

英国 2024 年大选后的政治生态 及其政策影响

——政治冷漠化、政党格局碎片化与外交“安全化”*

李靖堃

内容提要:2024 年 7 月,英国举行议会下院选举。这是它正式退出欧盟后的首次大选,其结果对英国未来的内外政策具有重要影响。此次大选反映出英国政治生态中的一些重要变化,特别是在选民偏好和政党格局方面。在选民偏好方面,民众不仅对政治越来越冷漠,而且其政党偏好也更具流动性和易变性,这也凸显了英国选举制度长期以来存在的民主困境;在政党政治方面,随着挑战型政党力量的增强,英国政党格局碎片化进一步加剧。选民偏好的变化与挑战型政党的兴起都将对执政党的政策实施造成压力。与此同时,工党在斯塔默的领导下有意淡化意识形态,在此基础上,其经济社会政策重回中间路线;而在外交方面,以“进步现实主义”作为指导理念,安全成为优先议题,外交“安全化”趋势明显;在地区取向上,工党政府的外交政策重新聚焦于欧洲,并向“全球南方”倾斜。

关键词:英国大选 政治冷漠 政党碎片化 外交安全化

2024 年 7 月,英国举行议会下院选举,这是自 2016 年脱欧公投以来的第三次大选,也是英国 2020 年正式退出欧盟后的首次大选,对其未来的内政外交均将产生重要影响。在此次大选中,工党以绝对优势获胜,它在议会下院总共 650 个议席中获得了 412 席(包括议长),结束了长达 14 年的在野党地位,重新执政。这也是工党自成立以来取得的仅次于 1997 年大选(418 个议席)的成绩。反观保守党,它仅获得 121 个议席,比上届减少了 244 席,是其成立以来的最差成绩,得票率仅为 23.7%,比上届减少了 19.9 个百分点。从其他政党的情况来看,自由民主党获得 72 个议席,重新夺回第

* 本文为国家社会科学基金重大研究专项项目(项目批准号:20VQG010)的阶段性成果。

三大党的位置;而在挑战型政党(challenger party)中,分处于政治光谱左右两端的绿党和改革党表现突出,未来其影响力或许还会攀升。此次选举反映出英国政治生态的一些重要变化,特别是在选民偏好和政党格局以及工党自身意识形态的变革等方面,而这些变化又将影响执政党的内外政策。本文将围绕上述问题展开论述。

一 政治“冷漠化”背景下的选民投票行为凸显民主困境

选民与政党以及民主制度之间具有不可分割的联系,其相互之间的关系也是政治学长期关注的主要问题之一。选民投票行为以及选民偏好在很大程度上能够决定政党政治的走向,同时也能反映出一个国家的基本政治和社会状况。而政党为了“取悦”选民,在制定政策时也会考虑选民偏好。但近年来,英国政党与选民的关系日益不稳定,选民的流动性和变化性也越来越大。与此同时,民众对政治越来越不感兴趣,表现出越来越明显的政治“冷漠化”。英国 2024 年大选后这一趋势表现得更加明显,其长期以来的民主困境也进一步凸显。

(一) 执政党得票率创新低

工党在本届议会中占有将近 64% 的议席,拥有 174 个议席的多数,其议席数比上届大选增加了 32 个百分点。如果仅从议席数量来看,工党确实 2024 年的大选中获得绝对胜利。但如果做进一步的分析则可发现,工党的得票率与其议席数严重不成比例,33.7% 的得票率仅比 2019 年大选增加了 1.7 个百分点,不仅低于它自身在历次大选中的平均得票率,也是第二次世界大战后英国所有大选中执政党得票率最低的一次。从获得的选票数量来看这一点就更加明显:工党只获得了 970 多万张选票,比 2019 年大选时还少了 57 万张,而二战以来,执政党获得的选票不到 1000 万张的情况仅有两次(包括 2024 年)。尽管英国的执政党长期以来得票率都不到 50%,但 2024 年大选中的情况实属罕见。从获胜边际^①来看,工党在所有获胜选区的平均获胜边际仅为 12%,^②表明它与其他政党之间的竞争十分激烈。换言之,事实上工党的优势并不像议席数量表现得那么明显。而从个人的得票率来看,首相斯塔默的得票率比 2019 年大选时还减少了 16%。这一现象十分反常,因为在一般情况下,对一个政党的

^① “获胜边际”(victory margin 或 margin of victory)指的是在一个选区获得票数最多的两名候选人的得票率之差,用于衡量政党竞争的激烈程度、不同政党之间的力量对比,以及政党或政策的受欢迎程度。参见“Margin-of-Victory (MOV),” *Ballotpedia*, [https://ballotpedia.org/Margin-of-victory_\(MOV\)](https://ballotpedia.org/Margin-of-victory_(MOV))。

^② Apurav Bhatiya, “General Election 2024: The Results in 10 Key Graphs,” University of Birmingham, 8 July 2024, <https://www.birmingham.ac.uk/news/2024/general-election-2024-the-results-in-10-key-graphs>.

支持率与对其领袖的支持率是正相关的。例如,1997年大选中,工党的得票率增加了22%,其领袖布莱尔个人的得票率则增加了11%。但2024年的大选显然并未遵循这一“规律”。除斯塔默以外,工党一些重要内阁成员的得票率也有所下降,其中包括副首相安吉拉·雷纳(Angela Rayner,-4%)、财政大臣蕾切尔·里夫斯(Rachel Reeves,-6%)、卫生与社会照顾大臣韦斯·斯特里廷(Wes Streeting,-17%)以及外交大臣大卫·拉米(David Lammy,-19%)等人。^①

由此可见,工党尽管赢得了选举,但并未真正赢得民心。事实上,工党在竞选期间未能对民众最关切的生活成本危机和国民医疗服务等与民生息息相关的问题提出切实有效的应对方案,其获胜的原因很大程度上是由于选民对保守党政府的表现太过失望,从而对其失去了信任。“政治钟摆”效应在大选中发挥了很大作用。民调显示,^②决定选民信任政治家的一个关键因素是后者信守承诺。但有71%的选民认为保守党没有信守承诺,而且,值得关注的是,在2019年大选中投票支持保守党的选民中有61%持这一立场。奥观(YouGov)在大选前进行的民调也表明,48%的受访者表示支持工党的原因是为了“赶走保守党”,所占比例最高;排名第二和第三的原因分别是“国家需要改变”和“赞同工党政策”,占比只有13%和5%。^③换言之,工党的当选更大程度上是由于英国选民厌倦了保守党,但除了工党外又别无更好的选择。

(二) 选民政治“冷漠化”程度加剧

近些年来,包括英国在内的欧美国家的民众普遍对政治不感兴趣,“政治冷漠”已经成为一种普遍现象,但英国民众在此次大选中表现出的“政治冷漠”程度尤为突出。

此次议会选举的投票率还不到60%,在1918年以来的历次选举中仅高于2001年(59.4%)。而且,这还仅仅是占注册选民的比例,未将具有法定投票权但并未注册的选民计算在内,否则投票率更低。相较之下,工党获胜选区的投票率还不到全国的平均投票率。特别是在工党议员获得连任的选区,平均投票率只有55%左右,最低的投票率仅为40%。^④ 尽管造成投票率低的原因之一或许是工党在大选前的多次民调中均遥遥领先,从而使得大选结果失去了“悬念”,因此遏制了部分选民的投票欲望,但

^① Apurav Bhatiya, “General Election 2024: The Results in 10 Key Graphs”.

^② Will Jennings, “A Crisis of Trust in our Politics Spells Trouble for the Government,” *Sky News*, 25 April 2024, <https://news.sky.com/story/a-crisis-of-trust-in-our-politics-spells-trouble-for-the-government-13122344>.

^③ Sarah Ladoux and Matthew Smith, “Why Are Britons Voting Labour?” *YouGov*, 3 July 2024, <https://yougov.co.uk/politics/articles/49947-why-are-britons-voting-labour>.

^④ Apurav Bhatiya, “What Happened in the 2024 UK General Election?” *Economics Observatory*, 11 July 2024, <https://www.economicsobservatory.com/what-happened-in-the-2024-uk-general-election>.

更重要的原因是选民对政治的兴趣和关注度在下降,特别是对政治家、政党和政府的信任度都在下降,这在 2019 年之后尤其明显,多项民调均表明了这一点。

根据 2024 年 6 月发布的“英国社会态度调查”,45%的受访者“几乎从不”相信任何政党会将国家利益置于本党利益之上,这一比例创下了历史最高纪录,而 2019 年这一比例为 34%;58%的受访者“几乎从不”相信任何政党的政治家在身处困境的情况下会说实话。除了其他因素,“脱欧”仍然是影响民众对政府信任度的一个重要原因:在脱欧公投中支持脱欧的民众中,有 48%的受访者“几乎从不”相信政府,2019 年这一比例为 40%;有 60%的受访者“几乎从不”信任任何政治家,与之前大体持平。除“脱欧”以外,决定民众是否相信政府或政治家的因素还包括个人的收入水平与对国家治理的满意程度:在经济困难的受访者中,有 72%“几乎从不”相信任何政治家;而生活较为安逸的受访者中,这一比例仅为 49%;在对国民医疗服务体系不满意的受访者中,有 86%认为英国的治理体系需要大幅提升,而在对国民医疗服务体系表示满意的受访者中,这一比例则为 65%。^① 这一结果与 2024 年 4 月的民调结果大体相当:73%的受访者认为政治家并不真正关心民众诉求(2019 年为 51%)。与此同时,选民越来越倾向于认为工党和保守党之间越来越相似:40%的受访者认为两党之间“没有太大区别”,而 2019 年时这一比例仅为 10%;只有 12%的受访者认为两个政党之间“有很大区别”,而 2019 年这一比例为 47%。^② 而据英国国家统计局 2023 年的一项调查结果,民众对法院、警察等“非政治类机构”的信任度明显高于对政府和政党的信任度,分别为 62%、56%、27%和 12%。^③ 从对政党领袖个人的信任度来看,斯塔默和苏纳克均不受民众欢迎:大选前对苏纳克持负面观点的受访者比例高达 72%,持正面观点的比例只有 21%,其净支持率为-51;对斯塔默持正面观点的比例略高,为 39%,但对其持负面观点的比例为 51%,其净支持率为-12,也是负值。同样,对保守党和工党的支持率也均为负值。^④

民众的“政治冷漠”以及对保守党和工党的信任危机也导致选民的流动性和易变

^① John Curtice, Ian Montagu and Chujan Sivthasan, “Damaged Politics? The Impact of the 2019–2024 Parliament on Political Trust and Confidence,” National Centre for Social Research, June 2024, <https://natcen.ac.uk/sites/default/files/2024-06/BSA%2041%20Damaged%20Politics.pdf>.

