

中国社会保障理论研究园地  
世界社会保障学术交流平台

# 社会保障研究

Social Security Studies

2010年第1期（总第11期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心  
中国劳动社会保障出版社

中国社会保障理论研究园地  
世界社会保障学术交流平台

国家985工程支持建设

# 社会保障研究

## Social Security Studies

2010年第1期（总第11期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心  
中国劳动社会保障出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

社会保障研究. 2010 年. 第 1 期: 总第 11 期/郑功成主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010

ISBN 978-7-5045-8659-9

I. ①社… II. ①郑… III. ①社会保障-文集 IV. ①C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 160252 号

**中国劳动社会保障出版社出版发行**

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

北京金明盛印刷有限公司印刷装订 新华书店经销  
787 毫米×1092 毫米 16 开本 12.75 印张 285 千字  
2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

读者服务部电话: 010 - 64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010 - 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

**版权专有 侵权必究**

**举报电话: 010 - 64954652**

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010 - 80497374

# 目 录

|                                                 |  |
|-------------------------------------------------|--|
| 北欧福利国家遭遇全球化：从普遍主义到私有化和非正式化 … [芬] 安内莉·安托宁( 1 )   |  |
| 论斯堪的纳维亚福利模式及对东亚的启示 …………… [韩] 彼得·亚伯拉罕森( 16 )     |  |
| 社会资本和福祉：老年健康政策 …………… [日] 近藤克则( 28 )             |  |
| 18 个 OECD 国家的养老金改革：路径依赖还是路径突破………… [韩] 崔荣骏( 34 ) |  |
| 就业和家庭结构变革下的养老金改革 …………… [日] 一圆光弥( 48 )           |  |
| 中国社会保障体系的科学架构研究…………… 褚福灵( 59 )                  |  |
| 作为国家基本制度之一的社会保障                                 |  |
| ——当前中国社会保障制度的理论与模式倾向…………… 刘冬梅( 72 )             |  |
| 基于社区的城市贫困治理问题研究                                 |  |
| ——以 XM 市 ZH 街道为分析个案…………… 丁煜 李琴( 82 )            |  |
| 社会救助就业福利政策研究…………… 肖萌 梁祖彬( 96 )                  |  |
| 福利权与福利制度…………… 谢琼( 109 )                         |  |
| 社会保险权：一项初步的研究述评…………… 李志明( 130 )                 |  |
| 财政分权、转移支付与地方政府养老保险逃费治理的激励…………… 彭宅文( 138 )       |  |
| 农村反贫困战略转向研究                                     |  |
| ——从单一开发式扶贫向综合反贫困转变…………… 董晓波( 151 )              |  |

## 学术信息

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| 中国社会保障 30 人论坛专题 …………… ( 180 ) |  |
|-------------------------------|--|

# Contents

|                                                                                                                                                    |                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| A Nordic welfare state meets globalization: from universalism toward privatization<br>and informalization .....                                    | <i>Anneli Anttonen</i> ( 1 )             |
| Scandinavian Model of Welfare: Lessons to be Learned for East Asia?<br>.....                                                                       | <i>Peter Abrahamson</i> ( 16 )           |
| Social capital and well-being—Policy for healthy aging .....                                                                                       | <i>Katsunori KONDO</i> ( 28 )            |
| Transforming pension regimes in 18 OECD countries: path-dependent or<br>path-breaking? .....                                                       | <i>Choi: Young Jun</i> ( 34 )            |
| Pension Reform in Changing Employment and Family structure<br>.....                                                                                | <i>Mitsuya ICHIEN</i> ( 48 )             |
| Research of Scientific Frame of China Social Security System .....                                                                                 | <i>Chu Fuling</i> ( 59 )                 |
| Social security system, as the fundamental system of the state—Theory basis,<br>models and trends of current social security system in China ..... | <i>Liu Dongmei</i> ( 72 )                |
| The Governance of Urban Poverty Based on Community: A Case Study of<br>ZH Street, Xiamen .....                                                     | <i>Ding Yu, Li Qin</i> ( 82 )            |
| A Study of Workfare Policy in China .....                                                                                                          | <i>Xiao Meng, Leung J. B. Joe</i> ( 96 ) |
| Welfare right and welfare system .....                                                                                                             | <i>Xie Qiong</i> ( 109 )                 |
| The Right to Social Insurance: A Preliminary Research Commentary ...                                                                               | <i>Li Zhiming</i> ( 130 )                |
| Fiscal Decentralization, Transfer Payment and the Incentive of Local Governments’<br>Regulation of Pension Contribution Evasion in China .....     | <i>Peng Zhaiwen</i> ( 138 )              |
| A Study of the Rural Anti-Poverty Strategy Steering: From a single change to<br>the comprehensive anti-poverty .....                               | <i>Dong Xiaobo</i> ( 151 )               |
| Special topics of 30 people forum on China social security .....                                                                                   | ( 180 )                                  |

# 北欧福利国家遭遇全球化： 从普遍主义到私有化和非正式化

[芬兰] 安内莉·安托宁

**【摘要】** 工业化向后工业化的变迁，从根本上改变了西方福利国家的社会政策安排。福利国家意味着更宽泛的社会保护，增长的消费，家庭津贴，强大的工会，更佳的公共服务以及能够控制国家经济的国家机制。Berman 曾提出口号，后工业社会展现的是“所有固定的东西都烟消云散”的社会景象。特别地，国家不再（或不愿）保护公民不陷入新的社会风险。本文中，我们旨在通过经济全球化以及人口老龄化，研究后工业社会的变迁。由于经济社会变迁的深化，基于普遍主义原则的北欧福利国家模式难以延续。

