

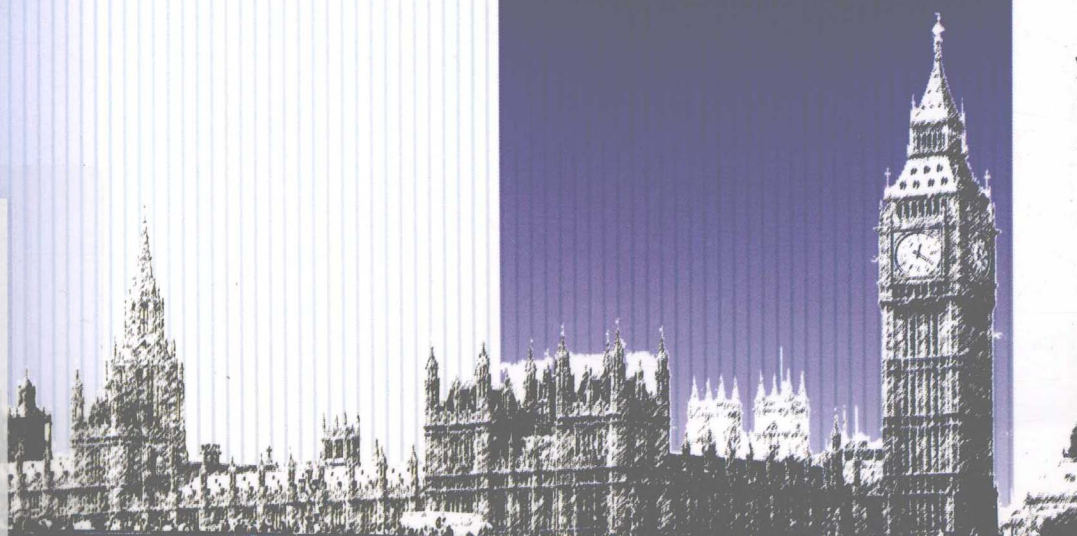


陈晓律 主编

英国研究

第 1 辑

南京大学出版社





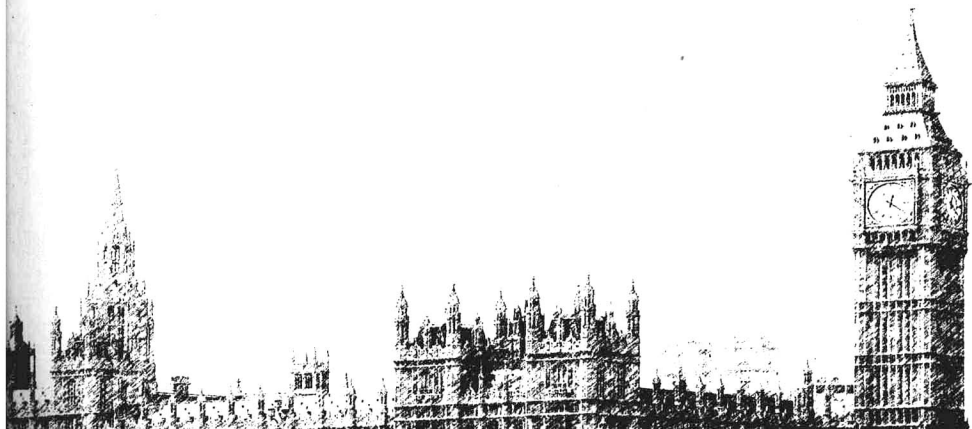
南京大学英国与英联邦国家研究中心

陈晓律 主编

英国研究

第1辑

南京大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

英国研究. 第1辑 / 陈晓律主编. —南京: 南京大学出版社, 2009.12

ISBN 978-7-305-07022-8

I. ①英… II. ①陈… III. ①英国—研究—文集
IV. ①D756.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 078945 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

网 址 <http://www.NjupCo.com>

出 版 人 左 健

书 名 英国研究(第1辑)

