

# 国家责任与家庭功能:德国儿童照顾制度及其对中国的启示

郭瑜 庄忠青 李雨婷

**内容提要:** 儿童照顾制度体现了照顾责任在国家与家庭之间以及两性之间的分工。文章认为,中国与德国在儿童照料方面具有相似的文化传统,均推崇家庭是儿童照顾的服务主体,但在制度安排上呈现出两种不同的发展路径。德国通过建立完善慷慨的津贴与育婴假制度积极保障家庭照护职能,并通过不断加强公共托育服务建设,使德国在儿童照顾领域的制度导向从“就业男性主导”模式向支持“双职工”模式转变。而中国长期将儿童照顾视作家庭内部事务。鉴于此,中国应当积极更新儿童福利理念,通过适度延长产假时间以及建立普惠性公共托育服务体系等制度安排,让照顾责任逐步向国家—家庭共担模式转变。

**关键词:** 儿童照顾 德国 国家责任 家庭

**中图分类号:** C913.7

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1003-3947(2020)02-0049-08

## 一、引言

近年来,随着中国社会、人口、家庭结构和劳动力市场的变迁,儿童照顾问题的重要性日益凸显。作为社会政策的一个新兴领域,儿童照顾政策体系的重构体现了中国社会保障制度由社会保险为主到社会保险与社会服务并重的转向,是满足人民日益增长的美好生活需要的重要环节(岳经纶、范昕,2018)。儿童照顾目前已成为一个跨越私人生活与公共政策领域的问题。家庭外部的劳动力市场构成与社会资源的分配型态会渗透到家庭中,影响其可获得的儿童照顾资源的数量、类型及质量;同时,家庭内部的互动机制决定了儿童照顾形式的选择,后者既影响儿童安全与身心发展,也影响其父母的工作与生活。中国现有的碎片化和残补式的儿童照顾政策,不利于儿童的人力资本发展和积累,不利于未来中国经济的发展、社会保障制度的可持续性以及国际竞争力(马春华,2015)。

从世界范围看,德国社会保障制度最早建立并经历了多次改革,具有重要参考价值。在儿童照顾问题上,中国与德国具有相似的社会价值规范。两国历史传统中的父权制思想、“就业男性主导”的家庭分工模式以及将儿童照顾视为女性责任的思想观念都曾根深蒂固。但近年来德国逐渐在儿童照顾安排上呈现出不同的发展路径。在传统“男性养家”和社会保险为主的社会保障体系中,建立了有利于女性劳动者的社会福利体系。家庭仍被视为照顾服务的直接提供者,但国家通过一系列政策积极保障家庭照护职能、分担家庭因为育儿所承担的责任与成本,这些举措促进了德国总和生育率和女性就业率的稳定与提升。本文旨在探讨德国儿童照顾政策的主要思路与措施,并将其与中国儿童照顾体制进行比较分析,最后提出对中国的若干启示<sup>①</sup>。

**作者简介:** 郭瑜,中国人民大学劳动人事学院副教授。庄忠青,北京大学社会学系硕士生。李雨婷,中国人民大学劳动人事学院硕士生。

**基金项目:** 国家自然科学基金资助项目“现代化变迁下中国老年人的代际关系、养老需求与主观福祉”(项目编号:71704181)。

<sup>①</sup> 本文中的儿童照顾制度主要是指面向0~3岁儿童的福利制度安排。

## 二、儿童照顾的内涵与意义

照顾最初是指一种建立在婚姻和亲属关系上的无偿的家庭服务。早期的照顾研究主要关注家庭内部无偿的非正式照顾,这种照顾活动具有独特性,是一项蕴含着义务、承诺、信任与忠诚却没有报酬的个人服务(Daly & Lewis, 2000)。女性主义学者从女性主义视角对照顾问题展开研究,将照顾定义为私人领域内基于亲属关系的无偿劳动,并强调性别因素对照顾安排的影响(Graham, 1991)。

随着女性劳动参与率的提高,照顾逐渐被纳入公共政策领域,照顾的意涵也得到了进一步拓展。戴利和刘易斯从三个维度对照顾进行定义。首先在劳动层面,照顾是一种特殊形式的劳动,这一维度引导人们进一步思考照顾背后蕴含的劳动属性,比如有偿与无偿照顾、公共领域与私人领域照顾等问题。第二个维度将照顾置于义务和责任的规范框架内——照顾往往是在社会或家庭关系的条件下发起和提供的,规范与伦理在其中发挥着独特作用。第三将照顾视为需要进行财政或情感成本投入的活动,该维度分析的重点集中在个人、家庭与社会如何分担照顾费用(Daly & Lewis, 2000)。

