

老龄研究

## 英国针对祖辈照顾孙辈的政策支持研究

周云<sup>1,2</sup>, 邵子涵<sup>3</sup>

(1.北京大学社会学系,北京 100871;  
2.北京大学中国社会与发展研究中心,北京 100871;  
3.中国地质大学外国语学院,北京 100083)

[摘要] 祖辈是孙辈照顾的重要人力资源。根据英国人口增长情况,特别是儿童数量变化的特点,推算英国祖辈数量,阐明助祖政策可能影响的人群规模。同时采用文献法,从英国政府发布的官方信息中搜寻、梳理助祖政策。研究发现,英国的助祖政策虽然项数不多,但实际作用效果较好。这些政策多嵌于育儿政策中,政策实施过程中政府出资少,相关权利及获得的优惠可在家庭中实现代际转移。这些政策一方面使祖辈获得支持,缓解了子代的育儿压力;另一方面又促进了代际交流并加强了两代人相互支持的力度。相关政策为中国生育支持政策的制定和优化提供了一定思路。

[关键词] 助祖政策;祖辈支持;隔代照料;育儿费用;生育压力;生育友好

[中图分类号] C913 DOI:10.14132/j.2095-7963.2023.05.004

## Research on Policy Support for Grandparents in the United Kingdom

ZHOU Yun<sup>1,2</sup>, SHAO Zihan<sup>3</sup>

(1.Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China;  
2.Chinese Social and Development Research Center, Peking University, Beijing 100871, China;  
3.School of Foreign Languages, China University of Geosciences, Beijing 100083, China)

**Abstract:** Grandparents are an important resource for the care of grandchildren. According to the population growth of the UK, especially the characteristics of the change in the number of children, the number of grandparents in the UK is estimated, and the size of the population that may be affected by the relevant policy of assisting grandparents is clarified. The literature method is used to search and sort out the support policy from the official information issued by the British government. It is found that although the number of support policies in the UK is small, the actual effect is better. Most of these policies are embedded in other child-rearing poli-

基金项目:北京市社会科学基金重大项目“实施积极应对人口老龄化国家战略研究”(20ZDA32);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国人口长期均衡发展关键问题研究”(22JJD840001)

作者简介:周云,北京大学社会学系、北京大学中国社会与发展研究中心教授,博士生导师。

引用格式:周云,邵子涵.英国针对祖辈照顾孙辈的政策支持研究[J].人口与社会,2023(5):36-50.

cies. In practice, the government investment is small, and relevant rights and benefits are transferred between generations in the family. On the one hand, these policies enable grandparents to gain support and ease the child-rearing pressure of their children; on the other hand, it also promotes intergenerational communication and mutual support. The relevant policies provide certain ideas for the formulation of China's pro-birth policy.

**Key words:** support policies for grandparents; grandparents' support; Intergenerational care; child care fees; parenting stress; fertility friendly

### 一、问题的提出及研究背景

社会政策指政府在一定社会价值的指导下,为达到一定的社会性目的,向其社会成员提供社会服务和实施社会管理的政策体系<sup>[1]</sup>。社会政策研究可以从政策内容和特点、政策目的和制定过程、政策的实施开展情况、政策效果与评估等角度开展。一个理想的社会政策分析(特别就单一政策)应包括上述四大方面,其中每一部分都值得深入探讨。本研究关注的是社会政策内容和特点,这是研究社会政策其他三大方面的基础,也是我们在对一个国家某类某项社会政策不熟悉、其政策细节又可能对我们制定或优化已有政策有所启发的情况下首先要开展的研究。本研究关注的政策是英国祖辈照顾孙辈与子女养育相关支持政策。子女养育支持政策可分为六大类别:补充养育子女的费用、减少儿童贫困、促进儿童的发展和健康、支持生育、促进性别平等和女性职业发展<sup>[2]</sup>,关于祖辈照顾孙辈的支持政策包含在子女养育支持政策中。

本文中的“祖辈照顾”与“隔代抚养”含义相近,但略有差别。两者都指祖辈照顾、养育孙辈,然而前者更多侧重祖辈的支持、辅助或部分性的孙辈照顾;后者则更多强调孙辈的父母不在孙辈身边,祖辈承担起全部的孙辈照顾与抚养责任。本文中祖辈照顾涉及的情况更为宽泛,祖辈照顾孙辈的责任和负担也相对更轻。这类祖辈照顾已成为学术界关心的议题。国内针对祖辈照顾孙辈的研究主要关注祖辈照顾现状、特点和作用。例如,讨论祖辈照顾孙辈的总体状况<sup>[3-6]</sup>,祖辈的实际付出<sup>[7-10]</sup>,以及祖辈照顾对子代生育水平的影响<sup>[11-16]</sup>。林卡和李骅讨论了国外祖辈照顾的各类研究,如社会因素对隔代照顾的影响、隔代照顾对祖辈身心健康的影响、社会政策对隔代照顾的导向作用等<sup>[17]</sup>。这些研究凸显了祖辈照顾在当今社会中的流行状况、对家庭传承的重要作用以及对生育水平的影响。尽管有少数国内学者曾经呼吁应给予照顾孙辈的祖辈一定的社会支持<sup>[5,18]</sup>,但已有研究并没有关注祖辈照顾孙辈可获得怎样的社会支持,且针对国外相关社会政策的研究也没有专门收集和分析针对祖辈照顾孙辈的支持政策。

不仅国内学术界没有针对助祖政策进行的研究,国外学界对如此特定的社会政策也少有关注。照顾子女方面的社会政策研究往往只关注对父母、子女两代人的政策支持,对政策具体内容讨论少、宏观评估多。例如从贫困、单亲家庭、原生/继生家庭子女的角度评估英国和澳大利亚儿童支持政策的影响<sup>[19]</sup>;对欧盟国家子女支持政策效果的研究<sup>[2]</sup>;对欧洲6国(含英国)针对家庭中不同胎

