

变革与稳定：

英国经济政策的四次重大变革

吴必康

内容提要 经济政策和理论既是国家的经济管理问题,也是社会财富的生产和分配问题。长期以来,“看不见的手”和“看得见的手”及其关系一直是世界性的重大问题。英国作为第一个工业化经济大国,其经济政策和理论在世界上具有典型性,影响广泛,经历了从重商主义、经济自由主义、凯恩斯主义、新自由主义到“第三条道路”的重大变革。历史实践中,“看得见的手”和“看不见的手”相互交替,构成经济政策变化的“钟摆运动”,反映出国家干预和市场经济的变化关系,体现权力与资本的关系,包含经济变革与社会稳定的关系。政策变革都有从“好日子”到“坏日子”的经过,变革的直接原因都是危机驱动,深层原因多是偏重财富创造而忽视财富分配。兴于经济需要,败在民生问题,是重大教训。经济发展与社会稳定密不可分。政策变革不免矛盾冲突和矫枉过正,但是从实际需要出发,而不是从概念观点出发,能够相对平稳过渡,没有导致社会经济制度的颠覆。

关键词 英国 经济政策 经济理论 市场经济 国家干预

英国是第一个工业化经济大国,其经济政策和理论在世界上具有典型性,影响广泛,有长期历史实践,至今经历了四次重大变革,体现了市场经济和国家干预这两只手的关系变动。其中历史经验教训值得注意。在英国资本主义不同发展阶段中,这两只手相互矛盾,相互交替,形成一种重要历史现象——经济政策的“钟摆运动”:从注重国家干预之手的重商主义,走向积极推行“看不见的手”的经济自由主义,继而“回归”重视国家干预的凯恩斯主义,随后是新自由主义重新力推“看不见的手”,18年后又走向欲求两只手平衡的“第三条道路”。这些政策和理论的变化犹如钟摆,摆到极限,必然回摆,力图在社会经济的变革与稳定之间调节和平衡。

“在现代,经济失败也就是政治失败。”^①经济政策和经济理论都有社会政治代价。经济政策绝非仅限于经济领域的单纯政策,它作为国家管理经济的政治行为,广泛影响社会政治和民生利益,需综合考虑。因此,西方有一

流行之语:“经济太重要了,不能只留给经济学家。”探讨英国经济政策的变革和得失,不乏历史启迪意义。

从重商主义到经济自由主义

重商主义是英国最早的国家干预思想和政策体系,后为经济自由主义取代,形成第一次经济政策大变革,开创了市场经济和国家干预各有盛衰的历史。

(一)重商主义盛衰。重商主义产生于从封建社会走向资本主义社会的历史变革时代,是与工场手工业和资本原始积累相适应的经济学说和政策。16~18世纪,英国形成了自然经济瓦解、原始资本积累和资本主义经济建立的历史巨变,重商主义走向全盛。

经济理论是实际利益的思想表达。重商主义学说作为近代英国的早期经济意识形态,反映商业资本利益,论证重商政策,为利用国家干预手段提供思想基础。它以金银货币为财富,认为流通领域是财富源泉,主张国家敛

积财富并干预经济活动。早期重商主义主张外贸出超,少买多卖,禁止金银输出。晚期重商主义也要求增加货币财富,但鼓励出口和制造业,又称重工主义,因外贸和工场手工业发达,货币的资本作用显现,改变了对金银的简单态度,认为货币要流通才能成为资本并增值,外贸不必囿于一时数量,只需有盈余顺差。重商主义反映新兴资产阶级和商业资本的利益,也体现了王朝君主的利益。君主与新兴资产阶级结盟,在政治上强化王权,抗衡贵族,在经济上充实政府财源,重商主义是他们的经济要求,也是稳固王权的政治手段。新兴资产阶级政治力量弱小,需王权保护,抗衡外国竞争和争夺市场。重商主义压低国内消费,不顾惜劳动人民贫穷,易于产生社会动荡压力。在这些方面,新兴资产阶级和君主权贵互相利用,产生共同利益,导致近代英国“权力与资本”的第一次结盟,形成以王权为主体的重商主义国家干预思想和政策。

重商主义及其国家干预是一整套政策体系。都铎王朝的经济立法多达250个左右,广泛涉及工农业、工资物价、商业金融、关税和进出口等。重商主义政策客观上对经济发展有推动和保证作用。^②金融政策是禁止金银出口,鼓励进口。贸易政策是鼓励出口,限制进口,实行保护关税;还颁布航海条例,规定商品由本国船舶运输,严禁走私和管制价格等。政府逐渐取消地方关税,统一国内市场,维护经济秩序,规范交易行为,包括生产质量标准 and 规定工资水平,保障廉价劳力供应。政府批准许多特许贸易公司,商人则利用王权进行垄断贸易。简言之,重商主义形成了保护本国产业的关税政策,敛聚金银和积累资本的金融政策,鼓励生产的工商业政策,限制进口和鼓励出口的外贸政策,低工资低消费的劳工民生政策的政策体系。这对原始资本积累和建立资本主义生产方式,有促进作用,带来了“好日子”:英国经济开始崛起。

