

評論 | 失去目標與路線：陷入集體迷茫的英國政黨

在政策上顧此失彼，在面對大眾時找不到自己的定位，在面對不同群體時總是錯估對方的需要，英國的執政集團還有救嗎？



2024 9 24

Keir Starmer

Jon Super/AP/

在五月初的英格蘭地方選舉後，執政的工黨內部顯得很不寧靜。

首相施紀賢（Keir Starmer）堅稱政策方向無誤，認為選民的不滿並非來自錯誤政策，而是來自尚未看到成效，所以解決方式是要在政策執行上「走得更遠、更快」。但與此同時，多家媒體報導都指出，就算在政府內部，其實也已開始思考要怎麼默默在最具爭議的老人福利刪減議題上撤退，調整政策細節，以不失顏面的方式挽回民眾支持。

在執政團隊以外，黨內也已經有越來越多人願意公開挑戰政府的政策方向，尤其福利刪減與移民限縮等議題都成為主要衝突關鍵，而能源改革等問題也陸續被提及。尤其，面對即將到來的身心障礙福利刪減表決，據報導已經有約一百名工黨黨籍議員聯合簽署秘密信件，向總黨鞭表示不同意黨的立場。誠然，向黨鞭私下表示不滿是英國政黨政治的基本運作常規，這點本身並不令人意外。但是，能有人在檯面下負責運作聯合簽署信件，而且能有百名議員響應、來到黨籍議員總額的四分之一，意味著黨內的不滿聲浪相當高漲，跨派系的議員都認為必須發聲。

身為執政黨的工黨至少還能夠辯論政策方向，但在議事廳的另一側，前回選舉席次來到歷史新低的保守黨則顯得毫無方向可言。選後，多位政治記者從保守黨內人士得到的匿名評估都是一樣的：這是保守黨生死存亡的危機，這個百年大黨這次真的可能面臨滅絕，而選後新任的領導人栢丹娜（Kemi Badenoch）也並未帶來任何希望。然而，經歷2022年「一年內有三位首相」的亂局之後，大家也普遍認為此時討論更換領導人實在太過荒謬，整個政黨缺乏前進的方向。

不論是工黨議員的惶惑不安，還是保守黨議員的無能為力，都在今年五月初的地方選舉後達到高峰。但兩黨內部的問題都已存在一段時間：對保守黨而言，問題在於他們的重建之路在全國和地方的層次都遭到兩面封阻，看不到任何前進的跡象；而對工黨政府來說，民調暴跌的背後不僅是政府讓自己帶來的「壞消息」成為代表性政策，更是想要兩面討好卻搞錯不同群體在乎的重點，終究落入裡外不是人的窘境。

兩面受敵且無力反攻的在野黨，加上兩面討好卻總是失敗的執政黨，不論是保守黨還是工黨的政治人物，恐怕已經都越來越不知道「希望」這個詞該怎麼寫。



2025 5 2
Helsby

Runcorn
Anthony Devlin/Getty Images

Nigel Farage
Sarah Pochin

保守黨無法前進，且重建之路遭受兩面封阻

月初選舉後的頭條新聞是，曾經的脫歐意見領袖法拉吉（Nigel Farage）領導的改革黨（Reform）大有斬獲。首相施紀賢的民調滿意度近乎腰斬之下，執政的工黨完全無力與改革黨爭取選民，選票反而被改革黨侵蝕，尤其在同日舉行的一場國會議員補選中以6票之差丟失了原先的安全選區。

不過，英格蘭地方選舉是分梯次進行，而本梯次改選的席次多數都是保守黨原先的優勢區域，因此選舉結果更可以用來檢驗前回選舉大敗的保守黨是否有望觸底反彈。但實際上的結果恰好相反，亟需重建的保守黨則以更大的幅度不進反退——縱使執政黨民調大跌，但保守黨身為最大反對黨，在民調和得票上不但未能獲利，反而還大幅退後。一大主因當然是改革黨的競爭，至少同樣值得注意的是，英國部分地區的選舉競爭主要是在保守黨和第三大黨自由民主黨（Liberal Democrats）之間，而在保守黨民調低迷之下，自由民主黨也在許多保守黨重建的必要地區躍居當地最大黨，甚至獲得地方政府執政權。