**【关键词】** 北欧福利国家 全球化 普遍主义 私有化 非正式化

---

## 引 言

工业化向后工业化的变迁，从根本上改变了西方福利国家的社会政策安排。福利国家意味着更宽泛的社会保护，增长的消费，家庭津贴，强大的工会，更佳的公共服务以及能够控制国家经济的国家机制。Berman 曾提出口号，后工业社会展现的是“所有固定的东西都烟消云散”的社会景象。特别地，国家不再（或不愿）保护公民不陷入新的社会风险。本文中，我们旨在通过经济全球化以及人口老龄化，研究后工业社会的变迁。由于经济社会变迁的深化，基于普遍主义原则的北欧福利国家模式难以延续。

全球化对福利国家发展的影响并不清晰。我们至今不清楚全球化在多大程度上影响了社会政策体制或改变了福利国家模式。我们甚至可能想象全球化将促使不同福利模式统一，促进不同福利模式更紧密融合。但事实正相反，全球化对欧洲和亚洲产生的影响截然不同。本文中，我们将研究北欧福利模式与全球化引发的变化之间的联系，研究集中于芬兰的视角。我们的研究重点是社会服务的提供。

北欧福利国家模式的发展离不开强大的国家以及通过国家民主发展而建立起来的信任。

---

作者安内莉·安托宁，芬兰坦佩雷大学社会研究系教授；翻译陈娜，中国人民大学中国社会保障研究中心博士研究生。

随着国际市场的力量加紧其对民族国家的掌握,将这些国家带入永久财政和经济危机的深渊;基于公共财政的福利国家模式没有未来,成为一种共识。20世纪90年代,一系列研究都在论述北欧福利国家成为全球化的受害者(Linbeck, 1997)。

时至今日,这些评论已经过时。面对全球化,北欧国家依然繁荣;而北欧福利国家模式在国际论坛和评论中重新兴盛。芬兰在北欧国家中似乎是个例外,因此我们的分析结果并不必然适用于我们的北欧邻国。尽管如此,对芬兰的研究可以为北欧福利国家模式的理论、政策研究提供大量的新信息。

尽管我们一直强调北欧国家以及福利模式之间的差异,但他们之间仍有众多相似之处。国际比较(Anttonen, Baldock & Sipilä, 2003; Rostgaard & Fridberg, 1998)发现,与其他国家相比,北欧福利国家均提供高水平公共服务。相应地,北欧福利国家不仅仅是“社会保险国家”,而在更大程度上是“社会服务国家”或“看护国家”(Caring State)(Anttonen, 1997)。

当描述北欧福利国家模式时,服务提供中隐藏的普遍主义原则常常被提及(Anttonen 2002; Esping-Andersen, 1990; Kautto et al., 1999; Kuhnle, 2000)。对于普遍主义原则为何发展的解释集中于以下几方面:社会民主、基督教、平均地权论、妇女运动的力量、文化趋同以及对国家的高公共支持率(Anttonen & Sipilä, 2000)。

普遍主义是一个多维概念(Sainsbury, 1996: 18-19)。首先,它指的是对全体公民提供福利及服务的保证。第二,它指的是对全国范围的公民提供统一形式的福利。第三,普遍主义暗指大多数公民在其需要时确实依靠和使用这些福利。第四,普遍主义包含一种理念,即公民的福利权利受到法律保护。总之,抛开税收支持,普遍主义很难实现。

在服务提供方面,普遍主义包括对服务覆盖全体公民以及服务实施的标准统一两方面意义,例如,保证每个公民都受到平等对待并且无人能获得特殊照顾。这样,普遍主义包含福利、服务的覆盖全面性(服务对象)以及福利、服务内容(供给内容)两方面的含义。如果每个人都被纳入相同的体系并接受同样的福利、服务,那么这样的普遍主义就被认为是强的。这些福利通常由社会服务专业人士根据需求而设定,例如,他们必须确定每个具体案例所涉及的福利范围能否获批。很重要的是,在北欧国家,福利提供的实施职责归属于独立的地方政府。

普遍主义最强的表现形式存在于学校体系、日间看护体系以及基本社会保障领域。在养老服务中,除了丹麦的所有北欧国家都被视为普遍主义的实例(Anttonen & Sointu, 2006)。芬兰模式是一种较弱的普遍主义实例(Kröger, Anttonen & Sipilä, 2003)。因为老年人口不是社会投资的最主要对象,关于老年人的社会政策倾向于私有化和非正式化。国家对老年人及其看护者的财务、人力资源的有效利用都有浓厚的兴趣。

在北欧国家,公众对普遍主义项目的支持是强烈且稳定的。Rothstein (2000; Kumlin & Rothstein, 2003)认为这种支持是基于信任、互惠主义、团结一致等价值观。在社会政策中,与选择主义相反,普遍主义似乎强化社会的信任感。尽管如此,我们也主张信任感是社会政策中普遍主义发展的前提。因此,普遍主义与信任天然相关。

在过去的20多年中,许多欧洲福利国家采纳了Pierson (2001)提出的“福利国家的新

政治”。新福利政治引发了社会服务、福利的削减 (Julkunen, 2001)。Bonoli 等 (2000) 将福利削减政策的原因归咎于全球化, 国家 (或阶级) 团结的弱化以及新自由主义。一些学者也强调西方福利国家确实发生了改革与调整 (Goldberg & Rosenthal, 2002; Kuhnle, 2000)。

