

热点笔谈

编者按:2016年6月23日,英国公投决定退出欧盟。这是欧洲一体化史上具有标志性意义的重大事件。公投缘何发生?导致英国脱欧的原因是什么?究竟会对英国、欧盟乃至世界造成怎样的影响?本刊邀请了中英两国一些学者通过笔谈的形式对这一事件进行深入解读,以引发学界对于欧盟前途命运的关注及思考。

英国脱欧公投与欧盟的未来

写在前面

黄 平

(《欧洲研究》主编)

英国全民公投的结果出乎所有精英阶层的意料,此次公投成为冷战后和新世纪以来国际关系及欧洲一体化中的重大事件。毕竟英国不仅是欧洲的经济大国,也是军事上的有核国家和联合国安理会的常任理事国。

其实,不论英国脱欧的过程如何,公投这件事本身就表明了英国社会的撕裂。其背后的问题是:原有体制是否失灵?英国一直是实行代议制民主的国家,居然要走到全民公投的地步,是否说明问题已经不是哪项具体政策,甚至也不是哪个党执政,而是精英与大众之间出现了巨大裂痕。观察英国社会危机的原因和背景,恐怕要追溯到2007-2008年华尔街金融风暴及其引发的世界经济危机,乃至随后爆发的欧债危机。这次危机带来的不仅仅是银行缩水、货币贬值、经济增长放缓甚至负增长,还有整个西方世界的两极化和不平等愈益严重。在欧洲,英国的脱欧公投,还有正在升温的疑欧主义,都是极化和不平等在社会心理层面的深刻体现。皮凯蒂在《21世纪资本论》一书中,清晰地展示了精英与大众在收入、就业、福利等方面的分化和撕裂。

与此同时,英国脱欧公投也反映了欧洲乃至整个世界的某种逆全球化趋势,也即

20世纪末以来新一轮全球化的反冲,其中包括人们对移民的反感和反弹。英国脱欧公投背后很重要的一大因素是移民,这些“移民”并非来自北非或中东,而是由于欧盟成员国之间自由流动所带来的“新欧洲”移民。但是在英国社会既有的社会福利制度之下,这些来自“新欧洲”的新移民,会使得英国普通人感到工作岗位减少了、社会福利减少了、社会秩序更糟了、环境卫生更差了。这种心理的演化导致对移民的排斥和反全球化的诉求。

从世界层面来看,英国脱欧公投将带来一系列冲击和影响。首先,从英国本身来说,脱欧对整个经济、社会和外交形成巨大冲击。人们也许要重新看待英国的地位和英镑的作用,对其金融、经济的疑虑和不确定性将对英国经济造成负面影响。而且,英国如果脱欧,对它的经济、政治、社会、文化和心理的冲击都不小,而下一步英国在欧洲的地位、作用和影响力也会受到很大影响。如果欧盟中“德法英”三大力量失去英国的平衡作用,那么欧盟将会发生怎样的变化?

其次,从欧盟角度来看,英国脱欧公投事件是否会导致欧洲一体化进程放缓?欧盟本来是世界区域一体化的样板,是威斯特伐利亚体系以来最重要的主权国家部分让渡的体制安排,对于其他区域合作、区域一体化都具有很强的示范效应,可以说是全球化重要的有机组成部分。鉴于英国在欧洲的重要地位和作用,其脱欧使得欧盟这个区域一体化先行者受挫,欧盟本身也受到很大冲击。不仅如此,下一步全球发展中也会出现更大的问题:世界是继续走全球化之路,还是各自为政、以邻为壑乃至彼此为敌?一旦各国又进入一个各自为政、以邻为壑乃至彼此为敌的时代,那就不止是对经济、金融、贸易、投资、就业、增长的提升会不会产生很大阻碍的问题了。

再次,英欧关系向何处去?目前英国只是公投了要脱欧,但还没有脱欧。脱欧是否启动,英国议会是否批准,何时开始谈判,谈判需要多长时间,都还是未知数。是否可以说,英国与欧洲大陆原来貌合神离,今后是形脱神不脱?

最后,英美特殊关系是否因此更加强化?美国对英国脱欧的态度也很复杂,美国肯定希望英国留在欧盟,没有英国的欧盟对美国并不利。以前英国一方面是欧盟国家,另一方面是与美国有特殊关系的国家,如果只剩一方面,那并不是美国所希望看到的。

对于英国脱欧公投,我们要进行深度观察和思考。公投事件反映出的社会危机不仅在英国,在欧洲乃至整个西方都有所呈现。当前的世界形势也许可以用四种“主义”或者“思潮”来形容:

第一,经济上的保护主义抬头。美国和西方各国自2007-2008年以来都是向内

看,投资与贸易保护主义抬头,各国纷纷出台保护主义措施。

第二,政治上的保守主义苗头。比如,美国的“特朗普现象”和法国的“勒庞现象”。政治上的保守主义苗头,也是多年没有出现过的现象。政治上的保守主义伴随着经济上的贸易保护主义,应该予以关注和警惕。

第三,社会上的排外主义出现。与经济上的保护主义、政治上的保守主义相应,社会情绪上表现为民众的排外主义或者“民粹主义”。这种社会心态,是偶然的还是对社会经济和政治的反应,也应该高度关注。

第四,部分国家和地区出现的极端主义,目前正在欧洲等地蔓延,越来越多的恐怖主义事件只是一种表现而已。

这四种“思潮”、“主义”的抬头、交叉和重叠,使得世界的不确定性更加严重,在这些不确定性的背后,各国需要共同携手加以防范的,是已经出现或者正在出现的社会失范、政治失序、安全失控、管理失职和体制失灵。

实际上,在这些“失”的背后,原有的国际关系正在重建,各类同盟-伙伴关系正在重组,原有的游戏规则正在重塑,世界秩序也正在重构。这实际上是一个新的全球层面的大转变、大调整。中国一直以来所倡导的互尊、互利、互让的更加平等的国际关系,共建、共赢、共享的更加合理的世界秩序的理念,更显出它的意义与生命力。

英国脱欧对欧盟及中欧关系的影响

冯仲平

(中国现代国际关系研究院研究员)

近年来,欧盟一直经受着多重危机和挑战,关于欧盟发展前景的讨论也未曾中断。2016年6月23日英国公投决定脱欧后,欧盟的前途命运更加受到人们的关注。

(一)英国脱欧削弱了欧盟应对危机的能力

如果从1952年煤钢共同体算起,欧盟至今已走过了64年联合历程;如果从1957年欧洲经济共同体算起,到明年也有60年了。60年来,欧洲一体化在深度和广度两

方面均取得了巨大进展,欧洲实现了一体化创始者们最大的梦想——和平。而英国脱欧是欧洲一体化有史以来遭遇的最大挫折和倒退。

从目前来看,英国脱欧对欧盟的最大影响在于使得欧盟更加难以有效应对其所面临的危机,而欧盟也可能长期陷入经济不振、社会不稳、政治不安定的困境之中。首先,欧盟经济复苏严重受阻。经过国际金融危机和欧债危机双重打击之后,欧盟国家经济原本已经步入缓慢复苏轨道。2015年,欧元区经济增速为1.6%,欧盟为1.9%。^① 欧盟经济增长的回升态势在2016年上半年继续保持。据欧盟统计局2016年6月发布的报告,欧元区19国第一季度国内生产总值(GDP)环比增长0.6%,同比增长1.7%。欧盟28国GDP环比增长0.5%,同比增长1.8%。欧盟前五大经济体德国、英国、法国、意大利和西班牙的GDP均实现环比增长。^② 欧盟2016年第二季度经济表现尽管目前还没有统计数字,但普遍认为仍保持了平稳增长势头。^③ 但英国脱欧公投给英国和欧盟经济均产生了严重打击。欧盟委员会在其第一份关于英国脱欧的经济影响评估报告中认为,2016年英国经济增速将由原先预测的1.8%大幅下降到1.3%—1.6%,而明年将可能陷入衰退,即-0.3%。欧盟委员会预测,欧元区2016年GDP增速为1.5%—1.6%,但2017年将降至1.3%—1.5%。^④ 几乎在同一时间,国际货币基金组织也得出了相似的结论。^⑤ 欧盟经济之所以受到英国脱欧的影响,除与英欧关系的不确定性有关外,也与“欧洲投资计划”即“容克计划”受到的冲击有关。近年来欧盟经济复苏既受益于欧洲央行的量化宽松政策,也受益于“欧洲投资计划”。而英国是欧洲战略投资基金的主要出资方。

其次,英国公投脱欧令欧盟以“更加欧洲化”来应对危机的想法变得更加不切实际。近年来,围绕如何摆脱危机和走出困境,欧盟内部存在很大的争议。以欧盟委员会主席容克为代表的“联邦派”主张,欧盟有必要通过更多的一体化措施来克服危机,包括在欧债危机方面,加强欧元区一体化,解决制度缺陷问题;在难民危机方面,形成欧盟统一的难民政策,增加欧盟机构边境管制权力;在应对恐怖袭击方面,将成员国情报交流机制化等。另一派可称为“务实派”,主要以欧洲理事会主席图斯克为代表,认

^① “欧盟预计今年欧元区和欧盟经济将分别增长1.6%和1.9%”,新华网, http://news.xinhuanet.com/2015-11/06/c_128398285.htm, 2016年8月4日访问。

^② “财经观察:缓慢复苏的欧洲经济或将‘刹车’”,新华社布鲁塞尔7月6日专电, http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-07/07/c_1119180424.htm, 2016年8月4日访问。

^③ 同上。

^④ 路透社布鲁塞尔2016年7月19日电。

^⑤ “IMF Cuts Growth Forecast for UK Following Brexit Vote”, <http://www.ft.com/cms/s/0/34eaff02-4cfa-11e6-88c5-db83e98a590a.html#axzz4Iornx01X>, last accessed on 4 August 2016.

为任何推动新一体化的想法都是不合时宜的,必然会遭到民众的反对。这一派在英国脱欧后明显占据了上风。按照“联邦派”的“更加欧洲化”的设想,成员国需要交出“更多主权”、赋予欧盟更大的权力。要做到这一点,必须签署新的欧盟条约或修改现有条约。但新条约或修改条约只有得到各成员国议会批准或公投通过才能生效。由于近年来欧盟成员国内极端主义、民粹主义势力的崛起,各国政治家一直对签署新条约的想法十分谨慎。而英国脱欧对“联邦派”而言,是一个沉重的打击。图斯克在英国公投后,再度强调了他的立场:“由于执迷于推动迅速而彻底的一体化进程,我们未能注意到欧盟国家的普通民众并未分享我们的亲欧情结”。^① 这等于宣布“更加欧洲化”的主张已被束之高阁了。

再次,英国公投脱欧打破了欧盟内部长期形成的力量平衡格局,不利于成员国合力应对危机。近年来欧盟面临的各种挑战均对其凝聚力产生了消极影响。旷日持久的欧债危机扩大了欧盟内部的所谓“南北矛盾”,即以希腊等重债国家为代表的南部国家与以德国等债权国家为代表的北部国家之间的矛盾,而来势汹涌的难民潮凸显了欧盟内部的所谓“东西矛盾”,即西欧国家与中东欧国家之间在难民问题上的重大分歧。与此同时,随着欧债危机以来法国影响力的不断下降,二战后形成的“法德轴心”逐渐名存实亡。在如何救助希腊、是否制裁俄罗斯,以及如何应对难民危机等重大问题上,德国发挥了决定性的作用。长期以来,欧盟所有重大决策都是在法德共同倡导下做出的。可以说,没有欧盟内部特别是大国之间相互利益的平衡,也就没有欧盟的发展。当年柏林墙倒塌后,英国和法国一开始并不愿意看到德国统一的原因即是害怕德国在欧盟内一家独大。科尔总理最终通过放弃德国马克才换取了英法的支持。英国脱欧将意味着德国影响力的进一步增强,而欧盟内大国间力量如何达到新的平衡将成为欧盟的突出问题。

(二) 维护一体化成果是欧盟的底线

尽管英国脱欧沉重打击了欧盟,一体化陷入停滞,但维护欧盟现有一体化成果符合所有成员国的根本利益,欧盟不会解体。首先,英国脱欧并非生存危机。一方面,英国虽是欧盟大国,但与法国、德国不同,它不是欧盟核心成员。英国曾一直是欧洲联合的旁观者,加入欧盟后也没有成为完全成员国。欧盟一体化取得的两个最大成果——申根协定和统一货币,英国均置身其外。倘若法国和德国脱欧,对于欧盟来说才是灭

^① “Populist Anger Upends Politics on Both Sides of the Atlantic”, <http://www.nytimes.com/2016/06/25/world/europe/brexit-eu-politics.html>, last accessed on 4 August 2016.

顶之灾。另一方面,英国脱欧没有产生“多米诺骨牌效应”。欧债危机爆发后希腊脱欧风险一度很高,而希腊一旦脱欧将很可能引发欧元区分崩离析,当时欧盟面临的是真正的生存危机。英国脱欧后,法国、荷兰等国极右主义政党也曾呼吁在本国举行类似的公投。但从目前来看,没有一个欧盟国家政府会效仿英国进行脱欧公投。即使举行,在法国、德国、意大利、西班牙和波兰这五个最重要的国家,多数民众也会反对脱欧。英国脱欧公投后不久,法国舆论研究所于6月28日至7月6日进行的一项民意调查显示,支持留在欧盟的德国民众为81%,比上次2014年11月份的调查增加了19个百分点。在法国,民众对欧盟的支持率为67%;意大利为59%,西班牙为81%。^①由此可见,英国脱欧不会引发欧盟“分家潮”。

其次,民粹和极端主义崛起,以及难民危机、恐怖威胁等挑战尽管解决不易,但不会给欧盟造成致命伤害。欧洲各国极端主义政党和势力尽管名称五花八门,但其主张颇有共同之处,包括反精英、反体制、反移民、反欧盟一体化和反全球化等。显然,民粹主义和极端主义对欧盟来说是一支破坏性力量。但是,尽管有一些成员国的极端主义政党进入了议会,甚至入阁,但离主导和左右政府的决策还相差甚远。事实上,中左、中右政党仍然是欧盟国家的主流政党。就难民危机和恐怖威胁而言,欧盟意识到这将是其需要长期面对的两大难题,同时也正努力采取措施应对。欧盟及其成员国很清楚要有效应对难民危机,需要在难民的源头(中东、北非地区)、难民途经地区和国家(尤其是土耳其),以及欧盟内部三个方向上努力。但依靠欧盟自身是无法应对中东乱局的。目前,欧盟的外交重点集中在土耳其。因为大量的叙利亚、阿富汗难民是取道土耳其来到欧洲的,土耳其如果采取合作态度则既有利于控制赴欧难民数量,也有利于欧盟有序接纳难民,因而土耳其被视为掌握着欧洲解决难民危机的钥匙。在德国的努力下,欧盟与土耳其达成了相关合作协议,明显缓解了欧盟的压力。但土耳其发生未遂政变后欧土关系有所紧张,双方合作蒙上了阴影。在应对恐怖袭击方面,欧盟同样面临巨大挑战。从2015年11月法国巴黎连环恐袭事件开始,欧洲国家已明显成为“伊斯兰国”极端组织的攻击目标。而法国尼斯惨案以及德国短期内发生的数起袭击表明,“独狼式”攻击已成为恐怖袭击者常用的手法。实施恐怖袭击者主要为从“伊斯兰国”回流的欧洲各国“圣战分子”,以及未到“伊斯兰国”但被“洗脑”的极端化分子。目前,欧盟国家认识到恐怖主义威胁将会长期存在。^②为此,法国、德国、英国等国均

^① 路透社巴黎2016年7月20日电。

^② 法国《星期天报》2016年7月17日。

加大了安全力量的建设。德国呼吁在欧盟层面上尽快实现反恐情报数据的联网,并在国内降低遣返避难申请者的门槛,建立发现难民极端化倾向的“预警系统”,以及组织德国警察和军队联合演练反恐行动等计划。^①

再次,“联邦派”的“更加欧洲化”的主张行不通,并不意味着欧盟将不会前行和发展。政府间合作、套餐式合作将成为未来数年内欧盟成员国合作的重要模式。为了防止成员国之间出现“团团伙伙”,欧盟曾一直避免公开倡议建立“双速欧洲”或“多速欧洲”,也避免公开支持建立“核心欧洲”。但随着欧盟成员国的增多,相互利益协调难度日益增大,在英国脱欧前所有成员国齐步前进已经越来越困难。今后欧盟成员国的合作将很可能绕开签署新条约而更加依赖政府间合作的方式,同时,不排除一些国家组成“先锋队”,先行一步。

(三) 中欧关系展望

近年来,随着美俄、欧俄、中美矛盾增大,大国博弈日益加剧。中欧合作顺利发展已成为当今世界大国关系的亮点。由于中欧之间不存在突出的战略竞争或地缘政治竞争,欧盟将中国崛起视为发展机遇,中国则坚定支持欧洲一体化,中欧关系的这一发展趋势将会继续保持。同时需要清醒地看到,由于中欧在政治制度、发展水平等方面存在很大差异,双方关系的发展也会面临各种挑战。英国脱欧对于中欧关系的影响,主要来自英国在欧盟单一市场中地位的不确定性。双方正式谈判估计要到2017年初才会开始,谈判则至少需要两年时间。尽管目前关于英欧关系有各种模式可以借鉴,但由于英国和欧盟相对于彼此的重要性,二者关系很可能形成专门为英国量身定制的英国模式。鉴于欧盟是中国最大的贸易伙伴,而英国也被许多中国企业视为通往欧盟单一市场的门户,同时英国伦敦金融城又是仅次于香港地区的人民币离岸中心,英欧关系的不确定性将直接影响到中英、中欧经贸关系。英国脱欧对世界经济特别是欧盟经济造成的负面影响也会影响到中欧经贸关系,中国对欧出口将可能下降。

欧盟经济持续低速增长,将进一步助长其贸易保护主义。这一点也需要引起中国高度重视。根据2001年欧盟与中国签署的世贸组织协定,到2016年12月11日,中国加入世贸组织的15年过渡期结束之后,欧盟将承认中国市场经济地位,并在对中国出口产品进行反倾销调查时终止目前所采用的“替代国”做法。然而,2016年5月,欧洲议会通过决议,明确反对承认中国市场经济地位。欧洲议会的这一决议虽不具备法律效力,但其释放的信号十分清楚。不过目前最值得关注的是欧盟委员会的态度,因

^① 新华社柏林2016年7月28日电。

为按照欧盟的决策程序,先由欧盟委员会提出意见,然后才交由欧洲理事会和欧洲议会审批。2016年7月20日,欧盟委员会副主席卡泰宁在记者会上首次正式表示,欧盟将可能被迫修改现有反倾销政策,以应对中国市场经济地位问题。^①目前,欧盟将其贸易对象分为市场经济和非市场经济两类,并分别采取不同的倾销计算方法。今后欧盟可能将不再给各国贴上市场经济或非市场经济的标签,但只要认定某个国家或行业存在产能过剩或政府干预扭曲市场,就会依据国际价格确定是否属于倾销。显然,欧盟委员会试图利用新方法达到一举两得的目的,既绕开中国市场经济地位问题,又保留其与现有反倾销力度相当的“保护手段”。^②

与欧盟对中国市场经济地位的态度同样重要的,是其当前对中欧经济关系的看法。2016年6月22日,欧盟委员会发布了最新对华政策文件。这份以《欧盟对华新战略要素》为题并已得到欧盟各国外长批准的文件,一方面表达了与中国加强合作尤其是经济合作的强烈意愿,另一方面异常高调地强调了双方相互合作的所谓“对等性”和“公平性”。从该文件给欧盟提出的八条与中国发展关系的建议中可见一斑:第一,“抓住中国新的对外开放机遇,强化对华关系”;第二,“通过切实可行的方式保持与中国改革的接触,以在中欧关系的经济、贸易、投资、社会、环境及其他领域取得互利结果”;第三,“在所有合作领域实现对等性和公平竞争”;第四,“推动尽早完成双边投资协定谈判”;第五,“大力推进中欧之间的基础设施、贸易、数字和人员的连接,这种连接应基于公开的规则,并惠及所有沿线国家”;第六,“根据中欧对联合国和二十国集团的责任,为全球公共产品、可持续发展和国际安全做贡献”;第七,“推动在中国国内和国际上尊重法治和人权”;第八,“与中国打交道时,在最大程度上实现欧盟的团结和有效性”。^③欧盟的这份新对华政策文件不仅在上述建议中特别强调了对等性和公平性,而且还将对等原则列为欧盟与中国发展关系时需要遵循的首要原则。鉴于欧盟如此重视和强调所谓对等性问题,再考虑到其在中国市场经济地位问题上的态度,未来中欧经贸摩擦有可能呈现增多趋势。对此,中欧双方有必要高度重视,并努力采取积极措施进行有效管控和处理。

① 德新社2016年7月20日电。

② 法国《回声报》2016年7月20日。

③ “Joint Communication to the European Parliament and the Council, Elements for a New EU Strategy on China”, Brussels, 22.6.2016 JOIN(2016)30 final, http://eeas.europa.eu/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf, last accessed on 4 August 2016.

英国脱欧公投的政治影响

林德山

(中国政法大学政治与公共管理学院教授)

英国脱欧公投的过程及其结果显示了当今英国社会的分化。如何弥合因本次公投而加剧的社会分化,成为脱欧公投后英国政府及主要政党面临的主要政治问题。从欧洲层面上说,遏制民粹主义浪潮、防止英国脱欧公投的消极影响的蔓延将是欧洲面临的重大政治挑战。

(一)英国围绕公投的社会分化

围绕着公投,脱欧和留欧阵营间的斗争在政党之间以及政党内部不同力量之间激烈进行,到公投最后一刻几近白热化。公投前夕的民调显示留欧派略占优势,但结果却是,全国 72.2%的选民参加了投票,51.9%支持脱欧,48.1%选择留欧。对投票结果进一步细分则不难发现,它从不同层面凸显了英国社会的分化趋向。从地区结构来看,英格兰和威尔士的多数民众支持脱欧(分别为 53.4%和 52.5%),而民族主义问题突出的苏格兰和北爱尔兰的多数民众支持留欧(支持留欧的分别为 62%和 55.8%)。^①虽然英格兰民众多数主张脱欧,但与欧洲经济贸易关系密切、移民较多的伦敦地区却又是支持留欧力量最集中的地区。在支持留欧人数最多的 10 个地区中,伦敦占了 7 个。从人口结构来看,45 岁以上的多数支持脱欧,且年龄越大,支持脱欧的人数比例就越高,而 45 岁以下的多数支持留欧,且年龄越小,支持留欧的比例就越大,留欧支持率最高的年龄段是 18-24 岁,为 73%。^②此外,围绕脱欧公投的论战本身也显示出精英与民众的对立趋势。事实上,围绕该问题的社会分化除了显示出欧洲一体化本身对不同地区和群体的不同影响外,也表明人们对过去几十年英国社会发展的不满趋向在

^① http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results, last accessed on 4 August 2016.

