

后脱欧时代英欧关系的制度化演进

——外部差异性一体化视角

徐瑞珂 卢昱林

内容提要:英国脱欧是欧洲一体化经历的一场严重危机,标志着英国和欧盟关系制度化关系的退化,促使双方重构未来合作框架。英欧以《脱欧协议》和《贸易与合作协议》为基础对双方合作关系进行了一系列制度化建设。本文聚焦后脱欧时代英欧关系制度化演进的趋势,根据制度断裂、保留和重构三种典型表征,评估英欧在经贸、外交、防务与内部安全等领域的制度化趋势。在后脱欧时代,作为第三国的英国参与欧洲一体化的过程中显示出不同领域的差异性特征。这些特征在不同领域的制度化合作中表现出持续性,反映了英国在脱欧后与欧洲一体化进程的复杂和多元化关系。英国对欧盟规则的接纳程度不一,致使后脱欧时代的英欧关系在各领域制度化程度和进度各异,呈现出明显的外部差异性一体化特征。

关键词:英国脱欧 英欧关系 制度化 差异性一体化 “去欧洲化”

一 引言

脱欧阵营在2016年6月23日英国脱欧公投中的意外胜利改变了英国与欧盟关系(以下简称“英欧关系”)走向,成为冷战结束以来英欧关系的重要分水岭。这是英国历史上“直接民主”首次战胜“间接民主”,大部分英国选民支持英国脱欧,而大部分政府官员和议会议员支持英国留欧。^① 时任首相卡梅伦将党派利益凌驾于国家利益之上,为了遏制保守党内疑欧主义浪潮造成的党内分裂,轻率诉诸政治豪赌而遭遇惨败。在卡梅伦被迫辞去首相之职后,英国进入长达七年的政治乱局。脱欧不但将英国保守党作为“天然执政党”的声望败坏殆尽,而且给英欧关系的发展带来严重的负面影响。

^① Geoffrey Dudley and Andrew Gamble, “Brexit and UK Policy-making: An Overview,” *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.11, 2023, p.2576.

由于英国经济形势同时受到新冠疫情和俄乌冲突引发的能源危机的负面影响,全面评估脱欧对英国的长期影响还为时过早。但现有证据表明,英国脱欧已经对其经济造成严重损害,脱欧给英国带来的额外经济成本明显大于经济收益。根据2022年12月欧洲改革中心的分析,相比英国不脱欧这一假想情形,脱欧后的英国GDP总量下降5.5%,投资下降11%,货物贸易下降7%。^① 脱欧后的英国成为第一个加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)的欧洲国家,成为“全球英国”战略的标志性成果。^② 尽管如此,CPTPP成员国身份给英国带来的经济收益犹如杯水车薪。根据英国商业和贸易部预测,到2035年,CPTPP平均每年对英国GDP总量的贡献率仅为0.08%。^③

倘若卡梅伦能够带领留欧阵营赢得脱欧公投,英欧关系可能会走向截然不同的轨道。在2016年英国脱欧公投前夕,卡梅伦政府与欧盟就英国留在欧盟的条件达成一项协议。根据该协议,英国在充分享有欧洲单一市场带来的经济便利之时,拥有更多政治自主权,可以选择性参与欧洲一体化进程。^④ 但是,脱欧阵营在公投中以微弱优势胜出,欧盟承诺的特权也随之化为泡影。英国政府开启的脱欧进程逐渐撕裂了与欧盟之间绵密复杂的制度化关系,双方从先前欧盟框架内的一体化关系转变为两个独立实体之间的伙伴关系。在处理与欧盟的关系上,英国由原本预期的“顺境”转变为充满不确定性的窘境。

对于欧盟而言,脱欧后的英国成为一个无法享有成员国全面权利的国家。与脱欧前英欧正式关系相比,脱欧后的英国与欧盟基于《脱欧协议》和《贸易与合作协议》构建的制度化合作关系单薄、脆弱且疏离,无法在国际风云骤变之际为双方关系厘定清晰进路和奠定坚实基础。自英国于2020年1月正式脱欧之后,国内外学界从多个角度探讨和研判英欧关系的演变。有学者着重关注脱欧过渡期的英欧谈判及其《贸易与合作协议》对未来英欧关系的影响。^⑤ 一些学者从英国政党政治角度分析了影响后

① John Springford, “The Cost of Brexit to June 2022,” Centre for European Reform, 21 December 2022, p.2, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_costbrexit_21.12.22.pdf.

② Ross Clark, “The CPTPP Trade Deal Shatters the ‘Little Englander’ Brexit Myth,” The Spectator, 31 March 2023, <https://www.spectator.co.uk/article/the-cptpp-trade-deal-shatters-the-little-englander-brexit-myth/>.

③ Tom Espiner, “UK-Asia Trade Deal to Boost UK Economy by 0.08%,” BBC, 31 March 2023, <https://www.bbc.com/news/business-65124741>.

④ 根据卡梅伦政府与欧盟达成的协议,英国可以永久脱离“更紧密的联盟”(Ever Closer Union),选择性参加欧洲一体化进程;不加入欧元区的英国拥有对欧洲单一市场规则的发言权,不因未加入而被歧视,欧盟针对欧元区的规则不能强加于英国;英国可以行使阻止不受欢迎的欧盟“红牌”(Red Card)举措,维护英国议会主权。参见 The UK Government, “The Best of both Worlds: The United Kingdom’s Special Status in a Reformed European Union,” February 2016, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/502291/54284_EU_Series_No1_Web_Accessible.pdf.

⑤ 潘多、王明进:《〈贸易与合作协定〉与英欧未来关系》,载《国际论坛》,2022年第6期;Sevilay Kahraman, “Brexit and the EU-UK Trade and Cooperation Agreement in Comparison: EU Principles and Practices of Governing the Neighbourhood,” *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.31, No.3, 2023.

脱欧时代英欧关系发展的主要因素。^① 另一些学者细致考察了英国脱欧后与欧盟在贸易、金融、北爱尔兰、防务等各个议题领域的关系演变。^② 相比当前国内外学界对后脱欧时代英欧关系的研究,本文的贡献如下:首先,从制度化和外部差异性一体化视角梳理和分析了后脱欧时代英国与欧盟在经贸、外交、防务与内部安全等关键领域的合作关系及其发展变化,探讨了这些领域合作的深入程度和面临的挑战;其次,专注于研究自苏纳克执政以来英欧关系的新动向,并对2024年英国大选后英欧关系的可能走向进行前瞻性分析,尤其关注可能出现的政府更迭与政策导向转变对英欧合作关系的影响。

在后脱欧时代,主动脱离欧洲一体化进程,试图拥抱更广阔世界的英国并未与欧盟分道扬镳。受俄乌冲突和中美战略竞争的双重影响,英国和欧盟面临的国际战略环境愈加恶化,促使双方重新审视因脱欧受损的合作关系,重构共同利益和制度化合作关系,相向而行。英国在坚守主权红线的同时,试图维系或重构部分欧洲一体化的制度化成果,作为欧盟域外国家继续选择性参与一体化合作,使英欧制度化合作关系呈现出外部差异性一体化特征。

二 制度化、外部差异性一体化与英欧关系的基本制度框架

(一) 制度化及其重要性

在阐述制度化内涵及其重要性之前,有必要对“制度”的定义进行梳理。坚持理性选择制度主义的学者将“制度”定义为“规定行为角色,约束活动,塑造可预期的、持续的且相互关联的一套规则(包括正式规则和非正式规则)”。^③ 斯蒂芬·克拉斯诺认为,“国际制度是指在某一特定问题领域里组织和协调国际关系的原则、准则、规范和决策程序。其中,原则是指对事物的信念、因果关联和忠诚的行为;准则是指行为的标准、权利和义务;规范是指行为的具体准绳;决策程序是指做出和贯彻集体决定的主导实践”。^④ 坚持建构制度主义的学者将制度定义为“除了正式规则、程序或者标准规范

^① 王展鹏:《英国政党政治“新共识”与英欧关系走向》,载《当代世界》,2023年第6期; Benjamin Martill, “Withdrawal Symptoms: Party Factions, Political Change and British Foreign Policy Post-Brexit,” *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.11, 2023.

^② Maria J. Garcia, “Post-Brexit Trade Policy in the UK: Placebo Policy-making,” *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.11, 2023; Scott James and Lucia Quaglia, “Differentiated de-Europeanisation: UK Policy-making in Finance after Brexit,” *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.11, 2023.

^③ Robert Keohane, *International Institutions and State of Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press Inc., 1989, p.163.

^④ 倪世雄:《当代西方国际关系理论》,复旦大学出版社2001年版,第360页。

外,还包括指导人类行为且提供释义框架的道德模板、符号系统和认知脚本。”^①坚持历史制度主义的学者将制度定义为“融入国家政体和政治经济组织结构中的正式的和非正式的程序、常规、标准以及传统。”^②

基于各学派对“制度”的定义,本文认为,制度不仅包括正式的组织和合作机制,也包括正式或非正式的协议、准则、决策程序或传统。据此,“制度化”可界定为“由于两个或两个以上的行为体之间存在正式或非正式的合作协议、准则或者共同参与一些国际组织及正式合作机制,使得各个行为体的行为规范标准化,相互之间的互动常态化”^③

制度化可能导致路径依赖,有助于维系行为体之间的合作关系。皮尔森指出:“路径依赖意味着朝某个方向进行的步伐会引发更多与该方向一致的运动。”^④利韦将路径依赖比作“爬树”,认为“尽管攀爬者可能掉头或者从一条树枝换到另一条树枝,但是如果选择的树枝枯死了,那么攀爬者起初选择的那个树枝就是他(或她)要再次选择的树枝”。^⑤制度化产生惯性或者黏性,将相关行为体紧紧连在一起,促使它们形成良好的合作习惯和战略互信。习惯往往抗拒变化,霍普夫指出“习惯是现状的强大守护者”。^⑥制度化程度越高,行为体之间的好合作习惯就会越稳固,从而使得行为体之间的合作关系更紧密。

(二)外部差异性一体化

差异性一体化(differentiated integration)是指并非所有欧盟成员国都在同一时间以相同程度参与所有欧盟一体化政策,从而使得欧盟成员国的领土范围与欧盟规则的有效范围不一致。^⑦它是《马斯特里赫特条约》签订以来英欧关系制度化发展的显著特征。英国退出欧盟是欧洲一体化有史以来遭受的最大冲击,引发众多一体化理论学者的关注。其中,差异性一体化理论延续了脱欧前英国消极参与欧洲一体化建设的相关讨论。长期以来,作为欧盟“尴尬伙伴”的英国参与各领域欧洲一体化的方式具有

^① Peter Hall and Rosemary Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms,” *Political Studies*, Vol.44, No.5, 1996, pp.936-957.

^② Ibid., pp.936-957.

^③ Robert Keohane, “Alliances, Threats and the Use of Neorealism,” *International Security*, Vol.13, No.1, 1988, pp.169-176; Stephen Walt, “Why Alliances Endure or Collapse,” *Survival*, Vol.39, No.1, 1997, pp.156-179.

^④ Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, 2000, pp.251-267.

^⑤ Margaret Levi, “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis,” in Mark Lichbach and Alan Zuckerman, ed., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Culture*, Cambridge University Press, 1997, pp.19-41.

^⑥ Ted Hopf, “The Logic of Habit in International Relations,” *European Journal of International Relations*, Vol.16, No.4, 2010, pp.539-561.

^⑦ Katharina Holzinger and Frank Schimmelfennig, “Differentiated Integration in The European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data,” *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.2, 2012, p.292.

明显的特殊性。英国“选择性退出”(opt-out)一系列欧洲一体化合作,如拒绝加入申根区、拒绝签署《社会宪章》、不加入欧元区等,因而成为差异性一体化理论的现实典型。随着欧洲一体化的深化以及欧盟成员国数量的扩充,欧盟内部政策分化趋势愈发显著,同步一体化(uniform integration)难以为继,于是出现了“多速欧洲”“菜单欧洲”和“灵活一体化”等相关讨论,成员国合作意愿和能力的差距催生了差异性一体化现象。^①

在英国脱欧的背景下,部分学者丰富了“差异性去一体化”(differentiated disintegration)的概念——“成员国从原先的一体化进程收缩,有选择性地减少原先参与的一体化机制”,认为这一概念在动态上与差异性一体化存在差异,更加突出欧盟成员国“选择性退出”对欧洲一体化总体进程的消极影响。^②常见的差异性一体化或去一体化实证研究往往以研究对象的欧盟成员国身份为前提。然而,欧盟成员国身份并非限定差异性一体化理论研究范畴的决定性条件。差异性一体化理论本身包含合作深度和成员范围等多个研究维度,在不同维度中又产生了多种模式分类。

英国退出欧盟之后,差异性一体化理论涉及英国的讨论从内部差异性一体化向外部差异性一体化转变。内部和外部差异性的分类使差异性一体化理论的研究对象不再局限于欧盟成员国,赋予该理论分析后脱欧时代英国和欧盟制度化关系的适用性,体现其理论的张力。一体化的差异性可以分为水平差异性(horizontal differentiation)和垂直差异性(vertical differentiation)两种类型,前者体现一体化的地域差异,而后者体现某一领域一体化的深度差异。其中,水平差异性又可进一步划分为内部差异性和外部差异性,前者主要针对欧盟成员国选择性参与一体化进程的行为,而后者则针对包括英国在内的第三国选择性参与欧洲一体化的行为。

在英国脱欧之前,外部差异性一体化较为典型的是欧洲自由贸易联盟(EFTA)成员国选择性参与欧洲一体化进程的案例。这些国家同欧盟成员国参与单一市场的形式不尽相同,而产生不同选择的主要动因在于它们与欧盟在个别领域具有较高的相互依赖且该领域政治化水平较低。^③迪尔克·洛芬(Dirk Leuffen)等学者将水平差异性

^① Berthold Rittberger, Dirk Leuffen and Frank Schimmelfennig, “Differentiated Integration of Core State Powers,” in Philipp Genschel and Markus Jachtenfuchs, eds., *Beyond the Regulatory Policy? The European Integration of Core State Powers*, Oxford University Press, 2014, p.189.

