

修正新自由主义:英国政府新战略研究*

田德文

内容提要:本文对 2016 年英国脱欧公投后的政府主要战略文件进行了经验研究,从国家与社会、政府与市场关系的角度展开理论分析。20 世纪 80 年代英国新自由主义改革在取得明显绩效的同时,也给英国带来经济增长质量较低、去工业化严重和社会差异相对较大等问题。从布莱尔工党政府到卡梅伦联合政府,都对改革进行了纠偏与修正,但没有触动英国的新自由主义模式。英国政府新战略的趋势是以政府战略提升经济质量、以政府战略引导产业发展和强化政府社会职能。这说明新自由主义作为支配性的意识形态和价值观念在英国正在得到修正,英国的国家经济社会职能趋于强化,而这也是当下世界各国的普遍趋势。

关键词:英国 政府战略 新自由主义 资本主义模式

20 世纪 80 年代,撒切尔夫人在英国推行具有威权主义色彩的新自由主义(neoliberalism)改革,内容包括实施货币主义的宏观经济政策、推进供给学派的私有化进程和强调个人责任的社会保障制度改革等,而威权主义则主要体现在压制工会等方面。90 年代后期,以“第三条道路”自居的新工党政府摒弃撒切尔政府的“威权主义”色彩,但对新自由主义经济社会改革的成果只进行了小幅度纠偏。2010 年保守党重新执政后,卡梅伦、梅和约翰逊三代首相均未对工党执政时期的政策调整进行激进的

* 本文为 2019 年中国社会科学院马克思主义工程重大项目“习近平‘文明观’与‘人类命运共同体’理念的世界意义及其国际影响研究”的阶段性成果。中国社会科学院大学博士研究生田粤皖同学为本文提供了大量研究资料,在此特别致谢。

回调,保守党和工党实际上在维持英国新自由主义模式方面形成了新的共识。

英国的新自由主义改革是在 20 世纪 70 年代凯恩斯主义宏观调控失灵、国家经济陷入停滞与通胀并存的“滞胀”、失业率居高不下以及“英国病”日益严重的背景下实施的,^①起到推动抑制通货膨胀、恢复经济增长和降低失业率的作用。此后 40 年间,推进新自由主义模式的英国基本保持经济稳定增长、通货膨胀和失业率较低的状态。但同时也出现三种日益明显的问题:一是经济增长的质量相对较低,经济波动大、低薪工作多;二是去工业化比较严重、严重依赖外部市场;三是贫富差距相对较大,社会公平度相对较低。这些问题与新自由主义意识形态鼓吹收缩政府职能、削减经济与社会公共开支、弱化国家经济社会职能是分不开的。2016 年脱欧公投后,英国面临经济与社会重新布局的压力,从特雷莎·梅到约翰逊政府都试图从政府战略层面上推出新举措,努力解决新自由主义模式给英国带来的这些问题。

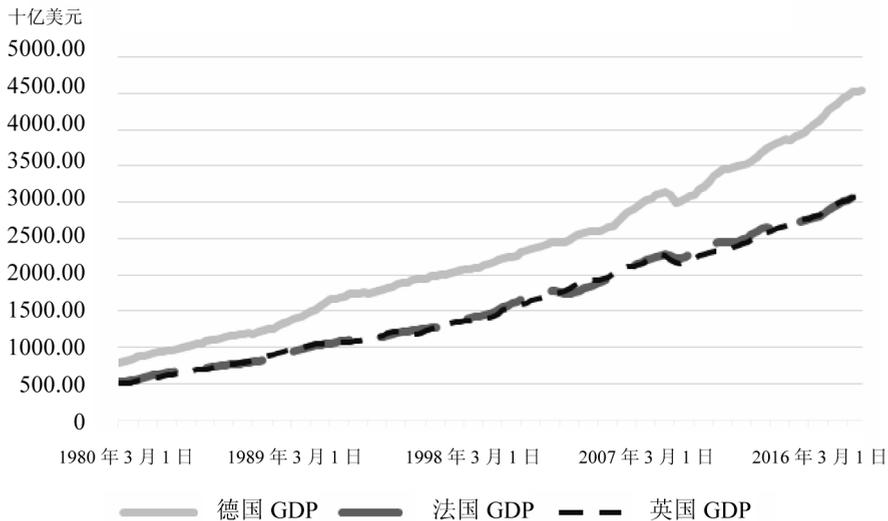
一 以政府战略提升经济质量

20 世纪 80 年代新自由主义改革后,英国国内生产总值(GDP)维持稳定增长,经济总量与法国不相上下(见图 1)。2016 年脱欧公投后,英国 GDP 增速在欧洲大国中也并不低。据欧盟统计,2016 年英国 GDP 总量为 19947.12 亿英镑(约合 22221.09 亿欧元),相当于德国同期(31347.40 亿欧元)的 70.88%、法国同期(22341.29 亿欧元)的 99.46%;脱欧之后,英国经济增速有所放缓,但仍略高于德国同期,比法国同期略低(见表 1)。2019 年,英国 GDP 总量为 22143.62 亿英镑(约合 24667.99 亿欧元),相当于德国同期(34490.50 亿欧元)的 71.52%、法国同期(24257.08 亿欧元)的 98.33%,保持欧洲第三大经济体的地位。^②

^① “英国病”的症状主要包括“停停走走”的经济、通货膨胀—失业并发症与国际收支危机的交织、收入分配与效率之间的矛盾、地方经济发展的不平衡性和分权主义日益严重的趋势。参见罗志如、厉以宁:《二十世纪的英国经济——“英国病”研究》,人民出版社 1982 年版,第 1 页。

^② 数据来源:“Gross Domestic Product(GDP) at Market Prices—Annual Data,” <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsau10/default/table?lang=en>, 2020 年 11 月 22 日访问。

图1 1980-2016年英国、法国和德国国内生产总值变化趋势



资料来源:“World Bank, U.K. GDP Growth Rate 1961-2020,”<https://www.macrotrends.net/countries/GBR/united-kingdom/gdp-growth-rate>;“World Bank, France GDP Growth Rate 1961-2020,”<https://www.macrotrends.net/countries/FRA/france/gdp-growth-rate>;“World Bank, Germany. GDP Growth Rate 1961-2020,”<https://www.macrotrends.net/countries/DEU/germany/gdp-gross-domestic-product>, 2020年11月22日访问。

表1 2013-2019年英国、法国和德国的实际GDP增长率(单位%)

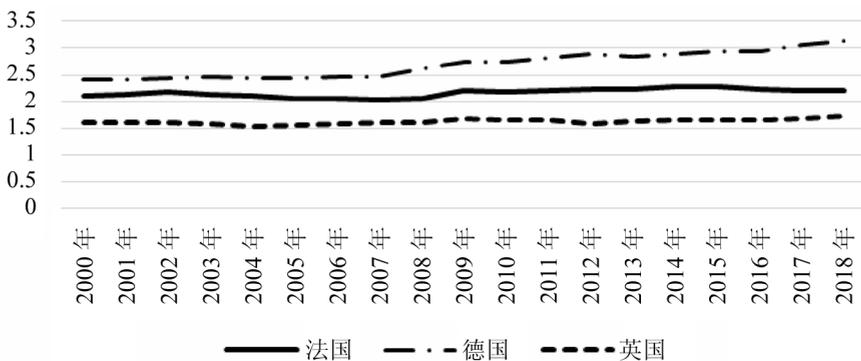
	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
欧盟28国	0.3	1.8	2.3	2.0	2.6	2.0	1.5
英国	2.2	2.9	2.4	1.7	1.7	1.3	1.3
法国	0.6	1.0	1.1	1.1	2.3	1.8	1.5
德国	0.4	2.2	1.5	2.2	2.6	1.3	0.6

资料来源:<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>, 2020年11月22日访问。

但是,与德国、法国相比,英国经济增长的质量相对较低。一是产业投资水平较低,“是一个资本出口超过进口的国家,外国跨国公司资本主要投向制造业,很少带来全球化生产中所具有的高附加值、以研究开发为主的要素……英国能够吸引劳动密集

型投资,却不善于吸引资本密集型的投资”。^①这使得英国制造业的国际竞争力相对较弱,在国际价值链上的位置比德法等国要低。二是研发投入较低,致使产业创新能力不足,进一步制约英国的国际竞争力(见图2)。三是就业质量相对较差。在英国新自由主义模式中,“低投资和缓慢创新被长期的低工资和较长的工作时间所补偿……英国经济创造了工作机会,但大部分工作是兼职、低技能和低报酬的”。^②近年来,英国的就业率低于德国、失业率高于德国,说明尽管较早采纳“灵活就业模式”,但英国在劳动力市场方面正在失去竞争优势(见表2)。