按照公共与私人领域、有偿与无偿以及社会关系等维度可将照顾活动进一步细化(Thomas, 1993)。有学者关注到照顾行为进入公共领域后可能产生的问题,认为国家在照顾领域的公共投资把照顾从由家庭成员、朋友承担转变为一种专业化活动,并带来新的劳动需求。但进入公共领域的照顾活动不再依托过去私人领域的美德,照顾服务从私人领域向公共领域、从非盈利向盈利的转向,可能使人们对照顾服务的内容、质量及规范基础的转变产生疑问(Leira, 1994)。

儿童照顾服务是儿童福利的基础性组成部分,是儿童生存发展保护服务的出发点和核心组成部分,是儿童身心健康成长的社会前提和物质条件(刘继同, 2006)。在发达国家,儿童照顾得到很多人的关注:谁来照顾、如何照顾、照顾成本、照顾时间等问题蕴含着不同的价值考量,不仅形塑着公共政策的制定,同时影响个人和家庭的选择(Saraceno, 2011)——不同的政策模式意味着家庭尤其是母亲在育儿方面需采取的不同应对策略。

儿童照顾政策可以在父母工作期间为儿童提供替代性的照顾支持,提供教育机会以促进儿童情感、认知与社会参与能力的发展,并给予低收入家庭和残疾儿童帮扶(Scarr & Eisenberg, 1993)。从社会投资视角出发,儿童照顾可被视为一项人力资本投资行为,有益于促进劳动者素质的提升和社会经济的发展。埃斯平·安德森(Esping-Andersen, 2008)指出,对学龄前儿童(0~6岁)的人力资本投资将收获最高的投资回报率,此后回报率将呈指数级下降。该阶段的人力资本投资有利于降低儿童在教育获得上的不平等并减少社会排斥现象的发生。康利(Conley, 2010)认为,儿童照顾能提高低收入家庭的人力资本投资能力,并为社会带来积极的外部性:获得高质量照顾的儿童未来更可能成为具备工作技能与健全品格的社会成员,从而促进劳动参与率的提高与良好社会氛围的形成;同时,这种社会投资有利于减少犯罪、失业与福利依赖等问题。从儿童权利角度看,儿童不仅是未来的资产,更是当前社会的成员。这要求儿童照顾不仅要为人力资本的形成做出贡献,更要尊重儿童的权利与需要(Hübenthal & Ifland, 2011)。

## 三、德国儿童照顾制度的发展

儿童照顾制度直接反映出政府对家庭功能的定位与对国家责任的认知,而政府对国家与家庭之间关系的处理方式又深受一国福利体制与社会历史文化传统的影响。埃斯平·安德森运用非商品化这一工具划分出社会民主主义、自由主义与保守主义三种福利体制。其中,德国是保守主义福利体制的典型代表,它通过建立社会保险体系,将社会权利资格与劳动力市场参与和缴费记录相关联,同时重视传统家庭关系在福利供给中的作用。在德国,父权制与保守主义文化传统根深蒂固,宣扬男性在家庭与社会事务中的主导地位,鼓励女性留在家中承担育儿责任。“男性养家”的家庭模式长期存在并被社会普遍认可,已婚妇女优先照顾家庭的法律义务直到1977年才被废除(Fagnani, 2007)。

在安德森的比较研究基础上,莱特纳(Leitner, 2003)对“家庭主义”展开了深入讨论。他将家庭主

义划分为四种模式: 显性家庭主义、自主家庭主义、隐性家庭主义与去家庭化。显性家庭主义表现为政府与社会积极通过制度安排支持家庭承担照顾责任,但在家庭照护的替代性制度供给上比较匮乏。对传统家庭关系的重视与保护让过去的德国儿童照顾呈现出鲜明的“显性家庭主义”特征。德国儿童照顾体系包括津贴制度、育婴假制度与儿童看护服务制度,分别对应为儿童照顾提供经济支持、时间支持与服务支持。完善的津贴制度体系与慷慨的育婴假制度是德国“显性家庭主义”照顾范式的突出表现,二者充分反映了德国对家庭照护功能的关注与支持。政府希望通过这些制度安排,进一步强化家庭在儿童照顾中的主体性作用,为父母照顾子女营造更加有利的制度环境。

