

英国伦敦市公共服务清单制度研究

黄燕芬 党思琪 杨宜勇

[摘要] 英国作为福利国家的策源地，不仅公共服务体系较为完善，而且覆盖范围也较为全面。伦敦市政府作为英国公共服务的杰出代表，在公共教育，医疗卫生，社会保障，住房保障，公共文化体育和城市环境等主要公共服务领域不断丰富政府服务职能，提高市民，特别是弱势群体基本生活保障，并促进区域社会公平，值得中国的特大城市学习和借鉴。

[关键词] 伦敦；公共服务；清单制度；服务标准；服务体系

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

随着经济全球化和政治民主化的发展，公共服务已经成为公共行政和政府改革的核心理念，也是现代政府职能的重要表现和组成部分。政府是否能够满足广大群众日益增长的公共服务需求，提高公共服务的供给能力，缓解社会阶层矛盾，促进社会公平和稳定发展，已经成为衡量一个国家政府治理能力的重要标准。作为福利国家策源地的英国，早在1948年，时任英国首相的艾德里就宣称英国是世界上第一个建立“从摇篮到坟墓”的公共服务体系的国家。随着公共服务供给模式的不断改革深化，英国已形成覆盖范围较广、内容较完善的服务体系，这成为民众改善

生存质量，增强生活幸福感，平等而高效享受社会服务的重要途径。日前，我国国务院也颁布实施了《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》国家级重点专项规划，以清单式同样推进基本公共服务，增进人民福祉，维护社会公平。本文试图以英国伦敦为例，对伦敦市部分主要公共服务的具体范围，主要任务和基础措施进行分析，同我国《规划》中所列及的8大基本公共服务领域比较，梳理总结在促进政府职能和提高群众获得基本公共服务水平过程中的经验教训。

伦敦政府致力于伦敦市以及周围32个区的公

[基金项目] 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“福利体制理论视角的中国与欧盟典型国家住房保障政策比较研究”（15JJD810021）。

[作者简介] 黄燕芬，中国人民大学欧洲问题研究中心研究员、公共管理学院教授；党思琪，中国人民大学公共管理学院博士研究生；杨宜勇，国家发改委社会发展研究所所长、研究员。

共事宜，为缩小贫富差距，促进社会公平，稳定区域秩序，伦敦市政府制定公共服务政策及提供具体服务项目，满足群众，特别是弱势群体日益增长的多领域基本生活需求，真正实现“以人为本，注重细节”的服务理念。

一、伦敦市公共服务清单制度

伦敦市公共服务属于地方职责，公共服务清单制度由伦敦市市议会决定，其财政支出由地税承担，具体公共服务由伦敦市政府负责提供。政府好像一个餐馆的点菜系统，不同的菜由相应的大师傅来提供，并不是完全由政府部门来提供，主要是由法定机构、社会组织和社会企业来提供各种基本公共服务。

伦敦政府着力打造透明政府，在伦敦市政府的公开网站上，笔者查到了下列公共服务清单：

（一）教育

英国教育部主要负责孩子的服务和教育，包括高等教育，学徒制教育和专业技能教育。同时教育部门也为每一个孩子提供接受教育和服务以此确保无论他们是什么背景、什么家庭情况都有平等的接受教育的机会。

免费义务教育（除了私立学校）。

16至18岁的青年可以接受高等教育，职业技能培训。

为大学生和技能培训提供先进的贷款服务。

为13岁以上的青年提供职业服务热线。

为有特殊教育需求和残疾学生提供免费学校交通服务。

居住在离学校2公里以外的8岁以下学生，和3公里以外的8岁以上学生可以免费乘坐交通。

学生可以申请免费校餐。

（二）医疗

NHS提供免费医疗保障服务，GPs为患者提供健康建议、常规检查、治疗、开处方、接种疫苗和转诊服务。

伦敦33个地方政府，32个医疗委任小组，伦敦市长，NHS和英国公共医疗服务为了实现“Better Health for London”的共同愿景签署了伦敦健康服务合作协议。

