

YingGuo XinGongDang ZhengFu JingJi Yu SheHui
e Yanji



英国新工党政府 经济与社会政策研究

胡昌宇 著

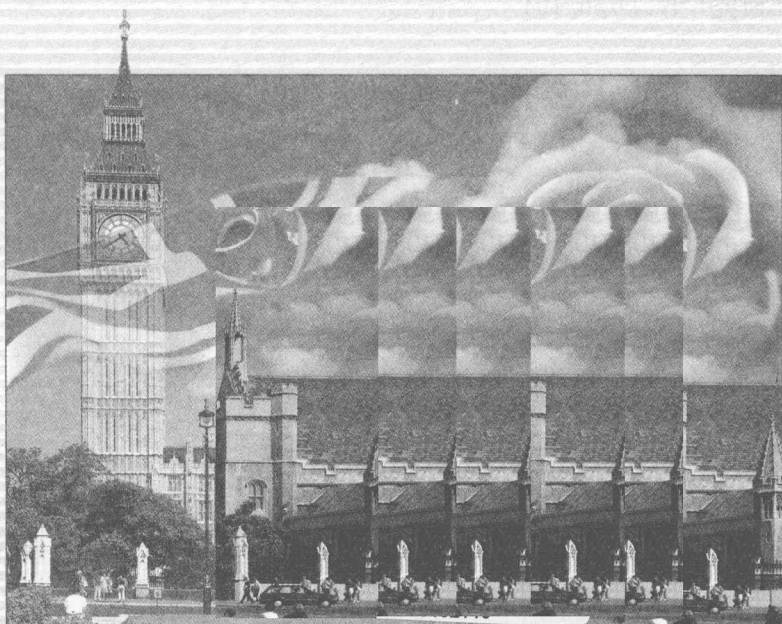


中国科学技术大学出版社



英国新工党政府 经济与社会政策研究

胡昌宇 著



中国科学技术大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

英国新工党政府经济与社会政策研究/胡昌宇著. —合肥:中国科学技术大学出版社,2008.12

ISBN 978-7-312-02279-1

I. 英… II. 胡… III. ①英国工党—经济政策—研究 ②英国工党—社会政策—研究 IV. D756.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 172786 号

出版 中国科学技术大学出版社
安徽省合肥市金寨路 96 号,230026
网址:<http://press.ustc.edu.cn>
印刷 合肥学苑印务有限公司
发行 中国科学技术大学出版社
经销 全国新华书店
开本 710 mm×1 000 mm 1/16
印张 12.25
字数 210 千
版次 2008 年 12 月第 1 版
印次 2008 年 12 月第 1 次印刷
定价 25.00 元

前 言

布莱尔领导的新工党在遭遇“伊拉克门”事件重创的不利局面下为什么能赢得 2005 年英国大选,实现了历史性的三连任?西方学术界和媒体普遍认为这是由于布莱尔政府执政以来英国经济的突出表现和布莱尔政府的社会政策改革赢得了选民的信任。但英国经济何以取得两百多年历史上持续时间最长的稳定快速增长,同时失业率和通胀率维持在近几十年的最低水平?新工党的社会政策改革如何摆脱了困扰英国已久的福利国家制度危机?新工党经济、社会政策改革的根本特征是什么?对中国的经济、社会政策有何借鉴意义?这些是本书试图回答的主要问题。

众所周知,20 世纪英国曾长期受以经济滞胀并存、“走走停停”为特征的“英国病”困扰。为了彻底根治经济发展缺乏稳定性的“英国病”,提高英国经济效率,新工党政府首先从宏观经济政策改革入手,建立了有利于宏观经济稳定的货币和财政政策框架,取得了立竿见影的效果。在微观经济政策改革方面,一方面重视市场对实现经济效率最大化和实现社会公平目标的作用,另一方面强调市场失灵问题的普遍存在,强调国家必须加强对市场失灵领域的积极干预,大幅提高研发、教育、医疗等方面公共投资的水平。

新工党政府社会政策改革的主要特点是把社会支出变为社会投资,即用社会投资型国家取代单纯社会福利型国家,从而兼顾了社会支出实现社会公平与促进经济发展的双重目标。过去的社会福利支出主要是以物质资源的形式来实现消极的扶危解困的目的,不仅不能带来任何经济收益,也无法解决造成贫困的根源问题。而社会投资性的福利支出重视提高收益者的教育与技能水平,为他们创造解决贫困根源问题的工作和发展机会。

