

# 2024 年英国大选结果及工党执政展望

## ——基于经济基本面的分析

◎李颖婷

**摘要：**2024 年 7 月 5 日，英国大选结果揭晓，工党在选举中赢得超半数席位成为执政党，工党领袖斯塔默成为新首相。保守党败选原因很多，但其执政 14 年来英国经济日益疲软是重要因素，具体表现为产业空心化、服务业竞争力下降、财政政策效果不佳、贸易增长缓慢等。针对保守党执政暴露出的问题，工党经济政策聚焦民生和经济增长，但在财政约束、社会分化和欧盟政治生态日趋复杂的背景下，其施政前景仍面临较大不确定性。

**关键词：**英国大选；工党执政；政治周期；经济周期

**中图分类号：**F831      **文献标识码：**A

### 一、2024 年英国大选反映了政治与经济周期的紧密关系

英国实行君主立宪制，女王或国王是国家元首但权力主要具有象征意义。议会是英国最高立法机构，由上议院和下议院组成。上议院主要为贵族和元首任命议员，负责审议和修正法案；下议院则是英国权力核心，议员由选举产生，负责制定法律和监督政府。在下议院大选之后，政府由议会选举产生，首相作为政府首脑，通常为下议院中最大政党领导人。保守党和工党是英国两大主要政党，二战之后通常轮流执政。在 2024 年英国下议院选举中，工党、保守党、自由民主党、改革党和绿党分别获得下议院 650 席中的 412 席、121 席、72 席、5 席和 4 席，工党以绝对优势赢得大选（见图 1）。整体看，保守党败选可以在很大程度上归因为执政 14 年来

英国逐渐疲软的经济表现。

21 世纪以来，英国经济周期与政治周期具有较高一致性。在经济衰退与居民实际收入下降时期，选民寻求政策改变的意愿较强，易引发执政党更迭（见图 2）。美国次贷危机蔓延至欧洲期间，执政党工党民调支持率由 44% 降至 24%，在野党保守党支持率则由 33% 上升至 44%，进而在 2010 年选举中胜出。近年来，在脱欧、新冠疫情和俄乌冲突影响下，英国经济下行压力加大，其间保守党未能有效发挥政府作用，首相频繁更换，政治丑闻不断，支持率直线下降。2020 年 11 月，在野党工党民调支持率超过保守党，并且自 2022 年起逐步巩固领先优势。2024 年以来，英国经济表现好于预期，第一季度实际 GDP 环比和同比分别增长 0.6% 和 0.2%，暂时摆脱技术性衰退。在此背景下，保守党领导人苏纳克希望利用经济数据回暖赢得更多选民支持，于 7 月 4 日提前举行英国大选（早于外界预测 11 月）。但从选举结果看，苏纳克的提前选举策略遭到重大失败。

### 二、保守党执政 14 年来英国经济运行特征

在保守党执政之下，英国经济表现疲弱成为其败选主因。2010—2024 年，英国实际 GDP 和人均 GDP 增速分别为 1.6% 和 0.9%，分别较工党执政时期下降 0.6 和 0.8 个百分点。新任首相、工党党魁斯塔默曾在 2023 年表示，如果延续当前经济走势，2030 年波兰人均 GDP 将超过英国（见图 3）。保守党执政 14 年来，英国经济主要呈现以下运行特征。