這對工黨而言當然是警訊，但對保守黨而言則已經是病危通知。事實上，保守黨此刻所面對的問題，恰恰可以類比為醫療劇內常見的一道難題：不動手術可能會死亡，但動手術則可能會對心肺等重點器官帶來太大的負擔，同樣也會死亡。在保守黨內，或在更廣泛的右翼社群當中，不斷有人倡導為了挽救全國得票，黨必須要和改革黨靠攏、甚至組成聯盟。但是，這樣的手術能夠挽救保守黨嗎？保守黨要重建，就必須在Oxfordshire、Cambridgeshire此類的選區贏回更多溫和自由派的中產選民，這些選區正是保守黨的「心肺」，但這些選民偏偏對法拉吉代表的政治路線普遍最為反感，保守黨倘若向法拉吉考攏，反而可能讓這些選民更傾向於繼續投給自由民主黨。

事實上，雖然相對於改革黨在全國都大幅躍進，自由民主黨的斬獲並沒有那麼顯眼；但從選舉地圖和重建路徑的角度來說，自由民主黨在這些地區持續成長茁壯，反而才是對保守黨重建最直接的阻礙。

要了解這個選舉結果的意義，必須先了解此一背景：保守黨在2019年國會選舉中取下365席、得以單獨執政，但在2024年的選舉浩劫中僅得121席，流失了三分之二的議席。這些流失的議席有些是北英格蘭的前工業城鎮，是工黨的傳統選區，在2024年選舉中「歸還」給工黨；但也有許多是保守黨的傳統票倉，特別是在英格蘭南方富庶區域，工黨在這些議席幾乎沒有競爭力，但保守黨也無力守下，這些議席在2024年就交到了自由民主黨手上。



2024 9 2
Images

Kami Badenoch “Renewal2030”

Leon Neal/Getty

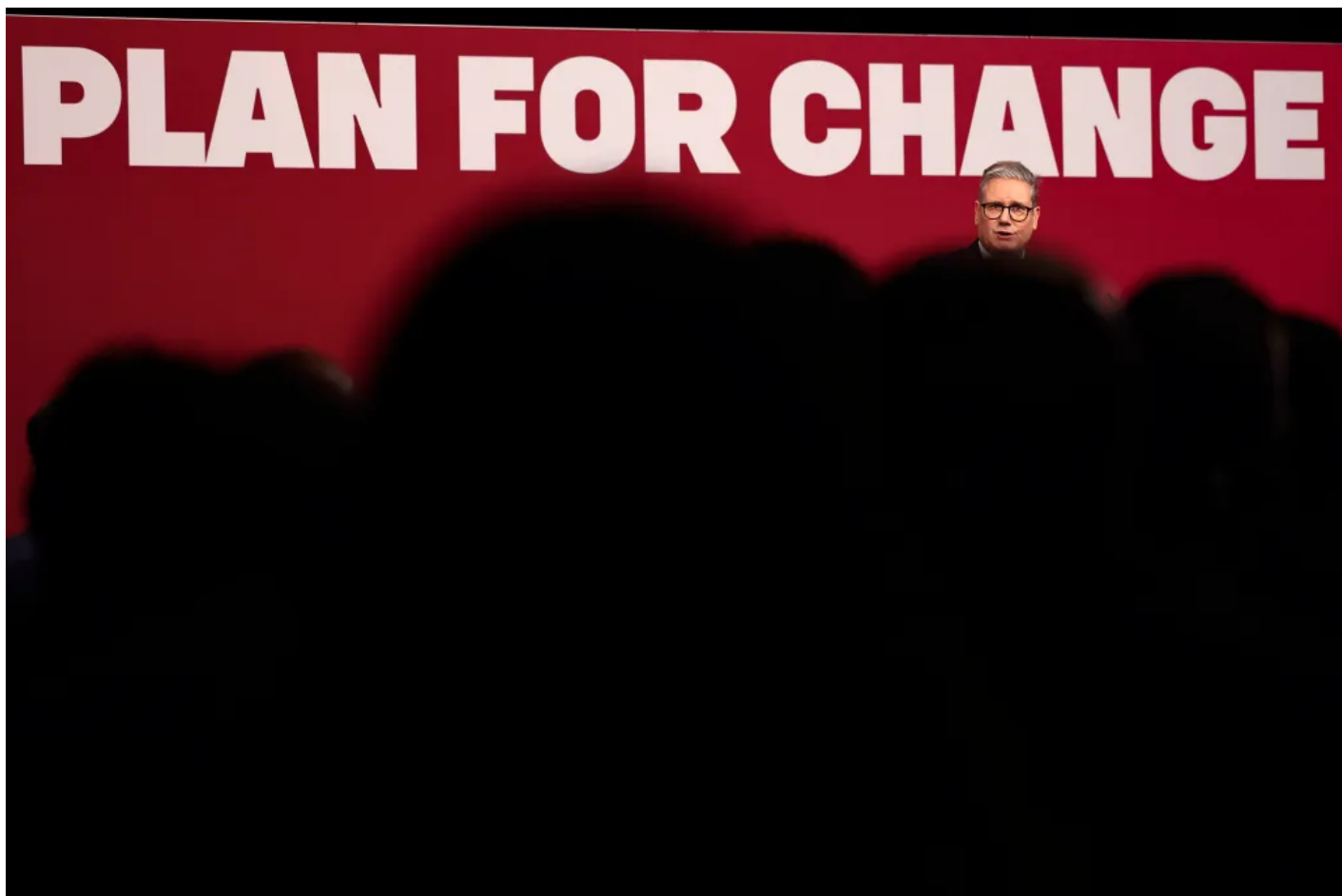
進一步而言，從選舉地理的角度來說，保守黨若要能重建到至少兩百多席的水準，最合理、甚至唯一合理的路徑就是從自由民主黨手上取回這些議席。但是，幾年來保守黨執政自砸招牌，尤其在最後三年於經濟、倫理、整體能力方面都不被信任，而在文化戰爭右派栢丹娜領導之下，保守黨在這些方面都尚未恢復其聲望，導致這些地區相對富裕的中產選民仍對保守黨不屑一顧，包含高教育程度選民和鄉村選民皆是如此。於是，在今次的地方選舉中，自由民主黨於Oxfordshire、Cambridgeshire、Shropshire都單獨取得執政權，甚至在Devon、Gloucestershire、Hertfordshire等地都超越保守黨成為第一大黨。

