



英国的政党政治 与福利制度

孙洁 著

 商务印书馆

英国的政党政治与 福利制度

孙 洁 著

商 务 印 书 馆

2008 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

英国的政党政治与福利制度/孙洁著. —北京:商务印书馆, 2008

ISBN 978-7-100-05704-2

I. 英… II. 孙… III. ①政党—研究—英国②福利制度—研究—英国 IV. D756.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 194428 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

英国的政党政治与福利制度

孙洁 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北 京 龙 兴 印 刷 厂 印 刷

ISBN 978-7-100-05704-2

2008年8月第1版

开本 880×1230 1/32

2008年8月北京第1次印刷

印张 10

印数 4 000册

定价: 21.00元

目 录

前言.....	1
第一章 政党政治与英国福利制度的确立.....	9
一 时代背景.....	9
二 普选权与社会福利	11
三 自由党与英国福利制度的确立	15
四 保守党与英国福利制度的确立	18
五 工党与英国福利制度的确立	19
六 福利制度产生的条件与动力	22
七 《贝弗里奇报告》	26
八 英国福利国家的确立	31
1. 社会背景	31
2. 社会保障	33
3. 国民健康服务	36
4. 住房	38
5. 教育	39
6. 个人社会服务	41
九 基本评价	42
第二章 政党政治与英国福利国家的发展	46
一 1951 年至 1964 年保守党执政时期的福利政策	47

2 英国的政党政治与福利制度

1. 社会保障	49
2. 国民健康服务	53
3. 教育	56
4. 住房	59
5. 个人社会服务	60
6. 结论	61
二 1964 年至 1970 年工党执政时期的福利政策	63
1. 社会保障	66
2. 教育	71
3. 住房	73
4. 个人社会服务	73
5. 结论	74
三 1970 年至 1974 年保守党执政时期的福利政策	78
1. 社会保障	83
2. 教育	85
3. 住房	86
4. 个人社会服务	87
5. 结论	88
四 1974 年至 1979 年工党执政时期的福利政策	91
1. 社会保障	94
2. 国民健康服务	98
3. 教育	100
4. 住房	101
5. 个人社会服务	102
6. 结论	104

五	基本评价	106
第三章	政党政治与英国福利国家的改革	112
一	英国 1979 年以后保守党政府对福利国家的缩减	115
1.	社会背景	115
2.	社会保障	118
3.	国民健康服务	125
4.	住房	130
5.	教育	133
6.	结论	135
二	1997 年以来新工党政府对福利国家的改革	145
1.	改革养老保险体系	154
2.	改革医疗健康制度	156
3.	改革失业保险制度	158
4.	单亲家庭补助	160
5.	残疾人救济	163
6.	教育	164
7.	恢复实行最低工资制度	166
8.	新政效果	167
三	基本评价	172
第四章	政党政治与福利制度相关性研究	181
一	政党政治与社会福利的政治学分析	181
二	社会福利的政治性与政党政治的福利性	187
1.	政党政治与社会福利的内在一致性	188
2.	福利制度的政治性	189
3.	政党政治的福利性	192

4 英国的政党政治与福利制度

4. 社会福利的泛政治化问题	193
三 英国的政党政治与福利国家的相关性	195
四 选民、社会阶层与福利国家	203
1. 选民与社会福利	203
2. 社会阶层与福利国家	209
五 压力群体与福利国家	216
六 政治性经济周期与福利政策	220
七 结论	222
1. 社会福利与政党政治的目标一致性	223
2. 福利制度的政治功能与政党政治的社会 功能的一致性	226
第五章 英国的政党政治与福利共识	230
一 福利共识的形成与发展	232
1. 第一次福利共识的形成与发展	232
2. 第二次福利共识的形成、发展及其影响	238
二 福利共识的内容	247
1. 社会民主主义福利共识的主要内容	248
2. 新自由主义福利共识的主要内容	251
三 福利共识的实质	254
1. 福利共识概念解析	254
2. 福利共识是两党制下政党理性竞争的结果	256
3. 福利共识是两个主要政党争取中间选民的结果	260
4. 福利共识是两党在福利制度问题上妥协的产物	263
四 福利共识中的分歧与争论	265
第六章 基本结论与启示	270

