



从混合福利到公共治理

——英国个人社会服务的源起与演变

Cong Hunhe Fuli Dao Gonggong Zhili

—— Yingguo Geren Shehui Fuwu De Yuanqi Yu Yanbian

丰华琴 著

中国社会科学出版社

从混合福利到公共治理

——英国个人社会服务的源起与演变

Cong Hunhe Fuli Dao Gonggong Zhili
—— Yingguo Geren Shehui Fuwu De Yuanqi Yu Yanbian

丰华琴 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

从混合福利到公共治理：英国个人社会服务的源起与演变/
丰华琴著. —北京：中国社会科学出版社，2010.12
ISBN 978-7-5004-9602-1

I. ①从… II. ①丰… III. ①个人—社会服务—研究—
英国 IV. ①D756.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 044643 号

责任编辑 王 茜
责任校对 王有学
封面设计 格子工作室
技术编辑 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 12 月第 1 版 印 次 2010 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 23 插 页 2

字 数 380 千字

定 价 48.00 元

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 个人社会服务的基本概念	(1)
一 对个人社会服务的阐释.....	(1)
二 个人社会服务体系的形成.....	(4)
第二节 个人社会服务政策、目标与理论体系	(6)
一 从普遍的国家干预主义理论到公共治理理论.....	(6)
二 英国个人社会服务与治理理论	(12)
三 个人社会服务的目标与“善治”	(14)
第三节 选题、研究状况及主要观点和篇章结构	(15)
一 选题的缘故	(15)
二 论题的研究状况	(18)
三 本书主要观点与篇章结构	(22)
 第二章 多元混合福利与个人社会服务的起源	
——1945 年以前的个人社会服务	(29)
第一节 传统社会与家庭、邻里和社区的服务	(29)
第二节 工业社会与个人社会服务的起源	(38)
一 工业社会中的社会服务的起源	(38)
二 社会服务的组织与结构	(46)
第三节 多元混合福利的特征与问题	(63)
本章小结	(68)

第三章 英国个人社会服务的产生

——经典福利国家时期的个人社会服务

(1945 年—20 世纪 70 年代)	(70)
第一节 国家职能理论与普遍主义原则	(71)
一 有关国家职能问题的讨论	(71)
二 普遍主义原则的产生	(75)
第二节 个人社会服务体系的产生	(79)
一 个人社会服务体系产生的背景	(79)
二 从二元制服务体系向统一服务体系的演变	(87)
第三节 个人社会服务的发展与多元福利格局的延续	(92)
一 个人社会服务的发展与不足	(92)
二 国家政策与志愿部门社会服务的发展	(96)
三 多元福利格局的延续与发展	(104)
本章小结	(106)

第四章 个人社会服务遭遇挑战和改革

——保守党执政时期的个人社会服务

(20 世纪 70 年代—20 世纪 90 年代)	(108)
第一节 新保守主义与社会服务理念的变化	(108)
一 新保守主义的国家立场与政策目标	(109)
二 社会公民权内涵的变化与个体的目标需求	(112)
第二节 经济压力与人口结构的变化	(116)
一 20 世纪 70 年代的经济危机及其结果	(117)
二 人口结构与社会变化	(118)
第三节 保守党社会政策改革的实践(1979—1997 年)	(121)
一 保守党社会政策改革的原则与目标	(121)
二 保守党的社区照顾改革	(142)
三 改革后的英国个人社会服务的特点和范围	(157)
本章小结	(163)