在对待社会公平问题上,新工党用机会平等取代了“老工党”的结果平等。

对新工党来说,仅通过物质财富的再分配来实现社会公平的目标是不现实的,这种社会公平只能是永远无法企及的乌托邦。实现社会公平的最佳选择是为所有人提供“平等的机会”,而且这种机会是广义上的机会,包括平等的接受教育、培训机会,平等的工作机会,平等的享受医疗服务机会等,总之是为所有人,为人生中的每一阶段提供“发挥个人最大潜能的机会”。

提供基本福利、消除极端贫困、维护社会公平和社会整合是任何现代社会都必须做出的伦理承诺。一个可持续的发展战略必须统筹经济增长、社会公平和环境保护等各种因素。经济增长虽然可以惠及社会每个成员,但各人的受益程度却存在很大差距。也就是说,经济增长并不能自发地促进社会公平;如果没有必要的再分配机制保障,经济增长甚至会加剧社会分化和不公平。越来越多的理论和经验研究证明,正如“平均主义”会阻碍经济发展一样,严重的社会不公平同样不利于经济的可持续增长。如何平衡经济发展与社会公平的关系,在两者之间找出一个恰当的交点,是所有现代政府都必须面对的重大挑战。因此,新工党的经济社会政策不仅符合英国经济社会发展的需要,而且对其他国家的经济社会政策具有一定的借鉴作用。

新工党执政以来的经济、社会政策的显著特征是吸收了“新自由主义”和社会民主主义的合理成分,摒弃了两者的缺陷,扬长避短,实现了经济与社会政策的良性互动,走出了一条符合英国国情的兼顾经济效率与社会公平的新路,并因此赢得了国民的支持。

中国经济在经历近三十年的持续高速增长之后,目前面临的重大挑战仍是如何保持经济稳定和可持续增长问题。在经济快速发展的同时,诸多社会问题,尤其是社会公平问题,也变得日益突出。如何在保持经济稳定发展的同时,更好地实现社会公平与正义,解决当前的分配不公,贫富差距继续扩大等问题?如何保障国民的教育、医疗、养老等基本权利,真正改善民生,建设和谐社会?英国工党政府的经济社会政策能够给我们带来重大启示。

限于作者经济学、社会学方面的理论水平不足,书中一些表述可能过于肤浅,错误和不当之处在所难免,诚候专家、同仁赐教,不胜感激!

作 者

2008年8月

目 录

前 言	(i)
绪 论	(1)
第一章 新工党经济与社会政策的历史背景	(12)
第一节 通向新工党之路	(12)
第二节 “撒切尔主义”的遗产	(30)
第二章 新工党的经济政策	(47)
第一节 新工党的宏观经济政策	(47)
第一节 新工党的微观经济政策	(65)
第三章 从福利国家到社会投资国家	(77)
第一节 福利国家的危机与转型	(77)
第二节 从福利到工作	(88)
第三节 未成年人社会福利政策	(102)
第四节 新工党教育政策	(113)
第四章 社会公平的底线:医疗服务体系与养老金制度	(131)
第一节 新工党与国民医疗服务体系(NHS)	(131)
第二节 新工党与养老金改革	(142)

第五章 欧盟与英国经济社会政策	(150)
第一节 英国, 尴尬的欧洲伙伴	(150)
第二节 欧盟与英国经济政策	(152)
第三节 欧盟与英国社会政策	(160)
 第六章 结语	 (167)
 参考文献	 (172)
 后 记	 (188)

绪 论

一、本书研究的意义

布莱尔领导的新工党政府在 2005 年的英国大选中再次以较大的优势获胜,历史性地实现三连任,这证明了新工党执政的成功。二战后长期被所谓“英国病”缠身,到 20 世纪末期已经从世纪初的世界霸主“衰落”为欧洲二流国家的英国,已经成功地摆脱了颓势,走上了经济、社会协调发展的道路,取得了令大多欧洲国家羡慕的成就。布莱尔新工党政府 1997 年执政以来,英国经济取得了工业革命以来持续时间最长的稳定较快增长,失业率、通胀率创三十多年的新低,社会和谐安定。鉴于英国在世界近现代史上的独特地位,研究新工党执政的成功经验无疑具有多重意义。

