

评论 国际 深度

徐曦白：英国政治荒诞剧暂时落幕，印度裔新首相会成为保守党的救命稻草吗？

若苏纳克真的有什么神奇力量可以重铸保守党的声望，那称他为当代最伟大的英国首相也不过分了。



2022年10月24日，英国伦敦，保守党党魁选举，唯一候选人前财相辛伟诚自动当选后抵达保守党竞选总部。摄：Dan Kitwood/Getty Images



徐曦白 (+)

| 2022-10-26

2022年10月20日，因强推“减税增债”的新政方案而引发英国金融市场剧烈震荡的时任首相特拉斯（Liz Truss），宣布辞去保守党党魁和首相一职，在众叛亲离中黯然退场。短短45天的任期使她“荣登”英国有史以来执政时间最短的首相。

随后，保守党改变党魁选举规则，迅速由议员们推举在上次竞争中败给特拉斯的前财政大臣苏纳克（Rishi Sunak）接棒党魁。他也因此成为新一任英国首相，同时也是英国历史上第一位印度裔和非基督教教徒出身的首相。面对特拉斯留下的烂摊子，苏纳克回归“加税还债”的政策能否成为保守党的救命稻草，还是说这一切只是保守党走向在野前的回光返照？

劫贫济富的“迷你预算案”

笔者在一个月前的分析中曾经提到，特拉斯上任伊始就面临民意基础薄弱、容错空间不足的问题，一步走错就可能全盘皆输。她的“减税增债”新政方案大概率行不通，届时她可能不得不做出180度的政策调整。事实证明，市场和民众对新政的反应比预期来得更快更猛烈：英国的汇市债市双杀，几近崩盘，特拉斯本人和保守党的民意支持率也跌入历史最低点。

由此引发的党内危机愈演愈烈，政府和议会陷入无法有效运作的境地，留给她的选择只剩引咎辞职。那么，问题到底出在哪里呢？

9月6日特拉斯就任首相后，英国女王伊莉莎白二世离世，全国进入国丧期。国丧结束后，内阁恢复运作，财政大臣克沃滕（Kwasi Kwarteng）于9月23日公布了新政的“迷你预算案”(mini-budget)。这份预算案包含两个部分，第一部分是减税：将年收入15万英镑以上人群的45%个税税率降为40%，将低收入群体20%的个税税率降为19%，同时降低社保扣款比例，降低房地产印花税和酒税，取消企业所得税税率由19%提高到25%的计划，恢复国际游客的购物退税，并取消对金融行业奖金额度的限制。上述措施从2023年4月起实施，预计政府每年的收入会因此减少500亿英镑以上，堪称30多年来英国最大规模的减税计划。

第二部分是应对居高不下的天然气价格推出的限价计划。2021年底，一个典型英国家庭一年的电费和燃气费约合1,277英镑。若按市场价格计算，到今年年底这个数字将攀升到3,549英镑。政府限价后，典型英国家庭的年度能源开销将维持在2,500英镑左右。限价从2022年10月开始到2023年10月，为期1年，费用由政府承担，预计花费1,000亿英镑起跳。

值得注意的是，天然气价格上涨的主要原因是俄乌战争造成的供需关系失调，能源企业的开采成本并没有增加。相反，这些企业大发战争横财，预计仅今年就能获得1,700亿英镑的超额利润。工党主张对这些企

业征收暴利税以补贴民众，特拉斯的方案则是由国库出钱，按市场价格支付这些能源企业，确保它们的超额利润1便士都不少。不仅如此，还要进一步给企业减税，帮助他们赚取更多的利润。特拉斯声称，只有这样，企业才更愿意在英国投资，英国经济才能更快复苏。

能源限价和降低个人所得税结合之后的状况更是令人咋舌：假设A是年收入2万英镑的低收入人士，减税每年能为A节省218英镑。但即便有限价，电费和煤气费仍然会比2021年上涨1,000英镑以上，因此A每年净亏800英镑。假设B是年入20万英镑的高收入人士，减税每年能为B节省4,333英镑，就算B的电费煤气费更高，比如要上涨2,000英镑，B仍然能够每年净赚2,300英镑。B的收入越高，净赚的就越多，因为B的电费和煤气费大体上是固定的。