图2 2000-2018年英国、法国和德国研发投入占GDP的比重(单位:%)



资料来源: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>, 2020年11月22日访问。

问。

表2 2010年与2019年英国、法国和德国等国就业市场状况的比较(单位:%)

		欧盟28国	英国	法国	德国	瑞典
2010年	就业率	67.8	73.5	69.3	76.5	78.1
	失业率	9.6	7.8	9.3	7.8	8.6
2019年	就业率	73.1	79.3	72.1	80.6	82.1
	失业率	6.3	3.8	8.5	3.1	6.8

资料来源: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en>, 2020年11月22日访问。

^① [英]戴维·柯茨:《资本主义的模式》,耿修林、宗兆昌译,江苏人民出版社2001年版,第286页。

^② 同上书,第285-286页。

造成英国经济增长质量相对较低的原因很多,但新自由主义模式确实产生了很大的消极影响。一是放松金融管制,使得大量投资进入金融业和服务业,其他产业投资长期不足;二是国家对产业部门投资较低、私有化后中小企业较多,对研发投入增长产生了抑制作用;三是国家以增强劳动力市场“灵活性”为促进就业的主要手段,实际上是以降低就业质量来增加就业数量。也就是说,若要提高英国经济增长的质量,就必须减少新自由主义对国家经济与社会职能的弱化和限制,增加政府产业投资和对研发投入的资助力度,保障低收入人群的基本需求。

2020年6月30日,英国首相约翰逊发表演讲,表示政府将利用新冠危机来解决国家在过去30年来存在的问题,包括修建房屋、修复国民健康保险制度(NHS)、解决社会照护问题、解决技能危机问题,缩小英国各地区在机遇、生产力和联通性方面存在的差距。为此,他提出后疫情时代英国将强化“三个建设”的口号:更好地恢复建设(build back better)、以更绿色的方式恢复建设(build back greener)和更快地恢复建设(build back faster)。约翰逊特别强调,以上这些举措“听起来像是政府会大量介入经济,像是一场‘新政’(New Deal)……现在是需要政府强有力且有决心的时候,是政府将危机时的人们环抱在一起的时候”,因此“对英国人来说,现在不仅是实施新政的时刻,更是实施公平政策(Fair Deal)的时刻”。“我不是一个共产主义者,但我相信为自由市场企业创造条件也是政府的工作。”^①这说明,约翰逊已经明确把改变新自由主义模式的国家经济社会职能作为解决新冠背景下英国困境的根本出路,不再忌惮表达修正新自由主义模式的意愿。近期英国政府发布的相关战略显示,政府将重点在推动绿色发展、科技创新和数字经济等方面发挥提出理念、政策导向和给予资助的作用,为提高英国经济质量做出应有的贡献。

(一)推动绿色发展

绿色发展是欧盟2019年新班子上台后推进的核心战略,也是英国最具竞争力的领域。虽然英国即将从欧盟中退出,但也不会放弃这种优势。因此,脱欧背景下,英国在政府战略层面上始终把绿色发展作为重点,将其作为英国提高经济增长质量和国际竞争力、话语权的重要方面。

2006-2016年,英国是二氧化碳排放控制最好的发达国家,平均每年减少3.4%。据英国“碳简报”网站统计,2019年英国温室气体排放进一步减少1.5%,总量约3.61万吨,连续6年实现下降。相比1990年,英国二氧化碳气体排放减少39%。英国环保

^① The UK Government, “PM Economy Speech: 30 June 2020,” <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-economy-speech-30-june-2020>, last accessed on 21 November 2020.

部组织专家对过去五百年碳排放的数据进行分析,认为2019年英国的二氧化碳排放量已降低到维多利亚女王时代的水平。取得这种成绩的主要原因是英国不断减少煤炭发电的比重,1987年后就未再增加一座煤炭发电站。2014年,英国还有30%的电量来自煤炭,但到2017年就降低到6.7%。2018年,英国实现1856小时的无煤炭电力供应,计划到2025年完全停止煤炭发电。^①

脱欧公投后,英国继续在政府战略层面推动节能减排。2017年10月12日,梅政府发布题为《清洁增长战略:引领低碳未来》的报告,^②对贯彻落实清洁绿色增长以对抗全球变暖提出系统指导方案。“清洁增长”(Clean Growth)理念是指在增加国民收入的同时减少温室气体排放。为实现清洁增长的目标,需要确保能源价格对商业和消费者是可承受的,而这也是英国政府认定的四大挑战(Grand Challenges)之一。2018年,英国政府发布《一个绿色的未来:改善环境的25年规划》,^③从理念、目标、行动纲要和实施计划等方面提出英国环境保护和绿色发展的长期规划。在发展理念层面,规划强调经济发展应该以“净环境收益”(net environmental gain)为导向,由此确定以下六个工作重点:(1)可持续利用和管理土地;(2)恢复自然以及提升环境美化;(3)连接人与环境以改善民众健康、增进民众福祉;(4)提高资源利用效率,减少环境污染和浪费;(5)确保海洋的清洁、健康、多产和生物多样性;(6)保护和改善全球环境。

约翰逊上台后也高度重视绿色发展,承诺英国2050年实现净零排放,使英国占据“绿色工业革命”的领先地位。目前,约翰逊政府正在推动包括捕捉和储存二氧化碳、氢燃料电池和更多离岸风电场在内的绿色能源倡议。2020年10月6日,他宣布政府将制定新计划以“更绿色的方式恢复建设”(build back greener),实现英国在清洁风能方面的领先地位。英国政府承诺,将投入1.6亿英镑提升港口和部分社区的基础设施建设,以增加英国离岸风能发电机的数量。目前,英国离岸风电已能满足10%的电量需求。新投资将创造出约2000个建设工作岗位,到2030年,风能发电将足以直接或间接支持在港口、工厂和供应链产出6万个工作岗位,为英国输送清洁能源。英国在离岸风能发电方面的优势有望给本国企业从世界各地带来更多订单和投资机会,成为英国在世界经济中具有较强竞争力的领域。同时,风能发电也能为英国的低碳供应链

^① Pilita Clark, “UK Carbon Emissions Fall to Late-19th Century Levels,” *Financial Times*, 6 March 2017.

^② The UK Government, “The Clean Growth Strategy: Leading the Way to a Low Carbon Future,” 12 October 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/700496/clean-growth-strategy-correction-april-2018.pdf, last accessed on 22 November 2020.

^③ “A Green Future: Our 25 Year Plan to Improve the Environment,” 11 January 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/693158/25-year-environment-plan.pdf, last accessed on 22 November 2020.

提供支持。^①

(二)推动科技创新

将英国塑造为“科学超级大国”是英国政府新战略的重要目标。2017年,特雷莎·梅政府在产业战略白皮书中承诺,到2027年将英国的研发总投入增加到GDP的2.4%。为此,政府将把研发税收抵扣率提高到12%。目前,英国政府准备在科学基础设施方面投资3亿英镑,用于支持科技创新。约翰逊称,英国政府“将创设一个新的科学资助机构以支持高风险高回报的项目,未来100年最成功的社会将是那些最具创新精神的社会”。^②在这方面,推动公共部门科技创新因为投资和阻力较少,已经成为英国政府的重点领域,具体措施和目标如下。

一是提高政府公共服务的科技水平。2019年6月10日,英国政府颁布题为《政府技术创新战略》^③的政策文件,主题词包括人、过程、数字化和技术三个方面。第一,“人”(People)指的是政府将大力培养拥有合适技能和文化的人,确保领导和提供公共服务的人能够找到学习有助于满足用户需求的技术的机会。为此,政府将大量招募和保留各类专业人才、对现有员工进行培训,更加重视培养领导者、组建有能力的多学科团队,鼓励在公务员体系中进行试验并承担相应的风险。第二,“过程”(Process)指的是为这些试验提供良好的环境,确保政府采购和业务流程能够使用新技术来促进创新,以有效方式推广成功的解决方案,确保公共服务更好更高效。第三,“数字化和技术”(Digital and Technology)指的是使用灵活的技术和平台为大规模运用新兴技术创造条件,政府将持续制定有效透明的技术标准来保护用户,同时在政府内部分享最佳实践案例。提高公共服务的科技水平不仅有助于政府机构依据用户为先的哲学(user first philosophy)转变和设计政府服务,而且对提高全社会技术水平可以起到示范作用。该战略重点将机器学习和虚拟现实等新兴数字技术引入公共服务领域,成立于2011年的政府数字服务团队(The Government Digital Service)将发挥重要作用。

二是推动政府部门科技人才引进。2020年6月,约翰逊表示政府将致力于把世界上顶级的数字化和技术人才引入英国公共服务体系。他直言白厅有太多学艺术的

^① The UK Government, “New Plans to Make UK World Leader in Green Energy,” 6 October 2020, <https://www.gov.uk/government/news/new-plans-to-make-uk-world-leader-in-green-energy>, last accessed on 22 November 2020.

