

# 家庭建设视角下的“一老一小”问题及应对措施

胡湛 袁晶<sup>1</sup>

**【摘要】：**妥善解决“一老一小”问题是我国进一步完善人口服务体系、促进人口长期均衡发展的核心要务之一。华东地区的实地调研表明，当前“一老”群体存在身心健康管理服务不足、养老服务资源错配、居住环境脱节于居住模式变迁等问题；“一小”群体面临托育服务短缺、教育资源不均衡、特定群体的监管缺失及心理健康困境。以家庭视角来看，这些问题映射出当前青壮年中坚群体普遍身处个人发展与家庭责任之间的压力博弈，凸显了当代家庭结构变迁与功能转型带来的冲击，也反衬了中国家庭政策及服务系统的相对缺位。亟须在全人口生命周期发展框架下，以强化家庭建设为支点完善“一老一小”支持体系，具体回应新时代人口发展与民生建设的新诉求。

**【关键词】：**一老一小 家庭建设 人口老龄化 少子化 生命周期

“一老一小”是人口发展和民生建设的核心议题。党的十八大以来，中央高度重视老有所养和幼有所育工作；十九届五中全会特别强调“解决好‘一老一小’问题，对保障和改善民生、促进人口长期均衡发展具有重要意义”；“十四五”规划和2035年远景目标纲要更明确要求“以‘一老一小’为重点完善人口服务体系”。“一老一小”支持体系的不断建立健全有效促进了老年和少儿福利，但随着少子老龄化的不断加剧，我国养老育幼服务发展不平衡不充分问题亦趋于显现。尤其“一老”和“一小”问题常常共存于同一个家庭，通过对家庭而非向单一个体提供支持，可使资源更有效得以流转并避免政策“瞄偏”。基于此，本文从“一老一小”的人口学背景出发，以华东地区实地调研为基础和样例，系统梳理了“一老一小”群体的发展现状及其面临的痛点难点问题，以人口和家庭为视角深入剖析“一老一小”问题的内涵及机制，并尝试提出以强化家庭建设为支点完善“一老一小”支持体系的若干应对措施。

## 一、少子老龄化背景下的“一老一小”

作为一个超大规模的人口大国，人口态势是我国民生政策及项目得以有效规划与实施的基本出发点。“一老一小”问题成为我国民生建设的重中之重，不仅仅是因为老年群体和少儿群体的发展状况直接决定了社会发展的底色以及人民群众对国家发展的信心，更重要的还在于老龄化和少子化已经成为我国人口发展的常态，这将在宏观上强化“一老一小”问题的烈度乃至性质。从本质上讲，老龄化和少子化并不是相互孤立的人口现象，两者形成典型的互嵌和互构。老龄化是人口寿命普遍延长和生育水平普遍走低的共生物，二者缺一不可，因此老龄化天然地包含着少子化，因为任何国家和地区都不可能出现“多子化”的老龄化。

中国于2000年进入老龄化社会，人口老龄化水平自此之后不断加深。第七次全国人口普查资料显示，2020年我国60岁及以上老年人口2.64亿，占总人口的18.70%，相较于2010年第六次全国人口普查（下文简称“六普”）时上升5.44个百分点<sup>1</sup>。2021—2025年中国老年人口（60岁及以上）规模将突破3亿，人口老龄化水平超过20%，2035年老年人口将接近4亿，并可能在2050年前后达到峰值（近5亿），其时的老年抚养比也将突破50%<sup>2</sup>。之后老龄化速度有所松缓，但直至2100年老年人口比重仍会在30%左右的高位徘徊<sup>3</sup>。“十四五”时期直至2035年左右将是我国老龄化速度最快的时期<sup>4</sup>，“多老快老”的基本格局在中短期内将持续加强<sup>5</sup>。在此背景下，党的十九届五中全会明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，从发展全局出发将老龄问题升格为最高层级的国家要务。必须说明，老龄问题并不只是老年人的问题，所有年龄人口都将生活在一个老龄化的社会

