

· 社会保障国际比较 ·

从福利国家到竞争国家？ 英国社会保障与经济关系的演变

（英）约翰·哈德森

〔摘要〕 尽管贝弗里奇模式无疑存在着漏洞和弱点，但1945年至1951年间实施的社会改革使得英国成为彼时福利资本主义的国际典范。然而从比较视角看，英国似乎从20世纪50年代初短暂的福利国家领头羊角色转换到随后几十年中落后的地位。这是为何又是如何发生的呢？本文详尽回答了这一问题，分析了英国社会保障与经济关系的演变；并提出，在未来，国家须在社会保障现金福利制度无法解决的一些根本性问题上发挥更加积极的作用，包括低工资问题、待遇享受条件的重新审视、住房高成本问题、儿童照护问题、刺激就业增长并创造就业机会、提升社会保障投入与获得待遇的透明度以使社会保障制度更具可持续性。

〔关键词〕 英国；福利国家；社会保障；竞争国家；经济

一、历史经验

（一）从福利领头羊到福利落后者

艾斯平—安德森^①在其对资本主义国家福利制度具划时代意义的比较研究中，将英国描述为他所划分的自由主义福利体制的国家。在该体制下，劳动力的去商品化程度微弱（即社会权利相对适度），试图通过社会干预再分配的意图最小化（因为经过家计调查的干预措施以最贫困群体为目标），而且经济宽裕的人群有选择由私营部门提供服务和保险的强烈动机（因为福利国家的首要目标是充当安全网）。

〔作者简介〕 约翰·哈德森（John Hudson），英国约克大学（University of York, United Kingdom）教授。主要研究方向：福利国家。

〔译者简介〕 华颖，中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员。

〔基金项目〕 “中国社会保障学会—国际劳工组织—德国艾伯特基金会”国际合作研究项目“全球社会保障与经济发展”。

① 参见 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990; Gøsta Esping-Andersen, *The Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

除英国的全民医疗保健体系之外，这是对当今英国社会保障^①体系主体的合理特征描述。尽管总体而言，英国的福利供给比美国的更为宽泛，但仍然明显低于主要的西欧和北欧邻国。事实上，如图1所示，过去几十年来，英国公共和强制性私人公共支出的总体水平（根据经合组织的社会支出数据库提取的数据）保持在经合组织国家的平均水平，即通常情况下占GDP之比约比美国高4、5个百分点，但比丹麦，法国和德国低6、7个百分点。

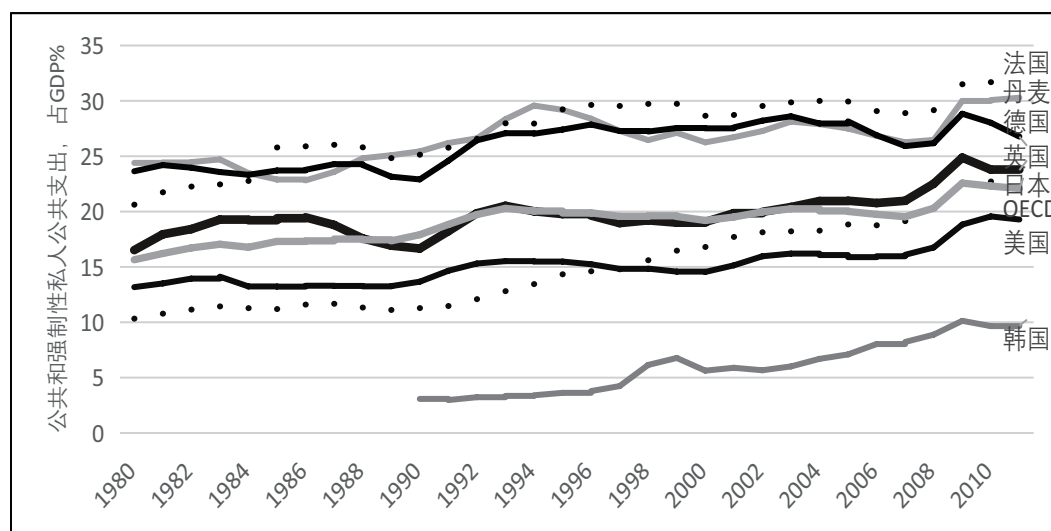


图1 1980—2011年社会支出

资料来源：OECD SOCX Database.

尽管英国的社会干预规模相对适中，但是其二战后福利国家的全面发展往往被视为英国的历史关键时刻；事实上，2011年“英国社会态度调查”报告指出，51%的受访者认为“创建福利国家是英国最值得骄傲的成就之一”，而对这一说法持异议者仅占15%^②。这或许反映了这样的事实：在第二次世界大战暗无天日之中，英国政府提出在战争结束后社会权利将得到根本性的延伸，因此社会政策在为国家提供未来积极愿景方面发挥了至关重要的作用。事实上，正是在战争期间，英国才开始使用“福利国家”这一说法。1941年，约克大主教威廉·坦普尔（William Temple）用“福利国家”来对比希特勒在德国所追求的“战争国家”^③。

首次提出“福利国家”的时机并非偶然：1942年出版的著名的《贝弗里奇报告：社会保险和相关服务》勾勒了一个激进和受欢迎的计划，以解决贝弗里奇认为的五大主要社会弊病：“贫困”（收入不足）、“懒惰”（失业）、“肮脏”（住房条件差）、“无知”（教育不足或质量低）和“疾病”。贝弗里奇报告为解决这些社会弊病提供了一个全面的愿景，

① 在英国，“社会保障”一词通常只用来指收入维持计划，主要是现金转移支付；医疗保健在本文中也有所提及，但本文中“社会保障”一词是指收入维持计划，特别是在用于分析支出数据时。

② Elizabeth Clery, Lucy Lee, Sarah Kunz, *Public Attitudes to Poverty and Welfare, 1983-2011: Analysis Using British Social Attitudes data*, London, National Centre for Social Research, 2013.

③ Neil Lunt, "From Welfare State to Social Development: Winning the War of Words in New Zealand," *Social Policy and Society*, 2008, 7(4); Nicholas Timmins, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, London, Fontana Press, 1995, p. 6.

并且在社会保障方面,描绘了一个“抵制收入能力中断和被破坏的社会保险计划”^①,该计划基于统一缴费的缴费原则,在相关事件发生时,缴费者获得定额的待遇给付作为回报。贝弗里奇主张这一点,部分原因是他通过对当时制度的反思得出这样的结论:“英国人所渴望的是以缴费获取待遇,而非从国家获得免费津贴”,还因为“民众对任何形式家计调查的普遍反对”^②。

正是在1945至1951年战后工党政府受贝弗里奇启发实施大量社会改革后,很多人认为英国成为了“福利国家”。关键改革包括1945年的《家庭津贴法》、1946年的《国家保险法》、1948年的《国家救助法》和1946年的《国民健康服务法》。这些改革大大增加了国家对社会事务干预的规模——收入保障、医疗保健、教育、住房和就业服务都在扩展——同时强调公民的社会权利^③。与这些社会改革密切相关的是对凯恩斯主义经济管理策略的支持,以之作为促进充分就业的途径。尽管民意调查显示,贝弗里奇的建议中有一些更受支持(例如人们强烈支持创建国民健康服务(NHS)和改善养老金,而对寡妇津贴的支持却较弱),但整个改革抓住了公众的情绪点。1942年的民调显示88%的受访者赞成该计划的实施^④。

尽管受贝弗里奇启发的模式无疑存在漏洞和弱点,但1945年至1951年间实施的社会改革使英国成为彼时福利资本主义的国际典范。事实上,虽然艾斯平—安德森^⑤把英国归为自由主义的福利体制,但他认为“英国在1950年属于有着最高去商品化程度的国家行列:战后引入的贝弗里奇模式的普遍主义社会公民身份使得英国享誉全球”。然而,从比较视角看,英国似乎从20世纪50年代初暂时的福利国家领头羊角色转换到随后几十年中落后的地位。这是为何又是如何发生的呢?

(二) 战后福利共识的淡化

虽然人们普遍认为“战后福利共识”推动了英国福利国家在20世纪50年代、60年代和70年代大部分时期的稳定增长,但这种共识的深度存疑。毫无疑问,当时大体上积极的政治气氛促使福利国家总体规模稳步增长。如图2所示,在这几十年里,社会保障和国民健康支出扩张了(虽然健康领域的支出起步蹒跚)。这两个领域的支出占GDP之比分别为1950年的4.8%和3.3%,1960年的5.6%和3.1%,1970年的7.3%和3.5%,1980年的9.0%和4.4%。

① 参见 William Henry Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London, HMSO, 1942.

