

郭静◎著

政党轮替的

政策价值

英国社会保障政策的政治分析

Zhengdang Lunti De

ZHENGCE JIAZHI

中国社会科学出版社

郭静◎著

政党轮替的

政策价值

英国社会保障政策的政治分析

Zhengdang Lunti De

ZHENGCE JIAZHI

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政党轮替的政策价值：英国社会保障政策的政治分析/
郭静著. —北京：中国社会科学出版社，2010.12
ISBN 978-7-5004-9336-5

I. ①政… II. ①郭… III. ①执政党—研究—英国
IV. ①D756.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 230162 号

责任编辑 李树琦
责任校对 周 昊
封面设计 李尘工作室
技术编辑 戴 宽

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	君升印刷厂	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	18		
字 数	285 千字		
定 价	38.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 当代西方政党政治的困境	(1)
一 “左右共识”、政策“趋同”和“中间化”： 政党政治的非经典现象	(3)
二 四种理论解释	(7)
三 研究方法、内容和概念界定	(22)

第一部分 英国现代社会保障政策的衍变

第二章 国家社会保障支出和社会保障待遇水平分析	(33)
一 1945—2007 年英国政府社会保障支出总额变化	(33)
二 主要社会保障待遇水平的变化	(36)
三 小结：与政党轮替非相关性曲线	(44)
第三章 社会保障计划的发展：年金和失业（求职）津贴	(45)
一 年金计划的发展演变	(45)
二 失业（求职）津贴计划的发展演变	(56)
三 小结：补丁式改革策略和成功的计划转型	(68)
第四章 国民健康服务系统的发展改革	(72)
一 1948—1970 年的国民健康服务系统	(72)
二 1970—1990 年的管理机构重组	(78)
三 1991 年至今的“内部市场”改革	(86)
四 小结：执政党共同的社会保障服务改革策略	(102)

第二部分 英国政党竞选和议会反对党的政策作用分析

第五章 当代英国主要政党竞选政策主张分析	(107)
一 社会保障政策竞选主张的分析指标	(108)
二 社会保障政策竞选主张的分析结果	(118)
三 小结:一致性、互济性而非颠覆性的竞选主张	(124)
第六章 议会反对党和在野党对执政党政策的制约作用分析	(128)
一 议会挫败执政党议案的总体状况	(129)
二 议会挫败政府议案的案例分折	(132)
三 小结:议会反对党柔弱的制约作用	(145)

第三部分 福利利益群体组织的制约作用及破解

第七章 20 世纪 80 年代之前福利利益群体组织的发展	(151)
一 福利利益群体及其组织的发展	(151)
二 福利利益群体组织的政治格局	(161)
三 小结:普遍而分散、多样的利益群体组织	(169)
第八章 制度转向的前提:福利利益群体组织格局的转变	(171)
一 撒切尔政府工会改革的政治和经济社会条件	(171)
二 撒切尔政府的工会改革和社会保障制度改革	(175)
三 福利利益群体新格局的萌芽	(182)
四 小结:利益群体组织的政策作用	(190)

第四部分 新工党时期福利利益群体组织的发展

第九章 新工党的公民社会观念和政策	(197)
一 新工党的公民社会观念	(197)
二 新工党政府发展第三部门的政策措施	(203)

三 小结:政府主导下的福利利益群体组织转型	(211)
第十章 新工党政府的社会保障“公共产品”提供方式改革	(214)
一 社会保障行政部门改革	(214)
二 第三部门参与政策执行过程	(222)
三 小结:成为政府“触手”的第三部门组织	(227)
第十一章 新工党政府的立法程序改革	(229)
一 扩大和规范社会利益群体组织立法参与的措施	(230)
二 改革前社会保障立法案例分析	(232)
三 改革后社会保障立法案例分析	(236)
四 小结:方向既定后的公众政治参与	(244)

第五部分 政党轮替的政策价值

第十二章 福利利益群体和政党的政策能力	(249)
一 福利利益群体的政策牵制能力	(249)
二 政党轮替制度和政党政策能力	(255)
参考文献	(264)