伦敦各区域和NHS成员共同合作扩大医疗健康服务综合的速度和范围。综合医疗服务的目标是保障公民参与到健康幸福生活中，并且保障他们享受到高质量，衔接良好的公共健康服务。

伦敦议会正在不断提高伦敦市的公共医疗健康福利服务。例如政府出台了抑制儿童肥胖战略方针，以及各部门合作提高两性健康等政策。

（三）社会保障

社会保障服务为公民提供了巨大的帮助和支持，无论是在疾病、意外、年老、残疾或是有任何困难的情况下都能确保人们尽可能充分的、独立的、安全的生活。

残疾人享受一定的社会保障服务。有身体和心理障碍的公民可以得到政府的财政补贴，同时也可以申请公共残疾人设施和交通。残疾人享受接受劳动就业，教育和合法权益的服务，以此保护他们不受歧视。另外，政府为残疾人提供了就业机会，支持并且帮助他们进入并稳定在劳动力市场，或者自己创业。

Work Programme为失业人口提供教育技能培训服务帮助他们重返劳动力市场。

（四）交通

公共汽车。公共汽车在伦敦市是使用最广泛的公共交通，政府确保公共汽车提供完整系统的可支付得起的交通服务。

自行车和步行。支持自行车和步行出门对伦敦和伦敦人民十分有益。自行车和步行的使用率增加减少了交通堵塞和污染，增加了公共交通使用能力，同时也有利于身体健康。

火车和地铁。火车是一项重要的基础设施，地铁也是伦敦交通系统中的重要一部分。伦敦议会与伦敦交通部门紧密合作为伦敦铁路投入了大量资金。

道路。伦敦议会的政策服务小组与各区域合作不断完善道路的使用能力。

伦敦议会不断致力于人人可以支付得起的公共交通，为低收入和失业人口提供更多出行选择。

（五）住房

无家可归的人。伦敦各区域有义务和责任去帮助无家可归的人。他们为这些急需帮助的流浪汉得到暂时或永久的住房和咨询服务。另外，伦敦议会支持鼓励解决流浪汉问题比较好的区域分享并交流经验。

住房投资。伦敦使用自己的资源去建新的房屋，并且与私人或第三方部门合作帮助支持各地区的住房发展。

伦敦采用了可负担的房屋政策。

（六）城市规划

城市景观与规划。城市规划为市民提供了安全干净富有活力的生活工作环境。伦敦各区域在治理区域环境中发挥很大的作用，他们根据各地方和国家的规划政策自己决定和实施规划方案。

各区域需要完善基础设施以此满足社区需求。基础设施项目主要包括铁路，废物垃圾，生活能源，公共设施以及互联网。

（七）公共安全

伦敦议会一直处在发展和实施有效方案解决公民居住环境安全的最前线。

各区域把保障妇女和女孩免受暴力的方法放在核心政策中，以此解决性犯罪和家庭暴力问题。

反社会恐怖主义和极端主义。新的反极端主义策略“追击，预防，保护和预备”反映了政府，区域和其他法定组织共同努力减少极端恐怖主义带来的伤害。

（八）公共文化体育

体育与活动。伦敦的体育与娱乐服务帮助居民更健康、更长寿、更快乐地生活。当地议会提供开放的运动场地，例如 Lee Valley Regional Park Authority，同样也组织体育比赛活动，例如 London Youth game。

