

“独生子女护理假”政策执行困境与对策研究

——以湖北省为例

邓文 王琦¹

（武汉理工大学 法学与人文社会学院，湖北 武汉 430063）

【摘要】：为了缓解人口大流动、代际分离居住冲击下的家庭赡养和照料相脱离的现象，保障老年人居家养老的合法权益，各地政府出台“独生子女护理假”政策，旨在通过增加“护理假”为子女提供对父母的养老照料便利。以湖北省为例，从政策的本身属性模糊性和冲突性出发，依托“模糊-冲突”模型对政策执行模式进行分析，发现政策执行存在政策知晓困境、政策推行困境和政策监管困境，究其原因在于支配性要素——政策执行资源、政策参与者积极性以及社会力量作用的不足或缺失。

【关键词】：独生子女 护理假 代际分离居住

【中图分类号】：C924.21 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003-8477（2020）10-0057-09

一、引言

2015年12月31日，中共中央、国务院印发了《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》（中发〔2015〕40号），明确要求“构建有利于计划生育的家庭发展支持体系；完善计划生育家庭奖励扶助制度和特别扶助制度……”^[1]在我国实行计划生育基本国策的进程中，独生子女家庭为社会做出了特殊的贡献。随着我国人口老龄化速度的加快，第一批独生子女家庭的父母已经步入老年，但是在人口大流动和代际分离居住的冲击下，独生子女家庭中赡养和照料相脱离的现象日渐普遍，越来越多独生子女家庭的老年父母面临着老无所依的困境。

为帮助独生子女缓解养老照料问题，我国一些省份和地区陆续出台了独生子女护理假（或陪护假）政策和制度安排。截至2020年2月，全国至少已有16地落实了“独生子女护理假”相关政策，还有5省市地区正在跟进，针对“独生子女护理假”提出了相关建议。

2016年5月27日，河南省人大常委会审议通过了《关于修改〈河南省人口与计划生育条例〉的决定》，该《条例》规定，“在年满60周岁的独生子女父母患病住院期间，准予其子女累计不超过20日/年的护理假，休假期间视作正常出勤。”^[2]此《条例》中新增的“独生子女护理假”是全国首创，这是“独生子女护理假”政策的开端。所谓独生子女护理假，指的是因20世纪七八十年代施行计划生育政策而产生的独生子女家庭，在独生子女家庭的老年父母患病住院期间，用人单位应准予其子女照顾护理父母的假期时间，且期间不得扣减休假者的工资及福利待遇。由于多地不仅制定了独生子女可以享受的护理假，也对非独生子女享受护理假进行了规定，所以，论文对“独生子女护理假”的界定并不仅限于独生子女，也包括非独生子女享有的护理

¹作者简介：邓文（1967-），女，博士，武汉理工大学法学与人文社会学院副教授；

王琦（1994-），女，武汉理工大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目：武汉理工大学自主创新基金项目“公共治理现代化研究”（2020VI065）阶段性成果

假，同理，论文中“独生子女护理假”政策即指“子女（包括独生子女和非独生子女）护理假”政策。

目前来说，“独生子女护理假”政策是我国地方立法出台的地方自主性公共政策，尚未上升至国家制度层面，因此，学术界对其相关研究尚未形成成熟意见，聚焦该政策的研究鲜少。在已有研究中，大多学者认为我国的独生子女护理假并不完善，各地护理假缺乏相应的实施基础和配套措施，在现实执行中难以发挥对家庭照料者予以支持的实际功效，认为需要从加强顶层设计，平衡政府、用人单位、个体三方利益关系以及有效利用市场化的方式，来共同面对子女养老难题。整体来看，已有研究多倾向于评论宣传，缺乏理论探讨。^{[3] (p13-14) [4] (p129-138) [5] (p8-9)} 本文尝试用“模糊—冲突”模型中的支配性要素来解释政策执行困境的根源，为寻找突破政策执行困境的路径提供思路，同时，力图通过以湖北省为个案，探讨“独生子女护理假”政策执行的一般性问题，以期推进执行类型及其影响变量的研究。

二、湖北省“独生子女护理假”政策执行概况

“独生子女护理假”所在的政策法规文件《湖北省实施〈中华人民共和国老年人权益保障法〉办法》，是由湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第三十次会议于2017年9月29日修订通过，2017年10月25日由原湖北省卫生和计划生育委员会（已撤并）将修订后的办法文件主动公布，并自2017年12月1日起施行。该《湖北省实施办法》公布后，省人大法制委员会也对其进行了解读，并强调，地方和基层政府应积极完善家庭养老基础建设，切实发挥家庭养老的重要作用；用人单位应按照相关规定对需要照料护理老人的职工提供便利，给予合理的护理假时间。