第一章 当代西方政党政治的困境

对于西方国家的政党轮替制度，西方有许多理论观点和政治宣誓在我国有着广泛的影响，人们寄予它多重美好的期待，认为这一制度可以让政治家为选票竞争，促进政策创新，选民可以通过选票决定执政政策，是实现民主的关键制度。然而在现代西方国家，“左右共识”、政党政策“趋同”和“中间化”等成为普遍现象，挑战了政党轮替制度对于选民政策选择进而对于西方民主的意义。这个既有理论意义又有现实价值的现象，值得研究和关注。

政党制度是西方民主制度的重要组成部分和支柱，是“将国家机构与公民社会机构联系起来的机制”^①。西方政治理论认为通过竞选实现政党轮替的西方政党制度，是民主的主要机制，它给予公民用选票表达自我利益要求的民主手段，促使不同执政党的政策主张需要根据社会群体在不同时期的利益要求作出适应性调整。

意大利政治学家乔万尼·萨托利（Giovanni Sartori）对比不同国家政党制度及其政治效果，于20世纪70年代中期提出的政党体制观点^②被人们广泛接受，成为西方政党理论的重要组成部分，即：政党轮流执政，有利于政党提出明确的政策目标定位，为选民提供进行政策倾向选择的可能^③，政党竞选的结果才能“对公共政策的选择是明确而有意义

① [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社2002年版，第562页。

② [意] G. 萨托利：《政党与政党体制》，王明进译，商务出版社2006年版。

③ [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社2002年版，第568页。

的”^①，两党制下的政党轮替相比多党制更能实现这样的效果，因而是一种较负责任的体制。

西方政党政治理论在世界广泛传播，特别是在发展中国家成为教科书中的经典命题，甚至依此设定现实政治发展的目标。反过来，观察西方国家的现实政治，却是另一番面貌，并不符合政党政治理论描绘的理想状态。第二次世界大战后，西方国家中具有不同意识形态倾向的政党，在政策竞争中不是针锋相对、激烈争斗，而是在解决经济社会问题方面建立了“共识”，不同政党执政时期的国家政策则呈现“继承”现象。

政党之间政策趋同现象意味着，选民通过选票评判和制约政党的这个主要民主手段，失去了实质意义。这不只是一种理论逻辑的演绎，也得到了现实政治的印证，西方政党政治已经遇到了新问题：20世纪80年代后期以来，西方发达国家普遍出现了选民对政党竞争和选举态度冷淡的趋势。^②如果对政治现象进行经济学解读，“选民减少”这一政治指标表明西方政党制度的政治市场日益萧条，西方政党政治有因“经营失败”而遭淘汰的可能。

政党政策趋同，是当代西方政党政治的标志性现象。这一现象提示我们，政党轮替制度在国家政策选择和发展过程中的实际作用可能并非如人们所期待，也并非如西方理论所标榜。研究评价国家政策发展过程中的政党轮替作用，是认识当代西方国家政党政治的重要部分。

英国首创议会制，是政党的发源地，第二次世界大战后形成了成熟稳定的两党制，是西方政党制度和西方民主政治的典型和范例。第二次世界大战后至今的60多年，当代西方政党政治史上具有标志性、里程碑意义的事件，很多发生在英国，英国政党政治比其他许多西方国家更有典型分析的价值。英国当代的两党制是以资产者和劳工群体两个不同的社会群体为基础的，比美国两党均以资产者为基础更有典型意义。因此，英国的政党政治，是政党研究的沃土。剖析英国这个典型的西方民

^① [美] 劳伦斯·迈耶等：《比较政治学：变化世界中的国家和理论》（第2版），罗飞等译，华夏出版社2001年版，第38页。

^② [美] 马丁·P. 沃滕伯格著，郭静编译，董礼胜审校：《西方发达国家政党动员能力的衰退》，载《政治学研究》增刊2003年6月，第62页。

主制国家，对于研究西方国家政治具有“解剖麻雀”的价值。

一 “左右共识”、政策“趋同”和“中间化”： 政党政治的非经典现象

第二次世界大战之后，西方政党政治的标志性事件，如“左右共识”、政党“中间化”和执政党政策“继承”等，多在英国政党政治中所有表现。这使得当代英国政党政治成为一个研究成果丰富的领域，国内外研究发现当代英国政党政治确实存在着“非经典现象”：

