构建居家养老友好型家庭支持政策体系

——基于家庭照顾需要者和家庭照顾提供者双重视角

李志明　彭宅文

[摘　要] 最近几十年来，一系列经济社会形势变迁特别是人口、家庭结构变化，使得家庭照顾老年人的能力和功能在逐渐弱化。在这种情况下，国家应在积极应对人口老龄化的战略框架下，研究、制定并实施适宜的社会政策有效支持家庭照顾老年人的能力建设以及可持续发展，构建居家养老友好型家庭支持政策体系。具体的政策接口是，一方面，营造良好的家庭养老环境，另一方面，面向居家老年人以及家庭照顾者这两类政策目标群体，从时间、经济、服务、技术、就业等多个维度给予必要支持。

[关键词] 家庭结构变迁；居家养老；老年人照顾；家庭支持政策

[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）01-0060-08

一、问题的提出：如何以社会政策转型有效回应中国人口转变

当前，中国的人口转变持续行进，人口正接近规模停止增长的阶段，并进入更加剧烈深刻的年龄结构变动期，人口主要矛盾正由总量压力转变为结构性挑战。其中，人口年龄中位数增加所引致的人口老龄化就是中国所面临的重大的人口结构性挑战。《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》公布的数据显示，2021年65岁及以上人口比重达到14.2%，标志着中国已经正式由“老龄化社会”进入到“老龄社会”①，面临的人口老龄化形势日益严峻，经济运行全领

①根据世界卫生组织的定义，一个国家或地区65岁及以上人口占总人口比重达到7%或更高即进入老龄化社会（aging society），达到14%或更高即进入老龄社会（aged society）。参见：M. W. Riley, J. Riley. Longevity and Social Structure: The Potential of the Added Years[A] A. Pifer, L. Bronte. Our Aging Society: Paradox and Promise[C]. New York: W.W. Norton, 1986.

[基金项目] 中央党校（国家行政学院）2021年国家高端智库重点课题“构建我国‘一老一小’家庭支持政策体系研究”（CCPSZK2021008）。

[作者简介] 李志明，中共中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部教授、博士生导师；彭宅文，中山大学社会保障研究中心助理研究员。

域、社会建设各环节、社会文化多方面乃至国家综合实力和国际竞争力受到的影响都将更加直接和强烈。

事实上，人口老龄化是中国进入21世纪以来所面临的最突出的发展现实之一，并且将贯穿于社会主义现代化国家建设的全过程。在中国如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的时间节点上，新中国成立后第一次出生高峰期（1950—1958年）形成的人口队列已经步入老年期；到2035年基本实现现代化目标时点前后，中国第二次出生高峰期（1962—1975年）形成的人口队列将逐渐步入老年期；到2050年全面建成社会主义现代化强国目标时点前后，中国第三次出生高峰期（1981—1994年）形成的人口队列将逐渐步入老年期。因此，在全面建设社会主义现代化国家进程中，中国必须尽快建立和完善积极应对人口老龄化的制度安排和政策储备。

然而，当前中国社会政策体系存在的结构性失衡，难以回应“人口老龄化”转变的长期挑战。一是收入维持/现金保障与社会服务/服务保障之间的失衡。老年收入风险保障（养老金为主）占据中国社会保障支出的相当部分，而缓解家庭照顾负担、提高老年人生活品质的家庭支持政策总体上采取了社会救助的政策思维，仅聚焦于低收入群体且维持在较低水平。政策项目设计的失衡，使得社会政策所实现的目标功能失衡。相对完善的收入风险保障政策使得个体不再依靠家庭以及就业单位也能维持一定的生活水准，这导致部分群体的婚育行为激励减弱：由于不需要依靠家庭和子女获得收入风险保障，许多人会选择不结婚或晚结婚，以及晚生育、少生育、不生育。与此同时，普通家庭实际上无法从社会政策获得老年人照顾、病残照护的有效支持，照顾老年人的成本全部由家庭承担时，多数家庭可能不得不选择少生孩子，或者降低老年人的实际生活质量。这种结构性失衡及其加剧，无助于有效调节针对个人的婚、育激励，也无法从长远应对人口老龄化的挑战。