第五章 个人社会服务的组织与管理

第一节 个人社会服务的组织机构	(166)
-----------------------	-------

一 官方机构·····	(166)
二 非官方部门·····	(177)
第二节 个人社会服务的工作人员·····	(180)
一 社会工作的产生·····	(180)
二 社会工作的训练与教育·····	(185)
三 社会工作的鼎盛时期·····	(188)
四 英国社会工作的困境与出路·····	(191)
第三节 个人社会服务的资金与管理·····	(196)
一 官方公共部门资源·····	(197)
二 私人与慈善组织资源·····	(209)
三 个人服务收费资源·····	(212)
第四节 个人社会服务与其他社会服务的关系·····	(214)
一 个人社会服务与国民健康服务·····	(214)
二 个人社会服务与社会保障服务·····	(217)
三 个人社会服务与其他服务·····	(218)
本章小结·····	(220)
 第六章 个人社会服务的用户群体·····	(222)
第一节 儿童社会服务·····	(222)
一 福利国家时期(1945—1979 年)的儿童服务 ·····	(223)
二 保守党执政时期(1979—1997 年)的儿童服务 ·····	(230)
第二节 老年人的社会服务·····	(237)
一 老年人服务的构成与类别·····	(239)
二 向社区照顾的转变·····	(254)
三 老年人照顾的费用问题·····	(258)
四 老年人服务的特点与问题·····	(260)
第三节 残疾人的社会服务·····	(262)
一 关于残疾人群体的界定·····	(262)
二 1945 年至 20 世纪 70 年代的残疾人社会服务 ·····	(264)
三 向社区照顾转变·····	(268)
本章小结·····	(270)

第七章 个人社会服务的走势

——政策回顾与反思·····	(272)
第一节 “福利多元主义”:向公民社会的回归与发展·····	(272)
一 改革后独立部门的社会服务的发展·····	(274)
二 社区照顾改革的问题与不足·····	(282)
第二节 “第三条道路”:新工党的社会服务政策的目标·····	(288)
一 第三条道路的价值观·····	(288)
二 新工党社会服务政策及其目标·····	(295)
第三节 从“福利多元主义”到公共治理·····	(303)
本章小结·····	(306)
结语·····	(308)
一 英国个人社会服务的总体特点·····	(308)
二 福利国家内涵的变化与服务对象的界定·····	(313)
三 公共治理与福利国家的作用·····	(317)
四 对英国个人社会服务的总体评价·····	(320)
附录·····	(327)
一 1351—2001 年社会工作与社会服务重要法案和 报告一览表·····	(327)
二 专有名词及重要人名地名中英文对照表·····	(333)
参考文献·····	(342)
一 英文文献·····	(342)
二 中文文献·····	(352)
三 主要网站·····	(358)
后记·····	(359)

图表目录

表 3—1	经典福利国家时期重要志愿组织情况表	(102)
表 4—1	社会支出的年度增长率与 GDP 增长率比较 (1950—1977 年)	(117)
表 4—2	20 世纪末以来人口年龄结构的变化(1983—2021 年)	(119)
表 4—3	1979—1980 至 1989—1990 年英国福利服务支出情况	(124)
表 4—4	20 世纪 80 年代英国社会政策重要报告与立法表	(138)
表 4—5	英国个人社会服务工作项目表	(160)
图 5—1	英国社会服务部组织模式图	(171)
表 5—1	英国社会服务部门工作人员统计表(1977 年)	(190)
表 5—2	英国法定的、私人的和志愿部门工作人员统计表 (1977 年)	(190)
表 5—3	英国个人社会服务实际支出情况表	(198)
表 5—4	1972—1973 年度英格兰和威尔士个人社会服务的 净支出情况	(203)
表 5—5	1983—1984 年度英格兰和威尔士个人社会服务总支出 情况	(204)
表 5—6	英国地方当局个人社会服务部实际净支出情况	(207)
表 5—7	1986—1987 至 1994—1995 年间英格兰用户群体个人社会服务 实际净支出指数	(209)
表 5—8	英格兰个人社会服务支出中收费所占百分比	(213)
表 6—1	20 世纪英国儿童照顾重要立法和报告表	(223)