主 编 陈晓律

责任编辑 黄继东 编辑热线 025-83592193

照 排 南京南琳图文制作有限公司

印 刷 南京新洲印刷有限公司

开 本 787×1092 1/20 印张 14.7 字数 300 千

版 次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-07022-8

定 价 36.00 元

发行热线 025-83594756

电子邮箱 press@NjupCo.com

Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

序 言

南京大学的英国史研究具有较长的历史和深厚的根基。英国史研究是南京大学历史学研究的主要方向之一,在国内学术界享有很高的声誉。学科创始人蒋孟引教授从英国留学归来开创了中国的英国史研究,同时也奠定了南京大学世界史学科的基础。王觉非教授的努力工作,使南京大学世界史学科的英国史研究得到了进一步的发展。蒋、王二公在学科建设的同时,还做了一件具有远见的工作——带出了我国从事英国史研究的众多研究生,其中先后留在南大历史系的钱乘旦、杨豫、沈汉、陈晓律等,对本学科英国史研究的传承与拓展发挥了重要的作用。经过学科几代人的艰苦努力,本学科在人才培养、队伍建设、科研成果等方面取得了重大进展,为中国的英国史研究作出了有目共睹的贡献。

目前,在国内一些设有英国史研究的学校和科研机构,大多可以发现南大毕业的英国史研究人员。同时,南大自身的英国史研究范围也在不断扩大,从原有的政治史、经济史逐步扩展到文化史、思想史、军事史、法律史、家庭史乃至环境史;由于国际交往的增多以及从互联网获取资料的便利条件,也使我们的英国史研究具有了相当的深度,一些观点和研究成果受到了国外同行的赞扬与重视。略有遗憾的是,多年来,南大尽管培养了众多的英国史博士生和硕士生,产生了一批在国内外有影响的英国史学者,却缺乏一个固定的研究阵地,因此,各种英国史的专著往往由不同的出版社出版,以至本专业的成员要想对这些英国史的专著整理归类,都成为一件繁复的工作。当然,由不同的地方出版,对于扩大英国史研究的学术影响也未尝不是一件好事,但如果能有一个较为稳定的研究阵地,定期地刊出英国史研究的最新成果,对于我们的研究工作当然是十分有利的。由于种种原因,南大英国史学人的这个愿望始终未能实现。

斗转星移,在改革开放浪潮的持续冲击下,我国的英国史研究终于迎来了又一个春天。国家对南大世界史重点学科的扶持,也使我们长久以来的心愿得到了实现的机会。借助“211”三期项目的启动,南京大学出版社同仁的慧眼识珠和鼎力相助,以及南大毕业的历届校友的长期支持和无私奉献,我们终于可以将英国史研究的系列丛书付梓出版。这既是南京大学英国与英联邦国家研究中心的幸事,也是国内关注英国史研究同行的幸事。

这样的一件大事,落在我辈身上,确有诚惶诚恐之感。如有考虑不周之处,烦请前辈和同行不吝赐教。

陈晓律

2009年11月5日于南京大学

目 录

序 言	陈晓律(1)
英国执政党与民生问题:从济贫法到建立福利国家	吴必康(1)
英国国家身份认同:理论、实践与历史考察	潘兴明(16)
中世纪以后英国土地经济发展的道路	沈 汉(28)
18 世纪上半叶苏格兰詹姆斯党叛乱及其后果	杨 琨 陈晓律(38)
英国南海泡事件与沃尔波尔在政坛的崛起	陈仲丹(71)
历史的镜像:英国妇女选举权运动的反运动	陆伟芳(81)
古典《政治学》西传英国历史源流考略	于文杰(96)
论斯图亚特王朝末期英国的王位继承问题	刘金源(101)
英国称霸世界的“软实力”	刘 成(115)
英国现代化的地理维度	舒小昀(124)
加拿大多元文化与威尔·金里卡的民族国家建构思想	洪 霞(134)
工业革命时期英国童工问题的由来及解决	施义慧(145)
互助与前福利国家时代的英国社会保障与福利服务	闵凡祥(168)
19 世纪英国的济贫:以地方政府为视角	陈日华(184)
西方学者对英国工业革命时期之工业资产阶级的研究状况综述	尹建龙(196)
附 录	
中国英国史研究 30 年及其若干问题辩证	于文杰 毛 杰(211)
中国近年来英国史论著检索	李 阳(248)

英国执政党与民生问题： 从济贫法到建立福利国家

吴必康*

(中国社会科学院世界历史研究所 北京:1000732)