然而,重商主义国家干预有弊病。它以行政手段推行经济政策,是其有效之处,也是弊病之处。“当时,几乎所有工商业领域都受制于非常细致的立法控制”以及各行业的“自我管制”^③。久之,不利经济发展。尤其在社会财富的创造和分配的重大问题上,重商主义重创造、轻分配。而此时英国社会已发生变化:一是资产阶级逐渐壮大,要求摆脱封建生产关系,“权力与资本”的重商主义结盟逐渐破裂,形成本质冲突。英国资产阶级革命前,资产阶级与斯图亚特王朝频发冲突,如权贵巨商有特权利益的贸易垄断,虽经激烈斗争有所改变,但弊病没有根除。从航海条例到苛捐杂税,从繁琐管制到官商勾结,都限制了资本主义自由发展。二是社会代价沉重,民生艰苦。重商主义认为下层人民拥有财富不是“国富”,“为了给出口提供尽可能多的资源,必须使劳动群众经常处于

贫穷地位,这样可以使国内消费保持在最低的水平上”,降低工资以减少成本和增加出口竞争力。^④不惜民穷求“国富”的政策不利于长远发展和社会稳定。

英国资产阶级革命后,王权与资本的结盟告终,但辉格党托利党的主要经济政策无实质创新,重商主义依然盛行。“工业受到各种形式的限制性立法、航海条例和关税束缚。”^⑤在国外,重商主义政策时常导致战争。最严重的是美国独立战争,英国大败,重创经济,危及初兴的工业革命,表明重商主义不利于资本“自由”扩张。重商主义有利于早期资本主义发展和原始积累,在完成历史任务后,作用发生相反变化,从“顺应”变为“逆行”,“好日子”逐渐变成“坏日子”。政策不再适应自由资本主义发展,理论不再合乎新实践。经济政策的钟摆开始反向运动,从“看得见的手”摆向“看不见的手”。

(二)经济自由主义的沉浮。工业革命使英国开创以近代工业为生产力基础的市场经济。产业资本和工业资产阶级成为新主角,关切经济政策,要求有适合工业资本发展的新制度、新理论和新政策。基本指向是能最大限度自由发展的经济制度,以及相应政策,并有新理论来论证它们,说明资本主义经济如何运行才能使财富迅速增长及其发展规律等。

经济自由主义逐渐产生。配第提出尊重经济规律:“高明的医生并不乱给病人用药;相反,他们都密切注意并遵循自然的运动,而不用他们自己的猛烈药方来反对自然的运动。同样,在政治问题及经济问题上,也必须用同样的方法。”^⑥1759年,亚当·斯密首次提出有“看不见的手”^⑦。1776年他出版的《国富论》是经济自由主义的理论高峰,认为个人考虑的不是社会利益,但受到看不见的手的指导,他的自身利益使他的选定有利于社会的用途。^⑧“看不见的手”自行调节经济活动,自由竞争提高经济效率。这只手就是市场价格机制,可由私利通达公利,即经济自由主义的核心思想。保守主义鼻祖伯克推崇亚当·斯密的思想是“以人性为基础,恒久不变”^⑨。经济自由主义认为国家只是保障财产和维护秩序的“守夜人”。自然秩序、理性经济人、经济个人主义、市场自动调节等思想,后由李嘉图等人丰富发展,在一定意义上反映了经济规律事实。

经济自由主义必然与重商主义冲突。《国富论》在当时就体现了现实政治冲突。英王乔治三世扩大王权,推行重商主义政策,在美国独立问题上损害资产阶级和辉格党的利益。1775年美国独立战争爆发,次年,《国富论》出版,公开为美洲人辩护,主张经济自由主义,矛头所指,不言而喻。英国战败后,经济自由主义逐渐得势,成为主流理论,深刻影响了当时的两大政党。从此,政党和工业

资本形成了“权力与资本”的第二次结盟,改政策以资本为主体,重点突出自由。

工业革命时期经济政策的一个特色是“双重政策”:对内推进经济自由主义政策,对外继续重商主义政策。托利党的小皮特是坚信经济自由主义的第一位首相,他以亚当·斯密学说为思想基础,实行经济改革,有利于经济发展,史称“新托利主义”。国内妨碍经济发展的旧政策法规逐渐消除,但在对外贸易中,小皮特等多届政府未革除重商主义,如对粮食等数百种进口物品征收高关税。这种双重经济政策在英国尚未完成工业革命并取得经济优势时,实际作用是发展自己,压制别人。

