

· 综论 ·

# “新社会风险”下西方福利国家社会保障 制度道路的新选择

丁建定

**[摘要]** 当代西方国家面临一些新社会风险，人口老龄化与长期护理压力、劳动力市场中长期失业者与灵活就业者的长期存在、依赖社会福利制度而非自己劳动而生活者的数量不断增长等是其主要表现。这些新社会风险引发西方国家社会思想家与政治家的关注，也引出一系列政策主张。西方国家采取系统的社会保障制度改革措施，如通过改革养老保险制度与实施护理保险制度并举以应对人口老龄化风险，通过调整保障待遇与完善就业服务协同以应对劳动力市场风险，通过实施从福利到工作理念下的社会福利政策以应对福利依赖风险。这种系统性改革意味着西方国家的社会保障制度正在经历内在机制性改革，表明其社会保障制度发展道路正在进行新选择。

**[关键词]** 福利国家；新社会风险；社会保障制度；改革道路；制度再造

## 一、“新社会风险”的基本形态及其在西方福利国家社会保障制度中的表现

当代西方福利国家社会保障制度在艰难进行改革的同时开始面临一些新的挑战，一些学者在探讨西方福利国家面临的内部挑战时提出新社会风险这一概念，并将这种新社会风险界定为“人们现在面临的、在向后工业社会转变过程中，经济和社会发生变化给他们生活带来的风险。”这种新社会风险主要包括四种：一是大多数妇女转而拟从事有薪工作，男人养家的比例在下降；二是老年人的数量无论是相对还是绝对的增长都涉及社会照护，以及传统福利国家养老金和保健服务的成本；三是劳动力市场的变化主要是生产技术的发展加强了教育程度与就业之间的联系；第四，福利国家企图紧缩国家开支以应对传统风险，这导致私营服务的扩张。<sup>①</sup>

人口老龄化趋势明显加快对西方社会保障制度的发展带来直接影响。人口老龄化使西方老年人口赡养比不断提高。根据国际劳工局的研究报告，1980年，美国老年人口赡养比为16.9%，日本为13.4%，英国为23.5%，法国为21.9%，德国为23.7%。2000年，美国老年人口

**[作者简介]** 丁建定，华中科技大学社会学院教授、博士生导师、院长，湖北省人文社科重点研究基地“华中科技大学养老服务研究中心”主任。主要研究方向：社会保障制度、社会福利思想。

**[基金项目]** 国家社科基金重大项目“西方社会保障制度史（多卷本）”（19ZDA234）。

<sup>①</sup> 彼得·泰勒-顾柏：《新风险 新福利 欧洲福利国家的转变》，中国劳动社会保障出版社，2010年，第2-4页。

赡养比提高到 19.0%，日本为 25%，英国为 24.6%，法国为 24.4%，德国为 24.0%。到 2050 年，美国老年人口赡养比将提高到 35.5%，日本为 58.4%，英国为 42.2%，法国为 44.2%，德国为 48%。<sup>①</sup> 人口老龄化使得养老金支出成为社会保障支出的主要部分。1978—1983 年，美国养老金支出占社会保障支出的 54%—60%，英国为 44%—45%，德国为 50%—53%，法国为 42%—45%，意大利为 50%—65%，加拿大为 30%—33%，澳大利亚为 45%—50%。<sup>②</sup> 人口老龄化还使得养老保险缴费率呈现增加趋势。1990—2060 年，美国社会保障税率只有从 13% 提高到 25.2% 才可以满足老年、遗属与残疾人年金和住院保险津贴支付需要。<sup>③</sup>

表 1 主要西方国家 65 岁及其以上年龄人口占 15—64 岁人口的百分比 (%)

国家	2000	2010	2020	2030	2050
加拿大	18.2	20.4	28.4	39.1	41.8
法国	23.6	24.6	32.3	39.1	43.4
德国	23.8	30.3	35.4	49.2	51.9
日本	24.3	33.0	43.0	44.5	54.0
瑞典	26.9	29.1	35.6	39.4	39.6
英国	24.2	25.8	31.2	38.7	41.2
美国	19.0	20.4	27.6	36.8	38.4

资料来源：谢尼亚·舍尔—阿德龙：《建立社会保障——私有化的挑战》，中国劳动社会保障出版社，2004 年，第 55 页。

依赖社会福利为生者逐渐增多在整个欧洲都在成为一个共同的现象。罗姆等人指出，“北部国家越来越多的人开始依赖社会援助；在南部国家，传统家庭和教会轮流发挥过某种‘社会保障’的作用，快速的现代化和城市化计划意味着越来越多的人正在失去传统的保障，随着失业率的不断攀升，他们发现自己随时可能陷入贫困。”罗姆等人还指出，各种不安全性尤其是经济不安全与家庭不安全成为新社会风险的重要表现，并使得社会保障制度越来越难以应对这些风险。“20 世纪 80 年代出现的新现象是受经济不安全影响的人口范围日趋广泛。另外，家庭转型也带来了不安全性；尤其是越来越多单亲家庭的出现。我们的社会保障体系似乎不再能够应对这两种不安全的源泉了。”<sup>④</sup>

表 2 1960—1990 年主要西方国家家庭结构变化

国家	每千名妇女离婚率 (%)		所有未婚妇女生育的 (%)		所有单亲家庭的 (%)	
	1960	1990	1960	1990	1960	1990
加拿大	2	12	4	24	9	15
法国	3	8	6	30	9	12

① 国际劳工局：《2000 年世界劳动报告》，中国劳动社会保障出版社，2001 年，第 165-172 页。

② 国家统计局国际统计信息中心：《世界主要国家和地区社会发展比较统计资料》，中国统计出版社，1992 年，第 108-109 页。

③ 罗伯逊：《美国的社会保障》，中国人民大学出版社，1995 年，第 59 页。

④ Graham Room, et al., "New Poverty in the European Community," *Policy and Politics*, 1989, 17(2).