为了深入了解湖北省“独生子女护理假”政策的具体执行情况，发现政策运行中存在的实际问题，从而推动“独生子女护理假”政策进一步完善发展和有效推进，笔者于2019年12月至2020年1月面向社会民众对政策的执行现状开展了调研。本次调研主要采用问卷调查和访谈相结合的方式进行，调查对象为湖北省内年龄段在25—55岁之间的民众，调查的内容包含：基本情况调查、独生子女护理假政策的知晓程度及方式、用人单位对独生子女护理假政策的落实情况、政策的使用情况及政策享受者所在的单位性质这几个方面。本次调研共收回问卷208份，有效问卷198份，问卷有效率95%。

（一）基本情况总体概述。

从表1中可以看出，本次的调查对象女性多于男性大约10个百分点，在年龄分布上主要集中于青年，非独生子女比例高于独生子女比例5个百分点；其中，在职的劳动者占80.3%，其余19.7%为在校学生；在已参加工作的159个调查对象中，所在单位性质为私营企业的最高，国有企业次之，政府机关只占据很小一部分，而政府机关、国有企事业单位的总占比与私营企业及其他总占比几乎持平。

（二）政策知晓情况。

表1 目标群体样本基本情况（n=198）

变量	选项	频率	变量	选项	频率
性别	男	44.9%	年龄	25-40岁	74.7%
	女	55.1%		40-55岁	25.3%
独生子女与否	独生子女	47.5%	所在单位性质（n=159）	政府机关	4.4%
	非独生子女	52.5%		事业单位	22.0%
工作与否	在职	80.3%		国有企业	25.2%
	学生	19.7%		私营企业	28.3%
	无业	0%		其他	20.1%

表 2 “独生子女护理假”政策知晓度及途径 (n=198)

政策知晓度	占比
不了解	75.8%
了解一些	20.2%
比较了解	3.0%
非常了解	1.0%

从表 2 中可以看出,有高达 75.8%的人表示对独生子女护理假政策不了解,没听说过该政策;表示对政策了解一些的民众占比 20.2%;对政策比较了解的仅占 3%;有且仅有 1%的人对政策表示非常了解。以上可见,独生子女护理假政策的知晓率低。

表 3 “独生子女护理假”政策知晓途径 (n=48)

政策知晓途径	占比
政府部门线下宣传	8.3%
网络新闻等媒体	45.8%
浏览政府门户网站	4.2%
家人、朋友的传达	41.7%

在对政策表示有所了解的 48 人中,对政策知晓的来源途径主要有政府部门线下宣传、网络新闻媒体、政府门户网站以及家人和朋友的传达。其中,通过网络新闻媒体传达的占比最高,高达 45.8%,其次是家人和朋友的传达占据 41.7%,通过政府部门传达仅占 12.5%。因此,政府需要宣传扩大“独生子女护理假”政策在社会民众中的影响力,提高其认知度。

(三) 政策落实情况。

表 4 用人单位对“独生子女护理假”政策落实情况 (n=198)

变量	选项	比例
制定政策有关的规定 与否	是	2.0%
	否	41.4%
	不清楚	56.6%

表 5 制定政策相关规定的用人单位情况 (n=4)

变量	频数
政府机关	1
事业单位	3

从以上表中可知,目标对象明确了解其所在单位制定了有关独生子女护理假政策规定的有 4 位,占比 2%,剩余 41.4%及 56.6%

的目标对象分别表示单位未制定和不清楚。在 4 位明确了解所在单位对政策加以落实的调查对象中，有 1 位来自政府机关，其余 3 位均来自事业单位。由调查显示，独生子女护理假政策在政府和事业单位的落实情况相对于企业较好。

（四）政策使用情况。

表 6 “独生子女护理假”申请情况（n=198）

变量	选项	比例
政策申请与否	申请成功	0.5%
	申请失败	0.5%
	未申请	99.0%

从表 6 可知，在 198 位调查对象中仅有 1 人成功申请了独生子女护理假，还有 1 人申请失败，原因为用人单位不支持该政策，其所在单位性质为私营企业。

表 7 政策享受者所在单位情况（n=6）

变量	选项	频数
单位性质	政府机关	3
	事业单位	3

在 198 位调查对象中有 6 位表示身边有人成功享受“独生子女护理假”政策，从表 7 中可知，其中有 3 位政策享受者来自政府机关，其余 3 位来自事业单位。

由以上可知，在政府机关及事业单位中对于“独生子女护理假”政策的申请难度较小，在私企中申请难度较大。

（五）小结。

笔者对湖北省内“独生子女护理假”政策执行情况进行简单的社会调查结果在一定程度上印证了，“独生子女护理假”政策在政府机关及国有企业事业单位中的执行情况较好，但在私有企业特别是中小企业中的执行结果并不理想；独生子女护理假在私有企业的申请难度要远远高于国有性质的企事业和机关单位。就目前来看，“独生子女护理假”政策的落实面临着政府机关、国有企事业单位大多落实，私企落实难的问题，对于把经济效益置于首位的私企而言，“独生子女护理假”是一笔额外的负担。由此可见，“独生子女护理假”政策执行面临的最大阻力来自用人单位。“独生子女护理假”政策为何在不同用人单位存在不同的执行情况，为何普遍存在执行难的问题，其执行困境如何，究其原因为何，笔者将在下文进行阐述。