文化服务。伦敦发展公共文化服务，包括艺术馆、博物馆、图书馆、档案馆、历史名迹事件等，以此帮助当地文化的传播，这是伦敦人民文化生活的重要部分。

（九）垃圾处理与资源回收

推进资源回收利用率，减少垃圾填埋数量，建设高效节能可持续使用高质量服务是伦敦主要面临的问题。

伦敦各区域负责当地的垃圾处理、资源回收的各个环节。

23 个地区为居民提供食物回收。例如，Love Food and Hate Waste 为居民提供避免食物浪费的小贴士并且增加了不可避免的食物浪费的使用率。

在伦敦市语境下，老百姓知道公共服务清单的意思。但是，由于国人不在伦敦生活，下面我们分别给出解释，以便能够正确理解伦敦市的公共服务清单。

二、普及公共教育服务，满足多方教育需求

伦敦政府充分发挥公共教育服务的职能，从基础教育、高等教育、学徒制教育及专业技能教育等方面，确保为每一个孩子及有需求的居民提供平等而高效的接受教育及各项相关服务的机会。英国国家教育部门 (the Department of Education) 规定 5 岁至 16 岁为义务教育阶段，所有学生都享有选择接受免费公立学校的机会，16 岁至 18 岁学生可以选择接受政府提供的继续学术深造和职业技能培训。也就是说除高等教育外，目前英国的公立学校都实行免费教育政策，但是为满足不同社会阶层接受教育的需求，也有收费较高、师资设备较好的私立学校可供选择。

相应地，一些与教育相关的公共服务也极大施惠于伦敦的学生。政府为大学生和职业技能培训的学生提供优惠的贷款服务，这不仅缓解了这些学生的资金压力，同时也鼓励更多学生

继续深造，缓解了技能人才短缺压力。在交通方面，学校为居住在离学校2公里以外的8岁以下学生和3公里以外的8岁以上学生提供免费学校巴士，特别是有特殊需求的或者残疾学生提供免费校车服务、专业看护设备和指导老师等更多针对性的保障。并且，从2014年起，教育部门出台了公立小学免费提供在校午餐的政策。公立小学所有学生和大学前身患疾病或残疾的学生都可以在学校吃到免费营养午餐。英国副首相 Nick Clegg 表示通过提供免费午餐，帮助孩子养成良好的健康习惯，并提高学生的营养，减少家庭开支。

根据伦敦政府官方资料显示，教育资金是当地政府财政支出的主要部分之一，在2014至2015年期间高达60.9亿英镑，伦敦地方财政需要负担绝大部分的教育资金。国家教育部门宣称2015—2016不再为伦敦等经济较为发达地区的教育投入国家资金，因此伦敦政府从当地69个部门增加财政支出作为专门的学校资金，以确保有足够的学校和教学设施，让学生享受到高质量教育服务。伦敦政府在财政资金上给予公共教育服务大力支持的同时也对学校及提供教育服务的各部门进行监督管理。政府设定必修课程，教育部门也设定了学校绩效表(league tables)以此规范学校的教学质量，并方便家长比较和选择合适的学校。伦敦市政府和各相关部门对教育的高度重视和大力投入使得伦敦成为英国学校教育水平最高的地区。根据英国教育标准办公室统计，伦敦市大约3000所学校中，92%的学校教学质量处于优良和杰出等级，相对于英国其他地区，伦敦市的学生享有更广泛的选择高质学校的权利。同时，小学和初中学生的成绩表现在全国范围也属于领先地位，都高于全国平均分数线。伦敦政府表示提高青少年教育和技能培训是市民未来生活工作的基本保障和根本权益，更是保障城市经济稳定增长的必要途径。

三、实现全民医疗体系，提高居民健康保障水平

与公共教育相同，伦敦市政府高度重视公共医疗和卫生服务，充分体现人文关怀，以确保860万伦敦市民可以通过政府提供的医疗健康服务享受到广泛的、平等的、衔接良好的健康保障服务，以此提高生活品质和幸福感。英国国家健康服务体系(NHS)为公民提供部分免费医疗保障服务，例如患者可以选择到社区全科门诊(GPs)接受免费的常规检查、健康咨询、接种疫苗、心理辅导、简单疾病的治疗和药物处方，以及大病转诊等服务。如需转诊到医院就医或是住院的患者，可以选择到公立医院接受免费治疗，部分患者也可以选择自费或是自行购买私人医疗保险到私人医院进行专家服务。但是在伦敦，只有大约8%的公民购买私人保险，绝大部分依然享用国家医疗保险接受免费医疗服务。