<sup>1</sup>作者简介：胡湛，复旦大学老龄研究院教授；袁晶，复旦大学人口与发展政策研究中心博士后研究人员

基金项目：国家社会科学基金重大项目“积极应对人口老龄化背景下加快养老服务体系研究”（20ZDA077）的阶段性成果

之中，然而老年人的生存发展无疑指向老龄社会的治理核心，“一老”问题的妥善应对更是夯实国家战略实施基础的第一步。

与此同时，作为老龄化发生发展的主要机制之一，少子化问题也给我国人口长期均衡发展带来了变数。尽管低生育率已经成为世界各国（尤其是发达国家）的普遍趋势，但我国人口生育模式由于其特殊的演变路径依然需格外关注。2020 年我国育龄妇女的总和生育率为 1.3<sup>6</sup>，人口出生率为 8.52‰<sup>7</sup>，处于远低于更替水平的极低（lowest-low）生育率。2021 年我国的人口出生率进一步走低，出生人口数降至 1062 万，为 1964 年第二次全国人口普查以来的新低<sup>8</sup>。中央已适时决定实施三孩生育政策及其配套支持措施，明确表露提振生育意愿和释放生育潜力的坚定姿态。然而，育龄妇女规模（特别是生育旺盛期妇女）的快速下降是近年来出生人数骤减的主导因素<sup>9</sup>。中国 1980 年代中后期较大规模的出生队列现已处于黄金育龄期的尾声阶段，1990 年代出生人口的大幅下降将导致未来十余年生育旺盛期妇女数量的快速缩减，育龄妇女总体规模下降将会至少持续至 21 世纪中叶。更为严重的是，随着生育、养育、教育成本的不断高企，年轻一代的婚育年龄推迟和婚育观念转变将在很大程度上抑制生育潜力的挖掘和发挥，甚至可能对出生人口下降起到推波助澜的作用。尽管当前二孩以及三孩生育已有稳步提升，然而由于“妈妈”大幅减少，短期内有效遏制出生人数快速下降势头的选项仍未出现，未来十几年的出生人数缩减几成定局，并直接影响到“一小”群体的规模、结构及发展格局。

这些态势意味着我国将在一段相当长的时期内持续面临人口长期均衡发展的压力，如何有效缓解家庭的养老和抚育负担，以积极应对“一老一小”问题已成为“天大的事情”。尽管从全球实践经验来看，单一的老龄化和低生育率都不必然会对一个国家或地区的社会发展造成不能克服的挑战，也不必然导致经济增长的迟缓和停滞，关键还在于制度、政策和公共服务体系能否有效匹配和应对，这无疑对我们的治理创新能力提出了新的要求。

## 二、“一老一小”群体的痛点问题

“一老一小”问题兼具全局性与区域性。作为一项具有普遍意义的民生议题，不同地区的“一老一小”问题存在共性，然而缤纷的区域异质性也是中国作为人口大国的突出特征，这必然使不同地区的“一老一小”问题呈现出特定的差异性，难以一概而论。因此，我们在探讨“一老一小”问题时既要形成全局性框架，也要特别重视地区经验和地区模式的总结凝练，从实地出发精准把脉施策。

本文以华东地区为例，通过实地调研该地区“一老一小”群体的发展现状，探讨其难点痛点问题并尝试总结相关服务工作尚不足之处。华东地区“一老一小”群体的发展状况具有较强的典型性，其体系建设又具有相对显著的前瞻性，既可为全局之缩影，亦可成它地之镜鉴。从人口结构来看，华东“一老一小”群体占全国总群体的比重较大，且群体结构相对较复杂，尤其伴随人口流动性增强，以上海、苏州、宁波、杭州等地为代表的城市群在未来将面临渐愈显著的全年龄段人口迁入，其中也包含越来越多“一老一小”群体。从发展水平来看，华东地区经济发展状况相对较好，尤其长三角地区更是中国经济社会发展的前沿，区域内以江浙沪为代表的地方政府社会治理水平较高，社会服务力量的专业化程度亦处于高位，其在“一老一小”服务工作上的探索创新可能会对全国其他地区具有一定的示范意义。从社会文化来看，与赡养抚育相关的文化伦理资源在华东地区十分丰富，区域内既有以浙江、福建等地为代表的家族和宗族传统，也有以山东为代表的儒家孝道和家庭主义文化观念，“传统”和“现代”的交织碰撞不时凸显，这些现象不仅具有特定的国情和民族背景，而且参与构建出更宏大的议题，即中国传统文化伦理资源如何与全面现代化建设更好地相容和共荣。

本文的相关研究资料主要源于作者及所在团队 2021 年 7—8 月间参与开展的华东地区“一老一小”群体专题调研<sup>10</sup>。一方面，先后在上海、福建、浙江等地的 5 个区/县进行实地调研，累计入户跟踪走访 15 位老人、34 位儿童和 8 位监护人<sup>11</sup>，以期系统地了解其生存发展现状和实际困难；另一方面，实地走访了华东各地与“一老一小”工作高度相关的政府部门（涉及民政、卫健、团委、教体、妇联等系统），召开座谈会近 20 次，政府工作人员出席逾百人次，了解并梳理各地“一老一小”群体工作的现状、重难点及不足之处。此外，还采用全国及华东地区各省市人口统计数据、FYRST<sup>12</sup> 调查数据等，对调研资料进行了旁证及背景补充。