^② <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028>, last accessed on 4 August 2016.

加剧。

(二) 脱欧公投对英国政治的影响

脱欧公投持久的政治影响要待英国与欧盟之间就具体的脱欧谈判完成之后才能做出更为清晰的判断。从短期来看,脱欧公投带给英国的最大政治问题是如何弥合因此而产生的政治和社会裂痕。这一挑战不只是对执政的保守党而言,对其他政治力量同样如此。

(1) 脱欧公投后的英国政党竞争

公投结果出来后,英国两大党即执政的保守党和反对党工党的表现可谓出乎意料。本来处境艰难的保守党在经历短暂的党内角逐后迅速实现了党领导的更替并稳定了局势,而本欲借此有所作为的工党却陷入了严重的党内危机。

卡梅伦发起这场公投,多少带点政治赌博的意味。不过,当后来保守党内部脱欧派和留欧派公开分化且激烈对峙之时,主张留欧的卡梅伦已经无法控制局势。公投的结果不出意外地首先以卡梅伦的辞职为代价。此时,保守党面临的主要问题是:在此背景下,谁将出任保守党领袖并作为新的首相领导保守党政府完成过渡?在公投之前,人们担心的是脱欧派主导英国政治。人们对此有一种恐惧感,因为它可能不仅仅意味着保守党的分裂,甚至意味着英国的解体。事实上也正是这种恐惧感驱使保守党在公投结果出来、卡梅伦宣布辞职之后做出了理性的选择。经历了围绕脱欧和留欧的激烈政治博弈之后,保守党党内以及英国国内的裂痕已经显露。在此背景下,保守党最需要的是团结和统一,英国更需要考虑如何维护国家的统一。这是一个难题,如果按人们设想的在卡梅伦辞职后由脱欧派主导党和政府,这一目标是难以实现的。幸运的是保守党内的理性力量主导了该党。这一点在特蕾莎·梅在党领袖的第一轮选举中脱颖而出时即已显示。而且后来的进程也比人们最初预想的要好,由于竞争对手的相继退出,保守党没有等到9月份的党内最后选举,特蕾莎·梅在卡梅伦辞职后顺利接任保守党领袖和出任政府首相,温和派主导了保守党。目前来看,保守党暂时渡过了危机。特蕾莎·梅出任后的表现也可圈可点,保守党以及社会对其寄予厚望,她也被视为继撒切尔夫人之后的另一位保守党女强人。接下来,保守党政府面临的最重要问题是如何履行其承诺,在争取英国最大利益完成脱欧谈判进程的同时,避免英国经济的急剧动荡,以及在此过程中如何处理脱欧带来的最棘手的政治问题,即苏格兰和北爱尔兰民族主义问题。不过,总的来说,从脱欧结果出来至今,保守党显示了它作为一个长期执政的政党在应对危机上的成熟和能力。

与之相对,英国工党在脱欧公投前后的表现却令人担忧。本来,脱欧结果出来后,其政治上的最大受益者应是作为反对党的工党。工党最初是主张公投的,但在卡梅伦明确承诺如果大选成功将在2017年前举行公投的背景下,时任工党领袖的埃德·米利班德表示,如果工党当选估计不会举行公投,因为它所导致的不确定性会影响到英国经济,尽管会保留在欧盟作出进一步的权力上移时英国有决定进入或退出的权利。因此,公投的结果及其所引起的动荡似乎更有利于工党。公投后工党也声称,它是唯一能重新团结英国的政党。但公投后工党的实际表现却令人失望,工党陷入了内部的激烈斗争之中,而工党领袖科尔宾似乎成了工党内部矛盾的焦点。

表面上,科尔宾在此次公投中态度暧昧是其招致工党内部指责的主要原因。工党是主张留欧的。但由于卡梅伦明确支持留欧,科尔宾不愿此次公投演化为对保守党政府的一种背书。因此,科尔宾虽然在公开态度上支持留欧,但表示理解脱欧的人为什么要脱欧。因此在公投前脱欧阵营与留欧阵营激烈对峙且形势胶着的背景下,支持留欧的工党给人的印象是动员不力。事实上科尔宾本人也承认,他对留在欧盟的热情也只有七分。为此,科尔宾遭到党内的指责。前首相和工党领袖布莱尔曾公开批评科尔宾在公投过程中的作为,认为他对留欧立场表现得极为冷淡,未能动员选民“去理解这不是一次抗议投票”。^①埃德·米利班德在六月初也警告说,脱欧公投的结果未定,他督促工党的支持者不要把它当做一次抗议保守党的投票。^②米利班德还表示,英格兰东北部支持脱欧是因为对一系列长期确定的事务的怀疑,不只是对移民问题,也包括对国家发展方向的怀疑。而公投的结果也显示,一些工党中心地带的选民选择了脱欧。公投结果一出,工党内部就有人要求科尔宾辞职。影子内阁外交大臣希拉里·本(Hilary Benn)因为公开反对科尔宾的党领袖地位而被后者解除影子内阁大臣职务。此举引发了工党内部更激烈的反抗。工党影子内阁11名成员辞职。工党议会党团随后发起对科尔宾的不信任案,结果230位工党议员中有172位反对科尔宾,仅有40位支持。^③此举没有法律效力,只是希望借此迫使科尔宾自动辞职,但科尔宾拒不辞职。

毋庸讳言,科尔宾是目前工党内部矛盾的焦点。但严格地说,并不只是因为他在此次公投中的表现,而是因为他的存在——即他作为工党领袖这一事实本身。2015年大选工党失利,米利班德辞去党领袖职务后,在新的党领袖选举中,作为激进左派代

^① <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36613245>, last accessed on 4 August 2016.

^② <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36496288>, last accessed on 4 August 2016.

^③ <http://www.theguardian.com/politics/2016/jun/28/jeremy-corbyn-loses-labour-mps-confidence-vote>, last accessed on 4 August 2016.

表的科尔宾出人意料地当选为党领袖。工党由一个激进左派人物领导,这在长期奉行实用主义路线的英国工党的百年历史上都是少见的一幕。工党内部虽然始终存在着左右翼之间的斗争,但在一种实用主义原则的主导下,两派之间能够长期维持一种平衡。其关键在于:虽然党内左派始终存在并对党的意识形态事务具有一定的影响力,^①但无论是作为执政党还是作为反对党,工党的主要政策决定权是控制在坚持实用主义的议会党团手中,后者也在更大程度上控制了党领袖的产生。这种平衡关系偶尔也被打破,但其代价极为惨重。1979年大选失利后,来自左派的福特出任党领袖(1980-1983年),以托尼·本为代表的极左力量主导了党的政策,其结果是党的分裂^②和1983年大选的惨败。科尔宾作为激进左派参加2015年党领袖竞选时,几乎只是勉强获得所需要的议员提名支持,其中有些支持者并不是为了支持他,而只是为了能够在党领袖选举中发出不同的声音。但他却出人意料地以绝对优势赢得了党领袖选举。这一方面是因为党内对于从布莱尔到米利班德的整个改革进程的失望,另一方面也是因为党领袖选举程序改革。普通党员的一人一票权使得几乎得不到议会党团支持的科尔宾能够以压倒性优势赢得党领袖选举,并得到了大多数工会以及普通党员的支持。

也就是说,科尔宾是在不被绝大多数工党精英支持但却赢得众多普通党员支持的前提下当选工党领袖的。而他在出任党领袖后的表现也进一步强化了工党精英与普通民众背离的趋势:科尔宾的激进政治主张为工党赢得了大量新追随者,工党党员人数从2015年大选时的20万发展到了2016年7月时超过50万;但在党的精英力量看来,科尔宾的一系列政治主张是不合时宜的,如其激进反核主张、反对打击叙利亚伊斯兰恐怖组织等。科尔宾在此次公投中的表现更令人不满。总之,对于以执政为首要目的、坚持实用主义的党内精英来说,科尔宾代表了一种有违主流政治的趋势,他已经成为引发党内冲突的问题根源。公投之后,影子内阁一半成员辞职,他们直言工党在科尔宾的领导之下无法团结起来,也无法赢得人们对工党的信任。^③目前,围绕着党领袖的选举,工党陷入内部危机之中。议会党团希望通过参加党领袖选举必须得到必要的

^① 这从工党党章第四条关于社会化条款的处理方式中可以看出。事实上,从20世纪50年代盖茨克尔任党领袖开始,工党已经放弃了以国有化为主导的政策,但盖茨克尔试图修改第四条的努力却因为党内左派的反对而失败,以致后来临任工党领袖都不愿再涉足该问题,直到90年代布莱尔出任党领袖后才做了修改,而其真实意义更在于其象征性,即表示工党对传统的放弃。

^② 1981年四位工党议员因不满工党的极左政策而脱离工党,另组社会民主党,该党后来与自由党合并,组成了现在的自由民主党。

^③ <http://edition.cnn.com/2016/06/26/europe/uk-brexit-labour-corbyn/index.html>, last accessed on 4 August 2016.

议会议员支持这一规定来使科尔宾失去资格,但科尔宾坚持他作为在职党领袖自动具有竞选资格。

总之,脱欧公投并不是工党分化的原因,它只是加剧了这种分化。而分化实际上从布莱尔时期的“第三条道路”改革即已开始。它围绕改革进程中的现代化派、传统派和其他温和改革派之间展开。科尔宾当选党领袖这一事实显示了工党底层对现代化派和温和改革派的不满。但从现代社会的变化趋向来看,回到传统左翼并不是工党的出路。在经历接连的失败之后,工党更需要一种团结。而迄今为止,科尔宾领导下的工党不仅未能显示弥合国家层面的社会裂痕的能力,甚至也无法弥合党内的裂痕。脱欧公投驱使工党再次就党领袖问题做出选择,其结果将直接影响到工党的未来和下一次大选。工党前就业与养老事务发言人欧文·史密斯(Owen Smith)已公开挑战科尔宾。但根据目前的形势,除非科尔宾自动辞职,否则在工党既有的党领袖选举规则下,史密斯未必能撼动得到工党普通党员支持的科尔宾的党领袖地位。因此,工党即便不因此而分裂,也只能是通过新的选举失败来另寻变革的契机。前首相卡梅伦在公投后的议会辩论中表示,科尔宾的存在对国家不是好事,但对保守党却是幸事。此话前半句未必正确,但后半句的确代表了保守党的心声。^①

除上述两大政党外,目前的全国第三大党、苏格兰第一大党苏格兰民族党也可能成为影响未来的重要变数,这主要体现在两个方面:由于苏格兰绝大多数选民选择了留欧,苏格兰民族党能否像它所寻求的那样在英国退出欧盟的同时保留苏格兰在欧盟的地位;如果不能,它是否会推动苏格兰新的独立公投。

不过,对于英国的主流政党来说,脱欧或许会有一个意外的结果,即随着脱欧问题的尘埃落定,那些脱欧政治力量——包括英国独立党以及各党内部的脱欧派——的影响会逐步消退。这意味着脱欧支持力量会有一个重新选择政治归属的问题。特蕾莎·梅表示,不想让本届政府带上“脱欧”的标签,而应借此推进教育、卫生等社会福利的改革。她的意图显然还不仅是维护团结,也在于显示保守党作为一个国民政党的政治意义。此外,对于那些备受脱欧问题打击的力量,如自由民主党来说,这或许意味着新的机会。

(2) 脱欧引发的政治权力重构

除了围绕脱欧问题的政党竞争外,脱欧还将引发英国新的政治权力重构。目前,

^① <http://www.theguardian.com/politics/2016/jun/29/david-cameron-says-jeremy-corbyn-should-resign>, last accessed on 4 August 2016.

保守党政府已经明确拒绝就脱欧问题举行第二次公投的可能性。这意味着英国脱欧的方向已不可改变。过去归属于欧盟层次的一些权力事务面临着被重新分配的问题。一些曾经被转让的国家权力要重新回到国家层面。英国议会已经公布了一系列分析报告,评估脱欧对养老金、金融服务、地方政府、能源等领域的影响。一些在既有的欧盟框架下进行的项目继续需要国家层面的支持,一些欧盟的能源、环保法律要求已经通过国家的二次立法转化为地方公共管理的政策目标等,它们面临着是否需要调整或如何维持的问题。

但回归国家层面并不简单意味着回归中央政府。事实上,脱欧带来的直接政治后果就是国家不同层次的权力重构。它主要集中在两个方面:新的权力下放改革,以及如何处理脱欧后一些地区的新的民族主义诉求。

权力下放改革从上个世纪末即已开始,分别经历了保守党政府和工党政府,一些重要的改革成果的影响已经显现,如苏格兰议会权力扩大等。脱欧引发的直接问题是地方和中央权力的重新分配。事实上,伦敦市长萨迪克·卡恩(Sadiq Khan)在公投之前就要求进一步下放权力,包括财政权力。公投结果出来后,地方政府协会(the Local Government Association)表示,脱欧后的权力并不是从欧盟回到英国中央政府,而应下放给地方政府。^① 脱欧公投已经显示了地区之间的裂痕。在此背景下,新的权力下放将是避免这种裂痕扩大的必要选择。目前,直接的影响至少有两个方面:一是由于保守党政府调整而带来的运作方式的改变。过去五年来,在该问题上英国政府遵循了一种被称为“白厅礼物模式”(Whitehall gift model)的方式。地方领导人与乔治·奥斯本(George Osborne, 卡梅伦政府的财政大臣)谈判,如果奥斯本认可地方的意见,他会将该意见纳入一个新的权力一揽子计划。但在脱欧公投之后,这种方式不大可能行之有效;二是地方权力结构的进一步改革。在苏格兰、威尔士的地方议会权力已经扩大的背景下,新的权力下放会进一步延伸到市政层面。公投结果出来后,相关评论即指出,这对两党都提出了挑战,迫使它们自下而上地推进更为多元的地方政党体制,以适应人民更贴近权力的需要,其中包括在市政选举中引入比例代表制。^② 如果这种改革开始推进,那将意味着自下而上地改变英国的两党制结构。

此次脱欧公投直接引发的另一个问题是如何处理苏格兰和北爱尔兰与欧盟,以及

^① <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36606245>, last accessed on 4 August 2016.

^② Ed Cox, "Leaving the North behind Led to Brexit. Here's What Has to Happen Next", *Newstatesman*, 24 June 2016, <http://www.newstatesman.com/politics/devolution/2016/06/leaving-north-behind-led-brexite-heres-what-has-happen-next>, last accessed on 4 August 2016.

与英国的关系。这两个地区的大多数选民支持留欧,而且由于上述早已存在的民族主义问题,这将是本届保守党政府最为棘手的问题。苏格兰以绝对多数支持留欧。因此,人们对脱欧公投结果的一个反应即是苏格兰是否会启动第二次独立公投。公投结果出来后,苏格兰首席大臣、苏格兰民族党党领袖斯特金(Nicola Sturgeon)立即表示,从民主的角度来看,这是不可接受的,并表示苏格兰政府打算启动另一项苏格兰独立公投的法律程序。苏格兰工党则开始咨询苏格兰和北爱尔兰有没有留在英国并同时保留欧盟成员资格的可能。目前来看,这种结果很渺茫。与此类似的还有北爱尔兰和英国的海外领地直布罗陀,后者95%的选民支持留在欧盟。该领地在2002年的公投中曾拒绝加入西班牙。英国脱欧公投之后,西班牙人立即提出了类似的要求,认为西班牙离拥有直布罗陀主权更近了一步。

由于众所周知的原因,欧盟对于北爱尔兰来说具有特别的意义,因而英国脱欧的结果会在北爱尔兰引发更深层的政治问题。这一点,早在公投之前就已初现端倪,《新政治家》在公投日前夕发文对此进行了分析。自1973年以来,欧盟的存在对于北爱尔兰民族主义者来说具有特殊的意义。加入欧共体并与爱尔兰共和国同为欧盟/欧共体成员国,这一现实缓和了北爱尔兰民族主义者必须在英国和爱尔兰共和国的统治之间做出选择的极端情绪。如果英国脱欧,对于这些民族主义者来说,就意味着需要一种政治甚至边界的重建。^①因此,对于公投结果,新芬党政治家、北爱尔兰第一副大臣马丁·麦吉尼斯(Martin McGuinness)认为其影响“深远”,并认为北爱尔兰现在需要就统一举行投票。^②最近他又在网上发表评论,认为英国政府的决定是反民主的,违背了北爱尔兰人民的意愿。他强调,北爱尔兰人民的意愿必须得到尊重,且应该从整个爱尔兰范围的角度考虑重建爱尔兰的问题。麦吉尼斯认为需要从更广的范围考虑爱尔兰的政治选择。^③

(三)英国脱欧公投引发欧洲民粹主义浪潮?

英国的脱欧结果对欧洲的政治打击是不言而喻的。对于目前正受困于经济危机、难民问题和恐怖主义威胁的欧盟国家来说,最担心的是英国的脱欧会引发连锁反应,担心欧洲各国的民粹主义力量会借此在各国效仿英国,掀起一轮脱欧浪潮。

^① “Your EU Referendum Vote Could Change Things Forever in Northern Ireland”, *Newstatesman*, 22 June 2016, <http://www.newstatesman.com/politics/uk/2016/06/your-eu-referendum-vote-could-change-things-forever-northern-ireland>, last accessed on 4 August 2016.

^② <http://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-36614443>, last accessed on 4 August 2016.

^③ Martin McGuinness, “Challenges for North and South after Referendum”, <http://www.irishnationalcaucus.org/challenges-for-north-and-south-after-referendum/>, last accessed on 4 August 2016.

其实,早在卡梅伦宣布英国公投决定之时,欧洲理事会主席唐纳德·图斯克(Donald Tusk)就已经发出了警告,担心英国公投引发民粹主义的浪潮,担心欧洲其他国家的政治家会为了国内的“自私目的”而诉诸这种模式。^①他虽然没有具体指哪个国家,但人们认为,意大利、波兰和匈牙利存在这种可能。公投之后,德国《明镜》周刊(*der Spiegel*)也提醒人们警惕一种极为简单化的趋向,认为这种诉诸非理性的方式威胁着民主。西班牙《国家报》(*El Pais*)也发表评论说,民粹主义不只是在英国,也在欧洲大陆蔓延。民粹主义正在撕裂欧洲。民粹主义政党利用人们对欧盟的指责而获得了发展。其他国家的一些媒体也表示,担心一些国家会追随英国的做法,认为英国公投结果表明,那些“被排斥者”的不满情绪上升,它驱动了诸如美国的特朗普以及意大利的民粹主义五星运动力量的上升。^②

欧洲各国的一些民粹主义力量的确在借英国公投大造舆论。英国脱欧结果公布后,欧洲民粹主义和疑欧政党纷纷表示这是“自由”的胜利,要求各国在本国发起对欧盟成员资格的公投。法国国民阵线领导人玛丽·勒庞(Marine Le Pen)表示这是“自由的胜利”,并要求在法国和其他国家举行同样的公投,其呼吁得到了荷兰、丹麦、瑞典和意大利等国极右政党的回应。^③

不过,也正因为如此,英国的脱欧公投结果短期内会促使其他欧盟成员国政府团结起来。公投后欧盟首脑会议对英国的强硬态度也显示了这一点。这意味着在未来欧盟与英国的谈判中,在稳定欧洲经济、避免剧烈动荡的大前提下,欧盟不大会做太多的让步。但从长远来看,英国的脱欧给欧盟敲响了警钟,促使它进行必要的改革。毕竟,众多欧洲国家的疑欧力量支持者,不是反对欧盟本身,而是其机制。如果欧盟没有进一步的改革,在特定情形下,与英国脱欧类似的情形有可能会再次发生。英国公投之后,德国《南德意志报》(*Sueddeutsche Zeitung*)立即发文表示,欧盟需要“彻底的检讨”。欧盟其他国家应该从英国脱欧公投中吸取教训,对其欧洲政策进行最根本的反思。德国《每日镜报》(*der Tagesspiegel*)也认同这一观点,并认为欧盟目前处于“或改革或毁灭”的处境。同时该报还警告说,欧洲强烈主张融合的政治精英的修补方法与

^① “Tusk Fears ‘Populist’ Wave of EU Referendums”, *Financial Times*, February 11, 2016, <https://next.ft.com/content/67f2bd1c-d037-11e5-986a-62c79fcbcead>, last accessed on 4 August 2016.

^② “EU Referendum: Fear of Populism Haunts European Press”, <http://www.bbc.com/news/world-europe-36633605>, last accessed on 4 August 2016.

^③ <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/24/eu-faces-brexit-contagion-as-populist-parties-across-europe-call/>, last accessed on 4 August 2016.