次子女的政策支持效果的评估<sup>[20]</sup>。有关祖辈照顾孙辈的研究,更关注祖辈规模、祖辈面对的问题、社会对祖辈的关注情况。例如,有学者利用全国家庭住户抽样调查(NSFH)数据勾画出1992—1994年间美国人口中祖辈的概况<sup>[21]</sup>,认为大多数被调查的美国非裔祖辈照顾孙辈的负担和压力大<sup>[22]</sup>。若以刊登欧洲各种社会政策的《欧洲社会政策杂志》为例,通过对“祖辈照顾”“政策”“英国”几个主题词的合并搜索,也可从一个侧面探知关于祖辈照顾孙辈的社会支持政策的讨论情况。搜索结果显示这份杂志中关于祖辈支持政策的文章极少。Flynn的研究讨论了有无儿童照顾服务以及这类服务是否可以弥补母亲工作受到的影响。该研究将儿童照顾分成了公共、私营和非正式照顾,祖辈照顾属于非正式类别。非正式照顾被认为是可靠性弱、难以长期依赖的,这种状况容易导致儿童的母亲工作时间少或者直接离开职场<sup>[23]</sup>。在多篇关于欧洲国家(含英国)儿童照顾的研究文章中,关于祖辈对孙辈提供照顾所获政策支持的讨论极少,更多关注欧洲子女照顾政策对父母照顾能力的影响<sup>[24]</sup>,父母育儿假在欧盟和其他国家的优厚程度及政策对性别平等因素的考虑<sup>[25]</sup>。有些讨论非英国祖辈支持政策的文章关注到所研究国家里有50%的祖辈照顾孙辈,并指出用于家庭服务、儿童照顾基础设施、孕产假/父母育儿假方面的公共支出越多,越更可能促使祖辈照顾孙辈;支出越少,祖辈的照顾强度就会越大<sup>[26]</sup>。一些学者早期进行的研究认为,英国职场没有针对承担较重育儿负担的母亲制定特殊政策,仅提供了孕产期休假、补助以及保障母亲重回工作岗位的权利这些基本保障。这促使更多母亲倾向于从事兼职工作,而英国的劳动力市场也提供了很多工作时间短的兼职工作<sup>[27]</sup>。研究提到虽然大部分儿童依靠母亲调整工作时间来照顾,但家庭之外的儿童照顾大多由亲属无偿承担,对于这些亲属提供照顾的类别和特点都缺乏讨论。以上述对《欧洲社会政策杂志》中文章的梳理可略知国外研究对助祖政策探讨的匮乏。

尽管存在少量关于祖辈育幼支持政策的研究,但针对中国祖辈普遍抚养孙辈且贡献不容忽视的现状,更应该从政策方面对祖辈大力支持。在低生育水平和老龄化程度日益加剧的当今社会,归纳和分析祖辈在照顾孙辈时可享受的国家优惠政策,可以平衡各类育儿资源,激发年轻夫妻的生育意愿。基于作者前期的研究,本文将以英国为例,讨论英国国家层面针对祖辈照顾孙辈的一些特殊政策。本文首先分析祖辈照顾孙辈的现实状况,呈现处于照顾风险期的孙辈和提供照顾资源的祖辈的规模,以体现祖辈支持政策的必要性和合理性。其次,整理和归纳现阶段英国有利于祖辈照顾孙辈的政策。最后,文章将讨论相关政策特点及其对其他国家祖辈照顾孙辈支持政策的启示。

## 二、研究方法及路径

本文采用文献法,广泛查阅、记录、分类、整理和分析祖辈照顾孙辈的相关政策。为保证政策内容的准确性和权威性,我们将主要通过英国政府网站收集政策信息,辅之以少量媒体报道。我们首先进入英国政府网站([www.gov.uk](http://www.gov.uk));之后在“福利”“子女照顾/养育”和“生育/死亡/婚姻/照顾”几

大类别下逐一翻找祖辈照顾孙辈的相关资料(包括具体政策、相关政府文件和政府报道等),先甄别信息是否符合本研究的需要,再记录符合要求的信息;最后汇总信息并对制定不同政策的政府管理部门、政策具体内容和特点作出解释和说明。此外,本研究也充分利用网络,撒网式地查找英国助祖政策的信息报道,力图较为全面地呈现现有相关政策。

### 三、英国的儿童与祖辈人口情况

为便于后续讨论,本部分分析助祖政策可能惠及或影响的群体,也就是英国总人口、儿童人口和照顾儿童的祖辈人口。在讨论人口规模时,我们以50年(1970—2020年)作为一个观察时段。之所以选择50年,一是因为半个世纪的时间足够长,能够反映人口变动的基本趋势;二是前期研究发现,这一时段英国的总和生育率发生了质变;三是50年的人口变动分析可为现行政策的研究铺垫较为合理的解释基础。

首先,近年来英国总人口数量稳步增加,总和生育率维持在较高水平。英国在人口统计时常按照英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰这些不同地区进行统计和说明。例如英国2022年6月28日公布的2021年人口普查第一阶段的人口数量只包括英格兰和威尔士地区,<sup>①</sup>所以采用英国人口数据时需了解数据涵盖的地区。过往年份的总人口数据显示,1970—2020年,英国总人口数量稳步增加,2020年达到6789万人,50年间增加了1232万人(见图1)。年均人口增长率在2005—2010年间达到了1.05%;之后增长速度有所放缓,2015—2020年间年均人口增长率为0.62%。在欧洲主要国家中英国仍是人口增长率为正值、增长水平较高的国家;2020年英国人口总量在世界排名第21位。<sup>②</sup>

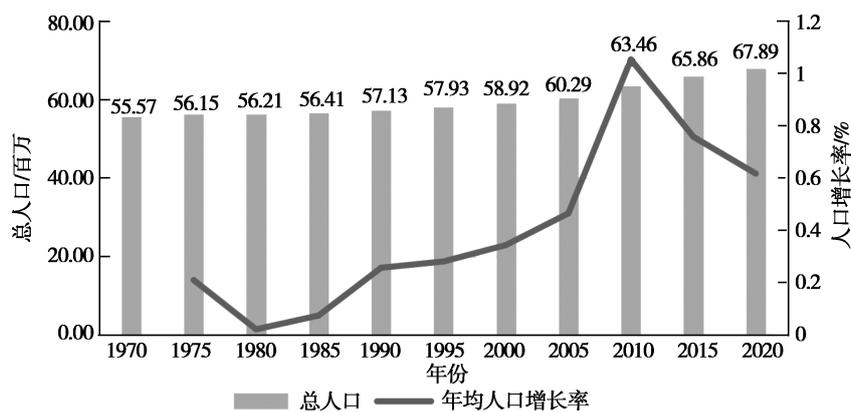


图1 1970—2020年英国总人口数量及增长情况

注:图1的数据来源于联合国经济和社会事务部人口司的《2019年世界人口展望》,图2~4的资料同源;年代分类遵从原数据

① 参见“Census 2021 Results”, <https://census.gov.uk/census-2021-results>

② 参见“Worldometer”, <https://www.worldometers.info>

英国总人口数量的增长得益于较高水平的总和生育率(见图2)。英国在1975年之前的总和生育率维持在2以上,之后降至更替水平之下。1970—2020年,总和生育率最低点出现在2000—2005年(平均为1.66),其余年份总和生育率均在1.7以上。1985—1990年、2005—2010年、2010—2015年三个时间段的总和生育率都高于1.84,2005—2015年间的总和生育率维持在1.86~1.87的高位。在欧洲平均总和生育率为1.61的背景下,英国的总和生育率在欧洲国家(包含俄罗斯)中处于第9位,<sup>①</sup>高于欧洲的荷兰<sup>[28]</sup>,远高于亚洲的中国和日本<sup>[29]</sup>。