作者简介：李颖婷，中国银行研究院。

图1 英国各党派在历届选举获得席位数量

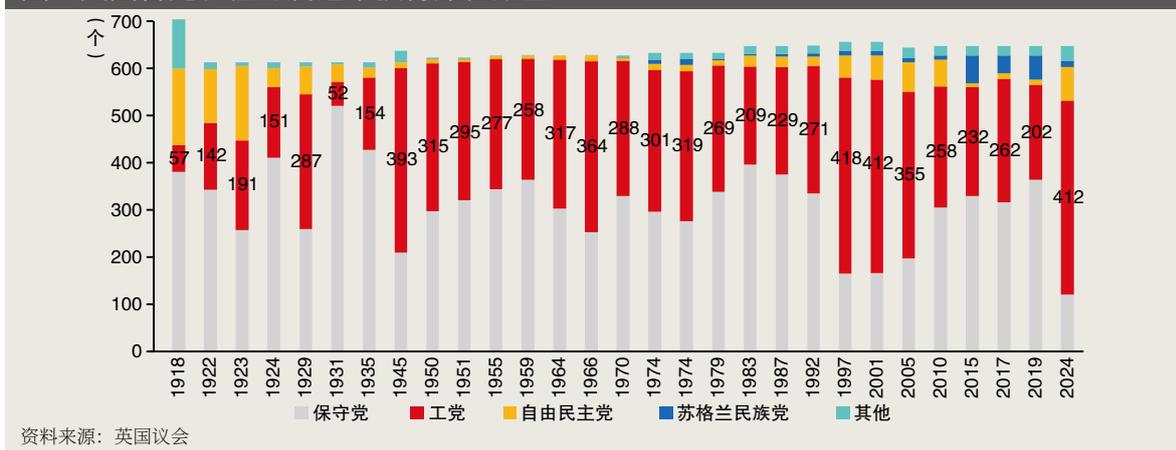
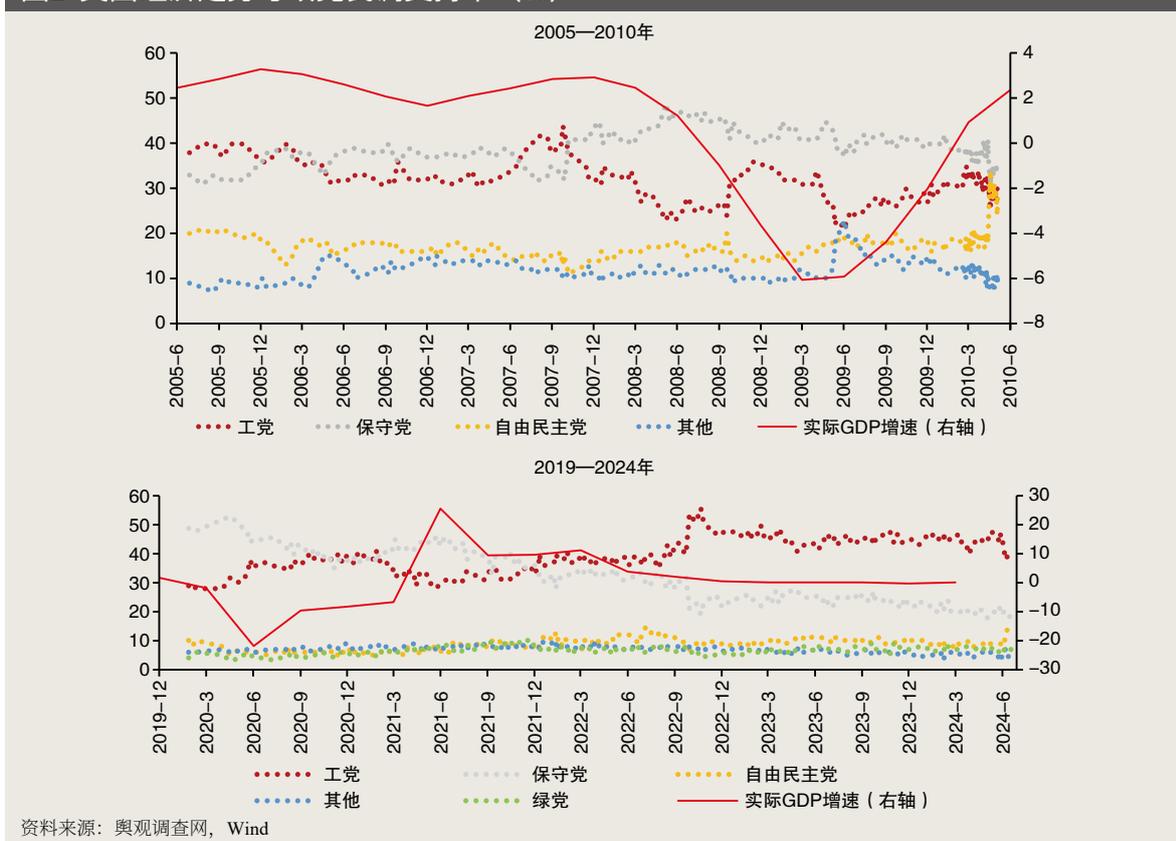


图2 英国经济走势与政党民调支持率 (%)