最后是反谷物法斗争将经济自由主义推向高潮。谷物法是典型的重商主义政策,其主旨是限制甚至禁止谷物进口,抬高粮价,有利于土地利益集团而不利于工厂主、工人和百姓,经常导致食品暴动,成为社会动荡之源和执政难题。在各国历史上,粮价从来就不是单纯经济问题,而是敏感的社会政治问题。工业资产阶级掀起反谷物法运动,受到贵族地主集团阻拦。1845年发生“土豆饥荒”,民生困难,自由党领袖罗素勋爵痛斥谷物法是“商业萎缩之原因,农业凋敝之祸害,阶级仇恨分裂之根源,人民贫穷、狂热、大量死亡和犯罪之缘由”,“谷物法把整个国家搅动不安”。^⑩执政的保守党就此严重分裂,信奉经济自由主义的皮尔首相主张废除谷物法,缓解社会危机;既得利益的贵族地主集团十分愤怒,其首领迪斯累利指责皮尔首相有意摧毁自己的政党,是政治罪行,“不仅是要废除谷物法,而且还要把权力从某个阶级转给另一个阶级——即明显拥有知识和财富的英国制造业阶级”^⑪。皮尔首相处境艰难,如维护贵族地主利益,拒废谷物法,社会动乱则难以想象;废除谷物法则能缓解社会矛盾,维护统治阶级整体权益,但要牺牲自己。皮尔最终决定废除二百年的谷物法,随后黯然辞职。此举缓解了社会危机。1848年欧洲革命时,皮尔说:“许多在1846年高声谴责那些措施(废除谷物法)的人……在1848年4月10日(第三次宪章运动大规模游行日)却公开庆幸:好在有了废除谷物法的预防措施。”^⑫不久英国又废除了《航海条例》,大多数商品取消关税。英国成为第一个自由贸易大国,确立了经济自由主义。这次经济政策变革的背后是社会利益关系的重大调整,有利于维护资本主义的社会稳定。至此,经济政策的“钟摆”转向经济自由主义,带来了“好日子”:英国的世界工厂地位。

到19世纪末期,经济自由主义登上巅峰,也开始走向极限,国内有市场失灵和社会问题,国外自由贸易政策难以为继,于20世纪初期形成重重危机。在理论方面,自由放任是经济自由主义的极端表现。凯恩斯认为自由放任

在亚当·斯密、李嘉图和马尔萨斯那里是找不到的;英国是在边沁的作品中才发现了自由放任:“一般的原则是政府不应做也不应试图做任何事,在这些情况中,政府的箴言或口号应是保持沉默”,工农商业对政府的要求是“别挡了我的太阳”。^⑬自由放任符合资本利润最大化和限制最小化的要求,认为管事最少的政府才是最好的政府。穆勒提出:“除非有某种巨大的益处,对自由放任的任何背离都必定是一种邪恶。”^⑭

然而,经济自由主义弊病逐渐突出。就在1823年“看不见的手”步入佳境时,一位议员发现:“许多存钱加贷款买地的农民,完全被投机买卖毁掉了。许多家庭坠入赤贫,却对那个把他们打翻在地的‘看不见的手’毫无所知。”^⑮1825年英国发生首次周期性经济危机。从此,生产急降、企业破产、投机泡沫、经济混乱等经济现象,加上失业贫困严重和阶级矛盾等社会现象,成为常见的危机景象。19世纪末到1929年经济大危机,英国社会经济进入不稳定时期。“随着资本积累的规模增大,维持经济增长的条件变得日益艰巨,所遇抵抗也更加组织化……要维持资本积累和阻止利润下降,还要应付来自国家内部工人阶级、被压迫民族的政治压力,它们威胁着国家的生存和资本的活力。”^⑯社会经济日益复杂,市场失灵和社会问题突出,需要公共权力化解。但是,经济自由主义反对国家干预,同样偏重财富创造而忽视分配。阿克顿一针见血地指出:“亚当·斯密只为财富的积累提供了办法,没有为财富的分配找出办法,因此,他的理论对民主无多大助益。”^⑰这一批评直击经济自由主义的政治要害。

自由放任限制国家的社会经济管理职能发展,更不能创造出市场经济稳定发展所需的新型国家干预。“看不见的手”高度发展,却难以实现自我调节,自由放任变成放任自流,激化矛盾;另一方面是“看得见的手”软弱无力,难以控制矛盾。“两只手”严重失衡,社会代价高昂。同时,经济自由主义依赖自由贸易,其实力基础是世界工厂地位。然而这一实力基础开始瓦解。1896年,一位记者发表《德国制造》文章:“看看你们的周围……各位的衣服的布料是德国织的……甚至各位喜欢看的报纸的纸张也是同一个地方产的。”即使烧掉德国制造的包装纸,手拿的拨火棍也是“德国制造”。^⑱“德国制造”使自由贸易成为党争激烈的政策难题。经济自由主义的坏日子接连到来,反向的“钟摆运动”又开始了。

从经济自由主义到凯恩斯主义

20世纪前期,英国经历两次世界大战和西方经济大危机,这是资本主义史上最严重危机的时代。英国经济

政策“重返”国家干预,形成第二次大变革。

一战中,英国建立战时经济体制,计划分配物资,管制物价、食品、运输、工资等,甚至直接管理工厂。政府几乎控制了社会生活的各个领域。^①这个经济政策的巨变,使现代国家干预在战争中走上历史舞台。新兴的工党从中看到希望。1917年,工党总书记韩德逊表示:“国家控制,本来被认为是破坏雇主和工人的权利与自由,不可容忍,现在却得到接受,在那些由上个世纪个人主义传统培养起来的人们中,没有引起有效抗议”,这是一个“革命”。^②但是,战时措施在战后解除,重回经济自由主义旧轨。然而,两战之间英国社会经济矛盾日益严重,议会上常有关于危机乃至挽救资本主义的议论,“看在上帝的份上,资本主义自己陷入困境,把它解救出来吧!”^③1929年美国股市暴跌,导致西方经济大危机,资本主义体系全面混乱。经济灾难和失业贫困笼罩英国,经济自由主义束手无策。1932年麦克唐纳政府宣布放弃自由贸易,实行进口税,建立帝国特惠制,保护市场。