^② Benjamin Leruth, Stefan Gänzle and Jarle Trondal, “Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, No.6, 2019, pp.1013-1030; 田粤皖、田德文:《从“差异性一体化”到“差异性去一体化”——欧洲一体化理论的新探索》,载《当代世界与社会主义》,2020年第6期,第45页。

^③ Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen and Berthold Rittberger, “The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation,” *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 2015, pp.764-782.

细分为四个子类别:(1)无水平差异性,即欧盟规则适用于全体成员国;(2)外部差异性,即欧盟规则适用于成员国,但非成员国亦可选择适用部分规则;(3)内部差异性,即部分欧盟成员国“选择性退出”;(4)内外部差异性,即部分成员国“选择性退出”、非成员国选择性加入。^① 卡塔琳娜·霍尔辛格(Katharina Holzinger)和弗兰克·希梅尔芬尼希(Frank Schimmelfennig)则将一体化的差异性细化为六种类型,其中一种是“仅适用于成员国与欧盟域外非成员国/地区的差异”。^②

关注差异性一体化的学者认为,欧盟制度在何种条件下能够实现政治上可接受、制度上可持续、民主上具有合法性值得探索,而外部差异性和英国脱欧亦在研究范围之内。英国脱欧是欧盟无法满足英国差异性需求不可避免的结果,是欧盟从内部差异性向外部差异性过渡的典例,主要体现在经济治理、安全与防务以及移民管理等领域。^③ 广义上,欧洲一体化涉及的国家不仅限于欧盟成员国,还包括第三国和候选成员国。英国脱欧是欧洲去一体化的独特过程,是外部差异性一体化的新模式,也可能对一体化内部差异性以及欧盟与第三国关系的差异性变化产生一定的影响。^④

此前,一些学者借用外部差异性一体化概念分析土耳其、挪威、瑞士、冰岛、列支敦士登等域外国家与欧盟的发展关系。^⑤ 欧洲经济区(EEA)和申根区的建立和运行均涉及外部差异性一体化的讨论。同时,英国脱欧后可参考的英欧合作模式,即所谓“挪威模式”“瑞士模式”等欧盟和域外国家典型的合作模式,都属于外部差异性模式的代表。外部差异性一体化旨在协调多样性和异质性问题,这些欧盟域外国家通过差异性制度和定制安排形成适合自身的合作模式。加入欧盟并不一定是参与欧洲一体化、同欧盟开展合作的先决条件,一种新的“欧盟从属”(EU-affiliation)模式正在流行。^⑥

需要强调的是,外部差异性一体化的研究对象虽然包含欧盟域外国家,但并不意味着所有域外国家与欧盟的制度化合作都可以借用该理论进行分析。外部差异性一

^① Dirk Leuffen, Berthold Rittberger and Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2013.

^② Katharina Holzinger and Frank Schimmelfennig, “Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data,” p.293.

^③ DiCE, “Report of the 2021 DiCE Networking Conference on Brexit,” *Differentiation: Clustering Excellence*, 2021, p.2, <https://www.dice.uio.no/news/2021/report-networking-conf.pdf>.

^④ Jannike Wachowiak and Fabian Zuleeg, “Brexit and the Trade and Cooperation Agreement: Implications for Internal and External EU Differentiation,” *The International Spectator*, Vol.57, No.1, 2022, pp.142–159.

^⑤ Damla Cihangir-Tetik and Meltem Müftüçer-Baç, “Turkey’s Compliance with the European Union’s Development Policy: A Pattern of External Differentiated Integration?” *Journal of European Integration*, Vol.40, 2018, pp.939–959; Christian Frommelt, “The Swiss and Liechtenstein Relations with the EU An Ongoing Institutional Challenge,” in Benjamin Leruth, Stefan Gänzle and Jarle Trondal, eds., *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, Routledge, 2022, pp.482–501.

^⑥ DiCE, “Report of the 2021 DiCE Networking Conference on Brexit,” pp.4–5.

体化的研究范畴仅限于曾经(如英国)或有意(如土耳其)参与欧洲一体化进程的国家。路径依赖或制度要求使这些国家在不同程度上执行欧盟的规则或决定,受到欧盟机构的约束和管辖。因此,作为独立自主的国家,中国本着平等互利的原则与欧盟之间形成的制度化水平较低的合作关系并不属于外部差异性一体化研究范畴。毕竟,中国并不受欧洲一体化规则和欧盟机构的制约。同理,虽然美国与欧盟形成了制度化水平较高的合作关系,但由于美国并不受欧盟规则或欧盟机构的管辖,美欧关系亦不属于外部差异性一体化研究范畴。

在脱欧之前,英国与欧盟形成了高度制度化的合作关系。正是因为这种关系绵密从杂、盘根错节,英国与欧盟的脱欧谈判进程一再延期。英国正式脱离欧盟的日期从2019年3月29日推迟至2020年1月31日。脱欧是英国去一体化的极端后果,也是欧盟无法满足英国差异性制度化需求的结果,最终撕裂了英国与欧盟此前高度制度化的合作关系。当前,鉴于双方依然存在广泛的共同经济利益和安全利益,脱欧后的英国与欧盟在各个领域重构了制度化合作关系,作为非成员国踏上了与欧盟的外部差异性一体化之路。不过与脱欧前英欧关系相比,后脱欧时代双方在各个领域的合作关系明显呈现弱制度化态势,英国脱欧后参与的差异性一体化进程因而一直在低水平徘徊,间或停滞和倒退。

在后脱欧时代,英国与欧盟在经贸、外交、防务与内部安全等关键领域重构了不同制度化程度的合作关系,不但与目前其他任何第三国已有的合作模式存在水平差异,而且在不同领域也表现出垂直差异,具有一定的外部差异性一体化特征。本文将对以上关键领域合作模式的差异性水平进行评析,从而把握英欧关系制度化发展程度和趋势。

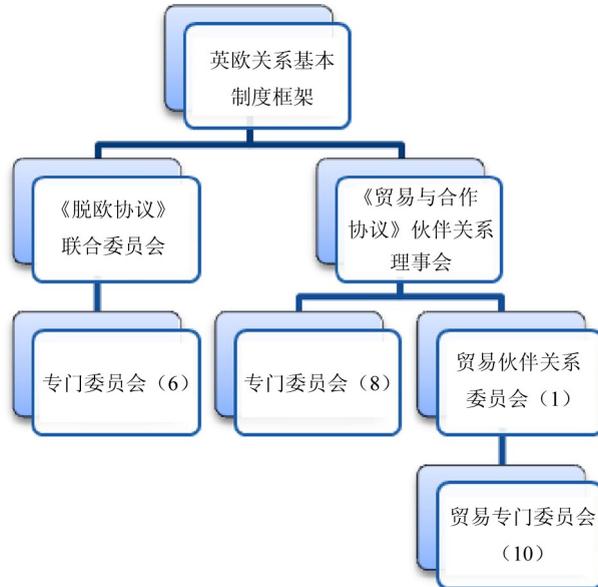
(三) 当前英欧关系的基本制度框架

制度框架和监管执行机构的建立是英欧重构制度化合作关系的基本保障。基于《脱欧协议》和《贸易与合作协议》建立的“双头”治理结构(double-headed structure)是管理后脱欧时代英欧关系的基本制度框架,分别以联合委员会(Joint Committee)和伙伴关系理事会(Partnership Council)为最高管理机构,并下设一系列专门委员会(见图1)。目前欧盟委员会副主席马罗什·谢夫乔维奇同时担任联合委员会和伙伴关系理事会欧方主席,英国外交大臣卡梅伦担任这两个机构的英方主席。^① 随着《贸易与合

^① 在2021年12月18日大卫·弗罗斯特辞去欧洲特遣队首席谈判代表(Chief Negotiator of Task Force Europe)之前,内阁办公室负责集中管理所有脱欧事务,弗罗斯特同时兼任内阁办公室国务大臣,是联合委员会和伙伴关系理事会英方主席。弗罗斯特辞职之后,英国外交、联邦和发展事务部(简称“外交部”)成为管理脱欧事务的主要部门,时任外交大臣特拉斯兼任欧洲特遣队首席谈判代表,因而是联合委员会和伙伴关系理事会英方主席。自此,英国外交大臣担任联合委员会和伙伴关系理事会英方主席成为惯例。特拉斯之后,克莱弗利和卡梅伦相继担任此职。

作协议》的达成,欧盟委员会下设的对英关系特别工作组(UKTF)在2021年3月被新成立的“欧英协议服务机构”(Service for the EU-UK Agreements)取代。欧英协议服务机构隶属总秘书处(Secretariat General),负责监督《脱欧协议》和《贸易与合作协议》的落实。^①

图1 当前英欧关系的基本制度框架



注:图由作者自制。

基于《脱欧协议》,联合委员会下设6个专门委员会。欧盟委员会总秘书处与相关英方代表共同主持《温莎框架》执行专门委员会和公民权利专门委员会。其他4个专门委员会(分别涉及财务条款、塞浦路斯的主权基地区、直布罗陀、其他分离条款)由相关的欧盟委员会总司(Directorate General)与英方代表共同主持。

基于《贸易与合作协议》,伙伴关系理事会下设8个专门委员会^②和10个贸易专门委员会。^③ 欧盟委员会各总司也根据其具体职能与相关英方代表共同主持伙伴关

^① Simon Usherwood, "Just because Brexit Isn't on the Frontpages, Doesn't Mean It's Settled," UK in a Changing Europe, 8 November 2023, <https://ukandeu.ac.uk/just-because-brexit-isnt-on-the-frontpages-doesnt-mean-its-settled/>.

^② 这8个专门委员会分别负责社会安全协调、能源、渔业、执法和司法合作、航空运输、航空安全、道路运输、联盟项目参与。

^③ 这10个贸易专门委员会分别负责货物、海关合作和原产地规则、检验检疫措施、技术性贸易壁垒、服务和投资及数字、知识产权、公共采购、监管合作、公平竞争及可持续发展、增值税及税款和关税索赔行政合作。

系理事会下设的专门委员会和贸易专门委员会的工作。例如,欧盟委员会贸易总司(DG TRADE)代表欧盟主持 10 个贸易专门委员会。

不同于《脱欧协议》治理框架,英国与欧盟在《贸易与合作协议》框架下还为双方议员和公民参与设立了专门机制,以便集思广益,向伙伴关系理事会提供有关提升英欧合作关系的建议。如欧盟—英国议会伙伴关系代表大会(PPA)由 35 名欧洲议会议员和 35 名英国议会议员组成,每年会晤两次。^①除了向伙伴关系理事会提供建议,PPA 还有权要求伙伴关系理事会提供有关《贸易与合作协议》实施的相关信息。欧洲议会的英国联系小组(UK Contact Group)负责监督《贸易与合作协议》的实施,是欧洲议会与欧盟委员会在涉英事务上对接的主要机制。^②此外,为了及时汇集英欧工商业各利益攸关者对《贸易与合作协议》实施的建议,英欧双方在该协议框架下设立公民社会论坛(Civil Society Forum),由欧盟委员会和英国外交部牵头,并在英国国内和欧盟内部各设立一个内部咨询小组(Domestic Advisory Group),主要由各方的工商业机构和工会构成。^③

依照英国与欧盟之前达成的协议,双方设立的联合委员会每年至少召开一次会议。然而,由于双方在《北爱尔兰议定书》(简称“议定书”)的实施问题上存在显著的分歧,2022 年联合委员会的召开频次仅为 1 次。这与 2020 年的 6 次及 2021 年的 4 次相比,显著减少。自 2023 年 2 月达成《温莎框架》协议以来,联合委员会已经召开 3 次会议,而专门负责实施《温莎框架》协议的专门委员会已经召开 4 次会议。这表明《脱欧协议》框架下的英欧合作机制已经开始步入正轨。^④

与《脱欧协议》相比,根据《贸易与合作协议》构建的治理框架启动较为缓慢,英欧双方在该框架下的互动频率较低,进行实质性谈判的次数较少。截止到 2023 年 11 月 30 日,伙伴关系理事会只召开了 2 次会议,分别是在 2021 年 6 月和 2023 年 3 月。英国上议院欧洲事务委员会建议苏纳克政府与欧盟在《贸易与合作协议》框架下增加接触。但是,苏纳克政府认为《贸易与合作协议》主要是一项自由贸易协议,并非旨在建

^① Brigid Fowler, “The UK-EU Parliamentary Partnership Assembly,” 3 November 2022, pp.4-5, https://assets.ctfassets.net/n4ncz0i02v4l/4NL2HLA4MzriTPa5p3YrJ/1f4f6ae9e8190c0ed220a1f975070a81/Parliamentary_Partnership_Assembly_-_Hansard_Society_briefing_Nov_2022.pdf?utm_source=HansardSociety.

^② 英国联系小组创建于 2021 年 6 月,由欧洲议会欧盟—英国议会伙伴关系代表大会代表团(D-UK)主席和欧洲议会外交事务委员会(AFET)及国际贸易委员会(INTA)的主席共同主持。参见 European Parliament, “UK Contact Group,” <https://www.europarl.europa.eu/ukcg/en/about/overview>.

^③ Cleo Davies and Hussein Kassim, “How Does the EU Organise and Manage Its Relationship with the UK Post-Brexit,” UK in a Changing Europe, 10 October 2023, <https://ukandeu.ac.uk/explainers/how-does-the-eu-organise-and-manage-its-relationship-with-the-uk-post-brexit/>.

^④ Cleo Davies and Jannike Wachowiak, “UK-EU Relations Tracker Q3,” UK in a Changing Europe, 31 October 2023, p.3, <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/uk-eu-relations-tracker-q3/>.

立政治联盟,因此不应期待英国官员与欧盟之间的互动频率与英国作为欧盟成员国时相同,也不应将此作为评估《贸易与合作协议》成功与否的标准。^①

三 后脱欧时代英欧经贸关系的制度化演进态势

(一) 英欧经贸合作模式

如上文所述,脱欧后英国与欧盟构建的合作模式成为外部差异性一体化的新型案例。此前围绕非欧盟成员国展开的外部差异性一体化研究均与经贸合作模式密切相关,且英国在脱欧前选择性参与欧洲一体化的重点亦为经贸领域。鉴于英国当前的特殊身份,英欧经贸合作新模式的形成对于欧盟成员国和试图同欧盟加强经贸联系的第三国具有重要的参考价值。和英国在选择脱欧路径时参考挪威和加拿大等模式一样,欧盟成员国和第三国也会将“英国模式”作为参照,根据其实际效能决定在哪些领域以何种程度参与欧洲一体化。“英国模式”若取得成功,第三国可能受到吸引而向欧盟靠拢,疑欧程度较深的欧盟成员国也可能考虑内部差异性一体化转向外部差异性一体化的路径选择——脱离欧盟。

关于英国采取何种模式脱欧,与欧盟保持多大程度的制度化经贸关系,英国政界曾有五种设想,包括新加坡模式^②、挪威模式^③、“挪威+”模式(Norway Plus)^④、瑞士模式^⑤

^① European Affairs Committee, “Government Response to the European Affairs Committee: Report Report from the European Affairs Committee on the UK-EU Future Relationship,” 28 June 2023, <https://committees.parliament.uk/publications/40685/documents/198331/default/>.