二是家庭照顾服务需要者与家庭照顾服务提供者之间的失衡。在有限的老年长期照护家庭支持政策实践以及当前的家庭支持政策讨论中，老年人的生活品质被当作唯一的政策焦点，而忽视了家庭支持政策的第二类目标群体——家庭照顾服务提供者。一方面，不少家庭支持政策总体持社会救助的政策思路，迟于向普通家庭提供普惠性的社会服务，实际上将老年人照顾责任家庭化。在中国当前的家庭性别分工实践中，照顾责任的家庭化往往导致家庭照顾服务的女性化。这将对女性家庭成员的就业和社会保险权利产生不利影响。另一方面，在诸如长期护理保险等公共化的社会服务政策讨论与地方创新中，待遇给付以老年人为主，却忽视了对家庭照顾服务提供者尤其是提供照护服务的女性（配偶、儿媳等）的支持。这种失衡的待遇给付策略，导致女性劳动力由于需要照顾家庭而无法充分地从事市场化、有酬性工作。人口老龄化的长远影响之一，是劳动力有效供给数量的减少。家庭支持政策如何帮助女性平衡好工作与家庭，以提高女性的有效劳动参与率，应对劳动力供给的长远危机，正变得越来越重要。

因此，中国应在实施积极应对人口老龄化国家战略的具体政策语境中，以居家养老友好为指向，构建面向家庭照顾服务供需双方的中国特色家庭支持政策体系。

二、支持还是替代：家庭养老支持政策议题背后的理论逻辑

家庭是社会成员福利最重要的提供者。从世界范围来看，家庭承担了几乎90%的照料、辅导、教育、儿童保护、健康照顾和治安管理工作。[1]随着工业化和城市化进程的推进，家庭传统的社

会保障功能在逐渐弱化，由普遍的家庭问题转化而来的社会性问题开始增多，政府不得不正式介入并建立一些社会政策来弥补家庭功能的不足、化解社会风险。

20 世纪 70 年代以后，在西方发达国家中，曾经长期被视为稳定不变的家庭发生了剧烈变迁：家庭规模日益小型化，离婚率不断攀升，女性就业比例提高，以及未婚同居、“空巢家庭”、“单亲家庭”等非传统意义的家庭形态和问题不断出现。家庭形态的多样化引发了一系列社会问题及对应的政策需求，如空巢家庭的综合照料问题，并要求各国政府对此作出响应。类似家庭结构和形态的变迁在同期中国也开始出现。稳定的低生育水平、快速的人口老龄化、大规模的人口迁移、不断提升的工业化和城市化水平，无不冲击着作为社会组织最基本单元的家庭，共同促使中国家庭结构趋向小型化、核心化，进而使得家庭对老年人的照顾能力和功能逐渐弱化。

与此同时，在相当长的时间内，中国的家庭政策仍主要采取社会救助的政策思路，即将重点放在问题家庭以及失去家庭依托的弱势群体，如城市的“三无对象”和农村的“五保户”等。在大多数情况下，社会成员必须首先依靠家庭来满足其生存与发展需要，政府和社会只有在家庭出现大范围的危机或困难时才会以应急的方式加以干预。[2]20 世纪 90 年代以来，中国对家庭保障功能的强调与日俱增，有家庭和个人参与其中的“责任共担”逐渐成为多层次社会保障体系建设的主导思想。但是，在政策实践中，中国却不仅缺少对普通家庭普遍而形式多样的支持，而且还在一定程度上忽略了家庭变迁导致其脆弱性提高的事实，忽视了家庭在养老方面需要付出的经济与社会成本，将老年人照顾责任家庭化。正式的家庭支持制度的缺失已使中国家庭面临许多发展困境，家庭发展的乏力给人口长期均衡发展乃至现代社会的正常运作带来不小挑战。因此，中国亟待构建居家养老家庭支持政策。也就是说，应从战略发展的角度向家庭提供各种居家养老支持，以激励其承担居家养老责任的意愿和能力，而不只是简单地将责任转移给家庭。

