

# STUDY OF FOREIGN GOVERNMENTS PURCHASING

## 外国政府 购买社会公共服务研究

张汝立 等 / 著

# OF SOCIAL & PUBLIC SERVICES



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 外国政府 购买社会公共服务研究

STUDY OF  
FOREIGN GOVERNMENTS  
PURCHASING  
OF SOCIAL  
PUBLIC SERVICES

张汝立 等 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

外国政府购买社会公共服务研究 / 张汝立等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6927 - 0

I. ①外… II. ①张… III. ①国家行政机关 - 社会服务 - 财政管理 - 研究 - 国外 IV. ①D523.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 297624 号

## 外国政府购买社会公共服务研究

---

著 者 / 张汝立 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 丁 凡

责任编辑 / 丁 凡

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20 字 数: 346 千字

版 次 / 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6927 - 0

定 价 / 59.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

## 前 言

自 20 世纪 70 年代开始，政府购买社会公共服务已成为世界各国回应环境变化和社会需求而进行的战略性的重大变革。以英美等为代表的发达国家率先拉开了政府购买的序幕，“高回应”、“高效率”、“高质量”、“竞争性”成为政府公共服务输出的标准定位。到 20 世纪 90 年代后，政府购买社会公共服务达到了高潮，逐步取代了传统福利模式下的公共服务提供方式。发展中国家和部分欠发达国家在经验借鉴和社会福利制度的发展中，也逐渐步入到政府购买服务的行列中。时至今日，尽管各国政府以更为慎重的态度对待大规模的政府购买社会公共服务，出现了“逆向外包”的现象，但这并没有改变政府购买社会公共服务发展的总趋向。本书正是在这样一种背景下，选择在政府购买发展史上最具代表性的国家，对其政府购买社会公共服务的背景、法规与政策、运行机制、重点领域及项目等做详细介绍，探讨已取得的经验及成效，总结具有普遍性意义的模式特征，丰富政府购买社会公共服务的理论体系。

需要指出的是，在以往对政府购买的研究中，存在“社会服务”、“公共服务”、“社会公共服务”三个概念混淆使用的情况，一定程度上导致了政府购买的内涵与外延的不清晰。如果对政府向社会提供服务的模式变迁进行描述，我们认为它呈现出三种形态的更替，这就是从“社会服务”到“公共服务”再到“社会公共服务”的演变。我们之所以把在西方以社会公共服务为主要内容的政府购买“阅读”为以社会服务或公共服务为主体的政府购买，与中国以社会服务为中心的社会政策有着根深蒂固的联系。传统的社会服务最初是面向弱势群体的，包括向社会边缘性群体提供社会融合、社会救助等服务，目的在于帮助他们脱离生存困境。随着经济的发展和政治文明程度的提高，传统的政府职能定位发生了转变，着眼于提升全体公民的福祉的公共服务成为了政府不可推卸的职责。公共服务强调政府对全体国民履行义务，强调政府的服务性，突出政府的主导、主动作

用，强调公民的权利。后来，随着“责任政府”、“服务政府”、“无缝隙政府”理念的深入人心，政府服务的对象不再仅限于本国公民，甚至将住地居民囊括在内，在更大范围和更深层次上提供诸如养老、教育、医疗、就业等方面的服务，从而进一步超出了公共服务的范畴而发展成为有助于优化社会利益结构的社会公共服务。政府在购买服务中地位和作用的变化，体现了政府服务价值和服务理念的变迁。

政府购买社会公共服务也是当前中国行政改革中的重大制度转型，随着我国市场经济的逐步确立和成熟，社会公共服务的市场化运作已成为政府改革发展的新动向。2013年7月31日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，研究推进政府向社会力量购买服务，进而推进政府职能的转变、改善社会治理的现状。同年11月12日，中国共产党第十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次提出：“要全面正确履行政府职能，推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。”可见，政府购买社会公共服务已成为当前中国行政改革中的重大制度转型。但现有的公共财政记录和统计资料显示，中国政府在服务购买的制度安排、管理力度、运作方式、责任实现上存在诸多缺陷。与西方国家相比，虽然基于不同的国情和社会背景，政府购买社会公共服务的起点不同，但就如何构建高效的政府购买社会公共服务模式，中国政府面临着类似的挑战。这些挑战要求我们关注外国政府的相关改革和公共服务购买的实践，并积极借鉴有益的经验。