## 1. 华东地区“一老一小”群体的人口学概况

华东地区老年人口和少儿人口规模均较大。2020年60岁及以上人口为8334.62万，占全国老年人口的31.57%。区域内人口老龄化程度分化明显，上海、江苏和山东三省市的老年人口（60+）比重超过20%，已步入中度老龄化社会，而浙江、安徽、福建和江西四省的老龄化程度则相对较轻。华东地区的人口迁移流动也一直非常活跃，以青壮年为主的流动人口有效降低了流入地的常住人口老龄化水平。以上海市为例，2020年户籍人口与常住人口的老龄化水平分别为36.1%和23.4%，相差近13个百分点。而人口净流出地区（如安徽和山东）则呈现相反的现象，即户籍人口老龄化程度低于常住人口。

2020年华东地区0—14岁儿童人数为7276.29万，占全国同年龄段人数的28.72%。相较于2010年“六普”时，各省市0—14岁人口的比重略呈上升趋势并存在梯度，其中浙江省和江西省的上升幅度较小，而福建省和山东省的增长则远高于全国平均值。

以人口抚养比来看，华东地区老小群体的人口结构分布呈现出不同的层次。其中上海、江苏的老年抚养比与少儿抚养比分别高于与低于全国平均水平；福建的老年抚养比与少儿抚养比分别低于高于全国平均水平；安徽、山东的老年抚养比和少儿抚养比均高于全国平均水平；浙江的老年抚养比和少儿抚养比均低于全国平均水平。

## 2. 华东地区“一老”群体面临的痛难点问题

以调研发现为基础并综合已有研究，不难发现“一老”群体在身心健康、长期照料、收入保障、居住环境等多方面存有困境，其中最为突出的“急难愁盼”问题聚焦于3个方面：

一是老年人的身心健康管理服务需求难以满足。实地调研中尽管多数受访老年人生活基本自理，谈及身体状况时多自称健康，但可能存在较大程度的“自评失准”，即出于其健康意识不足和“讳疾忌医”心态。进一步追访即发现多数受访老人有慢性病，且几乎所有受访者都存在不同程度的听力障碍。对于老年人心理健康的关注和支持仍普遍欠缺，尤其不少农村留守老人还因承担孙辈监护职责而面临身心双重压力。与此同时，基层社区医疗服务功能仍较为有限，难以真正发挥分流功能，部分老人仍因看病就医难而疲于奔波，甚至产生抵触心理。常见老年慢性疾病筛查工作的普及度仍有待提高，特别是农村地区的健康筛查和干预措施明显不足。

二是养老服务资源的短缺与过剩并存。虽然各级政府已向基层社区投入了大量养老服务资源，然而由于条块分割的体制制约，这些服务管理难以形成地区间、部门间的有效联动与合力，资源整合利用效率低，信息碎片化严重。例如，不少城市都出现了中心城区的养老床位“一床难求”而郊区却“虚位以待”的现象。即便如此，中心城区养老机构仍存在盈利困难且市场投资热情不足现象<sup>13</sup>，这自然是其土地价格及相关运营成本过高所致。对于县域和农村地区而言，当地老年人对专业化服务的购买能力较为有限，养老院通常仅能提供基本生活保障，难以提供专业系统的照护服务。不仅如此，养老服务专业护理人才和护工队伍存在普遍性紧缺。除资金相对充足的特大城市城区外，其他地区的养老机构均面临招工难与监督难的双重问题。现有基层养老服务人才专业性普遍不足<sup>14</sup>，护工年龄普遍偏大（多数集中于40—60岁），人员稳定性较低。养老从业人员的社会地位低、薪酬待遇低、劳动强度高、看护风险高，导致其就业积极性较低。

三是老年人居住环境与其居住模式变迁相脱节。我国老年人的居住安排已呈现结构性转变，老年人独立居住（独老家庭和老年夫妇家庭）和“N代同堂”并列成为两大主流模式，家庭空巢化趋势明显<sup>15</sup>。虽然华东地区一些城市由于住房条件提升和生活方式变迁而出现许多与子女“分而不离”或“离而不远”的新型空巢家庭，甚至有不少较年轻老年人主动选择“空巢”，但仍有大量空巢老人亟须关注，尤其中青年人口大量流出地区（如福建和浙江等地的农村）的问题更为突出。同时，现有老年住房的适老化程度存在严重不足。中小城市和县域地区防滑设施（如浴室）、扶手、供轮椅进出的滑坡等设施覆盖率极低，且在代际友好方面多有欠缺；农村地区老人居住地的卫生条件较差，生活和饮食环境存在安全风险。尽管多地农村（包括一些城乡结合部）