Eitrheim 和 Kuhnle (2000: 54) 全面评述 20 世纪 90 年代北欧福利政策的变革。一方面, 他们总结, 由于降低福利水平、缩短福利提供周期、紧缩资格条件等多种措施, 与过往相比北欧福利国家不再那么慷慨。另一方面, 他们强调普遍主义仍然是北欧福利政策的主导原则。当评价北欧社会服务的提供时, 主要有以下几方面的趋势: 看护的非正式化 (Rostgaard 2004; Szebehely 2003), 公共看护服务的管理和提供的私有化 (Szebehely, 2004), 以及服务提供的自由市场化、公司化和企业家制 (Trydegard, 2003)。并且, 特别是在老年看护领域, 选择主义的原则和方法测试立足更深。相反地, 在儿童看护、残障认识服务等领域, 普遍主义却逐步增强。因此, 有一系列的趋势需要进一步识别。

### 全球化对福利政治的影响

许多因素都是国家去实践福利政治的动因。集体运动持续的原因包括雇佣劳动的内在风险、劳动力的使用效率、推动民主的政治斗争以及文化价值的共享。在民族国家抬头的时期, 这些运动的驱动力量慢慢转变为国家。那么, 经济驱动的欧洲国家在实践福利政治时, 希望达到什么目标呢? 答案可以归纳为以下三条:

国家通过防止社会风险的发生以及相应的社会经济后果来减轻社会风险。

国家通过支持和提升民众的教育和发展投资于民众 (人力及社会资源)。

国家通过防止边缘化或歧视促进社会团结。

国家将福利政治当作限制、改革、投资以及支持公众的手段, 其主旨在于促进和维系个人能力, 以期个人积极参与劳动并成为有效率的社会劳动成员。这些手段的实施造成对个人参与者不能或不愿面对的众多长期的挑战。现在的问题是国家是否能够面对这些挑战。

在过去的几十年, 金融资本以及生产物品基本上释放国内及国际的约束。金融资本的快速流动将强约束的国家排斥在外。国际流动的劳动者可以选择国家和地区以防止收入的再分配 (Kaufmann, 2000)。为刺激国际资本的投资, 相较于劳动收入, 北欧国家最近逐渐减轻对资本收入的税收 (Ganghof, 2005)。

实施福利政治的国家也不可避免地遇到其他问题。全球化通过强调经济差异侵蚀福利政治的基础, 这进一步加剧了社会平等的负担; 全球化还通过降低公众信心侵蚀福利政治的基础, 这使得寻找政治解决途径日益困难。近几年, 许多原因造成公民团结以及公民对国家保护其权利的信心降低。今天, 越来越少的公民参加工会或其他保护其自身权利的团体。今天的工人不再仅仅把自己当做工人的, 而把自己当做消费者、纳税者、受益者以及所有者。在 20 世纪 90 年代, 芬兰的收入差距急速加剧也是另一个因素: 富人不再依赖国家提供的普遍福利, 转而寻找其他保障和福利 (Taimio, 2007)。移民也冲淡了人们将国家视为团结和稳定力量的信心, 因为许多移民来自只能依靠家庭支持的国家。

福利政治的主要目标在于运用政治手段干预公民与市场的关系。就其本身而论, 市场和

政治的新关系动摇了福利政治的基础。尽管如此, 我们不应该夸大目前变化的影响或程度。国家对国民经济、贸易以及劳动力中的精英等控制的削弱并没有引起福利政治的崩溃, 进一步地说, 也没有引起中产阶级社会的崩溃。公众民意测验发现北欧国家中公民对福利政治的支持率仍然很高。民主仍然受到珍视, 截至目前, 没有什么能够挑战国家作为生产者和保护者的角色。抛开国家, 没有什么能保证秩序、安全、保障以及基本医疗。

国家的社会支出仍然很高, 有趣的是, 尽管压力巨大, 雇主在社会支出中所占的份额在下降。<sup>①</sup> 抛开对经济精英的严厉批判 (Mandag Morgen, 2007), 北欧的高税收国家仍是全球经济竞争体中的胜利者。Scharpf (2000: 405) 指出国家并非失去提供广泛福利的能力, 而是在国际资本的约束下国家如何实施福利。

在全球化之前: 芬兰, 一个不寻常的北欧福利国家。

研究者将芬兰视为北欧国家和社会民主的福利国家。尽管如此, 在芬兰, 除了第一次世界大战期间 (1905—1918), 社会民主的政治力量并不那么强大。这很大程度上因为芬兰成为福利国家的道路特别崎岖, 而最终的结果与其北欧邻国也有很大差异。在这方面, 芬兰并不完全类似于瑞典, 瑞典社会民主的影响更深入、更持久。

1918 年, 芬兰的国内战争不仅降低了左派的政治影响, 而且阻碍了二战前芬兰社会政策的发展。甚至直到 20 世纪 50 年代, 在欧洲, 芬兰是对保健的投入最少且男性死亡率最高的国家。1963 年, 芬兰才建立国家医疗保险, 甚至迟于缅甸、利比亚和尼加拉瓜。直到 20 世纪 70 年代, 芬兰才最终抛开差异回归西方国家, 不再只对社会保险支出投入一点点财政资源。

二战后, 芬兰兴起的民主运动引发对建立福利国家更广泛的公众支持。芬兰福利国家建立的特征是, 中左派政府始终必须妥协于满足所有芬兰人民的需求, 无论他们是住在大城市还是低收入发展中区域, 也无论他们是处于农业产业还是在工业产业。