国家	每千名妇女离婚率(%)		所有未婚妇女生育的(%)		所有单亲家庭的(%)	
	1960	1990	1960	1990	1960	1990
德国	4	8	6	11	8	14
瑞典	5	12	11	47	9	13
英国	2	12	5	28	6	13
美国	9	21	5	28	9	23

资料来源：国际劳工局：《2000年世界劳动报告》，中国劳动社会保障出版社，2001年，第20页。

英国负责健康与工作的国家顾问达梅·卡罗尔受英国卫生部和就业与养老金部的委托，于2008年3月发布一份关于疾病与工作能力丧失之间关系的报告指出，太多的英国人一旦休病假就持续多年，如果提供及时的帮助，本来能够防止精神和身体的小毛病转变成痼疾。整个英国社会都已经转入了一种“救济金文化”，这种文化为孩子们创造出“一种可怕的遗产”。她说：“我们曾经到过一些地区，有一些家庭三代人从来没有工作过。如果你的祖父和父亲大人都不曾工作过，你怎么可能会认为工作是件正常的事情呢？我认为，这会对孩子造成可怕的影响。我还担心这会使我们的社会结构产生变化，更不用说经济了。”她呼吁对那些成年失业者逃避工作的状况展开研究，并担忧从未工作过的十几岁年龄的单身母亲极有可能养育出懒于工作的孩子，指出，“太多人没有让自己生活越过越好的人生愿望，他们自身的生活完全没有结构和形态可言。我担心，这样的生活方式会被复制，比如，那些年轻的单身母亲，她们的孩子可能不懂得工作的责任；还有那些逃学的孩子，他们成年之后可能也不会工作。”<sup>①</sup>

劳动力市场的灵活性越发明显，而社会保障制度的非灵活性使得大量灵活就业人员的社会保障权益不能够及时和充分实现，这成为西方福利国家新社会风险的又一重要方面。斯坦汀针对英国的情况指出：“20世纪80年代的劳动力发展过程是劳动力使用灵活化快速提高的过程，积重难返的高失业率和就业不足，大部分人口被边缘化……在工作年龄阶段的人口中，越来越多的人长期依赖于国家提供的福利，更不用说越来越多的人间歇性地依赖国家救济，还有一部分人随时可能失去生活来源……因为劳动力市场不能给大部分人口提供稳定而足够的收入。”<sup>②</sup>

表3 2017年西方国家新型就业情况

新就业方式	特征	主要流行国家
分享雇员	多个雇主共同雇佣一个员工，以满足不同公司的人力资源需求。	奥地利、比利时、保加利亚、捷克、德国、希腊、芬兰、法国、匈牙利、卢森堡
分享工作岗位	一个雇主雇佣两个以上的员工共同完成一份工作，将一个工作岗位分解成两份以上的兼职工作。	捷克、匈牙利、爱尔兰、意大利、波兰、斯洛文尼亚、斯洛伐克、英国
临时管理	短期雇用高技能的专家，完成一个具体项目或解决一项具体问题。	捷克、希腊、法国、匈牙利、拉脱维亚、挪威、英国

① 参见《英国社会感染“救济金综合征”》，《参考消息》，2008年3月11日。

② 参见 Guy Standing, *Unemployment and Labor Market Flexibility: The UK*, International Labor Office, Geneva, 1986, p. 136.

新就业方式	特征	主要流行国家
短期工作	雇主不承担经常性、有规律地为雇员安排工作的责任，而是可以灵活地根据需要联系雇员工作。	比利时、法国、芬兰、克罗地亚、爱尔兰、意大利、荷兰、罗马尼亚、瑞典、斯洛文尼亚、斯洛伐克、英国
以信息技术为基础的移动办公	在现代技术的支持下，劳动者可以在任何时间、任何地点工作。	比利时、塞浦路斯、德国、丹麦、希腊、西班牙、芬兰、法国、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、荷兰、挪威、葡萄牙、瑞典
以代金券为基础的工作	雇佣关系以预付的代金券为条件，代金券由官方授权的机构出售，包括工资和社会保障缴费，代金券持有者可以凭此购买服务。	奥地利、比利时、希腊、法国、克罗地亚、意大利、立陶宛、斯洛文尼亚
组合工作	一个自雇者同时为相当大数量的委托人工作，他为每个委托人所做的工作的规模都很小。	塞浦路斯、丹麦、希腊、匈牙利、意大利、立陶宛、拉脱维亚、荷兰、挪威、葡萄牙、英国
群体就业	一个在线平台为雇主和雇员配对，通常是将一项比较大的工作任务分解并分配给一群工作者。	比利时、捷克、德国、丹麦、希腊、西班牙、芬兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、葡萄牙、英国
合作就业	通常是自由职业者、自雇者或小微企业之间互相合作，以克服规模或职业技能方面的困难。	奥地利、比利时、塞浦路斯、德国、希腊、西班牙、芬兰、法国、克罗地亚、匈牙利、意大利、拉脱维亚、荷兰、瑞典

资料来源：张浚：《非常规就业、劳动力市场二元化与社会保障制度的重新定位——向“后工业社会”转型中的欧洲社会保障制度》，《欧洲研究》2022年第6期。

多种就业方式使得劳动力市场的复杂性增强，然而，传统的社会保障制度的基本特征是基于相对比较稳定的雇佣关系基础上的劳动关系，这就使得广泛存在的新就业形态下的就业者参加社会保障制度出现一些问题与障碍，西方国家一定比例的新就业形态下就业者没有参加社会保险制度，自雇者、临时合同和兼职就业者等参加医疗保险、失业保险与生育保险制度的比例都很低，临时合同与全职就业者参加失业保险制度的比例也很低。

表4 2014年27个欧盟国家与英国非常规就业者未参加社会保险制度的比例(%)

就业形态	医疗保险	失业保险	生育保险
临时合同，全职就业	5.1	31.9	8.5
临时合同，兼职就业	9.7	38.7	12.7
长期合同，兼职就业	1.8	0.6	1.8
自我雇佣	38.0	54.5	46.1
长期合同，全职就业	0.0	0.1	0.1

资料来源：Labor Market Change: Trends and Policy Approaches towards Flexibilisation, Eurofound, 2014, p. 17.

就个别国家如美国来说，早在20世纪80年代末，非全日制就业与全日制就业者加入年金计划与医疗保险计划的比例已经存在显著的差别。无论男性或者女性全日制就业者参加年金计划与医疗保险计划的比例都远远高于非全日制就业者。

表 5 1987 年美国全日制和非全日制身份、性别和职业划分的职工加入企业年金与医疗计划情况

类型		加入年金计划的比率 (%)		加入医疗计划的比率 (%)	
		非全日制	全日制	非全日制	全日制
男性 家长	所有劳动者	18.3	58.5	37.1	79.0
	专业、管理、技术	24.5	67.6	43.6	86.1
	销售	18.5	44.2	38.7	75.3
	文秘	17.6	70.0	44.1	84.8
	服务	12.9	55.6	27.8	71.8
	工艺、操作、体力劳动	17.7	54.5	36.5	75.2
女性 家长	所有劳动者	14.2	50.2	25.6	74.1
	专业、管理、技术	23.0	62.4	41.3	85.9
	销售	11.8	31.9	20.5	60.3
	文秘	20.6	55.9	36.8	82.1
	服务	8.1	28.3	17.2	46.4
	工艺、操作、体力劳动	18.8	45.2	22.8	69.1