^② Will Jennings, “A Crisis of Trust in Our Politics Spells Trouble for the Government”.

^③ “Trust in Government, UK: 2023,” Office for National Statistics, 1 March 2024, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/bulletins/trustinggovernmentuk/2023>.

^④ Matthew Smith, “General Election 2024: Rishi Sunak’s ‘Unfavourable’ Rating at Highest Ever,” *YouGov*, 13 June 2024, <https://yougov.co.uk/politics/articles/49733-general-election-2024-rishi-sunak-unfavourable-rating-at-highest-ever>.

性加剧。“英国选举研究”(British Election Study)项目自1964年以来持续跟踪英国大选中的选民行为。其研究表明,2010—2017年的大选是选民流动性最高的,有将近一半的选民在此期间的三次选举中改换其支持的政党。原因在于选民的政党忠诚度越来越弱,而且越来越容易受到各种议题和事件的影响,其中包括2008年的经济危机、苏格兰独立公投以及脱欧等。^① 尽管2019年大选中的选民流动性有所降低,恢复到20世纪末的水平,但受到脱欧的影响,原来属于工党忠实选区的大量“红墙”选民转而支持保守党,成为流动性最高的一类选民。^② 然而,由于保守党未能兑现实现“经济拉平”的承诺,导致这些地区的选民在2024年大选中再次抛弃了保守党,转而支持其他政党。在这些地区,经济普遍增长缓慢、医疗条件和公共服务状况不佳,且中下层民众占比较高,其流动性和在不同政党之间的摇摆程度也是最高的。有鉴于此,如果工党不能迅速实现经济增长和改善公共服务,它也有可能很快面临被“抛弃”的局面,并由此引发更严重的政治信任危机和政治冷漠。

(三) 选举制度弊端进一步凸显民主困境

鉴于英国议会下院选举采用的是简单多数投票制,即在一个选区得到选票最多的候选人获胜,而无须达到最低门槛,因此,各政党得票率与议席数之间的巨大差距是英国选举制度的一种固有现象。例如在2015年的议会选举中,苏格兰民族党得票率仅为4.7%,但获得了56个议席;而自由民主党得票率为7.9%,却只获得了8个议席。在本次议会选举中,各政党的得票率与议席数之间的差距进一步拉大:卡拉格指数(Gallagher Index)^③达到23.64,不仅是英国1918年以来政党得票率与议席占比之间差距最大的一次选举,而且,在整个欧洲,只有阿尔巴尼亚的2005年议会选举、法国1993年的议会选举以及希腊1952年的议会选举等少数几次选举的卡拉格指数高于这一数值。^④

在所有政党中,得票率与议席占比差距最大的两个政党是工党和改革党。首先从工党来看,它在本次大选中获得的议席数占比与得票率极不成比例,以不到34%的得票率获得了超过63%的议席,是1918年以来得票率与议席数差距最大的获胜政党。

^① “British Electorate ‘Most Volatile in Modern Times’, New Study Finds,” The University of Manchester, 8 October 2019, <https://www.manchester.ac.uk/about/news/british-electorate-most-volatile/>.

^② “Volatility, Realignment and Electoral Shocks: Brexit and the UK General Election of 2019,” British Election Study, 22 January 2021, <https://www.britishelectionstudy.com/bes-findings/volatility-realignment-electoral-shocks/>.

^③ 该指数用于衡量政党的得票率与所获议席数量占比之间的差距,数值越小说明二者之间的差距越小。

^④ IndicesWd, “Election Indices,” Trinity College Dublin, 22 July 2024, https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf.

其次从不同政党特别是改革党与其他政党的对比情况来看,得票率与议席数之间的差距则更加明显:改革党获得了 14% 的选票,但仅获得 5 个议席,只占议席总数的不到 1%;与此相反,自由民主党仅获得了 12% 的选票,但议席数达到 72 个。有评论认为,如果采用纯粹的比例选举制,则在此次选举中工党应获得 221 席,保守党为 156 席,改革党为 91 席,自由民主党为 78 席,绿党为 45 席,^①英国的政治版图将被彻底改变。

此次大选进一步凸显了英国选举制度被长期诟病的民主赤字问题,也导致越来越多的人开始质疑该制度的民主性和代表性,认为其无法反映选民的真实意愿,有评论称这一结果为“选举民主的危机”。^② 随着这一弊端越来越明显,公众的立场也在发生变化。2024 年 6 月的“社会态度调查”报告显示,有超过半数的受访者(53%)支持改变选举制度,认为这对小党更不公平,这一比例创下了有史以来的最高纪录,而 2011 年英国就改革选举制度举行全民公投时,只有 32% 的选民支持改革。2019 年 7 月,脱欧党曾联合自由民主党、绿党和苏格兰民族党签署了一份联合声明,要求以比例代表制取代现行的简单多数选举制度。但是,“支持改革选举制度的意愿与权力之间是倒置的”,^③因为在英国现有政治制度下,只有工党和保守党拥有改变这一制度的权力,但现有选举制度恰恰对它们最为有利,因此,如果没有出现极端特殊的情况,这两大政党很难主动做出改变选举制度的决定。换言之,只要工党和保守党拥有选择权,英国两党制度与选民意愿之间的不匹配必将长期存在。^④

二 “挑战型政党”力量增强加剧政党格局碎片化

与欧洲大陆国家类似,英国的政党格局近年来也出现了碎片化趋势,只是由于它的选举制度和政党制度与前者不同,其碎片化程度并没有那么严重,表现形式也不尽相同。但 2024 年大选结果表明,英国政党格局的碎片化趋势显著加剧,保守党和工党的垄断地位被进一步削弱,而除这两个政党以外的“第三党”特别是改革党等挑战型

^① Ben Chu, “Biggest-ever Gap between Number of Votes and MPs Hits Reform and Greens,” BBC, 6 July 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/c886pl6ldy9o>.

^② “The Guardian View on Labour’s Landslide: Becoming the Change the Country Needs,” *The Guardian*, 5 July 2024, <https://www.theguardian.com/commentisfree/article/2024/jul/05/the-guardian-view-on-labours-landslide-becoming-the-change-the-country-needs>.

^③ Paul Mitchell, “The United Kingdom: Plurality under Siege,” in Michael Gallagher and Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, 2005, p.174.

^④ John Curtice, Ian Montagu and Chujan Sivthasan, “Damaged Politics? The Impact of the 2019–2024 Parliament on Political Trust and Confidence”.

政党则在影响力方面实现了重要突破。尽管这些政党目前还不具备动摇工党和保守党垄断地位的能力,但足以影响政党政治的整体走向和执政党在某些领域的政策制定。

(一)政党格局碎片化加剧

由于选民对工党和保守党两大政党的认同减弱,对其支持率多年来呈下降趋势,从而导致英国政党格局的碎片化加剧。这最直观地体现在两党在大选中的得票率方面。在2024年的大选中,两党的得票率相加只有57.7%,为第二次世界大战以来最低,而在前两次大选(2017年和2019年)中,两党的得票率之和分别达到了82.4%和75.7%,更不用说与20世纪70年代以前相比。当然,自20世纪50年代开始,英国政党格局的碎片化已经开始出现,但并不明显,1974年2月的大选是第一个分水岭。在此之前,保守党和工党的得票率之和基本上接近甚至超过90%,在1951年的大选中甚至超过了98%。但在1974年2月的大选中,两党的得票率之和骤降至75%。此后这一碎片化趋势有所加剧,除1979年以外,两党得票率之和从未超过80%,有的年份甚至还不到70%(2005年和2010年分别为67.6%和65.1%)。2015年是英国政党政治向碎片化发展的第二个分水岭:自由民主党快速衰落、苏格兰民族党迅速崛起,再加上英国独立党异军突起(当年其得票率超过12%,排名第三位),这些变化在很大程度上重塑了其政党政治版图。但在2024年之前,工党和保守党的得票率之和还从未低于60%。

如果去除另外一个传统政党自由民主党的得票率,可以更清晰地看到英国政党格局的碎片化趋势:直到20世纪90年代初,除三大传统政党以外的其他所有政党的得票率之和刚刚超过5%(1992年为5.8%)。但到2005年,其得票率就达到10.4%,突破了10%这一门槛,此后一直到2019年均保持在10.3%—12.7%之间,在2015年大选中甚至高达24.8%。而在2024年的议会选举中,除上述三个传统政党以外的其他政党一举获得了超过30%的选票,这在二战后的英国政治史上绝无仅有。上述发展轨迹清楚地表明英国政党政治的碎片化趋势在加快,但目前尚无法就2024年大选是否为第三个分水岭做出结论,还需要更长时间的观察。

(二)“第三党”特别是挑战型政党影响力增强

英国是一个两党制国家,意即除保守党和工党以外的政党鲜有执政机会,因此,所谓“第三党”指的是除这两个政党以外的其他所有政党。而所谓“挑战型政党”是指没

有执政经验、寻求扰乱主流政党统治地位的政党。^① 在英国的“第三党”中只有自由民主党曾经有过执政经历,因此,除自由民主党以外的其他所有“第三党”均可被称为“挑战型政党”。挑战型政党的兴起是导致英国政党格局向碎片化发展的关键因素,2024 年大选中这一特点更加突出:绝大多数“第三党”特别是“挑战型政党”均实现了“历史性突破”。