芬兰普遍主义的一个重要方面是, 通过向全体公民提供全面福利来满足社会政策的要求。为了保证人们对所接受的福利感到满意, 国家经常必须建立一系列的福利以适合民众的不同需求。集中的公共服务对居住在森林中的农民并没有多大用处: 他所需要的是属地服务以及财政支持以帮助他成为一个独立的农民。我们可以说, 受到政治中心的影响, 芬兰福利政策的品牌包含一种前工业化自我服务的元素 (an element of pre-industrial self-service)。现在, 令人惊讶的是, 独立安排服务的模式似乎满足后工业社会的需求。

公平、属地的福利服务提供是芬兰妥协的政治出发点的基本核心。全国的 450 多个自治市为 500 万居民提供保健、教育和社会服务, 而国家对相对贫穷的自治市提供相应财政支持。提供全面福利的沉重负担已经显现, 例如相当低的财政支持与经常不足的服务供给 (Kröger & Vuorensyrjä, 2008)。20 世纪 80 年代的看护政策革新是芬兰普遍主义最富国际盛名的特例, 根据这项政策, 那些不需要或不愿意使用公共日间看护服务的父母, 都可以获得家庭看护津贴的补偿。直至收入转移项目的采用, 芬兰式妥协的特征是, 在生病或丧失行

<sup>①</sup> 由于 20 世纪 90 年代伴随经济衰退而来的下降, 自 1999 年欧洲 25 国的支出维持在 GDP 的 47%。欧洲 15 国, 雇主在社会支出所占的份额为 GDP 的 11%, 这与 1990 年相同。(Eurostat Online310708)

为能力之前无收入群体均会获得小额津贴。

由于芬兰模式的基本核心的反转特性 (the inverted nature of the fundamental core of the Finnish model) 以及政治妥协的缓慢过程, 直到 20 世纪 80 年代, 芬兰都不被认作北欧福利国家。芬兰沿着积极的轨道持续发展了 10 多年, 直到 1990 年, 芬兰被二战后西方国家普遍经历的最严重的经济衰退沉重地打击。1995 年之后, 芬兰的经济恢复是以尝试增强国际竞争力为特征的。如果有国家值得“竞争型国家”的称号 (Cerny, 1998), 那么芬兰当之无愧。因此, 传统北欧福利国家模式在芬兰的表现并不如丹麦、挪威和瑞典那么强。

因为本文的标题涉及“后工业社会”, 明确芬兰社会仍然具有工业基础是非常重要的。工业提升以及专有技术的发展与增强在芬兰成为世界最具竞争力的国家的崛起中扮演重要的角色。

关于公共部门危机的讨论非常多, 当我们研究芬兰的社会支出比例与 GDP 的关系时, 这一点非常显而易见, 社会支出比例从衰退时期的较高水平 (1993 年 GDP 的 34.2%) 非常快的下降到欧洲平均水平 (2005 年 GDP 的 26.7%) 之下。尽管如此, 芬兰公共部门的工作人员却增加了 (Statistics Finland, online290708)。

### 后工业福利国家：提高社会投资

在后工业时代, 富裕国家应该怎样保护它们的福利国家体系免受国际化市场的威胁呢? 最通行的答案是“社会投资国家”的概念, 它要求提高雇佣率以及增加人力资本投资。许多有影响的社会学家 (如 Esping-Andersen, 1996; Giddens, 1998, 2000, 2007) 都提倡这一策略; EU 和 OECD 提供的政策指导中也有所提及 (European Commission, 2004; European Parliament, 2000; OECD, 2001, 2007)。

北欧福利国家模式的强化是以增加人力资本投资为中心的, 如果没有公共筹资机制, 这一点将无法实现。例如, Kvist (2006) 强调这种模式的益处包括较高的女性劳动参与率、相对高的出生率、高水平的教育和保健体系、较多的高等教育获得者以及高水平的工人。高水平的社会投资, 其政治可行性在于: 在普遍主义的精神下, 社会投资的受益者是学生、妇女、病人以及所有社会阶层的其他成员。如果我们将教育及家庭政策的支出视为社会投资, 那么北欧国家的社会投资水平是所有 OECD 国家中最高的 (OECD, online120808)。

北欧福利模式的生存明显依靠于公众支持。Rothstein (2008) 分析了为何公众为何倾向于支持普遍主义而非选择主义的社会政策。普遍主义模式的优势在于福利是向全社会提供的, 官员不能将普通公民与“其他人”做出区分。当申请理由不被置疑时, 欺诈性申请或者人为错误的风险可以有效规避。此外, 当福利获得者都是社会税收支付者时, 费用分配更为公平。

尽管普遍主义的福利并没有因为经济全球化而降低, 但维持变得更加困难。富人通过寻找免税地区可以更容易的逃避税负, 而依然享受由他人缴税负担的教育和保健福利。许多移民很难参与劳动, 而又被指责滥用芬兰的社会福利体系。如果普遍主义赖以生存和繁荣的公众支出率出现下降, 那就表明公众不愿参与福利国家的筹资。另一方面, 如果筹资出现困难, 那么国家已经习惯的普遍福利将会缩小, 直至选择主义成为唯一可能的选择。

在某种程度上,因为最低社会保障福利水平的持续降低,芬兰必须提升社会政策中的选择主义。反过来,这意味着,相比过去几十年,越来越多的人接受了单独的最低生活补助。提及国家提供公共社会保障时,国家的责任显著降低;与 Titmuss (1968) 的著名论断<sup>①</sup>相一致的是,社会服务体系的质量和合理化受到极大的损害。

全球化进程与个人主义价值观存在明显的关联。在这个进程中受益的人们往往置疑团结以及公共服务的重要性。社会政治必须有能力提供更多的个体福利,这也是货币福利日益流行的原因。最好的例子是,当可以选择时,人们倾向于选择货币补偿而不是服务。<sup>②</sup>