1945年成功击败“二战功臣”温斯顿·丘吉尔第一次独立执掌政权的英国工党，上任伊始便大力实施现代社会保障政策，率先建成了世界上第一个“福利国家”。一般认为“福利国家”只有工党这样的左翼政党才会推行，但是研究表明这并非是“翻天之举”。工党推行的现代社会保障政策的蓝本，是自由主义经济学家威廉·亨利·贝弗里奇爵士（Sir William Henry Beveridge）主持撰写并于1942年12月提交给英国战时联合政府的《社会保险及相关服务》报告（Social Insurance and Allied Services）。战争为不同政治倾向的政治家提供了合作的机会，为他们形成基本“共识”提供了基础和历史条件，贝弗里奇报告获得了左右翼政党的共同支持。1945年保守党的竞选失败，原因不在于它反对实施现代社会保障政策，而在于它的态度不如工党积极。

在1950年政党轮替后，保守党政府的作为反证了右翼政党也是支持和推行“福利国家”政策的。保守党政府不仅没有推翻前任工党政府的成果，也没有采用搁置态度，而是继承并继续推进了工党政府的社会保障政策，继续依据凯恩斯经济理论，在大工业国有化和混合经济的基础上，建设国民健康服务系统，实施由政府部门直接管理的一系列社会保障计划和项目。保守党政府的财政政策与前任工党政府更是如出一辙，媒体记者以第二次世界大战后两党执政时期首任财政大臣姓氏合体的“巴茨克尔主义”，来表达这一具有标志性意义的政党政治现象，该词成为英国主要政党建立了“战后共识”的生动象征。这一时期，右翼的保守党政策主张因向“左翼”靠拢而“中间化”。

西方学者一般认为 1979 年撒切尔夫人作为保守党领袖上台执政后, 实施私有化国有企业等政策, 标志着战后共识的瓦解。^① 从此, 英国政党政治似乎恢复了“左、右翼”政党针锋相对、竞争激烈的“正常”状态。但众多研究表明, 在撒切尔夫人上台之前, 因英国经济遭遇高额财政赤字和严重通货膨胀, 执政的工党事实上于 1976 年已经终止了凯恩斯主义经济政策。撒切尔夫人的政策也并非表面上那样激进和彻底。

撒切尔夫人的改革措施, 究竟如何以及在多大程度上改变了英国的社会保障制度, 是政党政治和社会保障政策研究必须解答的问题。保罗·皮尔逊 (Paul Pierson) 在《拆散福利国家——里根、撒切尔和紧缩政治学》中, 对撒切尔夫人的福利改革作了经典论述。他认为: 虽然撒切尔夫人的改革具有极为有利的政治环境——执政党集中掌握政治权力, 而且反抗力量 (主要指工党——作者注) 分散软弱, 但是撒切尔夫人在直接改革福利国家方面的成就确实有限, 她的成功之处在于实现了间接改革策略, 即在制度性紧缩方面获得了较大的成功。^② 比较英美两国保守派政府的作为, 他认为两国的实质性改革只发生在不会引发重大的公共反抗、利益群体的支持性力量薄弱的领域, 或者找到了杜绝这些利益群体及支持者建立反对联盟的办法的领域。这说明, 撒切尔夫人领导的保守党在政策主张上虽然再次向“右”偏移, 但改革是在原有制度框架内和基础上引入新自由主义的元素实现的。

1997 年以后, 新工党是否致力和实际扭转了保守党政府 18 年连续执政后的英国社会保障制度, 是验证当代英国政党政治演变机制的另一个关键性现象。国内外大量研究聚焦于新工党的社会保障政策, 基本结论是: 新工党的社会保障政策, 在制度框架和具体社会保障计划等政策方面, 都可谓是在继承保守党政策基础上的“进化”, 新工党政府的政

^① Dennis Kavanagh, *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* Oxford University Press, 1987.