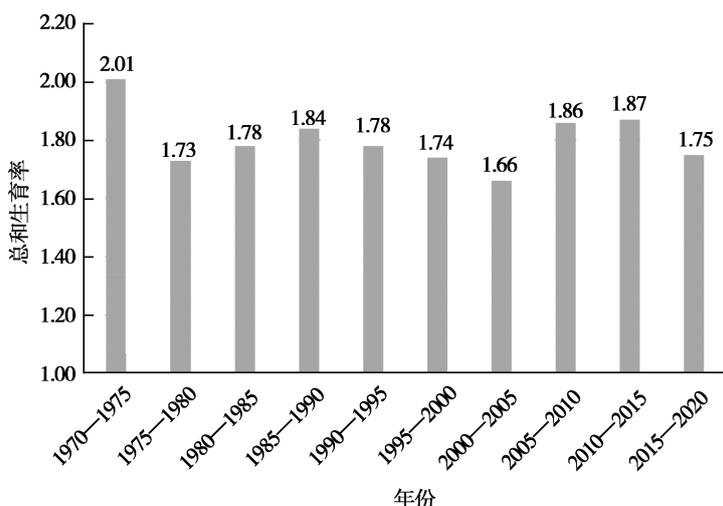


图2 1970—2020年英国总和生育率情况

其次,如图3所示,1970—2020年英国的出生人口数量呈现周期性波动。1975—1980年、2000—2005年的新生儿人口数量相比前期减少,但之后数量又开始回升。这50年平均每年出生74.6万婴儿,2010—2015年年均出生婴儿数量为80.6万。这种波动特征显示英国的新生人口目前未出现日本那样连年创新低的趋势,出生人数相对平稳,人口发展依旧有活力。

每年的新生儿数量变化使得每年的儿童数量也存在波动,而儿童数量决定需要照顾孙辈的祖辈数量,与祖辈照顾孙辈的议题直接相关。关于儿童年龄的跨度,我们根据计算“少儿抚养比”时考虑的年龄上限14岁以及计算总和生育率时将15岁女性列为育龄妇女,在本文中则将0~14岁年龄段人口定义为儿童。根据这一年龄段儿童的人数来推测可能需要照顾孙辈的祖辈人数。图4数据显示,英国0~14岁儿童数量也呈现波动趋势,50年间平均每年有1164万名儿童,2020年时有1200万名。不同年龄段儿童有不同的照护需求。例如0~4岁婴幼儿需要父母更多的日常照顾和陪伴;5~9岁的孩子还需要一定的学习辅导;10~14岁儿童对父母的依赖减少,但父母教导儿童的责任更重。图4中各年龄段儿童人数的多少也意味着父母或者祖辈在照顾儿童时任务的轻重和精力投入的多少。

<sup>①</sup> 参见“Total Fertility Rate in Europe in 2021, By Country”, <https://www.statista.com/statistics/612074/fertility-rates-in-european-countries/>

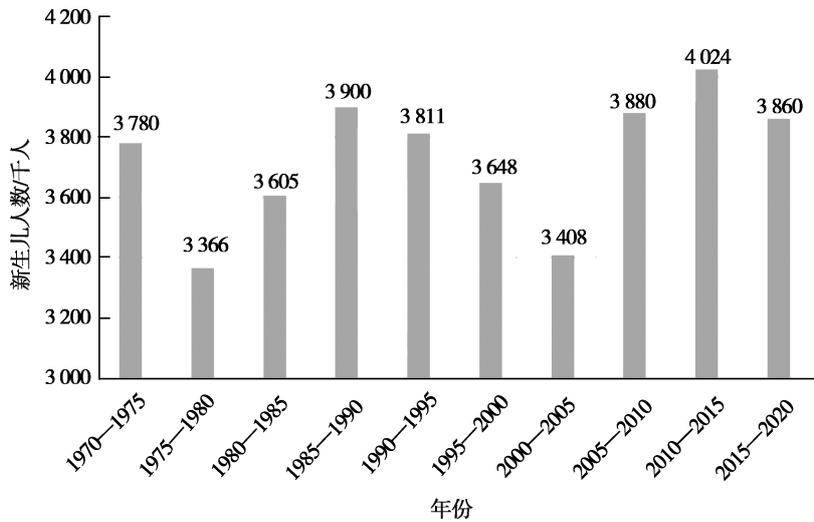


图 3 1970—2020 年英国新生儿人数

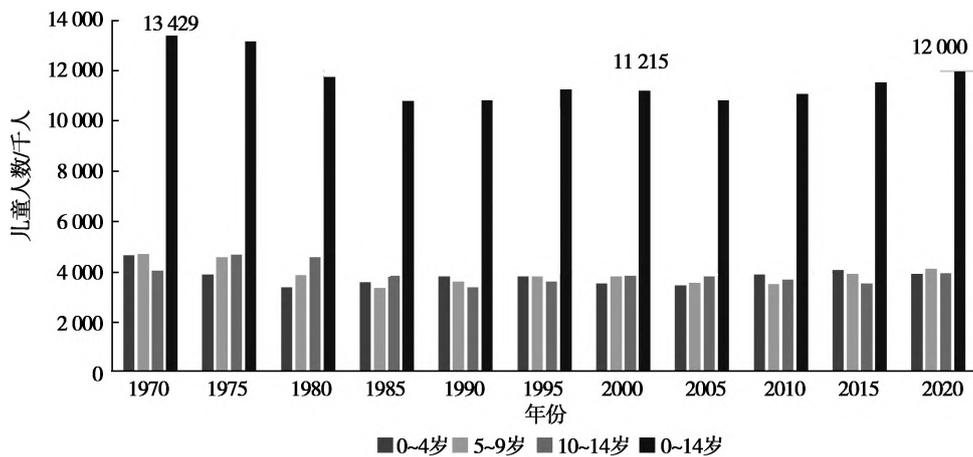


图 4 1970—2020 年英国 0~14 岁儿童人数

最后,英国可以照顾孙辈的祖辈人数多、人力资源庞大。人们会于不同年龄成为祖辈,所以祖辈人数无法用某个年龄以上的人口来断定。若非进行特殊人口调查,我们无从知晓某一特定时间点上祖辈的具体规模,目前也很难从宏观统计资料中获取祖辈规模的具体信息。但祖辈人数可以从几方面进行推算:儿童规模、对应每个儿童的祖辈人数、通过总和生育率考虑现有儿童会在多少个家庭中,再根据儿童家庭数推算理论上的祖辈规模。图 4 中 2020 年 0~14 岁儿童总数为 1 200 万,若仅从这一人数考虑,每位儿童都会有四位祖辈(未考虑祖辈的生存状况),可推算出 2020 年约有 4 800 万位祖辈可为这 1 200 万名儿童提供照顾。但我们并不知道这 1 200 万名儿童属于多少个家庭。若以 2020 年总和生育率 1.75 推算,这些儿童可能生活在 686 万个家庭中,则可知许多儿童会共有相同的祖辈,祖辈的人数减少至 2 744 万位。