为老人开设了“爱心食堂”，然而相较于城市社区集中居住的情况，农村老人的居住较为分散，行动不便的老人难以频繁外出就餐，存在较多适应性问题。

### 3. 华东地区“一小”群体面临的痛难点问题

尽管华东地区“一小”群体在健康状况、医疗卫生和受教育水平等方面都优于全国平均水平，但这一年龄段群体对于家庭保护和社会支持有其特定需求，因而其发展亦存在较大分化及复杂性。调研发现当前“一小”群体的发展困境有四类集中体现：

一是0—3岁儿童托育服务短缺问题。华东地区现有托育机构所覆盖服务对象有限，托育率较低。各地托育服务发展水平差异较大，上海和江苏等地的托育服务体系建设较早，安徽、江西、福建、山东等地目前还处于起步阶段。然而，即便是已走在全国前列的上海，其托育体系建设效果仍多有不尽如人意处。目前，普惠性托育机构数量仍相对较少，民办托育机构则价格高昂。在落实三孩生育政策及配套支持措施过程中，各地纷纷将推进托育服务及体系建设作为工作重点之一，但其中存在管理职能区分不清晰乃至交叠的情况<sup>16</sup>。

二是教育资源发展不均衡问题，尤其体现于义务教育阶段和教育分流阶段。整体来看，与全国普遍情况相类似，华东地区的城乡教育资源仍有较大差距，尤其体现于师资资源。尽管地方政府近年通过提高乡村教师工资待遇、实施教师轮岗制等方式缓解农村地区师资力量薄弱问题，但不少乡镇教师仍有较强“返城”意愿<sup>17</sup>。这主要由于乡镇教师多处于“家在城镇、干在乡村”状态，面临兼顾工作和家庭的困境。近期随着“双减”政策出台，城乡及地方教育资源的差距在推动落实课后服务工作中也更多显现。目前上海已明确要求课后服务覆盖全市所有小学并鼓励有条件的初中开展，课后服务费用全部由政府财政补贴，而这在财政压力较大和师资较紧张的县域和农村地区无疑较难实现。与此同时，“一小”中16—18岁的顶部群体还面临普职分流问题及中等职业教育发展困境。现有职教教培体系与市场真正需求的匹配度出现问题，职高教育的社会接受度走低，不少家庭不愿子女就读职高。在教育分流中被普通高中筛选出去的“一小”群体，有不少将直接进入劳动力市场，尤以农村留守儿童群体为主，其未来存在较大的生存发展风险。

三是部分特殊和困难困境儿童群体的监护监管缺失。相较于全国其他地区，华东地区的流动儿童规模较大（分布在浙江、福建、山东、江苏和上海各地），而留守儿童则相对较少（主要集中在安徽和江西等地），这一群体相对较易因监护监管缺失而呈现发展问题（例如儿童的网络沉迷等）。特殊和困难困境儿童中尤其需要关注的是孤残儿童。2019年，华东地区计有孤儿41906名，占全国孤儿总数的17.98%<sup>18</sup>。除上海和浙江的孤儿较多在儿童福利机构集中养育，其他省市集中养育孤儿的比例仅在2—4成，多数孤儿处于社会散居状态。其中有三类儿童的监管监护问题亟须政策回应和支持：（1）宗教场所收养儿童、跨区域收养儿童及民间私自收养儿童的安置保障工作。（2）福利机构中孤残儿童在成年后的去向问题。尤其是生活无法自理的残疾儿童，当其年满18周岁便不再符合孤儿保障政策的基本条件，只能离开福利机构转为特困救助。这不仅会加重所在区域财政负担，更可能致使其基本生活都难以为继。（3）部分父母尚在但遭父母弃养或父母无力抚养的儿童保障尚处于政策盲区<sup>19</sup>，亟须突破。

四是日益突出的儿童心理健康问题与相关心理健康服务匮乏之间的矛盾。无论城乡，“一小”因亲子关系、同辈交往等引发的心理问题正呈多发态势，在留守儿童、犯罪人员子女、单亲或离异家庭子女等群体中尤为明显，而相关的专业心理服务资源却严重不足。尽管多数学校已按师生比配置心理咨询教师，然而这些教师多由课程教师兼任，开展服务工作的难度大、专业程度低、可持续性弱。多地政府也在探索政府购买服务的模式，但由于专业人员本就匮乏，难以真正落实支持体系。

