

英国与欧盟：延续与变革

编者按：英国与欧盟的特殊关系是观察欧洲一体化乃至英国政治生态的一个重要视角。2013年1月23日，英国首相卡梅伦发表支持公投决定英国是否退出欧盟的讲话，致使英国与欧盟关系的讨论再次升温。世界格局正在发生重要的变化，欧洲一体化处于新的路口，而英国自身力量与国际地位今非昔比，这些因素在不同层面影响了英国与欧盟的关系。英国是去是留，还是与欧盟形成新型关系？本刊与中国欧洲学会英国研究分会、北京外国语大学英国研究中心合作推出热点笔谈，试从经济、政治、外交和社会等视角对上述议题进行深度分析，以期推动学界的广泛讨论。

英国会退出欧盟吗？

丁一凡

（国务院发展研究中心世界发展研究所研究员）

2013年伊始，英国首相卡梅伦做出了一个极为大胆的冒险举动。1月23日，他对英国与欧盟关系前景发表了一番讲话，声称如果欧盟不采取措施解决核心问题，英国就可能退出该组织。卡梅伦承诺，他领导的保守党若在2015年的选举中胜出，将于2017年举行全民公投，以决定英国是否退出欧盟。^①

随着欧洲主权债务危机的发酵，英国与欧盟的关系变得越来越僵。在新财政契约、金融税和欧盟预算等问题上，英国与其他欧盟成员国分歧不断。英国便

^① David Cameron's EU Speech (full text), <http://www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum? oo=0>.

冒出了一股声音,主张干脆退出欧盟。而在不久前的讲话中,卡梅伦似乎对欧盟下了最后通牒,警告欧盟必须让英国获得更大权力,否则英国民众将考虑退出。卡梅伦还称,英国希望留在一个更加灵活与开放的组织里。

卡梅伦“玩火”到底是为了什么?最终他的“边缘政策”能奏效吗?

(一)公投主张:“两面讨好”的战术

卡梅伦的演讲无非是想得到欧盟层面的让步和国内政治的好处。从欧盟层面来看,卡梅伦想要一种“新的解决方案”,让英国可以从布鲁塞尔收回权力,但同时保留进入单一市场的特权。

其实,英国在欧盟内已经是个有相当有“特权”的成员了,它不参加欧元区,也不加入《申根协定》。但欧盟其他国家认为,随着欧元区内部政治和经济一体化的推进,欧元区与非欧元区成员国之间的关系必然会改变。德国总理默克尔提出,未来需要为欧元区以外的欧盟成员国制定相应的保障条款,以保护他们在欧盟整体事务中仍拥有一定的话语权。尽管欧洲领导人经常对英国的“例外主义”感到恼火,但他们没有采取更大的动作迫使英国退出欧盟。欧洲多数领导人仍然认为,让三心二意的英国留在欧盟是有益的。然而,这也是有底线的。如果卡梅伦现在的要价是背弃过去的承诺和义务,那么这种要价显然太高。欧盟各国也许可以就社会立法和地区政策进行谈判,但连英国最好的朋友也不会接受对欧盟的核心章程(即多年积累的法律基础)动“大手术”。

卡梅伦的另一层考虑是想以重新定位英国与欧盟的关系为借口,稳定保守党,扭转它在英国国内政治上的颓势。表面上看,卡梅伦是要争取一个对英国更有利的条约,但对许多对欧洲一体化深感怀疑的保守党部长和议员来说,公投是退出欧盟之路。英国的独立党(UKIP)是坚决主张英国退出欧盟的,它在舆论界煽风点火,更加刺激了保守党内憎恶欧盟的情绪。19世纪和20世纪,英国的保守党曾因某些问题导致分裂。19世纪是因为《谷物法》(Corn Laws),20世纪初是因为帝国贸易优惠问题,当时围绕国家认同和主权权限的辩论让保守党严重分裂。卡梅伦担心,这次有关欧盟的问题也可能使保守党出现巨大分裂,所以他的建议颇有“讨好”保守派内反欧盟派的嫌疑。

然而,卡梅伦也表示,他希望英国留在欧盟。这是一种两面讨好的战术。英国一项最新的民意调查显示,英国有40%的受访者表示,希望英国留在欧盟,仅有34%的受访者希望英国退出。这也是卡梅伦担任英国首相以来,赞成留在欧

盟的受访者比例首次超过反对者。^①

卡梅伦有关公投的立场已经造成英国保守党内部的分裂。多名英国政治家称,卡梅伦以全民公投威胁欧盟、试图为英国谋得更多权力的做法是“不必要的冒险游戏”。而英国的极端举动也引发了国际社会的关注,其政治盟友美国就坚决表示反对英国退出欧盟,欧盟委员会领导层也对此表示关切。

(二)全民公投貌似最民主,后果难预测

卡梅伦之所以要用全民公投来让英国人表明自己在这个问题上的立场,那是因为西方国家至今仍然认为,全民公投是民主的最直接形式,其决定的合法性最大。英国有些分析家就认为,卡梅伦其实并不想让英国退出欧盟,但他知道英国多数人是不同意退出欧盟的,如果能让英国用全民公决的形式来决定这一问题,未来英国就不会再有人敢对这一问题提出质疑,英国也就不会在这个问题上再度分裂了。

欧美国家对全民公决的“迷信”虽然很流行,但历史地看,全民公决的后果也并非那么合情合理。有些公投的后果甚至是灾难性的。

在法国,拿破仑三世就是被全民公决推上了皇帝的宝座。可能是“一朝被蛇咬,十年怕井绳”的原因,至今为止,法国人仍对全民公决(plebiscite)一词心有余悸,认为那是“政治不正确”的代表;只能用全民公投(referendum)一词。其实,在其他国家和其他语言中,全民公决或全民公投是同义词,没有什么根本区别。只有那些专长于法律词汇的人才会指出,全民公决是一种可以绕过法律的民主程序,而全民公投是在法律框架内征求全民意见的民主程序。

欧洲老一代政治家相信全民公投,也会根据公投的结果行事。比如,法国总统戴高乐就曾为参议院和地方政府的改革方案举行过一次全民公投。结果法国选民多数反对,方案未能通过。戴高乐认为,全民公投也是民众对领导人执政的表态。既然反对的人占多数,就说明不支持他政策的占多数。他便根据公投的结果毅然辞了职。后来的法国政治家就没那么笃信全民公投了。2005年,法国为当时的《欧盟宪法条约》举行全民公投,最后多数选民投了否决票。希拉克政府虽然支持该条约,但全民公投否决后,希拉克并未因此而辞职。当荷兰的全民公投也未能通过《欧盟宪法条约》时,欧盟几乎陷入了法律危机,欧洲的一体化

^① “民意调查称英国赞成留在欧盟受访者超过反对者”,中国新闻网,2013年1月22日,<http://www.chinanews.com/gj/2013/01-22/4510429.shtml>。

