

郑春荣 | 编著

英国社会保障制度

Social Security
System of UK

各国
社会
保障
制度
丛书

上海人民出版社

郑春荣 | 编著

英国社会保障制度

Social Security
System of UK

各国
社会
保障
制度
丛书

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

英国社会保障制度/郑春荣编著. —上海:上海
人民出版社, 2012

(各国社会保障制度丛书)

ISBN 978-7-208-10342-9

I. ①英… II. ①郑… III. ①社会保障制度-介绍-
英国 IV. ①D756.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 212887 号

责任编辑 任俊萍

封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

英国社会保障制度

郑春荣 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 26.25 插页 4 字数 405,000

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10342-9/C·404

定价 55.00 元

上海财经大学社会保障研究中心研究系列

英国社会保障制度
Social Security
System of UK

上海财经大学“211工程”三期建设项目资助

各国社会保障制度丛书编委会

编委会主任：丛树海

编委会成员：刘小兵 俞 卫 郭士征 杨翠迎

郑春荣 于 洪 姚玲珍 李超民

金钟范 李 健 宋健敏 栗 芳

白 澎 李 曜 刘晓音 何瑞丰

总 序

社会保障是民生之本,是建设和谐社会的重要方面。

新中国成立以来,中国共产党领导全国人民在重建经济和社会的进程中,在城镇建立了劳动保险制度,并针对机关事业单位职工的特殊性,建立了机关事业单位人员的社会保障制度;在农村,通过土地所有权的集体化改革,为广大农村居民建立了以生产队、生产大队和人民公社三级组织为核心的集体保障制度,为农村的孤寡人员建立了五保供养制度。这样,在整个计划经济体制时期,我国实行了城乡二元的社会保障体制,即在城镇实行的是国家负责的单位保障制度,而在农村实行的是集体保障制度。改革开放以后,传统的社会保障体制不能适应社会主义市场经济体制发展的要求,从1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》开始,我国对传统社会保障制度进行了多维改革:作为企业改革的配套措施,企业职工劳动保险制度开始向现代社会保险制度转变,企业职工养老及医疗保险制度的改革最先启动;随着国家公务员制度的建立与发展,伴随着人事制度的改革,机关事业单位养老、医疗保障制度的改革也拉开了序幕;在“七五”计划指引下,开启了农村社会保障制度的探索与试点工作;等等。1986年,我国建立了城镇待业保险制度,成为失业保险制度的开端,同年开始启动农村社会养老保险的试点工作。1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确了我国社会保障制度改革的目标和原则,提出养老、医疗保险制度改革实行社会统筹与个人账户相结合的原则。1994年开始实施生育保险,1996年开始实施工伤保险,1997年统账结合的企业职工基本养老保险制度模式成型,1998年开始了城镇职工医疗保险制度改革,1999年建立了城市居民最低生活保障制度,2003年

开始建立新型农村合作医疗制度,在 2003—2005 年间陆续建立了城乡社会医疗救助制度,2007 年开始了城镇居民基本医疗保险试点,2008 年全面建立了农村最低生活保障制度,2009 年开始启动新型农村社会养老保险试点。我国社会保障体系建设开始进入全面完善、加快发展的新时期。

改革开放 30 年来,我国社会保障制度建设取得了令世界瞩目的成就,社会保障项目日益丰富,社会保障效果开始显现,初步形成了以社会保险、社会救助、社会福利及优抚安置为主要内容的具有中国特色的社会保障体系框架。

目前我国社会养老保障体系由城镇职工基本养老保险、机关事业单位养老保险(改革中)、农村社会养老保险制度(试点中)、“三无”和“五保”供养制度等组成;我国社会医疗保障体系由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险(试点中)、新型农村合作医疗制度、大病医疗救助制度等组成。加之覆盖城乡的最低生活救助制度,这些基本保障制度确保了城乡居民的基本生存和生活的需要。截至 2008 年年底,全国参加城镇基本养老保险的人数为 21 891 万人、企业年金 1 038 万人、农村养老保险 5 595 万人、城镇基本医疗保险 31 822 万人、新型合作医疗 81 500 万人、工伤保险 13 787 万人、失业保险 12 400 万人、生育保险 9 254 万人,获得最低生活保障的城乡居民为 6 618.9 万人。同时,有 63.2 万农村人口享受了农村传统救济,有 543.4 万“五保”人员得到了供养。全国各类福利单位收养老年人、残疾人、孤儿等服务对象 189.2 万人。^①社会慈善事业蓬勃发展,医疗卫生服务供给水平逐年提高,各项制度实施取得了显著的成绩。

