

評論 國際 深度

英國大罷工：從夏天到冬天，英國人在憤怒什麼？

這並不是一個單純的壞資本家賺夠了足夠多的錢、但不願意給員工錢的故事。



2023年2月6日，英國倫敦，醫護人員在聖托馬斯醫院外參與全國大罷工。攝：Peter Nicholls/Reuters/達志影像

柳星宇 | 2023-02-09

柳星宇 英國罷工 評論

2022年的夏天，被英國媒體稱為憤怒的夏天，因為那是繼2014年之後，英國又一次迎來的一次盛大的罷

工潮：包括皇家郵政、教師、NHS護士、公務員、刑事律師在內的各行業的工會，都在準備或正在進行罷工要求加薪；罷工開始時，英國首相還是鮑里斯·約翰遜（Boris Johnson），他的繼任者卓慧思（Liz Truss）在經過近乎魔幻的49天內閣後下台，到現在，英國已經換上了一年內的第三任首相蘇納克（辛偉誠，Rishi Sunak）。唯一不變的是，罷工潮還未停止。比起2014年，這次的罷工潮規模更大，包括亞馬遜、碼頭工人在內的私營企業，大英博物館這樣的文化單位，和大律師（barrister）這樣的自僱者，都在罷工。

至2月1日，中小學教師、大學教師、火車司機等行業都加入了罷工行列，根據統計，當天英國總共有50萬人參加了罷工，《衛報》稱之為十年來最大的罷工日。同時，為了反對英國政府提出的罷工（最低服務水平）法案（也被習慣性地稱之為反罷工法）（Strikes (Minimum Service Levels) Bill），各個工會還組織了罷工遊行。

國際貨幣基金組織表示，預計2023年英國經濟將收縮0.6%。令人難堪的是，即使是深陷戰爭和制裁的俄羅斯，2023年也將預期增長0.3%。

當天的首相問答時間，首相蘇納克說「孩子們今天應該上學」。看起來，他試圖像應對其他罷工一樣，將工會與公眾對立起來。不過，這些說法都沒有獲得什麼實質性影響。根據民意調查，即使看上去最令人怨聲載道的火車司機罷工，截至1月31日，YouGov的民意調查仍然顯示有40%的英國民眾支持他們，而護士罷工的支持率更高達65%。

雪上加霜的是，這並不是一個單純的壞資本家賺夠了足夠多的錢、但不願意給員工錢的故事。1月31日，國際貨幣基金組織表示，預計2023年英國經濟將收縮0.6%，成為主要工業化國家中唯一經濟衰退的國家。令人難堪的是，即使是深陷戰爭和制裁的俄羅斯，2023年也將預期增長0.3%。

保守黨「十二年緊縮」的無能？

2010-2020年間，英國社會福利計劃每年削減超過360億元。2010年至2015年期間，公共支出總額實際削減了3.0%，其中政府預算直接削減了9.1%。

儘管不同行業的工會通過罷工所希望達成的訴求有所不同，但總的來說，本次罷工潮的一個主要訴求就是加薪。俄羅斯入侵烏克蘭以後，全球的通貨膨脹率飆升。2020年，英國的消費者價格指數同比上漲了9.2%，零售業的通貨膨脹率更一度達到了19.2%，而大多數行業的薪資增長完全趕不上物價上漲的速度。

以在NHS工作的護士為例，他們今年只得到了3%的加薪，因此觸發了罷工投票並最後開始了罷工。但即使按照罷工期間政府提出的5%的加薪幅度，他們的工資也遠遠追趕不上物價上漲的速度，其他行業也大致如此。

更重要的是，對大多數行業來說，通貨膨脹只是壓倒駱駝的最後一根稻草。還是以護士為例，自2010年開始，在加薪與上漲的物價相互抵消後，NHS護士的實際工資一直在下降。根據納菲爾德信託（Nuffield Trust）的統計，2018年，NHS護士的實際工資比2010年下降了9.3%，即使在大流行投入了額外資金的情況下，2022年護士的實際工資仍然比2010年低了5.9%，而護士只是一個比較具有代表性的行業。