普通人期望之间存在“巨大的裂口”。欧盟需要“更加开放,更加透明”,更为关注福利。^①

总之,英国脱欧公投的影响有些是基于制度安排可以直接消除的,有些则是难以直接计算的,在政治领域即是如此。在很大程度上,它取决于英国以及欧盟自身的后续选择或反应。

英国脱欧和欧洲的前途

丁 纯

(复旦大学欧洲问题研究中心主任、让·莫内教授)

2016年6月24日,从2013年至今一直纷扰英国、欧盟乃至全世界的英国脱欧公投终于以51.9%对48.1%、脱欧民众略占上风的结果而使“英国脱欧”成真,不仅令全球金融界惊呼出现“黑天鹅”事件,也让媒体和公众舆论大跌眼镜。而此后三百万英国人联名要求再次公投的呼声,又让世人对英国民众对脱欧公投的随意性和公投结果的非理性提出质疑。笔者以为,英国脱欧作为一件对英国和欧盟、欧洲一体化具有深刻影响的事件,值得我们冷静和理性地对公投结果的主要成因、衍生的结果以及对英国、欧盟和欧洲一体化未来进行深入的思考和评估。

(一)英国脱欧绝非偶然,背后蕴含着一系列历史和现实交织、内外缠绕的深刻成因

第一,“光荣孤立”的禀性使然。长期孤悬海外的岛国地理位置使英国对欧政策形成了以“均势政治”为原则的“光荣孤立”特征,并在19世纪由首相索尔兹伯里勋爵发扬光大,利用大陆主要国家间的矛盾,纵横捭阖,置身于欧洲大陆国家的纷争之外,牟取最大利益。这背后其实有着不同的历史积淀以及经济、法律体制、民族心理等烙印。尽管时过境迁,英国后来被迫结盟,但民众的“光荣孤立”心态和思维习惯依旧,并成为脱欧的天然民间土壤。

^① “EU Referendum: Fear of Populism Haunts European Press”.

第二,基于实用主义参加欧洲一体化以及邦联主义的主导思维导致英国“疑欧”成为传统,疑欧思潮不断发酵。尽管二战后时任英国首相的丘吉尔出于国力衰弱和遏制苏联等考量,最早提出了欧洲联合的设想,但英国外交的基本政策还是英美特殊关系、英联邦,而后才是欧洲国家的三环外交。英国自己组建欧洲自由贸易联盟,对峙法德为首的欧洲经济共同体,在历尽曲折后基于本国利益如对欧洲大陆国家的影响和自身的贸易需求等的考量,最终于1973年加入欧洲经济共同体。但其出发点更多的是着眼于经济和贸易等实用主义角度,可谓“斤斤计较”。其最看重的一体化目标就是欧洲大市场。因此,从本质上而言,英国在一体化进程中始终秉持以国家为主要单位、基于共同利益组成联盟的邦联主义理念。尽管保守党和工党两大政党在执政时期从各自的经济自由主义和社会公正理念出发,对欧洲一体化进程中各个时期的政策和领域或首肯、或反对,但总体是反对进一步向欧盟转交主权的。因此,英国与欧共体/欧盟之间龃龉不断:加入伊始,英国于1975年就是否留在欧共体进行首次公投,尽管顺利过关,但疑欧的阴影并未消除;撒切尔时期则纠缠于共同农业政策和预算摊款份额问题,反对统一的《欧洲社会宪章》等;尽管布莱尔在执政时期改弦更张,基于工党相似的理念而对《欧洲社会宪章》网开一面,对《阿姆斯特丹条约》等作了妥协,但仍拒绝加入欧元区;卡梅伦时期则反对签署财政契约,反对联邦主义者容克就任欧委会主席等。凡此种种,表明疑欧情结和传统一直笼罩英伦,不时发酵。

第三,现实问题的困扰和催逼。脱欧之所以获得大量英国民众支持并最终成真,与一系列现实问题和挑战密不可分。归纳起来,有三个方面:一是移民问题。英国民众认为,作为欧盟一员,囿于人员自由流动的欧盟基本原则,英国无法行使边控主权以控制和阻止大量来自中东欧的移民的涌入,导致实际流入数量超过了当初英国政治家们宣称的移民迁入数的数十倍。2004-2014年的10年间,涌入的移民人数达到330万人,其中大部分来自新成员国。他们被指责大量消耗了英国的社会福利如免费医疗等福利资源,同时抢占了就业岗位等。但实际上,这些年轻的移民填补了英国就业结构的断层,在一定程度上减少了老龄化的挑战。其缴纳的税款和社保费用,与享受的福利相抵,实际财政净贡献达到34%;二是英国向欧盟预算缴纳的费用不合理。民众认为,英国一直是净贡献国,不符合英国的利益,也不公平。如2015年,英国缴纳的费用达到178亿英镑,扣除返还,净贡献达到86亿英镑;^①三是民众对欧委会等欧盟的相关原则规定如人员自由流动、过度的主权让渡、不民主的决策机制尤其是其“官僚

^① HM Treasury, *European Union Finances*, Latest Edition Published in December 2015, Cm 9167.

主义”尸位素餐似的做派十分不满,不仅反对再向布鲁塞尔让渡主权,甚至呼吁要回包括边界控制权等在内的相关主权。有关欧洲一体化和英国主权相关的事务也一再成为民众抱怨的焦点。相当数量的民众认为,正是未加入经货联盟才使英国在此次金融危机中自主使用货币、财政政策,采取量宽政策等刺激措施,使英国经济较快克服危机,重回增长之路,危机以来英国的年均增长率明显高于欧元区国家。面对日益严峻的难民危机,英国民众也反对欧盟应对危机的分摊配额等制度安排,主张维护控制边境的主权。此外,因为金融服务业在本国国民经济结构中具有举足轻重的主导地位,英国民众强烈抵制欧盟金融监管,对征收金融交易税等举措极为反感等。

第四,政治家的刻意操弄。在启动和公投造势中,英国各党派的政治领导人,尤其是前首相卡梅伦负有不可推卸的责任。不可否认,脱欧在英国的民意基础与欧洲大陆欧盟国家不可同日而语。但毫无疑问,支持留欧的卡梅伦为了平息党内脱欧和留欧派的纷争以确保2015年保守党赢得大选甚或单独组阁、尤其是自己能够蝉联相位,承诺2015年一旦胜选便进行脱欧公投无疑是一个非理性的大豪赌。在公投中,保守党留欧派仅片面地以经济数据描绘脱欧灾难,对主张脱欧的选民所关注的移民等问题解惑不力;以科尔宾为首的工党尽管支持留欧,但党心涣散,无所作为;而法拉奇领衔的英国独立党和以鲍里斯为代表的保守党内脱欧派则大肆利用难民、移民和主权等问题误导、威吓民众,绝口不提脱欧代价和真正脱欧后的处理方案。从事后情形可见,英国政治领导人和精英阶层,无论留欧派还是疑欧派,均是既无思想准备,更无缜密应对计划,卡梅伦如释重负般地离去、法拉奇公投后的闪辞、科尔宾和工党同僚的互相攻讦、保守党内脱欧派戈夫与约翰逊等互相内讧,均是对此绝好的注脚。似乎也从侧面证明,脱欧远不是我们印象中精明圆滑的不列颠人主动筹划的结果和英国人有意识地通过脱欧来达到另辟蹊径、改弦更张。

(二) 脱欧公投体现并加剧了英国社会的撕裂

相关数据显示,脱欧公投参与率达到72.2%,超过了上届英国大选,这说明公投得到了民众的高度关注和全面参与。公投选票的分布,展示了英国社会在这一重大议题上,包括英国未来走向上的巨大分歧,出现了典型的个体理性导致了群体无理性的结果。

从参加投票的主张脱欧、留欧人群的年龄来看,呈现出明显的分野:愈年轻者愈愿意留欧。各年龄段的留欧和脱欧比例对此作了完美的佐证:71%:29%(18-24岁);

54% : 46% (25-49岁); 40% : 60% (50-64岁); 36% : 64% (65岁以上)。^①据说在这次未能获得投票资格的16-18岁人群中,支持留欧的青少年比例更是高达72%。根据英媒的统计和预测,对于那些主张留欧但必须生活在退欧结果造成的社会环境中的投票者而言,如果按上述年龄段分类,最长还要生活近69年、52年、31年和16年。由此出现了主张留欧的青年一代对青睐退欧的年老一代的抱怨:再活十几年的老一代葬送了未来一代的机会。而这种随年龄高低呈现出的明显的规律性选择,恰恰反映了不同年龄段的英国民众的理性选择。因为投票选择留欧也即是选择和欧洲大陆之间的更大的互动性、流动性、多样性和不确定性,这正符合全球化、一体化和互联网背景下成长起来、从伊拉斯谟游学计划中受益、赞同“我能、我可以”口号、相对更喜好风险的年青一代的生活理念和个性追求。相对而言,49岁以上的中老年人则对未来有限的人生时光的风险和不确定性充满厌恶,对昔日大英帝国、英联邦以及英镑充满美好回忆。

就公投中相对更加赞同和反对留欧的地区分布而言,苏格兰、北爱尔兰和大伦敦地区民众更偏向于留欧,而除大伦敦地区以外的英格兰地区则普遍青睐退欧。这一局面的背后原因是,一直闹独立的苏格兰更需要欧盟,北爱尔兰也有相同的考量。而以伦敦金融城为核心的伦敦地区,是英国最为国际化、最开放的地区,聚集着大批受惠于一体化、从事金融服务业为主的行业人员等,自然希望留欧。

从政治倾向来看,公投中英国政坛的政治图谱也清晰地呈现了巨大的分野,“留欧”和“脱欧”之比:保守党(39 : 61)、工党(65 : 35)、自民党(68 : 32)、英国独立党(5 : 95)、绿党(80 : 20)。^②可见除了英国独立党,保守党内部退欧呼声最高。

从青睐和厌恶退欧、留欧的社会阶层来看,公投的结果显示,越是社会精英、高收入者,越是与外界交流互动广泛的产业界,主张留欧的比例就越大。如受过高等教育的人中主张留欧、脱欧之比为68 : 32;在只受过普通中等教育及以下人群中该比例则为30 : 70。^③金融界、商业界、科技界和教育界等竭力呼吁留欧即是明证。退欧公投这一事件反映出英国社会阶层和人群的巨大分野。

退欧公投的结果,在一定程度上暴露了英国相当部分民众(尤其是中下层)对近几十年来全球化和欧债危机以来政府以紧缩为主基调的经济和社会福利政策造成的社会分化结果的不满;同时,也反映了“反一体化”和“反精英”思潮近年来不断潜滋暗长,不容小觑,更不应忽视。二战后,尤其是上世纪90年代以来,以金融要素自由流动

① <https://yougov.co.uk/news/2016/06/27/how-britain-voted/>, last accessed on 1 August 2016.

② Ibid..

③ Ibid..

为主要特征、以跨国公司为主要载体、以衍生品金融产品资产证券化为再分配方式的经济全球化,在2008年金融危机后更加暴露出其狰狞的一面,致使社会财富的配置越来越集中于资本所有者和雇主,雇员、工会、传统中左翼政党日益弱化。在英国,从工党布莱尔的“第三条道路”到保守党卡梅伦的紧缩政策,使中下社会阶层的利益受损日益明显,且无法完全通过体制作出反馈,造成更多民众通过在公投、大选中一人一票的方式与官方和正统立场相左来表示不满。在英国,目前占最富裕和最贫困的各自20%家庭的财富差距已经高达117倍。^①最富裕的10%人口拥有45%的财富,而相对贫困的50%人群的财富只有10%。从1975年公投时67%主张留欧下降到此次48.1%,反映的不仅仅是英国民众对欧洲一体化热情的消退,更是目前欧盟内部、各成员国内部民主赤字日益扩大,欧债危机、难民危机、疑欧和信任危机齐聚带来的各国“去一体化”思潮泛滥,要求收回主权的民粹主义高涨;为民粹主义和民主形式绑架的欧洲精英和从欧盟到各国政治领导人对危机的无所作为、得过且过,使其日益丧失对公众的影响力和可信度,在为民粹主义准备温床的同时也造就了眼下盛行的反精英和“塔西佗陷阱”,从而阻碍了一体化的进一步前行。

(三)如何处理英国退欧,考验英、欧双方政治家的智慧,也关系到一体化的未来走向

处理英国退欧事件,对欧盟无疑是一个重大的考验。欧盟如今陷入两难境地:一方面,为了挽留英国,欧盟已经对英国作了相当多的让步,主要体现在2016年2月卡梅伦从布鲁塞尔带回的清单中,既包括了移民福利方面的让步,也涵盖了给予英国金融业的特惠,还回应了英国对进一步上缴主权的担心。如此迁就,仍无法挽回英国民众的退欧之心,那么,如果欧盟不就此在对英谈判中给予惩罚,则无法以儆效尤,尤其是在当下各国民粹主义肆虐、疑欧风潮风起云涌之时,定会变相鼓励各国持极端立场和民粹主义政党、群体(如法国国民阵线、意大利五星运动)和国家领导人(如匈牙利首相欧尔班等),争相以民意为幌子,以退欧或就某一欧盟政策取舍要挟欧盟,进而主张各自国家的特殊要求,把一体化变成一张可随心所欲任意挑选的“菜单”。但另一方面,考虑到英国在政治上是联合国常任理事国、北约在欧洲最重要的成员和支柱国家,以及作为目前欧盟第二大经济体自加入欧洲一体化43年来与欧盟形成的千丝万缕的密切联系,如要决绝地彻底分开,无疑会陷于“杀敌一千、自伤八百”的尴尬境地。

^① “UK Wealth Inequality Widens for First Time in a Decade”, *Financial Times*, 2015.12.19.

仅从经济联系视角来看,2015年,占英国43.7%的出口和53%的进口来自对欧贸易;^①英方对欧盟的货物贸易赤字,意味着其进口需求为包括德国等在内的其他成员国提供了大量的就业机会;而服务贸易上的盈余背后,则是作为世界第二、欧洲第一的以伦敦金融城为代表的英国金融业利用自身的时区、法制、语言、金融人才、创新和历史优势为欧盟成员国提供了大量不可替代的特色金融服务,相互间已经形成了分工明确、完整的产业链,可谓“一荣俱荣、一损俱损”。在直接投资上也是如此,在过去的十年中,英国吸收来自欧盟国家的直接投资占其吸收外资的47%-53%。^②在就业上,综合数届英国政府的数据,有330-350万英国就业岗位直接和间接依赖英国对欧盟国家的货物和服务出口。因此,在英欧双方精英对精英的谈判中一般不会出现双输或单输的结果,这也意味着最终必然是双方的妥协,但这对欧盟和欧洲一体化又意味着什么?

与此同时,对英国新首相特蕾莎·梅来说,临危受命,需要针对多重问题和目标同时开弓。如何弥合党内退欧与留欧派的分歧,安抚利益受损、满腹牢骚的中下层民众?如何不让要求留欧又主张独立的苏格兰继续留在大不列颠?如何与欧盟展开退欧谈判并使英国利益极大化?可谓事事棘手。对内,放弃前任财长奥斯本主导的紧缩政策,增加对中下层的福利投入,作出让每个英国人获益的承诺:“在我的领导下,英国保守党本身将完全、彻底、坚定不移地为工作人群服务”,^③让工会代表进入董事会等主张,限制高管薪酬等“左倾”的政策无疑是对前任和保守党传统的反叛。结果如何,有待观察,但弥合社会阶层分裂之心昭然。对欧盟,她充分利用《里斯本条约》第50条没有强制启动退欧谈判程序的漏洞和欧盟及某些主要成员国投鼠忌器的顾虑,拖延启动程序,据悉甚至可能推迟到2017年四月以后。最令梅首相为难的应是如何保留英国在统一大市场的地位。比如在继续持有颇具象征性、对英国金融业举足轻重的欧盟金融市场通行证(passporting scheme)的前提下,同时在一定程度上恢复行使边界主权和对人员流动的控制,也即选择挪威模式抑或瑞士模式、甚或其他模式的问题。她能成功?还是中途退场?是否继续推行自由市场和全球化理念?对非欧国家如美国、中国等大国关系又该如何调整,均有待观察。但回归中间路线似乎是其调整的第一步。

对欧洲一体化事业和欧盟来说,英国民众的退欧选择不啻是“改革的叫醒铃”,欧

① “In brief: UK-EU Economic Relations”, *Briefing Paper*, No. 06091, 13 June 2016, p.4.

② Ibid..

③ “特蕾莎·梅将任英国首相 英媒盘点其重要主张”,环球网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-07/9162624.html>, 2016年8月1日访问。

盟和欧洲一体化已经到了重要的十字路口：“一体化是前进还是后退，这是个问题”。因为在英国退欧公投过程中，卡梅伦一直高调呼吁“欧盟必须改革”，这也是相当多的欧盟国家及其民众所抱怨和期许的。不满目前各种危机冲击下的欧洲一体化的现状和民主赤字的扩大，尤其是布鲁塞尔官僚主义，要求改革相关决策机制和现行政策的呼声日渐增高已是不争的事实，这从欧洲民意调查的“晴雨表”统计数字变化中可见一斑。相比2008年，2016年欧盟民众对涉及欧盟问题的民调变化是：信任欧盟的人群的比例从50%下降到33%，对欧盟持负面看法的比例却从15%上升到27%，对欧盟未来表示悲观的比例却从28%上升到44%。^①在法国这样的欧洲一体化轴心国家，对欧盟持正面看法的比例已跌到了38%，比英国还低6个百分点，令人震惊。^②

这种疑欧情绪的爆发恰恰是欧洲目前所遭遇的一系列问题的集中反映，充分体现在近年来相互缠绕接连爆发的一连串危机和矛盾中：欧债危机、难民危机、移民问题、恐怖袭击、疑欧退欧危机以及乌克兰危机等。上述危机的发生有其产生的深刻背景：从经济、社会视角来看，欧洲人口老龄化加速、经济全球化冲击下的欧洲社会创新乏力、产业结构调整缓慢，应对外来冲击与自我适应、复苏的能力弱化，由此导致的经济停滞、福利削减引发民众不满。

从欧洲一体化视角来看，欧盟大规模东扩导致一体化扩张过快、成员国之间经济水平、社会制度、认同心理等方面差异过大，趋同缓慢，一体化深化难以与之匹配。同时，尽管经济一体化已发展到单一货币、经货联盟阶段，但从现行设计和政策执行来看，欧元区显然不是一个最优货币区，而且没有真正实现在动态中逐步趋向于实现一个最优货币区的商品、劳动力等要素的自由流动。单一货币区货币政策和财政政策的分离等经济、货币一体化进程中的体制不完善、不到位，在欧债危机的不对称冲击下，既撼动了现有的机制，也腐蚀了深化一体化的决心；难民危机的骤然加剧和恐怖袭击的接连发生，不仅对作为欧盟第三支柱的司法、内务合作提出了更高的要求，而且威胁到人员自由流动的基本原则和《申根协定》，以及第一支柱经济共同体的成果。

从思想和理念视角来看，有关欧洲一体化最终方向和目标的邦联和联邦之争仍未达成共识，而眼下的情形是，邦联主义倾向有渐占上风的势头。“各人自扫门前雪，莫管他家瓦上霜”的情形在难民危机中已经暴露无遗，疑欧情绪空前高涨，而英国退欧无疑又增强了这种趋势。

^① <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/SURVEYKY/2130>, last accessed on 1 August 2016.

^② “A Tragic Split”, *Economist*, 2016.6.24.

如何推进改革本身亦是一个棘手的难题。一方面,逆水行舟,不进则退。以欧委会主席容克为代表的部分领导人主张强势推进一体化深化。另一方面,欧债危机使各国经济复苏乏力、通货紧缩,金融全球化导致各国内部包括中产阶级在内的中下阶层利益受损,致使反全球化、一体化和反精英思潮潜滋暗长;难民危机和恐袭又使不安全感骤升、民粹主义盛行,极端政党、群体和势力大行其道。在当前危机迭出、诉求各异,矛盾突出、离心倾向空前严重、共识异常缺乏,决策中欧盟层面影响弱化、成员国势力强化的背景下,要收拢队伍、继续上交主权,深化一体化可谓难上加难;加上欧盟一向崇尚多元民主,而近来成员国屡屡祭出全民公投这一所谓直接民主利器对抗相关深化的努力;眼下,难民分摊问题旧账未了,土耳其政变后欧盟与埃尔多安政权之间新酿的龃龉不断。2015年出台的旨在推进一体化深化的《五总管报告:完成欧盟经济与货币联盟》(The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union)的被搁置,以及英国脱欧后欧盟内部出现的要求容克辞职的呼声均说明了当下要拿出切实可行的方案、推进一体化的难度之大。且明年欧盟主要国家德国、法国大选在即,稳住局面,不让英国脱欧的多米诺骨牌效应产生似乎是最为紧要的选择。作为妥协,外界的观察则谓:欧盟已启动了“权力回归”,^①将劳动力市场的监管权归还给各成员国政府等。这也可以从最近欧盟对持续赤字的西班牙、葡萄牙网开一面的不予惩罚的妥协之举中看出端倪。凡此种种,极度考验主张深化一体化的领导人的智慧和政治技巧,这意味着有时候需要以退为进,但是否会造成一泻千里、不可收拾?

英国脱欧对欧盟经济的影响,从短期来看,对内主要体现为脱欧成为经济上的“黑天鹅”事件。其一,对欧洲股市、欧元汇价等造成了一定的恐慌和下跌;公投以后,欧洲股市大跌,剧烈震荡,从6月23日到27日,英国富时100、法国CAC40、德国DAX分别下跌5.6%、10.8%、7.2%;欧元对美元的汇价也有所下跌,从6月23日到7月25日汇价开始回升,共下跌了4.37%。^②其二,恶化和加重了相关欧洲银行业已存在的系统风险。随着脱欧冲击导致相关经济后势预期的走低,原先问题重重的意大利、西班牙等欧洲银行的系统风险日益加重,在最近的压力测试中,12家银行被曝出问题严重。其中意大利西雅那银行坏账率高达40%,而整个意大利银行业坏账高达3600亿欧元,占欧元区区的三分之一。^③而对这些银行的纾困和解救又引出了银行联盟的功能和欧盟与成员国政府对援救方法的争议。其三,致使欧洲民众和投资者的消费和投资

① “A Tragic Split”.

② Wind数据库。

③ <https://www.ft.com/content/921dec0a-4737-11e6-b387-64ab0a67014c>, last accessed on 1 August 2016.