本书围绕着“政府购买社会公共服务”这个主题分八章展开。

第一章，从英国率先发起新公共管理运动，将市场机制引入政府部门开始，英国政府购买社会公共服务中的一系列政策措施和主导理念为西方各国提供了借鉴。英国政府选择从直接生产者的角色有计划地“淡出”，“强制性竞争招标”的理念始终贯穿在购买服务的全过程中，将购买服务的决策和执行有效分离，并建立了完善的绩效评估体系，从根本上保障了英国社会公共服务契约购买的公平性、竞争性和持续性。

第二章，美国政府购买社会公共服务源于社会福利制度的改革，这种基于市场经济、民主政治与市民社会的历史根基之上的社会公共服务提供方式，表现出了社会和市场力量高度介入的特点，非营利组织和私营企业在社会服务领域的共存成为美国社会公共服务提供的一大特色。美国政府

对合同竞争和程序规则的重视使得购买服务的范围、种类和对象都有十分明确的规定，并形成了一整套购买办法和操作规则，保障了竞争的多样化和程序的公正性。

第三章，瑞典社会公共服务体系的建立、发展与改革过程具有深刻的政治、经济和社会背景。瑞典福利国家改革的明显成效是庞大的社会福利支出得以降低，社会公共服务的从业人员数量有所减少，服务提供机构有了更大的外在约束和激励机制。并且，政府支出的减少不但没有降低社会公共服务水平，反而与服务效率和服务质量的提高、工作方法的改进并行不悖。此外，在政府购买实践中体现出了“非竞争性”的特点，服务提供方与政府间的购买关系较为稳定、持续时间较长。

第四章，德国是福利国家中“社团主义”模式的典型代表，在世界范围内也已跻身成为社会保障制度发展水平最高、制度内容最完善的国家之一。德国政府在购买社会公共服务的实践中不断优化政府职能、促进非营利组织的充分参与，并强调公民权利与责任相统一，在长期护理服务、就业等领域实行了政府购买服务，取得了较好的成效。

第五章，与西方国家相比，日本、韩国及新加坡等国家的政府购买服务大多发端于20世纪90年代以后，以政府主导为典型特征。日本通过购买社会服务建立了新型的政府和民间部门的关系，以实现“小而有效率的政府”目标；韩国政府为从事社会公共服务的社会组织提供了较为全面的支持，形成了社会组织对政府依赖度较高的局面，社会组织在一整套法律法规和政府的严格监管下提供社会公共服务；新加坡政府每年安排大量的预算资金，在社区服务、养老服务、基础教育等领域向社会组织购买服务，成效显著。

第六章，澳大利亚政府以探索和渐进的步伐、强调商业管理实践的方式在公共就业、养老、医疗卫生等领域为公民购买社会公共服务。澳大利亚稳定的宪政体制、健全的法律制度、发达的公民社会、政府与非政府组织的合作伙伴关系、侧重于产出的绩效评估、相对稳定的预算支出、明确的责任机制均使得政府购买社会公共服务机制得以理性化发展和延续。

第七章，新西兰以极为彻底的改革精神、一以贯之的改革理念，重塑了政府部门、公共企业和文官制度，为政府购买社会公共服务奠定了理念根基与制度基础，服务外包的方法一度成为解决政府失灵问题的一种自上而下的方案。实践证明，市场机制和契约主义被引入到政府部门和公共服

务体系、绩效标准的强化促进了政府责任的实现、无党派偏见的政策理念和对“合同主义”的及时修正，均对建构有效的政府购买服务模式起到了积极的推动作用。

第八章，发展中国家由于受到经济发展水平、社会政策体系化程度、民主进程等方面的限制，在政府购买社会公共服务上起步较晚、发展缓慢。发展中国家的政府购买普遍受到发达国家福利制度的影响和国际力量的干预，在发展中国家自身社会保障制度改革、公民社会发育的基础上，逐步在教育、医疗等基础公共服务领域，采用合同制、服务券或资金补助等方式向社会组织购买服务。总体来看，发展中国家在政府购买的制度化程度、资金支付机制、监管与评价机制等方面需要不断调整和完善。