2 从混合福利到公共治理

表 6—2	英格兰和威尔士老年人和残疾人居所之家统计表 (1948—1960 年)	(241)
表 6—3	英国私人和志愿部门创办的居所和护理之家中 接受津贴情况	(244)
表 6—4	1970—1998 年英国为老年人、慢性病人和身体残疾者 创办的居所照顾之家的比例	(244)
表 6—5	地方当局、私人和志愿组织创办的居所之家中年龄 在 85 岁及以上的居住者的比例	(246)
表 6—6	家庭照顾的需求和类型	(248)
表 6—7	英国老年人社区照顾分类表	(257)
表 6—8	1997—1998 年英国老年人个人社会服务供给总支出	(259)
表 6—9	1997—1998 年英国老年人日间和居家照顾供给	(260)
表 6—10	1971 年和 1979 年英国残疾人全国调查人数	(266)
表 7—1	20 世纪末英国重要慈善组织支出情况表	(277)
表 7—2	英国社会照顾混合经济情况	(279)
表 7—3	1994—1995 年度英国社区照顾预算费用	(280)
表(结语)	英国部分的公共服务的公共支出情况表	(313)

第一章

导 论

第一节 个人社会服务的基本概念

一 对个人社会服务的阐释

英国社会服务政策是社会保障制度的一个重要组成部分。社会保障制度因国家的性质和本质的不同而呈现出较大的差异，并因时代的和社会的变化而表现为不同的内容。英国社会保障和社会福利体系庞大而完善，内容广泛，对象普及。然而这一体系绝不仅仅是一种只提供年金、津贴的经济补偿制度，它对于制度所涉及的全体保障对象都设置了相应的社会服务，且社会保障（主要是现金救济）与社会照顾（提供服务）分离开来，由不同的部门来管理。社会服务体系使得英国的社会保障和福利制度具有较高的水平和规模，是使得英国社会保障和福利制度向纵深发展、满足不同群体基本生活需要的重要体系。

笼统地说，社会服务是根据一个社会民众的社会福利理想和一个国家的社会福利政策所进行的各种活动和所实施的各种方案、项目及程序。^①“社会服务”这一概念表达了现代工业社会的公共供给的多种服务，是一个涵盖广泛的综合性概念，其内容包括：教育、健康、住房、就业与训练和满足那些具有特殊需求的、需要经常提供福利供给的集合体的社会需求，甚至包括环境卫生、环境保护、婚姻指导、社会文化娱乐以至预防少

^① 中国民政管理干部学院、社会福利与社会进步研究所情报资料中心：《社会工作》，1991年，第192—3页，非正式出版，转引自左芙蓉《社会福音·社会服务与社会改造，北京基督教青年会历史研究，1906—1949》，宗教文化出版社2005年版，第20页。

2 从混合福利到公共治理

年犯罪等内容。^①早在1971年以前,英国地方卫生当局就在个人和环境工作之间进行了区分,使社会服务这一术语有了新的界定,即社会服务是指满足个体和人类需求的服务,它与技术的和环境的服务有着严格的区别,它是对个体公民的福利服务。^②

西方多数学者认为,英国的社会服务主要包括国民健康服务、教育服务、住房服务、社会保险服务以及个人社会服务五大类别,有人认为还包括就业与训练等。^③其中,个人社会服务政策具有特定的内容,其服务群体主要包括未成年人、老年人、残疾人等,这些人由于健康及能力等原因,无法照顾自己的生活,需要社会的帮助。“如果说医疗、住房福利满足人们某个方面的需要,收入保障满足人们一般工作的需要,那么福利服务则是满足人们生活照顾方面的需要”。这类社会服务不同于公共服务,被称为“个人社会服务”(personal social service),或者“社会福利服务”(social welfare service)。^④

埃瑞克·塞恩斯伯里(Eric Sainsbury)从三个方面来界定个人社会服务,他认为:第一,个人社会服务是与某些需求和困难相关联的,这些需求和困难束缚了个体最大限度地发挥其社会功能、自由发展其个性以及通过与他人的交往实现其目标。这些需求传统上是由个人和家庭行动来满足的(因为国家的主要职责是帮助家庭来完成它本来就有的功能);第二,

① 19世纪产生了两种形式的对社区社会生活的干预:一种是“环境服务”,寻求改善个人的物质环境;另一种是“个人”的服务,其出发点是“为个体提供他所需要的具体的救助服务”,“the social services”就是指个体公民的福利服务,参见M. P. Hall, *The Social Services of Modern England*, Routledge & Kegan Paul Ltd. 1952, p. 8.