^② 英国前财政大臣菲利普·哈蒙德在2017年1月接受《世界周日报》采访时,提出“泰晤士河畔的新加坡”(Singapore on Thames)设想。假如英国无协议脱欧,英国将改变经济模式,形成一个自由放任、低税收、减少监管的经济体,与欧盟这一“监管巨兽”(regulatory behemoth)形成鲜明对比。然而,英国政府并未将新加坡模式作为脱欧政策选项。包括约翰逊在内的硬脱欧派认为,英国脱欧的主要目的是恢复英国监管自主权,自主打造高水准的英式监管体系,并非放松监管。参见 Jill Rutter, “Singapore on Thames Is Dead. Long Live Singapore on Thames,” UK in a Changing Europe, 27 October 2020, <https://ukandeu.ac.uk/singapore-on-thames-is-dead-long-live-singapore-on-thames/>。

^③ 挪威模式设想脱欧后的英国仿效挪威加入EFTA,并作为EFTA成员国加入欧洲经济区(EEA),从而以非欧盟成员国身份享有对欧洲单一市场的大部分准入权(对农渔业产品有部分限制),成为欧洲单一市场的一部分,同时不加入关税同盟。

^④ 英国保守党议员尼克·博尔斯(Nick Boles)等政客于2018年11月提出“挪威+”模式。“挪威+”模式比挪威模式更进一步,设想脱欧后的英国在加入EEA后,同时单独与欧盟建立关税同盟。参见 Nick Boles, “Only the ‘Norway Plus’ Plan Can Save Brexit,” Financial Times, 27 November 2018, <https://www.ft.com/content/833dd0b6-f168-11e8-938a-543765795f99>。

^⑤ 瑞士虽然是EFTA成员国,但没有加入EEA。通过与欧盟签署双边协议,瑞士成为欧洲单一市场的一部分。瑞士需要自动对标欧盟法律,经常更新这些协议,与欧盟监管规则保持同步。除了EEA成员国,瑞士是与欧盟关系制度化程度最高的第三国。

和加拿大模式^①。英国政府最终选择把加拿大模式作为脱欧模板,与欧盟达成《贸易与合作协议》。这主要是因为相比其他模式,加拿大模式没有违背英国政府设定的4条脱欧谈判红线,即排除欧洲法院(CJEU)管辖权,拒绝向欧盟继续提供财政支持,限制劳动力(或移民)自由流动,以及维护贸易监管自主权(见表1)。

表1 英国脱欧模式设想

| | 属于单一市场 | 属于关税同盟 | 英国政府脱欧谈判“红线” | | | |
|---------|--------|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | 限制人员 自由流动 | 停止欧盟 财政贡献 | 拒绝欧洲 法院管辖 | 维护贸易 监管自主 |
| 挪威模式 | ✓ | × | × | × | × | × |
| “挪威+”模式 | ✓ | ✓ | × | × | × | × |
| 瑞士模式 | ✓ | × | × | ✓ | × | × |
| 加拿大模式 | × | × | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 英国现有模式 | ✓ | × | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

注:图由作者自制。“✓”表示英国脱欧后,北爱尔兰仍然是欧洲单一市场的一部分,以及处理北爱尔兰贸易问题的《温莎框架》协议须受到欧洲法院的管辖。

基于《贸易与合作协议》的“英国模式”类似于一种低配版的加拿大模式。除了为北爱尔兰量身定制的特别贸易安排外,该协议中关于英国与欧盟之间的货物贸易、服务贸易以及劳动力流动权利的规定,与加拿大和欧盟在这些方面的规定大体相似。在2020年12月31日脱欧过渡期结束后,英国正式退出欧洲单一市场和关税同盟。尽管北爱尔兰因其独特地位仍然是欧洲单一市场的一部分,但大不列颠地区已经完全脱离了欧洲单一市场。与大不列颠地区类似,北爱尔兰也不再是关税同盟的一部分,尽管其贸易仍需遵循欧盟的部分贸易规则。

除了《全面经济和贸易协议》,加拿大与欧盟的《战略伙伴关系协议》涵盖政治、经济、安全、司法、战略、环境和社会领域,其中专门规定了双方在外交、安全和防务政策方面的合作关系。^②但是,《贸易与合作协议》并不涵盖英欧之间的外交、安全和防务

^① 加拿大与欧盟分别在2014年8月和2016年3月达成《全面经济和贸易协议》(CETA)和《战略伙伴关系协议》(SPA)。CETA逐步取消了加拿大和欧盟贸易中大多数商品的关税和税费,允许加拿大98%的商品免税和免配额进入欧洲单一市场,但不涉及劳动力自由流动,同时加拿大也不受欧洲法院管辖。参见 Robyn Munro and Hannah White, “Brexit Brief: Options for the UK’s Future Trade Relationship with the EU,” Institute for Government, 6 July 2016, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/brexit-brief-options-uks-future-trade-relationship-eu>。

^② “Strategic Partnership Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and Canada, of the Other Part,” European Union, 3 December 2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.329.01.0045.01.ENG&toc=OJ:L:2016:329:FULL。

关系,英国与欧盟也没有单独签署有关外交、安全和防务关系的合作协议。^①

《贸易与合作协议》是英国与欧盟激烈博弈后的产物,而背后有27个成员国团结支持的欧盟在这场拉锯战式的博弈中占据上风,保障了欧盟及其成员国根本利益的最大化。该协议主要涉及英欧货物贸易而非服务贸易,^②几乎满足了欧盟在货物贸易和服务贸易上的所有要求。欧盟在货物贸易上具有相对优势,该协议允许欧盟出口英国的货物享受免关税和免配额优惠政策。英国在服务贸易上具有相对优势,但由于该协议在服务贸易上达成的共识较少,英国对欧服务出口受限,从而为欧盟企业抢占市场份额创造了大好机会。^③

欧盟成功阻止了英国的“蛋糕主义”(cakeism)政策,从而维护了欧洲单一市场完整性原则的底线。英国“硬脱欧派”严重高估了脱欧给英国带来的收益及欧盟在规则问题上妥协的意愿,严重低估了北爱尔兰边界问题的复杂性和严重性及欧盟成员国在脱欧谈判中的团结程度。^④约翰逊在脱欧事务上奉行“蛋糕主义”,认为英国既可以保留本国作为欧盟成员国的各种特权和优待(尤其在欧洲单一市场议题上),又能够避免脱欧带来的负面影响。^⑤欧盟对英国选择性参与欧洲单一市场的做法十分反感,认为英国不能既要保留进入欧洲单一市场的权利,又要偏离欧盟的商品标准和监管规则。^⑥欧盟在脱欧谈判中坚定反击英国的“蛋糕主义”倾向,主要是为了将英国脱欧对欧洲一体化进程的冲击烈度降至最低,警告其他欧盟成员国慎重选择外部差异性一体化路径。

为防止制度化合作关系的完全瓦解导致双边贸易关系遭受重大打击,英国和欧盟在经贸领域重新构建了制度化的合作框架。英国曾深度参与并受益于欧盟经济一体化,脱欧后与欧盟建立的经贸合作机制相对脆弱,不仅减弱了彼此经济互动的强度,也

① Richard Whitman, “The UK, Brexit and the Canada Model,” UK in a Changing Europe, 25 June 2021, <https://ukandeu.ac.uk/canada-and-brexit/>.

② 自1999年以来,欧盟对英国货物贸易一直是顺差。自2003年以来,欧盟对英国服务贸易一直是逆差。参见 Matthew Ward and Dominic Webb, “Statistics on UK-EU Trade,” House of Commons Library, 11 May 2023, p. 16, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7851/CBP-7851.pdf>.

③ Jill Rutter, “It Takes Two to Renegotiate a Trade Deal—as Keir Starmer Will Discover with the EU,” Institute for Government, 21 September 2023, <https://www.ft.com/content/6bdc4e88-c2ed-44ad-aa7d-c70bc358e027>.

④ “A Realistic Path to a Better Relationship between Britain and the EU,” The Economist, 5 January 2023, <https://www.economist.com/leaders/2023/01/05/a-realistic-path-to-a-better-relationship-between-britain-and-the-eu>.

⑤ Nick Cohen, “Cakeism Is Boris Johnson’s True Legacy,” The Spectator, 12 July 2022, <https://www.spectator.co.uk/article/cakeism-is-boris-johnson-s-true-legacy/>; Gideon Rachman, “Boris Johnson, ‘Cakeism’ and the Blitz Spirit,” Financial Times, 15 July 2019, <https://www.ft.com/content/6f48f0ca-a6d7-11e9-b6ee-3cdf3174eb89>.

⑥ “EU Council President to UK on Brexit: ‘You Can’t Have Your Cake and Eat It’—Video,” The Guardian, 21 October 2020, https://www.theguardian.com/politics/video/2020/oct/21/eu-council-president-uk-brexit-cant-have-your-cake-and-eat-it-video?CMP=gu_com.

给双方经贸关系带来新的挑战 and 不确定性,对双方的经济利益产生显著负面影响。因此,“英国模式”虽独一无二,却收效欠佳,体现了外部差异性一体化的局限性和欧盟成员国资格的重要价值。欧盟“脱欧”谈判首席代表米歇尔·巴尼耶直言,英国脱欧是一场“痛苦而代价高昂的离婚”,对英国和欧盟而言都是“双输博弈”(lose-lose game),同时损害了英国和欧盟各自的经济利益。^①

(二)英欧贸易壁垒

当前影响英欧经贸关系制度化发展的主要阻碍是贸易壁垒问题,也是经贸领域外部差异性一体化局限性的集中体现。英国脱欧过渡期结束标志着英国与欧盟之间货物、人员、资本、服务自由流通时代的终结。这一变化使得从事英欧贸易的英国企业不仅面临非关税壁垒的挑战,还承受关税壁垒的风险。非关税贸易壁垒主要涉及三个方面:配额、原产地规则和监管壁垒。^②《贸易与合作协议》确立了零关税、零配额的贸易安排,从而在一定程度上缓解了后脱欧时代英欧贸易关系可能面临的障碍。原产地规则的应用对未来英欧关系构成潜在风险,只有满足特定原产地标准的商品才能享受《贸易与合作协议》中规定的关税优惠,这可能限制了某些商品的贸易流通,增加企业在供应链管理和商品认证方面的负担。监管壁垒是阻碍英欧经贸关系深入发展的最大障碍。这些壁垒涉及不同的法规标准和合规要求,给企业带来额外的合规成本和操作复杂性。

1. 原产地原则与潜在关税壁垒风险

《贸易与合作协议》规定了零关税、零配额的贸易安排,但同时也明确了这一优惠措施的适用范围仅限于满足“原产地原则”的货物,主要包括:(1)完全产自英国和欧盟的货物,如本土饲养的活体动物和本土种植的植物;(2)原产材料完全来自英国和欧盟的货物;(3)英国和欧盟生产的包含来自其他地区原产材料的特定类别产品。^③虽然《贸易与合作协议》也明确了“原产地累积原则”(cumulation of origin),允许英国和欧盟之间原产地互认,但这一累积原则只是单纯的双边累积(bilateral cumulation),而非对角累积(diagonal cumulation),后者将具有类似原则或签订类似协议的第三国

^① Michel Barnier, “Brexit Remains a Lose-lose for both the EU and Britain,” The Independent, 23 June 2023, <https://www.independent.co.uk/voices/michel-barnier-brexit-britain-eu-lose-lose-b2362545.html#comments-area>.

^② “Non-tariff Barriers,” Institute for Government, 16 January 2017, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/non-tariff-barriers>.

^③ “Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the One Part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the Other Part,” Euro-Lex, 30 April 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.149.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A149%3ATOC#d1e32-1032-1.

纳入原产地互认范围。^①“原产地原则”要求出口商提供相应的产地证明,若不能提供证明或不满足该原则限定条件,将被要求缴纳全额关税,这对供应链和分销路径提出了极高的要求。

对于原产材料或生产部件来源复杂的产业,“原产地原则”的束缚尤为突出。以电动车电池为例,从2024年1月1日开始,英国出口到欧盟的电动汽车根据规定必须有60%的电池和45%的零部件(按总价值计算)来自欧盟或英国,否则将面临10%的关税。^②苏纳克政府与欧盟委员会就延期对英国电动汽车征税进行谈判。起初英方希望延期三年,而欧盟委员会只愿意暂缓一年对从英国进口的电动汽车征收关税。^③倘若英国和欧盟未在截止日期前达成协议,那么从2024年1月开始,欧盟制造的电动汽车价格将平均每辆涨价3400英镑,而英国向欧盟出口的电动汽车则每辆涨价3600英镑。^④不仅仅是雷诺、奔驰、法拉利、沃尔沃等欧洲汽车制造商,丰田、福特、路虎等第三国企业由于在英国建有制造工厂,也面临同样的困境。在欧盟汽车制造商和英国汽车制造商联合施压下,欧盟委员会最终在2023年12月初同意延期三年对从英国进口的电动汽车征收关税。^⑤

2. 货物贸易监管壁垒

在英国退出欧洲单一市场后,英国对欧货物贸易和服务贸易都不同程度地受到欧盟监管壁垒的负面影响。在货物贸易中,出口到欧盟的货物要遵循欧盟监管规则,如何处理北爱尔兰与英国本土地区之间货物贸易的监管壁垒成为困扰英欧关系的最大症结。

自2021年1月1日起,脱离欧洲单一市场和关税同盟的英国开始以非成员国身份与欧盟进行经贸往来,爱尔兰海“硬边界”则横亘在英国本土和北爱尔兰之间。烦琐的海关手续、额外的贸易成本、严格的检验检疫标准等一系列问题接踵而至,严重掣肘了英国本土与北爱尔兰之间的货物贸易。约翰逊政府与欧盟在议定书执行问题上产生了严重分歧。在此过程中,约翰逊政府采取一系列单边措施,如推行《内部市场

^① Frances Sanders, “Post-Brexit Trade Navigating a New Course,” KPMG, March 2021, <https://kpmg.com/uk/en/home/insights/2021/03/post-brexit-trade.html>.