2010年，工黨在爭取第四次連任時失利，卡梅倫領導的保守黨與自由民主黨組成了二戰後英國第一個聯合內閣。卡梅倫上台前，英國正經歷全球金融危機引發的經濟衰退，而英國的財政預算赤字自2002年後就一直在增加。在開展競選活動時，卡梅倫已經提出要縮減公共開支。他宣稱，預算赤字代表了一個「不負責任的年代」，而保守黨的上台將使得「不負責任的時代讓位於緊縮的年代」。

2010年6月，卡梅倫政府的第一次財政預算中，財政大臣喬治·奧斯本宣布，該屆政府將消除結構性經常預算赤字，同時降低國家債務佔GDP的比例。同時，喬治·奧斯本還宣布下調英國的公司稅，並預期在2014將公司稅調降至24%，並從2015年開始實行單一公司稅制度，稅率將固定在20%。與其同時，奧斯本還提高了年度投資津貼以給予企業投資補貼。



由這份財政預算開始，英國正式進入了「緊縮的十年」。根據英國國家統計局的數據，2010-2020年間，英國社會福利計劃每年削減超過360億元。2010年至2015年期間，公共支出總額實際削減了3.0%，其中政府預算直接削減了9.1%。緊縮並非侷限在某一特定領域，而是包括警察、道路維修、圖書館、法院、監獄、住房維修、地方政府預算等，甚至國防預算也大幅減少。

儘管名義上NHS和教育行業沒有受到緊縮政策的影響，但實際上這兩個行業也深受其害。緊縮政策限制了工資的增長，因此出現了教師和醫護工資實際下降的情況。另一個時常被人忽略的問題就是，社會福利體系是一個系統，任何環節的改變都會影響整個系統。許多原有行之有效的社會服務被削減，導致許多問題被推給NHS和中小學來處理，因而實際上增加了他們的負擔。

當然，必須指出的是，其實緊縮政策也從未像其提出者那樣完全實現。英國國家養老金受到所謂的「三重鎖定」（triple lock）公式的保護，即每年以平均收入增長、消費者價格通脹中較高的基準增長，但最高不超過2.5%。自2010年以來，養老金實際增長了8%。由於養老金的領取者多為保守黨的支持者，保守黨從未提出過養老金改革方案。但是，即使養老金逐年實際上升，2015年開始，老年人的貧困率開始上升至16%，並且自此開始逐年增長。《紐約時報》的調查顯示，自2010年以來，地方政府在增加稅收情況下收入下降了大約五分之一，由地方政府提供的許多公共服務也被迫縮水。老年人所依賴的公共服務越來越少而不得不更加依賴以現金發放的養老金。這反過來使得削減養老金更不受歡迎，從而使得養老金越來越成為一筆沉重的負擔。

與緊縮政策的提出者所宣稱的正好相反，英國不僅沒有從緊縮政策中得到什麼好處，反而深受其害。

緊縮政策的效果非常明顯。2020年刊登在《英國醫學通報》（British Medical Bulletin）的一份研究指出，2014年開始，英國的嬰兒死亡率開始上升，2017年英國的嬰兒死亡率上升至千分之3.9，而越貧困的地方死亡率越高；自2014年開始，英國的預期壽命出現了下降，無家可歸率和所謂的絕望致死導致的死亡率大幅上升。財政研究所（Institute of Fiscal Studies）的報告則指出，2010年至2020年間，英國教育總支出實際削減了8%，每名學生的實際支出下降了9%。最終，2019年，英國和威爾士犯罪率創下歷史新高，達到十年以來的最高水平，紐約時報的分析指出，犯罪率上升可能是緊縮政策對青年和社會服務的削減以及社會不平等和貧困加劇的連鎖反應。2022年11月南安普頓大學的一項研究表明，緊縮政策導致總犯罪率增加3.7%，暴力犯罪率增加了4.8%，而在「更貧困的社區，地區內的集中犯罪率要高得多」。

即使負面效應如此嚴重，緊縮政策的提出者和辯護者仍然相信，削減預算將確保各國量入為出，而收支平衡的「預算」將使得政府有空間減稅。最終，減稅、放松管制、將「臃腫」的公共服務私有化和更靈活的勞動力市場，將使經濟更健康、更強健。遺憾的是，這個理論從未在現實中應驗過。