三、“独生子女护理假”政策执行困境及原因

（一）政策执行困境的表现。

1. 政策知晓困境。

政策宣传是提高政策知晓度的主要方式。在“独生子女护理假”政策宣传中，政府主导“政策宣传”，媒体发挥“传递扩散”作用，公众进行“舆论反馈”。^{[6] (p176-181)}以湖北省为例，地方政府对政策宣传的主导作用不足。地方政府在政策宣传上的表现主要有：其一，在政府门户网站发布相关政策文件，强调和检查相关文件的学习贯彻落实情况；其二，面临记者、媒体等提问，相关责任部门作出被动回应。各地方政府并未充分利用其组织内部的横向及纵向传递的宣传系统对政策进行大力的宣传，政府宣传政策的主动性缺乏和宣传渠道单一致使政策宣传有效性不足。

从湖北省“独生子女护理假”政策执行情况的调查中可知，政策的社会知晓率低。许多新闻媒体进行的社会调查结果也显示，一些单位和个人明确表示“不知道护理假”的存在，即便在知晓政策的人群中也有很大部分对政策存在认知模糊，其中不乏政府机关的公务人员，社会受众对政策的了解程度并不高。此外，社会群众还存在对政策的理解偏差，许多符合护理假申请条件的独生子女却不敢申请，将护理假看作是机关事业单位职工的专属福利，对私营企业职工来说就仅仅是“纸上福利”。

2. 政策推进困境。

在“独生子女护理假”政策执行过程中，政策参与者会根据利益冲突性的高低程度趋利避害，对自身有利的政策积极响应，而对自身无利甚至有弊的政策选择规避、漠视甚至是拒绝态度。用人单位是“独生子女护理假”政策的重要执行主体，其对政策的接受度和认可度至关重要，特别是在违法成本低于守法成本的“独生子女护理假”政策中，从保护自身权益的角度出发，许多用人单位会选择拒绝接受或者忽视护理假政策，政策规避的情况时常出现。此外，还存在政策盲目推进的现象。一方面缺少相应的政策执行指导和计划，另一方面缺少可借鉴的先例经验，执行单位在政策执行中并未充分发挥自主性、结合自身实际情况制定相应的规定，导致政策执行的后续配套制度未跟进，使得试验性执行陷入配套制度缺失的现实困境。

3. 政策监管困境。

各地“独生子女护理假”政策存在政策监管主体不明确、主体间分工不清晰及权责关系未理顺等问题，这直接影响着政策推行的效果。一方面，政策监管主体及其分工的不明确会使得政策执行缺乏外部约束，政策执行的强制性不够，自主性过大，政策有效执行难以得到保障；另一方面，政策监管主体的职能关系不明晰易使政策监管工作不规范，效率不高，甚至出现监管流于形式等问题。在“独生子女护理假”政策执行过程中政府监管不到位，相关责任部门之间存在着“踢皮球”现象，职权责任模糊，存在政策监管困境。

（二）“独生子女护理假”政策执行困境的形成逻辑。

1. “模糊—冲突”模型及其适用性修正。

Matland 把资源、权力、情境和联盟力量作为支配性要素，并结合模糊性和冲突性这两个变量构建了“模糊—冲突”模型，用此模型来指引人们对影响政策过程的某些重要因素的关注。^[7]“模糊—冲突”模型中的模糊性是指政策目标和手段的模糊；冲突性是指不同利益目标群体因彼此之间的利益冲突而拥有不相容的政策目标和观点。“模糊—冲突”模型根据政策模糊性和冲突性的高低划分了四种执行方式。

表 8 “模糊—冲突”模型

		冲突性	
		低	高
模 糊	低	行政性执行 (支配性要素: 资源)	政治性执行 (支配性要素: 权力)

性	高	试验性执行	象征性执行
		(支配性要素: 情境)	(支配性要素: 联盟力量)

资料来源: Matland R. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration and Research, 1995.