^② Jasper Jolly, “Delay EU Tariffs to Help Sales of Electric Cars, Says UK Car Industry,” The Guardian, 17 October 2023, <https://www.theguardian.com/business/2023/oct/18/delay-eu-tariffs-to-help-sales-of-electric-cars-says-uk-car-industry>.

^③ Andy Bounds et al., “EU to Loosen New Rules on EV Sales in Attempt to Defuse Row with UK,” Financial Times, 7 October 2023, <https://www.ft.com/content/90509eeb-b1a5-44f1-b4bc-e1007229ec55>.

^④ Nick Carey, “EU-made EVs Would Cost \$4,100 More in UK under Post-Brexit Rules—SMMT,” Reuters, 18 October 2023, <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/eu-made-evs-would-cost-4100-more-uk-under-post-brexit-rules-smmt-2023-10-17/>.

^⑤ Michael Race and Simon Jack, “EU to Delay Tariffs on UK Electric Cars until 2027,” BBC, <https://www.bbc.com/news/business-67634706>.

法案》和《北爱尔兰议定书法案》^①、单方面延长宽限期 (grace period)。^② 欧盟认为英国的这些单边举措违反了国际法,^③不但强烈谴责英国政府,而且向其提起了多项侵权诉讼。^④ 尤其是《北爱尔兰议定书法案》,堪称约翰逊和特拉斯留给苏纳克的“定时炸弹”,是妨碍英欧在北爱尔兰贸易问题上实现和解的最大障碍。欧盟因此冻结了有关科研项目“地平线欧洲”计划 (Horizon Europe)、地球观测项目“哥白尼”(Copernicus)以及金融服务监管合作协议的谈判。^⑤ 在此阶段,英欧政治互信严重受损,经贸关系制度化进程面临停滞甚至倒退的风险。

苏纳克执政后,英国政府转变谈判风格,主动向欧盟释放妥协信号,采取积极举措提升与欧盟委员会之间的政治互信,并就议定书执行细节问题与欧盟谈判团队进行秘密谈判。2023年2月27日,苏纳克政府与欧盟委员会达成《温莎框架》协议,打破双方在议定书执行问题上的长期僵局。该协议是对议定书的修订和补充,事实上取代了原先的议定书。在解决北爱尔兰边界海关检查问题上,《温莎框架》协议提出“双轨通道”方案,可将货物检查率降至5%;继续进入欧盟市场的货物走“红色通道”,严格按照欧盟规则履行海关检查手续;只停留在北爱尔兰市场的货物走“绿色通道”,仅需进行数字申报,免除烦琐的海关检查手续。此外,该协议允许原先禁止的英国本土冷鲜肉和部分农作物进入北爱尔兰市场,北爱尔兰终端消费产品遵从英国标准。英国对欧盟做出的最大让步是对欧洲法院管辖权地位的认可,承认欧洲法院是继续在北爱尔兰适用的欧盟规则的唯一裁决者 (sole arbiter),拥有最高解释权,不再执着于追求绝对监管自主权。

《温莎框架》协议是英欧经贸关系制度化的最新成果,为改善英欧关系、便利北爱尔兰边界货物流通创造了制度条件。不过,它并不能保障北爱尔兰边界问题得到彻底解决。一方面,该协议中的大部分安排并未完全实施,其实际效果犹未可知。即便协

① 《北爱尔兰议定书法案》(以下简称“议定书法案”)由特拉斯2022年6月担任外交大臣时提出,旨在单方面推翻议定书中的部分内容。参见 The UK Government, “Northern Ireland Protocol Bill,” 24 June 2022, <https://www.gov.uk/government/collections/northern-ireland-protocol-bill>。

② 为了留给企业适应脱欧后的新安排一些准备时间,英欧同意在农产品、冷鲜肉和药品等部分贸易领域短期内简化程序,暂停欧盟法规对于北爱尔兰地区的适用,这一段时间称为“宽限期”。参见 The UK Parliament, “Northern Ireland Protocol: Implementation, Grace Periods and EU-UK Discussions (2021-22),” 1 June 2022, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9333/>。

③ Conor J. Kelly and Etain Tannam, “The UK Government’s Northern Ireland Policy after Brexit: A Retreat to Unilateralism and Muscular Unionism,” *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.11, 2023, p.2286.

④ European Commission, “Commission Launches Infringement Proceedings against the UK for Breaking International Law and Provides further Details on Possible Solutions to Facilitate the Movement of Goods between Great Britain and Northern Ireland,” 15 June 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3676。

⑤ “Assembling a Better British Relationship with Europe,” *The Economist*, 5 January 2023, <https://www.economist.com/britain/2023/01/05/assembling-a-better-british-relationship-with-europe>。

议内容能够得到充分落实,英欧经贸关系的制度化程度也远不如脱欧之前。虽然欧盟自2021年1月开始对来自英国的农业食品进行严格的海关检查,但英国迄今未对从欧盟进口的农业食品进行全面海关检查和检验检疫。2023年8月,英国政府发布边境贸易目标运营(BTOM)模式草案,规定自2024年1月31日起,分阶段对从欧盟进口的货物实行全面管控,届时欧盟农业食品也将面临提供检验检疫证明、配合完成文书核验、实物检查、安全申报等海关手续。这是英国政府自2021年以来第5次延期对从欧盟进口的动植物产品进行边境检查。^①倘若BTOM模式全面实施,而欧盟没有做好应对准备,届时可能出现新的贸易摩擦。

3. 服务贸易监管壁垒

在服务贸易中,英国金融服务机构受到欧盟监管壁垒的负面影响最大。《贸易与合作协议》仅包括关于金融服务业的少量条款,^②较低的制度化水平给脱欧后英国与欧盟在金融服务领域的贸易关系带来很大的不确定性。

2023年6月,英国和欧盟就金融服务监管合作签署谅解备忘录,仿照欧美合作模式,成立英欧金融监管论坛,至少每半年举行1次会议,以便欧盟和英国在金融监管事务上开展定期对话与合作,促进双方监管一致性并减少监管分歧所带来的风险。英欧金融监管论坛并非《贸易与合作协议》下设的合作机制。2023年10月19日,英方代表和欧方代表在英欧金融监管论坛机制下举行首次会议,该会议由英国财政部金融服务总司和欧盟委员会金融稳定、金融服务和资本市场联盟总司(DG FISMA)共同主持。^③但是,欧盟委员会坚称不会在金融监管论坛机制下与英国政府商讨有关英国金融服务准入欧盟市场的问题。

脱欧使得英国金融机构的欧盟“金融通行证”失效,从而失去了自由进入欧盟金融市场的权利。^④与美国、香港地区或新加坡相比,英国在脱欧后获得的欧盟金融市场准入权限明显较少。截至目前,伦敦的清算服务机构是英国金融业里唯一获得欧盟基于对等(equivalence)^⑤原则的市场准入授权的金融机构,并且宽限期到2025年6月

^① Stefan Boscia, “UK Confirms Fifth Delay to Post-Brexit Border Checks,” POLITICO, 29 August 2023, <https://www.politico.eu/article/uk-confirms-fifth-delay-post-brexit-border-checks/>.

^② House of Lords European Affairs Committee, “The UK-EU Relationship in Financial Services,” 1st Report of Session 2022-23, p.10, <https://committees.parliament.uk/publications/22728/documents/167235/default/>.

^③ European Commission, “Joint EU-UK Financial Regulatory Forum—October 2023,” 19 October 2023, https://finance.ec.europa.eu/publications/joint-eu-uk-financial-regulatory-forum-october-2023_en.

^④ 《英欧新关系下英国金融业面临挑战》,新华网,2021年1月3日, http://www.xinhuanet.com/world/2021-01/03/c_1126941434.htm.

^⑤ “对等”授权是一方的单边行动。在过渡期英欧有关未来关系的谈判中,有关金融服务的“对等”授权的讨论被排除在外。欧盟委员会明确表示,《贸易与合作协议》不包括任何有关金融服务“对等”框架的内容,“对等”授权是各方的单边决策,不受谈判约束。参见 European Commission, “Questions & Answers: EU-UK Trade and Cooperation Agreement,” 24 December 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2532.

30日结束,此后伦敦的清算服务机构将不能服务于欧盟客户。^①英国脱欧后,随着以欧元计价的股票交易从英国转移到欧盟,阿姆斯特丹超越伦敦成为欧洲最大的股票交易中心。^②

为了提升欧盟内部清算能力并增强欧盟资本市场的战略自主,欧盟委员会于2022年12月发布草案,要求欧盟内的银行和资产管理公司将欧元衍生品的清算业务从伦敦转移到法兰克福等中心,这在欧盟内部引起广泛争议。^③目前,欧洲议会和欧盟各国正在审查这项清算法草案。2023年9月,包括欧洲资产管理协会(EFAMA)、国际掉期及衍生工具协会(ISDA)以及荷兰养老基金联合会在内的8家欧盟基金和衍生品行业协会发表联合声明,呼吁欧盟放弃这一草案,以维护全球清算市场的稳定性。^④鉴于内部出现反对声音,欧盟及其成员国的立场有所软化,不再坚持采取强制措施要求欧盟内的银行和资产管理公司放弃使用伦敦清算机构,而是要求它们同时在欧盟本土的清算服务机构开设账户作为备选,以对冲潜在的金融风险。^⑤

尽管英国和欧盟都不愿看到贸易壁垒和贸易摩擦的产生,但这显然是欧盟针对英国的策略所致。英国选择脱离欧盟,放弃其成员国的身份,并由内部差异性一体化转向外部差异性一体化,才导致欧盟的“区别对待”。目前,欧盟仍然拥有制定规则的主导权,英国与欧盟经贸关系制度化的障碍难以避免,随之而来的利益损失也是英国不得不承受的后果。

(三) 英欧监管规则差异

参与外部差异性一体化的国家均非欧盟成员国,虽然它们持有一体化的“入场券”,却无法参与规则制定。因此,外部差异性一体化可能产生的后果便是英欧双方监管规则的分化。这一现象在经贸领域尤为明显,在很大程度上反映了英国经贸监管

^① Huw Jones, “‘End of the Road’ for Euro Clearing in London after June 2025, Says EU Official,” Reuters, 8 February 2022, <https://www.reuters.com/business/finance/eu-says-britains-euro-clearing-extension-will-be-its-last-2022-02-08/>.

^② Huw Jones and Elizabeth Howcroft, “Amsterdam Retains Share-trading Supremacy over London a Year after Brexit,” Reuters, 6 January 2022, <https://www.reuters.com/markets/europe/amsterdam-retains-share-trading-supremacy-over-london-year-after-brexit-2022-01-06/>.

^③ Huw Jones, “EU Sets out Plans to Shift Derivatives Clearing from London to Frankfurt,” Reuters, 29 November 2022, <https://www.reuters.com/markets/europe/eu-sets-out-plans-shift-derivatives-clearing-london-frankfurt-2022-11-28/>.

^④ Philip Stafford, “Banks and Investors Step up Opposition to EU Derivatives Plans,” Financial Times, 7 September 2023, <https://www.ft.com/content/756a9494-2819-4e68-a8e0-467eba3adcc5>.

^⑤ Hannah Brenton, “Friends again, but EU and UK Heading Nowhere Fast on Finance,” POLITICO, 7 June 2023, <https://www.politico.eu/article/friends-again-but-eu-and-uk-heading-nowhere-fast-on-finance/>; Jack Schickler, “European Governments Seek to Unshackle from UK Financial Infrastructure,” Euronews, 6 December 2023, <https://www.euronews.com/business/2023/12/06/european-governments-seek-to-unshackle-from-uk-financial-infrastructure>.

规则的“去欧洲化”(de-Europeanisation)^①趋势。“去欧洲化”具有不同的表现形式,如拒绝向欧盟授权、反对实施欧盟法律、“拆解、减少或取消”欧盟政策等,反映了外部差异性一体化对相关国家国内政策的潜在影响。挪威、瑞士等从未加入欧盟且选择性参与一体化进程的国家,其国内监管政策可能在主动接纳欧盟规则的过程中呈现“欧洲化”的特点。相反,英国作为前成员国可能会调整国内政策,使其在一定程度上偏离欧盟规则而呈现“去欧洲化”的特点。部分学者根据“去欧洲化”的不同结果,将其大致分为三种模式:“有意识去欧洲化”(intentional de-Europeanisation)、“被动去欧洲化”(passive de-Europeanisation)以及“失败的去欧洲化”(failed de-Europeanisation)。这三种模式分类的主要依据是英国和欧盟在某一领域产生规则差异的形式。其中,“有意识去欧洲化”是指有意拆解现存欧盟规则和框架,从而导致规则差异的过程;^②“被动去欧洲化”是指不打破已有的欧盟规则,也不跟进调整,随后逐渐分化而产生规则差异的过程;^③“失败的去欧洲化”则是指未产生或者产生有限的规则差异的情况。^④

基于这一分类,本文引用英国智库“变动欧洲中的英国”(UK in a Changing Europe)有关英欧监管规则趋势的数据,对2021年至2023年第三季度期间英欧在经贸领域产生的监管规则差异进行数据统计(见表2)。该智库将监管规则差异分为4个主要类型:(1)积极监管差异,即英国通过立法等形式主动偏离欧盟规则;(2)消极监管差异,即英国不追随欧盟改变自身规则;(3)积极监管趋同,即英国对标欧盟规则;(4)消极监管趋同,即欧盟对标英国规则。^⑤根据上述“去欧洲化”分类标准,可将积极监管差异作为“有意识去欧洲化”的判断指标,将消极监管差异作为“被动去欧洲化”的判断指标,将两种监管趋同作为失败的“去欧洲化”的判断指标。通过对比脱欧过渡期结束后各类监管差异产生的数量,可以大致把握英欧在经贸领域存在的主要政策分歧,评估英国经贸政策“去欧洲化”的水平和演进趋势,从而进一步推断英欧经贸关系一体化的发展态势。

^① “de-Europeanisation”字面表述为“去欧洲化”,实际上指的是监管规则的“去欧盟化”。脱欧后的英国依然身处欧洲,但其监管规则的“去欧盟化”趋势越发明显。

^② Paul Copeland, “Europeanization and De-Europeanization in UK Employment Policy: Changing Governments and Shifting Agendas,” *Public Administration*, Vol.94, No.4, 2016, pp.1124-1139.

