

热点笔谈

编者按：2015年5月28日，由《欧洲研究》编辑部主办、中国欧洲学会英国研究分会和北京外国语大学英国研究中心协办的“英国大选及其影响”学术研讨会在北京成功举行。会议围绕英国大选及其对英国国内政治、经济和对外政策的影响进行了广泛的研讨。基于上述讨论，本刊邀请与会专家学者通过笔谈的方式对大选之后英国新政府的内政、外交与经济治理的未来走向进行深入的解读。

英国新政府的内政外交与经济治理走向

写在英国大选之后

黄 平

（《欧洲研究》主编，中国社会科学院欧洲研究所所长、研究员）

本轮英国大选的幕已经落下，中英关系新篇章的帷幕正徐徐拉开。

人们关注英国，不仅仅是因为英国在欧洲和欧盟之中有如此重要的地位，人们关注中英关系，也不仅仅是因为中英关系在中欧关系之中有如此特殊之含义。

也许，自从70年前第二次世界大战结束以来，英国的大选，已经在人们的视野中被美国的大选所取代。因为自那以来，英国的地位已经被美国所取代。但是，对于许多中国人来说，英国仍然是我们走向现代化的重要参照，而对于我们从事中欧关系研究的一些人来说，英国的地位和影响，也一直都是挥之不去的重要一脉。

不论1840年以后中英之间有过多少次碰撞，英国对华有过多少次侵略、战争、冲突与协调、合作，毋庸置疑的是，英国不但是最早实现了现代化的西方国家之一，也是1949年以后最早承认中华人民共和国的西方国家之一，中英关系还是今天的中欧关系中最强的关系之一。

今年，既是世界反法西斯战争胜利70周年和联合国成立70周年，也是中英全面

战略伙伴关系第二个 10 年的开局之年。中国国家主席习近平将于今秋对英国进行国事访问,这是 10 年以来中国国家元首再度访英。从中国方面来说,我们确信此访对中英关系的长远发展将发挥重要的指导作用,并具有历史性意义。以习主席访英为契机,双方将寻求中英关系新定位、制订两国关系新蓝图、开辟务实合作的新前景、树立国际合作新典范,共同推动建设以合作共赢为核心的新型国际关系。英国方面也认为,在国际舞台上,没有一个欧洲国家比英国对中国更为开放,并把今年习主席对英国的国事访问看成是开启中英关系“黄金时代”的钥匙。

显然,我们可以很容易地列出一些公认的基本事实来支撑以上说法:

就在刚刚过去的 5 年中,中国在英国的投资就增长了 85%。也就是说,英国目前已经是欧洲直接投资的首要目标国,中国在英国的投资几乎占了欧洲投资的三成。而仅仅去年一年,中国企业在英国就开启了 112 个项目,为当地创造了近 6000 个就业岗位;2014 年,英国成为首个发行人民币计价主权债券的西方国家,也是欧洲第二大对中国贸易出口国(并有望成为欧洲第一大对华贸易出口国);英国是第一个加入亚洲基础设施投资银行的主要欧洲国家,而伦敦则是第一个在亚洲区域外的人民币清算行所在城市;2014 年,有多达 13.5 万名中国学生在英国的院校留学(据估计占了中国在欧盟国家留学人员的一半以上),有超过 50 万名中国游客访问了英国,英国也正在举办历史上首个中英文化交流年;中英之间的合作,已经从经济、政治、社会文化扩展到外交、安全、军事领域;从医疗合作、气候变化、清洁能源合作发展到反对恐怖主义、防止核扩散、稳定国际金融的合作;从双边、多边到国际事务、全球治理,不一而足。

英国外交大臣菲利普·哈蒙德近日在北京大学演讲时说,英国是对中国最开放的欧洲国家。这不只是指英国对中国的商业和投资开放,而且也包括英国社会对中国人的开放,英国国家对中国的创新理念的开放,这是英国感到非常骄傲的地方。

不过,比这些事实更重要的,是中英关系背后的动力。除了传统意义上的两国关系、双边关系和国际关系,在中英交流中,从互通有无、互惠互利,到彼此尊重、文明互鉴,中英之间的交往可以说是中西合作共赢的一个模板。

确实,中英关系,比以往任何时候都更为密切了,也更成熟了。英国,正在成为中国在欧洲的“最佳合作伙伴”。这是因为,这种关系,已经不仅是传统意义上的求同存异,而且开始了新时代下的彼此互补。

中国人民,不但勤劳,还要善谋;中国发展,不但求速度,更要求质量。这些方面,我们还要继续虚心向他人学习,包括向英国学习。英国本身,大选结束仅仅是新的开

始,在英国内部、在欧盟、在世界上,面临的问题并不少;中国自己,也在“四个全面”的指导下开启新的征程。与中国相比,英国按版图看并不大,但是英语世界实在太太;按经济总量不算最多,但是其实力(特别是其软实力)实在太强;从社会秩序看,表面似乎很散漫,但是其管理和治理,却能做到活而不乱,散而有序;在欧盟、在欧洲乃至在世界上,英国一直很独特,却一直很关键……这些,都是我们从更加良好的中英关系中可以直接获益的方面。何况,还有世界层面的和平与繁荣、公平与正义、发展与安全、增长与生态、富裕与健康,为了这些目标,中英这样的国家间的交流、沟通、协调、互补、合作、共赢,怎么都不嫌多,更不嫌烦。

我们期待,中国国家主席的10年一次的国事访问将开辟中英关系的一个新时期;我们希望,新的英国政府借这次访问将英中两国关系提升到一个新层次;我们相信,中英在各领域的合作共赢将能树立起国际合作的一个新典范。

由此,我们组织了这次研讨,编辑了这组笔谈,引发了这些思考,既供各位同行批评,也希望引起更多的探讨。学无止境,思无止境,维护、推动和提升中英两国关系也无止境。

(2015年8月15日)

英国政党政治新变化背后的思潮和理念因素

叶国玲

(中联部七局英国北欧处处长)

英国2015年大选已经过去两个多月,保守党再次赢得大选并实现单独执政。从此次大选中可以看出近些年来英国政党政治的一些新变化和新特点。而未来英国政党政治生态发展的走向尤其值得关注。

(一)英国政党政治的新变化、新特点

第一,左右翼力量对比进一步发生演变,“右强左弱”趋势明显;联合执政模式未能继续发展。2010年,保守党在时隔13年后重新成为议会第一大党,但议席未过半数,不得不与自民党联合组阁。经过五年的执政锤炼,保守党地位得到巩固,在2015年大选中赢得独立组阁权。主张英国退出欧盟、反移民的极右翼政党独立党近年来在地方议会和欧洲议会选举中议席大增,在此次大选中虽然只获得1席,但主要是受选举制度制约,实际得票率高达12.6%。与此形成鲜明对比的是,中左翼政党的影响进一步削弱。工党不仅未从上届选举失败中恢复元气,反而损失更加惨重,今年大选与

保守党的议席差距从上届的48个扩大到99个。自民党不仅丧失议会第三大党地位,议席也从以往的50-60席锐减至8席。^①

保守党与自民党2010年5月曾组成英国几十年来首个联合政府,打破了保守党与工党长期单独执政、轮流坐庄的政坛格局,但这种联合执政模式并未得到进一步发展,预料中的“悬浮议会”也未再次出现,保守党重新实现了单独执政。

第二,地区性政党、“单一议题小党”实力明显上升,并对英政党政治生态产生重要影响。苏格兰民族党强势崛起,不仅全面瓦解了工党在苏格兰地区的选民基础,也夺走了自民党的议会第三大党“交椅”,这是英国历史上除英格兰以外的地方政党首次获得如此重要的地位。一些“单一议题小党”近年来影响也不断扩大。除前面提到的独立党外,英国绿党今年保住了2010年首次获得的1个下议院议席。虽然这些小党得到的议席不多,但得票率不低。根据英国选举制度改革学会6月1日发布的研究报告,如果此次大选采用比例代表制而非简单多数制,结果会大相径庭。独立党和绿党可分别获得80个和20个下议院议席,保守党、工党、苏格兰民族党和自民党获得的议席数将减少。^② 苏格兰民族党的崛起和小党影响的上升,在一定程度上分流了大党的选票,严重冲击了英国政党政治生态,有观点认为,英国进入了四党政治或多党政治时代。

第三,两个大党执政理念向本党传统价值观回调,但具体政策主张趋同。保守党领袖卡梅伦任首相后,明确提出“小政府、大社会”,鼓励自由市场经济和重商主义、勤劳致富等思想和价值观,传统右翼保守主义特征明显。工党理论“左转”,该党领袖米利班德突出强调社会公正和平等,缩小贫富差距,维护工薪阶层和低收入选民的利益,猛烈攻击保守党的“亲富人政策”。但面对严重的经济社会现实问题,两党为了争取更多选民的支持,又不得不采取务实策略,在政策主张上更加趋同。两党均高举促进社会公平的大旗,支持经济紧缩政策,主张控制外来移民数量,唯一不同的是实施力度的大小而已。这显示出两大党陷入了理念与政策脱节的困境,角色更加模糊,使选民往往难以选择。

(二) 英国政党政治变化背后的思潮和理念因素

第一,经济危机导致社会危机,英国民众更加“内顾”,疑欧主义、民族主义和地区

^① “Election Night 2015: As It Happened”, <http://www.theguardian.com/politics/blog/live/2015/may/07/election-2015-live-final-votes-cast-as-battle-for-power-looms>, last accessed on 8 May 2015.

^② Jess Garland and Chris Terry, “The 2015 General Election Report: A Voting System in Crisis”, <http://www.electoral-reform.org.uk/sites/default/files/files/publication/2015%20General%20Election%20Report%20web.pdf>, last accessed on 1 June 2015.

主义等思潮不断发酵,为保守势力、地区性政党和小党发展壮大提供了空间。经济危机发生以来,由于政府坚持采取严厉的紧缩政策,民众遭遇“切肤之痛”,生活水平大受影响,英国陷入经济、社会双重危机。反对削减工资、福利和提高学费的抗议示威频发,伦敦等地发生严重骚乱,“占领伦敦”运动持续数月。一些人甚至将英国自身的问题归咎于加入欧盟和外来移民,保守党内部出现了疑欧情绪和要求严格控制移民的声音。极右翼政党独立党借机把自己塑造为扭转危机的积极力量,民意支持率迅速上升。为应对本党内疑欧势力和独立党影响扩大的压力,卡梅伦提出,如果2015年大选获胜,将于2017年年底举行“脱欧公投”,并承诺严控外来移民数量。在此期间,时任苏格兰民族党领袖萨蒙德大力煽动苏格兰民众的民族主义情绪,促使英国政府同意举行苏格兰独立公投,使该党影响和实力大增,党员人数迅速扩大到10万人左右。此外,随着英国民众利益诉求多元化和社交媒体的加速发展,各种“单一议题小党”有了更大的发展空间。

第二,主流政党面临信任危机,急于找寻新的指导思想和执政理念,重建民众对政党的信心。国际金融危机爆发后,英国国内和国际社会对危机产生的根源进行了深刻反思,撒切尔夫人的新自由主义理论和布莱尔的“第三条道路”均受到指责,工党政府、保守党主导的联合政府为应对危机所做的各种努力难以得到民众的理解和支持,加之“报销门”、“窃听门”、“政治献金门”等丑闻不断,英主流政党遭遇理论决策失误、执政能力不足及政客不负责任等猛烈批评,政党的权威性和民众信任度大幅下降。经济社会危机又演变成政治危机,各党急于创新执政理念、恢复民众信任。卡梅伦、米利班德和自民党领袖克莱格纷纷发表讲话,深刻分析英国和资本主义出现危机的原因,提出建立“有良心的”、“更公平的”和“负责任的”资本主义,同时将目光重新转向本党传统价值观,以期从中找到解决各种难题的良方。

第三,中左翼政党迷失了发展方面,缺乏明确的定位,被部分基础选民所遗弃。米利班德几年来努力想使工党摆脱布莱尔的“新工党”理论的负面影响,先后提出建设“下一代工党”、“同一国家工党”等理念,力图将地方主义、传统社会主义和经济国家干预主义相结合,强烈反对联合政府大幅削减社会福利,赢得了下层选民的支持。但党内对工党是应坚守中间地带还是向左回摆一直争论不休。米利班德对保守党的“重商主义政策”一味进行批评,也使工党疏远了与工商界和富裕阶层的关系。在英欧关系上,除工党外,几乎所有参选政党都支持“脱欧公投”。工党的这些“左倾”思想和主张与英国社会的“右倾”氛围明显不相符。比利时的埃格蒙国际研究所不久前发表的一篇文章也认为,工党此次败选,很大程度上是因为理念陈旧和政策失误,过去五

年来该党并未及时利用保守党执政期间出现的经济社会问题,及时调整自己的理念政策,提出令人信服、受欢迎的替代方案。^①

从自民党方面来看,过去20年该党从工党手中夺走了大量左翼选民,影响明显上升,成为议会第三大党。但该党为了参政,不惜背离自己的意识形态和价值观,与保守党联合执政,并在大学学费上涨问题上作出让步,出尔反尔,得罪了其支持者,最终被他们抛弃。

(三)未来英国政党政治生态走向

第一,主流政党亟需创新理论,内部分歧可能进一步加剧。工党将于2015年9月初选举产生新领袖,四个候选人中影阁卫生大臣伯纳姆和影阁内政大臣库珀均有丰富的从政经历,获胜可能性较大。但无论谁胜出,其当务之急是尽早明确党的指导路线,确立党的发展方向。对此,前工党领袖、前首相布莱尔认为,新领袖务必远离“左倾”立场,牢牢把握“不左不右”的中间立场,弥合党内进步派和保守派的分歧,才能“左右逢源”,吸引不同阶层选民的支持。^② 该党前外交大臣大卫·米利班德称,工党应继承布莱尔时期打下的良好基础,同时修补布莱尔主义的不足,将保持经济活力和实现社会公正有机结合。^③ 自民党被英国媒体预言未来有可能被边缘化,其主要任务是如何找回本党传统价值观并重塑党的形象。而保守党在本次大选中获胜,主要得益于经济恢复了增长,但卡梅伦至今并未形成一个可以同撒切尔夫夫人、布莱尔的理论相提并论的完整、系统的思想,更谈不上什么理论创新。从长远看,保守党要想保持长期执政地位,需要有新的理论做指导和保障。但是各党在谋求理念创新时,不可避免地会引发党内不同派系之间的冲突。

第二,由于主要政党眼睛只盯着支持率和选票,政策趋同将长期存在。西方过去二、三十年的政党政治历史表明,主要政党为了执政地位,难以改变功利主义和短视的现状,其政策主张主要围绕选民需求日益趋同。英国情况同样如此。当前,无论是英国执政党,还是未来争取上台的在野党,都面临保持经济稳定增长、争夺中间地带选民、应对国内疑欧和排外主义情绪上升等诸多艰巨任务,各党在保持紧缩政策、强调社会公平和收紧移民政策等方面,不太可能出现大的分野,政策趋同将“常态化”。

^① Sophie Heine, “Identity and Euroscepticism as a Substitute for Political Agency: A Few Lessons From the British Elections”, http://www.egmontinstitute.be/publication_article/identity-euroscepticisms-british-elections/, last accessed on 12 May 2015.