险些毁于一旦。欧盟各国领导人最终只好修改了条约,改成了更简洁的《里斯本条约》。欧盟各国为此又进行了一轮投票,这回法国变聪明了,改用议会两院投票制。法国的参议院和众议院以多数通过了《里斯本条约》,从而避免了再次陷入尴尬,欧盟也避免了一次重大的政治危机。

从某种角度来看,欧洲的政治家似乎已经不相信民众都是那么理性,所以即使全民公投出现了问题,他们也会找到另外的理由继续推进他们所认定的欧洲一体化。英国也不例外。卡梅伦提出的全民公决要五年后才能被列入议事日程,而且还要看保守党是否继续获得选民的支持、继续执政。届时,英国选民对卡梅伦建议的态度不仅取决于英国人对英国及欧盟关系的满意度,还取决于英国选民对未来政府执政的满意度。而最后决定全民公投结果的不仅是询问选民的问题,很大程度上选民是按自己对政府的满意度来投票的。因此,卡梅伦现在就未来英国与欧盟的关系让英国选民用全民公投来决定,是个风险系数很大的决定。当然,从法国和荷兰的例子来看,即使英国的全民公投否决了英国留在欧盟内的决定,欧盟与英国领导人也可能继续举行谈判,找到另外绕过全民公投的妥协办法。

(三) 卡梅伦的意愿很可能落空

就目前而言,英国退出欧盟只是一种可能性,而非概率很大的事件。从英国政治力量来看,英国政府内保守党的盟友自由民主党领导人尼克·克莱格(Nick Clegg)就表示,他不赞同卡梅伦的计划。工党一段时间曾怀疑英国在欧盟中的地位,但后来却又表示它不会支持为此举行公投。工党外交事务发言人道格拉斯·亚历山大(Douglas Alexander)最近将欧盟形容为英国利益和价值观的关键倍增器。^① 英国前首相布莱尔在接受德国《明镜》周刊采访时也表示,英国离不开欧洲,否则英国在全球化的背景下是无法与中国、印度等10亿多人口的新兴崛起大国匹敌。^②

考虑到英国经济低迷,到2015年保守党能否赢得大选还是一个未知数。因此,卡梅伦的声明充其量也就是个“画饼充饥”的举动。

尽管英国选民不那么喜欢欧盟,但许多英国的分析家指出,英国选民可能比

^① [英]菲利普·斯蒂芬斯:“卡梅伦为何发表公投演讲?”, FT中文网, 2013年1月24日, <http://www.ftchinese.com/story/001048649>。

^② <http://www.spiegel.de/international/europe/interview-on-britain-and-europe-with-former-prime-minister-tony-blair-a-880047.html>。

民调所显示的更为务实。指责布鲁塞尔的干预是一回事,同英国最重要的贸易和投资伙伴断绝关系,拿自己的美好生活和就业当儿戏,则是另一回事。到真正全民公投时,英国的选民可能不会那么意气用事。

此外,不管是美国还是欧盟,都不希望英国在这时候离开欧盟。美国总统奥巴马就表示,英国继续留在欧盟符合美国利益。言外之意是劝卡梅伦不要轻率行事。对欧盟而言,英国退出欧盟意味着欧洲一体化将走向分裂。

许多观察家认为,卡梅伦非常清楚退出欧盟的风险。但对他而言,用“退出”来威胁德国和法国实现欧盟权力均衡是赢得下次大选的关键,所以他还是决定硬着头皮继续。

德国和法国对于欧洲一体化非常执著,不会完全迁就英国的复杂要求。德法领导人也非常清楚卡梅伦政府当前所处的不利地位,尤其是在美国和商业界都不支持卡梅伦的情况下,他们更不会轻易对卡梅伦妥协。因此,无论从英国国内的政治变化看,还是从欧盟在外部施加压力的角度看,卡梅伦提出的英国公投在未来五年内都有可能流产。

从卡梅伦“威胁退欧”看英国外交

冯仲平

(中国人民大学欧洲问题研究中心/欧盟研究中心、
中国现代国际关系研究院研究员)

卡梅伦1月23日关于英国对欧盟政策的讲话引起各国广泛关注。概括起来,有三种不同类型的反应:第一种是“分析型反应”,讨论集中在英国政府的真实动机以及希望达到的目的等方面。不少看法认为,卡梅伦此举主要受到内政影响,旨在安抚其所属保守党内自欧债危机以来不断壮大的“疑欧”和“脱欧”力量,保持党内团结,为赢得2015年大选做准备。与此同时,威胁欧盟对英国作出让步,使英国与欧盟的关系达到“少受欧盟束缚而好处却不减”的理想状态;第二种反应可称为“愤怒型反应”。如多数欧盟成员国在第一时间表达了对卡梅伦政府的不满,法国尤其如此。奥朗德总统认为英国的做法是在“贬低”欧盟,

并强调英国可以就是否继续留在欧盟进行全民公决,但不能因为英国的全民公决而对欧盟的一些基本条约进行重新谈判。^①法国外长法比尤斯对英国试图改变欧盟的游戏规则十分恼火。他说:“如果把欧盟比作一个足球俱乐部,你不能加入之后说,让我们打橄榄球吧。”^②但除上述两种反应外,国际上更多的评论和反应是对英国外交的困惑和不解。用欧洲议会议长马丁·舒尔茨的话来说,卡梅伦的行为简直就是“政治上的钻牛角尖”。^③

人们之所以感到困惑或难以理解英国行为的逻辑,是因为缺乏对英国最重要的外交心理特征的了解。18-19世纪以及20世纪初,英国一直是世界警察和全球霸主。长期的超级大国地位和遍布世界各地的利益,不仅造就了英国的全球视野,而且也使“领导世界”的意识深深地浸透到英国人的血液之中。二战结束后,大英帝国土崩瓦解,英国的国际地位一落千丈,但英国远没有做好面对和接受这一新的现实的准备。当美国国务卿艾奇逊说“英国失去了帝国地位,但还没有找着新的位置”时,他极可能是在婉转批评这位“前世界领导”放不下架子。事实上,伦敦在战后仍然是世界中心的看法,当时在英国精英阶层心中确实是根深蒂固。著名的“三环外交”充分体现了这一思想。战后英国的外交可以说是英国人逐渐接受国力下降的现实,以及放弃不切实际的世界领导者想法的过程。但很多研究没有看到形成英国当代外交心理特征的另一部分,即英国人在认识到自己领导世界的时代结束的同时,坚定地拒绝接受外人的领导。了解这一可以被称为“后帝国外交心理特征”有助于理解当前英国对欧盟的态度,以及英国外交的其他方面。

二战后,第一个提出建立“欧洲合众国”的世界政治家是丘吉尔。这并不令人惊讶,因为丘吉尔所指的欧洲并不包括英国。当法国和德国等西欧国家轰轰烈烈地筹建煤钢共同体、经济共同体的时候,英国采取了冷眼旁观的政策,因为它认定如果加入其中,不仅不会成为领导反而要听从法、德的领导。之后,欧共体内部经济合作特别是建立资金、商品、人员、劳务四大自由流通的统一大市场的蓝图,对英国产生了巨大的诱惑。1973年,英国成为首批扩大的欧共体成员。

^① 郑斌:“法国认为英国和欧盟关系不能重新谈判”,新华网,2013年1月24日,http://news.xinhuanet.com/world/2013-01/24/c_114482491.htm。

^② “卡梅伦称英国可能退出欧盟 德法等国批评”,中国新闻网,2013年1月24日,<http://www.chinanews.com/gj/2013/01-24/4515386.shtml>。

^③ Martin Schulz, “Britain’s European Home”, *Project Syndicate*, January 16, 2013, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-case-against-the-uk-leaving-the-eu-by-martin-schulz>.