^② The UK Government, “PM Economy Speech: 30 June 2020”.

^③ The UK Government, “Government Technology Innovation Strategy,” 10 June 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/the-government-technology-innovation-strategy/the-government-technology-innovation-strategy>, last accessed on 22 November 2020.

毕业生,强调政府部门如果不引入更多科学家,英国将在经济实力上落后。^①为此,首相府将发起一个名为“创新奖学金”(innovation fellowship programme)的旗舰项目,成功的申请者将被分配到政府部门,加速采用尖端技术、听取来自工业和学界的新理念,提高英国政府“科学家治国”的水平。

(三)推动数字经济

脱欧背景下,英国政府把推动数字经济作为国家战略的重点领域。一方面,数字经济是英国近年来发展最快的行业,是英国经济新的增长点。过去五年,英国数字经济总量实现指数级增长。英国数字化、文化、媒体和体育部发布的数据显示,数字经济目前占英国经济总量的7.7%,2018年为英国贡献1490亿英镑产值。^②另一方面,数字经济发展可以带动英国经济总体增长和提质增效。数字大臣沃曼(Matt Warman)表示,英国政府将努力支持数字业务的区域技术集群发展,对民众的数字化技能进行投资,保持数字技术促进经济增长的势头。同时,脱离欧盟的英国将实施以数字经济为核心的独立贸易政策。

2017年3月1日,英国政府发布《英国数字战略2017》,为建设向每个英国人提供服务的世界领先的数字经济提出具体规划,^③主要包括7个关键词:(1)连接性——构建世界级别的数字化基础设施;(2)数字化技能和包容性(inclusion)——给予每个人获取数字技能的机会;(3)数字部门——使英国成为最适宜经营数字化商业的国家;(4)更广泛的经济——协助英国商业成为数字化商业;(5)安全可靠的网络空间——使英国成为在网上生活与工作最安全的国家;(6)数字化政府——使英国政府成为线上服务公民的世界领先国家;(7)数据——释放英国经济中数据的力量,增进公众对数据使用的信心。2017年4月27日,《数字经济法》获得批准,为解决与电子联通服务相关的关键问题提供了法律依据,主要内容包括:(1)通信基础设施监管的全面改革;(2)公众服务的最低宽带速度为每秒10兆比特;(3)色情内容的年龄验证;(4)对侵犯版权者加重刑罚;(5)更多共享公民数据。^④2020年9月9日,英国政府颁布《国

^① “Boris Johnson Pledges to Bring the World’s ‘Top Digital and Tech Talent’ to the UK to Transform Public Services in Drive Spearheaded by Dominic Cummings,” 30 June 2020, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8476979/Boris-Johnson-pledges-bring-worlds-digital-tech-talent-UK.html>, last accessed on 22 November 2020.

^② “Digital Sector Now Accounts for 7.7 Percent of the UK’s Economy,” 6 February 2020, <https://www.cbronline.com/news/digital-sector>, last accessed on 22 November 2020.

^③ Department for Digital, Culture, Media & Sport, “UK Digital Strategy 2017,” <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy>, last accessed on 22 November 2020.

^④ “Digital Economy and Society Index (DESI) 2018 Country Report United Kingdom,” https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/uk-desi_2018-country-profile_eng_B4415D06-056C-DDB7-6B695AFEDFB5F952_52236.pdf, last accessed on 22 November 2020.

家数据战略》,①强调通过数字化提高生产力,创造新的商业和工作岗位,改进公共服务,将英国打造成下一波世界创新浪潮的领跑者。

英国政府把推进数字化提高到战略层面,在观念上将数据和对数据的使用看作对经济增长、就业、公共服务、研究和社会的机遇,而非应当加以监管的威胁。在政策层面,英国政府把数字化基础设施、技能、可行性和责任作为支持数据使用的四根支柱。为此,2020年英国《国家数据战略》提出五大行动任务:(1)释放经济运行中数据的价值;(2)维持促增长和受信任的数据体制;(3)转变政府的数据使用方式以提高效率并改善公共服务;(4)确保数据基础设施的安全性和韧性;(5)在国际“数据流”中占据领先地位。在这些任务中,数字化公共服务是比较容易落地的项目,也是近年来英国数字化战略的示范性领域。2018年2月,英国数字服务团队对2017年2月发布的《政府转型战略》进行了更新,②将数字化公共服务的重点涵盖探索使用人工智能和生物识别技术支持公共服务、相关人员的能力建设—技能发展等。

二 以政府战略引导产业发展

作为曾经的“世界工厂”,20世纪英国工业发展长期存在“陈旧的生产部门、墨守成规的技术、落后的经营管理方式”等结构性问题。③ 80年代的新自由主义改革不仅没有解决这些问题,反而弱化了国家在产业发展方面的引导作用。目前,与德国、法国相比,英国存在更严重的产业结构性问题。一是“去工业化”程度较高。制造业产值占国内生产总值比重下降很快(见图3)。目前,英国制造业产值仅相当于德国的20%,低于意大利和法国。二是产业布局不合理。金融业“一枝独秀”和“去工业化”使英国经济高度依赖世界经济和国际市场,老工业化地区失业严重、城市发展停滞。三是英国劳动生产率相对较低。在经济合作与发展组织发布的2019年每小时工作产出GDP排行榜上,法国以67.85美元排第8,德国以66.38美元排第10,而英国以58.61美元位列第13。④

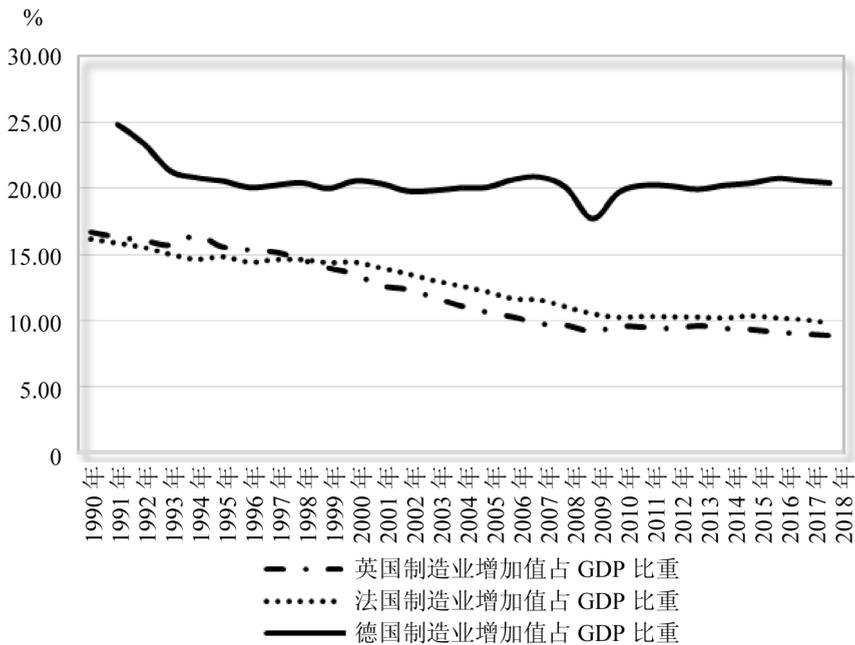
① Department for Digital, Culture, Media & Sport, “National Data Strategy,” 9 September 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-national-data-strategy/national-data-strategy>, last accessed on 22 November 2020.

② Government Digital Service, “The Government Transformation Strategy—One Year on,” 8 February 2018, <https://gds.blog.gov.uk/2018/02/08/the-government-transformation-strategy-one-year-on/>, last accessed on 22 November 2020.

③ 罗志如、厉以宁:《二十世纪的英国经济——“英国病”研究》,第70页。

④ “GDP per Hour Worked,” <https://data.oecd.org/lprdyt/gdp-per-hour-worked.htm>, last accessed on 22 November 2020.