危机使经济自由主义破产,却也是走向大规模国家干预的动力,促成“权力与资本”结盟的更新。坚信自由主义的自由党衰落了,信奉“社会主义”的工党崛起,与保守党并驾齐驱,出现“权力与资本”的新格局。英国迫切需要新的理论和政策。早前,一些学者已重新思考自由主义哲学,主张国家干预。霍布森和霍布豪斯认为社会是复杂有机体,相互依存,不宜片面强调个人自由和权利,主张国家适度干预社会经济,提供基本社会保障,即“新的自由主义”(new liberalism)。工党费边社等也有类似主张,更提出公有制和国有化。它们有“修正”经济自由主义之用,但不能解决资本主义面临的严重危机,需有全新的经济理论:凯恩斯主义。

凯恩斯早在1924年就提出:“得到明智地管理的资本主义可能比其他任何可见的制度都能更有效地达到经济目标。”^④1933年,凯恩斯认为当前危机和理论困境需要“混合经济理论”和“计划”的补救办法。^⑤1936年他出版《就业、利息与货币通论》,抨击经济自由主义和古典经济学“与我们所处的社会不相符合”,“结果会是误导的,甚至是灾难性的”。^⑥他认为市场自我调节难以依靠,必须有国家调节。凯恩斯主义展现了大规模国家干预理论,称为“凯恩斯革命”。它提出有效需求原理、膨胀性财政和充分就业等,论证了资本主义利用国家干预的必要性和主要方法。它有一个重要特点:不是否认而是依托市场经济基础进行国家调控。同时,不能将凯恩斯主义完全视为纯经济理论,它有政治意义,认为消费和投资的“有效需求不足”是资本主义的“病因”,其危机和失业有导致革命和毁灭资本主义的危险,需要启动巨大的国家

力量,用“看得见的手”来挽救、改革和发展资本主义。凯恩斯主义标志着资本主义“看得见的手”在理论上确立起来,成为现代资本主义的基本理论之一,体现了资本主义在危机中的稳定需要。不久,英国在二战中再建战时经济体制,大规模组织社会经济活动,没有引起“生而自由的英格兰人”的恐慌,国家干预并非那么可怕,还能解决放任所不能解决的问题。同时,经济学家贝弗里奇发表著名的贝弗里奇报告,提出战后消除匮乏、疾病、贫困、愚昧和失业,建立福利国家,实现充分就业。^⑦由此,凯恩斯主义从经济角度,贝弗里奇报告从社会角度,战时经济从体制角度,全面启动国家干预力量。

经济大危机和生死存亡的教训,迫使执政党作出重大政策变革。1945年大选决定战后政策方向。大灾大难后要与民休息,是千古不易的治国安邦之道。丘吉尔和保守党背道而驰,其竞选纲领不仅坚持经济自由主义,还要“准备进行又一场巨大和恐怖战争”^⑧。长期受煎熬的选民对此显然不可接受。相反,工党提出福利国家主张。“丘吉尔处理战后重建的思想,显示了他对基本社会问题严重缺乏了解。”^⑨结果保守党惨败,工党大胜,民心所向,一目了然。工党政府迅速推出以大规模国家干预为重要手段,以充分就业、福利国家、混合经济为主要内容的经济政策。1948年,工党宣布建成“福利国家”,找到了新的社会主义模式,“一种把个人自由与计划经济、把民主与社会主义结合起来的制度”^⑩。保守党的1947年《工业宪章》也承认国家干预和市场经济共存,支持充分就业和福利国家政策,即“托利社会主义”。由此,两党政策大体一致,形成“共识政治”。市场机制加国家干预的“混合经济”,这在“自由主义堡垒”的英国以往不可想象,现在顺理成章。“权力与资本”形成了第三次结盟,重点改为突出国家干预。

凯恩斯主义形成了一个经济政策体系。它确定充分就业、经济增长等宏观目标,以政策手段保证国民经济稳定增长,采用经济计划,包括金融财政、产业和税收政策,干预价格和工资;以福利手段对国民收入实行再分配,扩大政府开支;以立法手段调控社会经济,如反垄断和维护经济秩序;以制度手段实施经济干预,如工党的国有化,建立国企系统。“二战后英国经济繁荣的基础,并非仅有市场配置机制,更有高度调控市场运行过程的体系,市场交易活动是在规则和体制的复杂网络中进行。”^⑪凯恩斯主义的经济政策意味着资本统治的大调整,使英国社会在20世纪前期剧烈动荡后达到新稳定。这次“钟摆运动”中,经济自由主义摆到极限,转向国家干预,“好日子”挽救了资本主义,出现战后20年经济的“黄金时代”。

历史常相似。凯恩斯主义进入发展高潮,也像重商

主义和经济自由主义那样,开始弊病丛生,从“顺应”走向“逆行”。凯恩斯主义改变了市场过度“自由”而国家干预软弱的局面,却又面临相反困境,政府失灵的坏日子来临。从经济现象看,20世纪70年代英国面临新危机:经济滞胀、充分就业难以持续和失业严重、资本利润下滑、劳资冲突激化、福利开支庞大、税赋和物价上涨、能源危机和金融危机频频,引起普遍不满。更深层的是社会经济结构性变化,如传统产业衰落和就业减少等变化。“共识政治”的内在矛盾也导致政策动荡,如工党国有化和保守党私有化针锋相对,经济形成“停停走走”的“英国病”,相对衰落无可挽回。