需求和预期下降,被迫下调增长预期,欧盟继续或者扩大实施低息和量化宽松的货币政策;此外,为应对脱欧公投结果造成的投资和消费预期的下滑,英国在8月初宣布了7年来首次降息和实施扩大至4350亿英镑规模的量宽政策,随后可能还有财政举措配套。对此,欧盟相关政策也必须协同。且英国脱欧事件在一定程度上说,也会影响《欧洲战略投资计划》的实施,因为英国是该计划的主要出资国和推动者。

就对外影响而言,英国脱欧造成了国际金融市场的动荡和全球股指急挫,美元、日元等货币和黄金等的保值性升值;也使得相关国际机构纷纷下调2016年全球和相关主要经济体的增长速度,令美联储等被迫推迟加息政策的实施;也对2013年7月开始的美欧“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的谈判造成冲击,有可能成为令该协议年内无法正式签署的“压垮骆驼的最后一根稻草”。因为英国在其中一直起到经济方面的推动作用。另外,英国脱欧使得欧盟无暇他顾,有可能会使欧盟和相关核心成员国,不敢违逆民意以及相关国家的反对,强行达成相关协议。

从长期来看,判断英国脱欧对欧盟经济影响的主要关键点在于正式启动脱欧的时间、脱欧的方式以及对脱欧后双边经济关系的界定。笼统而言,一旦脱欧实现,作为第二大经济体的英国的离开,会使欧盟经济规模总量下降,在世界经济中的影响力下降;同时,由于英国金融业在欧盟整个经济产业链中的地位极为重要,可能导致欧盟金融布局重组。欧盟必须忍受这种结构变化的痛楚,当然其内部金融监管也可因此得到增强;另外,英国是盎格鲁-撒克逊模式的经济体,一贯倡导自由贸易和投资,随着其离开,欧盟的贸易投资政策是否会趋向保守?当然,英国如不再承担欧盟预算的分摊,则意味着其他国家如德国等需要填补这个缺口。具体到当下,最为明显的影响就是由于英国和欧盟的未来经济关系范式未定所带来的不确定性。这种不确定性会导致消费和投资需求下降,加剧目前欧盟已经不胜其苦的通货紧缩,使本已微弱的经济增长进一步减速,同时相应的贸易和投资规模可能会萎缩、金融资金的利用率下降,避险成本上升。脱欧进程启动越晚,这种不确定性带来的负面经济影响就愈大;所以,判断英国脱欧对欧盟经济造成的影响,很大程度上取决于英国脱欧谈判进程正式开启后双边新型政治、经济等关系的界定,如到底是挪威、瑞士、土耳其还是世界贸易组织(WTO)模式中的一种,抑或是全新的英国模式?其结果会有较大差异。目前任何过度的预测和解读都缺乏依据。

德国应对英国脱欧公投及其影响的立场*

郑春荣

(同济大学德国问题研究所/欧盟研究所教授)

随着2016年6月23日51.9%的英国选民在公投中支持脱欧,英国有很大可能会退出欧盟,而这在欧洲一体化历史上是没有先例的。英国脱欧无疑将带来一系列深远影响,其中包括欧盟内力量格局的变化,总体上德国在缩小的欧盟内的领导地位会更加凸显,其他成员国会越发期待德国能够将欧盟27国团结在一起。^①当前,德国需要克服两个困境:在应对英国脱欧方面,德国需要在强硬与务实之间找到平衡点,一方面需要让英国为脱欧付出代价,震慑其他成员国不去效仿;另一方面,欧盟各国包括德国仍然希望和需要与脱欧后的英国保持一种紧密而又友好的合作关系。在作为对英国脱欧公投的回应而实施的欧盟未来改革方面,德国需要在主张“更多欧洲”(More Europe)和“更少欧洲”(Less Europe)的力量之间,以及在不同的优先行动领域乃至方向的诉求之间进行协调。^②为此,我们有必要分析和考察,德国迄今在克服这两个困境方面的立场与方案,以及在这一过程中是在何种行动框架内尝试发挥其领导力的。

(一) 德国应对英国脱欧公投的立场

英国脱欧将给欧盟带来显著的政治、经济和地缘政治影响。英国的人口数量在欧盟内居第三位,它是欧盟的第二大经济体,而且和法国一样,是欧盟内拥有核武器和联合国安理会常任理事国席位的国家,具备丰富的外交与军事资源以及全球行动能力。因此,英国退出欧盟将削弱欧盟的对外行动能力。对德国而言,单是从经济角度看,英国脱欧将会给德国的经济增长带来负面影响。当然,具体的影响程度取决于未来英国

* 本文为国家社会科学基金一般项目“德国外交政策新动向及我国对策研究”(项目编号:14BG009)的相关成果。

^① Claire Demesmay et al., “Der Brexit und das EU-Machtgefüge. Wie wirkt sich das britische Votum auf die EU und ihr Gewicht in der Welt aus?”, <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/fuenf-fragen/der-brexit-und-das-eu-machtgefuege>, last accessed on 22 July 2016.

^② See Jana Puglierin and Julian Rappold, “The European Union Grapples with Brexit. Keep Calm and Carry On-But How?”, *DGAPstandpunkt* 5 (June 2016), <https://dgap.org/en/think-tank/publications/dgapviewpoint/european-union-grapples-brexit>, last accessed on 25 July 2016.

与欧盟或者英国与德国之间建立的贸易关系。英国是德国第五大贸易伙伴,双边贸易额中的大部分(70%)源于德国对英国的出口,从数量上看,英国是德国的第三大出口市场。^①

有鉴于此,设法让英国留在欧盟内,是德国的重要关切。为此,德国在欧盟与英国首相卡梅伦有关英国留欧条件的谈判中进行了积极斡旋,^②最终使卡梅伦以“谈判胜利者”的姿态宣布6月23日举行公投。之所以这么说,是因为在欧盟与英国最后达成的妥协中,有一些内容是德国总理默克尔难以接受的,^③包括英国彻底告别建立一个“日益紧密联盟”的一体化目标,以及引入针对社会福利倾销的“紧急刹车”。据此,当英国的福利体制承受特殊压力的时候,英国政府可以在未来7年里削减来自欧盟其他成员国劳动力(主要是来自东欧的工作移民)的社会给付。^④但是,令默克尔感到欣慰的是,欧洲一体化的基本原则尤其是人员的自由迁徙未受到质疑。

原以为基本满足了英国的特殊要求,就能避免英国脱欧,但英国最终的公投结果出乎很多人的预料。德国总理默克尔在英国公投结束后在联邦议院发表的政府声明中表示:英国脱欧公投的结果是“欧洲一体化进程的一个重大裂口(Einschnitt)”,但她同时警告人们不要从英国脱欧中得出迅速而又简单的结论。^⑤德国财政部长朔伊布勒则认为,英国脱欧公投的结果是欧洲的“唤醒铃”。

为了尽快消除英国脱欧公投结果带来的不确定性,无论是默克尔、法国总统奥朗德,还是欧盟的主要领导人,都敦促英国尽快启动脱欧程序。欧洲议会也在6月28日的一次特别会议上通过了一份决议,敦促欧盟迅速与英国展开脱欧谈判。至于与英国进行谈判的条件,默克尔28日在联邦议院所做的政府声明中明确指出:在英国按照《欧盟条约》第50条——值得一提的是,这个退出条款当年恰恰是在英国的强烈要求下,才首次引入《里斯本条约》的——提出脱欧申请前,不会与英国进行任何正式或非

^① Anke Mönnig, “Der Fall Brexit. Was bedeutet er für Deutschland?”, *GWS Kurzmeldung* 2016/01, Juli 2016, p. 4. 不过,与英国的欧盟内其他主要贸易伙伴相比,英国脱欧对德国经济的总体影响比较微弱。因此,其他国家也有意愿在未来与英国保持良好的合作关系。

^② Klaus C. Engelen, “Merkel’s Brexit Problem. For Germany, the Stakes Are High”, *International Economy*, Spring 2016, pp. 36-73.

^③ “Merkel wünscht ihm das ‘Allerbeste, nach’ Brexit-Poker: David Cameron wirbt für britischen Verbleib in der EU”, *Focus-Online*, 20.02.2016, http://www.focus.de/politik/ausland/eu/brexit-poker-beendet-david-cameron-wirbt-fuer-britisches-verbleib-in-der-eu_id_5300948.html, last accessed on 25 April 2016.

^④ European Council, European Council Meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusions, EUCO 1/16, Brussels, 19 February 2016, Annex 1. 在英国公投选择脱欧后,这些规定相应失效。

^⑤ “Reaktionen aus europäischen Hauptstädten. Merkel spricht von ‘Einschnitt für Europa’”, *tagesschau.de*, 24.06.2016, <https://www.tagesschau.de/ausland/brexit-269.html>, last accessed on 25 June 2016.

正式的谈判或预先会谈。而且,默克尔警告说,退欧谈判不能按照“挑拣”(cherry picking)原则进行;谁若是退出欧盟大家庭,不能指望所有义务取消,而特权却继续保留。例如,谁如果想要获准进入欧洲内部市场,那么也必须相应地接受欧盟的四项基本自由和其他规则与义务。^① 此前一天,即6月27日,默克尔邀请欧洲理事会主席图斯克、法国总统奥朗德和意大利总理伦齐到柏林进行磋商,并就欧盟在应对英国脱欧问题上所应采取的上述立场达成了一致。

在28日举行的欧盟28国峰会上,英国首相卡梅伦通报了英国脱欧公投的结果。次日,欧盟27国举行非正式会议,这次会议具有显著的象征意义,因为这是欧盟27国首次举行“内部会议”。^② 在会议声明中,27国领导人要求英国退欧有序进行,并敦促英国尽快根据《欧盟条约》第50条启动退欧程序。^③ 他们重申,在英国正式提交退欧声明前,不会与它进行任何正式或非正式的谈判。另外,他们明确指出,与英国未来签订的退欧协定必须基于权利与义务之间的均衡,尤其是英国若想进入欧洲内部市场,就必须接受欧盟的四大自由,包括人员的自由迁徙。这些表态与默克尔此前在联邦议院声明中的立场是完全一致的。

然而,和欧盟27国的立场不同,英国方面显然并不急于启动正式的退欧程序,在7月13日特蕾莎·梅担任英国首相后,这一立场变得更为明确。7月20日,与她的前任卡梅伦2010年首次当选首相时国外访问第一站选择法国不同,梅的外交首秀有意选择了德国。在柏林期间,她强调,由于英国必须首先明确自己通过脱欧想要实现的目标,因此退欧会谈不会在2017年前开始。默克尔也认识到,催促英国迅速做出退欧声明并不现实,因此,在退欧时间表上有所松动。但她表示,不希望英国与欧盟之间的关系无限期处于这种悬浮状态;并再次明确,只有在英国做出正式退出声明后,才会启动关于未来欧盟与英国关系的谈判。

但恰恰在未来欧盟与英国关系的构建上,欧盟与英国有着不同的利益考量。虽然

① “Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Ausgang des Referendums über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU mit Blick auf den Europäischen Rat am 28./29. Juni 2016 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 28. Juni 2016 in Berlin”, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2016/06/78-1-bk-regerkl-bt.html>, last accessed on 25 July 2016.

② Informal Meeting at 27, Brussels, 29 June 2016, Statement.

③ 根据《欧盟条约》第50条,英国必须首先正式告知欧洲理事会,它想要终结其欧盟成员国身份。在英国提出申请后,欧洲理事会确定退欧谈判的指导方针。欧盟委员会负责在谈判中落实这些指导方针。退欧谈判最长为期两年,经欧盟27国一致同意,这个期限还可延长。只要谈判还在进行,英国就还是欧盟成员国,拥有完全的权利与义务。在退欧谈判中,最后达成包含具体退出细节的退欧协定,还将作出有关欧盟与英国未来关系的程序及内容上的规定。关于退欧程序的详细分析,参见 Barbara Lippert and Nicolai Ondarza, “Der Brexit als Neuland”, *SWP-Aktuell* 42, Juli 2016.

英国新首相梅原属留欧派,但她在就任前就强调,脱欧就是脱欧,她要将脱欧变成一项“成就”。换言之,梅想要为英国谈判获得最佳条件。她本人在担任内政部长期间,就以移民政策上的强硬路线而令人瞩目,主张对欧盟公民的迁徙自由加以限制。梅在柏林访问期间也再次表示,英国将会限制移民,因为这也是英国脱欧公投中选民传递出的一个信息,但英国仍然想要不受阻碍地进入欧洲内部市场。所谓的“挪威模式”或“瑞士模式”,在英国看来并不具有吸引力,因为在这两种模式下,英国都将被要求接受欧盟的相关立法,包括人员的迁徙自由,却又不能参与欧盟的有关决定。因此,英国将会致力于与欧盟谈判达成某种完全崭新的合作形式。^①

英国的这种“挑拣”企图是默克尔以及欧盟其他成员国无法接受的。德国非常清楚,与英国的脱欧谈判处理不好,会导致欧盟进一步碎片化乃至分裂。默克尔在德国电视二台的夏季采访中表示,欧盟的四项基本自由包括人员流动的自由很重要,这是欧盟的优势,所以她在这一问题上不会妥协。^② 在英国脱欧公投后,德国主要政治家和欧盟担心其产生多米诺骨牌效应,导致欧盟其他国家也举行脱欧公投。事实上,荷兰自由党领袖维尔德斯(Geert Wilders)、法国国民阵线主席勒庞(Marine Le Pen)都已分别提出未来要在荷兰与法国举行像英国这样的脱欧全民公投;而匈牙利总理欧尔班则宣布要就欧盟的难民配额举行全民公投,其目的显然是利用国内民意来抵制欧盟层面的决定。^③ 有鉴于此,默克尔认识到,必须在英国的特权要求上持强硬立场,如果她轻易让步或让步过多,不仅会在欧盟其他国家引发传染风险,而且会使她在国内面临更大反对声音。如何不让英国“挑拣”,着实考验默克尔的智慧,^④ 毕竟,德国和欧盟仍然希望与英国保持友好而又紧密的关系。因此,正如默克尔在她与梅共同举行的记者招待会上所表示的,英国与欧盟之间将会有“谈判策略之间的竞争”。^⑤ 换言之,德国

① 有关英国脱欧后欧盟与英国关系的可能情形,参见 Vaughne Miller ed., *Leaving the EU*, House of Commons Library Research Paper 13/42, 1 July 2013, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP13-42/RP13-42.pdf>, last accessed on 25 March 2016.

② Merkel im ZDF-Sommerinterview, “Entscheidung zum Brexit ist gefallen”, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2016/07/2016-07-10-merkel-sommerinterview.html>, last accessed on 25 July 2016.

③ Steven Blockmans and Michael Emerson, *Brexit's Consequences For the UK-and the EU*, Centre for European Policy Studies, June 2016.

④ Jürgen Klöckner, “Brexit: Merkel macht den Deutschen ein Versprechen, das sie nur schwer halten kann”, *The Huffington Post*, 28.06.2016.

⑤ “Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und der britischen Premierministerin May”, 20 Juli 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/07/2016-07-20-merkel-may.html>, last accessed on 25 July 2016.

已经为英国与欧盟之间将要开展的艰苦谈判做好了心理准备。^①

(二) 德国在欧盟未来改革问题上的立场

由于近年来欧盟遭受了多重危机的冲击,欧盟内的疑欧和民粹主义思潮与力量在不断上升,英国脱欧公投及其结果更是加剧了这一趋势,^②这就需要欧盟通过改革来对欧盟民众的呼声做出回应。

在6月29日的欧盟27国非正式会议上,各国首脑赞成对欧盟进行改革,但不对条约作出复杂的修改。欧盟27国还决定开启一个政治反思期,并将在9月16日在斯洛伐克首都布拉迪斯拉发再次举行非正式会议,延续有关欧盟未来的讨论。

在本次非正式会议后发表的声明中,欧盟27国已经勾画了欧盟未来改革的几个重点领域,其中包括:保障安全、就业和增长,以及给予年轻人更美好的未来。^③事实上,如前所述,在6月27日,默克尔就邀请欧洲理事会主席图斯克、法国总统奥朗德与意大利总理伦齐——在英国公投选择脱欧后,德国有意邀请意大利加入到传统的德法联盟中来——到柏林商议如何应对英国脱欧的影响,其中就已经为欧盟非正式会议确定的重点行动领域定了调。在联合声明中,德、法、意三国领导人认为,欧盟应致力于消除欧盟公民的忧虑,专注于当前的挑战,并建议三个深化欧盟共同行动的优先领域:一是内部与外部安全,包括增强对欧盟外部边境的保护以及欧盟周边地区(尤其是地中海地区、非洲和近东与中东地区)的和平与稳定,以及在欧盟各国城市中应对社会排斥。他们也表示要挖掘欧洲共同外交、安全与防务政策的潜力;二是强大的经济和强有力的社会团结,具体包括促进增长和投资,增强欧盟的全球竞争力,创建工作岗位,尤其是降低年轻人的失业率,并强化欧盟的社会与经济模式;三是针对青年人的雄心勃勃的计划,具体包括青年就业倡议行动以及针对大学生、学徒和年轻从业人员的伊拉斯谟项目。根据三国领导人的联合声明,欧盟9月非正式会议将确定具体的项目,并在未来6个月内加以落实,这也是考虑到2017年3月25日,欧盟将迎来《罗马

^① 德国媒体中也有一种考虑,即在谈判中给予英国糟糕的、难以接受的脱欧条件,以此希望英国政府将脱欧协定再次付诸全民公投,而英国选民在公投中选择拒绝该协定,由此,英国最终未能退出欧盟。这无论如何是那些希望扭转英国脱欧决定的人士的算计,但这一可能性并不能完全排除。Katharin Tai, "Brexit: Gibt es einen Exit vom Brexit?", *Zeit-Online*, 30.06.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-06/grossbritannien-brexit-verhindern>, last accessed on 25 July 2016.

^② See Pew Research Center, "Euroskepticism Beyond Brexit", June 7, 2016, <http://www.pewglobal.org/2016/06/07/euroskepticism-beyond-brexit/>, last accessed on 25 July 2016.

^③ Informal Meeting at 27, Brussels, 29 June 2016, Statement.

条约》签订 60 周年。^①

德国外交部长施泰因迈尔行动更为迅速,在英国脱欧公投后仅两天,在他的召集下,欧盟前身“欧洲经济共同体”的六个创始成员国(德、法、意、荷、比、卢)的外交部长就在柏林磋商英国脱欧公投的影响及其应对。^②在会议上,施泰因迈尔和法国外交部长艾罗提出了他们事先拟定的一份文件。在柏林会议后,施泰因迈尔前往波罗的海国家,并和艾罗一同前往布拉格,以便告知捷克、匈牙利、波兰和斯洛伐克外交部长这个德法计划。显然,两位外交部长事先对英国公投可能选择脱欧做好了准备。在六位外交部长的共同声明中,他们表示,欧盟的行动应更多地关注欧盟当前的挑战:如保障内部和外部安全;建立应对移民和难民潮的稳定的共同体框架;通过促进各国经济体的趋同来推动欧洲经济发展;实现可持续的增长,创建工作岗位以及在完成欧洲货币联盟上取得进展。^③这份共同声明的内容相对简明扼要,而德、法外交部长提出的《不确定世界里的强大欧洲》文件中所包含的建议则具体得多。在此文件中,两位外交部长明确表示,要采取进一步向欧洲政治联盟迈进的步骤,具体提出了三方面的建议:设定欧洲安全议程;制定欧洲共同的避难、难民与移民政策;促进增长以及完成经济与货币联盟。其中在欧洲安全议程方面的建议最为详细,他们表示,德国和法国应共同推动欧盟逐步发展成为一个独立的全球行为体,为此建议共同分析欧盟各国的战略环境以及对欧洲安全利益的共同理解,在此基础上确定其外交与安全政策上的战略优先项;欧盟应建立持久的民事-军事规划与指挥能力,设立常设的海上行动联合部队,并在其他关键领域培养欧盟自己的行动能力。他们还准备推进欧洲共同安全与防务政策行动的共同融资,并建议为防务能力领域引入一个“欧洲学期”,以提高各国防务规划过程的协调。两位外交部长还要求欧洲理事会每年作为安全理事会召开一次会议,以便就欧盟的内外安全问题以及防务问题进行磋商。^④此外,德法外交部长的共同文件

^① “Joint Declaration by the Chancellor of the Federal Republic of Germany, the President of the French Republic and the President of the Council of Ministers of the Italian Republic”, 27 June 2016, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/dichiarazione_congiunta_ita_fra_ger.pdf, last accessed on 27 July 2016.

^② 六个创始国外交部长会晤此前已经举行过两次:2016年2月9日在罗马以及5月20日在布鲁塞尔,分别讨论了欧盟当前所面临的诸多危机,如债务危机、难民危机以及英国脱欧公投危机。这种会晤模式的目的是为了强调:不忘欧洲一体化的初心,重振欧洲工程。“Den europäischen Geist der Gründungszeit wiederbeleben”, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/160209_Gruenderstaatentreffen.html, last accessed on 25 July 2016.

^③ “Gemeinsame Erklärung der Außenminister Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande am 25. Juni 2016”, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160625_Gemeinsam_Erklaerung_Gruenderstaatentreffen.html?nn=382590, last accessed on 25 July 2016.

^④ Jean-Marc Ayrault and Frank-Walter Steinmeier, *A Strong Europe in a World of Uncertainty*, Auswärtiges Amt, 27 June 2016.