图3 1990-2018年英国、法国和德国制造业增加值占GDP比重的变化



资料来源:《英国、法国、德国历年制造业增加值占GDP比重比较》, https://www.kyle.com/stats/global/yearly_per_country/g_manufacturing_value_added_in_gdp/gbr-fra-deu.html, 2020年11月22日访问。

戴维·柯茨在《资本主义的模式》中指出,新自由主义的英国主要“靠低报酬、低技能和涣散的劳工力量,将外国直接投资吸引到经济中起主要作用的装配业,在欧盟关税壁垒范围内,加工一些中等技术水平的大众消费品,然后再销往欧洲经济繁荣的福利资本主义国家”。这使得英国经济形成服务业主导且发展不平衡的结构,“除了金融服务业有一定国际竞争力之外,其余的服务业主要集中在那些报酬低、国内市场发展缓慢的行业”。^① 这种局面的形成,与新自由主义模式下政府长期放松金融管制、执行自由放任的产业政策、忽视产业资本投入、片面强调吸纳更多就业的政策导向有直接关系。脱欧背景下,英国政府正在战略层面做出改变,强化政府引导产业发展的作用、对产业结构进行全面布局、改善产业发展的资本环境,政府经济职能发生明显变化。

^① [英]戴维·柯茨:《资本主义的模式》,第286页。

(一)修正新自由主义的自由放任理念

构建产业战略是对新自由主义自由放任理念的重要修正。2015年,卡梅伦政府发布《2010-2015年政府政策:产业战略》白皮书,正式使用“产业战略”概念。在这个标题中并用了“政策”和“战略”两个概念,说明在理念层面上卡梅伦政府对“产业战略”的提法仍有顾虑,担心这个概念具有新自由主义改革前20世纪70年代凯恩斯主义的色彩。但总体而言,卡梅伦政府已经承认对产业发展实施必要的政府干预的正当性。联合内阁商业、创新与技能大臣凯博(Vince Cable)强调,政府产业战略应成为促进经济增长的一种方式,尽管市场在推进经济增长方面发挥了基础性作用,但“市场失灵”(market failures)情况下的政府干预也是必需的。^①凯博的继任者贾维德(Sajid Javid)表现得更为“羞羞答答”,表示更愿意用“产业路径”(industrial approach)而非产业战略来指代政府对产业政策的引导作用,^②而政府最佳的产业路径应该是“非干涉主义但高度介入其中”(non-interventionist but highly engaged),在介入过程中应与各相关方进行广泛对话,“通过倾听来自所有商业部门的意见,与他们合作移除增长和生产力的障碍,创造出繁荣的环境”。^③

与卡梅伦政府相比,特雷莎·梅政府对“产业战略回归”的态度更加明朗,承诺构建英国“现代产业战略”并在政府设立相应的执行部门。^④2017年,梅政府发布题为《产业战略:建设适应未来的英国》的白皮书,确定到2030年把英国打造成一个具有“生产力和盈利能力(earning power)的经济体,成为世界上最具创新力、最适宜营商且具备升级基础设施和富裕社区的国家”的产业战略总目标,^⑤标志着保守党政府已经改变了新自由主义对产业发展持自由放任立场的传统。

(二)构建更加全面的产业布局

在新自由主义改革背景下,历届英国政府都急于在任期内实现经济增长、减少失业,因为这关乎改革的合法性和政府的执政前景。由于服务业、金融业和房地产业收

^① Vince Cable, “Industrial Strategy: Cable Outlines Vision for Future of British Industry,” 11 September 2012, <https://www.gov.uk/government/speeches/industrial-strategy-cable-outlines-vision-for-future-of-british-industry>, last accessed on 22 November 2020.

^② Elizabeth Rigby and George Parker, “Sajid Javid Heralds Thatcherite Approach to Business Policy,” *Financial Times*, 16 September 2015.

^③ Sajid Javid, “A New Approach to Trade and Industry,” 3 March 2016, <https://www.gov.uk/government/speeches/a-new-approach-to-trade-and-industry>, last accessed on 22 November 2020.

^④ House of Commons Library, “Industrial Strategy,” 8 August 2019, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7682/>, last accessed on 22 November 2020.

^⑤ The UK Government, “Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future,” 27 November 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664563/industrial-strategy-white-paper-web-ready-version.pdf, last accessed on 22 November 2020.

益高、见效快,还能吸收大量失业,因此成为政府扶持的重点,这对英国去工业化起到推波助澜的作用。在这种背景下,英国金融服务业高速发展。据英国下院发布的报告,1990年金融服务业产值占英国经济总量的5.5%,2009年达到9.2%,成为英国经济的“支柱产业”。此后占比有所下降,但到2018年仍占英国经济总量的6.9%。^①伦敦政治经济学院前院长戴维斯(Howard Davies)在网络平台“项目辛迪加”(Project Syndicate)撰文称,成为金融中心并不完全是好事,与金融收益相伴而生的是其他方面的社会成本势必增加。^②金融业“一枝独秀”给英国经济带来的最大负面影响是高度依赖世界经济,世界经济不景气会给英国经济带来直接影响。金融危机、欧债危机和英国脱欧背景下,这种“把鸡蛋装在一个篮子里”的产业格局面临的风险和挑战越来越大。

事实上,早在卡梅伦执政时期,英国政府已经把面向未来构建更加全面的产业布局作为产业战略的重点,还于2010年表示:“我们将改革银行体系,以避免重蹈金融危机的覆辙,促进竞争性经济,维持复苏,保护和维持就业。”^③2015年,卡梅伦政府产业战略白皮书为英国产业发展归纳出五大主题:(1)促进航天、农业技术、汽车、建筑、信息经济、国际教育、生命科学、核能、海上发电、油气、专业及商业服务业11个关键部门的发展;(2)支持大数据、卫星、机器人和其他自动化系统、合成生物学、再生药物、农业技术、先进材料、储能技术8个核心技术领域的发展;(3)增加商业获得金融支持的机会;(4)提高关键部门雇员的技能;(5)使用公共采购为英国公司和供应链创造机会。^④2017年11月,特雷莎·梅政府的产业战略进一步明确为英国产业发展设定四个重点领域:人工智能和大数据、绿色增长、老龄化社会和移动运输技术。^⑤

构建更加全面的产业布局需要长期努力,据此,英国政府近年来的对策可以概括为“强基固本、面向未来”。第一,为英国产业未来发展打好“生产力基础”(foundations of productivity)。2017年产业战略白皮书把振兴产业发展的基础归纳为五个关键词:一是“理念”,把英国建成“世界上最具创新性的经济体”;二是“人民”,为所有人创造

^① House of Commons Library, “Financial Services: Contribution to the UK Economy,” 31 July 2019, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06193/>, last accessed on 22 November 2020.

^② Howard Davies, “The High Cost of High Finance,” <http://project-syndicate.org>, last accessed on 22 November 2020.

^③ “The Coalition: Our Programme for Government,” <http://assets.publishing.service.gov.uk>, last accessed on 22 November 2020.

^④ Department for Business Innovation & Skills, “2010 to 2015 Government Policy: Industrial Strategy,” 8 May 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-industrial-strategy/2010-to-2015-government-policy-industrial-strategy>; House of Commons Library, “Industrial Strategy”.

^⑤ 原文为“流动性的未来”(the future of mobility),包括人员、货物和服务业的移动方式。

更好的岗位和更强的赚钱能力(earning power);三是“基础设施”,全面升级英国的基础设施;四是“营商环境”,把英国变成最适宜经商的地方;五是“地点”,把英国全境打造成繁荣社区。^①

第二,改善英国产业发展不平衡的状况。40年来,历届英国政府都从不同方面为促进产业发展采取了政策干预措施,例如为振兴工业建立“城市企业带”(urban enterprise zone)、支持新建企业、加强人员培训等。这些政策在英国东南地区取得一定效果,但中西部和北部老工业区的城市衰败和结构性失业问题依然严重。2014年年中,卡梅伦政府推出北部振兴计划(Northern Powerhouse),试图通过权力下放、行政体制改革、大力发展基础设施建设、发展科研、优化产业升级等举措,推动曼彻斯特、利物浦、利兹和纽卡斯尔等城市为核心的英格兰北部11个地区的经济振兴。2019年赢得大选后,约翰逊承诺“拉平”(level up)英国各地区的发展水平,强调除伦敦以外诸如曼彻斯特和伯明翰等老工业城市的重要性。^②

第三,强化科技、创新、绿色、均衡等产业发展新理念,以此为原则规划未来政府产业投资的部门和区域重点。据报道,约翰逊首相的顾问多米尼克·卡明斯(Dominic Cummings)和阿洛克·夏尔马(Alok Sharma)等人正在重新审视梅政府的产业战略,制定更能突出这些新理念作用的新产业战略。^③

(三)增加对产业发展的资本支持

新自由主义改革对英国产业的直接影响是削弱了对于产业发展的资本支持。一是在私有化和减少政府干预的理念作用下,国家资本大规模撤出工业领域。据统计,1979-1980年度,英国政府在工业部门的实际开支为29.82亿英镑,到1989-1990年度已经下降到16.72亿英镑,降幅达到44%。1979-1983年间,英国制造业投资流失高达230亿英镑,企业纷纷迁往海外。^④二是金融市场自由化提升了英国金融业的国际竞争力,金融业成为拉动英国经济的重要因素,进一步弱化了英国其他产业对资本的吸引力。三是将抑制通货膨胀作为宏观经济政策的首要目标,加剧英国汇率—利率双高,严重抑制资本流入英国产业部门。

英国学者齐特森(Michael Kitson)和米奇(Jonathan Michie)认为,投资不足是英国

^① The UK Government, "Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future," 27 November 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664563/industrial-strategy-white-paper-web-ready-version.pdf, last accessed on 22 November 2020.