“政府失灵”的问题有:官僚主义严重、官僚机构庞大、政府财政困难赤字大,管制过度阻碍经济发展,压制了社会经济活力,不利于市场经济有效运行,以及面对社会经济复杂变化,政策不能及时调整而僵化,盲目决策失误等。英国政府开支占国民生产总值比例,1937年为25.9%,1951年为44.9%,1975年高达57.9%;政府雇员1931年为59.1万人,1951年为616.7万人,1975年高达724.2万人。^④英国学者提出“帕金森定律”(官场病):官僚机构越大,效率越小,腐败越多。国企经营不善,人浮于事,生产率低,竞争不积极,市场反应迟缓,亏损多。总之,政府失灵归结为过度国家干预,弱化市场机制。政府失灵也有严重的社会代价,资本和社会都不满。

1979年大选,保守党抨击工党:“英国面临的种种问题,是二战以来最严重的……工党是执政党,无法推脱主要责任,在三方面败事有余”:阻碍财富创造,经济虚弱;扩大国家作用,压制个人积极性;赋予工会特权。工党拙于治国。^⑤这次大选工党下台,18年在野,成为经济政策转折点。“普遍看法是工党政府在经济方面失败了。”^⑥凯恩斯主义钟摆也到极限,反向“钟摆运动”再现。

从凯恩斯主义到新自由主义

新自由主义(neo-liberalism)包括哈耶克的新奥地利学派、弗里德曼的货币学派,以及理性预期学派和供给学派等,重视市场作用和自由企业,要求恢复经济自由主义的正统地位,否定凯恩斯主义,反对政府干预,在公平和效率之间更强调效率。随着凯恩斯主义陷于困境,新自由主义崛起,保守党得势,国家干预和市场经济的关系发生第三次大变革。

1979年起,奉行新自由主义的保守党连续执政18年,形成了“权力与资本”的第三次结盟,重点是“重返”自由经济,即“解放市场和压缩大政府”^⑦。保守党十分自信,认为“我国的相对衰落并非必然,我们保守党能够扭转它……这就是恢复自力更生和自信,它们是个人的责任

和国家成功的基础”^⑧。加之美国里根政府推动,新自由主义席卷西方,波及全世界。

撒切尔首相表示:“无论实现目标的道路如何艰难漫长,我们决心要改变根本方向,要有一个崭新起点,不走回头路。我要求的是保守党信奉自由、自由市场、有限国家、国防强大。”^⑨她一反保守主义的稳重传统,态势激进,提出必须打破“中央集权,管理、官僚体制和干涉主义结合的政府风格”和“包罗万象的政府措施”^⑩。她大力推行私有化和自由化,压缩国家干预,打击工会,裁减福利。私有化包括国企、住房、教育、医疗等方面,并推行小股东多而资本少的“大众资本主义”,强化了资本的主导地位。国企大幅减少,大量人员下岗,1991年底只有5家国企,在国民经济比重中无足轻重。同时,改革行政,裁减大批政府雇员。自由化包括废除大批经济管制,开放市场竞争,取消价格、物价和最低工资的管制,特别是鼓励金融自由化,给银行证券业大幅“松绑”,形成了1986年金融业“大爆炸”的突飞猛进形势。由于推行货币主义政策,公共开支包括福利、教育和科技遭到削减。对企业和富人减税,理由是刺激投资和积极性,以及重新推行自由贸易。撒切尔大刀阔斧地调整国家与企业、市场、社会的关系,改革资本主义,增强资本活力,化解国家干预过度问题,渡过了危机。这在较大程度上有利于经济发展,而且撒切尔三次连任,对于这个“好日子”,保守党认为“英国病”变成了“撒切尔奇迹”。

历史再次相似。新自由主义政策进入高潮,也物极必反。工党思想家吉登斯概括“撒切尔主义”为:小政府、公民社会、市场原教旨主义、道德权威主义、强烈的经济个人主义、传统的民族主义、灵活的劳动力市场、压缩福利和认可不平等、低度生态意识等。^⑪新自由主义被批判为市场原教旨主义,市场万能和利润至上几乎成为其代名词。撒切尔主义遏制国家权力,主张“小政府”,实为摒弃不利资本自由发展的政策,有了“效率”,少了“公平”,出现财富创造与分配的新失衡矛盾。不少中下层人民承受改革苦果,付出大量失业、生活水平下降、福利减少等代价,生活压力增大和缺乏安全感,成为社会不满的重大原因。

激进的“撒切尔改革”兴于经济,败在民生。1985年伯明翰等地失业青年暴动,保守党议员也建议:“应是政府多点敏感,多点谦恭,少点傲慢的时候了。”^⑫1990年人头税事件是新自由主义政策由盛而衰的转折点。撒切尔因三连任得意,忘记一个道理:政府的任何经济行为,都会有社会政治代价。人头税是她最不得人心的政策之一,人头税按人分摊,穷人负担实际高于富人,无力交税者丧失选举权等等。英国人终于愤怒,伦敦发生大规模