中隐含的一个未直接言明的宗旨是,为了应对欧盟各成员国在进一步一体化上的“不同的雄心与水平”——这一点在六位外交部长的共同声明中也强调了,他们主张一些有意愿的成员国可以在诸如防务、欧洲避难、难民与移民政策以及有约束力的难民分配机制的引入、共同财政能力(fiscal capacity)建设等方面先行一步。换言之,他们主张通过“核心欧洲”来推动欧洲一体化进一步向前发展。

与此同时,德国社民党主席加布里尔和同为社民党人的欧洲议会议长舒尔茨共同发布了一份名为《重建欧洲》的文件,提出了10个改革领域。尤为引人瞩目的是,他们要求在未来将欧盟委员会改组为一个真正的欧洲政府,受欧洲议会以及由成员国组成的第二院的监督,目的是使欧盟层面的政治问责变得更加透明。他们还要求实施经济政策变革,在欧元区内外增加《稳定与增长公约》的增长元素,形成共同体的经济增长攻势,要允许成员国在经济不景气时期拥有更大的灵活性,以便能为失业者的给付和增加投资提高支出。用他们的话来说,就是建立“经济申根区”,也就是要在核心领域(如数字经济和能源)实现最高程度的一体化。与此同时,他们也主张一些愿意进一步一体化的国家可以先行一步。另外,他们要求将欧盟的外交政策共同体化,在内部安全方面,甚至认为中期可以建立欧洲层面的联邦情报局(FBI)。而且,文件要求建立欧洲共同的避难与移民政策。最后,加布里尔和舒尔茨反对由政府间会议来决定欧洲的重建,而是要求对此进行公开而又广泛的讨论。^①总体上,他们要求欧盟实施政策大转向。加布里尔还为此专门访问了希腊,在与希腊总理齐普拉斯的会谈中提出要欧盟危机国家提供更多增长动力。

但是,德国社民党人的上述建议,遭到了联盟党人士,例如德国财政部长朔伊布勒的批评。朔伊布勒反对联合执政伙伴社民党提出的、用额外的国家投资来推动欧洲经济增长的要求,提醒社民党不要为增加负债确立错误的方向,并坚持他一贯主张的财政纪律和紧缩政策。对于施泰因迈尔邀请六个创始国商议,他指出,这会使未参加的国家感到不安,并进一步扩大新老欧洲之间的分裂。但是,这位欧洲一体化的长期捍卫者如今主张务实应对英国脱欧。他表示,现在不是提出远大愿景的时候,而是要在解决欧洲问题上“快速和务实”;已经决定的措施,例如难民政策或欧盟外部边境的保障,必须得到落实。令人感到惊讶的是,他认为欧盟机构的行动过于迟缓,因此,在迫

^① Sigmar Gabriel and Martin Schulz, “Europa neu gründen”, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges_Papiere_et_al/PK_Europa_Paper.pdf, last accessed on 25 July 2016. 需指出的是,加布里尔还要求缩小欧盟委员会的规模以及重新考虑欧盟预算资金的配置。

不得已的情况下,承担领导责任的一些国家在某些问题上可以在欧盟机构以外先行一步;^①社民党人批评朔伊布勒削弱欧盟机构的建议是不合时宜的。^②不过,朔伊布勒的建议中也包含了建设“核心欧洲”的思想,这个主张和社民党的要求相吻合。例如,朔伊布勒特别提及,鉴于欧洲所面临的各种危机以及“伊斯兰国”的威胁,欧盟需要制定共同的防务与军备政策,如果必要的话,个别国家例如德国和法国可以率先向前迈进。^③

以上分析表明,虽然默克尔已经为欧盟未来改革确定了步调和优先行动领域,并通过与法国和意大利的联手使之成为欧盟 27 国的共同方案。但是事实上,在欧盟内部,对于欧盟未来改革的方向存在不同的呼声,这同时也反映在德国执政联盟内部的争论中。当然,这一争论也可视为德国 2017 年大选竞选活动开始的前奏。总体上,一方面,社民党主张进行大变革,在诸多领域实现“更多欧洲”,他们所提的不少建议都需要进行条约修订;而默克尔、朔伊布勒及其所代表的联盟党主张务实的改革,排除了修改条约的可能性。另一方面,社民党希望通过利用此次改革的机会最终实现《稳定与增长公约》提出的更多的灵活性,以便使陷入危机的欧盟国家能增加投资;而默克尔和朔伊布勒虽然也支持采取措施促进增长和投资,但显然并不会放弃迄今坚持的以紧缩为导向的政策主基调。

尽管联盟党和社民党在欧盟未来改革的立场上存在以上分歧,但是它们在一些领域也存在明显的共识。例如,它们都认为,欧盟带来的成果需要更好地让欧盟民众感受到,而且,它们都要求欧盟把注意力集中在各成员国只能共同解决的问题上。另外,值得关注的是,上述立场都支持欧盟增强其共同的安全与防务政策,这显然与欧盟当前内外威胁日益加剧的处境有关。如今,这一政策领域的推进还拥有了新的“机会之窗”:欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼在 2016 年 6 月欧盟峰会上发布欧盟《全球战略》,其中就提出要使欧洲共同安全与防务政策更有反应能力,其中也提到增强

^① “Schäuble im Bericht aus Berlin, ‘Wir müssen Europa besser erklären’”, <http://www.tagesschau.de/inland/schaeuble-bab-103.html>, last accessed on 25 July 2016.

^② “Koalitionsstreit nach ‘Brexit’-Votum. ‘Gradmesser ist nicht die schwäbische Hausfrau’”, *tagesschau.de*, 04.07.2016, <https://www.tagesschau.de/inland/brexit-streit-koalition-101.html>, last accessed on 25 July 2016.

^③ “核心欧洲”的方案最早是朔伊布勒 1994 年在所谓的“朔伊布勒-拉莫斯文件”(Schäuble-Lamers-Papier)中提出的,与现在的建议的区别在于,当时朔伊布勒主张欧盟机构参与到这个先行的核心集团中去。See Julian Heissler, “Zukunft der Europäischen Union. Schäubles Idee mit Sprengpotenzial”, *tagesschau.de*, 04.07.2016, <https://www.tagesschau.de/inland/schaeuble-brexit-eu-101.html>, last accessed on 25 July 2016.

此领域结构化合作的可能性;①德国联邦政府7月发布的新版《安全政策白皮书》甚至将建立“欧洲安全与防务联盟”作为远期目标,②而且,欧洲共同安全与防务政策的进一步一体化也符合德国希望增强其全球角色的目标。③然而,英国脱欧在削弱欧盟外交与军事实力的同时,是否能倒逼欧盟一些国家在共同安全与防务领域先行一步,依然取决于德法之间的联盟。④

(三)小步走向一个“成功的欧洲”?

德国总理默克尔非常清楚,面对英国的脱欧危险,欧盟内会出现许多部分相互对立的建议:有人会认为,现在正是大步推进欧洲一体化的良机,要求把更多的主权让渡到欧盟层面;但也有人从英国脱欧公投中得出的教训是,应把权限归还给成员国,并尽可能使欧盟从成员国事务中脱身出来。鉴于欧盟内的离心力在增长,默克尔反对任何会进一步加剧这种离心力的建议,因为这会给欧洲带来难以估量的后果,使欧盟进一步分裂。为此,她于6月28日在联邦议院所做的政府声明中要求实现的既不是“更多欧洲”,也不是“更少欧洲”,而是一个“成功的欧洲”,目的是让欧盟公民具体感知到,欧盟是如何改善他们的生活的。⑤

问题的关键在于,如何能实现这样一个“成功的欧洲”。短期内,欧盟预计会被与英国之间的“离婚条件”谈判所羁绊,这可能需要数年时间。英国脱欧,可能会刺激其他成员国向欧盟“勒索”特殊条件或政策的“选择例外”(opt-out),但大多数欧盟国家因为自身体量太小而缺乏与德国和欧盟叫板的实力。无论如何,为了消除欧盟进一步分裂的危险,以及保持自身的可信度,默克尔在领导欧盟与英国谈判中,应该不会在人

① “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016, pp. 46-49, <http://europa.eu/globalstrategy/eu>, last accessed on 25 July 2016.

② The Federal Government, “White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, 13.07.2016, <https://www.bmvg.de/portal/>, last accessed on 25 July 2016.

③ Frank-Walter Steinmeier, “Germany’s New Global Role”, *Foreign Affairs*, June 13, 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-13/germany-s-new-global-role>, last accessed on 25 July 2016.

④ 由于英国相当长时间以来一直在阻挠欧盟独立的安全与防务政策的建设,因此,有观点认为,英国脱欧后是推进欧盟安全与防务政策的契机,但也有学者持不同观点,参见 Ronja Kempin, “Schnellschüsse gefährden EU-Sicherheitspolitik”, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/schnellschuesse-gefaehrden-eu-sicherheitspolitik.html>, last accessed on 25 July 2016。

⑤ “Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Ausgang des Referendums über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU mit Blick auf den Europäischen Rat am 28/29 Juni 2016 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 28 Juni 2016 in Berlin”, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2016/06/78-1-bk-regerkl-bt.html>, last accessed on 25 July 2016. 基社盟(即默克尔所在基民盟的姐妹党)主席泽霍费尔用的词是一个“更好的欧洲”,“Seehofer fordert nach Brexit-Votum ‘besseres Europa’”, *Focus-Online*, 27.06.2016, http://www.focus.de/regional/muenchen/parteien-csu-vorstand-beraet-ueber-unions-kurs-und-brexid_id_5671912.html, last accessed on 25 July 2016。

员的自由流动问题上做出实质性让步。但是,德国与欧盟其他成员国仍然希望与脱欧后的英国保持一种紧密的伙伴关系。因此,欧盟与英国都需要在完全进入欧洲内部市场与限制外来移民这两个诉求之间寻求某种平衡,以便使双方都不至于失信于民。

英国脱欧公投及其结果迫使欧盟进行整固、反思与改革。虽然欧盟内尤其是德国执政联盟内的社民党具有大幅推进欧洲一体化进程来克服危机的强烈诉求,但是,这在默克尔看来,反而会增强欧盟内的离心力;虽然“核心欧洲”的论调如今有很大市场,但是,鉴于当前急需避免欧盟的进一步分裂,这一方案在短期内也不大可能得到进一步落实。而且,考虑到2017年三个欧洲经济共同体创始国德国、法国与荷兰将举行大选,因此,默克尔不主张欧盟进行大刀阔斧的改革,而正如6月29日的欧盟27国非正式会议声明所表明的,欧盟将选择小步走的方式,即通过务实的政策与措施,来重新赢得欧盟民众的信任。

英国脱欧公投与“多速欧洲”的前景^①

王展鹏

(北京外国语大学英语学院英国研究中心教授)

英国脱欧公投开创了欧洲一体化历史上成员国退出联盟的先例,英国与欧盟将被迫开启成员国退出后维持与联盟政治、经济、社会联系的“多速欧洲”新模式,这对欧洲一体化的未来走向产生了深刻影响。

(一) 多重危机下的欧盟“多速欧洲”辩论

“多速欧洲”,也称“双速欧洲”,是欧洲一体化发展进程中为克服成员国利益和偏好的差异,允许部分国家选择性参加一体化的特定进程,或由核心国家先行在某一领域启动深化一体化的政策、待条件成熟时其他国家参与其中的政策模式。近年来,

^① 本文为国家社科基金课题“英国对华决策新发展及其对中英关系的影响研究”(项目批准号:16BGJ069)的阶段性成果。

学术界也使用“灵活性一体化”、“差异化一体化”等内涵更广的学术概念,^①涵盖的内容延伸到欧盟不同政策领域采取的多样化一体化路径、挪威和瑞士等非成员国部分参与一体化的实践,乃至成员国脱离欧盟后保持相对紧密的经济贸易关系的安排等。^②

从欧洲一体化启动伊始,“多速欧洲”的理念就广泛体现于欧共体的实践中。例如,经济一体化先于政治和社会一体化即是欧共体的基本原则。20世纪70年代一体化发展相对迟缓,“多速欧洲”事实上成为欧共体内部化解分歧,从局部破解“欧洲硬化症”的手段。《马斯特里赫特条约》(简称“马约”)在经济、政治与司法内务合作方面采取的不同治理模式也体现了多速欧洲的理念,同时开创了在经济与货币联盟、社会宪章等重要领域采取“多速欧洲”模式的先例。马约后,“多速欧洲”模式在欧元区、《申根协定》、东扩等政策领域广泛使用。《阿姆斯特丹条约》、《尼斯条约》和《里斯本条约》也对一体化发展的灵活性原则和加强型合作做了明确界定。虽然欧盟的差异化发展事实上已成常态,但欧盟机构和一些成员国长期以来有意回避将“多速欧洲”作为欧盟未来发展模式的讨论:它们既担心“多速欧洲”会削弱欧盟的团结,使欧盟中心与边缘国家的地位固化,加大新老成员国间的鸿沟,也担心核心国家的深化合作导致欧洲联邦的出现。^③

近年来,欧债危机、乌克兰危机、难民危机等多重危机倒逼欧盟采取有效行动,防止一体化的离心力加大甚至出现大倒退的局面。在一些欧盟领导人看来,通过“多速欧洲”推进一体化进程、加速有关改革是应对危机的出路。普罗迪、容克都表示只有走“多速欧洲”的道路,欧盟才能前进。在欧盟未来仍可能进一步扩大的情况下,在同一方向上以相同的理念和速度前进并不现实。^④默克尔也承认“今天的欧洲不是单速欧洲”,欧盟的差异化发展有助于解决欧盟的竞争力问题。^⑤

^① Alex Warleigh, *Flexible Integration*, London: Sheffield Academic Press, 2002; 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; Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 2015.

^② 在政策层面,欧盟机构及成员国领导人往往用“多速欧洲”或“双速欧洲”的表述指代各种差异化一体化政策。为讨论方便,文中采用广义的“多速欧洲”这一政策含义更强的表述。

^③ Jean-Claude Pirijs, *The Future of Europe: Towards a Two-speed EU?* Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 143-146.

^④ See Eszter Zalan, “Juncker Foresees Two-speed Europe”, <https://euobserver.com/institutional/131172>, last accessed on 10 July 2016.

^⑤ George Parker and Jeevan Vasagar, “Osborne’s Two-speed Europe Plan Meets Berlin’s Approval”, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f48da034-8244-11e5-8095-ed1a37d1e096.html>, last accessed on 1 July 2016.

(二) 英国“多速欧洲”政策实践的发展

英国在参与欧洲一体化过程中一直是“半心半意”的伙伴和疑欧主义传统最为深厚的国家之一。英国主流精英阶层虽主张英国留在欧盟内部,但往往热衷于塑造疑欧乃至妖魔化欧盟的话语,宣传突出英国特性的民族主义和民粹主义,强调英国的岛国特性及其民族优越感。从撒切尔夫人的布鲁日演说到卡梅伦的布卢姆堡演讲都是如此。他们在“多速欧洲”发展问题上也呈现出矛盾心态,实际上扮演了“多速欧洲”事实上的积极实践者和出于自身被边缘化的担忧而成为反对者的双重角色。这些言行不一的英国式实用主义,最终导致英国当前可能在放弃成员国资格的情况下仍不得不参与一体化进程的尴尬局面,沦为置身欧盟决策之外的被动参与者。

作为一体化的后来者同时又是欧共体/欧盟大国的英国,加入欧共体后在维护自身利益和偏好上采取了不妥协立场。20世纪80年代,撒切尔夫人在共同农业政策问题上迫使欧共体向英国返还部分预算摊派款。在此后的《马约》、《里斯本条约》等条约谈判中,英国也多次对欧盟激进变革方案行使否决权,确保英国在欧元、社会宪章、《欧盟基本权利公约》及《申根协定》等问题上保留例外地位。

另一方面,英国长期以来担心“多速欧洲”的发展,特别是欧元区合作的深化,会导致非欧元区国家地位的边缘化,因此对“多速欧洲”持警惕立场。欧债危机中,欧盟不顾英国反对建立财政联盟、银行联盟的做法激发了英国疑欧主义的高涨。2013年1月,卡梅伦布卢姆堡演讲提出公投时间表后,英国政府仍希望以退欧相要挟,在欧盟现有框架内与其他成员国走差异化发展的道路,以获取最大利益。但这也导致了欧盟与英国之间不信任加剧,英国在欧盟内部的边缘化与国内疑欧主义升级相互叠加、不断强化。2016年2月,英欧就欧盟改革方案达成协议,寄希望于通过给予英国特殊待遇,安抚疑欧派。例如,在限制移民流动方面,允许英国设立紧急制动机制;将移民居留权与就业挂钩;明确欧盟条约提及的“不断接近的联盟”原则不适用于英国,同时设立“应急保障”机制,保护英国工商业不会因英国的非欧元区成员国地位而受到“歧视”。虽然卡梅伦宣称该协定将确保英国可不再参与欧盟“不断接近的联盟”进程,不再成为欧洲超级国家的一部分,^①但从公投结果看,这一传统的“多速欧洲”解决方案由于英国和欧洲内外部条件的变化,也由于英国政府公投时机选择和宣传不力等因素的影响,未能达到预期的效果。

^① Matthew Karnitschnig, “Welcome to a Two-speed Europe”, <http://www.politico.eu/article/welcome-to-a-two-speed-europe-deal-british-voters-brussels-open-marriage/>, last accessed on 20 July 2016.

2016年7月,特蕾莎·梅出任英国首相后,明确承诺将根据《里斯本条约》第50条启动脱欧谈判。可以预见,鉴于英国与欧盟业已形成的政治、经济的紧密联系和相互依赖,英国政府将努力维持英欧之间以自贸区、关税同盟、生产要素自由流动为基础的欧洲统一大市场等经济、社会联系,同时探索英国在欧洲保留一定政治影响力的新的合作模式。

在英国可能借鉴的选项中,^①较为可行的选择仍是挪威模式,即确保英国主要产业获得欧盟统一大市场充分的准入资格,特别是确保资本的自由流动,避免退出欧盟给伦敦国际金融中心地位带来过度的冲击,但这也意味着英国仍将不得不接受欧盟人员自由流动的原则,承担欧盟成员国的大部分预算分担款。^②在这一过程中,除公投前《英欧协议》中欧盟已做出的让步外,英国在限制人员自由流动问题上获得进一步特殊待遇的空间有限。而英国与欧盟及其他国家在世贸组织框架下重新谈判优惠贸易安排的选项对英国而言显然代价过大。

作为欧洲大国的英国,除经济联系外,仍需寻求在欧盟决策上保持一定影响力的途径,因此,英国和欧盟之间能否找到一个符合双方利益和诉求的“英国模式”成为未来脱欧谈判的焦点。此外,英国继续参与经济一体化也会加剧有关欧盟决策的民主赤字之争。^③英国的两难处境表明,面对民族国家在享受全球化、区域一体化发展红利的过程中如何有效保护国家主权与利益、实现二者间平衡的复杂命题,脱欧这一简单化的路径并不能为其提供清晰的答案。

(三)脱欧公投与“多速欧洲”的前景

当前,欧洲一体化的走向成为各方关注的焦点。此前,欧盟内部对英国公投后欧洲一体化的短期走势有一些乐观估计,认为即便英国脱离欧盟,德、法两国也会迅速启动条约修改进程,推进一体化的发展,其他成员国也不必再过度顾忌英国的立场,从而为推进“多速欧洲”、深化合作创造了条件。

然而,从公投后一个多月的情况看,英国脱欧带来的冲击和不确定性超出了预期,英国政府更迭及其采取的审慎谈判策略导致欧盟机构和德法等核心国家因应挑战的政策迟迟未能出台;欧盟迅速行动、深化一体化发展的局面并未出现。同时,关于欧洲

^① 英国政府在公投前发布的研究报告对挪威、瑞典、加拿大、土耳其等国与欧盟保持经济关系的模式进行了比较。See HM Government, *Alternatives to Membership: Possible Models for the United Kingdom Outside the European Union*, March 2016.

^② 英国有可能通过谈判退出一些政策领域(如共同农业政策)减少预算分摊款,但也面临如何补偿英国农业生产者等替代方案的难题。

^③ Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the European Union”, pp.757-758.

一体化前景的悲观看法升温,认为英国脱欧将产生示范效应,希腊、意大利、瑞典、丹麦等深陷危机或疑欧主义传统深厚的国家,甚至荷兰、法国等创始成员国都可能步英国后尘,举行脱欧公投,欧盟解构的时代已然来临。英国脱欧后的复杂局面对欧盟和成员国领导人应对危机的能力提出了挑战。欧盟内外普遍认为,近年来欧盟面对危机不进不退的拖延政策已难以为继,亟须对英国脱欧造成的新危机做出回应。^①

针对默克尔在危机后强调 27 个成员国的团结、拒绝启动新的欧盟条约谈判的政策,哈贝马斯等亲欧的知识分子认为,欧盟当前摆脱困境的出路仍在于核心国家采取行动,加速一体化进程,挽救欧盟超越民族国家的治理模式实验。欧洲议会议长舒尔茨也认为,欧盟的危机在于一体化深化程度的不足,欧盟核心区国家使用共同货币,但缺乏经济社会政策的协调是危机的症结所在。^②

然而,在当前条件下,采取激进措施将危机转化为深化一体化的契机,^③即便在欧盟传统核心国家也存在诸多障碍。在欧洲集体认同与一体化深化的关系问题上,欧洲政治精英长期存在孰先孰后的争论。英国公投后,民众对一体化怀疑程度加深,借助激进一体化的成功赢得民众支持的难度加大。首先,德法两国在应对欧盟危机的路线图上有明显分歧,能否承担起重振一体化发动机的角色存在疑问。法国主张欧元区组成以政治为驱动力、以团结为原则的经货联盟,富国帮助穷国,借助政治共识推进一体化发展。德国则认为经货联盟应基于共同责任的原则,强调财政纪律和结构性改革。其次,在成员国层面,大多数国家经济增长乏力;经济复苏较好的英国、爱尔兰、西班牙等国的社会中下层从经济增长中获益有限,两极分化加剧。再次,疑欧主义泛滥,反全球化、反一体化、反移民的民族主义极端政党迅速崛起,欧洲政治生态呈现复杂化的局面。法国国民阵线、德国选择党、西班牙“我们能”党的支持率上升。荷兰等老成员国、波兰等中东欧新成员国的保守派政府也提出了加强边界管控、弱化欧盟委员会作用、向成员国归还权力、甚至就成员国地位举行全民公投的主张。2017 年德、法大选也增加了欧盟未来政策的不确定性。

随着英国脱欧的冲击与欧盟的固有危机的相互叠加、共振,可以预见,未来两到三

^① Dalibor Rohac, *Towards an Imperfect Union: A Conservative Case for the EU*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2016, pp. 1-5.

^② Jürgen Habermas, “The Players Resign Core Europe to the Rescue: A Conversation with Jürgen Habermas about Brexit and the EU Crisis”, Interviewed by Thomas Assheuer, <http://www.zeit.de/kultur/2016-07/juergen-habermas-brexit-eu-crisis-english/>, last accessed on 25 July 2016.