在德国,父母可以代表 18 岁以下儿童,选择领取儿童津贴或者享受儿童税收抵免的优惠。根据《联邦儿童福利法案(BKGG)》,家庭中第 1 和第 2 个孩子每月可领取 194 欧元的儿童津贴,第 3 个为每月 200 欧元,第 4 个及以上为每月 225 欧元。根据《所得税法(EStG)》,家庭可选择税前收入扣除的方式获得儿童养育补偿。

此外,为更好地满足家庭的育儿需求,提升儿童照料水平,德国于 1986 年制定了儿童看护津贴制度。这是一种给付标准较为稳定的定额现金补贴,家庭可以选择每月 300 欧元连续领取 24 个月,或每月 460 欧元连续领取 12 个月(姚玲珍 2011)。但该津贴对领取者的家庭收入有所限制,1986~2000 年津贴规定,第 7 个月以后父母年税后收入的限制为 15032 欧元;2001~2003 年规定,前 6 个月的收入限制为 51130 欧元,第 7 个月开始为 16470 欧元;2004~2006 年,前 6 个月的收入限制被调整为 30000 欧元(Geisler & Kreyenfeld, 2012)。

为进一步增强对家庭照顾的支持,弥补父母因照顾儿童而减少的工作收入,2007 年德国建立了父母津贴制度取代儿童看护津贴制度。父母津贴制度取消了家庭收入对领取期限的限制,给付标准与产前收入相联,制度导向从重点为中低收入家庭提供经济支持转变为普遍分担家庭的育儿责任。根据《联邦父母津贴和育儿假法案(BEEG)》,津贴领取对象需要满足四个条件:一是在德国有住所或常住地;二是孩子与父母共同居住并由父母教育与照顾;三是父母因为照看孩子平均每周工作时间不超过 30 个小时或者不工作;四是单方税前年收入小于 25 万欧元且家庭税前年收入小于 50 万欧元。父母总计可以领取最高 12 个月的父母津贴,如果双方共同申请,领取期限将延长至 14 个月。支付标准一般为孩子出生前父母工作收入的 67%,津贴范围为 300~1800 欧元<sup>①</sup>。

随后,德国又补充建立了“父母津贴+”和“合作育儿奖励”制度,不同津贴项目之间可以自由组合。“父母津贴+”月支付标准的上限为产后不工作状态下“父母津贴”标准的一半,领取时间延长至过去的两倍,父母便可在相对更长的时间内兼顾工作与家庭。同时,为了更好地促进儿童照顾领域的性别平等,德国出台了“合作育儿奖励”制度,规定如果产后父母均每周工作 25~30 小时且持续 4 个月,他们还将分别额外获得 4 个月的“父母津贴+”领取时长,旨在鼓励父母双方共同分担儿童照顾责任(见表 1)。

此外,为充分考虑不同社会群体的实际情况,父母津贴制度体系采取了分群体、差异化的弹性支付模式。对于收入相对较低的家庭,收入平均每降低 2 欧元,补助比例将在 67% 的基础上提升 0.1 个百分点;对于在孩子出生前没有工作收入的父母,他们依然可以领取 300 欧元的父母津贴;多子女家庭的父母津贴将提高 10%;对于单亲父母,父母津贴的领取时间将延长至 14 个月,而且只要单亲父母满足每周工作 25~30 小时且持续 4 个月的条件,将同样获得“合作育儿奖励”。

父母津贴制度有利于提高妇女的劳动参与率。它允许雇佣中断,使人们在停职照顾自己孩子的一定阶段内得到收入保障。同时,父母津贴计划鼓励孩子的父亲从就业职位中退出来照顾孩子,这是对传统的男性养家模式的扬弃,为妇女提供更多的选择机会,有助于家庭模式的变化,也有助于加强性别平等。这种社会变化增加了女性在劳动力市场中的参与度,并从总体上提高了劳动生产率(乌尔里希·贝克尔 2010)。