抗议和流血冲突,反对人头税,口号是“交不起,不愿交”。最终,党内外压力迫使铁娘子撒切尔含泪辞职。继任首相梅杰废除人头税,采取缓和措施,继续执政6年,但经济自由主义原则没有变化。随后,政府增税和大举借债等经济问题接踵而至。政策失误还包括金融自由化过度。1992年美国金融大鳄索罗斯投机英镑,迫使英镑贬值。2008年迄今的西方金融大危机,英国损失严重,与当时过度金融自由化有关。1996年发生疯牛病事件,保守党政府掩盖实情十年,事发引起社会恐慌,成为压垮骆驼的最后一根稻草。1997年大选,保守党惨败下台,12年在野,新自由主义经济政策告终。

保守党18年的经济政策,成在抑制过度的国家干预,有恢复经济活力之功,败在过度市场自由化和沉重的社会代价,忽视了市场经济也是风险经济。犹如自由放任那样,过度否定国家干预,也就否定了政府控制经济社会风险的可能性。

从新自由主义到第三条道路

新自由主义陷于困境,钟摆效应再现。新自由主义从“顺应”走向“逆行”,导致政策钟摆再次“回摆”,摆向了期望“两只手”平衡的“第三条道路”,形成第四次经济政策大变革。

工党在1997年大选中获压倒性胜利上台执政12年。此前工党18年在野,反思过去的理论思想和政策实践,改称新工党,在长期激烈争论后提出两个政策思想:市场社会主义和第三条道路。同时,工党吸取保守党执政和撒切尔被迫辞职的经验教训,分析利弊,包括认为市场经济未必自动带来社会公平和共同富裕,试图在工党的“老左派”和保守党的撒切尔“新右派”之外走出第三条道路。工党经济思想变革首先有四大问题:“如何理解经济,如何看待市场和国家的作用,英国经济衰落,全球化影响”;有五个影响因素:(1)经济环境变化;(2)保守党政策产生的经济变化,特别是私有化;(3)领悟工党以往经济政策的成败;(4)经济辩论的变化;(5)接受或说是吸收了保守党的思想。^④早在1983年工党讨论理论问题时,牛津大学戴维·米勒教授提出了市场社会主义概念,主张“市场主导的市场社会主义”^④。1988年工党声明“我们现在不会,永远也不会去实施单一形式的公有制”,代之以社会所有制:“主要不是看经济中采取某种明确形式,而是取决于每个人掌握自身生活的权利,在影响其生活的决策中有发言权和公正地分享由于参与社会事业所作出的贡献而应得到的好处。”^④该理论主张放弃国有化,通过市场来实现社会主义目标。在市场社会主义中,经济政策以“市场作用奏效的领域就依靠市场,市场作用失效的

领域就依靠政府”为指导原则,既容纳充满活力的私有经济,也容纳高质量的公有服务业的经济体系,主张在国企和私企之间建立合作伙伴关系,认为国有化能够促进经济发展,改善财富不均时,就采用国有化;反之,则可以实行私人所有。^④1994年工党修改党章,取消著名的“公有制条款”。1997年工党竞选宣言提出“在政策领域要有独特的新规划,它不同于老左派和保守党右派”;“保守党做得对的一些事情,我们不会改变,只在他们犯错误的地方加以改正。我们无意用一套教条去取代另一套教条”;“老左派要对经济产业实行国家控制,右派的保守党满足于把一切都推给市场,工党拒绝这两者”,要对工商业施以“新政”。^④工党认为社会主义可以利用市场去实现自己的价值目标。

同时,一个更广泛的“第三条道路”理论应运而生。工党思想家吉登斯认为“第三条道路”是一种思维或政策框架,超越老左派和新右派。老左派的普遍国家干预、凯恩斯主义、福利国家、平等主义、限制市场作用等不再适用,新右派(撒切尔和新自由主义)的市场原教旨主义、强烈的经济个人主义、压缩福利、放任社会不平等和贫富分化等,制造了新的风险和不确定性,同样不适用;需总结以往政策和理论的经验教训,探索一种不同于它们的“第三条道路”。该理论(虽被批评缺少系统的经济学说)提出新型混合经济思想,它不同于市场受制于政府的“老式”混合经济,要求在公共部门和私人部门之间建立协作机制,承认和利用市场机制,同时重视公共利益,既反对过度国家干预,也反对自由放任,主张适度国家干预。^④

“第三条道路”分析二战后工党和保守党两党执政的历史经验教训,思考两党社会经济政策的利弊得失,在国家干预与市场机制的关系中谋求新平衡。它试图抛弃老左派和新右派的短处,也试图汲取它们的优点,包括重视市场作用和生产效率、社会道德、机会公平和社会福利、个人对社会的责任与义务以及国家的重要性等,由此求解社会经济难题。所以,它继承了新自由主义主张的市场机制,但没有排斥国家干预作用;提出在市场经济基础上重建政府,发挥政府的积极作用,但也要求国家权力促进公民社会的繁荣发展等。“第三条道路”构成了一种“中间偏左”的民主社会主义经济政策体系,主张既强调市场功能又强调政府作用的新式混合经济模式。它还试图在国家与市场、个人与政府、竞争与合作、权利与义务、公平与效率、人类与自然之间寻求新的平衡。换言之,第三条道路追求“看不见的手”和“看得见的手”的某种均衡,求取社会利益关系的新平衡,似趋两者之利,避两者之害。