^③ Brendan Simms, “Towards a Mighty Union: How to Create a Democratic European Superpower”, *International Affairs*, Vol. 88, 2012, pp. 49-62.

年,“多速欧洲”或“差异化一体化”在欧盟寻求解决危机出路的过程中将扮演重要的角色,但其表现形式很可能不是核心国家加速一体化的单一模式,而是在欧盟条约与机构改革、关键政策领域、次区域合作、成员国与欧盟关系等领域呈现多种形态的差异化发展局面。

第一,英国退欧的基本路径明确后,欧盟27国无法回避通过订立新条约或对现有条约进行必要修改,调整制度框架、应对其治理的民主赤字问题。考虑到当前成员国利益与偏好的巨大差异,未来欧盟的条约和机构改革的整体制度安排将更多采用差异化一体化、菜单式政策选项等路径。

第二,在英国掣肘减弱的情况下,欧盟在经济治理领域深化合作的成败对其能否重建信心、凝聚共识至关重要。欧元区有实现更紧密合作的现实需求,欧盟委员会已推出容克投资计划、深化欧洲经济与货币联盟、完成共同市场建设等一揽子雄心勃勃的计划。然而,欧元区内部的多样性也是显而易见的,中心与边缘国家、债权国与债务国之间的分歧犹存,量化宽松等新自由主义取向的市场化改革无法长期解决欧盟的困境,需要通过差异化发展的途径有针对性地化解矛盾,寻找多赢的平衡点。此外,与完成欧盟统一大市场建设息息相关的消除服务、能源、数字产品成员国间壁垒的工作也需要在出台共同政策的同时,充分考虑各国的利益与偏好,乃至文化传统、管理规范和技术操作层面更加具体、细微的差异。

第三,在共同安全与外交领域,2016年6月欧盟公布《全球战略》并征求意见,面对地缘政治和移民、难民、反恐领域的新挑战,欧盟发挥规模优势满足成员国对安全公共产品的需求是一体化深化可能取得突破的领域之一,欧盟组建共同军队、成员国共享后勤补给设施等均被视为可选方案。^①但各成员国在解除对俄罗斯制裁、接受难民配额等问题上的巨大分歧,以及欧盟内部中立国对组建欧盟军队可能的抵制都需要欧盟安全战略表现出更大的灵活性。英国退欧后能够在多大程度上继续参与欧盟安全合作及其影响也是值得关注的问题。

第四,英国退欧后,近年来兴起的欧盟内部次区域合作将呈现加强态势,可能导致“欧洲国家之间启动关系重组”。^②在一体化原则面临挑战的情况下,德法等核心国家与希腊、葡萄牙等边缘国家、欧元区与非欧元区国家、老欧洲与中东欧新成员国、西北欧和南欧国家之间在利益、偏好乃至身份认同等层面都面临重新定位、博弈、妥协和重

^① 2016年5月3日在西班牙艾塞德商学院全球经济和地缘政治研究中心同欧盟前外交与安全事务高级代表索拉纳的讨论。

^② 曹红辉、田志:“英国退欧对中国的启示:需直面去全球化大潮”,《第一财经日报》2016年6月27日。

组的复杂过程。

最后,在英国开创脱欧先例后,包括法国、意大利、荷兰等多个欧盟成员国民族主义政党要求就脱欧举行全民公投,并获得众多民众支持。在此情况下,如何有效回应不同成员国和不同阶层民众的诉求,成为防止英国脱欧传染和蔓延、避免欧盟走向解体的关键。

(四) 英国脱欧背景下“多速欧洲”的思考

从英欧关系的复杂历史和逻辑来看,英国政府长期在享有一体化的利益、强调自身特殊性和担心受到边缘化之间寻求微妙的平衡。这一政策最终因失去民众的支持,走向脱欧这一极端形式,面临英国自我孤立和欧洲失去英国的双输境地。这是英国“多速欧洲”实践中的悖论。如何在保护成员国国家主权、多样性的实践中,避免欧洲一体化丧失发展的共识基础是欧盟及其成员国亟须思考的命题。

英国脱欧虽在很大程度上是英国的特定历史文化传统和近年来卡梅伦政府政策失当使然,但同时也是欧盟面临的深刻合法性危机的反映。欧洲一体化之初,其合法性主要是从三个方面确立起来的:其一是在两次世界大战梦魇的基础上通过国家间的联合实现长久和平;其二是通过一体化安排促进市场开放和经济增长;其三是通过福利国家改造和克服激进民族主义挽救民族国家。^① 这一观念逐渐为欧洲政治精英和民众普遍接受,形成了所谓“宽容共识”。^②

政治学家德施认为,历史上外部威胁(包括战争)促进了中央集权国家的形成和国家凝聚力的增强,这一逻辑也适用于欧洲的超国家治理实验。^③ 随着战争记忆的消失,漫长的和平反而使欧盟和成员国内部的凝聚力下降。经济全球化导致国家间竞争加剧,欧盟经济社会模式与一体化的经济自由主义内在逻辑间的矛盾日益显现,一体化的边际效应减弱,促进经济增长的能力降低,而欧盟和成员国政府未能对此做出有效回应。诺贝尔经济奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨认为,在政治条件不具备情况下仓促启动欧元是欧盟危机的根源;核心国家,特别是德国政治精英将自身的一体化发展蓝图乃至政治经济利益强加给外围国家,在债务危机出现后仍未能吸取教训强行推行

^① Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State* (Second Edition), London: Routledge, 2000.

^② 宽容共识,指一体化之初民众往往对政治精英作出的一体化安排并不关心但一般能给予充分支持,因而一体化的发展方向主要由政治精英设计。See Leon Lindberg and Stuart Scheingold, *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1970.

^③ Quoted from Stephen Walt, "The Case Against Peace", *Foreign Policy*, <http://foreignpolicy.com/2016/06/17/the-case-against-peace-syria-europe-brexit-donald-trump/>, last accessed on 25 July 2016.

整齐划一的紧缩政策,在成员国及各阶层间,加剧了不平等,加深了裂痕。^①而成员国政府往往将欧盟当成自身实行的不受欢迎的经济社会政策的替罪羊、中东欧成员国移民的流入加剧老成员国中下层民众的担忧等因素,进一步动摇了欧盟经济社会模式的基础。成员国及其社会各阶层中的赢家和输者之间分化的加剧给民族主义、民粹主义复活提供了条件,由此在欧洲出现了重回国家主义和“去一体化”的呼声。

冷战后欧洲精英阶层逐渐形成了全球化和欧洲一体化不可逆转的思维定势,在一定程度上背离了一体化的“多样性中的统一”、“渐进主义等“欧共同体方法”的传统。英国脱欧在一定程度上是对欧盟及成员国政治精英超越现实条件的乐观估计和政策简单化的反动。针对英国脱欧后可能出现不同形式的“多速欧洲”或差异化一体化发展的局面,仅仅以欧盟内部团结或担忧其他成员国效仿为由加以回避可能于事无补,欧盟应对英国脱欧及其他多重危机,亟须从自身合法性的重建、欧盟治理模式和机构改革、成员国内部政策等方面回应民众,特别是中下层民众的诉求。而在这一过程中,同样不应低估互联网时代对欧洲国家间相互依赖和规模经济效应的巨大需求以及欧洲一体化六十余年发展获得的广泛的民众基础。

目前欧盟很难获得建立欧洲联邦或激进方式深化一体化所需的共识,“多速欧洲”的中间道路有助于在全球主义与民族主义、全球化、地区一体化与民族国家逻辑的再平衡过程中,以一种积极的渐进主义的姿态,表现出灵活性,克服差异性,发挥核心国家的引领作用,最大限度获得经济合作的规模效益和市场开放的红利,同时承认民族国家在国际政治经济中的基本组织单位的历史和现实,通过务实、渐进的改革促进经济增长,重拾民众对一体化的信心。在这一过程中,尤其需要有效地回应各阶层民众的诉求,发挥欧盟和成员国的再分配职能,避免在应对危机过程中不考虑成员国的具体情况而出台过多普适性、简单化的市场导向的改革,同时应考虑民众对市场化改革以及人员流动对社会福利、劳动力市场造成的压力的承受能力,通过“建立在事实团结基础上的具体成就”,^②更多以自下而上的方式重建欧洲一体化的合法性基础。这对于未来欧洲一体化的发展至关重要。

^① Joseph E. Stiglitz, “How a Currency Meant to Unite Europe Wound up Dividing It”, *International New York Times*, July 29, 2016.

^② 《舒曼宣言》, “The Schuman Declaration”, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en, 2016年7月25日访问。

从世界历史的角度探讨英国脱欧与欧盟的发展

陈晓律

(南京大学欧洲研究中心主任、南京大学历史学院教授)

随着英国脱欧公投结果的公布,人们先是惋惜,然后是无可奈何,继而是对事情的价值判断开始混乱,随它去和叫好的声音开始出现。换言之,英国脱欧这件事情,暴露出欧洲公众的一种机会主义的态度:既然无可奈何,还不如一刀两断的好。

任何事情都有两面,所谓“好事可以变成坏事,坏事也可变成好事”就是这个道理。但无论如何,对事情应有一个基本判断,从各方面的信息,比如全球各种力量对此的态度、全球化的方向,乃至各国汇率的波动中不难判断,英国脱欧无论对欧洲还是对自己,都不是一件好事。目前各当事方所要做的,无非是将坏事变成好事——但这显然不是个一厢情愿的过程。

第一,公投的危害。

英国公投之前,笔者的判断是赞成脱欧的比例为 51%、留欧的占 49%,根据主要是各种公开信息。从当时各方的民调看,留欧略微占有优势。按照笔者的经验,任何公投,非理性因素和情绪化因素都会使结果偏离人们认为更合乎理性的一方,从而增加了另一方的优势,其变数一般在 2%—4% 之间。既然赞成留欧的只有微弱优势,脱欧的比例加上 2%,就是本人得出的数据。一些英国民众因为留欧与现状相比没有变化,“不好玩”,所以投了退欧票,就此而言,非理性的因素肯定是支持脱欧。事实上,现在很多脱欧投票者已经后悔,认为不应该轻率投下一票,甚至上街游行要求重新举行公投,这恰好证明了笔者的判断。其实,这种情况早在苏格兰公投之时即已出现,本认为根本不成问题的苏格兰独立公投,险些翻盘,其中的非理性和情绪化因素,发挥了重要的作用。按照勒庞的观点,群体只知道简单而极端的感情,提供给它们的各种意见、想法和信念,他们或者全盘接受,或者一概拒绝,将其视为绝对真理或绝对谬论。基于这种简单思维方式,群体并不认为真理尤其是社会真理,只能是在讨论中成长的,

它总是倾向于把极为复杂的问题转化为口号式的简单观念。^①把英国与欧盟这样一种复杂的关系、对欧洲的未来具有重大影响的事件,简化为“脱欧与留欧”,并诉诸公投这样的形式来解决问题,并为公投制造者提供获取政治利益的机会,其本身就是一个错误。因此,笔者认为,公投基本上(可能有少数例外)是政治家不负责任的选项,把本应该自己处理的事情推给民众。这样的公投,往往会无中生有地激化各种社会矛盾。全民公投是全体公民对重大问题做出决定,起源于古希腊城邦雅典的公民大会,在那个特定的历史场景下,的确发挥了重大的作用。但公投这些年却有些过热,在一些地区已有泛滥成灾之势。从本质上看,它是“民主原教旨主义”的产物(按某些“民主原教旨主义者”的看法,公投是民主的最高形式)。谁反对公投就是反对民主,就是逆历史潮流而动,于是公投便越来越热。但作为世界唯一超级大国和西方“民主大国”的美国,却从来不在大事情上举行公投,这值得我们深思。试想如果美国将持枪和禁枪作为公投的议题,会产生何种后果?因此,轻率地举行公投,就是拿国家和社会的命运来开玩笑,为图谋不轨的势力打开了方便之门。

第二,欧盟的探索:帝国、经济联盟还是一个代议机构?

英国脱欧对欧盟是一个打击,这一点毋庸置疑。欧盟在最初的痛苦和震惊之后,目前已开始催促英国赶紧办理“离婚手续”,怕的就是引起连锁反应。不过,对这一点不必过分忧虑。无论近期欧盟中是否还有国家要举行脱欧公投,都不会产生多大的影响。打开地图,大家就会发现,欧洲这些国家在地理上靠得太近了,想不走到一起也难;加上欧洲基督教文化的底色,以及相互日益密切的人员交往,无论近期欧洲会发生什么,欧洲国家之间的社会经济联系都不会减少,甚至英国脱欧,也同样会与欧洲在很多方面绑在一起。其实,很多问题的焦点不在于欧洲是否会合作,而是所谓的欧洲一体化的目标究竟是什么。如果要让欧盟成为一个主权独立统一的国家,财政、金融、货币、政治、军事制度完全如同一个国家那样运作,是极其困难的。如果还要妄图使欧洲如同一个帝国一样(在欧洲的精英人物中,依然还有不少欧洲帝国的追梦人),对外进行基于价值观输出的军事干涉,比如在中东北非那样行事,那就更困难了。实际上,目前欧洲的麻烦,主要还是这种不切实际的幻想招来的。但如果抛开这些幻想,踏踏实实地进行经济互惠、人员交往和信息流通,那么,基于经济合作的欧洲前途是光明的。如果不戴上有色眼镜,不按照欧洲精英人物的“欧洲一体化的路线图”之类的价值标

^① [法]古斯塔夫·勒庞:《乌合之众》,冯克利译,北京:中央编译出版社2011年版。

准进行判断,我们不得不承认,欧洲六国最初成立的以煤钢联营为起点的欧洲经济共同体是欧洲发展最好的选择。如果以此为基础,而不是奢望让欧洲承载过多的梦幻,那么,今日欧盟就不会遇到如此之多的麻烦。换言之,欧盟还会继续前进,但应更加务实,更多地倾听民众的声音,解决他们迫切需要解决的问题,比如移民问题、暴恐问题、生活成本增加的问题,以及宗教问题的处理,绝不能以各种高大上的议题加以糊弄,否则必然受到历史的惩罚。

第三,脱欧给英国和欧盟带来的变化。

脱欧对英国自身而言是一场灾难,如果不是,也不会有那么多民众要求举行第二次公投了。从经济上看,英国定会受到严重的冲击,英镑贬值、汇率下浮、企业投资的不确定性增加,这几乎是必然的事情。当然,这种状况会持续多久,尚无定论,但至少短期内是“利空”。在政治上,会引发连锁灾难,不仅苏格兰要求留欧的民众会要求公投脱离英国,而且威尔士、北爱尔兰等也会有相应的呼声,甚至伦敦等城市也要求留欧,这样的局面可能不会真的发生,但这次公投已经潜在地撕裂了英国社会,这一点毋庸置疑。英国在政治信誉方面也会受到影响,它再次证明了英国是“利益至上主义者”,根本不会考虑其多年合作伙伴的感受,与这样的伙伴合作,具有很大的不稳定性。欧盟的其他成员国,由此会对英国形成某种稳定的负面看法,并在很长时期内不会改变。而无形的损失,则是英语再次失去欧洲市场。本来英语已经成为欧盟的天然工作语言,英国脱欧后,欧盟各国将不得不考虑使用其他语言来作为工作语言。唯一的“获益”可能就是关于限制移民的问题,这也是“压垮骆驼的最后一根稻草”。是否由此引起英国国内对所有移民的歧视,目前无法预测,但脱欧成功肯定会刺激这一倾向。对欧盟而言,同样是一场灾难——它表明欧洲一体化的路线图成为笑柄。因此,欧盟其余 27 国迅速达成共识,要求加强相互联系,保持欧盟的稳定,并要求英国迅速办理脱欧手续。此外,欧盟的进一步发展,还要解决核心领导者的问题。没有一个核心领导国,所谓的一体化就失去了方向;没有一个核心领导国,欧盟也不可能具有足够的强制力。目前,这个国家只能是德国,而德国的历史,却无法让欧洲小国完全放心,这无形中增加了欧洲整合的成本,甚至使欧洲再次面临“欧洲的德国”还是“德国的欧洲”的老问题。因为无论从哪一方面讲,欧盟的发展都是要将欧洲国家整合成一个至少是松散的国家联合体。这样一个超国家组织,仅就其国土面积、人口和科技实力而言,都是世界上不言而喻的“大国”。托克维尔曾做过十分精辟的分析:“如果只有小国而无大国,人类可以自然更自由、更幸福。但没有大国这一点又无法办到(即不可

能的)。这就使世界上出现了一种繁荣国家的新因素,即力量。一个民族如果终日面临着被蹂躏、被征服的威胁,那么它的自由自在的形象又有什么用呢?……小国常常是贫穷的,其原因不在于小,而在于弱。大国常常是繁荣的,其原因不在于大,而在于强。所以,对一个国家来说,力量常常是幸福,甚至是生存的首要条件之一。因此,除了某些特定的情况外,小国常常最终要么被大国粗暴的并吞,要么自己联合起来。再也没有比既不能自卫又不能自足的民族更为可悲的了。”^①然而,要成为一个大国,在当今世界谈何容易。欧洲要整合成为一个“大国”,并不仅仅是欧洲的事情,它会搅动世界地缘政治格局,也会挑战美国“一家独大”的地位。因此,自19世纪以来,世界的总趋势是大国在减少,无论是奥斯曼帝国、奥匈帝国的解体还是苏联的解体,大国的数量和规模都在缩水,欧洲试图重组一个世界级的“大国”,其难度显然是绝无仅有。这不仅需要欧洲内部的努力,而且要看其他大国,尤其是美国的“脸色”。其实,从欧元的历史就可以看出,美国并不希望出现一个可以与自己分庭抗礼的“大国”——即便是盟友也不行。更何况欧洲国家之间还有各种矛盾需要解决。若要朝着更加深入的一体化方向前进,统一语言也是一个绕不过去的坎。欧洲可能只使用一种语言吗?德语、法语还是意大利语?或者使用世界语?这一问题的难度显然也不是一两代人可以解决的。因此,欧洲一体化的目标是什么?帝国、经济联盟还是一个欧洲代议机构?其目标或许应该清晰地加以界定,唯有如此,欧盟的发展才可能持续下去。

第四,大一统来之不易。

就英国脱欧而言,我们或许应该重新思考一个问题,即从研究世界史的角度来研究欧盟。因为欧盟的成立和发展,本质上是如何在现代世界条件下重构一个“大国”的问题。而现有社会科学体系的一整套范式和思维定势,乃至评价指标,无不以欧洲的经验作为模板。尽管一些学者在努力避免“欧洲中心论”,但其暗含的标准,依然是以欧洲为“现代”的标准。所以,欧盟一旦遇到什么麻烦,大家就惊恐不已,似乎有天塌地陷的味道。现代文明的中心、价值的中心、标准的中心、全球一体化的模范试验田,居然会出事?我们还能从何处吸取经验?正是基于摆脱这种不正常的心态,笔者强调要从世界史的角度来研究欧盟,即提供一种全球性视角,包括中国的经验在内,来参照剖析欧盟的发展,从中或许可以提供一些有益的启示。中国、俄国和美国,应该是当今世界最主要的大国。美俄的经验研究在西方并不鲜见,但以中国的历史经验正面

^① [美]夏尔·托克维尔:《论美国的民主》(上卷),北京:商务印书馆1997年版,第181页。

去衡量欧盟的研究却似乎暂付阙如。所以,笔者认为应该特别重视中国的历史经验。有观点认为,大一统的中国作为负面的历史,阻碍了思想的交流和社会的进步;并进一步认为,欧洲的分裂和不统一,促进了文化多元与社会进步。一些观点甚至质疑,中国为什么会形成这样一个大一统的格局,以致使中国在近代丧失了发展的先机。中国历史上没有宗教战争,也被作为中国人没有信仰、没有灵魂,所以能够长期苟活的例证。而正是英国脱欧的危机,使我们有可能意识到原有观点的偏颇,而重新发现一个国家具有悠久历史的统一经验在现代世界发展过程中的宝贵价值。

对照欧盟目前遇到的麻烦,中国几千年的历史经验使中国人具有非常稳定的统一心态:天下大事,分久必合,合久必分。尽管经历着动乱和外族的入侵,但统一始终是中国人如同宗教般的信念,因为只有统一才会有太平盛世,也只有统一才会在民众心中被认为是一个中国社会的正常状态。所以,谁能统一中国,在中国的历史上总是如同神灵一样被对待,总会伴随着众多的神话和传说。这样的一种观念不是一朝一夕形成的,它是中华民族在几千年的反复磨难中逐步形成的。它是无数次战争,无数次灾难,无数次的血流成河,无数次的重建辉煌,无数次的奋勇抗争,也无数次地在与各种民族、文化和宗教进行互动的过程中形成的。相比世界其他几个古老文明,中华民族能够一次又一次地在废墟中浴火重生,显然不仅是一种难得的历史现象,更是一种罕见的文化与文明的现象。就愚见而言,大约有几点或许是重要的:第一是有了统一的文字,使这一范围内的文化精英可以通过文字进行沟通,也可以将共同的价值观念、学术思想乃至历史完整地记录下来,进行文化传承;第二是科举制。它的弊端固然明显,也使得官本位思想至今积习难除,但它却在一个文明发展相对受限的框架内,将中国人的智力发展转向了读书学习,无论如何,这也是一个社会理性的标志。同时,远隔千里的读书人尽管口音不同,却能够通过读书获得相同的文化资源和价值观念,从而使这样一个多民族的国家能够产生共同意识;第三,较为淡漠的血统观念和不那么严格的社会等级。这使中华民族在民族交融的过程中比较顺利。而这个汉民族,大体上与血缘无关,主要是文化意义上的;第四,在早期就实现了政教分离,从而避免了其他文明圈内的大规模宗教战争和宗教屠杀。而中国的政教分离有两个原则值得注意:第一,宗教不得干预世俗政权;第二,世俗政权高于教权,宗教只能在世俗政权规定的范围内获得生存空间,而不得凌驾于世俗政权。这一似乎与西方历史完全不同的原则,虽依然被诟病为权力过于集中,未能发展出权力制衡机制,却保证了中国奉行最大限度的宗教宽容政策。中国不仅没有因为佛教、伊斯兰教的进入而发生大规模的宗教战