虽然我们无法以年龄判断祖辈人口规模,但按照生命周期常理,人们开始成为祖辈的年龄多在

50岁左右。再考虑到如果80岁后成为祖辈,照顾孙辈难免力不从心,所以本研究认为50~79岁人群是可能成为祖辈且有余力提供孙辈照顾的祖辈<sup>[23]</sup>。①图5显示,50~79岁的英国人口有2212万,少于前文2744万人的推算,其差别可能与年龄别死亡水平相关。

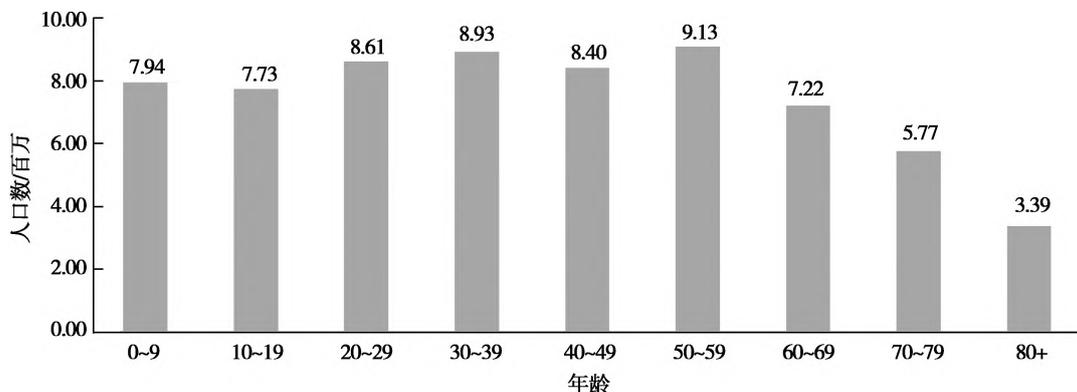


图5 2020年各年龄段英国人口

注:资料来源于“Early indicators of UK population size and age structure”,<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/datasets/earlyindicatorsofukpopulationsizeandagestructure>

#### 四、英国针对祖辈照顾孙辈的政策

在英国,祖辈对孙辈的照顾作用非常重要。1/4的工作家庭、1/3的工作母亲要靠祖辈来帮助照顾孩子。<sup>②</sup>祖辈这一重要的育幼资源也引起国家的关注和重视。在针对儿童或者父母的一些优惠政策中,常有针对祖辈或者关乎祖辈利益的政策内容。经过搜索、查找、甄别相关资料,本节主要讨论的内容涉及祖辈退休后的养老金(“特定成人照顾儿童积分”)、退休前照顾孙辈可能享受的假期(“祖辈共享父母育儿假”)、照顾破碎家庭孙辈的经济支持(“祖辈共享父母育儿假、儿童抚养费”)以及祖辈主动支付或利用的育儿资金(“免税育儿计划”)这四种与祖辈有关的福利政策。

##### (一) 祖辈享有养老金

英国养老金主要由国民基本养老金、职业养老金和私人养老金组成。国民基本养老金的基础是强制性缴纳的国民保险。人们在工作年龄阶段缴纳国民保险费,到达退休年龄后领取养老金。如果在工作年龄阶段照顾孙辈,祖辈就符合享受“特定成人照顾儿童积分”政策优惠的条件。在此我们有必要首先了解英国国民保险,以便更清楚地认识和理解这一积分政策。

1. 英国国民保险。英国国民保险(National Insurance, NI)是在1946年《国民保险法》实施之后开始逐步完善的保险系统<sup>[30]</sup>。1946年的《国民保险法》采取强制性缴费的形式,保障着人们的失

① 美国人口中55~64岁人群中已是祖辈的比例是78.7%;65岁及以上人群成为祖辈的比例高达81.4%。

② 参见“Looking after the Grandchildren? Make Sure it Counts towards Your State Pension”,<https://www.gov.uk/government/news/looking-after-the-grandchildren-make-sure-it-counts-towards-your-state-pension>

业、疾病、生育、养老和丧葬等。负责管理这一保险系统的是英国皇家税务及海关总署。缴纳这一保险的个体退休后可以领取国民基本养老金以及享受其他补贴。国民保险有如下的特点:

(1)人人需缴纳。英国人16岁之后无论为单位工作还是作为自雇个体,当工资达到一定水平后都需要通过自己的国民保险号缴纳国民保险(NI)。根据英国政府的说明,<sup>①</sup>目前要求每周工资超过190英镑的雇员和年收入超过6725英镑的自营职业者缴纳国民保险费,一直缴至国家养老金领取年龄。英国已经取消国民65岁强制性退休的规定,正考虑2037—2039年间将国家养老金领取年龄提高至68岁,<sup>②</sup>因此国民保险费的缴纳年数也将增加。当收入低于上述金额、失业但没有领取其他补助或者未在英国生活工作,人们也可以主动缴纳国民保险费,补足或部分补齐领取养老金所需要的缴费年数,那么根据缴费年数,这些人退休后也可领取全额或部分国家养老金和其他补助。

(2)缴费类别不同。根据个人的就业状况和收入水平,国民保险的缴费有四种类别。受雇于他人的个体缴费类别为1,费用要交至个体达到国家养老金领取年龄的年份,缴费金额由雇主自动从雇员收入中扣除上交或雇主作为福利帮助雇员上交。交多少费用根据个体工资金额确定。自雇个体的缴费类别为2和4,同样交至领取国家养老金的年龄。类别2适用于年收入在6725英镑以上的人群,类别4则适用于年收入在9881英镑以上的人群。类别3属于为缴费年限不足而自愿、主动多补缴费用的类别,只用于未来领取养老金的资格(年数)积累。类别2、4的缴费金额需要额外计算,没有像类别1那样明确的说明。<sup>③</sup>