**(一) 供给端：产业空心化加速，优势服务业竞争力下降**

近半个世纪以来，英国产业结构经历大幅调整，从二、三产业“双支柱”演变为三产独大。1970—2000年，农业和工业增加值占英国GDP比重分别从2.9%和42.1%降至0.8%和22.6%，服务业增加值占比从55.1%提升至66.3%（见表1）。自2010

年保守党执政以来，英国服务业占比持续扩大，工业占比进一步萎缩。2023年，工业和服务业增加值占英国GDP比重分别为12.7%和80.8%，前者较2010年下降4.9个百分点，后者则提高9.9个百分点。

保守党工业政策聚焦少数领域，加快英国产业空心化。在英国工业结构中，制造业总产值占比在7成以上，是拉动英国工业增长的主力。但在保守

图3 英国经济走势



表1 英国各类产业占 GDP 比重 (%)

	1970 年	2000 年	2010 年	2020 年	2023 年	平均
农业增加值	2.9	0.8	0.6	0.7	0.6	1.3
工业增加值	42.1	22.6	18.6	17.4	12.7	27.5
服务业增加值	55.1	66.3	70.9	72.1	80.8	65.5

资料来源：Wind，英国国家统计局

党执政的 14 年中，制造业增加值占 GDP 比重从 9.5% 降至 8.5%。保守党工业政策集中于高技术领域，例如卡梅伦政府提出的再工业化政策重点发展先进制造业，2023 年发布的《先进制造业计划》聚焦航空航天、生命科学等战略性制造业。保守党执政期间，英国在化学品、交通设备、电子和机械行业投入的研发经费占制造业研发总额的比重超 90%。相比之下，其他制造业投资明显不足，传统制造业流失趋势不断加快。例如，英国谷物早餐、零食糖果等领域多家大型食品加工制造企业被外资收购，宝马、本田等汽车企业相继关闭英国生产线。英国的金属、造纸等高耗能行业还长期面临高电力成本、碳成本增加等挑战，能源价格高企使能源密集型企业的竞争力显著下降，逐步退出市场。例如，英国第二大钢铁生产商英国钢铁公司于 2019 年宣布破产，最终被中资企业收购。

保守党推动英国脱欧，削弱了金融、教育等优势服务业竞争力。服务业是拉动英国经济增长的主要引擎，对英国经济贡献率超 80%。金融和教育作为英国传统优势服务业，受脱欧冲击较大，占服务业产出比重分别由 2010—2015 年的 8.5% 和 8% 降至 2020—2023 年的 7.2% 和 7.3%（见表 2）。在脱欧与疫情双重影响下，金融业表现尤为疲

软。2020—2023 年，金融业平均增速仅为 1%，低于服务业整体水平（1.2%），对英国服务业的拉动作用明显减弱。受脱欧影响，英国金融竞争力逐渐减弱，金融资产规模占全球份额比重从 2016 年的 8.5% 下降至 2022 年的 7.3%。伦敦的全球金融中心指数（GFCI）得分也从 2016 年的 800 降至 2024 年的 747，由全球第一大金融中心降至第二位，并且与新加坡、中国香港等国际金融中心之间的距离逐渐缩小。部分外资金融机构逐步撤离英国，英国金融服务智库新金融（New Financial）数据显示，截至 2021 年 4 月，超 440 家金融机构已将部分业务和人员从英国转移至欧盟，转移的资产占英国银行业总资产的 10%。部分大型金融机构也逐步调整其在英国业务布局，摩根大通、高盛、德意志银行等投行将上千名员工和业务迁往法兰克福。英国部分系统重要性银行得分持续下降，国际清算银行评估结果显示，除渣打银行表现相对稳定之外，2022 年汇丰银行和巴克莱银行得分分别为 368 和 259，较 2016 年减少 42 和 32；苏格兰皇家银行（RBS）更是于 2018 年退出全球系统重要性银行行列。

脱欧阻碍劳动力和资本自由流动，是造成供给端疲软的重要原因。

一方面，欧盟劳动力流入大幅减少，市场供需

表 2 英国主要行业占服务业产出比重 (%)

	脱欧前 2010—2015 年均值	脱欧协议谈判 2016—2019 年均值	脱欧后 2020—2023 年均值
金融保险	8.5	7.7	7.2
教育	8	7.3	7.3
信息技术	6.3	6.4	6.4
房地产	16.1	16.8	16.5
批发零售	11.4	10.9	11.1
政府服务	8	7.6	7.6
医疗健康	8	7.8	8

