



□ 专题：养老政策前沿

“新社会风险”下西方国家养老保障制度体系的再造

丁建定

摘要：当代西方国家养老保障制度面临人口老龄化程度持续加重、长期护理风险压力增大、养老服务需求提质增量等新的社会风险，这些新社会风险与传统老年风险相比具有显著的差别，使西方国家不得不做出新的养老保障政策选择，实施推迟退休年龄等政策应对养老金风险，实施长期护理保险制度应对长期护理风险，完善养老服务体系应对养老服务需求提质增量风险，由此构建起新的养老保障制度体系。这不仅表明西方国家养老保障制度改革具有内在机制性，也表明西方养老保障制度体系进入一个再造时代。

关键词：新社会风险；西方国家；养老保险；长期护理保险；养老服务体系

20 世纪 80 年代以来，西方福利国家的社会基础发生变化，原有工业化社会的社会风险也随之变化，产生了“新社会风险”，包括：首先，原有的“男主外、女主内”的性别分工结构解体，从事有薪工作的女性增加，这对劳动力市场和家庭照顾都带来深刻影响；其次，老龄化程度日益加深，这大大增加了社会的医疗和养老支出，劳龄人口供养老龄人口的代际关系面

作者简介：丁建定，华中科技大学社会学院教授，主要研究方向为社会保障制度、社会福利思想理论。

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）。

临危机；再次，从工业化向后工业化的转变，产业结构变化带来就业结构的变化，低技能劳动力面临更多风险；最后，对福利支出的压缩导致私营服务的扩张，带来了服务利用不平等的风险（泰勒-顾柏，2020：2）。我国在快速发展的过程中，也逐渐面临上述风险，因此，分析西方国家应对新风险的措施，尤其是分析其养老保障改革的措施，对于我国有较强的现实借鉴意义。

一、西方国家养老保障制度面临的“新社会风险”

20世纪中期以后，西方人口发展的主要特点是老龄化趋势明显加快，20世纪60—80年代，西方国家平均寿命增长尤为明显。1965—1985年，加拿大男性人口的平均寿命从68岁提高到72岁，女性从73岁提高到79岁；法国男性平均寿命从68岁提高到71岁，女性从75岁提高到79岁；德国男性平均寿命从67岁提高到71岁，女性从73岁提高到78岁；意大利男性平均寿命从67岁提高到71岁，女性从73岁提高到78岁；英国男性平均寿命从68岁提高到72岁，女性从72岁提高到78岁；美国男性平均寿命从68岁提高到72岁，女性从75岁提高到79岁；日本男性平均寿命从68岁提高到75岁，女性从73岁提高到85岁（郭士征，1996：207）。

人口寿命的延长意味着更多的人在法定退休年龄后的生命余岁将延长。1920—1990年，日本男性人口退休以后存活的时间从6.1年延长到17.2年，丈夫死后妻子平均存活时间从4.2年延长到8.1年，日本老年人的抚养期从5.3年延长到20.3年，增加了3倍。20世纪80年代末，德国男性退休后的生命余岁为13.8岁，女性为17.6岁，美国男性退休后生命余岁为14.9岁，女性为18.6岁，西方主要国家男性退休后的平均余岁为15.2岁，女性退休后的平均余岁为18.6岁（李珍，1998：92）。21世纪以来，西方主要发达国家60岁以上人口生命余岁明显提高。2013年，据联合国发布的《世界人口老龄化报告》显示，2010—2015年，全球60岁以上人口的生命余岁预计达到20岁，其中，较发达地区60岁以上人口生命余岁将延长到23岁（United Nations，2013）。

西方国家老龄人口比例快速增长，人口老龄化趋势也在明显加快。在

过去的30年里,全球较发达地区经历了最广泛、最快速的老龄化。1980—2010年,这些地区60岁以上人口比例从15.5%提高到21.8%(United Nations, 2013)。其中,65岁以上人口比例增长速度尤为显著。1980—2000年,加拿大老年人口比例从9.5%提高到12.8%,法国老年人口比例从14%提高到15.3%,德国老年人口比例从15.5%提高到17.1%,意大利老年人口比例从13.4%提高到15.3%,日本老年人口比例从9.1%提高到15.2%,美国老年人口比例从11.3%提高到12.1%。据预测,到2050年,主要西方国家老年人口的比例将会大大提高,加拿大为21.3%,法国为22.3%,德国为24.5%,意大利为22.6%,日本为22.3%,英国为18.7%,美国为19.3%(郭士征, 1996: 208)。