^② Rachel Sylvester and Michael Savage, “Blair Calls Labour Back to the Future in Search for Way Ahead”, <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/politics/article4466820.ece>, last accessed on 11 June 2015.

^③ “David Miliband: What UK Labour Must Do to Repair”, <http://www.cnn.com/videos/world/2015/06/09/intv-amanpour-david-miliband-uk.cnn>, last accessed on 9 June 2015.

第三,新兴政党将努力为自己争取更多的权益和更大的权力,与大党之间的博弈将加剧。如苏格兰民族党成为英议会第三大党后,对议会影响力增强,将会要求中央政府下放更多权力。长期以来,英国议会小党一直要求改革简单多数选举制。2011年在自民党全力推动下,英国就排序投票制举行了全民公投,但未通过。随着独立党、绿党等新兴小党影响力的不断扩大,它们希望获得更多的议会席位,迟早还会提出英国宪政改革问题。因此新兴政党与大党的博弈将进一步加剧。

总体来看,英国传统主流政党在经历了“撒切尔主义”和布莱尔的“新工党”理论由兴盛到衰落和近几年的反思调整之后,至今仍陷于思想理论困境,无论是向左或是向右回调,还是走不偏不倚的中间路线,恐怕都难以完全应对国际金融危机之后复杂多变的国内和国际形势。英国政党政治的多变性将长期存在。

从米利班德到卡梅伦的“全民国家政党”^①

王展鹏

(北京外国语大学英语学院英国研究中心教授)

2010年后,英国工党领导层提出并不断强化了建设“全民国家政党”(One Nation Party)的新理念。然而,2014年下半年后,工党又开始逐渐淡化了这一提法,在2015年大选的竞选纲领中并未明确提及这一概念。颇具戏剧性的是,5月8日卡梅伦在当选的第一时间,就明确表示保守党要成为“全民国家政党”。他声称:“我们必须保证把国家团结在一起……,我们将作为‘全民国家政党’治理国家。这意味着确保使我们国家的各个部分能分享经济复苏的成果,无论是南方还是北方、东部还是西部……”^②尽管“全民国家政党”的提法带有一定的宣传辞令的色彩,但其背后反映的英国政治文化、国家治理模式的新变化对于我们认识英国未来政党政治和保守党政府的经济社会政策走向都有重要的意义。

(一)“全民国家政党”理念与“共识政治”

“全民国家政党”最早是19世纪后半叶托利党领袖迪斯雷利(Benjamin Disraeli)提出的。作为托利党改革派,他认为,当时因工人阶级的贫困,英国已分裂成两个国

^① 本研究得到北京外国语大学基本科研业务费资助。

^② “Election 2015: David Cameron Speech in Full”, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32661073>, last accessed on 14 May 2015.

家。19世纪60年代托利党在大选中败给自由党后,迪斯雷利领导托利党实现了从传统国王、教士、贵族政党向兼顾更多社会阶层利益的“全民国家政党”的转变——接受社会改革和政治上更加包容,从而赢得了一部分工人阶级的支持。^①此后,“全民国家政党”的概念成为保守党内具有进步意识、偏向中间立场,更同情工人阶级的派别和理念的代名词,也出现了“进步的保守主义”、“富有同情心的保守主义”、“温和的保守主义”、“自由主义的保守主义”等称谓。

保守党调整理念和政策以应对工党崛起是贯穿20世纪英国政治史的一条重要线索。有学者认为,“共识政治”是保守党、工党、自由党共同造就的全民国家实验。^②自由党人劳合·乔治在20世纪初推行的增加富人税收、建立社保制度的政策缓和了英国的阶级和社会矛盾。早在20世纪30年代,保守党人哈罗德·麦克米伦就提出增强国家干预能力的中间道路主张,其后来任英国首相期间实行了带有一定公平分配色彩的国民收入政策。特别是二战后,工党的社会民主主义和保守党的全民国家传统,共同吸收了凯恩斯的经济理论和贝弗里奇的福利国家思想,据此奠定了战后共识政治的基础。^③

英国战后共识政治进程在撒切尔夫人执政时期出现了中断。尽管撒切尔夫人希望以市场自由主义重新塑造保守党“全民国家”,但其努力并未得到英国不同阶层、不同利益群体的广泛认同。1997年新工党的“第三条道路”改革以工党更多接受市场资本主义的方式推进了英国“共识政治”的新发展。工党提出了“新工党、新英国”的口号,党章中删除了涉及公有制的条款,逐渐疏远工会,拉近了与中产阶级的距离。不仅如此,从1995年起,英国经济开始了长达13年的稳定增长黄金时期,经济增长一直维持在3%左右,在西方发达国家中名列前茅,也在一定程度上增加了撒切尔夫人经济社会政策的合法性。在强调基于工作的福利等方面,新工党继承了撒切尔政府的许多做法,也因此遭致过度接受新自由主义增长模式的诟病。

(二) 米利班德“全民国家”取向的工党改革试验

直至工党2012年党代会强力推出“全民国家政党”定位之前,这一理念更多被视为保守党中支持社会变革派别的标签,埃德·米利班德在2010年大选后将其作为工党面临的意识形态困境的解决方案,但这种作法在理论和实践层面都面临一些难以化

^① Mark I. Vail, “Between One-Nation Toryism and Neoliberalism: The Dilemmas of British Conservatism and Britain’s Evolving Place in Europe”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 1, 2015, p. 107.

^② Tristram Hunt, “Foreword”, in Richard Carr, *One Nation Britain: History, the Progressive Tradition, and Practical Ideas for Today’s Politicians*, Ashgate, 2014.

^③ [英]唐纳德·萨松:《欧洲社会主义百年史》,姜辉、于海青、庞晓明译,北京:社会科学文献出版社2007年版,第165页。

解的矛盾。

2010年大选后米利班德当选工党领袖。他本人在政治理念上更接近传统左派,针对新工党将社会民主主义与新自由主义的联姻,他强调工党应超越“第三条道路”的功利主义方向,对金融资本主义持批评态度。但他同时也意识到,完全回归传统左派纲领在英国政治现实下是没有出路的。2011年后,他提出了工党“全民国家政党”的新定位。米利班德在一系列讲话中提出:金融危机、经济衰退背景下的英国面临分裂为“两个国家”的风险;工党不能坐视英国社会贫富差距加大的现实,经济复苏不应通过联合政府严苛的经济政策来实现,不能以大多数民众(包括中产阶级)生活水平的降低为代价;重建英国经济,使其不仅对少数上层有利,而且要对所有劳动者有利;实现“全民国家”的目标,需要社会各阶层的参与。^① 2012年工党党代会被命名为“全民国家党代会”。2014年,工党发布了题为《全民国家:工党的政治变革》的政策评估报告,提出了其经济社会改革的主要方向。^② 与传统社会民主主义者强调的矫正市场失灵的国家再分配职能不同,工党提出了“前分配”(predistribution)作为实现上述目标的路径,即政府应不仅局限于对现有福利国家政策的简单修补,而是需要通过对英国经济结构的根本性改革来实现。“前分配”意指确保经济权力和增长成果在“再分配”阶段之前得到更公平的分配。在这一政策评估报告中,工党提出将致力于利用政府权威加强变革的权力和能力建设,形成政府、企业和公民参与的伙伴关系和网络,强调建立包容性的经济发展模式,使政府、企业、民众成为共享成果、共担风险与责任的利益攸关方。在当时,“全民国家”成为工党2015年大选政治纲领核心理念是水到渠成的事情。

然而,到2014年下半年,“全民国家”一词逐渐淡出了工党的政治话语体系,2015年大选中这一概念未明确写入其竞选纲领。如果我们分析米利班德近年来的改革主张,可以发现“全民国家政党”面临的困境实际上是工党左右翼之争的结果,也是全球化时代传统社会民主主义面临的困境的体现。

首先,“全民国家”从本质上讲更适合于保守党改革派和工党第三条道路派向中间立场靠拢的取向,与米利班德最初提出的加强国家干预的路径具有内在矛盾。工党左派从最初就无法认同这一折衷主义立场,并将2015年大选失败归咎于领导层在捍卫进步价值上的摇摆。其次,米利班德提出的一些激进主张的可行性受到党内中间派的质疑。政府冻结能源价格、降低学费、对金融业增税等主张既无法得到富裕阶层的

^① “One Nation Labour”, <http://www.labour.org.uk/onenation>, last accessed on 5 July 2015.

^② Jon Cruddas and Jonathan Rutherford, “One Nation: Labour’s Political Renewal”, http://www.yourbritain.org.uk/uploads/editor/files/One_Nation_Labours_Political_Renewal.pdf, last accessed on 6 July 2015.

支持,也面临工党内部第三条道路派的挑战,与“全民国家”实现全民团结的本意是相悖的。反对者认为,英国依赖金融、服务业的经济结构在短期内很难实现大的转变。而且从政治文化看,英国民众具有浓厚的市场自由主义传统,很多人对工党的国家干预政策怀有根深蒂固的敌意。^①再次,因缺乏具体可行的政策方案和充分的党内外共识,2014年《全民国家:工党的政治变革》政策评估未能明确写入上述激进主张;其提出的治理结构转型、下放权力、预防性社会政策、公私合作伙伴关系、加强社会各部门协作等措施的具体实施路径并不清晰,而且与卡梅伦政府政策之间的差别也并不显著,难以彰显工党自身的身份特征。

按照弗雷德曼的说法,全球化对于民族国家而言,是一件“黄金紧身衣”(golden straight jacket),给各国的就业、福利、环境政策带来不利影响,一些政府会以承担的国际义务为借口或者迫于全球化的竞争压力在这些领域采取向下看齐的政策。^②在国际债务危机和国际力量转移背景下,对于身处西方发达社会的左翼政党更是如此。在联合政府推行紧缩政策的过程中,英国民众处于两难矛盾之中:既对紧缩政策不满,又担心高支出、高福利的经济社会模式不具可持续性。随着英国经济逐渐复苏,2014年GDP增长领跑七国集团国家,工党批评保守党政策使民众未从复苏中获益的观点说服力逐渐降低,工党吸引中间选民更加困难。布莱尔反思工党失败的教训时就认为:“米利班德离开中间立场向左转的政策疏离了企业界,……工党的未来应重回中间立场”。^③2015年大选后,是否应重回第三条道路是工党新领导层面临的艰难抉择,这也是欧洲中左翼政党普遍面临的棘手问题。

(三)卡梅伦的“全民国家政党”及其未来走向

(1) 联合政府时期的“全民国家政党”理念与实践

卡梅伦在2010年当选英国首相时就被视为自由主义的保守主义者。他在大选前自称“一个信奉‘全民国家’理念、相对自由主义的保守党人”。他认为,保守党既要珍惜撒切尔夫人的遗产,也要超越撒切尔主义,像关注经济问题一样关注社会,从这种意义上说卡梅伦更像迪斯雷利“全民国家”传统的信徒。^④在2010年保守党的竞选纲领

^① Helen Thompson, “The Political Origins of the Financial Crisis: The Domestic and International Politics of Fannie Mae and Freddie Mac”, *The Political Quarterly*, Vol.80, Issue 1, 2009.

^② See Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, New York: Anchor Books, 2000.

^③ Tony Blair, “Labour Must be the Party of Ambition as well as Compassion”, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/may/09/tony-blair-what-labour-must-do-next-election-ed-miliband>, last accessed on 5 July 2015.

^④ Sheila Cook, “What is Conservatism?”, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8317013.stm, last accessed on 10 July 2015.

中,“大社会”理念是一个核心概念,也是与过度关注市场、忽视社会作用的撒切尔主义的关键分野。卡梅伦反对大政府的干预主义,但认同新工党超越传统国家与个人两分法的意识形态对立,强调个人、家庭、企业的参与是实现“大社会”目标的途径。

然而,从卡梅伦第一个任期的政策实践看,联合政府的政策并未更多体现出增进英国社会团结的取向。卡梅伦政府执政之初,英国面临经济衰退的挑战。为应对严峻的财政状况,联合政府采取了近乎休克疗法的严厉紧缩政策,将减少赤字和政府债务设定为所有工作的首要目标,对社会建设的关注度和行动能力都大打折扣。英国福利制度出现了一定的向右转的趋势——削减福利开支、提高大学学费、将部分国家医疗服务转包给私营公司等。“大社会”计划所强调的公民、企业责任、志愿服务、社区发展等措施得不到强有力的国家政策支持,难免流于形式。这些做法使一些批评者认为,“大社会”更多的是卡梅伦政府出于吸引选民目的提出的口号,而非真正的政策重点,甚至是政府推卸责任、掩盖私有化和削减财政支出的工具;^①国家退出的领域最终将为市场力量所占据,“大社会”本质上是撒切尔新自由主义的延续与调整。

(2) 2015年大选后保守党“全民国家”理念的重新提出及其前景

2015年大选后卡梅伦第一时间就表态保守党将致力于建设“全民国家”政府,实现国家的团结。他在此后的一系列讲话中提出建立“北方动力中心”项目(Northern Powerhouse)。与近年来的高铁二线项目一样,该项目旨在促进英格兰北部和中部的发展,改变以往过分倚重南方金融服务业的政策;将立法重点调整到支持工人阶级、提高社会公正和各地区均衡增长上来。新一届议会开幕时女王将这些政策再次以卡梅伦政府的施政纲领的形式表述出来。她提出:“本届政府的立法将以这个国家每个公民的利益为归依,将采取‘全民国家’的方式立法,帮助工人阶级提高生活水平……给弱势群体更多新机会,使国家不同地区团结起来。”^②从本届政府的立法计划来看,施政报告提到的大多数立法计划都与此相关。例如,增加低收入家庭儿童抚养补贴;支持低收入租房者购房;提高教育质量;增加全民医疗保障的投入;推进高铁二线、“北方动力中心”电厂项目;支持各地区发展等。

应该说,当前保守党在英国议会取得多数且英国经济增长态势较为稳定的情况下,保守党实现“全民国家”目标的空间加大,英国政治左右翼向中间立场靠拢的趋势加强。然而,虽然当前英国经济复苏较为强劲,但全球和欧洲经济的不确定性、英国长

^① Mike Finn, “Conclusion: The Net Coalition Effect”, in Anthony Seldon and Mike Finn eds., *The Coalition Effect 2010–2015*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

^② Queen’s Speech 2015, <https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-2015>, last accessed on 5 July 2015.

