动和平均分配成为新的工作模式,国家通过人民公社实现对农村和农民的控制,农村的各种资源都归集体调配,农产品和农业资源更多被用来支持国家的工业建设。在农村的社会主义改造中,传统家户经济成为改造对象,家庭不再是独立的生产单位,个人逐渐从家庭中脱离出来参与到人民公社这个“大家庭”的生产劳动和分配中来,小农经济被集体经济取代,个人对公社的依赖性增强,家庭从独立的生产单位转变为纯粹的消费单位。集体化的社会主义改造改变着农民的生产生活方式,家庭活动范围被极大压缩,传统家户制“断裂”,农村家庭功能受到严重冲击。

(二) 集体经济时代国家治理逻辑检视

19世纪末20世纪初,封建国家制度被推翻,家国同构及其相关制度安排几乎被全盘否定,开启了家庭在国家视野中边缘化的进程^{[14][106]}。1949年,中华人民共和国成立,国家开始着手建设社会主义社会,

为了实现社会主义的建设目标，国家开始通过集体化模式对传统家国同构体制进行改造，塑造社会主义大家庭^[5]。“国家采取两个步骤推动了家庭的私人化：首先是将家庭从亲属关系的结构中分离，之后再直接将家庭直接带入现代社会体制”^{[15](256)}。在这一过程中，国家力量起决定作用，国家不断“消解”家庭，家庭的地位下降，家庭功能被严重弱化。集体时代社会主义改造的基础是国家(集体)所有制，国家对社会和个人的控制与管理被压缩到基本的社会单元(单位和公社)中，单位和公社既是经济组织也是社会单元，它们是国家政策的执行者，也是个人生老病死的依托和生存空间。

在计划经济体制和一元控制下，国家通过单位和公社对社会经济生活进行改造，国与家高度融合，国成为最为重要的“大家”，国家影响甚至改造着小家庭的生产生活。单位和公社开始部分取代家庭给个人提供福利，形成平均化的社会状态，家庭在社会生活中的重要性降低。然而，集体时代的社会主义改造并未真正实现构建社会主义大家庭的目的，国家对基层的控制并不牢固，封闭、分散化的单位和人民公社虽然消除了家庭功能，但很难真正取代家庭成为个人真正的共同体^[16]。个人、家庭、国家间的关系失衡，社会活力下降，缺少家庭庇护的个人依然面临危机与困难。

三、市场经济时代的家国关系与制度安排

(一) 改革开放后的“再家庭化”

十一届三中全会后，中国开启从计划经济向市场经济转变，单位制和公社制解体，以经济建设为中心的发展模式使得中国进入工业化、城镇化的新阶段。国家将建设重点转移到经济建设上来，国家对家庭管制放松，家庭在生产、生活领域的独立主体地位重新得到确认^[17]，集体经济时代国家-家庭-个人的关系发生改变，强化了家庭的责任，个人生活趋于家庭化。国家的超强控制力逐渐从生产生活领域退出，“再家庭化”进程开启，家庭开始重新承担起对个人的保护和照顾责任。但相关社会政策对家庭并不十分“友好”，家庭承担传统的养育、教育、保护等职责弱化，在市场机制的介入下，家与国从高度统一开始走向疏离，家庭面临着发展困境。

在城市，以国有企业为主的经济体制改革全面展开，家国关系发生改变，家庭面临着冲突与危机。在国企改革中单位的角色发生改变，单位向企业转变的同时，也剥离了计划经济时代的特征和福利功能，它

不再是连接国家与家庭的中介，它不再为职工提供终生的就业、公费医疗、住房等保障。在公共服务领域的市场化改革中，教育、医疗、住房等社会服务部分失去了公共服务的性质，家庭受到普遍的影响^{[14](127,132)}。在统一的社会保障制度尚未完全建立的情况下，家庭成为个人最可靠的支持与福利保障^{[6](164)}，国家从公共服务领域逐步退出，与家庭相关的教育、医疗、住房、就业等服务大都通过市场提供，转由家庭承担^{[18](4-5)}，家庭受到极大的影响。国家在与家庭相关事务上的退出表明国家对家庭承担的责任发生变化：从全面干预到“不再作为”，社会政策的工具性色彩逐渐浓厚。