不过，任何在家庭以外建立起来的正规的社会保护制度都只是在不同程度上、以不同的方式来分担而不是取代家庭的功能和责任。[3] 对家庭功能和责任的理解，即家庭和政府、社区及其他社会制度应该如何分担提供福利的责任，一直是影响社会政策发展变化的最重要的因素。因此，社会政策发展演变的过程，从某种意义上说，也是对政府—家庭责任分配关系不断进行界定调整的过程。在人口快速老龄化背景下，构建中国居家养老家庭支持政策，应当致力于“支持和引导实现现代家庭发展”，即在继承优秀传统文化的基础上合理引导现代家庭承担应有的责任，并“有效支持现代家庭的能力建设及可持续发展”，在超越传统局限性的同时注重传统的延续性。

三、家庭养老支持政策体系：面向家庭照顾服务供需双方的全面建构

总的来说，构建居家养老友好型家庭支持政策，应从三个方面着手：一是营造良好的家庭养老社会环境；二是完善面向家庭照顾需要者的家庭养老支持政策；三是建立面向家庭照顾提供者的家庭养老支持政策。

（一）营造良好的家庭养老社会环境

“天下之本在国，国之本在家”。家庭是社会的基本细胞，也是养老的第一居所。居家养老是绝大多数老年人的共同意愿，家庭提供的生活照料、精神慰藉、亲情关爱等带着“亲情温度”的养老服务是任何其他养老方式都难以替代的。因此，营造良好的家庭养老社会环境是构建居家养老友好型家庭支持政策体系的重要内容。

褒扬敬亲孝老等传统美德。习近平总书记指

出，“中华民族自古以来就重视家庭、重视亲情。家和万事兴、天伦之乐、尊老爱幼、贤妻良母、相夫教子、勤俭持家等，都体现了中国人的这种观念”。[4] 褒扬敬亲孝老等传统美德，一是要将关爱老年人从道德层面提升到国家政策层面，为家庭养老营造良好的政策环境。引导全社会积极看待老龄社会、老年人和老年生活，[5] 积极弘扬“百善孝为先”“养亲”“敬亲”“送亲”和尊老敬老、爱老孝老的中华传统美德和感恩思想；把弘扬敬亲孝老纳入社会主义核心价值观宣传教育，将其升华为“尊老敬老”的社会公德并落实到职业道德和个人品德中，建设具有民族特色、时代特征的敬亲孝老文化；面向社会广泛开展人口老龄化国情教育，加强大众全生命周期养老准备教育，加强对青少年群体的敬老爱老助老文化教育，引导人们自觉承担家庭责任、树立良好家风、促进老少和顺。

二是弘扬和革新孝道文化，为家庭养老营造良好的文化氛围。一方面，弘扬孝道文化、鼓励家庭成为养老主体，并将原为家庭养老理论渊源的孝道文化，从一种“老吾老”的家庭伦理上升为一种“以及人之老”的社会伦理，为社会化的养老服务供给提供文化支撑，促成家庭养老与社会化养老服务相互协同、共同破解居家养老困局。另一方面，结合时代精神对传统孝道文化进行创造性固本与开新，协调好家庭中青年一代和老年一代的权利和机会，合理调整代际关系。在代际关系具体处理上，则要强调子女“孝敬”与父母“慈爱”相辅相成，实现权利义务相称；强调子女对父母的“孝敬”应出乎情源自爱，完全自觉自律；强调把握现代社会老年人需求的时代变化，注重养身更养心，重视让老年人获得精神慰藉；强调平衡不同代家庭成员之间的权益，不同时段各自侧重，实现家庭内互助互利共享。[6]

三是依法保障老年人合法权益，为家庭养老营造良好的法治氛围。褒扬敬亲孝老等传统美德，还要贯彻落实老年人权益保障法，落实好老年优待政策，实施好老年人照顾服务项目，健全好老年监护制度，维护好老年人合法权益，依法打击欺老虐老行为，让老年人共享改革发展成果、安享幸福晚年。