我国在改革开放及经济飞速发展了 30 年之后,已将构建具有中国特色的社会主义和谐社会作为社会建设的重要目标。目前,举国上下正在践行以人为本的科学发展观思想,加强民生建设,全力以赴建设具有中国特色的社会主义和谐社会。

自新世纪以来,党和国家在不断地加大推进以改善民生为重点的社会建设步伐,并把“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”作为社会建设的目标,为我国社会保障制度建设指明了

① 数据来源于 2008 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报、2008 年我国卫生事业统计公报、2008 年中国民政事业发展报告。

方向。2002年,党的十六大报告把社会保障作为全面建设小康社会的重要内容,明确要求建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系。2006年,党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,把到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,作为构建社会主义和谐社会的重要目标。2007年,党的十七大报告进一步明确了社会保障制度建设的远景目标,要求到2020年“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障”。

人口、环境、发展问题是21世纪的三大主题。

构建与社会经济水平相适应的福利社会是实现人口、环境、发展和谐关系的重要方面,也是人类社会追求的终极目标。

从我国当前社会保障覆盖的人群和参保人数、从我国社会保障制度框架体系的完善程度、从我国社会保障管理体制和制度模式构建内容、从我国社会保障供给能力和保障服务提供水平、从我国社会保障与社会福利制度的衔接看,我国现实的社会保障制度、模式、体系、体制和管理,与国家确立的“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”目标的要求,与发达国家已经建立的“人人有保障”和“全过程保障”还存在很大的差距,社会保障建设中还存在诸多问题。这些问题主要表现在:一是基本制度不够健全,尚未实现群体全覆盖。二是制度实施不力,参保面受限。我国已有的社会保障项目覆盖人口有限,有些项目参保率还很低。如我国城镇就业人员参加基本养老保险的参保率为62.90%、基本医疗保险为63.73%、失业保险为41.05%,按照第一产业就业人数计算的农村社会养老保险的参保率仅为16.58%。^①三是社会保障水平低,保障能力差。同一类型制度的不同群体间、同一群体的不同制度之间的保障标准和待遇差距悬殊,直接影响了制度的有效性。四是社会保障制度碎片化、地方之间差异较大,导致社会保障关系迁转有阻碍,影响了城乡劳动力的流动和人力资源配置。五是法规建设滞后。我国有不少社会保障制度从试点到全面铺开已很多年,却至今尚未立法。立法滞后给我国社会保障制度的进一步推进带来很多问题。六是制度设计的理念正在转型,有些矛盾关系尚未厘清。社会保障制度设计理

^① 此处参保率由杨翠迎教授计算,是指就业人员中参加基本保险的人数比率,剔除了退休的或者已领取养老金的在保人数。

念,正在由比较强调效率向更注重公平、正义、共享的社会保障制度方向转化。

他山之石,可以攻玉。

改革开放以前,我国关于社会保障的理论研究几乎是个空白,计划经济体制下的社会保障建设经验又无法适应新形势的需要,而改革开放初期,我国社会保障制度的改革实践又迫切需要理论的指导和经验借鉴,为此,在整个 20 世纪 80 年代中期至 90 年代,有不少学者对国外社会保障制度进行了介绍和比较,发表了不少论著,取得了丰富的成果,这些研究成果,对我国社会保障制度改革实践和理论研究具有重要的参考价值。

当前,国际、国内形势都发生了很大变化。在国际上,全球性人口老龄化所引发的养老金制度改革问题、社会保障和社会福利制度过度提供带来的低效率和财政负担、社会保障管理和基金运营、全球性金融危机所引发的劳工与失业问题等等,使得许多国家都在积极着手对其原有的社会保障制度作出调整和改革。在国内,我们面临着未富先老的人口状况、人口快速城镇化、人们健康水平的快速提高以及对健康保护的进一步要求、产业升级与转型、就业形式多样化、经济全球化等挑战和问题,使我们正在建设的社会保障制度体系,同时面临着新的问题与挑战。在我国,建立健全既要与经济发展水平相适应又要覆盖城乡居民的社会保障体系,将是一项长期而艰巨的任务。因此,在新的形势下,有必要进一步了解各国社会保障制度发展与改革的近况,深入了解各国社会保障制度的内涵,汲取他国经验与教训,为我国社会保障制度建设提供有效借鉴。