资料来源：英国国家统计局

图 4 英国劳动力市场走势



资料来源：英国国家统计局

失衡。脱欧前，英国是欧盟低技术劳动力重要去向。2020年1月英国正式脱欧，并引入了新的积分移民制度，对欧盟与非欧盟公民采取同等待遇，从技能、资质、薪资等方面对移民申请者打分，欧盟低技术工人进入英国市场的难度显著上升。随着疫情逐步放开，经济复苏带动劳动力需求增加，但劳动力供给不足，尤其是来自欧盟的劳动力明显减少，导致部分低技术行业出现“用工荒”（见图4）。英国的批发零售及汽车修理、建筑业等领域就业人数大幅减少，2024年第一季度较2019年第四季度分别下降18.1%和10%。

另一方面，英国资本流入吸引力明显下降，金融市场表现低迷。2016年脱欧公投后，英镑兑美元汇率持续承压，从2010—2015年的平均1.58美元/英镑贬为2016—2024年7月的平均1.29美元/英镑。英国对国际资本的吸引力减弱，跨境资本净流入规模从2010—2016年的平均1137亿美元大幅下降为2017—2023年的平均883.9亿美元（见图5）。其中，受脱欧与国际投资疲软影响，英国直接投资连续3年净流出；证券投资也于2023年出现大规模

净流出。英国股票市场动荡，富时100指数从2019年的7600点以上跌至2020年的4900点以下，之后虽呈缓慢上涨态势但表现明显弱于美国、日本等发达经济体。英国国债收益率从2020年的0.4%上升至4%以上，政府债券于2022年遭受大幅抛售，引发英国养老基金危机。

## （二）需求端：财政政策成效不足，贸易受脱欧影响较大

政府在促进英国经济增长中发挥重要作用。1970—2023年，政府消费支出占英国GDP比重平均为19.2%；政府和公共部门投资占英国固定资本形成比重较高，平均为17.3%。居民实际收入受政府税收、社会福利政策影响较大，尤其是英国居民消费主要集中于交通（12%）、酒店餐饮（11%）和文娱娱乐（10%）等服务消费领域。

保守党执政期间大幅缩减财政支出，显著影响低收入群体。2010—2019年，为应对2008年全球金融危机后英国财政赤字不断扩大的问题，保守党大力推行财政紧缩计划。期间，英国政府债务

图5 英国非储备性质金融账户资本流动情况 (亿美元)

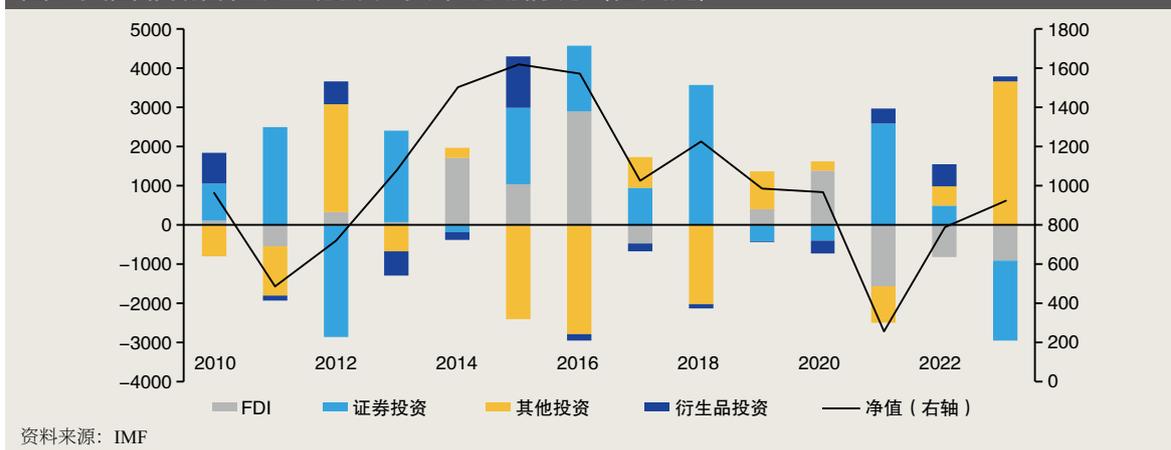


表3 支出法各分项占英国 GDP 比重 (%)