推进居家环境适老化改造。如果说褒扬敬亲孝老等传统美德是为老年人营造良好的家庭养老“软环境”，那么，对居家环境进行适老化改造则旨在为他们营造良好的家庭养老“硬环境”。居家环境的适老化兹事体大，关系到老年人的生命安全和身体健康，对于更好发挥家庭养老基础性作用具有重要影响。从国内外已有实践来看，居家环境的适老化改造被证明是提升老年人居家生活质量的重要途径。一些适老化改造措施，如在卫生间安装扶手、对室内地面做防滑处理、为老年人安装紧急呼叫器等，能够为老年人居家生活提供很大便利。目前，“老人住老房”“住房不适老”等现象在中国比较突出，老年人居家环境适老化改造势在必行。之前，中国仅针对纳入分散供养的特困人员和建档立卡贫困人口中的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家环境适老化改造，整体受益面较为狭窄，并且没有充分调动家庭成员的主动性。近年来，中国出台了多项关于适老化改造的政策文件，居家环境适老化改造的顶层设计逐渐明晰。与此同时，各地陆续出台细化方案，将其列入民生实事项目加速推进，居家环境适老化改造正在从“试点探索期”进入“广泛实践期”。

未来，推进居家环境适老化改造，要围绕小区环境、公共空间、套内空间、建筑设备与设施，从老年人的生理、心理和行为特征出发，以不同生活场景为牵引，针对不同类型的老年人群及其差异化的日常生活需求，按照“基础保底”和“自愿选择”的原则，由专业团队基于专业经验，确定具体改造事项、为老年人提供相应的设计选项，提出更具实用性、针对性和个性化的居家环境适老化改造方案，避免“一刀切”，真正为老年人

打造一个舒适、安全、适老的家。

（二）完善面向家庭照顾需要者的家庭养老支持政策

在实践中，家庭照顾需要者——居家老年人期望的家庭养老支持政策主要包括经济支持、服务支持、技术支持等三个方面：

经济支持。老年人居家生活，不论是获得基本生活保障还是接受社会化养老服务，都需要有稳定的经济供养来源。目前，伴随着城乡居民基本养老保险制度的全覆盖，老年人在自身积蓄以及其他收入来源之外均能按月领取一笔数额不等的养老金。但是，由于老年人口中80岁及以上高龄老年人规模较大及老年女性比重较高，中国不仅需要考虑养老金给付时间延长的问题，而且还需要考虑如何更好保障这些老年群体的基本生活，从制度层面对老年人实施经济支持，确保他们的生活水准不降低，以减轻家庭的养老负担。[7]

具体来说，应当建立养老保障与社会救助协同机制，为老年人特别是低收入老年群体提供可靠的养老保障。一是发展多层次、多支柱养老保险体系。[8] 借鉴国际经验，建立由国民基础年金、职业年金与个人储蓄性养老保险构成的三支柱模式，并逐步提高第二支柱比重。具体而言，就是打破目前基本养老保险制度分设的局面，对机关事业单位养老保险制度、企业职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度进行国民基础年金改革。依靠国家税收供款，建立覆盖全体国民、保基本且水平全国统一的国民基础年金，实行现收现付，实现各类基本养老保险制度在基础养老金上的统一和统筹，体现普惠公平和政府有限责任。在此基础上，确立养老保险体系的多层次构造，针对几类不同人群推行职业年金制度，同时大力发展个人储蓄性养老保险。在实现路径上，可以将现行基本养老保险制度中的个人账户与统筹账户彻底剥离，将统筹账户发展为现收现付的国民基础年金，资金主要来自企业（单位）缴税，实行全国统筹；将其中的个人账户改造为职业年金账户，推进职业年金制度的普遍实施。二是根据人口老龄化形势，对养老保险进行必要的参量改革，设计并保持适度水平的养老金替代率，为老年人提供充足的经济保障；适应激励式弹性退休政策需要在基本养老金计发办法中嵌入待遇调整机制，对在延迟后的法定退休年龄前退休的情形（法律规定可以提前退休的情况除外）扣减部分养老金、推迟退休则增发部分养老金。三是建立最低养老金制度等低收入老年群体收入保护机制、完善高龄津贴制度，增加低收入退休人员以及高龄老年人的养老金待遇，有效降低老年贫困风险。四是尽快建立长期护理保险制度，为居家老年人接受社会化的专业护理服务提供可靠资金来源，避免老年人因养老金水平低而无法享受必要的护理服务。五是建立老年社会救助制度，专门面向低收入、失能半失能老年群体提供生活补贴及护理补贴，为他们的基本生活保障提供一道切实有效的兜底性安全网。