摘 要 财富的生产和分配是人类社会基本问题,贯穿历史,聚焦着社会利益关系的主要矛盾。其中民生问题最显著,是政党执政和国家治理的关键所在,也是社会统治的底线问题。近代以来,英国执政党及其民生政策和理论,从济贫法到福利国家,有长期历史实践和经验教训,现象复杂,核心在于资本的利润追求与百姓的柴米油盐之间寻求社会利益关系的相对平衡。本文以社会保障和失业贫困为主予以初探。从英国实践看,民生问题中有两大基本关系,一是政府与百姓的关系,属政治目的问题,是大局问题;二是实施措施如国家干预与市场机制的关系等,属手段问题。政策务实;手段服从目的。从济贫法到建立福利国家的发展,最终形成了国家主导型的社会保障体系,实为建立民生底线,防止民生恶化失控和危及资本统治。不懂得“与民让利”的资本是不懂得生存的资本。由此来看,英国各大政党的执政历史,也是为了维护资本的根本权益,维持民生底线的历史。

关键词 英国;执政党;民生;利益关系;济贫法;福利国家

财富的生产和分配是人类社会的两大基本问题,贯穿全部历史,反映社会利益关系中的主要矛盾。其中最显著的就是民生问题。财富的生产和分配问题深刻影响着人民的基本生活,民生的政策和理论也是围绕财富的生产分配问题产生和变化。水可载舟,亦可覆舟。人民的基本生活保障问题是政党执政和国家治理的关键所在,也是社会统治

* 作者简介:吴必康,中国社会科学院世界历史研究所研究员。

的底线问题。

英国是西方现代政治经济制度的重要开创者,是最早由政党执掌国家权力的国家和第一个工业化国家。一方面,英国经历了诸多社会矛盾,不乏激烈冲突,另一方面,如我国著名史学家蒋孟引先生所言:“‘光荣革命’以后,英国再没有经过武装革命,但人民群众的斗争,促成了各方面的程度不同的改革。这种和平改良的道路,究竟得失如何,应该详尽深刻地逐一研究。这是历史悬案,英国提供了最好的典型。”^①此言思虑深远,凝聚了英国史研究中一个无形主题,迄今犹然。近代以来,英国执政党及其民生政策和理论有长期的历史实践和经验教训,其中现象十分复杂。不过,核心问题依然是社会财富的生产和分配,反映出各党的民生政策及调整社会利益关系的得失。

在市场经济条件下,市场是财富的第一次分配,直接影响民众的衣食住行和失业贫困等民生问题。市场经济是竞争经济和效率经济,有助于财富生产,却也是风险经济,存在财富分配矛盾如贫富差距等,有社会风险。因此,社会保障制度是市场经济必备的“安全阀”和“稳定器”,是维持社会利益关系相对均衡的第二次分配,也是现代社会能否稳定发展的主要标志。要看到,资本从来不是在纯“经济空间”中运行的,同时也在社会时空中运行,有政治和民生代价。在资本主义市场经济中,利润最大化是资本的本性和贪婪所在。资本控制财富的生产和分配,存在资本利润最大化和保障民生底线的严重矛盾。失业和贫困等问题,根源在于资本主义雇佣制度,并与资本追逐利润、市场经济的波动和危机等密切相关。从工业革命起,英国失业问题逐渐成为最严重的民生问题之一,它使大众贫困和恐惧,丧失安全感,导致社会动荡和政治反抗,成为重大执政问题。贝弗里奇在《自由社会中的充分就业》的扉页上引用著名警句:“苦难产生仇恨”,^②高度概括了失业贫困等民生问题所包含的社会苦难和政治危险。这就迫使英国统治阶级思考对策,实行一定的社会保障。英国社会保障制度经历了从济贫法到战后建立福利国家的长期发展,是主要的社会调控政策之一。

国家权力的实质是社会利益分配权。英国是典型的资本主义国家,执政党代表资本利益执掌国家权力,在财富生产和分配中的主要目

① 蒋孟引主编:《英国史》,北京:中国社会科学出版社 1988 年版,序言。

② W. H. Beveridge: *Full Employment in a Free Society*, a report by W H Beveridge, London, 1944.

的是维护统治权益,推进资本的利润追求。但是,仅有维护资本利润的政策,没有维持民生底线的政策,不足以维护资本的存在和权益。在英国政党政治中,从济贫、失业到福利保障等民生问题,有无数政策和理论的争执。其无形的实质问题是:国家权力如何保障资本追求利润,又同时化解民生问题风险?于是,在资本的利润追求与百姓的柴米油盐之间寻求社会利益关系相对平衡,成为政党执掌权力的核心问题。限于篇幅等,本文以社会保障和失业贫困为有限主题予以初步探讨。