社会投资中的资源分配以及普遍福利的提升都是减轻全球化压力的好方法,但是,伴随老龄化,仅靠这些不能满足社会服务投资的日益增长的需求。Andersen (2008) 指出,对服务日益增长的需求造成特别严重的问题,因为生产率没有相应的增长,看护服务的成本给国家经济带来严重的负担。同时,中产阶级的标准不断提升,这意味着,为了获得中产阶级的政治支持,公共服务的质量必须改善。Andersen 认为,唯一的途径是限制国家筹资的服务的数量。

显然地,国家责任的减轻并不适合社会投资的增加。广泛而全民的教育体系以及对年轻家庭的支持不能成为个体家庭的责任。依靠个人筹资体系去对抗歧视问题也是很难的。除了国家资源用于基本服务以及补充筹资必须从其他渠道获得之外,我们很难得出其他结论。

当我们考虑老年人口的日益增长的需求以及国家征税渠道的减少时,我们很容易理解为什么国家迫切希望把非必须的服务外包给公司或其他服务提供者。只要选举人支持,国家,包括政治、管理精英,都愿意促进社会政治的私有化和非正式化。尽管如此,这样做意味着公民必须自己付账。在现行的全球市场中,从雇主那里获得额外的筹资也并非轻易。

私有化不仅增加国家的负担,而且增加私人部门的牵引力。一方面,个人资本投资者对扩大保险和服务市场的投资感兴趣。另一方面,越来越多的人使用私人服务以及购买个人保险。非正式化,就其本身而言,希望看护提供的责任回归到家庭。

### 芬兰福利国家的变化:看护的私有化

通往私有化的道路图被画了又画:未来,社会保障的角色趋于弱化,最低生活保障更多地依赖于私自解决方式。通过从私人公司购买更多的服务,社会、保健服务的提供、生产效率必须得到改进;并且,通过停止对作为公共服务提供者的自愿组织的补贴,合同方应该引入更多的竞争。丹麦的购买-生产模式突破是新模式的一个突出例子,所有服务提供者都与本地垄断生产者关联操作。另一方面,在北欧国家的保证人模式下,个人可以比较并选择自己的服务提供者,但不能获得多少资助 (Szebehely, 2006: 119)。尽管如此,家庭看护服务以及家庭成员看护补贴中也发现了这种模式的特性。<sup>③</sup>

① 对穷人单独的歧视性服务往往倾向成为品质低劣的服务。Titmuss (1968: 134)

② 除芬兰的家庭照顾津贴 (Sipilä, 1995) 外,德国的被保险人照顾现金和荷兰的个人预算体系也是重要的例子。

③ Himmelweit (2005: 173) 指出英国儿童照顾服务的重心从资助父母提供服务转向自治市购买服务。另一方面,在老年护理方面,则是完全相反的转变:为服务提供者支付补贴。

看护提供的完全自由化要求自负经费的公民必须拥有高收入。他们必须自行从私人公司处购买家庭护理、支持以及住宅服务，也必须自行购买额外的保险作为他们退休计划的补充。总之，因为大多数人只能购买少量的服务以及积攒少量的钱补充他们的退休计划，对市场价格的服务、保险的需求相当少。私有化不能提供由公共服务以及社会保障体系构建的全面的覆盖率和保障。

当然，私有化可以有其他途径。公共部门可以制定购买协定，在某些情况下支付所有的费用。尽管如此，这种可操作的模式并不能像私有制一样帮助国家节省那么多费用，例如，将全部筹资负担转嫁给家庭。

在北欧国家，私人部门开始提供最低生活保障（Mandag Morgen, 2007: 20-23）以及福利服务（Szebehely 2006: 118-119），并且将陆续提供更多。私有制可能能够提升高收入人群的财政地位，但也会置社会政治的基础原则于不顾。退休计划越私有化，转移支付和预防歧视就会变得越困难。同时，它会对习惯于理性投资决策的人们造成困扰以及日益增长的风险。另一方面，紧密控制的国家社会保险体系允许收入分配机制受到民主的影响，并加强退休投资的保障。

福利国家可以生产自由市场不能生产的物品及服务。公共资源的缺失并不会对保险偿付能力构成威胁，因为原则上，通过购买私有保险公司的保单，大多数风险可以被覆盖。投资不足反而会构成严重的问题。只有在公共筹资基础上，全面的日间看护、教育以及全民健康服务才能成为可能。似乎矛盾的是，只有社会自身能够创造其赖以生存和发展的社会信任与社会稳定。

私有制同样也有财政约束。尽管退休福利有所改善，越来越多老年人口都拥有较多的收入关联的退休金，但国家对老年人口的看护责任不能只通过退休金实现。根据我们的计算，欧洲为老年人口花费的公共支出并没有随欧洲国家的 GDP 而提高（Sipilä & Anttonen, 2008）。因为收入增加的分配差距，以及看护服务的成本并未相应降低，所以能够购买服务的人数不会增加。

公司青睐于生产较容易产出的服务。另一方面，如果客户不能清楚定义它们的需求或者他们接受服务的质量，如果他们的需求转变得非常快，那就会需要一个更广泛的组织（a need for a broader organization），这个组织负责的领域不仅仅局限在某个特定服务的生产。提供的服务必须足够灵活以满足客户的需求，当面对客户时，雇员也必须拥有采取个性化、人性化措施的自由。据 Szebehely（2006: 119-120）称，有质量的服务提供的前置条件包括看护者与客户维持关系的能力，在这种关系中需要有足够的沟通时间，在这种关系中看护者必须拥有专业自主以满足客户的需求，特别是老年人口的不同需求。如果这里提及的服务组织不在公众的审视下运作，那么是否可行呢？