服务支持。对于选择居家养老的老年人，除了提供经济支持，还应结合老年人实际需求，提供生活照料、家政服务、健康维护、心理支持等方面的服务支持。一般来说，随着年龄的增长，老年人对日常生活照料的需求日益提高。但是，城乡部分空巢、留守、高龄、失能老年人普遍缺乏日常生活照料，其对生产的关注远胜于对自身衣食住行的关注。关于生活照料支持，一方面，应充分发挥居（村）民委员会扎根一线、熟悉情况的优势，做好信息摸查、定期探访、重点帮扶、督促子女履行赡养义务等工作，特别是要做好空巢、留守、高龄、失能老年人及时发现、动态掌握工作；另一方面，通过政策保障、资金支持、完善服务、激励表彰等方式链接社会组织、社会工作者、志愿者等资源积极参与，建立城乡空巢、留守、高龄、失能老年人居家社区探访制度，完善定期巡访措施，并为居家老年人提供部分生活照料服务。同时，对于有生活自理能力的老年人，还需要依托医疗服务机构、养老服务机

构、专业护理服务机构等对其开展技能培训，提高他们的自我照顾能力。

随着年龄的增长，老年人胜任日常清扫、收拾整理、洗衣做饭等必需的家务劳动的能力日渐降低，相应地，对社会化家政服务的需求也日益增加。在家政服务支持方面，应以社区为平台，整合区域内各种服务资源，为普通居家老年人提供平价的家政服务，并为城乡空巢、留守、高龄、失能老年人提供义务性或低偿的保洁、助餐等服务。

健康维护支持也是家庭养老支持中的核心内容之一，其目的是提高老年人生活质量，减少其因衰老带来的疾病，并使慢性疾病得到治疗和康复，以延长老年人社会参与的时间。根据老年人健康状况不同，健康维护支持的侧重点也有所不同：对于健康老年人，侧重于提供健康促进、疾病预防等方面的服务支持；对于患有慢性病的老年人，社区应为其建立健康档案，侧重于提供慢病管理服务支持；对处于疾病恢复期、需要居家康复的老年人，应为其提供上门康复服务支持；对于部分功能残疾、需要长期照护的居家老年人，则侧重于提供长期康复和医疗护理等方面的服务支持。

一些空巢、留守、高龄、失能老年人，因亲情缺失、交际单调、文化贫乏等导致孤独感、失落感、焦虑感，心理压力较大。同时，老年婚姻问题也开始显现，部分农村留守老年人甚至会出现悲观厌世情绪和自杀倾向。因此，家庭养老支持还应当包括心理支持方面的内容。在心理支持方面，则是依托社区和行政村医疗服务机构或其他专业社会组织对居家老年人开展针对性的心理疏导与治疗服务，缓解他们的心理压力，并增进其身心健康。

技术支持。在家庭养老支持中，来自技术方面的支持是重要内容。科技创新在其中大有可为：借助护理照料、生活辅助、功能代偿增进等方面老年辅助科技产品，为老年人功能退化缺损提供智能科技代偿，辅助、替代人力照护，以技术创新增进老龄群体的社会参与；借助移动互联网、大数据、可穿戴、云计算等新一代信息技术，为居家老年人提供高科技的智慧养老技术设备，如智能手环、一键呼叫器、跌倒探测、急救拉绳、生命体征监护等，将其与医护中心和子女的手机联网，为居家养老提供全方位的技术支持；发展以主动健康技术为引领的信息化老年健康服务（如慢性病智能综合管理、远程智慧医养结合等），建设基于循证医学的持续性健康维护和干预体系，服务于居家老年人的疾病预防、功能完善以及健康寿命延长。