第一,自由民主党重新夺回第三大党的位置,它在此次选举中获得的 72 个议席也是 1923 年以来历次大选中的最好成绩。自由民主党新增的议席多数来自保守党,即伦敦周边较为富裕的“蓝墙”地区,其中包括前首相卡梅伦、梅和约翰逊原来所在选区的议席、保守党教育大臣吉莉安·基冈(Gillian Keegan)和司法大臣阿列克斯·乔克(Alex Chalk)的议席,以及保守党的其他一些长期“安全”议席,其主要原因在于这些选区的选民对保守党的政策不满,但又不想支持工党。成为最大的“第三党”,也就意味着自由民主党在影响政府决策方面能够发挥更大的作用,其中包括保证在下院的一些重要委员会中拥有关键的代表席位等权利。鉴于其曾经进入过政府,且作为历史悠久的传统政党一直拥有一部分稳固的支持选民,因此,自由民主党的这一地位变化值得关注。

第二,改革党首次进入议会,其表现在“挑战型政党”中尤为突出。改革党在此次选举中共获得 5 个议席,其领袖法拉奇在第八次参加议会选举之后终于成功当选议员。这不仅是改革党的“历史性突破”,也是民粹政党的“历史性突破”,因为这是民粹政党首次通过选举进入英国议会下院,而此前无论是脱欧党还是改革党拥有的议席都是由于原来的保守党议员“改弦更张”、脱离保守党加入这些政党后才获得的。更值得关注的是,改革党在此次选举中获得了将近 412 万张选票,得票率位居第三位,比自由民主党还多 50 万张,相较之下,获胜的工党也只得到了 970 万选民的支持。这一结果也表明,保守党在 2024 年大选中的失利并不等同于整个右翼在英国的失败。恰恰相反,保守党与改革党的得票率加起来还略高于工党,这也说明右翼在英国仍有相当大的支持力量,特别是改革党。它不仅对同处政治光谱右翼的保守党形成了威胁,也在一定程度上对工党构成了威胁;改革党的得票率在工党获胜的其中 89 个选区居第二位,与工党竞争激烈,尤其在英格兰的“边缘”地带以及海滨城镇具有较强的影响力。因此,尽管目前改革党在英国议会中的议席数量还很少,尚无法对工党的政策网

^① Catherine E. De Vries and Sara B. Hobolt, “Challenger Parties and Populism,” *LSE Public Policy Review*, 2020, DOI: 10.31389/lsepr.3.

领形成直接挑战,但其代表的是相当一部分社会力量,其影响力的增强在一定程度上代表着英国政治思潮的发展方向。

改革党成立于2021年,其前身为从英国独立党分裂出来的英国脱欧党,其最重要的主张包括:反对欧洲一体化并主张退出欧洲人权法院、反移民并主张清除所有非法移民,以及反对包括净零排放政策在内的气候变化政策等。鉴于英国特定的选举制度,民粹政党除了在脱欧过程中发挥过一定影响之外,在英国政治生活中长期处于边缘地位。但此前脱欧党的表现,以及改革党在2024年大选中的突破都表明,在有适当“土壤”的情况下特别是在涉及某些特定议题时,英国的民粹力量总能积聚起不小的支持力量,这与整个欧洲的情况是相同的。其原因一方面在于英国与欧洲其他国家一样,也面临着经济增长缓慢、能源价格高企导致的生活成本危机以及移民数量增加等经济社会问题。另一方面,英国同样存在严重的社会撕裂和族群对抗,反移民、排外以及反对多元文化等情绪十分普遍。2024年7月底8月初,英国多地发生的大规模反移民骚乱表明了这一点。根据舆观的一项民调结果,改革党的支持者多为支持传统价值观的文化保守主义者,他们反对多元文化,认为传统价值观没有得到足够尊重,尤其反对外来移民,并且希望进一步与欧盟拉开距离,但其经济立场并不统一。^①

改革党未来有可能在两个方面对英国的政治生态造成影响:一是对执政党工党的政策造成压力,特别是工党如果不能在短期内解决民众关心的经济和民生问题,以改革党为代表的右翼的支持率很有可能被进一步推升。尤其在移民政策、气候政策和欧洲政策等方面,改革党将对工党施加压力,而这几方面又都是工党未来政策的重点。二是对保守党的影响。保守党在2024年大选中落败的一个重要原因是被改革党分流了部分右翼选民的选票,而且当前亲保守党的媒体普遍认为,保守党在大选中失败的原因是其“不够保守”。在这一压力下,保守党是否会为了赢得下届大选而进一步向右转?从前几轮投票以及党内民调来看,凯米·巴德诺赫(Kemi Badenoch)极有可能当选为保守党新一任领袖。相较于另外一位候选人罗伯特·詹里克(Robert Jenrick)^②,巴德诺赫的政治立场更加强硬,她支持脱欧、主张在移民问题上采取强硬立场、回归保守党的传统价值观,认为约翰逊、苏纳克等人都背离了保守党的核心理念,“谈的是向右,政策却是向左”(They talked right, but governed left)^③。巴德诺赫将赢

^① Matthew Smith, “What Do Reform UK Voters Believe?” *YouGov*, 2 July 2024, <https://yougov.co.uk/politics/articles/49887-what-do-reform-uk-voters-believe>.

^② 詹里克同样属于保守党内的右翼,但其立场相对温和一些,更接近于卡梅伦的执政理念。

^③ Becky Morton, “Tories Need to Stop Acting Like Labour—Badenoch,” *BBC*, 2 September 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/cx291090y0zo>.

得下届大选作为首要目标,因此,保守党为了重新赢得选举进一步右转的可能性并非不存在。另外,也不排除保守党与改革党组成竞选联盟的可能性。在选举前,尽管前首相苏纳克明确拒绝了这一选择,但希望与改革党合并的保守党成员不在少数。^①

第三,在政党光谱的左端,绿党在此次选举中也实现了“历史性突破”。尽管不如改革党的表现更“吸引眼球”,但绿党获得了 6.4% 的选票、4 个议席,而它自 2010 年进入议会以来一直没有突破 1 个议席。事实上,绿党自 2019 年以来就在欧洲议会选举和英国的地方议会选举中取得了重要突破,如它在 2019 年欧洲议会选举中获得了 12% 的选票、7 个议席;在 2024 年 5 月的英格兰地方议会选举中总共获得 812 个地方议席,而它在 2015 年时仅拥有不到 100 名地方议员。绿党主要强调环境和社会问题,对城市地区学历较高、赞同左翼理念的年轻群体具有较强的吸引力,特别是对工党和自由民主党等传统中左翼政党的政策都不满意的左翼选民。工党政府承诺将应对气候变化作为内政外交的优先事项之一,在这种情况下,绿党的可见度和影响力或许还会进一步增强。与此同时,由于工党右翼某些成员在诸如财富税等问题上的观点与绿党更为接近,未来如果工党政府不得不就税收等棘手问题做出选择,绿党也有可能能够影响工党政府的政策。但绿党在英国的根基仍然较浅,有把握的核心票区很少,因此很难在短期内取得更大的突破。

值得一提的是,独立派人士在此次大选中获得了 6 个议席,这也是独立派有史以来获得的最多议席,其中包括工党前领袖科尔宾。在这 6 名议员中,有 5 名议员所在的选区是工党原来的“安全选区”,其获胜的主要原因在于不同于工党中东政策的立场赢得了不少穆斯林选民的支持。穆斯林选民中原本有 80% 左右支持工党,但由于斯塔默在哈以冲突中追随美国、偏袒以色列的立场,导致其失去了部分穆斯林选民的信任。此次选举中,在穆斯林人口占比较高的选区,工党的得票率大幅下跌。其中,在穆斯林人口超过 30% 的选区,工党的得票率与 2019 年相比下降了 29 个百分点。^② 穆斯林人口占到英国人口总数的 6.5%,且居住比较集中,在英国的简单多数投票制下,这意味着穆斯林人口能够对选举结果产生一定影响。因此,这或许会给工党政府未来的中东政策带来压力。

(三) 民族主义政党的表现出现两极分化

^① Phil Hearse, “Britain: The Right after Sunak — and the Left-wing Alternative,” *Links*, 17 July 2024, <https://links.org.au/britain-right-after-sunak-and-left-wing-alternative/>.

^② Parveen Akhtar, “Changing Pattern amongst Muslim Voters: The Labour Party, Gaza and Voter,” *UK Election Analysis*, <https://www.electionanalysis.uk/uk-election-analysis-2024/section-2-voters-polls-and-results/changing-pattern-amongst-muslim-voters-the-labour-party-gaza-and-voter-volatility/>.