一、济贫法及其新利用

从16世纪起,英国处于走向资本主义的社会转型时期,大量失地农民难以为生,形成流浪群体,经常发生社会动荡。英国政府为此制定严刑峻法(如1536年法律禁止有劳力者无业游荡,初犯鞭挞示众,再犯鞭挞加割耳,第三次处死)。但仅靠无情惩治只会产生“逼上梁山”的效果,需同时采取救济措施即济贫法。1572年,都铎王朝颁布第一个征收济贫税的条例,设济贫官,1601年颁布伊丽莎白济贫法。随后出现一系列济贫措施,构成济贫体系,其政治目的是维护社会统治。可见,统治阶级两手并用,有镇压,也有缓解。1888年,悉尼·韦伯指出:“三百年前,由于害怕那连绞刑也消灭不了的‘健壮的乞丐群’,明智的塞西尔想出了建立普遍的贫民救济制度的办法,即扣除一部分租金和利息来救济那些不能直接享有它们的人。”^①旧济贫法本质上属封建时代的社会救济范畴,并不具有现代社会保障职能,但留下了一个以后可资利用的政策工具。

随着工业革命开始,产生大量新的民生问题,对济贫法有新利用。1795年,伯克郡治安法官在斯皮纳姆兰商定新的济贫办法,认为旧济贫法已“不适宜”,根据面包价格调整济贫费,允许在济贫院外救济贫民。实际上,这是扩大救济范围,对低工资者等贫困人群实行社会救济,提供最低生活保障,有缓和阶级冲突,稳定社会之用。其奥妙还在于济贫税无论穷富,皆按人头交纳,结果是主要由穷人和一般人家承担,富人的负担不大。执政的托利党很快在全国推行该济贫制度。此时正是社会冲突激烈时期。1789年法国大革命爆发,冲击英国,柏克

^① 刘克华选译:《1870—1914年的英国》,北京:商务印书馆1997年版,第19页。塞西尔是16世纪英国政府的重臣,于1550—1598年多次出任国务大臣和财政大臣。

树起保守主义大旗,意在防止英国发生革命,托利党政府于1794年终止《人身保护法》,1795年颁布镇压法令,如《叛逆行为法》和《叛乱集会法》,1799年颁布《禁止结社法》以及镇压“卢德运动”。可见,在此非常时期,掌权的托利党是一手高压政策,一手借斯皮纳姆兰济贫制度缓和社会矛盾,力保民生底线。该济贫制度从1795年到1834年实行40年,有利于英国相对平稳地渡过工业革命时期的激烈社会冲突。1827年,托利党首相坎宁认为:“英国对欧美竞争的胜利正是得利于它的济贫法;它们使人民安于他们的负担,并且曾经把英国挽救出革命。”^①这是对其政治作用的最好说明。它也表明托利党执政的精明既利用了国家干预手段,也利用了全民负担济贫税的办法,调动全社会资源来稳定社会统治。

随着时间推移,斯皮纳姆兰济贫制度也遇到新问题。工业化和城市化是财富生产和分配关系的巨大变革。工业化大量产生以劳力谋生的雇佣劳动者,城市化使大量人口流入城市,民生问题出现新情况。一是在迅速膨胀的城市中,下层人民谋生不易,失业贫困问题广泛。二是济贫税迅速增加,出现众多指责:贫穷是个人懒惰所致,应限制济贫;济贫税增加工商业负担,不利经济发展;济贫税无论贫富按人头交纳不合理,许多人生活困顿,无力缴纳,引起中下层阶级不满,甚至有废除济贫法的主张。马尔萨斯人口理论更是论证济贫加快人口增长的“弊病”。三是法国革命冲击波早已过去,反对现存社会制度的政治激进主义业已消除,工业革命也近完成,济贫制度和日益增加的济贫税还值得吗?

1832年议会改革后,新兴工商阶级开始掌权,现代政党崛起,代表资本利益的经济自由主义大行其道。自由党随之执政,不过,其重大举措不是废除济贫法,而是出台1834年新济贫法。该法制定“劣等处置”原则,停止院外救济,强迫穷人集中在臭名昭著的劳动院低薪做工,生活恶劣且家庭离散,目的是减少救济。新济贫法引起不少激烈反对。在一些地方,新济贫法被迫延期实行,或放弃集中营式的劳动院,继续实行院外救济。然而,自由党认为新济贫法是重要的社会改革,使费用得到控制。1834年后的30年,济贫税保持在每年450万至600万英镑间。^②这意味自由党没有放弃对贫困问题的处理,而是采用降低济贫成本的新利用方式。在这个自由资本主义兴盛时代,“养穷人”的济

① 克拉潘:《现代英国经济史》,上卷第一分册,北京:商务印书馆1985年版,第280页。

② Derek Fraser: *The Evolution of the British Welfare State*, London, 1984, p. 49.