② 黄素安:《西欧“福利国家”面面观》,世界知识出版社1985年版,第71页。联合国在1962年出版的《社会服务组织与行政报告》中指出:“‘社会服务’一词迄今尚未能找出一个获得普遍接受的定义,社会服务在不同国家,不论在组织、计划和实务方面,均呈现不同的形态……社会服务、社会福利和社会工作三个名词,常常一并使用,因为这三者是指同样的一些事情,只是其使用的立场有所区别。”参见白秀雄《社会福利行政》,台湾三民书局1983年印行,第53—54页;美国卫生教育福利部1970年版的《全国性社会服务体系——各国比较研究与分析》一书中认为:社会福利与社会服务两个名词,在今天联合国及其他国际会议上是交互使用的。

③ 也有人把英国社会服务划分为六大类别,即由社会保障服务、医疗卫生服务(或国民健康服务)、个人社会服务、教育服务、就业政策和住房服务六个部分构成。参见[英]迈克尔·希尔《理解社会政策》,刘升华译,商务印书馆2003年版,第206页。

④ 孙炳耀主编《当代英国瑞典社会保障制度》,法律出版社2000年版,第133页。

个人社会服务常常与社会工作实践相联系。一些个人服务,如家庭协助服务(home help services)具有高度的个性化特征,如果没有职业的社会工作者,社会照顾的目标就难以实现;第三,个人社会服务涉及服务的个性化,并且根据对个体、家庭或群体的不同需求的评估,来调整某些资源的分配。这些服务也是适合维持我们目前社会生活的广泛的计划的一部分。是通过强调不同权利和责任以及强调社会关系中的某些地位和价值来实现的。^①艾德里安·韦伯和盖瑞里德·维斯托(Adrian Webb & Gerald Wistow)则认为塞恩伯里的解释原则上是可以接受的,但是这些解释太过宽泛。他认为:“个人社会服务是由地方政府社会服务部所承担的所有工作以及在非正式的、志愿的和私营的部门内部所有活动组成的。”^②在英格兰和威尔士,官方的个人社会服务主要是由地方政府负责,具有地方活动的特征。个人社会服务大多是与社会服务委员会的工作相关联。自1974年地方政府重组以来,社会服务委员会的成员是由116个地方当局中的每一个当局来任命的。然而在北爱尔兰,个人社会服务被统一到健康服务之中,由区域委员会来组织。在苏格兰,个人社会服务在1968年的《社会工作法》的规定下,由地方社会工作部来管理。这些部门合并了缓刑服务和后续服务(after-care service),而英格兰和威尔士的社会服务部则不包括这些服务。^③

确切地说,个人社会服务可以从它所服务的对象的角度来加以界定。就服务对象而言,个人社会服务是一种特定的社会服务,是为了满足特殊群体和人类需求的服务,即满足那些在年龄、社会条件和地位等方面具有特殊需求的部分人群的服务,或者说主要是满足社会中存在的弱势群体的某些需求的服务。这些特殊需求是国家其他主要的服务不能完全满足的。这些有特殊需求的人包括受到忽视和虐待的儿童、身体虚弱的老年人、身体和精神残疾者、精神疾病患者、接受缓刑服务者以及社会无业游民和流

① Eric Sainsbury, *The Personal Social Services*, London: Pitman Publishing Limited, 1977, pp. 3-4.

② Adrian Webb and Gerald Wistow, *Social Work, Social Care and Social Planning: The Personal Social Services since Seebohm*. London and New York: Longman, 1987, p. 8.

③ Ibid., p. 3.