总的来说，外国政府购买社会公共服务的实践普遍发端于20世纪70年代，在福利国家模式带来的治理危机、财政危机、信任危机等压力下，在新自由主义经济学派和新公共管理运动的启发和影响下，公共选择理论、委托代理理论、福利多元主义成为西方各国政府改革的理论基础，公私多元合作与放松规制的理念随之深入人心。各国政府努力实现角色的变化以应对新的问题，逐步摒弃了传统的公共服务提供方式，转而探索更为有效的将市场机制引入社会公共服务领域内的政府购买服务模式，由第三方向社会和公众提供社会公共服务，并逐步完善政府购买的监督与评价机制。目前，外国政府除了在养老、教育、医疗卫生、儿童福利等基础公共服务领域购买服务外，还逐渐在就业、科技服务、创业服务等更大范围和更深层次上体现公平正义，社会组织和公民社会也在服务购买的互动中得以充分发育。更重要的是，政府在社会公共服务提供中的地位和作用逐步发生变化，这体现了政府服务价值和服务理念的变迁，也对政府责任提出了更高的要求。

张汝立

2014年8月10日

# 目 录

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 第一章 英国 .....                   | 001 |
| 第一节 政府购买社会公共服务的背景 .....        | 001 |
| 一 英国“福利国家”的传统根基 .....          | 001 |
| 二 英国“撒切尔主义”与“第三条道路”的执政理念 ..... | 003 |
| 第二节 法规与政策 .....                | 005 |
| 第三节 政府购买社会公共服务的重点领域及项目 .....   | 009 |
| 一 青少年教育服务 .....                | 009 |
| 二 养老服务 .....                   | 010 |
| 三 就业服务 .....                   | 012 |
| 四 卫生医疗保健服务 .....               | 012 |
| 五 儿童福利服务 .....                 | 013 |
| 六 残疾人服务 .....                  | 013 |
| 七 青少年犯罪矫治服务 .....              | 014 |
| 第四节 服务供给方选择及合作机制 .....         | 015 |
| 一 英国政府与私营企业在购买养老服务领域的合作 .....  | 015 |
| 二 英国政府与非营利组织（NGO）的广泛合作 .....   | 016 |
| 三 政府对社会企业参与购买服务的支持及合作 .....    | 020 |
| 第五节 监督评价机制 .....               | 024 |
| 一 政府宏观监督评价机制 .....             | 024 |
| 二 政府对非营利组织提供服务的监督评价机制 .....    | 025 |
| 第六节 启示与反思 .....                | 028 |
| 第二章 美国 .....                   | 030 |
| 第一节 政府购买社会公共服务的背景 .....        | 030 |
| 一 市场经济、民主政治与市民社会的传统根基 .....    | 030 |