人口老龄化将对养老保障制度的发展带来一系列问题。首先,人口老龄化使西方国家老年人口赡养率不断提高(见表1)。1950—2050年,全球较发达地区老年人口赡养率呈现直线上升趋势,2013年,该地区老年人口赡养率为25%,到2050年这一比例将可能达到50%^①。根据国际劳工局研究报告,1980年,美国老年人口赡养率为16.9%,日本老年人口赡养率为13.4%,德国老年人口赡养率为23.7%。2000年,美国的这一数据提高到19.0%,德国提高到近24.0%,日本提高到将近25%(国际劳工局, 2001: 165-172)。

表1 主要西方国家65岁及以上年龄人口占15-64岁人口的百分比^②

	2000年	2010年	2020年	2030年	2050年
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

① 数据根据联合国发布的《2013年世界人口老龄化报告》中的老年抚养比计算而得。

② 资料来源:舍尔-阿德龙, 2004: 55。

续前表

	2000年	2010年	2020年	2030年	2050年
英国	24.2	25.8	31.2	38.7	41.2
美国	19.0	20.4	27.6	36.8	38.4

人口老龄化将使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%,英国养老金支出占社会保障支出的44%~45%,德国养老金支出占社会保障支出的50%~53%,法国养老金支出占社会保障支出的42%~45%,意大利养老金支出占社会保障支出的50%~65%,加拿大养老金支出占社会保障支出的30%~33%,澳大利亚养老金支出占社会保障支出的45%~50%(国家统计局国际统计信息中心,1992:108-109)。主要西方国家养老金占国内生产总值的比例也不断提高,1990—2009年,澳大利亚从3.0%提高到3.5%,加拿大从4.2%提高到4.5%,德国从9.7%提高到11.3%,日本从4.8%提高到10.2%,瑞典从7.7%提高到8.2%,英国从4.8%提高到6.2%,美国从6.1%提高到6.8%,整个经济合作与发展组织成员国平均养老金占国内生产总值的比例也将从6.1%提高到7.8%(OECD,2013)。

人口老龄化还将导致养老金缴费率不断增长。1994—2004年,加拿大养老金缴费率从5.2%提高到9.9%,德国从19.2%提高到19.5%,法国从21.5%提高到24.0%,意大利从28.3%提高到32.7%(穆怀忠,2007:181)。根据预测,2000—2040年,加拿大15~54岁人口的养老金缴费增长指数从103提高到145,德国从106提高到154,瑞典从95提高到122,英国从93提高到111,荷兰从115提高到154。在美国,据较为乐观的预测,1995—2060年,与老年福利直接相关的支出将占可征税工资额的14.84%,而更悲观的预测则为27.89%,中性的预测为20.17%。根据美国官方社会保障部门的推算,1990—2060年,美国社会保障税率只有在从13%提高到25.2%的情况下,才可以满足老年、遗属与残疾人年金和住院保险津贴支付的需要(罗伯逊,1995:59)。根据日本政府在1994年对年金制度财政状况进行的评估显示,如果开始领取养老金的年龄为60岁,若要维持目前的养老金水平,被保险人所缴纳的保险费率必须从现在的14%提高到2025年的34.8%,如果领取养老金的年龄提高到65岁,被保险人缴纳的保险费率至少也应为29.6%(魏大名,1997:69-104)。

二、实施延迟退休年龄政策以应对养老保险制度风险

养老保险制度是西方国家社会保险制度的重要内容，养老保险制度所面临的新社会风险构成西方社会保险制度所面临的主要社会风险。为了应对人口老龄化给养老保险制度带来的新风险，西方国家采取了一系列养老保险制度改革措施，例如降低养老金的替代率，提高养老保险的缴费率，实施多层次、多支柱的养老保险制度，推进养老保险私营化、市场化等。这些改革措施对于缓解西方国家养老保险制度的压力具有一定的影响，但其影响并不显著。20世纪90年代以来，西方国家为了更加有效地应对人口老龄化对养老保险制度形成的压力，开始推行更加具有系统性和内在机制性的改革措施，包括延迟退休年龄政策等。延迟退休年龄能够促使劳动者延长缴费年限，履行更多的个人责任。几乎所有西方国家都推行了延迟退休年龄的政策，其主要特征都是将延迟了的退休年龄与缴费资格年限、领取养老金的法定资格年龄以及养老金待遇紧密结合起来。