但當然，改革黨對保守黨的威脅依然相當巨大，但在性質上與自由民主黨不同。選前人們都已經知道：相對於自由民主黨的區域進攻，改革黨則是在全國各種選區都可能發揮實力。在此一已知的條件下，真正的重點在於改革黨的實力是否能夠兌現幾成。而這次選舉結果證明瞭：改革黨的確有能力把支持率兌現成為選票。

一向都有人懷疑改革黨的支持率只是「虛胖」，實際選舉時就會下修：一方面，身為全新的挑戰者，改革黨一直以來都是號召一群認為既有的政黨政治失能的選民，而他們也通常是投票意願較低的選民，未必真的會投票。加上選舉時需要的是組織動員，而改革黨此一新興政黨在各地的組織相對不成熟，去年年中大選時就因此有些左支右絀。這一年以來，「選民特性」和「組織資源」這兩項因素讓一些觀察者認為改革黨縱使有高民調，也未必能夠兌現成高選票。

就此而言，今次選舉的成果證明瞭法拉吉的政黨不只能在全國輿論上興風作浪而已，在地方組織動員的實力也已經逐漸跟上。法拉吉總說改革黨的短期目標是取代保守黨，成為挑戰工黨的最主要力量，這越來越不像是空談。這不只顯現於在刻板印象中的前工業城鎮而已，包含在一些中產階級區域等亦大有斬獲。況且，在贏得地方選舉之後，改革黨也可能複製自由民主黨過去二、三十年的經驗，利用這些當選人進一步建立起地方的組織與人脈，打造更強大的選舉機器，進一步提升自身的號召力。就此而言，法拉吉也沒有任何誘因和保守黨合作：他正是要取代保守黨，成為挑戰工黨政府的最大動力，而改革黨立場的論述遠比保守黨清晰，領導人遠比保守黨有魅力，現在連地方組織的能力都已經跟上。在這樣的前提下，獨力挑戰工黨顯然才是最佳策略。

此刻，保守黨此刻腹背受敵，追逐改革黨的選民反而可能讓他們更難贏回南方票倉。加上保守黨的招牌目前毫無號召力，即使執政黨民調大跌，保守黨也毫無得益的能力——今次的選舉，明確證明瞭保守黨病危的事實。