当政策模糊性和冲突性均低时,政策执行为“行政性执行”模式,^{[8] (p63-105)}这一执行过程的支配性要素是“资源”,顶层权威给予的资源供给水平决定政策执行的结果。当政策的模糊性低而冲突性高时,政策执行是一种“政治性执行”,冲突表现在各利益主体在政策目标方面难以达成一致,这时支配性要素是“权力”,政策执行的结果取决于某位政策参与者的权力大小,是否有足够的强权使得其他政策参与者服从其意志。当政策的模糊性高而冲突性低时,政策执行是一种“试验性执行”模式,^{[9] (p64-69)}“情境”是这一执行模式的支配性要素,许多情境要素(如:资源量、参与度等)直接影响政策执行结果。当政策的模糊性和冲突性均相对较高时,政策执行模式是“象征性执行”,这一执行模式往往起着强调现目标、新目标及价值的象征作用,这时“参与者联盟的力量”是支配性要素,政策参与者联盟的存在与否及其影响力大小都决定了政策执行成功与否。

在具体的政策执行情境中,需要对相关要素进行适用性修正。首先,对模型内涵进行扩展。此处借鉴了学者蔡延东结合政策实际对内涵进行适当修正的做法,将模糊性与冲突性进一步具体明确:“模糊性”除政策目标模糊和政策手段模糊外,还应引入奖惩模糊;“冲突性”主要指政策目标群体间的利益冲突。^[10]其次,对支配性要素进行修正。在中国情境下需要对“情境”和“联盟力量”进行解释和修正。“情境”是试验性执行的关键性要素,具体来说,当政策目标和政策手段模糊时,政策资源、政策实施微环境中行动者参与的积极性、程度和水平(构成“情境”)直接影响着政策执行效果;象征性执行的支配性要素“联盟力量”在中国政策情境中并不存在,所以“联盟力量”主要指各种社会力量。最后,对政策执行成功的解释。Matland认为,政策执行成败的关键在于资源、权力、情境、联盟力量等支配性要素。^[7]但是在实际情况中这并非绝对,如戈津认为,除了政策执行外,还有其他因素影响执行结果。^{[11] (p206-209)}本文认为支配性要素是推进政策执行的催化剂,获取充分的支配性要素后会推进政策的演变或完善,从而也会改变政策的本身属性——模糊性、冲突性程度。所以,支配性要素是推进政策后续执行和完善的重要因素,但并非政策执行成功的唯一决定因素,完善政策制度设计,直接改变政策的模糊性和冲突性程度也是推动政策执行的有效途径。

2. “独生子女护理假”政策执行模式。

政策目标的模糊性是指“政策目标允许检验的灵活性程度,主要表现为是否有指标对政策目标的完成程度进行衡量,为绩效评估提供具体和明确的标准”,^{[12] (p56)}如有明确的指标衡量政策结果时,政策目标的模糊性则较低,反之亦然;政策工具的模糊性主要体现在行动计划,即“是否为实现政策目标而制定了明确的计划,如有清晰的行动计划指导政策执行,则说明政策工具的模糊性较低,反之亦然”。^{[13] (p59)}由此可见,“独生子女护理假”政策既未设置具体指标对政策绩效进行衡量,也未制定明确的政策执行计划,政策具有较高的模糊性。此外,在“独生子女护理假”政策中,不同目标群体之间存在着利益冲突,结合湖北省“独生子女护理假”政策执行情况研究发现,政策的冲突性存在主观性,不同的行动者会根据自身利益需求对政策进行主观解读,存在不同程度的利益冲突。

对政府机关、国有企事业单位来说,“独生子女护理假”政策是一项具有高模糊性、低冲突性的政策。以湖北省“独生子女护理假”政策为例,除前文阐述的政策目标和政策手段模糊之外,政策模糊性还体现在奖惩模糊、政策内容模糊、配套制度模糊,如对政策执行的激励和惩罚不明确、假期天数区间范围大、护理假与探亲假等之间的关系、护理假期薪酬待遇如何等这些问题都存在不确定性。此外,政府机关、事业单位是非营利性单位,不以追求效益为目的,“独生子女护理假”政策虽在一定程度上加重了单位的用工成本,但是从经济利益角度来说,增加的用工成本并不会直接对单位的经济利益造成损害,政府将会为其承担相应的用工成本;同理,国有企业拥有政府的财政资源支持,政策加重的用工成本部分转移至政府。可见,“独生

子女护理假”政策在国有性质单位中的利益冲突程度较低。所以，“独生子女护理假”政策在政府机关、国有企事业单位中是“试验性执行”，行动者用人单位可根据自身拥有的资源量、政策执行监管力度、政策参与程度等可控地制定相应的执行策略。这时，支配性要素“情境”存在较大的不确定性和复杂性，政策的执行效果较难保障。