以就業市場來看，在疫情之前，英國的就業就已是不充分的，許多人就業不足，不得不同時從事兩份以上的工作來賺取足以維持生活的薪水；超過四分之一的工人工作不穩定。同時，由於實質薪資的倒退，高技能人才不斷出走，2022年英國國家統計局表示，13.3%的企業存在工人短缺問題，甚至，2022年9月至11月，英國的人才缺口與失業人數相同。這表明，勞動力市場在將失業工人與僱主的職位空缺相匹配方面，效率較低。



2023年1月5日，英國伯明翰，英國鐵道機車駕駛及火夫聯合工會參與全國大罷工。攝：Jacob King/PA Images via Getty Images

糟糕的就業市場導向了糟糕的生產率。2007年前，英國的生產率在十年間平均每年增長2%，而在2010年以後，英國的生產率一直持續在0.5%左右。儘管英國目前的公司稅率已經是經合組織成員國中最低的，但是，英國的私營部門投資佔 GDP 的比例和私營公司的管理質量仍然是七國集團中最低的。牛津大學布拉瓦特尼克政府學院（The Blavatnik School of Government）經濟學教授西蒙·雷恩·劉易斯（Simon Wren-Lewis）指出，有證據表明，緊縮政策確實對生產率增長產生了負面影響，因此對產出供應造成了持續的負面影響。

最終，與緊縮政策的提出者所宣稱的正好相反，英國不僅沒有從緊縮政策中得到什麼好處，反而深受其害。本該拯救經濟衰退的緊縮政策反而降低了生產率，降低的生產率影響了經濟增長，減少了政府的實際稅收，卻升高了信貸成本。最終，為了維持所謂的穩健的公共財政，公共開支必須進一步縮減。由此，英國陷入了一場經濟衰退的完美風暴。這也是本次罷工潮受到前所未有的歡迎的原因：每個人都在其中受苦，因此也都希望改變。

為何公共財政似乎永遠「赤字」？

撒切爾的政府徹底改變了戰後英國的福利國家共識，把市場變成了英國治理的核心問題，成功樹立起穩健財政的迷思……每當提及公共開支，橫亙在公共討論中的經典問題始終是「赤字怎麼辦」。

一個老套的說法是，撒切爾改變了這個國家。1980年代，撒切爾擔任首相前，英國的最高稅率為83%，幾乎所有大型公共服務行業都是國有化的，撒切爾推動了歐洲單一市場的產生。私有化的議會住宅創造了大量的富有房主，公共服務的私有化製造了一大批從中獲利的股東，歐洲單一市場則促進了英國的國際貿易。與一般印象不同，在撒切爾執政期間，英國政府的公共支出每年增長1.1%左右，私有化的所得有助於撒切爾繼續維持公共支出和發動一場贏得國內團結的戰爭。特別值得注意的是，撒切爾執政時，英格蘭銀行仍然不是今天這樣的獨立機構，對匯率的操縱有助於撒切爾推行寬鬆的貨幣政策，促成了1980年代後期金融和房地產市場的繁榮。由此，撒切爾的政府徹底改變了戰後英國的福利國家共識，把市場變成了英國治理的核心問題，成功樹立起穩健財政的迷思。

但是，常常被人忽略的是喊着「教育！教育！教育！」上台的新工黨政府。布萊爾和布朗沒有挑戰這種迷思，他們只是為它加上了一層收入再分配的幌子以降低它的影響。社會學家斯圖亞特·霍爾（Stuart Hall）指出，「新工黨通過重新分配收入而不是財富，讓這個國家接受了『奮鬥者 vs 懶惰者』的敘事」。最終，支付公共服務費用巧妙地變成了「不可持續的浪費性支出」。

但是，英國的問題並不在此。恰恰相反，幾乎所有的經濟學家都同意，英國政府應該加大投資。非常多的經濟學家指出，英國長期缺乏針對性強的公共投資導致英國的金融業不成比例地成為了英國經濟的最大支柱，這導致了英國勞動力市場的低技能、低工資、不穩定的就業現狀。而英國政府對公共投資的內在反感以及對製造業缺乏戰略支持，進一步影響了生產力，也影響了私營企業的投資意願，使得私人資本過度依賴短期投機而非專注於長期生產性投資。這一問題使得英國國內的勞動力市場和地區發展嚴重不平衡，又引發了許多的社會問題並使得英國的政治長期處於不穩定的狀態，這又進一步拖累了英國的經濟發展。