2024 12 5

plan for change

Darren Staples, Pool/AP/

這個政府，代表的就是「壞消息」

但工黨政府當然也並不好過。首相民意支持度腰斬之下，許多黨籍議員早在選前就已陷入緊張，對許多政策方向有所保留。YouGov民調顯示，全國僅剩23%的選民對施紀賢有正面觀感，已經追平他的生涯新低，並來到前任首相辛偉誠（Rishi Sunak）敗選時的水準；且即使在工黨支持者之間，施紀賢的滿意度也並未過半，顯示連自己的核心選民都已感到失望。尤其工黨黨內有許多新科議員是因為保守黨的崩盤才能夠當選，意味著他們的勝選幅度很小，更會擔心自己無法連任。而選舉的效果等於為壓力鍋蓋掀開了一個縫，爭執因此更加檯面化。

對於此處核心的問題，許多政治評論人都有類似的診斷。如果引用《金融時報》執行主編兼首席政治評論人所說，根本問題在於工黨政府總說要做出一些「困難抉擇」，讓民眾承擔福利的縮減，卻沒能先說服民眾這一切確實有其必要。

關於所謂無法說服人的「困難抉擇」，最指標性也最重要的案例就是老年人的冬季津貼刪減。二十餘年來，英國的老年人除了基本的年金以外，在冬季都會額外獲得一筆津貼，被命名為「冬季燃料津貼」（winter fuel allowance），因此雖然金額不高（僅100至300英鎊）、且實際上並未與能源價格或使用量連動，但在大眾的想像中與「確保老年人不會在冬季受凍」密切關聯。不料，工黨政府才剛上任，尚未提出任何改善福利或老人照護的政策，甚至還來不及提出整體的經濟與財政策略，就率先提出取消「冬季燃料津貼」的政策，只剩最貧窮（約後10%）的老年人可以繼續領取。即使反對黨保守黨無力真正提出有效的監督，但這樣的政策立刻讓工黨政府被許多民眾視為「拿最需要幫助的一群人開刀」，而且由於不及先行提出任何其他正面積極的政策，等於整個夏季都只顯現出自己「殘忍」的那一面。

民調機構More in Common的調查指出，老人福利刪減已經成為工黨新政府最具「代表性」的政策，形塑了許多民眾對執政團隊的理解——大家都知道這項政策，而且大家都不滿意。不但有超過70%的民眾認為此一政策對工黨而言是負面的，而且有將近90%的民眾都自稱知道有這一項政策改變，幾乎人盡皆知。與之相較，工黨政府確實有不少政策能獲得多數民眾支持，包含強化租客與勞工權利的法案，以及提高最低工資等等，但知道這些法案的比率則都只在50%至60%之間，完全比不上老人福利刪減讓所有人印象深刻。

而這麼做真的划算嗎？工黨宣稱前朝留下每年高達220億的財務缺口，但推出這麼具有殺傷力的政策後，此一刪減預估每年最多卻只會節省15億，甚至很可能更少，無怪這樣的政策被不同立場的媒體評論人普遍認為是相當劃不來的政治交易。此外，在政治論述上工黨政府原以為可以靠「前朝保守黨留下太大財政缺口，我們必須趕快補救」的論述說服民眾，但這反而更增加「前方烏雲密布，

政府無力帶來希望」的感受——民調顯示，有高達70%以上的民眾認為英國整體而言正在變糟，而這個現象已經長達半年。

冬季補貼政策調整原先就讓許多工黨籍政治人物高度緊張，但在選前，他們普遍選擇低調面對。而到了地方選舉之後，越來越多人感受到這就是表態的時機。尤其在倫敦以外，比如在工黨票倉Doncaster僅以698票連任的地方首長Ros Jones在選後就立刻表示，選舉結果代表施紀賢必須「開始傾聽一般民眾的聲音」，而冬季津貼刪減正是他傾聽不足的例證。代表多個地方政府的協會主席、工黨籍的Stephen Houghton也呼籲政府「重新思考」此一政策。而在威爾斯，明年將面臨改選的首席部長Eluned Morgan也和黨中央拉開距離。這些都不是有問鼎首相大位野心的政治人物，但面對在地的選舉挑戰，他們在選後都開始紛紛發出聲音。

正是在這樣的背景下，多家報紙都接獲知情人士揭露，表示政府內部正在考慮默默改變政策，比如可能放寬領取冬季津貼的門檻，讓更多中低甚或中等收入的高齡者可以領取。此刻，首相辦公室仍否認此一傳聞，但不論如何，這項去年夏天所推出的政策，此刻又再度成為英國政治記者普遍關注的焦點（編註：施紀賢於5月21日證實將重新研議冬季津貼發放門檻，證明衛報記者原先的報導正確，唯實際調整情形則仍有待公布）。而未來，面對其他項可能的福利刪減，工黨政府也很可能採取更為審慎的態度。