^② 保罗·皮尔逊:《拆散福利国家——里根、撒切尔和紧缩政治学》, 舒绍福译, 吉林出版集团有限责任公司 2007 年版, 引言第 9—10 页。

策可视为保守党政府政策的进化而非革命^①，英国学者丹尼斯·卡瓦纳夫（Dennis Kavanagh）在1987年分析“共识政治”瓦解时就洞察了新共识的前景。^②

新工党政府采纳了新自由主义政策，从传统主张向右偏移而“中间化”。从社会保障政策领域来看，有如下体现：

在社会保障制度的基本框架方面，“两个政党都认同约束成本、扩大私营供应者和工作福利等原则和政策”。^③在社会保障公共开支和社会保障政策方面，新工党也未中断保守党政府的政策；自20世纪80年代以来，公私部门一起参与执行英国社会保障服务事务的趋势，在新工党执政时期仍在继续并有所发展。^④英国社会保障政策发展，在保守党和新工党时期，保持了明显的一致性。“工作第一”的核心原则、政府再分配的目标定位于减少特定群体的贫困、在提高涉及保障“生活必需条件”的津贴水平的同时扩大了家计调查方法的范围、下调缴费型津贴水平等，以上社会保障制度的主要部分是两个执政党的共同策略，没有得到改革。^⑤

在公共部门管理方面，新工党也继承了保守党新自由主义遗产，新工党推行的改革政策和措施是对保守党政策的“发展”，而非“革命”。

① Colin Talbot, UK Public Services and Management (1979 - 2000): Evolution or Revolution?, *International Journal of Public Sector Management*, Volume 14, No. 4, 2001, pp: 281 - 303. Mike Brewer, Tom Clark and Matthew Wakefield, Social Security under New Labour: What did the Third Way mean for welfare reform?, *Fiscal Studies*, Institute for Fiscal Studies, Volume 23, No. 4, 2002, pp. 505 - 537. John Hills, *Thatcherism, New Labour and the Welfare State*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, 1998. Anne West and Hazel Pennell, How New is New Labour? The Quasi-market and English Schools 1997 to 2001, *British Journal of Educational Studies*, Volume 50, No. 2, 2002, pp. 206 - 224. R. Klein, *The New Politics of the NHS: From Creation to Reinvention*, Oxford Radcliffe Publishing, 2006, p. 222.

② Dennis Kavanagh, *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* Oxford University Press, 1987.

③ P. Taylor-Gooby (eds.), *Welfare States under Pressure*, Sage Publications Ltd., 2001, p. 192.

④ John Hills, *Thatcherism, New Labour and the Welfare State*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, 1998.

⑤ Mike Brewer, Tom Clark and Matthew Wakefield, Social Security under New Labour: What did the Third Way mean for welfare reform?, *Fiscal Studies*, Institute for Fiscal Studies, Volume 23, No. 4, 2002, pp. 505 - 537.

在1979—1997年保守党执政时期,工党和保守党在公共部门改革和公共管理问题上言辞冲突不断升级,但撒切尔夫人执政时期的改革措施并不像言辞上那样激进,两党在相关政策制定过程中的实质性冲突并不严重。新工党轮替执政后,延续和发展了保守党政府的政策。在历经20年改革后,公共部门提供的公共服务在国家生活中所占比例仍然很大,公共部门消耗的国家资源、雇佣人数、提供服务的范围均未发生质的变化。^①

在教育领域,新工党的政策是推行“准市场化”(Quasi-market)改革。尽管新工党强调社会包容(social inclusion)、反对竞争,试图软化准市场化的“刀锋”,但它像保守党一样热情信奉准市场化,也无法解决准市场化的主要弊端。^②新工党的主要教育政策,如国家课程的延续性和变化、推行市场化和“专业学校”后的学校等级制度、国有和私立学校、学校测试标准、班级种族化造成的不平等、减少教育的公共开支等政策的效果,实际上强化了始于20世纪80年代的新自由主义。这些教育政策是新自由主义在新工党和国家政策中的重要组成部分。^③

新工党对国民健康服务系统的改革,实质是“软化”而非抛弃新公共管理原则和始于1989年的“内部市场化”改革。上任初期,新工党政府用委托制和全科医生组成初级护理集团(Primary Care Group)替代了购买方式,继续扩大私营资助倡议项目;后来,新工党实行“基础医院”政策,用大量由患者和公众参与的机构将“患者选择”(仿效实物商品市场中的消费者选择)制度化,同时进一步提高了对门诊的“命令和控制”治理方式,如审计、规制和绩效管理。^④在改革中获益最大的是健康服务领域的管理层,在国家优质临床医疗研究所(National In-

① Colin Talbot, UK Public Services and Management (1979 - 2000): Evolution or Revolution?, *International Journal of Public Sector Management*, Volume 14, No. 4, 2001, pp. 281 - 303.