## 三、家庭视域下“一老一小”问题的内涵与外延

不难看出，“一老一小”群体有着较大的内部异质性，其问题也呈现出较大复杂性和明显分化。处于不同生命周期的老年人和少儿群体本就有着不同的需求和诉求，0—3岁的婴幼儿和学龄儿童面临的问题必然迥异，60多岁的活力健康老人和处于高龄失能阶段的老人所需的支持亦各有不同。而更为重要的是，处于不同生命周期的老小群体乃至每一位具体的老人或少儿所处的

家庭结构和代际模式又存在着天然差异，这些条件和环境将对“一老一小”的生存发展产生突出的影响。例如，目前学界普遍关注的特殊及困难困境儿童，其机理便出于这一群体的家庭结构特殊性（丧亲家庭儿童、单亲家庭儿童、流动家庭和留守家庭儿童等）。人人都曾小、人人都会老，更何况家家都有“老小”。跳出将“老”与“小”相割裂的研究与实践框架，以家庭为视角剖析“一老一小”的问题内涵无疑有着重要的学理意义和实用价值。

### 1. 青壮年中坚群体对家庭责任的承载力趋于脆化

“一老一小”所面临的诸多生存发展问题并非囿于其自身。“一老一小”常共存于一个家庭，老小问题其实是“家庭的问题”。养老和抚育本就是家庭的基本功能，但当代中国家庭在人口转变和社会变迁等多元冲击下已到了很需要制度性支持的时刻。这更从一个侧面深刻反衬出家庭的“顶梁柱”们——当前社会的劳动适龄群体正普遍面临个人发展与家庭责任之间的压力博弈。华东地区作为我国经济发展水平较好的区域之一，区域内不少县镇和农村的青壮年在养家的重负之下，仍然只能优先保障家庭的物质基础，对老人赡养和孩子教育常感“有心无力”。以儿童网络沉迷现象为例，在较大程度上源于缺乏父母监管，尤其流动儿童、留守儿童以及困难困境儿童较易陷入网络沉迷。尽管父母也试图干预，却缺乏引导和规范子女使用电子产品的能力，同时他们自身在忙碌工作之余的主要消遣方式正是刷短视频和打游戏，也对孩子形成负面影响。

以全人口全生命周期的视角来看，“养小”与“养老”实际是一体的<sup>20</sup>。而不少青壮年中坚群体在自身发展的压力之下，却不得不在“养老”和“养小”之间反复权衡取舍。最终在家庭资源有限的情况下，两相比较往往更多且优先投资于子女抚养教育，对家中老人的支持不足。FYRST(2016)调查资料表明子女照料和老人照护是当前最急需的两大家庭服务需求品类，但从家庭的实际支付意愿及费用来看，在20项支付项目中排名靠前的都集中于“一小”身上，如“辅导功课”、“培养兴趣爱好”及“获取孩子成长所需知识”等，而排名最后3项中的2项则与“一老”相关，分别是“卧床或失能老人全日看护”及“给老人打扫卫生”。曾有研究将类似现象解读为中国代际反哺文化乃至传统孝文化的衰落，这种观点在特定情境下有一定解释力，但却容易忽视两个重要现象：一是这种对“养老”的挤出效应更多源于中青年群体较大的发展压力而产生的“不得已”，而非主动选项；二是中国的传统家庭主义和传承动力使得多数老人对于“下一代优先”的投资路径是赞成乃至积极推动的。而这则又涉及更多宏大的议题，更与我国改革开放以来的高速发展进程、宏观制度安排、社会文化变迁交织错综。

发达国家的发展经验曾表明，中青年群体面临的社会压力模式会对家庭模式造成巨大冲击。美国“跨世纪一代”青年的成年转型模式正在发生变化，原本标志着成年转型的生命事件被一再地延后、打乱或反复<sup>21</sup>，这既是青年一代个体意识增强寻求独立自我的体现<sup>22</sup>，也是压力冲击之下群体的被动选择<sup>23</sup>。在当代中国，中青年群体作为家庭的“夹心层”，其所面临和承担的压力正在通过家庭赡养和抚育的功能链条而传导到“一老一小”身上，并形成回流。一个常见的现象是，城市中经济较好家庭的父母多为孩子规划出严密紧张的学习生活时间表，“一小”根本没有沉迷于网络的时间，但也较早卷入了高度竞争压力中并反过来对父母形成持续投资压力，这种情况即便在县域地区也普遍存在；而与此同时，子女代际转移仍是目前我国老年人生活资源的主要来源之一，但囿于城市地区的高生活成本，多数青年群体在结婚买房等个体重要生命事件中仍然不得不“啃老”，这又反过来加重了“一老”群体的经济压力和心理负担。不仅如此，在沉重的发展压力下，中国青年一代婚育观念及模式正在迅速改变。共青团中央的调研表明，85后乃至90后已普遍出现婚育意愿下降、生育时间推迟的现象<sup>24</sup>。这些现象的累积将不断凸显“一老一小”问题，“一老一小”的变化正在成为全人口全生命周期问题的一个重要缩影。