期积累的国家债务水平和预算赤字居高不下的问题仍未根本解决。在经济发展和社会公平两者之间轻重缓急的平衡取舍上,大选中从紧缩政策获得政治利益的保守党政府仍将经济安全、防止系统风险置于施政纲领的首要位置。英国财政大臣奥斯本在2015年夏季预算报告中为本届政府确定的政策基调是:将英国“低工资、高税收、高福利”的经济模式,通过“提高工资、降低税收、减少福利”实现转型,到2019-2020财年实现财政盈余。在新一轮财政紧缩的370亿英镑减赤目标中,120亿英镑来自削减福利开支,儿童抚养补贴、公租房补贴仍成为削减的选项。这一做法也招致工党和自由民主党的尖锐批评。此外,保守党政府也面临苏格兰和英格兰权力下放、英国脱欧决对“全民国家”团结的挑战。^①

由此可见,保守党政府诸多提高工人生活水平的一系列立法计划并不一定意味着以“蓝领保守主义”为基础的新的政治共识已然来临。未来保守党政府面临的挑战,是能否通过国家治理的改革与创新克服国际体系和国内政治经济的历史和现实的制约,在市场自由、社会公正平等与经济增长的目标之间取得平衡,避免重回新自由主义的老路。在这一过程中,“全民国家政党”通过保守的手段实现进步的目标的传统和智慧显得尤为重要。

英国的权力下放与卡梅伦的使命

李冠杰

(上海外国语大学英国研究中心助理研究员)

“权力下放”是当代英国政治发展中的重要内容。自1999年这一政策付诸实施后,其产生的效应好坏参半。从表面上看,权力下放彰显了英式民主,但实质上从整体上弱化了英国性,间接割裂了英格兰人、苏格兰人等之间的情感。在民族国家仍是国际社会主要行为体的当代世界,民族性的分化无疑会使英国的关注焦点从国际政治舞台转移到国内政治的发展。这也是近几年来英国在国际重大事务上作为不大的重要原因。从当前英国政治发展来看,权力下放在偏离其原初路径后重新回归,特别是卡梅伦领导的保守党政府再次执政后,这种走势进一步加强。

^① See Chancellor George Osborne's Summer Budget 2015 Speech, <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-george-osbornes-summer-budget-2015-speech>; "Summer Budget 2015", <https://www.gov.uk/government/topical-events/budget-july-2015>, last accessed on 5 July 2015.

(一) 卡梅伦把权力下放拉回原初路径

在英国历史上,随着帝国的扩张,英国统治下的地方实体不断提出自治的诉求。统治者非常清楚,自治最终会导致地方分离从而脱离中央政府的控制。英国民族自治的历史实践也表明,地方自治带来的更大的问题是种族和边界冲突,爱尔兰自治、印巴自治带来的诸多问题至今仍未完全解决。因此,地方自治一直是英国政治领域非常棘手的问题,国内政治家不愿也不敢随意开启地方自治的大门。20世纪末,布莱尔成为尝试通过分权解决地方自治问题的第一位首相。21世纪第二个十年,卡梅伦成为守护权力下放的“使者”。

总体来看,英国权力下放进程按时间进度可划分为四个阶段。

第一阶段是开启阶段(1997-2004年),这一时期权力下放的推动者是工党,其动力充足,且满怀希望。20世纪末,英国的政治氛围让布莱尔鼓足勇气直面这一难题,他试图通过下放权力来解决国内民族自治问题。当时,撒切尔夫人和梅杰领导下的保守党政府执政了18年,中央集权不断强化,加之人头税等政策的实施引起了地方民众的反感,因此,缓解地方紧张气氛势在必行。此外,为使长期在野的工党走出低谷,布莱尔认真规划了向地方分权的政策。他重新审视了以往处理自治这个棘手问题的方式,认为一些无用的争论阻碍了政策的制定和实施,^①于是决定抛开争论,向地方分权。1997年工党在竞选宣言中承诺要把权力下放给苏格兰和威尔士,但明确表示是分权而非实行联邦制,它想达到的目标是“联合王国得以巩固,分离主义的威胁即会消除”。^②将权力下放当做消除分裂的工具,这是工党推动分权的主要观念和动力。

第二阶段是转向阶段(2004-2011年),这一时期权力下放的推动者是苏格兰民族党,中央政府从主动变为被动,其权力下放的计划受到重创。发生上述转变的时间拐点是2004年。当时在苏格兰,主张走独立之路的萨尔蒙德重新担任苏格兰民族党领袖。在英格兰,北部地区否决了中央的权力下放政策,整个英格兰地区的分权运动自此终结。这两件大事改变了英国权力下放的原有进程,分离主义影响开始扩大。在萨尔蒙德看来,苏格兰没有发挥自身潜能的权力,独立才是正确之路。^③此后权力下放的负面效应充分展现出来,2011年苏格兰民族党在苏格兰议会选举中大获全胜后,中央政府才感受到危机的来临。

^① Alastair Campbell, *The Blair Years*, London: Hutchinson, 2007, p.105.

^② Iain Dale ed., *Labour Party General Election Manifestos, 1900-1997*, London and New York: Routledge, 2000, p.375.

^③ The Scottish Government, *Your Scotland, Your Referendum*, Edinburgh, 2012, p. 4, <http://www.gov.scot/Resource/0038/00386122.pdf>, last accessed on 12 July 2015.

第三阶段是遏制阶段(2011-2014年),这一时期中央成功阻击分离主义,通过在苏格兰举行独立公投成功遏制分裂,使其重新回归权力下放的政策框架。苏格兰民族党从低迷状态走向强势执政所凭借的就是“民族独立”这一法宝,它提出的独立的口号唤起了苏格兰民众长久以来深藏内心的梦想,民族意识开始苏醒。自独立掌控苏格兰议会之后,苏格兰民族党开始将独立公投提上日程。而中央政府无法从法理和政令上否决这场运动,因为它把部分权力下放给了苏格兰议会,否决了苏格兰民族党的提议就意味着否定了分权运动,使苏格兰民众的分离倾向更为严重。因此,卡梅伦联合政府顺势以“彰显民主”之名义,同意苏格兰进行公投。面对苏格兰民族党降低投票年龄来拉拢青年人的战略决策,中央政府力主公投问题必须清晰,对外向欧盟施压,对内联合工党,三党一起承诺给予更多权力,在组织宣传上更是不遗余力,最终使苏格兰公投有惊无险,分离之路暂告一段落。

第四阶段是回归阶段(2014年之后),权力下放进程在经历了分裂的危险后,最终回归其原本路径,即适当地把一些次要权力分给地方。从中央政府的角度看,权力下放只是分卸中央过分集中的权力,而非让地方做强。这是工党最初的分权目标,也是保守党对待分权的底线。随着自由民主党力量不断衰落,其“通过分权走向联邦英国”的政治主张必然会沉寂很长一段时间。其他小党和地方性政党尚没有精力规划英国权力下放的远景,而未来五年保守党在执政期内必然夯实分权的原有路径,不使之偏离初衷。无论是中央还是地方,权力下放的动力呈现边际递减趋势,英国的分权政治正在成为一种常态。随着秉持自由保守主义哲学的卡梅伦再次成为首相,权力下放必然回归其初衷,按照既定轨道前行。

(二)卡梅伦兑现进一步分权的承诺:史密斯委员会及其相关建议

在围绕权力下放是否落实的讨论阶段,保守党始终反对分权。这与它所持有的保守主义立场有很大的关系,卡梅伦像撒切尔夫人一样反对权力下放。只不过当时保守党身为在野党,无法阻止这项政治改革,但它却极力使分权产生的负面影响最小化。在阻止苏格兰通过公投变成独立国家的运动中,保守党出于对苏格兰公投成功的担忧,承诺如果不分离将会给予更多权力。在苏格兰人公投否决独立后,卡梅伦立刻下令成立史密斯委员会(The Smith Commission),组织苏格兰五大政党进行对话,以寻求进一步分权,兑现公投前的承诺。

2014年11月27日,史密斯委员会发布报告,阐述政党之间达成的协定,即“史密斯委员会协定”。对于向苏格兰进一步分权的问题,各党派提出要围绕三个支柱进行:为治理苏格兰提供持久而有责任心的宪政安排;促进苏格兰的繁荣,实现其经济、

就业、社会正义的健康发展;强化苏格兰议会的财政责任。^①可以说,进一步分权的目的是保障苏格兰的安定繁荣与发展。这场分权谈判委实不易,一方面,任何形式的分权都无法满足追求独立的苏格兰民族党的要求;另一方面,中央政府也已做出很大让步。但因为这种妥协没有任何先例和标准可循,且分权的终点在哪里似乎也并不明晰。这就形成对苏格兰下放权力的基调,即根据苏格兰实际需要一步步、一点点缓慢实施,且权力下放的力度会越来越小。

史密斯委员会报告共 96 条,内容涉及苏格兰选举体制改革、外交权限、交通能源、公共服务和税收财权等重大问题。该报告着重强调苏格兰的行政务必要在政治、资源、财政上与全英国基本步调保持一致,在小范围内可以修修补补。在史密斯委员会报告基础上,2015 年 1 月 22 日,英国政府颁发了一项敕令书,提出了诸多草案条款。^②以下结合史密斯委员会报告和该项敕令书从三个方面阐述向苏格兰进一步分权的情况。

第一,在选举制度上肯定了苏格兰的一些改革实践,但保留了关键权力。在苏格兰独立公投时,苏格兰民族党建议把投票权扩展到 16-17 岁的青年,以此拉拢选票。这一实践成为这次选举制度改革的亮点。2016 年苏格兰议会选举以及 2017 年苏格兰地方政府选举将把选举权降低到 16 岁。^③笔者认为,苏格兰选举权的扩大及其实施成效必然会带动全英选举权改革,未来英国把选举年龄降低到 16 岁是迟早之事。虽然苏格兰的一些政治实践得到肯定,但中央还是希望保留关键性的控制权力。威斯敏斯特议会选举和欧洲议会选举的权力保留在英国中央,苏格兰议会只能负责自身及其下辖的地方议会选举。更重要的是,政党管理规则,包括对政党捐款等事宜仍由英国中央统一管制。控制了政党运行规则及其财源,就完全遏制了苏格兰政党无限制发展的可能性。可以说,苏格兰未来的政治发展仍然摆脱不了威斯敏斯特议会的强大影响,政治权力仍是中央和地方争夺的重要领域。

第二,在税收上给予苏格兰更大权限,在借款方面进一步放宽额度。苏格兰自权力下放开始就获得了变更相关征税比例的权力,但这只是改变了征税比例和征税门槛,而税收仍由英国税务局统一分配,苏格兰与中央讨价还价的焦点在于苏格兰能够

^① The Smith Commission, *Report of the Smith Commission for further Devolution of Powers to the Scottish Parliament*, 27 November 2014, p.12, http://www.smith-commission.scot/wp-content/uploads/2014/11/The_Smith_Commission_Report-1.pdf, last accessed on 15 July 2015.

^② "Scotland in the United Kingdom: An Enduring Settlement", Cm 8990, 22 January 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397079/Scotland_EnduringSettlement_acc.pdf, last accessed on 15 July 2015.

^③ *Ibid.*, p.15.

获得多少比例的税收。史密斯委员会根据经济合作与发展组织(OECD)国家的标准提出了未来苏格兰可能获得的比例,即苏格兰议会控制苏格兰60%左右的开支,保留40%左右的苏格兰税收。^①这将使苏格兰成为最有权力的次中心政府,但却与真正的财政自主相差甚远。此外,苏格兰政府的借款能力有所提升,每年借款额度增加到其资本预算(当前最高为每年22亿英镑)的10%,即从1998年的1.25亿英镑增加到2012年的2亿英镑,再增长到2015/2016年的3亿英镑左右(但1998年规定的5亿英镑最高额度始终没有更改)。^②可见,苏格兰有了更大的资本储备空间。

然而,征税问题在英国是件举足轻重的大事,涉及权力和权利这一根本性问题。征税多少,由谁来征收,统治者与民众、宗主国与殖民地之间为此曾兵戎相见。在很多人看来,苏格兰走向自治甚至独立的重要步骤便是财政独立,在当代不可能诉诸战争的形势下,只有财政自主才有可能摆脱中央的真正控制。未来很长一段时期内,税收和财政预算仍是双方争论不休的话题。

第三,从资源归属利用上划清了苏格兰使用的界限,重新定位了苏格兰作为英国一个地区的角色。苏格兰常把北海油田看做是自己独有的资源,因为它在苏格兰的管辖领域,但中央政府认为海上资源应供全国使用,而非仅用于苏格兰。史密斯委员会报告厘清了苏格兰开采资源的地理界线,提出了一项解决分歧的方案,即把陆上石油和地下天然气开采权下放给苏格兰,把海上石油和天然气开采权归于中央,并让苏格兰负责处置这些陆上开采出来的石油、天然气等矿物资源。^③显然,该方案奠定了今后进一步谈判的基调,苏格兰把北海油田当做自身独有财富的立场深受冲击。然而苏格兰民族主义者不会善罢甘休。在苏格兰民族主义者看来,有很多中央掌控的权力需要夺回,最好的方式是让自己独立成为一个国家,从而一劳永逸、彻底地把权力要回,但广大民众担忧的是,苏格兰独立的后果不一定是乐观的,在当今世界经济形势仍然复杂多变的状况下,小国在人力、财力和物力上终有不济的时候,留在英国也许是个不错的选择。然而权力下放的关键问题是,分权到何种程度才是结束。虽然多数人认为这是个进程,但它最终会无权可分,那时苏格兰和中央如何处理,仍是个难题。

(三) 卡梅伦的艰难使命:维护自由与秩序

自担任保守党领袖以来,卡梅伦肩负着振兴该党的使命,第一步就是要成为执政

^① "Scotland in the United Kingdom: An Enduring Settlement", Cm 8990, 22 January 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397079/Scotland_EnduringSettlement_acc.pdf, last accessed on 15 July 2015, p.23.

^② Ibid., p.25.

^③ Ibid., p.76.