根据英国1992年的社会保障法规定，领取国家基本养老金的年龄资格为男性65岁，女性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（见表2），才能在其达到法定年龄时，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2 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^①

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及以上	36及以上

^① 资料来源：Black，1995：52。

从1994年起,法国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(米尔丝,2003:197-198)。

自2003年开始,美国逐渐将退休年龄从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(见表3)。

表3 美国退休年龄变化与养老金标准变化^①

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

①资料来源:邓大松,1998:256。

日本政府不仅延迟退休年龄，还实施部分养老金制度以更好地应对人口老龄化。从1999年起，女性退休年龄从58岁推迟到60岁。同时，每个人都可以工作到65岁，领取养老金的资格年龄为60岁，60~64岁仍然工作者可以领取部分养老金（part-time pension），65岁时方可领取正常养老金，企业如雇佣60~64岁人员，政府可以提供25%的工资补贴（吕学静，2000：60-61）。

根据国际劳工组织社会保护监测收集的数据显示，2010—2020年，世界各国政府采取了291项措施以提升养老金制度支出合理化程度并调整其收入情况，以促进养老金制度特别是缴费型制度的经济可持续性（见表4）。在这些措施中，有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，还有一些措施旨在延长获得资格所需的缴费期限或收紧资格标准（国际劳工组织，2022：130-131）。

表4 2010—2020年政府宣布的养老金改革措施（紧缩型）^①

类型	支出合理化和收入调整的措施	措施数量（项）
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
	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

^① 资料来源：国际劳工组织，2022：130-131。

续前表

类型	支出合理化和收入调整的措施	措施数量(项)
	改革指数化方法	20
	合理控制制度待遇	1
	小计	76
	提高缴费率	41
	提高缴费上限	4
调整缴费	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
	总计	291

西方国家延迟退休年龄政策的实施实际上是希望建立一种比较完善的养老保险制度内在责任机制,包括工作年限、养老保险缴费资格年限、养老保险缴费率、法定领取养老金的资格年龄、退休年龄、养老金待遇计算标准和养老金替代率这些必不可少的要素以及各要素之间的有机协调,从而使得延迟退休年龄所引发的工作年限延长机制性地转化为养老保险缴费资格年限的延长,进而将延迟退休年龄政策融入整个养老保险制度运行机制之中。因此,延迟退休年龄政策实际上是西方国家进一步调整和完善其养老保险制度的内在机制(丁建定、田子俊,2015)。

三、建立和实施长期护理保险制度以应对老年护理风险

养老保险制度是西方养老保障制度的核心,其主要应对的是民众在生活中因老年而带来的收入中断或者减少所导致的贫困风险,其主要功能是保障老年人的基本生活来源。老年人的养老需求既需要基本生活来源的保障,也需要基本生活照料和服务的保障,而且随着养老保险制度、健康保险制度等的实施,人口寿命延长成为基本趋势,人口老龄化成为社会发展趋势,老年长期护理势必成为老年生活的必然和基本需要,这使得长期护

理成为继老年贫困风险之外的另一种老年风险。这种风险既与收入风险有关，也具有独立性，从而使其更具有复杂性。认同老年长期护理风险具有独立性的西方国家，建立起了独立于养老保险制度之外的老年长期护理保险制度，而不认同老年长期护理风险具有独立性的西方国家，往往通过养老服务体系的不断完善来更好地应对老年人对长期护理与基本生活服务的需求。仅将长期护理风险视为老年群体所面临的一种风险的西方国家实施老年长期护理保险制度，将其视为社会成员共同面临的风险的西方国家则建立了长期护理保险制度（丁建定，2020）。简言之，长期护理保险制度的建立和实施成为西方国家应对长期护理风险的制度创新。