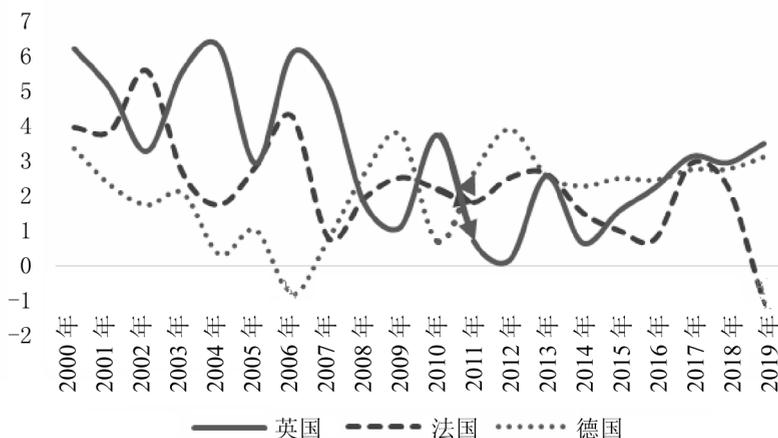
^② 中国驻英使馆经商处网站, <http://gb.mofcom.gov.cn/article/k/201605/20160501315871.shtml>, 2020年11月21日访问。

^③ "Science and Technology to Drive New UK Industrial Strategy," *Financial Times*, 28 September 2020.

^④ 王皖强:《国家与市场——撒切尔主义研究》,湖南教育出版社1999年版,第200-201页。

快速去工业化的主要原因。在新自由主义模式中,政府认为向工业输入投资不是自己的责任,资本要流向哪里应该由它们自己决定,这等于放任制造业资本流出英国,而流入英国的资本主要流向购物中心和银行业,政府的产业政策也一直是无效的,公共部门在产业发展方面没有发挥应有的作用。直到2012年卡梅伦政府上台,英国才开始重新为产业发展注入“燃料”。^①与德国、法国相比,英国的劳动生产率一直偏低,这与英国产业投资较低有直接关系。只要政府对职能做出相应调整,这种状况可以很快得到改善。2012年卡梅伦政府执行更加积极的产业战略后,英国的劳动生产率增幅很快就超过德国和法国(见图4)。

图4 2000-2019年英国、法国和德国劳动生产率年度增长率比较(单位:%)



资料来源: <https://data.oecd.org/lprdy/labour-compensation-per-hour-worked.htm#indicator-chart>, 2020年11月21日访问。

为增加对于产业发展的资本支持,2017年英国产业战略推出系列措施,努力通过政策和资金投入发挥引导和杠杆作用。第一,建立产业发展基金。政府投入7.25亿英镑设立产业战略挑战基金(Industrial Strategy Challenge Fund),吸收商业投资为产业发展提供资金支持;对国家生产力投资基金(National Productivity Investment Fund)的投入增至310亿英镑,用以支持在交通、住房和数字基础设施领域的投资。第二,强化科技教育培训。为建设世界一流的技术教育体系,在数学、数字和技术教育方面增加

^① Michael Kitson and Jonathan Michie, “The Deindustrial Revolution: The Rise and Fall of UK Manufacturing, 1870-2010,” <https://michaekitson.files.worldpress.com>, last accessed on 22 November 2020.

投入 4.06 亿英镑,协助解决在科学、技术、工程和数学技能教育方面的不足;新设国家再培训计划(National Retraining Scheme),支持民众为获得新技能接受再教育,初始阶段拟为数字教育投入 6400 万英镑。第三,强化基础设施建设。为了支持电动交通工具的发展,投资 4 亿英镑作为充电基础设施投资、增加 1 亿英镑投资用于电动汽车补助金,投资 10 多亿英镑用于促进数字基础设施建设,其中包括为 5G 建设投入 1.76 亿英镑,为全光纤网络建设投入 2 亿英镑。第四,改善营商环境。建立“部门新政”机制(Sector Deals),在政府和企业之间建立起伙伴关系以增进生产力,首个“部门新政”覆盖生命科学、建筑业、人工智能和汽车工业等部门;在具有创新力和潜力的商业领域投入超过 200 亿英镑,其中包括新设一个 25 亿的投资基金在英国商业银行孵化;对最可能有效提高中小型商业生产力和增长的行为进行检视(review),包括解决低生产力公司的“长尾”(long tail)效应。^① 第五,推进区域平衡发展。同意各地区设立基于地方优势和提供经济机遇的地方工业战略(Local Industrial Strategies),新设城市改造基金(Transforming Cities fund)为城际交通提供 17 亿英镑的资金支持,资助旨在通过改善城市区域联通来提高生产力的项目;投资 4200 万英镑创设“教师发展奖金”(Teacher Development Premium)试点项目,测试 1000 英镑预算对工作在落后地区的教师高质量专业发展所起的作用。为确保 2017 年《工业战略》的持续落实,将创设工业战略理事会(Industrial Strategy Council)来评估相关进展并对政府提出建议。^②

三 新冠疫情推动政府强化社会职能

新自由主义改革后,英国的贫富差距明显加大。1981 年,英国最富的 1% 人口占全部收入的比例为 6.7%;到 1999 年,这一比例达到 13%。布莱尔政府在执政期间加大了公共开支和社会政策的干预力度,但没有改变贫富差距扩大的势头。1990 年到 2000 年间,英国最富有的 10% 人口占全部财富的比例从 47% 增加到 54%。^③ 2010 年,卡梅伦领导的保守党以“大社会而非大政府”(Big Society not Big Government)为竞选

^① 长尾理论是指,只要产品的存储和流通的渠道足够大,需求不旺或销量不佳的产品所共同占据的市场份额可以和那些少数热销产品所占据的市场份额相匹敌甚至更大,即众多小市场汇聚可产生与主流相匹敌的市场能量。

^② The UK Government, “Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future,” 27 November 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664563/industrial-strategy-white-paper-web-ready-version.pdf, last accessed on 22 November 2020.

^③ 《英报告称布莱尔执政期间英国贫富分化明显加剧》,中新网, <http://international.dbw.cn/>, 2020 年 11 月 21 日访问。

纲领取得选举胜利,声称将大力推动“人的力量的巨大进步”,修补英国“破碎的”社会。^①但9年之后,英国在衡量贫富差距的基尼系数方面与德国和法国的差距反而明显扩大了(见表3)。

表3 2010年和2019年英国、法国和德国基尼系数比较(单位:%)

	欧盟 28 国	英国	法国	德国
2010 年	30.5	32.9	29.8	29.3
2019 年	30.7	33.5	33.0	29.7

资料来源: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi190/default/table?lang=en>, 2020年11月21日访问。表中的基尼系数是基于等值化可支配收入计算。

新冠疫情发生后,强化国家社会职能成为英国政府提高执政合法性的重要方面。约翰逊政府财政大臣苏纳克(Rishi Sunak)声称,将抛弃保守党10年来的正统主张,推出总额高达300亿英镑的一揽子社会支出计划,把保守党改变为“公共服务党”,使政府的社会职能超过布莱尔执政时期。在应对新冠疫情过程中,约翰逊政府始终纠结于拯救生命还是挽救经济,较早接受“群体免疫”的消极抗疫理念,但最终在疫情冲击下被迫改弦更张,以应急战略强化国家的相关社会职能。

(一) 新冠疫情迫使政府推出社会应急政策

新冠疫情暴发后,约翰逊首相原本极力反对封城,将其称为可能对经济造成灾难性影响的“核武器”。直到感染人数超过百万、英格兰地区医疗承载能力告急,约翰逊才认识到,“我们不得不在自然面前表现得谦卑”,^②遂陆续推出一系列社会应急政策。以政策法规形式支持雇员、雇主和自雇者渡过难关,包括《新冠工作保留计划》(CJRS)、《自雇收入支持计划》(SEISS)和《自雇收入支持计划延长》(SEISSGE)等,同时针对中小企业和大企业分别发布《新冠商业中断贷款计划》(CBILS)和《新冠大企业中断贷款计划》(CLBILS)。

第一,国家和企业共同为休假雇员提供收入支持。2020年3月20日,英政府宣布通过《新冠工作保留计划》,给予雇员每月最高2500英镑用于渡过难关。目前,该

^① Dan Bulley and Bal Sokhi-Bulley, “Big Society as Big Government: Cameron’s Governmentality Agenda,” *British Journal of Politics and International Relations*, Vol.16, No.13, 2014, pp.452-470.