对民营企业来说，“独生子女护理假”政策是一项具有高模糊性、高冲突性的政策。政策的高模糊性已在上文阐述。而高冲突性则体现在目标对象之间利益的强冲突性上。具体来说，民营企业以营利为主要目的，追求效益至上。“独生子女护理假”政策是一项惠及民众的福利政策，但是它的出台和实施实质上增加了企业的用工成本，减少了企业人力资源的使用效益，在没有相应利益补偿机制的条件下，加重企业负担，损害企业利益，致使企业利益与员工利益之间产生强烈的冲突。而当政策行动者感知政策的模糊性和冲突性都较强时，会对政策采取“形式化执行”，即“象征性执行”。在“独生子女护理假”政策实施中，若要打破形式化执行的僵局，需要发挥支配性要素的作用，模型中归纳的“联盟力量”在中国情境中便是“社会力量”，在此政策中是来自用人单位、政策受益者、研究人员、媒体等的力量，企业家协会、工会等社会组织发出自己的声音，通过影响研究人员、媒体，对地方政府造成社会舆论压力影响“独生子女护理假”政策推行。

（三）“独生子女护理假”政策执行困境的原因。

1. 政策执行资源不足。

表 9 “独生子女护理假”政策的执行模式

		冲突性	
		低	高
模糊性	高	试验性执行（支配性要素：情境，包括资源量、参与者积极性、程度和水平等）	象征性执行（支配性要素：社会力量，包括企业家协会、工会、研究人员、媒体等）

充分的公共政策执行资源是推动政策执行的基础，主要包括财物资源、人力资源、信息资源、权威资源和制度资源。^[14]在“独生子女护理假”政策的试验性执行中，资源量不足是政策面临执行障碍的重要原因。

一是财物资源不足。“独生子女护理假”政策执行效果不佳的重要原因之一是缺乏对用人单位的激励和补偿机制，政策激励和补偿需要相应的政策经费支持。目前来说，尚没有地方政府针对“独生子女护理假”政策设立专项的财政经费支持，对政策的执行主体用人单位也并未给予任何的财政补贴和经济政策倾斜。对于私企等用人单位来说，“独生子女护理假”政策是“负担”，所以在政策执行中不可避免地会出现“公家易推行，私家难落实”的现象。

二是人力资源不足。在“独生子女护理假”政策执行过程中存在政府角色的缺位，虽有许多地方政府规定了政策落实的责任部门（如老龄工作委员会办公室等），但是这部分人力资源并不充足和完备，无法满足政策实施过程中存在的多种现实困境，如对政策执行过程进行监管。此外，政策的监管主体权责不清，分工不明，政策的人力资源配备上存在不足。

三是信息资源不足。在“独生子女护理假”政策宣传中存在宣传内容匮乏和宣传渠道狭窄的问题。目前，以各地方政府为宣传主体的政策宣传内容主要是相应的规范性文件，缺乏对政策内容的官方权威解读，媒体对相关政策讯息的宣传存在一定的热潮性和局限性。在政策宣传渠道上，政府未充分利用其自身组织传递的宣传系统，在组织内部的纵向、横向传递中对“独生子女护理假”政策进行传达，许多政府部门对政策不了解，加之媒体宣传力度和渠道有限，使得许多用人单位对“独生子女护理假”政策不知晓、不执行，政策陷入执行困境。

四是权威资源不足。在“独生子女护理假”政策中主要表现为政策本身的效力不足和立法授权的权威不足。目前，“独生子女护理假”政策尚未在国家层面立法，主要依靠地方政府的规范性文件推行，以湖北省为例，“独生子女护理假”政策依靠《湖北省实施〈中华人民共和国老年人权益保障法〉》进行指导，尚未上升至国家制度安排。虽说地方性政策也具有强制性、权威性和法律效力，但其效力远远低于国家制度。

五是制度资源不足。首先，政策内容模糊，缺少制度细则：政策对护理假时长的最低下限进行了规定，上限未明确；休假期间薪资待遇未明确；申请程序未明确等，细则制定不清晰的政策往往带给执行单位很大的执行阻碍。其次，保护执行主体用人单位权力的制度缺失：没有给予用人单位对员工“独生子女护理假”的拒绝权，缺乏对用人单位合法权利的保护制度。最后，对用人单位行为责任依法追究的制度缺失：对用人单位政策执行情况的监管存在不足，缺乏责任追究制度。

2. 参与者积极性不够。

在试验性执行中，情境是政策执行的支配性要素，作为情境的重要组成部分，政策参与者的参与积极性对政策执行至关重要。“独生子女护理假”政策的参与者群体包括地方政府、用人单位和社会公众。