需要指出的是，在促进数字技术与养老服务深度融合，为居家养老赋能的同时，还需要考虑如何帮助老年人填平“数字鸿沟”、越过“数字陷阱”，营造善待老年人的数字生态。一方面，要以老年人需求为出发点、以老年人体验为落脚点，加强技术创新，开发出更多智能化适老产品和服务，促进智能技术有效推广应用。同时，在产品技术迭代升级时进行更多的“适老化”改造，既追求“技术的先进性”，又不忘“操作的友好性”，将智能技术融入居家养老生活日常，不断优化细节。另一方面，鼓励应用平台打造老年人手机专用模块，通过设置过滤、提醒等功能，将一些诈骗信息和病毒软件拦截在外；引导手机厂家推出亲情守护模式，让家人可以远程删掉垃圾短信、终止诱骗支付等。

（三）建立面向家庭照顾提供者的家庭养老支持政策

由于社会化老年照料服务的费用较高且城乡分布极不平衡，并非所有老年人都能获得机构照料，家庭依然是中国老年人最重要的照顾场所。事实上，家庭成员也是老年人的最佳照顾者。基于反哺责任与感恩心理，家庭成员可以为老年人提供最无微不至的长期照护。但是，由于老年长期照护具有时间长、压力大、难度高、要求多等特点，家庭成员若在缺少必要外部支持的情况下长期独立从事此项工作，极易导致家庭照顾者出现精神压力过大、健康负荷过重、经济无法承担等问题。因此，家庭照顾者自身也需要来自社会的“照顾”和支持，以利于

家庭养老能力建设和可持续发展，具体包括：

时间支持。在有条件的地区，探索建立子女护理照料假制度，鼓励用人单位支持子女带薪照顾病中的父母，帮助他们平衡好工作与家庭的关系。[9]对于子女护理照料假，独生子女和非独生子女在休假天数上可以有区别。例如，福建省出台的《老年人权益保障条例》规定，独生子女的父母年满60周岁、患病住院期间，用人单位应支持子女进行照料并给予每年不超过10天的护理假期，护理假期内工资福利待遇不变。杭州市则将“子女护理照料假”享受范围扩大到非独生子女。

经济支持。除了加大对赡养老人的个人所得税专项扣除力度、提高税前扣除额度标准，还应从以下两个方面对家庭照顾者给予经济支持：一是建立家庭发展津贴制度。对履行老年人赡养责任与义务的家庭在子女教育、继续学习、技能培训、付费型养老服务等方面给予一定的津贴支持。二是建立家庭照顾者津贴制度。对长期照料失能、久病父母或长辈亲属、邻里长辈达一定年限(如3年或5年)的年轻人给予经济补贴或一次性奖励等。三是为家庭照顾者购买市场替代服务提供适当的支持，如给予免税、补贴、优惠券等。

服务支持。针对家庭照顾者的服务性支持，主要包括：一是提供“替代性照顾服务”。鼓励服务资源丰富的养老服务机构和社区照料中心定期或在其有需要时，以无偿或低偿日托服务的形式为长期照料老年人的家庭成员提供临时性替代服务，让身心俱疲、精神压抑、无法处理其他事务的家庭成员得到“喘息”机会。这种“替代性照顾服务”或“喘息式服务”主要有三种形式：第一种是“机构喘息式服务”，是指在街道（乡镇）专业养老服务机构开设专门服务床位，提供24小时专业看护。其余两种模式分别为“居家喘息式服务”和“应急喘息式服务”，即依托社区照料中心的居家养老服务员、助老义工、家政服务员、社区公益站服务员等资源为老年人提供短期上门照顾护理或实施应急照料。政府在税收、场地、技术、人力资源等方面给予相关组织一定倾斜，同时加强对“喘息服务”提供者、志愿服务人员的技能培训，提升服务供给质量。二是提供照顾技能培训。依托医疗服务机构、社区养老服务机构、专业护理服务机构等机构，为家庭照顾者提供照料技能培训，提升其照料专业知识和技能，进而提高家庭照料效率和质量，减轻家庭照顾者的照料负担。三是提供照料心理支持。许多调查发现，长期从事强度高、难度大且个人生活易受干扰的老年长期照护工作，极易对家庭照顾者的身心健康造成损害，让其承受躯体上和精神上的双重疲劳。因此，有必要依托专业机构对家庭照顾者开展针对性的心理疏导与治疗服务，帮助他们缓解心理危机。四是提供信息服务支持。例如，充分利用智能物联网系统以及大数据平台向家庭照顾者实时推送老年人定位追踪、生命体征监测信息，让他们能够实时了解老年人居家生活状况。