党。在2010年选举中,保守党并未把权力下放作为战略重点,却提出了另一个目标:建立大社会而非大政府。然而在执政现实中,卡梅伦不得不面对权力下放的挑战。

在2010-2015年联合执政期,保守党韬光养晦,积极迎合自由民主党和苏格兰民族党的政策偏好。在组阁之初,卡梅伦深知少数政府是不稳固的,他需要自由民主党的关键少数。卡梅伦曾经宣称自己是“自由保守主义者”,因为他“相信自由和人权”,^①这种迎合自由民主党的话语并不多见。过去五年的执政期是保守党力量薄弱、苏格兰民族主义者力量勃发的时期。面对苏格兰民族党举行独立公投的提议,卡梅伦无力压制,只能在公投运动中阻止产生最坏的后果。

对独立公投敞开大门也体现了保守党哲学中的自由因素。从英国保守主义思想谱系来看,它从未抛弃自由主义的一面,它所维护的就是这种自由因子。但自由对于保守党人来讲是具体的,而非形而上学的。或许正如欧克肖特所说,保守“不是一项信条或主义,而是一种性格倾向”,^②保守者更喜欢熟悉的东西,对陌生事物持怀疑态度。卡梅伦具有这种保守品性,他承认自己相信自由的基本价值,但“对改造世界的宏伟计划表示怀疑”。^③改变整个英国的政治架构在他看来是无法接受的,虽然他也强调把权力归还人民,但一劳永逸解决权力问题并不可取,缓慢地、持续性地在政治实践基础上谈论分权比较符合实际。

在权力下放问题上,如果说卡梅伦在过去五年偏向自由主义的话,未来5年必然会更为保守,更加致力于维护现有的分权秩序。对于卡梅伦政府偏向保守的判断主要基于以下两方面的现实:一是当前保守党组建的是强势多数政府,独立执政,对分权政策的制定态度可以更为坚决;二是苏格兰民族党的力量已过了顶峰,以独立为口号显然有些过时,毕竟是多数苏格兰民众否决了独立。可以预见,未来一段时间内苏格兰民族党必然会寻找另一个突破点,唯有如此才能稳步执政苏格兰。

事实上,在2015年竞选宣言中,保守党表达了一种保守的分权思想。保守党宣扬阻止苏格兰分离的功绩,并称“我们会尽最大限度一直维护我们民族大家庭的完整性”。^④它承认不可能按照统一标准对四个地区实施分权,必须根据各地区的实际需求区别对待。对于苏格兰,史密斯方案就是进一步分权的主要依据;对于威尔士则根

^① 2010年5月16日,BBC主持人安德鲁·玛尔(Andrew Marr)对卡梅伦进行了访谈,具体内容可参见 http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8685185.stm,2015年7月19日访问。

^② Michael Oakshott, *Rationalism in Politics and other Essays*, Indianapolis: Liberty Fund, 1991, p. 407.

^③ 2010年5月16日,BBC主持人安德鲁·玛尔(Andrew Marr)对卡梅伦进行了访谈,具体内容可参见 http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8685185.stm,2015年7月19日访问。

^④ The Conservative Party, “Strong Leadership. A Clear Economic Plan. A Brighter, More Secure Future”, p.69, <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf>, last accessed on 15 July 2015.

据另一协定执行;至于北爱尔兰则根据具体需要进行。卡梅伦政府在分权事务上把焦点落在英格兰,主张英格兰下院议员在对只影响英格兰的事务上拥有否决权。^①这一举措在保守党看来是公平对待四个民族,但无意中削弱了苏格兰议员在下院的权力,因为苏格兰民族党是下院第三大党,赋予了英格兰议员否决权等于剥夺了苏格兰议员对英格兰事务指手画脚的权力。从这点来看,保守党旨在建立一套持久性的、因地制宜的分权计划,苏格兰问题只不过是权力下放进程中的一个组成部分,上述做法正是在极力维持现有的分权框架。

在某种意义上,保守党的权力下放政策使地区认同增强、英国国家认同减弱。如果英格兰人、苏格兰人、威尔士人和北爱尔兰人只管自身事务,谁会在整个民族事务上投入更大精力?未来,英国性和英国价值仍旧是卡梅伦政府极力塑造的目标,在权力下放的同时必然会带来某种形式的权力集中,否则平衡会被打破,国家会逐渐衰落。若卡梅伦政府提出的建立大社会的计划付诸实施,将会缓解由分权带来的民族分离的趋势。

卡梅伦政府面对的远不止地方要求分权的压力,从哲学层面讲是如何处理自由和秩序的问题。就保守党现有哲学体系而言,卡梅伦并未形成一套影响一个时代的保守主义哲学体系。如果说自由保守主义是卡梅伦的新发明,他仍需在这一思想体系中和实践上不断探索。自由与秩序是人类社会不断探索的永恒话题。如何在维护秩序的同时保障自由而不至于滑向专制主义,如何在倡导自由的同时巩固秩序而不至于陷入无政府主义,这是每个时代无论在国际政治还是在国内政治层面都需要认真对待和不断探索的问题。但总体来看,只有秩序才能保障自由,这点毋庸置疑。至于何种自由、多少自由则因时因地制宜。从英国政治实践看,自由不是一种抽象的自由,也没有统一的标准,这种自由观念也许是保守主义最崇尚的哲学思想。

转型中的英国外交

冯仲平

(中国现代国际关系研究院副院长、研究员)

英国外交目前在国际上引起广泛关注,有所谓“退欧说”、“弃美说”等。一种更有

^① The Conservative Party, “Strong Leadership. A Clear Economic Plan. A Brighter, More Secure Future”, p.70.

代表性的观点可以被称为“退场说”,即以卡梅伦为代表的英国新一代当政者胸无大志、甘于过小国寡民、小富即安的日子,英国正从世界舞台上退场。^①近年来随着国际战略环境的变化,英国外交政策无疑正在经历重大的调整和变动,但这一转型远非上述种种看法所能概括。本文先对哪些因素在影响英国当前外交政策作一简要分析,然后对2015年大选后成立的卡梅伦新政府领导下的英国外交走向提出粗浅的看法。

(一)影响卡梅伦外交的因素

当前英国外交的主要思路形成于2010年5月大选之后。当时,卡梅伦领导的保守党未能取得议会多数,只好拉自民党入阁,组建了英国和平时期少有的联合政府。但总体上而言,联合政府的内政外交由保守党主导。2015年5月英国大选出乎意料地诞生了18年来首个保守党占多数的议会,这不仅意味着保守党可以独揽大权,而且也使得过去五年形成的英国外交政策将得以延续。显然,在此有必要了解过去数年中英国外交受到了哪些因素的影响。

任何一个国家外交政策的形成都是十分复杂的,它受到诸多因素的影响。梳理近年来英国对外关系可以发现,如下四方面因素对英国外交政策产生了重要的作用:第一,来势汹汹的全球金融海啸和不断蔓延的欧债危机给新上台的联合政府的政策打上了最深刻的印记。随着遏制衰退、重振经济成为英国当权者压倒一切的任务,财政部在一些重大外交决策中的分量甚至超过了外交部,而后者的工作重心也发生了明显的变化,如2010年黑格一担任英国外交大臣即迫不及待地致信外交部1.5万名员工,推动英国外交积极为本国经济服务。针对卡梅伦政府出台的紧缩财政政策,英国《金融时报》嘲讽道:“女王陛下的军队缩小了,她的外交官也沦落到帮企业派发出口宣传册的地步。”^②

在此背景下,发展与新兴经济体特别是与中国、印度等国的关系自然成为英国外交的新重点。2011年5月11日,英国外交部宣布将减少在欧洲的领事机构,向中国和印度等新兴经济体增派外交官。在其第一任期,卡梅伦仅印度就访问了三次,提出英国将致力于充当“印度最好的伙伴之一”、发展英印“特殊伙伴”关系。^③在2010年首度访华期间,他反驳了“中国崛起是威胁”的说法,称中国的崛起是一个让世界发

^① Gideon Rachman, “Transatlantic Spat Exposes Deeper Cracks”, *Financial Times*, March 14, 2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4c3195da-c971-11e4-a2d9-00144feab7de.html#axzz3hxGiZvJP>, last accessed on 5 August 2015.

^② “General Election: The Compelling Case for Continuity in Britain”, Editorial, *Financial Times*, April 30, 2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/e61ce174-ea94-11e4-96ec-00144feab7de.html#axzz3hxGiZvJP>, last accessed on 5 August 2015.

^③ “卡梅伦访印度 要发展英印‘特殊关系’”, 新华网, 2010年7月30日, http://news.xinhuanet.com/mil/2010-07/30/content_13937695.htm, 2015年8月5日访问。

展、同中国进行贸易往来以及共同应对全球性挑战的机遇。^①

第二,保守党内部强大的“疑欧”势力“绑架了”英国对欧政策。由于地理位置、历史差异等原因,英国几乎是欧洲“疑欧”、“拒欧”势力最大的国家。而在英国主流政党中,“疑欧”情绪又数保守党最为严重。2010年爆发的欧债危机给“疑欧”力量无疑提供了“新炮弹”。正因为如此,卡梅伦政府对欧盟“高调强硬”不值得惊讶。2011年,针对欧债危机暴露出的欧元区管治问题,欧盟决定修改现有的《里斯本条约》。然而为了避免英国金融机构受到监管,在欧盟各国领导人经过长达近10小时的马拉松式谈判后,英国投下了否决票。一项事关欧元稳定的欧盟协定被迫改为政府间协议。英国在两方面的考虑:首先是迎合和安抚党内“疑欧”势力,以保持保守党团结,避免分裂。过去保守党在欧洲政策上是有血的教训的。上世纪80、90年代,撒切尔夫夫人、梅杰首相均由于在党内不能形成统一对欧立场而黯然下台。随着2015年大选的临近,对于卡梅伦来说,维护保守党团结的目标具体体现为确保大选连任,防止主张英国退出欧盟的英国独立党将保守党党内“疑欧派”的选票拉走。这一考虑成为卡梅伦2013年宣布一旦2015年大选连任将就英国在欧盟的地位举行全民公投的最重要的原因。

除政治考虑外,卡梅伦政府采取强硬对欧立场还与英国长期以来强调英国主权和国家利益至上,拒绝全面融入欧洲有重要关系。就此而言,即使比较亲欧的工党在台上也难以作出比如放弃英镑、加入欧元区的决定。但需要指出的是,卡梅伦政府比工党政府更加不愿意和欧盟作出妥协。

第三,英国民众对伊拉克战争的厌倦。2010年卡梅伦上台前,英国连续经历了三届工党政府。在工党长达13年的执政期间,特别是布莱尔时期(1997-2007年),英国直接参加了科索沃、阿富汗和伊拉克三场战争。科索沃战争是布莱尔以“人道主义”为旗号发动的,而英国参加阿富汗和伊拉克战争的一个重要考虑是为了与美国站在一起。在多数欧洲国家政府和几乎所有欧洲国家民众都反对卷入伊拉克战争的情况下,布莱尔将英国拖入伊战,不仅让英国在国际上深陷孤立,而且他本人也付出了惨重代价,在巨大压力下被迫于2007年让位于布朗。来自保守党的英国前外交大臣马尔科姆·里夫金德公开撰文称,在上述三场战争中,英国可以也理应避开其中两场战争,即伊拉克战争和科索沃战争。他认为,只有阿富汗战争是因美国发生“9·11”恐怖袭击事件、我们和国际社会才不得不打的一场战争。^② 该文发表在2010年英国大选前。

^① “卡梅伦接受专访 称中国崛起不构成威胁”,新华网,2010年11月10日, http://news.xinhuanet.com/world/2010-11/10/c_12756214.htm, 2015年8月5日访问。

^② [英]马尔科姆·里夫金德:“英国必须为捍卫自身国际地位做准备”,《每日电讯报》2010年1月2日。

显然,2010年卡梅伦接管的英国弥漫着浓厚的厌倦战争的情绪,但卡梅伦刚开始对此似未完全接受或理解,2011年英国伙同法国以北约名义发动了利比亚战争。2013年英国下议院否决对叙利亚出兵提案,卡梅伦政府的态度由此开始趋于“内向”。正如英国财政大臣奥斯本所言:“英国公众希望政府将重心放在英国国内问题上”。^①法国媒体就此评论说,自从2013年8月英国议会拒绝授予卡梅伦干预叙利亚政权的权力,“英国外交似乎就淡出了世界事务。英国不曾参与巴黎与华盛顿在伊朗核问题上的针锋相对,在俄乌危机中也躲在法德背后,更没有表示要对中东地区作出战略调整”。^②这一变化在2015年举行的大选竞选中也得到了反映。在保守党和工党对阵中仅有英国与欧盟的关系以及外国移民两个涉及外交的议题,其他外交和国防事务几乎完全缺席。

第四,美国全球战略收缩。就民众对于伊拉克战争的态度来看,2010年上台的卡梅伦颇像早他一年上台的美国总统奥巴马。而作为美国最紧密的盟友,奥巴马推动的美国全球战略收缩显然也鼓励了英国从国际舞台上的“引退”。卡梅伦可以很从容地对人们说,如果超级大国美国都能在国际事务上有所取舍、有所进退,英国不更有理由如此吗?

(二) 转型意味着什么

卡梅伦政府自2010年上台至今所采取的一系列对外政策表明,驰骋世界舞台数个世纪的英国正在经历战后又一次重要的外交转型。尽管动力多元,既有形势所迫、民心思变驱动,也有执政党基因影响,但转型却是实在的、明显的。

在分析英国外交时,人们经常会提及美国前国务卿迪安·艾奇逊1962年说过的一句话:“英国失去了帝国地位,但还没找到自己的角色。”但事实上英国在战后一直扮演着具有全球影响力大国的角色,其苦苦寻觅的与其说是合适的角色,还不如说是在不同的时期如何维护这一角色。同样,目前的英国外交转型主要体现在新形势下寻求新的有效的维护其大国影响力的工具,而非放弃其大国地位。或许我们可以说,五年前卡梅伦政府开辟的外交转型正在帮助英国寻找到新手段和新途径。

具体而言,卡梅伦领导的英国新一轮外交转型将可能蕴含如下七方面的变化:

一是集中资源、专注重点。与当前国际上不少国家一样,“力不从心”将成为英国外交新常态,但关于外交孰重孰轻的讨论在英国并不多见。在2015年大选前,与外交部关系密切的英国皇家国际事务研究所(Chatham House)所长洛宾·尼布利特列举了

^① 王晋:“‘国会讨论’——美国干涉叙利亚的缓兵之计”,国际在线,2013年9月2日,http://gb.cri.cn/42071/2013/09/02/882s4239214.htm,2015年8月5日访问。

^② [法]伊莎贝尔·拉塞尔:“英国的外交引退让法国和欧盟忧心忡忡”,《费加罗报》,2015年5月17日。

新政府在外交方面将面临五大挑战:中东局势、对俄罗斯关系、巴黎气候变化会议、“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)谈判,以及中国日益增大的影响力。^①但显然这些挑战主要是英国面临的一些紧迫问题。可以推测,除中国、印度等新兴经济体外,随着英国极端主义势力兴起,国内安全问题突出,中东、非洲在英国外交议程中的地位也将愈益上升。还可以肯定的是,为了维持英国的全球影响力,英国将坚守联合国安理会五常席位、核力量、“世界金融中心”,以及备受关注的军事部署能力等大国“标配”,这意味着其军费开支将咬牙守住 GDP 2% 的底线。

二是留在欧盟,但重新确立对欧关系。尽管卡梅伦政府采取了强硬对欧立场,但也绝非想要将英国带出欧盟。相反,当下其最紧迫的外交行动之一就是使英国留在欧盟。预计公投将在 2016 年举行,且实现这一目标的可能性很大。但接下来英国对欧政策将可能发生一场观念革命,传统“均衡外交”早已没有市场,“领导欧盟”或“扮演欧美桥梁”也日益难以胜任。与法国、德国以及其他欧盟国家不同,英国一直不认为“只有通过联合欧盟内部力量才能发挥影响”。然而,英国今后或许发现其在不参与欧元区的同时仍可以与大陆国家深入开展外交安全合作,并将此作为维持英国全球影响力的重要途径。欧盟无疑需要英国,默克尔也有意对卡梅伦作出一定的让步,但持续消极的对欧政策将使英国在欧盟面临日益边缘化的危险。

三是追求外交多元化。英国不会主动放弃与美国的“特殊关系”,相反还将竭力维持。但同时这一传统特殊关系也在发生变化。一方面,英国需要努力证明自身对于美国仍具有重要价值,另一方面英国也将争取拥有一定的独立性。这一对美政策被时任英国外交大臣黑格概括为“稳固但不盲从”。^②显然,随着冷战结束英国无须再像冷战时期那样对美亦步亦趋了。2015 年 3 月,英国不听美国招呼申请加入亚投行,招致美国不满,即为一例。维持与美特殊关系的同时,英国将寻求发展新“特殊关系”。3 月刚上任的英国驻华大使吴百纳认为,对于英国来说,英中关系与英美关系同等重要。^③随着全球经济政治重心向亚太地区转移,而英国的传统经济合作伙伴难以走出当前经济困境,英国与中国、印度等国强化关系的动力将持续增大。

四是更加重视经济外交。这也将意味着外交部还将与财政部竞争在重大外交决策中的影响,而务实性在英国外交中得到更大的体现。加大基础设施建设和增加英国企业出口,将是英国长远经济发展战略的两大支柱。这两方面需求将引领英国经济外

^① Robin Niblett, “Five Challenges to UK Foreign Policy”, 29 April 2015, <http://www.bbc.com/news/uk-32502133>, last accessed on 5 August 2015.