^③ Charlotte Burns et al., “De-Europeanising or Disengaging? EU Environmental Policy and Brexit,” *Environmental Politics*, Vol.28, No.2, 2019, pp.271-292.

^④ Scott James and Lucia Quaglia, “Differentiated De-Europeanisation: UK Policymaking in Finance after Brexit,” *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.11, 2023, pp.2445-2467.

^⑤ Joël Reland, “UK-EU Regulatory Divergence Tracker: Seventh Edition,” UK in a Changing Europe, 4 May 2023, <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/uk-eu-regulatory-divergence-tracker-seventh-edition/>; Joël Reland, “UK-EU Regulatory Divergence Tracker: Eighth Edition,” UK in a Changing Europe, 20 July 2023, <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/uk-eu-regulatory-divergence-tracker-eighth-edition-2/>.

表 2 英欧监管规则差异统计

| | 2021 年 | 2022 年 | 2023 年 |
|---------|---------------|------------------------|--------------------------------|
| 贸易与海关检查 | | ●(9) ○(5) ▲(1) | ●(5) ○(6) ▲(1) △(1) |
| 金融服务 | ●(4) | ●(5) | ●(3) ○(2) |
| 税 收 | ●(3) | ●(2) | ●(2) |
| 政府补贴 | ●(1) | ●(1) ○(2) | ●(2) ○(1) |
| 医 药 | ●(3) ○(1) | ●(1) ○(2) | ○(1) ▲(1) |
| 产品标准 | ●(6) | ●(5) ○(3) | ●(1) ○(4) △(1) |
| 数字经济 | ●(3) ○(4) | ●(5) ○(3) | ●(6) ○(4) ▲(1) |
| 总 计 | ●(20) ○(5) | ●(28) ○(15) ▲(1) | ●(19) ○(18) ▲(3) △(2) |

资料来源:UK in a Changing Europe, https://ukandeu.ac.uk/?s=divergence%20tracker&post_type=research-papers。

注:●代表积极监管差异;○代表消极监管差异;▲代表积极监管趋同;△代表消极监管趋同。数字代表相关议题当年出现监管差异或趋同的次数。

根据以上统计结果可知,英欧在经贸领域存在的积极监管差异占主导地位,其中大部分情况是英国寻求削弱欧盟规则、降低监管压力。“有意识去欧洲化”反映出英国追求政策独立性的决心,以减少欧盟规则带来的行政负担。例如,2021年英国提出《补贴管控法案》,试图通过立法建立自我监管体系和测评模式,从而摆脱欧盟的干预。虽然《贸易与合作协议》赋予英国自行设计补贴监管机制的权力,但英国认为其规则仍然缺乏灵活性,在可能影响欧盟贸易的情况下,仍需提前征得欧盟同意,缺乏监管自主权。因此,英国尝试增加补贴监管灵活性,减少繁文缛节,从而促进国内市场公平竞争。^① 2023

^① Joël Reland et al., “UK-EU Regulatory Divergence Tracker,” UK in a Changing Europe, 18 October 2021, <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/uk-eu-regulatory-divergence-tracker/>.

年《补贴管控法》正式生效,第一个依据该法做出判决的案例同样反映出英欧在补助规则上的细节差异。不同于欧盟规则,英国补贴管控仅限于企业,而未涉及政府业务部门。^①又如,随着2023年6月《金融服务与市场法案》(FSMA)获得御准,正式成为英国法律,未来5—10年内英国与欧盟在金融领域的监管分歧会越来越大,欧盟更不愿意给予更多英国金融机构“对等”授权。^②《金融服务与市场法案》旨在修改、废除或替换金融服务和保险领域保留的欧盟法律,赋予监管机构更大的责任,以增强英国金融业的国际竞争力并促进英国经济增长。^③与英国以“竞争力和增长”为导向的金融监管模式不同,欧盟的金融监管模式更强调“稳定和公平”,致力于维护金融稳定、保护投资者和保持欧洲单一市场内部的公平竞争环境。^④

此外,消极监管差异同样普遍存在,尤其在数字服务领域,欧盟出台了一系列推动“单一数字市场”(Single Digital Market)的举措,旨在围绕技术监管领先制定全球规则,从而强化自身在该领域的主导地位,而英国落后的步伐将导致双方监管规则差异拉大,从而出现“被动去欧洲化”的局面。其中,比较突出的案例是欧盟于2022年通过的两个里程碑式的立法:《数字市场法》(Digital Markets Act)以及《数字服务法》(Digital Service Act)。这两个法案旨在削弱大型科技公司的市场主导地位对社会的消极影响。欧盟全球领先的规则标准将通过“布鲁塞尔效应”影响世界其他管辖区,部分美国官员也表达了对欧盟立法的支持。^⑤对此,英国面临的问题不仅仅是其相关业务企业要遵守欧盟新规则,更需要思考在该领域制定怎样的规则以缩小与欧盟的差距。

值得注意的是,在积极监管差异和消极监管差异此消彼长的同时,英欧双方出现了监管趋同的情况。英国药品监管机构对于其他国家“可靠监管机构”批准的药品和技术予以“快速批准”政策^⑥并不针对欧盟一方,其目的是减少审批程序,保障药品供应。又如英国对五类钢材的进口限制政策^⑦虽是效仿欧盟的做法,但其目的可能只是

① Joël Reland, “UK-EU Regulatory Divergence Tracker Q3 2023,” UK in a Changing Europe, 19 October 2023, <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/uk-eu-regulatory-divergence-tracker-q3-2023/>.

② Huw Jones, “Britain Scraps Cap on Banker Bonuses Inherited from EU,” Reuters, 24 October 2023, <https://www.reuters.com/world/uk/uk-regulators-confirm-plan-scrap-cap-bankers-bonuses-2023-10-24/>.

③ The UK Government, “Rocket Boost for UK Economy as Financial Services and Markets Bill Receives Royal Assent,” 29 June 2023, <https://www.gov.uk/government/news/rocket-boost-for-uk-economy-as-financial-services-and-markets-bill-receives-royal-assent>.

④ Thorsten Beck and Christy Ann Petit, “Reboot of the UK-EU Relationship in Financial Services Regulation,” VoxEU, 18 October 2023, <https://cepr.org/voxeu/columns/reboot-uk-eu-relationship-financial-services-regulation#:~:text=A%20new%20chapter%20in%20financial,for%20financial%20services%20regulatory%20cooperation>.

⑤ Joël Reland et al., “UK-EU Regulatory Divergence Tracker: Fourth Edition,” UK in a Changing Europe, 12 July 2022, <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/uk-eu-regulatory-divergence-tracker-fourth-edition/>.

⑥ Joël Reland et al., “UK-EU Regulatory Divergence Tracker: Sixth Edition,” UK in a Changing Europe, 2 February 2023, <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/uk-eu-regulatory-divergence-tracker-sixth-edition/>.

⑦ Joël Reland et al., “UK-EU Regulatory Divergence Tracker: Fifth Edition,” UK in a Changing Europe, 18 October 2022, <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/uk-eu-regulatory-divergence-tracker-fifth-edition/>.

保护国内钢铁产业,而非刻意对标欧盟标准。虽然没有充足的证据证明积极监管趋同体现了英国主动寻求“欧洲化”的举措,但是随着监管差异不断加大,造成贸易摩擦,英国也可能做出妥协,被动接受“欧洲化”。2023年8月,英国政府宣布无限期延长使用欧盟CE认证的有效期。英国政府原本要求本土生产的商品在2024年12月底用UKCA认证标志替代CE认证标志。然而,由于UKCA认证在欧洲经济区内不被认可,英国本土的出口商将不得不承担申请两个标志的额外费用。为了简化烦琐手续并降低英国制造商的生产成本,英国政府决定无限期使用CE认证标志,主动向欧盟监管规则靠拢。^①为数不多的消极趋同案例同样无法证明欧盟有意采纳英国标准,例如欧盟效仿英国对肯尼亚实施“不对称关税减免”政策,其主要目的是推动其“全球门户”政策在非洲的落实,而非接纳英国规则。再如欧盟通过的基因编辑技术提案,主要出于环保考虑,通过基因技术减少化肥的使用,虽然与英国在2021年放宽基因编辑法规的主张类似,但其具体技术标准是否吻合尚未可知。^②

综上所述,英欧在经贸领域产生的监管分歧呈现了“去欧洲化”的国内政策变化总体趋势,这是脱离欧盟后外部差异性一体化发展可能出现的后果。英国脱欧使得英欧弱制度化的经贸关系受困于持久的结构性不确定性。英格兰银行经济学家专家组在2019年9月联合撰文,认为不同于1973年石油危机、两次海湾战争以及“9·11事件”所诱发的短暂性经济不确定性,英国脱欧使得英欧经贸关系面临持久的结构性不确定性。^③每当欧盟推出新的经贸规则时,英国政府都要决定是跟欧盟的新经贸规则保持一致,还是保持差异性。英国监管体系针对欧盟监管体系的动态调整使得未来英欧经贸关系的演变一直处于不确定性状态中。^④

四 英欧外交、防务与内部安全关系的制度化演进态势

欧盟外交和国际安全事务主要在“共同外交与安全政策”(CFSP)框架下开展,“共同安全与防务政策”(CSDP)是其重要组成部分。脱欧过渡期结束后,英国正式退出CF-

^① The UK Government, “UK Government Announces Extension of CE Mark Recognition for Businesses,” 1 August 2023, <https://www.gov.uk/government/news/uk-government-announces-extension-of-ce-mark-recognition-for-businesses>.

^② Joël Reland, “UK-EU Regulatory Divergence Tracker: Eighth Edition,” UK in a Changing Europe, 20 July 2023, <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/uk-eu-regulatory-divergence-tracker-eighth-edition-2/>.

^③ Nicholas Bloom et al., “The Impact of Brexit on UK Firms,” NBER Working Paper No.26218, p.2, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26218/w26218.pdf.

^④ Peter Foster, “Brexit Brings with It a New Kind of Uncertainty,” *Financial Times*, 24 November 2023, <https://www.ft.com/content/f097516f-3fab-40be-a883-4654332e2e59>.

SP 与 CSDP,在获得外交、安全和防务政策自主权的同时,也失去了在 CFSP 和 CSDP 框架内的决策权。自此,英国与欧盟在外交、安全和防务领域的合作关系失去了正式合作机制的支撑。欧盟内部安全事务主要是在“自由、安全和正义领域”(AFSJ)框架下开展。2014年,英国针对 AFSJ 行使了“选择性退出”权利,选择性参与了刑事领域警务与司法合作机制,其中包括欧洲逮捕令、欧洲刑警组织。随着国际安全问题与国内安全问题之间的界限日益模糊且相互交织,CSDP 框架下的“安全”议题与 AFSJ 框架下的“安全”议题不再泾渭分明,二者重合度越来越大。^① 比如恐怖主义问题、网络安全问题和非法移民问题^②同时属于 CSDP 框架和 AFSJ 框架下关注的安全议题。

英国和欧盟在外交、防务领域的合作关系基本维持了脱欧以前的弱制度化模式。尽管在俄乌冲突的背景下,欧盟表现出增强与域外国家合作关系的趋势,且英国也显露出相应的合作意向,但双方能否在外交和防务领域加强制度化建设以及推动外部差异性一体化的进程,目前仍有待观察。在内部安全事务方面,英国和欧盟基于《贸易与合作协议》保留了部分制度化成果,在一定程度上实现了外部差异性一体化合作。

(一)英欧外交关系

对大英帝国昔日荣光的怀旧情绪在英国政治阶层中根深蒂固。自第二次世界大战结束以来的历代英国领导人都主动担负着阻止国家衰落的历史使命。以英国前首相约翰逊为代表的硬脱欧派也希望维护本国的大国地位。然而,不顾脱欧行动可能加速国家衰落的警告,硬脱欧派精英依然强力推动英国脱离欧盟。在硬脱欧派精英看来,英国脱欧有助于提高本国国际地位。摆脱欧盟的束缚,提高英国在内政和外交政策上的行动自由,更有利于本国在世界舞台上纵横捭阖,发挥大国作用。而制度化的发展必将带来规则上的约束,尤其是在政治化程度较高的外交领域,拒绝约束预示着制度化程度受限,更不用说选择性参与欧盟外交一体化进程。尽管苏纳克主导的“2023年综合评估更新报告”刻意避免使用华而不实的“全球英国”话语,但是与约翰逊主导的“2021年综合评估报告”一脉相承,也认为英国是一个有能力“塑造国际环境”^③的大国。后脱欧时代的英

^① Alistair J. K. Shepherd, *The EU Security Continuum: Blurring Internal and External Security*, Routledge, 2022.

^② 当前英国通过参与加莱集团(Calais group)与欧盟及其成员国合作应对非法移民问题,维护边境安全。加莱集团成员包括英国、比利时、法国、德国、荷兰、欧盟委员会和欧盟边境及海岸警卫(Frontex)。苏纳克政府与欧盟委员会已经就英国边境部队与欧盟边境及海岸警卫队之间的信息共享达成初步协议。参见 David Moloney, “Will the EU Help the UK on Small Boats,” *UK in a Changing Europe*, 14 November 2023, <https://ukandeu.ac.uk/will-the-eu-help-the-uk-on-small-boats/>; Lisa O’Carroll, “UK Nears Agreement to Cooperate with EU Border Force,” *The Guardian*, 12 September 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/sep/12/uk-sunak-agreement-cooperate-eu-border-force-frontex>.

^③ The UK Government, “Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World,” 13 March 2023, p. 16, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1145586/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf.