② Anne West and Hazel Pennell, How New is New Labour? The Quasi-market and English Schools 1997 to 2001, *British Journal of Educational Studies*, Volume 50, No. 2, 2002, pp. 206 - 224.

③ Dave Hill, The Third Way in Britain: New Labour's neo-liberal education policy, Paper presented at *Congress Marx International III*, 2001.

④ R. Klein, *The New Politics of the NHS: From Creation to Reinvention*, Oxford Radcliffe Publishing, 2006, p. 222.

stitute for Health and Clinical Excellence) 指导下的国家服务框架 (National Service Frameworks) 达标过程中, 健康服务的执行官们掌握了前所未有的权力。^①

在意识形态和思想理论方面, 新工党用“第三条道路”标明了区别于“老工党”的政策定位, 使自己可以适应梅杰政府时期“修正的撒切尔主义”社会政策; 尽管布莱尔政府与梅杰政府关于社会政策的论述不同, 政策内容却有显著的相似性。^②

除了具体政策演变过程的分析, 国外学者还曾进行了跨历史阶段的研究。对 1956—2006 年英国历任政府历年政策的左右定位研究表明, 尽管保守党政府的政策比工党更为右倾, 但是第二次世界大战后英国政府政策总体呈现逐渐向右倾斜的趋势。1980 年之前, 所有政府的政策定位均在中位的左侧, 1980 年之后至今均在右侧。^③ 此项研究与欧盟政治指南针 (EU Political Compass) 研究项目的结论一致。^④

已有的研究表明, 第二次世界大战后, 英国政党政治基本是一个“非经典”的西方政党政治过程。英国两个执政党的政策相互牵制, 又相互继承, 长时期均保持着方向一致性。这种现象, 从政党作偏离自我传统政策主张的调整来说, 可称作政策“中性化”或政策趋同; 从政策的延续过程来说, 应当称为政策继承。

二 四种理论解释

不同执政党之间保持政策继承关系, 曾被不同流派的西方学者所关注, 相继提出了四种主要的理论解释: 中位选民理论、新制度主义的制度约束 (路径依赖) 理论、利益集团 (和公民社会) 理论、新中间阶层理论。这些理论, 在我国学界有较为广泛的影响。

^① S. Harrison and W. Ahmad, *Medical Autonomy and the UK State 1975 to 2025*, *Sociology*, Volume 34, No. 129, 2000, pp. 135 - 136.

^② Brian Lund, Major, Blair and the Third in Social Policy, *Social Policy & Administration*, Volume 42, No. 1, 2008, pp. 43 - 58.

^③ Armèn Hakhverdian, *Capturing Government Policy on the Left-Right Scale: Evidence from the United Kingdom, 1956 - 2006*, *Political Studies*, 2008.

^④ EU Political Compass 2008, <http://www.politicalcompass.org/>.

第二次世界大战后至今,国内外学者关于当代西方国家政党政治的探讨,根据研究方法和观点可分为3个流派:行为主义注重从选民态度和行为的角度研究政党政治;公共选择主义将经济学概念和方法引入政党政治研究;新制度主义则强调制度在政治生活中的作用。行为主义由于研究手段的局限而没有对政党政治提出宏观性的理论,目前影响较大的研究方法和理论成果主要是:公共选择主义的中位选民理论和新制度主义关于社会保障制度约束政党行为的研究;另外,公共选择理论对于不断发展并发挥政治重要作用的利益集团、社会组织,及其对国家经济发展的影响,进行了研究。

此外,政治学者注意到当代西方国家阶级阶层结构发生的变化,关注新中间阶层的政治作用,认为中间阶层的扩大可以解释当代西方国家政治现象,例如政策演变、社会稳定现象等。有的政治学者通过国际比较研究,进而将中间阶层的发展状况作为解释政治发展进程的一般性理论。