首先,新工党经济、社会政策改革的成功之处在于兼顾了经济效率与社会公平。20 世纪的英国经历了盛极而衰的历史巨变,从世纪之初的世界霸主沦为世纪末叶的一个普通欧洲国家。第二次世界大战之后英国工党和保守党轮流执政,两党都努力扭转英国的颓势,但都没有取得满意结果。工党以追求社会公平为主要目标,缔造了世界上第一个福利国家,但并没有为有效经营这样的国家做好充分准备。随着社会支出的不断增加,国家财政不堪重负,经济效率受到严重影响。“撒切尔革命”虽然在提高经济效率方面有起色,却是以牺牲社会公平为代价,造成了严重社会分化,降低了教育、医疗和其他社会福利支出水平,引起了社会强烈不满,最终失去了选民的支持。新工党执政以来通过经济、社会政策改革,不仅成功地发展了经济,而且兼顾了社会公平,这正是其成功经验的最可贵之处。

其次,如何兼顾经济效率与社会公平,不仅长期困扰着学术界,也是每个政府几乎所有决策都必须面对的现实问题。1970 年代的经济危机动摇了传统福利国

家的生存基础,之后二十余年中,经济效率与社会公平之间存在权衡取舍(或此消彼长)(Trade-off)关系为学术界和西方福利国家政府所普遍接受,因此以经济效率为首要目标的“新自由主义”思想大行其道。到1990年代初期西方国家普遍出现了贫困率显著上升,社会分配不公的后果。1990年代中期以来,大量理论和经验研究证明社会公平和经济效率未必呈权衡取舍关系,相对公平的社会更有利于经济的长期持续增长,拉美国家和亚洲“四小龙”就是典型的例子;欧洲也有类似的情况,如北欧的社会公平和经济效率都优于南欧国家。新工党的成功也为学术界和其他国家的社会、经济政策制定提供了可供借鉴的宝贵经验。

第三,新工党的社会公平(Social Equity)观本身也是值得研究的课题。对新工党来说,社会公平主要体现在机会的平等(Equality of Opportunity)、社会包容(Social Inclusion)和为社会弱势群体提供最基本的保障。新工党认为,随着经济日益全球化和知识经济时代的到来,传统社会民主主义通过物质财富再分配实现结果平等的社会目标已失去现实基础。在当代新的经济、社会背景下,政府提供社会保护的最有效途径是为每个人创造公平的教育、就业等发展机会,提高每个人应对当代经济、社会环境急剧变化所带来的新风险的能力,使他们真正融入经济、社会生活中来。但在经济、社会发展的大潮中总有一些落水者,政府有责任为他们提供最基本的保障。

第四,新工党在推进经济、社会政策的一体化(Integration)方面的尝试也具有很大借鉴意义。过去,国家的经济、社会政策相对独立,分别扮演着实现经济增长和社会公平目标的不同角色。而新工党政府努力把经济与社会政策目标统一起来,通过两者的良性互动来促进经济、社会的共同发展。如:新工党政府通过税收与社会福利政策的有机结合,更有效地实现经济发展与社会公平双重目标;新工党把稳定宏观经济增长作为政府首要经济目标,认为宏观经济稳定更有利于社会公平。尤其是新工党的社会投资国家理念把公共支出视为政府的重要投资。对社会投资国家来说,社会政策本身就是经济政策,如“教育就是最大的经济”。因此,新工党政府经济、社会政策有机地融为一体,共同扮演着实现经济、社会目标的双重角色。

第五,新工党反复强调其经济、社会政策改革的动力来自经济全球化、知识经济、家庭结构变化、就业模式转变、人口老龄化等社会、经济变迁所带来的挑战,而这些挑战也是所有现代国家面临的共同问题,因此新工党改革的成功经验具

有普遍意义。

最后,新工党的经济、社会政策改革具有突出的前瞻性,重视培育未来经济社会可持续发展潜力。正如布莱尔首相在一次演讲中强调的:“未成年人虽然只占现人口的20%,但他们却是英国未来的百分之百,投资儿童就是投资未来。”新工党执政以来,推动了处于困境中的传统福利国家模式向兼顾经济效率与社会公平的社会投资国家模式转型。社会投资国家模式尤其重视对具有巨大经济、社会回报潜力的儿童和青少年投资。新工党政府特别重视教育、培训投入,大幅增加贫困儿童的社会福利水平,并承诺在一代人的时间内彻底消除英国儿童贫困问题。新工党政府通过一系列面向儿童和青少年的保健、教育和福利计划,努力为贫困家庭和贫困地区的儿童创造平等的发展机会,因此未成年人是新工党经济、社会改革的最大受益群体,未成年人的社会福利政策也成为新工党社会政策改革的一面旗帜。