国若要处理好与外部世界的关系,必须先处理好与欧盟的关系。刻意冷落和忽视欧盟,无益于英国在国际事务中发挥大国作用。

在2020年1月31日英国正式脱欧后,欧盟开始在英国设立驻英使团。约翰逊政府刻意将英国与欧盟关系降级,其中一个举措是宣布欧盟新任驻英国大使若昂·瓦莱·德阿尔梅达(Joao Vale de Almeida)不享有主权国家大使待遇,其外交待遇与其他国际组织驻英代表等同。^①这其实反映了英国保守党硬脱欧派对国家绝对主权的教条式理解,贬低欧盟的国际地位。^②欧盟在其他143个国家的大使都享有主权国家大使的全部外交待遇。因而,英国降级欧盟驻英大使外交待遇的做法被视为对欧盟的“羞辱”和“贬低”,招致欧盟的强烈反对,欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔拒绝会见英国新任欧盟大使林赛·克罗斯代尔-阿普尔比(Lindsay Croisdale-Appleby)。^③直到2021年5月,英国才最终妥协,同意给予欧盟驻英大使等同于主权国家大使的全部外交待遇。^④

《贸易与合作协议》未涵盖外交政策领域,因此英国与欧盟在此领域缺少定期正式对话的机制。在英国脱欧前,作为欧盟成员国,英国每年都参与欧洲理事会首脑会议(即欧盟峰会)。而脱欧后的英国不再具备参加欧盟峰会的资格。脱欧大臣弗罗斯特认为,英国与欧盟在外交领域“不需要过于制度化的正式安排或条约框架”,^⑤主张保持独立于欧盟的外交决策自主权,推动英欧之间形成两个平等主权实体间的外交关系。英国上议院欧洲事务委员会敦促苏纳克政府定期举行英国—欧盟峰会,以促进高级别对话。但是,苏纳克政府对这一提议反应冷淡,并未寻求与欧盟建立领导人峰会机制。^⑥截止到目前,与欧盟建立年度领导人会晤机制的第三国共10个,包括中国、美国、加拿大、澳大利亚、日本、韩国、印度、乌克兰、南非和巴西。^⑦

^① 《英欧陷欧盟使团外交地位争议》,新华网,2021年1月23日, http://www.xinhuanet.com/world/2021-01/23/c_1210990812.htm。

^② Jannike Wachowiak and Fabian Zuleeg, “The EU-UK Relationship: It Is What It Is,” European Policy Centre, 17 February 2021, https://www.epc.eu/content/PDF/2021/EU-UK_relationship_DP.pdf。

^③ Jim Brunson, Michael Peel and George Parker, “Britain Seeks End to Row with EU over Diplomatic Status of London Envoy,” Financial Times, 28 January 2021, <https://www.ft.com/content/644622aa-0bc0-4997-a95a-cb0467f302ca>。

^④ Daniel Boffey, “Brussels and London Settle Row over Status of EU Ambassador to UK,” The Guardian, 5 May 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/may/05/brussels-and-london-settle-row-over-status-of-eu-ambassador-to-uk>。

^⑤ House of Lords European Union Committee, “Beyond Brexit: The Institutional Framework,” 21st Report of Session 2019-21, p.22, <https://committees.parliament.uk/publications/5172/documents/51977/default/>。

^⑥ House of Lords European Affairs Committee, “Government Response to the European Affairs Committee Report from the European Affairs Committee on the UK-EU Future Relationship,” 28 June 2023, <https://committees.parliament.uk/publications/40685/documents/198331/default/>。

^⑦ European Council, “International Summits Involving the EU,” <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/international-summits-involving-the-eu/>。

在七国集团(G7)里,英国目前是与欧盟外交关系制度化程度最低的成员国。除了法国、德国和意大利这三个欧盟成员国,美国与欧盟外交关系制度化程度最高,加拿大和日本次之。^①除了美欧领导人年度峰会机制,美国与欧盟在具体议题领域建立了一系列协调机制,便于双方进行常态化沟通和互动。比较有代表性的协调机制包括美欧贸易和技术委员会(TTC)、美欧安全和防务战略对话机制、美欧“中国问题”对话机制、美欧“俄罗斯问题”对话机制、美欧“印太问题”高层磋商机制、美欧“网络问题”对话机制。迄今为止,英国与欧盟在这些议题领域都未建立常态化协调机制。欧盟委员会对英国脱欧的不满情绪仍未完全平息,加之在贸易和金融监管模式上与英国存在明显分歧,短期内英国可能难以融入 TTC 机制。

由于保守党硬脱欧派的强烈反对,苏纳克政府对于建立英欧官方双边对话机制持谨慎态度。这反映了英国政府在处理与欧盟关系时的战略考量,尤其需要考虑国内政治氛围和脱欧后遗留的敏感问题。在此背景下,苏纳克政府倾向于在国际多边机制中与欧盟进行外交政策协调和政治对话,例如在联合国、七国集团、二十国集团(G20)、联合国气候变化大会及欧洲政治共同体等平台上。通过这种方式,英国旨在加强与欧盟的协作,同时避免国内政治的复杂性和分歧。苏纳克通过与欧盟委员会主席冯德莱恩在第 27 届联合国气候变化大会期间进行的首次双边首脑会晤,主动释放妥协信号,赢得了冯德莱恩的信任,从而为英欧达成《温莎框架》协议奠定了政治基础。此外,英国通过加入欧洲政治共同体彰显在俄乌冲突背景下加强与欧盟及其成员国政治对话与合作的强烈意愿,体现了英欧外交关系的积极转变。

2022 年 5 月,法国总统马克龙提出“欧洲政治共同体”的构想。对此,时任英国外交大臣特拉斯表示公开反对,并拒绝英国加入该共同体。^②为了消除英国的顾虑,马克龙明确表示该共同体将采取政府间主义原则,旨在促进欧洲各国之间的直接对话与协调,而非增强超国家机构的权力。^③尽管欧盟委员会主席和欧洲理事会主席亦出席了相关峰会,但他们在其中的作用被有意弱化。特拉斯当选为英国首相后,改变了先前立场,支持英国加入欧洲政治共同体。2022 年 10 月,她参加了首届欧洲政治共同体峰会,此举为改善英欧关系提供了新的机遇。在峰会期间,特拉斯首次宣布英国将

^① 除了领导人年度峰会机制,日本在 2023 年 7 月与欧盟正式建立了外交部长级战略对话。参见 European Commission, “EU-Japan Summit—Joint Statement,” 13 July 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_3846。

^② Liz Truss, “UK not Interested in Joining European Political Community,” The Guardian, 28 June 2022, <https://www.theguardian.com/politics/video/2022/jun/28/liz-truss-uk-not-interested-in-joining-european-political-community-video>。

^③ Mujtaba Rahman, “The European Political Community Is a Big Deal—for EU-UK Relations,” POLITICO, 5 October 2022, <https://www.politico.eu/article/european-political-community-eu-uk-relations/>。

重新参与北海能源合作组织(NSEC),并计划加入欧盟永久结构性合作(PESCO)框架下的军事机动性项目(Military Mobility Project)。^①此外,她还通过与法国总统马克龙的会晤,有效地促进了英法关系的解冻。苏纳克成为英国首相后,于2023年出席了第二届和第三届欧洲政治共同体峰会。英国计划于2024年春季承办第四届欧洲政治共同体峰会,表明苏纳克政府对于加强与欧洲各国关系的重视。此举反映了苏纳克政府在后脱欧时代重塑英国在欧洲政治版图上的积极角色的决心。

(二)英欧防务关系

在脱欧之前,英国通常被认为是欧盟防务一体化的“不情愿伙伴”。英国历届政府将北约视为其安全和防务政策的核心,对欧盟防务一体化可能削弱北约在欧洲安全架构中的作用表示担忧。因此,在大多数情况下,英国对参与欧盟的防务一体化持谨慎态度,有时甚至成为阻碍欧盟防务一体化走深走实的绊脚石。^②相比经贸领域和外交领域,脱欧前的英国在防务领域参与欧洲一体化的程度最低。因此,在后脱欧时代,英欧防务合作的制度化水平难以有效提升,英国也不太可能积极寻求选择性参与欧盟防务一体化建设。

在特雷莎·梅执政期间,英国政府曾热切希望在脱欧后与欧盟建立制度化的防务合作关系,并公布了关于后脱欧时代防务领域合作框架的具体设想。^③但是,以欧洲研究小组成员(ERG)为代表的硬脱欧派强烈反对梅政府的这一设想,认为与欧盟建立制度化的防务合作关系是对英国国家安全及防务自主的巨大威胁。^④约翰逊执政后,英国政府逐渐放弃了与欧盟建立制度化防务合作关系的设想。2019年10月,约翰逊政府发布的新版政治宣言包含了涉及未来英欧防务合作框架的相关内容。^⑤为迎合党内硬脱欧派,约翰逊在2020年年初主动宣布放弃寻求与欧盟在防务方面的制

^① David Maddox, "Liz Truss Warned She Could Be Falling into EU Army Trap with New Military Agreement," *Daily Express*, 7 October 2022, <https://www.express.co.uk/news/politics/1679874/liz-truss-eu-army-trap-emmanuel-macron>.

^② Thibaud Harrois, "The Politicisation of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) in the British Domestic Debate on Brexit: A Challenge to EU-UK Foreign and Security Cooperation," *Contemporary British History*, Vol.37, No.4, 2023, pp.656-657.

^③ The UK Government, "Framework for the UK-EU Security Partnership," May 2018, pp.15-38, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5af2d6f6ed915d586f32aad4/2018-05-0_security_partnership_slides__SI__FINAL.pdf.

^④ Benjamin Martill, "Withdrawal Symptoms; Party Factions, Political Change and British Foreign Policy Post-Brexit," *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.11, 2023, p.2476.

^⑤ The UK Government, "Political Declaration Setting out the Framework for the Future Relationship between the European Union and the United Kingdom," 19 October 2019, pp.16-20, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5daaaba040f0b6598f806460/Political_Declaration_setting_out_the_framework_for_the_future_relationship_between_the_European_Union_and_the_United_Kingdom.pdf, pp.16-20.

度化关系,转而集中努力加深与欧盟成员国的双边或小多边防务合作。^① 欧盟委员会原本希望与英国就防务达成正式合作协议,尽可能维系与英国密切的防务合作关系,因而对约翰逊的冷漠态度十分失望。欧盟脱欧谈判首席代表巴尼耶在其回忆录中坦言:“我唯一的遗憾是英国政府在这一阶段不愿就外交政策、防务和发展达成协议。”^②

《贸易与合作协议》在塑造后脱欧时代英欧防务关系上出现了明显短板或“缺位”。该协议只是规定了英国和欧盟就反恐和网络安全问题进行定期对话,并未涉及更广泛防务领域的制度化合作机制。欧盟对外行动署(EEAS)下设英国分部(UK unit),负责监管英欧反恐和网络安全定期对话的实施。2023年3月24日,时任英国外交大臣克莱弗利和欧盟委员会副主席谢夫乔维奇举行《贸易与合作协议》伙伴关系理事会第二届会议,一致同意在未来启动反恐和网络安全对话。^③ 迄今为止,英国和欧盟尚未启动这一对话。

在英国脱欧过渡期结束后,英国与欧盟在防务领域的合作关系主要是在更广泛制度框架(北约和七国集团)下或以临时性、个案处理的方式(ad hoc case by case)推进。^④ 这使得英国在处理与欧盟的防务关系时,保持较大的自主性,可以与欧盟在涉及共同安全利益的领域进行选择合作,但同时也使得英欧防务合作关系的制度化程度较低且未来充满不确定性,双方难以深化在这一领域的合作关系。2022年2月俄乌冲突的爆发促使英国与欧盟意识到提升双方防务合作关系的必要性和紧迫性。通过对俄制裁和对乌援助上的紧密协调,英国与欧盟增强了防务领域的合作动力,使得英国更积极地参与欧盟防务倡议。

继加拿大、美国和挪威之后,英国于2022年11月正式加入PESCO框架下的军事机动性项目。^⑤ 该项目是欧盟与北约合作的旗舰项目,旨在消除成员国在欧洲调动和部署军队与军事装备的物理障碍和法规障碍。^⑥ 土耳其也申请加入军事机动性项目,

① Luigi Scazzieri, “What Would UK-EU Defence Industrial Co-operation Look Like,” Centre for European Reform, 12 July 2023, <https://www.cer.eu/in-the-press/what-would-uk-eu-defence-industrial-co-operation-look>.

② Michel Barnier, *My Secret Brexit Diary: A Glorious Illusion*, Polity, 2021.

③ The UK Government, “Joint Statement on the Withdrawal Agreement Joint Committee and Trade and Cooperation Agreement Partnership Council Meetings, 24 March 2023,” <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-the-withdrawal-agreement-joint-committee-and-trade-and-cooperation-agreement-partnership-council-meetings-24-march-2023>.

④ Simon Sweeney and Neil Winn, “Do or Die? The UK, the EU, and Internal/external Security Cooperation after Brexit,” *European Political Science*, Vol.21, No.2, 2022, p.238.

⑤ European Union External Action Service, “Questions & Answers: Third States’ Participation in PESCO Projects,” 23 May 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-answers-third-states%E2%80%99-participation-pesco-projects_en.

⑥ European Commission, “Action Plans on Military Mobility,” https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/military-mobility_en.

但奥地利以土耳其违背欧盟价值观为由,否决了它的申请。^① 欧盟基于候选国是否对欧洲防务增值(value-add)和是否遵循欧盟价值观这两个标准,选择性邀请多个北约非欧盟成员国加入军事机动性项目,展现了在推进防务一体化进程中与第三国发展防务关系的外部差异化(external differentiation)策略,也预示着 PESCO 逐渐从欧盟防务机制升级为美欧联合防务机制。^② 参加欧盟军事机动性项目反映了俄乌冲突背景下英国安全与防务政策的“欧洲化”趋势,及其继续在欧洲安全事务中发挥作用的强烈意愿。^③

PESCO 是欧盟 CSDP 的一部分,旨在加强成员国之间的军事合作。英国加入 PESCO 的军事机动性项目标志着后脱欧时代英国与欧盟 CSDP 机制之间首次正式互动。尽管这是英国与欧盟防务关系改善的一个积极信号,但距离双方恢复制度化的防务合作关系仍有很长的路要走。^④ 由于保守党硬脱欧派对英国参与欧盟防务倡议持怀疑态度,苏纳克政府并未在防务产业领域寻求与欧盟更密切的关系。除了军事机动性项目外,英国并未进一步参与 PESCO 下设的其他项目。^⑤ 欧洲防务局(EDA)与欧盟对外行动署共同构成 PESCO 的秘书处,负责协调成员国对 PESCO 项目的参与并评估相关项目的落实情况。^⑥ 英国目前尚未与欧洲防务局达成行政安排(Administrative Arrangement)协议。截至目前,与欧洲防务局达成行政安排协议的第三国共有 5 个,分别是挪威、瑞士、塞尔维亚、乌克兰和美国。其中,美国于 2023 年 4 月同欧洲防务局签署行政安排协议。^⑦

尽管英国与欧盟在防务领域的互动有所增加,但双方在防务能力发展上的差距日益扩大。英国并未参与欧洲防务基金(EDF)框架下的联合研发项目。与 EDF 类似,

^① Oliver Noyan, “Austria Opposes Turkey’s Bid to Join EU Military Project,” EURACTIV, 27 July 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/austria-opposes-turkeys-bid-to-join-eu-military-project/.