一方面,苏格兰民族党受挫严重。2015 年,该党成为英国议会第三大党,也是苏格兰地区在英国议会拥有最多议席的政党。但在 2024 年大选之前,苏格兰民族党遭遇多重政治危机,包括党魁连续换人、地方执政联盟解散、党内在独立问题上存在分歧以及党内丑闻等。就苏格兰民众而言,当前形势下,相较于独立诉求,他们更关注政治稳定、经济增长与生活改善等现实问题,而苏格兰民族党未能解决民众的这些切身关切,导致公众信任度骤减。它在此次选举中仅获得 9 个议席(苏格兰地区总共有 57 个议席),比上次大选减少了 39 个,而工党趁势赢得了其中的 37 席(它在上次大选中在该地区仅得到 1 个议席)。但苏格兰民族党仍是苏格兰议会第一大党,且苏格兰民众的独立诉求并未削弱,仍有超过 45% 的民众支持独立,只不过对独立的支持不再与对苏格兰民族党的支持“挂钩”。^① 换言之,尽管工党政府应对苏格兰地区分离主义的压力在短期内将大大减轻,但这一问题并没有得到解决。

另一方面,与苏格兰民族党的颓势相反,新芬党和威尔士民族党都有所斩获,特别是新芬党。尽管新芬党在此次大选中获得的议席数没有发生变化(得票率有所增加),但由于北爱民族统一党获得的议席数减少,使新芬党有史以来首次成为英国议会中拥有议席数最多的北爱尔兰政党,这样,它就在英国议会、北爱尔兰议会以及北爱尔兰地方议会中均成为第一大党,有可能进一步激发其寻求与爱尔兰统一的诉求。

三 工党意识形态“中间化”路线下的经济社会政策

面对复杂的政治生态,工党自身的意识形态也在发生变化。事实上,工党自成立以来,其意识形态经历了多次变迁,在“左倾”和中间路线之间反复“横跳”。在斯塔默领导下,工党重新向更接近于布莱尔时期“第三条道路”的“中间化”路线回归。在具体执政理念方面,工党以“使命引导型政府”(mission-driven government)和“生产型国家”为指导,将恢复经济增长和改善公共服务作为内政方面最重要的两项任务。

(一) 淡化意识形态色彩,向“中间化”路线回归

在成立至今的 100 多年间,工党的意识形态经历了多次变迁和反复。其最初的思想渊源来自工联主义(trade-unionism)、劳工主义和费边社会主义等改良思潮,反对暴力斗争,主张在资本主义国家现有体制内与资产阶级合作。1918 年是工党意识形态

^① James Cook, “What Impact Could This Election Have on Scottish Independence?” BBC, 27 June 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/c0447rxk7jxo>.

发展过程中的第一个转折点,其当年制定的党章第四条明确提出以实现社会主义为目标。20 世纪 50 年代后,为赢得选举,工党曾向“全民政党”和中间立场发展,但到 20 世纪 70 年代,工党的各项政策主张又明显出现“左倾”趋势。从 1983 年金诺克任领袖开始,工党开启了所谓“现代化”进程,逐渐向社会民主主义转变,也为布莱尔的“第三条道路”奠定了基础。布莱尔 1994 年当选为领袖后继续沿着金诺克开辟的“现代化”道路打造“新工党”。在意识形态方面,他最重要的改革就是废除了党章第四条关于“公有制”的表述,正式放弃国有化目标,主张超越传统的左右分野,摒弃阶级政治,寻求介于资本主义和社会主义之间的“第三条道路”。这一转型使其在 1997 年成功上台执政,并连续执政 13 年之久。工党在 2010 年的大选中失利后,时任工党领袖艾德·米利班德(Ed Miliband)试图以“蓝色工党”为理念,在自由主义和布莱尔的“第三条道路”之间寻找另外一条“第三条道路”,但这一努力未能奏效。其后,2015 年当选为工党领袖的科尔宾又回到“左倾”激进路线,重提社会主义和公有制等理念,承诺一旦上台则将对公共服务和公共事业重新实行国有化。但他的“左倾”路线仍未给工党带来选举胜利。

2020 年 4 月,人权律师基尔·斯塔默当选为工党领袖。他属于工党内的“软左翼”,^①在 2016 年“脱欧”公投后曾为了抗议科尔宾的领导地位而辞去影子内政大臣之职,后又被任命为影子内阁“脱欧”大臣。斯塔默的当选表明,工党多数成员并不赞同科尔宾的激进左翼思想,而是更倾向于较为温和的中间化道路。他当选后即从各个方面对工党进行了改革,特别是在意识形态方面。为了弱化工党的社会主义性质,扭转科尔宾时期工党在选民心目中的激进形象,呈现与科尔宾完全不同的政治风格,实现与科尔宾的彻底“切割”,斯塔默着力弱化意识形态。尽管他仍然声称自己“是一个社会主义者”,但很少在公开场合提到“社会主义”一词;与此同时,他也越来越强调实用主义,强调工党在解决实际问题方面的能力。早在竞选工党领袖期间,斯塔默就提出了所谓“道德社会主义”(moral socialism)概念,并在《卫报》撰文解释了这一概念:“与人民日常生活以及我们面临的挑战息息相关的道德社会主义,应建立在经济公正、社会公正和气候公正的基础之上;应包括反对紧缩、减少不平等,以及支持大幅下放权力”。^② 该理念尽管也强调社会主义的“道德品质”,强调其目的是实现所有人的“和

^① 所谓“软左翼”(soft left),是指工党内部介于以科尔宾为代表的激进左翼与相对而言更为保守的工党右翼之间的派别,以开放和多元主义为基本价值观。

^② Keir Starmer, “Labour Can Win Again If We Make the Moral Case for Socialism,” *The Guardian*, 15 January 2020, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jan/15/labour-socialism-values-election-economic-model>.

平、正义、平等与尊严”,但更多的是与日常生活以及家庭等传统价值观相联系,认为“社会主义”应以解决日常生活问题为宗旨。可见,他更多采用的是一种实用主义途径,特别是主张远离抽象概念,转而强调工党的执政能力。有评论认为,这是斯塔默有意采取的一种“意识形态无为主义”(ideological quietism),目的是淡化工党意识形态的独特性,突出其实用性。^①此外,斯塔默的“道德社会主义”在一定程度上也是对布莱尔“伦理/道德社会主义”(ethical socialism)^②的响应,具有很大程度的传承性。

(二)执政理念:“使命引导型政府”与“安全经济学”

在执政理念上,工党在竞选纲领中明确将自己定位为“使命引导型政府”,该定位以伦敦大学学院教授玛丽安娜·马祖卡托(Mariana Mazzucato)提出的一系列经济社会理念为基础。根据工党自己的阐释,所谓“使命引导型政府”有五层含义:^③第一,“使命引导型政府”意味着聚焦于对公民和社会具有重要意义的长期目标,而不是短期政治利益或既得利益,结束“修修补补”式的政治。第二,判断政府面临的重大挑战,并应用所有能够动员的工具解决这些挑战。第三,“使命引导型政府”要求政府各部门协同合作,要求企业与工会协同合作,要求私营部门与公共部门协同合作,要求中央政府与地方政府协同合作。第四,“真正的使命”不应仅是模糊的或者简单的口号,而是必须包含以下要素:长期且复杂的问题、共同使命、可衡量的结果以及宏伟但可实现的目标。第五,“使命引导型政府”也是一种新的治理模式,其中包括:以共同使命作为组织政府的核心要义;聚焦于政策对“真实世界”的影响,确保能够满足人民需求;目标明确,同时采用具有灵活性和创新性的手段;将决策权下放给具有专业知识的地方和社区;加强政府问责制;采用长期且具预防性的路径解决问题。在此基础上,工党提出了自己的“五项使命”:实现七国集团中最高的经济增长率;将英国打造成为清洁能源“超级大国”;建设“面向未来的”国民医疗服务体系;减少犯罪,让英国更安全;为所有人提供平等机会。这也是工党政府的五项核心政策领域。

在经济理念上,财政大臣里夫斯提出以“安全经济学”(securonomics)作为制定政

^① Eunice Goes, “The Labour Party under Keir Starmer: ‘Thanks, But No ‘Isms’ Please’!” *The Political Quarterly*, Vol.92, No.2, 2021, p.177.

^② “moral”和“ethical”都有“道德”的意思,但前者更强调个人品质,后者则更强调群体的行为规范。“伦理社会主义”这一概念可以追溯到乌托邦社会主义思想,曾得到英国前首相布莱尔的大力推崇,即强调共同利益、权利与责任,以及通过合作实现有机社会等价值观。

^③ “5 Missions for a Better Britain: A ‘Mission-Driven’ Government to End ‘Sticking Plaster’ Politics,” *Labour*, 5 February 2023, <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2023/02/5-Missions-for-a-Better-Britain.pdf>.

策的依据。综合里夫斯的多次演说,特别是她 2024 年 3 月在伦敦金融城的演说^①及其发表的题为《英国商业新模式》的报告,^②“安全经济学”主要包含五项要素:第一,将国家安全与经济发展相结合,经济安全必须放在政策首位;第二,实现经济安全的核心是实现市场力量与国家控制之间的“再平衡”,虽然市场是国家韧性与未来繁荣的基础,但政府不能再放任自流,国家应在经济生活中发挥更积极的作用;第三,强调公私伙伴之间的合作对提高生产力的作用;第四,在确保经济韧性的同时确保劳动者的安全,这与市场经济的力量及其合法性不可分割;第五,经济增长的三项支柱是确保稳定、与企业伙伴共同推动投资、改革公共服务和就业市场。

里夫斯曾多次提到,这一路径受到了哈佛大学学者丹尼·罗德里克(Dani Rodrik)提出的“生产主义国家”(Productivism Country)概念^③的启示,也即美国“现代供给侧经济学”(有人称之为“拜登经济学”[Bidenomics])的启示。根据罗德里克的阐释,所谓“生产主义”既不同于新自由主义,也不同于凯恩斯主义:相较于前者,它认为政府应在经济中发挥更大的作用;相较于后者,它不再强调转移支付和宏观经济政策的作用。其核心是通过政府与企业之间的合作关系,让政府与企业共同解决问题,共同承担风险并共享发展机遇。事实上,该理论融合了右翼强调自由市场与去规制的叙事以及左翼强调工业补贴、劳工权利和公共服务的双重叙事,其核心是强调基础设施、能源与住房的作用,以及稳定的政府在带动投资方面的角色。^④

上述理念得到了斯塔默的认可和积极回应。他指出,“安全经济学”抓住了问题的核心,即经济安全与可持续的经济稳定是实现政治稳定与国家统一的唯一基础。其五项核心原则是:稳定、增长、投资、改变自由放任的工业政策、自主的关键工业生产能力。^⑤由此可见,斯塔默政府的经济理念总体上回归了布莱尔时期的中间道路。布莱尔的“第三条道路”即主张采用既非放任自流也非国家干涉的政策,而是推行“混合经

^① “Rachel Reeves Mais Lecture 2024,” *Labour*, 19 March 2024, <https://labour.org.uk/updates/press-releases/rachel-reeves-mais-lecture/>.