这些理论观点不乏启示意义,但是否能够解释西方国家执政党之间的“政策继承”现象,需要现实政治的验证。英国主要政党的政策行为可以作为检验这些理论的现实标本。

(一) 中位选民理论对政党政策趋同的解释及其不足

中位选民理论是从选举机制的角度分析政党政策行为的特点,认为竞争性政党政治将导向中间路线,其作用机制是:为赢得最多选民的支持,政党在获得本党基本选民支持的基础上,需要采取将竞选政策向“中位选民”靠拢的竞争策略。

安东尼·唐斯(Anthony Downs)在其1957年的《民主的经济理论》(An Economic Theory of Democracy)中首次明确提出“中位选民”理论(median voter theory)。唐斯从政党和选民的关系角度说明政党纲领和政策是如何确定的。该理论的前提条件是:多数决的选举,而且所有的选民都将投票支持其政见与自己的政策偏好最接近的候选人,即单峰偏好(single-peaked preference),所有选民的政策偏好都可以在坐标平面上找到对应的一点,这样的政策偏好图大部分会是一个常态分配的钟形曲线。在这种假设前提下,如果只有两个候选人竞争,他们赢得选

战的方法,就是将自己的票数极大化,为此,他们所提出的政见必须更往中间靠拢。如果候选人都采取将政见向中间靠拢的策略,双方所提出的政见都集中在选民政策偏好图的中点之上,政见就不会有多大差异,双方可以获得一样多的票数,各获得半数选民的票数;如果一方候选人所提的政见偏离中点,而另外一方并未偏离中点时,将导致偏离一方获得的票数少于对方而落选。

中位选民理论利用数理模型分析政党政策趋同现象,得出的结论是:政党的中间路线是竞争性政党政治的必然结果。中位选民理论将政党政策趋同现象“数学化”处理,将政党政策趋同现象的根源归结为竞争制度和选民态度,缓解了西方政党政治面临的质疑,得到西方政治学者的推崇和应用。根据这种理论假设,塔夫特(E. Tufte)的研究认为,在为争取中间选民而展开的政党激烈竞争刺激了公共支出的增长,公共干预作为动员选民的手段,大都在选举期间有所增强。^①海德默尔(A. Hindmoor)的《处于中心的新工党:建构政治空间》一书,也用中位选民理论解释了新工党的政策转变和创新。^②

我国有学者采用中位选民理论看待西方政党的政治共识或政策趋同现象。有研究者认为,从历史过程看,英国主要政党都采用“中间政策”,^③英国主要政党不仅在战后初期存在“共识”,而且在20世纪80、90年代形成了新的“共识政治”,并在此基础上产生了新福利共识,前者称为社会民主主义共识,后者称为新自由主义共识。^④对于英国主要政党的社会保障政策主张出现趋同现象,有学者认为是政党适应社会经济发展形势和选民意愿的角度所制定的,两次“福利共识是两个主要政党争取中间选民的结果”。^⑤

西方学者对唐斯模型提出了批评,批评之一是认为这个模型的假定,如一维议题、单峰且对称的偏好分布、所有选民都投票、两个政党

① E. Tufte, *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, 1978.

② A. Hindmoor, *New Labour at the Centre: Constructing Political Space*, Oxford University Press, 2004.

③ 钱乘旦、许洁明:《英国通史》,上海社会科学院出版社2002年版,第346页。

④ 王燕:《英国共识政治述评》,载《教学与研究》2003年第6期,第74—78页。孙洁:《英国的政党政治与福利制度》,商务出版社2008年版,第230页。

⑤ 孙洁:《英国的政党政治与福利制度》,商务出版社2008年版,第260页。

或候选人等，都是不现实的。现实中竞选政策议题和选民态度，是极其复杂的。例如，竞选议题是多维的，一些选民对某些议题可能持激进态度，而对另一些议题则可能持保守态度，那么就无法确定中位选民。如果选民的偏好分布是非对称性的或呈多峰值，中位选民同样可能不复存在。如果投票人的偏好分布是非对称性的但是呈单峰形状的，政党立场的中数（表示中位选民的立场）与众数（表示多数选民的立场）不同，在这种情况下，距众数位置近的政党将获得多数票，政党的最优位置将被拉向众数而非中数。另一种批评认为在现实政治中，并非所有政党都一味迎合选民的偏好而没有自己的主张，优秀政治家的过人之处就在于他能够引导选民的偏好而不是被动地询问选民的意志，选民态度事实上可能更多受到政治家的左右。