(3)缴费后可享受国民保险福利。无论是雇员还是自雇个体,只要交过国民保险,就都可以享受基本(旧)国家养老金或新国家养老金(2016年4月6日及之后达到国家养老金领取年龄的个体领取新国家养老金;之前的则在旧养老金体制下领取养老金)。想要拿到全额的旧国家养老金(每周141.85英镑),一个人必须已经交满30年的国民保险费。<sup>④</sup>缴满35年的国民保险费才能领取到全额的新国家养老金(每周185.15英镑)。<sup>⑤</sup>英国养老金的数额是固定统一的,但每年会上调一定比例。如果到了退休年龄已经交过至少10年(不必是连续的10年)的国民保险费却未达到缴满国民保险费的年数,则可以领取部分养老金。个体养老金与其国民养老保险缴费年数直接挂钩。在英国,一些祖辈会为了照顾孙辈放弃自己的工作机会,因此这些祖辈可能达不到领取全额养老金的国民保险缴费年数,从而影响自己晚年的经济水平。对此,英国政府早于新国家养老金系统实行之前建立了相关补救制度,即“特定成人照顾儿童积分”政策。

2.“特定成人照顾儿童积分”政策。该政策于2011年4月开始实施,与国民保险缴费相关,也

<sup>①</sup> 参见 National Insurance: Introduction; Overview-GOV.UK (www.gov.uk) (2022-06-23)。如果受雇于他人,当每周工资在123~190英镑之间时,自己不额外缴费,但可算作是自动缴纳了国民保险费,计入缴费年数。

<sup>②</sup> 参见 <https://www.gov.uk/government/news/proposed-new-timetable-for-state-pension-age-increases>

<sup>③</sup> 2012年之前的具体缴费比例和金额,可参见郑春荣<sup>[30]</sup>的说明。

<sup>④</sup> 参见 The Basic State Pension: Overview-GOV.UK (www.gov.uk)

<sup>⑤</sup> 参见 The New State Pension: Your National Insurance Record and Your State Pension-GOV.UK (www.gov.uk)

由英国皇家税务及海关总署负责管理。根据英国官方的解释,这项政策针对照看 12 岁以下儿童的儿童家人,他们因照看行为和贡献获得积分,增加国民保险缴费年数。<sup>①②</sup>

“特定成人照顾儿童积分”政策(也包括其他类别的亲属)<sup>③</sup>需要政策实施对象满足如下条件:(1)祖辈还未达到退休年龄,还在积累国民保险缴费年数;(2)祖辈在照顾 12 岁以下的孙辈;(3)孙辈在外工作的父母自身或其雇主在缴纳国民保险;(4)在外工作的父母领取着面向所有 16 岁以下儿童的政府普惠的儿童津贴。<sup>④</sup>转移这种积分的必要条件是转出积分的一方(一般是父母)一定在申领着政府的儿童津贴。只要领取儿童津贴,就会自动享受国民保险类别 3 的权利。<sup>⑤</sup>因此,孩子父母可以把儿童津贴自动附带的国民保险缴费累积的年数转给有需要的其他家人,包括孩子的祖辈,转移双方在申请表上签字即可。因此,这些积累的缴费年数可实现代际间的转移。

## (二) 孩子的祖辈与父母共享育儿假

“祖辈共享父母育儿假”是 2015 年卡梅伦政府提出的,原计划 2018 年开始执行,但目前尚未执行,<sup>⑥</sup>仍有可能在未来得到落实和执行,该政策的基础是 2015 年开始执行的“父母共享育儿假”政策。“父母共享育儿假”的时长是近一年中的 50 周,其中 37 周为带薪假,薪金水平可以是每周 156.66 英镑,也可是平均周薪的 90%,两者取较低者。人们可以在限定的周数内一次性休完或以最多分成三段的方式休育儿假;孩子的父母可以同时休或交错休育儿假。<sup>⑦</sup>“祖辈共享育儿假”的政策原本计划让祖辈共享这 50 周的假期。因为有研究发现一半休完产假回来工作的母亲指望祖辈照看孩子。<sup>⑧</sup>然而人们对“父母共享育儿假”的了解不多,真正休假的人更少。2018 年时只有 2% 有资格休育儿假的父母真正享受了该假期。<sup>⑨</sup>这使得政府认为将这一假期再与祖辈共享的可能性更小,因此代际间共享的计划暂时搁浅。未来是否还会重启不得而知,但祖辈帮助年轻父母重返工作岗位所做出的贡献显而易见,政府为补偿祖辈贡献做出的努力也是明显的。专门服务于 50 岁以上顾客的英国 SAGA 公司已经率先实行起祖辈育儿假,即从 2021 年底开始,新晋祖辈可以休一

① 参见 Specified Adult Childcare Credits: Fact Sheet-GOV.UK ([www.gov.uk](http://www.gov.uk))

② 以“特定成人照顾儿童积分”名义申请国家保险缴费待遇的人有多种,但祖辈或其他家庭成员被列在首位。家庭成员的类别非常具有特点,包括:未与子女同住的母亲或父亲;祖辈、曾祖辈、高祖辈;兄弟姐妹;姑姨舅舅。很多因照顾小孩没有外出工作或工作年数减少的妈妈更可以申请这一积分项目。

③ 参见 Specified Adult Childcare Credits: Fact Sheet-GOV.UK ([www.gov.uk](http://www.gov.uk))

④ 有关儿童津贴的详细说明参见秦婷婷<sup>[31]</sup>的文章。

⑤ 参见 Claim Child Benefit: What You'll Get-GOV.UK ([www.gov.uk](http://www.gov.uk))。儿童津贴不仅仅是(在经济上助力子女养育)改善养育子女的经济水平,申领儿童津贴的其他好处是能够增加国民保险缴费的年数。正是因为儿童津贴与国民保险缴费计算关联在一起,也正是因此带来的好处可以转移给其他家人,因此国家始终宣传儿童津贴这一项目,促使年轻父母申领。<https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/child-benefit-technical-manual/cbtm01020>

⑥ 以下就这一政策的解释均出自“Shared Parental Leave and Pay”,<https://www.gov.uk/shared-parental-leave-and-pay/what-youll-get>。

⑦ 英国有关孕产妇的假期类别多,有时项目之间有关联,如休 A 假就不能休 B 假,或者 A、B、C 假可以同时累加休等。这里仅讨论了与祖辈相关的政策,其他孕产妇和育儿假政策的解释可参见秦婷婷<sup>[31]</sup>的文章。

⑧ 参见“Chancellor Announces Major New Extension of Shared Parental Leave and Pay to Working Grandparents”,<https://www.gov.uk/government/news/chancellor-announces-major-new-extension-of-shared-parental-leave-and-pay-to-working-grandparents>

⑨ 参见“Government Shelves ‘Grandparental Leave’ Reform”,<https://www.peoplemanagement.co.uk/article/1744928/government-shelves-grandparental-leave>