资料来源：国际劳工局：《2000 年世界劳动报告》，中国劳动社会保障出版社，2001 年，第 30 页。

根据国际社会保障协会 1998 年发布的《社会保护与非农职业中自营就业的发展》报告，英国“存在着大量的自营就业工人。为什么呢？因为如果一名劳动者不是自营就业的话，他就无法在工地上找到工作。在大型建筑公司，劳动力现在仅由自营就业工人组成，你如果不是自营就业者，你就不能在建筑业工作。人们一般都希望做一名正规制度下的薪给工人，因为这样他们就可以享受病假……。”“然而，在实际生活中，并没有为这些劳动者敞开工薪就业大门，而且，通常是当他们一结束学徒培训就立刻要求他们成为自营就业者。而此时他们往往只有 18 岁，不懂法律、不懂这种身份面临的风险、不懂何谓自营就业，也不懂这种强制实行的（疾病津贴）制度。其实，这就是英国日常生活中的现实。”<sup>①</sup>

众所周知，长期失业是指连续失业超过 12 个月，长期失业率则是指连续失业超过 12 个月的失业者占失业者总数的比例，长期失业的长期存在是当代西方国家失业问题的突出特征之一。由于经济社会等各方面原因，加之就业形态发生巨大变化，当代西方国家不仅失业问题一直比较严重，更严重的是长期失业率一直居高不下。

表 6 1995—2020 年英国、德国、瑞典与欧盟长期失业率 (%)

年份	英国	瑞典	德国	欧盟
1995	43.6	27.8	48.7	49.3
2000	26.7	26.4	51.5	47.3
2005	21.1	-	53.0	47.2
2010	32.6	17.7	47.3	40.1

① 国际劳工局：《2000 年世界劳动报告》，中国劳动社会保障出版社，2000 年，第 65 页。

年份	英国	瑞典	德国	欧盟
2015	30.7	17.6	44.0	49.8
2020	20.0	11.7	27.7	35.7
1995—2020 均值	28.5	19.8	47.4	45.4

资料来源：丁纯：《社会保障与经济发展：来自欧洲的证据与启示》，《社会保障评论》2022年第5期。

## 二、西方对社会保障制度面临的“新社会风险”的反应与主张

新社会风险的出现引发西方福利国家的关注，西方福利国家的社会思想家与政治家针对新社会风险提出了自己的政策主张。著名的新自由主义思想家哈耶克从提升个人责任意识角度，对西方普遍实施的收入保障制度提出系统而又严肃的批评。他指出，社会保障可以分为两种类型，一种是防止严重的物质匮乏的保障，即确保每个人维持生计的某种最低需要；另一种是某种生活水准的保障，即一个最低限度的收入保障。<sup>①</sup>收入保障制度具有很大的弊端：它与个人选择职业的自由不相容。因为，当一个人的收入受到保护的时候，他就有可能失去选择职业的自由。它有可能带来特权，影响他人的利益，从而对自由构成损害。哈耶克指出，把收入保障的特权时而给予这一集团，时而给予另一集团的政策，很快会造成一种对收入保障的追求胜过对自由的追求的局面。由于其收入用这种方法得到保障的人数日渐增加，对收入受到损失的人开放的可供选择的机会就会受到限制。它可能导致社会对立和社会价值标准的蜕化。哈耶克指出，我们试图用干涉市场制度的方法来提供更充分的保障，有些人就越缺乏保障。更糟糕的是，在作为一种特权而得到保障的人与没有这种特权因而得不到保障的人之间的对立就会变得越来越大。随着有特权的人数的增加以及这些人的有保障和其他人的无保障之间差别的扩大，就会逐渐形成一种全新的社会价值标准，这种社会价值标准所强调的不再是自立意识和行为，而是对收入保障的追求。哈耶克因此得出结论：防止出现赤贫的适当的社会保障必须是社会政策的主要目标之一，政府和社会应为此做出各种努力，要想使这些努力获得成功而又不损害个人自由，那就必须在市场以外提供保障而让竞争自然进行且不受阻挠。<sup>②</sup>

第三条道路思潮的著名思想家吉登斯从超越极端化观点与政策选择的角度出发，提出了一系列应对“新社会风险”的政策主张。吉登斯提出了“无责任即无权利”的思想。他认为，依赖于自上而下的福利分配制度从根本上说是很不民主的，它的主要动机是保护和照顾，但是，它没有给个人自由留下足够的空间，某些类型的福利机构是官僚化和没有效率的，有可能导致违背福利制度最初设计者的愿望。第三条道路并不把这些问题看成是应该剔除福利国家的信号，而是把它们视为重建福利国家的理由。<sup>③</sup>吉登斯提出了“积极福利”的主张。他指出，有效的

① 哈耶克：《通往奴役之路》，中国社会科学出版社，1997年，第91-119页。

② 哈耶克：《通往奴役之路》，中国社会科学出版社，1997年，第119-128页。

③ 吉登斯：《第三条道路》，北京大学出版社，2000年，第68-117页。

风险管理并不意味着减小风险或者保护人们免受风险影响,它还意味着利用风险的积极的一面,并为风险承担提供必要的资源,这种风险承担往往对个人和社会都是有利的。我们应当倡导一种积极的福利,公民个人以及政府以外的其他机构也应当为这种福利做出贡献,它将有助于财富的创造。<sup>①</sup>吉登斯还提出了“社会投资国家”的概念。他指出,在社会投资国家中,作为积极福利的福利开支不再完全由政府来创造和分配,而是由政府和其他各种机构包括企业之间共同合作来提供,福利社会不仅仅是国家,还延伸到国家之上和国家之下;个人与政府之间的关系发生了转变:自主与自我发展将成为重中之重,社会福利制度不仅关注富人更关注穷人;自上而下分配福利资金的做法应当让位于更加地方化的分配体制。从更一般的意义上讲,福利供给的重组应当与积极发展公民社会结合起来;社会保障观念要发生积极的变化。在养老金制度方面,我们应当逐步废除固定的退休年龄,把老人视为一种资源而不是一种负担,退休年龄和养老金领取者等都是福利国家发明的,这些概念不仅与新的老龄化现实难以适应,而且明显地体现出依赖福利的色彩。在失业问题方面,失业福利支出应当维持适当的标准,并且主要用于人力资源的投资方面。<sup>②</sup>

西方国家的政治家们都针对如何应对“新社会风险”提出一些政策主张。英国工党领袖布莱尔提出了“第二代福利”概念。他指出,“我想要建立第二代福利,”这种社会福利制度具有以下特点:第一,第二代福利是要给人以扶持,而不仅仅是施舍。它意味着多种服务,而不仅仅是现金,包括子女抚养和子女补贴,培训和失业救济金,老年赡养和养老金。福利应成为成功的跳板,而不是缓解措施失败后的安全网。它应当创造稳定,使家庭和社会团体能够应付这个变化的世界。第二,第二代福利能够适应家庭生活方式的改变。在这种家庭生活里,工作和照料孩子是共同承担的,而且退休时间长达二三十年。社会福利必须使这种改变朝好的方向发展,用安全感来代替恐惧感。第三,第二代福利承认,公民身份是建立在权利和义务的基础上。第四,第二代福利不会通过高高在上的政府来发号施令,而是鼓励地方决策,鼓励公共或私人开展合作,鼓励地方人民的革新措施。第五,第二代福利是要消除英国中等收入阶层的不安全感和低等收入阶层的贫困。<sup>③</sup>