|     |                                 |     |
|-----|---------------------------------|-----|
| 二   | 以市场化、分权化、放松管制为特征的当代美国行政改革 ..... | 031 |
| 三   | 美国支持服务提供方式改革的相关理论研究 .....       | 034 |
| 第二节 | 法规与政策 .....                     | 035 |
| 一   | 对政府采购进行规范的法律与政策 .....           | 035 |
| 二   | 社会公共服务相关的法律与政策 .....            | 037 |
| 三   | 与非营利组织相关的法律与政策 .....            | 038 |
| 第三节 | 政府购买社会公共服务的重点领域及项目 .....        | 039 |
| 一   | 青少年教育服务 .....                   | 039 |
| 二   | 养老居住服务 .....                    | 041 |
| 三   | 老人医疗服务 .....                    | 043 |
| 四   | 贫困家庭儿童医疗服务 .....                | 044 |
| 五   | 残疾人服务 .....                     | 045 |
| 六   | 低收入者食品券服务 .....                 | 046 |
| 七   | 心理健康服务 .....                    | 048 |
| 第四节 | 服务供给方选择及合作机制 .....              | 048 |
| 一   | 购买服务方 .....                     | 049 |
| 二   | 服务提供者 .....                     | 050 |
| 三   | 主要合作方式 .....                    | 052 |
| 四   | 选择合作方需着重考虑的因素 .....             | 055 |
| 第五节 | 监督评价机制 .....                    | 056 |
| 第六节 | 启示与反思 .....                     | 058 |
| 第三章 | 瑞典 .....                        | 060 |
| 第一节 | 政府购买社会公共服务的背景 .....             | 060 |
| 一   | 福利国家的北欧模式 .....                 | 060 |
| 二   | 瑞典福利国家的历史沿革 .....               | 062 |
| 第二节 | 法规与政策 .....                     | 069 |
| 一   | 地方化的法规与政策 .....                 | 069 |
| 二   | 民营化的法规与政策 .....                 | 071 |
| 第三节 | 政府购买社会公共服务的运行机制 .....           | 072 |
| 一   | 筹资机制 .....                      | 073 |
| 二   | 合作机制 .....                      | 073 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 三 监督机制 .....                 | 077 |
| 第四节 政府购买社会公共服务的重点领域及项目 ..... | 077 |
| 一 政府购买养老服务 .....             | 077 |
| 二 政府购买医疗卫生服务 .....           | 082 |
| 三 政府购买教育服务 .....             | 087 |
| 四 政府购买儿童服务 .....             | 092 |
| 五 政府购买就业服务 .....             | 093 |
| 六 政府购买残疾人服务 .....            | 095 |
| 第五节 启示与反思 .....              | 097 |
| 第四章 德国 .....                 | 101 |
| 第一节 政府购买社会公共服务的背景 .....      | 101 |
| 一 福利国家的“社团主义”模式 .....        | 101 |
| 二 德国福利国家的历史沿革 .....          | 103 |
| 第二节 法规与政策 .....              | 107 |
| 第三节 政府购买社会公共服务的运行机制 .....    | 108 |
| 一 筹资机制 .....                 | 109 |
| 二 合作机制 .....                 | 110 |
| 三 监督机制 .....                 | 112 |
| 第四节 政府购买社会公共服务的重点领域及项目 ..... | 113 |
| 一 政府购买长期护理服务 .....           | 113 |
| 二 政府购买就业服务 .....             | 119 |
| 三 政府购买儿童和青少年服务 .....         | 124 |
| 第五节 启示与反思 .....              | 127 |
| 第五章 日本、韩国与新加坡 .....          | 130 |
| 第一节 日本 .....                 | 130 |
| 一 政府购买社会公共服务的背景 .....        | 130 |
| 二 政府公共服务制度改革 .....           | 131 |
| 三 法规与政策 .....                | 132 |
| 四 政府购买社会公共服务的重点领域及项目 .....   | 133 |
| 五 服务供给方选择及合作机制 .....         | 140 |
| 六 监督与评价机制 .....              | 143 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 七 启示与反思 .....                | 145 |
| 第二节 韩国 .....                 | 147 |
| 一 政府购买社会公共服务的背景 .....        | 147 |
| 二 法规与政策 .....                | 149 |
| 三 政府购买社会公共服务的重点领域及项目 .....   | 150 |
| 四 服务供给方选择及合作机制 .....         | 153 |
| 五 监督与评价机制 .....              | 154 |
| 六 启示与反思 .....                | 155 |
| 第三节 新加坡 .....                | 156 |
| 一 政府购买社会公共服务的背景 .....        | 156 |
| 二 法规与政策 .....                | 157 |
| 三 政府购买社会公共服务的重点领域及项目 .....   | 158 |
| 四 服务供给方选择及合作机制 .....         | 161 |
| 五 启示与反思 .....                | 163 |
| 第六章 澳大利亚 .....               | 164 |
| 第一节 政府购买社会公共服务的背景 .....      | 164 |
| 一 澳大利亚“福利国家”的历史沿革 .....      | 164 |
| 二 新公共管理改革浪潮的冲击 .....         | 165 |
| 第二节 政府购买社会公共服务的重点领域及项目 ..... | 170 |
| 一 政府购买就业服务 .....             | 172 |
| 二 政府购买养老服务 .....             | 186 |
| 三 政府购买医疗卫生服务 .....           | 201 |
| 四 政府购买商业企业服务中心的服务 .....      | 217 |
| 第三节 政府与非营利组织的合作 .....        | 220 |
| 第四节 启示与反思 .....              | 223 |
| 第七章 新西兰 .....                | 227 |
| 第一节 政府购买社会公共服务的背景 .....      | 227 |
| 一 新西兰“福利国家”的历史沿革与治理危机 .....  | 227 |
| 二 新西兰公共部门的市场化改革 .....        | 229 |
| 第二节 政府购买社会公共服务的重点领域及项目 ..... | 248 |
| 一 政府购买医疗卫生服务 .....           | 248 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 二 政府购买教育服务 .....             | 259 |
| 三 政府购买科技服务 .....             | 266 |
| 第三节 启示与反思 .....              | 271 |
| 第八章 发展中国家 .....              | 274 |
| 第一节 政府购买社会公共服务的背景 .....      | 274 |
| 一 发达国家社会福利制度的影响和经验借鉴 .....   | 274 |
| 二 社会保障领域的市场化改革 .....         | 276 |
| 三 公民社会的发展 .....              | 276 |
| 四 国际力量的干预 .....              | 278 |
| 第二节 政府购买社会公共服务的运行机制 .....    | 278 |
| 一 筹资机制 .....                 | 279 |
| 二 服务供给方 .....                | 280 |
| 三 服务购买机制 .....               | 284 |
| 四 支付机制 .....                 | 288 |
| 第三节 政府购买社会公共服务的重点领域及项目 ..... | 290 |
| 一 政府购买教育服务 .....             | 291 |
| 二 政府购买医疗卫生服务 .....           | 300 |
| 第四节 启示与反思 .....              | 304 |
| 后 记 .....                    | 306 |

