

〔英〕霍华德·格伦内斯特 著

社会政策译丛

主编 李秉勤 贡森

YINGGUO SHEHUI ZHENGCE LUNWEN

英国社会政策 论文集

17-53



商务印书馆

167
7956.1753
G37
社 会 政 策 译 丛

李秉勤 贡 森 主编

英国社会政策论文集

〔英〕霍华德·格伦内斯特 著

苗正民 译

李秉勤 校

商 务 印 书 馆

2003 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

英国社会政策论文集/(英)格伦内斯特著;苗正民译. —北京:商务印书馆,2003

(社会政策译丛)

ISBN 7-100-03536-8

I. 英... II. ①格... ②苗... III. 社会政策—英国—文集 IV. D 756.17-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 049071 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

社 会 政 策 译 丛

李秉勤 贡 森 主编

YINGGUO SHEHUI ZHENGCE LUNWENJI

英国社会政策论文集

〔英〕霍华德·格伦内斯特 著

苗正民 译

李秉勤 校

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 民 族 印 刷 厂 印 刷

ISBN 7-100-03536-8/F·440

2003年3月第1版

开本 850 × 1168 1/32

2003年3月北京第1次印刷

印张 10 1/2

定价: 17.00元

目 录

中文版序.....	1
-----------	---

英国社会政策的传统

1. 英国的福利国家制度:起源与神话	5
2. 贝弗里奇与其假定的世界:缺陷设计的不相容性	26
3. 生命周期:公众所关心的事情还是个人所关心的事情?	52
4. 现在往何处去?	74
5. 英国的社会政策:创建新的社会契约	92
6. 哪些福利国家最适宜生存?	123
7. 人类服务与志愿部门:比较优势理论探索	151

社会政策与混合经济

8. 混合的财政模式	185
9. 英国福利提供准市场的发展	199
10. 从英国的经验看医疗竞争与质量	222
11. 教育的准市场	243

社会政策与稀缺

12. 社会规划——一次地方性研究	259
13. 生存质量测度及其可应用范围	270
14. 英国式的评估	277

中文版序

一个社会如何对待其处于最弱势的成员可以显示出该社会的价值取向及历史沿革。这些人所需要的支持可以由家庭成员和地方社区提供。但是由于社会发展日趋复杂化,社会成员面临的风险日益增大,仅靠单个家庭也越来越难以适应,社会需要发展新的途径来分担这些风险。

不同社会之间的差异很大,适应人口老龄化及教育需求的方法也各不相同。差别在于如何提供医疗照顾,满足最贫困者的需求。社会如何满足人类基本需求,如食品、居住、教育和对老年人、残疾人的照顾是社会政策学术研究所关心的问题。

英国是第一个经历工业化的国家。它是最早对其人口提供全面服务的国家之一,虽并不是第一个。但英国确是第一个对此类社会问题进行系统性研究的国家。社会政策研究对经济学、社会学、历史学及政治学兼收并蓄,试图理解社会所选择的满足人类基本需求的各种方式。学者这样做不仅出于学术研究的兴趣,而且意在改善最不幸者的境遇。但是,著名学者,如马歇尔(T. H. Marshall)和蒂特马斯(Richard Titmuss)的研究成果长期以来一直没有跨出英国国界。

现在,随着现代经济越来越多地受到老龄化、医疗照顾及教育问题的困扰,英国的社会政策传统在世界各地受到越来越多的关

注并得到仿效——其影响波及了美国、法国、德国、瑞典、日本及拉美国国家——或许也会影响到中国！

本书意在介绍一位英国学者如何着手研究这些问题。书中选择了我在过去 30 年的一些研究成果。我希望读者能够从中领悟到英国社会政策学术与实践相结合的特点。

我应感谢伦敦经济学院的博士研究生李秉勤在完成本书过程中所提供的一切协助。

霍华德·格伦内斯特

英国社会政策的传统

1

英国的福利国家制度：起源与神话

1993年2月，第二次世界大战结束后近50年，时任英国财政大臣的迈克尔·波提罗（Michael Portillo）先生宣布对公共开支进行长期评估，意在“对福利国家的基本原则提出质疑”。虽然他后来另务他职，但这一要求却被保留下来。继而，新的工党领袖提出，福利国家需要现代化。真的要对这些原则加以质疑，有必要先尝试理解其起源与长势所在。

起 源

“福利国家”这一术语的来源不明。

它的来源甚至可能不是英语！Wohlfahrtsstaat（德语，福利国家）一词原被右翼批评家用来形容1920年代的德国社会民主魏玛共和国（弗洛拉和海登海默，1981）。当时带有贬义，指过于关心社会福利的温和社会，与德国的自傲及军事力量不相称。