二、国内外研究述评

(一) 国内研究现状

目前国内尚没有系统研究过去两届新工党政府经济、社会政策的著作问世。国内出版的一些英国通史著作,大都止于20世纪末,未能涉及新工党的经济社会政策,但对撒切尔夫人和梅杰保守党政府的经济社会政策都有较为详尽的评介,为本书提供了研究新工党经济社会政策的一些有价值的历史背景知识。^①

高强详细介绍了英国税收制度,但未涉及新工党执政以来的税收和福利制度改革。^② 夏永祥、党国印论述了1990年代之前的英国税收和经济体制,但未涉及新工党的税收和其他经济政策改革。^③ 王振华、刘绯分析了撒切尔夫人和梅杰保守党政府的经济社会政策,对撒切尔政府的货币主义政策、私有化、工会立法,保守党政府时期的福利国家困境和改革等都进行了详细的评介,但对“撒切尔主义”社会政策改革所造成的社会分化和严重社会不公尚缺乏充分认识。^④

① 参见:钱乘旦,许洁明. 英国通史[M]. 上海:上海社会科学院出版,2002;钱乘旦,陈晓律. 英国文化模式溯源[M]. 上海:上海社会科学院出版,2003;陈晓律,陈祖洲,刘津瑜. 当代英国[M]. 贵阳:贵州人民出版社,2000.

② 高强. 英国税制[M]. 北京:中国财政经济出版社,2000.

③ 夏永祥,党国印. 英国市场经济体制[M]. 兰州:兰州大学出版社,1994.

④ 王振华,刘绯. 变革中的英国[M]. 北京:社会科学文献出版社,1996.

王振华、刘绯、陈志瑞等论述了新工党“第三条道路”的经济、社会政策,强调新工党经济、社会政策与“撒切尔主义”的继承关系。^①由于王振华等人的著作完成于第一届新工党政府的中期,因此对新工党政府的经济、社会政策改革和实施结果尚未形成全面、客观的认识,缺乏对新工党与撒切尔夫夫人和梅杰政府的经济、社会政策全面比较分析。

陈晓律全面论述了英国福利国家制度的形成和发展历程,对1990年代初期英国福利国家的困境进行了极有见地的分析,指出了福利国家制度固有的内在矛盾;陈晓律不仅正确地指出福利国家制度必然随着社会的发展而发展,甚至预测福利国家的名称也会改变。^②周弘分析了欧美福利国家制度的起源和发展,并对1980年代以来西方福利国家制度所面临的各种危机,如福利制度导致的失业危机、老龄化危机、财政危机、社会危机、文化危机、制度危机等进行较详细的评述。^③丁建定、杨凤娟等主要论述了英国社会保障制度建立的历史过程,简单介绍了新工党“第三条道路”的社会保障政策,强调新工党社会政策对“撒切尔主义”的继承。^④

总之,目前国内尚无全面论述两届布莱尔新工党政府经济、社会政策改革及其实施结果的专著问世,但一些对保守党政府经济社会政策、英国福利国家制度演进、新工党的“第三条道路”和新工党政府执政初期经济社会政策的富有见地的研究成果,为本书的研究提供了重要的历史背景和启示。

近年来国内发表了一批研究新工党经济、社会政策的文章^⑤。李志高简要评析了布莱尔政府的经济、社会政策改革,提出布莱尔在面对经济全球化浪潮时采取了积极开放的战略,努力从经济全球化中获取最大利益。李志高对布莱尔重视科研、教育投资,开放金融市场和努力“改革养懒人的社会福利制度”等举措给予了积极评价。丁建定提出了布莱尔政府的“第二代福利思想”概念,认为布莱尔政府的

① 王振华,刘绯,陈志瑞. 重塑英国:布莱尔主义与“第三条道路”[M]. 北京:中国社会科学出版社,2000.