### 芬兰福利国家的变化：看护的非正式化

就福利生产而言，非正式组织提供的看护是极其重要的。公众积极参与福利生产的各个方面。他们看护生病或老年的亲属，他们分享财物，他们将孩子养大成为社会的有用人才，并且尽力保证自己不以遭遇社会问题而告终。

历史上,劳动人口中女性数量的增加,引发儿童看护以及老年看护的社会化,这反映出公共服务,特别是社会服务,生产的增加。原本属于政府责任的服务供给职责逐渐被政府转移给家庭和当地社区。尽管如此,非正式化的过程被视为职责回归到家庭和当地社区,以及与持续增长的服务负担相关联的成本最小化。Sipilä 和 Anttonen (2008) 指出欧洲国家的政府不再投资于公共看护政策。政府将去机构化作为减轻公共支出压力的手段,这导致政府提供更廉价的看护形式 (OECD, 2005)。政府开始日益谨慎的尝试:与私人服务提供者合作,引入非正式看护的福利以及正式与非正式看护相捆绑的形式。

在社会看护政策中,正式与非正式看护的结合受到欢迎,至少部分是因为家庭可以创造他们自己的看护资源。因为大多数看护都是由亲属或当地社区成员非正式地且免费提供,家庭是政府最重要的盟友。对非正式看护的支持成为 20 世纪晚期社会政策变革的焦点之一。

事情的另一方面是,几乎没有人能够提供非正式服务。Himmelweit (2005) 强调了支持非正式看护的两个趋势。第一,工资在日渐增长,这意味着不参与劳动力市场的人们与劳动工人相比失去的更多。第二,劳动分工正在扩大,而人们不再胜任家庭中的多任务耦合。

这将造成居家看护家庭成员的机会成本持续攀升。居家提供看护的人们越来越感到他们无法负担不去工作 (Himmelweit, 2005)。这些趋势强调必须对其提供经济补偿,以鼓励非正式看护者。政府是否应该支持非正式看护,已经不再是问题,问题是政府应该在多大程度上安排支持。

社会研究也识别出与支持老年人口的非正式看护相关的大量的其他风险。看护提供的角色始终受到经济政策的忽视;正式与非正式看护、有报酬与无报酬的工作几乎从未被讨论过。关于福利政策的讨论局限性的典型案例是,欧洲雇佣策略的讨论主体不包含就业女性和老龄人口。它聚焦于育婴假、兼职以及幼托等主题,但它几乎未涉及老年人看护 (Himmelweit, 2005: 169)。例如,应该讨论通过增加工作生涯的弹性将有报酬工作与非正式看护结合起来的可能性。

当讨论社会投资时,很重要的一点是,有报酬工作的增加导致免费看护以及志愿工作的减少 (Himmelweit, 2007: 4)。相反地,非正式化的发展降低女性的劳动市场参与率,包括高等教育女性。许多讨论都是关于在某种程度上,对非正式看护者的支持扮演了女性陷阱的角色 (Sipilä, 1995; Kröger, Anttonen & Sipilä, 2003)。

瑞士关于私有化以及非正式化进程的研究发现,对逐渐减少的公共服务的补偿之间存在较大的差异。受教育少的老年人倾向于更多地依靠家庭成员的看护,而受较高水平教育的老年人通过购买私人服务来弥补公共服务的不足 (Szebehely, 2003)。尽管如此,在葡萄牙,研究却发现家庭成员提供看护并非弥补资金的欠缺,因为社会地位高的人们可以获得更多的非正式看护 (Wall et al., 2001)。

提高雇佣水平与老年人居家且接受亲属看护之间存在固有矛盾。非正式化无益于人们应该延长劳动时间的预期,也无益于越来越多的人独居的事实。将近 100 万芬兰人独居 (Tilastokeskus, online310708)。当工会、家庭的解散弱化家庭的稳定性以及减少可能的看护时,共居可以显著提升非正式看护的可能性 (Pickard et al., 2000)。

家庭成员提供的看护的提升是存在问题的。一方面,政府必须对家庭成员提供的看护进

行财政支持；另一方面，这些支持会对劳动力市场、看护者以及被看护者的职业生涯产生负面影响。对非正式看护的支持应该对谁安排以及以何种形式安排？接下来是 Anttonen 和 Sointu's (2006) 关于现有的对家庭成员提供看护的支持形式的定义。

在芬兰，看护家庭成员的人们会获得小额补贴。当看护者积极性高且拥有其他收入来源时，这些补贴显得尤为重要。很大比例上，看护家庭成员的情形是退休人群看护自己的另一半。他们需要对自己工作的认可 (Sointu & Anttonen, 2008)，而补贴是一种很好的形式，可以给予他们希望且值得的认可。而这种补贴对有报酬工人而言相对不那么重要。

随着工作人群看护家庭成员的负担日益增重，他们的工作收入下降了。为了能够继续看护家庭成员，看护者必须能够休看护假，得到补贴保障或者看护期工资。补贴保障的设计有两项原则：贫困预防与损失工资补偿。作为保证基本生活开支和预防贫困的手段，最低生活补贴对职场中的弱势妇女很具有吸引力。我们有理由批评芬兰的体系，国际比较表明芬兰的男性与女性收入之间存在显著差距。尽管芬兰不存在收入关联的看护者福利，但它有助于更公平地对待有工作的看护者。

挪威、瑞典和丹麦均强调自治市政府的责任，对居家看护者的支持受到很多批评。与此保持一致，为家庭成员提供看护者会得到雇佣合同，尽管自从 20 世纪 70 年代，瑞典、挪威的合同数量急剧下降。在所有北欧国家，对看护者提供支持的主要问题在于缺乏系统性且改变状况的时间过长 (Sand, 2005: 222-227)。