浪汉等六个部分。^①即主要是由社会上的老、弱、病、残等组成的社会弱势群体，或者用更为贬义的词语来表达，这些群体属于“问题家庭”和“下层阶级”。从国家层面而言，个人社会服务主要是地方政府负责的社会服务，是一种“最后救助的服务”(last resort)。

就社会服务的性质而言，“社会服务是一种助人的活动，它包括向个人、群体和社会提供帮助、供给资源并予以恩惠，使社会成员发展自己的潜力，运用外在的资源，独立而正常地生活。它使个人与社会、个人与个人之间的关系得到协调，使个人的人格得到充分的发展，整个社会因此而和谐共处。换句话说，社会服务具有调整社会关系、健全社会功能和促进社会发展的作用。它既可以为社会成员提供成长和发展的机会，包括生理的、心理的、经济的、文化的、审美的和精神的诸多方面的机会，从而促进社会的进步；也可以减轻社会压力，减少或者缓解社会矛盾，有助于社会的稳定；还有利于社会服务者声誉的提高和社会影响的扩大”。^②

个人社会服务的发展反映出人类社会发展中对社会弱势群体的关怀，表明人类社会的思想和道德水准的进步，是一个和谐社会不可或缺的有机组成部分。上述对社会服务的解释是本书研究内容的出发点和基础。

二 个人社会服务体系的形成

应该说，在英国，照顾弱势群体的个人社会服务早就产生了，它被混杂在《济贫法》之中。但是作为一个术语和体系的“个人社会服务”，产生于20世纪60年代，它是西鲍姆委员会的发明，最早出现在1968年出版的关于地方当局及与之相关联的个人服务的《西鲍姆报告》中。

在此之前，社会服务主要依托于《济贫法》，它起源于16世纪，1834年《济贫法》修正案，正式形成了一套制度化的体系，这是一种制度化社

^① Margaret Jones and Rodney Lowe (eds.), *From Beveridge to Blair: The First Fifty Years of Britain's Welfare State 1948-98*, Manchester University Press, 2002, p. 192; 迈克尔·希尔按着两种方式划分个人社会服务，一种是按着服务对象类别进行划分，分为老年人、残疾人、精神病患者、学习障碍者和儿童五大类；另一种是按着服务的种类进行划分，分为居所照顾、日间照顾、居家服务和实地工作等，参见[英]迈克尔·希尔《理解社会政策》，刘升华译，商务印书馆2003年版，第206页。

^② Alfred J. Kahn, *Social Policy & Social Services*, New York: Random House, 1973, p. 24.

会照顾形式,即通过建立济贫院,为弱势的、无劳动能力的和患有疾病的人提供服务,同时也开办一些医院来满足疾病患者的需要。济贫法制度一直持续到20世纪40年代。1945年,英国已经开始了由地方政府管理的弱势群体的社会服务,在这一年工党大选的宣言中,确立了把弱势群体的社会服务作为公共政策领域的一个组成部分,它是工党向民众做出的政治承诺的内容之一。工党上台后,着手进行这个方面的立法,在1948年同时推出了《儿童法》和《国民救助法》,从而把“现金”(cash)与“照顾”(care)分隔开来,这是英国社会服务制度的基本特征。

从20世纪40年代开始,政府通过两个重要立法(1948年)为个人社会服务的发展创立了双重结构,正式成立了儿童部和福利部,采取独立的方式处理儿童服务和成年人居所照顾问题。20世纪70年代英格兰和威尔士通过了《地方政府法》,消除了社会服务中的双重结构,建立了地方政府社会服务部,将原来由不同机构提供的一系列个人社会服务集中起来提供,并强调社会服务应由受过训练的专业社会工作人员来供给。正如杨格哈斯本德评论的那样,经过20世纪60年代和20世纪70年代的改革与实践,官方个人社会服务,从福利政策的“边缘地带跨入中心地位”。^①

当时英国正处于福利国家的巅峰时期,《西鲍姆报告》的内容反映了那个时期一些政治家的乐观主义情绪和政治抱负。但是,报告建议的实施是在20世纪70年代中期的经济危机、国家社会政策和观念发生重大变化之后,说明这一服务一直缺乏资源和公众的同情。