周的带薪假来帮助子女照顾新生孙辈。<sup>①</sup>

### (三) 祖辈领取儿童抚养费

儿童抚养费政策主要针对破碎家庭。<sup>②</sup> 当家庭破裂(孩子的父母分居、离异甚至是父母从未有过正式的固定关系),16岁以下子女(或20岁以下仍在上学的子女)的抚养存在经济困难时,如果父母是合法居住在英国的人,在双方已经达成共识且有经济抚养协议书的前提下,与孩子住在在一起的父母一方可以与另外一方协商如何按时足额地支付养育子女的抚养费,也可由政府部门帮助协调执行协议书内容。负责这一工作的英国政府部门是2012年成立的儿童抚养费服务机构,隶属于就业与养老金部;在此之前,儿童抚养费相关工作由现已取消的儿童支持机构负责。<sup>③</sup> 有需求的父母要通过CMS申请这一有偿服务。CMS则根据不与子女住在在一起的父母一方的收入状况,决定其应支付的抚养金额和交付时间,按时收集这笔抚养费再进行转交。领取抚养费的一方也可以是孩子除父母以外的监护人或负责照顾孩子的祖辈。

这一政策强调了当祖辈是孙辈的主要照顾者时,他们可以领取到孙辈父母支付的抚养费。在现实中,我们只知道英国破碎家庭数和生活在破碎家庭的儿童数(2017—2018年英国有240万个破碎家庭,350万名儿童生活在其中)以及儿童的一方父母领取到的儿童抚养费总数(2017—2018年,相关父母所付抚养费达20亿英镑,其中父母双方协商支付的费用占到14亿英镑,靠政府部门协调和管理后所付费用为6亿英镑)。<sup>④</sup> 领取过这一儿童抚养金的祖辈数量未知,但至少破碎家庭儿童抚养费的政策考虑到了祖辈养育孙辈应得的经济补偿。

### (四) 祖辈可利用免税育儿计划(TFC)

“免税育儿计划”也面向祖辈。祖辈可以通过这一计划直接补充孙辈照顾的资金;或者祖辈可以自己注册托幼机构、在机构中照顾自己的孙辈,获取照顾费用。TFC是英国政府2017年4月推出的一个育儿项目,受英国皇家税务及海关总署管理。最初受惠者是有4岁以下子女的父母(或有17岁以下残疾子女的父母),目前要求子女的年龄在12岁以下。根据英国政府的说明,<sup>⑤</sup>这一计划的目的是让工作的父母在政府的补助下,有更多资金支付子女的托幼费用。申请这一计划的人必须是正在工作、周工资不少于120英镑、年收入不超过10万英镑的父母。政府对申请人资格的要求有详细的说明,包括各种福利之间的兼容性或排他性、工作状态和工资水平的计算等。<sup>⑥</sup> 申请人

<sup>①</sup> 参见“Is Grandparental Leave the Next Big Employee Perk?”,<https://www.hrmagazine.co.uk/content/news/is-grandparental-leave-the-next-big-employee-perk>;“We Launch Our New Grandparents’ Leave Policy”,<https://www.saga.co.uk/careers/our-stories/grandparents-leave>

<sup>②</sup> 参见 Child Maintenance Service: What Child Maintenance is-GOV.UK ([www.gov.uk](http://www.gov.uk)),<https://www.gov.uk/child-maintenance-service>

<sup>③</sup> 参见“Children to Benefit from Changes to Child Maintenance Service”,<https://www.gov.uk/government/news/children-to-benefit-from-changes-to-child-maintenance-service>

<sup>④</sup> 参见 <https://www.gov.uk/government/statistics/separated-families-population-statistics-april-2014-to-march-2018>。这一统计资料的表3数据说明,89%的主要照顾者(也就是可领取抚养费的一方)为女性;30~45岁是主要照顾者分布最多的三个5年分的年龄段;50岁以上主要照顾者仍然占有11%,这11%的主要照顾者中除父母外,应该有部分为祖辈。

<sup>⑤</sup> 参见“Tax-Free Childcare: 10 Things Parents Should Know”,<https://www.gov.uk/government/news/tax-free-childcare-10-things-parents-should-know>(2022-7-1)

<sup>⑥</sup> 参见“Tax-Free Childcare”,<https://www.gov.uk/tax-free-childcare>(2022-07-01)

要在政府官方网站上先开设一个在线账户,之后向账户中存钱,并用其中的钱款来支付托幼费用。这一计划的特点是个人存入多少钱,政府就配套存入 20%,什么时候存、存多少由父母决定,但父母每年最多可给每个适龄子女存入 1 万英镑。申请人资格每 3 个月线上核实一次。若父母决定退出这一计划,他们可以拿回自己投入的资金部分,政府配套部分则由政府收回。

尽管这一计划要求申请父母有工作收入,但符合标准的父母不一定自掏腰包存款,祖辈、其他家人甚至是雇主也可以为其账户注入资金。<sup>①</sup>同时,居住在英格兰或苏格兰的祖辈如果是儿童照顾者并己注册过且在小孩家外提供照顾,就可以得到来自“免税儿童计划”账户中支付的托育费。<sup>②</sup>因此,在这一计划中,祖辈一可为儿女投入资金,帮助他们支付托幼费用;二是祖辈可以从子女甚至是自己投入的资金中得到照顾孙辈的费用。

## 五、综合讨论

祖辈照顾孙辈是常见现象,是儿童养育过程中家庭内部平衡分工的一种形式。现代社会中,祖辈对孙辈的照顾已不单纯是出于对孙辈健康成长的考虑,还让子女(孙辈的父母)有“歇息”的机会,更使得子女得以安心工作,具有利他性。祖辈的付出应得到认可和回报。研究不同的回报形式,适当拓展祖辈照料资源、激励祖辈发挥自己的作用,无论对祖孙还是社会都有很大益处。我们对英国祖辈照顾孙辈的国家支持政策进行了挖掘、梳理和分析。经过前期的研究,预判英国祖辈会不同程度地照顾孙辈,政府推出并实施了各种支持政策和措施。研究结果也验证了我们的预期。目前英国助祖政策项数不多,但均有指向和特点。

首先,前文提及,在未考虑死亡因素的情况下,英国有 0~14 岁孙辈的祖辈数量为 2 700 万左右,形成了孙辈照顾资源的基本盘。有英国官方新闻提及,处于工作年龄的 700 万祖辈中有一半拥有 16 岁以下的孙辈;63%的祖辈帮忙照顾 16 岁以下的孙辈;在退休年龄不断提升的情况下,未退休仍处于工作状态的祖辈比例会越来越大。<sup>③</sup>曾任英国财政大臣的乔治·奥斯本指出,2015 年左右,因为孩子的父母付不起儿童保育费,有近 200 万祖辈要放弃工作、减少工作时间或请假来帮忙照顾自己的孙辈;从未拿出时间照顾 16 岁以下孙辈的祖辈中,10%是因为雇主不准假或者祖辈认为自己不该为照顾孙辈而请假。<sup>④</sup>针对祖辈照顾孙辈的社会政策可以弥补祖辈的一些损失,对他们的付出做出一定补偿。