公共医疗卫生也是健康保障的重要部分，政府也在不断提高伦敦市的公共医疗健康服务体系，减少区域集体性疾病，营造健康、卫生、积极的区域形象。例如伦敦健康部门出台了抑制儿童肥胖的战略方针和营养饮食建议，意在缓解不断增加的肥胖儿童数，为青少年提供良好的健康的生活习惯建议。此外，各健康部门合作宣传普及预防艾滋病等两性健康知识，以此减少性病的传播，缓解传染病的危害。无论是公民享有的国家免费医疗服务，还是政府为社会整体健康所提出的公共卫生政策都在相当程度上促进了公民和社会的健康水平，提高了生活幸福感，这也符合伦敦地方政府、医疗委任小组和国家健康服务等部门所签署的“Better Health for London”合作协议的共同愿景。

公共健康服务资金是政府财政主要支出的一部分，其中地方税收是提供医疗保障的主要来源。政府每年在健康医疗服务上花费高达约220亿英

镑,平均每人每年约 2600 英镑。在引入市场化机制之后,私人医疗服务提供者和私人医疗保险的份额在不断增加,在为公民提供更多就医选择的同时,也在一定程度上缓解了政府的财政压力,但是仍有 80% 左右的医疗服务支出来源于政府财政。地方政府在公共医疗服务上有一定的自主权,例如在选择私人服务提供者和资金提供者上,伦敦政府根据各私人竞争者的服务表现和价格选择最优、最合适的私人部门进入服务体系中。

在服务监管过程中,伦敦政府和相关医疗部门通过登记注册、年审、等级打分评比、奖惩制度、投诉机制等监督管理服务的各个环节,确保公民清楚了解各社区全科诊所、公立和私立医院的医护水平、硬件设施、服务质量,以便能根据自己需求选择就医地点。全科门诊和公立医院是根据患者数量和评价决定获得政府资金份额的,这样就很好地推动了医护和服务质量的提高。

四、丰富社保内容,保障多领域社会需求

伦敦社会保障服务为公民提供了巨大的帮助和支持,无论是在疾病、意外、残疾、老年、失业或者是任何困难的情况下都能确保人们尽可能充分、独立、安全地生活。绝大部分伦敦市民都需要社会保障服务,根据伦敦政府调查显示,只有 15% 的女性和 33% 的男性一生中不需要社保服务。随着社会老龄化的进程,在伦敦,超过 100 万老年人口需要养老服务,并且政府预测到 2020 年老龄人口将增加 10%,因此养老是社会保障的一项主要服务项目。与免费健康服务不同,老年人需要根据家庭财产的多少来决定自己支付和政府买单的比例。伦敦的养老服务类型多样,老年人可以根据身体状况、经济状况以及需求选择居家养老服务、日间照护服务、老年公寓或者是养老院。另外,英国还有很多专门针对有某种特殊需求的老年人的养老院或者护理院,如临终关怀机构、专门看护阿尔茨海默病病人的养

老院等。

另一项主要社会保障是为残疾人提供必要生活服务。在伦敦,有身体和心理障碍的公民可以得到政府的财政补贴,同时也可以申请公共残疾人设施和交通。残疾人享受接受劳动就业、教育和合法权益的服务,以保护他们不受歧视,同正常人一样能够融入社会,丰富生活。另外,政府为残疾人提供了就业机会,支持并且帮助他们进入并稳定在劳动力市场,或者提供创业基金,鼓励残疾人自己创业。

此外,失业保障服务为失业人口提供再教育技能培训,帮助他们重返劳动力市场。伦敦失业保障并不是简单地为失业人群提供生活补助资金,而是通过工作计划项目(Work Programme)使失业者在此机构里根据自身能力和特长选择并接受技能培训,确保可以再就业,以此缓解家庭社会压力。