但自加入之日起,在欧洲一体化发展方向和目标的立场上,英国与其他成员始终存在严重分歧。英国认定的欧共体以及后来的欧盟就是统一大市场,不多也不少。正因为抱此态度,英国在欧盟中一直是三心二意的成员。一些英国人自嘲:如果把法德看做是欧洲联合的发动机的话,英国就是踩刹车的。东欧剧变、冷战结束后,英国积极推动欧盟向中东欧国家敞开大门,对一体化深化却持反对立场。同样,在英国的坚持下,欧盟每次修改条约都保持了欧盟最终目标的模糊性,即回避了“合众国”之类的字样而代之以“建立更加紧密的联盟”。总之,英国不希望看到欧盟深化联合,可以说是司马昭之心路人皆知。当阻止失败时就想方设法要求豁免权。货币联盟是这样,《申根协定》也是如此。当欧债危机倒逼欧元区加大深化合作力度时,英国发现它必须要有所表示了。“如果改变不了欧盟就退出欧盟”,骤然间成了英国政治的流行语。在发表威胁退出欧盟讲话之后第二天,卡梅伦又在达沃斯世界经济论坛上进一步表示,将欧洲国家“硬塞进一个中央集权的政治联盟中将是一个巨大的错误,英国不会加入其中”。英国拒绝使用欧元、拒绝实行统一签证、拒绝签署“财政契约”,以及拒绝欧盟未来联合的理由是,这样做不符合英国国家利益。其实质是不愿意交出英国的主权,拒绝接受“他者”的领导。

接受美国领导可能是战后英国外交的一个例外。对于英国来说,美国地位无疑过于特殊。二战和冷战,英国把自身安全托付给了美国,且别无选择。但即使是美国,英国也不愿让国际社会嘲讽其过于顺从。例如,英国议会下院外交委员会曾于2010年3月发出警告,英国在伊拉克战争中对美国犹如“哈巴狗”的态度,已严重损害英国形象和利益,唐宁街应懂得向美国说“不”。^①而时隔不久上台的卡梅伦政府一开始就表态,维持英美特殊关系十分重要,但不会盲从。

此外,英国的“不被领导外交”与其有名的“实用主义外交”是平行的两个原则。事实上,它一直努力使二者在实践中得到兼顾,并为此不断对英国外交政策作出调整。举一个新近的例子。美国宣布“重返亚太”是在2011年,而英国外交部2009年初发表的对华政策文件就写道:“中国作为全球经济和政治力量出现在世界舞台上是我们这个时代最重要的发展”,应确保中英关系的特点是“合

^① UK House of Commons, Foreign Affairs Committee - Sixth Report Global Security: UK-US Relations, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmfaff/114/114.pdf>.

作而非对抗,是交往而非遏制”。^①至于未来英国与欧盟关系如何演变,可以肯定,只要欧盟能够同意英国自由进入欧盟统一大市场,又不需要英国受新的一体化制度的束缚,英国会努力留在欧盟的。同样可以肯定,法、德不会趁机将英国推出欧盟,英国对于欧盟外交和安全等领域的合作至关重要。不确定的是,英国和大陆欧洲国家相互愿意在多大程度上做出妥协。

站在十字路口的英国欧洲政策

李靖堃

(中国社会科学院欧洲研究所副研究员)

2013年1月23日,英国首相卡梅伦在伦敦发表演说时正式提出,如果保守党能够赢得2015年大选,将与欧盟进行谈判,希望就英国与欧盟的关系达成“新安排”,并在2017年底之前就英国是否退出欧盟举行全民公决。^②

这是英国政府首次就该问题做出明确表态,也表明英国的欧洲政策正处于一个重大的转折点。英国的欧洲政策将何去何从,令世界瞩目。此前,尤其是2011年以来,英国在欧洲问题上的立场可谓“步步后退”,其中最具标志性的是“一个法令,一个事件”。“一个法令”是2011年7月生效的《欧洲联盟法令》(European Union Act),被认为是英国加入欧共同体以来有可能对英国与欧盟的关系产生深远影响的一部最重要的法令。其核心内容有两个:一是规定任何涉及向欧盟进一步转让权力的新条约或条约修订均须首先经由全民公决通过;二是明确指出,任何具有直接效力或直接适用的欧盟法在英国之所以有效,是由于议会法令的规定使然;换言之,欧盟法在英国的效力取决于使其生效的议会法令,从而间接强调了英国的议会主权原则。“一个事件”是,在2011年12月的欧盟峰会上,英国以不符合“国家利益”为由,否决了以法德为首的国家提出的修改《里斯本条约》的动议,迫使除英国和捷克之外的25个欧盟成员国在欧盟

^① UK Foreign and Commonwealth Office, “The UK and China: A Framework for Engagement”, <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/4103709/5476465/5550005/uk-and-china>.

^② “Cameron’s Speech: ‘The Danger is That Europe Will Fail’”, <http://www.spiegel.de/international/europe/the-full-text-of-the-david-cameron-speech-on-the-future-of-europe-a-879165.html>.