地方政府作为“独生子女护理假”政策的制定者，在政策执行过程中是监管者的角色。在政策实施中，地方政府的政策参与积极性不足，政策监管角色缺位。一方面，政策监管主体监督的频次和力度不足；另一方面，政府的监管主体责任不明，互相推诿。用人单位作为“独生子女护理假”政策的执行者，主要包括政府机关、国有企事业单位，虽说在这些单位的政策执行情况较私有企业好，但政策参与情况也并不乐观。以政府机关单位为例，政策在政府组织系统内部的宣传力度不足，许多部门公务人员对“独生子女护理假”政策了解不足，纵向上的宣传工作不到位，基层政府部门对政策宣传和执行也存在角色缺失现象。公众是政策接受者，但也会主动查阅与政策相关的信息。在百度指数平台搜索关键词“独生子女护理假”，由各项数据得知公众对于子女护理假政策主动关注度较低、主动参与的积极性并不高。

3. 社会力量作用缺失。

在私有企业等对“独生子女护理假”政策的象征性执行中，主要指工会、企业家协会、研究人员和媒体等社会力量。

作为维护职工合法权益的社会团体——工会负有组织和教育职工依法行使民主权利，发挥主人翁作用，维护职工合法权益的职责。在现实的“独生子女护理假”政策执行中，存在职工申请护理假但企业拒不准予的现象。从职工权益角度来说，企业职工的合法休假权未得到保障，工会的作用并未呈现，没有发出自己的维权之声。工会和企业家协会对护理假的利益表达力度甚微甚至没有，政府及政策研究人员对政策的关注度低、对相关的政策问题不重视，政策存在的问题无法得以解决，护理假政策未能进行改革完善，致使政策执行流于形式、甚至不执行。媒体虽然在一定程度上为民众发声，传达了政策相关的案例、存在的问题及相关建议，但是这些声音还不够，并不足以形成能向政府、政策研究人员进行利益表达的社会舆论压力，也尚未对政策产出造成实际影响。

四、摆脱“独生子女护理假”政策执行困境的策略选择

（一）理论路径。

1. 加大政策执行资源投入。

首先，财物资源投入是支持政策激励和补偿的直接来源。虽说政府机关和国有企事业单位具有公有性质，拥有来自国家的财政支持，但是缺乏“独生子女护理假”政策的专项经费支持。所以为积极推进护理假政策，可适当给予专项政策经费支持或

根据用人单位的性质和类型给予适宜的政策倾斜，以激励政策执行主体——用人单位的政策执行。其次，“人是最大的资本”“干部是决定性的因素”等都说明了充足和有效的人力资源及其能力配备是影响和决定政策执行效果的重要因素。再次，在信息资源投入方面，作为政策宣传主体的政府应积极向社会公开发布和传递与“独生子女护理假”政策推行相关的信息，政府需充分利用其自身组织传递的宣传系统，有效发挥宣传部门作用，对横向上各平级部门机构以及纵向上各部门进行政策传递和宣传，利用好每一层级的宣传部门和责任部门做好各机关、单位、企业的政策落实工作。此外，还需加大权威资源的投入，目前“独生子女护理假”政策具有区域局限性，而在全国性人口流动的大环境中的地方性法规必然有其难以克服的弊端，所以，在“独生子女护理假”尚未上升至国家立法的发展过程中，应逐步加大政策的法律权威保障。最后在制度资源的投入上，政策研究人员需要对政策内容进行完善，赋予政策执行主体——用人单位的批复权和拒绝权，将用人单位的行为责任纳入制度范畴，对不按规定执行政策的主体进行责任追究。

2. 提高政策参与度。

“独生子女护理假”政策的试验性执行中，政策参与者——地方政府、用人单位和社会公众的政策参与度是影响试验性执行能否顺利推进的另一关键性因素。地方政府对政策参与的积极性来源于具体的职责分工、制度约束和绩效激励。在对责任部门进行职责分工的基础上，由宣传部门协助进行政策传达工作。横向上，确保将政策要义传达至各平级部门；纵向上，由省级政府向基层政府层层传递，确保自上而下贯彻落实政策。此外，对各层级的政策监管部门实行部门和个人相结合的责任追究制度，促进政策监督工作落到实处。最后，由省级政府下达政策绩效目标，鼓励各级政府积极响应政策，勇于进行政策尝试。基于此，国有企事业单位的行业管辖部门能够依据上级指示，对行业内各用人单位下达政策执行指令。而调动社会公众政策参与积极性的重要举措即扩大政策宣传，采用多渠道的政策宣传方式，针对独生子女群体的特点，结合政策内容，用群众喜闻乐见的形式表现出来，同时发挥新媒体的作用，畅通公众的利益表达渠道，提高公众的政策参与意识。