个人社会服务发生重大转折是在20世纪90年代前后,1989年的《儿童法》和1990年的《国民健康服务与社区照顾法》(迟至1993年生效)改变了社会服务部的角色定位和工作内容。这两个法案对个人社会服务的发展意义重大。法案引入了“福利多元主义”和“新公共管理主义”的思想,重新确立政府、家庭、社区、民间组织之间的关系;法案规定地方政府的社会服务部在对智障者、残疾人、老年人和儿童的社会照顾管理中处于中心地位,社会服务部成为个人社会服务的管理者,将“原来由国家机构提供的服务现在逐步以合同的方式承包出去,也就是把独立机构引

^① Rodney Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945*, London: Macmillan Press Ltd., 1999, p. 280.

人与国家合作、由国家加以规范乃至以国家为依靠的新型关系中”。^① 同时将社会服务部提供的服务与卫生服务部门提供的服务（健康照顾）加以整合；此外法案还有一个重大的变化，就是实现了从正式提供者到非正式提供者的职能的转变，即向“社区照顾”方向转变，国家把照顾的任务和责任向家庭和民间转移。在这一方面，英国两大政党虽然在理念上存在一些差异，但是基本上维持了 20 世纪 90 年代改革的方向。

因此，到 20 世纪 40 年代，伴随福利国家的产生，关于单一群体的社会服务立法相继出现，人们才开始重视个人社会服务问题。从 20 世纪 60 年代到 20 世纪 70 年代，经过 10 余年的时间，在英格兰和威尔士、苏格兰、北爱尔兰，个人社会服务都经历了一系列的变化，即由不完善的地方政府的福利服务到统一的个人社会服务公共体系的转变，并产生了三种不同的服务模式。到 20 世纪 90 年代，新的服务理念 and 公共治理理论的产生，个人社会服务的模式发生了巨大变化。这些服务模式及其变化情况是值得加以探讨和研究的。限于篇幅本书主要研究英格兰和威尔士的情况，必要时会涉及其他部分的社会服务的内容。在研究对象方面，主要集中在儿童服务、老年人服务、残疾人服务三个重要方面。

第二节 个人社会服务政策、目标与理论体系

对弱势群体的关注程度是衡量一个社会文明程度的标志。谁来关注社会中最弱势的人群？又由谁来为他们提供相应的照顾和服务？弱势群体的服务应受到哪些原则的制约或利益的驱动？在社会福利理念的演进中，出现了许多重要的理论流派，主要归结为对福利国家作用的认识和对个人社会服务目标的关注。

一 从普遍的国家干预主义理论到公共治理理论

个人社会服务是社会福利政策所追求的主要目标之一。关于社会福利概念的界定，钱宁从不同角度进行了阐释：社会福利与社会正义相关联，

^① J. Charlesworth, J. Clarke and A. Cochrane, "The Politics of Local Mixed Economies of Care", *Environment and Planning*, vol. 27, 1995, p. 227.

它是一项解决社会问题和表达社会理想、促进社会平等与社会正义的事业。“本质是以集体为价值取向的助人过程和行为，它通过向处境不利的个人或群体提供救助或服务，改善人们的社会处境，帮助他们恢复生活的信心或能力，从而达到和谐社会关系，消除因贫困、疾病、年老体弱，以及其他个人的或社会的原因而产生的歧视、偏见、对立或冲突，促进社会公正的目的。”^① 社会福利是同人的生活幸福相联系的概念，同时它还和社会政治相关联；既被看做是一种国家治理的状态，又被看做是调整社会关系的手段。社会福利是一种制度或政策，从社会保护和社会控制的角度来看，社会福利是现代国家治理和社会发展的主要目标。一个国家要达到一种好的治理状态（国家的善），一个社会要保持和发展正常状态，必须制定合理的社会福利政策。^② 这就是说国家在个人社会服务的供给方面应该发挥重要的作用。约翰·斯图亚特·密尔（John Stuart Mill）认为，国家有责任保护那些不重要的人，因为他们没有能力照顾自己。更为重要的是，人们认为个人社会服务的目标是保护那些不能作为一个完全的公民，参与一个未受保护的充满竞争的环境中。^③ 在许多情况下，家庭本身不能提供这些社会服务，志愿部门的工作也有其局限性，这是 19 世纪下半期的社会实践所证实了的。因此，对弱势群体的照顾就必须仰赖国家的支持。