^② [美]罗杰·科恩:“美国含糊其辞时,英国大胆说出来”,《纽约时报》,2010 年 11 月 22 日。

^③ 英国《独立报》,2015 年 3 月 1 日。

交发展的方向。

五是更加倚重多边组织和机构。除传统多边机构外,英国将更为重视在 G20 等组织中发挥作用。

六是通过增加软实力,提升英国的影响力。上届工党政府外交大臣米利班德深信:英国之所以充当全球性角色,既因为在应对世界重大挑战时英国扮演“主要的人力财力贡献国”,同时“英国的观念赋予了英国在世界重大问题上的影响力”。^①

七是鼓励外交创新。这主要体现在中英关系上。英国前外交官、澳大利亚悉尼大学中国问题研究中心主任克里·布朗于 2015 年 6 月撰文建议,英国在发展中英关系时“更有新意,更敢于冒险”。^② 在此前发表的另外一篇文章中,他写道:中英“政治和社会价值观存在重大差异,但中国能决定英国的经济繁荣与否”,如何处理好这两方面的问题,对于英国来说至关重要。他呼吁英国“忘掉一些辉煌的历史,放下自己的过去”,“形成对华接触的新模式”。^③ 考虑到 2008 年以来国际经济政治形势的巨大变化,估计和这位英国前外交官一样主张外交创新的人在英国外交决策圈不应该是少数。

观察英国“脱欧”问题的多重视角

崔洪建

(中国国际问题研究院欧洲研究所所长)

随着保守党赢得英国大选,与此结果相捆绑的“脱欧”公投也成为新一届英国政府优先的政治议程。英国国内各政治派别、英国与欧盟机构以及其他成员国之间,都将围绕这一议题展开政治博弈。对于研究欧洲问题的中国学者而言,这既是一个分析英国内政外交和社情民意的绝好案例,也可以借此深入观察其对欧洲一体化未来方向的影响。由于英国“脱欧”问题的复杂性,观察者应当以问题导向建立起多重视角。

首先是通过英国政党政治变化进行观察的视角,包括保守党内部斗争、保守党与

^① [英]戴维·米利班德:“英国仍扮演重要角色,欧盟需要我们”,《泰晤士报》2009 年 10 月 26 日。他同时指出,英国的优势还包括其“价值观确定了一个很高的标准”,以及“英国处于一套独特的国际网络的中心”。

^② Kerry Brown, “How China-UK Relations Have Evolved”, 15 June 2015, <http://www.bbc.com/news/world-33020110>, last accessed on 5 August 2015.

^③ Kerry Brown, “The Brutal Pragmatism of China-UK Ties”, June 23, 2014, *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/06/the-brutal-pragmatism-of-china-uk-ties/>, last accessed on 5 August 2015.

工党的传统博弈、独立党与苏格兰民族党崛起等政党政治现象。卡梅伦首相在2013年1月就英国与欧盟关系前景发表的正式讲话,是“脱欧”问题成为政治议程的标志,这是执政的保守党内部斗争激化、卡梅伦对此掌控乏力的结果。尽管“疑欧”势力在保守党内有深厚传统,而且自欧债危机以来更有上升之势,但被视为“亲欧派”的卡梅伦成为了“脱欧”公投的“推手”,表明其已难以掌控党内形势。因此,将党内纷争公开化并将其与大选相捆绑,保住其在党内的领袖地位并领导保守党获胜,成为卡梅伦的首要政治目标。从历史上看,与欧盟关系始终是保守党内部政治斗争的重要工具,稍有不慎,即便强势者如撒切尔夫人也会因此折戟于党内斗争。因此,卡梅伦以承诺“脱欧公投”向党内“疑欧派”做出妥协,在换取党内团结、稳固地位并赢得选战后,再全力应对“脱欧”问题,这在保守党内“疑欧”势大的情况下,不失为超脱于“挺欧”派与“疑欧”派争斗之上、以退为进、固守待机的政治高招。

同时,保守党内“疑欧”势大以及卡梅伦的“退让”更与英国政党政治的生态变化密切相关。尽管大选台面上仍然是保守党对阵工党的传统戏码,但独立党在英国地方选举以及欧洲议会选举中的崛起,以及随着苏格兰独立公投而成功“上位”的苏格兰民族党,正改造着英国的政治生态,与欧盟关系问题各党都无法回避并成为变化的焦点。无论我们从外部来看,英国“脱欧”是多么的“不合情理”,民意是如何地被政党、选举所“操弄”,但近年来将“疑欧”甚至“反欧”作为“捍卫国家利益”利器的观点,在英国民意中渐成主流,也是不争的事实。在英国的政治环境中,无论政党及其领导人对此持何种立场,只能因势利导、顺风使舵,否则就会吃苦头,自民党的衰落和工党在苏格兰的传统地盘被侵吞,都充分验证了这一点。

接下来从这个视角来观察“脱欧”问题的走向也很有意思:卡梅伦所倚重的黑格弃外交大臣而转任保守党下院领袖,其职位由被视为“疑欧”人物的哈蒙德接任,这既能让卡梅伦更好地掌控下院尤其是本党内部的动向,又能以重要阁员位置安抚“疑欧”人士,同时还能让哈蒙德作为“欧盟改革”问题的关键谈判人在实践中“受教育”。此外,大选结果证明,卡梅伦的“脱欧”公投策略取得初步成功:工党落败并被“挺欧”的苏格兰民族党所蚕食,独立党至少没有在议席上捞到好处,当前政党格局对其推进“脱欧”公投有利。如果卡梅伦是货真价实的“挺欧”派,即便民意走向仍不利,苏格兰民族党“脱欧则脱英”的威胁也可能作为最后的杀手锏,被用来阻止英国“脱欧”成为现实。

其次是英国乃至欧洲民主、民粹政治嬗变的视角,包括“公投”的权威性与不确定性、媒体的政治权力以及民粹政治的泛欧洲化。政治参与频繁诉诸“公投”的形式,成

为近年来英国乃至欧洲政坛的“新常态”。作为“对代议制民主的补充和修正形式”的“公投”,如此频繁地成为政治决策的主角,至少传递出两个信息:其一是政治生活中对国家前途和命运产生重要影响、关乎大多数人利益的重大问题集中出现,需要靠“公投”这种直接民主形式来寻求共识、迅速决断;其二是现有的代议制民主在这些问题上的代表性和合法性受到某种质疑,不得不在重大问题上寻求“公投”这种直接的民意表达来加以“修正和补充”。

回到英国的政治实践,在自1973年以来英国政府进行的12次公投中,全国性的公投只有2次,即1975年工党威尔逊政府时期有关英国在欧共体中地位的公投以及2011年有关选举制度改革的公投。其中1975年公投的背景、命题等与此次“脱欧”公投具有相似性,但其政治环境和政治操作的复杂性则有不同。由于公投在政治实践中优劣势并存,具体到此次“脱欧”公投中可能产生的问题包括:第一,由于公投结果具有无可替代的正当性和权威性,无论此次公投结果如何,在未来一段时期内,英国与欧盟的紧张关系在政策层面可能得以暂时缓解,但其根本问题并未得到解决,极有可能如同苏格兰独立问题一样在将来仍以诉诸公投的形式卷土重来;第二,公投可以控制肆意立法、避免“民意扭曲”,但由于其回避了民主协商环节,简单多数的决议形成程序可能非但无助于“达成共识”,反而可能激化对立,甚至造成英国社会的分裂;第三,由于全民素质、自身利益以及对问题关注度的差异,公投结果是否能在“脱欧”问题上确保英国利益的最大化存疑,“民主”与政策有效性之间的鸿沟可能扩大;第四,同样由于上述差异,媒体在公投前后将扮演极其重要的政治角色,媒体在英国乃至欧洲借公投成为重要政治力量的趋势明显。

公投现象折射出来的是,民主与民粹政治之间的界限在当前英国和欧洲政治实践中模糊难辨,而且民粹正借公投这一形式成为泛欧洲的政治势力。政府力量的弱化以及政治权力向媒体、网络以及特定诉求人群的转移,导致公投在成为民主的“有益补充”之前,就有被作为民粹诉求工具的可能。同时,一体化成为各国民粹势力的“共同靶子”,疑欧、反欧乃至脱欧成为民粹势力的核心议题,也是其成为泛欧洲化现象的动力。英国“脱欧”公投是为本国乃至欧洲民粹势力上升画上句号还是就此制造出更多的“麻烦”,值得我们认真观察。

最后是欧洲一体化进程中成员国与欧盟博弈的视角,包括“疑欧”派的“维权”诉求是否能成功转换成卡梅伦政府的“改革”诉求? 欧盟内部有多少英国的“盟友”? “法德轴心”和欧盟机构如何应对? 以及“双速欧洲”是否将导致欧元区与非欧元区两个平行权力中心的出现? 卡梅伦政府正试图将“脱欧”议题转换为要求欧盟在贸易投

资自由化、产业政策以及移民等核心问题上做出相应改革的诉求,并携此展开了数轮欧陆“游说之旅”。当前欧盟内部尤其是欧元区内部的紧缩与反紧缩之争、欧元区与非欧元区国家在“过度管制”以及一体化加速等问题上的分歧,的确为英国政府的“改革”诉求提供了环境,如果运用得当,近期被重点关注的移民问题也有可能成为英国要求欧盟“改革”的抓手,如果英国能借此在欧盟内部找到更多盟友,则其与欧盟的谈判筹码就会增加。但卡梅伦政府必须把握好就“改革”展开游说和进行谈判的度,必须在不对欧盟过度施压的同时,适当降低国内民众尤其是“疑欧”派的期望值。一旦其要价过高,或是在欧盟内部寻找“盟友”的努力被法德和欧盟机构视为“拆台”,就可能招致欧盟和法德的强硬立场,并在国内“疑欧”派与欧盟之间形成尖锐对立,最终将自己逼到“非退不可”的尴尬境地。同时,对于将“脱欧”与“维权”牢牢捆绑在一起的英国民众和保守党内“疑欧”势力来说,在多大程度上能够接收议题转换以及英国与欧盟的谈判结果,都需要持续观察。

想得更远一些,以英国“脱欧”公投为名来施压欧盟“改革”的,是认为“一体化走得太远”的国家主权论者或者“唯单一市场论者”,但目前在应对危机过程中出现的一体化加速和拓展之势,尤其是欧元区的进一步整合,对于英国这样的非欧元区国家产生的外溢效应,是刺激英国疑欧情绪的重要因素。何况在德国逐渐获得债务危机救助以及整合欧元区主导权的背后,还存在着英国面对欧陆强权崛起时根深蒂固的不安全感以及权力竞争的压力。因此在游说和谈判过程中,非欧元区国家将成为卡梅伦重点争取的对象,而由此产生的问题是,如果相信经济结构决定政治格局,那么打造一个某种程度上能够与欧元区分庭抗礼的非欧元区的权力中心,将经货联盟朝向经济-货币联盟的方向重新加以塑造,就并非不可想象之事,尽管这可能已经超出了一体化论者当初的想象。

英国大选中的经济因素

江时学

(中国社会科学院欧洲研究所副所长、研究员)

在1992年美国总统竞选期间,克林顿的助手詹姆斯·卡维勒(James Carville)认为,克林顿取胜的“法宝”有三个,其中之一就是攻击其对手乔治·布什的经济业绩。卡维勒的原话是:“经济决定胜负”。克林顿取胜后,“经济决定胜负”成为世界各国总

统候选人的“圭臬”和“座右铭”，也是分析各国大选胜负原因的重要视角之一。

(一) 卡梅伦政府的经济业绩

在 2015 年英国大选期间,各党都发表了竞选纲领。保守党推出的竞选纲领除宣传卡梅伦政府的经济业绩以外,还提出要继续刺激经济复苏、创造更多的就业机会、改善道路和通讯等基础设施、减税、控制外来移民、发展教育和医疗卫生事业、保护生态环境、打击各种犯罪活动和恐怖主义、提升英国的国际地位以及改变英国与欧盟的关系。

工党在其竞选纲领中同样提出了不少经济目标和政策,其中最重要的包括:削减政府的财政赤字、通过提高工资和增加就业等手段提高人民生活水平、为中小企业减税、改善基础设施、鼓励企业创新、提供更多和更好的医疗服务和受教育机会、使更多的人拥有自己的住房、提升英国在国际上的地位、积极应对国际上的各种挑战以及进一步改善与欧盟的关系。

由此可见,保守党和工党的竞选纲领有一些相似之处,而且都有许多美丽的辞藻和响亮的口号。但是,竞选纲领未必能够完全左右选民的投票意向。面对政治家的许诺,选民不会无所适从,而是会根据自身的感受和理念(尤其是对政府的经济政策的看法),在投票箱前作出理智的选择。这意味着,卡梅伦取胜的“法宝”显然不是其竞选纲领优于对手,而是不断好转的经济形势以及选民得到的经济利益。美国有线广播电视(CNN)在大选前夕所作的民意调查表明,54.5%的观众认为,经济因素将决定大选的结果,其他因素包括医疗卫生(22.2%)、英国与欧盟的关系(13.1%)、移民(7.1%)以及外交事务(3%)。^①舆观(YouGov)的民意调查表明,英国选民关心的问题多种多样,52%的选民关心经济和外来移民,其他问题是医疗(46%)、福利(28%)、住房(19%)、与欧盟的关系(14%)、教育(14%)和养老金(9%)。^②

对 1964 年以来英国大选的经济因素进行了深入研究的英国埃塞克斯大学教授大卫·桑德斯认为,如果选民对经济形势的看法是正面的,而且政府拥有善于治理经济的声誉,那么,在野党取胜的可能性很小。^③英国的一些媒体也认为,保守党执政是有利于经济发展的。例如,《金融时报》2015 年 5 月 5 日发表的社评认为,“重选卡梅伦

^① Bryony Jones, “It’s the Economy that Matters, UK Voters Tell CNN”, CNN, May 6, 2015, <http://edition.cnn.com/2015/04/24/europe/cnn-uk-election-debate/index.html>, last accessed on 3 July 2015.