# 第一章 英国

英国政府购买社会公共服务的实践通常与“福利国家”民营化改革相联系，在新公共服务、公民社会和“第三条道路”理论的指引下，英国政府购买服务不仅关注成本效率，而且非常重视社会的多方参与，政府推进了强制性竞标，制定出台了一系列购买服务的法律法规，实现了广泛意义上的监管职能。总体来看，英国社会公共服务改革更注重体现服务高效和社会优化之间的平衡。

## 第一节 政府购买社会公共服务的背景

### 一 英国“福利国家”的传统根基

第二次世界大战结束后的30年里，是英国公共服务和社会福利高速发展的时期。战后英国历届政府都倾向于完善福利立法、提高国民福利水平、保持高水平的社会福利支出，英国成为世界公认的“福利国家”。

战后英国福利国家的发展大致经过了三个阶段。<sup>①</sup>第一阶段是福利国家的巩固和扩展时期。1945年7月，艾德礼领导工党政府在大选中以多数票胜出。新当选的工党政府赋予了自身双重的使命：重建和改革。重建是恢复，改革的蓝图在20世纪30年代工党和工党以外的部分理论著述中已基本定型，工党1945年的竞选宣言《让我们面向未来》将这一蓝图直接展示给了广大选民。概括地说，这份理想蓝图主要包括了工党的如下承诺：大规模地迅速扩展公有制，对财富进行根本性的再分配，增加社会福利提供，以货币政策和财政政策为基础对宏观经济进行需求管理，实行经济计划化，维持充分就业。这些元素被认为是密切相关的：充分就业由经

---

<sup>①</sup> 马春文：《英国福利国家的危机和转型》，吉林大学博士学位论文，2008，第3~7页。

济计划和国有化保证；国有化使政府控制经济的“制高点”；计划和公有制同时也是经济现代化的基础，货币政策和财政政策将保证经济具有更强的工业竞争力，维持充分就业，并为福利的扩大提供资源。在福利国家的建设方面，艾德礼政府进行的改革和建设确实试图实现贝弗里奇通过国家行动消除五大困难的目标。具体地说，政府用国民保险（1946）和国民援助（1948）计划对抗贫困，用国民卫生保健服务体系（1948）对抗疾病，用对15岁以下人群的国家教育对抗愚昧（实际上于1944年开始实行），用公有住房对抗肮脏，用充分就业对抗懒惰。但福利国家的建立和巩固不仅仅是工党的工作，许多保守党人也支持实施贝弗里奇报告。1945年，保守党在竞选宣言中也同样许诺以贝弗里奇报告为基础建立全面的卫生保健服务体系和社会保障制度。1951年，保守党接替工党执政，尽管在经济社会政策上有一定程度的调整，但凯恩斯主义福利国家的制度框架和措施仍得以保留。20世纪50年代是英国经济的进步时期。然而，50年代末60年代初，英国相对于其他西方国家的衰落越来越明显，“英国病”日益严重。对政策的全面再评价导致了在政策目标和工具上的一些创新。但这一再评价并没有带来政策的根本性变化，再评价之后，出现的并非是一个新的经济政策时代，而是扩大了凯恩斯主义的开端。直至20世纪70年代中期为止，无论是工党还是保守党，对福利国家都是支持的。在很大程度上，这是英国的民主政治使然，对福利的支持是政治的需要。这一时期的福利国家也常被称为古典的福利国家或凯恩斯主义福利国家。英国福利国家主要包括六个方面的内容，分别是就业政策、社会保障、卫生保健服务、教育、住房和个人社会服务。其中，社会保障是货币性福利（cash benefits），又可以分为两大类：社会保险和非缴费性给付。社会保险是由国家、雇主和个人共同出资，无须以收入调查为基础，给付与缴费挂钩的普遍性社会保障，针对养老、失业、疾病、伤残和死亡等情况。非缴费性给付的情况相对复杂，既有包括普遍性的给付，如儿童补助，也包括以收入调查为基础的社会援助。卫生保健服务、教育、住房和个人社会服务被称为实物性福利（benefits in kind），作为公共产品用以满足社会某方面的需要。