① 收入根据产前 12 个月扣除税费与社会保险缴费后的月平均收入计算。

表 1: 德国父母津贴的支付标准

名称	标准
父母津贴	支付区间 300 ~ 1800 欧元; 产前月工资高于 1240 欧: 补助比例 65%; 产前月工资 1200 ~ 1240 欧: 补助比例 65% ~ 67% (每降低 2 欧元提高 0.1%); 产前月工资 1000 ~ 1200 欧: 补助比例 67%; 产前月工资低于 1000 欧: 补助比例 67% ~ 100% (每降低 2 欧元提高 0.1%); 双胞胎或多胞胎, 每增加一个孩子, 支付标准提高 300 欧元; 如果家中至少还有一个 3 岁以下或两个 6 岁以下孩子, 支付标准提升 10%, 至少增加 75 欧元。
父母津贴 +	支付区间 150 ~ 900 欧元; 月支付标准的上限为产后不工作情况下“父母津贴”标准的一半。
合作育儿奖励	分别额外获得四个月的“父母津贴 +”领取时长。

资料来源: 德国联邦家庭事务网站( <https://familienportal.de/> )。

除经济支持外, 根据《产妇保护法》, 德国女性享受 14 周产假, 包括产前 6 周与产后 8 周。当出现早产、多胞胎等情况, 产假时间将延长 4 周。为使父母尤其是母亲在育儿后可以顺利重返工作岗位, 德国政府规定孩子出生后父母可以享受 3 年无薪育婴假期(第一年可申请父母津贴)。在此期间, 除非出现企业破产、员工严重违反规定等特殊情况, 否则雇主不能解雇员工。父母既可以一次性享受所有假期, 也可将其划分为多个时段分开使用, 目前最多可转移 24 个月假期在孩子 3 至 8 岁期间使用。在育婴假期间, 父母也可从事每周不超过 30 小时的非全职工作。

综上, 在时间层面, 德国长达三年的育婴假期为父母照顾子女提供充足的时间保障, 解除了其后顾之忧。在经济层面, 德国建立了由儿童津贴、父母津贴、“父母津贴 +”与“合作育儿奖励”制度共同组成的津贴制度体系, 弥补了父母因照顾子女而减少的工作收入, 并通过多样化的制度供给与差异化的支付安排, 鼓励两性平等分担育儿责任, 帮助父母更加灵活地实现工作与家庭的平衡。同时, 向低收入人群、失业者、单亲家庭等群体的制度倾斜凸显了父母津贴制度鲜明的福利性特征及对贫富差距的调节功能。

对传统家庭育儿的保护与推崇让德国在儿童照顾的制度设计上呈现出“显性家庭主义”特征, 然而, 这种重视家庭照护的保守主义文化传统也使德国过去在儿童看护服务领域发展缓慢。在家庭政策设计上, 德国长期遵循辅助性原则, 儿童尤其是 3 岁以下儿童应当由父母在家照顾, 只是当家庭满足其成员需要的能力耗尽时, 国家才会进行干预(埃斯平·安德森 2001)。尤其在统一前的西德社会, 国家将儿童照顾完全视为家庭内部事务, 致使公共托育服务体系发展十分缓慢。

德国统一后, 面对德国生育率日趋走低以及劳动力供给不足问题, 尤其是在 2002 年巴塞罗那峰会上欧盟提出 2010 年实现欧盟境内三分之一的 3 岁以下儿童获得儿童照顾的目标后, 德国在儿童托育服务领域进行了大幅改革。2005 年, 德国出台《日间托育扩充法案》, 2008 年出台了《儿童促进法》, 后者规定从 2013 年 8 月起, 所有 1 岁及以上孩子享有法定权利进入日托机构(或配有专业的保育员), 入托照顾正式成为儿童法定权利(Oliver & Mätzke, 2014)。

德国入托费用取决于家庭收入与居住地区具体安排, 不同地区之间存在差异, 家庭需要提前向当地负责机构提出入托申请。一些地区逐步降低了育儿费用, 例如在柏林, 所有儿童均可免费享受日托服务, 家庭只需支付餐饮费; 在汉堡, 获得入托凭证后儿童便可免费享受日均 5 小时的日托服务。