② 参见 William Henry Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London, HMSO, 1942.

③ 参见 Peter Dwyer, *Understanding Social Citizenship: Issues for Policy and Practice*, Bristol, The Policy Press, 2010; John Hudson, Stuart Lowe, *Understanding the Policy Process*, Bristol, The Policy Press, 2009.

④ John Hudson, et al., "Exploring Public Attitudes to Welfare over the Longue Durée: Re-examination of Survey Evidence from Beveridge, Beatlemania, Blair and Beyond," *Social Policy & Administration*, 2016, 50(6).

⑤ 参见 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

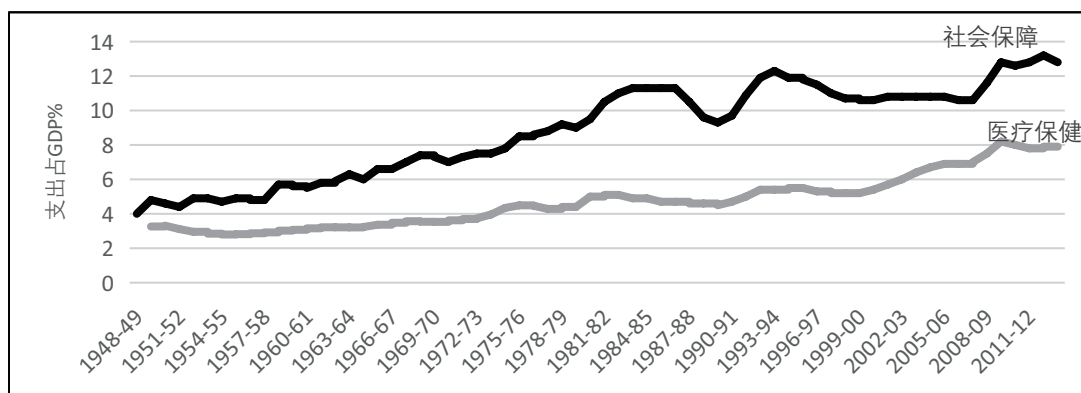


图2 1948—2013年公共支出的发展

资料来源：Institute for Fiscal Studies and Office of Health Economics.

然而，即使支出稳步增长，关于成本的争议仍然是政治辩论的焦点，筹资问题经常产生的妥协结果冲淡了贝弗里奇模式。最著名的例子是，1951年引入的对一些牙科和光学服务的收费，导致了曾担任卫生部长并被广泛认为是NHS建筑师的Nye Bevan辞职。当时看并不明显，但回顾起来显而易见的是，尽管贝弗里奇的愿景是建立以保险为基础的社会保障制度，即缴费型的保险而非家计调查型的待遇给付占主导地位，但历届政府都发觉使用成本更低的定向福利给付（targeted benefits）的诱惑难以抵抗。如图3所示，基于缴费的待遇给付占社会保障待遇给付支出之比在20世纪60年代中期达到72%的峰值，20世纪80年代迅速下降；与此同时，自1982年以来，基于家计调查的福利已经占到社会保障支出总额的1/4至1/3。

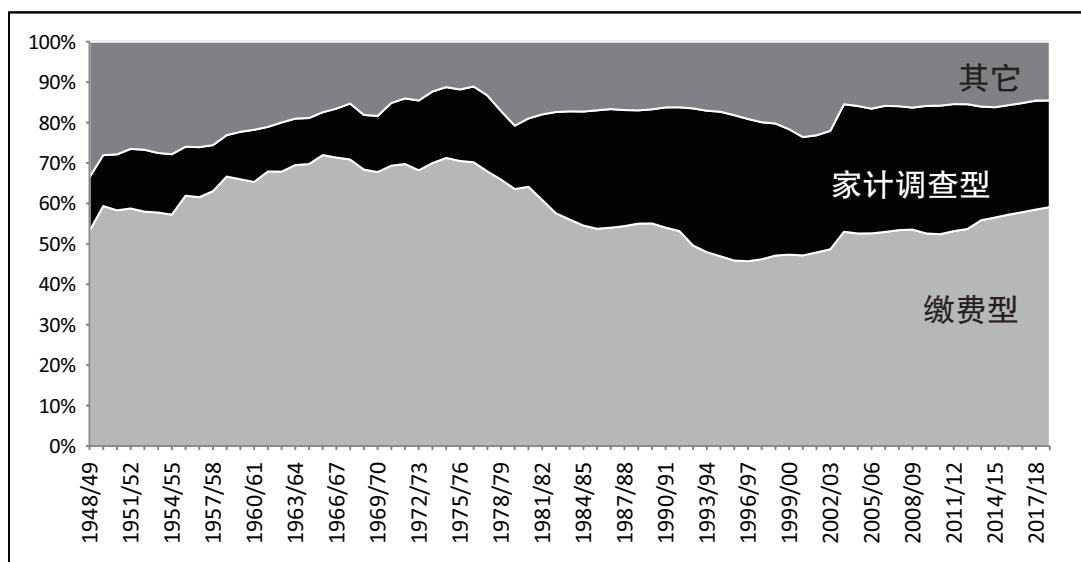


图3 按财务机制划分的社会保障待遇给付份额（1948年至今）

资料来源：HM Treasury.

二战后数十年间，贝弗里奇设想的保险原则未得以完全制度化的原因有很多。首先，尽快

实现社会改善的压力使得 1945 年至 1951 年的战后政府在国民保险基金 (National Insurance Fund) 尚未成熟之前就开始支付养老金, 这意味着该制度一直运行在现收现付而不是精算的基础之上。其他相关原因包括: 待遇给付设定在贝弗里奇所建议的充足水平以下, 导致通过额外的经家计调查的收入以补充最贫穷人群收入的压力增大。更为关键的是, 一旦确定了相对较低的福利水平, 再将其提高到适当水平的政治和财政成本是具有挑战性的, 尤其是因为花费更少的定向补充福利总是可作为替代性的备选项。到 20 世纪 50 年代中期, 政府接受了一项独立评估的结论, 即将养老金提高到贝弗里奇设想的水平将会给公共财政造成过重成本。这反过来又为更多地通过基于家计调查的收入补贴或基于特定意外事件的待遇给付, 来解决最贫困者的收入不安全问题奠定了基础^①。

这导致的结果之一就是英国的社会保险原则比其他欧洲国家弱。尽管雇员、雇主和个体经营者的国民保险缴费 (National Insurance Contributions, NICs) 除了一部分纳入国民医疗保健服务 (NHS) 之外, 均被纳入国民保险基金且只能被政府用于缴费型的福利支出, 然而国民保险缴费与政府用于缴费型的福利支出之间并无真正的精算关系。因此, 许多专家认同 Mirrlees 等^②的观点: 英国的“国民保险不是真正的社会保险计划, 只是一项收入税。且现行制度使得政治家们大玩国民保险缴费的把戏, 但又不承认这些缴费本质上是劳动收入征税的一部分。”这个制度运作缺乏透明度, 很可能使得政府更容易削弱破坏保险原则, 而非出现另外一种情况, 即国民保险基金本身的财务可行性从来就不是真正的政治辩论议题。

在个人层面保险原则也是微弱的; 虽然每个公民的缴费记录作为获得一些主要福利的条件从而是重要的, 但贝弗里奇模式中的统一给付额意味着个人缴费与福利给付之间的关联微弱。举例来说, 求职者津贴 (失业津贴的主体) 既有基于缴费的, 也有基于家计调查的变体, 但两者的基本给付率没有差别。从长远来看, 这很可能使英国的制度容易受到削减, 因为低福利水平意味着较之福利待遇收入是相关型的情况, 对经济状况较好的公民吸引力较弱。^③

然而, 非缴费给付的增长, 部分也是应对贝弗里奇模式某些缺陷而施策之结果。也许其中最值得注意的是, 缴费型模式对女性固有的歧视, 它是基于男性养家模式设计的, 即“围绕着有能力在工作中建立长期的、不间断的缴费记录的典型全职 (男性) 劳动者而建立”^④。对养老金权利的影响尤为深刻, 女性由于照护活动和 / 或在劳动力市场中处于更为边缘的地位, 其缴费记录中断的倾向高, 只有少数人有资格领取全额养老金^⑤。20 世纪 60 年代贫困的“再发现”以及竞选中出现的新“贫困游说团体”也为采取新的干预措施制造了压力, 挑战了福利国家已经消除贫困和需求的这一臆想^⑥。

① Social Security Committee, *Fifth Report: The Contributory Principle*, 7 June 2000 HC 56-I 1999-2000, 2000.