② 陈晓律. 英国福利制度的由来与发展[M]. 南京:南京大学出版社,1996.

③ 周弘. 福利的解析:来自欧美的启示[M]. 上海:远东出版社,1998.

④ 丁建定,杨凤娟. 英国社会保障制度的发展[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2004.

⑤ 参见:李志高. 布莱尔的资本主义改革[J]. 瞭望新闻周刊,2004(36):14-17;向文华,李雪梅. 20世纪90年代瑞典、英国的社会福利制度改革[J]. 国际论坛,2002(4):72-77;丁建定. 布莱尔政府的社会保障改革[J]. 国际论坛,2004(1):59-62;东培. 经济成就是英国工党连任的最大资本[J]. 当代世界,2001(7):18-19;史志钦. 布莱尔第三条道路理论探析[J]. 北京行政学院学报,2000(3):56-59;王凤鸣. “新工党”新在何处[J]. 当代世界与社会主义,2002(5):32-37;王振华. 英国的失业问题与布莱尔政府的就业政策[J]. 世界经济与政治,1998(4):70-72;黄润中. 英国经济发展之路析[J]. 国际关系学院学报,2000(2):38-43;姜跃. 英国工党何以能赢得三连胜? [J]. 中共石家庄市委党校学报,2005(7):37-39.

社会福利政策增强了社会保障的人力资源开发功能,强调公民权利与义务的平衡。丁建定尤其强调布莱尔社会政策与“撒切尔主义”的一致性和连续性,但忽视了新工党政府更注重社会公平的一面。姜跃主要从工党自身的组织和思想观念改革角度分析了新工党连续赢得三次大选的原因,认为是改革赋予工党新的活力,增强了其执政能力;同时指出经济表现突出起到了重要作用。向文华、李雪梅、东培、黄润中、王振华等人从不同视角探讨了新工党执政以来的经济、社会政策,但普遍缺乏对英国经济社会政策的全面、系统认识,特别是对新工党如何兼顾经济效率与社会公平,实现经济、社会发展的良性互动缺乏系统的阐释。

(二) 国外研究现状

国外学术界对新工党政府的研究主要集中在其政治思想和意识形态方面。到2005年5月为止,学术界对新工党执政以来的经济政策记录仍缺乏系统的评价和研究^①。已经出版的研究新工党执政以来经济政策的著作,大多数以论文集的形式出现,文章涉及新工党经济政策的各个方面。汤因比(Polly Toynbee)和沃尔克(David Walker)比较全面地评介了新工党执政八年的经济、社会成就,提出现在英国的经济、社会治安、医疗、教育等各方面都比1997年之前有所改善。^②卡德(David Card)等分析了1980~2000年英国的经济、社会政策改革,认为1980年代以来英国的私有化、削弱工会力量、削减社会福利支出等改革措施使英国成为欧洲市场管制程度最低的国家之一,显著缩小了英国与法国、德国等主要竞争对手的生产率水平,扭转了英国经济长期衰退的趋势。卡德认为,保守党政府的宏观经济增长率不稳定,没能建立可靠的宏观经济政策框架,而且改革牺牲了社会公平,导致失业率和贫困率的迅速上升,使英国社会公平指数甚至退回到1930年代的水平;新工党政府承袭了“撒切尔主义”经济政策改革的成功元素,同时进行了重要的改革和调整。^③狄更斯(Richard Dickens)等人则全面分析了2003年之前新工党政府

① COLIN HAY. The political economy of New Labour: a preliminary assessment[R]. Paper presented at the conference on Cool Britannia: Britain After Eight Years of Labour Government, Université de Montréal, May 4-6, 2005.

② POLLY TOYNBEE, DAVID WALKER. Better or worse? has New Labour delivered[M]. Edinburgh: Bloomsbury Publishing, 2005.