由上海财经大学“211”项目支持编写的《各国社会保障制度》丛书的出版与问世,具有重要的时代意义。

该套丛书选择俄罗斯、英国、加拿大、德国、美国、韩国、新加坡、日本、瑞典、法国、印度、智利 12 个国家,国别的选择体现了国际社会保障模式特征和区域特征,具有典型性和代表性。内容安排上包括了各国社会保障制度的产生、发展演变、改革过程;各个国家社会保障制度体系及各主要制度或者项目的政策、立法、实践及实施效果情况。同时,丛书编写基本上基于各国政府相关部门网站、政府工作报告、最新立法及政策方案、统计年报等大量第一手资料和有关文献编撰而成,尽可能客观、原味地反

映各国的社会保障制度体系及改革近况。

当然,限于资料收集和语言分布的难度,该套丛书一定存在一些疏漏和不足,希望广大同仁和读者理解、批评和指正,同时,我们计划每隔若干年度,根据各国社会保障制度改革和变化的实际情况,对丛书进行修订和进一步完善。

丛书编委会

2009 年 12 月

序言：变革中的英国社会保障制度

在欧洲，英国算不上是一个高福利国家，但是，人们一谈起福利国家，总能想起英国。这是因为英国社会保障制度起源早、制度相对完善，而且英国历次社保制度改革对世界各国都有深远的影响。因此，介绍英国社保制度有着非常重要的意义。本书力图向读者展示一个完整的英国社会保障制度，养老、医疗、失业、生育、工伤、低保、住房、儿童福利等各项制度基本都罗列出来了。从这个角度来看，本书实现了写作的初衷。然而，读者在阅读本书时，往往会发出疑问：难道这就是大名鼎鼎的英国社会保障制度？为什么和我们想象中的不一样？英国作为贝弗里奇模式的起源地，却背离了贝弗里奇模式？为此，笔者专门以此为题，写一小段序言来介绍英国社会保险制度变革的背景情况与一些做法，也希望能部分回答上述问题。

在本书的撰写过程中，恰逢英国大选，英国工党在连续执政 13 年后再次下台，2010 年 5 月，新上台的联合政府（保守党和自由民主党）立即公布了严厉的财政紧缩方案。在财政紧缩方案中，多个社会保障项目成了改革的牺牲品，有的项目给付额削减，有的项目取消。本次执政党轮替是在全球金融危机尚未结束的时候进行的。当时（实际上目前情况依旧）英国赤字居高不下，失业形势严峻，经济增长缓慢，尤其麻烦的是，英国长期以来以金融业为支柱产业，金融危机对英国的打击是严重而持久的。于是，一方面是经济形势极度低迷，另一方面是财政资金消耗殆尽，社会保障计划作为经济的“自动稳定器”无法发挥作用。一时间，民怨沸腾。2011 年 6—8 月英国爆发了“二战”以后规模最大的游行示威和社会骚乱，一些民族矛盾、社会矛盾也日益尖锐。人们不禁要问：英国怎么了？

一、贝弗里奇模式在英国的确立及难以长期维系的原因

1942年,贝弗里奇在著名的《社会保险和相关服务》报告中就战后英国的社会保障体系建设提出了非常具体的设想。他宣称要建立“从摇篮到坟墓的社会保障体系”来消灭“五大魔鬼”:贫困、疾病、愚昧、肮脏和懒惰。在他的社会保障体系中,缴费性社会保险制度占主体地位,少数弱势群体通过家计调查型的社会救助制度来实现“兜底”。战后,英国经济进入较长的稳定增长时期,为社会保障体系的建立和实施提供了很好的财力基础。英国社会保障支出占GDP的比重很快就从1960年的12.4%升至1975年的19.6%,福利国家的保障程度达到前所未有的水平。英国工党在1945—1973年间的选民支持率达到46%,成为工党历史上最辉煌的时期。

然而,这一制度的实施依赖于当时的家庭状况和就业模式。当一个社会中“生之者众,食之者寡”时,社会保障项目就有充足的财力,并能较好地运行;当一个社会中“生之者寡,食之者众”时,政府显然无力维持庞大的社会保障项目。因此,从这个角度来看,一个好的社会保障制度的运行需要具备必要的物质基础。

第一,家庭模式的转变造成原有的社会保障制度无法维持运行。我们可以设想一下贝弗里奇撰写报告时英国社会的家庭情况:

丈夫在外工作,妻子在家打理家务和照顾孩子。

传统上,人们很早就结婚,而且生育率较高。

离婚率、未婚率都很低,只有少数孩子成长在单亲父母家庭。

多数男性都工作到65岁才开始退休,然而退休后的寿命并不长,只有少数人能活到80岁以上。

这种家庭情况的特征一直持续到20世纪五六十年代。从70年代开始,这些特征出现了大的变化,到了21世纪,情况完全变样了。

离婚率大幅上升。2001年的离婚率是1961年的6倍!显然,离婚以后,个人失去了家庭的保护,更容易陷入经济风险。当然,离婚以后又再婚的人数也有所增多,在一定程度上弥补了离婚率提高的冲击。

单亲家庭数量猛增。2006年,儿童成长于单亲家庭的比重高达24%,是1972年的3倍。未婚同居现象泛滥是形成单亲家庭的重要原

因。哈斯基(Haskey, 1996)的调查显示,在 20 世纪 60 年代中期,只有不到 5% 的初婚前女性有同居行为,而到了 90 年代这一比例上升至 70%。当然,离婚率上升也造成了单亲家庭的增多。

生育率下降。英国的总生育率由 20 世纪 60 年代的 2.95(平均每位成年女性所生育的孩子数量)下降至 2001 年的 1.63。与此同时,在英格兰和威尔士,2005 年女性生育头胎孩子的年龄为 27.3 岁,较 1971 年晚了三年多。

单人家庭的数量增长。在 1950 年,单人家庭的比重不超过 5%,到 2007 年则猛增至 30%。其中一半是单身独居的退休老人,而另一半则是快速增长的单身中青年人群。

预期寿命大大提高。在 1940 年,英国男性的预期寿命只有 59.4 岁,这是“贝弗里奇报告”制定的依据。显然在这么低的预期寿命的情况下,英国政府的养老金支出不可能成为沉重的财政负担。然而仅仅过了 11 年(1951 年),男性的预期寿命就增至 66.2 岁。在 2007 年,男性和女性的预期寿命分别达到了 78 岁和 82 岁。退休年龄不变,而寿命延长,显然政府的养老金支出需要大量增加。更麻烦的是,人们在晚年需要更多的医疗和社会照顾,这方面的支出增长对政府来讲也是沉重的负担。

第二,就业状况的变化造成原有的社会保障制度无法维持运行。在贝弗里奇的设想中,丈夫出外赚钱,妻子虽在家料理家务,但仍可以凭借丈夫的社会保险缴费记录,获得养老金及相关福利待遇。然而,这种模式的前提条件是丈夫很少失业和生病。很不幸的是,“二战”以后,全球经济陷入经济危机的频率加快了,个人的就业和经济稳定性都大大地弱化了。

失业率变得居高不下。英国在“二战”以后建立了全面的社会保障体系,这是与战后的 20 世纪五六十年代的黄金经济增长阶段(1950—1973 年)所形成的良好经济环境分不开的:一方面经济增长,财政实力较强;另一方面劳动力接近充分就业,社会保障压力小。然而,从 70 年代开始,经济危机频繁发生,失业率长期居高不下,特别是一些无技能的人士一到经济不景气时就被抛到失业队伍中去,这部分群体在 90 年代的失业率高达 15%。

经济不活动人口开始增多。这部分群体与失业人群的差异在于,他们不再积极寻找工作,彻底成为社会的“包袱”。虽然贝弗里奇曾经预计到这部分群体的存在,但肯定不会预计到比例如此之高。在 2007 年 11

月,英国处于工作年龄的成年人中有 21%是经济不活动人口。

低收入、工作不稳定(兼职性的、季度性、临时性的工作)的人口比例增加,工作贫穷(working poor)现象开始蔓延。在 1990 年底,每 6 个 24 岁以上的成年男性工人中就有一个是低收入者,而在 1968 年,平均每 30 个成年男性工人中才有一个是低收入者。

单身母亲的工作和社会保障问题日益突出。许多单身母亲也属于低收入的工作人群,但在传统的社会保障体系中找不到对应的制度。因为贝弗里奇显然无法预料到单身母亲的比例这么高。此外,她们的失业率也很高,单亲父母的失业率高达 45%。

我们从上述现象的变化情况就不难理解,为什么贝弗里奇模式的福利国家制度在英国再也难以维持下去了。

二、从贝弗里奇模式到撒切尔夫人的自由主义福利模式

英国社会保障制度的转型标志是 1979 年撒切尔夫人为首的保守党赢得英国大选并上台执政。撒切尔夫人执政以后就开始了一系列大刀阔斧的改革。关于其改革方案,详见书中养老保险、国民保健、就业政策和失业保障等各章的介绍。笔者在这里强调两点:

第一,贝弗里奇模式的瓦解在撒切尔夫人上台前就开始了。每当我们谈到撒切尔夫人的改革时,我们总是会想起保守党是英国贵族和富人的代表,只关心减税,不关心百姓的疾苦。实际上,撒切尔夫人上台只不过是英国社保制度削减改革的一个里程碑,而不是起点。早在撒切尔夫人上台之前,英国社会保障的力度就开始减弱,政府开始推脱责任,把更多的养老责任推向私人部门。例如,我们将在本书第五章中看到,英国的附加养老金制度最早由政府举办(1961 年),后来政府开始鼓励私人部门发起职业养老金计划(1975 年),取代政府的附加国家养老金制度。在这些改革实施以后,退休人士如果仅靠基本国家养老金过日子,就属于贫困线以下的阶层了,可见这一改革实际上已经背离了贝弗里奇的“充足性”原则。而这一改革实际上是英国工党政府提出并实施的,并不是“冰冷无情”的保守党提出的。从这个角度笔者作了一个较为武断的结论,实际上对于英国这些政客而言,意识形态和党派主张的差异都是相对的,工党和保守党的政策可能并没有什么差别,因为他们都要解决一个更为棘手的

问题:在人口老龄化不断严重、经济危机频繁到来的环境下控制社会保障支出。由于目标的一致性,政策手段如出一辙就不难理解了(当然政策实施的理念略有差异)。

第二,即使在撒切尔夫人的暴风骤雨式改革下,社保支出仍然有缓慢上升的趋势。尽管我们看到英国政府在保守党执政期间不停地削减福利项目,压缩财政赤字。但这些改革也仅能部分抵消老龄化、高失业率等对社保支出的冲击,社会保障支出还是在一直增加。换句话说,相对于GDP的增长,财政总支出削减以后,占GDP的比重在减小,而社会保障支出的比重仍在上升。我们不难想象,如果没有撒切尔夫人的大刀阔斧改革,英国社保支出将上升到多高的比重。笔者还可以引用一个数据显示其他国家也存在社保项目可以削减,但社保支出难以压缩的情况(原因就是前面讲过的老龄化趋势、失业率居高不下,单亲家庭增多等):从1980—1998年,OECD组织21个国家中,有19个国家的社保支出占GDP的比重是上升的,只有爱尔兰和荷兰是下降的。在此期间OECD组织成员国社保支出占GDP的比重缓慢上升了4个百分点。

三、从自由主义福利模式到布莱尔的第三条道路

1997年,工党在阔别英国执政舞台18年以后,终于在布莱尔的带领下,再次成为执政党。作为英国自1812年以来最年轻的首相,43岁的布莱尔首相成功塑造了新工党(New Labour)的清新形象,并雄心勃勃地提出一系列新政(New Deal)。对于布莱尔来讲,挑战来自两个方面:一方面是在竞选中,工党已经承诺进行福利和公共服务改革,在一定程度上迎合了当时社会公众对十几年来保守党不断削减福利支出的痛恨心理。同时,由于英国工党就是在职工大会的基础上成立的,其政策主张是一贯偏左的,一直强调社会保障政策的重要性。因此,布莱尔有必要大幅度提高社会保障政策的力度。但是另一方面,提高社会保障支出,必然使已经债台高筑的英国政府雪上加霜,不堪重负,从长远来讲,还可能伤害英国的国际竞争力。因此,布莱尔需要在社会保障政策的扩张与收缩之间找到一个很好的平衡点。

然而,现实的财政压力实际上让布莱尔不得不基本接受了保守党的福利紧缩政策。不过,这时,布莱尔的“国师”、伦敦政治经济学院院长安

东尼·吉登斯已经为布莱尔的改革政策找到了“理论依据”。这也使得布莱尔在继续紧缩福利政策的同时,按照“第三条道路”的理念和思路,有效地提高社会保障政策的实施效果,获得了民众的认可。