^② “Boris Johnson Announces Another Partial Lockdown for England as Covid-19 Cases Surge,” 1 November 2020, <https://fortune.com/2020/10/31/uk-england-lockdown-cases-surge-boris/>, last accessed on 22 November 2020.

计划执行期已延长至2021年3月。^①该计划不适用于未因疫情关闭的企业,雇主可对2020年6月30日因企业放假造成的损失提出申请。该计划发放的政府补助金将从2020年8月31日之后逐月减少,具体规定参见表4。

表4 《新冠工作保留计划》具体安排

逐步退出的时间段	雇主应付休假员工的金额	可申请国家补助金的金额
2020年8月1日至31日	由雇主国民保险金(NICs)支付	最高为工资的80%
2020年9月1日至30日	支付工资的10%,最高每月312.5英镑;由雇主国民保险金或年金支付	工资的70%,每月最高2187.5英镑
2020年10月1日至31日	工资的20%,最高每月625英镑;由雇主国民保险金或年金支付	工资的60%,每月最高1875英镑

资料来源: <https://www.mcguirewoods.com/client-resources/Alerts/2020/7/phase-out-uk-government-guidance-coronavirus-job-retention-scheme>, 2020年11月22日访问。

第二,帮扶自雇者和中小企业。自雇者和中小企业在英国劳动力市场上占有重要位置,约有14%的英国工人属于此类范畴,其中5/6属于“单人自雇”(“solo” self-employed),总数高达455万。在新冠疫情面前,这些“个体户”承受损失的能力更差。为此,约翰逊政府专门出台《自雇收入支持计划》,动用公共开支帮助他们渡过难关。所有2018年至2019年度进行过纳税申报且当年营收低于5万英镑的自雇者都有资格申请SEISS计划的补助。到目前为止,已经发放两项补助款,还有另外两项正在跟进。申请人只需向英国税务海关总署(HMRC)声明他们受到疫情的“不利影响”或“需求减少”,不需要证据即可申请国家补贴。SEISS的首笔付款相当于以前利润的80%,每月最高为2500英镑;第二笔付款为过去利润的70%。^②2020年9月2日,约翰逊政府又发布《自雇收入支持计划延长》(Self-Employment Income Support Scheme Grant Extension)^③,以两种额外政府补助金(further grants)的形式为符合条件的自雇自助者提供收入支持,2020年11月至2021年1月补助金按3个月平均每月交易利润的80%计

① “Rishi Sunak Extends UK Furlough Scheme to End of March,” *Financial Times*, 5 November 2020.

② “Self-employment Income Support and the Second National Lockdown,” 3 November 2020, <https://www.ifs.org.uk/publications/15157>, last accessed on 22 November 2020.

③ HM Revenue & Customs, “Self-Employment Income Support Scheme Grant Extension,” 5 November 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/self-employment-income-support-scheme-grant-extension/self-employment-income-support-scheme-grant-extension>, last accessed on 22 November 2020.

算,总金额上限为7500英镑;2021年2月至4月的补助方案尚未确定。上述补助金均为应税收入,需要按比例缴纳国民保险金。

第三,帮助企业缓解资金困难。新冠疫情期间,英国企业面临的资金压力和还贷压力骤增。2020年3月23日,约翰逊政府发布《新冠商业中断贷款计划》,^①为英国中小企业提供贷款和其他500万英镑的金融支持。政府向贷方担保80%的资金,并在头12个月支付利息和相关费用。4月3日,英政府又针对受新冠疫情影响的大型商业企业颁布《新冠大企业中断贷款计划》,^②政府向贷方担保80%的资金,帮助大中型商业企业获得贷款和2亿英镑的资金支持,两项计划都将实施到2021年1月31日。

(二)增加中小学教育投入

在新冠疫情造成英国公共财政空前困难的情况下,约翰逊政府仍坚持增加对教育的投入,从而扭转了从卡梅伦到梅连续9年的紧缩势头,计划在未来三年向各级学校增加140亿英镑的额外资助,其中7.8亿用于小学生。投资于教育就是“投资于人”和“投资于未来”,约翰逊以此举表明了其政府未来在公共政策领域中的工作重点。

2019年8月,约翰逊上台不久就宣布将逐年增加针对中小学的开支,预计从2020年至2021年学校预算将增至26亿英镑,2021年至2022年为48亿英镑,2022年至2023年为71亿英镑。同时,对中小学教师的资助和补贴金额也有所上涨,到2022年教师起薪将提高至3万英镑,以此招聘到更多教师,在伦敦工作的教师还将得到附加费用(top-up)。除此之外,每年国家还将增拨15亿英镑用于教师养老金。^③2020年1月初,约翰逊政府公布中小学“最低资助权益”(minimum funding entitlements)政策,从2020年起,国家对每个中学生的资助将不低于5000英镑;从2021年起,对每个小学生的资助将不低于4000英镑。教育大臣加文·威廉姆森(Gavin Williamson)称,这是英国“首次将每位学生的最低资助水平纳入法律,这给学校提供了有力保证,他们将获得所需资金,以此帮助每个孩子,无论他们身在何处都能获得学校所提供的优质

^① The UK Government, “Apply for the Coronavirus Business Interruption Loan Scheme,” 22 March 2020, <https://www.gov.uk/guidance/apply-for-the-coronavirus-business-interruption-loan-scheme>, last accessed on 22 November 2020.

^② The UK Government, “Apply for the Coronavirus Large Business Interruption Loan Scheme,” 3 April 2020, <https://www.gov.uk/guidance/apply-for-the-coronavirus-large-business-interruption-loan-scheme>, last accessed on 22 November 2020.

^③ “Boris Johnson’s Education Policy Including £14 Billion Funds for Schools likely to Be One of His Most Scrutinized Moves,” 3 January 2020, <https://www.theparliamentaryreview.co.uk/news/boris-johnson-s-education-policy-including-14-billion-funds-for-schools-likely-to-be-one-of-his-most-scrutinised-moves>, last accessed on 22 November 2020.

教育机会”。^①

(三)推动职业教育发展

职业教育是英国教育的短板和发展的重点。约翰逊政府与梅政府一样,都非常强调技能和职业教育的重要性。约翰逊认为,英国的一大难题是越来越多的年轻人离开大学从事非所学工作(non-graduate jobs),现在是时候结束英国“大学与职业教育之间存在一百多年的毫无意义和荒谬的鸿沟”了。

第一,加强技能教育。约翰逊强调,对人生来说“一切最终都是一种技能”,希望年轻人改变观念,积极学习实用技能。从政府职能而言,“我们无法挽救每份工作,但是我们能做的是……给人们技能,以找到并创造新的更好工作”。^②为此,约翰逊政府承诺将对18岁以上教育(post-18 education)经费进行“激进”的调整。在新冠疫情背景下,约翰逊进一步强调职业培训的重要性,认为疫情已经“严重暴露了”英国劳动力市场和教育系统的缺陷,许多实验室技术人员没能力做新冠病毒测试,而且这些人中还有许多来自海外,“我们现在比以往任何时候都更需要社会和经济中的那些实践技能”。^③ 财政大臣苏纳克宣布,将投入25亿英镑用于资助国家技能培训。

第二,强化成人教育。历届英国政府都鼓励“终身学习”,但据英国高等教育统计局(Higher Education Statistics Agency)的数据,自2012年以来,年龄超过30岁的英国人接受成人教育的比例缩减了42%。为使继续教育(Further Education, FE)更具吸引力,约翰逊政府宣布从2021年4月开始将扩大数字新兵训练营(digital boot camps),作为“终身技能保障”(lifetime skills guarantee)项目的组成部分;鼓励所有成年人业余时间学习成人技术课程,参与者可享受“18岁以上四年教育”(four years of post-18 education)的终身贷款权利,目前只有23岁以下的人才能获得资助。^④

第三,强化学徒制(apprenticeships)教育。与德国相比,英国的学徒制教育亟待发展。2020年9月,约翰逊宣布将改革学徒体系,不仅对大公司招募学徒给予资助,对更多具有创造就业潜力的中小型商业企业也将给予资助,同时强调增强学徒制学习的“可携带性”,为参与学徒制教育的人在公司之间自由流动提供便利。^⑤

^① “‘The Crisis Is Not Over’: Teachers Hit Back at Boris Johnson’s School Funding Plans,” *Independent*, 30 January 2020.