美国总统克林顿指出,“我们必须证明我们能够驾驭经济,同时又可以应对社会公正的全部问题。现在欧洲恰恰相反,欧洲的问题是如何增多工作机会,同时又不放弃社会稳定。在某种程度上说这些问题是我们共有的。另一个有趣的问题是,你们如何对待下列事实:越来越多的人在灵活的环境中工作,他们会有越来越多的临时工作。怎样维持它与社会治安网络间的协调统一?”<sup>④</sup>小布什总统也提出制定社会保障改革方案时必须坚持的六条原则:(1)制度变革不能改革退休或行将退休人员的给付水平;(2)全部社会保障盈余不能挪作它用;(3)不能提高社会保障税;(4)政府不能将社会保障基金投资股市;(5)新制度必须保留伤残和遗属

① 吉登斯:《第三条道路》,北京大学出版社,2000年,第119-132页。

② 吉登斯:《第三条道路》,北京大学出版社,2000年,第122-132页。

③ 布莱尔:《新英国》,世界知识出版社,1998年,第167-168页。

④ 欧阳景根:《背叛的政治——第三条道路理论研究》,上海三联书店,2002年,第56页。

保障项目；(6)新制度应包括个人控制的、自愿的个人退休账户，以便增大社会保障安全网。<sup>①</sup>

德国总理施罗德指出，社会民主党应该解决这些问题：在未来如何实现公正、参与、互助和创新；如何塑造一个值得人们在其中生活的社会，不排斥任何人并且使所有的人最好地发挥自己的能力。现代公民社会的核心在于实现更多的以公益为目标的自我负责。必须把个人与社会的价值和目标结合起来。<sup>②</sup>“当代社会民主主义者要把社会保障网从一种权利变为通向自我负责的跳板。”<sup>③</sup>他指出，我们需要确保社会中尽可能多的人分享机会，承担义务。一个社会中正当要求和责任义务间的关系如何？在市场经济的今天，我们有道义上的权利，即接受教育和参加工作的资格。假如这个成立，那么应该在责任与工作间保持平衡。社会团结显然是一条双行道，它意味着人们必须为自身及家庭尽其所能，惟有当他们遭受失败或无能为力时，社会才应该关心他们、照顾他们。而那些没有尽职尽责的人们理应失去享受国家原有供养的资格。否则，那些有钱人最终会说他们不再资助弱者。<sup>④</sup>“我们要填平我们社会中的鸿沟。我们要所有的人都有工作并过上富裕的生活。我们把自己看成是强者和弱者团结互助的共同体。”<sup>⑤</sup>“正因为实现和维护全面的社会公正始终是社会民主党政策的最高目的，因此，我们再也无法仅仅停留在分配的公正上。在知识和信息社会里起决定作用的，首先是实现机会公正。”<sup>⑥</sup>

荷兰首相科克指出，人民需要在社会准则、社会福利方面予以保护，然而他们也必须有强烈的责任感。机遇是一回事，责任是另一回事。社会团结包括两个方面，那些无力照顾自己的人必须得到较好的保护，而纳税者、普通工人及工人家庭必须明白他们所缴纳的税款在政府手中会得到恰当的使用。责任像团结一样重要，我们没有靠摧毁各种社会准则来更新社会制度，而是让人们从福利走向工作，并且对自己的决定负责。我们生活在一个彼此依赖、必须变革的世界。新技术不仅孕育着危险，它也带来机遇和可能。但是这就意味着政府必须强大有力，能为民众生活水准的改善提供条件。在我的国家有太多的人，由于技术的变化他们永远不会成为赢家，这种现象在欧洲其他国家甚至在美国也同样存在。只有成功者对失败者负起责任，才会形成共同体。<sup>⑦</sup>

### 三、改革养老保险制度与实施护理保险制度并举以应对人口老龄化风险

为了应对人口老龄化的风险，西方福利国家在养老保障领域的重要改革取向是通过延迟退休年龄促使劳动者延长缴费年限，为自己的养老保障履行更多的个人责任。几乎所有西方福利国家都推行了延迟退休年龄政策，而且都将延迟了的退休年龄与缴费资格年限、领取养老金的

① 李珍：《小布什社会保障改革思路评析》，《经济学动态》2002年第7期。

② 殷叙彝：《施罗德、吉登斯谈公民社会与国家的互动关系》，《国外理论动态》2000年第11期。

③ 殷桐生：《施罗德的新中派经济政策》，《国际论坛》2001年第4期。

④ 欧阳景根：《背叛的政治——第三条道路理论研究》，上海三联书店，2002年，第53页。

⑤ 王宏伟：《浅析施罗德的新中派政策》，《电子科技大学学报》2000年第3期。

⑥ 殷叙彝：《施罗德、吉登斯谈公民社会与国家的互动关系》，《国外理论动态》2000年第11期。

⑦ 欧阳景根：《背叛的政治——第三条道路理论研究》，上海三联书店，2002年，第56页。

法定资格年龄以及养老金待遇紧密结合起来。

英国 1992 年的社会保障法规定，领取国家基本养老金的年龄资格男子为 65 岁，妇女为 60 岁。国家基本养老金制度参加者的缴费资格年限必须达到规定的年数，方可在其达到法定领取养老金资格年龄时，领取全额替代率的国家基本养老金，否则，只能领取按规定比例降低后的国家基本养老金。

表 7 英国国家基本养老金制度中的工龄与缴费资格年限关联度

养老金制度参加者工作年限	相对应的养老金缴费资格年限
10	9
11—20	18
21—30	27
31—40	36
41 年以上	36 年以上

资料来源：David Black, *Pension Scheme and Pension Fund in the United Kingdom*, Oxford, 1995, p. 52.