2025 5 12	MK-84 2000	GLAN
Ai-Haq	F-35	Leon Neal/Getty
Images		

輸了政策也輸了論述：兩面討好失敗的工黨政府

然而，假使「默默調高冬季津貼門檻」傳聞為真，這樣的作法恐怕又應證了《金融時報》的評論所指出的另一個問題：除了無法說服民眾為何必須做出困難抉擇以外，這個政府總「迎合所有人，卻讓所有人都感到不滿」，在福利、經濟、移民等問題上都試圖多方討好，但終究落得兩面不是人。

事實上，如果說刪減冬季津貼有任何實質上的好處，那就是向財務市場、向投資人證明工黨政府確實有意降低國債，至少是要謹慎控管支出，避免所謂「黑洞」的出現。若在此一問題上撤退，這樣的好處就將立刻蒸發。同時，工黨政府不但將推動強化勞工權益的法案，更已經增加企業聘僱每位勞工所需負擔的稅額，商界和財金界恐怕只會對工黨政府愈來愈冷淡。

但與此同時，此一政策之所以在民調上「高負面觀感，且人盡皆知」並不是因為有多少人自己少領了100至300英鎊，而是因為在眾多選民心中，這個政策「代表」了這個政府沒有正面的政績，反而拿老年人開刀。低調改變政策或許有助於首相和財相保存顏面，減少危及政府威信的新聞再度成為焦點，但這些廣大的民眾也很可能根本不會感受到政府「真的傾聽到他們的意見」。曾擔任黨內重

要職務的議員Rachael Maskell近期便向媒體公開表示，這根本不足以重建民眾對政府的信任。投資人看的是政策細節，一般民眾需要的是整體願景，但工黨政府已經先公開刪減福利，假使又低調恢復，恐怕將再度落得兩頭空的局面。

近期另一項「兩面討好卻落得兩頭空」的政策則發生在移民領域。施紀賢政府於上任時就已表示要提出新的移民政策白皮書，「恰好」在選後正式發布。白皮書內有零零總總各種縮減移民的政策，但在發布會之後，這些政策幾乎都並未成為輿論重點；相反的，所有政治論述的焦點、從各家報紙到各方podcasts幾乎都以同樣的問題開場：施紀賢的演說，是在效法1960年代英國惡名昭彰的極右翼政治人物嗎？

這項爭議的起源，是因為施紀賢在講述為何要嚴格控管移民時使用了這個語句：「充斥陌生人的島嶼」（island of strangers）。在討論移民時使用這樣的語彙，對一整個世代的政治人物、評論人甚至較為關心政治的一般人而言，都很容易聯想到1968年Enoch Powell的著名演說。這是英國政治史上數一數二經典的講詞，通常被稱為「血河」演說（Rivers of Blood），Powell反對當時的反歧視立法，排斥當時主要從前殖民地遷移而來的黑人移民。之所以被稱為「血河」演說，是因為他認為黑人移民將導致英國覆滅，因此自比為羅馬覆滅前看見台伯河汨汨血流的預言者。他預言黑人移民將為英國的白人公民帶來經濟、社會、文化等各方面的災難，其中一項著名的預言就是他們會「在自己的國家淪為陌生人」，進而會發現「白人將被鞭笞」，手握鞭子的則是外來的黑人人口。

當時，這場演說引起政壇一致譴責，保守黨時任領導人直接從影子內閣罷黜Powell，但民間也不乏支持Powell的聲音，當時部分民調甚至認為有超過三分之二民眾認為Powell說的有些道理。而之後數十年，英國的種族主義者，甚至更廣泛的極右翼團體一個指標性的標語正是「Enoch說得對」。如果說英國政治有任何如同禁忌般的典故，「血河」演說就是其中之一，時隔六十年後，就連法拉吉在去年選前都必須表示自己雖然認為Powell在一些政策上說得有理，但「那場演說根本是場災難」。



2023 8 24 50 Abeille Normandie MCS Taku
Dan Kitwood/Getty Images

首相辦公室堅稱他們不是刻意仿效Powell。平心而論，這的確只是他整篇演說裡的一句話；而且不同於Powell，施紀賢在警告英國可能成為「充斥陌生人的島嶼」之前，就先強調英國是一個「多元」的國家，而他也認為這點值得「稱頌」（celebrate），這都和Powell的種族主義立場徹底相反。此外，施紀賢所宣布的新政策也不涉及大規模排除移民，而是在各種技術性細節上收緊移民，包含企業若想繼續招聘技術勞工移民，所需支付給政府的費用將調漲三分之一。而對於相對低薪的