^② “Boris Johnson Announces ‘Radical Change’ to UK Education System,” 29 September 2020, <https://www.politico.eu/article/boris-johnson-announces-radical-change-to-uk-education-system/>, last accessed on 22 November 2020.

^③ “Boris Johnson Announces ‘Radical’ Plan to Boost Vocational Training,” *The Guardian*, 29 September 2020.

^④ “Boris Johnson’s Education Reforms Face Big Hurdles, Experts Warn,” *Financial Times*, 12 October 2020.

^⑤ The UK Government, “PM’s Skills Speech: 29 September 2020,” <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-skills-speech-29-september-2020>, last accessed on 22 November 2020.

四 英国新自由主义走向终结?

20世纪80年代后,英国形成最具典型性的新自由主义模式。经过“新工党”和“新保守党”30多年里的不断“纠偏”与“修正”,新自由主义的价值观念在英国仍处于主流地位。通过对2016年后英国政府一系列新战略文件的解读,我们可以看到,新自由主义作为一种意识形态和政策体系在英国正在得到比较彻底的修正,虽然这并不意味着英国政府已经放弃新自由主义的价值观念和意识形态,但其重构国家与社会、政府与市场的关系的态势还是比较明显的。从动力上看,英国修正新自由主义模式也并非新自由主义政策完全失败的结果,而是政府顺应时代潮流进行的改变。也就是说,在新自由主义模式给世界造成深远影响的同时,英国自身却正在完成新自由主义“去激进化”的过程,实施与其他国家更为接近的政府战略和政策体系。

(一) 英国新自由主义的三重困局

20世纪80年代撒切尔夫人激进的新自由主义改革发挥了短期内“去社会主义”的作用,实现了消除“滞胀”、恢复增长和增加就业的作用。对于继任的工党和保守党政府来说,全盘否定新自由主义改革的成果是不可能的,只能对其进行局部的“纠偏”与“修正”。但是,新自由主义给英国经济与社会发展也带来多重困局,必须加以有效的破解才能解决英国在增长质量、产业发展和社会公正方面的问题。

第一,意识形态困局。撒切尔改革是高度意识形态化的,主要政策内涵包括国有企业私有化、削减公共开支和控制社会福利增长。由于取得良好的改革绩效,这些政策倾向在英国形成强大的“政治正确性”。1997年布莱尔工党政府上台,在党纲中已经摒弃要求实现公有制的条款,小心翼翼地把有关“国有”的内容替换为“社会所有”。工党声称要为英国建构“负责任的社会市场模式”,但实际上并未触动新自由主义的经济模式,只是强调国家提供市场需要的劳动培训、环境保护等方面的责任。2010年,卡梅伦领导保守党与自民党联合执政,为摆脱保守党“令人厌恶”的公共形象,卡梅伦提出构建以“大社会”为特征的“进步的保守主义”(progressive conservative)新意识形态。但是,“将卡梅伦的‘一个国家’保守主义和撒切尔的保守主义看作相互对立是不正确的,尽管他们在福利以及国家的角色和责任方面是相反的。从本质上讲,他们都把国家扩张视为危险,而且拥有相同的意识形态基础”。^①也就是说,撒切尔夫人

^① Libby McEnhill, “David Cameron and Welfare: A Change of Rhetoric Should not Be Mistaken for a Change of Ideology,” <http://eprint.lse.ac.uk>, last accessed on 22 November 2020.

的继任者们已经意识到新自由主义意识形态及其政策偏好给英国带来的问题,却因不敢或不能否定其政治正确性而陷入困局。

第二,改革者困局。前任欧盟委员会主席容克曾说过,欧洲政治家都知道应该如何改革,却都不知道改革后如何再次当选。在西方票决民主制中,改革者必须在任期内取得明显绩效,否则推动改革就等于“政治自杀”。改革的指导方针不是意识形态,而是竞选方略。有学者发现,撒切尔主义实际上也并不是连贯的政策或意识形态,而是属于政党治国方略的范畴,希思和卡拉汉之所以失败,原因在于他们采取的干预主义政策使选民容易把社会生活中出现的消极因素归咎于政府,致使其在下届大选败北。^① 布莱尔上台后,其实也试图在产业政策和社会政策领域对“撒切尔革命”进行纠偏。但对“新工党”来说,维持任期内经济稳定增长同样是首要任务,政府还是承受不起解决结构性问题的经济、政治和社会成本。1997-2004年,英国GDP年均增长2.9%,达到战后较高水平,但在解决结构性问题方面则进展不大。2010年后,英国面临金融危机和脱离欧盟等巨大的外部变化,推进国内改革的风险更大,英国政府的改革者困局更为严重。

第三,国际竞争困局。20世纪80年代英国新自由主义改革后,其意识形态和政策偏好对国际社会尤其是西方国家产生重大影响。在欧洲,德国、法国都实施了具有新自由主义色彩的经济社会改革,都较大幅度地压缩公共开支以提高国际竞争力(见表5)。这样,英国因率先改革而获取的竞争优势就变得越来越小。同时,随着新兴工业化国家的崛起,英国经济总量虽然增速不慢,但在世界上的位置却在下滑。1980年,

表5 英国、法国和德国的公共开支占GDP比重(单位:%)

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
欧盟28国	48.7	48.9	47.1	46.4	45.9	45.7	45.8
英国	43.9	43.1	42.3	41.5	41.3	41.1	41.1
法国	57.2	57.2	56.8	56.7	56.5	55.7	55.6
德国	44.9	44.3	44.1	44.4	44.2	44.5	45.2

资料来源: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/default/table?lang=en, 2020年11月22日访问。

① 王皖强:《国家与市场——撒切尔主义研究》,第5页。

英国 GDP 总值以 6011.37 亿美元位居世界第 5 位;^①2019 年,英国以 2.83 万亿美元排第 6 位。^② 1980 年,英国 GDP 占世界总值的 5%,到 2019 年已经下降到 3.2%。因此,如果说新自由主义模式曾给英国带来“改革红利”,那么在国际竞争的压力下已经陷入红利缩水的困局。

(二)英国新自由主义向何处去

英国新自由主义模式实际上从撒切尔夫人下台起就开始处于调整的过程中。随着英国政党政治中新自由主义意识形态的争议增多,历届政府从战略层面对国家与社会、政府与市场关系进行修正的幅度增大,英国走向“后自由主义”模式的趋势也日益明显。

第一,新自由主义意识形态遭遇挑战。自 20 世纪 80 年代撒切尔革命后,新自由主义作为意识形态在英国主流政坛并没有遭遇真正的挑战。2010 年工党失去执政地位后,科尔宾(Jeremy Corbyn)成为工党新领袖,才真正从意识形态上挑战新自由主义。科尔宾是英国一位“非典型”的激进左翼政治家,号称自己是“马克思的粉丝”和“毛主义者”。他全面否定新自由主义改革,声称执政目标是实现经济民主化、消除不平等和社会贫困,其政策主张包括恢复铁路、邮政的国有化,创建国家和地区投资银行,上调公司税和高收入税,取消大学学费、消灭零小时合同等。科尔宾领导的工党在 2015 年、2017 年和 2019 年大选中连续失利,最终在 2019 年败选后辞职,由中间派斯塔默(Keir Stamer)担任工党新领袖。科尔宾的谢幕说明,英国多数选民对于其“极左”色彩的意识形态仍然不能接受;但是他的登场已经说明,新自由主义意识形态在英国中下层已经遭遇彻底的否定,英国在意识形态上修正新自由主义实际上已经具有广泛的群众基础。

第二,国家与社会关系亟待调整。与新自由主义价值观念相比,调整国家与社会关系在英国从来不是一个“禁忌话题”。撒切尔夫人主张国家“撤出”经济与社会领域,布莱尔执政期间则大幅提高公共服务投资和国民保健服务预算,可以理解为国家“回归”。2010 年卡梅伦上台后,提出以“大社会”取代“大政府”,“采取行动支持和鼓励社会责任、志愿服务和慈善事业,并使人们更容易团结起来改善社区并互相帮助”,^③试图对公共开支进行较大幅度的削减。但是,在构建这个理想化“大社会”过程中,国家将发挥支持社会建构、公共部门合作化、社区建设、青少年教育和“大社会银

^① http://www.8pu.com/gdp/ranking_1980.html, last accessed on 22 November 2020.