法国从 1994 年起，获得全额养老金者的缴费资格季度从 160 个季度，逐步增加到 2004 年的 170 个季度，从 1994 年开始，计算养老金替代率所依据的最好工资年数每年增加 1 个年度，最终按照 20—25 年最好年均工资计算。<sup>①</sup>

表 8 法国养老金缴费资格季度与过渡期间养老金计算依据

出生年份	60 岁时的年份	缴费资格季度	养老金计发所依据的年均工资年数
1934	1994	151	11
1935	1995	152	12
1936	1996	153	13
1937	1997	154	14
1938	1998	155	15
1939	1999	156	16
1940	2000	157	17
1941	2001	158	18
1942	2002	159	19
1943	2003	160	20
1944	2004	160	21
1945	2005	160	22
1946	2006	160	23
1947	2007	160	24
1948	2008	160	25

资料来源：迪贝卢·普列多：《社会保障法》，法律出版社，2002 年，第 90 页。

① 米尔丝：《社会保障经济学》，法律出版社，2003 年，第 197-198 页。

美国 1983 年社会保障法修正案规定, 从 2003 年开始, 逐渐将退休年龄从 2002 年的 65 岁推迟到 2008—2019 年的 66 岁, 然后再从 2019 年的 66 岁推迟到 2025 年及其以后的 67 岁。从 1990 年起, 领取联邦政府养老金的纳税年限从 10 年提高到 20 年。

表 9 美国退休年龄变化与养老金标准变化 (%)

年份	正常退休年龄	正常、提前或推迟退休者所领基本养老金标准			
		62 岁	65 岁	67 岁	70 岁
1994—1995	65 岁	80	100	109	123
1996—1997	65 岁	80	100	110	125
1998—1999	65 岁	80	100	111	128
2000—2001	65 岁	80	100	112	130
2002	65 岁	80	100	113	133
2003	65 岁 +2 个月	79	99	112	131
2004	65 岁 +4 个月	78	98	112	133
2005	65 岁 +6 个月	78	97	111	132
2006	65 岁 +8 个月	77	96	110	133
2007	65 岁 +10 个月	76	94	109	131
2008—2019	66 岁	75	93	108	132
2020	66 岁 +2 个月	74	92	107	131
2021	66 岁 +4 个月	73	91	105	129
2022	66 岁 +6 个月	73	90	104	128
2023	66 岁 +8 个月	72	89	103	127
2024	66 岁 +10 个月	71	88	102	126
2025	67 岁	70	87	100	124

资料来源: 邓大松: 《美国社会保障制度研究》, 武汉大学出版社, 1998 年, 第 256 页。

根据国际劳工组织的数据, 2010—2020 年, 世界各国政府共宣布采取了 291 项措施以图提升养老金制度支出合理化并调整其收入, 促进养老金制度的经济可持续性, 特别是对于缴费型养老金制度。在这些措施中, 150 项涉及通过提高退休年龄推迟领取养老金、取消提前退休、实行或增加对提前退休的处罚、实行或增加对延迟退休的奖励, 以及旨在延长获得资格所需的缴费期限或收紧资格标准等方面的措施。<sup>①</sup>

表 10 2010—2020 年政府宣布的养老金改革措施 (紧缩型)

类型	支出合理化和收入调整的措施	措施数量
延迟领取养老金	提高退休年龄	100
	取消提前退休	6
	实行或者增加对提前退休的处罚	10

① 国际劳工组织: 《世界社会保障报告 (2020—2022) 》, 中国劳动社会保障出版社, 2022 年, 第 130-131 页。

类型	支出合理化和收入调整的措施	措施数量
延迟领取养老金	实行或者增加对延迟退休的奖励	16
	延长获得资格所需的缴费期限	12
	收紧资格标准	6
	小计	150
调整待遇	取消养老金指数化	10
	修改养老金计算公式	34
	取消或者减少待遇补贴	1
	减少缴费补贴	2
	实行或者增加对待遇给付的征税	8
	改革指数化方法	20
	合理控制制度待遇	1
	小计	76
调整缴费	提高缴费率	41
	提高缴费上限	4
	部分或者全部废除养老金制度	4
	私有化或者采用个人账户	16
	小计	65
	养老金改革措施总数	291

资料来源：国际劳工组织：《世界社会保障报告（2020—2022）》，中国劳动社会保障出版社，2022年，第130—131页。

此外，长期护理保险制度的建立和实施成为西方福利国家应对人口老龄化风险的重要制度创新。德国和日本都将老年护理风险视为独立风险并建立长期护理保险制度，开创了福利国家长期护理保险制度的时代。德国1994年颁布《长期护理保险法》，并于1995年1月正式开始实施，这项独立的法定的长期护理保险制度便成为该国社会保障体系中的第五大支柱。<sup>①</sup>德国长期护理保险制度的政策目标虽然旨在广泛保障所有具备护理需求的国民，但实际上更是为了应对特定的老年失能风险，为那些因突发疾病或自然老化而需要长期护理的老年人提供资金支持或者护理服务。自1995年实施《长期护理保险法》以来，德国成为世界上最早通过社会保险制度项目形式覆盖长期护理服务和支持成本的国家之一，成为其他国家或地区学习的典范。<sup>②</sup>

日本于2000年颁布实施的《长期照护保险法》规定，“当老年人因疾病而处于介护状态时，有权接受介护功能训练照护管理和治疗等适合老年人身心状态的服务，促使其生活自理，以增进国民保健和福利”。长期照护保险规定需要护理的老人对于服务的选择，由从前依据地方政府选择必要的服务制度转变为个人自主选择必要的服务制度，目的在于减轻因医疗费用增加以

① Heinz Rothgang, "Social Insurance for Long-Term Care: An Evaluation of the German Mode," *Social Policy and Administration*, 2010, 44(4).

② John Creighton Campbell, Naoki Ikegami, "Long-Term Care Insurance Comes to Japan," *Health Affairs*, 2000, 19(3).

及住院比例增大等问题所导致的财政负担过重的问题。该制度的实施使得日本社会保障体系正式由长期护理保险、养老保险、医疗保险、雇佣保险、职工灾害补偿保险5个部分组成。

#### 四、实施从福利到工作的基本理念与政策转变以应对福利依赖风险

西方福利国家在应对福利依赖风险方面的主要政策取向首先是强调个人责任，推进从福利到工作，推行社会福利市场化改革，美国与英国这方面的改革具有典型性。

里根政府采取在政府预算中直接减少社会福利支出的办法来推进其激进社会福利改革。1981年，公共援助开支减少128亿美元，其中未成年人日托补贴等支出费用减少1/5以上，1984年，公共援助开支减少数额176亿美元，1981—1985年，对抚养有未成年人的家庭援助削减13%，儿童营养补助费减少20%，住房援助费用减少4.4%，医疗援助费用减少5%，一般就业和训练基金削减35%，工作刺激项目费用削减33%。<sup>①</sup>里根政府提高领取社会福利的资格条件，1981年规定，任何收入高于所在州的生活需求标准150%的家庭，不能享受抚养未成年人的家庭援助补贴，抚养未成年人家庭的孩子不准备读完中学或者在19岁时仍不接受假期培训者，不能再享受抚养未成年人家庭援助补贴，首次怀孕的孕妇在怀孕6个月后才能享受抚养未成年人家庭援助补贴，享受抚养未成年人家庭援助补贴时孩子继父的收入必须计算在内，抚养未成年人家庭援助补贴者必须参加公共服务就业，家长已经获得正式就业者不能再享受抚养未成年人的家庭援助补贴。凡收入为贫困线收入标准130%者，除家中赡养有老年人或残疾人者以外，不能领取食品券，并取消大部分的联邦住房补贴，提高个人承担住房房租的标准。1988年的家庭援助法案又规定，在1995年以前，各州必须使1/5的家庭援助受益人参加促进个人就业计划，包括帮助他们寻找工作，为他们提供有用的职业技术培训，父母均无工作者其中1人每周必须参加不低于16小时的义务劳动。<sup>②</sup>