从看护者的角度，被雇佣从事看护有诸多好处，特别是当看护者不打算重返其休假前的工作时。收入关联的福利更适合于短期看护休假。尽管这不是最便宜的选择，但是它的总成本总是低于家庭帮助。总之，在社会政策领域，非正式看护的支持是一项新举措。社会政策似乎要有总体方向，这也是我们比较、考虑所有可能的选择的重要性所在。

适合于后工业社会的普遍主义的新形式？

福利政策的主旨是将风险责任转嫁给公众。另一方面，后工业化社会在私有化和非正式化上的趋势却正好相反，风险责任主要依靠个体公民的自由资源。当我们审视强调政府在保证公民安全及提供基本服务责任的普遍主义模式时，它与非正式化、私有化之间的内在矛盾昭然若揭。

大多数芬兰人不会期盼在社会服务，如医疗保险服务方面，享受普遍主义的相同水平。无论富裕或贫穷，年轻或年老，预期和要求所有病人都得到公平待遇是很自然的事情。所有病人都应该得到公平待遇。尽管如此，在家庭帮助和疗养院看护案例中，服务需求总是被与非正式看护的可及性进行比较。当提供家庭看护时，独居者以及无家庭成员可提供看护者总是得到优先看护，疗养院尽力促使家庭成员将自己的老年亲属看护在家中。如果老年亲属在疗养院中接受看护，那么亲属会经常被要求来疗养院帮助喂食及参与护理 (Kröger, 2005)。富裕的人们被鼓励使用私人服务，以便不使用穷人“需要”的公共服务。这与普遍主义相距甚远。

对看护家庭成员的支持是非正式化的目标导向形式。由于社会事务与健康部将目光聚焦于削减芬兰疗养院的提供，所以提供补贴是一种价值无法衡量的工具 (STM, 2008)。但随着对家庭看护者提供支持的形式日益增多，与非正式看护相关的风险也随之增加。对家庭成

员看护的政府支持需要包含保证这种看护关系质量以及稳定性的责任。公共参与者不能支持疲劳的看护者，劳动的非公平分配，有问题的看护关系以及技能的欠缺。Kröger（2005：205-252）表明非正式看护的成功取决于保证正式与非正式看护并行的能力。

这将有助于普遍主义原则的施行。在家庭成员提供看护中，普遍主义原则的施行意味着看护者有权获得以服务范围与形式确定额度的公共补贴，除了钱本身，服务与接下来的评估也包括其中。在 Danish 模型中，与互相取代正相反，公共服务与非正式看护能互为补充（Szebehely，2006：117-118）。

如果普遍主义被理解为响应社会需求的手段，在普遍主义原则中应用私人筹资的概念是非常困难的。另一方面，普遍服务的提供不应该采用机构完全承担的方式，这种方式不允许非正式看护的提供，且限制个人资金购买服务。有许多例子表明普遍服务可以成功地将私人筹资的服务作为补充形式。例如，一些住在疗养院的人可以自己购买私人修脚服务。在这样的案例中，私人服务的购买并不会弱化其他居住人员的地位。难道我们不应该适时拓宽对普遍主义的理解吗？新理解的基础能否是普遍服务可以私人、非正式服务为补充呢？为什么客户必须被禁止向公共服务提供者购买额外服务？为什么当地政府要求个人向私人服务提供者购买所有额外服务，甚至是全部服务？一个在文化、语言、信仰上日益多元化的、居民预期多样化的国家能否看着公共与私人服务之间的严格区分逐渐被允许在支付、服务方面的个人变化所取代？

可以设想普遍主义是由政府筹资提供基本服务而客户可以购买额外私人作为补充形式的。这促使我们能够满足快速多元化社会的日益变化的需求，既不彻底拆毁现有的体系，又不迫使有特殊需求的人们向私人服务提供者购买服务。当然，为接受家庭看护的人们提供向私人服务提供者购买额外看护的可能性并不会促使普遍主义的崩坍。总之，这种形式的服务提供对所有人都有利。

关键问题是：这样的体系是否能够增强低收入客户所需要的服务的可及性和质量？如果普遍主义渗入社会保障体系以支持妇女和穷人（Edebalk，1995），渗入服务提供的实践中以支持妇女（Sipilä，1997），非正式化和私有化将如何弱化普遍主义的原则？当然，它增加了性别的非公平性以及服务体系内收入分配差异性的风险。尽管如此，从客户角度出发，将私人、非正式资源引入公共服务部门，至少能够解决由公共部门资源欠缺引发的一部分问题，这将改进对所有人的服务提供。

也许，这种提供附加服务的混合体系模式，与将富人与穷人的服务完全隔离相比，会是一个问题较少的模式。普遍主义最大的威胁是公共服务体系会受到资源缺乏的影响而衰落，直至大多数人都宁愿再使用它。如果这样，我们只能告别北欧公共服务模式。

## 结 论

全球经济与政治民主的平衡存在巨大的压力，政治民主压力增高主要源自老龄化对公共资源的持续压力。但是，全球化造成的政治变化，来日不同今日。即将要发生的事情没有固定的剧本。

尽管跨国公司持续发展，但公司对提供高技术、高知识工人以及保证执政稳定性、雄厚

的实力特别感兴趣。国家能保证这两点。大多数中小型企业建立在国家所有制上，因此理解未来导向型投资的重要性。至于跨国公司，作为纳税人和雇主经常能够搭便车，但无论如何，它们支付的工资是被政府征税的。