在农村，伴随人民公社制的弊端不断涌现，20世纪70年代农村地区开始社会经济改革。1982年中共中央在第一个关于农村工作的一号文件中明确指出包产到户、包干到户是社会主义集体经济的生产责任制；1991年十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》，强调把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制作为我国乡村集体经济的一项基本制度长期稳定下来。家庭联产承包责任制将生产经营权交给农民，调动了农民的积极性，农村家庭成为独立的利益主体，逐步恢复了家庭在经济和社会生活中的核心地位。国家改变了之前的集中管理模式，对村庄、家庭的嵌入与干预减少，家户制回归。伴随着社会转型，传统小农开始向社会化小农转型，“已愈来愈广泛和深入地进入或者卷入一个高度开放、流动、分化的社会，他们的生产方式、生活方式和交往方式日益社会化，不再局限于村落世界”^[19]，社会化小农不得不面临巨大的经济压力，他们的所有行为和动机都要围绕经济展开，各种生产生活消费必须以货币形式支付^[20]，土地收入的“边际效益递减”，很难支持农民融入现代社会生活，农民增收、农村社会分化以及农村社会保障体系的脆弱等都成为当前农村家庭面临的迫切问题。为了缓解和解决农业生产、生活以及社会交往所带来的经济压力，农民不得不进入开放、流动化的市场分工体系中，外出打工成为农村家庭成员的必然选择。改革开放后，伴随着户籍管制的放松，大量农村劳动力向城市转移，但是这种转移并不是以家庭为单位，而是以个人迁移为主，农村家庭出现离散化(所谓家庭离散并非指家庭解体，而是指同一家庭的成员由原来共同生活在同一空间中转变为分散生活在不同空间中，虽然他们还是同一个家庭的成员，但却过着一种分离的生活^[21])，出现了大量家庭留守成员，农民工难以融入城市，家户制发生异化。这不仅导致家庭功能弱化，而且严重影响农村家庭的生活福利与幸福感^[22]。家庭城镇化远远落后于

就业城镇化,家庭离散常态化。农村家庭成员的留守问题是三农问题的缩影,这说明国家从家庭事务退出后的制度缺失:缺乏有效的政策支持农民实现市民化。

(二) 市场经济时代国家治理逻辑检视

市场经济时代家国关系的“疏远”说明家庭在制度层面被高度工具化,在制度缺失情况下家庭发展面临困境^{[7](196)}。伴随着社会转型,家庭规模小型化、家庭类型多样化^{[23](159)},家庭功能不断弱化,难以满足个人的需求,家庭发展面临着越来越多风险,催生更多的公共需求。这一时期,经济增长成为根本,与家庭相关的社会政策被经济政策所“掩盖”^[24],减轻国家负担、增加家庭和个人责任成为相关社会福利政策的主导思想,家庭的功能和责任被强化,个人保障趋于家庭化,家庭承担传统责任的功能面临极大的挑战^[25]。关乎民众福祉的各种民生问题很多都压在家庭身上,凡是有家庭的社会成员不得不更多依靠家庭来满足相应的保障与发展需求,国家只在家庭出现危机或者困难时候才进行干预^[25],家庭成为个人应对风险与危机的主要载体,但家庭在公共政策序列中的排序仍处于边缘地带。

改革开放以来,我国的社会政策与福利制度发生巨大变化,初步建立现代社会保险制度,出台了诸多社会福利法律法规,如《婚姻法》《未成年人保护法》《妇女权益保障法》《母婴保健法》《老年人权益保障法》《女职工劳动保护特别规定》等一系列涉及家庭的政策法规,涉及低收入家庭支持、就业扶助、儿童支持、计划生育家庭扶助等多领域。目前涉及家庭的社会政策主要有57项,其中专项法1项,综合法律14项,专项法规条例7项,综合性法规条例20项,社会福利项目15项^[26]。伴随着市场化改革,家庭的住房、教育、医疗、养老等支出让普通家庭压力日益大增,而相关政策,如户籍制度、社会保障制度、住房政策、教育政策、就业扶助政策和反性别歧视政策却改革滞后、缺位,难以满足家庭的现实需求,家庭抵御风险的能力弱化,这也是目前家庭问题社会化和问题家庭数量剧增的重要原因。

1. 户籍制度

户籍制度是一项管理人口及其活动的政策安排,以户籍为依据赋予本地人与外地人不同的身份待遇,并由此产生“福利差”。改革开放后户籍管制逐步放开,国家劳动力转移政策的逐步调整促使农民工跨越城乡界限完成职业转变,但城市户籍制度却使得农民工要实现身份转变困难重重,能够享受与市民平等待遇的农民工仍是少数,户籍政策构建出的身份差异使得农民工家庭与城市居民家庭在享受公共福利方面有着严