	1970年	2000年	2010年	2019年	2023年	平均
居民消费支出	59.1	64.4	61.3	62.0	59.8	61.4
非营利机构消费支出	0.9	1.8	2.6	2.3	2.0	1.6
政府消费支出	16.3	16.7	21.5	19.0	20.7	18.6
资本形成总额	22.7	18.3	16.2	18.3	18.3	19.2
其中：政府投资占比	-	11.6	24.3	16.7	19.3	17.3
贸易净出口	0.8	-1.2	-1.7	-1.6	-1.2	-0.8

资料来源：Wind

占 GDP 比重保持平稳，财政赤字规模也有所缓解（见图 6），但政府支出对经济增长的贡献明显下降。2010—2019 年，英国政府消费支出占 GDP 比重从 21.5% 降至 19%，政府与公共部门投资占比也由 24.3% 降至 16.7%。此外，英国 2010—2019 年的财政紧缩计划主要为削减社会福利支出，采取了限制福利金最高限额、精简合并福利项目、减少福利房等措施，福利支出平均增速由 1997—2009 年的 5.2% 降至 2.3%。在该计划下，英国低收入群体的实际收入下降，在一定程度上影响了消费的基本盘，加大了低收入群体经济负担。

财政政策自 2020 年起重新扩张，完全抵消前期财政紧缩成果。为应对疫情冲击，英国政府支出自 2020 年起大幅增加，财政赤字规模创历史新高，政府债务占 GDP 比重也高达 100% 以上，完全抵消了 2010—2019 年财政紧缩成果。2022 年，特拉斯政府的“迷你预算”针对高收入人群、企业等提出一系列减税措施，引发市场对英国财政可持续性的担忧。减税措施虽然被及时叫停，但保守党财政政策不断反复，损害了其经济政策的公信力。

英国贸易规模结构受脱欧影响较大。脱欧减小

了英国贸易进出口规模，改变了其贸易伙伴结构，对英国经济产生长期结构性影响。英国预算责任办公室测算，由于脱欧提高了英国与欧盟间贸易壁垒，英国进出口贸易量下跌幅度达 15%，导致潜在经济增长率下降 4%。在《欧盟—英国贸易与合作协定》下，英国与欧盟之间多数货物贸易虽然仍延续零关税，但英国与欧盟货物贸易规模明显减小，尤其是英国对欧盟出口呈明显下降趋势。2024 年第一季度，英国对欧盟货物贸易出口较 2019 年第一季度下降 21.4%。英国服务贸易虽然恢复增长态势，但脱欧后英国面临欧盟在金融服务领域对等安排不足、人员流动受限等问题，很大程度上削弱了英国与欧盟开展服务贸易的便利度。2020—2024 年第一季度，欧盟占英国服务贸易进口和出口比重平均为 44.3% 和 35.7%，低于其 2010—2019 年的 49.2% 和 37.7%（见图 7）。