吉登斯认为“第三条道路”是“既非福利国家,也非自由放任”,主张在保持既有社会保障制度的前提下,注重市场与私营企业的作用,并积极主动预防和控制风险,提高公共政策的效率和实施效果。吉登斯倡导“一种积极的福利(positive welfare),公民个人和政府以外的其他机构也应当为这种福利作出贡献”^①。“第三条道路”理论在社会保障方面的“亮点”主要有:首先,在管理的对象上,区别与传统的福利制度。传统的福利制度主要是对外部风险的管理,而积极的福利制度主要管理人为的风险和不确定性。其次,在管理方法上有较大差异。传统的福利制度是一种事后补偿,而积极的福利制度应该是以预防为主,主要致力于消除各种可能带来人为风险和不确定性因素的可能性。例如,在对待失业问题上,传统的福利制度是“授之以鱼”,通过对失业者发放失业救济金,来为他们提供生活保障,而积极的福利制度则是“授之以渔”,通过教育和就业培训等途径,使失业者尽快重新走上就业岗位。

吉登斯认为,面对充满危机的传统福利国家,它们所应该做的“不是拆除,而是改造福利国家”。由贝弗里奇创立的英国模式的社会福利制度,旨在消除的“五大魔鬼”(贫困、疾病、愚昧、肮脏和懒惰),实际上都是政府被动消极的反应。为了同贝弗里奇的“第一代福利”相区别,他把新工党的积极福利政策称为“第二代福利”。他说:“第二代福利是要给人以扶持,而不仅仅是施舍。它意味着多种服务,而不仅仅是现金,包括子女抚养和子女补贴,培训和失业救济金,老年人赡养和养老金。福利应成为成功的跳板(起点公平),而不是缓解措施失败后的安全网(结果公平)。它应当创造稳定,使家庭和社会团体能应付这个变化的世界。”积极的福利制度通过对人们责任意识的培养,能有效消除和减少福利依赖现象。在应对养老金危机方面,吉登斯则建议逐步废除固定的退休年龄限制,将老年人由社会的负担转化为社会的资源。当然,我们在一定程度上也可以把这些政策理解为政府推脱责任、压缩福利支出的一种借口,而第三条

^① [英]安东尼·吉登斯:《第三条道路——社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京大学出版社、生活·读书·新知三联书店2000年版,第121页。

道路实际上是“折衷主义”。

在“第三条道路”的改革理念下，布莱尔政府在养老、就业政策上实施了一系列的改革（详见本书各章），尤其值得一提的是 2002 年，布莱尔与当时的财政大臣布朗在挽救英国国民医疗服务体系（NHS）方面发挥了重要作用，使得英国的医疗支出占 GDP 的比重达到了欧洲的平均水平。那个时代，“第三条道路”是欧美政坛的主流思潮之一。布莱尔与美国总统克林顿、德国总理施罗德一道，引领了欧美中左翼政党的复兴。总的来看，在布莱尔执政的 10 年里（1997—2007 年），英国的经济增长较为平稳，财政状况尚可，失业率较低，在很大程度上掩盖了许多社会矛盾，一些社会保障改革的执行阻力较小。然而，他的继任者布朗首相的运气就差多了，布莱尔执政期间遗留下来的一些问题，例如公共领域的改革进展缓慢、公共部门冗员泛滥、百姓税收负担日益沉重、社区治安日益恶化等，在金融危机中突然变得尖锐起来，造成工党在 2010 年大选失去了执政党的地位。

四、从第三条道路到卡梅伦的“大社会”新政

2010 年，工党在竞选中败北，在连续执政 13 年以后再次沦为在野党，留给新政府一个刚刚遭受过经济危机的“破碎的社会”（broken society）：严重的财政困境、经济增长疲软乏力、失业率居高不下、通货膨胀势头上升，等等。那么，新政府准备如何治理“破碎的社会”呢？

英国现任首相戴维·卡梅伦早在竞选之初就提出致力于创建“大社会”（Big Society）。2008—2009 年英国经济出现大衰退，其间暴露出的财政问题成为卡梅伦攻击的“弹药”。卡梅伦认为，工党政府所推行的福利国家制度不但没有消灭贫困，却导致了国家的破产，留下了一个破碎的社会。他提出要废除中央集权的、专制的政治体制，让个人和社区来解决他们自己的问题。

“大社会”的理念要求重塑政府与社会的关系，内容大致包括下放中央政府权力给地方政府；政府把权力下放给社会和志愿者；开放政府资料加强透明度；强调个人责任感；鼓励市民参与小区及支持合作社、社会企业和慈善事业的发展；社区可以加强对住房、城建规划、学校等问题的控制；慈善、非营利组织可以接管部分公共服务，如邮局、学校、图书馆、公共