在经济政策方面,布莱尔首相提出“政府要为经济成

长提供有利条件,并非指挥其运作”^④。政府的主要作用在于调控宏观经济,为市场经济创造良好环境,同时力求使市场机制、企业追求利润、开发应用新技术等不形成对社会的威胁,而成为社会发展的机会。布莱尔政府财政大臣戈登·布朗制定的宏观经济政策,有两大内容:促进整体经济稳定;提供就业和经济机会,消除障碍。注重民生问题成为政策亮点。经济政策的一个重点是保持政府支出稳定,降低通胀率,健全公共财政系统,规定政府贷款用于投资,而不是提供支出的资金运作。另一重点是建立良好的经济政策架构,包括充分就业、经济机制稳定,把握利率工具等。同时经济政策倾向于增加公共支出,以促进经济成长与稳定公共财政的目标,又以国家作用重建对金融市场功能的信心,要求决策透明化。在政策手段方面,新工党政府基本放弃了以政治裁量为主和直接使用行政干涉的政策手段,多用法治方法,建立以法规为主的经济调控系统,依法行事。

从1997年到2007年,新工党政府连续三次大选获胜。主要原因之一就是英国经济平稳发展,经济政策有一定功效。这10年是经济持续发展的10年,年增长率约为2.5%,通货膨胀率为2%。这样持久稳定的经济发展在英国不多见。

但是,英国仍存在诸多问题。如工党许诺不增赋税,但在财政开支压力下,多次增税,引起不满。最严重的是,美国次贷危机引发的世界金融海啸使许多国家的银行坏账累累,加之80年代金融自由化以来的各种金融衍生工具破坏性倍增,西方金融急剧动荡,形成1929年以来的最大经济危机。英国深受打击,面临银行破产、金融动荡、英镑不稳、失业加剧和人民不满的严重形势。金融危机威胁英国经济,严重冲击了工党经济政策和第三条道路理论。布朗政府不得不采取国家干预手段,投入纳税人的上千亿英镑公共资金挽救危机。加之其他因素,布朗政府于2010年下台,保守党卡梅伦和自民党联合执政。卡梅伦政府推行紧缩政策,然而经济形势不佳,债台高筑。英国经济政策似处于“救急”状态,来不及高谈“主义”。

结 语

研究政策,要有宽广的历史视野,不宜限于局部,囿于一时。纵观英国经济政策历史,尽管各种政策变革的内容形式不同,根本目的都是推进资本利益,不可能摆脱资本主义基本矛盾。同时,这些政策变革有其历史特点和经验教训。

一是政策变革的“钟摆运动”时间明显缩短,但是具有稳定作用。从重商主义到经济自由主义历时百余年,

从经济自由主义到凯恩斯主义历时近百年,从凯恩斯主义到新自由主义历时三十余年,从新自由主义到第三条道路18年,而第三条道路仅12年。每次经济政策的变革都有当时的历史条件。另外,这些政策变革,矛盾虽多,但基本是平稳过渡,没有导致社会经济制度的颠覆,且有稳定之用。这是值得注意的历史经验。

二是每次政策变革都有从“好日子”走向“坏日子”的过程,直接原因是危机驱动,深层原因多是偏重财富创造,忽视财富分配。兴于经济需要,败在民生问题,是重大教训。政策变革背后是社会利益的博弈得失。经济政策和经济理论必须考虑社会代价。创造财富当然要发展生产力,但与社会分配和民生问题密切相关。从更高角度来看,凡是生产力可解决的民生问题,就不应该成为严重的社会问题。

三是政策和理论的关系特点。西方的主要政治经济理论大多出于这个地理小国,表明英国是理论大国,擅长理论思维。然而,理论美好,实践无情。经济政策及其理论总是处于利益矛盾中。毕竟,理论产生于实践,服务实践才能指导实践;实践不能削足适履,不能以广大的社会去适应字面理论。英国经济政策变革相对平稳的一个原因就在于从实际出发,而不是从概念观点出发,理论服务于实际需要。凯恩斯就有此言:“当事实变化,我就改变我的思想。”^⑤要看到,每种理论都有利益背景,各有侧重。缺乏社会良心和政治智慧的经济学思想,实为人间祸害。就经济理论目的而言,亚当·斯密早提出经济学的第一目标是:“给人民提供充足的收入或生计,或者更确切地说,使人民能给自己提供这样的收入或生计……总之,其目的在于富国裕民。”^⑥奇怪的是,经济学老祖宗关于经济学第一目的在于人民生计的重要论断,远不如他那“看不见的手”著名。

四是每次变革及其手段方式都不免矫枉过正,也是教训。看得见的手和看不见的手,各有长短,相关理论各有利弊。没有万能之手,只有适用之手。两只手不应是对立关系,有相互配合之用,其实际运用也有适度 and 过度之别。归根结底,两只手都是政策手段,不是政策目的。

①B. Elbaum & W. Lenick, *The Decline of the British Economy*, Oxford, 1986, p. 289.

②陈曦文:《英国16世纪经济变革与政策研究》,首都师范大学出版社1995年版,第3页。

③Anthony Ogus, *Regulation, Legal Form and Economic Theory*, Oxford, 1994, p. 6.