重区别^[27],他们在就业、教育、住房、社会保障等领域都面临制度性歧视,农民工成为城市的边缘群体。目前各地户籍制度的“保护性”依然存在,为了实现利益最大化,地方政府通过各种落户政策和标准(如积分制、学历制、购房制等)对外来人口进行筛选。虽然近些年各地都有优秀农民工落户城市,但对于大部分农民工来说,大多数城市落户门槛依然很高。苛刻的落户条件维护了城市居民的既得利益,并未充分考虑到绝大部分普通农民工家庭的诉求与需要,这虽然间接减轻了地方政府的负担,但致使不少农民工家庭失去落户的可能。

2. 社会保障制度

我国已经形成了城镇职工和居民的医疗保险制度。目前城镇职工医疗保险制度具有强制性,必须依赖正规的劳动合同关系才能享受。居民如果是无业或者非正规就业,则被排除在保障范围之外。城镇居民医疗保险制度则是以未成年人以及未从业的居民为对象,属于自愿型保险,虽然覆盖面广,但由于高起付线以及报销比例偏低,参保率不是很高,可持续性不强^{[28](71)}。上述两种保险制度均是针对个人,对家庭保护与支持不够,参保家庭从保险中获益的唯一途径是参保人死亡,条件过于苛刻。而目前的新型农村合作医疗覆盖面不断扩大,但新农合以家庭为参保单位,对于家庭而言,只有两个选择,要么全家参保、要么全家不参保,不会出现某个家庭成员参保而惠及其他家庭成员的情况^{[14](197)}。伴随着城乡居民医疗保险制度的整合,统一的城乡居民医保制度正在建立,上述问题有望得到解决。农村实施的新型养老保险制度规定,年满60周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的农村户籍老人,可以按月领取养老金。但是由于政府和集体的补贴有限以及农民参保意识薄弱,相当一部分青壮年劳动力并未参与到养老保险中来。此外,对农民工群体来说,他们常常游离于社会保障体系之外,很难享受与城镇居民同等的社会福利。当前的社会保险政策更多以城市居民的就业情况和缴费水平为标准,并未考虑农民工的务工特点和缴费能力,农民工务工稳定性差、收入不稳定,这导致他们或无力支付社保费用、或因为失业而中断社保关系,当前政策规定在当地缴纳社保满十五年以上才能领取养老金,大多农民工很难在一个地方打工十五年,缴费年限让多数农民工“望而却步”,对未来的不可预期和对参保收益率的计算使他们更愿意将务工收入用于“养家糊口”^[29]。

3. 住房政策

“居者有其屋”是家庭的基本需要,但住房是一

种价格昂贵的商品，并不是每个家庭都具备购买力，普通家庭要实现“居者有其屋”需要付出的代价越来越高。现有住房政策很难为所有家庭提供完备的住房福利，难以维护所有家庭的住房权益。改革开放后，住房制度发生巨大变化，住房不再是无偿的福利分配，住房成为商品进入市场和消费领域。国家出台了一系列刺激住房消费与贷款的政策和措施，先后颁布《关于在全国城镇分期分批推行住房改革的实施方案》《关于深化城镇住房制度改革的决定》并实施停止企事业单位福利分房等措施。但住房商品化、市场化速度过快，住房公积金制度覆盖率不高，保障性住房发展落后于商品房市场，中低收入家庭住房难的问题突出，很多家庭仅靠现有收入很难解决住房难题，其中城镇低收入家庭以及进城务工农民的住房问题尤为突出^{[14](97, 213-219)[28](69-71)}。