近年来, 德国不断加大对公共托育服务的财政投入, 自 2000 年以来, 儿童早期教育与照顾公共支出占 GDP 比例已从 0.33% 上升至 2015 年的 0.6% (OECD 2019)。截至 2016 年, 联邦政府累计投入 73 亿欧元以扩大公共托育机构供给, 承诺在 2016 ~ 2020 年期间拨款 10 亿欧元为日托中心提供约 7000 名专业人员, 支持托育机构语言教育工作<sup>①</sup>。2019 年, 《儿童日托优化法案》正式生效, 联邦政府计划在 2022

<sup>①</sup> 参见德国联邦家庭事务、老年、妇女及青年部网站( <https://www.bmfsfj.de/> )。

年前向各州提供约 55 亿欧元以支持托育服务建设,包括建立以儿童需求为导向的托育服务体系、延长机构开放时间、加强托育机构基础设施与人才建设、提升管理与协作水平、促进语言教育、应对托育服务面临的挑战以及保护儿童免遭性暴力、虐待与歧视等内容。在政府的大力推动下,德国 3 岁以下儿童日托覆盖率从 2006 年的 13.6% 上升到 2016 年的 32.7% ( Mätzke ,2019) 。除托育机构之外,德国还有由幼儿托管员提供的看护服务,托管员必须通过青年福利办公室的资格认证,通常在自己家中照顾儿童。

儿童照顾制度关涉照顾责任在两个层面的分工:一是国家与家庭之间,二是家庭内部两性之间。不同的制度安排体现了国家对这一问题的不同回应,它既受到历史传统、社会价值规范的影响,也与社会发展阶段密切相关。从发展历程来看,前期德国儿童照顾制度主要巩固支持了“男主外,女主内”的传统家庭育儿模式,体现在政府通过提供看护津贴与育婴假积极支持家庭照护功能的发挥,但对公共托育服务建设持谨慎态度。进入 21 世纪后,面对出生率下降、女性劳动参与率上升等新的社会现象,德国政府逐渐调整了儿童照顾政策导向,从支持“男性养家”模式向支持“双职工”模式转变。一方面,通过完善津贴制度设计鼓励父母共同分担儿童照顾责任,帮助家长更好地实现工作与家庭的平衡;另一方面,政府加大资金投入力度,扩大公共托育机构供给,延长机构服务时间,将入托照顾上升为儿童的一项法定权利,使德国儿童照顾制度逐渐从“显性家庭主义”走向了“自主家庭主义”模式。这些政策在保障女性劳动参与率提升的同时,也一定程度促进了公众的生育意愿,德国总和生育率在 2009 年以后停止下降,近 10 年来保持了稳步上升趋势。鲍恩舒斯特等人( Bauernschuster et al. ,2016) 的研究表明,儿童照顾覆盖率每增加 10% ,出生率将提升 2.8% 。劳特( Raute ,2019) 通过研究证实了提高儿童照顾津贴水平所带来的生育效应,津贴额度每增加 1000 欧,出生率提高 2.1% 。布林和拉格曼( Boll & Lagemann ,2019) 发现儿童照顾覆盖率每提升 1% ,女性周工作小时数将提升 0.5% ,同时,德国入托权利保护政策的出台也将使女性工作时间增加 3.1% 。

#### 四、中国的儿童照顾政策及问题

在中国,儿童照顾被视作家庭的内部事务,只有当家庭功能缺失时,政府才会给予政策干预,表现为一种消极形态的国家责任。面临职场压力和儿童照顾的两难困境,中国女性劳动参与率不断下降,与德国形成鲜明对比。中国在儿童照顾领域存在的挑战可以概括为以下三方面:

##### (一) 儿童权利与福利理念

儿童照顾政策体现了国家对儿童角色的定位与认知。在传统社会中,儿童被视为私人物品,儿童事务被划入私人领域,对儿童的投资被完全当作家庭和父母的责任( 马春华,2015) 。中国儿童照顾政策蕴含着强烈的补缺性色彩,主要发挥了社会救助功能。这也反映出中国在制度设计中,依然秉承将儿童养育视为家庭内部事务的理念,主要聚焦家庭功能缺失后的责任承担,并未充分认识到国家与社会也是家庭育儿的受益者。