② 参见 James Mirrlees, et al., *Tax by Design*, Oxford University Press, 2011.

③ John Hudson, et al., "Between Ideas, Institutions and Interests: Analysing Third Way Welfare Reform Programmes in Germany and the United Kingdom," *Journal of Social Policy*, 2008, 37(2).

④ Jeremy Colwill, "Beveridge, Women and the Welfare State," *Critical Social Policy*, 1994, 14(41).

⑤ Pat Thane, "The 'Scandal' of Women's Pensions in Britain: How Did It Come About?" in Hugh Pemberton, et al. (eds.), *Britain's Pensions Crisis: History and Policy*, Oxford University Press, 2006, pp. 76-90.

⑥ 参见 Alan Walker, et al., *The Peter Townsend Reader*, Bristol, The Policy Press, 2010.

围绕这些问题的政治因素逐渐削弱了保险原则，最终由 20 世纪 70 年代发生的数次短期经济危机终结了福利国家共识。20 世纪 60 年代，相对滞后的经济增长开始成为关注焦点，1973 年石油危机、上涨的通货膨胀压力、攀升的失业率以及日趋紧张的劳资关系之综合效应，最终酿成了重大经济危机。在 20 世纪 70 年代中期，英国出现了严重的通货膨胀问题，1975 年零售物价指数（RPI）达到了 24% 的高峰，更关键的是，这同时伴随着失业率的迅速攀升（图 4）。此段“滞胀”时期削弱了对已构成战后福利共识核心的凯恩斯主义经济框架的信心，引发了精英经济政策界的深入争论^①。

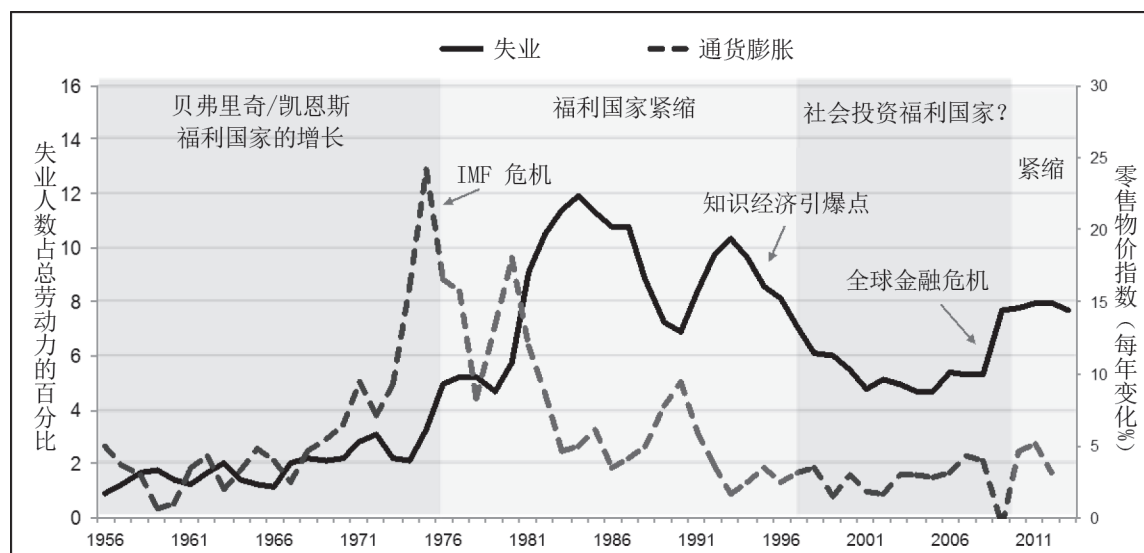


图 4 失业率和通货膨胀率（1956 年至今）

但是，1976 年推动一个新范式的势头加速了，当时国际收支问题导致英国向国际货币基金组织寻求紧急支持，给予的支持部分基于废除战后共识的某些要素。随着公共支出的减少、通货膨胀率的上升，政府、企业主和工会之间的关系趋紧，特别是在 1978—1979 年间发生的劳资冲突（所谓“情绪不满的冬天”）即是紧张关系的明显升级。在一些人看来，这是整个战后贝弗里奇—凯恩斯模式遭遇系统性危机的证据，其中包括保守党党首玛格丽特·撒切尔（Margaret Thatcher），她在 1979 年当选首相常被视作是战后福利共识明确的结点^②。

（三）撒切尔的政府职能缩减

撒切尔社会和经济改革议程的核心是承诺“缩减政府职能”。她发起了一场激进的、由自由市场驱动的“新自由主义”改革，旨在扭转之前一个世纪尤其是 1945 年至 1975 年间逐渐走向集体主义的方向。改革包括高调的私有化举措（含一些主要的国有产业和大部分社会住房存量），一些公共服务的市场化，以及推动降低税率和公共支出的整体水平^③。

看似可以这么说，此前几十年集体主义策略的某些方面造成了英国经济表现欠佳。例如，

① Michael J. Oliver, Hugh Pemberton, "Learning and Change in 20th-century British Economic Policy," *Governance*, 2014, 17 (3).

② 参见 John Hudson, Stuart Lowe, *Understanding the Policy Process*, Bristol, The Policy Press, 2009.

③ 参见 Dennis Kavanagh, *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* Oxford University Press, 1990.

从20世纪60年代后期开始,一种明显的社团主义经济管理策略已经被试用,政府希望利用收入和价格控制作为管理通货膨胀和工资需求的工具;然而,不断加剧的劳资冲突一再破坏这些过程,同时工资上涨可能导致了20世纪70年代的物价上涨。将失败的私营公司国有化也是历届政府的关键部署工具,政府保护就业和经济关键部门的愿望促使其收购一部分制造业。但是,批评人士认为,这些干预措施尽管保护了就业,但几乎没有解决汽车制造等行业相对较低的生产率问题,这些行业愈发难与(西)德国和日本的手对手竞争,这些竞争对手的公司看来在设计和生产过程中更好地利用了最新技术。

然而,无论导致英国20世纪70年代经济困境的原因是何,其相对适中的社会保障或健康支出似乎不太可能是关键致因。如图1所示,1980年英国的社会支出占GDP之比几乎低于(西)德国8个百分点。尽管如此,社会保障改革却成了由撒切尔改革驱动的计划的计划的主要部分,特别是针对失业工人的福利成为了改革的靶子。图5使用比较福利权益数据库(CWED)的数据,展现了个体失业者的津贴相对于先前平均收入替代率的下滑,从1979年撒切尔上任首相伊始时的50%下降到1983年的25%。这些削减却是在撒切尔夫夫人任下早期的经济问题不断升级、失业率迅速上升到战后史无前例水平的情况下发生的。如图4所示,失业率在20世纪50年代中期到70年代初为2%左右,1979年达到了约5%,到1982年超过了10%,1984年达到了12%左右的峰值。

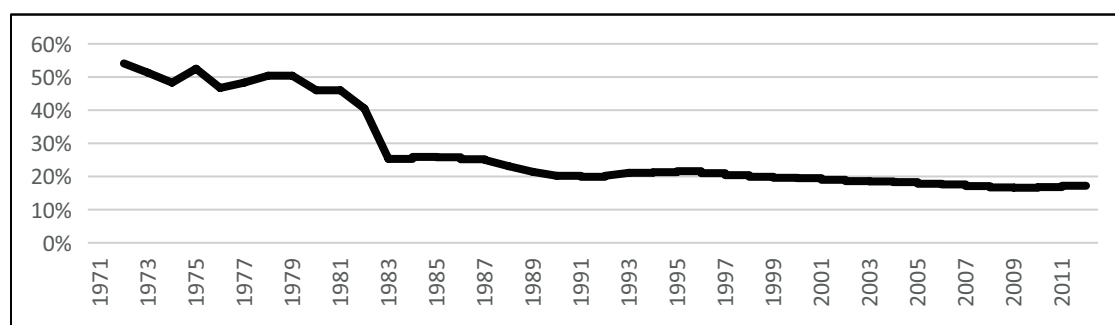


图5 1971—2011年个体失业者所获得津贴的替代率

资料来源: Comparative Welfare Entitlements Dataset (CWED).