条约框架之外签署了政府间性质的“财政契约”。

2012年7月1日,卡梅伦在《星期日电讯报》(Sunday Telegraph)发表题为“我们应该清楚,哪种是能使英国获得最大利益的最佳方式”的文章,^①指出,希望通过全民公决或选举的方式,让英国选民就英国与欧洲的关系作出“真正的选择”。但同时也明确表示,不支持英国退出欧盟。2012年12月17日,卡梅伦在议会下院发表讲话,指出,对于英国与欧洲的关系而言,关于未来的所有选择都是“可以想象的”,^②从而首次提出了英国退出欧盟的可能性,但2013年1月23日的演说却是首次明确表态,指出全民公决的主题是是否退出欧盟(in/out),^③而非此前一直含糊其辞的“改变双方关系”。

毋庸置疑,正如诸多评论所指出的,卡梅伦发表此番演说的确有“苦衷”,即来自国内的多方面压力。首先是保守党内部,特别是后座议员要求英国退出欧盟的呼声越来越高。2012年下半年的多次民调表明,^④要求退出欧盟的保守党成员比例甚至高达70%左右。如果卡梅伦坚持以前的立场,不予以明确表态,则很有可能危及对他的支持,并且造成保守党内部的分裂,这一点在英国历史上并非没有先例。在演讲发表后,保守党内部达到了空前团结,不管是支持欧洲、怀疑欧洲、还是反对欧洲的派别都支持卡梅伦的明确表态;其次是英国民众强烈的疑欧情绪。民调结果表明,^⑤目前大约有半数左右的英国民众支持退出欧盟。而民众的情绪对英国政党力量的对比造成了一定影响,其中一个突出的变化是持鲜明反欧立场的英国独立党异军突起,其支持率甚至超过了保守党。在这种形势下,不可否认,卡梅伦发表演说的一个重要目的是为了赢回选民,为下届大选做准备。此外,它还可以起到另外一个作用,就是将球踢给了工党,使其陷于一种两难处境:赞成公投就等于跟在保守党后面走;不赞成公投又违反民意。同

① David Cameron, “We Need to Be Clear about the Best Way of Getting What Is Best for Britain”, *Sunday Telegraph*, June 30, 2012, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/9367479/David-Cameron-We-need-to-be-clear-about-the-best-way-of-getting-what-is-best-for-Britain.html>.

② David Cameron “British EU Exist Is ‘Imaginable’”, <http://euobserver.com/news/118564>.

③ “Cameron’s Speech: ‘The Danger is That Europe Will Fail’”.

④ Paul Goodman, “David Cameron Is Caught between a Rock and an EU Referendum”, *Daily Telegraph*, July 3, 2012, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9373106/David-Cameron-is-caught-between-a-rock-and-an-EU-referendum.html>, last accessed on July 27, 2012. 在2012年11月由Opinium/Observer所做的调查中,这一比例为68%,参见<http://www.guardian.co.uk/politics/2012/nov/17/lib-dem-voters-eu-poll>.

⑤ “Four out of 10 Lib Dem Votes Inclined to Leave EU-Poll”, <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/nov/17/lib-dem-voters-eu-poll>.

时,卡梅伦明确提出在下届大选之后举行公投,也为自己争得了更多时间,可谓一举多得。

卡梅伦的演说一度被媒体热炒,被认为是开启了英国退出欧盟的大门。尽管我们不能否认目前英国国内的疑欧力量对英国的欧洲政策起着重要作用,然而,这些因素毕竟具有可变性,或者说是特定背景下的特定现象。要回答“英国的欧洲政策究竟将走向何方”这一问题,真正需要我們做的是找到变化因素背后的“不变”,也就是决定英国欧洲政策的深层原因。

回顾英国的欧洲政策,不难发现一条贯穿始终的清晰的历史脉络:英国的“疑欧主义”传统由来已久,其孤悬海外的岛国位置、与欧洲大陆交往的历史,及其曾经拥有的霸权与引以为傲的“光荣孤立”,都造成了英国对欧洲大陆的疏离与不信任。而其外交政策中的“实用主义”,又决定了英国在实力逐渐下降的情况下,审时度势,适时调整外交政策,向欧洲回归,并最终加入欧洲共同体。疑欧主义使英国远离欧洲,而实用主义又让英国留在欧洲。这样两种相反力量的合力最终导致它与欧盟的若即若离。然而,反过来,如同加入欧盟是出于实用主义、而非情感或理想主义的考虑一样,在是否退出欧盟的问题上,它也会予以实用主义的考虑,而不会感情用事。而在实用主义的考量中,利益是永恒的、置于首位的因素。

在经济方面,英国的对外开放程度很高,贸易是英国经济的主要推动力之一,其商品和服务出口占国内生产总值的 1/3 左右。而欧盟国家是英国的第一大贸易伙伴,与欧盟国家的贸易占其贸易总量的 50% 以上。英国 10 个最大的贸易伙伴中,有 8 个为欧盟国家。因此,英国不遗余力地支持欧洲范围内的自由贸易,支持实现更大程度的市场开放,同时也希望在制定单一市场的规则中拥有更大程度的发言权。同时,在投资方面,欧盟既是英国最大的对外直接投资来源地,也是英国对外投资的主要目的地;在就业方面,有 350 万个岗位与英国的对欧贸易有关。因此,毫不夸张地说,单一市场是英国在欧洲的最重要利益,退出欧盟无疑将使英国的经济利益遭受不可承受的严重损害。从政治方面来看,英国退出欧盟就意味着它无法再对欧洲未来的发展方向产生影响,也无法从内部对其他欧洲国家力量的崛起形成牵制。这样一来,退出欧盟必将削弱英国在世界舞台上的影响力,因为今天的英国已今非昔比,只有留在欧盟内部才有可能发挥超出其自身能力以外的影响。

不难看出,促使英国当初加入欧洲共同体的因素至今仍然在发挥作用,也正是这些不变的因素决定了英国退出欧盟的可能性并不大。事实也恰恰是,卡梅伦在多种场合中不断强调反对英国退出欧盟,他在1月23日的演说中也用了很大的篇幅论述英国应该留在欧盟的理由,尽管他也指出,最终的决定权在于英国人民,但却旗帜鲜明地指出了留在欧盟给英国带来的经济和政治两方面的利益,“如果留下来并且通过共同努力能够获得更大收益,就不应该离开”。而且,尽管英国国内疑欧情绪高涨,但保守党内部仍有相当一部分力量支持英国留在欧盟,且自由民主党和工党均不支持关于公投的决定。同时,支持和反对英国退出欧盟的民众比例也仅在伯仲之间。最后,卡梅伦的演说本身就留下了很大的余地。他不仅为全民公决提出了诸多条件,包括保守党获胜、通过关于公投的立法、与欧盟就“新安排”开展谈判等。即使举行公投的所有前提条件都得到了满足,距2017年底尚有五年时间,英国政府仍有充足的时间进行调整和展开宣传。

同时,外部力量也将成为阻止英国退出欧盟的重要因素。不仅绝大多数欧盟成员国、尤其是德国并不希望英国退出欧盟,而且美国也已明确表示希望英国留在欧盟,并保留“强大的声音”。鉴于英美“特殊关系”对于英国的重要性,英国不太可能不考虑美国的诉求。正如卡梅伦在演说中所指出的:“我们必须仔细考虑这对于我们在国际事务中的影响所产生的冲击。无疑,正是由于我们是欧盟中一个强有力的行为体,我们才在华盛顿、北京和德里拥有更大的影响力……这对于我们发挥在世界上的作用很重要。”^①

综上所述,无论从哪个方面来看,英国都不太可能退出欧盟。当然,在可预见的将来,英国仍将尽力在诸多领域保持“例外”权,仍将是一个“半心半意”的成员国,英国与欧洲的关系也将长期考验欧洲政治家们的智慧。然而,必须承认,欧盟本身面临的许多问题也由于“英国退出”的可能性而变得愈发迫切,尤其是卡梅伦在演说中针对欧盟改革提出的一些问题,包括欧洲的竞争力、进一步开放市场,以及欧盟的民主赤字等。不解决这些问题,不仅英国退出欧盟的可能性永远存在,甚至对于其他欧盟成员国而言,也存在这样的可能性。毕竟,民众——不仅在英国,也包括其他欧盟成员国——对欧洲一体化的态度在很大程度上取决于欧盟自身的成就和进展,这一点对于欧盟的未来至关重要。

^① “Cameron’s Speech: ‘The Danger is That Europe Will Fail’”.