至于该词如何被译成英语并赋予肯定的意义，则不甚清楚，不过亨尼西（Hennessy, 1992, 第121页）认为该词最早是牛津大学教授齐默恩（Zimmern）和经济学家乔治·舒斯特爵士（Sir George Schuster）所译，并且引用后者的话说：“我用‘福利’国家

一词,是淡化‘强权’国家独裁者的影响的最好方法,就是要表明他们自己也要为其人民创造福利。”

这一中心思想为坎特伯雷大主教坦普尔主教大人 (Archbishop Temple) 所利用,并因他 1941 年撰写的《公民与教民》 (*Citizen and Churchman*) 一书而得到普遍使用。这一思想捕捉到了时代的情绪。当时所有的国家体制均面临生存竞争,它们不仅要利用军事抗衡,而且需要人民的拥戴。处于竞争地位的体制有希特勒统治下的德国,当然也有苏联。俄罗斯共产主义不但吸引了大学里许多聪明的年轻人,而且也感召了老一代人,如悉德尼和比阿特丽丝·韦伯夫妇 (Sydney and Beatrice Webb),费边社会主义者,以及伦敦经济学院的创建者。20 世纪 30 年代的大规模失业使许多人对英国资本主义社会的基础性原理产生疑问。

在 1930 年代,中央政府被迫承担起对长期失业者的救济。在战争早期还要对年老贫困者施救。终于使地方济贫委员会不堪重负。

国家参与济贫、资助并提供教育和医疗,无论是地方性的或是全国性的,均不是什么创举。都铎王朝时期的政府就密切关注遏制贫困和管理对穷人的待遇;在维多利亚时代的英国,政府行为是有限的、地方性的;到二战爆发时,已日益转归中央政府行使,并且由于战争的结束而加速发展。因此,1945 年不过是社会政策发展的一个阶段性标志,而非新的起点 (哈里斯,1992)。

连贯性的遗产

尽管如此,从 1944 至 1948 年这五年间所通过的社会立法的确构成了英国现代史上一个最具连贯性、延续时间最长的制度性

遗产。该法案在如此短的时间里得到通过,突出反映了时代的特征。它代表了一系列能为当代人所理解的、反映国家作用的独特的政治价值观和假设,同时体现了当时强大的利益群体之间达成的种种妥协。如巴思(Bath)、汉普斯特德花园郊区(Hampstead Garden Suburb)或英国20世纪60年代的各种建筑风格一样,这些福利制度从设计上有一些共性。而在许多其他国家则不然。二战对占领区的欧洲和德国造成了更多不确定性的影响。譬如,新的福利制度在法国和德国就出现得较晚(阿什福德,1986)。

威廉·贝弗里奇爵士(Sir William Beveridge)是1944至1948年社会改革的热烈倡导者之一。虽然他的理想蓝图从来没有得到完全实施,但却支撑了后来几代人的想象力。他的报告在其他许多国家也有很大影响(希尔斯,迪奇和格伦内斯特,1994)。

那个时代的辉格党历史学家如伦敦经济学院的社会制度学教授汤姆·马歇尔(Tom Marshall)对社会改革作出了学术性的诠释。他的关于社会政策和公民权的论著影响遍及全世界(鲍德温,1994)。同时任教于伦敦经济学院的理查德·蒂特马斯(Richard Titmuss)是二战时期社会政策方面的官方历史学家(蒂特马斯,1950),堪称该领域的权威。他们赋予这些制度以道义的权威性和历史的合理性,任何对其进行改革或抨击的尝试,都会像抨击王室那样激起道义上的愤怒。

虽然在随后的40年中,对这一设计也的确有过多次修改,但直到20世纪80年代晚期,才集中出现了具有同样连贯性的社会立法。而这一次是源于一种截然不同的政治,即撒切尔夫人的政治。

变革的愿望

1940年代的立法产生于一个充满极度社会变革与危险的时期。人们普遍经历着共同的风险。炸弹不会区分阶级和财富。阶级间的敌视和矛盾依然存在,激烈的政治争端在战时也未能休止(摩根,1990)。然而,不同寻常的是,人们考虑实行根本性的制度变革。过去20年里由于利益群体之间的争吵而不了了之的变革提案,突然成为可行的政治行动(戈斯登,1976;哈里斯,1977)。