其他勞工，工黨政府則仿效保守黨政府的作法，再度調高勞工可申請攜帶家眷的薪資門檻，且不再給予社福、醫療等缺工領域任何優惠——換言之，薪水不夠高的外國勞工，都不準帶配偶、小孩前來英國一起同住。

但不論執政團隊是否有意仿效Powell，這又再度顯現出施紀賢兩面不討好的窘境：這樣的語句顯然是要向民眾表態自己也很「強硬」，很能夠了解大眾對移民的疑慮。然而，他展現強硬的姿態顯得太過笨拙，反而讓模仿本身成為討論焦點，人們關注的議題成了「他是不是要『模仿』極右派」，無法向社會有效傳達政府想要達成什麼。何況，施紀賢是檢察官和人權律師出身，要宣稱自己「強硬對抗人蛇集團」或許能有一定的說服力，但模仿右翼談論移民的社會文化影響，顯得就和過去形象太過脫節。借用一句英語的俗諺，施紀賢恐怕是急著要「搶穿改革黨的衣服」，結果反而讓所有人發現自己衣不蔽體。

更根本來說，移民白皮書的問題其實和刪減冬季津貼相當類似，工黨政府都可能輸了論述又賠了政策，既得罪特定群體，但又無法回應大眾的顧慮。對於缺工的企業而言，增加各種引進、聘僱外國勞工的成本都是負面新聞。對於關注移民權益和相關社會價值議題的進步派選民而言，比起移民，此刻的施紀賢政府才顯得更像「陌生人」。

但對大眾來說呢？這些小幅度的收緊就算能達成效果，降低移民總人數，民眾普遍對於「總人數降低數萬或數十萬」的意義沒有概念。移民議題對英國選民的重要性是人們經常辯論的議題，但不論如何，都沒有任何民眾的看法是「現在的淨移民人數太高，但如果能降低十萬我就很滿意」——何況，執政黨就算成功將人數降低十萬，在野黨也永遠可以喊「不夠多」，加碼成為二十萬。

相反地，在英國的政治論述裡，移民經常代表的是「失控」，是讓人失望的政治人物，代表的是兩黨領導人們說一套做一套，每個人都說要控管移民，卻讓移民人數越來越多。移民對一些人而言也代表政治人物「不關心我們關心的議題」，甚至看不起一般人，自以為優越，甚至還「拿我們的錢去養移民」，忽略一般民眾的需要。最後，民調也頻頻顯示，人們經常誤以為非法偷渡移民是移民當中的大宗——非法移民雖然只佔總體移民的約10%，但有過半的選民誤以為移民中有超過一半都是非法移民。雖然這個印象是否建立在誤會之上，重點在於，這種違法亂紀、「不公平」的現象也是英國選民普遍相當厭惡的。

事實上，如果被問到個別類別的移民時，英國民眾甚至有相當多會支持維持現況，甚至大幅增加。根據多份民調，英國民眾認為應該「增多」醫療、科學、社福照護、教師等移民的比率都在半數上下，甚至更多；而如果再加上「維持現狀」的比率，每四位英國民眾就會有三位認為這些職業的移民並不會太多，可以維持現狀，甚至應該增加。事實上，就連學生、律師這兩項較不受歡迎的移民類別，也都有合計將近60%認為並不會太多。唯一有半數民眾認為過多的類別，其實只有難民而已——而且，這是一般性詢問「難民」的結果，過去民調也發現，英國民眾也普遍支持對烏克蘭和香港民眾的救生艇計畫。

但是，在政策方面新的白皮書當中各種對於海外勞工，特別是低薪勞工的限制，所將縮減的恰恰就是護理師、醫院清潔人員、老人安養機構人員等高度缺工的產業。這並不是民眾想要的。甚至，如果缺工問題衝擊到英國早已搖搖欲墜的醫院和社福照顧品質，反而還可能進一步讓民眾對工黨的執政更為不滿。

在政策上顧此失彼，在面對大眾時找不到自己的定位，在面對不同群體時總是錯估對方的需要，在整體論述上更是允許自己被壞消息所定義——在保守黨迷航之下，改革黨或許才是工黨最大的選票威脅，但施紀賢最大的敵人與其說是法拉吉，更有可能其實正是他自己。



2024 11 12

COP29

Hollie Adams/Bloomberg via Getty Images