### 2. 当代家庭变迁对“一老一小”发展形成结构性影响

中国的家庭变迁与快速的人口转变同步，并深度内嵌于社会转型进程之中。其最为突出的特征是家庭规模的小型化和家庭结构的简化，并由此对传统家庭养老和抚育功能形成冲击。我国平均家庭户规模自20世纪八九十年代起持续缩减，其态势与生育率下降同步，1990年、2000年、2010年依次为3.96人、3.44人和3.10人，2020年进一步跌至每户家庭2.62人，比2010年减少了0.48人<sup>25</sup>。华东地区（尤其是江浙沪）的这一趋势更为明显，以上海为例，其2020年户均人口数仅为2.32人，比2010年减少近0.17人<sup>26</sup>。家庭户规模的缩减与家庭结构的简化相伴生，我国家庭户结构的基本格局已从1982—2000年的“核心户为

主、扩展户居次、单身户补充”，转变为2000—2010年的“核心户为主、单身户与扩展户居次”，单人家庭、多老家庭、丁克家庭等非传统形态家庭不断涌现，同时离异家庭和重组家庭等也在持续增加，1987—2020年，我国离婚登记对数从58.1万对攀升至373.6万对，粗离婚率从0.5%攀升至3.41%<sup>27</sup>。华东地区离婚率升高现象相对突出，尽管其中不无蕴含着多元和进步的气息，但却从一个侧面加大了家庭养老抚育的难度，尤其亲子关系的处理、子女教养抚育的责任分担等。

与此同时，不断加剧的人口迁移流动导致了海量家庭的成员之间形成地域分割。2020年我国迁移人口达到3.76亿<sup>28</sup>，其主体为21—50岁的“上有老、下有小”的中青年群体。一个不可忽视的事实是，家庭成员在空间上的隔离使得代际之间可利用的资源正在减少，相互之间的支持受到限制。例如调研中发现，已婚青年群体在进城之后大多出现明显的生育延后或中断，其中一个重要因素是祖辈不具备随迁条件而使隔代照顾资源的可得性弱化，进而限制了生育潜力的发挥。

不难看出，快速的人口老龄化、持续的低生育水平、剧烈的人口迁移流动，这些因素正不断重塑社会的基本单元——家庭。家家都有老小，而“一老一小”相对中青年成员对家庭的依存度亦较强，其受到家庭变动和功能转型的冲击自然更显著，对此应格外重视。

### 3. 现有家庭政策体系仍存在系统性缺位

当代家庭政策及相关社会服务的系统性缺位，是“一老一小”问题形成的深层机理之一。尽管我国当代家庭政策在影响人口发展、提供保障福利和促进性别平等方面卓有建树，但仍未脱离“含蓄”的援助模式，且局部呈现出“去家庭化”和“再家庭化”并存的博弈特征<sup>29</sup>。一方面，改革开放以来国家大力倡导和鼓励个体走出家庭投身市场，个体在此过程中也生发出寻求自我实现的意愿，这在较大程度上削弱甚至瓦解了传统的家庭主义观念，传统家庭对于个体的约束和庇护能力受到磨损。另一方面，“含蓄”的家庭政策也呈现为补缺模式，强调有条件的有限保障，大部分养老抚育责任主要由家庭承担。在少子老龄化的结构变迁下，这使大量个体时常面临个人发展和家庭建设的矛盾。而现有社会政策体系仍主要以个体而非家庭作为施策对象，且多以就业为政策门槛，不仅缺乏对家庭整体的系统考量，也很难为未就业或非正规就业的家庭成员（主要是“一老一小”）提供相对全面的社会保护，将可能在越来越多的情境中导致政策瞄偏。

事实上，养老和育幼是非常消耗家庭资源的长期事务，应通过家庭政策承认大量家庭为此投入的成本。当代家庭变迁无疑导致家庭脆弱性增强，但中国绵延千载的传统家庭文化伦理也有着极强的韧性。在中国人的心目中，赡养老人和传续血脉本就是家庭的基本担当，只是“少子化”和“老龄化”下的不少家庭难堪重负。因而我们需要在强化家庭建设的过程中不断拓展家庭政策的普适性和可及性，并通过家庭政策更为有效识别并有机整合个体的家庭角色和社会角色，帮助个体实现个人发展和家庭责任的平衡，以真正发挥家庭对各个年龄成员的保护作用<sup>30</sup>。