而劍橋大學貝內特公共政策研究所（Bennett Institute for Public Policy）2020年發布的《公共債務、公共財富與經濟發展》（Public debt, public wealth and economic dynamics）報告指，雖然公共債務增加會帶來成本，但對於大多數能夠以本國貨幣借款的國家來說，這些成本目前並沒有超過收益。而經濟的可持續發展會增加稅收，從而逐步提高GDP，這會使得債務開支佔GDP和公共開支的比例越來越小。根據工會大會（TUC）的一份報告，如果英國通過放棄緊縮政策和工資限制，進行公共投資，保持1979年之前的平均增長率，國民收入水平或國民生產總值（GDP）將高出 2 萬億英鎊。倫敦政治經濟學院於2020年發表的另外一份報告進一步指出，如果投資和增長計劃成本合理且可信，它應該能保持市場信心、限制政策風險並允許英國繼續廉價借貸。



2018年5月，英國倫敦夜景。攝：Daniel Kalker/picture-alliance/dpa/AP Images

但是，每當提及公共開支，橫亙在公共討論中的經典問題始終是「赤字怎麼辦」。雷恩·劉易斯曾經提出一個有趣的概念：「傳媒宏觀經濟學」（mediamacro）。他指出，與真正的宏觀經濟學相比，它更加強調金融市場以及這些市場參與者的觀點；它更喜歡簡單的故事而不是更復雜的分析；它喜歡政府和個人之間的類比，即使這些類比通常被宏觀經濟學家認為是錯誤的。一個最簡單的例子就是，赤字。

2020年，BBC的政治編輯勞拉·昆斯伯格（Laura Kuenssberg）在討論國家債務時，曾經簡單地把國家

債務比作「信用卡」，這一表述導致了包括格拉斯哥大學副校長安東·馬斯凱特里（Anton Muscatelli）在內的24名經濟學家聯名向BBC抗議。在信中，經濟學家們強調，「信用卡絕不是公共財政的恰當比喻」。不過，經濟學家的說明對英國公眾來說不是「常識」，對許多公眾來說，國家債務就像自己的信用卡一樣必須慎用才是常識。

這種迷思部分反映出為什麼即使在緊縮政策已經飽受質疑的當下，英國政府仍然在試圖削減500億英鎊的「財政黑洞」。儘管根據進步經濟論壇的分析，這個「黑洞」完全是會計規則和預測的變化所虛構出來的，大眾與政壇仍然在認真嚴肅地討論這個問題。但是，同樣有許多的研究表明，即使這個黑洞確實存在，且與英國扭曲的稅制關係更大。

英國看上去是一個高稅率的國家，但是英國的稅制是完全扭曲的。以最新的財政預算提出的降低所得稅附加稅率門檻為例，根據財政研究所的分析，任何應稅收入約為 9,000 英鎊或以上的人的實得工資都將下降，大多數稅率較高的納稅人每年下降 1,700 英鎊。也就是說，大部分工薪階層能夠明顯感覺自己的收入中越來越多的錢被用於稅收。但是，對出售如股票、債券、財產等的收益徵收的資本利得稅，目前的稅率反而低於所得稅，甚至投資者還可以獲得年度免稅額度。而英國的公司稅目前遠低於經合組織成員國和歐盟的平均水平，這與英國公司的低監管共同促使大量的財富被轉移到公司以避免徵稅。

同時，財產稅是對經濟增長最有利的措施之一，然而，英國的主要房屋稅仍然基於 1991 年的相對財產估值，並且是累退的。自 2010 年以來，房地產、私人養老金和股票的飆升價值幫助英國的財富增長了 70%，其中大部分收益流向了前10%最富有的家庭。根據公共政策研究所的研究，公平的稅收改革將確保財富收入和工作收入以相同的稅率徵稅，這將在未來四年內增加 500 億英鎊的稅收收入。

這些建議並非如今才提出，卻在過去十年甚至二十年的過程中被忽視了。

經濟學最多告訴我們數字是否相符，卻未必能告訴我們一項政策是好是壞。
公共財政是一個政治問題。

值得反覆指出的是，公共財政並非如某些經濟神學的信徒所幻想的那樣，是一個必將走向均衡的模型。微觀經濟學本質上假定經濟在最大產出（資源的充分利用）時保持穩定，但現實遠比這個複雜。經濟社會學的研究反覆強調，經濟活動受到非經濟制度的約束，鑲嵌在社會當中。經濟學最多告訴我們數字是否相符，卻未必能告訴我們一項政策是好是壞。公共財政是一個政治問題。