其次,英国助祖政策并非单独制定,而是融入在现有政策中的。在众多育儿政策中,有四项考虑到了祖辈利益(见表 1)。表中政策①~④依次代表特定成人照顾儿童积分、祖辈共享父母育儿

<sup>①</sup> 参见“Tax-Free Childcare: 10 Things Parents Should Know”, <https://www.gov.uk/government/news/tax-free-childcare-10-things-parents-should-know> (2022-07-01)

<sup>②</sup> 参见“Childcare you can Get Help Paying for”, <https://www.gov.uk/help-with-childcare-costs>

<sup>③</sup> Looking after the Grandchildren? Make Sure It Counts Towards Your State Pension-GOV.UK (www.gov.uk), <https://www.gov.uk/government/news/looking-after-the-grandchildren-make-sure-it-counts-towards-your-state-pension>

<sup>④</sup> 参见“Chancellor Announces Major New Extension of Shared Parental Leave and Pay to Working Grandparents”, <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-announces-major-new-extension-of-shared-parental-leave-and-pay-to-working-grandparents>

假、免税育儿计划和儿童抚养金。这些政策都是在其他政策中强调了对祖辈的适用性,有助于改善祖辈经济状况。政策①是祖辈通过照顾孙辈为自己未来领取养老金积累年数;政策②、③、④是祖辈在照顾孙辈的过程中可获得一定经济支持。政策①和②都是在总量(个人积累养老金的年数、个人可休假的天数)不变的前提下,相关权利可在代际间(祖辈与其子代)转移,主要是子代将自己的权益转至祖辈(也就是其父母)。政策③对祖辈和祖辈子女都有益,是四项政策中唯一一个祖辈(但不仅限于祖辈)可以用自己的资金去帮助子女育儿的政策。该政策的前提条件是资金分配需要经过政府部门,祖辈、子女或工作单位将资金存入政府部门为个人专门设立的账户中,可获得120%的回报(因为政府补贴20%)。这一特定账户中的资金可以用于缓解子代托幼的压力,也可以用于祖辈照顾孙辈。政策①、②、③适用于所有家庭,政策④限定于破碎或父母不全的家庭。几项政策与税、保险以及工作相关,所以分别主要由英国皇家税务及海关总署与英国就业与养老金部两个部门来管理。

表1 与祖辈照顾孙辈相关的政策概要

具体政策名称	政府管理部门 (政策开始时间)	政策要点	孙辈年龄 限定	家庭类型	获益时段
①特定成人照顾儿童积分	英国皇家税务及海关总署 (2011年4月)	允许祖辈通过照顾孙辈为自己积攒领取国民保险退休金的年数	<12岁	所有家庭	退休后
②退休前祖辈共享父母育儿假	主管部门不详 (计划2018年开始执行,但目前仍未开始)	在孙辈有照顾需求时祖辈可利用或占用父母的带薪/无酬的育儿假	<1岁	所有家庭	照顾中
③免税育儿计划	英国皇家税务及海关总署 (2017年4月)	祖辈可直接向国家配套资金的免税育儿账户中注资或自己合法照顾孙辈时,从账户中获取照顾费用	<12岁	所有家庭	照顾中
④儿童抚养金	英国就业与养老金部下设的“儿童抚养金服务机构” (时间不详)	祖辈全面照顾父母不全家庭孙辈时,领取一方父母需付的抚养金	<16岁	破碎家庭	照顾中

从政府资金投入的角度考察,政府并没有为祖辈额外投入资金。四项政策中,“特定成人照顾儿童积分”政策中政府也没有额外的资金负担。政府规定,所有人都需要缴纳国民保险,但其也意识到并不是所有人都能交满领取全额养老金的年数。允许代际间转移缴费年数是一项政府无需额外花费但能提高老年人养老金水平的举措。代际间转移缴费年数指子代向祖辈(其父辈)转移缴费年数;可转移的年数一定是子代自己未来领取养老金没有影响的年数。若未来“祖辈共享父母育儿假”得到落实,政府和工作单位可能要支付部分带薪假的工资。“免税育儿计划”这一政策,政府需要有资金投入,也就是前文提及的20%的投入;但政策限定了每个子女每年只可存入的金额

(1万英镑)。有多少人(包括祖辈)利用这一优惠政策存入资金、存入资金的数额以及政府配套存入的金额需进一步分析,以确定这一政策给政府带来的实际资金负担。“儿童抚养老金”政策中政府完全没有资金注入的负担,一切需由子代承担。因此,这四项政策有政府少花或不花钱的特点。

这四种并非只针对祖辈的政策中,对祖辈的关注不容忽视,特别强调子代(而非仅仅由国家)为其父母(祖辈)的付出可做出的利他举动——将原属于自己的利益转移给祖辈。这种政策安排并未增加政府的资金投入,更多赋予了政府指导和管理的责任和义务,结果却可增加两代人(祖辈与子代)的交流、促进代际间的和谐。

最后,根据孙辈年龄明确受益人群。政策制定者在政策制定初期要考虑多种因素,包括目标政策涉及的人群规模即多少人将受益于本政策。当人群规模大、政策全面覆盖难以实现或支持力度有限时,需要考虑如何缩小受益群体范围,使有限的政策资源落到实处。本文所讨论的针对祖辈的政策,如上所述,是一些隐性或间接产生影响的政策。这些政策的目标人口明确,也就是祖辈。祖辈在政策中是一种身份概念,不像年龄,有一个一刀切的时点特征。这种身份概念也不像性别,是一个基本上固定不变的概念。成为祖辈的年龄是动态的。例如,当祖辈本身和子代生育年龄早(如25岁生育),人们约在50岁时就可成为祖辈。当两代人生育时间晚(如30岁生育),人们60岁时会成为祖辈。以英国当前平均生育年龄(30.4岁)<sup>①</sup>计算,人们会在近61岁时成为祖辈。这种粗略的解释只能指出人们成为祖辈的大致年龄。这一年齡的祖辈可能处于工作状态也可能处于退休状态。按照英国现阶段退休年龄65岁的标准,很多祖辈会陷入自己仍在工作、又需要帮子女照顾孙辈的两难状态。若仍在工作,祖辈就可能面临请假难、工资受损、养老金资格年限不足等状况。英国政府针对祖辈育幼的一些政策也正是照顾到他们的利益。同时,相关政策又有孙辈的年龄限制。哪怕有成年孙辈的祖辈依旧年轻且在工作,也不属于政策惠及的人群。如此一来,祖辈照顾孙辈的政策可更为精准地面向照顾幼小孙辈的祖辈人口,政策人群的复杂性得以简化。