^② Rachel Reeves, “A New Business Model for Britain: Building Economic Strength in an Age of Insecurity,” *Labour*, May 2023, https://static1.squarespace.com/static/64f707cf512076037f612f60/v/6502d760c087cb1853b8f5c4/1694685033194/A+NEW+BUSINESS+MODEL+FOR+BRITAIN_0.pdf.

^③ Dani Rodrik and Huw Spencer, “Productivist Policies for the UK: How Productivism Can Build a New Economic Settlement,” *IPPR Progressive Review*, Vol.30, No.3, 2023, pp.161-166.

^④ “Britain’s Labour Party Embraces Supply-side Social Democracy,” *The Economist*, 11 October 2023, <https://www.economist.com/britain/2023/10/11/britains-labour-party-embraces-supply-side-social-democracy>.

^⑤ Keir Starmer, “Starmer’s Full Economy Speech: ‘Labour Will Offer a New Deal for the Public’,” *Labourlist*, 4 December 2023, <https://labourlist.org/2023/12/keir-starmer-full-economy-speech-resolution-foundation-today-policy-spending-public-services/>.

济”模式,力求将国家干预与市场的作用有机结合起来,这也正是所谓“生产主义”概念的核心。在此基础上,斯塔默不仅完全推翻了其前任科尔宾的激进左翼主张,还推翻了自己在2020年竞选工党领袖期间曾经提出的“十项承诺”(Ten Pledges)^①中的大部分政策纲领,包括公共服务国有化、取消大学学费和激进的绿色投资等主张,同时,他也推翻了科尔宾提出的废除核武器、解散北约等激进主张。在政治领域,斯塔默也与布莱尔一样提出了以权力下放和上院民主改革为主要内容的宪政改革。由此可见,与其说斯塔默领导下的工党实现了“转型”,不如说更像是一种“回归”或“传承”。从斯塔默任命的新内阁成员中也可以发现这一“传承”:在除其本人以外的25名内阁成员中,有超过三分之一的成员或者在布莱尔或布朗政府任职,或者深受二者思想的影响,其中包括内政大臣伊薇特·库珀(Yvette Cooper)、防务大臣约翰·希利(John Healey)、兰卡斯特大臣派特·麦克法登(Pat McFadden)、爱尔兰事务大臣希拉里·本(Hilary Benn)、党鞭阿兰·坎贝尔(Alan Campbell)等人。此外,前工党领袖米利班德被任命为能源大臣。当然,斯塔默的理念与布莱尔时期又并非完全相同,事实上是一种“左、中、右”的混合路线;或者更确切地说,在其经济和社会理念中,“左、中、右”的因素兼而有之:虽然总体上采用的是更类似于布莱尔时期“第三条道路”的一种中间路线,但也吸收了保守党新自由主义的一些主张,在交通和能源部门的国有化方面则体现了以科尔宾为代表的工党激进左翼的某些观点,但在移民问题上又融合了右翼政党的一些立场,主张实施更为严格的政策,甚至批评保守党的政策过于宽松。

(三)以经济增长与改善公共服务作为核心目标

以上述理念为基础,基于英国当前的经济社会状况,工党政府将实现经济稳定增长与改善公共服务作为重中之重。

工党的经济政策主要包括以投资拉动增长、推动大规模基础设施建设以及在交通和能源部门实现国有化三个方面。第一,通过增加公共部门投资并大力吸引私人投资以带动增长。为此,工党政府采取的措施一是成立产业战略委员会,以引导全国范围内的投资和产业发展;措施二是设立国家财富基金(National Wealth Fund),拟在5年内投入73亿英镑,主要用于基础设施与绿色产业投资,其中包括港口升级、包含电动汽车在内的超级工厂和清洁钢铁产业重建以及氢能发展与碳捕获等。其目标是政府

^① “十项承诺”包括:经济公平(包括提高对5%最高收入人群征收的所得税,推翻保守党减少公司税的措施等)、社会公平(包括取消大学学费等)、气候公平、促进和平与人权、共同所有权(公共服务国有化,并结束国民医疗服务、地方政府以及司法体系服务的外包)、捍卫移民的权利、加强工人与工会的权利、宪政改革(包括权力下放和废除上院等)、平等、有效反对保守党。

每投入 10 亿英镑就能吸引 30 亿英镑私人投资。第二,通过改革规划体系,推动大规模基础设施建设,特别是住房建设(工党在竞选期间曾提出要在未来 5 年内新建 150 万套住房)。工党政府认为保守党政府时期的规划体制限制了经济增长,因此拟改革这一体系,特别是简化批准程序,以加速建设高质量的基础设施和住房,解决住房短缺问题。但该计划拟绕过地方政府,即不需要地方政府的同意即可实施,这或许会引发地方政府的反对。第三,对交通部门特别是铁路部门以及能源部门实行国有化。其中包括,在现有合同到期后,对几乎所有铁路客运服务重新实行国有化,并设立“大不列颠铁路公司”(GB Railways)对轨道和火车运营进行监督;推动英格兰公共汽车服务的发展,取消创建公有公共汽车运营公司的限制;成立国有能源投资与生产公司“大不列颠能源公司”(GB Energy),致力于清洁能源转型,到 2030 年实现净零目标。工党政府拟在未来五年内对该能源公司投入 83 亿英镑。

改善公共服务也是工党政府的优先事项,特别是改革国民医疗服务体系,提高其运作效率。工党在竞选纲领中提出减少医疗服务特别是住院医疗的等候时间、增加医疗设备、增加医护人员特别是心理健康医护人员的数量、解决医护人员薪酬待遇等多项承诺。尽管国王查尔斯三世在议会开幕式上再次重申了上述愿景,但并没有公布多少具体措施。英国国民医疗服务体系长期以来的弊端积重难返,民众对这一体系的不满是导致保守党下台的关键原因之一,而造成国民医疗服务体系效率低下的根本原因是政府长期投入不足。英国健康慈善机构“健康基金会”的分析显示,2010—2019 年间,英国政府的平均医疗健康投入为每人每年 3005 英镑,比欧盟 14 国的平均投入低 18%。^① 该基金会得出结论认为,要真正改善国民医疗服务体系,工党政府在未来十年内需要每年增加 3.8% 的实际投入,而前五年更是需要每年增加 4.5% 的投入。^② 在英国当前的财政状况下,这似乎是很难完成的“使命”。

除经济增长和改善公共服务目标以外,工党还承诺打击犯罪、解决非法移民问题。在打击犯罪方面,工党政府拟赋予警察更多权力以应对反社会行为,并拟继续通过保守党政府时期提出的反恐怖主义法等相关法案。而在非法移民问题上,工党多次承诺减少非法移民的数量,它在上任第一天就宣布取消“卢旺达法案”,但对于如何实现上

^① Icaro Rebolledo and Anita Charlesworth, “How Does UK Health Spending Compares across Europe over the Past Decade?” The Health Foundation, 16 November 2022, <https://www.health.org.uk/news-and-comment/charts-and-infographics/how-does-uk-health-spending-compare-across-europe-over-the-past-decade>.

^② Stephen Rocks et al., “How Much Funding Does the NHS Needs over the Next Decade?” The Health Foundation, 20 June 2024, <https://www.health.org.uk/publications/long-reads/how-much-funding-does-the-nhs-need-over-the-next-decade>.

述目标却未提出具体措施,只是提出拟通过《边境安全、庇护与移民法案》,设立边境安全指挥部,以加强边境检查,同时允许警察使用反恐怖权力,以应对向英国运送非法移民的团体犯罪问题。工党在竞选期间曾提出拟在未来三年投入 8400 万英镑以应对来自中东和非洲的非法移民,但这一方案并未包含在政府的立法纲要中。2023 年,尽管英国的净移民数量相较 2022 年有所减少,但仍达到了 68.5 万人。^① 由移民数量增加造成的族群对抗和排外情绪在英国仍很严重,2024 年 7 月底 8 月初爆发的大规模反移民抗议运动成为工党政府上台后遇到的第一个执政危机。尽管骚乱得到了平息,但英国社会积重难返的结构性社会问题则被暴露无遗,尤其是贫富分化、种族矛盾以及效率低下的公共服务等问题都将成为对工党执政能力的考验。

要缓解英国面临的多重经济与社会困境,实现工党提出的经济与社会政策目标,均需有足够的财政资源予以支撑。但是,英国当前的财政状况捉襟见肘。一方面,截至 2024 年 8 月底,公共部门净债务高达 GDP 的 100%,是 20 世纪 60 年代以来的最高水平。^② 2024 年 7 月 29 日,财政大臣里夫斯在下院发表演讲,对英国的财政状况进行了评估,指出当前有高达 220 亿英镑的公共财政缺口。^③ 而另一方面,工党曾承诺“严守财政纪律”,确保财政预算均衡,保证降低债务比例,并且承诺不会通过增加国民保险税、个人所得税、企业所得税和增值税等方式增加财政收入,但这一承诺很难得到严格遵守。工党政府将于 2024 年 10 月底公布秋季预算,为改善公共服务状况,增加税收和增加公共支出在所难免。

四 以“进步现实主义”为基础“重塑”外交政策

内政与外交是一种“双层政治游戏”,即所谓“外交是内政的延续”。国内政治生态的变化不可避免地会溢出到外交领域。2024 年大选后,随着英国的政治生态特别是政党政治发生显著变化,加上工党自身意识形态的转型以及对英国实力与地位认知的改变,英国的外交政策也随之发生变化。

^① “Long-term International Migration, Provisional: Year Ending December 2023,” Office for National Statistics, 23 May 2024, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/longterminternationalmigrationprovisional/yearendingdecember2023>.