在伦敦,社会保障服务主要是由地方政府、民营机构和慈善组织提供,随着公共服务市场化进程的不断发 展,获得政府许可的私人机构组织成为了社会保障服务的主要提供者。在老年服务的混合型福利模式中,国家、地区、民营和志愿组织形成了相互支持、相互补充的关系。政府主要充当政策制定、监督管理、购买服务等角色;养老服务则主要由慈善机构和民营组织提供,这不仅给予了服务提供者更大的发展空间,而且极大丰富了服务类型,满足了老年人不同需求。符合政府划分的最低家庭财产(14250 英镑/年)的老年人,服务费用则由政府来负担,家庭财产高于 23250 英镑/年的老年人则需要完全自费购买服务,或者选择更高端更专业的养老服务。在最低和最高界限之间的老人服务则是自己负担结合政府买单。同样,残疾人服务和失业保障服务实行“合同制”——政府花钱从符合条件的服务机构购买服务,然后再把服务提供给需求者。相应地,每一项服务都有一套完整的工作管理流程、评估指标和监管机制。伦敦政府有专门的机构负

责监察评估,例如照顾质量委员会(Care Quality Commission)会对各养老服务机构进行政策制定、监督服务质量、接受处理投诉、发布年报信息等;工作和养老金部门(the Department of Work and Pension)负责对提供再就业服务的各基层单位的质量监督和效率评比,实行“优胜劣汰”的模式,激励服务机构提供最优质最低价的服务。

五、实施可支付得起的房屋政策,确保基本住房权利

伦敦是住宅商品化程度较高的城市,但是政府会通过提供保障性住宅,采用可负担的房屋政策来满足低收入者的基本居住需求。伦敦作为英国的首都,住宅和租赁费用相对其他城市是最高的,而且房价增速远超工资水平增长速度,这在一定程度上阻碍了人们在伦敦工作生活的积极性。因此伦敦市政府实施了“真正负担得起”(genuinely affordable)的房屋政策,预计截止到2021年,投入31.5亿英镑建造至少9万所经济适用房供中低收入群众购买或租赁。

该政策根据不同收入人群分为三种房屋租赁和出售模式。第一种模式“可支付得起的租金”(London Affordable Rent)主要针对低于平均收入水平的家庭,他们根据选择的房屋大小类型来支付远低于市场租金价格的房屋。例如一套两居室的房屋,在此政策下的低收入家庭只需支付大约40%的市场租金的价格。“生活租金”(London Living Rent)是第二种主要针对中等收入并需要攒钱买房的家庭的租赁政策。这是先租后买式的模式,租客可在规定时间内以低于市场价的价格租到房屋,一般房东会鼓励租客在十年内购买房屋,完成从共享使用权到房屋所有权的转换。第三种“共享所有权”(London Shared Ownership)是一种半买半租式的房屋政策,这为第一次买房可以抵押贷款却支付不起全部房价的伦敦市民提供了资金扶持。享受该政策的人们可以先购买该房屋的

部分份额,通常是房屋全价的25%至75%,剩下的房款则可以使用低于市场价的租金来支付。

在伦敦,另一项住房保障主要提供给流浪汉或者其他无家可归的人。政府数据显示伦敦无家可归的人数在不断上升,从2013年至今四年间增加了将近80%,而其他地区的露宿者人数却在不断减少。因此,伦敦政府及周围32个区有义务与责任解决该问题。到2015年,居住在政府提供的暂时性保障公寓中的家庭首次超过了5万户,另一方面,全国56%的居住在只提供床位和早餐公寓里的露宿家庭都在伦敦,约有2950户。随着这些人数的不断增加,政府为解决住房问题需要投入更多的财政资金并寻求可行的解决办法。2014年,政府投入约61亿英镑来提供暂时性保障住房,伦敦政府表示截止到2020年,政府需再支出31.5亿英镑,通过解决住房救济金问题、提供债务建议、帮助租金支付等方法预防各区无家可归现象的增加。

六、发展公共体育文化,丰富居民生活并体现城市魅力

城市的文化体育设施和活动极大程度丰富了居民的日常生活,同时也展现出该城市特有的底蕴和魅力。伦敦市长表示体育运动可以改变人们的生活,提高市民的健康和幸福感,同时有助于构建更团结更强大的社会团体,因此伦敦市在整个城市中投资建立社区体育场地,并与社区组织和各运动俱乐部合作为每一个伦敦市民提供参与到体育活动中的机会。