因此，特拉斯的“迷你预算案”本质上是一个劫贫济富，并由全体纳税人为能源企业的暴利买单的计划。在英国陷入高通胀，大批底层民众面临实际收入减少、生活成本剧增、这个冬天可能要挨冻甚至挨饿的情况下，推出一项让穷人更穷，富人更富的计划，无怪乎会引发社会各界的强烈不满和道德质疑。甚至连国际货币基金组织（IMF）都罕见地公开批评，这一方案会加剧英国的不平等并使英国面临更严重的通货膨胀压力。



2022年2月，英国ConocoPhillips提赛德石油库存。摄：Ian Forsyth/Getty Images

金融市场的信心崩塌

在道德质疑之外，“迷你预算案”最致命的问题是钱从哪里来？政府每年的财政收入减少500亿英镑，支出增加1,000亿英镑，需要至少1,500亿英镑来平衡账目。然而英国政府已将货币政策交由独立的英国央行掌控，无法以此进行腾挪。大规模削减其他公共开支又会进一步恶化公共服务质量，有引发罢工潮乃至全国动乱的危险。特拉斯给出的方案是举债，这直接突破了保守党传统上一直坚持的所谓可靠、谨慎的财政纪律。

话虽这么说，但保守党自2010年执政以来，其实也没有做到严控政府债务，国债占GDP的比值从2010年的65%左右一路攀升到2021年末的100%左右。这个数字在7国集团（G7）中倒不算离谱，还有上升空间，因此在市场看来，主要问题不是债务率上升了多少，而是特拉斯打算如何偿还这些债务以及她能否给予投资者足够的信心。

目前英国经济增长的主要障碍在脱欧不在税率，市场普遍不看好特拉斯减税促增长这一厢情愿的幻想，各大评级机构均将英国经济前景定为“负面”。经济不增长，财政收入就不会增长，债务就会无限扩大下去。特拉斯本人在被问到该如何还债时也语焉不详，甚至还提出过延期偿还，付息不付本，这严重挫伤了英国的主权信用。

9月6日特拉斯就任首相当天，市场已经释出不乐观的信号，英镑跌至兑美元汇率37年来的最低点，国债利率也随之上涨。但特拉斯完全不为所动，不仅没有广泛征求内阁意见，甚至刻意避开所有预算须经财政部预算责任办公室评估的惯例，坚持在9月23日推出未经评估的“迷你预算案”，这直接引爆了金融市场。

在接下来的三天里，投资者开始担忧预算案的可行性，丧失对英国经济的信心，大量抛售英镑资产避险，英镑对美元一度跌至1.03比1的历史最低点。同时，英国国债利率继续暴涨（投资者需要提高放贷利率以对冲可能出现的违约风险），国债价格随之大跌。由于很多持有国债的机构存在杠杆交易，因此不得不抛售国债和其他资产追加保证金，防止被强行平仓，这就导致越跌越卖，越卖越跌的恶性循环。更可怕的是，英国有大量养老基金投资了这些机构带杠杆的金融产品，这些合约大规模爆仓后，将拖垮养老基金，引发严重的金融危机。为此，英国央行被迫于9月28日下场救市，动用650亿英镑的资金回购英国国债，才勉强稳定住市场情绪。但英国各大养老基金已经遭受的资金损失，至少当以千亿英镑来计算。

经此一役，特拉斯的政府公信力和民意支持度双双崩盘，保守党更擅长管理国家经济的神话也随之破产，民调支持度跌至20%以下，工党支持率则上升至50%以上，若此时举行大选，保守党将面临史无前例的大溃败。

尽管特拉斯试图通过开除财政大臣克沃滕断臂自保，但所有人都清楚，克沃滕只是忠实贯彻了特拉斯的政策。为什么克沃滕会“背锅”？既然如此，为什么还要出来替她擦屁股？特拉斯只得找别和台子理合起来站队

束，为什么让他一人来“背锅”？既然如此，谁还愿意出来替她挡枪？特拉斯只得找到和自己理念相左的党内中左派人物Hunt出任财政大臣。Hunt则是一上任就废除了减税增债计划里的绝大部分内容。至此，特拉斯已被完全架空，她徒有首相之名，却既无法掌控政策走向，也无法掌控本党议员，保守党议会党团在19日的议会投票中几乎陷入混乱，特拉斯也在第二天宣布辞职。