与此同时,撒切尔在任期间引入了大幅减税(见表1),所得税的基本和较高税率以及公司税的标准税率大幅下降。总的来说,这些政策变化标志着社会和经济政策的重点明显转移,撒切尔在其任期头几年间经济问题加剧时拒绝改变这一进程同样也是标志^①。撒切尔以其“绝不妥协”而闻名,作为政治家,她坚定地一心贯彻自认为对增加英国的经济财富有必要的激进方案。如图4所示,她执政的11年间(1979至1990年),以及随后她的保守党同僚约翰·梅杰(John Major)担任首相的几年中(1990至1997年),英国的失业率居高不下。事实上,从撒切尔任首相的1979年起,这个数字从来没有回降到当时4.7%的水平。尽管通货膨胀率确实急剧下降,但在1990年前后飙升,随后几年再次下降。鉴于撒切尔最初捍卫货币主义的经济学而不是凯恩斯主义的策略,20世纪90年代早期显而易见的是,撒切尔和梅杰政府均将稳定价格优先于保护就业。事实上,1991年,

① 参见 Dennis Kavanagh, *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* Oxford University Press, 1990.

财政大臣（财政部长）诺曼·拉蒙特（Norman Lamont）承认了这一点，他向议会宣布“失业率上升和经济衰退是我们为拉低通货膨胀而不得不付出的代价。这个代价非常值得。”

表 1 税率的变化

	收入税		公司税（标准税率）
	基本税率	较高税率	
1975/76	35%	40%—75%,83%	52%
1980/81	30%	40%—60%	52%
1985/86	30%	40%—60%	40%
1990/91	25%	40%	34%

资料来源：Institute for Fiscal Studies.

这样一种说法在战后福利共识时代不可想象。这一状态正如 Evans 和 Cerny^① 所描述的，英国从“福利国家”转变为不再重视社会权利的“竞争国家”，提高全球市场经济竞争力成为政府的首要任务，这使得经济目标居于优先地位。该进程是否提升了英国的经济竞争力是有争议的。若做一全面评估，会非常明显看出不同部门和地区间有得有失。图 6 详细展示了英国经济整体增长水平，并辅以经合组织国家的估计增长值用于比较。在 1979—1997 年保守党政府执政期间，和 1971 年以来的大部分时期一样，英国的经济增长率非常紧密地贴合了经合组织的总体趋势，但有几点明显的差异。第一个是 20 世纪 80 年代初由于嵌入新的经济策略，英国经济衰退更为严重。随后，20 世纪 80 年代中期起的几年中，英国经济增长相对强劲，其经济表现领先于主要邻邦，以致有人赞颂英国的经济“奇迹”。然而这个时期是短暂的，90 年代初增速放缓至接近于零，1991 年出现经济萎缩，而英国大部分邻国（以及经合组织作为整体）继续保持稳定增长。

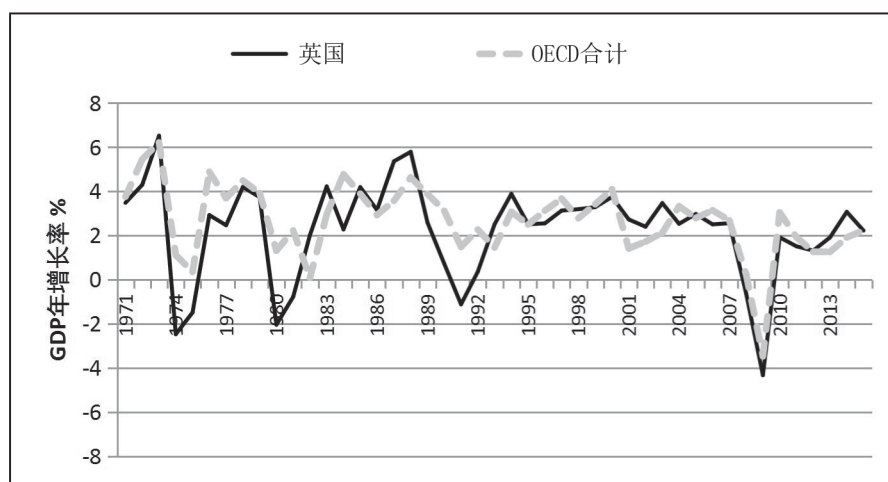


图 6 经济年增长率（1971 年起）

资料来源：OECD.

① Mark Evans, Philip G. Cerny, "Globalisation and Social Policy," in Nick Ellison, Chris Pierson (Eds.), *Developments in British Social Policy 2*, London, Palgrave, 2003.

这样的经济成绩在增长和通货膨胀的表现上喜忧参半，而在失业率方面表现无疑不佳。高企的失业率、踉跄的增长及下降的收入和公司税率对其他领域都有重大影响。如图2所示，虽然削减了待遇的慷慨程度，但社会保障总体支出水平继续上升，这尤其是因为失业率的居高不下。这些变化反过来又大大削弱了20世纪90年代后期税收和福利制度的再分配效应，导致1984年至1990年间不平等以国际标准来看异常高的速度增长（见图7），并且大体上延续至今^①。

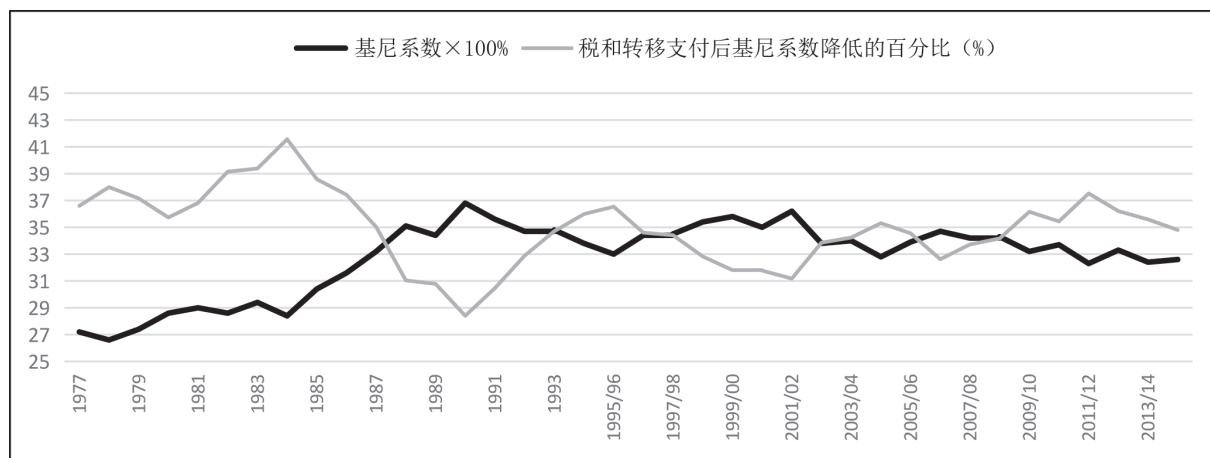


图7 收入不平等和收入再分配（1977年起）

资料来源：Office for National Statistics.

除了这些明显的变化之外，同期还有详细的体制结构改革，这主要是1986年《社会保障法》的结果。囿于篇幅在此无法进行详细讨论，Bennett和Millar^②认为，关键的目标（对工作代际的福利）是简化制度和改善工作激励。在制度简化方面，收入支持取代了补充福利；补充福利涉及各种特定具体情况的待遇给付，而收入支持的组合方式较少，包括申领者有特定需求时可能获得更少的附加和/或酌情支付的待遇。在工作激励方面，1986年的法案旨在通过家庭补贴（Family Credit）体系扩大和延伸工作相关的福利，确保有子女的低收入家庭的有偿工作。约翰·梅杰延续了这些改革，加强了积极寻找工作以领取失业津贴的要求，其标志是1996年以求职者津贴取代失业津贴，对这项福利的新命名本身即表明了政府的意图^③。

虽然在此我们的核心关注点是撒切尔改革的经济和分配效应，但必须强调的是，撒切尔的方案在瓦解战后福利共识方面是有争议的。尽管表面看，其政治上是成功的——撒切尔率领其政党在三次大选中取得了决定性的胜利，并且她是英国一百年以来任期最长的首相，但英国政体的制度性构成夸大了公众对撒切尔支持的深度。尽管她在1979年、1983年和1987年大选中获得了下议院的多数席位，但其政党从未在这些选举中占有超过44%的公众投票^④。此外，公

① 参见 Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* Harvard University Press, 2015.