### 三、工党执政后英国经济政策走向

在保守党执政的 14 年中，英国经济形势愈发严峻，选民对保守党支持率持续下降，并希望通过

图6 英国财政赤字与债务占比

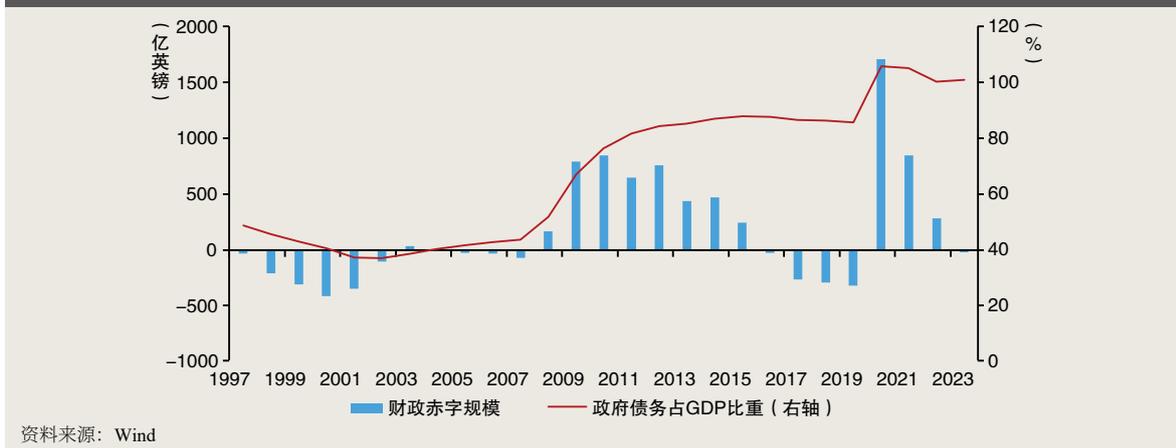
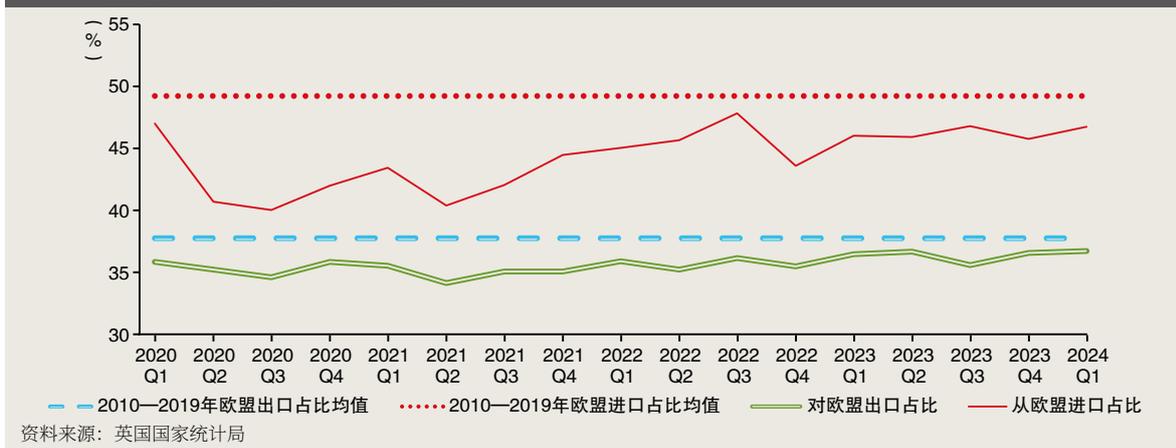


图7 欧盟在英国服务贸易中的比重



本轮选举寻求改变。工党的竞选宣言主要围绕“变革”展开，承诺的经济相关政策大多致力于提升经济增长动能。

### （一）财政政策聚焦民生与经济增长

工党将增加消费性和投资性支出，刺激经济增长。从竞选宣言看，工党与保守党都聚焦提升财政可持续性但策略截然不同，保守党主张降低社保、养老金等领域所得税，废除印花税，并通过削减开支、减少转移支付来满足财政约束；工党将经济增长作为降低债务占GDP比重的关键，计划增加医疗、教育等领域支出，并通过整顿偷税漏税、提高私立学校学费税率、增加印花税和暴利税等，提高财政收入。

从具体领域看，工党计划新增的财政消费性支出集中于民生等领域。首先，医疗体系是保障劳动力健康和再生产、确保劳动力生产效率的重要环节。

当前，英国国家医疗服务体系（NHS）面临患者积压、医务人员数量不足、医疗设备老旧等问题。尤其是英国在疫情之前经历了10年的财政紧缩政策，NHS资金池明显缩水，使医疗成为英国选民不满的重点领域之一。为此，工党医疗支出主要用于“治标”，例如增加看护中心床位和手术数量、购买医疗设备等，并希望通过推动医疗服务改革“治本”。其次，教育是提高人力资本质量的重要因素。工党政策核心在于缩小贫富差异，一方面将增加对私立学校学费的税收；另一方面通过发放免费早餐、普及基础教育、加强心理健康教育，强化兜底保障。除医疗和教育支出外，工党还计划提高国防开支占GDP比重、增加150万保障住房，带动军工、建筑、建材等产业增长。