又一场以国民经济为代价的政治豪赌

人们或许会问，特拉斯再不济也是牛津大学的高材生，克沃滕更是剑桥大学经济史博士，两人有多年的金融业从业历经，何以全然不顾宏观经济学常识，对市场可能的反应做出如此严重的误判？其实这不是什么待解谜团，而是源于两人多年来对自由放任主义近乎偏执的、教条主义式的坚持。

特拉斯在2010年当选下议院议员后，就召集保守党内持自由放任主义观点的议员成立了名为“自由企业研究小组”（Free Enterprise Group）的党内团体。在今年夏天的党魁选战中，她字字句句透露著对主流经济学（或者叫“正统经济理论”）的敌意和蔑视。她的计划从来就是要与主流经济学硬碰硬地打擂台，就是要强推自己的理念和政策。这些理念和政策主要来自各大右翼智库，例如大力宣扬取消金融业奖金限制和降低房地产印花税的经济事务研究所（Institute of Economic Affair）。特拉斯是近年来在该机构发表演讲次数最多的政治人物，她甚至聘请了该机构的前通讯总管担任自己的特别顾问。她的政治秘书则来自另一家知名的右翼智库亚当·史密夫研究所（Adam Smith Institute），这家机构常年鼓吹将英国的个人所得税税率降至22%。两家“智库”都是当年撒切尔夫人制定经济政策时背后的重要推手，且近及年都接受过英国公益组织委员会的调查。很多批评者指控它们资金来源不透明，受到能源、烟草等行业巨头资助，是借公益组织之名，行政治游说之实。因此，特拉斯的政策完全基于政治诉求而不顾实际情况就不足为奇了。

她的这次豪赌，与2015年卡梅伦为了平息党内纷争，巩固自己的权威，不惜进行脱欧公投的豪赌没有本质区别，都是以国民经济为赌注来实现自己的政治目的。





2022年10月25日，英国伦敦，宣布辞任首相的特拉斯抵达首相府。摄：Kirsty Wigglesworth/AP/达志影像

从更宏观的角度来说，特拉斯这次的政治荒诞剧，可以看作保守党近年来在脱欧之路上越走越远，越走越极端的体现。在2010年到2016年的卡梅伦时代，保守党内的主流思想尚且可以称为还算健康的“疑欧主义”。2016年脱欧公投后继任的Theresa May力求平衡各方诉求，实现“软脱欧”，但她的方案连续被议会否决，自己的首相职务也难以为继。至2019年Johnson全面清党，大选获胜后挟议会多数推动实现“硬脱欧”，再到今天特拉斯近乎疯狂的减税增债计划，可以说是“图穷匕见”。这就是是政治光谱上最右的那批硬核脱欧派心目中脱欧的最终形态。他们从一开始鼓吹脱欧，并不是为了什么移民问题，而是为了全面跳出欧盟监管的束缚，以实现大幅减税，大幅去监管，大幅私有化，直至最终摧毁福利国家制度，把英国变成大资本驰骋的乐园。

人们常说“革命最终会吞噬它的儿女”。这句话用在保守党身上再合适不过，它正在被脱欧吞噬。2016年公投以来的每一次换相、每一次组阁都伴随著残酷的党争。一批又一批“留欧派”和较为温和的议员要么被边缘化，要么选择脱党，要么被驱逐出党。党内右翼的势力则越来越壮大，政策上越来越极端。同时，大量有才能的阁员沦为派系倾轧的牺牲品，党内人才青黄不接，阁员任用越来越看重忠诚度而不是才干，因此才使特拉斯这样明显能力堪忧的人物被推上前台。而她掀起的政治风暴，又把保守党推向了分裂和毁灭的边缘。接下来该何去何从？

不惜一切阻止约翰逊二进宫

当然，保守党建制派从没有停止自救。特拉斯当选党魁，本来就是基层党员决定的。议会党团的属意人选不是她，而是反对减税增债的苏纳克。特拉斯提出辞职后，代表保守党议会党团的1922委员会马上通过了全新的党魁选举规则。原先的党魁选举长达数月，只要得到十几名议员提名就可以参选，经过议会党团一轮一轮投票后，最终选出两位候选人交全体党员投票。而这次的选举只有一周时间，三天以内必须获得100位议员提名才能成为候选人，若只有一人成为候选人，则无需再交党员投票，该候选人自动当选党魁。考虑到保守党只有350位议员，实际上只可能有一到两位参选者能获得100个提名。