② Fran Bennett, Jane Millar, "Social Security: Reforms and Challenges," in Jane Millar (Ed.), *Understanding Social Security (2nd Edition)*, Bristol, The Policy Press, 2009, pp. 11-30.

③ Sharon Wright, "Welfare to Work," in Jane Millar (Ed.), *Understanding Social Security (2nd Edition)*, Bristol, The Policy Press, 2009, pp. 193-212.

④ Lukas Audickas, Oliver Hawkins, Richard Cracknell, *UK Election Statistics: 1918-2017*, House of Commons Library Briefing Paper CBO7529, 2017.

众态度调查显示，处于撒切尔社会政策议程核心的对社会保障供给的削减鲜有公众支持。现实情况恰好相反，公众态度的历史分析表明，对这些改革的对抗性反应，促成了公众在 20 世纪 80 年代对扩张而非紧缩社会保障待遇的强烈支持^①。许多工会也积极反对撒切尔改革议程，撒切尔 1979 年当选后，由于劳资纠纷减少的工作日数急剧上升：仅 1979 年 9 月一个月内就达 1170 万天，是二战后的峰值。撒切尔上任的第一年是 12 个月累积工作日损失数自从 1931 年 12 月有记录以来的最高值，约为 3220 万。1984 至 1985 年间发生的煤矿工人分裂性争端，很大程度上造成 1984 年大约 2710 万天的工作日损失。为了表明这些数值的相对水平，来看 21 世纪的头十年，平均每年损失的工作日仅为 69.2 万。^②简言之，20 世纪 80 年代是英国社会、政治和经济动荡的十年。无论对经济的影响如何，撒切尔的改革在随后的几十年中给英国的社会和政治生活蒙上了阴影。正如帕金斯^③在撒切尔夫人的讣告中所言，撒切尔是“20 世纪下半叶英国政治最具统治力和最分裂的力量，她对经济、社会和英国全球地位的认识继续塑造着英国政治”。

（四）布莱尔与社会投资福利国家的兴起？

尽管工党最初反对撒切尔的政策转变，并在 1983 年大选竞选活动中提出宣言主张加强国家干预，但在尼尔·金诺克（Neil Kinnock）（1983—1992）的领导下，他们开始转向接受这种新范式的部分要素。1994 年托尼·布莱尔当选党首加速了这一进程，1997 年他成为英国首相时，推行“第三条道路”的计划，以寻求贝弗里奇和撒切尔策略的调和^④。

就协调社会和经济政策目标而言，这种新策略的关键并不是重返凯恩斯主义的需求管理方法，而是转向供给侧的策略，其重点在于提高人力资本，而非控制货币供应和通货膨胀。布莱尔“第三条道路”的设计师之一安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）阐述了这样的愿景：“宏观经济政策的目标是保持低通货膨胀率，限制政府借贷，采取积极的供给侧措施来促进增长和高就业”^⑤。同样，在社会政策方面，他主张“尽可能投资于人力资本……是福利改革的主旨，也是政府应对知识经济而必须采取的行动”^⑥。当被问及政府的三大优先事项时，布莱尔附和了吉登斯的表述，他的回答“教育、教育和教育”广为人知。在与时任德国总理施罗德的一份长篇联合声明中，他们阐述了共同的“第三条道路”愿景，认为“当务之急在于人力和社会资本投资”^⑦。

这一社会投资议程对社会保障政策有重大影响。积极劳动力市场政策的发展得到高度重视，包括一系列新政：提供创新的服务和求职者与个人顾问间一对一的讨论。针对不同群体推出了

① John Hudson, et al., "Exploring Public Attitudes to Welfare over the Longue Durée: Re-examination of Survey Evidence from Beveridge, Beatlemania, Blair and Beyond," *Social Policy & Administration*, 2016, 50(6).

② Office for National Statistics, *UK Labour Market Statistical Bulletin: August 2017*, London, ONS, 2017.

③ Anne Perkins, "Margaret Thatcher Obituary," *The Guardian*, 8 April 2013.

④ 参见 Rosalind Edwards, Judith Glover, *Risk & Citizenship: Key Issues in Welfare*, London, Routledge, 2001; Martin Powell, *Evaluating New Labour's Welfare Reform*, Bristol, Policy Press, 2002.

⑤ Anthony Giddens, *The Third Way and Its Critics*, Polity Press, Cambridge, 2000, p. 73.

⑥ Anthony Giddens, *The Third Way and Its Critics*, Polity Press, Cambridge, 2000, p.165.

⑦ 参见 Tony Blair, Gerhard Schroeder, *Europe: The Third Way/Die Neue Mitte*, London, Labour Party, 1999.

五项不同的新政策：青年新政；25岁以上人群新政；50岁以上人群新政加；单亲父母新政；残障人群新政。这些新政中的一些项目是强制性的，如若被视作不参加则面临处罚（例如，对于25岁以下青少年失业达六个月者）；对一些群体的自愿性条款在接下来历次改革中也将逐步转变为强制性的。

在这些制度安排下，个体求职者应该接受积极寻找工作的义务，社会保障待遇给付的条件性稳步增强，处罚也变得愈发普遍^①。重要的机构改革标志着重点的转变，包括新建名为“就业中心+”的公共就业服务机构^②。它是由隶属于不同政府部门的大型行政机构进行重大改组而形成的：即教育和就业部的就业服务机构、社会保障部的福利局。这只是广泛的工作重组的一部分，其他还包括社会保障部更名为工作和养老金部。这些变化标志着基调的改变，布莱尔经常引用的目标是“为能工作者提供工作；为不能者提供保障”^③。同时，这些变化也体现了通过将求职支持和待遇给付功能相结合来改善对求职者的支持，以提供更加“用户友好化”和个性化的一站式服务的意图。

以上与“让工作有收益”的尝试相结合。英国首次引入了全国最低工资，在职收入补足的使用显著增加（主要通过税收抵免的形式）以提高低收入人群的收入，特别是聚焦于有子女家庭的税收抵免。这主要是因为布莱尔政府做出了减少并最终消除儿童相对贫困的激进承诺。图8凸显了在托尼·布莱尔（1997—2007）和戈登·布朗（2007—2010）领导下的工党政府对支出的大幅度重塑，税收抵免支出占全部社会保障和税收抵免支出的份额由1996/7年度的6%上升至2009/10年度的15%。

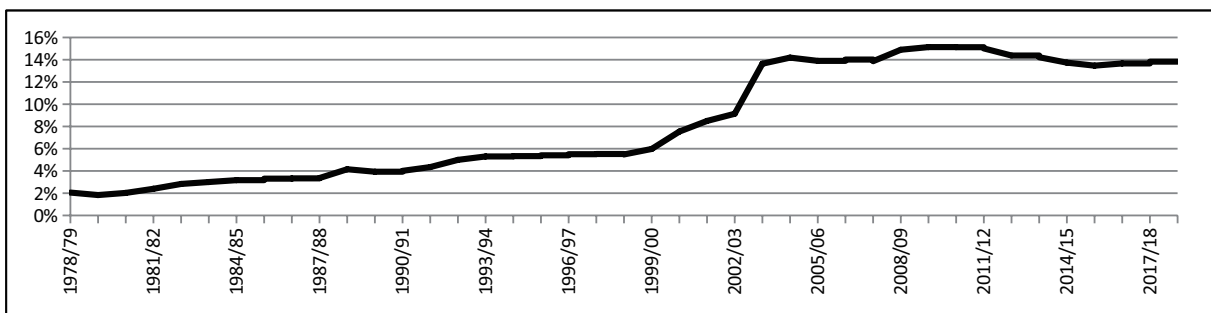


图8 税收抵免支出占全部社会保障和税收抵免支出的份额

资料来源：HM Treasury.

布莱尔/布朗议程有真正的投资维度；那些年间社会支出上升的速度与比经合组织更快（图1），特别是NHS支出明显增加（图2），而经合组织划分为家庭政策的支出（主要是对有子女家庭的现金转移支付）从1997年占GDP的2.1%上升到2010年的4.0%。布莱尔时期（1997—

① Peter Dwyer, "Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?" *Canadian Journal of Sociology*, 2004, 29(2).

② 参见 Rik van Berkel, Ben Valkenburg, *Making It Personal: Individualising Activation Services in the EU*, Bristol, The Policy Press, 2007.

③ Tony Blair, "Foreword" in Department for Social Security, *New Ambition for Our Country: A New Contract for Welfare*, Cm 3805, London, Stationary Office, 1998.