工党的财政投资性支出聚焦绿色和旧基建改造：一是工党将加大绿色能源领域投资。当前，工

党的绿色经济政策主要围绕“绿色繁荣计划”展开。在资金上，工党将继续投资现有绿色项目，但受财政约束影响，新增的投资金额有限。在竞选宣言中，工党新增的“绿色繁荣计划”相关支出由原计划的280亿英镑大幅缩水至47亿英镑。在形式上，工党计划加强新能源体系建设，通过成立国有能源集团、打造零碳电力系统，在本土建设完整的清洁能源产业链，增加就业岗位，形成新的经济增长动能。二是工党将推动老旧基础设施更新与房屋翻修。由于保守党长期实施财政紧缩，基础设施老化、交通网络效率低下等问题一直未能得到有效解决。工党计划分批次修缮道路，并针对老旧住宅的供电供暖进行翻修。

工党的财政收入增长主要依靠税收相关政策。工党表示上台后将通过填补税收体系漏洞、对私立学校增税、征收暴利税等手段增加财政收入约85.5亿英镑，但不会提高所得税、国民保险税、增值税和企业税等主要税收。上述措施主要聚焦打击偷税漏税和增加高收入群体税收，不会减少普通家庭的实际收入，影响消费基本盘。不过，工党竞选宣言中承诺的财政支出规模明显高于收入，将产生10.9亿英镑财政缺口，这考验工党政府进一步筹资的能力。

## （二）产业政策聚焦培育新兴产业与提升优势产业竞争力

工党将聚焦传统产业升级、绿色产业发展和体制机制改革，加强供给侧修复。从工党2023年9月提出的工业战略中可以发现，与保守党相比，工党对于政府实施产业指导干预抱有积极态度，强调以国有企业和政府投资推动关键技术发展。在竞选宣言中，工党指出将成立产业战略相关委员会以解决产业政策连贯性差、短期内频繁调整等问题。工党的产业政策将与财政支出相互配合，希望发挥国家财富基金对产业发展的促进作用，围绕传统产业提出重振钢铁产业、修缮港口设施等举措，并指出将为碳捕获、氢能等绿色能源技术提供资金支持。

工党承诺支持金融服务业发展，继续提升伦敦金融城国际竞争力。工党与保守党都将金融业发展作为拉动英国经济增长的重要领域。从工党2024

年年初宣布的“Financing Growth”计划看，新政府金融政策将是保守党政策的延续与升级。一是新政府希望重新激发金融业增长动力。工党在计划中指出，将简化金融行为监管局（FCA）监管框架，并通过成立更高层级的监管机构“Regulatory Innovation Office”，强化金融监管责任，推动金融监管创新，以更好的监管环境吸引外资企业赴伦敦上市，提高资本市场活跃度。新政府还将主动寻求与欧盟在绿色金融、专业资格互认等领域合作，降低脱欧对英国金融市场的影响。二是新政府希望加快推进金融数字化进程和金融创新。新政府将聚焦金融科技发展，针对人工智能应用、开放银行等领域制定相关法律和国际标准，并继续推行保守党执政期间提出的央行数字货币计划。

## （三）就业、移民政策相互配合，加快培育本土劳动力

工党注重培养本土劳动力，逐步减少移民数量。工党作为代表工人阶级的党派，在就业政策上延续一贯立场，指出将保障薪资、工作时长、休假等劳工福利待遇，并计划为18~21岁的年轻劳动力提供更多培训和就业机会。整体看，工党希望通过加快培育本土劳动力，降低医疗、社会保障和建筑等行业对外来劳动力的依赖，进而与不断收紧的移民政策形成配合。与保守党直接遣返非法移民的路线不同，工党移民政策的重点在于加强边境安全管控与庇护所管理，以及加大对人口走私等行为的处罚力度，并反对保守党提出的“卢旺达遣送计划”。由于当前英国就业市场低技术劳动力短缺，工党控制增量而非存量的移民政策，可以在逐步减少净移民数量的同时，消化部分低技术移民，在一定程度上缓解英国劳动力市场的供需矛盾。

## （四）对外政策保持平稳，对欧与对华政策有望迎来积极变化

工党上台后预计将延续当前外交政策，将寻求与欧盟更紧密的合作。在俄乌冲突和巴以冲突上，工党与保守党态度基本一致，上台后预计将加强与北约盟友合作，继续支持乌克兰，并将承认巴勒斯坦国当作推动巴以和谈的前提。在对欧政策上，工