同时,缺乏对儿童照顾中的直接责任与间接责任的明确区分。在推崇家庭照护的社会里,公众普遍认为家庭是儿童照顾的最佳场所,父母是儿童照顾的最佳人选,这种规范也影响着儿童照顾制度的形成与发展。作为儿童照顾服务的直接提供者,家庭被天然地认为应当承担儿童照顾的直接责任。然而,对家庭照护功能的推崇并不等同于将儿童照顾的全部责任归于家庭,国家也应通过合意的制度安排支持家庭照护功能,间接分担家庭的育儿责任与成本。在中国,儿童照顾的直接责任与间接责任合二为一,家庭既是儿童照顾的服务主体也是照顾责任的承担主体,国家在儿童照顾方面的责任分担明显不足。

##### (二) 儿童照顾制度建设

中国儿童照顾制度的目标群体多为弃婴、孤儿与困境儿童,制度安排较为碎片化,并多与社会救助制度混杂在一起,没有形成普惠性的、面向大众的集中统一安排。在经济支持层面,中国尚未建立以分担家庭育儿责任为目的、面向广大家庭的直接性津贴制度;在照顾领域,对困难儿童的支持仍然是民政

事务范畴下的一项托底性制度安排。在劳动保护层面,根据《女职工劳动保护特别规定》,女职工生育享受98天产假,难产或生育多胞胎的产假相应延长。2016年“全面二孩”政策推行以来,各省相继对产假时间进行调整,调整后的产假时长以128天与158天为主,但对产假时间1~2个月的延长依然很难充分满足家庭的照护需求。同时,各地出台设立配偶陪产假制度,除天津、山东时长7天和上海10天外,其余多集中在15天,使得男性在儿童照护方面的责任分担十分有限。产假结束后,家庭便需要在儿童照顾问题上作出新的决策,女性往往被期望为育儿作出努力并据此调整劳动力市场参与状态。

另外,在服务层面,国家在《中国儿童发展纲要(2011~2020年)》中提出要“积极发展公益性普惠性的儿童综合发展指导机构,以幼儿园和社区为依托,为0~3岁儿童及其家庭提供早期保育和教育指导”。但目前中国公共托育制度建设整体滞后,在托育机构的准入管理、运行标准、监督机制等具体规制上缺乏系统详细的政策安排。

### (三) 儿童照顾服务的供需矛盾

当前,中国在公共托育服务领域面临两大矛盾。第一,从需求端来看,托育需求与服务供给总量之间存在矛盾。根据2016年中国人口与发展研究中心调查,35.8%的3岁以下婴幼儿家长存在托育需求,无祖辈参与照看的家庭托育需求达43.1%,在祖辈参与照看的家庭中,33.8%的家庭表示仍有托育需求。但目前中国0~3岁儿童入托率仅为4.1%,远低于OECD国家33.2%的平均入托率(OECD, 2019)。第二,服务供给水平与需求层次之间存在结构性矛盾。家庭对托育质量的高要求使得托育机构必须投入更高运营成本,收费标准自然随之升高。高收费门槛将很多家庭挡在门外,致使许多家庭转向更低廉的托育机构,但成本的降低可能同时伴随服务水平的下降,再加上行业标准与规范缺失、从业人员资质审核不严等问题依然存在,许多家庭对机构托育服务的要求无法满足,儿童照顾责任最终仍由家庭承担。量的矛盾可以通过增加供给解决,但深层次结构性矛盾才是制约托育服务有效供给的关键。

## 五、德国儿童照顾政策对中国的启示

儿童照顾制度不仅与儿童福祉紧密相连,也日益超越家庭政策范畴,成为对劳动力市场参与、人口结构和经济发展产生深刻影响的议题。中国与德国存在相似的育儿传统,均推崇家庭作为儿童照顾的责任主体。然而,德国逐渐突破保守主义的文化传统,逐步实现了从“就业男性主导”模式向支持“双职工”模式转变。借鉴德国儿童照顾制度发展的经验,中国儿童照顾制度可从以下四方面加以完善:

### (一) 更新儿童福利理念,将照顾责任逐步从家庭承担向国家—家庭共担转变

纵览德国儿童照顾制度发展历程,从占据主流的“男性养家”模式到日益普及的“双职工”模式,照顾服务供给主体逐步从家庭拓展到托育机构、从私人领域步入公共领域,国家与家庭共同分担儿童照顾责任。责任共担反映出国家不再把儿童视为私人物品,认识到对家庭的投入与对国家的支持具有内在一致性。因此,应积极更新儿童福利理念,改变将儿童照顾完全划归私人领域的传统认知,通过增加制度供给帮助分担家庭照顾的责任与成本,弥合儿童收益社会化与照顾成本家庭化之间的分歧。