2007) 的经济表现强劲, 英国的增长超越了许多邻国, 以经合组织标准衡量依然强劲 (图 6)。失业率下降至自 20 世纪 70 年代以来未曾见的 5% 的低值, 大大低于欧元区的水平; 同时通胀率自 20 世纪 60 年代以来首次较长时期保持在 3% 左右 (图 4)。不平等没有实质性的减少, 但是不平等的增长至少止住了 (图 7), 以儿童为重点的干预的确也显著减少了儿童相对贫困 (定义为生活在低于中位等值收入 60% 的家庭)。据经合组织的报告, 儿童贫困率从 1995 年的 30% 下降到 2007 年的 23%, 2010 年在戈登·布朗任下进一步下降到 19.4%, 这是一个与国际趋势背道而驰的显著成就。

尽管英国取得了令人瞩目的成就, 但在推行的社会投资策略上仍然存在着薄弱环节。布莱尔时期长期的经济增长掩盖了许多 (尽管不是全部的) 不足。然而在布朗于 2007 年出任首相后不久, 全球金融危机爆发。由于经济的核心是庞大的银行业, 英国受到了极大冲击, 经济事实上因之而深度萎缩 (图 6)。布朗在曾经担任英国财政大臣的十年间, 凭借其谨慎的公共财政管理策略赢得了良好的声誉, 英国在经合组织中的公共债务水平最低。然而, 布朗的三年首相生涯中, 全球金融危机却使其大部分工作功亏一篑; 英国一些主要银行需要数十亿英镑的紧急援助, 税收收入由于经济迅速萎缩而下降, 公共财政出现严重赤字, 这些使得政府债务总额占 GDP 之比从 2007 年的 47% 跃升至 2011 年的 91% (图 9)。

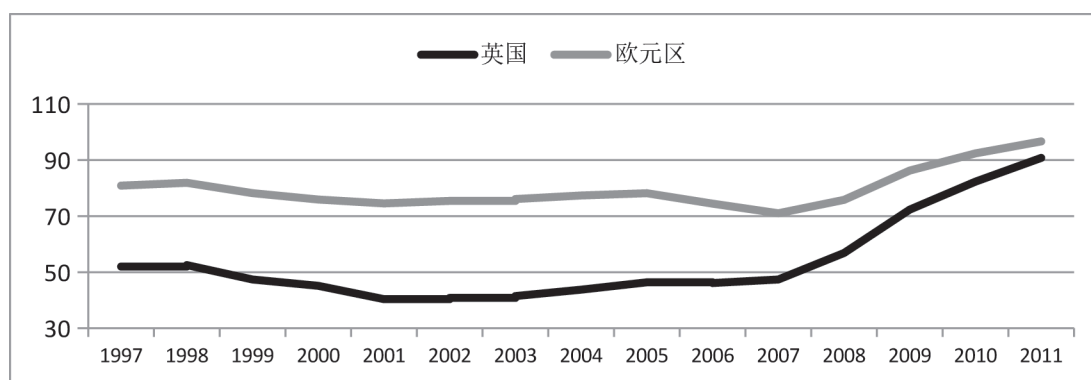


图 9 1997—2011 年政府债务总额占 GDP 之比 (%)

资料来源: OECD.

公众对于经济和公共财政状况日益加重的担忧是工党在 2010 年大选中失势的关键。戴维·卡梅伦 (David Cameron) 接替布朗担任首相, 在 2010 年至 2015 年执掌保守党—自民党联合政府。2015 年开始, 保守党单独组建多数党政府, 但卡梅伦在脱欧公投后辞职, 特蕾莎·梅 (Theresa May) 2016 年 7 月继任成为首相。特蕾莎·梅在 2017 年 6 月召集新一届大选, 希望保守党以此获得更多议会席位以推行脱欧的愿景, 但是选民给出了一个不明朗的结果, 即使其成为下议院最大党党首, 但保守党未能取得议会多数席位。目前的政策环境很大程度上反映了卡梅伦政府对布莱尔—布朗投资模式和全球金融危机的反应, 以及特蕾莎·梅正在努力应对的英国脱欧危机。现在是该调整方向的时候了。

二、当代发展

图4和图6的标题数据表明,自20世纪70年代以来,屡次深度衰退已经影响了英国经济,但在这些数字背后是经济从工业模式转向后工业模式的痛苦转型。在撒切尔任下,国家从关键的经济部门迅速撤退,加速了去工业化的进程。在一些地区,如造船、煤矿和钢铁等曾在20世纪70年代基本上属于国有且曾作为当地劳动力市场和经济基石的主要行业,遭遇急速收缩,在许多情况下完全消失^①。

如图10所示,在国家层面,就业岗位逐渐从制造业转移至金融、保险、房地产和商业服务行业。1997年布莱尔担任首相时,后者在增加值份额上已经多出5个百分点,在就业份额上高出2个百分点;至布莱尔2007年卸任,两者在增加值和就业份额上的差距已经分别扩大至25个百分点和11个百分点。

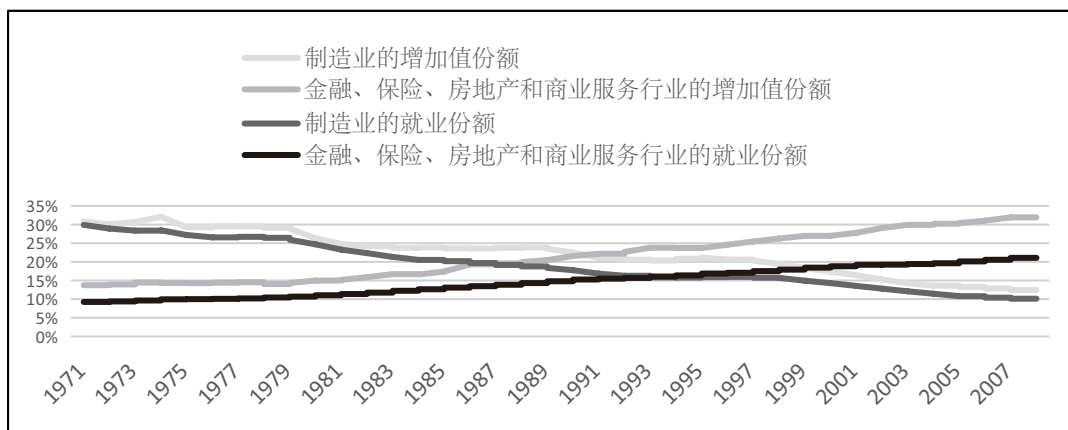


图10 后工业经济的崛起

资料来源: OECD STAN Database.

随着在此期间伦敦牢固地成为引领全球的金融中心,这种发展策略似乎有不少值得称道之处。然而,英国由于其庞大的金融服务部门而在全球金融危机受到相对沉重的打击;此外,新经济也带来了其他重大的社会挑战。至关重要的是,此前几十年间社会政策和经济政策趋势的相互强化往往是造成这些当代挑战的根源。

劳动力市场日益两极分化是许多后工业经济体中普遍存在的现象,但却给英国带来了特殊的挑战,因为如 Goos 和 Manning^② 所描述的“糟糕而可爱的工作”之间的差距日增。这一进程也存在空间分布,一些曾经是工业中心的地区提供了相对而言少的“可爱的”工作。布莱尔—布朗政府承认日益灵活和积极的劳动力市场政策可能会扩大低工资部门,增加的税收抵免待遇给付试图解决这个问题。但有人认为,这种做法成为了向低工资雇主提供实质补贴;

① 参见 John Hudson, Stuart Lowe, *Understanding the Policy Process*, Bristol, The Policy Press, 2009.

② Maarten Goos, Alan Manning, *Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain*, The Review of Economics and Statistics, 2007.