③ DAVID CARD, ROCHARD BLUNDELL, RICHARD FREEMAN. Seeking a premier economy: the economic effects of British economic reforms, 1980-2000[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

的就业政策改革和就业市场现状,提出新工党的积极就业政策、教育和培训政策、“国家最低工资标准”的出台、税收和社会福利政策的改革,对提高就业率,扭转保守党执政时期的就业市场波动、收入差距扩大、社会分化等问题起到了积极作用。^①伍德(Steward Wood)等从宏观经济、就业、收入分配、教育与培训、竞争力、工会等各方面分析评价了新工党的经济政策改革,提出新工党的经济政策主要是继承了“撒切尔主义”元素,而社会民主主义成分已成了点缀。^②

目前最全面和最权威地论述新工党经济思想和经济政策的著作是由布莱尔政府的首席经济顾问艾德·鲍尔斯(Ed Balls)主编的系列丛书《英国微观经济改革:为所有人提供机会》和《改革英国经济和金融政策》。上述两部著作较为详尽地分析了英国宏观经济政策和微观经济政策改革的背景、理论基础、目的和具体的政策框架。^③由于新工党政府把经济政策透明作为基本原则之一,因此各种关于英国经济政策和具体实施结果的文件,如财政部1997年以来的《预算报告》、国家统计局的《英国年鉴》、劳动和养老金部的年度报告等都通过官方网站公布,为研究英国经济政策和经济发展提供了充分的第一手资料。

在新工党社会政策改革方面,萨瓦奇(Savage)和阿特金森(Atkinson)以1980年代以来的国内、国际经济、社会变迁为背景全面介绍了新工党的社会政策改革思想和政策,特别强调经济全球化、家庭结构变化、人口老龄化等新挑战对新工党社会政策改革的限制和推动作用。^④艾利森(Ellison)和皮尔森(Pierson)对新工党的社会政策改革进行全面的分析和评价,特别强调新工党与“老工党”社会政策思想的差异:新工党更强调公民在享受社会福利上的权利与义务平衡;公平体现在机会的平等和满足最基本的需求方面,而不是无条件的“普享”社会福利;新工党的社会政策更积极、更有效率。^⑤帕维尔(Martin Powell)详细评价了新工党第一任期内

① RICHARD DICKENS, PAUL GREGG, JONATHAN WADSWORTH. The labour market under New Labour: the state of working Britain[M]. Palgrave Macmillan, 2004.

② ANDREW GLYN, STEWARD WOOD. New Labour's economic policy: how social-democratic is the Blair government? [M]// IN ANDREW GLYN. Economic policy and social democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.

③ ED BALLS, GUS O'DONNELL. Reforming Britain's economic and financial policy[M]. London: Palgrave, 2002; ED BALLS, JOE GRICE, GUS O'DONNELL. Microeconomic reform in Britain: delivering opportunities for all. London: Palgrave, 2004.

④ STEPHEN P SAVAGE, ROB ATKINSON. Public policy under Blair, London: Palgrave, 2001.

⑤ NICK ELLISON, CHRIS PIERSON. Developments in British social policy[M]. London: Palgrave Macmillan, 2003.

的社会福利政策改革和成就,比较了新工党社会政策目标的完成情况,分析了新工党社会政策的成功与问题所在。^①西尔斯(Hills)和斯特沃德(Steward)提出新工党执政之初英国的贫困和社会不平等现象达到二战后最严重程度,特别是儿童贫困率高居 OECD 各国前列;新工党明确提出消除贫困和社会排斥现象,建设公平社会的目标,与保守党政府形成鲜明对比。西尔斯指出,新工党的社会政策在消除儿童贫困问题方面取得显著成效,有未成年子女的贫困家庭从中获益最大,但某些群体,如没有子女的贫困家庭则受益甚微;总体上新工党的社会政策扭转了保守党政府当政时期贫困和社会不平等加剧的势头,特别是税收和福利制度的改革使收入越低者获益越多。新工党政府还显著提高了公立学校的教育质量,改善了医疗服务。作者还指出,新工党经济上的成功为社会政策的改革奠定了坚实基础。^②另外,学术界还发表了大量研究布莱尔执政以来经济社会政策的文章,从不同角度分析了工党政府经济社会政策的成败得失,对作者产生很大启发,因篇幅所限无法详细列出。

总之,研究者在指出新工党经济、社会政策仍存在的问题和所面临的新挑战的同时,普遍认为这些政策总体上是成功的。但此前的研究仍把经济政策和社会政策视为两个独立的领域,或认为两者虽有联系,但各有侧重点,因此不利于从整体上全面把握和客观评价新工党执政以来的成功经验和教训。本书认为新工党与之前的“老工党”和保守党政府相比最成功之处在于其有机地结合了经济与社会福利政策,成功地实现了两者的良性互动,从而兼顾了经济效率与社会公平,促进了经济与社会的协调发展。

三、学术思路及创新

经济效率与社会公平关系问题一直是引起学术界浓厚兴趣和激烈争议的问题,也是影响各国政府决策过程的非常现实的问题。这一问题在 20 世纪,特别是在二战以来的英国历史进程中占据突出的位置。从英国的历史经验来看,如何处理两者关系不仅影响到一个国家政治、经济、社会发展和一个政党的命运,甚至决

① MARTIN POWELL, *Evaluating New Labour's welfare reforms*[M]. Bristol: Policy Press, 2002.