3. 发挥社会力量作用。

在“独生子女护理假”政策象征性执行中，社会力量的作用是推动政策执行的关键性动力。随着社会公众和企业权利意识的觉醒，他们逐渐懂得通过工会、企业家协会发出自己声音，表达自身的利益，借助工会、企业家协会这些社会团体的力量影响政策研究人员和媒体，从而形成一定的社会舆论对政府施以压力，影响政府行为，促进政策改革和完善，推动政策的后续执行。在这个过程中，发挥社会力量作用的关键是公众和企业维权意识的加强。公众和企业需要意识到个人在维护自身权益中的力量是有限的，而工会、企业家协会等社会力量来源于民众，在维护群体利益方面具有绝对优势。所以，工会组织和企业家协会需要采取行动，有意识地提升组织存在感和强调组织职责，树立良好组织形象，并且主动采取维权行动维护群体的权益，成为群体发声和维权有力的“表达者”。

（二）实践举措。

1. 近期：推进地方政策完善落实。

从近期来说，突破政策困境需要各地政府对“独生子女护理假”政策进行完善并推进政策落实。本文认为有效的具体策略是提供充足的政策执行资源，以降低政策本身模糊性、冲突性的程度；从完善政策制度设计角度出发，^{[15] (p77-83)} 制定政策细则以提供制度资源；建立奖惩制度带来激励和惩罚机制以提供财政资源和权威资源；加大政策宣传力度以提供信息资源；健全政策监督机制将监管主体责任明晰化以提供人力资源，从而推动政策成熟及后续推进。

第一，制定政策细则。地方政府公开听证，聚集政策研究人员、政府、企业家协会代表、工会职工代表、媒体等公开商议政策细则，以提高政策本身的科学性、明确性和规范性，降低政策的模糊性。具体包括假期薪酬、申请程序、单位审查、劳动者救济途径等方面。第二，建立政策奖惩制度。在政策激励方面，从政策工具角度出发，可采取财税政策倾斜和政府补贴这两

种政策工具对“独生子女护理假”政策的推进加以激励。在政策惩罚方面，监管部门可以从劳动监察角度供给配套政策措施，包括经济手段和行政约束。第三，加大政策宣传力度。政府应该充分利用其自身组织传递的宣传系统对“独生子女护理假”政策进行宣传，有效利用组织传递系统和宣传平台做好机构层级内部宣传和对外信息公开。同时，传统媒体和新媒体都应发挥各自优势加大对“独生子女护理假”政策的宣传。第四，健全政策监督机制。明确政策监督主体、加强监管部门政策监督力度，建立政策执行绩效评估机制，做到既强调执行过程也注重执行结果。

2. 中期：上升至国家制度安排。

从中期来说，“独生子女护理假”政策上升至国家制度安排是政策条件成熟后的必然之路。在政策上升至国家立法后，相应配套的制度设计也需从国家层面进行改进和统一制定，主要包括政策统一立法、护理假期成本承担、政策监督管理这三方面。

[16] (p12)

首先，在国家层面立法。在地方政策试点工作推进较有成效后，应从国家立法层面出发，对“独生子女护理假”政策进行全国统一规定。子女护理假政策的宪法基础是国家对家庭及老年人合法权益的宪法保障，这已涉及国家和公民之间宪法上的权利义务关系，超出了地方性事务范畴。劳动者人员流动的跨区域性与政策区域局限性之间的冲突，护理假这一劳动者假期引起的权利关系的冲突，涉及的社会保障法、劳动法等法律制度衔接等问题，都需要通过国家层面立法，进行公布草案、听证、公开征询意见等民主程序，制定科学合理的子女护理假制度，才能协调各方利益，达成共识。所以，在不远的将来需对子女护理假在全国范围内在国家层面进行统一立法规定，以保证国家法律的权威与公平。

其次，国家政府推出护理保险。^{[17] (p90-104) [18]}当政策上升为国家立法，政策的使用范围、法律效力和权威性等发生质的变化后，休假成本这一问题也需提至国家层面加以解决。护理假这一惠及民众的养老政策的制度成本不能转嫁到劳动者或用人单位任何一方，国家政府应主动承担这一制度带来的社会责任和制度成本。从市场工具的角度出发，可以借鉴日本照护假的相关经验，采取将我国已开始试点的“长期护理保险”与“独生子女护理假”相结合的方式，由国家推出全民护理保险，政府与个人分别缴纳一部分护理保险金，用“长期护理保险”这一有效的市场工具来承担员工休假期间的薪资福利，以维持政府、用人单位与个人之间的权利和利益的平衡。