Farnsworth^①已经把它标榜为“企业福利”的一方面。此外，尽管在职福利有所增加，许多就业家庭的收入仍然很低：几乎 2/3 的贫困儿童生活在就业家庭中^②。

很明显，英国的社会保障体系需要特别着力解决主要与劳动力市场的两极分化相关联的深层次不平等现象。联合国儿童基金会（2016）^③最近的一份聚焦于有子女家庭不平等状况的报告提供了相关佐证。它计算了处于收入分布底部（第 10 个百分位）和中位数之间的儿童的相对收入差距。结果显示，2013 年，欧洲国家中只有保加利亚在收入转移前比英国有更大的差距。然而，英国非常注重对有子女家庭的收入进行补充，这使得英国在收入转移之后的差距居于最小之行列。这凸显了尽管英国的新经济在创造相对较高就业水平方面取得了成功，但为了支持这种低工资就业的增长，来自社会保障的大量工资补贴必不可少。

住房市场为我们提供了经济和社会政策变化相互增强的又一佐证。撒切尔的旗舰政策之一就是所谓的“购买权”，即允许地方政府社会住房的租户以低于市场的价格购买房屋。这一政策，加之对新建社会住房建设的资金支持有限，导致社会租赁部门规模大幅缩小。在英格兰，1981 年社会住房的住户占家庭总数的 32%，到 1991 年这一比例下降至 23%，而在 2007 年全球金融危机初期仅为 18%^④。住房金融化除了推动金融服务业的发展，增加住房成本并使英国经济容易受到房地产泡沫的影响之外，还给社会保障体系带来了新负担，尤其是对针对私人租房者无法支付住房成本的住房救助给付（住房补贴）的需求不断增长。随着全球金融危机后抵押贷款融资愈发困难，私人租赁部门已成为特别的压力来源。英国相对自由的住房市场意味着私人租房者通常将其收入的 40% 用于房租，而欧洲的平均值为 28%。愈发严峻的可负担性问题部分导致了 2008 年以来私人租赁部门的住房补贴申领人数上升了 42%。根据英国住房联合会^⑤，每年约 93 亿英镑的住房补贴流向私人房东，现在占社会保障预算的 14%。

需要补充的是，住房成本上涨加之高额的儿童照护成本，大大降低了许多有年幼子女的就业家庭的实际可支配收入。英国男性和女性的劳动力市场参与率都高于欧洲和经合组织的平均水平，自 2005 年左右以来女性劳动力市场参与率高于 70%。根据 OECD 家庭数据库，在英国，全职收入为平均工资 150% 的双薪家庭的儿童照护净成本高于其他经合组织国家（2012 年）。这反映了英国主要采取市场化的方式提供儿童照护，同时，历届政府的主要做法是寄希望于通过现金转移和税收抵免来缓解市场对家庭收入造成的压力。

然而，尽管英国本世纪头十年面临与日俱增的压力，2010 年以来的做法并没有填补 1997 年以后出现的社会投资模式的空白。缩减国家职能作为二战以来最大单笔削减支出的激进紧缩计划的一部分，再次被提上议程。此外，还削减了许多服务，特别是地方一级的福利待遇大幅

① Kevin Farnsworth, *The British Corporate Welfare State: Public Policies for Private Companies*, Sheffield Political Economy Research Institute, 2015.

② Chris Belfield, et al., *Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2015*, London, Institute for Fiscal Studies, 2015.

③ Unicef, *Fairness for Children: A League Table of Inequality in Child Well-being in Rich Countries (Innocenti Report Card 13)*, Unicef Innocenti Research Centre, Florence, 2016.

④ Department for Communities and Local Government (DCLG), *Housing in England 2006/07*, London, 2008.

⑤ Lisa Bachelor, "UK Tenants Pay More Rent than Any Country in Europe: British Renters Pay a Higher Proportion of Their Wages as Well as Higher Rents, According to the National Housing Federation," *The Guardian*, 24 June, 2015.

度削减,包括设定家庭可以获得的资金支持总额的封顶线等。

待遇提供的基调和方式也发生了重大变化。处罚体系似乎变得严厉许多,待遇给付的约束条件增强。如图 11 所示,2010 年求职者津贴 (Job Seekers Allowance) 申领者中移交接受处罚的人数急剧增加。一些研究者明确地将惩罚倾向的增强与慈善组织运营的食品银行的快速增长联系起来^①。据估计,2011/12 年度至 2013/14 年度,食品银行提供的食品包裹数量每年增加 600% 以上^②。

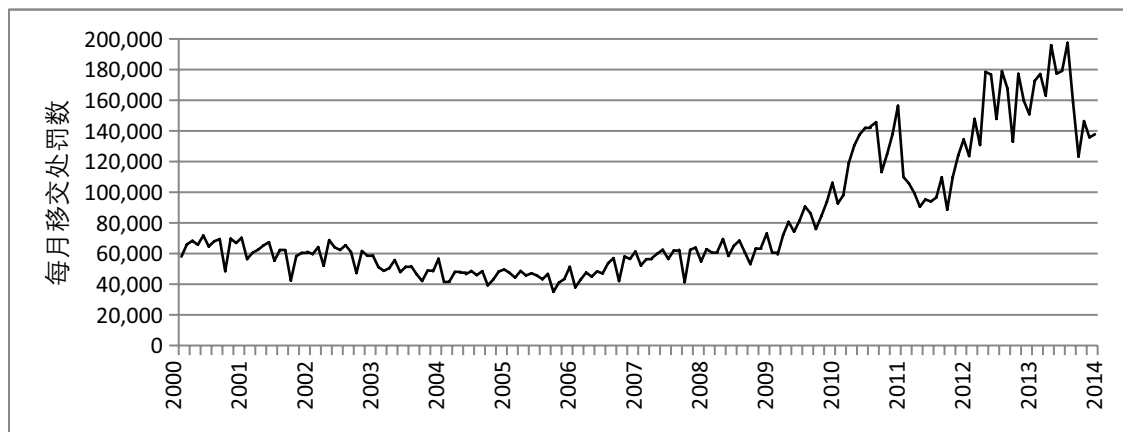


图 11 求职者津贴移交处罚数

数据来源: DWP stat-xplore.

随着最近的、也许是自贝弗里奇以来最重要的社会保障改革,即统一福利 (Universal Credit) 的全面实施,条件性 (conditionality) 制度将进入全新领域。作为 2012 年《福利改革法案》的核心,统一福利以全新的一套递送机制为前提,并将成为工作年龄人群非保险型福利给付的核心内容。它取代六项现有的基于家计调查的福利和税收抵免 (儿童税收抵免; 住房福利; 收入支持; 基于收入的求职者津贴; 与收入相关的就业和支持津贴; 以及工作税收抵免), 将以上全部归并为单项基于家计调查的收入补充体系。该体系针对所有失业或低收入的处于工作年龄的成年人。至关重要的是,统一福利将作为一种动态调整的收入补充来运作,旨在根据申领者工作收入的变化来逐渐调整收入支持的额度,以确保“工作是有收益的”。由于这一制度涵盖了就业和失业两种情况,因此许多申领者在两种状态间切换时无需提出新的待遇要求。随着申领者有偿工作收入的变化,其从统一福利制度中获得的支持金额将随之升降。但这也意味着条件制度将首次延伸到就业的情况中^③,并且可能出现一些就业者和自雇佣者因面临受到处罚的威胁而不得不谋求新工作或额外工作的情况。

有人对统一福利如何与某些类型的雇佣关系相互作用有所顾虑,尤其是高度临时性的、不为员工提供任何每周工作时间保证的“零时工合同 (zero hours contracts)”。据估计,近 3%

① Rachel Loopstra, et al., *The Impact of Benefit Sanctioning on Food Insecurity: A Dynamic Cross-area Study of Food Bank Usage in the UK*, University of Oxford Sociology Working Papers, Paper Number 2016-03, 2016.

② Hannah Lambie-Mumford, et al., *Heat or Eat?* SPERI British Political Economy Brief No. 19, 2016.

③ David Simmons, *Escalating Conditionality*, Child Poverty Action Group Bulletin Issue 225, <http://www.cpag.org.uk/content/escalating-conditionality>, 2011.