另一方面，很可能国际企业的主导只是历史上的一个过渡阶段。在整个历史过程中，当地的监管体系往往变成无效的，直到大多数的工人和公众融合到一个较高水平。政治融合的前进以及国际风险的激化将为新的国际监管创造可能。

最后，让我们重申 Scharpf (2000) 的观点，并不是国家失去了以福利为目标的能力，而是如何着手必须遵守国际资本主义的限制。没有人能确定这些限制将持续多久。尽管如此，芬兰普遍主义似乎还没有终结。

### 参考文献

- Andersen, T. (2008). Pohjoismainen malli-tulevaisuuden näkymät ja haasteet. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (4).
- Anttonen, A. (1997). The welfare state and social citizenship. In K. Kauppinen & T. Gordon (Eds.), *Unresolved dilemmas: women, work and the family in the United States, Europe and the former Soviet Union*. Aldershot: Ashgate.
- Anttonen, A. (2002). Universalism and social policy: a Nordic-feminist revaluation. *Nora* 10 (2), 71-80.
- Anttonen, A. (2005). Empowering social policy: the role of social care services in modern welfare states. In O. Kangas & J. Palme (Eds.), *Social policy and economic development in the Nordic Countries* (pp. 88-117). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Anttonen, A., & Sipilä, J. (2000). *Suomalaista sosiaalipolitiikka*. Tampere: Vastapaino.
- Anttonen, A., Baldock, J., & Sipilä, J. (Eds.) (2003). *The young, the old, and the state: social care systems in five industrial nations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Anttonen, A., & Sointu, L. (2006). Hoivapolitiikka muutoksessa. Julkinen vastuu pienten lasten ja ikääntyneiden hoivasta 12: ssa Euroopan maassa. Helsinki: Stakes.
- Berman, M. (1982). *All that is solid melts into air: the experience of modernity*. New York: Simon & Schuster.
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics* 33 (3), 431-449.
- Bonoli, G., George, V., & Taylor-Gooby, P. (2000). *European welfare futures: towards a theory of retrenchment*. Cambridge: Polity Press.
- Cerny, P. G. (1999). Globalization and the erosion of democracy. *European Journal of Political Research* 36 (1), 1-26.
- Edebalk, P. G. (1995). V lf rdsstaten tr der fram. Svensk socialf rs kring 1884—1955. Lund: Arkiv.
- Eitreheim, P., & Kuhnle, S. (2000). Nordic welfare states in the 1990s: institutional stability, sings of difference. In S. Kuhnle (Ed.), *Survival of the European welfare state* (pp. 39-57). London: Routledge.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. In G. Esping-Andersen (Ed.), *Welfare states in transition. National adaptations in global economies* (pp. 1-31). London: UNRISD.
- European Commission (2004). Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union, Report of the High Level Group. Directorate-General for Employment and Social Affairs, Brussels; EC.
- European Parliament (2000). Presidency Conclusions. Lisbon European Council 23 AND 24 March 2000.
- Ganghof, S. (2005). Globalization, tax reform ideals and social policy financing. *Global Social Policy* 5 (1), 77-95.
- Giddens, A. (1998). *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2000). *The third way and its critics*. Cambridge: Polity Press. Giddens, A. (2007). *Europe in the global age*. Cambridge: Polity Press.
- Goldberg, G., & Rosenthal, M. (Eds.) (2002). *Diminishing welfare: a cross-national study of social provision*. London: Auburn House.
- Himmelweit, S. (2007). Feminism and economics. ukwatch. net. March 4th, 2007.  
[http://www.ukwatch.net/article/feminism\\_and\\_economics](http://www.ukwatch.net/article/feminism_and_economics).
- Himmelweit, S. (2005). Caring: the need for an economic strategy. *Public policy research* 12 (3), 168-173.
- Julkunen, R. (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kaufmann, F. -X. (2000). Towards a theory of welfare state. *European Review* 8 (3), 291-312.
- Kautto, M., et. al. (1999). *Nordic social policy: changing welfare states*. London: Routledge.
- Kr ger, T. (2005). Interplay between formal and informal care for older people: the state of the Nordic Research. In M. Szebehely (Ed.), *Äldreomsorgsforskning i Norden. En kunskapsversikt* (pp. 243-280). K penhamn: Nordiska ministerrådet.
- Kr ger, T., Anttonen, A., & Sipilä, J (2003). Social care in Finland: stronger and weaker forms of universalism. In Anttonen, A.; Baldock, J. & Sipilä, J. (Eds.), *The young, the old and the state: social care systems in five industrial nations* (pp. 25-54). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kr ger, T., & Vuorensyrjä, M. (2008). Suomalainen vanhusty pohjoismaisessa vertailussa. Vanhuspalvelujen koti- ja laitoshoitotyylien piirteitä ja ongelmia. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (3), 250-266.
- Kuhnle, S. (Ed.) (2000). *Survival of the European welfare state*. London: Routledge.
- Kumlin, S., & Rothstein, B. (2003). Staten och det sociala kapitalet. In J. Pierre & B. Rothstein (Eds.), *Välfärdstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter* (pp. 146-168). Lund: Liber.
- Kvist, J. (2006). Europeiske perspektiver på den nordiske velfærdstat. In *Nordisk Ministerråds Velfærdsforskningsprogram. Programkomiténs sluttrapport* (pp. 128-139). K penhamn: Nordiska ministerrådet.
- Lindbeck, Assar (1997) The Swedish experiment. *Journal of Economic Literature* 35 (3), 1273-1319
- Mandag Morgen (2007). *What lies ahead for the Nordic model?* Copenhagen: Nordic Council of Ministers.