

德国政府在长期照护服务中的 职能演化 ——以辅助性原则理论为视角*

齐天骄

摘 要：辅助性原则虽然现在多用于欧盟治理中，但其历史悠久，在德国社会福利体系，尤其是长期照护服务中也发挥了重要作用。1995年《长期照护保险法》实施前，辅助性原则确保了政府资助的慈善机构的主导地位；1995年后，由于市场的开放，政府不再资助这些机构，将其与营利机构一视同仁，政府职能看似有所收缩。然而，政府通过《长期照护质量确保法》的实施，解决了单纯依靠较低科层的长期照护机构所无法解决的长期照护质量问题，实则是职能的转变。根据辅助性原则，政府职能的演化趋势是政府由以慈善机构为对象的补缺型职能，转变为通过适当程度的介入从而促进相关机构间的相互作用，共同完成长期照护服务提供任务的职能。

关键词：长期照护服务； 辅助性原则； 慈善机构； 《长期照护质量确保法》

作者简介：中国社会科学院欧洲研究所 中国社会科学院研究生院 助理编辑 博士研究生 北京 100732

中图分类号：D751.6

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2020)01-0039-16

* 感谢中国社会科学院欧洲研究所田德文研究员、宋晓敏副研究员和匿名评审专家对本文修改提出的宝贵建议，文责自负。

辅助性原则(the principle of subsidiarity)历史悠久,最初来源于拉丁语 *Subsidiarius*,由罗马天主教会在社会教化中使用。目前,辅助性原则在欧盟处理超国家机构和成员国关系时得到较广泛应用。《欧洲联盟条约》第5条中规定:联盟权能的行使受辅助性原则和相称性原则约束……根据辅助性原则,在非联盟专属权能的领域,只有在拟行动的目标不能在成员国的中央或地区和地方层面完全实现,但由于拟行动的规模或行动效果之原因在联盟层面能更好实现的情况下,联盟才可采取行动。^① 在这里,辅助性原则是一个法律原则,用于规制欧盟的权力。然而,这一原则不仅限于政治学领域,它在社会政策领域也是一个重要原则。辅助性原则认为,一个社会由自下而上的小单元到大单元组成,分别为个人、家庭、社会组织和国家。各个单元都承担不同的职责,并首先应该自助。当某个单元无法仅仅通过自助完成某一任务,则其他单元才有义务按照自下而上的顺序进行辅助。并且,高层级组织只有确保在行使权力时能提升低层级组织完成同样事情的效率,才可以“临时性地”代替完成这一职能。^② 因此,辅助性原则主要关注在科层制社会中,高层级的团体在处理与低层级团体的关系时,如何有效地行使职能的问题。^③ 这一原则为解决社会政策中不同层级的功能和相互关系提供了依据。

乔纳森·查普林(Jonathan Chaplin)指出,科层制社会中的最高层级组织——政府在辅助性原则的前提下,主要有三种职能:一是授权活动(enabling activities),提供必要的法律、经济和基础设施条件,以让低层级组织更有效地行使其权能;二是弥补活动(remedial activities),根据低层级组织的目标,弥补其在承担责任时的明显不足的能力;三是替代活动(substituting activities),即政府只有在低层级团体确实无法实现其权能时,才替代本应属于低层级团体的功能。^④ 在这里可以理解为,作为保证公共利益的较高层级,政府有义务给予更低层级的组织以“帮助”,使其可以更好地承担应有的责任,实现其特殊需要的利益;否则,将会损伤公共利益。^⑤ 因此,辅助性原则强调政府发挥作用的适当性。

① 《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃译,北京:社会科学文献出版社,2010年版,第34页。

② Robert A. Sirico, "Subsidiarity and the Reform of the Welfare of the Nation State", in Michelle Evans/Augusto Zimmermann (eds.), *Global Perspectives on Subsidiarity*, Dordrecht/Heidelberg/New York/London: Springer Verlag, 2014, p. 109.

③ Nicolas Aroney, "Subsidiarity in the Writings of Aristotle and Aquinas", in *Global Perspectives on Subsidiarity*, p. 10.

④ Jonathan Chaplin, "Subsidiarity and Social Pluralism", in *Global Perspectives on Subsidiarity*, p. 74.

⑤ 同上。

就德国而言,辅助性原则直到魏玛共和国时期才被纳入政治学和社会治理领域。俾斯麦创立社会福利体系,使得德国作为福利国家将辅助性原则列为社会治理的基本原则^①;行业和家庭成为满足人们基本需求的来源,法律必须保证行业 and 家庭的顺利运转;政府需要承担起社会职责,并通过制度建立来实现这一职能。在这里,政府更多的是体现中间者的角色,对福利机构进行规范,而非在社会生活中直接提供服务。^② 因此,在德国长期照护服务领域中,辅助性原则成为政府和家庭及行业之间应维持何种关系的基本准则。本文仅讨论政府和行业间如何处理关系的问题。《长期照护保险法》(Pflege-Versicherungsgesetz, PflegeVG)实施前,辅助性原则在政府对慈善机构的资金支持方面得到了集中体现;法案实施后,政府职能在长期照护服务领域中发生了转变。

国内外学者从德国政府在慈善机构中职能变化及其影响方面进行了一定程度的研究。就国外研究而言,安内特·季默(Annette Zimmer)通过对比美国和德国的社会服务领域,指出在 20 世纪 90 年代前,德国的福利体系为“双轨制”(Dual-system),即由于法律保护,慈善机构和公共机构为一轨,营利机构为另一轨,两者间不存在竞争关系。然而,经过 90 年代的改革,政府职能有所变化,慈善机构和营利机构在提供社会服务时均得到政府的资金支持,因而存在竞争关系。^③ 这一观点在其他多篇文章中也有所体现。^④ 然而,并非所有类型的慈善机构都得到了政府同等程度的支持。正如赫尔穆特·K. 安海(Helmut K. Anheier)等指出的,对于医疗和社会服务行业,政府的支持功能得到了很好的体现;对于体育、文化、娱乐和宣传等行业的慈善机构,政府职能体现得并不明显。^⑤ 因此,那些致力于环保、国际活动等领域的慈善机构,在政府减少财政支持时能够更快地吸引其他资金

^① Helmut K. Anheier/Stefan Toepler/Regina List (eds.), *International Encyclopedia of Civil Society*, New York: Springer, 2010, p. 1494.

^② Lutz Leisering, “Nation State and Social Policy: An Ideational and Political History”, in Manfred G. Schmidt/ Gerhard A. Ritter (eds.), *The Rise and Fall of a Socialist Welfare State: The German Democratic Republic (1949 – 1990) and German Unification (1989 – 1994)*, translated by David R. Antal/Ben Veghte, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, 2013, pp. 18 – 19.

^③ Annette Zimmer/Steven Rathgeb Smith, “Social Service Provision in the US and Germany”, *German Politics*, 2014, Vol. 23, No. 1 – 2, pp. 1 – 25.

^④ 关于慈善机构向市场化方向转变的文章,见 Annette Zimmer, “Germany’s Nonprofit Organizations: Continuity and Change”, *Sociologia e Politiche Sociali*, 2015, Vol. 18, No. 3, pp. 9 – 26; Eckhard Priller/Annette Zimmer/Helmut K. Anheier et al., “Germany: Unification and Change”, in Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier/Regina List et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999, pp. 100 – 118.

^⑤ Helmut K. Anheier/Eckhard Priller/Annette Zimmer, “Civil Society in Transition: The East German Third Sector Ten Years After Unification”, *East European Politics and Societies*, 2000, Vol. 14, No. 2, pp. 139 – 156.