特别重要的是，国家对公民权利观念的界定及国家的社会政策行为，决定着弱势群体的政治地位和福利供给。T. H. 马歇尔认为，现代社会发展的动力是公民资格自然演进的结果。“福利国家是一个长期的公民权（即公民资格）演进过程中所达到的最高峰。”^④ 从某种意义上说，权利是—定社会的政治、道德观念的产物，它反映的是人们在社会生活中形成的各种利益要求。随着公民权利理论经历了从自然权利到福利权的演变，人们对公民权利的要求也经历了从自然法权到政治权、再到社会权利的演变

① 钱宁：《社会正义、公民权利和集体主义——论社会福利的政治与道德基础》，江苏人民出版社 2007 年版，第 67 页。

② 同上书，第 33—34 页。

③ J. S. Mill, *On Liberty* (1991), in J. Gray (ed.) *On Liberty and Other Essays*, Oxford University Press, p. 14.

④ [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，北京大学出版社 2000 年版，第 11 页。

过程。公民权利同社会福利是紧密相连的，社会福利是人们作为社会性存在的一种权利，而权利是对人们的社会生活特别重要的基本需要和利益的保护。正如马歇尔所指出的：“任何法定的权利都会与福利必然具有的直接的或间接的性质存在着关联，因为权利存在于那些可以被期待带来福利的利益，以及就平均的计算而言，那些将会带来福利的利益。”^① 因此，权利是作为社会福利的政治基础而与社会福利问题发生联系的。人类的权利本质是福利权利，而福利权利的现代理论形式就是公民权利。^②

应该说，英国是最早关注弱势群体的国家，从 17 世纪（甚至更早在 14 世纪）起，国家就开始不断探索对穷人和流浪者（包括弱势的老年人、儿童和病患者）的安置问题，且能够根据社会的变化及时调整政策策略，这些政策表现为济贫法的实施和一系列修正法案的颁布。然而，从公民权利方面而言，在近代以来公民权更多地是指自然权利，而没有提升到社会权利来认识。因此在这种公民权体制中，最初的解释是公民不应依赖国家，把对国家的依赖看做是耻辱，接受福利援助就等于剥夺了公民许多应有的权利，他们不可以有家庭生活，不能自由安排自己的活动，其个人行为等完全受制于济贫法。甚至还会出现济贫院随意处置儿童，把他们送去工厂和矿山充当苦力的做法，完全不顾接受救济者的感受。福利国家建成以后，英国政府接受了马歇尔的公民权利理论，推动了全民福利制度的建立，为福利国家的发展提供了直接的政治道德依据。在公民权利理论指导下，个人拥有要求国家提供福利服务的权利，而国家也必须建立福利保障制度来履行其对公民的福利职责。公民被构想为福利国家的用户，由专业人员把关的原则来设计福利服务（而不是按着用户的理解和用户选择的原则来设计）。而在 1979 年以来保守党执政的 18 年中，形成了新的公民权利观念，公民成为福利的消费者或顾客，减少了享受国家直接提供福利服务的范围和机会，因此使“福利国家”变成了“管理国家”。^③ 在上述公

① T. H. Marshall, "The Rights to Welfare", in N. Timms & D. Watson (eds.), *Talking About Welfare: Readings in Philosophy and Social Policy*, London: Routledge & Kegan Paul, 1976, p. 52.

② 钱宁：《从人道主义到公民权利——现代社会福利政治道德观念的历史演变》，《社会学研究》2004 年第 1 期。

③ Catherine Needham, *The Reform of Public Services under New Labor, Narratives of Consumerism*, New York: Palgrave, 2007, p. 52.