^② Quoted from Elizabeth Rigby and George Parker, “It’s the Economy, Stupid, David Cameron Warns Doubters”, January 12, 2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b76e5076-9817-11e4-a495-00144feabdc0.html#axzz3euoY13lk>, last accessed on 3 July 2015.

^③ Martin Kettle, “2015 General Election: It’s the Economy, Stupid! (Well, maybe not …)”, 14 January 2014, <http://www.theguardian.com/politics/2014/jan/14/2015-uk-general-election-polls-analysis>, last accessed on 3 July 2015.

领导的保守党是有风险的,尤其在欧洲问题上,但不选它的风险更大。保守党在经济、商业以及公共服务改革方面的思路大致正确。米利班德没有拿出经济方面可信的施政纲领,还将实施阻碍企业发展的政策。在这种情况下,英国《金融时报》希望见到一个由保守党领导的政府。”^①

众所周知,美国次贷危机诱发的国际金融危机(2007-2008年)波及世界上的每一个国家,英国亦非例外。^②2008年和2009年英国经济连续两年负增长,GDP增长率分别为-0.3%和-4.3%。如此大幅度的下跌是第二次世界大战以来少有的。^③

在卡梅伦当政的五年期间,英国经济每年都是正增长,尽管2012年的增长率仅为0.7%。2014年的增长率则高达2.8%,既高于欧盟和欧元区的1.3%和0.8%,也高于德国的1.6%。^④经济合作与发展组织(OECD)秘书长安赫尔·古里亚(Angel Gurría)认为,2014年英国经济增长率在七国集团(G7)成员国雄踞首位;而且,目前的经济形势是可持续的。因此,英国经济是“教科书式”的榜样,其他国家应该学习英国。^⑤

为应对国际金融危机,布朗政府实施了积极的财政政策和宽松的货币政策。^⑥这些政策有效地避免了英国经济形势的进一步恶化,但也留下一些“后遗症”,其中尤为突出的是财政赤字居高不下。

2010年5月卡梅伦上台时,英国经济尚未走出“大衰退”的阴影。因此,卡梅伦延续了布朗政府的大部分反危机政策,但也作了一些微调。

在货币政策领域,卡梅伦继续奉行低利率政策。这一政策始于2008年2月。当时,英格兰银行将基准利率从5.5%降至5.25%。自那时起,这一利率连续六次被降低,至2009年3月已被降低到0.5%。这是1694年英格兰银行成立后最低的利率。

① 英国《金融时报》社评:“保守党执政联盟将有利于英国”,FT中文网,2015年5月5日, <http://www.ftchinese.com/story/001061857>,2015年7月1日访问。

② 受国际金融危机的影响,英国北岩银行(Northern Rock)迅速陷入困境。2007年9月14日,英国英格兰银行出手救助该银行,但无济于事。2008年2月22日,北岩银行被政府接管。它是美国本土以外最早被国际金融危机摧毁的金融机构。

③ EIU, “Country report: United Kingdom,” January 2013, p.8.

④ 2010年至2013年英国经济增长率分别为1.9%、1.6%、0.7%和1.7%, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>, last accessed on 3 July 2015。

⑤ “Remarks by Angel Gurría, Secretary-General of the OECD”, 24 February, 2015, <http://www.oecd.org/uk/unit-edkingdom/presentation-of-the-economic-survey-of-the-united-kingdom-2015.htm>, last accessed on 1 July 2015.

⑥ 英国甚至在2009年4月1日至3日期间举办了20国集团领导人第2次金融峰会。

迄今为止,这一利率依然保持在 0.5% 的低水平上。^①

除低利率以外,卡梅伦政府还继续奉行布朗政府在 2009 年 3 月开始实施的量化宽松政策(QE)。^②在 2009 年 3 月至 11 月期间,英格兰银行购买了价值 2000 亿英镑的英国国债(Gilts)。卡梅伦上台后,英格兰银行又在 2011 年 10 月、2012 年 2 月和 2012 年 7 月购买了总额约 1750 亿英镑的国债。这意味着,英格兰银行实施的 QE 总额已达 3750 亿英镑。^③英格兰银行的马丁·维勒(Martin Weale)等经济学家认为,这一规模的 QE 创造了 500 亿英镑的 GDP。^④

在财政领域,卡梅伦并未延续布朗的政策。如前所述,为应对国际金融危机,布朗实施了积极的财政政策。其结果是,财政赤字占 GDP 的比重从 2006 年的 2.9% 上升到 2009 年的 10.8%。如此严重的财政失衡显然是不可持续的。因此,卡梅伦实施了有力的财政紧缩政策,^⑤并取得了明显的成效。至 2014 年,英国财政赤字已降至 5.7%。^⑥

在宏观层面上,失业率的高低是一国经济形势的“晴雨计”。在微观层面上,较低的失业率意味着较多的选民能获得稳定的就业机会,因而也获得较为稳定的收入来源。根据欧洲统计局的数据,2010 年以来,英国的失业率均低于欧盟和欧元区的平均水平。尤其在 2014 年,英国的失业率仅为 6.1%,为卡梅伦当政以来的最低点。^⑦

较高的就业率及较低的失业率与私人部门的出色表现息息相关。据估计,2010 年以来,私人部门创造了 300 万个就业机会。^⑧而私人部门之所以能创造较多的就业机会,在一定程度上与英国政府大力支持的学徒工制度有关。根据政府的有关规定,

① 卡梅伦的货币政策得益于英格兰银行的积极配合,而英格兰银行的重要作用与其“掌舵人”,加拿大人马克·卡尼(Mark Carney)的出色领导有关。卡尼曾任加拿大央行行长,2013 年 7 月 1 日被任命为英格兰银行行长。他是 1694 年英格兰银行创立以来第一位担任行长的外国人。英国财政大臣乔治·奥斯本认为,卡尼经验丰富,是最适合担任英格兰银行行长的银行家。转引自“Mark Carney ‘Most Qualified Person in the World’ for Bank of England Governor”, *The Telegraph*, 26 November, 2012, <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/9703559/Mark-Carney-most-qualified-person-in-the-world-for-Bank-of-England-Governor.html>, 2015 年 7 月 3 日访问。

② 2009 年 3 月,英国英格兰银行开始实施量化宽松政策。当时,英国英格兰银行认为,在基准利率降至 0.5% 后, QE 是唯一有效的非常规货币政策工具。

③ Bank of England, “Quantitative Easing—Frequently Asked Question”, <http://www.bankofengland.co.uk/monetarypolicy/Documents/print/qe-faqs.pdf>, last accessed on 3 July 2015.

④ Angela Monaghan, “UK £ 50bn Better off Thanks to Quantitative Easing, Says Economist”, 17 April 2014, <http://www.theguardian.com/business/2014/apr/17/uk-better-off-quantitative-easing>, last accessed on 3 July 2015.

⑤ 如在 2010 年 10 月,英国政府宣布,在今后四个财政年度内,财政支出将被削减 810 亿英镑。

⑥ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>, last accessed on 3 July 2015.

⑦ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1>, last accessed on 3 July 2015.

⑧ OECD, *Economic Surveys: United Kingdom*, February 2015, p. 15.

学徒工每小时可得到 2.73 英镑,政府每月向招聘学徒工的雇主支付 1500 英镑的“培养费”。^①

较低的通货膨胀率同样与选民的切身利益密切相关。2011 年,英国的消费者价格指数(CPI)为 4.5%,此后开始下降,2014 年已降至 1.5%,低于英格兰银行确定目标(2%)。^②这是卡梅伦当政以来最低点。至 2015 年 5 月,英国的核心 CPI 跌落到 -0.1%,为 1960 年以来第一次负增长。尽管一些英国经济学家认为,英国可能会出现通货紧缩这一不利于经济增长的货币现象,但广大选民则乐见其成,因为较低的 CPI 意味着个人的消费少受通货膨胀的侵蚀。英国财政部认为,通货膨胀率的下降意味着“政府的长期经济计划是成功的,从而巩固了劳动人民的经济安全”。^③财政大臣奥斯本也认为,这一负增长“对每一个家庭来说都是好消息”,“不能被视为出现了通货紧缩”。^④当然,除政策因素以外,能源和食品价格的下跌以及英镑的升值,也是不容忽视的重要因素。

应该指出的是,中国为近几年英国经济的发展作出了贡献。中英双边贸易额从 2003 年的 144 亿美元上升到 2014 年的 809 亿美元。^⑤根据英国贸易与投资署的统计,仅在 2014-2015 年财政年度,中国在英国的投资项目就多达 112 个,仅次于美国(564 个)和法国(124 个)。^⑥

英国非常重视来自中国的投资。如在 2015 年 3 月 26 日,卡梅伦首相、贸易与投资国务大臣利文斯顿和伦敦市长约翰逊亲赴考文垂,出席浙江吉利控股集团旗下的伦敦出租车公司投资兴建的新厂房选址仪式。该投资项目将为英国创造 1000 个就业机会。^⑦

(二)卡梅伦政府未来面临的挑战

① Andrew Bomford, “Are Apprenticeships Key to Solving Youth Unemployment?”, BBC Radio, 12 November 2014, <http://www.bbc.com/news/business-30020485>, last accessed on 3 July 2015.

② OECD, *Economic Surveys: United Kingdom*, February 2015, p. 14.

③ Quoted from Emily Cadman, “UK Inflation Falls below Bank of England Target of 2%”, *Financial Times*, February 18, 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b7b2a6d6-9881-11e3-a32f-00144feab7de.html#axzz3eQu4DfDI>, last accessed on 3 July 2015.

④ 但他也指出,“当然我们要对通货紧缩的风险保持警惕,而我们的体系有能力应对通货紧缩”,转引自“George Osborne welcomes negative inflation”, *The Guardian*, May 19, 2015, <http://www.theguardian.com/business/video/2015/may/19/george-osborne-negative-inflation-video>, 2015 年 7 月 2 日访问。

⑤ 2003 年数据引自 <http://ozs.mofcom.gov.cn/article/date/200406/20040600237099.shtml>; 2014 年数据引自 <http://ozs.mofcom.gov.cn/article/date/201501/20150100881160.shtml>, 2015 年 7 月 3 日访问。

⑥ UK Trade and Investment (UKTI), *UKTI Inward Investment Report 2014 to 2015*, 17 June, 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/ukti-inward-investment-report-2014-to-2015/ukti-inward-investment-report-2014-to-2015-online-viewing>, last accessed on 3 July 2015.

⑦ <http://www.coventrytelegraph.net/news/coventry-news/look-david-cameron-boris-johnson-8924831>, last accessed on 4 July 2015.

2015年新年伊始,卡梅伦公布了第一张竞选海报。卡梅伦深知经济形势是其赢得大选的“法宝”,因此,这一海报的画面以一条通向前方的笔直道路为主,画面中央写道:“为了更为强劲的经济,让我们留在这一条路上”。在这一口号的下方是三个数字:“创造了175万就业机会,新增76万个企业,财政赤字降低了50%。”^①毫无疑问,这三个数字是卡梅伦的政绩。无怪乎他在竞选时不厌其烦地称赞近几年经济领域出现的可喜变化,同时攻击其对手难以望其项背。他甚至说,如果选民投工党领袖米利班德的票,目前的经济增长趋势将戛然而止,未来的英国经济将陷入困境。

但是,再度入主唐宁街10号的卡梅伦在经济领域面临的挑战不可小觑,其中最突出的是如何提升劳动生产率、减少财政失衡以及提升英国在世界市场上的地位。

在竞选期间,工党批评保守党无法提高劳动生产率。这一批评并非言过其实。自1990年代开始,英国与七国集团(G7)其他成员国的劳动生产率的差距开始缩小。但在国际金融危机爆发后,英国经济陷入了“大衰退”(Great Recession),劳动生产率增长缓慢。卡梅伦当政期间,新增就业机会较多,但质量较低的就业机会为数不少,因此劳动生产率并未出现显著的增长。英国国家统计局认为,2007年以来英国劳动生产率未见增长。这在第二次世界大战结束以来绝无仅有。^②

如前所述,卡梅伦政府实施的政策是宽松的货币政策与紧缩的财政政策相结合。事实上,卡梅伦政府的财政紧缩力度不小于其他欧盟成员国,因而引起了不少人的质疑。例如,国际货币基金组织(IMF)总裁拉加德在2013年4月曾说过,鉴于英国经济复苏乏力,财政紧缩政策的实施是极为不利的。IMF首席经济学家布朗夏尔也作出了负面的评价。他甚至说,卡梅伦的财政紧缩政策是一种“玩火”的行为。^③但事实表明,卡梅伦政府的货币政策与财政政策的“组合拳”委实行之有效,因为财政形势在改善,经济在复苏。英国财政大臣奥斯本认为,财政紧缩与经济复苏是可以同时实现的。^④

当然,这一“组合拳”的副作用也是不容忽视的。为了压缩财政开支,卡梅伦政府不仅控制一般性的政府开支,而且还削减军费开支和其他开支。英国国际战略研究所的本·贝利认为,与2009年相比,目前英国的军费开支减少了8%-9%,从而使常规战

^① Rowena Mason, “Cameron Launches Election Campaign with Controversial Deficit Claim”, 2 January 2015, <http://www.theguardian.com/politics/2015/jan/02/david-cameron-launch-election-campaign-deficit-claim-conservatives>, last accessed on 3 July 2015.

^② Office for National Statistics, “Labour Productivity, Q4 2014”, 1 April 2015, <http://www.ons.gov.uk/ons/re/productivity/labour-productivity/q4-2014/stbq414.html>, last accessed on 3 July 2015.

^③ Quoted from Larry Elliott, “George Osborne Told by IMF Chief: Rethink Your Austerity Plan”, 18 April 2013, <http://www.theguardian.com/politics/2013/apr/18/george-osborne-imf-austerity>, last accessed on 3 July 2015.

^④ “George Osborne Hails UK Growth in Washington Speech”, BBC, 11 April 2014, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-26989056>, last accessed on 3 July 2015.