伦敦市政府提供开放的免费的运动场地,同时也会组织体育比赛活动,例如“伦敦青年运动会”(London Youth Game)鼓励伦敦青少年积极参加体育活动,提高身体素质。为提倡并鼓励更多居民提高体育锻炼的积极性和能力,政府实施了“免费运动”(FreeSport)项目,每年为大约150个不同的体育组织提供两次1500英镑的资金补贴,主

要鼓励不经常参加体育活动的群众，如女人、残疾人、亚洲人及少数民族居民等能够积极参与到体育项目中。接受此补贴的运动项目组织必须免费向市民开放，至少提供并组织8个小时的体育活动，20%的参与者必须是平时运动少于半个小时的人群，并且至少要有10%的运动参与者是残疾人。另一项资金则主要投入大众体育，伦敦政府为每一个区共计投资700万英镑发展大众体育，包括数百个体育项目，例如自行车越野赛、舞蹈和橄榄球等。

另一方面，伦敦发展公共文化服务，包括艺术馆、博物馆、图书馆、档案馆、历史名迹事件等，以此帮助当地文化的传播，当然这也是伦敦人民文化生活的重要组成部分。在2013年期间，政府投入了约2.32亿英镑丰富伦敦公共文化，虽然在近两年由于财政压力，投入文化服务的资金有所减少，但这不代表伦敦政府降低城市文化标准，反之，政府仍然在主要公共文化领域不断投入并且大力支持文化产业的发展。例如，政府鼓励通过教育课程传播艺术文化。伦敦音乐基金(London Music Fund)就为2、3年级的无法支付音乐课程费用的学生提供乐器奖学金，并在伦敦240所学校中设立280项有关音乐的助学金，同时，该音乐基金为6500名青年音乐家提供25万英镑的资金，支持他们接受高等的专业的音乐培训。

政府也大力提倡人人可享受到的城市文化服务，鼓励“街头艺术”(Culture on the High Street)，使得文化不仅仅体现在博物馆、艺术中心等室内场所，而是让文化真正融入城市，并感染每个伦敦人和游客。伦敦还组织各种各样的文化活动，例如诺丁山狂欢节、排灯节、跨年烟火等，不断丰富城市文化，提高居民生活归属感和幸福感。

七、重视城市环境，实现可持续发展

伦敦市政府在其他与市民生活息息相关的领域不断提高服务职能，为居民生活提供便利与保

障同时也维护了城市的良好可持续发展。城市环境是居民生活、工作、学习的首要因素，因此市政府颁布实施了综合性伦敦环境战略，从空气质量、生活用水、垃圾处理、绿地规划、噪音治理和温度变化等方面提出战略性意见并为市民提供一个健康的、绿色的、持久发展的、资源有效的城市。空气质量资金是政府为改善伦敦空气质量所投入的5000万英镑，通过使用能源交通工具、建立空气监测站等措施降低空气污染。为提高环境质量，伦敦还响应“绿色伦敦”口号，增加城市绿化覆盖范围。在伦敦，有超过800万棵树木，占城市总面积的20%，而且绿色屋顶是具有代表性的伦敦绿化方式，总面积超过17.5公顷，这不仅美化城市景观，而且可有效防止降水和洪涝灾害。

另一方面，推进资源回收利用率，减少垃圾填满数量，建设高效节能可持续使用的高质量生活服务是伦敦面临的主要问题。伦敦市使用先进的垃圾分类处理方法，有效回收可再生物品，并且23个区为居民提供食物回收服务，例如“热爱食物，拒绝浪费”(Love Food and Hate Waste)宣传避免食物浪费的小贴士，“节约食物”(FoodSave)也鼓励减少食物浪费，并提倡有关企业可以合理有效地回收利用剩余食物，例如饲养家畜、堆制肥料等。2013年至2015年两年期间，该倡议有效地避免了超过150吨食物浪费，同时为企业节约了55万英镑。

责任编辑：张世贵