以英国执政党的实际政策行为为例，中位选民理论在解释力上存在明显不足：

一是中位的特性意味着公共政策将是稳定的，^①而英国的公共政策自20世纪80年代后期发生了方向性的转变。保守党自1979年及其后4次赢得选举的主要主张是“削减以及重现分配社会计划所提供福利的政策”，按照中位选民理论，这些政策是不能赢得中位选民的。^②

二是仅研究选举机制，不足以充分解释政策趋同现象。

政党在竞选中一个常用策略是回避利益冲突性的政策，例如在1979年竞选时，保守党只提出了为了控制通货膨胀将建立货币规则，减少政府借款规模，重点是通过减少公共支出和收入税来控制货币供应量，并未明确提到私有化主张；新工党更不可能明确赞同私有化的主张，而现实是，两党在执政时采用了基本一致的做法。保守党政府长期不提高某些社会保障津贴水平、放弃充分就业等实际政策是不可能在竞选中表明的。类似这样的政策根本就没有经过选民的表决和认可，更无法认定是否符合中位选民的态度。

① Roger D. Congleton, The Median Voter Model, *Encyclopedia of Public Choice*, 2002.

② [美]赫伯特·基奇尔特：《政党竞争和福利制度削减：政治家何时选择不受欢迎的政策？》，载[英]保罗·皮尔逊编《福利制度的新政治学》，汪淳波、苗正民译，李秉勤校，商务印书馆2005年版，第379—380页。

政党在竞选中另一个常用策略是竞选纲领的模糊承诺, 这为执政党提供了在政策制定过程中合法逃离选举制约的充足空间。即使是在竞选中高调许诺以拉拢选民的政策, 执政党上台后是否兑现, 仍然是未知数。执政党的政策并非由选举“一锤定音”。竞选时的政策主张和最终获得法定效力的政策之间是有差异的, 甚至有较大差异。真正的政策是当选后由政党的核心决策群体和行政官僚制定的, 同时受到反对党、在野党甚至党内不同派别的牵制, 这部分政治力量不需要也不会因竞选失败而放弃自己的主张, 自动认同和接受执政党的政策。例如, 工党 1974 年执政后放弃了在竞选和在野时一直主张的以“收入关联国家年金”计划合并职业年金的政策; 保守党在制定《1986 年社会保障法》过程中最终放弃了竞选中多次提出的取消“收入关联国家年金”的主张; 1997 年新工党在竞选纲领中提出要彻底改变保守党时期的国民健康服务系统政策, 执政后却保留了保守党建立的基本框架, 只是进行了某些改进, 连任后甚至进一步推进了保守党设想而并未全面实施的“私人资助倡议”政策。

事实上, 西方政党在竞选纲领中提出政策主张, 基本有两种方式: 一是关于重大问题的政策主张, 如涉及制度和政策框架变化的政策, 这部分主张一般通过对抽象而原则性的概念辩论的形式体现; 另一个是能够给予选民小实惠的具体政策, 则明确甚至高调提出。这样, 大部分涉及制度和政策框架变化的政策主张, 实质逃离了选民的制约, 在当选后才进入实质的拟定和决策阶段。这些逃离选民制约的政策, 在不同政党执政后, 仍然保持了一致性、继承性。这一现象在中位选民理论的解释域之外。

中位选民理论从选举机制角度解释政党政策趋同现象, 对于政党制定竞选策略有启发意义; 对于政策制定的程序来说, 选举仅仅是一个开始, 其后是漫长而错综复杂的政治过程, 在这个过程中, 执政党并不是唯一的政治行为者。决定政策最终面貌的诸多因素, 隐藏着更为丰富的政治经验, 更值得深入研究。

(二) 新制度主义认为社会保障制度制约西方政党政治

新制度主义注重相对稳定而又惯例化的制度安排如何影响政治行