英国国际地位的辩论与对欧政策新变化

王展鹏

(北京外国语大学英语学院英国研究中心教授)

英国是欧洲怀疑论传统最强的国家之一。21 世纪初以来,国际力量格局发生深刻变化,国际金融危机和欧洲主权债务危机蔓延,英国自身力量演变及其在国际体系中的地位与作用成为英国决策者和学术界关注的话题。这一讨论的焦点是在自身力量长期衰落的背景下,英国是继续为维持具有全球影响的大国地位而努力,还是甘于或被迫沦为地区性的中等力量。在此过程中,英国对欧政策逐渐上升为这一辩论的核心问题之一。尤其是联合政府执政后,全球和地区力量调整与英国国内政治的变化相互作用,使英国与其他欧盟成员国关于一体化走向的分歧加大。与希望通过一体化深化解决危机的多数成员国不同,英国国内出现了是否退出欧盟的辩论。在此背景下,卡梅伦首相 2013 年 1 月 23 日发表的对欧关系演讲是英国对欧政策理念新变化的反映。

(一) 卡梅伦政府执政以来关于英国国际地位与力量的辩论

耶鲁大学教授保罗·肯尼迪在 21 世纪第二个十年即将开启之际曾写道:几乎所有的中等强国都无法回避的一个难题是如何界定自身在国际体系中的地位,即自己是谁、战略重点如何、怎样实现战略目标的问题。^① 对英国而言,这一命题尤为关键,作为 19 世纪国际体系的领导国,英国在半个多世纪的时间内迅速失去了霸主地位,无论政治家还是普通民众完成关于自身力量认知的转变都不是一件轻而易举的事。

面对国际体系力量结构调整和欧债危机的挑战,联合政府在应对经济问题的同时,不得不认真思考英国在国际体系中力量和地位的命题,将确保英国的大国地位作为重要战略目标。2010 年大选期间,保守党在竞选纲领中明确界定了英国实现全球大国目标可以借重的资源,如联合国安理会常任理事国席位、英美特殊关系、欧盟大国地位、强大的军事力量等。同时保守党也承认,英国如不能扭转自身力量衰落的趋势,其影响国际事务的能力将迅速下降。联合政府执政

^① Paul Kennedy, "Britain: A History Lesson", *The Economist*, p. 51, <http://www.economist.com/node/14742217>.

后,外交大臣黑格即表示英国不能接受“中等工业化国家”或“具有全球影响的地区性力量”的定位。在2010年发布的《战略防务与安全评估报告》中,英国政府虽对防务预算有所削减,但强调,承担全球责任、发挥全球影响将是英国政府始终恪守的承诺。2012年英国皇家国际事务研究所(Chatham House)的民意调查结果也显示,56%的受访者认为英国应寻求维持其大国地位。

相关研究者也提出,如能有效管理衰落,充分利用现有政治、经济和军事力量资源及其文化与创新能力和在欧美之间左右逢源,在联合国、全球治理中发挥积极作用,英国仍有机会和潜力扮演大国角色。^① 国际力量结构调整、多极化深入发展对英国而言也意味着挑战与机遇并存。国际体系主导国的相对衰落和多个力量中心的崛起将加速国际力量的再分配。英美、英欧关系无疑是英国可资利用的最重要的两对战略关系。但美国战略重心东移、欧债危机的影响及英国对欧政策的特殊性都增加了英国利用这些资源的复杂性和不确定性。^② 发展中国家和新兴市场的群体性崛起,也对英国加强与这些国家的双边关系提出了现实需求。

随着以物质资源界定国家力量及其国际影响力的思维定势的改变,英国在全球经济竞争力、文化软实力等方面也表现出众多独特资产和优势。例如,英语语言、教育、文化、传媒均被视为英国软实力的重要来源。19世纪中叶以来,英国积极以自由贸易的捍卫者自居,在世界金融和投资等领域形成了竞争优势,金融资本和金融机构成为英国利益和国际影响力的要素,伦敦和纽约并称世界最重要的国际金融中心。此外,按世界经济论坛的计算,2010-2012年三年中,英国经济的竞争力在包括新兴市场国家在内的大国和潜在大国中仍位居第四,仅低于美、德、日三国。^③

(二)英国国际地位辩论中的欧洲问题

在这一争论中,英国政府对于自身国际角色的定位经历了从布莱尔时期的“充当欧洲与美国之间的桥梁”到“适应日益网络化的世界、发挥积极作用”的转变,战略重点从集中于美国和欧洲,表现出更加多元化的态势。其中对欧政策调整的争论尤为引人注目。

^① Justin Morris, “How Great is Britain? Power, Responsibility and Britain’s Future Global Role”, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 13, 2011, pp. 341-342.

^② 参见 David Kerr, “The Changing Faces of Atlanticism and Europeanism and the Consequences for the UK’s Strategy for China”, 中国欧洲学会英国研究分会第7届年会发言, 北京, 2012年11月16日。

^③ World Economic Forum, “Global Competitiveness Report 2011-2012”, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012/#=>.

过去十几年中,尽管英国与欧陆国家在伊拉克战争、欧盟条约改革等问题上龃龉不断,相对亲欧的布莱尔政府对欧推行建设性接触政策,努力发挥领导作用,英国与欧盟关系总体平稳。英国虽未扮演一体化深入发展的主动推动者角色,但利用其大国地位和和在条约改革中不惜使用否决权阻止激进变革方案的做法,在某种程度上形成了以法德英三大国共识取代德法轴心的新体制,成为影响欧盟一体化走向的重要力量。在《欧盟宪法条约》草案、《里斯本条约》谈判中,英国的这一作用尤为突出。尽管这一阶段英国政治精英和媒体话语中充斥着对欧盟的敌意和批评,英国主流政治家和民众在很大程度上已安于自身欧盟大国地位的现状,卡梅伦政府上台之初并未采取激进行动改变这一共识。

欧洲问题的不断升温不仅是英国欧洲怀疑主义发展使然,也是欧盟力量演变迫使英国做出回应的结果。一方面,欧债危机导致的信任危机及其经济社会模式凸显的国际竞争力缺陷削弱了英国决策者和民众对一体化的功利主义支持;另一方面,欧盟为应对危机加强自身经济治理的努力触动了英国金融资本的利益,使英国在欧盟中处于边缘化的尴尬境地。