^② “Public Sector Finance, UK: August 2024,” Office for National Statistics, 20 September 2024, <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/bulletins/publicsectorfinances/august2024>.

^③ “Chancellor Statement on Public Spending Inheritance,” UK Government, 29 July 2024, <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-statement-on-public-spending-inheritance>.

(一)“进步现实主义”外交理念基础上的国家定位

为“重塑”外交政策,外交大臣拉米提出以“进步现实主义”(progressive realism)作为基础理念。

何谓“进步现实主义”?拉米曾在多个场合阐释过这一概念,其中最集中的论述是 2024 年 2 月在费边社发表的演说^①和 2024 年 5 月在《外交事务》上发表的文章,题为《进步现实主义——英国为什么必须制定新的全球路线》。^②拉米对“进步现实主义”的解释是“采用现实主义的方式以实现进步主义目的”。在他看来,“进步现实主义”由“现实主义”和“进步主义”两个部分组成:“现实主义是建立在尊重事实基础上的政治思想”;而“进步主义”则等同于“理想主义”。这二者的实质相差无几,即“进步现实主义使命的一个重要组成部分是捍卫民主”。与此同时,“进步主义”和“现实主义”又是彼此不可分割的有机体。“但是,这并不意味着仅仅将现实主义的逻辑用于积聚权力,相反,进步现实主义用于实现正义目标——例如气候变化、捍卫民主,以及促进世界经济的发展。”^③

由此可见,所谓“进步现实主义”就是一种试图将现实主义与理想主义(进步主义)结合起来的外交理念,或者说是介于这二者之间的一种外交政策方面的“第三条道路”。换言之,该理念试图以现实主义为手段来实现理想主义的目标。

但事实上,“进步现实主义”既不是新概念,其所采取的也不是新路径。美国学者罗伯特·赖特(Robert Wright)早在 2006 年就将其作为美国外交政策的一种范式予以论述,^④著名国际关系学者约瑟夫·奈等人也对其进行过阐释。^⑤该范式强调国际安全和经济相互依赖在国际治理中的作用,主张加强国际机构特别是联合国的作用,主张进一步推动自由贸易,并强调遵守国际法的重要性,同时也强调将捍卫美国的国家利益作为核心。但这一范式的内涵与拉米的“进步现实主义”并不完全相同。赖特本人对此也做出了回应,他认为一方面拉米的“进步现实主义”中新意并不多,与工党之

^① David Lammy, “Progressive Realism: David Lammy MP’s Speech to the FEPS–Fabian Society New Year Conference 2024,” Fabian Society, 1 February 2024, <https://fabians.org.uk/progressive-realism/>.

^② David Lammy, “The Case for Progressive Realism: Why Britain Must Chart a New Global Course,” *Foreign Affairs*, 17 April 2024, https://www.foreignaffairs.com/uk/case-progressive-realism-david-lammy?check_logged_in=1.

^③ Ibid.

^④ Robert Wright, “‘Progressive Realism’: In Search of a Foreign Polity—Editorials and Commentary—International Herald Tribune,” *New York Times*, 18 July 2006, <https://www.nytimes.com/2006/07/18/opinion/18iht-ed-wright.2231959.html>.

^⑤ Joseph Nye, “Progressive Realism,” Project Syndicate, 21 August 2006, <https://www.project-syndicate.org/commentary/progressive-realism>.

前的观点以及西方国家左翼政党的观点相差无几;另一方面,现实主义外交政策不会将促进民主和人权等放在优先位置,特别是不会采用威胁手段,即入侵、轰炸或经济制裁等手段推进这些价值观。简而言之,“拉米版”的“进步现实主义”实施起来不会太顺利。^① 也有评论指出,拉米的“进步现实主义”概念自相矛盾,特别是其手段与目标不匹配。^② 也就是说,该理念所包含的“进步主义”和“现实主义”这两个要素本身就存在冲突,在外交政策实施中如何实现这二者的统一和平衡?甚至有学者评论这一理念很快就将如同“全球英国”一样被束之高阁。^③ 从实践中看,这一理念的创新性确实不多,与布莱尔时期“新干涉主义”框架下的所谓“道德外交”有诸多相似之处。拉米本人也承认,“进步现实主义”外交政策的两位“伟大先驱”是曾先后任工党政府外交大臣的贝文(Ernest Bevin)和库克(Robin Cook),他们分别是“现实主义”和“进步主义”的代表。换言之,这其中“新瓶装旧酒”的成分更多,而且存在诸多缺陷,但它毕竟意味着工党在外交政策方面希望向务实方向转变。

在上述理念的基础上,从“现实主义”出发,工党首先对英国自身的实力与国际地位进行了重新定位。拉米认为,必须“对英国、权力均衡以及世界的状况有一种‘理智的诚实’”,认为保守党政府“仍然深深陷于怀旧情绪,否认英国在世界上的地位”。^④ 工党放弃了约翰逊提出的“全球英国”这一不切实际的口号,承认英国不再是超级大国或一流大国,而是一个“中等强国”,从而在自我认知和自我定位上做出了关键调整。事实上,在英国,无论是政界还是学界,对英国是否仍然具有一流国际地位的辩论由来已久。尽管保守党政府不愿承认现实,在2021年和2023年发表的外交政策评估中都强调自己的“全球影响力”,但工党早就明确承认英国的实力已经衰退。^⑤ 拉米在其文章中也肯定了这一点。这也说明工党政府将更客观地看待英国自身实力的局限性,更多地从现实主义而非理想主义的逻辑出发制定外交政策,并以此为基础调整外交预期。与此同时,作为一个“中等强国”,英国也将更加看重与传统盟友的关系以及

^① Robert Wright, “A Foreign Policy That Sees the World,” *The Washington Post*, 10 July 2024, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2024/07/10/progressive-realism-foreign-policy-wright/>.

^② Van Jackson, “The Contradictions of ‘Progressive Realism’ and How to Overcome Them,” *The Duck of Minerva*, 13 May 2024, <https://www.duckofminerva.com/2024/05/the-contradictions-of-progressive-realism-and-how-to-overcome-them.html>.

^③ Richard Whitman, “Labour’s First 100 Days of Foreign Policy,” *UK In A Changing Europe*, 14 October 2024, <https://ukandeu.ac.uk/labours-first-100-days-of-foreign-policy/>.

^④ David Lammy, “The Case for Progressive Realism: Why Britain Must Chart a New Global Course”.

^⑤ Archie Mitchell, “Brexit Has Relegated Britain to ‘Middle Power’ Status, Says Ex-foreign Secretary,” *Independent*, 7 April 2024, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/britain-eu-brexit-david-miliband-b2524686.html>.

诸如七国集团和北约等多边机构在国际治理中的作用,以期将现有外交影响力发挥到最大程度。也正是基于这一认知,工党在竞选纲领中提出要与世界“重新连接”,即重新聚焦于伙伴与盟友在界定英国在世界上的地位方面发挥的作用,成为一个“可靠的伙伴、可依赖的盟友以及好邻居”。^①

(二) 外交政策“安全化”倾向日益突出

同样从“现实主义”出发,工党政府将国家安全作为外交政策的重中之重,外交政策的“安全化”倾向越发突出。

在当前的国际环境下,特别是 2022 年俄乌冲突爆发后,英国政府和民众的不安全感日益加剧。这在苏纳克执政时期就已初现端倪,其不安全感在保守党政府 2023 年发布的“外交政策评估更新报告”中表现得淋漓尽致。该报告认为,当今世界更加危险、无序和分裂,国际安全环境持续恶化的局面将一直持续到 2030 年之后。^② 相较于保守党,工党的不安全感进一步加剧,这尤其体现在其对国际秩序和国际形势的认知方面。工党在竞选宣言中声称“世界越来越不稳定和不安全”“全球形势越来越黑暗”以及“近年来,对安全的威胁成倍增长,且越来越多样化”。导致不安全的原因除了俄乌冲突与中东危机等传统威胁在加剧以外,还包括快速的科技革新与气候危机所引发的地缘政治紧张,^③以及网络攻击和虚假信息战等非传统安全。^④

在工党的传统外交理念中,安全并不占有最重要的位置,而且民众向来认为工党应对安全问题的能力不如保守党。根据民调,多年来,认为保守党更擅长处理安全问题的受访者比例一直高于认为工党更擅长处理安全问题的受访者,这一差距在 2022 年之前甚至超过 20 个百分点。2023 年年底以来,这一差距逐渐缩小,但前者仍高于后者。^⑤ 因此,一方面出于对安全环境的担忧,另一方面为了扭转民众对工党安全能力欠缺的认知,工党政府将外交政策聚焦于国家安全并不令人意外。

自竞选开始,工党就越来越将国家安全作为重要议题。它在竞选纲领中指出,政府的首要任务是实现国家安全,应对日益恶化的全球安全局势是外交政策的核心任务

^① “Labour’s Manifesto: Britain Reconnected,” *Labour*, <https://labour.org.uk/change/britain-reconnected/>.

^② “Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World,” HM Government, March 2023, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf.

^③ “Labour’s Manifesto: Britain Reconnected”.

^④ “New Era for Defence: Government Launches Root and Branch Review of UK Armed Forces,” UK Government, 16 July 2024, <https://www.gov.uk/government/news/government-launches-root-and-branch-review-of-uk-armed-forces>.

^⑤ “Which Political Party Would Be the Best at Handling Defence and Security?” *YouGov*, 7 October 2024 (Monthly Tracker), <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/defence-and-security>.

