

# 德国社会长期护理保险制度 改革及其启示： 基于福利治理视角<sup>\*</sup>

和 红

**摘 要：**德国从1994年开始实施社会长期护理保险制度，在一个普遍的社会权利中实现了有效的护理服务供给和社会保险成本控制。福利治理聚焦于各种福利主体之间的关系与互动、各主体之间权力的转换及福利传递制度与实施，为我们解释德国长期护理保险制度的改革历程提供了有益的视角。在顶层制度设计上，新公共管理改革不仅为实现护理服务的有效供给提供了组织效率、问责制等技术手段和中立框架，而且，其坚持产出控制、强化市场竞争机制的原则成为长期护理供给系统运行的基本原则。在微观实施策略上，长期护理保险制度通过强化非正式的家庭护理责任、发展护理服务供给市场、规范服务工作者队伍重塑了原有的福利多元组合。

**关键词：**福利治理；新公共管理改革；社会长期护理保险；德国

**作者简介：**华侨大学 政治与公共管理学院 讲师 博士 泉州 362021

**中图分类号：**F845.166.13

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2016)03-0058-15

---

<sup>\*</sup> 本论文为福建省社会科学规划项目“福建医养结合型养老护理模式建设的对策研究”(项目批准号：FJ2015C120)、华侨大学高层次人才科研启动费项目“农村养老保障政策的绩效评估与政策调整研究”(项目编号：14SKBS306)项目的阶段性成果。

## 一、引言

基于我国失能老年人剧增、长期护理成本居高不下、长期护理服务供需失衡等现实,对完全失能老人提供社会化长期护理的政策乃至形成稳定的制度,成为我国政府部门及学界的紧迫议题。与其他社会保险和社会福利制度相比,长期护理制度的改革更为复杂,它不仅需要社会保险制度通常所需的缴费、支付、基金运作、监管等制度要素,也需要一系列的组织和各类专业技术人才提供专门的“照顾”和“护理”服务,具有跨行政边界、长期性和利益相关主体多层次性等属性。所以,要实现有效护理服务的提供、提升老年人的福利水平,需要能够打破行政阻隔、多元参与、引用市场手段的福利治理模式。

德国是世界范围内较早实施社会长期护理保险制度的国家之一,其制度架构成为后续其他国家建立长期护理保险制度的重要参考,也成为学界研究长期护理保险制度的典型样本。关于德国长期护理保险制度的变迁,迈尔(Jörg A. Meyer)采用博弈论分析政党政治对制度变迁的影响,认为在长期护理保险制度的政策讨论中,社会经济压力和强大的利益集团的相互作用发挥着重要影响<sup>①</sup>。格策(Ralf Götze)等基于财政政策和社会政策的交互作用分析德国长期护理保险制度的产生历程,提出该制度的建立是社会政策伪装下的财政政策的结果,且两大政策的紧张关系仍为现有冲突的根源<sup>②</sup>。在国内,郝君富和李心愉从财务融资、受益条款、成本控制、质量保证等方面研究了德国长期护理保险制度的细节<sup>③</sup>。郝丽燕和杨士林指出,目前德国长期护理保险制度存在保险财务赤字、给付不断贬值等困境,因此,改变保险金筹资模式、扩大参保人范围、提高保险费计的范围、扩大保险费计算基础、提高护理服务质量应是未来改革的趋势。<sup>④</sup>还有学者从国别比较的视角分析护理机制背后深层次的经济社会原因,评估各国差异设置的适用性<sup>⑤</sup>。

---

① 参见 Jörg A. Meyer, *Der Weg zur Pflegeversicherung: Positionen — Akteure — Politikprozesse*, Frankfurt am Main: Mabuse-Verlag Wissenschaft, 1996, S. 172 - 195.

② 参见 Ralf Götze/Heinz Rothgang, “Fiscal and Social Policy: Financing Long-Term Care in Germany”, in Karel-Peter Companje (ed.), *Financing High Medical Risks*, Amsterdam: AUP, 2014, pp. 63 - 100.

③ 参见郝君富、李心愉:《德国长期护理保险:制度设计、经济影响与启示》,载《人口学刊》,2014年第2期,第104-112页。

④ 参见郝丽燕、杨士林:《德国社会护理保险制度的困境与未来发展方向》,载《德国研究》,2015年第2期,第100-113页。

⑤ 参见 John Creighton Campbell/Naoki Ikegami/Mary Jo Gibson, “Lessons From Public Long-Term Care Insurance In Germany And Japan”, *Health Affairs*, 2010-02-01, pp. 87 - 95; Mary Jo Gibson/Donald L. Redfoo, *Comparing Long-Term Care in Germany and the United States: What Can We Learn from Each Other?*, Washington D. C. : AARP Public Policy Institutes, 2007, pp. 56 - 64.

这些研究分析了德国长期护理保险制度的建立过程,制度框架及其实施效果,但是忽视了制度建立过程中各福利主体间的关系与互动、各主体之间权力的转换及其产生的影响,而厘清这些内容对于解释德国长期护理保险制度的建立及后续政策调整的原因极为重要。因此,本文将基于福利治理的分析视角,探究德国原有的政治结构、政治目标及行政实施原则如何影响着改革策略选择、制度模式的设计及相应实施方式的选择,分析德国长期护理保险制度的改革历程,为我国社会长期护理保险制度的顶层制度设计提供有益的借鉴。

## 二、概念界定

虽然国内外学者用“福利治理”概念来解读20世纪70年代以来福利供给改革的变迁逻辑,但尚未对福利治理的定义、内涵等诸多关键问题达成共识。这主要源于福利治理所涉主题的复杂性,即社会福利、福利传递制度、福利传递实践的形式和内容的多样化。基于西方福利治理产生的过程和实践中福利治理的运作逻辑,笔者认为福利治理应具有宏观和微观两个层面的基本含义。

宏观层次的福利治理,是指20世纪70年代以来西方国家为应付福利国家危机的“去福利国家”的改革与转型历程,这也就意味着社会福利治理的改革与国家统治方式的转变实际上是同一过程。福利国家的对立面是市场,当自由主义的市场力量逐渐深入到社会福利政策和公共政策领域内部的时候,就出现了“公共责任退却”。因此,福利治理成为“去福利国家”的一个环节,调整政府的福利责任,通过权利下放,向市场和社会让渡社会权利和责任。但也有学者认为,这一传统解读是对福利国家政府消亡的片面理解。福利国家转型带来的影响很大程度上取决于如何定义“国家”和“国家力量”的角色,仅从“财政支出”和“规制数量”的下降不能说明福利国家在萎缩,而应解释为“因为公共和私营部门的相互作用方式更加复杂,协调和监管的要求稳步增加”。从这个角度来看,政府的作用不是萎缩,而是越来越面向元治理<sup>①</sup>。

微观层次的福利治理,主要是指围绕具体福利政策和福利服务,构建出一个政府与社会的合作网络,政府部门和非政府部门中的私营部门、第三部门或公民个人等众多行动主体彼此合作,在相互依存的环境中分享权力、共同管理社会福利事务的过程。福利治理属于功能性概念,被置于政治统治的下属概念类型中,与以提高组织决策和效率为目标的企业治理、社区治理、公共治理等概念类似。“治理”在此的含义主要集中在如何维护福利制度的可持续性以及提高福利社会的功能水平

<sup>①</sup> 参见 Milena Büchs, “Examining the interaction between vertical and horizontal dimensions of state transformation”, *Journal of Regions Economy and Society*, 2009-02-06, pp. 35-49.