贫法居然保存下来，似为奇迹。“其实，推行自由市场本身就要求有一种高度积极的，经常是集权的政府体系。或许，政府的最大图谋就是颁布了1834年济贫法，迫使人民去依靠劳动力市场以求取自己的福利。该法旨在组织一个全国统一的和严厉的济贫制度。”^①

另一方面，新济贫法无法阻止继续产生大量失业人口和贫困。1851年，“在伦敦街道上混生活的人们是一个非常庞大和复杂的阶级”。“劳工中难得有一半人能正常就业，其中150多万人能经常和充分就业，有150多万人只能半就业，剩下的人完全失业，偶尔打零工，还挤掉了别人的工作机会。”^②更有甚者，新济贫法为工人阶级的宪章运动提供了不少支持者。到19世纪末期，英国富甲天下，失业贫困等再趋严重，完成工业化的英国出现了新的社会利益关系失衡，实质原因还是财富分配问题。

回顾起来，19世纪英国民生问题与执政党有密切联系。自由党、保守党和新兴的工党都在思考问题和解决办法，既是因为维护社会统治，也是因为政党竞争。保守党领袖迪斯累里提出了三大目标：维护国家政治体制、巩固英帝国、改善人民生活。其改善人民生活也是意在改善当时该党的不佳形象，获取民众拥护，与自由党竞争。保守党执政时组织多个委员会调查社会问题。如1876年皇家工厂法委员会、1885年皇家工人阶级住房委员会、1887年国民救济保险委员会和济贫法委员会、1899年老年贫民委员会等。这些调查有助于认识社会问题的严重性，也有助于执政党制定社会调控政策。保守党的政治用意明确。索尔兹伯里说：“我自己对任何形式的对工人的施舍深表厌恶，但是，好像没有什么理由去反对利用国家机器来提供它所能做到的任何帮助。”伦道夫·丘吉尔指出：“除非托利党显示出准备解决重要的社会问题，否则，在很长时期内它不可能再次执政。”贝尔福说：“在我看来，社会立法不仅不同于社会主义立法，而且恰恰是其对立物与解毒剂，掌权者如果能表现出解决每一种社会问题的热情，并把社会置于一种更加合理更加坚实的基础上，工人阶级就无法得到公共舆论的支持。”自由党有类似用意。1885年，约·张伯伦提出社会问题应为自由党政策的首要

^① M. Moran: *Politics and Governance in the UK*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p. 28.

^② R. L. Tames: *Documents of Industrial Revolution, 1750—1850*, London, 1971, p. 111.

目标,因为“当穷人对富人不再感到真正的嫉恨与不满时,财产的基础就会更加安全”。^① 在理论方面,霍布豪斯提出:国家行为是实现社会和谐的手段,国家应为不能获得市场收入的人提供援助;格林关于“背离经典的自由主义传统”的主张认为公共利益的重要性已超越了个人满足,提出“积极自由”,实行“温和适中的”国家干预,促进社会公益。^②

在工党和费边社方面,“自由市场没有能力去大幅度减少贫困和不平等。反之,他们深信社会所有制、经济计划以及由中央和地方政府广泛采取措施,提供体制的和其他的救济,用于防止和治愈由于失业、老年、疾病和其他原因产生的贫困”。^③ 费边社主张通过政府干预实现社会改良,解决社会问题,提出了“国民最低生活标准”的重要概念和原则。独立工党还提出公有制和废除济贫法的主张。

三党均认识到处理民生问题的必要性,但政策倾向各有不同。保守党倾向于少用国家干预,提倡自立自助,坚持有利于资本的自由贸易政策。工党倾向于“社会主义”,要求大规模推行国家干预和社会福利保障。自由党“骑墙居中”,主张“温和适中”的国家干预和较多一些的社会福利保障。它们虽彼此党争激烈,但在维护统治和社会稳定方面是共同的,都主张缓和社会矛盾,但是,手段方式不同。这些分歧预示了20世纪英国政党政治和各党执政实践中的一些基本问题,包括政治哲学的分歧。

济贫法是19世纪英国的主要社会保障体系,虽不可能根本解决失业贫困问题,但毕竟使穷人有了一些最低保障。客观上,济贫法也以法律方式确认了政府在解决贫困问题中有一定责任,在政治上也使执政党避开了不顾人民死活的恶名,一定程度上有利于既保障资本追求利润,又缓冲民生矛盾。

① 此段关于保守党人和约·张伯伦的言论引自丁建定:《保守党与英国现代社会保障制度建立的关系》,《河南大学学报》,2000年第6期。

② Vic George and R. Page, ed.; *Modern Thinkers on Welfare*, T. J. Press, Ltd, 1995, p. 3.