成功的国家

强调中央政府对这些社会制度所起的作用,符合时代精神。尽管中央国家机器在很大程度上处于隐性的无效率状态(巴尼特,1986),但人们所看到的是它在人民的支持下赢得了战争。而且是在极端匮乏与危险的时期赢得了战争,保证了对全体人民提供基本的食物、穿着、急诊医疗与就业。这个政府也许犯过错误,并在战时得到美国的大力支持,但与它所对抗的国家机器相比,已经做得相当不错了。毕竟,它是胜者。当时一个反复出现的流行主题是:“既然我们已经赢得战争,我们也同样会赢得和平。”

如果说获胜的机构是国家,那么获胜的手段便是中央计划与资源分配。竞争,即使发生在地方上送牛奶的人之间,都要被废除。家具和衣着都按“实用”标准设计,最佳的设计者就是要尽量减少用料。在那些年月,“理性的”计划和中央国家权力恐已登峰造极,并得到民众的支持。

这些鼓吹中央政府权力的假设必然会对非常时期所出台的社会政策制度起到粉饰作用。当然,也有人对此提出了批评,特别著

名的是伦敦经济学院的从希特勒的专制统治下逃亡出来的教授哈耶克 (Professor Hayek)。他在一篇精彩的批判性文章《通往奴役的道路》中预言,如果英国在和平时期走向计划与社会供给,将会面临灾难。当时年轻的玛格丽特后来的撒切尔夫人在牛津大学的萨默维尔学院 (Somerville College) 曾读过他的作品 (Thatcher, 1993)。

1945 年的世界与 20 世纪末大不相同。人们对 1930 年代的情形以及整个战争期间的经历依然记忆犹新。当时大规模的就业人口都在工厂里从事手工劳动、采矿及建筑工作。妇女也能在工厂工作,其就业规模比以往大得多。庞大的工会能够推翻强大的领导人。英国仍然是一个世界强国。一定程度上,1945 年的英国就像是处于充分就业状态的 1930 年代。但一切都发生了变化:战争改变了人们的态度;国家的经济疲软,背负着巨额的战争债务。几十年来,经济一直处于相对衰落的状态。美国已成为世界领袖。国人已经厌倦旧的方式,迫切需要变革。

1940 年代福利国家的基本原则

非常岁月的社会政策包括六个核心原则。

充分就业。保证让所有真正希望工作的人都能够就业。英国财政大臣 1941 年的预算中首次采纳了国家预算应该用于宏观经济目标,而不应限于平衡预算的思想。到了 1944 年,联合政府 (the Coalition Government) 正式采纳,战后的政府也应致力寻求一个“高而稳定的就业水平”。该文件本身枯燥而且技术性强,但

它包含着经济思想的大转变。这种转变在约翰·梅纳德·凯恩斯 1936 年出版的《就业、利息与货币通论》(*The General Theory of Employment, Interest and Money*)一书中得到了最为明晰的表达。可以说是战后社会政策方面最为重要的一个政纲。威廉·贝弗里奇爵士将充分就业作为指导其社会保险方案的一个基本假设。随后 30 年中,与“战后契约”(post-war contract)中的任何其他因素相比,基本实现了充分就业更多地改变了普通人的生活。但是,白皮书提出了一项日益重要的告诫,如果不能把物价控制在合理稳定的水平,该项政策就会失败(敕令书 6523, 1944, 第 49 段)。后来的事实证明如此。

全民最低生活保障。战后社会政策的第二个核心内容是提供一个共同的保障网(a commons safety net),使中央政府的保护能够将所有的社会成员纳入,使他们在遭受人生的不幸时得到保护:如因疾病或长期残疾、失业或年老而丧失收入,因配偶死亡或其他非正常原因而失去收入等。以前个人陷于极度贫困时不仅能向慈善机构而且能向公共部门寻求帮助,旧的《济贫法》就提供了这样的机构。但是,这种济贫是地方性的,慷慨程度不等,并有意侮辱人格。1944 至 1948 年通过的立法条款就是要消除人们在领取救济时的耻辱感。与此相关,另一个意图是实现韦伯夫妇在 1890 年代最先提出的全国最低生活保障的想法(韦伯夫妇,1897)。在他们看来,最低生活工资是工会主义者所要争取的合乎逻辑的终极目标。他们认为,个体工会永远也做不到这一点。因此国家有责任确立一个全国最低工资水平、休假时间及不能工作者的生活标准。所幸,他们为实现这一最后目标所倡导的工人收容所没有得