然而，从20世纪70年代开始，情况发生了变化。福利国家的发展进入了第二阶段，即收缩阶段。1979年上台的撒切尔政府，在经过三年的权力巩固时期之后，开始实施经济、国家和公民社会的“现代化”，促进企

业文化的激进的新自由主义计划。具体地说,这一计划包括自由化、非管制化、私有化、剩余公共部门的再商品化、国际化、降低直接税率等六个方面的主要元素。到20世纪80年代末,英国福利国家的面貌发生了重大变化。失业救济通过一系列变化削减了;通过将主要的给付项目与价格变化而不是与收入相联系,指数化程度也降低了;而且一系列的措施也使给付结构日益向收入调查给付倾斜。政府实施了对收入转移的“根本性重估”,包括对基本养老金以外的所有养老金实行私有化。这一实践的结果是减少了国家对2000年以后退休的个人的养老金,允许个人退出与收入相联系的国家养老计划或职业计划,选择个人养老金。在1979—1990年间,英国国民的实际收入增长了36%,然而,在石油危击、不断增长的人口压力以及老龄化等多种因素的影响下,英国撒切尔政府用于社会服务的福利开支并未减少,但贫富差距却在进一步加大。

1997年,布莱尔领导的新工党上台执政,福利国家的发展进入了第三阶段。如果说在第二阶段,福利国家的特征是危机和收缩,那么,这一阶段的福利国家则进入了转型阶段。新工党在延续、维持和发展其前任保守党政府的新自由主义战略的同时,在一定程度上进行了调整,提出了一些新的主张。其文件频繁使用了“新”字:“社会政策的新时代”“福利国家的新议事日程”“新共识”“新秩序”“新范式”和“新政治”,声称其“第三条道路”政策将在公民和国家之间建立一种新的契约,并最终走向一种新的福利社会。这种新的福利社会以工作伦理为中心。布莱尔声称其政府将是一个工作福利政府。新工党政策的一个有意识的目标就是迫使失业者,包括单身父母、残疾人和那些很早退休领取给付的人,进入劳动力市场,从事低工资的工作,降低通货膨胀压力。国家只要可能,便投资于人力资本,而不是直接提供经济维持。在福利国家的位置上,应该在积极的福利社会中运行“社会投资国家”。总之,在新工党执政10多年之后,从古典福利国家转向了现代福利国家。

## 二 英国“撒切尔主义”与“第三条道路”的执政理念

英国以《贝弗里奇报告》为基础建立起来的全面福利体系,旨在通过各种福利措施将社会福利普及到每一个人,社会保障基金由国家承担,以维持人们的正常生活水平为标准,形成一个宽大而又广覆盖的安全保障网络。1950年,229万人接受各种国民救济。英国用于社会保障的支