一 基本结论	270
二 启示	288
参考文献	295
附录	302
表 A	302
表 B	307

图 表 目 录

表 1-1	公民权的演进	11
表 1-2	五国普选权、首次引入社会保险以及社会开支 水平的时间进程	13
表 2-1	英国战后历次经济危机	47
表 2-2	英国住房分布状况(按占有关系划分)	60
表 2-3	1963 年和 1964 年英国民众认为重要的问题	64
表 2-4	1945—1990 年西欧社会民主主义政党的选举结果	76
表 2-5	1970、1971 和 1972 年选民认为政府面对的最重 要的问题	80
表 2-6	1970 年选民对最重要的和最不重要问题的投 票比例	80
表 2-7	英国社会支出的削减(以 1976 年物价为准).....	90
表 2-8	英国个人社会服务支出的增长	103
表 2-9	英国个人社会服务支出	104
表 2-10	1970 年至 1978 年公共支出的增长率(按照连 续价格计算)	105
表 2-11	1960—1975 年和 1976—1981 年英国社会支出 增长率分解	108
表 3-1	1950 年至 1985 年英国的失业状况	113

表 3-2	1983 年选民认为政党在未来 4—5 年的执政期间可能取得的业绩	116
表 3-3	英国三口之家的“贫困陷阱”(按 1985 年的税收津贴制度计算)	124
表 3-4	1949—1982 年英国国民健康服务财政来源分析	129
表 3-5	英、美两国福利削减的有效性比较	139
表 3-6	英国的社会福利支出增减率	142
表 3-7	1992 年选民对保守党执政下的生活状况的看法	143
表 3-8	英国民众对撒切尔主义还是社会民主主义的选择	144
表 3-9	社会保障方面的“第三条道路”	147
表 3-10	1992 年和 1997 年关于选民们认为对自己最重要的事情的调查	149
表 3-11	1998 年新工党福利改革的绿皮书	151
表 3-12	生命进程中所面临贫困的风险:英国的现状	153
表 3-13	单亲家庭占全部抚养孩子家庭的比重:以婚姻状况划分	161
表 3-14	社会保障支出:根据津贴类型和年龄划分	169
表 3-15	英国实际社会保障支出(按 1995/1996 年价格计算)	174
表 3-16	教育、健康、养老金支出占 GDP 份额的国际比较	178
图 4-1	政党政治的福利性与福利制度的政治性	189
表 4-1	1970 年至 1974 年英国政党竞选纲领政策承诺的数量和议题	196
表 4-2	英国按照执政党划分的社会保障支出	197
图 4-2	政党竞争与福利紧缩(20 世纪 70 年代至 90 年代)	200

8 英国的政党政治与福利制度

表 4-3	1979 年保守党和工党政策建议的可信度	201
图 4-3	社会保障的变化与投票人数	204
表 4-4	1979 年至 1997 年对于关键问题上最好的政党 政策的民意测验	206
表 4-5	1979 年关于选民比较偏爱的政党政策的民意调查 ...	208
表 4-6	1964 年以来历次大选中的投票情况	210
表 4-7	1983 年大选中住房与投票之间的关系	211
图 4-4	最优政治经济周期	221
图 4-5	分配原则与政党福利政策倾向	226
图 5-1	对英国政党的政策立场如何变化的描绘 (1924—1966 年)	258
表 5-1	1970—1979 年英国政党如何按照竞选纲领执政	260
表 5-2	1970—1979 年议会辩论中一致性或对立性议 案的主题	266
图 6-1	完善的社会保障制度所需要配套的政策体系	290
附录表 A	1945 年以来的英国大选结果	302
附录表 B	按照类型划分的英国收入维持制度一览表	307

前 言

本书主要采取的历史分析与理论分析相结合的方法,一共由五个部分构成。政党政治与福利制度的相互影响是本书中一个主要研究内容。

二次大战结束以后,英国出现过 8 次政权更迭,保守党执政 4 次共 35 年,工党执政 4 次近 24 年。随着工党与保守党两党轮流执政,英国的社会福利制度也随之出现较大变化。在战后英国的社会经济发展过程中,1945 年、1979 年和 1997 年这三个年份非常重要,它们既是政党政治发展过程的重要标志,也是社会保障制度演变过程的里程碑。1945 年大选使工党第一次取得决定性胜利,艾德礼首相领导的工党政府在凯恩斯主义经济学的影响下采纳了贝弗里奇的社会福利报告,不仅建立起了福利国家,也改变了保守党的信仰,开始了两党福利共识的历程;1979 年大选使撒切尔夫人领导的保守党政府掌握了政权,它公开宣称的目标是完全改变第二次世界大战后的经济政策和社会政策的整个方针,两党间旧的福利共识被打破,新的共识开始形成,开创了新自由主义对社会福利制度产生深刻影响的时期;1997 年工党领袖布莱尔顺利当选总统,并大力宣扬“第三条道路”,提倡工作福利,变社会福利国家为社会投资国家,这标志着工党在迎接新世纪到来的同时,以全新的面貌出现在公众面前。本书试图通过分析第二次世界大战结束以来的三个历史阶段中社会福利政策的