争(其中几次由于佛教势力的扩张影响了世俗政权的安危而发生的灭佛事件,并非是出于宗教理念,而是与世俗政权的利益冲突),甚至连犹太人在中国也逐步被同化,这在世界宗教史上,恐怕也是难得的案例。正是由于上述种种因素,保证了中华文化圈的人们能够在长期的共同生活中产生认同,避免了亨廷顿所说的“文明的冲突”,保证了在各种灾难后重新在国家统一的基础上成为“天下一家”。这些经验,在中国人看来是一种历史常识,但在西方看来却未必如此。正因如此,西方人很难理解为什么我们要那么坚决地反对“台独”。在中国人看来,分裂、偏安、没有统一,是一种不正常的状况,只有统一,才是正常的。当然,这是一管之见,但从英国脱欧的这一事件,重新评价中国大一统的历史经验,应该是很有必要的。不过,欧洲历史上多次通过武力试图统一的努力,都失败了。因此,历史注定欧洲只能通过和平的方式来实现统一,这既合乎人道逻辑,也必然是极为艰难的。因为,在一个“大国”形成的过程中,如何通过和平的方式,让所有成员不仅能够共享繁荣,而且能够在灾难来临时共同应对,这不仅考验着欧洲人的智慧,也考验着人类的智慧与定力。

英国退欧公投与欧盟的未来:一段漫长的未知旅程

乍得·丹莫洛

(英国爱丁堡大学社会与政治科学学院欧洲研究所高级研究员)

2016年6月23日,英国举行“脱欧”公投。此次公投被描述为英国和欧盟历史上具有转折意义的事件。实际工作者、媒体和学术界的专家都断言,此项引人注目的民主决定已经以一种直接的和更加深远的方式给英国和欧盟这两个行为体带来了变化。尽管针对该事件的各种观察、反响和评论不可谓不快,数量也极为丰富,甚至还有一些危言耸听的言论,但是,无论是在欧盟内部还是在欧盟以外,在做出决策之前,我们均须对该事件的未来发展情况采取一种冷静和具有全局性的视角。

在很多人看来,未来的前景是暗淡的:英国失去了作为国际力量的地位,而英国脱欧公投则意味着为欧盟敲响了丧钟。但事实上,英国和欧盟直到最近才刚刚开启了一

段极为漫长和充满着不确定性的旅程。

这段旅程史无前例：欧盟历史上还从未发生过成员国投票退出的情况，而英国仍在努力为退出欧盟制定一项清晰、连贯的计划。这种情况带来了诸多不确定性和复杂问题。专家们试图解决这些不确定性和复杂问题，此种做法无可厚非；而现实情况却是，对于英国和欧盟而言，没有人知道这段旅程的终点在哪里。

但似乎可以确定的一点是，英国将与欧盟通过谈判形成某种形式的正式关系（不是完全的成员国身份），而欧盟则将继续存在——它在英国加入之前就已经存在了。欧盟是否能够以及在多大程度上能够在与英国通过谈判确立一种紧密关系的同时，既不会分裂，也不会丧失更多的成员国，我们仍需拭目以待。欧盟若想证明它仍然是一个值得其他许多地区学习的地区一体化的成功典范，则需要付出长期努力。事实上，作为一种成功的地区一体化安排，其标志之一就是，它有能力应对由成员国退出联盟所造成的危机，并且能够继续生存下去。即使在英国退出欧盟之后，欧盟的核心认同仍将保持不变。欧盟于1957年成立之时就是在市场一体化方面进行的一项地区性试验，在英国未来与欧盟通过谈判确立某种关系之后，这项试验仍将继续进行下去。未来英国仍将通过某种方式进入欧盟单一市场——这一市场的规模仍很庞大，且能够产生巨大的经济利益。事实上，欧盟仍将继续扮演“市场力量欧洲”（Market Power Europe）的角色，国际社会也仍将继续如此定位欧盟，尽管单一市场的规模将有所缩小。^①

由于当前形势存在着相当多的不确定因素，未来英国与欧盟之间的谈判有可能持续几十年之久。^②因此，在如此漫长的背景下，对于政策制定者而言，明智的做法是密切观察事态的发展，而不要仓促做出回应。这一点对于欧盟以外的政策制定者（例如中国）尤其重要。目前，与英国脱欧相关的问题要远远多于答案，因此，只有在所有的不确定性和复杂性逐渐得到澄清之后，我们才能清楚地知道哪些方案才是最佳政策回应。

在这段旅程的当前阶段，我们有必要对那些有可能影响英国脱欧谈判的一些最重要的发展动态和问题进行盘点。这样做是有益的。在那些影响未来发展方向的问题

^① Chad Damro, “Market Power Europe”, *Journal of European Public Policy*, Special Issue on Best Papers of 2011 EUSA Conference, Vol.19, No.5, 2012, pp. 682-699, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2011.646779>, last accessed on 30 July 2016.

^② Patrick Wintour, “What’s the Best Brexit Theresa May Could Get for Britain?”, *The Guardian*, 14 July 2016, <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jul/14/whats-the-best-brexite-theresa-may-could-get-for-britain>, last accessed on 30 July 2016.

和因素中,我们需要密切关注三个广泛的、相互联系的领域,即法律领域、经济领域和政治领域。

(一) 法律因素和问题

尽管脱欧公投结果对于英国议会并不具有法律约束力,但它仍然引发了大量法律问题。产生这些问题的原因在于,法律对于英国脱欧谈判的确切程序并没有十分明确的规定。

这些法律问题将逐步得到解答。例如,欧盟其他 27 个成员国已经与英国前首相戴维·卡梅伦达成一致,同意推迟启动《里斯本条约》第 50 条。该条款的规定十分重要,因为它确定了欧盟现有成员国退出联盟的程序。

然而,尽管英国与欧盟其他成员国就推迟启动该程序达成了一致,但目前多个成员国和欧盟官员都在呼吁英国尽快根据第 50 条启动脱欧谈判程序。然而,现任英国首相特蕾莎·梅(Theresa May)以及其他一些英国官员都表示,在 2016 年年底之前不会启动第 50 条。一旦英国首相启动第 50 条,就意味着英国与欧盟正式开启了与“退出协议”相关的谈判程序。这一正式启动程序为退出谈判人为设置了 2 年的期限。之所以说这一期限是“人为的”,原因在于,在其他 27 个欧盟成员国一致同意的情况下,这一期限可以延长。最后,如果英国和欧盟对第 50 条的程序有任何分歧,均可将其提交欧洲法院,而在等待法院判决结果期间,谈判时间表将被延长。

此外,英国国内关于启动第 50 条的正式要求也存在着一些法律问题。例如,启动第 50 条可能必须得到英国议会的批准,并且英国议会还应有意向废除 1972 年《欧洲共同体法令》(该法赋予了欧盟法在英国的法律效力),或者在实际上废除该法令。这样一种要求加剧了英国脱欧谈判面临的不确定性,因为目前英国议会的大多数议员并不支持英国退出欧盟。

一旦第 50 条被正式启动,法律问题依然会存在。根据欧盟条约的规定,很有可能由其他 27 个成员国发布指南,而欧盟委员会在关于退出协定的谈判中起主导作用。但是,成员国并非无所作为,他们仍将密切参与谈判过程。此外,任何退出协定都须除英国之外的其他 27 个成员国经由特定多数予以批准。同样,由于退出协定可能涉及一些在严格意义上不属于欧盟权能的领域,则有可能需要成员国政府一致同意,也可能需要成员国议会的批准。这样一来,就给退出协定的同意和最终批准程序带来了更大程度的不确定性。

在就英国与欧盟未来关系进行谈判的过程中,法律也将发挥重要作用。从法律角

度来看,未来英国与欧盟的关系可以采取多种形式。但是,双方最终做出的选择以及谈判的过程将受到英国和欧盟政治的强烈影响。此外,双方很有可能必须对技术协定进行谈判,以便涵盖经济活动所有部门的条例,并遵守这些条例。这取决于英国和欧盟未来采用哪种关系模式。当然,有一些技术协定的谈判过程可能非常简单,因为英国已经将欧盟单一市场的条例转化为国内法,并且已经在执行这些条例。但在某些部门,与欧盟监管机构就新的正式安排和政治及机制性关系进行谈判,则会耗时良久。由于未来将要开展的此类谈判数量繁多,英国的行政部门将面临巨大压力。除此之外,英国还需要同时与第三方就大量双边协定进行谈判,以替代后者与欧盟之间签署的现有双边协定。为此,英国正在考虑可以采取哪些方式来增强其法律和技术能力,例如,招募更多法律专业人员加入英国公务员队伍。

(二) 经济因素与问题

如前所述,未来就英国退出欧盟开展的谈判将是漫长和充满不确定性的,而经济发展情况也将在这一过程中发挥关键作用。当然,对于欧盟而言,英国退出所产生的最明显的经济影响将是联盟单一市场规模的缩小。失去英国这一世界上第五大经济体,无疑将削弱单一市场的吸引力。然而,即使没有英国,欧盟也仍将是世界上规模最大的先进工业市场之一。它将继续作为一支重要的市场力量,在世界贸易中发挥重要影响,并吸引大量外国投资。然而,对于英国的未来而言,我们还无法做出如此乐观的判断。

一旦《里斯本条约》第 50 条被启动,总部设在英国的一些企业也许将迁往其他国家,以便避免由英国退出欧盟所带来的不确定性,同时确保进入那些能够盈利的市场。其中很多企业都有可能将总部迁往其他欧盟国家,因为它们在这些国家已经开展了一些业务活动,而且这样一来还可以继续享有进入单一市场的全部权利。这些企业已经在开始考虑迁址问题,而且很快就能做出决定或实施重新选址计划。

同样,对于目前一些总部设在欧盟或其他地方——包括中国——的企业而言,英国将无法再进入单一市场这种可能性也将对它们的决策产生影响。英国目前是中国在欧洲的最大对外直接投资目的地国,这一点在中国和英国签署的谅解备忘录中得到了体现。但是,中国的投资者现在不确定这些备忘录是否能够得到实施。英国退出欧盟也将影响到这些企业未来的投资决定。王健林是中国大连万达集团总裁,万达集团拥有多家房地产和电影院,而且在欧洲有大量投资。他警告称:“如果英国退出欧盟,多家中国公司可能会考虑将其欧洲总部迁往其他国家……因为英国退出欧盟可能会

给投资者造成更多障碍和挑战,也包括签证问题。”^①

英国未来的经济规模、经济增长及其经济吸引力等问题,将在很大程度上取决于它最终会与欧盟形成何种模式的正式关系。英国目前的立场是,它希望仍然能够在免除关税的情况下进入单一市场。英国脱欧事务大臣戴维·戴维斯(David Davis)认为,英国脱欧谈判最有可能的结果是,英国可以继续免除关税的情况下进入单一市场。但是,这种过于乐观的判断似乎忽视了如下事实,即欧盟其他27个成员国一致认为,英国如果想要继续进入单一市场,就必须接受自由流动原则,并且向欧盟预算缴款(即挪威模式)。此外,戴维斯的乐观判断也忽视了英国的谈判地位十分软弱这一问题。考虑到英国和欧盟在经济规模方面存在的差别,在谈判过程中,英国很有可能不得不在市场进入和对移民或人员自由流动的控制这两者之间做出取舍。甚至现任首相梅也承认,这种经济不平衡状况将对未来的谈判产生十分重要的影响。她在2016年4月的一次演说中曾指出:“欧盟占我们出口份额的44%,而我们只占欧盟出口份额的8%,因此,在英国和欧盟的关系中,欧盟对我们的意义比我们对欧盟的意义要更加重要。”^②

在这些漫长和充满不确定性的谈判过程中,英格兰银行的决定将对英国经济在脱欧过程中能否保持健康发展起到关键作用。同时,我们也需要密切关注,对于在如此漫长的谈判过程中可能发生的意外情况和未来的政治不稳定,金融市场和国外投资将做出什么样的反应。但是,即使英国经济避免了陷入衰退,企业和消费者也仍将保持警惕。尤其是英国退出欧盟将对其中一类企业构成重大挑战。作为欧洲金融中心的伦敦,其未来将向何种方向发展?欧盟委员会任命米歇尔·巴尼耶(Michel Barnier)为负责谈判英国脱欧相关技术细节的首席谈判官,但伦敦金融城对此反应冷淡。对于金融服务领域的很多人而言,巴尼耶之所以被人熟知,最多是因为他在金融危机发生之后提出了诸多银行业条例。^③此外,巴黎和法兰克福也已经建议金融服务企业迁出伦敦。

^① Philippe Le Corre, “Sino-EU Relations, a Post-Brexit Jump into the Unknown?”, Brookings Institution Blog, 11 July 2016, <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2016/07/11-china-eu-relations-brexit-lecorre?cid=00900015020089101US0001-071201>, last accessed on 30 July 2016.

^② Patrick Wintour, “What’s the Best Brexit Theresa May Could Get for Britain?”, *The Guardian*, 14 July 2016, <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jul/14/whats-the-best-brexit-theresa-may-could-get-for-britain>, last accessed on 30 July 2016.

^③ Alex Barket, “UK Reacts Coolly to Michel Barnier’s Brexit Appointment”, *Financial Times*, 27 July 2016, <https://next.ft.com/content/4dec1698-53db-11e6-befd-2fc0c26b3c60>, last accessed on 30 July 2016.

经济问题对于英国与第三方的未来谈判也具有重要影响。例如,我们可以思考一下,在中国等其他拥有大规模市场的行为体进行经济谈判时,退出欧盟之后的英国还能发挥什么样的影响?英国单独与中国进行谈判,是否拥有比以前更多的筹码?英国是否必须与中国就高速铁路安排进行重新谈判?如果说中国政府从前将英国视为进入欧盟单一市场的途径,那么,中国现在就必须密切关注英国脱欧谈判,以判断英国是否仍然有可能继续成为中国进入欧洲的一条永久和稳定的通道。

在英国开始与其他国家就双边贸易协定开展初步讨论之时,必须考虑关税与非关税壁垒、进口税和出口税、海关程序、产品标准、服务、知识产权、国外直接投资等诸多问题。所涉及的经济问题数量庞大,但对于现代贸易关系而言则是至关重要。尽管需要与各个国家开展双边谈判的贸易问题繁多,英国前商务大臣萨义德·贾维德(Sajid Javid)还是表现出了一种乐观态度。他曾经说过,英国可以先与印度开展非正式双边贸易谈判,并且到年底时有望将贸易专家从100名左右增加到300名。^①同样,戴维·戴维斯的蓝图“预测英国有可能在12-24个月内与一系列比单一市场规模更大的市场签署双边贸易协定”。^②

但是,若英国对与非欧盟国家的双边谈判持如此乐观态度,则忽视了三个重要因素:首先,从法律上说,英国在退出欧盟之前不能单独与第三方开启正式贸易谈判,除非事先已经与欧盟达成了协议,因为欧盟委员会拥有代表成员国谈判贸易事项的法律权力;其次,尽管非欧盟伙伴国也许愿意在英国与欧盟达成退出协议之前,与英国就未来可能的贸易协议进行初步和非正式的会谈,但它们更希望在英国和欧盟最终就贸易模式(以及市场准入关系)达成协议后再与英国开启正式谈判。在非欧盟伙伴国完全清楚地获知英国能够在多大程度上制定本国的关税税率和规制政策之前,与英国开展详细的贸易谈判几乎没有任何意义;最后,此种乐观态度忽视了英国将不得不就数量巨大的双边贸易协议进行重新谈判。举例来说,“欧盟共签署了52项国际贸易协定,这些协定将不再适用于英国,而每项新的贸易协定平均需要3-10年的时间才能最终达成。”^③此类谈判将耗时良久,而在此期间,英国及其他国家的企业有可能为了规避不确定性而选择迁往规模更大的欧盟单一市场。

^① “UK Initiates Bilateral Trade Talks for Post-Brexit Deal with India”, Euractiv, 8 July 2016, http://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/uk-initiates-bilateral-trade-talks-for-post-brexit-deal-with-india/?nl_ref=16386656, last accessed on 30 July 2016.

^② Patrick Wintour, “What’s the Best Brexit Theresa May Could Get for Britain?”.

^③ Nelly Stratieva, “Will Brexit Harm EU Trade Deals?”, Euractiv, 27 June 2016, <http://www.euractiv.com/section/uk-europe/opinion/will-brexit-harm-eu-trade-deals/>, last accessed on 30 July 2016.

(三) 政治因素与问题

也许最为重要的是,政治因素也将对英国脱欧进程持续的时间及其不确定性产生影响。最有可能对谈判产生影响的政治因素和问题既存在于英国国内,也存在于欧盟内部。

在英国国内,首相梅已经开始为启动第 50 条开展了相关讨论和准备工作,其中包括努力确保和巩固保守党议员对她的支持。确保保守党尽早就她提出的方案达成一致,这对于成功实现她所希望达到的结果至关重要。梅必须使保守党保持团结,但这并不容易,因为在保守党内部支持欧盟和反对欧盟的两个派别之间存在着深刻的分歧。她还需要确保议会的支持,以便将不具法律约束力的公投结果转化为退出协定。在英国脱欧谈判这一漫长并且极为复杂的实际过程中,梅必须一直小心翼翼地维持支持英国脱欧和支持英国留欧的两派议员之间的平衡。在未来漫长的谈判过程中,将出现各式各样的问题,并且有可能导致后座议员和“脱欧派”的“反叛”,甚至有可能引发对梅政府的不信任投票。如果出现这样的情况,英国就有可能在脱欧谈判达成最终协议之前重新举行大选。即使梅避开了这样的“反叛”,4年后英国也必须举行大选。

英国首相为退出欧盟而在国内开展了各项准备工作,这已经远远超出了英国议会的范围。正如戴维·戴维斯和梅解释的那样,英国政府不仅要在苏格兰、威尔士和北爱尔兰开展咨询,也要向商业团体、工会和高等院校进行咨询。苏格兰问题尤其值得关注,因为在脱欧公投中,有 62% 的苏格兰人投票支持英国留在欧盟。如此高的支持率让苏格兰首席部长尼古拉·斯特金(Nicola Sturgeon)提出,苏格兰在英国退出欧盟之后仍可留在欧盟。苏格兰正在考虑的另外一个选择是再举行一次独立公投。首相梅如何处理苏格兰问题,以及能够在何种程度上使整个英国就脱欧谈判达成一致(包括威尔士和北爱尔兰的支持),将在很大程度上有助于澄清英国国内在脱欧谈判中的立场。

在欧盟其他国家,政治因素在与英国谈判退出协定的过程中也将发挥重要作用。如果欧盟其他 27 个成员国在国内宣传在市场准入、自由流动和预算缴款等方面给予英国优惠条件,甚至比其作为完全成员国所享有的条件更为优惠,那么,无论是在政治方面还是从选举的角度来看,对这些国家的政府都是不利的,也是很难想象的。这 27 个成员国很有可能推动欧盟与英国达成条件十分苛刻的协定,只有这样才能避免为后来者确立先例,也能避免减少英国所承担的义务,否则就有可能等同于鼓励其他成员国也退出欧盟。欧洲理事会主席唐纳德·图斯克(Donald Tusk)甚至说过,如果让英

国“从脱欧中受益……这对欧盟而言将是致命的”,^①其他欧盟成员国的多位现任领导人也有同感。

在未来的谈判期间,选举将成为整个欧盟范围内的一个关键性政治因素。多个成员国将举行数次选举、产生数个新政府,这取决于脱欧谈判所持续的时间。毫无疑问,英国脱欧谈判将对其他欧盟国家的全国性选举产生一定影响。而且,任何成员国新当选的领导人都有可能推迟甚至是推翻正在进行的脱欧谈判。最重要的是,法国和德国都将在2017年举行大选,这两个国家的政治家不得不在竞选过程中就英国脱欧谈判问题提出竞选立场。每个人都在猜测,德国和法国的新政府将在脱欧谈判中采取什么样的新举措。最后,2019年将在整个欧洲范围内举行欧洲议会选举,如果退出协定需要得到欧洲议会的批准,那么,任何最终协定的最终出台都将更为复杂。

(四) 结论

对于欧盟以外的人而言,英国脱欧公投似乎造成了一种不必要的和丑陋的混乱局面。但我们必须记住,公投是实现直接民主的一种工具。公投的结果可能是“丑陋”的,而且可能是戴维·卡梅伦的一场未经过深思熟虑的“豪赌”,但即便如此,它也是直接民主。

我们还需要记住,此次公投并不具有法律约束力,因为其结果并未导致英国即刻从欧盟完全退出。相反,现在的情况是,公投开启了英国和欧盟之间一段漫长和充满不确定性的谈判期。相互关联的法律、经济及政治因素及问题都影响着这一谈判所涉及的时间跨度和不确定性。

由于所有这些因素和问题,未来的形势将十分复杂,因此,现在就做出任何预测或警示都没有意义。同时,此项谈判的长期性也意味着,短期内发生的任何单一事件也许都没有观察人士当前认为的那样重要。相反,不管是欧盟内部还是欧盟以外的观察人士都必须从长计议。那些既密切观察事件的细节同时又进行长期冷静思考的观察者,是最有可能理解和受益于欧盟未来的人士——在这个欧盟,英国不再具有完全成员国身份。

(李靖堃译)

^① Eric Maurice, “Theresa May’s First Steps Pose Problems for EU”, *EUObserver*, 14 July 2016, <https://euobserver.com/uk-referendum/134352>, last accessed on 30 July 2016.