在 2011 年欧盟建立财政联盟的谈判中,英国坚决反对多数成员国为加强经济治理向欧盟进一步让渡权力的方案,希望修约谈判能为英国提供机会,获得对金融服务业的控制权,同时设置了通过特别条款保护英国金融机构利益的底线。在无法获得其他成员国支持的情况下,卡梅伦不惜动用否决权阻止德法等国的修约努力。在危机不断加深的情况下,欧元区国家和其他成员国决定抛开英国,在欧盟条约之外订立“财政契约”。“财政契约”是欧盟加强经济治理迈出的重要一步,也使英国处于孤立地位。特别是欧盟成员国利用联盟条约之外的政府间协定推进一体化,降低了英国动用否决权影响一体化进程的能力。

作为保守党内部温和的疑欧派,卡梅伦首相在很长一段时间内对欧盟采取模棱两可的态度,但随着英国欧洲怀疑主义不断升温,反对欧盟成为英国保守党意识形态的重要组成部分,激进的疑欧派议员不顾党的领导层的反对,提出了举行脱欧公决的动议。英国议会 2011 年通过《欧洲联盟法令》对向欧盟让渡权力设置了新的限制。2012 年 7 月,皇家国际事务研究所与“YouGov”联合发布的民调结果显示,57% 的英国人支持欧洲一体化从现有水平倒退或英国完全退出欧盟;只有 12% 支持一体化的进一步深化;在英国政府是否应就欧盟成员国地位举行全民公决的问题上,57% 的选民支持举行公决,49% 准备投票赞成英国脱离欧盟。此外,英国独立党在对欧政策上采取的不妥协立场,使保守党面临失去右

翼选民的威胁。

(三) 卡梅伦讲话:一厢情愿的政治赌博还是英国式的欧洲未来蓝图?

卡梅伦首相在其演讲中除明确提出全民公决的意愿和时间表外,还浓墨重彩地阐述了被视为勾画英国欧洲观的欧盟未来发展的五原则:一是提高欧盟成员国的全球竞争力;二是加强欧盟政策灵活性,尊重成员国多样性;三是确保欧盟和成员国间权力的双向流动,即不仅成员国向欧盟让渡权力须谨慎从事,欧盟也要建立向成员国归还权力的机制;四是加大成员国议会权力,增强欧盟民主合法性;五是对欧元区内外国家同样公平对待。^①

这一讲话发表后除赢得英国国内疑欧派的赞扬外,英国工党、企业界、欧盟成员国和美国大多持批评态度,认为是保守党出于国内政治需要进行的一场赌博,加大了英国经济的风险和不确定性,可行性值得怀疑。《金融时报》网站的评论指出:“保守党厌恶欧洲无法抗拒的力量将碰到地缘政治难以改变的现实。在保守党努力协调不可协调的东西的时候,保守党的盟友、贸易伙伴和投资者将在几年时间内都面临不确定状态。”^②

但细读这一讲话,其传达的信息对理解未来相当长一段时间英欧关系的走向具有诸多启发。首先,这一欧洲观反映了英国关于自身国际地位的新思考。卡梅伦政府淡化充当欧美间桥梁的提法,明确努力适应日趋网络化的世界、发挥全球影响的国际定位,即在当前充满不确定性的复杂世界中需要英国针对各种挑战具备更迅速作出反应的能力,与美国、中国等世界主要力量加强双边合作。卡梅伦在包括这一讲话的多个场合反复强调,欧盟“应成为具有灵活性的网络,而非束缚成员国的僵化集团”。^③但这一定位并不意味着欧盟对英国无足轻重,英国并不希望失去欧盟这一可资借重的提升自身影响力的重要战略关系,因而与退出欧盟相比,更希望能够根据自身需要影响、塑造其未来走向。

其次,这一欧洲观带有利用欧盟当前困境维护英国自身经济社会模式和政治传统的色彩。卡梅伦讲话将增强欧盟全球竞争力作为首要原则,其背后的逻辑是欧盟模式阻碍了成员国国际竞争力的提高,制约了其对危机做出迅速反应的能力,而提高欧盟政策的灵活性和向成员国下放已收归联盟的权力是实现这

① 卡梅伦 2013 年 1 月 23 日讲话, <http://www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg/>。

② 《金融时报》网站, 2013 年 1 月 17 日; 转引自《参考消息》2013 年 1 月 19 日。

③ 另参见 David Cameron, “Foreign Policy in the National Interest”, 4 November 2011, <http://www.number10.gov.uk/news/lor-mayors-banquet/>。

一目标的途径。希克斯曾评论道:“无论哪一届政府执政,英国经济相对于欧盟其他核心国家都有其特殊性。英国的福利支出、劳工保护水平较低,更多地采用自由市场政策……面向全球市场更为开放,在某些经济领域(如金融业)更有优势”。^①英国希望在经济自由主义的旗帜下,在金融业、预算、农业政策、劳工法等领域维护自身利益,并在此基础上明确开出英国留在欧盟的条件,促使欧盟通过修改条约或通过成员国间谈判改变在劳工法、福利制度等方面的欧盟法律。此外,也包含了以维护英国议会主权为核心的宪政体制的考虑。

再次,从历史上看,英国不乏纵横捭阖谋求超越自身物质资源条件限制发挥更大国际影响力的传统。卡梅伦讲话在一定程度上是英国政府出于化被动为主动的考虑而做出的策略调整——不满足于以往被动应对、适应欧盟变革的做法,利用欧债危机下欧元区在经济效率与增长之间的困境和成员国间的矛盾,高调提出英国的欧洲观,积极影响一体化走势,增加与德、法等国谈判的砝码。英国深知,希冀欧盟放弃深化一体化的努力,甚至倒退到统一大市场初创阶段,显然难以为其他国家所接受。就目前而言,英国的意图也包含以退为进的考虑,以退出欧盟相威胁,通过讨价还价,在欧盟内部谋求更大自主权,在英国与欧盟权力划分中谋求更多利益。

耐人寻味的是,尽管英国在欧元、《申根协定》等问题上是双速欧洲的始作俑者,卡梅伦在讲话中却明确反对以双速欧洲作为解决成员国间差异的方案。双速欧洲虽可使英国避免实施难以接受的政策,但存在中心国家和边缘国家差异永久化的风险。面对欧元区国家经济治理,乃至政治一体化加速发展的呼声,英国拒绝双速欧洲,呼吁增加非欧元区国家权力,其担心自身遭到进一步边缘化的焦虑是显而易见的。

可以说,卡梅伦的讲话无论是否是出于大选考虑而做出的一场政治赌博,英国国内政治和英欧之间围绕英欧关系的协调、博弈都将长期继续下去。在英国加入欧盟40年后,英国与欧洲的联系已密不可分,目前英国与欧盟成员国的贸易占其进出口总额的一半以上,除非有保证英国贸易利益的安排,英国很难承受退出欧盟的后果;即便疑欧色彩浓重的保守党政府在此问题上也必然谨慎从事。如2015年相对亲欧的工党上台执政,公决的可能性将大为降低。即便英国最终就欧盟地位举行公决,英国企业界和主流媒体也会全力影响民众,争取保住欧盟

^① S. Hix, "Britain, the EU and the Euro", in P. Dunleavy ed., *Developments in British Politics*, London: Macmillan, 2000, p. 50.