到支持。但是,国家有一定的责任为人民提供最低生活水平保障的思想得到了认可。我们在下一章中将会发现,这不是按照改革的主设计师威廉·贝弗里奇爵士所倡导的方式实现的,而主要是在国家救助委员会的协助下实施的。制定一个全国最低生活水平既不是特别革命的、也不是平均主义的思想。如我们所见,贝弗里奇在其著名的报告中力求强调这一事实,的确把英国与许多欧洲福利国家区分开来。那些国家为工人提供了相当慷慨的养老金和病休计划,但并没有明确国家有责任为家庭和未保险的工人维持一个基本的最低标准。

平等和免费的医疗与教育。战后改革的第三个重要政纲是消除享受两项公民基本权利即医疗与教育的价格障碍。此前,官办小学教育一直是免费的,但中学教育并不免费。低收入工人的医疗免费,但对他们的家人不一定免费,其他许多工人和中产阶级也不能享受免费待遇。医院提供的服务要收费,根据经济状况这些费用可能会被退回。1948年开始实行人人免费医疗。有趣的是,40年后,撒切尔夫人在其改革白皮书里宣布这一原则是不可侵犯的。在她自己撰写的白皮书前言中说:“无论其收入高低,所有的人将继续享受国民医疗服务,该服务的资金将主要通过税收提供”(Cm. 555,1989)。安奈林·贝文(Aneurin Bevan)肯定会认出这些语句,但不会认为这是现实。

中央的重要作用。为了实现这些目标,中央国家机构在社会政策的一些关键领域承担了明确的责任,如社会保障、医疗、教育,以及小范围内的住房。地方当局在这些方面成为中央政府的代理

机构，它在细节上保持主动性和独立性。

国家对服务的提供。中央政府不但要担当起对社会服务的融资，服务也要由国家机构提供给她选民。这明显不同于战前的结构，而且也迥异于欧洲大陆出现的各种体制。1911年的国家保险立法依靠国家批准的社团：工会和职业团体。它们作为自助组织已经存在，受国家规定管理并接受捐赠，但属于自主性质。后来它们被中央单一的国家保险计划所取代，在下一章我们将会看到这一点。医院的情况也大致相同：战前许多医院由志愿的自主的托拉斯经营，1948年都实行了国有化。正是这一点使联合王国在社会政策方面有别于核心的欧洲传统。例如，法国就没有出现这种情况。法国旧有的互助会（类似英国政府批准的社团）以及私营的、志愿的医院如战前那样继续存在。（英国^①）地方当局严格按政府设计的标准行事，并得到中央政府补贴，成为新供租赁住宅的主要提供者。同样，这也不是欧洲大陆的模式，在那些国家，这项工作由住房协会和其他社会住房机构共同分担。尽管有贝弗里奇的倡导和坦普尔大主教的警告，志愿机构还是被挤出社会政策的主流，被涂上维多利亚时代的极权主义色彩，并打上贵妇施舍的印记，几十年后才渐渐洗清。

持续性。尽管新的社会制度具有明确的共同原则和设计特色，它们都牢固地建立在以往的基础上——并不总是意在改善。新式的现代中学与旧式的高年级小学十分相似；地方当局创办的

① 括号内为译者所加。

“老人之家”就设立在原来的济贫所。医疗服务保持了战前普通医师和医院与地方当局的医疗服务分隔的局面。

这些新服务措施都始于 1948 年 7 月 5 日,即所谓“授权日”(vesting day),恰好于工党政府入选后 3 年。这本身就是一个筹划好的象征性的声明。

各种神话

福利国家如其他社会制度一样,也导致了許多神话的产生,有的充满敌意,有的表示认同,有的不过是奇谈怪论。

经典的福利国家

这也许是最早的神话,至今仍有一定的影响力。有人认为福利国家在 1948 年就已达到完美境界,像希腊的庙宇一样,有其合乎逻辑、合乎理性的比例。它体现了工作义务与贡献社区之间经典的协调。这在国家保险计划所代表的贡献与收益关系中得到反应。它使个人的工作义务与国家为个人提供合理工作机会的职责得到平衡。有些基本的生活需求,如医疗和教育,应该是免费的,应能在全国各地平等地获得,所以中央政府把强大的计划能力施于学校、医院的建立或技术人才在全国各地的分布。教师和医生就是典型的例子。

权利与义务、中央权力与地方权力、国家最低限支持与市场生产都达到了平衡。一切都如帕台农神庙那样处于和谐状态。部长们第二次向议会宣读这些法案并在工党大会为其辩护时,激情洋溢,并坚信新的世界正在建成。詹姆斯·格里菲思 (James Grif-