② JOHN HILLS, KITTY STEWARD. *A more equal society: New Labour, poverty, inequality and exclusion*[M]. Bristol: Policy, 2005.

定一个国家的兴衰。20 世纪,特别是二战以后英国经历了长期衰落的过程,研究者从政治、经济、文化、社会、教育等各方面剖析英国的衰落原因。但本书提出,英国衰落的根本原因之一在于政府的决策没能妥善平衡经济效率与社会公平两者的关系。英国 20 世纪的绝大多数时间是工党和保守党的轮流执政。总体上,1979 年之前的“老工党”政府决策更倾向于维护社会公平,而保守党政府则更侧重经济效率。“老工党”缔造了世界第一个福利国家,通过一系列的社会福利计划促进了社会公平,但在提高经济效率方面却鲜有建树,以致被指责为一个不会管理经济的政党。二战后至 1970 年代末的两党“共识政治”时期,保守党政府的经济政策未能突破当时历史条件限制,错过了一些提高经济效率的机会。1979 年撒切尔夫人领导的保守党政府开始了所谓的“撒切尔革命”,显著提高了英国的经济效率,但付出了社会公平的代价,成为其英国复兴计划的最大败笔。

布莱尔领导的新工党政府在汲取其前任保守党和“老工党”政府的经验教训基础上,通过一系列经济、社会政策的改革,不仅成功地发展了经济,而且在维护社会公平方面取得了显著进步,有效地兼顾了经济效率与社会公平,探索出一条积极的发展道路,这是新工党连续赢得执政地位的根本原因。因此研究新工党的社会、经济政策改革经验具有重要学术价值。

国内外对新工党经济、社会政策改革的研究通常独立于不同领域,但本书认为,新工党改革的成功之处正在于其经济、社会政策的统一和良性互动。新工党明确承诺通过发展经济建设更加公平的社会,这是撒切尔夫人保守党政府未曾做出的承诺。事实上,新工党执政以来经济稳定快速增长为其实现社会目标奠定了坚实基础。英国的医疗、教育及其他一些社会服务都得到了显著改善,社会贫困,特别是儿童贫困现象得到了有效的遏制。新工党以稳定通胀水平和降低失业率为目标的宏观经济政策改革,本身就更有利于低收入者,因为研究表明高通胀率更容易损害低收入者的利益。

新工党政府社会福利政策的改革,特别是推进传统福利国家模式向社会投资国家模式的转型,是其最引人注目的改革之一。传统福利国家制度在 1970 年代中期以后就遭遇了严重危机,被认为是经济增长的重大负担。作为世界上第一个福利国家,英国的福利国家制度改革引起广泛关注。撒切尔夫人执政时期最重要的改革举措是大幅削减福利待遇水平和制定严格的享受条件,但由于失业人口居高不下,单亲家庭迅速增加等原因,保守党政府的实际社会支出有增无减。新工党认

为传统的社会福利导致了严重的依赖现象,制造了依附于国家福利的“下层阶级”,不仅加剧了贫困和社会排斥问题,还大大降低了人们工作积极性。而社会投资国家有效地统一了公共支出的经济效率与社会公平的双重目标,变“消极福利”为积极福利,化解了长期困扰英国政府的福利国家制度危机。

综上所述,从兼顾公平与效率,社会、经济政策的统一和良性互动角度来探索新工党的改革之道是本书的核心观点和主要创新所在。本书将主要通过比较分析新工党与“老工党”、保守党政府和德国、法国等英国主要竞争对手的经济、社会政策,来论证新工党改革的成就和不足。