与首要责任。换言之,国家安全在外交政策中的地位将得到进一步强调和凸显。为实现国家安全,提高安全能力,工党提出的主要举措包括:重新评估防务安全战略;“严肃承诺”将防务开支提高到国内生产总值的2.5%;改善军队待遇等。在国际安全治理方面,工党承诺“毫不动摇地”致力于北约框架下的集体安全机制,“北约优先”政策是英国防务计划^①的核心。在俄乌冲突问题上,工党政府承诺对乌克兰的支持不会改变,并继续对后者提供军事援助。英国国防大臣约翰·希利(John Healey)在上任后不久就访问了乌克兰;2024年7月19日,乌克兰总统泽连斯基访问英国,他不仅是工党政府上台后首位访问英国的外国领导人,也是1997年克林顿之后首位在英国内阁发表演说的外国元首。这些举措充分彰显了乌克兰问题在英国安全与外交政策中的优先地位,英国还试图在乌克兰加入北约的过程中发挥领导作用。在核威慑问题上,斯塔默则明确表示对使用核武器的承诺是“毋庸置疑的”。^②

与此同时,在工党的理念中,“安全”是一个整体概念,意即经济增长、经济安全与国家安全是一个整体。斯塔默在竞选开始后的第一次演说中就将经济安全、边境安全与国家安全作为三个基础支柱。^③针对防务战略碎片化、在各个政府部门之间不统一的状况,工党提出采用“全政府”路径(whole-of-government approach),将安全与经济增长作为优先事项纳入防务工业战略,以促进长期的企业—政府伙伴关系,以及支持企业从出口机遇中受益。此外,工党政府还特别强调增强供应链安全,认为这既是国家安全的一部分,也是财政大臣里斯夫提出的“安全经济学”的重要组成部分。例如,在“美澳英三边安全伙伴关系协议”(AUKUS)问题上,工党提出不仅要发挥其安全功能,而且要充分发挥其经济潜能,以增加就业岗位和投资。

在突出安全议题的同时,鉴于“进步现实主义”的“进步主义”一面,工党政府在外交政策中仍将所谓“道德”和“价值观”问题放在重要位置,这尤其体现于气候变化和国际发展援助领域。在气候变化领域,工党政府承诺重新恢复英国的全球领导者地位。应对气候变化本是工党和保守党两党的共识,但在能源价格上涨以及生活成本危机加剧的背景下,为迎合部分选民的偏好,保守党在气候政策上有所后退。而工党在竞选纲领中明确提出重视气候外交,并将其视为“进步现实主义”的核心之一。在国际发展领域,工党承诺重新恢复英国的国际领导地位,此外还承诺在财政条件许可的

^① 此项评估工作于2024年7月中旬启动,预计到2025年上半年完成最终报告。

^② “Labour’s Manifesto: Strong Foundations,” *Labour*, <https://labour.org.uk/change/strong-foundations/>.

^③ “Keir Starmer Speech: Country First, Party Second,” *Labour*, 27 May 2024, <https://labour.org.uk/updates/press-releases/keir-starmer-speech-country-first-party-second/>.

情况下将对外援助占国民总收入的比例恢复到先前承诺的 0.7%。此外,工党还多次强调国际法在外交中的作用,其可能采取的一些举措包括拟成立国际反腐败法庭、设立专门的国际法庭用于审判侵略行为,并在反洗钱方面发挥全球领导作用等。

(三)在地区事项上外交重心重回欧洲

在地区事项上,以“中等强国”的自我定位以及对国际安全环境的认知为出发点,欧洲特别是欧洲安全成为工党政府在地区事项上的外交政策优先,这也是工党上台后英国外交政策方面最显著的变化之一。在与其他地区和国家的关系方面,包括对美国、印太和中国等国家和地区的政策上,工党政府总体上保持了与保守党政府时期的延续性,没有也不会发生实质性变化。

第一,外交重心重回欧洲,欧洲安全成为优先议题。

在竞选期间,斯塔默明确提出不会寻求再次加入欧盟,也不会重新加入单一市场,他还拒绝了 2023 年法德两国提议的成为欧盟“非正式成员国”的可能性。但事实上,斯塔默原本对欧洲一体化持支持立场,且在 2016 年脱欧公投后曾经主张举行第二次公投。尽管他后来为了上台执政的需要改变了立场,但“亲欧”的立场并未改变。再加上客观安全环境以及“现实主义”的立场,促使工党政府将恢复和“重塑”与欧洲的关系作为外交优先事项,这与布莱尔时期的欧洲政策具有很大程度的传承性。

为了“重塑”与欧洲的关系,工党将安全作为首要因素。2024 年 7 月 18 日,英国主持欧洲政治共同体第四届峰会,斯塔默在峰会上发表演说时多次强调安全是英国与欧盟重建关系的核心。^① 英国之所以如此重视与欧洲的安全关系,除了客观安全环境以外,其主要原因还在于对美国未来欧洲政策的担忧。尽管工党政府仍然认为美国的存在对于欧洲安全至关重要,并且反复强调以北约为核心的防务安全机制是欧洲和英国赖以实现安全的基础,但由于美国未来的欧洲政策具有高度不确定性,英国尤其担心一旦特朗普上台则有可能将减少对欧洲安全承担的责任,因此才不断强调加强与欧盟以及欧洲国家的安全关系。但是,英国在脱欧后与欧盟在安全方面并不存在机制性的合作途径,英欧《脱欧协议》并不包含安全防务方面的合作。因此,工党政府寻求与欧盟签署一项全面的安全条约,并希望以此为基础“与欧盟建立新的地缘政治伙伴关系”。^② 除了防务安全事项外,英国希望该条约还将涵盖经济、气候、卫生、网络、非法

^① “PM’s Remarks at the Opening Plenary Session of the European Political Community: 18 July 2024,” UK Government, 18 July 2024, <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-remarks-at-the-opening-plenary-session-of-the-european-political-community-18-july-2024>.

^② David Lammy, “The Case for Progressive Realism: Why Britain Must Chart a New Global Course”.

移民以及能源安全等多项议题。此项谈判有望于2025年年初启动。而在与欧洲国家的双边关系方面,英国也将安全作为首要事项,特别是在与德国、法国、波兰和北欧国家的关系方面。外交大臣拉米上任后第二天即访问了德国、波兰和瑞典;2024年8月底,斯塔默访问德国和法国,这是其任首相后的首次出访,彰显了“重启”英欧关系的意图。他访问德国的一个重要目的是推动英德两国签署全面防务协议,拟在所有领域以及武器研发、联合军事行动等方面开展全面合作。在两国正式签署该协议之后,英德、英法、德法之间就都具备了正式的防务安全协议。特别是,鉴于英德协议的开放性,此举不仅有助于增强欧洲的军事安全能力,甚至有可能改变欧洲的安全治理结构。在与法国的关系方面,斯塔默上任之初就在《世界报》发表评论文章称,加强英法关系对于应对欧洲安全面临的诸多挑战具有紧迫性,^①其访问法国期间的会谈重点也是防务与安全问题。

在工党2024年7月上台后,英国与欧盟以及欧洲国家的关系得到了很大程度的改善。2024年10月13日,外交大臣拉米作为“特殊代表”参加了欧盟外长会议,讨论乌克兰危机等安全问题,这是英国脱欧后首次参加欧盟定期外长会议,无疑是双方关系改善的一个重要信号。但在未来的实际操作中,双方关系中仍然存在一些难以克服的障碍。其一,尽管英国将安全作为“重构”英欧关系的核心,但它也曾多次表示,与欧盟的安全关系只是对北约的一种“补充”,北约仍是欧洲安全最重要的工具。因此,欧盟在英国安全战略中的这一“次等”地位有可能妨碍双方安全关系的实质性发展。其二,除安全关系外,英国也希望与欧盟在贸易、关税、边境和渔业等问题上加强全面合作,但是,在不重新加入单一市场或关税同盟的前提下,英国始终是欧盟的“第三国”,双方在合作机制方面始终存在限制。而且,尽管工党政府希望与欧盟就贸易协定进行重新谈判,但首先需要解决保守党政府时期的一些遗留问题。2024年8月初,欧盟委员会明确要求英国全面执行《脱欧协议》特别是与《北爱尔兰议定书》有关的贸易安排,以及与居住在英国的欧盟公民权利相关的内容。^②这被认为是英欧关系能否得到真正改善的“试金石”。其三,欧洲内部的政治生态也将制约双方关系的改善。从欧洲主要国家来看,德国和法国未来的政局都存在不确定性:德国将于2025年举行大选,从社民党当前的民调支持率来看,它很有可能无法连任,而且德国国内对防务问

^① Keir Starmer, “Together, France and the UK Have an Opportunity to Make the World Safer, Fairer and More Prosperous,” *Le Monde*, 18 July 2024, https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2024/07/18/keir-starmer-together-france-and-the-uk-have-an-opportunity-to-make-the-world-safer-fairer-and-more-prosperous_6688197_23.html.

^② Peter Foster and Andy Bounds, “EU Issues UK with List of Demands If It Wants Better Relationship,” *Financial Times*, 1 August 2024, <https://www.ft.com/content/43593399-6e31-4b9f-81ec-a06851938706>.