### (二) 适度延长产假时间,尝试建立育婴期父母弹性工作制度

在德国,父母可以获得长达3年的育婴假期,在此期间雇主不能解雇员工。根据中国现实情况,可考虑在兼顾企业承受能力与社会经济发展条件下,对产假时间进行适度延长;加强对女性公平就业的权利保护,降低延长产假可能对女性劳动力参与带来的负面影响;尝试建立育婴期父母弹性工作制度,如育婴期内父母可以选择每周25~30小时的非全职工作,生育保险基金按照一定比例补偿父母因工作时间缩短而减少的经济收入,国家对保险支付给予资金补贴。这不仅有利于育婴期父母更好地平衡工作与家庭,缓解职业女性的育儿焦虑,同时作为一种间接津贴支付方式,亦体现出国家对照顾责任的分担。

### (三) 探索两性共享育儿假模式,鼓励父母共同分担育儿责任

儿童照顾制度不仅关涉国家与家庭之间的责任分担,还直接影响父母双方在育儿问题上的责任分配。在“隐性家庭主义”模式下,儿童照顾责任完全由家庭承担;受到社会传统观念与“男主外女主内”

家庭模式的影响,儿童照顾责任最终由家庭中的女性承担。“隐性家庭主义”模式实际从制度上间接固化了女性在儿童照顾中的角色与责任。在德国,父母双方共享育婴假期并自主进行假期分配,政府给予延长津贴支付时间的奖励。此外,政府通过出台“合作育儿奖励”制度,鼓励两性平等承担育儿责任。儿童照顾不应只是女性独有的义务,男性同样拥有育儿的责任与权利。共享育儿假制度的建立不仅有利于实现儿童照顾领域的性别平等,促进女性平等参与劳动力市场,缓解职场性别歧视现象,同时有助于增进亲子关系,让父亲充分享受育儿的乐趣。

#### (四) 加快公共托育领域的制度化建设,逐步建立普惠性公共托育服务体系

世界银行数据显示,目前中国女性劳动参与率为68.58%,并已出现下降趋势。工作家庭平衡已成为职场女性面临的一大挑战,完善公共托育服务被视为解决该问题的重要途径之一。进入21世纪以来,德国以立法形式规定一岁以上儿童享有日托权利,并通过人员、资金的大量投入,实现了3岁以下儿童日托覆盖率的巨大提升。普惠性公共托育服务体系的建立为儿童照顾从私人领域扩展到公共领域提供了重要的制度平台。

面对日益增长的公共托育服务需求,中国应努力从制度上将家庭照料与公共托育衔接起来,加快实现公共托育服务体系的制度化、普惠化与多元化。一是加强制度建设。应尽快从国家层面细化公共托育服务机构运营标准与管理办法,以制度促进公共托育服务行业规范化、标准化发展。同时,明确并强化主管部门与监管机构职责,切实履行对各类型托育机构的管理监督责任。二是加快托育服务供给侧改革。公共托育服务机构同样面临福利化与商业化的平衡问题。国家在保证机构服务质量的同时可通过购买服务、给予税收优惠、场地租用优惠等方式降低入托费用,满足更多家庭的入托需求。三是鼓励多种力量共同参与公共托育服务体系建设,让托育服务供给主体更加多元化。比如采取“社区+企业”或“社区+社会组织”模式,鼓励社区和企业根据托育需求开设内部托育服务中心,同时鼓励有条件的幼儿园增加0~3岁托育服务项目。四是加大对保育员从业资质审核力度,完善保育员培训与管理工作。