通过以上的研究与分析,当前英国面向祖辈的优惠政策及其特点逐步清晰。政策的项数不多,内容直白,优惠明确。更为特殊的一点是这些政策无需政府额外投资或者仅涉及少量投资,只通过更为灵活的代际优惠转移就能达到认可、支持祖辈照顾孙辈的目的,是一种以“花小钱办好事”为理念或原则的政策实践。然而这些政策制定的目的还需进一步根据事实资料去分析。例如政策是为丰富福利制度、支持祖辈生活、优化婴幼儿照顾资源而制定,还是为间接稳定和推高国家的生育水平而制定?政策的效果也有待检验,祖辈对这些政策的需求和改进诉求同样也需要考虑。但无论如何,面对庞大祖辈照顾资源,任何有益于祖辈照顾孙辈的经济支持都会让祖辈受益,让其子女安心工作。相关政策能适当减轻个体家庭婴幼儿养育的负担,使其获得更良好的育儿体验,最终会促进国家整体生育水平的提升,使人口得以均衡发展。

<sup>①</sup> 英国2015—2020年妇女平均生育年龄为30.4岁,参见United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division: World Population Prospects 2019, custom data acquired via website.

2022年7月,国家卫生健康委员会联合其他部委共同发出了《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》,<sup>①</sup>其中特别强调了3岁以下婴幼儿托育服务的发展以及提高家庭婴幼儿照护能力,支持隔代照料和家庭互助的照护模式。祖辈照顾孙辈进入国家决策层关心的议题,但国家对如何鼓励和支持祖辈照顾孙辈仍没有清晰的做法说明。本文所讨论的英国助祖政策,特别是对政策内容的梳理和分析,例如代际间养老金缴费年数的转移、在职祖辈照顾孙辈的育儿假期安排、祖辈对破碎家庭孙辈进行照顾可获得的利益等,为我们未来完善相关的支持政策提供了一定的思考基础。

#### [参考文献]

- [1] 关信平. 社会政策概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004.
- [2] MARIE-THÉRÈSE L, LUCI A, MATH A, et al. The costs of raising children and the effectiveness of supporting parenthood policies in European countries: a literature review [C]. Université Paris1 Panthéon-Sorbonne (Post-Print and Working Papers), 2009.
- [3] “江苏省生育意愿和生育行为研究”课题组. 低生育水平下的生育意愿研究[J]. 江苏社会科学, 2008(2): 170-177.
- [4] 贾云竹. 老年妇女的社会地位状况——基于第三期中国妇女社会地位调查数据[J]. 中国妇运, 2014(8): 3.
- [5] 刘中一. 祖辈托育及其与积极老龄化的关系[J]. 城市问题, 2019(10): 90-97.
- [6] 王海漪. 被照料的照料者: 隔代照料与子代行孝互动研究[J]. 人口学刊, 2021(4): 74-88.
- [7] 肖索未. “严母慈祖”: 儿童抚育中的代际合作与权力关系[J]. 社会学研究, 2014(6): 148-171.
- [8] 李芬, 风笑天. 照料“第二个”“孙子女”? ——城市老人的照顾意愿及其影响因素研究[J]. 人口与发展, 2016(4): 87-96.
- [9] 郑真真. 兼顾与分担: 妇女育儿时间及家人影响[J]. 劳动经济研究, 2017(5): 3-17.
- [10] 王磊, 郝静, 何林. 在京照料孙辈的外地老年人[J]. 老龄科学研究, 2019(6): 49-57.
- [11] 茅倬彦, 罗昊. 符合二胎政策妇女的生育意愿和生育行为差异——基于计划行为理论的实证研究[J]. 人口研究, 2013(1): 84-93.
- [12] 风笑天. 影响育龄人群二孩生育意愿的真相究竟是什么[J]. 学术争鸣, 2018(10): 54-61.
- [13] 田艳芳, 卢诗语, 张莘. 儿童照料与二孩生育意愿[J]. 人口学刊, 2020(3): 18-29.
- [14] ZHONG X, PENG M. The grandmothers' farewell to childcare provision under China's two-child policy[J]. Social Inclusion, 2020(2): 36-46.
- [15] GU H, BIAN F, ELAHI E. Impact of availability of grandparents' care on birth in working women: an empirical analysis based on data of Chinese dynamic labour force[J]. Children and Youth Services Review, 2021(121): 105-859.
- [16] 于潇, 韩帅. 祖辈照料支持对育龄妇女二孩生育间隔的影响[J]. 人口与经济, 2022(2): 26-40.
- [17] 林卡, 李骅. 隔代照顾研究述评及其政策讨论[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2018(4): 5-13.

<sup>①</sup> 参见“关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见”, <http://www.nhc.gov.cn/rkjcyjtfzs/s7785/202208/9247dd64744c42df9522c4fa2cb78e42.shtml>

- [18] 吴祁.进城抚养孙辈的祖辈的生活困境及其消解路径[J].城市问题,2018(12):89-96.
- [19] RIDGE T.Supporting children? the impact of child support policies on children's wellbeing in the UK and Australia[J]. Journal of Social Policy,2005(1):121-142.
- [20] PEZER M.Public policies supporting families with children across welfare regimes:an empirical assessment of six European countries[J].Journal of European Social Policy,2022(3):254-269.
- [21] SZINOVACZ E M.Grandparents today:a demographic profile[J].The Gerontologist,1998(1):37-52.
- [22] MARY E, TRAIL R, LU A.Stress and coping in African American grandparents who are raising their grandchildren[J].Journal of Family Issues,2006(7):912-932.
- [23] FLYNN L.Childcare markets and maternal employment:a typology[J]. Journal of European Social Policy,2017(3):260-275.
- [24] YERKES A M, JAVORNIK J.Creating capabilities:childcare policies in comparative perspective[J].Journal of European Social Policy,2018(4):529-544.
- [25] RAY R, GORNICK J, SCHMITT J.Who cares? assessing generosity and gender equality in parental leave policy designs in 21 countries[J].Journal of European Social Policy,2010(3):196-216.
- [26] IGEL C, SZYDLIK M.Grandchild care and welfare state arrangements in Europe[J].Journal of European Social Policy,2011(3):210-224.
- [27] WINDEBANK J.To what extent can social policy challenge the dominant ideology of mothering? a cross-national comparison of Sweden, France and Britain[J].Journal of European Social Policy,1996(2):147-161.
- [28] 周云,彭书婷.低生育率危机下的荷兰生育激励政策[J].人口学刊,2021(2):98-112.
- [29] 周云.中日两国生育意愿、生育水平及影响因素比较[J].人口与社会,2016(1):72-82.
- [30] 郑春荣.英国社会保障制度[M].上海:上海人民出版社,2012.
- [31] 秦婷婷.英国提高生育率的经验及对我国的启示[J].人口与社会,2023(2):100-112.

[责任编辑:江振振]