题一直存在意见分歧;在法国,随着复兴党在国民议会选举中遭遇失败,总统马克龙对政局的掌控力大不如前,各政党在议会中的分歧可能加剧政策的不确定性。从欧洲整体情况来看,由于欧洲政治日益右转,欧盟在推动国际发展援助和气候政策等方面的意愿可能有所下降,而这两个领域恰恰是工党政府高度重视的领域。其四,从英国国内的情况来看,政治因素和经济因素都将制约其对欧洲安全的参与:在政治方面,与欧洲的关系仍是一个需要慎重处理的问题,需要在各种诉求之间找到一种平衡;而在经济方面,英国财政状况不佳,国内优先事项必然会与外交政策争夺资源。英国曾经是北约仅次于美国的第二大军费支出国(2024 年被德国超越),但在 2014—2024 年间,其军费支出增长速度在 NATO 成员国中排名倒数第二,2023/2024 财政年度的军费支出比 2009/2010 年度减少了 28 亿英镑。^① 在这种情况下,很难预测英国何时能实现军费开支占国民生产总值 2.5% 的目标,以及究竟能够对欧洲安全和防务做出多大贡献。

第二,继续维系并加强与美国的“特殊关系”,但如果特朗普上台将增加不确定性。

在对美政策方面,工党政府将与保守党政府总体上保持延续性。对于工党而言,美国仍是英国最重要的盟友,这与保守党时期对英美关系的定位毫无二致。这既源于双方关系的历史传统以及英国在贸易、投资以及防务等各个领域对美国的现实依赖,更源于工党政府对自身作为“中等强国”的定位——作为一个“中等强国”,英国想要在国际治理领域发挥重要作用甚至是领导作用,与美国的合作不可或缺。无论英国将来在多大程度上“回归”欧洲,它与美国的“特殊关系”都是其最重要的外交关系。斯塔默上台后于 2024 年 7 月和 9 月两次访问美国,其目的就在于与美国加强在外交与安全政策方面的协调,特别是在应对俄乌冲突等安全问题上,以及情报共享、军备合作和常规军事行动等方面进一步加强合作。除双边合作外,英国也希望在英美双方均为其成员国的北约、七国集团、AUKUS、五眼联盟等国际组织中与美国加强合作,以期增强本国的影响力。

但英美关系中也存在矛盾和不确定性,其中有些矛盾已经开始出现。首先是在贸易问题上。鉴于美国国会已经否决了英美自由贸易协定的文本草案,再加上如果特朗普上台则很有可能重新采取贸易保护主义,英美双方签署全面贸易协定的前景十分渺茫。事实上,从特朗普 2016 年当选为美国总统再到拜登时期,美国没有与任何国家签

^① Esme Kirk-Wade, “UK Defence Spending,” UK Parliament, House of Commons Library, Research Briefing, 3 May 2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8175/>.

署任何一项自由贸易协定。其次是在理念与价值观方面。如果特朗普获胜,将给未来的英美关系增添更多变数。因为工党与美国民主党的理念更为接近,无论是在经济理念(“拜登经济学”与“安全经济学”)还是在对待俄乌冲突、气候变化等问题上的立场都是如此。但特朗普无论是在全球化、北约等多边机制还是在气候变化等问题上均与英国工党存在意见分歧,从而有可能导致英美双方矛盾加剧。最后是在国际问题上,特别是在哈以冲突问题上,英美双方的分歧已经显现。在野期间,工党的立场更接近于美国,更倾向于支持以色列。随着哈以冲突升级,出于“进步主义”的一面,工党开始对以色列持更多批评立场,斯塔默和拉米都曾明确表示将承认巴勒斯坦的国家身份(尽管没有提出具体时间),强调这对解决中东问题具有重要作用。在实践上,英国政府已经恢复向联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA)提供资金;不再质疑国际刑事法院是否有权对以色列总理内塔尼亚胡发出逮捕令;此外还中止了30项对以色列出口武器的许可证,认为其可能用于严重违反国际人权法的行动,这些举措与美国的立场显然不同。当然,工党政府并不会从根本上改变支持以色列的立场。

第三,对华政策以“3C”原则为基础,仍然具有两面性和矛盾性。

在与中国的关系问题上,尽管工党批评保守党政府的对华政策混乱和摇摆不定,认为其不具有一贯性,但是,无论从工党的意识形态、竞选纲领,还是斯塔默和拉米发表的对华言论来看,工党政府的对华政策与保守党没有太大差别,同时也与其他欧洲国家表现出了同步性和同质性。

在关于中国的总体认知和定位方面,工党政府认为中国在世界上的地位不容忽视,特别是中国的崛起打破了美国的霸权和垄断。在对华政策上,工党政府提出所谓“3C”原则:在可以合作的问题上开展合作(cooperate)、在有需要的领域进行竞争(competete)、在必须的情况下对中国提出挑战(challenge)。事实上,这一定位不仅与欧盟对华政策的“三重定位”具有高度趋同性,也与保守党政府的对华政策大同小异,只不过是“保护、一致和接触”(protect, align and engage)换成了“合作、竞争和挑战”,但实质内容并未发生变化,尤其是表现出了相同的矛盾性和两面性。一方面,工党政府同样视中国为英国利益的系统性挑战和“真正的安全威胁”,且出于“进步主义”的考虑,必然会将价值观、意识形态以及国际法治和国家安全等议题与中英关系挂钩;另一方面,从“现实主义”出发,工党又明确承认中国对英国经济的重要性,认为没有中国的合作,任何国家或集团都不可能解决气候危机、流行病以及人工智能等带来的全球威胁。拉米还表示,“去风险”与“脱钩”之间存在关键差别,中国与西方保持持久性

的关系对任何人都有利。^① 2024 年 10 月下旬,拉米即将访问中国,这表明英国未来的对华政策或许会向更加积极务实的方向发展,尤其是在贸易、投资、金融服务、气候变化、清洁能源、卫生和人工智能等领域,工党政府可能出于自身利益保持甚至加大与中国的合作力度,但它仍会在对华政策中掺入意识形态等因素,这在其 2024 年 9 月发布的第 55 份《香港问题半年报告》中已经有所体现。

第四,在与其他地区和国家的关系上更多保持延续性,但更重视“全球南方”。

事实上,在绝大多数外交政策上,工党和保守党多年来早已形成了相当程度的共识,不同政党采用的方法和路径以及给予不同议题或地区的关注程度可能有所不同,但没有也不会有实质性差异。再加上当前的国际环境与保守党政府时期相比并没有发生重大变化,因此,除了欧洲政策以外,工党在绝大多数政策上均保持了与保守党的延续性。例如在印太政策上,工党承诺继续深化在印太地区的安全和经贸关系,包括深化与日本和韩国的安全关系,以及与印度寻求建立包括签署自由贸易协定在内的新的战略合作伙伴关系,深化在安全、教育、科技与气候变化等各个领域的合作。在多边机制方面,英国主要拟通过《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTTP)加强与印太地区的经济来往。但是,一方面,上述政策殊无新意;另一方面,鉴于工党将欧洲安全作为外交重点,再加上其资源有限,印太地区很难成为其外交政策方面的优先议题。但是,“全球南方”有可能成为工党政府外交政策中仅次于欧洲的重点地区,特别是出于“进步主义”立场,拉米批评保守党政府忽视了“全球南方”国家,损害了英国的软实力。^② 斯塔默在 2024 年 7 月 11 日的北约峰会上发表演说时也指出,英国将与“全球南方”进行“更深入的接触”。^③ 其中,非洲英联邦国家是其“全球南方”政策的重点,外交大臣拉米计划于 2024 年 11 月对南非和尼日利亚进行访问,这将成为此项政策的重要开端。

五 结语

2024 年 7 月,工党在英国议会下院选举中获胜,终结了保守党长达 14 年的执政期。更重要的是,由于工党在议会下院拥有绝对多数,这意味着它未来在推行相关立

^① David Lammy, “The Case for Progressive Realism: Why Britain Must Chart a New Global Course”.

^② Ibid.

^③ “PM’s Remarks at the NATO Summit Press Conference: 11 July 2024,” UK Government, 12 July 2024, <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-remarks-at-the-nato-summit-press-conference-11-july-2024>.

法和政策时将较少遇到阻力,也意味着2016年“脱欧”公投以来英国政局的动荡局面终于得以结束。从政党力量对比来看,工党在当前甚至未来十几年的英国政坛都将拥有优势地位:保守党修复元气尚需时日、自由民主党的民调支持率很难得到进一步提升、苏格兰民族党支持率锐减、绿党根基尚浅,而改革党尽管支持力量不少但既分散又不稳定。但若去除表象,则可以看到,真正的政治生态远为复杂得多,英国工党非但不能高枕无忧,反而面临多重挑战。从选民偏好来看,英国选民越来越不信任两大传统政党以及现有政治体制,而且这一状况是长期且具结构性的。从反对党来看,无论是保守党还是自由民主党等“第三党”,仍将对工党的政策形成压力,特别是以改革党为代表的激进右翼与极右翼的支持力量呈上升趋势,再加上保守党未来有可能进一步右转。而从工党内部来看,激进左翼与中间派之间的分歧并未得到真正弥合,尤其是在哈以问题上,工党内部仍存在尖锐分歧,这必将对工党的团结造成挑战。

政治生态的变化无疑将投射到并影响执政党的内外政策。“变革”“重构”和“重塑”等是工党界定其内政外交的关键“口号”,这说明它更希望外界看到自己与保守党政府的“不同”之处。但是,从已经公布的政策纲要和举措来看,工党政府内外政策中的延续性和稳定性占更大成分,“新瓶”中装的不仅有保守党新自由主义框架下的经济社会政策,也有布莱尔时期“第三条道路”的成分。事实上,对于工党而言,一方面鉴于当前的经济、财政以及社会状况,能够选择的政策工具并不多;而另一方面,英国当前的实力地位特别是其作为“中等强国”的定位也不允许它对内外政策做出太大调整,因此很难做到真正的“重建”。正因为此,工党执政后不久,民众对其信任度就迅速下降。民调显示,工党执政100天后,不支持斯塔默的受访者比例已经超过一半,只有26%的受访者支持斯塔默,工党的净支持率也从7月份的+6下降为-21。特别是,民众对工党的经济政策和公共服务政策并无足够的信心。^①这也再次表明,工党未来的执政道路仍很艰难。当然,工党的执政时间尚短,而且其内外政策尚处于重新评估和调整阶段,仍需对其后续发展变化予以继续跟踪和观察。

(作者简介:李靖堃,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:宋晓敏)

^① Gideon Skinner et al., “Labour and Starmer Approval Ratings Continue to Drop as Government Nears 100 Days in Power,” *Ipsos*, 11 October 2024, <https://www.ipsos.com/en-uk/labour-and-starmer-approval-ratings-continue-drop-government-nears-100-days-power>.