③ Vic George and R. Page, ed.; *Modern Thinkers on Welfare*, T. J. Press, Ltd, 1995, pp. 4-5.

二、危机与民生

20 世纪前期是西方世界的严重危机时期，也是英国失业等问题最严重的时期。贝弗里奇认为：“失业，一直是第一次世界大战以来这个国家最巨大的社会问题，伴随而来的还有贫穷和灾难。”^①霍布斯鲍姆引用二战中《泰晤士报》社论之语：“失业，仅次于战争，是我们这一代蔓延最广，噬蚀最深，最乘人不防而入的恶疾，是我们这个时代西方特有的社会弊病”，认为此言“真可谓一针见血，比起任何考据研究，都更能充分解释二战后西方政府种种施政措施的缘由”。^②

围绕民生问题，工党、保守党和自由党展开了竞选斗争。1900 年，工党第一个竞选纲领开篇宣布的前三项政策是：“为老年贫困者提供适当赡养费；为人民提供较好的公共住房；为失业者提供有益工作。”1906 和 1910 年的工党竞选纲领继续提出养老、住房、就业和保障工作权、废除济贫法等民生问题。^③ 三党中，工党最为强调民生问题，其崛起得益于此。同期的保守党竞选纲领很少涉及民生问题。面对工党的崛起，自由党为削弱工党和控制民生问题恶化，发动社会改革，于 1900 年提出养老金计划，在执政时采取一些重大民生措施。如 1908 年《矿工八小时工作法》、《养老金法》，特别是 1911 年《国民保险法》，包括疾病、伤残、妇产保险和失业保险等。自由党社会保障政策必须依靠征税。1909 年自由党提出“人民预算案”：大幅增加遗产税和土地税，提高收入较高者的所得税率等。财政大臣劳合·乔治的口号是“让富人付钱”，宣称该预算是反贫困战争。这引起了保守党和富人社会强烈反对，在上院否决了下院“人民预算案”，出现“宪法危机”。但是，自由党政府通过限制上院权力的议会法，巩固了下院最高权威，也在社会保障的发展道路上，去除了一个政治障碍。自由党的社会改革有成就。国民保险法基本结束济贫法，实行现代社会保险制度，为执政党提供了缓和社会矛盾的现代调控手段，为建设福利国家奠定了基础。它也有局限性：社会保险制度处于初建时期，覆盖面小，措施零碎和管理不佳等，

① *Men without Work, a Report Made to Pilgrim Trust*, Cambridge University Press, 1938, p. 1.

② 霍布斯鲍姆：《极端的年代》上，南京：江苏人民出版社，1999 年版，第 134 页。

③ Iain Dale, ed: *Labour Party General Election Manifestos, 1900—1997*. London, 2000, p. 9.10.12.

难以应对大规模民生问题。

两战之间,社会经济形势严重恶化,民生问题迅速突出,失业更是严重。1921—1938年失业率几乎全在10%以上,1927年最低为9.7%,1932年最高为22.1%。^①贝弗里奇指出:“1922—1929年失业率在10%—14%之间波动,平均约为11.5%。1929年底失业率突然高升,1930年超过16%,而1922年前,在经济崩溃的1921年,失业率是17%。……而今天,我们的失业率达到创纪录的21%,超过250万人失业。”^②失业问题成为各届政府当务之急。1921年,自由党的联合政府扩大国民保险法适用范围,受保工人达到4万以上,提高了保险金标准,失业者家人也可领取,领取时间延长到26周。这也是自由党最后的贡献,随后自由党无缘政权。

然而,失业和贫困等问题还在恶化,且失业基金告急。为削减开支,1923年保守党政府坚持限制领取失业补助,利用“家庭收入调查”削减开支,遭到强烈反对。在传统自由主义指导下的各执政党除了削减政府开支和失业补助以外,别无良策。社会矛盾逐步激化,工人运动愈演愈烈,酿成1926年全国总罢工。危机形势和严重的民生问题迫使各大党调整政策。

