

# 专栏：老龄化、新社会风险与发达国家社会政策改革

## 专栏导语：新社会风险与社会政策改革

彭宅文\*

尽管 1975 年以来，西方发达福利国家进入了持续的福利紧缩时期 (Pierson, 2001)，但是 1990 年代中期依然见证了新社会政策的诞生。其中，1994 年，德国创立了其社会保险体系的第五个政策项目——长期照护保险；1997 年，法国的社会救助给付开始引入老人长期照护的项目；日本和卢森堡先后分别于 1997 年、1998 年决定发展长期照护保险。紧接着，西方发达国家都开始采取政策行动回应失能老人的长期照护服务需要，减轻家庭的照顾负荷。在收紧福利给付资格、控制待遇水平、削减社会支出等福利紧缩议题主导社会政策改革议程的背景下，长期照护政策的诞生、扩张对西方福利国家发展有着重要的意义。

解释西方发达国家福利紧缩时代的社会政策扩张最基本的自变量是新社会风险。社会变迁使得社会风险有着旧、新的分野，社会政策也相应地实现了政策范式转移，形成了新旧两种社会政策。具体而言，工业社会的社会政策发展主要围绕旧社会风险展开。旧社会风险主要指受薪的产业工资劳动者因劳动能力暂时或永久性的丧失，失业，或者因老龄退出劳动力市场而遭遇的收入中断或丧失的风险。与之相对应，旧福利国家/旧社会政策的制度安排聚焦在转移支付，旨在通过收入再分配和/或风险分担的方式来应对个体的贫困风险。

新社会风险则是后工业社会的经济、人口、社会结构变迁的产物。与旧社会风险不同，新社会风险捕捉了经济全球化背景下劳动力市场变迁与人口老龄化背景下家庭变迁、及其交互作用对社会个体和家庭的新挑战。简单来看，新社会风险可以简化为家庭风险和劳动力市场风险两个方面 (Esping - Andersen,

\* 彭宅文，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，讲师。

1999)。一方面,经济增长推动的人口转型和疾病转型并没有使个体健康寿命与实际寿命增长同步,这导致老年失能时期延长、失能老人人口增多。在照顾责任家庭化的背景下,日益增长的失能老人照顾需求使得家庭成员的照顾负荷增加。而男主外—女主内的家庭性别分工使得女性家庭成员(尤其是儿媳或女儿)照顾负荷沉重。另一方面,劳动力市场的变迁使得家庭为避免贫困风险而更多地选择让女性进入劳动力市场。经济全球化背景下,收入差距的扩大以及劳动力市场的波动使得仅靠男性养家者的工资收入无法有效避免陷入贫困境地。相应地,女性进入劳动力市场获得更多工资收入成为多数家庭的权宜之计。于是,男主外—女主内的家庭性别分工模式开始向双职工家庭模式演变。实现这一转变潜在要求将之前由女性承担的无酬家务劳动社会化/外部化。如果缺乏政策支持,协调这种工作与家庭/生活的两难就是新社会风险对个体及家庭造成的最大挑战之一(Bonoli, 2005)<sup>①</sup>。

无论是失能老人连续性、不可逆、长期的健康及生活照顾服务依赖,还是家庭尤其是女性家庭成员所面临的工作家庭协调问题,都无法从收入保护主导的旧社会政策体系中获得支持和回应。相应地,新社会政策便产生了。总体而言,新社会政策聚焦在社会服务,旨在通过对个体的继续教育、培训及再培训提供支持来提高就业能力,以及通过(家庭)照顾工作的社会化来协调个体的工作和家庭平衡,进而提高个体的收入获得能力(Esping-Andersen, 2002)。区别于旧社会政策的(事后)收入保护思维,新社会政策有着强烈的社会投资意识,侧重受助者的人力资本投资和能力提升。

尽管进入后工业社会的西方发达国家面临着类似的新社会风险,但是不同国家的回应策略、方式与程度并不相同。于是,解释新社会政策的国别差异成为21世纪以来西方福利国家研究的重要议题之一。除关注福利体制的影响外,不少研究从政治制度差别、新旧社会政策受益群体的权利资源等方面构建解释逻辑,并进行实证检验(Huber & Stephens, 2006; Häusermann, 2006; Hieda, 2012)。

随着2000年左右,中国步入老龄社会,新社会风险也正越来越多地影响着普通居民的生活。中国的社会政策系统循着以往的部门分工各自展开了政策回应。其中,长期照护保险也将于今年(2016年)下半年在多个城市展开政策试点。然而遗憾的是,由于政策制定对新社会风险及新社会政策(策略)缺乏全