就业支持。对家庭照顾者的就业支持，应分别从农村和城市两个区域来进行政策构建：在农村，通过推进实施以县城为载体的新型城镇化、农村水利等基础设施建设、现代农业产业园建设、农村人居环境整治以及灾后恢复重建等项目，加大以工代赈投入等措施，扩大用工规模，创造条件让农村家庭照顾者“离土不离乡”实现本地就业，或者通过创业指导、创业补贴、担保贷款、税收优惠等手段，让农村家庭照顾者在当地实现自主创业。这是保证父母和子女共居一处或就近居住的前提，也是增强家庭老年人赡养能力的有效途径。对于当地无企业的地区，通过完善公共就业服务，为农村家庭照顾者季节性外出务工提供帮助，或者通过创设基层公益性岗位，增加其就业机会和工资性收入。

在城市，在坚持“零就业家庭动态清零”政策的同时，政府出资对就业困难的家庭照顾者提供继续教育和技能培训的机会，帮助其改变就业观念、增强就业能力。借助现代信息技术或发展现代手工业，帮助城镇家庭照顾者实现居家灵活就业。参照

残疾人就业的相关做法，通过税收优惠等特殊政策，鼓励企业优先吸纳敬亲孝老的就业困难人员；在一些重大工程项目和重大基础设施建设中，督促相关企业为敬亲孝老的就业困难人员留出工作岗位；在公益性岗位安排方面按优先顺序向承担养老义务的家庭照顾者倾斜。

[参考文献]

[1] K. Briar-Lawson, T. Naccarato, & J. Drews. Child and Family Welfare Policies and Services: Current Issues and Historical Antecedents[A]. J. Midgley, M. Tracy & M. Livermore. The Handbook of Social Policy[C]. Thousand Oaks: Sage Publications Inc, 2009: 157-174.

[2] 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）．

[3] [美]詹姆斯·S·科尔曼．社会理论的基础（下）[M]．邓方译．北京：社会科学文献出版社，1999：679、759-760．

[4] 习近平在2015年春节团拜会上的讲话[N]．人民日报，2015-02-18．

[5] 李志明．有效推动经济社会的适老化转型[J]．中国党政干部论坛，2022（8）．

[6] 林闽钢，康镇．构建中国养老、孝老、敬老社会政策体系[J]．人口与社会，2018（4）．

[7] 白维军，王邹恒瑞．积极老龄化视域中的家庭养老政策支持研究[J]．北京航空航天大学学报（社会科学版），2021（1）．

[8] 李志明．中国养老服务“供给侧”改革思路——构建“立足社区、服务居家”的综合养老服务体系[J]．学术研究，2016（7）．

[9] 李志明．“中坚青年”的群体形象和时代机遇[J]．人民论坛，2022（8）．

责任编辑：陈 偲

Building a Friendly Family Support Policy System for Home-based Elderly Care

——Based on the dual perspectives of family care demanders and family care providers

Li Zhiming & Peng Zhaiwen

[Abstract] In recent decades, a series of economic and social changes, especially changes in population and family structure, have weakened the ability and function of families to care for the elderly. In this case, the country should study, develop and implement appropriate social policies under the strategic framework of actively coping with population aging to effectively support the capacity building of families to care for the elderly and the sustainable development of them, and build a family support policy system for home-based elderly care. The specific policy path is as follows, on the one hand, to create a good family support environment; on the other hand, to provide necessary support from dimensions of time, economy, service, technology, employment and others for the elderly and family caregivers.

[Key Words] Changes in Family Structure; Home Care; Care for the Elderly; Family Support Policy