最后，明确政策监管部门。在政策上升至国家制度安排后，相应的政策监管部门需要自上而下进行统一确定。首先，确定政策的责任部门（如国家卫健委），由责任部门负责政策落实和政策监管工作，责任部门的职权层层下放，确保每一层级的责任部门对自身的职责分工都清晰明确。其次，劳动者的护理假休假权益涉及相关劳动法、社会保障法，所以劳动行政部门对政策执行具有监察职权，政策责任部门还需协同人力资源和社会保障部门对子女护理假政策执行进行监督管理，以保障劳动者救济途径的畅通和有效。最后，下级部门受上级部门管理，相应政策执行结果层层向上传达，采取政府问责，以保证政策落地有声、执行有效。

3. 远期：形成家庭护理假制度体系。

从长远来看，在未来条件成熟时，可以根据国情和社会发展脉络制定专门的“家庭护理假法”，这一制度体系包括产假（含陪产假）、育儿假、子女护理假，以家庭护理假为主体，以家庭保障为宪法基础，以家庭友好和谐为基本理念。目前在各国立法中这些家庭护理假已逐步确立，并存在发展得较为成熟的可借鉴的经验典型，如：德国、日本等。这些护理假期均属于家庭友好型假期，而在目前来说需要逐步增设和完善这些假期政策，需要分阶段进行、逐步完善，当各个制度都发展较为完善和成熟后再制定统一的“家庭护理假法”。首先，将男性陪产假纳入产假申请范畴，由生育保险基金对男性陪产假期津贴予以给付；其次，设置父母育儿假，使得劳动者能够平衡抚育权与工作权之间的权益关系；最后，把子女护理假的适用范围拓宽至包括配偶、子女、父母在内的所有家庭成员，尤其需要对独生子女申请照顾护理父母的假期做出特殊优待。同样，上述家庭护理假体系也可采取地方试点的方法逐渐尝试，待条件成熟后上升至国家制度安排，在未来形成完备的家庭护理假制度体系。

平衡劳动者在家庭和职场中的角色是一个持续的重要议题,同样,社会养老问题也是人口老龄化社会下亟需加以应对的一个重要课题,基于此,成熟和完备的家庭护理体系对社会的可持续发展具有重要意义。

参考文献:

- [1]新华社.中共中央国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2016-01/05/content_5030806.htm.
- [2]河南省人民代表大会常务委员会.关于修改《河南省人口与计划生育条例》的决定[EB/OL].<https://www.henanrd.gov.cn/2014/06-11/4493.html>.
- [3]贾云竹.借鉴日本照护假经验完善我国独生子女护理假制度[J].中国社会工作,2018,(14).
- [4]林嘉,陈靖远.家庭护理假的法理分析与制度构建[J].华东政法大学学报,2019,22(04).
- [5]张璐.“独生子女护理假”能否化解养老困局[J].四川劳动保障,2016,(06).
- [6]孙高峰.从五年规划透析公共政策制定及其传播效果[J].江淮论坛,2018,(03).
- [7]Richard E. Matland. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation[J]. Transaction Periodicals Consortium, 1995, 5(2).
- [8]胡业飞,崔杨杨.模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J].公共管理学报,2015,12(02).
- [9]袁方成,康红军.“张弛之间”:地方落户政策因何失效?——基于“模糊-冲突”模型的理解[J].中国行政管理,2018,(01).
- [10]蔡延东.行政审批制度改革的政策执行模式[D].上海:华东师范大学,2018.
- [11]Malcolm L. Goggin. The “Too Few Cases/Too Many Variables” Problem in Implementation Research[J]. Political Research Quarterly 1986(1); C. Winter. Implementation[A]. In: B. Guy Peters, John Pierre. Handbook of Public Administration[C]. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003.
- [12]孙志建.“模糊性治理”的理论系谱及其诠释:一种崭新的公共管理叙事[J].甘肃行政学院学报,2012,(03).
- [13]Chou Kwok-ping. Conflict and Ambiguity in the Implementation of Civil Service Reform in China, 1993-2000[D]. Hong Kong: The University of Hong Kong, 2003.
- [14][美]邓恩.公共政策分析导论[M].谢明,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [15]田昊,李娉.中国情境下公共政策执行主要问题的转变及其制度分析[J].中国行政管理,2019,(05).
- [16]穆光宗.独生子女护理假理应上升为国家制度安排[J].中国社会工作,2018,(14).

[17]黄博函, 谢嘉丽. “模糊-冲突”模型下的私营企业养老保险政策执行偏差研究[J]. 中国公共政策评论, 2018, 15 (02).

[18]郭磊, 周岩. 目标群体、模糊-冲突与企业职工养老保险政策执行[J]. 中国公共政策评论, 2016, 11 (02).