#### 参考文献:

- 刘继同 2006 “儿童健康照顾与国家福利责任 重构中国现代儿童福利政策框架”,《中国青年研究》2006,12: 51—56。
- 马春华 2015 “重构国家和青年家庭之间的契约: 儿童养育责任的集体分担”,《青年研究》2015,4: 66—75。
- 佟新 2017 “照料劳动与性别化的劳动政体”,《江苏社会科学》2017,3: 43—54。
- 姚玲珍 2011 《德国社会保障制度》,上海: 上海人民出版社。
- 岳经纶、范昕 2018 “中国儿童照顾政策体系: 回顾、反思与重构”,《中国社会科学》2018,9: 92—111。
- 埃斯平·安德森 2003 《福利资本主义的三个世界》,郑秉文译,北京: 法律出版社。
- 乌尔里希·贝克尔、文姚丽 2010 “德国社会保障制度的文化背景——价值理念与法律在社会保障中的影响”,《中国人民大学学报》2010,1: 30—34。
- Bauernschuster, S., T. Hener and H. Rainer, 2016. “Children of a (policy) Revolution: The Introduction of Universal Child Care and Its Effect on Fertility.” *Journal of the European Economic Association*. 14(4): 975—1005.
- Boll, C., and A. Lagemann, 2019. “Public Childcare and Maternal Employment—New Evidence for Germany.” *Labour*. 33(2): 212—239.
- Conley, A., 2010. “Childcare: Welfare or Investment?” *International Journal of Social Welfare*. 19: 173—81.
- Daly, M., and J. Lewis, 2000. “The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States.” *British Journal of Sociology*. 51(2): 281—298.
- Esping-Andersen, G., 2008. “Childhood Investments and Skill Formation.” *International Tax Public Finance*. 15: 19—44.
- Fagnani, J., 2007. “Family Policies in France and Germany.” *Community, Work and Family*. 10(1): 39—56.
- Graham, H., 1991. “The Concept of Caring in Feminist Research: the Case of Domestic Service.” *Sociology*. 25(1): 61—78.

- Geisler, E., and M. Kreyenfeld, 2012. "How Policy Matters: Germany's Parental Leave Benefit Reform and Fathers' Behavior 1999–2009." *Mpidr Working Papers*.
- Hübenthal, M., and A. M. Ifland, 2011. "Risks for Children? Recent Developments in Early Childcare Policy in Germany." *Childhood*. 18(1): 114–127.
- Leira, A., 1994. "Concepts of Caring: Loving, Thinking, and Doing." *Social Service Review*. 68(2): 185–201.
- Leitner, S., 2003. "Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective." *European Societies*. 5(4): 353–375.
- Mätzke, M., 2019. "Comparative Perspectives on Childcare Expansion in Germany: Explaining the Persistent East–West Divide." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 21(1): 47–64.
- OECD 国家家庭数据库( <http://www.oecd.org/els/family/database.htm> ).
- Oliver, R. J., and M. Mätzke, 2014. "Childcare Expansion in Conservative Welfare States: Policy Legacies and the Politics of Decentralized Implementation in Germany and Italy." *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*. 21(2): 167–193.
- Raute, A., 2019. "Can Financial Incentives Reduce the Baby Gap? Evidence from a Reform in Maternity Leave Benefits." *Journal of Public Economics*. 169: 203–222.
- Saraceno, C., 2011. "Childcare Needs and Childcare Policies: a Multidimensional Issue." *Current Sociology*. 59(1): 78–96.
- Scarr, S., and M. Eisenberg, 1993. "Child Care Research: Issues, Perspectives, and Results." *Annual Review of Psychology*. 44: 613–644.
- Thomas, C., 1993. "Deconstructing Concepts of Care." *Sociology*. 27(4): 649–669.

## State Responsibility and the Family Function: The German Child Care System and Its Implications

Guo Yu<sup>1</sup>, Zhuang Zhongqing<sup>2</sup> & Li Yuting<sup>1</sup>

(1. Renmin University of China, Beijing; 2. Peking University, Beijing)

**Abstract:** The child care system reflects the division of care between the state and the family, and between genders. China and Germany have similar cultural traditions in child care, as they both advocate that the family should take primary responsibility for child care, but there are two different development paths in the institutional arrangements. Germany actively protects the family care function by establishing a generous subsidy and maternity leave system. By continuously improving public care services, Germany has changed from a "male breadwinner" model to a "double-worker" model in the field of child care. China has long regarded child care as "internal family affairs" and takes residual state responsibility. In view of this, we should actively update the concept of child welfare, and gradually shift the care responsibility to the state-family sharing model by appropriately extending the maternity leave period and institutional arrangements such as an inclusive public care service system.

**Key words:** Child Care; Germany; State Responsibility; Family

(责任编辑: 丁开杰)