4. 教育政策

在现代社会，家庭越来越重视子女教育，教育成为现代家庭支出的重要部分，但受教育机会和教育资源的有限性的限制，好的教育资源更多取决于家庭的经济条件^{[25](70)}，许多普通家庭很难享受到优质的教育资源，子女的受教育权很难得到充分保障。非义务教育阶段的教育成本过高导致困难家庭“因教致贫”“因教返贫”，甚至产生恶性循环。从农村家庭来看，城乡教育资源并未达到均衡化，农村教育投入资源短缺，农村居民的子女处于更为不利的地位，他们能够享有的教育资源有限，常常出现入学难、中途辍学等现象^{[14](220-237)}。以流动儿童教育为例，目前流动家庭获得的教育救助十分有限，虽然国家要求“流入地政府负责”，但现实的经济压力使其不得不通过提高入学门槛来限制农民工子女的过度流入，农民工随迁子女要进入公办学校上学不仅要获得入学资格(暂住证、居住证、婚育证明、用工合同等要齐全)，而且要缴纳一定的借读费。城市高额的借读费、繁杂的入学程序、民办学校不规范以及转学成本高昂等使得农民工家庭很难承受或维持，所以将子女留在农村接受教育是目前教育政策下最符合家庭利益的选择。

5. 就业扶持政策

就业是家庭可持续发展和劳动力再生产的保障。伴随着城市家庭规模，及其劳动力数量的减少，家庭的经济来源随之减少，城市家庭普遍面临就业机会缺乏等问题。尽管国家出台了就业扶持政策 and 就业培训，企业与社会组织也创造了一些就业岗位，但仍难以满足普通家庭的就业需求，失业问题依然威胁着普通家庭。此外，公共就业服务体系对失业家庭帮助有限，也很难满足贫困家庭的就业需求。在农村，目前的公

共劳动就业服务很难惠及绝大部分农村困难家庭，农民工处于劳动力市场的底层，城市二元劳动力市场对农民工的劳动力权益保护不够，他们不仅面临工资拖欠的威胁，而且面临随时失业的风险^{[30](152-162)}。

6. 反性别歧视政策

由于生理的差异，性别劣势挤压着女性的社会空间。其就业权益常受到损害，进而影响家庭的福利水平。从表面看，这是男性与女性先天生理差异与能力所致，实际上是两性所拥有不平等的发展资源和传统性别观念所致^[31]。在市场化的趋利倾向下，男女虽然同样就业，但就业层次与类型有着显著的区别，性别职业成为“理所应当”，企业的趋利行为影响女性公平就业。工作与家庭的冲突以及市场的趋利性导致性别歧视明显，非均衡的用工措施和环境使得女性不仅很难享受与男性同等的就业机会，更成为工作与家庭冲突中最易受到“损害”的一方。由于社会政策在女性生育保险、带薪育儿假期、儿童托育等方面的服务缺失，国家法律关于“三期”女性的权益保护的规定很难真正落实，企业显性与隐性的用人规定常常与政策背道而驰，女性就业受到很大影响。目前照顾家庭的责任特别是育儿责任大多只能依靠家庭解决，女性往往成为最主要的承担者，她们面临两难选择：或为了承担家庭照顾责任而放弃工作，或为了工作而放弃家庭照顾责任。目前女性的权益保护在公共政策框架内体现的不足，相关政策的性别敏感度欠缺，尚未出台专门的反性别歧视法律，这将进一步加剧男女之间的劳动性别分工与职业的性别隔离。

由此可见，目前公共政策从相关领域对家庭保护与支持的深度、广度还不够，尽管国家出台了很多与家庭相关的政策，对于缓解家庭的风险与危机有着积极的作用，但仍未从根本上解决问题，这导致普通家庭或无法享受或者难以支付起相应的服务。伴随改革的进一步深化和社会转型，家庭的公共需求和风险不再是可以“缓”或“放”的问题，必须进入公共政策议程。反之，如果相关政策无法支持家庭缓解、解决各种家庭问题和社会风险，越来越多的问题家庭和家庭问题将会对社会的和谐稳定产生消极影响，而且也不利于国家的长治久安。

四、新时代的家国关系与制度安排

(一) 家国关系的重新定位

新中国建立后，家国关系已经经历了两次较大的变革：1949—1979年的集体化改造，在高度政治化的

社会改造中传统家国同构解体;改革开放以来的市场经济使得家庭承担起更多保护个人的责任,但家庭获得政策支持与保护不足。不管是集体经济时代以政权下沉方式全面干预家庭事务的模式,还是市场经济时代将家庭问题全部推给市场和家庭的模式,都有显著的国家本位主义特征,家庭仅是国家实现建设目标的“工具”,缺乏有效的社会政策保护家庭、支持家庭的发展。国家强行干预模式和“不作为”模式都对家庭造成一定的破坏,这与家庭的发展逻辑相悖。中华民族历来重视家庭,正所谓天下之本在国,国之本在家,家和万事兴,一切以人民为中心、始终心系人民,国家主席习近平一直把千万个家庭的美好生活作为治国理政的奋斗目标,伴随着中国特色社会主义进入新时代,经济发展与社会发展面临转型,必须重构新时代的家国关系,构建相互融合和支持的新型家国关系,出台给予家庭生活和家庭发展支持的家庭政策,将家庭纳入国家治理格局和强国战略中来。