1922年保守党竞选纲领提出:“迫在眉睫的失业问题,需要采取紧急措施。”1923年竞选纲领提出“失业和就业不足……在我国历史上规模空前”,甚至“破坏我们国家和城市生活的根本基础”;“解决失业问题,是一切必要之社会改良的关键所在。”1924年竞选纲领提出:要采取措施化解经济、失业、粮价、住房、养老金等问题。1929年竞选纲领提出:“保守党认为,贸易和工业的繁荣,不是以它们本身为目的,而是改进人民生活条件的手段。”^③保守党意识到在民生问题方面的落后,不得不改变传统的政策思路。这是20世纪保守党执政思想的一次重大变革。从此,民生问题进入保守党竞选纲领。

1922年,工党竞选纲领抨击自由党政策造成失业和低工资,“工党的政策是通过重开对外贸易、国家组织生产、必要的大规模公共工程计

① W. H. Beveridge: *Full Employment in a Free Society*, a report by W. H. Beveridge, London, 1944, p. 47.

② William Henry Beveridge: *Causes and Cures of Unemployment*, London, Longmans, Green and co., 1931, p. 5.

③ Iain Dale, ed: *Conservative Party General Election Manifestos, 1900—1997*, London, 2000, pp. 20—47.

划,为失业者提供工作或维持其生活。”1923年竞选纲领认为:“失业是现有经济制度中的周期性特点……只有工党才有积极对策”,如为学校毕业生找工作排除障碍,提供全面培训,避免他们流向街头,遭遇诱惑和危险。1924年和1929年工党纲领都突出强调失业和贫困问题,认为失业者的要求应是“政治问题的中心问题”。^①工党提出由国家组织生产和扩大失业救济等对策,是政策思路的创新。这是自由党和保守党难以提出的,它们的执政思路还没有完全摆脱传统的自由主义框架。

总体上,在1920年代,三党都突出对民生问题的重视,也采取了一些对策。不过,1929年爆发的资本主义经济大危机使民生形势严重恶化。1931年和1932年英国失业率高达20%以上,达到空前的危险程度。1931年英国人口不过4607万,失业人数最高有272万。^②经济危机必然向社会政治危机转化。英国是老牌民主国家,也出现了法西斯组织,公开号召法西斯统治。失业问题构成了对资本主义社会统治的严重威胁,也在考验英国的社会保障体系。

年轻的工党在1929年6月第二次执政不久,就遭遇这次大危机。其全部执政经历不过一年多,且受制于保守党和自由党,无法突破传统的自由主义政策。更严重的是,工党出现分裂危机。1931年8月,工党首相麦克唐纳在传统自由主义政策思想,即偏向资本利益的政策思想的影响下,削减失业补助、教师工资和公共经费,受到工会和党内激烈反对而辞职,后被开除出党。同年10月,工党提出:“资本主义制度,甚至在那些其权威被认为是最巩固的国家里,也已经崩溃了。它没有能够给数百万愿意工作的工人提供就业。它积聚大量商品却没有办法出售。它为了恢复自己的地位,现在竟然要求失业者和工薪者放弃他们来之不易的生活水平;对于工党认为是民主社会所必需的社会保障服务,它竟然想强迫这个国家的政府限制或废弃它。”“我们必须实行计划,否则就是灭亡。”1935年,工党抨击“保守党政府剥夺失业者的福利……它阻拦建造出租房屋,削减公共工程,妨碍社会保障服务的发展”,提出了“一个进行社会主义重建的大胆政策”,包括行国有化,增加

① Iain Dale, ed: *Labour Party General Election Manifestos, 1900—1997*, London, 2000, pp. 20—32.

② Ida C. Merriam: “The Roles of Unemployment Insurance and Unemployment Assistance in Great Britain,” *Social Bulletin*, 3, 3 1940, March.

就业,大力推行社会保障政策等。^①但是,工党没有执政机会,须等待14年,等待1945年。

保守党是1930年代的主要执政党,采取传统的削减开支的做法,如削减失业补助金10%,增加保险税,缩短补助时间,但在压力下不得不维持社会保障体系。它于1934年颁布《新失业法》,采取较灵活的统治手段。“由于缺乏任何有效的就业政策,保守党对待失业问题的唯一积极政策就是失业保险制度……同时,保守党将传统价值观如个人独立性、主动精神和自立自助,提高到英吉利民族的美德和爱国主义的高度,并且展现保守党和国民政府就是代表了这些美德的全民党。”在工人中间形成广泛的支持基础,不仅是保守党宣传自立自助的一个结果,也是其政治实用主义的结果。政治实用主义使其失业保险政策灵活起来。无论何时,只要工人选民抗议“‘收入调查’和失业救济款,保守党人就乐于发放慷慨的失业救济金,牺牲的却是失业保险中对工人自己很重要的许多原则。结果,保守党不仅平复了大众愤怒,又借此保存了现有社会秩序,最终还赢得选举,继续执政。……这种自助自立宣传与灵活的失业保险政策携手,在工人中笼络了保守党的选民。”^②保守党未见得如此成功,不过,实用主义是其执政特色。