四、主要内容

第一章第一节简述工党在长达 18 年的在野期间,对本党的政策纲领进行了深刻的反思和改革,特别是 1987 年大选失利后工党领袖金诺克发起了激进改革运动,之后经史密斯的巩固和布莱尔深化改革,工党完成了“脱胎换骨”的变革。布莱尔在 1995 已经在各种场合使用新工党,1997 年执政后正式把自己的政府称作新工党政府。新工党承袭了撒切尔夫人“新自由主义”改革的成功经验和政策,似乎更接近一个“新自由主义”政党,其社会主义性质已大为削弱。但布莱尔的新工党仍保留了“老工党”的一些基本思想,特别是在重视社会公平和社会正义方面。布莱尔反复强调追求社会公平与正义是新工党的最重要使命,这是“新自由主义”者不可能做出的承诺。因此新工党绝不是像有些评论者所说的“撒切尔主义第二版”。或者可以把新工党路线定义为兼顾社会公平和市场自由的“社会自由主义”^①。第二节简述“撒切尔主义”经济、社会政策改革的思想、内容和后果,为分析新工党的经济社会政策改革提供基本背景。

第二章介绍新工党的经济政策。稳定经济增长是新工党政府第一经济目标。1999 年以来的英国《财政预算报告》一直把稳定宏观经济和建设公平社会作为政府经济战略的两大重要目标。^② 经济稳定是实现长期经济增长的根本前提。英国

① STEVE BUCKLER, DAVID P DOLOWITZ. Can fair be efficient? New Labour, social liberalism and British economic policy[J]. New Political Economy, 2004,9(1).

② HM Treasury, Budget 2004: Prudence for a purpose; a Britain of stability and Strength[EB/OL]. London: The Stationery Office. http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_04/bud_bud04_index.cfm.

二战后经济发展的最大经验就是,稳定增长是经济繁荣的最重要保障,是真正有效率的经济。新工党经济成功的关键因素是成功的宏观经济政策改革。工党上台后不到一周就宣布英格兰银行独立,把制定利率的权利由财政部交给了隶属于英格兰银行的货币委员会,此举确保了货币政策的技术性和独立性。为了确保财政稳健,工党政府颁布了《财政稳健法》,规定在一个经济周期内公共借债只能用于投资,而不能用于消费性支出;公共部门的净负债率所占 GDP 的比例必须保持在“审慎的稳健水平”。过去几年,包括美国和欧元区在内的大多数工业国家都出现了不同程度的经济衰退,国际经济受到地缘政治的不确定性、油价上涨、经常性项目收支失衡、欧洲与亚洲和美国间汇率变化等诸多因素的严重影响。而英国的通胀率则保持在稳定的低水平,货币政策委员会根据政府的通胀目标确定利率的升降,在一个经济周期内财政政策为货币政策提供支持,结果给英国经济带来持续、稳定增长。

在微观经济政策领域新工党政府摒弃了凯恩斯的需求管理经济思想,延续了前任保守党政府的供应管理经济政策,把消除经济供应障碍,增强经济活力视为政府经济政策的“第二支柱”^①。新工党继续实行放松市场管制,鼓励自由竞争,最大限度地发挥市场效率的政策。但与保守党政府的让企业完全依赖市场的放任自由政策不同的是,新工党政府加强了对企业发展的积极干预。这些干预主要是基于对市场失灵的认识,即市场并非理想状态的完全竞争,由于各种市场失灵现象的存在,市场本身难以保证经济效率和社会公平的最大化,国家有必要进行积极干预。新工党的积极干预政策主要包括加强国家对科技、研发、创新、技能等领域的投入,以提高英国经济的国际竞争力和保持英国生产率的稳定提高。

第三章评介新工党的社会投资国家模式。新工党政府经济政策的第三根支柱是实现稳定的高就业率,提高就业收入,建设公平社会^②。围绕促进就业和消除社会排斥目标进行了激进的福利国家现代化改革,实现了英国从福利国家模式向兼顾经济效率与社会公平的社会投资国家模式的转型。传统社会福利制度已无法适应现代社会的需要,过去奉行社会民主主义理念的“老工党”政府把社会福利当作财富转移和再分配的手段,以此实现其社会公平和社会正义的目标,没有充分考虑如何通过社会福利政策来提高经济效率,结果使日益增加的公共支出成为国家财

①② ED BALL. Open macroeconomics in an open economy[EB/OL]. HM Treasury, London. http://www.hm-treasury.gov.uk/media/B46/EF/Ed_Balls_macro_economics_lecture.pdf.