^② Benjamin Martill and Carmen Gebhard, “Combined Differentiation in European Defense: Tailoring Permanent Structured Cooperation (PESCO) to Strategic and Political Complexity,” *Contemporary Security Policy*, Vol.44, No.1, pp. 114–115.

^③ Claire Mills, “EU Permanent Structured Cooperation (PESCO): A Future Role for UK Defence,” House of Commons Library, 21 November 2022, p.9.

^④ Isabella Antinozzi, “UK-EU Defence Cooperation and PESCO’s Military Mobility Project,” RUSI, 17 November 2022, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/uk-eu-defence-cooperation-and-pesco-military-mobility-project>.

^⑤ Cristina Gallardo, “Brexiters Uneasy as UK Inches toward EU Defense Projects,” POLITICO, 29 June 2023, <https://www.politico.eu/article/brexit-rishi-sunak-ukraine-war-europe-uk-inches-toward-eu-defense-projects/>.

^⑥ European Defence Agency, “Permanent Structured Cooperation (PESCO),” [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/permanent-structured-cooperation-(PESCO)).

^⑦ The US Department of Defense, “DoD Signs New Administrative Arrangement with European Defence Agency,” 26 April 2023, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3373635/dod-signs-new-administrative-arrangement-with-european-defence-agency/>.

只有欧盟成员国才能参与欧洲和平设施(EPF)项目,共同采购弹药。在俄乌冲突爆发后,EPF机制的重要性提升,欧盟通过该机制向乌克兰提供致命性武器。^①而英国依然被欧盟排除在EPF机制之外。

自俄乌冲突爆发以来,欧盟更为积极地推动成员国联合采购军事装备,并通过向防务公司提供资金以扩大欧盟内部的武器生产规模。英国认为,非欧盟国家(第三国)参与PESCO和EDF项目的条件过于严苛。在防务一体化上,欧盟致力于在知识产权或出口控制方面避免对第三国的依赖。如果第三国参与欧盟的这些项目,相关知识产权不能从欧盟转移出去,且第三国不能阻止在PESCO和EDF框架下开发的军工产品向其他国家出口。欧盟在防务产业领域的新倡议,如《欧洲防务工业共同采购法案》(EDIRPA)^②和《支持弹药生产法案》(ASAP)^③,加剧了英国对被排除在欧盟加深防务能力发展的倡议和项目之外的担忧,认为欧盟排他性的防务市场重组对己不利。参与PESCO下设的防务能力发展项目是英国测试第三国参与欧盟防务项目边界的一种方式,以了解欧盟当前关于知识产权或出口控制的规则。如果欧盟在这方面具有灵活性,则为英国更积极地参与PESCO和EDF铺平道路。^④

欧盟为促进防务一体化而采取的新举措尚未对英国与欧盟成员国之间的双边和小多边防务合作产生重大影响。法国、德国和意大利仍然是英国在防务能力发展方面的重要伙伴,且在许多领域深化合作的可能性很大。然而,随着欧盟防务一体化加深对成员国之间的防务合作方式的塑造,英国有可能被排除在越来越多的欧盟防务合作项目之外。^⑤

俄乌冲突重塑了英法德三边防务关系态势。自俄乌冲突爆发以来,英国分别与法国和德国强化了防务合作关系,但法德防务关系却遭遇困境,彼此不断疏远。在俄乌冲突背景下,英国与德国之间的防务关系得到加强,这与法国和德国之间因俄乌冲突而不断加深的嫌隙形成鲜明对比。目前,法德之间的政治互信削弱,德国对马克龙在

^① Daniel Fiott, "In Every Crisis an Opportunity? European Union Integration in Defence and the War on Ukraine," *Journal of European Integration*, Vol.45, No.3, 2023, p.451.

^② 《欧洲防务工业共同采购法案》是欧盟旨在加强其防务产业的重要举措。根据该法案,在2022年至2024年期间,欧盟预算中的5亿欧元用于俄乌冲突爆发后应对迫切和关键的防务产品需求。

^③ 《支持弹药生产法案》是欧盟旨在增强其防务工业能力的重要举措,特别是在弹药和导弹的生产领域。根据该法案,欧盟计划在2023—2025年分配5亿欧元支持发展弹药和导弹项目。

^④ Luigi Scazzieri, "What Would UK-EU Defence Industrial Co-operation Look Like," Centre for European Reform, 12 July 2023, <https://www.cer.eu/in-the-press/what-would-uk-eu-defence-industrial-co-operation-look>.

^⑤ Luigi Scazzieri, "EU-UK Co-operation in Defence Capabilities after The War in Ukraine," Centre for European Reform, 9 June 2023, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2023/eu-uk-co-operation-defence-capabilities-after-war-ukraine>.

外交和防务政策中持续的哗众取宠 (grandstanding) 表现颇有微词。^① 法国对乌克兰的支持在英国和德国的援乌规模面前相形见绌。从 2022 年 1 月到 2023 年 7 月,法国对乌克兰的援助总额为 16.93 亿欧元。相比之下,英国和德国向乌克兰提供了更大规模的支持,两国对乌援助总额分别达到 208.63 亿欧元和 137.67 亿欧元。这种差异凸显了法国对乌克兰的支持与其作为欧洲第三大经济体和第三大军事支出国的地位不相称。此外,英国在维护北欧安全方面发挥了超乎寻常的作用,自俄乌冲突爆发以来,英国通过领导联合远征部队 (JEF) 在该地区的安全中扮演了“独一无二”的角色。^② 联合远征部队包括 10 个成员国,其中有 7 个欧盟成员国。通过联合远征部队这一机制,英国提升了与部分欧盟成员国的制度化防务合作关系。

(三) 英欧内部安全关系

《马斯特里赫特条约》创造了增进欧盟合作的三大支柱,其中之一便是司法与内政合作 (JHA)。《里斯本条约》生效后,这一支柱逐渐演变为欧盟主要合作领域之一,即自由、安全与正义领域 (ASFJ)。脱欧之前,英国依托欧盟在内部安全合作领域的制度化建设成果,与其他欧盟成员国在打击恐怖主义、开展刑事司法合作、管控非法移民等方面进行密切合作。英国具有使用欧盟信息共享机制的大部分权限,包括第二代申根信息系统 (SIS II)、欧洲犯罪记录信息系统 (ECRIS)、乘客姓名记录指令 (PNR) 和普吕姆框架 (Prüm Framework) 等,并可使用欧洲逮捕令 (EAW)、欧洲调查令 (EIO) 和欧洲监管令 (ESO) 等刑事司法工具。英国退出欧盟以后,其非成员国身份将致使该领域部分制度化合作关系断裂或削弱。

脱欧过渡期结束后,失去成员国地位且未加入申根区的英国无法继续享有 SIS II 系统权限。英国不得不通过国际刑警组织的 I-24/7 数据库获取与罪犯行动相关的信息,而相对于 SIS II 系统,这一信息渠道的传递效率将大打折扣。I-24/7 系统能否成为 SIS II 系统的替代品,在很大程度上取决于欧盟成员国是否愿意将 SIS II 系统中的数据同步上传到这一“后备系统”中。^③ SIS II 系统主要用于传递犯罪人员和失踪人员的个人信息并发出警报,在追踪跨境犯罪相关人员方面发挥重要作用,亦是充分利用欧洲逮捕令实现快速逮捕的前提。英国在 2020 年 12 月 31 日之后不再具有该系统的访问权限,这意味着欧盟成员国的犯罪分子抵达英国后,英国无法收到相关警报并迅

^① Oliver Moody, “Germany May Abandon €100bn Fighter Jet Project with France,” The Times, 1 November 2023, <https://www.thetimes.co.uk/article/germany-may-abandon-100bn-fighter-jet-project-with-france-2n7ffv5g5>.

^② Ed Arnold, “The UK Contribution to Security in Northern Europe,” RUSI, 17 October 2023, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/policy-briefs/uk-contribution-security-northern-europe>.

^③ The UK Government, “Beyond Brexit: Policing, Law Enforcement and Security,” 26 March 2021, <https://publications.parliament.uk/pa/ld5801/ldselect/ldcom/250/25002.htm>.

速应对。SIS II 系统在 2016 年至 2020 年期间储存的预警信息逐年增长,而在 2021 年经历首次下降,主要原因在于英国删除了系统数据。^① 此前,英国是该系统数据的主要贡献者之一,因此,它的退出对于欧盟而言亦是一种损失。但是,欧盟依然坚持只有成员国或者加入申根区的第三国才有权使用 SIS II 系统。^② 目前除了欧盟成员国以外,瑞士、挪威、冰岛、列支敦士登等申根区国家也可以使用 SIS II 系统。限制人员自由流动是英国政府坚持的红线之一,因而申根区途径不在其选项列表中。

与 SIS II 情况类似,英国亦无法继续直接使用欧洲犯罪记录信息系统,该系统可以使欧盟成员国获取第三国家被定罪人员信息。过渡期结束后,英国若要继续共享 ECRIS 数据,需要根据《贸易与合作协议》附件中的技术和程序规范,进行信息共享基础设施建设,建立与 ECRIS 系统兼容的 UKRIS 系统,从而满足电子数据传输要求。^③ 目前英国尚未建立 UKRIS 系统,因而无权使用 ECRIS 的信息。

虽然失去了部分数据系统权限,但并不等于英国与欧盟在刑事司法领域的合作机制将逐步瓦解。英国依然可以作为非成员国,通过与欧盟签订合作条约,选择性地保留部分合作。《贸易与合作协议》对刑事执法与司法合作进行了总体规划,赋予英国“选择性退出”合作机制的权力,同时也保留了英欧刑事司法合作的部分内容。英国和欧盟之间可以继续共享普吕姆框架下的 DNA 档案、指纹数据、国内车辆登记信息等数据;航空旅客 PNR 数据保持互通;欧洲刑警组织继续向英国提供专业意见、一般报告、战略分析等情报支持;欧洲司法合作组织(Eurojust)与英国互派联络官员。此外,虽然英国无法继续使用欧洲逮捕令,但双方在《贸易与合作协议》中达成了人员移交协议,基本复制了欧洲逮捕令系统的大部分功能。^④

英国政府于 2021 年 3 月发布《超越脱欧:治安、执法与安全》报告,对《贸易与合作协议》中的安排进行审查。报告强调了安排的开放性和灵活性,对未来规则的实施进行了规划,为双方是否执行新规则提供了选择的余地。同时,英国政府也意识到欧

① “SIS II 2022 ANNUAL STATISTICS FEBRUARY 2023,” EU-Lisa, <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%202022%20Statistics%20-%20Report.pdf>.

② Jeremy Pearson, “Policing Capabilities Lessened after Brexit,” UK in a Changing Europe, 24 March 2021, <https://ukandeu.ac.uk/policing-capabilities-lessened-after-brexit/>.

③ European Parliament, “Law Enforcement and Judicial Cooperation in Criminal Matters under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement,” May 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690627/EPRS_BRI\(2021\)690627_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690627/EPRS_BRI(2021)690627_EN.pdf).

④ “Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the One Part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other Part,” EUR-Lex, 30 April 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.149.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A149%3ATOC.

盟将其待遇与成员国进行区分的坚决态度。^①

英国未来同欧盟形成何种制度化合作模式,在很大程度上取决于本国的战略选择。不同于在其他领域合作中“尴尬伙伴”的角色,英国积极参与欧盟刑事执法和司法合作,并做出较大贡献。同时,英国并非对该领域合作毫无顾虑。一方面,英国重视加强业务工作联系,从而提高跨境执法与司法效率;另一方面,英国担忧欧洲刑法敏感领域合作对国家主权构成威胁。此前考虑到公民隐私权、执行开销等因素,英国于2014年“选择性退出”普吕姆框架等部分合作,经过风险评估又于2016年申请加入该框架。这一过程体现了英国和欧盟关于人权保护的分歧,英国的外部差异性一体化路径可能导致双方在公民权利问题上渐行渐远,成为后脱欧时代阻碍双方刑事司法合作的关键因素。^②

面对这一进退两难的困境,英国表现出明显的路径依赖特点,长期参与欧洲刑事司法合作导致“欧洲化”程度不断增加,在担心主权问题的同时又害怕失去高效的欧洲工具。在主权争议方面,警务司法问题相对于移民管理问题政治化程度较低,这使得英国政府寻求同欧盟的继续接触(continued engagement)或再接触(re-engagement)。^③因此,在刑事司法领域,通过外部差异性一体化路径,英国正在经历有限的“去欧洲化”历程,在无法完全保留原有合作模式的情况下,仍然主张同欧盟寻求替代性合作方案,从而与欧盟在该领域形成有限度的一体化关系。

五 英欧关系制度化发展前景

根据2023年11月英国舆观(YouGov)民意调查,52%的英国人认为英国脱欧是个错误选择,72%的英国人希望英国与欧盟建立更密切的合作关系,并且57%的英国人愿意投票支持英国重新加入欧洲单一市场。^④同样,根据雷德菲尔德和威尔顿战略公司(Redfield Wilton Strategies)在2023年11月的民意调查,59%的英国人支持英国重

^① The UK Government, “Beyond Brexit: Policing, Law Enforcement and Security,” 26 March 2021, <https://publications.parliament.uk/pa/ld5801/ldselect/lddeucom/250/25002.htm>.

^② Valsamis Mitsilegas and Elspeth Guild, “Police and Criminal Justice Co-operation after Brexit,” *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.11, 2023, pp.2519-2539.