“注重家庭发展”已被写入《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》,注重家庭、促进家庭发展既是实现人民美好生活,也是国家富强的基点。首先,家庭是提升国民素质的基础。家庭不仅是个人身心健康成长与发展的港湾,也是人力资本投资的重要载体,家庭功能的良好发挥对于人口再生产和改善国民素质具有举足轻重的作用。其次,家庭是国家稳定和社会安定的基础。习近平总书记指出,“不论时代发生多大变化,不论生活格局发生多大变化,我们都要重视家庭建设,注重家庭、注重家教、注重家风”。家庭是个人社会化的重要场所,家庭形塑着个人思想、品德和人格,其社会功能是不可取代的。再次,家庭事务趋于公共化。家庭事务不仅是私人事务,更成为公共事务,与家庭相关的养老、教育、医疗、住房等制度与政策已经成为国家治理与政策构建的重要组成部分。最后,家庭是国家治理的有效力量。家庭是社会的细胞和基本单位,在传统社会,家庭被视作国家统治和社会治理的重要单位,正所谓“修身、齐家、治国、平天下”,家庭是国家治理链条的重要组成部分。伴随着国家治理进入新时代,政治、经济、文化等必然发生改变,这需要各方的合作协同、共同努力,国家治理体系和治理能力改变的同时家国关系也在发生变革,家庭与国家不再是此消彼长的关系,家庭必然要被纳入国家治理体系中来,成为重要的治理单位。

(二) 家国关系重塑下的制度安排与治理逻辑

新时代的家国关系必然要转向更有利于家庭发展的轨道上来,构筑富有张力的合作治理关系,重塑有利于家庭发展的制度环境,平衡国家、家庭、个人之

间的关系与利益,这有利于国家的长治久安和家庭的健康发展。

1. 制度关怀与国家治理

国家应是家庭事务的分担者和家庭基础福利的提供者。国家要将家庭纳入治理逻辑中来,对家庭承担的责任给予承认并对其成本进行分担,帮助家庭增强自我发展能力、保护家庭的独立性。

第一,尊重家庭在社会发展中的利益主体地位。国家要将公平正义的发展观和促进家庭健康发展的思想纳入政策规划中来,将家庭视为经济社会发展的重要参与单元;国家不仅要要将家庭发展真正纳入国家的战略框架以及公共政策体系中,而且有义务根据财力和社会发展水平给予家庭必要的支持与保障,积极改善家庭福祉。

第二,强化合作共治,国家要动员各方力量促进家庭发展。要实现家庭的良性发展,需要多方的参与,要鼓励各种社会力量和资源参与到家庭服务领域。一方面,通过政府购买、民办公助以及财税政策鼓励、调动企业以及社会组织参与家庭社会福利供给中来^{[14](281-282)};另一方面,构建以政府公共服务为主,以社会服务、市场服务为补充的多中心家庭公共服务体系,弥补政府公共服务的短板^{[32](15-17)}。

第三,设立促进家庭发展的专门机构。家庭发展涉及教育、就业、医疗、婚姻、社会保障、住房、养老等多方面,要真正实现以家为本的服务理念,必须建立促进家庭发展的综合服务机构,如在中央设置家庭发展部,提升现有家庭发展司的地位和作用,在地方设置城乡社区家庭服务机构,更好地落实国家的福利政策和满足不同家庭需要,真正实现家庭服务管理的一体化^{[33](183)}。

第四,国家要承担起支持家庭发展的主体角色,将政策触角延伸到家庭领域,以家庭的需求和社会风险为出发点,出台并优化社会政策、促进家庭发展。通过政策调控将社会资源合理运用到解决家庭问题上来,构建促进家庭发展的普惠式服务,如教育政策要适应城乡家庭的教育需求,形成宜学宜居的教育环境;养老政策要应对家庭养老功能不断弱化的问题,构建积极开放的养老体系;医疗政策则要构建全方位、全周期的健康服务,面向家庭的全体人员,构建健康宣传、健康教育、健康咨询、健康促进相结合的健康服务系统^{[32](13-15)},最终形成支持家庭、保护家庭的社会政策体系,为各类家庭提供可获得的、人性的、全方位的、负担得起的家庭服务^{[14](294)},促进家庭的健康与可持续发展。