克林顿政府时期的《1996年美国振兴合同法案》规定，由于服食违禁药物或酗酒导致残疾的新申请人，将会被社会保障计划或者附加保障收入计划拒于门外，除非他们可以提供其他医疗证明其符合有关规定，否则不能享受任何补助。已经参加有关保障计划、正在享受补助的此类人士，其补助也会在1997年1月1日终止。已经退休的社会保障计划受益人不能接受补助的收入限额从1996年逐年增加，在2002年达到每年3万美元，相当于以前规定的14760美元的两倍。<sup>③</sup>停发在册因毒品和酒精依赖造成病残者的救助金，并且对1996年的新申请不再考虑。<sup>④</sup>同年的《个人责任和工作机会协调法令》指出：设立联邦固定拨款的目的是增加州政府实施计划的灵活性，为贫困家庭提供援助，以使儿童可以在自己家中或亲戚家中得到抚养；通过鼓励工作、婚姻，结束贫困父母对政府救助的依赖；防止和减少未婚先孕的发生，制定防止和减少

① 黄安年：《当代美国的社会保障政策》，中国社会科学出版社，1998年，第224页。

② 丁建定：《西方国家社会保障制度史》，高等教育出版社，2010年，第349-350页。

③ 王尔山、王则柯：《社会保障在美国》，中山大学出版社，2000年，第204页。

④ 霍斯金斯：《21世纪初的社会保障》，中国劳动社会保障出版社，2004年，第183-184页。

这类怀孕事件发生的年度数字目标；鼓励双亲家庭的建立和维持。<sup>①</sup>

英国 2013 年开始生效的《福利改革法（2012）》规定，就业适龄人员领取的救济金将会封顶，不能超过普通工薪家庭的平均收入。大约五万家庭受到这项改革影响，其中单亲家庭受到的影响最大，大约有一半的单亲家庭会因此而减少救济收入。低收入家庭如有 1 间卧室闲置，住房补贴将减少 14%，如果有 2 间或 2 间以上卧室闲置，住房补贴将减少 25%，政府对 1 间卧室住几个孩子也有明确规定。2015 年，英国政府停止对第三个孩子及以后的每个孩子的若干补贴，如普遍性福利金、儿童税收抵免以及抚养人收入补贴。此举引发英国社会的热议，支持者认为，养育孩子是父母的职责而非父母所依赖的收入来源，“用纳税人的钱来养自己的孩子”是不负责任，“我们有一个不得不回答的艰巨问题：我们国家有没有准备好，像亚洲国家和美国那样努力工作？这需要创造一种工作文化，让它成为我们成功的核心。”反对者认为，此举挑战了作为英国福利国家基础的家庭补贴制度的初衷，而且使孩子因出生先后不同而出现权力差异，“是对社会保障体系的最大损害，”让“英国最贫困的儿童生活水平受到前所未有的影响。”<sup>②</sup>

社会保障私营化、市场化政策是当代西方社会保障制度改革的激进性措施，但其实施范围和程度有限，事实上，并非在西方社会保障制度的所有方面都可以推行私营化、市场化或者地方化，私营化、市场化与地方化改革主要体现在社会福利服务尤其是养老服务、健康服务等更加具有个性化与多样化需求等领域，各国社会服务市场化改革也存在显著的差别，此类改革措施试图通过社会保障私营化来改变传统社会保障的国家化，通过社会保障地方化来改变传统社会保障的中央政府化。上述社会保障制度改革措施涉及西方社会保障基本理念、制度模式、财政体制、管理体制、制度目标等诸多方面，构成一种社会保障制度改革的综合性政策体系。

表 11 瑞典、英国、澳大利亚养老服务市场化的不同特点

国家类型	英国	瑞典	澳大利亚
	自由主义	社会民主主义	自由主义
改革目标	增强消费者自由选择权，强化个人责任	减轻政府财政负担，提高老年照料服务质量	鼓励非营利组织和营利组织相互竞争，扩大供给
历史传统	地方政府承担养老责任	国家承担养老责任	政府和非营利组织联合承担
政策工具	服务外包 + 政府补贴	服务外包 + 政府补贴 + 税收减免	服务外包 + 政府补贴
承接主体	营利组织为主	营利组织为主	非营利组织为主
市场竞争	活跃	较低	一般
主体关系	合作伙伴	合作伙伴	等级成员
改革特色	营利组织承包大量服务，消费者自由选择	中央政府通过立法强制推行，地区间差异明显，市场资源比较集中	非营利组织主导养老服务市场

资料来源：钟慧澜、章晓懿：《从国家福利到混合福利：瑞典、英国、澳大利亚养老服务市场化改革道路选择及启示》，《经济体制改革》2016 年第 5 期。

① 吉尔伯特：《社会保障的目标定位》，中国劳动社会保障出版社，2004 年，第 110 页。

② 李华：《国际社会保障动态》，上海人民出版社，2019 年，第 45 页。

西方国家在实施上述激进的社会福利制度改革的同时,积极向低收入者提供各种服务,帮助他们实现从福利到就业的转变。因此,20世纪80年代以来,西方国家用于老年服务、家庭服务与劳动力积极支持性服务等社会服务的支出占国内生产总值的比例呈现出快速增长趋势。

表 12 1980、1999 年西方国家相关社会服务方面的开支占国内生产总值的比例 (%)

国家类型	1980			1999		
	老年和残疾人服务	家庭服务	劳动力积极支持	老年和残疾人服务	家庭服务	劳动力积极支持
北欧国家	1.77	1.60	0.88	2.73	1.78	1.67
法人福利国家	0.46	0.38	0.13	0.75	0.74	1.14
自由主义国家	0.53	0.29	0.28	0.59	0.33	0.74
地中海国家	0.08	0.04	0.02	0.25	0.37	0.47
欧盟 15 个国家	0.65	0.55	0.25	0.98	0.83	1.00

资料来源:彼得·泰勒-顾柏:《新风险 新福利 欧洲福利国家的转变》,中国劳动社会保障出版社,2010年,第14页。

此外,通过有效的康复服务和工作保护促进残疾人就业也成为西方福利国家社会保障制度发展道路的新选择之一。20世纪90年代以来,西方福利国家改革进程中都将向残疾人提供有效的康复服务、推行合理的工作保护相结合作为完善残疾人福利、促进残疾人就业、挖掘劳动力市场活力的重要措施,在采取这些措施的同时,西方国家也实施严格的残疾福利管理推动残疾人依靠自己的劳动获得收入。根据国际社会保障协会的研究结论,美国等国对残疾人休病假和依赖福利采取了更多的预防措施,而德国和瑞典这方面的预防措施比较少。<sup>①</sup>