成员国地位,1975年英国就欧共体地位公决出现的民意逆转的一幕仍可能重演。对于欧盟而言,21世纪初先后经历的制宪受挫、欧债危机的梦魇,已使其长期建构欧洲认同和命运共同体的努力面临严峻挑战。在欧盟成员国间利益、偏好差异加大的背景下,失去英国的冲击对欧盟的长期影响也是难以估量的。通过谈判、妥协、寻求共识,在差异化发展中尊重对方的利益和诉求,对英国和欧盟而言仍是较为理智而又现实的选择。

英国何以形成疑欧氛围?

田德文

(中国社会科学院欧洲研究所研究员)

目前,欧洲各国都程度不等地存在疑欧主义(Euroscepticism)的公众情绪、政治理念和党派活动。但是,似乎只有在英国,才形成了一种疑欧的社会氛围,社会各阶层、各党派普遍存在一种反对欧洲一体化的情绪,不少人甚至主张英国退出欧盟。从这种角度看,此次卡梅伦声明支持于2017年底举行关于英国和欧盟关系的全民公决,好像只是再一次证明了英国人是“不十分情愿的欧洲人”(an reluctantly European)而已。

但是,实际情况可能并非如此简单。因为,1975年,即加入欧共体三年后,英国在疑欧势力的推动下曾经举行过一次类似的全民公决,结果67.2%的投票者(1737.8万人)赞成英国留在欧共体内。^①那次公决的结果,为此后三十多年英国留在共同体内提供了充足的合法性。如此看来,如果四年后的全民公决再次决定英国留在欧盟,对于疑欧主义来说将又是一次重创。正是出于这种考虑,一贯支持英国在欧洲一体化进程中发挥更大作用的前首相布莱尔才会声明支持举行全民公决,希望公决的结果能够制止英国“像病毒一样扩散的疑欧主义”。^②卡梅伦首相在演讲中也表示,他相信英国人希望留在欧盟内部,推动全民公决的目的是促使欧

^① “Withdrawal from the European Union”, http://www.ask.com/wiki/Withdrawal_from_the_European_Union.

^② Iain Watson, “Euroscepticism Like a Virus, Warns Blair”, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20531124? oo=0>.

盟改革,以便英国能够“全心全意地”(heart and soul)留在欧盟。^①

但是,英国如果现在举行全民公决,支持留在欧盟的人能不能过半数似乎还真不是毫无悬念。2012年11月17日《卫报》发布的一份民意调查结果显示,在未来公决中“肯定”和“可能”投票支持英国退出欧盟的比重分别为34%和22%,总比例超过50%。^②虽然目前的此类数据只有参考价值,但是其中反映出来的英国疑欧氛围还是非常值得重视的。那么,英国到底为什么会形成如此强烈的疑欧氛围呢?

第一,历史与文化因素使英国具有形成疑欧氛围的良好土壤。从地缘上看,英国与欧洲虽然不过一水之隔,但历史上因此而很少处于欧洲事务的中心位置,相对于欧洲具有一种“异在感”和“边缘感”。法律上,英国的习惯法与欧洲的大陆法处于不同法系。宗教上,英国的国教会也具有很强的独立性。工业革命后,英国建立起世界性的“日不落帝国”,英语成为通行的国际交流语言,英国因此比其他欧洲国家具有更强的“世界性”。对欧洲的认同度相对较低,或许可以说明英国疑欧主义产生的根源。观察欧洲地图,我们不难发现,欧洲西北边缘的国家普遍有着更强的疑欧传统:挪威公众否决加入欧盟,冰岛2009年“国家破产”之后才提出入盟申请,丹麦和瑞典对欧元也心存疑虑。上述现象固然可以从利益和理念的角度进行解释,但是与这些国家历史上处于欧洲的边缘地位应该也有关系。

历史上,英帝国的“辉煌历史”对英欧关系的直接影响一直持续到上世纪60年代。战后初期,丘吉尔曾积极鼓吹“欧洲一体化”,但英国并不包括在内。在他心目中,英国和欧洲应该是并列而非从属的关系。但到1956年,英帝国的这种自信就被苏伊士运河危机彻底终结了。苏伊士战争应该使英国人明白了两件事:一是美国人真的靠不住;二是英国的实力确实已经今非昔比。但即使如此,当时英国似乎还是没有马上意识到欧洲一体化的重要性。1957年3月25日欧共体六国签署《罗马条约》的时候,英国只派出一名中级贸易官员布雷瑟顿(Russell Bretherton)以观察员身份出席仪式,没有一名大臣露面。不过,英国对欧共体的这种傲慢并未持续太长时间。1961年,麦克米伦当政的时候已经意识到没有加入欧共体是英国所犯的一个战略性错误,随即提出加入共同体的申请。但是,法国总统戴高乐担心英国作为美国的“特洛伊木马”进入欧共体,两度否

^① David Cameron's EU Speech(full text).

^② Daniel Boffey and Toby Helm, "56% of Britons Would Vote to Quit EU in Referendum, Poll Finds", <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/nov/17/eu-referendum-poll?oo=0>.

决英国的申请,客观上彻底打掉了“大英帝国”的威风。英国与欧共体关系史上的这些不快应该不是刻意的相互羞辱,但是英国作为欧洲一体化进程的晚到者,却只能接受德法已经形成“轴心”的现实。对英国而言,这种在共同体中的“边缘感”无疑是促成疑欧氛围的重要原因,大到“联邦主义”和“政府间主义”的路径之争,小到预算上的争吵,究其根源应该都与这种感觉有关。

第二,在民意层面上,英国公众对欧洲一体化的认知总体上更趋负面。通过对《欧洲晴雨表》民调数据的分析,可以发现,欧盟的“存在感”在英国相对较弱。2005年11月关于欧盟给受访者感觉的调查数据显示,有33%的英国受访者表示欧盟存在与否“没差别”,而欧盟平均值为19%,表示“不信任”欧盟的英国受访者占26%,欧盟平均为20%。有趣的是,对欧盟的存在表示“焦虑”的比例,在英国为14%,而欧盟平均为21%。这似乎可以说明,在英国,欧盟的存在足以引发人们忧虑的程度都比别国要低。^①同期,表示听说过欧盟委员会的受访者比例在英国只有9%,而法国为25%,德国为24%,欧盟平均为18%。对欧盟委员会表示不信任的,欧盟平均为25%,法国为25%,德国为32%,英国则高达34%。^②