2. 家庭回归与家庭治理

在中国传统文化中，“修身、齐家、治国、平天下”是一个治理逻辑，家庭治理是连接“身”与“国”的重要环节。对于现代国家建设而言，家庭治理是不可或缺的，“家是最小国，国是千万家”，家庭治理是国家治理体系与治理能力现代化的重要力量。要鼓励、支持家庭承担应有的责任，发挥家庭在新时代国家治理中的基础调和作用，重视家庭对核心价值观的涵养作用。

第一，注重家庭的传统功能。“缺少家庭责任的社会政策是残缺的政策，既不能使人们获得完整的福利，还会造成社会的过重负担”^[34]。家庭承担着对个人的独立责任，家庭的经济、生育、教育、抚养与赡养、情感交流等功能是个人发展必不可少的，这是国家的保障和社会的支持不可取代的。家庭要满足个人的发展需求，明确责任、避免对个人的过度压制，逐步将个人形塑为符合家庭发展和国家治理需要的公民。

第二，注重家庭关系调整。关注亲子关系调节，成年子女要回馈父母，主动承担起父母的生活照料与情感慰藉责任；父母要为子女创造成长与发展的物质条件和伦理道德环境，逐步矫正代际关系责任和义务的失衡；夫妻间要树立相互尊重、忠于婚姻的观念和意识，提升家庭幸福感^[35]；每个家庭成员都要切实增强家庭责任感，关心家庭利益，为家庭发展贡献力量。

第三，注重家风建设。家庭不仅是个人基本生存的保障，更是个人伦理道德养成与维护的重要载体，要重视家庭对国家核心价值观的涵养功能，家庭要秉承关爱与责任的逻辑，将家庭伦理与社会主义核心价值观融合，弘扬新时代家风、发扬光大中华民族传统美德，为国家治理现代化提供文化土壤。总之，家庭要发挥微观治理主体的作用，培养与孕育出合格的公民并将其纳入到国家治理体系中来，真正实现个人发展、家庭建设、国家治理的融合与统一。

制度变迁形塑了形态各异的家国关系，家国关系几经变革，但从历史经验和教训可以发现，家与国既不能合二为一，也不能完全分离，家与国的根本利益是一致的。在现代社会，家与国已成为命运共同体，并形成一种富有张力的合作治理关系。国家是实现家庭幸福与稳定的保障，家庭是推动国家进步和经济发展的基础，要通过制度设计与适度调整实现二者的良性互动，最终实现国家的治理目标。

参考文献：

[1] 沈毅.“家”“国”关联的历史社会学分析——兼论“差序格局”的宏观建构[J]. 社会学研究, 2008(6): 155-173.