这条规则摆明就是为了阻止7月份受辱辞职的约翰逊卷土重来而为苏纳克量身打造的。约翰逊毕竟还是议会党团中极右派的精神领袖，至少能争取到五六十名议员的支持，但大概率凑不齐100人。他在右翼的保守党党员中享有近乎个人崇拜式的支持，如果入围候选人，极有可能在最终的党员投票中战胜苏纳克。

这就是问题所在。十几万人的保守党党员可能把约翰逊当作救世主，但议会党团和全国选民并不这么想。对大部分人而言，约翰逊是人人喊打的过街老鼠，从品格上就不适合继续担任首相。对保守党议员而言，约翰逊2019年的选举神话早已消退，他现在恐怕已经成了选举毒药。一旦他二进宫成为首相，保守党的公共形象只会更差，党内中左派议员必然全面倒戈，到时保守党作为一个政党将面临分裂，反对党的不信任案也会通过，届时政府倒台，举行大选，以现阶段的民调，保守党最多只能保住几十个席位，能不能守住议会第二大党的资格都很难说。而如果苏纳克成为党魁和首相，至少能尽可能延缓大选时间，为保守党争取一些恢复民意的时间，到时候说不定会有奇迹发生呢？在一定死得很惨和还可以再抢救一下之间，理性的选择当然是后者。



2022年10月20日，英国伦敦，国会大楼外，有博彩公司人员在黑板上写上各热门保守党党员当选党魁的赔率。摄：Dan Kitwood/Getty Images

值得庆幸的是建制派成功了。远在加勒比度假的约翰逊得知特拉斯辞职后就风风火火地飞回英国投入选战，但他显然高估了自己的声势，在周六上午获得了五十多位死忠派系成员的提名后，公开的提名数字就再没有上涨过。据保守党前党魁邓肯·史密斯（Ian Duncan Smith）透露，约翰逊几乎是在央求议员们提

名他，场面十分耻辱。周六晚上约翰逊和苏纳克以及另一位宣布参选的议员莫当特（Penny Mordaunt）进行了对话，但并未达成协议。甚至一些他曾经手下的阁员、如Steve Baker和Suella Braverman也纷纷表态支持苏纳克。至此约翰逊大势已去，他于周日晚发表声明，宣称自己已经获得了102名议员的提名，如果他愿意，完全有可能重回唐宁街执政。但为了党派团结，他决定放弃。明眼人都能看出，他又在吹牛。约翰逊就是这样的自恋性格，他不能接受失败，哪怕是失败，也硬要说成是自己本来胜利，只是高风亮节的禅让。

不管怎样，到了24日下午的提名截止期，只有苏纳克一人获得了超过100位议员提名，42岁的他成为唯一候选人，自动当选保守党党魁，进而成为下一任英国首相。这是英国近一百年来最年轻的首相，也是历史上第一位印度裔和非基督教教徒的首相。

苏纳克，保守党的救命稻草还是回光返照？

苏纳克生于英国南安普顿，父母都是印度裔，20世纪60年代移民到英国，父亲是全科医生，母亲经营自己的药店。苏纳克中学就读于英国知名的Winchester College，与前首相卡梅伦和特拉斯一样，他也考入牛津大学就读哲学、政治学、经济学三合一专业（PPE），并获得一等荣誉学位。毕业后进入高盛工作，后来做过对冲基金管理。2006年他从斯坦福大学获得MBA学位，也是在这里，他结识了未来的妻子，印度软件巨头Infosys创始人的女儿Akshata Murty。两人婚后的共同财产高达7.5亿英镑，这使苏纳克成为英国下议院中最富有的议员。

2014年，他被选为保守党北约克郡（North Yorkshire）里奇蒙德（Richmond）选区的议员候选人，这里是保守党最安全的选区，过去100多年从未丢失过。2015年他顺利当选议员，19年开始担任财政部秘书长。2020年2月，他被约翰逊提拔为财政大臣，随后推出了著名的疫情大补贴计划，为受封城影响的企业雇员提供80%的工资补贴，接著又为受影响企业提供紧急拨款并推出“半价吃饭”计划，鼓励公众外出就餐，由政府补贴一半的餐费以挽救萧条的餐饮行业。这为英国成功度过疫情，实现经济复苏提供了强有力的支持，也使苏纳克成为保守党炙手可热的新星。