^② https://www.kylc.com/stats/global/yearly_overview/g_gdp.html, last accessed on 22 November 2020.

^③ “The Coalition: Our Programme for Government,” <http://assets.publishing.service.gov.uk>, last accessed on 22 November 2020.

行”建设的作用。也就是说,卡梅伦方案的核心是让国家发挥社会治理功能,只是反对国家通过大规模公共开支“包办”社会,这与新自由主义“自由放任”的社会观已有根本不同。这说明,发挥国家社会职能在英国已成主流观点,这就与古典自由主义把国家社会职能定位为“守夜人”的理念划清了界限。

第三,政府与市场关系正在重塑。新自由主义是一种“市场原教旨主义”,包括国有企业私有化、压缩公共开支和放松对于价格、外贸和外汇的管制,给市场彻底“松绑”,反对政府对市场经济进行干预。“新工党”和“新保守党”执政期间,对于国家经济职能的定位逐渐由“要不要干预”转化为“怎样干预”。对英国来说,没有政府有效干预、政策导向和资金支持,就不可能提高经济增长的质量、推进产业发展和增进社会公正。在新自由主义价值观念仍居主流地位的环境中,英国多数人仍认为“政府不仅是‘权力’”,同时也是难题。^①也就是说,如果不对政府干预保持警惕,国家经济职能势必迅速膨胀和扩张。前面讨论的英国政府新战略都是在重塑政府对于市场的责任和履行责任的方式,而这将给英国新自由主义模式带来很大的变化。

五 对修正新自由主义的理论思考

英国修正新自由主义模式的过程实际上从梅杰接替撒切尔夫人后就已经开始,2016年脱欧公投后保守党政府发布的政府战略说明这种修正的力度正在不断提高。对这个过程,可从国家经济社会职能角度进行理论思考。古典自由主义从意识形态上拒斥国家发挥“守夜人”之外的作用,新自由主义据此推进国家“后撤”。但是,在当今时代削弱国家的经济社会职能势必给经济增长和社会发展带来很多问题。因此,对英国修正新自由主义模式的最新进展进行分析,有助于我们认识当代资本主义国家的深刻变化和发展方向。

(一) 国家发挥经济社会职能是超越意识形态的客观需要

事实上,即使在最激进的撒切尔改革时期,英国国家“撤出”经济与社会领域也只是一种神话,不过是以间接的远距离宏观调控取代战后以来直接的近距离的政府干预,以控制货币供应量替代凯恩斯主义对社会总需求水平的微调,以对失业者的培训计划代替充分就业目标,以对垄断性公共企业的调控代替国有化企业的指令性计划,以对工业有选择的补贴代替无区别的普遍扶持。^②也就是说,国家干预在撒切尔时代

^① [英]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,第46页。

^② 王皖强:《国家与市场——撒切尔主义研究》,第17页。

也依然存在,只不过由“强干预”调整为“弱干预”。但即使如此,国家经济社会职能弱化还是给英国带来增长质量、产业结构和社会公正方面的问题。哈贝马斯认为,“晚期资本主义”趋向“在垄断部门和公共部门中,资本密集型行业占主导地位,在竞争部门中,劳动密集型行业占主导地位;前者的资本有机构成要高于后者”。^① 20世纪80年代新自由主义改革后,英国在需要国家强化经济社会职能的领域悉数出现问题,近年来已经事关英国政府的“合法性”,而“原有的意识形态的瓦解与原有的‘合法性’的丧失实际上是一回事”。^② 近年来,英国政府新战略的共性是通过强化政府经济社会职能解决上述问题,增强执政的合法性,而这反过来说明新自由主义意识形态在英国已经面临严峻挑战。

(二)西方政治体制影响国家发挥经济社会职能

西方政治体制下,国家经济与社会职能之间存在矛盾。恩格斯早就发现,资本主义国家的“政府一方面不得不向工人许下种种诺言,另一方面却一个也不能兑现,因为它没有勇气采取对付资产者的各种革命措施,实行高额累进税,遗产税,没收一切流亡分子的财产,禁止现金输出,建立国家银行等等,从而使自己获得履行诺言所必需的资金”。^③ 这种矛盾使得资本主义始终面临经济与社会之间的矛盾,为其发展设置了根本限制。事实上,战后资本主义国家始终处于“一种自相矛盾的尴尬境地:国家既要实施促进经济增长的政策,它以经济利润为行动动机;又要实施福利政策,补偿资本主义经济增长的代价,它被要求不考虑经济利润,投资于公共福利。这种冲突必然使晚期资本主义国家的合法性面临危机”。^④

与此同时,西方政治体制下,政府任期与改革绩效之间也存在矛盾。有学者发现,在西方政治体制中,政府进行决策时必须考虑政策投入与产出的“链条效应”。“从理想的角度而言,他们寻求设计出一些这样的项目,对于利益而言是一种短期的因果链,而对代价而言则涉及长的因果链,例如,时间间隔(time lags)极大地增加了因果链的长度和复杂性,因此决策者支持那些注重直接效益但延迟或掩盖成本的政策设计”。^⑤ 这是因为,在决策链条较长的领域中投入政策和资金,必须形成政治共识、保持政策稳定,而西方票决民主制度难以确保这种共识和稳定,也就限制了西方国家政府解决长期性、结构性问题的动力。

① [德]尤尔根·哈贝马斯:《合法化危机》,刘北成、曹卫东译,上海世纪出版集团2009年版,第38-39页。

② 陈学明编著:《哈贝马斯的“晚期资本主义”论述评》,重庆出版社1993年版,第238页。

③ 《马克思恩格斯文集》第10卷,人民出版社2009年版,第58页。

④ 傅永军:《哈贝马斯晚期资本主义危机理论述评》,载《哲学研究》,1999年第2期。

⑤ [英]保罗·皮尔逊:《拆散福利国家——里根、撒切尔和紧缩政治学》,第53页。

(三)当代资本主义的普遍特征

从古典自由主义到新自由主义,在价值观念上对国家在经济社会领域发挥作用都是持消极态度的。但是,“即使在自由资本主义的制度下,市场也没有独立承担起社会整合的功能。只有在国家能够满足维持资本主义生产的一般前提之后,阶级关系才会表现为非政治性的雇佣劳动和资本的关系”。^① 进入“晚期资本主义”之后,“自由资本主义”时代国家的政治经济二重性已经消失,国家的职能既包括填补市场的空隙,也包括干预积累过程并补偿它在政治上可能的后果,国家通过强化干预功能来保障制度的稳定性,通过推进科学研究与技术之间的相互依存,使科学技术成为第一位的生产力。英国经济与社会发展在新自由主义模式下出现的问题,正是源于国家这些经济社会职能的弱化,而这也是其政府新战略强化国家功能的动力所在。

然而,哈贝马斯错误地认为,在解释晚期资本主义国家作用方面,“运用马克思根据自由资本主义社会正确提出的政治经济学的重要条件消失了”。^② 实际上恩格斯早就指出,对资本主义国家而言,“生产力归国家所有不是冲突的解决,但是这里包含着解决冲突的形式上的手段,解决冲突的线索。”^③ 解读作为“新自由主义堡垒”的英国在政府战略层面上的新变化,我们可以发现,虽然英国政府始终强调国家不替代社会、政府更不管制市场,但是在国家发挥社会和市场“支持者”作用方面,实际上已经与原有的新自由主义意识形态有了不小的差别。展望未来,即使在英国,古典自由主义让国家只发挥“守夜人”作用的神话也已受到严峻挑战,社会和市场都离不开国家主导的治理体系,而这恰恰是当代资本主义的基本特征。

(作者简介:田德文,中国社会科学院欧洲研究所研究员、“马克思主义与欧洲文明研究中心”主任;责任编辑:莫伟)

^① [德]尤尔根·哈贝马斯:《合法化危机》,第58页。

^② Juergen Habermas, *Toward a Rational Society: Student Protest, Science, and Politics*, Beacon Press, 1970, p. 100, pp.105-106; 转引自傅永军:《哈贝马斯晚期资本主义危机理论述评》。

^③ 《马克思恩格斯文集》第3卷,人民出版社2009年版,第559-560页。