英国脱欧的原因、过程及其对 英国-欧盟-中国关系的影响

罗伯特·盖耶尔

(英国兰卡斯特大学艺术与社会科学学院教授)

沈 伟

(英国兰卡斯特大学让·莫内教授)

英国于2016年6月举行脱欧公投。此次公投的结果是21世纪对英国政治产生最为深远影响的政治决定之一。此次公投导致英国首相下台、多位政治家辞职,英国所有政党均受到严重冲击,同时也造成英镑大幅度贬值,而且有可能导致经济衰退。此次公投对欧洲联盟震动很大,并引起了恐慌,担心其他成员国步英国后尘重新考虑它们与欧盟的关系问题。此次公投是如何发生的?它将以何种方式影响英国、欧盟和整个世界?这是我们这个时代面临的最重要的两个政治和经济问题。

(一)英国脱欧的原因与过程

最终导致英国退出欧盟的原因是多方面的,包括更大规模、更具根本性的全球和国际因素,欧盟内部的一些矛盾和危机,英国传统对欧政策的“尴尬处境”,以及英国前首相戴维·卡梅伦错误的战略判断等。

(1)全球化与不平等

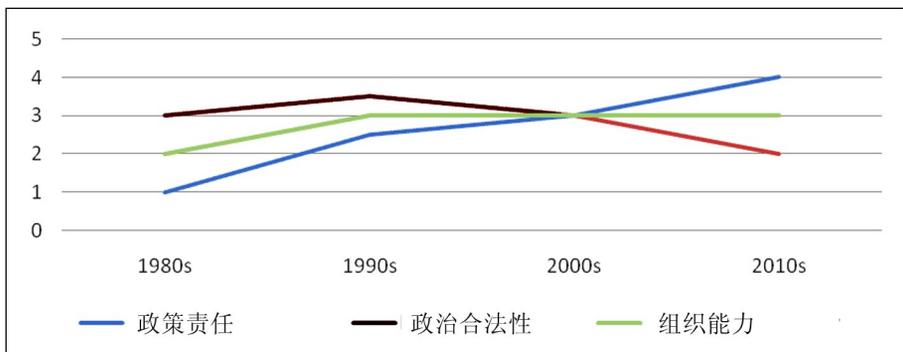
在导致英国脱欧的诸多因素中,最根本的原因是全球化程度的加深以及与之相关联的经济、政治和社会不平等的加剧。全球化导致经济与社会领域(原因在于互联网的兴起)出现了令人不可置信的进展。如今,新的财富被创造出来,各种全新的、不可想象的人际交往方式已经成为可能,同时也达到了新的高度。然而,如果国家不采取应对政策,那么,全球化将导致经济不平等进一步扩大化,并且削弱各国的社会与政治和谐。在2007-2008年发生金融危机之后,英国保守党与自由民主党联合政府上台,由于新政府明确实施财政紧缩政策,国内社会本已存在的经济分歧和不平等进一步恶化。身份认同方面的鸿沟日益加深,这种情况正是经济不平等的反映。正如约翰·柯

蒂斯(John Curtice)所指出的,2016年5月和6月初进行的“2015年英国社会态度调查”发现,不少于49%的调查对象认为:“欧盟成员国身份正在削弱英国独特的身份认同……”此外,在认同这一观点的调查对象中,有不少于五分之四的人表示,他们希望投票支持英国退出欧盟。^①

(2) 21世纪欧盟自身存在的矛盾

欧盟自身始终存在着一些核心矛盾,并与全球化交织在一起。此外,欧元危机和外来移民危机仍在持续发酵。这些矛盾取决于三个主要因素:政策需求与责任越来越多,而政治合法性和国家组织能力却在不断削弱(见图1)。

图1 欧盟政策责任、政治合法性与组织能力趋势对比



注:图由作者自制。

自20世纪80年代以来,欧盟经历了巨大的变革。当时,欧盟刚刚扩大到12个成员国,但却面临着“冷战”造成的东西欧之间根深蒂固的分裂,同时它还在为创设单一市场的核心要素而努力。随着“冷战”的结束、德国的重新统一以及成员国的扩大(最终扩大到28个成员国,但这些成员国在经济和政治方面存在着极大的差异),欧盟正在承担越来越多的政策责任,其中最重要的就是欧元的诞生。

与此同时,随着欧盟的政策权能不断扩大,28个成员国之间的分歧却日益加深,欧盟的核心政治话语权越来越碎片化。2005年欧盟“宪法”夭折,这一事件标志着此种政治幻灭越来越强烈。此后,尽管欧盟的政策责任持续扩大,但公共舆论的支持率却停滞不前,甚至有所倒退。

^① J. Curtice, “Brexit: Behind the Referendum”, *Political Insight*, No.7, 2016, p.6.

2007-2008年爆发的欧元危机,进一步削弱了欧盟本已在不断减弱的话语权,同时也加剧了成员国和公众对欧盟越来越强烈的疏离感,叙利亚冲突造成的不稳定形势以及随后发生的移民危机更无异于雪上加霜。叙利亚危机和难民危机将欧盟置于风口浪尖,人们批评欧盟没有践行其所宣称的价值观。与此同时,人们还批评欧盟没有能力或者能力不足以处理正在影响数百万欧盟公民生活的各种危机。在欧洲范围内,民意对欧盟的支持率持续下降,这一点并不出人意料。根据“欧洲晴雨表”2016年春季的调查结果(第85期),信任欧盟的调查对象所占比例以及对欧盟持正面印象的调查对象所占比例,均从21世纪初期的50%下降到了30%。对欧盟未来持乐观态度的调查对象所占的比例则从70%下降到了50%。^①

最后,尽管欧盟的政策职责自90年代以来一直呈扩大趋势,但在欧元危机和移民危机期间,欧盟的核心组织能力和机构能力却未有任何提高。例如,欧盟预算的上限(即不超过欧盟各国国内生产总值总和的1.25%)是由1991年《马斯特里赫特条约》确定的,至今仍然保持不变,而且很难改变。因此,尽管欧盟的政策职责不断扩大,成员国的数量不断增加,且越来越多样化,但欧盟的组织能力并没有相应提升。

在欧盟方面,对于上述三种因素(不断扩大的政策职责、不断削弱的政治合法性,以及保持不变的组织能力)之间存在的矛盾,并没有一蹴而就的解决方案。

第一,为了履行其政策职责,欧盟需要拥有更强的组织能力,但却由于其政治合法性减弱而停滞不前。

第二,为了增强其政治合法性,也许需要将部分权力归还给成员国,但这有可能损害欧盟的组织能力及其政策职责。

第三,为了提高组织能力,欧盟可能需要从根本上改善其政治合法性。

但很显然,对于欧盟当前面临的这些矛盾,目前并没有容易的解决办法。

(3) 英国在欧盟内的“尴尬处境”

英国与欧盟的关系一直很“尴尬”。20世纪80年代,保守党政府的疑欧情绪与日俱增,英国似乎对欧盟的所有重要政策都持反对态度。90年代初期,保守党党内和英国政府内部关于欧盟问题的辩论达到了白热化的程度,且分歧严重,从而直接导致保守党在1997年的大选中失利。随着工党上台执政,以及托尼·布莱尔当选为新首相,英国似乎终于结束了其“尴尬”的“名声”。然而,即使是所谓的“新工党”也无法对英

^① “Standard Eurobarometer 85: Spring 2016”, <http://ec.europa.eu/COMFrontOffice/PublicOpinion>, last accessed on 8 August 2016.

国公众根深蒂固的疑欧态度真正形成挑战。2007-2008年的金融危机爆发之后,英国曾经与国际机构合作,试图遏制金融危机,但并未对解决欧元危机做出实质性的贡献,而且当初还对自己未加入欧元区暗自窃喜。

(4) 戴维·卡梅伦的错误战略判断

在2010年的大选中,工党落败;保守党与自由民主党组成联合政府,保守党领袖戴维·卡梅伦任首相。这就为日后各方一致同意在以下三个关键政策领域举行全国性公投奠定了基础:

第一,2011年就英国选举体系举行公投;

第二,2014年就苏格兰独立举行公投;

第三,2016年就英国的欧盟成员国身份举行公投。

2013年年初,在保守党“疑欧”派成员的压力下,戴维·卡梅伦被迫同意,如果保守党在2015年的大选中赢得多数胜利,则将就英国的欧盟成员国身份举行公投,这就是2016年英国举行脱欧公投的由来。^① 在成功赢得2015年大选之后,卡梅伦与欧盟重新谈判,并就欧盟移民有权在英国获得的社会福利做出了一定调整,但并没有发生实质性的变化。在此前就欧盟成员国身份举行的公投中,以及在就欧盟条约进行谈判时,其他英国首相也曾经采用过此项策略。由于在最近两次公投中都获得了胜利,戴维·卡梅伦和保守党的绝大多数领导成员都充满信心,认为尽管“留欧派”和“退盟派”的支持率很接近,但最终支持英国留在欧盟的选民将占多数。这样一来,无论是对保守党还是对英国而言,欧盟问题就可以在可预见的将来得到“解决”。

(二) 辩论与结果

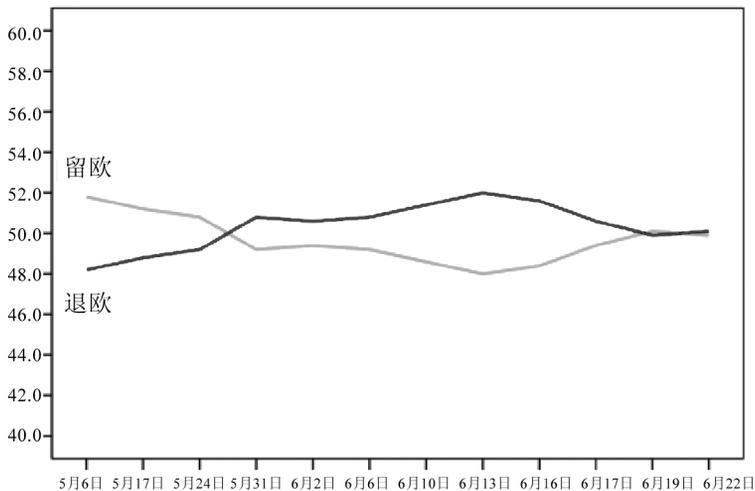
从民主参与的角度来看,可以认为就此次公投开展的辩论是深入的,也是成功的。媒体长篇累牍地刊登与此次公投相关的辩论,因此,“留欧派”和“退欧派”都有大量机会就各自的立场开展讨论和辩论。“退欧”阵营强调的问题包括移民、从欧盟“重新获得控制权”/主权、欧盟的浪费和低效,以及用英国缴纳给欧盟的钱能做些什么(他们宣称英国一周就要向欧盟缴纳3.5亿英镑,但这个数字是错误的)。“留欧”阵营则聚焦于英国退出欧盟对英国的经济、就业和增长构成的威胁,并吸引了一大批国内和国际专家支持他们的观点。^② 保守党、自由民主党和工党的大部分成员都支持英国留在

^① E. Goes, “The Coalition and Europe: A Tale of Reckless Drivers, Steady Navigators and Imperfect Roadmaps”, *Parliamentary Affairs*, Vol.67, No.1, 2014, pp.45-63.

^② 为此,迈克尔·戈夫(“退欧”阵营的核心人物之一)曾经评论说,英国人民“已经对专家烦透了”。

欧盟(尽管新当选的工党领袖杰拉米·科尔宾并不那么坚定,而且组织能力有些欠缺)。“脱欧”阵营则主要包括英国独立党及其领袖尼格尔·法拉奇——他很会与媒体打交道;以及保守党的疑欧派代表人物,特别是鲍里斯·约翰逊(Boris Johnson)、迈克尔·戈夫(Michael Gove)和伊恩·邓肯-史密斯(Ian Duncan-Smith)。需要强调的一点是,英国支持保守党的所有主要全国性报刊都支持脱欧阵营,并竭尽所能攻击和削弱对欧盟的支持。此外,正如丹佛和加内特(Denver and Garnett,2016)所说,此次公投“给人留下的一个深刻印象是,反对欧盟和支持欧盟的民众在情感忠诚方面极不对称。支持英国退出欧盟的民众往往对欧盟持非常敌视的态度,但是,我们却很难追踪支持英国留在欧盟的大多数选民的情感,虽然他们对欧盟有一种狂热的感情,但对绝大多数选举人而言,欧盟机构的运行方式十分神秘”。^①

图2 留欧和脱欧的支持率(2016年5月至6月)



资料来源:D. Denver and M. Garnett, “A Cat among the Pigeons: The UK Referendum on Membership of the EU”, *British Politics Review*, Forthcoming。

从图2可以看出,初期的预测是“留欧派”获胜,但“脱欧派”的支持率很快就超过了“留欧派”。随着投票日的临近,两派的支持率越来越难分伯仲,但绝大多数专家都

^① D. Denver and M. Garnett, “A Cat among the Pigeons: The UK Referendum on Membership of the EU”, *British Politics Review*, Forthcoming.

预测“留欧派”最终将获胜。然而,最终的结果是,支持英国退出欧盟的比例接近52%,支持英国留在欧盟的比例为48%左右,而投票率则高达72.4%(2015年英国大选时的投票率仅为66.2%)。在英格兰和威尔士,大多数选民投票支持英国退出欧盟(比例分别为53%和52%);而在苏格兰和北爱尔兰,大多数选民则投票支持英国留在欧盟(比例分别为62%和56%)。从投票率来看,根据丹佛和加内特的统计,经济条件更好、受教育程度更高、年纪更大的白人选民更倾向于去投票。在英格兰(与苏格兰和北爱尔兰的情况相反),选民普遍支持英国退出欧盟,在除伦敦以外的各个主要地区,“退出”票都占多数。^①

然而,一些大城市与伦敦的情况一样,支持英国留在欧盟的选民占多数:爱丁堡为74.4%,布里斯托尔为61.7%,曼彻斯特为60.4%,莱切斯特为51.1%,利兹为50.3%。由此可以看出,城市地区与农村地区对欧盟的态度有很大差异。

从此次公投的结果中,我们可以总结出以下一些非常关键的教训:第一,大多数受教育程度较低、经济条件较差的选民认为,全球经济力量对他们的生活构成了威胁,而英国的精英人士对自己而言则遥不可及。尽管他们对欧盟的情况知之甚少,但对他们而言,投票反对欧盟事实上是在向当下的英国政治精英传递一种信息;第二,很多年龄较大的选民认为,这是一个“重新获得掌控权”的机会,希望以此为契机,推动形成一种与他们过去的记忆相近的政治体系;第三,在主要的城市中心地区以外,城郊和农村地区的人们认为自己受到了“移民”的威胁,以及往往与移民相伴而生的差异性和多样性的威胁。而在主要城市地区,绝大多数人对于较高程度的多样性已经习以为常,而且对欧盟的支持率也更高(尤其是在伦敦);第四,欧盟的地区基金和对落后地区的资助并没有发挥足够的作用。例如,威尔士一直是欧盟地区资助计划和地区基金的主要受益者,但这却未能阻止威尔士人投票支持英国退出欧盟。

(三)后果:政治、经济与社会

公投结束之后的几周,是近年来英国政治史上最令人震惊、最混乱的一段时期。公投结果刚刚公布,戴维·卡梅伦便辞去了首相职务,并且宣布在保守党内就新领袖展开竞选,新领袖将由保守党成员选出。经过一番复杂的党内竞争,梅于7月13日当选为首相。她全盘接受了公投结果,并迅速重组内阁,摒弃了前财政大臣的经济“紧

^① “退出”票所占比例如下:东北部地区为58.0%;西北部地区为53.7%;约克郡和亨伯郡为57.7%;东米德兰郡为58.8%;西米德兰郡为59.3%;东部地区为56.5%;伦敦为40.1%;东南部地区为51.8%;西南部地区为52.6%。See D. Denver and M. Garnett, “A Cat among the Pigeons: The UK Referendum on Membership of the EU”.

缩纲要”,对数位主张英国退出欧盟的重要人士委以重任,让其负责重新谈判英国与欧洲和世界的关系(其中包括,鲍里斯·约翰逊任外交与联邦事务大臣,戴维·戴维斯任脱欧事务大臣,利亚姆·福克斯任国际贸易大臣)。总体而言,英国脱欧对保守党是沉重一击。但是,保守党再次显示出其迅速、高效地进行重组的传统能力,并将自己重新打造为占主要地位的执政党。^①

英国工党在很大程度上缺席了此次辩论,原因在于工党内部存在着分歧,而且其新任领袖杰拉米·科尔宾总体上对欧盟不感兴趣。而对于法拉奇及其领导的英国独立党而言,公投结果则无异于一个巨大成功。公投结束后,法拉奇随即宣布辞去英国独立党领袖一职。这对英国独立党无异于沉重的打击,因为法拉奇在该党内的地位是不可替代的。失去这位显赫的领导人,再加上已经实现了其核心目标,英国独立党未来将何去何从则成了未知数。对于苏格兰民族党而言,尽管投票结果不尽如人意,但该党领袖、也是苏格兰议会领袖尼古拉斯·斯特金(Nicolas Sturgeon),则是事实上的政治胜利者之一。如前所述,苏格兰在历史上更为亲欧,此次公投结果再次肯定了这一点:苏格兰选民支持英国留在欧盟的比例为62%。斯特金为使英国留在欧盟不遗余力,公投结束后,其声誉大增。

对于总体上的经济与社会形势而言,公投并没有立刻产生特别明显的影响。在经济方面,一些主要经济组织和智库仍然在就英国退出欧盟和离开单一市场后可能要付出的代价提出警告。然而,除了股票市场出现了短期震荡、英镑贬值之外,目前还没有产生更大的冲击。尽管如此,未来的不确定性、企业信心不足、投资减少,以及通货膨胀(英镑贬值所导致)等阴影都对英国公民的日常生活产生了影响。从更广义的英国社会的角度来看,有人对公投结果欢呼雀跃,有人则陷入沮丧。移民仍是右翼主流媒体的核心话题,而且,警察报告的仇恨/种族犯罪的数量在大幅度上升。英国本地公民对公投结果的反应五花八门。在欧洲生活的英国公民开始呼吁获得欧洲护照。

(四) 英国脱欧对英国-欧盟-中国关系的影响

欧盟和中国对英国脱欧这一结果都感到震惊。中国的外交政策长期以来以“尊重国家主权”、“不干涉”和不介入国际伙伴的“内部事务”为核心。英国脱欧被认为是英国以及一定程度上是欧盟的内部事务,因此中国政府并未直接评论此次公投。但是,中国领导人曾经间接表示过,希望看到一个在联合的欧洲内部更加强大的英国。

^① M.Johnson, M. Garnett and D. Walker, *Conservatism and Ideology*, London: Routledge, 2015.

习近平主席在 2015 年 10 月访问英国期间曾经说过:中国希望看到一个繁荣的欧盟、一个统一的欧盟,希望作为欧盟重要成员国之一的英国,能够在促进中欧关系深入发展的过程中发挥更积极和更具建设性的作用。^① 此种立场与欧盟和美国明确表示支持英国留在欧盟的立场形成了鲜明的对比。

英国退出欧盟对英国-欧盟-中国之间关系的影响还很难预料,因为决定英国与欧盟未来关系的各项程序还存在着极大程度的不确定性。退出欧盟对英国的经济前景无异于一项突出的挑战,特别是由于,英国未来要与欧盟这一新的 27 国贸易集团以及其他国家就新的贸易框架开展谈判,但这些谈判还面临着诸多不确定因素。此外,尽管英国政府总体上保持对华友好政策,但英国作为中国投资者在欧洲首选目的地的地位,以及伦敦金融城的绝对优势地位,均有可能受到诸如法兰克福和巴黎等其他欧洲金融中心的挑战。

由于英国与欧盟的未来关系悬而未决,欧洲一些评论人士对未来欧盟与中国的关系持悲观态度。德国墨卡托中国研究中心(MERICs)的研究人员让·加斯珀斯(Jan Gaspers)认为,英国退出欧盟“对欧洲的中国政策是个坏消息”。^② 英国的政治权力(它是欧盟两个联合国安理会常任理事国之一)、在世界上的经济地位、军事能力以及在文化和体育领域的软实力等,均对欧盟的国际地位发挥着重要作用。英国退出欧盟无疑将削弱欧盟在一个快速变化的世界和地缘政治框架下运作和谈判的能力。此外,欧盟常常以其规范性力量以及作为和平解决冲突与一体化方面的示范性榜样而骄傲,但英国退欧极有可能损害欧盟作为一个全球性行为体的可信度。

(五) 结论

英国退欧引发了极大的震惊和不确定性,而且显然不仅仅是又一次表明英国在欧盟内部“尴尬处境”的一个新例子。它还说明了一些更深层次的问题,即在全球化和欧洲化等更广泛的过程中产生的一些潜在紧张和矛盾。多数现代民族国家都面临着这些紧张和矛盾。同样值得注意的是,尽管英国退欧引发了震惊和不确定性,但由于欧盟长期以来已经在经济、社会和政治等领域形成了紧密的相互依赖网络,因此,还存在着相当程度的潜在稳定因素。可以说明这种内在弹性的一个例子是,所有主要相关方都愿意以一种和平与实用主义的方式处理英国退出欧盟的程序。通过首先了解各

^① http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2015-10/24/content_1625169.htm, 2016 年 8 月 8 日访问。

^② <https://blog.merics.org/en/blog-post/2016/07/12/brexit-is-bad-news-for-european-china-policy.html>, last accessed on 8 August 2016.

方对英国退欧的反应,并缓慢地推进谈判过程,英国和欧盟都可以相对从容地进行调整,以适应这一过程。这并不意味着这一过程能够给英国和/或者欧盟带来最佳的可能结果,而且也许无法最终带来大多数亲欧人士所希望看到的未来,但这也许是一种更具灵活性和可持续性的程序。

就英国-欧盟-中国的关系而言,英国退欧的确造成了一些不确定性,但不会发生重大变化。从短期来看,欧盟领导人将忙于处理持续发酵的各种危机(欧元危机、移民/难民危机和英国退欧危机),以及即将到来的德国和法国大选。此时不太可能达成新的重要的国际政治或经济协议。如前所述,鉴于当前的世界正在快速发生各种变化,因此,欧盟被内部这些事务分散精力,这对中国并不是好事。一个稳定和团结的欧洲才十分契合中国的经济和政治利益,也符合中国关于多极世界的观点。英国和欧盟的关系是否会受到很大程度的削弱,以及二者关系中是否存在潜在的不稳定性,这些问题对中国而言意义重大。然而,在英国与欧盟就退出问题的所有细节开展最终谈判之前,其他外部行为体几乎完全无能为力。耐心地“拭目以待”,也许是最佳的实用主义战略。

(李靖堃译)

(责任编辑:宋晓敏)