## 四、建议与展望

“一老一小”问题指向全人口全生命周期的协调健康发展，其应对路径应置于家庭而非个体的视域之下，即以家庭整体为视角将“一老一小”统合起来考量。不仅如此，对家庭进行制度性支持可以起到典型的“辐射”效应。家庭功能具有“领域不敏感性”，通过支持家庭功能完善可以同时实现对不同福利领域的“一揽子”支持，如养老、生育养育和弱势家庭成员保障等。在新的历史条件下以强化家庭建设为契机，通过整合资源、创新制度、强化服务来回应“一老一小”及其家庭的发展诉求，已迫在眉睫。综合当前资源条件和制度环境，可优先考虑如下切入点：

一是推动树立全人口全生命周期的发展观，为家庭成员赋能以增强家庭承载力。在公共政策制定过程中应当将个体发展的各个阶段和人口结构的各个层次联系起来考虑，在不同代际、性别的人群发展中平衡短期应急目标与中长期发展战略，实现全人口生命周期人群的和合共生。在地方实践中可将推动社会政策的“家庭友好化”作为“一老一小”的工作目标，在此基础上积极引导和推动构建新时代婚育观和家庭观，鼓励家庭成员共担家庭责任，重构代际间和两性间共同成长的家庭伦理，并关注家庭

内部处于不同生命周期成员的特征和需求，尽量做好政策衔接。

二是为承担养老育幼责任的家庭提供直接援助，并在制定实施相关法律法规过程中更多引入家庭视角。通过家庭政策增强对家庭的财政支持，除了保障老小的基本需求外，还要试图消除现行体制固有的不平等（如高、低收入家庭之间，有、无老人家庭之间的收入再分配等），提高对最有需求的家庭的支持力度（如有养老责任的独生子女家庭、多老家庭、农村空巢家庭、贫困及残疾老年家庭等），并消除妨碍有养老育幼责任的夫妇就业的不利因素。

三是凝聚以传统文化伦理为支柱的内生动力，整合文化资源夯实老小服务体系。中国传统“家国同构”模式在“身家一体”的基础上强调家庭在国家治理机理和社会组织功能上的重要性，家庭是我们走出一条中国特色社会治理之路的关键之一，并将形成有别于西方路径的显著特色。不仅如此，还有不少基层政府已依托地方特色和文化资源开展了诸多有益的探索，如基于尊老爱幼而设计的“道德银行”积分系统、调动地方乡贤力量开展老小公益服务、借助邻里互助文化成立老年互助团体等，可鼓励和支持各地积极总结探索并论证其经验的可复制推广性。

四是落实家庭政策分型实施、精准施策。当代中国家庭形态多元化使不同类型家庭的需求可能迥异，因此在制定和落实家庭政策中，应在凝练家庭共性需求的同时更精细化识别不同类型家庭的特定诉求，例如对青年核心家庭、空巢家庭以及纯老家庭等提供不同的政策接口和更有针对性的支持措施。

此外还必须说明，本文尝试提出并论证了完善“一老一小”支持体系的关键在于强化家庭建设，但在理论和实证层面仍存在不足，有待后续持续跟进充实。中国家庭仍处于剧烈变动之中且内嵌于国家发展进程，尤其随着中国特色社会主义进入新时代，有必要重新识别新时代中国家庭的新特征，以对当代家庭态势及其功能格局形成更全面的研判。受限于调研的局限性，本文仅以华东地区为例对“一老一小”群体进行了摸排分析，尽管具有一定的代表性和典型性，仍需要补充更多的全国性和区域性研究资料，协调全局性和区域性的关系以架构整体框架和指导具体实践。

#### 注释：

1[1] 中华人民共和国国家统计局：[http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628\\_1818824.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818824.html)。

2[2] 翟振武、陈佳鞠、李龙：《2015—2100 年中国人口与老龄化变动趋势》，《人口研究》2017 年第 4 期。

3[3] 胡湛、宋靓璐、郭德君：《对中国老龄社会治理模式的反思》，《学习与实践》2019 年第 11 期。

4[4] 原新、金牛：《在国家战略体系中积极应对老龄社会问题》，《人口研究》2021 年第 2 期。

5[5] 胡湛、彭希哲：《应对中国人口老龄化的治理选择》，《中国社会科学》2018 年第 12 期。

6[6] 中华人民共和国国家统计局：[http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202105/t20210511\\_1817280.html](http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202105/t20210511_1817280.html)。

7[7] 中华人民共和国国家统计局：《中国统计年鉴》，中国统计出版社 2021 年版。

8[8] 中华人民共和国国家统计局：[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202201/t20220117\\_1826404.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202201/t20220117_1826404.html)。