党的态度与保守党相比更加积极，预计将主动加强与欧盟贸易投资合作，降低脱欧对英国贸易和经济增长的影响。工党承诺将在不重回关税同盟的前提下，进一步消除贸易壁垒，具体措施包括放宽生鲜食品贸易限制、为音乐家等人员流动提供签证便利等。同时，工党计划推动英国化学医药标准向欧盟工业标准看齐，并寻求与欧盟建立会计、法律、建筑等领域从业人员资格互认。新政府对华政策将有所缓和，中英两国有望在部分领域加强合作。在本轮英国大选中，工党和保守党辩论均未聚焦对华政策。从前期表态看，苏纳克政府将中国视为“系统性挑战”，强调“威胁”和“挑战”，对华态度相对强硬。在此基调上，新政府对华态度完全转向的可能性较小，并且英国作为美国的重要盟友，对华政策预计将与美国保持一致，11月美国大选结果会在一定程度上影响英国对华政策。不过，工党提出中英两国“在可以合作的问题上合作，在有需要的领域竞争，在有必要的问题上挑战”，预计英国在气候变化、公共卫生、贸易等领域将推动对华合作。

#### 四、前景展望

推动英国经济“变革”将是新政府的主要任务。工党各项经济政策基本能够回应民众不满，并通过聚焦传统优势服务业和绿色经济发展，致力于提升英国经济增长动能。工党在议会中获得超半数席位，可单独组建政府，意味着能够有效制定、落实各项政策，推进财权、税收等制度改革，为经济带来实质性改变。不过，当前英国国内经济社会矛盾激化、国外政经格局复杂，由工党组建的新一届政府上台后预计将面临诸多挑战，加大新政府政策实施效果的不确定性。

首先，新政府财政政策扩张将受制于高利率和高赤字。2024年以来，英国经济增速回暖主要依托低基数，下半年增长可能重新回落，新政府需要通过财政政策刺激经济增长。然而，英国高利率、高债务威胁财政可持续性，财政政策扩张幅度有待观望。截至2024年第二季度末，英国政府债务占GDP比重超100%，英国央行基准利率维持在5.25%高位，债务和利息偿付压力较大。随着通胀逐步回

落至央行目标区间，英国央行降息将在一定程度上缓解政府债务压力。同时，从竞选宣言中承诺的财政收支规模看，工党的财政政策将产生10.9亿英镑财政赤字，使新政府很难在不大幅增加税收并控制债务规模的前提下履行财政支出承诺，对医疗、教育和绿色经济发展等领域的财政支持力度可能不及预期。

其次，英国社会分化加剧，新政府的产业、民生政策需权衡各方利益。近年来，英国贫富差距不断拉大，高收入群体得益于股票和房产价格上涨，保持财富增长，底层居民受高通胀困扰，医疗、交通等重要行业频繁出现罢工活动。同时，在本届大选中，英国极右翼党派“改革党”在议会中首次获得席位，表明民粹主义也在英国快速崛起。在阶级矛盾、代际冲突、种族主义等社会问题不断积压的背景下，新政府在推行能源转型、医疗改革等政策时，将面对更多分歧，相关政策推行可能面临阻力。

最后，新政府“亲欧”政策成效仍需观察。极右翼政党在欧洲议会中崛起，并且德国、法国的极右翼政党所获选票均超过执政党，加大欧盟主要成员国政治不确定性，对英欧关系修复产生负面影响。同时，英国与欧盟在合作领域上存在分歧，未来达成共识的难度较高，例如工党对欧盟提出的双方青年劳动力流动协议持否定态度，欧盟也对工党提出的金融领域合作意向未置可否。英国对欧政策的连贯性也是欧盟的重要参考，在欧盟确认工党有望连任之前，英欧关系可能不会出现明显改善。

#### 参考文献：

- [1] Borrett, A. In Charts: The Legacy of 14 Years of Conservative rule[N]. Financial Times, 2024-6-12
- [2] Comforth, E. A Macroeconomic Analysis of the Main Parties' Spending Pledges[R]. NIESR General Election Briefing, 2024
- [3] Fleming, S. Foster, P. Oliver, J. and Pickard, J. Could a Labour Government Break Britain's Planning Deadlock? [N]. Financial Times, 2024-6-11
- [4] NIESR. Economic Priorities for the 2024 General Election[R]. NIESR General Election Briefings, 2024
- [5] The Economist. Can Britain's Economy Grow as Fast as It Needs to? [R]. 2024-6-3

(责任编辑：李楠)