2 英国的政党政治与福利制度

演变过程与政党政治的发展脉络,探讨政党政治与社会福利的内在联系。

本书第一部分主要分析了英国福利制度的形成、发展和改革的历史演变过程,在内容上涵盖了第一至第三章的内容。这三章围绕着政党活动,概括了英国福利制度从形成到发展、直至改革的历史脉络。虽然在时间上追溯到了20世纪初期自由党与保守党的活动,但其主要内容还在于二次大战结束前后保守党和工党两个主要政党在英国福利制度发展过程中所产生的影响。本书是按照英国福利制度的主要发展阶段来划分这三章内容的。第一章“政党政治与英国福利制度的确立”分析了二次大战结束前,准确地说是1945年艾德礼领导的工党上台执政前后,主要政党在福利国家形成过程中的作用,其直接结果是艾德礼首相于1948年7月5日向世界宣称英国福利国家的确立。第二章“政党政治与英国福利国家的发展”分析的是1951年保守党执政以后直到1979年英国福利国家发展的历程。这个阶段的主要特点是,两大政党在政治上协商一致,形成了所谓的巴茨克尔共识^①。正是这一共识政治推动了英国福利制度在60、70年代中期进入其“黄金时期”。福利的不断扩张是这一阶段的主要内容和特征,不仅政府的福利开支不断增加,而且福利项目以及覆盖人群的数量也在不断扩大。这个时期保守党与工党平分秋色,执政时间相差不大。但是从福利制度的发展角度看,两党的作用并非彼此相当。其中,1975—1979年是英国福利国家发展的一个“分水岭”。伴随着英国经济增长速度的放慢、失业率的不断攀升、通货膨胀的加剧

^① 1954年2月英国《经济学家》杂志的一篇文章创造了一位“巴茨克尔先生”,它由先后担任工党和保守党政府财政大臣的盖茨克尔与巴特勒两人的姓氏拼合而成。“巴茨克尔主义”由此而产生,表明两党在主要经济社会政策上的趋同。

以及两大政党间的共识的逐步瓦解,两党的政治态度与政府行动均已产生变化。受货币主义经济政策的影响,在社会保障与社会福利领域出现了限制政府职责的趋势。第三章“政党政治与英国福利国家的改革”分析的是自1979年撒切尔夫人领导的保守党上台执政后对福利国家进行的深刻而全面的改革,以及于1997年执政的布莱尔“新工党”政府所实施的进一步改革策略。这一阶段福利制度发展的主题是改革,这场改革虽然主要是针对削减福利支出展开的,但与改革配套的政策体系却使福利国家无论在内容上,还是在性质和作用上都发生了巨大变化,导致体制的转型与制度的变革。所以,削减福利开支是其表象,而它背后所带来的一系列变化意味着这是一场深刻的、影响深远的改革。从所涉及的内容看,它关系到福利制度中国家与市场的关系、政府之间集权与分权的关系、民众合理的福利诉求与福利依赖问题、公民社会权利赋予问题、福利国家体制的归属以及福利模式的转型等诸多重大问题,最终所有这些问题上升到了政治与经济的关系问题、民主与福利的关系问题。这一阶段中,战后政府干预的福利共识已破坏殆尽,代之以限制和收缩政府职责的新共识。对这些改革政策以及所带来效果的评价,专家、学者和政治家们见仁见智,本书从政党政治的角度也对其进行了一定程度的探讨。

本书第二部分的主要内容是对政党政治与福利制度发展的相关性展开分析。西方传统政治学对社会福利以及福利国家的动机、机制等理论问题缺乏充分的论述,而社会福利与社会保障本身的包容性与促进团结、提升和谐的特性显然与政党政治密切相关。第四章将政党政治分解为普选权、选民、阶级与阶层、意识形态、压力群体、政党竞争格局以及政治性经济周期等因素,对政党政治与福利制度内在的关联性进行深入探讨,结合英国的政党政治与福利国家的相

4 英国的政党政治与福利制度

关性,进一步探讨二者在一般意义上的相互关系。

本书第三部分是英国政党政治与福利制度之间互相作用所形成的一个结果,即伴随着政党竞争必然会形成福利共识。这在英国不仅是作为一种现象存在,它也作为一个规律在发生作用。第五章便是对英国福利共识的形成、内容及本质问题展开深入分析。可以说,英国的福利共识是政党竞争的产物,是在英国特有的共识政治基础上产生的,它基于政党适应不断变化的社会经济条件与选民的福利诉求而形成,是政党不断与时俱进的产物,也是政党自我调整与相互妥协的结果。