英国人形成对于欧盟的负面认知,应该既有理性上的考量,也有国民性的影响。前者的突出例证是,卡梅伦此次演讲之后,英国商界迅速分成泾渭分明的两派:与国际贸易、投资相关的行为者多数反对举行公投,其中包括“英国贸易与投资”前任首席执行官凯恩爵士(Sir Andrew Cahn)、德勤会计师事务所老板斯波尔(David Sproul)、领导着世界上最大的债券投资机构——太平洋投资管理公司(PIMCO)的埃尔-埃利安(Mohamed El-Erian)等人。他们发出警告,认为公投倡议将使英国在未来几年面临“投资寒冬”。但是,同时也有55名英国商界领袖给《泰晤士报》写公开信,支持卡梅伦的决定,其中不乏世界500强企业的英国翠丰集团(Kingfisher Group)旗下的百安居(B&Q)、矿业集团斯特拉塔(Xstrata)、电器零售商迪克森(Dixons)、伦敦股票交易所、高档酒业集团帝亚吉欧(Diageo)的首席执行官这样的重量级人物。他们支持公投的理由是英欧关系确实需要调整,欧盟必须进行民主化改革,增强竞争力与弹性。^③不难想象,仅

① http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=2204&nationID=16,15,&startdate=2003.11&enddate=2005.10.

② http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=54&nationID=16,6,3,15,&startdate=1993.04&enddate=1993.04.

③ BBC, “Cameron EU Speech: Business Leaders Give Mixed Messages”, <http://www.bbc.co.uk/news/business-21173935>.

仅是公投倡议,就足以增进或减少英国不同利益集团的收益。

但是,更多英国人的疑欧情绪则并非完全与自身利益有关。如卡梅伦在支持全民公决的演讲中所说,英国人有着“一种岛国的性格:独立、性格豪爽、热情捍卫主权”。^①这方面的突出例证是:即使国内通货膨胀严重,多数英国人仍然坚决反对英国加入欧元区。2008年12月,英镑兑欧元已经下跌到1:1.0198,而前一年度同期则为1:1.4。^②即使如此,2009年9月英国广播公司举行的一次民调显示,仍有71%的受访者反对英国加入欧元区,持赞成立场的只有23%。^③形成这种民意固然有媒体对于货币贬值有利于增强竞争力之类说教的影响,但也可以说明,英国公众的疑欧情绪已经在一定程度上超越了个人得失的理性算计。

在民意的形成过程中,大众传媒的作用不可忽视。在西方国家,民意与传媒之间经常是互动的关系:媒体在经济利益的驱使下大量刊发符合受众心理的信息与言论,而受众的感觉又在媒体报道的强化下不断增强。在英国,很多大报长期持疑欧主义立场,其中包括《每日邮报》、《每日电讯报》、《太阳报》和《泰晤士报》。这些报纸经常发表文章,反对进一步欧洲一体化,主张对《里斯本条约》进行举行全民公决等。2010年11月,《每日快讯》成为第一家公开主张英国退出欧盟的大报。

第三,英国疑欧氛围的形成,与政党政治的推波助澜密不可分。由于民众中普遍存在疑欧情绪,各种政治力量竞相利用这种“资源”争取选民支持。我们知道,欧洲一体化到目前为止仍然具有明显的“精英主义”性质,将疑欧情绪作为政治资源的主流政党在其他国家不是很多。但是,对英国的两大主要政党来说,欧洲问题却始终是一张“牌”。

历史上,保守党和工党在对欧洲一体化的立场方面几度“换位”。加入欧共体以前,保守党曾建立“反共同市场联盟”(Anti-Common Market League)。同时,虽然激进的工党左派和工会人士担心欧共体侵蚀英国的“社会主义”,但工党总体上并未明确反一体化。1963年,法国否决英国加入欧共体后,当时作为反对党的工党才开始明确反对英国加入欧共体。时任工党领袖的盖茨凯尔(Hugh Gaitskell)声称,如果英国加入欧共体,那将意味着“千年历史的终结”。

① David Cameron's EU Speech(full text).

② 2013年2月15日,1英镑=1.1597欧元。

③ BBC, "No Change in British Public Opinion on Euro", <http://london.cafebabel.com/en/post/2009/01/04/No-change-in-British-public-opinion-on-euro>. 另外6%受访者态度“不确定”。

1975年全民公决时,富特(Michael Foot)为首的七名工党内阁成员投了反对票,而当时作为反对党的保守党则支持英国留在欧共体,哈罗德·威尔逊、特德·希斯和玛格丽特·撒切尔等三代领导人都投了赞成票。1979年和1983年议会选举中,工党仍以疑欧立场为竞选纲领中的主要内容。但是,1983年后,工党的立场发生改变,主要原因是德洛尔提出的“社会欧洲”概念有助于抗衡撒切尔夫夫人对工会的压制。上世纪90年代后,布莱尔领导的工党成为推动英国积极参与欧洲一体化进程的主要力量,而约翰·梅杰之后的保守党领导人却都具有明显的疑欧色彩,其中包括史密斯(Iain Duncan Smith)、霍华德(Michael Howard)和卡梅伦。目前,在英国政党政治格局中,以反对欧洲一体化为主要目标的政党很难成气候,此类党派包括1993年建立的英国独立党(UKIP)和1997年哥德史密斯(Sir James Goldsmith)创建的“公投党”等。但是,这些政党的选民却是主流政党可以争取的政治资源。此次卡梅伦公开支持举行全民公决,工党领袖米利班德就抨击他的目的是迎合独立党选民的诉求。

无论对英国还是对欧盟而言,英国的疑欧氛围都是一个必须解决的问题。从欧盟的角度看,疑欧的英国已经变得越来越无法忍受,在欧洲一体化进程中它选择了太多例外:不参加单一货币,不签署“财政契约”,不加入《申根协定》,不接受天主教社会主义色彩的“社会团结”概念。从某种意义上说,欧盟成立之后将“扩大”设定为比“深化”更加优先的目标,也有英国发挥影响的因素。有评论认为,“欧洲怀疑论”是英国销往欧洲的最成功的货品,使得类似论调在荷兰、法国,甚至德国都有抬头的趋势。^①既然如此,让英国举行一次全民公决,重新确认留在欧盟中的要求,对欧盟而言应该也是可以接受的。但是,问题是即使英国公投决定留在欧盟,其国内的疑欧氛围是否就能根除呢?从上述形成机制可以看出,只有欧盟不断扩大民主和开放性,英国的精英层不再将民众的疑欧氛围作为资源加以利用,英国民众能够更加理性地看待本国与欧洲的关系,英国的疑欧氛围才有可能逐步得到淡化,而这无疑将是需要长期共同努力才能实现的目标。

(责任编辑:宋晓敏)

^① Michael White, "Britain, Proud Home of Euroscepticism", *The Guardian*, 26 January 2012.