德国在1994年颁布了《长期护理保险法》，并于1995年1月正式开始实施，这项独立的法定长期照护保险制度成为该国社会保障体系中的第五大支柱（Rothgang, 2010）。德国长期照护保险制度依据“与医疗保险同步”的原则，它要求凡是参与医疗保险制度的人也必须参加法定长期护理保险，包括雇员、职员、失业金领取者、社会救济领取者、退休人员、学生等都被纳入法定长期护理保险范围内，家庭成员如孩子可以跟随家庭内主要参保人免费参加长期护理保险，夫妻双方中收入较低的一方也可以免费跟随家庭主要参保人参加法定长期护理保险，其他未被包含在法定护理保险里的居民也必须参加私人护理保险（Bäcker et al, 2000）。保险公司虽然具有营利性质，但是不能以高风险或身体健康状况不佳等原因拒绝申请人的参保需求，保险公司亦有责任有义务为他们提供所需的商业性长期护理保险产品并保持与社会长期护理保险相当水平的待遇给付（郝君富、李心愉，2014）。除了上述两种类型的长期护理保险参保人群之外，德国政府为约占全国人口2%左右的军人等特殊公职人员提供照护服务安排并全额承担照护费用。长期护理保险提供的服务形式主要为居家护理、机构护理。在居家护理中，长期护理服务框架涵盖了广泛多样的待遇给付形式：现金福利（购买或支付非正式照护）、实物福利（专业护理人士或机构提供支持性服务）以及混合福利（现金+实物）。被护理者可以自由选择其中的任何一种（刘涛，2016）。

德国长期护理保险制度在2008年进行的一次最重要的改革就是颁布《长期护理保险结构改善法》，护理需求的调整、护理假的实施是改革的重点，存在护理需求的情况被重新界定为当人们的独立性、竞争性因身体机能受

损而需要他人协助。这种护理需求必须是长期的，时间至少要达6个月（Murakawa & Yasumura, 2011）。此后，2015年的《长期护理加强法案（第一版）》、2016年的《长期护理加强法案（第二版）》、2017年的《长期护理加强法案（第三版）》主要调整长期护理中的权责关系。自2015年开始，德国长期护理保险缴费率提高0.3%，有子女者为2.35%，年满23周岁且无子女者为2.6%，并加强地方市政当局对长期护理保险制度的参与（Curry et al, 2019），以期建立缴费比例和基金用途中的政府、雇主、雇员多元主体共担责任。

日本于2000年颁布的《长期介护保险法》规定，“当老年人因疾病而处于介护状态时，有权接受介护功能培训、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”。长期介护保险规定，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，其目的在于减轻因医疗费用及住院比例增加等现象所导致的财政负担过重的问题，其中“护理预防”以及“居家护理”都是重要因素（周加艳、沈勤，2017）。长期介护保险法改变了由政府直接提供服务的单一供给模式，强调基层政府的长期照护责任，改变了传统的老年人长期照护的中央集权主义，调整了老年人福利制度和老年保健制度的关系，使得老年人能够根据自己的需要选择保健、医疗、福利相结合的综合服务。这一法案标志着长期介护保险制度的正式建立，也是日本老年人长期介护政策的重要转折。

此后，日本政府不断发展和完善长期介护保险制度。2005年，厚生劳动省通过了《有关部分修改介护保险等的法案》，对被保险人提供介护预防服务，实施地方全面型支援中心以及介护预防等事业，从而加强疾病预防体系建设（厚生劳动省，2008）。2008年的改革主要是完善介护业务管理，对介护机构进行现场调查，完善介护机构逃避处罚的对策（厚生劳动省，2008）。2011年的改革则主要包括新增24小时定期巡回随时对型服务，引入介护预防，积极引进介护服务人才。2014年的改革旨在“构建社区综合护理体系”以及“费用负担公平化”，加强医疗和介护的结合，为出现早期痴呆症状的老年患者组建援助队伍，削减预防给付，护理级别3级以上者才能入住特别养护老人院，减轻第一类被保险人中低收入者的保险负担。2017年的介护保险制度改革主要是发挥保险人的作用，重视老年人的自理