表 13 20 世纪 90 年代西方国家针对丧失劳动能力者的激励与阻碍措施实施情况

措施类型	措施项目	德国	瑞典	美国
经济措施	收入损失(疾病类)	+	+	++
	等待期限	-	+	++
管理措施	资格证明书	++	+	+
	最低级别伤残认证的最高要求	+	-	++
工作保障	解雇风险	-	+	+

资料来源:布劳茨:《重新就业——关于“丧失劳动能力和重新就业”问题的跨国比较研究》,中国劳动社会保障出版社,2004年,第20页。

## 五、调整保障待遇与完善就业服务协同推进以应对劳动力市场风险

为应对劳动力市场新风险,西方国家采取调整失业保障制度与劳动力市场管理,促使更多的人就业,同时提供更多的就业服务,帮助更多的人实现更好的就业等一系列新举措。解决青

<sup>①</sup> 布劳茨:《重新就业——关于“丧失劳动能力和重新就业”问题的跨国比较研究》,中国劳动社会保障出版社,2004年,第19页。

年失业者的失业保障是英国工党政府的“新政”的主要任务。社会福利部门不仅为年轻失业者提供就业咨询和就业培训，而且为雇用年轻失业者的雇主提供补贴，鼓励他们尽可能雇用失业者。鼓励年轻失业者受雇于志愿性工作，政府保证接受各种就业培训和受雇于各种志愿性工作的失业者应得的各种福利。具体地说，失业半年以上的年轻人可以有四种选择：雇主每雇用一名年轻失业者可获得每周 60 英镑的补贴；环境保护部门提供的为期 6 个月的工作；自愿性组织提供的工作；接受全日制教育和技术培训。<sup>①</sup>1998 年 1—11 月，参加新政计划的总人数从 1 月底的 6000 多人增加到 3 月底的 1.4 万多人，到 11 月底，总人数已增至 12.5 万人。参加者中有 73% 是男性，大约有 13% 是残疾人，少数民族群体中有超过 2.7 万人参加，其中 1/5 是巴基斯坦人，1/3 是非洲或加勒比海人，1/8 是印度人。<sup>②</sup>依据 1999 年 5 月英国官方公布的结果，新政计划得到多数失业者的支持和参与，在 12 个新政试点地区，共有 16000 位失业青年与 10000 家私有企业签订就业协议。<sup>③</sup>根据 1999 年弗兰·贝内特和罗伯特·沃克对布莱尔政府的从福利到工作的新政进行的评估显示，该项新政在 22 个方面采取了措施并致力于解决问题，7 个方面没有措施或者措施不力、没有解决问题，有 9 个方面被确定为该项新政的重点问题。<sup>④</sup>

德国在应对劳动力市场新风险方面的措施更具典型性。施罗德政府于 2002 年成立由彼得·哈茨领导的“劳动力市场现代化服务委员会”即“哈茨委员会”，该委员会提出的报告，包括各有侧重的“哈茨 I”“哈茨 II”“哈茨 III”“哈茨 IV”四部分，其目标是在 3 年内将失业人数减少 200 万人，把新工作介绍周期从 33 周缩短到 22 周，把联邦劳动局失业保障支出从 400 亿欧元减少到 130 亿欧元。2003 年开始实施的“哈茨 I”“哈茨 II”改革方案主要是设立个人服务代理机构，为失业者提供就业优惠券，超过 6 个月的失业者可以领取价值 2000 欧元的就业优惠券，并可凭借此券委托私人就业中介帮助他寻找工作，私人就业中介只能在帮助失业者找到工作之后才能获得这笔佣金。实施创建企业许可证和微型工作、小型工作等灵活就业方式促进就业，允许失业者通过建立企业成为自我雇佣者，建立企业的第一年政府将提供每月 600 欧元补助，第三年降至每月 240 欧元，补助总额不超过 14400 欧元。“哈茨 III”改革方案于 2004 年开始实施，改革就业管理体系，使得公共就业服务机构更具商业化运作模式，提升公共就业服务机构运行效率和效果。“哈茨 IV”改革方案从 2005 年开始实施，将原来的失业救济与社会救助合并为“失业金 II”，失业保险参加者失业后可领取原来的失业保险即“失业金 I”，领取时限缩短到最长 12 个月，55 岁以上的失业者为 18 个月。没有资格领取或超过领取时限的失业者领取“失业金 II”，“失业金 II”与失业前收入无关，领取者需要接受严格的家计调查。<sup>⑤</sup>哈茨改革后，德国非全日制工作人数占整个劳动力比例从 2000 年 19.4% 增加到 2011 年的 26.6%，采用弹性工作时间人数占就业人口的比例从 42.0% 上升至 59.5%。失业率从

① 刘燕斌：《面向新世纪的全球就业》，中国劳动社会保障出版社，2000 年，第 30 页。

② 吉尔伯特：《激活就业者——工作导向型政策跨国比较》，中国劳动社会保障出版社，2004 年，第 14 页。

③ 杨伟民：《失业保险》，中国人民大学出版社，2000 年，第 135 页。

④ 吉尔伯特：《激活就业者——工作导向型政策跨国比较》，中国劳动社会保障出版社，2004 年，第 23 页。

⑤ 杨伟国：《德国“哈茨改革”及其绩效评估》，《欧洲研究》2007 年第 3 期。

2005年的10%下降到2006年的9.8%，2011年下降到5.9%。<sup>①</sup>

法国政府于2006年提出了更为激进的“首次雇佣合同法案”。该法案规定雇佣20人以上规模的法国企业，在与26岁以下的青年人签订雇佣合同的最初2年内，可以随时将其解雇而无需说明解雇原因，但作为补偿，被解雇者可以获得企业的违约金，还可以向政府申请460欧元的补助。该法案的主要目的是通过给企业以更大的雇佣自由来鼓励企业增加雇佣人数，进而促进青年人就业。法国青年人则认为法案对青年人就业问题表现出歧视性，并使其经常处于随时被解雇的危险之中，坚决反对“首次雇佣合同法案”。德维尔潘政府则认为该法案虽然有待于完善，但绝不能撤销，由此而引发的大规模学生骚乱与即将来临的政府选举交织在一起，终迫使政府放弃该法案的实施。<sup>②</sup>

除了上述调整失业保障制度、改善就业环境等措施外，积极的就业支持服务具有更加重要的地位。西方福利国家在20世纪80—90年代用于支持就业的社会服务费用总量显著增加，其中目标群体援助费用、就业补助费用、培训费用以及管理费用等也都有较大增长，显示出西方福利国家都将促进就业作为社会保障制度完善的重要目标之一。这无疑具有十分重要的意义，因为，以往人们传统地将社会保障制度作为应对终止就业或者无法就业时社会成员的收入来源，而20世纪80年代以来所实施的积极就业型社会服务项目，则把社会保障制度的功能转变为不仅要保证没有工作时的收入来源，更要保证更多的人能够积极主动通过就业获得收入。