^③ Sarah Wolff, Agathe Piquet and Helena Carrapico, “UK’s Withdrawal from Justice and Home Affairs: A Historical Institutional Analysis of Policy Trajectories,” *Comparative European Politics*, Vol.20, 2022, pp.604-625.

^④ Fintan Smith, “Britons Support Rejoining the Single Market, even if It Means Free Movement,” YouGov, 29 November 2023, <https://yougov.co.uk/politics/articles/47997-britons-support-rejoining-the-single-market-even-if-it-means-free-movement>.

新加入欧盟。^① 2023年11月29日,欧盟委员会主席冯德莱恩公开表示,英国正明确地“行进”在重返欧盟的道路上,并敦促年轻人推动英国撤销其脱欧决定。^② 首相苏纳克的发言人驳斥了这一看法,表示苏纳克“专注于实现脱欧的好处”。^③ 英国目前的政治气候显然不适宜公开探讨重新加入欧盟的可能性。

后悔脱欧的英国人比例之所以大幅增加,主要是因为保守党硬脱欧派在2016年脱欧公投中的诸多承诺并未兑现,使得大部分英国人对脱欧产生愈加严重的幻灭感。自2016年脱欧公投以来,英国经济非但没有强劲表现,反而更加低迷;民生非但没有改善,反而深陷生活成本危机;英国国民医疗服务体系(NHS)的经费非但没有充盈,反而更加短缺;^④英国的净移民数量非但没有降低,反而大幅增加;英国与欧盟的贸易关系非但没有保持基本不变,反而增加了贸易壁垒;英国非但未能快速与美国达成自由贸易协定,反而遥遥无期。^⑤ 37%的脱欧派选民认为英国脱欧是失败之举,其中75%的人将脱欧失败归咎于保守党。^⑥ 这对苏纳克政府是不祥之兆。苏纳克政府再也无法说服2019年支持保守党的脱欧派选民不在2024年大选中转投工党。^⑦

根据当前英国民调数据^⑧、2023年英国地方选举结果^⑨以及英国议会补选结果^⑩,英国工党很可能在2024年大选中以绝对优势击败保守党,赢得单独执政的机会。目前英国工党内部对未来英欧关系走向依然存在分歧。以工党领袖斯塔默为首的工党高层明确表示不支持英国重新加入欧洲单一市场和关税同盟,主张在维持脱欧现状的

① John Curtice, “Sovereignty, Economy, Immigration: Still the Three Pillars of the Brexit Debate,” What UK Thinks EU, 8 November 2023, <https://www.whatukthinks.org/eu/2023/11/08/sovereignty-economy-immigration-still-the-three-pillars-of-the-brexit-debate/>.

② Jamil Anderlini and Jon Stone, “EU’s von der Leyen Urges Youth to Reverse Brexit,” POLITICO, 29 November 2023, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-brexit-eu-chief-urges-youth-to-reverse>.

③ George Parker and Andy Bounds, “Rishi Sunak Dismisses Talk of Britain Rejoining the EU,” Financial Times, 30 November 2023, <https://www.ft.com/content/ac0c4705-c098-4697-9f59-78b11450e6af>.

④ 以约翰逊为代表的脱欧阵营在2016年脱欧公投中,鼓吹脱欧可以让英国政府每周额外为NHS增加3.5亿英镑经费。

⑤ “Brexit Was Wrong, Say 57% of British Voters,” The Economist, 19 July 2023, <https://www.economist.com/graphic-detail/2023/07/19/brexit-was-wrong-say-57-of-british-voters>.

⑥ Matthew Smith, “Most Britons Say Brexit Has Been ‘More of a Failure’,” YouGov, 22 May 2023, <https://yougov.co.uk/politics/articles/45733-most-britons-say-brexit-has-been-more-failure>.

⑦ “As Britons Grow More Unhappy with Brexit, What Happens Next,” The Economist, 27 June 2023, <https://www.economist.com/britain/2023/06/27/as-britons-grow-more-unhappy-with-brexit-what-happens-next>.

⑧ “YouGov” “The Economist” “Opinium” “We Think” “Redfield & Wilton” “Deltapoll”等多家民意调查机构显示,英国工党的民意支持率自2021年11月开始反超保守党,目前依然比保守党高出超过20%的百分点。

⑨ 在2023年5月的英格兰地方议会选举中,工党成为最大赢家,增加537个地方议席,21年来首次成为地方议会第一大党。保守党成为最大输家,丧失1063个议席,退居地方议会第二大党。自由民主党新斩获407个议席数量,增幅仅次于工党。

⑩ 2023年,英国议会共在7个选区进行了补选选举,其中保守党选区有5个,工党和苏格兰民族党选区各1个。工党不但保住了自己的选区,而且从保守党夺取了3个选区,从苏格兰民族党夺取了1个选区。这使得工党在英国议会中的议席增加了4个。

情形下尽力提升与欧盟的合作关系。与斯塔默相悖,以伦敦市长萨迪克·汗和斯特拉·克里西为代表的部分工党议员支持英国重新加入欧洲单一市场和关税同盟。^①工党影子外交大臣大卫·拉米公开表示,如果工党赢得2024年大选,工党政府将对《贸易与合作协议》“逐页审查,寻找消除障碍和改善商业机会的方法”,并在不加入欧洲单一市场和关税同盟的前提下,乐意遵守更多欧盟规则,以促进英欧经贸关系的提升。^②

英国工党领袖斯塔默在2023年9月17日接受《金融时报》采访时表示,如果工党赢得2024年大选,他将借2026年英欧评估《贸易与合作协议》之机寻求对该协议进行重大修改,希望在不重新加入欧洲单一市场和关税同盟的前提下,通过与欧盟达成有关兽医边检(减少对动物和食品的繁重边境检查)、符合性评估(conformity assessments)和专业资格互认以及劳动力流动的新协议提升英欧贸易关系的紧密度。^③此外,工党将寻求与欧洲达成一项新的安全协议,该协议将包括共享有关嫌疑人的实时数据和情报,以取代英国在脱欧后失去访问权限的SIS II系统,并寻求增加更多英国警察和边境部队官员进驻欧洲刑警组织。^④斯塔默在英欧关系上的立场旨在吸引更多选民在2024年大选中投票支持工党。一方面,通过承诺与欧盟签署补充协议减轻后脱欧时代英欧双方在制造业和食品进口等特定领域的贸易摩擦,吸引留欧派选民以及后悔脱欧的脱欧派选民的支持;另一方面,通过承诺不寻求让英国重新加入欧洲单一市场和关税同盟,吸引强硬脱欧派选民的支持。^⑤

2023年9月18日,法德联合专家组发布有关欧盟体制改革的报告,提出“四重欧洲”(four-tier Europe)的设想,将欧洲国家分为4个圈层:核心圈是欧元区 and 申根区的欧盟成员国;次核心圈是欧元区 and 申根区之外的欧盟成员国;次外围圈是加入欧洲单一市场的非欧盟成员国,被称为欧盟的准成员国(associate member);外围圈是加入欧

^① Camilla Turner, “Sir Keir Starmer Clashes with Labour over Brexit,” The Telegraph, 4 July 2022, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2022/07/04/sir-keir-starmer-clashes-labour-brexit/>.

^② Nick Gutteridge, “Labour Willing to Bend UK to EU Rules in Return for Brexit Food Deal,” The Telegraph, 20 June 2023, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2023/06/20/labour-eu-rules-proposal-brexit-food-deal-david-lammy/>.

^③ George Parker, “Keir Starmer Pledges to Seek Major Rewrite of Brexit Deal,” Financial Times, 18 September 2023, <https://www.ft.com/content/6bdc4e88-c2ed-44ad-aa7d-c70bc358e027>.

^④ Charles Hymas, “Keir Starmer Prepared to Strike Deal to Take EU’s Migrants,” The Telegraph, 13 September 2023, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2023/09/13/labour-keir-starmer-accept-migrants-eu-deal-small-boats/>.

^⑤ Joël Reland, “Labour’s Brexit Policy Faces a Hard Collision with Reality,” UK in a Changing Europe, 22 September 2023, <https://ukandeu.ac.uk/labours-brexit-policy-faces-a-hard-collision-with-reality/>.

洲政治共同体的所有其他欧洲国家。^① 欧盟期望英国将来成为欧盟的准成员国,加入欧洲单一市场,并接受欧洲法院的管辖权。这为外部差异性一体化的扩大和深入发展提供了更多开放性,但英国工党对欧盟的这一提议表示反对。

欧盟委员会目前对《贸易与合作协议》框架下的英欧关系发展较为满意,并未表现出重新谈判协议的积极态度,认为2026年的评估应专注于协议的执行情况,而非对协议条款进行实质性修改。^② 对于英国工党提出的模仿新西兰模式的兽医协议(互认动植物检验检疫标准以减少海关检查),欧盟委员会持反对立场。欧盟委员会此前已经两次拒绝约翰逊政府的类似提议。在欧盟委员会看来,与英国签署类似于新西兰模式的兽医协议将对欧盟农民的市场竞争力构成巨大威胁,呼吁英国政府接受瑞士模式,完全接受欧盟的动植物检验检疫标准。^③ 英欧双方在2026年能否以及如何对《贸易与合作协议》进行重大修改,主要取决于英国和欧盟各自的政治意愿,以及评估开始前该协议实施过程中出现的问题规模及严重程度。^④ 此外,英国工党希冀的加强版《贸易与合作协议》并不能消除英国脱离欧洲单一市场和关税同盟所带来的贸易壁垒。要解决脱欧对英国增长前景造成的损害,需要英国与欧盟发展更深层次的一体化关系。这意味着英国需要在挪威模式和加拿大模式之间走中间道路,以瑞士模式^⑤为例,探索与欧盟加深一体化经济关系的可能性。^⑥

① The Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century", POLITICO, 18 September 2023, pp.41-42, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>.

② Cleo Davies and Jannike Wachowiak, "UK-EU Relations Tracker Q3," p.7; Anand Menon, "Reviewing the Trade and Cooperation Agreement: Potential Paths," UK in a Changing Europe, p.20, <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2023/09/UKICE-Reviewing-the-TCA.pdf>.

③ Nick Gutteridge, "EU Rubbishes Keir Starmer's Big Idea to 'Improve' Brexit," The Telegraph, 26 May 2023, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2023/05/26/eu-rubbishes-keir-starmer-brexit-idea/>.

④ David Moloney and Professor Simon Usherwood, "What Might the Review of the Trade and Cooperation Agreement Actually be Like," UK in a Changing Europe, 4 July 2023, <https://ukandeu.ac.uk/what-might-the-review-of-the-trade-and-cooperation-agreement-actually-be-like/>.

⑤ 根据2022年11月“YouGov”和“Opium”分别所做的民意调查,超过一半的英国人支持英国效仿瑞士模式,与欧盟发展未来关系。但是,由于忌惮保守党硬脱欧派的压力,苏纳克政府拒绝支持瑞士模式。英国工党也排除了瑞士模式的可能性,不支持英国与欧盟之间的人员自由流动。此外,欧盟也不喜欢瑞士模式,一直试图将这一系列零散的协议转变为一个统一的协议,并一再强调欧洲单一市场的完整性,不能只选择支持商品、服务和资本自由流动,而抵制人员自由流动。John Curtice, "How Might Voters React to a 'Swiss-style' Brexit," What UK Thinks EU, 20 December 2022, <https://www.whatukthinks.org/eu/2022/12/20/how-might-voters-react-to-a-swiss-style-brexit/>; Archie Bland, "Tuesday Briefing: Why European Leaders Don't Want a 'Swiss-style' Deal for the UK," The Guardian, 22 November 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/nov/22/tuesday-briefing-why-european-leaders-dont-want-a-swiss-style-deal-for-the-uk>.

⑥ "Assembling a Better British Relationship with Europe," The Economist, 5 January 2023, <https://www.economist.com/britain/2023/01/05/assembling-a-better-british-relationship-with-europe>.

六 结语

为缓和英国脱欧的巨大冲击,英国与欧盟通过以《脱欧协议》和《贸易与合作协议》为核心的制度化建设重塑英欧关系,以第三国身份参与外部水平差异性一体化进程。目前双方虽已搭建起以联合委员会和伙伴关系理事会为主导的组织架构并在众多领域达成部分共识,但双方合作关系的制度化深度和广度并不能满足双方合作需求。组织机构的低频互动、合作模式的“红线”障碍、货物贸易的层层壁垒、服务贸易的监管分歧、监管规则的差异扩增、外交对话的机制不足、防务合作的制度缺位、内部安全的合作受限是横亘在英欧关系制度化之路的众多阻碍,也是未来英欧关系制度化进一步紧密发展需要克服的难点。

脱欧过渡期结束后,英欧关系制度化演进的过程具有一定的外部差异性一体化特征。这一方面是英国试图挣脱欧洲一体化的枷锁、收回国家主权、实现政策独立而主动追寻的结果,另一方面是欧盟坚持内外有别、拒绝“蛋糕主义”、坚守国际规则而有限妥协的结果。尤其在货物贸易海关检查、欧洲法院管辖权等涉及边界和主权的高度政治化议题上,英欧规则差异依然明显。然而,不可否认的是,在刑事执法与司法合作等政治化程度较低的领域,由于路径依赖,英国依然试图同欧盟保持接触,部分保留欧盟规则,英欧关系制度化仍具有趋同发展的走势。简而言之,后脱欧时代英欧关系的制度化演进体现了外部差异性一体化的总体特征。

英国如今既是“非成员国”,也是“前成员国”,这使得后脱欧时代英欧关系既不似成员国之间一般紧密,也不似与普通第三国一般疏远,因而完全保留或完全否定原有制度化成果都不是最佳选择。这促使英欧双方在后脱欧时代构建合作关系上不断进行制度创新。在制度创新的过程中,英欧双方基于各自原则和利益,不断调整内外政策,在竞争和妥协中寻找“脱欧最优解”,实现外部差异性一体化的持续发展。对于英国而言,如何平衡主权原则与英欧务实合作收益之间的微妙关系,对塑造稳定互利的英欧关系至关重要。

(作者简介:徐瑞珂,北京外国语大学英语学院英国研究中心副教授;卢昱林,中国人民公安大学涉外警务学院讲师。责任编辑:宋晓敏)