援助，以防老年人介护重度化，创办介护医疗院，创设老年介护服务与残疾儿童福利服务相结合的共同服务，第二类被保险人缴费由按参保人数比例征收改为按总工资比例征收。

虽然并非所有西方国家都像德国和日本那样建立起独立于养老保险制度之外的长期护理保险制度，但德国和日本长期护理保险制度的建立，不仅意味着这两个国家养老保障制度体系的发展与创新，更是对全球社会保险制度内涵的拓展，促使包括西方国家在内的世界许多国家全面、系统地重新审视老年护理风险的属性，采取更加有效的措施加以应对。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以社会保险制度项目形式覆盖长期照护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（Campbell & Ikegami, 2000）。

四、完善养老服务体系以应对服务需求 提质增量风险

养老保险制度的建立在一定程度上解决了老年基本生活来源风险，但是老年生活的重要需求之一是服务需求，尤其是失能、半失能老人的服务需求更加急迫。显然，养老保险不能应对老年人的全部生活风险，长期护理保险制度也并非在每一个西方国家都普遍建立起来，于是完善养老服务体系就变得越发重要。养老保险制度主要是提供老年人需要的资源和条件，养老服务体系则主要是利用相关养老资源实现需求者满足的途径，其根本功能是使养老保障资源功能化并使其功能最大化（丁建定，2019）。因此，当代西方国家将完善养老服务体系作为构建新的养老保障制度的重要内容，其主要政策措施主要包括以下几个重要方面。

倡导多样化的照护方式。虽然每个国家受制于福利体制、福利理念等因素，各自具有独特的照护特征，但总的来说，养老服务内容的发展是一个不断完善、逐渐覆盖医疗康复和日常护理的过程，同时根据服务需求者的失能等级匹配不同的照护内容。而多元化的养老服务内容必然对应多样化的服务方式，在人口老龄化背景的推动下，服务需求者数量的攀升导致家庭养老服务负担加重，机构服务需求加大造成政府财政投入压力增大，

寻求家庭服务和机构服务之间的有效平衡就成为弥合传统服务方式与新兴服务需求之间张力的一种需要。纵观德国、英国、日本及美国的养老服务实践可以发现,这种有效平衡也是四国的一致选择,即促进多种养老服务的相互支持,某种服务方式并不能脱离其他方式单独存在,例如机构服务只是特定的老年人以及在特定的阶段才需要的服务,机构服务往往切断被照顾者与其所熟悉的社区及亲属的联系,非正规化与家庭化老年服务也不能全部取代机构所提供的老年服务。因此,机构化、非正规化、家庭化乃至市场化老年服务等多种方式需要共存并相互支持,针对不同老年人在不同阶段的不同需求,提供合理和效能最大化的老年服务方式,才是养老服务体系完善的根本选择(丁建定、倪赤丹,2021)。

完善养老服务支持性政策。养老服务体系中的每个政策环节都必须在合理的运行规则和监管规则下协调一致地提供养老服务。其中,政府的主体地位是养老服务供给的制度保障,筹资机制是养老服务得以良好运行的基础保障,偿付机制是养老服务的物质要素,而人力资源支持是养老服务得以持续发展的基本依托。维护养老服务市场的供需平衡,离不开对服务供给者的激励,因此,建立适合国情的费用筹资机制,在确保政府责任的基础上,企业缴费、个人负担成为筹资构成的必要部分,平衡各要素达到高效和公平的稳定状态,促进制度运行时资金收支及提供方式的合理化。建立更具效应的费用偿付机制,努力克服养老服务的逆再分配效应,促进社会资源通过养老服务费用支付与待遇补偿进行横向调节,在再分配过程中体现“社会公正”理念。实施更具有功能性的人力资源配置,以满足老年人的持续服务需求为发展目标,通过引入公私合作机制,整合家庭、社区和机构等不同类型的人力资源配置,充分调动各方的主体积极性和责任感,促进养老服务人力资源的合理配置。重视对养老服务供给者的有效政策支持,通过多种类型的养老服务报酬给付方式,加大服务津贴给付力度,加强养老服务就业市场的规范性,以认可和保护养老服务供给者的服务价值(李薇、丁启,2021)。