表14 1985—1996年主要西方国家积极劳动力市场分类费用占国内生产总值比例(%)

国家	积极劳动力市场总费用		管理费		培训费		就业补助		目标群体援助	
	1985	1996	1985	1996	1985	1996	1985	1996	1985	1996
瑞典	2.12	2.25	0.25	0.25	0.50	0.51	0.42	0.67	0.94	0.82
德国	0.82	1.43	0.21	0.24	0.20	0.45	0.17	0.40	0.24	0.34
法国	0.66	1.30	0.13	0.15	0.25	0.38	0.06	0.42	0.22	0.34
澳大利亚	0.43	0.84	0.12	0.24	0.03	0.15	0.2	0.31	0.08	0.13
加拿大	0.63	0.58	0.24	0.21	0.23	0.26	0.02	0.07	0.14	0.04
英国	0.73	0.46	0.14	0.20	0.09	0.10	0.22	0.02	0.29	0.15
美国	0.27	0.19	0.07	0.07	0.11	0.04	0.02	0.01	0.06	0.07
日本	0.17	0.13	0.03	0.03	0.03	0.03	0.10	0.06	0.01	0

资料来源：霍斯金斯：《21世纪初的社会保障》，中国劳动社会保障出版社，2004年，第135—136页。

## 六、“新社会风险”下西方福利国家社会保障制度改革举措的评价

以社会保险制度为核心内容的现代社会保障制度在19世纪80年代的西方国家出现以来，已经经历了近140年的发展，西方国家建立现代社会保障制度的主要目的是预防因老年、医疗、

① 丁纯：《未雨绸缪的德国社会保障制度改革》，《当代世界与社会主义》2012年第5期。

② 丁建定：《法国：曾经的雇佣合同法掀波澜》，《中国社会保障》2008年第3期。

失业、工伤与生育等风险引发的收入中断所造成的贫困，并为社会成员的发展和享受提供必要的福利与服务。显然，其所应对的社会风险主要是老年风险、医疗风险、失业风险、工伤风险和生育风险，概括起来说，是为了预防上述 5 种风险所引发的贫困风险，从这一角度来说，以社会保险制度为核心内容的现代社会保障制度的建立，有效地缓解和减轻了上述 5 种风险及其可能引发的贫困风险。第二次世界大战之后，西方国家纷纷建立起以完善的社会保险制度、有效的社会救助制度、充分的社会福利制度、系统的社会服务体系为主要内容的福利国家，为社会成员建立起从收入保障、贫困预防到个人发展与幸福等方面的完善的社会保障，也就是通常所说的“从摇篮到坟墓”的福利国家。

20 世纪末以来，虽然预防和缓解贫困依然是福利国家的重要目标，但是西方国家面临的主要社会风险已经不再是贫困，而是完善的福利国家所引发的新的社会风险，这些新的社会风险的类型与福利国家以前甚至福利国家初期的社会风险类型基本一致，但其性质发生显著变化，老年风险从之前的因老年造成贫困转变为人口老龄化社会与长期护理风险并存，医疗风险从之前的因病致贫转变为健康成本不断提升，失业风险从之前的周期性失业与季节性失业转变为长期性失业与青年失业等，工伤风险从工伤事故转变为残疾人康复与就业，贫困风险从之前的通过社会保障制度预防或者减轻贫困转变为依赖社会保障制度逃避个人责任与就业，此外，还出现单亲家庭增加、离婚率提高等家庭风险，灵活就业人数占劳动力总人数的比例不断提高等劳动力市场风险。这使得西方福利国家在 20 世纪 80 年代以来面临的新问题与之前的社会风险具有显著的不同，是西方福利国家所遭遇的“新社会风险”。

面对这些“新社会风险”，西方福利国家不得不对社会保障制度进行改革，如通过改革养老保险制度与实施护理保险制度并举以应对人口老龄化风险，通过实施从福利到工作理念下的社会福利政策选择以应对福利依赖风险，通过调整保障待遇与完善就业服务协同以应对劳动力市场风险。这些改革措施不只是对社会保障制度的简单改革和调整，而是针对新社会风险、基于新的社会保障理念对社会保障制度进行的内在机制性改革。如果说 20 世纪 70 年代以来西方福利国家改革最初的目标主要是为了减轻政府的社会保障负担，那么 20 世纪 90 年代以来的西方福利国家改革在一定程度上是对已经具有 100 年发展历史的西方社会保障制度的内在机制的改造。

显然，并非简单的“社会保障制度改革”一词即可全面完整地概括 20 世纪 70 年代以来的西方福利国家的社会保障制度改革，这种改革实际上还具有社会保障制度自我发展、自我完善的内涵，这使得 20 世纪 70 年代以来的西方福利国家的社会保障制度改革除了社会保障制度自身“改革”的内涵之外，更具有社会保障制度自我“发展”的内涵，在一定意义上预示着西方福利国家的社会保障制度发展道路的新选择和新阶段。实际上，这一点也已经引起西方社会保障学者的关注，有西方学者将第二次世界大战之后的西方福利国家的发展划分为四个阶段：1945 年后至 20 世纪 70 年代中期的福利国家的建立和扩张阶段；20 世纪 70 年代中期至 90 年代中期的福利国家巩固与紧缩阶段；20 世纪 90 年代中期以后的作为投资的福利国家阶段，即

从福利国家到竞争国家；2010年以来的福利国家新的改革与未来的改革阶段。<sup>①</sup>西方学者的这种划分不仅没有淡化福利国家的产生和发展的意义，也没有弱化福利国家改革的意义与功能，而是更加凸显了西方福利国家的社会保障制度在改革中寻求内在性发展的深刻意义。

# Redefining the Paths of Social Security Systems in Western Welfare States in Response to New Social Risks

Ding Jianding

(School of Sociology/Elder Service Research Center, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** Present-day Western countries are confronting new social risks, notably the challenges posed by population ageing coupled with increased demands for long-term care, persistent long-term unemployment and the prevalence of gig workers, and a rising reliance on social welfare systems as a primary means of livelihood. These new social risks have drawn significant attention from both scholars and policymakers, spurring a myriad of policy recommendations. To address these challenges, Western countries have embarked on comprehensive reforms of their social security systems. These reforms encompass the overhaul of pension schemes and the introduction of long-term care insurance to address concerns related to ageing populations, the restructuring of benefit frameworks and the enhancement of employment service coordination to mitigate vulnerabilities in the labor market, and the promotion of welfare-to-work policies to curtail welfare dependency. These shifts indicate a fundamental ongoing reshaping of the social security landscape in Western welfare states, marking new trajectories in their evolution.

**Key words:** welfare states; new social risks; social security system; reform path; system overhaul

(责任编辑：郑碧亭、郭林)

<sup>①</sup> 郑功成、舒尔茨：《全球社会保障与经济发展关系：回顾与展望》，中国劳动社会保障出版社，2019年，第33页。