保守党主要是依靠当年自由党建立的失业保险体系勉强渡过难关。但是,这个失业保险体系已力不从心,非长久之策。

三、福利国家的建立和分析

经历了1929—1933年的经济大危机和二战的沉重打击,保守党和工党都不得不重新思考如何调控资本主义社会经济中的严重问题,在保障资本利润和化解民生风险之间需有新的政策和理论突破,要力保“底线”,要有新的战略举措。福利国家的理论和政策应运而生。

一般认为,贝弗里奇报告首先提出“福利国家”。不过,贝弗里奇报告和福利国家的政治基础,在于工党和保守党的新的执政需要。二战前,工党抨击资本主义制度已经崩溃,提出了“社会主义政策”,包括增

^① Iain Dale, ed: *Labour Party General Election Manifestos, 1900—1997*, London, 2000, pp. 39—40.

^② Seok Min Hong: *Propaganda and Political Reality: the British Conservative Party's Unemployment Insurance Policy, 1930—1935*, Department of History, University of New York, Jan. 7, 2003, p. vii, viii.

加就业和大规模社会福利等。1935年,保守党竞选纲领也表示政府在制订各种计划,动用国家资源,以刺激经济和增加就业;而且提出社会改革计划,包括扩大养老金计划和孤寡福利,提高国民健康水平,建设更多住房。^①这意味着保守党改变执政思路,逐渐认识国家干预的重要作用。这个转变对保守党相当困难,但毕竟开始了。在此背景下,1936年,凯恩斯发表《就业、利息和货币通论》,提出了“充分就业”的政策思路 and 有效需求等理论,有效需求不足,政府就应调节,扩大开支,增加货币供应,甚至实行赤字预算来刺激经济,以增加国民收入,实现充分就业。实际上,凯恩斯是在当时的主流政治经济思想变化的基础上,归纳出运用强大的国家干预来化解失业问题的基本理论,也为福利国家奠定了经济理论基础。

二战中,民生问题全面恶化,意味着巨大的执政压力。不论是鼓励士气和安定民心,还是战后重建和避免动乱,工党和保守党都必须考虑战时和战后的民生问题解决方案。1942年工党代表大会,在贝弗里奇报告之前,决定接受詹姆斯·格里菲思的动议,提出实行全面的社会保险计划以及实行全民医疗保健制度等。11月,贝弗里奇报告正式发布,为战后建立福利国家规划了蓝图,提出以消除匮乏、疾病、贫困、愚昧和失业五大社会弊病为目标,推行全面的社会保障计划:“社会保障就是保障收入达到最低标准”;^②要求形成系统化的福利体制,即“从摇篮到坟墓”的“福利国家”。“贝弗里奇所要求的是一种为了全社会利益又不牺牲基本自由的引导、指挥和控制经济职能的全面政策。”^③贝弗里奇报告广受欢迎,实际上是要在危机条件下求取社会利益关系的新均衡。

1945年大选富有戏剧性。名声赫赫的丘吉尔被选民抛弃,工党大胜。保守党败选的主要原因在于忽视民生问题。1945年保守党竞选纲领中,首先是外交、帝国和国防战备,然后才是民生和经济,甚至提出“准备进行又一场巨大而恐怖的战争”。^④如此强烈和血腥的战争气味,对经历了长期失业贫困和战争煎熬的老百姓来说,绝非福音,违背

① Iain Dale, ed: *Conservative Party General Election Manifestos, 1900—1997*, London, 2000, p. 56.

② W. Beveridge: *Social Insurance and Allied Services*, CMD, 6404, p. 120.

③ 爱·麦·伯恩斯:《当代世界政治理论》,北京:商务印书馆1983年版,第184页。

④ Iain Dale, ed: *Conservative Party General Election Manifestos, 1900—1997*, London, 2000, Conservative Party: 1945 Mr. Churchill's Declaration of Policy to the Electors.