④晏智杰主编:《西方市场经济下的政府干预》,中国计划出版社1997年版,第8页。

⑤James Meadowcroft, ed., *Hobhouse, Liberalism and Other Writ-*

- ings, *Cambridge texts in the history of political thought*, Cambridge University Press, 1994, p. 16.
- ⑥配第:《配第经济著作选集》,商务印书馆 1983 年版,第 58 页。
- ⑦亚当·斯密:《道德情操论》,商务印书馆 1999 年版,第 230 页。
- ⑧亚当·斯密:《国富论》(下卷),商务印书馆 1972 年版,第 27、25 页。
- ⑨ Thomas W. Copeland, et al. ed., *Correspondence of Edmund Burke*, Vol. 10, Chicago, 1980, p. 146.
- ⑩ Robert Peel, *Memoir of Sir Robert Peel*, London, 1857, p. 178, pp. 175 ~ 176, p. 244.
- ⑪⑫ 宫崎犀一等编:《近代国际经济要览(16 世纪以来)》,中国财经出版社 1990 年版,第 135、155 页。
- ⑬ Michael Lusztig, *Risking free trade: the politics of trade in Britain, Canada, Mexico, and the United States*, Pittsburgh, 1966, pp. 38 ~ 39.
- ⑭⑮⑯《凯恩斯文集》(下卷),改革出版社 2000 年版,第 317 ~ 318、329、287 ~ 288 页。
- ⑰ A. J. Tylor, *Laissez - Faire and State Intervention in the 19 Century Britain*, Macmillan, 1977, p. 13.
- ⑱ 英国议会议事录 HC Deb 11 June 1823 vol. 9 cc899.
- ⑲ A. M. Gamble, *Britain in Decline: economic policy, political strategy and the British state*, London, 1990, p. 83.
- ⑳ 阿克顿:《自由与权力》,商务印书馆 2001 年版,第 383 页。
- ㉑ 阿萨·勃里格斯:《英国社会史》,中国人民大学出版社 1991 年版,第 311 页。
- ㉒ A. Henderson, *The Aims of Labour*, London, 1917, pp. 9 ~ 10.
- ㉓ 英国议会议事录 HC Deb 22 July 1925 vol. 186 cc2237 ~ 376.
- ㉔《凯恩斯文集》(上卷),改革出版社 2000 年版,第 7 页。
- ㉕ Sir William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services, Presented to Parliament by Command of His Majesty*, November 1942, HMSO CMND 6404.
- ㉖ Iain Dale, ed., *Conservative Party General Election Manifestos, 1900 ~ 1997*, London, 2000, CONSERVATIVE PARTY: 1945 Mr. Churchill's Declaration of Policy to the Electors.
- ㉗ Eric Willenz, "The Conservative Party in Britain Since 1945", *Social Research*, 16:1/4 (1949).
- ㉘ TIMES, 4th. Jan. 1948.
- ㉙⑚ D. Coates, *Running the Country*, Open University, 1991, p. 27, p. 60.
- ㉛⑜ Iain Dale, ed., *Conservative Party General Election Manifestos 1900 ~ 1997*, London and New York: Routledge 2000; Conservative manifesto, 1979.
- ㉝ Richard Hill, *The Labour Party and Economic Strategy, 1979 ~ 1997*, New York, 2001, pp. 3 ~ 4.
- ㉞ K. Button & D. Swann, ed., *The Age of Regulatory Reform*, Clarendon, 1989, p. 321.
- ㉟ M. Thatcher, *The Downing Street Years*, London, 1993, p. 15.
- ㊱ 玛格丽特·撒切尔:《撒切尔夫人回忆录——唐宁街岁月》,远方出版社 1997 年版,第 3、4、18 页。
- ㊲ 安东尼·吉登斯:《第三条道路:社会民主主义的复兴》,北京大学出版社 2000 年版,第 9、10 页。
- ㊳ R. W. Apple Jr., "Tory M. P. s Reble Against Thatcher", *New York Times*, New York, N. Y.: Jul. 25, 1985.
- ㊴ Richard Hill, *The Labour Party and Economic Strategy, 1979 ~ 1997*, New York, 2001, p. 8, p. 15.
- ㊵ 余文烈、吕薇洲:《英国工党的市场社会主义模式》,《世界经济与政治》1998 年第 7 期。
- ㊶《社会党国际和社会党重要文件选编》,中央党校出版社 1993 年版,第 275 页。
- ㊷ 索尔·埃斯特林、尤里安·勒·格兰德编:《市场社会主义》,经济日报出版社 1993 年版,第 152 页。
- ㊸ New Labour Party, "New Labour because Britain deserves better, Britain will be better with new Labour", in Iain Dale, ed., *Labour Party General Election Manifestos, 1900 ~ 1997*, Politico's, London, 2000.
- ㊹ Anthony Giddens, *The Third way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, 1998.
- ㊺ Tony Blair, 1998, *The Third Way, New Politics for the New Century*. London: the Fabian Society, p. 32.
- ㊻ 英国议会议事录 HL Deb 16 May 2002 vol 635 cc1 - 54GC.
- ㊼ 亚当·斯密:《国富论》(下卷),第四篇《论政治经济学体系》序论,商务印书馆 1988 年版,第 1 页。

作者简介:吴必康,1954 年生,中国社会科学院世界历史研究所研究员。

(责任编辑:潘 清)