彼时的大补贴也是靠举债实现的，但当时利率较低，举债成本不高，并没有造成大问题。进入2022年后，生活成本危机爆发，利率也开始进入上涨周期，苏纳克适时调整政策，向能源企业开征暴利税，并计划增加个税和企业税。

这是他与特拉斯的最大不同。即便他也是脱欧派，即便他在意识形态上也偏向自由放任主义和财政保守主义，但他首先是个现实主义者，明白政策必须审时度势，灵活实用，不能教条主义地逆市场蛮干。在今年夏天的党魁选举中，他多次提醒特拉斯：减税是一条看似轻松，实则走不通的路，加税虽然困难，但是是目前唯一行得通的办法。后来的事态发展也证明，至少在前一点上，他是有先见之明的。

不过，加税使他得罪了不少党内右派。而他在推翻约翰逊的过程中开了“第一枪”，也被很多基层党员视为背刺领袖的叛徒。至于他的印度裔血统，更是被右翼种族主义者当作他不够爱国、不够英格兰人的说辞。这也是为什么苏纳克虽然在保守党议员中获得了最高票支持，但仍在党员投票中败给了特拉斯。

塞翁失马，焉知非福。苏纳克从特拉斯手中继承的烂摊子反而为他提供了某种原来没有的、重振保守党的机会。首先，在这次党魁选举中，保守党回归了由议员决定党魁的议会政治老传统，你可以说这是不民主的，选党魁怎么能不考虑党员的意愿呢？但也可以说这是更民主的，因为党魁会自动成为首相，更要考虑全国人民的看法。保守党这350位议员是全国各地4000万选民选出来的民意代表，代表的民意广泛度远超区区十几万保守党党员。基层党员再不情愿，现在也只能捏著鼻子接受这个结果，因为保护保守党免遭提前大选的议会制度同样适用于他们。他们缺乏合法手段来反对苏纳克。想要“造反”，起码还要等到两年后的大选。

其次，特拉斯执政造成的危机已经把保守党推到了毁灭边缘，极大地刺激了建制派议员们的求生本能。他们现在唯一的选择就是团结在苏纳克周围，否则无论是党还是个人都只有死路一条，这是政治大势决定的。在过去几天，苏纳克几乎不需要向其他派系妥协，也不需要许以阁员席位换取支持，现在他有更大的自由度从各个派系中挑选有才能的议员进入内阁。

苏纳克上任后会回归今年7月前他自己的那一套财政路线，社会保障应该不会削减，至少不会大幅削减，对能源企业和金融业的暴利税会恢复征收，当时就定好的明年实施的企业税加税计划也会执行下去。加税还债的大方针应该能够较好地稳定住市场情绪。外交国防方面不会有什么重大变动，除了军费上涨可能要缓一缓。唯一的定时炸弹还是脱欧，具体而言就是北爱尔兰问题。苏纳克也许会采取更怀柔的态度，避免此时与欧盟正面对撞。这肯定会得罪北爱的统派政党，但这个问题没有完美的解决方案，只能抓大放小了。

当然，这一切都取决于保守党议员是否能持续团结在他周围，约翰逊的势力会不会报复性发难。短期看来，大概不会。这还是要感谢特拉斯，让保守党的民意支持度直接触底。苏纳克看起来似乎是有能力带领保守党触底反弹的，至少不会更差了。若事态再度失控，那么这个党也就没有什么值得挽救的了。

长期而言，想要恢复到原先的民意支持度非常困难。毕竟英国历史上也没有任何政党能够连赢五场大选（保守党目前已经连赢了四场大选）。而且特拉斯带来的伤害实在太大了。1992年的黑色星期三可以作为一个历史对比的坐标。当时索罗斯等国际资本狙击英镑，使英镑暴跌，被迫脱离欧洲汇率机制，首相约翰·梅杰（John Major）和保守党政府虽未倒台，但声望大受影响。到了1997年大选时，英国经济已经好转，但选民并没有忘记5年前的耻辱。他们用选票狠狠地教训了保守党，给了布莱尔和工党一场大胜。

因此，苏纳克这根救命稻草短期内可能有效，但两年后保守党仍难逃大选惨败，长期在野的命运。除非苏纳克真的有什么神奇力量可以“逆天改命”，重铸保守党的声望。若是如此，那称他为当代最伟大的英国首

相也太过分了。