---

<sup>①</sup> 博诺里(Giuliano Bonoli)在该文献中总结了新社会风险的五种主要情形,除工作与家庭/生活协调难题之外,还有单亲家庭、失能老人照顾、低技能劳工和社会保护不足四种情形。这五种情形划分比较详细地讨论了新社会风险所指涉的家庭风险和劳动力市场风险。

面的认识，中国当前长期照护方面的政策试点和政策创新总体而言还是沿袭了旧社会政策思维，并没有出现新社会政策范式。当前的主要长期照护政策行动主要旨在回应失能老人的长期照护需要，并没有将家庭尤其家庭非正式照顾者（主要是女性）作为政策对象。相应地，在政策议题上，政策行动回应的重点问题依然是老人的长期照护费用风险问题，而不是承担照顾责任及照顾负荷的子女的工作家庭/生活平衡问题。更严重的是，由于缺乏对新社会风险的深刻认识，即使部分长期照护政策实现了照顾责任的公共化（主要体现在资金筹集方面），但是对照护服务递送如何协调解决家庭非正式照顾服务提供者的工作家庭平衡问题、以更好地回应新社会风险仍缺乏考量。

鉴于针对中国新社会风险的研究仍不丰富、中文文献关于新社会政策思维，以及新社会政策思维下的长期照护政策设计的介绍不足，我们基于投稿组织了“老龄化、新社会风险与发达国家社会政策改革”专栏。回应当前中国社会政策改革所面临的问题与约束，本专栏希望基于海外的案例研究、经验介绍来提供如下方面的知识和信息：（1）在新社会政策的思维下，长期照护政策如何回应新社会风险？（2）推动旧社会政策向新社会政策范式转移的过程中，哪些因素在起作用，经历了怎样的政策变迁过程？（3）如何实现跨部门、跨政策领域的协作，以构建整合性的社会政策体系，更好地回应新社会风险？

刘涛的文章《福利多元主义视角下的德国长期照护保险制度研究》在福利多元主义的分析框架下重点分析了德国长期照护保险的服务递送与待遇给付政策设计。基于德国的经验，他的研究不仅回答了（1）服务递送过程中，生产服务，还是购买服务哪种策略更占优、及其条件，还关注了（2）如何通过服务递送和待遇给付政策的配合，实现正式照护服务与非正式照护服务之间的整合，进而更好地对家庭非正式照顾服务提供者工作家庭平衡的支持。另外，他的研究对德国长期照护保险政策设计的细节也有很详细的介绍。

楼苏萍与王佃利的文章《老龄化背景下东亚家庭主义的变迁——以日韩老年人福利政策为例》基于日本和韩国的案例描绘了东亚地区家庭主义变迁的过程，并分析了变迁的特征及影响因素。尽管儒家文化导致东亚社会对“家庭化”的照顾服务具有强烈的偏好，但是人口老化以及新社会风险仍然使日本和韩国通过出台一系列老人社会政策而实现了照顾责任的公共化，并在照顾服务递送上呈现出明显的“去家庭化”特征，以更好地支持工作家庭平衡，并保护女性的社会权利。另外，此研究对社会政策变迁与儒家文化传统的关系这一研究议题也不乏洞见。

王德文、马健囡、王正联的文章《发达国家老龄友善城市建设轨迹及其借

鉴意义》定位于政策经验介绍。他们的研究围绕“在地安老”的政策目标，分析发达国家如何通过社会政策改革与城市基础设施建设的协同来实现老龄友善城市建设。

希望本专栏的三篇文章能够抛砖引玉，推动新社会风险、新社会政策更多、更好地进入国内学术研究议题与公共政策议题之中，并助力当前长期照护政策的发展与完善。

### 参考文献

- Bonoli, G. (2005). The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy and Politics*, 33(3): 431 – 449.
- Esping – Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping – Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Häusermann, S. (2006). Changing Coalitions in Social Policy Reforms: The Politics of New Social Needs and Demands. *Journal of European Social Policy*, 16(1): 5 – 21.
- Hieda, T. (2012). Comparative Political Economy of Long – Term Care for Elderly People: Political Logic of Universalistic Social Care Policy Development. *Social Policy & Administration*, 46(3): 258 – 279.
- Huber, E. & Stephens, J. (2006). Combatting Old and New Social Risks. In Armingeon, K. & Bonoli, G. Eds. *The Politics of Postindustrial Welfare States: Adapting Post – war Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge.
- Pierson, P. (2001). Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In Pierson, P. Ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.