斗能力削弱了 20%—30%。^①《华盛顿邮报》专栏作家法里德·扎卡里亚认为,英国已把世界强国的地位拱手相让,因为在未来的几年内,英国军队将裁员 80 万人。此外,他还指出,在卡梅伦的第一任期内,外交部的经费被削减了 25%,被誉为英国公共外交最有力的“推手”的英国广播公司(BBC)因经费问题而关闭了 5 种外语的广播。^②

由此可见,卡梅伦政府既要实现财政平衡,又要为提升英国的硬实力和软实力而提供必要的经费。如何处理两者之间的关系实非易事。

根据经济增长的“三驾马车”理论,出口贸易的重要性是不言而喻的。而且,作为最早实现工业化的发达国家,英国产品在世界市场上的显赫地位曾经是无与伦比的。但在近几年的英国经济复苏中,出口贸易的贡献似乎不大。这既与英国出口商品在世界市场上的份额减少有关,也与英国国内的供给因素有关。^③这在一定程度上能说明为什么英镑贬值未能推动制成品及能源产品的出口。^④

OECD 认为,为了提升出口贸易对经济复苏的贡献,英国既要强化其国际竞争力,又要通过一系列措施来大力发展贸易产品部门。在这些措施中,最重要的是改善基础设施以及为中小企业获取银行信贷提供更多的便利。^⑤

综上所述,卡梅伦取胜的“法宝”之一就是他在经济领域取得了毋庸置疑的业绩,而工党在下一次大选中能否击败保守党,在很大程度上依然取决于经济因素。

英国经济摆脱危机成功“逆袭”的四大因素

何亚东

(上海 WTO 事务咨询中心博士后)

英国 2015 年大选尘埃落定,与选举前外界的预期不同,保守党出乎意料地获得压倒性胜利并独立组阁。保守党的胜利,固然有各种决定因素,但经济基础决定上层建

^① Ben Barry, “Prospects for the United Kingdom’s Armed Forces in 2015 and Beyond”, 3 March 2015, <https://www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2015-090c/march-02a5/prospect-for-uk-armed-forces-in-2015-c51b>, last accessed on 3 July 2015.

^② Fareed Zakaria, “Britain Resigns as a World Power”, May 22, 2015, <http://fareedzakaria.com/2015/05/22/britain-resigns-as-a-world-power/>, last accessed on 3 July 2015.

^③ OECD 认为,中国和其他新兴经济体在世界市场上的地位不断上升,从而使包括英国和其他一些国家的地位出现了相对的下降,参见 OECD, *Economic Surveys: United Kingdom*, February 2015。

^④ 供给因素的作用主要是指贸易产品部门(tradable sectors)在增加值总额中的比重在下降。

^⑤ OECD, *Economic Surveys: United Kingdom*, February 2015, pp. 9–11.

筑,经济好转是重要因素。过去五年间,保守党在经济上成功“逆袭”,使英国从西方国家中最晚走出金融危机泥潭的国家,成为当前西方经济增长的领头羊。其中有四大政策因素使英国经济摆脱危机困扰。未来几年,这些政策还将在英国经济中扮演重要角色。

(一) 推行“改革开放升级版”

提起改革开放,人们第一时间就会想到中国,因为过去30多年,中国通过实施改革开放的国策,积极融入全球经济,实现了经济发展的奇迹。而在西方国家中,英国的经济模式一直以来就是以高度开放为特点的,再加上过去几年联合政府狠下决心,推行了一系列改革措施,激发了英国经济的活力。

2010年保守党主导的联合政府上台以后,一直将财政紧缩作为经济改革措施的关键。2015年英国夏季预算报告提出,英国政府将继续削减赤字和压缩政府支出,承诺减少120亿英镑福利开支,预计到2019-2020财年实现财政盈余。^①应该说,改革注定要触动一些人的利益,对于上届联合政府大刀阔斧削减财政赤字,各界也是褒贬不一,英国民众曾多次举行游行抗议,卡梅伦首相也备受压力。但随着英国经济的向好,英国政府削减财政赤字的环境得到改善,卡梅伦、奥斯本对紧缩政策的态度更加坚定。

英国是自由贸易思想的发祥地,经济学鼻祖亚当·斯密的比较优势思想开创了开放理论的先河。而且英国的“开放指数”一直很高,近几年陆续对一些所谓“敏感”领域实施开放。如英国是唯一表示欢迎中国主权财富基金对其基础设施投资的发达国家。保守党突出英国开放经济体的“标签”,提出改善营商环境,加快吸引外资。截至2014年,英国累计外商直接投资1万亿英镑,净资金流入实现大幅度增长。^②

(二) 创建“弹射中心”,激发英国创新力

英国是世界公认的创新大国,拥有牛津大学、剑桥大学、帝国理工大学等国际一流名校,2013年科技论文总数达7313篇,位列世界第四。^③在“原生创新”领域,英国的实力可与美国、以色列比肩。在基础科学研究领域,英国有很多享誉世界的成就,世界上第一只克隆羊多莉在爱丁堡诞生,剑桥大学的物理学教授霍金被誉为继爱因斯坦之后最杰出的理论物理学家。但是,英国的产业化能力比美国逊色,归结起来有两方面

^① “Summer Budget 2015: Key Announcements”, <https://www.gov.uk/government/news/summer-budget-2015-key-announcements>, last accessed on 25 July 2015.

^② “UK Is Top Investment Destination in Europe”, <https://www.gov.uk/government/world-location-news/uk-is-top-investment-destination-in-europe>, last accessed on 25 July 2015.

^③ “弹射中心:英国科技与经济结合的助推器”,赛迪智库工业科技研究所,2015年6月26日,<http://www.ccidthinktank.com/plus/view.php?aid=7092&id=80>, 2015年7月25日访问。

原因:在宏观层面,英国现有的技术创新体系缺乏国家层面的战略协调;在微观层面,英国经济缺乏美国那么多的风险投资、私募股权基金(PE)和天使投资基金等,许多成果只能停留在“象牙塔”。

自金融危机以来,为培育新一轮经济增长点,抢占全球新一轮产业革命制高点,英国政府积极培育“弹射中心”(catapult centre),打造了产学研技术创新平台。所谓“弹射中心”,就是英国政府在借鉴德国、法国等促进技术产业化经验基础上成立的国家级技术创新中心。其背景是 2010 年 3 月,英国企业家赫尔曼·豪泽(Hermann Hauser)受曼德尔森勋爵委托,发表《英国技术创新中心当前和未来的责任》报告,建议政府采取措施缩小研究发现与后续商业开发间的缺口,对技术创新中心网络保持长期投资,使英国的研究成果商业化能力实现跃升。^①作为回应,英国政府于 2011—2014 年间陆续投资 2 亿多英镑,用于创建七家技术创新中心,涉及细胞疗法、互联数字经济、未来城市、高价值制造、海上风能、卫星应用和交通系统等。2015 年,还将在能源系统和精确医疗领域增开两个中心。“弹射中心”的建设激发了创新活力,为英国经济发展注入了动力。

(三)维持“若即若离”的对欧关系

边境和货币一直是英国对欧关系的两大话题。在边境问题上,英国至今未加入《申根协定》,保持边境防控的“自治状态”。在货币问题上,英国仍保留英镑,未加入欧元区。而且,因为以下两个重大事件的发生,预计英国将在相当长时间内保持现有的边境和货币体系。

第一件大事是利比亚危机爆发一度加大了欧洲发生难民潮的风险。很多欧盟国家担心,难民逃往意大利或马耳他,再从那里畅通无阻前往其他申根区国家。英国未加入《申根协定》,等于关闭了“危险的闸门”。

第二件大事是继全球金融危机后,希腊、爱尔兰、葡萄牙等国爆发主权债务危机,许多英国政客和老百姓都认为,英国没有加入欧洲货币联盟,货币政策可以保持独立性和较大的弹性,所以尽管国内债务高企,但并没有发生大的危机,最终“幸免于难”。这两大危机强化了英国与欧盟“若即若离”的现状。

在与欧盟关系上,保守党在上一任期内曾承诺,英国将于 2017 年前就是否留在欧盟举行全民公决。新政府表示将把公投时间提前至 2016 年举行。外界普遍预计,正如苏格兰公投的结果一样,英国脱欧的可能性不大,英国旨在对欧盟施加压力,寻求在

^① “The Current and Future Role of Technology and Innovation Centres in the UK”, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121212135622/http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/innovation/docs/10-843-role-of-technology-innovation-centres-hauser-review>, last accessed on 25 July 2015.

与欧盟的谈判中就市场一体化、欧盟移民等问题获得更大利益。

(四) 更加重视中国市场

尽管近几年新兴经济体经济面临波折,但全球经济“东升西降”的大势未变。卡梅伦政府重视新兴市场,积极发展对华关系,中英经贸呈现如下特点:

第一,“服务贸易”悄无声息,但举足轻重。服务贸易是相对货物贸易而言的,包括金融、旅游、交通、教育等服务的跨国交易。如果说,货物贸易代表硬实力,服务贸易就代表软实力。从全球来看,英国是仅次于美国的第二大服务贸易国。

教育服务具有特殊地位。目前中国在英留学生达 10 万人左右,按每人每年教育支出 2.5 万英镑保守估计,每年中国留学生在英教育支出至少 25 亿英镑。^①教育是英国长盛不衰的服务出口部门,这与英国的教育传统有关,也和“英语”具有的先天优势有非常大的关系。历史上英国对世界有三大贡献:一是议会制度;二是工业革命;三是“英语”。英国是世界上少有的能够靠出口语言、咨询、创意就可以创造可观收入的国家,和它的国土面积和人口规模相比,其收益令人惊叹。观察英国经济,会发现一个很有意思的现象:只要和语言相关的产业就很发达,比如文学、教育、新闻、出版、电影等,而非文字表达的就差一些,比如绘画、古典音乐等等。

金融合作方兴未艾。金融是英国经济的“核心”,在各项产业中享有特殊的地位。伦敦和纽约两大金融中心,实力不相上下。2008 年金融危机发生后,英国这种特殊的产业结构决定了危机之初英国在七国集团中表现最差。但这次危机并没有动摇其金融中心的根基。维护英国金融中心地位,被认为是英国的对外政策中的“重中之重”。从中英金融合作来看,英国是欧盟国家中中资银行最多的国家,五家国有商业银行“工农中建交”齐聚伦敦,而中国银行英国分行已有 100 多年历史。

第二,货物贸易在全球贸易、中欧贸易低迷情况下“逆市上扬”,2013 年全面超越危机前水平。2014 年,英国是中国在欧盟内第二大贸易伙伴,仅次于德国,已经赶超过了荷兰。^②从产品结构上看,中国对英主要出口的商品是:机电设备、纺织服装、玩具、家具、鞋靴、塑料制品和箱包等产品。英国对华出口的主要商品有:机电设备、汽车、药品、铜、木浆、光学仪器、宝石及贵金属等。实际上,海关统计并不能准确反映中英贸易互补性的全貌。比如中国从法国进口空客飞机,尽管它的发动机通常来自英国的罗尔斯罗伊斯公司,但这部分价值统计不到英国对华的贸易里。应该说,英国人善于专注某一领域做精品,但产业集成能力弱一些。换言之,很多英国产品是作为第三国产

^① “中英经贸合作前景广阔”,《经济日报》2010 年 7 月 17 日第 7 版。

^② 荷兰主要依靠“转口贸易”,因为荷兰是小国,容纳不了那么多的商品,大批从中国进口的产品实际上是分转到欧洲其他国家。

品的零部件出口到中国的,从这个意义上说,中英贸易或多或少被低估了。

第三,中英基础设施合作成为中国与发达国家合作的样板。英国社会最大的特点是“稳”。有人认为,英国历史文化中有明显的“妥协、渐进、保守”的因子,这是“稳”的基础。近几年,一些西亚、北非国家,如利比亚、埃及等国发生社会动荡,不少外国投资“打水漂”,越来越多的企业认识到投资稳定回报的重要性。因此,英国仍是欧洲最具吸引力的投资目的地之一,甚至领先于法国和德国。基础设施投资兴起还有一个更大的背景,就是全球基础设施投资缺口问题。目前西方国家的电网、路网老化普遍非常严重,特别是铁路。而英国是最早工业化的国家,路轨等基础设施老化异常突出。2013 年底,英国通过了未来 20 年投资 3770 亿英镑的“国家基础设施建设规划”。中投公司已经陆续参与了英国的一些基础设施项目。

第四,中国对英投资进入“井喷期”。前英国驻华大使吴思田(Sebastian Wood)认为,中英合作进入了“黄金时代”。以投资为例,2012 年以来,中国对英投资并购总额超过过去 30 年的总和。^①一方面,中国企业在英投资日益多元化,领域不断拓宽。中国企业对英投资的方式已从绿地投资发展到参股和并购,领域从贸易、金融、航运等传统部门扩展到高端制造业、创意产业和研发中心。比如,中国第一家在英设立研发中心的上汽集团,依托拥有 150 名工程师的英国设计咨询公司“Ricardo 2010”,成立了上汽独立控制和管理的海外汽车研发中心,与上海研发中心一起进行整车和动力总成开发。另一方面,对英投资具有辐射全球其他地区的优势。中国企业日益看重英国国际金融中心、信息中心、欧洲大陆“跳板”和辐射其他地区的作用。近年来,中国企业不少海外投资合作的实际操作或交易均在英国完成,如吉利汽车收购瑞典沃尔沃集团、中国有色国际参股英国科瑞索资源公司,等等。

总的来看,英国上届联合政府即提出了与中国建立“推动增长的伙伴关系”,重视发展对华经贸合作,大力吸引中国投资,包括对其基础设施的投资,以带动其经济复苏和增长,这一政策有望在英国新政府中得到延续。中英企业也在许多领域面临新的合作机遇。

^① “中国近 2 年对英投资并购额超过过去 30 年总和”,《新京报》2014 年 12 月 30 日。

英国保守党政府经济治理新政

杨 芳

(中国现代国际关系研究院欧洲研究所副研究员)

英国经济自 2013 年开始复苏,2014 年实现快速增长,总体表现优于欧洲大陆国家。2015 年 5 月,英国举行新一届议会大选,经济治理的佳绩使保守党成功胜选,卡梅伦首相连任。与此同时,在历经金融危机与经济危机之后,发达国家的经济政策与表现正出现重大分化。18 年后重新独立自主政英国的新一届保守党政府经济政策调整的重点是什么?有哪些考虑?英国经济的未来发展走势如何?本文拟就上述问题进行探讨。

(一) 新保守党政府经济政策要点

保守党作为前联合政府执政大党,政策主导性较强,是该政府主要的经济与财政金融政策的制定者。单独组阁执政后,保守党基本延续了前联合政府时期的削减财政赤字、促进经济增长的政策路线,但在节奏上有所调整,具体体现在以下几个方面:

表 1 2015 年英国政府春季与夏季两次预算中政府净债务总额比较 (单位:亿镑)

	公共债务	2015-2016 年	2016-2017 年	2017-2018 年	2018-2019 年	2019-2020 年
3 月预算	902	753	394	128	-5.2	-7
增税		-11	-70	-109	-141	-141
免税		1	30	58	73	83
压缩福利支出		-3	-56	-69	-97	-125
公共开支削减		-23	154	249	275	105
7 月预算	892	695	431	243	64	100
两次预算变化	-10	-58	37	115	116	-30