本书的第四部分亦即第六章是基本结论与启示。它对英国政党政治与福利制度发展的主要内容和特点进行概括性总结,并在更广泛的意义上,提出一些总体性结论。

本书在研究过程中的一个议题,是试图分析各个时期执政党政府在制定福利政策、改善民众福利方面的实际效果。因此,笔者将结合不同时期政府在相关政策领域的白皮书和绿皮书^①、议会中有关福利政策议题的议案以及竞选纲领中有关福利政策的内容来研究各个时期的福利制度及其效果。同时,在条件具备的地方,结合政策制定中的重要当事人的日记和有关社会福利议题的民意测验进行分析。在笔者所能收集到的文献中,民意测验应该具有较强的实证价值。但是,从目前资料收集的情况看,20世纪70年代中期以前的民意测验资料似乎比较少,而且对社会保障与社会福利制度的主要内

① 白皮书(White Paper)是反映政府意图的确定性报告书,而绿皮书(Green Paper)是由英国中央政府发布的、要求讨论和评议的咨询文件。

容进行深入分析的资料也远不如 1979 年保守党上台后的资料多。一个基本的印象是,1979 年保守党上台执政给英国福利体制带来一系列深刻变化,这反映在这个时期的相关文献比较丰富,而此前的情况则差强人意。另外,由于社会政策与其他经济政策有所不同,它经常随政府中政党的更迭而发生变化,但苦于无法得到有效的指标,所以笔者试图从选民的态度和政策偏好来分析执政党政府福利政策的效果。毕竟,社会福利领域中政治因素的相对重要性在很大程度上取决于研究的时间点。所以从理想的角度讲,本书期望得到一个能够反映公众评价政府社会政策制定行为与实施效果的指标。然而,这只能是未能实现的愿望,留给今后的工作。在第二章和第三章中,笔者使用了公众倾向于支持现任执政党连任的投票比例。虽然这种方法反映了政党较为广泛的政治取向,而不仅仅是社会福利问题,但经验表明,选民对于英国政党与政党在公共事务和社会政策上的立场之间有着密切的认知联系,并且社会福利已经与选举结果联系了起来,这至少在非正式文献中是这样的。本书收集到 1974 年以后的民意测验资料,其中最主要的是公众对政府(总体)表现满意度的比例,以及依照公众投票意向,执政党领先于主要反对党的比例。这应该是研究英国政策问题所采取的一种方法。

本书内容主要涉及英国的社会保障、社会福利与福利国家的制度演变与政策制定,因而在此需要对上述概念加以说明。社会保障与社会福利之间,西方约定俗成的界定是将社会保障作为社会福利的组成部分,而我国长期以来在概念的界定乃至制度的设计上是将社会福利置于社会保障的范畴之内。无论怎样,社会保障在国际社会政策的研究中有相对固定的、通行的含义,而社会福利的含义则宽

泛和含糊得多。^① 社会保障通常指的是由国家或由立法保证的、旨在增加收入安全的制度安排。社会福利有广义和狭义之分。狭义的社会福利是指由国家出资兴办的各项福利事业和发放的福利津贴,例如社会救助、社会津贴(如娱乐场所、老年服务等),这种福利费用在社会保障的总支出中一般只占很小的比例。而作为一种制度,本书中的社会福利取其广义的内涵,即由国家的社会政策决定的、包括非官方的一切具有福利性的服务在内的事业,如社会保险项目、社会救济项目、社会补助项目、社会服务项目、慈善事业、免费教育等,是面向全体社会成员,为他们创设各种生活必需的条件和环境,并且提供社会性津贴和保护性的福利措施。因此,社会福利制度被看做是包括了社会各种因素的体系,或是一种社会状态。

“福利国家(welfare state)”^② 的概念,萌芽于 20 世纪初期,盛行于第二次世界大战之后,曾经是许多国家所标榜与追求的一种体制与境界。从一定的角度看,福利国家是指中央政府和地方当局共同承担主要职责,通过总的纲要和服务措施解决使公民苦恼的所有社会问题;而从另一角度看,福利国家是西方国家社会经济和政治因素综合作用的产物,是国内经济关系和政治力量变化的结果。郑功成认为,福利国家的最大特色就是以公民权为核心,确立了福利普遍性和保障全面性原则,它以国家为直接责任主体,以国家为全体国民提供全面保障为基本内容,以充分就业、收入均等化和消灭贫困

① 尚晓援:“‘社会福利’与‘社会保障’再认识”,《中国社会科学》2001 年第 3 期。

② 台湾学者古允文认为, state 与 government 两个名词之间存在着一定差别。国内一般将 state 译为“国家”, government 译为“政府”。但在英国的政治传统上, government 意指由民众选举产生而且定期轮流的政治领导团体,而 state 则指由 government 领导的各种政治组织,其成员是经由资格认定而产生。因而将 state 译为“政府”, government 译为“内阁”。参见迈克·苏利文:《社会学与社会福利》,台湾桂冠社会福利丛书 1988 年出版,第 6 页。