重视养老服务需求的评估。需求评估是现代福利实施的基本途径之一,其目的是准确判断资源投向并选择可以采用的策略,它是获得服务类别、数量及确定服务费用的鉴别工具,更是获得照护补贴的依据。养老服务需求评估旨在筛选出真正需要服务的人群,确定养老服务的重点对象。

大部分接受服务的人群都是在较长时间内患有慢性疾病、认知障碍或功能损伤的人，这部分人群长期处于失能与半失能状态，生活质量较差，是养老服务的重点对象，理应享受更多的服务，以保证养老服务供给的公平性。尽管现在各个国家使用的评估工具不同，且每种评估工具都有其利弊，但针对养老服务需求的评估主要集中在申请人的身体和精神健康方面，按照既定评估流程进行评估，专业的医护人员根据申请人的基本情况来明确养老服务等级，进而分配照护资源，补贴服务费用，合理确定服务对象及其所需的不同的服务内容（丁建定、贺梦阳，2022）。

着力增强养老服务质量。重视服务质量是养老服务得以持续有效运行的必要保证，以照护需求者为核心，以服务递送为重点，以服务效果为目标，才能真正维持并改善体弱多病的老年人身体机能和健康状况，保障他们平等地享有养老服务。在规划服务政策、分配服务资源时，德国、英国、日本及美国充分利用社区的平台作用，将社区作为政策落地、资源下沉的主要实现途径；从服务需求的表达、个人服务计划的制定、服务项目的实施到使用者对服务项目的使用，除了服务供给方与服务使用者的直接参与外，家庭作为另一个参与方也同样参与了每一个环节，在整个过程中承担起辅助与支撑的重要作用。在审视服务供给效果和进行服务质量监督时，有的国家强调使用者的话语权和参与度，这不仅有助于政府监督责任的部分转移，减轻行政事务负担，还有助于政府获得相对全面、立体的反馈结果，真正实现以人为本的制度目标。有的国家呈现出鲜明的中央政府主导性，依靠中央政府政治权威引导各个地方、组织、机构进行具体评估修正，从而实现对服务质量的把控与提升。

推行一定程度的私营化与市场化。私营化、市场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的领域。各国社会服务市场化改革存在显著的差别，此类改革措施试图通过养老服务私营化、市场化来改变传统的单一国家化。需要特别提出的是，养老服务私营化与市场化的初衷并非仅仅为了降低养老服务的财政支出，更重要的初衷是提供多样化的服务，更好地满足老年人的个性化服务需求。这种养老服务私营化与市场化因各个国家的国情不同而呈现出不同的特点（见表5），但总的来说是为了更好地提供质量优良、价格合理的养老服务。

表5 瑞典、英国、澳大利亚养老服务市场化的不同特点^①

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

综上所述, 当代西方国家人口老龄化所引发的养老金支出风险、长期护理需求风险以及多种养老服务需求风险构成西方国家养老保障制度所面临的新社会风险。这些新社会风险使得主要应对传统老年贫困风险的传统养老保障制度无能为力, 西方国家必须针对已经发生变化了的老年风险, 对传统养老保障制度进行机制性改革, 推行延迟退休年龄政策等更加体现责权均衡的改革举措完善养老保险制度, 实施长期护理保险制度推进养老保障制度创新, 倡导服务方式多样化和养老服务支持性政策来完善养老服务体系, 从而构建起适应新社会风险的养老保障制度体系, 这不只是对西方国家传统养老保障制度的简单改革, 而是一种内在机制性的改革, 是西方国家养老保障制度体系的再造。

参考文献:

邓大松, 1999, 《美国社会保障制度研究》, 武汉: 武汉大学出版社。

^① 资料来源: 钟慧澜、章晓懿, 2016。

- 丁建定, 2019,《论中国养老保障制度与服务整合——基于“四力协调”的分析框架》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- , 2020,《建设长护险制度应明确的两大风险属性》,《中国医疗保险》第2期。
- 丁建定、贺梦阳, 2022,《当代西方国家老年照护服务的典型特征》,《杭州师范大学学报(社会科学版)》第2期。
- 丁建定、倪赤丹, 2021,《试论当代西方国家老年照护服务的新趋势》,《学术研究》第11期。
- 丁建定、田子俊, 2015,《延迟退休年龄政策的目标选择与机制构建——基于发达国家典型实践经验的研究》,《社会保障研究》第1期。
- 郭士征, 1996,《社会保障——基本理论与国际比较》,上海:上海财经大学出版社。
- 国际劳工局, 2001,《2000年世界劳动报告:变化世界中的收入保障和社会保护》,中华人民共和国劳动和社会保障部国际劳工与信息研究所译,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 国际劳工组织, 2022,《世界社会保障报告(2020—2022):处于十字路口的社会保障——追求更加美好的未来》,华颖等译校,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 国家统计局国际统计信息中心, 1992,《世界主要国家和地区社会发展比较统计资料(1991)》,北京:中国统计出版社。
- 郝君富、李心愉, 2014,《德国长期护理保险:制度设计、经济影响与启示》,《人口学刊》第2期。
- 李薇、丁启, 2021,《西方国家非正式老年照护服务的支持性政策实践》,《社会保障研究》第3期。
- 李珍, 1998,《社会保障制度与经济发展》,武汉:武汉大学出版社。
- 刘涛, 2016,《福利多元主义视角下的德国长期照护保险制度研究》,《公共行政评论》第4期。
- 罗伯逊, 1995,《美国的社会保障》,金勇进等译,北京:中国人民大学出版社。
- 吕学静, 2000,《日本社会保障制度》,北京:经济管理出版社。
- 米尔丝、卡特琳, 2003,《社会保障经济学》,郑秉文译,北京:法律出版社。
- 穆怀申, 2007,《社会保障国际比较》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 舍尔-阿德龙, 谢尼亚, 2004,《建立社会保障——私有化的挑战》,王发运译,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 泰勒-顾柏, 彼得, 2010,《新风险·新福利:欧洲福利国家的转变》,马继森译,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 魏大名, 1997,《日本医疗及社会保障制度》,上海:上海远东出版社。
- 钟慧澜、章晓懿, 2016,《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》第5期。
- 周加艳、沈勤, 2017,《日本长期护理保险2005—2017年改革述评与启示》,《社会保障研究》第4期。

- 厚生劳动省, 2008, 《2008年度介護保険法改正》, https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/gaiyo/k2008_02.html, 最后访问日期: 2023年8月18日。
- Bäcker, Gerhard, Reinhard Bispinck, Klaus Hofemann & Gerhard Naegele. 2000. *Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag-für Sozialwissenschaften.
- Black, David. 1995. *Pension Scheme and Pension Fund in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, C. John & Naoki Ikegami. 2000. "Long-term Care Insurance Comes to Japan." *Health Affairs* 19(3).
- Curry, Natasha, Laura Schlepper & Nina Hemmings. 2019. "What Can England Learn from the Long-term Care System in Germany?" <https://www.nuffieldtrust.org.uk/sites/default/files/2019-09/lhci-germany-summary-br1924-5-rgb.pdf>.
- Murakawa, Hirokazu & Kaori Yasumura. 2011. "Reforms of Elderly Long-term Care Insurance System in Germany and Japan: Focused on the Development of Community Services for the Elderly with Consulting and Support Functions." *Journal of Social Policy and Social Work* (15).
- OECD. 2013. "Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators." http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363.
- Rothgang, Heinz. 2010. "Social Insurance for Long-term Care: An evaluation of the German Model." *Social Policy and Administration* 44(4).
- United Nations. 2013. "World Population Ageing 2013." <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/WorldPopulationAgeing2013.shtml>.

The Reengineering of the Old-aged Security System in Western Countries under the "New Social Risk"

Ding Jianding

Abstract: The old-aged security system in contemporary western countries is facing new social risks, such as the increasing degree of population aging, the pressure of long-term care risks, and the increasing quality and increase of the demand for elderly care services. These new social risks are significantly different from the traditional old-age risks. The western countries will have to

make new choices of the social security policy, such as postponing the retirement age policies to cope with pension risks, implementing a long-term care insurance system to deal with long-term care risks, improving the elderly care service system to cope with the incremental risk of good quality of elderly care services. These build a new old-age security system. These not only show that the reform of the pension security system in western countries has an internal mechanism, but also means that their pension security system have entered a new era.

Keywords: new social risk; western countries; endowment insurance; long-term care insurance; pension service system

(责任编辑：房莉杰)