9[9] 陈卫、刘金菊：《近年来中国出生人数下降及其影响因素》，《人口研究》2021 年第 3 期。

---

10[1]团队调研的“一老”群体指60岁及以上人群、“一小”群体指0—18岁人群（走访时对于不具备自主受访能力的受访者则通过访谈其监护人的方式替代）。经抽样后原定调研上海、江苏、安徽、浙江、福建的8个区/县，后受疫情影响，先后在上海浦东、上海崇明、浙江安吉、福建南安、福建德化共5个区/县进行了实地调研，并通过网络和电话对江苏、安徽等地区进行了补充调研。调研区域既涵盖了沿海经济社会发展水平较高、公共服务资源更为充分的大中城市区域，也囊括了经济欠发达，公共服务资源相对欠缺的县域和农村地区。

11[2]受访老人15人，其中男性6人，女性9人；60—69岁9人，70—79岁4人；80—89岁2人；受访儿童34人，其中男性19人，女性15人；6岁儿童2人，7—15岁29人，16—18岁3人；就读于幼儿园2人，就读于小学22人，就读于初中7人，就读于高中2人，在外务工1人；受访监护人8人，均为0—6岁儿童的父母，其中女性6人，男性2人。

12[1]即复旦长三角地区社会变迁调查（Fudan Yangtze River Delta Social Transformation Survey，简称FYRST）。FYRST是以跟踪1980—1989年（简称80后）出生的一代人为主体的、以长三角地区为调查区域的大型综合追踪调查。已完成4轮调查，其中包括1次基线调查（2012）和3次跟踪调查（2014、2016和2018年）。目前，80后群体正处于“上有老，下有小”的人生阶段。

13[1]以福建省一家占地3.3公顷、拥有500张床位的养老机构为例，按目前土地出让的价格（每公顷超过4500万元）计算，每床每月需收费超9000元，持续30年才能实现收支平衡。

14[2]不少地区（包括上海等城市郊区）在社区设有养老顾问，但多是村（街道）干部兼任，他们本就身兼多职，既没有精力也不掌握专业知识。

15[3]胡湛、彭希哲：《中国当代家庭户变动的趋势分析——基于人口普查数据的考察》，《社会学研究》2014年第3期。

16[4]多数地区的托育机构建设归口于卫生健康委，而早教又归属教育部门管理，给落实托育工作带来了困难。

17[5]以浙江为例，调研中发现在不少乡镇学校中，多数由县级统一招聘后安排到农村学校工作的年轻教师，在3—5年考察期之后就会调入或考入城区学校。

18[1]中华人民共和国国家统计局：《中国统计年鉴》，中国统计出版社2020年版。

19[2]例如父母一方患重大疾病或残疾，另一方与其离婚而组建新家庭并拒绝承担应尽抚养义务。因父母尚在，此类困境儿童较难被认定为“事实无人抚养儿童”以享受相应保障并获得监护监管。

20[1]张翼：《“三孩生育”政策与未来生育率变化趋势》，《中国特色社会主义研究》2021年第4期。

21[2]王欧：《青年工人的成年转型困境——评席尔瓦的〈无可达标：波荡时代美国青年工人的成年转型〉》，《社会学评论》2019年第2期。

22[3]Mortimer, J. T., "The Intersections of Social Class and the Transition to Adulthood", *New Directions for Child&Adolescent Development*, 2010, 2008(119), pp.1-10.

23[4]Silva, J. M., *Coming Up Short: Working-Class Adulthood in an Age of Uncertainty*, Oxford University Press, 2013.



---

24[5]共青团中央中国特色社会主义理论体系研究中心课题组（2021）的调研发现作为未来 10 年结婚的主力军，“Z 世代”青年结婚意愿呈现下降趋势。对于“你将来会结婚吗”，25.1%的青年选择“不确定”，8.9%的青年选择“不会结婚”，即有 34%的青年不再认为结婚是一件理所当然的事。

25[1]中华人民共和国国家统计局：[http://www.stats.gov.cn/xgk/jd/sjdd2020/202105/t20210513\\_1817408.html](http://www.stats.gov.cn/xgk/jd/sjdd2020/202105/t20210513_1817408.html)。

26[2]上海市统计局：<http://tjj.sh.gov.cn/7rp-pcyw/20210519/1968a0983be04311b607deccf6c2988c.html>。

27[3]中华人民共和国民政部：《1982—2020 年〈民政事业发展统计公报〉》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/>。

28[4]中华人民共和国国家统计局：[http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628\\_1818826.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818826.html)。

29[5]彭希哲、胡湛：《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》，《中国社会科学》2015 年第 12 期。

30[1]袁晶、胡湛：《妇女儿童发展两纲要的新变化与新时代家庭教育》，《中华家教》2021 年第 5 期。