- [2] 魏建国. 古代中国与西方“家与国”关系结构的差异及对法律秩序内涵的影响[J]. 山东社会科学, 2005(7): 102-105.
- [3] 陈映芳. 国家与家庭、个人——城市中国的家庭制度(1940—1979)[J]. 交大法学, 2010(1): 145-168.
- [4] 刘笑言. 找回家庭: 重构现代国家建设的社会基础[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2016(6): 86-96.
- [5] 董国礼. 家庭形态的想象与重构: 一个分析性框架——1949年以来的国家权力实践[J]. 中国研究, 2013(1): 109-137.
- [6] 汤梦君, 解振明, 等. 中国家庭政策的历史、现状与展望——兼论人口计生部门的转[C]// 中国人口学会年会论文集. 北京: 中国人口出版社, 2010.
- [7] 胡湛. 传统与超越: 中国当代家庭变迁与家庭政策[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [8] 吴小英. 家庭政策背后的主义之争[J]. 妇女研究论丛, 2015(2): 17-25.
- [9] 田毅鹏, 李珮瑶. 计划时期国企“父爱主义”的再认识——以单位子女就业政策为中心[J]. 江海学刊, 2014(3): 78-95.
- [10] 成海军. 计划经济时期中国社会福利制度的历史考察[J]. 当代中国史研究, 2008(9): 48-55.
- [11] 吴小英. “去家庭化”还是“家庭化”: 家庭论背后的“政治正确”[J]. 河北学刊, 2016(5): 172-178.
- [12] 王沪宁. 当代中国村落家族文化——对中国社会现代化的一项探索[M]. 上海: 上海人民出版社, 1991.
- [13] 中华人民共和国国家农业委员会办公厅. 农业集体化重要文件汇编: 下[M]. 北京: 中央党校出版社, 1981.
- [14] 吕青, 赵向红. 家庭政策[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
- [15] 闫云翔. 私人生活的变革: 一个中国村庄的爱情、家庭与亲密关系[M]. 上海: 上海书店出版社, 2006.
- [16] 曹和平, 顾秀林. 农村发展: 寻求超越家庭组织的适度形式——对人民公社组织制度的反思[J]. 农业经济丛刊, 1987(3): 16-21.
- [17] 姜义华. 中国传统家国共同体及其现代嬗变: 下[J]. 河北学刊, 2011(3): 48-54.
- [18] 唐灿, 张建. 家庭问题与政府责任: 促进家庭发展的国内外比较研究[J]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [19] 徐勇, 邓大才. 社会化小农: 解释当今农户的一种视角[J]. 学术月刊, 2006(7): 5-13.
- [20] 王银梅. 中国社会化小农与农村土地流转[J]. 农村经济问题, 2010(5): 45-50.
- [21] 刘筱红, 施远涛. “四化同步”发展下留守妇女家庭离散问题治理研究[J]. 人口与发展, 2014(1): 81-89.
- [22] 任远. 大迁移时代的儿童留守和支持家庭的社会政策[J]. 南京社会科学, 2015(8): 73-78.
- [23] 国家卫生计生委家庭司. 中国家庭发展报告 2015[M]. 北京: 中国人口出版社, 2015: 159.
- [24] 聂飞. 国家政策中家庭取向的嬗变[J]. 求实, 2017(10): 63-73.
- [25] 张秀兰, 徐月宾. 建构中国的发展型家庭政策[J]. 中国社会科学, 2003(6): 84-96.
- [26] 吴帆. 第二次人口转变背景下的中国家庭变迁及政策思考[J]. 广东社会科学, 2012(2): 23-30.
- [27] 白永秀. 城乡二元结构的视角: 形成、拓展、路径[J]. 学

- 术月刊, 2012(5): 67-76.
- [28] 范明林. 城乡贫困家庭治理政策研究[M]. 南宁: 广西师范大学出版社, 2012.
- [29] 肖云, 杜毅. 农民工社会保障十大矛盾分析[J]. 南京社会科学, 2008(5): 86-90.
- [30] 民政部政策研究中心. 中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设研究报告(2013)[M]. 北京: 中国社会出版社, 2015.
- [31] 王黎芳. 非农化进程中劳动力转移的性别分析[J]. 甘肃理论学刊, 2006(1): 41-46.
- [32] 国家卫生计生委家庭司. 中国家庭发展报告 2016[M]. 北京: 中国人口出版社, 2016.
- [33] 周福林. 我国家庭结构变迁研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2016.
- [34] 彭希哲, 胡湛. 公共政策视角下的中国人口老龄化[J]. 中国社会科学, 2011(3): 121-138.
- [35] 王跃生. 家庭建设提高个人生存质量[N]. 中国社会科学报, 2016-5-18(06).

The review and future trend of the relationship between country and family in institutional transformation

NIE Fei

(School of Law and Sociology, Luoyang Normal University, Luoyang 471934, China)

Abstract: In the history of our country, institutional arrangements shaped different kinds of relationships between country and family, which in return distinctly affected national governance and development of family. However, there was no good interaction between country and family whether in de-familialization transformation in the era of collective economy, or in re-familialization policy practice in the age of market economy. In other words, family was devaluated in the system of public policies, and functions of families tended to be more and more severely weakened, which consequently brought about different degrees of influence on and harm to the country, family and individual. As socialism with Chinese characteristics entered a new era, the relationship between country and family must inevitably step into the new normal, and thereof form a new type of relation between the two with mutual integration and support so as to better balance the relation and interests among the country, family and individual. In the new model, the country should be the partaker of family affairs, as well as the supplier of family-based welfare, and family ought to perform its basic harmonizing role in national governance and construction. Only in this way, can our country meet citizens' needs of improving welfare, and finally achieve the harmonious stability of the country as well as healthy development of the family.

Key Words: family; nation; policy; institutional transformation

[编辑: 游玉佩]