的英国劳动力受雇于此种合同，相较之下，本世纪初头十年的大部分时间里，这一比例约为0.5%（见图12）。近年来愈加严苛的惩罚规则可能助长了这类就业的增长，而且统一福利对零时工合同的使用可能产生的影响尚不明确，但方向似乎是有助于临时性工作的进一步发展。首先，统一福利的推行似乎有可能削弱低薪雇主向员工提供更稳定合同的积极性，因为统一福利将在员工工作时间减少时介入对其进行财务支持。第二点担忧是，统一福利的领取者将被迫接受零时工合同的工作，给付的灵活应该意味着（理论上）工作总是能改善处境的；统一福利制度目前正在铺开，所以规则并未固定，但有证据表明，已经有申领者因为拒绝接受“零时工合同”下的雇佣而受到惩罚。

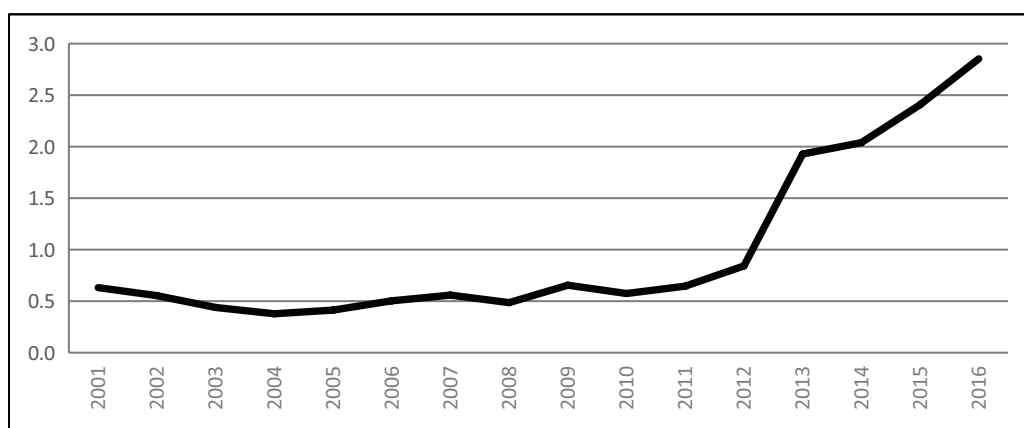


图 12 受雇于零时工合同的人数占比（%）

三、未来解决方案

英国目前正处于经济和政治具不确定性的历史时期。政治体制日益破裂和棘手，历经英国分裂的公投（苏格兰独立，选民以微弱差距否决），退出欧盟的公投（所谓“脱欧”，选民以微弱差距表决通过）。加之全球金融危机和深度紧缩方案的影响，使得人们对当前和未来的不确定性非常担忧。社会和经济不平等可能在脱欧公投中扮演了重要但非决定性的作用，尤其是在英格兰，那些在 20 世纪 80 年代以来受到经济和社会政策变化不利影响的社区对脱欧表示了更强烈的支持。正如 Ellison^① 所言，许多投票支持离开欧盟的人群极有可能受到 20 世纪 80 年代以来各届政府所倡导的经济和社会转变的不利影响。

对英国社会保障和经济的审视是不全面的，很少提及医疗保健和养老金，仅是注意到这些方面的总体筹资压力。这反映了关于社会保障原则和经济影响方面的重大政治辩论都集中在对劳动年龄人群的支持上。尽管有围绕国家投入资金不足、国家养老金的覆盖范围和充足性、国民健康服务的市场化以及私人养老金计划缺陷的争论，但医疗保健和养老金一直得到强有力的

① Nick Ellison, "The whys and wherefores of Brexit," in John Hudson, et al. (eds.), *Social Policy Review* (29), Bristol, The Policy Press, 2017.

公众支持^①。即使在经济困境期福利国家被指指点点时,医疗保健和养老金也很少成为被攻击的靶子。事实上,自2010年以来,国家养老金和国民健康服务已经明确地从紧缩方案中被豁免,然而这是公共支出的两个最大项目。这凸显了推动当前社会保障政策走向的是政治而非经济上的必要性。

这种情况在英国由来已久。当然,社会支持的总成本和这些支出给经济带来的机会成本在不同时期反复地引起担忧。关于“福利”的争论主要是由道德上的考量所驱动。通常分为以下两个阵营:(1)主张强大的社会权利造成向“不值得帮助的穷人”提供财务支持从而削弱工作激励的风险;(2)强调贫困和弱势的结构性原因,强调社会正义优先于工作激励。这种分歧至少可以追溯到1905年皇家济贫法和困难救济委员会时。彼时围绕如何实现1834年济贫法现代化的问题经过了四年的讨论,提出了分别反映以上两个思想学派的两份报告^②。

从历史比较视角来看,英国的社会保障改革方案引入了越来越多的惩罚性干预措施,即常常提供吝惜的支持以促进人们尽快去工作。这样的策略以“劣等待遇(less eligibility)”的理念(即领取福利者的境遇必须劣于获得最低工作报酬的工人)嵌入了1834年的济贫法中。正是济贫法极端的惩戒性质造成了贝弗里奇所强调的对家计调查方式的敌意。然而,正如上文所述,最终没有足够的政治意愿来实现贝弗里奇所设想的另一种主要基于缴费的制度。

正如Harrop^③所言,英国面向工作年龄人群的社会保障体系已经演化为由缴费型的、家计调查型的、普遍福利和私人补充性保障组成的大杂烩。改革的选项包括试图追求其中一条“纯粹的”路线,但在英国更有望成功的方式是强化以上每种类型保障,同时继续融合四者。但是,如Harrop所指出的,也是贝弗里奇^④在其著名报告中所强调的那样,任何社会保障改革都需要一套更广泛的支持手段的配合,同时国家要在社会保障现金福利制度永远无法解决的一些根本性问题上发挥更加积极的作用。

首先是低工资问题。如上文所示,英国的社会保障制度助长了低工资和灵活的就业市场,在职贫困成为日益严重的社会问题。解决这个问题需要提高最低工资。重要的是,在这方面政府最近采取了一些措施,引入新的“最低生活工资(Living Wage)”,这将大大提高最低工资水平,尽管仍低于使所有在岗职工家庭摆脱贫困的水平。

其次,需要反思获得待遇的条件制度之运作情况。越来越多的证据表明,愈发严苛的做法一方面使得许多公民有迫切需要的时候被剥夺了基本社会权利,另一方面又助长了低薪和极度没有保障的零工时合同的兴起。

三是需要采取紧急措施解决英国住房的高成本问题。这终究需要推动建造更多的住房,特别是更多的社会住房。加强对私人部门租金水平的监管也是一个选择。

四是儿童照护问题。直接由国家提供全民儿童照护将是最简便和最有效的方式,但鉴于现

① John Hudson, et al., "Exploring Public Attitudes to Welfare over the Longue Durée: Re-examination of Survey Evidence from Beveridge, Beatlemania, Blair and Beyond," *Social Policy & Administration*, 2016, 50(6).

② Kathleen Jones, *The Making of Social Policy in Britain: From the Poor Law to New Labour*, London, Athlone, 2000.

③ Andrew Harrop, *For Us All. Redesigning Social Security for the 2020s*, 2016.

④ 参见 William Henry Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London, HMSO, 1942.

有服务提供者的抵制这将会面临政治挑战。第二种选择是国家对儿童照护提供更多的补贴，并将服务供给交由市场。无论哪种方式，都需要对异常高的儿童照护成本采取行动。

第五，国家需要持续干预，以刺激某些地区的就业增长并创造就业机会。尽管已经过去了三、四十年，但 20 世纪 80 年代的去工业化仍然影响着许多前工业中心地区的经济。这些地区通常也是最强烈支持英国脱欧的，这反映了他们有被政策制定者忽视的感觉。仅凭社会保障一己之力，无论其具有多么积极的劳动力市场政策元素，都不能使工业衰退的地区获得重生。

最后，若能对个人的投入和回报更加坦诚，那么社会保障的未来可能更具可持续性。20 世纪 80 年代以来，英国的个人所得税税率相对较低，政府借款往往填补了空白，而国民保险是与实际支出脱钩的神秘收费。需要提高收入税，这不仅针对收入前 1% 人群，而是前 20% 或 30%；但很少有政治家热衷于这件事，这或许因为很少有人明白得到了多少回报。按照贝弗里奇的设想重启国家保险，可以帮助全民意识到他们从（应该）被要求向其投入的制度中受益几何。

From Welfare State to Competition State? The Evolving Relationship between Social Security and the Economy in the United Kingdom

John Hudson

(University of York, York YO10 5DD, United Kingdom)

Abstract: Though there were undoubtedly holes and weakness in the Beveridge inspired model, the social reforms implemented from 1945-1951 made the United Kingdom an international exemplar in terms of welfare capitalism at that time. Viewed in comparative terms, it appears the UK moved from temporary welfare state leader at the start of the 1950s to a more laggardly position in the decades that followed. How and why did this happen? This paper answers these questions and analyses the evolving relationship between social security and the economy in the UK. It also notes that the state needs to play a more active role in addressing some of the underlying problems the social security cash benefits system can never fix in the UK. The first of these is low wages; the second is that the operation of the conditionality regime needs to be reviewed; the third is the high costs of housing; a fourth issue is childcare; a fifth is that ongoing state intervention is required to stimulate job growth and job creation; the sixth is that a more sustainable future for social security might emerge if there was greater honesty about what individuals pay in and get out.

Kew words: United Kingdom; welfare state; social security; competition state; economy

（责任编辑：郭 林）