资料来源:英国财政研究所(Institute for Fiscal Studies)数据,http://www.ifs.org.uk/uploads/publications/budgets/Budgets%202015/Summer/Crawford_public_finances.pdf, last accessed on 19 July 2015。

首先,继续紧缩,但削减财政赤字的步伐放缓。与大多数欧洲大陆国家相比,保守党治下的英国政府强调财政紧缩。国际货币基金组织(IMF)认为,2010-2013年间,英国削减的结构性赤字占GDP的4.7%,高于其他发达经济体。^①本届政府上台前,财政大臣奥斯本就宣布将继续减赤。2015年7月,奥斯本在夏季预算报告中公布了具体规划。对此,英国财政研究所报告分析称,与2015年3月春季预算报告相比,未来三年,英国公债预期将增加,到2019-2020年才有所减少。政府公共开支压缩幅度将比保守党竞选纲领中承诺的要大,但本届政府任内的总开支还是略有增加(见表1)。公共部门减员预计达到20万人,而非预算责任办公室之前预计的40万人。未来四年,福利开支也将增加1%。同时,此次政府预算明确下列几项预算不减:如国民医疗保障体系(NHS)到2020-2021年额外支出80亿英镑,对外援助占国民收入的0.7%,国防预算每个财年增长0.5%以及保证竞选纲领中所承诺的学校开支等。^②

其次,大力提升英国经济的竞争力。第一,实施“北方动力中心”计划(Northern Powerhouse)。自2010年起,英国政府将基础设施建设作为促进经济增长、增加就业的重点领域,制订了为期20年的长期规划。英国财政部每年推出基础设施规划报告,大幅增加基础设施投资。《国家基础设施规划2013年》将计划总投资额从2090亿英镑增加到了3750亿英镑。^③2014年6月,奥斯本推出打造“北方动力中心”的设想,所谓的“北方”是指英格兰北部的利兹、利物浦、曼彻斯特和谢菲尔德等几个工业城市。过去18年来,这几个城市的GDP增速低于全国平均水平。奥斯本希望整合一个“城市群”,通过公路、铁路基础设施建设以及加大科研创新投入等,带动英格兰北部城市圈的就业及增长,实现英国经济的新飞跃。^④2015年英国夏季预算已宣布将斥资3千万英镑,启动“北方动力中心”的交通网络建设。^⑤

第二,积极扮演企业“友好型”和家庭“友好型”政府,促进就业,激发市场活力。

① Statement by Mr. George Osborne, Chancellor of the Exchequer, H.M. Treasury, United Kingdom, International Monetary and Financial Committee, Thirtieth Meeting, October 11, 2014, <http://www.imf.org/External/AM/2014/imfc/statement/eng/gbr.pdf>, last accessed on 19 July 2015.

② “The Summer Budget: Taxes up, Borrowing up, Departmental Spending up”, Rowena Crawford, July 9, 2015, http://www.ifs.org.uk/uploads/publications/budgets/Budgets%202015/Summer/Crawford_public_finances.pdf, last accessed on 19 July 2015.

③ “National Infrastructure Plan 2013”, December 4, 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/national-infrastructure-plan-2013>, last accessed on 6 December 2014.

④ “Chancellor: ‘We Need a Northern Powerhouse’”, June 23, 2014, <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-we-need-a-northern-powerhouse>, last accessed on 1 July 2014.

⑤ “Summer Budget 2015: Key Announcements”, July 9, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/summer-budget-2015-key-announcements>, last accessed on 19 July 2015.

保守党主张“私人部门引领复苏”,^①为此提出要“打造 G20 内最具竞争力的税收制度”,公司税基本税率一降再降,从 2010 年的 28% 降至 2015 年的 20%;2015 年夏季预算报告宣布,2017 年和 2020 年将进一步下调至 19% 和 18%,并在 2020 年之前逐步下调银行税。在本届任期内,英国保守党政府计划增加 300 万学徒培训计划,并提高最低工资标准和收入免税门槛。25 岁以上从业者最低工资标准将从 2016 年 4 月起升至每小时 7.2 英镑,后逐步提高到 2020 年每小时 9 英镑。从 2016 年起,年收入免税门槛将提高至 11000 英镑,高税率的年收入起征点由 42385 英镑提高至 43000 英镑。^②此外,推出多项扶持家庭、改善教育和福利体系的改革计划,以鼓励适龄人员就业。

第三,加速金融创新,带动出口和投资增长。在新一轮国际竞争中,积极开展金融工具与服务创新,以保持伦敦金融城的全球金融中心优势,推进人民币业务“西方中心”和西方独一无二的“伊斯兰金融中心”是其中两大重点。7 月 17 日,中国南方航空公司购买空客 A330 飞机,英国出口融资首次用人民币作为信贷担保,这也是全球出口信贷机构采用离岸人民币作为贷款担保的首个订单。同期,由西方政府担保、采用全球第一支企业伊斯兰债券融资的最后一架空客 A380 飞机交货。这笔价值 9.13 亿美元的债券担保标志着三项第一:它是首例由出口信贷机构担保债务资本市场出售的伊斯兰债券;第一次用伊斯兰债券作为飞机销售的预备基金;而且是出口信用保险机构(ECA)承保的史上飞行器最大资本市场标的。^③近期,卡梅伦首相还提出要“让英国成为世界金融科技中心”,“创造全球最有利于金融科技类投资的环境,到 2020 年能够吸引 40 亿美元风险投资和 40 亿美元企业风险投资基金支持相关创新项目。”^④

英国新政府促进经济增长的另一个重要举措就是保持宽松的货币政策。英国央行——英格兰银行,通过三次资产购买使英国的量宽规模达到了 3750 亿英镑。2014 年 6 月,英国央行报告称,“英版 QE”大约推升了实际 GDP 增长 2.5%。^⑤此次大选后不久,英国央行发表报告称,英国政府为央行货币政策委员会制定的年通胀目标为 2%,并要求其支持政府有关增长和就业等经济政策。5 月 8 日,货币政策委员会投票

^① “Times CEO Summit 2015: PM Speech”, July 13, 2015, <https://www.gov.uk/government/speeches/ceo-times-summit-2015-pm-speech>, last accessed on 19 July 2015.

^② “Summer Budget 2015: Key Announcements”.

^③ “Boost for UK Exports after Historic International Deal”, July 17, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/boost-for-uk-exports-after>, last accessed on 19 July 2015.

^④ “PM Leads the Charge to Make the UK a Global Financial Technology Hub”, July 30, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/pm-leads-the-charge-to-make-the-uk-a-global-financial-technology-hub>, last accessed on 31 July 2015.

^⑤ “Quantitative Easing Commons Library Standard Note”, October 28, 2014, <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04997/quantitative-easing>, last accessed on 19 November 2014.

决定,维持利率0.5%和资产购买规模3750亿英镑不变。^①

此外,保守党政府在开拓新兴市场上更趋积极。增加出口是卡梅伦政府促进经济增长的主要目标之一。而英国经济和商业研究中心(Cebr)研究人员撰文称,预计未来5年内,英国对亚洲的出口额将增长30%,对拉美和非洲的出口额增幅将分别超过40%和60%。^②为此,卡梅伦任命了“金砖”一词的发明者吉姆·奥尼尔出任财政部商务部长(副部级),专门负责开拓新兴市场,并将密切与新兴市场国家的联系作为外交重点。2015年7月,为推动英国出口与投资,卡梅伦访问了印尼、新加坡、越南和马来西亚。^③商务大臣贾伟德随行,并率领由62家来自英格兰北部的公司组成的“北方动力中心”贸易代表团访问新加坡和马来西亚。^④

(二)英国保守党政府经济治理动因

保守党经济治理新政务实而“充实”,基本上属于“问题”导向型的综合治理,反映了新一届保守党领导人经济治理理念与风格上的实用主义与灵活性。

保守党新政主要针对英国经济中高赤字、低生产率和低通胀等新老难题。在赤字方面,尽管2013/2014财年赤字比2009/2010财年减少了三分之一,但公共部门净债务已经达到14492亿英镑,到2014年10月占GDP的79.5%。英国国家统计局2015年1月发布的数据显示,截至2014年第三季度,英国经常项目赤字高达270亿英镑,占GDP的6.0%,为1955年以来的最高水平。^⑤

而事实上,英国上下对政府所热衷的“减赤”看法不一,认为“生产率谜题”才是英国经济界更为关注的问题。这是因为“英国不是唯一遭遇危机后生产率下滑的国家,但最为严重”。^⑥英国预算责任办公室指出,2010-2014年间,英国生产率的年增长率仅为0.5%。英国央行调查显示,英国单位劳动生产率自金融危机以来累计下跌约16%。劳动生产率的复苏速度位列G7末位。生产率不高既反映了英国经济的疲弱,也被认为是制约英国经济可持续增长的主要症结。

^① Bank of England, Inflation Report, May 13, 2015, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/inflationreport/2015/may.aspx>, last accessed on 19 July 2015.

^② “英国对非欧盟区出口额超过欧盟区”, http://afdc.mof.gov.cn/pdlib/yjcg/201207/t20120731_670521.html, 2015年2月2日访问。

^③ “PM Visits South-east Asia”, July 27, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/pm-visits-south-east-asia>, last accessed on 29 July 2015.

^④ “New Foreign Investments Boost Northern Powerhouse”, July 29, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/new-foreign-investments-boost-northern-powerhouse>, last accessed on 30 July 2015.

^⑤ Andrew Banks et al., “Economic Review”, January 2015, http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_391094.pdf, last accessed on 10 January 2015.

^⑥ Chris Giles, “Productivity will Make or Break the Next Government”, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e1c2d45c-848d-11e4-bae9-00144feabdc0.html#axzz3R6xfSGah>, last accessed on 27 December 2014.

低通胀则是影响英国经济前景的另一个不确定性因素。受全球食品、能源等大宗商品价格下跌以及内需乏力等影响,2015年第一季度,英国通胀降到了0.1%,为1960年来首次。^①

在经济治理理念上,英国财政研究所报告指出:仅从税收政策调整就可以发现,很难用哪个理论或战略定义英国政府将要进行的一系列改革。^② 中国学者吴必康指出,英国经济政策和理论至今经历了四次重大变革,体现了市场经济和国家干预的关系变动。这两只手相互矛盾、相互交替,形成一种重要的历史现象——经济政策的“钟摆运动”:从注重国家干预之手的重商主义,走向积极推行“看不见的手”的经济自由主义,继而“回归”重视国家干预的凯恩斯主义,随后是新自由主义重新力推“看不见的手”,18年后又走向欲求两只手平衡的“第三条道路”。历史的轨迹证明,“对于英国经济而言,没有万能之手,只有适用之手”。^③

可以说,矛盾与融合是英国式经济治理的传统特色。对于英国首相卡梅伦与财政大臣奥斯本等年轻一代保守党领导人而言,他们共同的特点是年轻、具有很强的冒险精神和实用主义色彩。他们缺乏经济专业背景,但却是非常职业的政客,深谙选民需求与执政之道。传记作家贾楠·加内什在《紧缩财相》一书中指出:“在一个职业政客的时代,奥斯本是最职业和最政治化的政治家”。^④ IMF 近期报告认为,英国经济长期和可持续复苏需要经济的再平衡,从公共开支需求驱动转向私人部门需求驱动,对外需求亦将加大。当前英国的中长期财政稳固计划和宽松货币政策有助于实现外部再平衡。实施进一步的结构改革,以及扩大公共基础设施投资等将有助于提高劳动生产率,改善经济的竞争力。^⑤

(三)英国经济未来发展走势

目前来看,各方对英国经济的前景预期较为乐观。中短期内,增长与促进英国经济的再平衡将是本届政府经济政策的发展方向。

2015年年初,IMF 预计2015年英国经济可望增长2.7%,仍将是G7中增长最快的

^① “Inflation Report Press Conference, Opening Remarks by the Governor”, November 12, 2014, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/inflationreport/2014/irsnote141112.pdf>, last accessed on 1 December 2014.

^② Stuart Adam, “Tax measures”, July 9, 2015, <http://www.ifs.org.uk/publications/7852>, last accessed on 19 July 2015.

^③ 吴必康:“变革与稳定 英国经济政策的四次重大变革”,《江海学刊》2014年第1期,第168-175页。

^④ Jana Ganesh, *George Osborne, The Austerity Chancellor*, Biteback Publishing, 2012, p.xiii.

^⑤ “2015 External Sector Report— Individual Economy Assessments”, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/062615a.pdf>, last accessed on 30 July 2015.

欧洲国家。^① 2015年,全球经济复苏不稳,英国经济连续三个季度出现增幅放缓的现象。据此,预算责任办公室将2015年的经济增长预测由大选前的2.6%下调至2.4%。奥斯本还强调,英国经济增速将高于美国和德国,并将是法国的两倍。预计2016年经济增幅达到2.3%,2017-2020年,年增长率为2.4%。^②

英国央行则认为,尽管2015年第一季度表现虚弱,英国增长前景依然稳固。其利好因素有:英国劳动力市场信心将进一步恢复,在未来一段时期内,实际收入增长将升至2%;投资将继续以高于历史平均水平的幅度增长,失业率预计将回退至危机前的水平。^③ 除能源和食品价格降低之外,实际工资增长将进一步增加家庭开支。低成本融资和更广泛的复苏需求将推动商业投资强劲增长。而劳动生产率逐步恢复也将进一步支持这一增长趋势,但在时间和幅度上仍有不确定性。央行货币政策委员会同时认为,英国通胀重回2%大约需要两年的时间。^④

英国经济政策发展方向除了经济因素,还将受到英国内外大环境的影响。卡梅伦政府提出的“一国”(One Nation)概念,强调保守党政府要代表英国各地区及各个阶层的利益,这主要是政治上的考虑,但也将在经济政策上予以体现。本届政府任期内将面临的苏格兰民族主义分离倾向以及由此而导致的权力下放等宪政改革进程,都会促使英国政府的经济政策更趋于“平衡”,兼顾不同地区和社会阶层的发展利益。此外,卡梅伦政府已经承诺,将在2017年底之前举行公投,决定英国是否留在欧盟;当前,英国正就此积极推动欧盟改革,其未来无疑将对英国经济产生重大影响。

(责任编辑:宋晓敏)

^① “World Economic Outlook Update”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/index.htm#foofT1>, last accessed on 2 February 2015.

^② Chancellor George Osborne's Summer Budget 2015 Speech, July 8, 2015, <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-george-osbornes-summer-budget-2015-speech>, last accessed on 19 July 2015.

^③ “Inflation Report Press Conference, Opening Remarks by the Governor”, November 12, 2014, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/inflationreport/2014/irspnote141112.pdf>, last accessed on 1 December 2014.

^④ Bank of England, Inflation Report, May 13, 2015, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/inflationreport/2015/may.aspx>, last accessed on 19 July 2015.