出总额达 6.57 亿英镑（约为 10.79 亿美元）<sup>①</sup>，占当年国内生产总值的 5.6%。<sup>②</sup>

20 世纪 70 年代后期，按照《贝弗里奇报告》建立起的福利国家，具体来说，是为“失业者提供失业保险，为老年人提供养老金和医疗照顾，为贫困的妇女和儿童提供各种实物和资金的帮助，为病人和残疾人提供伤残保障和健康服务，为生活在贫困线以下的人提供基本的生活所需”，<sup>③</sup>这使得英国人的生存环境与社会福利水平由此得到很大的提升。1979 年撒切尔夫人作为保守党领袖上台执政后，首先对国有化企业进行私有化改革，在社会保障制度方面主张降低社会福利支出，减轻英国经济所承受的社会保障重负，合理减轻国家和社会在保障方面的责任，强调个人在社会保障中应该承担更加积极的义务和责任，提倡国家责任和个人责任的基本平衡。<sup>④</sup>撒切尔政府认为社会保障制度必须与国家整个经济目标保持一致，社会保障支出构成英国政府支出的重要组成部分，而财政的取得又主要以税收为基础。社会保障负担的加重已经损害了经济发展中的效率。因此，社会保障制度的发展必须与社会经济发展相适应，改变社会救助的普遍性原则为选择性原则，让社会服务与社会福利真正起到能够帮助穷人的作用，而不是平均分配。英国社会保障制度在此之前的平均主义色彩十分浓厚，很多社会开支实际上流向了并不需要的阶层，造成了社会资源的浪费。到了 20 世纪 80 年代，英国大约有 58% 的人属于社会下层阶级，39% 的人属于中等阶级，3% 的人属于上等阶级。<sup>⑤</sup>撒切尔政府用“家庭信贷”取代了“家庭收入津贴”，用“额外资助”取代了“附加津贴”，使资助的对象仅限于低收入、丧失工作能力和有子女的贫困家庭、单亲家庭以及青年失业者等社会最贫困的人群。政府探索社会福利私有化的可能性，使政府从上述福利领域“淡出”，在社会福利领域加入市场经济成分。同时，撒切尔政府在国民健康服务和个人社会服务方面也进行了私有化改革，政府鼓励个人购买私

① 由于以往汇率的变动和现有数据资料的限制，文中通过换算所得的美元数额除特别说明外，主要依据 2014 年 1 月的实时平均市场汇率计算得出，1 英镑约等于 1.64 美元。

② A. H. Halsey, *British Social Trends since 1900*, London: Macmillan, 1988: 495 - 501.

③ 周弘：《福利的解析——来自欧美的启示》，上海远东出版社，1998，第 85 页。

④ 丁建定：《撒切尔政府的社会保障制度改革》，《欧洲》2001 年第 5 期。

⑤ 钱乘旦、陈小律、陈祖洲、潘兴明：《日落斜阳：20 世纪英国》，华东师范大学出版社，1999，第 183 ~ 184 页。

人医疗保险，以提高自己在国民健康服务领域内可以享受的待遇。<sup>①</sup> 尽管 20 世纪 80 年代福利改革带来了一些变化，社会福利供给方式也在影响着整个社会变革，但是福利国家并没有被摧毁，也没有被替代。

1991 年梅杰上台执政后所发起的“公民宪章运动”与撒切尔政府在变革思想与政策延续上有很程度的相似性，可以说是继续巩固了撒切尔政府的改革。从撒切尔政府开始，英国强调的整体社会福利体系中，国家与社会两者之间的责任关系变化是后来的新工党政府也未改变的。但是 1997 年布莱尔领导的新工党政府上台后开始极力避免撒切尔改革时期留下的负面影响。在“第三条道路”的社会福利改革思想的指导下，新工党政府实行了税制改革，提高社会保险捐税，增加社会福利受益者的承担份额，降低保险收益。同时改革了失业保障制度，实施了著名的“新政”政策，强调改革过程的公正，给弱势群体以充分的关注。<sup>②</sup> 支持致力于减少贫困的地方性创新行动来提高个人和团体自助的社会能力等。布莱尔政府把自由市场经济和基本的社会保障结合起来，强调在市场经济的范围内要实现社会公平、机会均等和照顾弱者的理想。

## 第二节 法规与政策

英国早在 1601 年伊丽莎白时代就制定了《济贫法》，从国家法律的角度规定了济贫的原则和措施，要求政府对贫困的救济是一种综合性救济，不管由于什么原因所导致的贫困都要通过救济法制度实施救济。1834 年《新济贫法》终于出台，第一次以国家立法的方式建立“英格兰和威尔士济贫法委员会”，由其负责全国贫困救济事务的管理工作，包括贫民、济贫院、儿童教育等，这是使济贫事务由地方向中央过渡的重要一步。济贫制度在这一时期的重点救济对象是有工作能力的穷人，关注的不仅是穷人的救济问题，他们的就业问题也开始受到同样的关注。通过这一阶段的立法，政府对社会贫困人员的组织改造、对社会劳动力的支配功能得到了充分发挥。

① 陆月娟：《试论“撒切尔革命”对英国社会保障制度的影响及对中国的启示》，《上海金融学院学报》2010 年第 2 期。

② 丁建定、杨凤娟：《英国社会保障制度的发展》，中国劳动社会保障出版社，2004，第 180～182 页。