撒切爾時代對工會的強硬打壓，也嚴重損害了工會的組織力和動員力，同時，私有化的改革塑造了一群有少數資本的小資產階級。卡迪夫大學社會學研究院丹·埃文斯指出，小資產階級現在至少佔人口的三分之

一，而伴隨着工人階級的政治動員能力下降，小資產階級成為了這個時代主要政治運動的推動力。對大部分小資產階級來說，他們的資產穩定，主要的目的是阻止其階級向下流動。

低稅收和放松管制仍然符合少數但富有的人的利益，他們可以資助政黨和智庫，其中一些人還擁有主要報紙。這些報紙和智庫多年來推銷的所謂的「傳媒宏觀經濟學」迎合了傳統的小資產階級價值觀，因此，小資產階級在過去數十年間擁抱這一套減稅、削減開支的政策，併成為右翼民粹主義的政治基礎。而執政者，無論是工黨還是保守黨，都在迎合這些票倉的過程中，認定緊縮的公共財政不是問題。

然而，伴隨着緊縮，小資產階級也產生了分化。所謂的年輕的城市左派同樣成為了新的小資產階級。對他們來說，生活從懂事開始就意味着階級的向下流動，因此他們成為了支持科爾賓成功從黨內的邊緣人物一躍成為工黨領袖的中堅力量。只是，雷恩·劉易斯提出，一個想要代表少數富人利益、犧牲整個社會利益的政黨，如果看到媒體無法追究其責任，自然會致力於再次實現這一目標。工黨和保守黨的政黨機器在「保障自我利益」的慣性中拋棄了變革的可能性，而選擇了兩個乏善可陳的代表，試圖複製過去的成功。



2023年1月11日，英國倫敦，醫護人員參與罷工。攝：Kin Cheung/AP/達志影像

會有拐點嗎？

在罷工潮中，除了復讀機式地重複保守黨政府無能外，工黨幾乎完全失語。真正有聲量的，是一個又一個工會和每一個站在罷工糾察線上的普通人，他們中的許多是人生中第一次站在糾察線上。

2月6日，代表NHS護士的皇家護理學院宣稱，除非達成他們願意接受的薪資協議，否則他們將把罷工持續到需要的時候，i新聞（i News）指這意味着罷工至少將會持續到夏天。而其他行業的罷工也將繼續持續。儘管保守黨和許多媒體持續不斷攻擊罷工行動，但罷工仍然維持着高水平的支持率。與之相對的，保守黨的支持率自2022年一月以來再次下探到2019年大選以來的最低水平，持續低於工黨20個百分點。罷工的工人和支持者之間流傳着「保守黨的十二年殘酷統治」導致了現狀的說法，工黨已經準備利用罷工期間對政黨輪替的期待，推進5月即將舉行的大規模地方選舉，並為明年大選做好準備。

但是，民意調查同樣顯示，現任工黨領袖斯塔默的不受歡迎程度高於受歡迎程度，有45%的選民認為其看起來不像候任首相，42%的選民認為其不是一個好的工黨領袖。某種意義上，工黨的領先完全是因為選民看起來更厭惡保守黨。而斯塔默也的確在政策上搖擺不定，他曾在競選時宣稱自己是「穿着西裝的科爾賓」，卻在選上領袖後幾乎排擠了所有左翼的盟友，並對所有左翼的政策表達了異議。按照他的說法，工黨將是一個在財政上「負責任的」的執政黨，聽上去，與卡梅倫也沒什麼區別。

或者，真正的戰場並不是大選，而是已經展開了。在罷工潮中，除了復讀機式地重複保守黨政府無能外，工黨幾乎完全失語。真正有聲量的，是一個又一個工會和每一個站在罷工糾察線上的普通人，他們中的許多是人生中第一次站在糾察線上。對大多數人來說，大選的結果已非如此重要，他們正用自己的行動終結過去的緊縮政策，並試圖開創一個更好的未來。

畢竟，夠了就是夠了。