

解析英国脱欧

钱乘旦

英国脱欧是过去几年里人们非常关心的话题,只不过最近因为疫情,被推到舞台后面去了。虽然很多人似乎已经淡忘它,但英国脱欧是一个极为重要的问题,因为它可以造成非常严重的后果。我这里先从背景谈起,接着介绍英国脱欧的基本过程,再分析其背后的政治原理,最后讨论英国脱欧的可能后果,包括对国际格局和中英关系的影响。

一、联合王国的基本情况

英国的正式国名是“大不列颠及北爱尔兰联合王国”,简称“联合王国”。它在地理上是由不列颠岛和周围的一批小岛屿以及爱尔兰岛东北部地区组成,中国人习惯上称它为“英国”,主要是因为中国在近代最早接触到的西方人,相当一部分来自英格兰,于是就出现了“英国”这个名称。严格地说,英格兰只是联合王国的一个组成部分,英格兰的西部有威尔士,北部是苏格兰,爱尔兰岛上有一个“北爱尔兰”,包括6个郡。我们通常所说的“英国”包括这四个组成部分。在联合王国的历史中,英格兰起的作用比较大,但今天这样说可能会冒犯联合王国其他部分的居民。

简单说一下历史上它们相互的关系。英格兰是不列颠岛的主体部分,13世纪左右威尔士成为英格兰国王的私人领地,所以这两个地方之间的互动关

系就非常密切,它们的历史基本上连为一体,至今已经有七八百年的时间。英格兰和苏格兰的关系非常微妙。苏格兰在很长时间里是一个独立的王国,历史上英格兰曾经多次入侵苏格兰,试图征服它,但始终没能成功,苏格兰人对此非常骄傲。1707年,英格兰和苏格兰通过和平协商结合成为同一个国家,这样就出现一个新的名称,叫作“联合王国”。爱尔兰最晚进入“联合王国”,1801年,联合王国通过各种手段吞并了当时比较混乱的爱尔兰,于是就出现“大不列颠与爱尔兰联合王国”,当时整个爱尔兰岛都属于联合王国的范围之内。但是爱尔兰和联合王国之间的关系一直非常不融洽,即使在吞并之后也是如此。到19世纪中叶,爱尔兰出现强大的自治运动,双方还发生一些武装冲突,爱尔兰人试图用暴力手段摆脱联合王国的统治,但一直没能成功。到20世纪第一次世界大战时,爱尔兰爆发了强大的反抗运动。一战之后,爱尔兰的南部地区就被承认为一个独立的国家,也就是今天的爱尔兰。但爱尔兰北部仍然留在联合王国的范围内,主要是因为北部地区的居民大部分是新教徒,信奉英格兰国教,只有少部分人信奉天主教;而爱尔兰南部居民基本上信奉天主教,所以出于宗教原因,当然也包括移民、血统等其他方面的原因,爱尔兰北部地区就留在联合王国内了。

二、英国脱欧的背景

英国脱欧的背景有以下一些因素,首先是地理因素。

联合王国是一个岛国,无论是不列颠岛还是爱尔兰岛,它们都在欧洲大陆以外的海洋上。因此从地理方面来说,联合王国和欧洲是分开的,它和欧洲之间的关系是若即若离的。这在整个历史上始终存在一个事实:英伦诸岛与欧洲在地理上是分开的,它们不属于同一个地理范围。

其次是心理因素。地理方面的分割在整个英国历史上一直起着作用,而且延续到现在。这造成今天英国的人们,特别是生活在英格兰地区的人们,在心理方面始终和欧洲大陆有一段距离。如果我们跟当地老百姓聊天,谈得很合拍时,会在不经意中听到这样一个说法:“他们欧洲人”怎样怎样,这些老百

姓是在漫不经心时说出来的。听的人可能没什么感觉,可是仔细想想:什么叫“他们欧洲人”?英国不在欧洲吗?英国人不是“欧洲人”吗?的确,英国人内心深处不认为自己是欧洲人,他们一直认为欧洲是“他们”,他们不是我们,到现在依然如此。今天在学术领域有一个非常重要的概念叫“认同”,指的是每一个人对自己的地位、民族、国家等各方面的认同感。“他们欧洲人”这样的说法,就是在无意间流露出英国人对自己认同的基本定位——不认为自己是欧洲人。

再次是帝国因素,它在英国和欧洲大陆之间的关系方面发挥着重要作用。大家都知道,英国曾经是一个帝国,而且是人类历史上绝无仅有的一个庞大帝国。有一个时期,世界各地到处分布着英国殖民地,英帝国遍布全球,太阳永远照耀在帝国土地上,“日不落”就是这个意思。如此庞大、如此了不起的一个大帝国在英国人心里埋下了深深的印记,英国人永远会记得他们曾经是帝国。但这样一来,帝国概念就会和欧洲概念对立起来:帝国是帝国,帝国的范围在全世界;欧洲只是欧洲,是地理上一个小小的范围。所以关于帝国的记忆,在英国和欧洲的关系当中始终是一个重要因素,尽管现在大英帝国已经不存在了,但是这个帝国的因素仍在起作用,下面我们会看到它如何起作用。

接下来是历史因素。历史是一个复杂的过程,这里只谈和脱欧联系比较密切的一些情况。欧洲国家相互之间的矛盾和争夺曾引发两次世界大战,破坏力非常强。二战以后出现一个明显的转折,就是欧洲一体化进程。战争刚结束时,欧洲所有的国家其实都被打垮了,无论是战胜国还是战败国。英国是战胜国,而且是第二次世界大战中唯一没有被纳粹德国征服、占领和统治的国家,这对英国来说是非常骄傲的。但即便如此,第二次世界大战对英国的打击仍然非常巨大,战争期间英国其实破产了,完全靠美国的《租借法案》才能够支撑下来,它向美国借了很多钱,战后都是要还的。除此之外,英国还把自己的一些殖民地,特别是那些战略地位重要的地方给了美国,以换取财政方面的支持。在这样的历史背景下,欧洲国家开始重新思考彼此之间的关系,他们会认为,欧洲国家与其相互之间不断发生战争和冲突,不如走一条和平共处的道路,也就是欧洲一体化。这个进程最早是从法国和德国之间的历史和解开始

的,起初是所谓的“煤钢联营”,随后出现经济方面的联合,成立了欧洲经济共同体;再往前走一步,在政治、外交等其他领域都出现了欧洲国家相互联合的一体化过程,最终形成了今天的欧盟。

欧洲一体化起步时,西欧几个比较大的重要国家,包括法国、德国和意大利,以及稍微小一点的地方,如比利时等,希望英国能够出面来主导欧洲一体化进程,因为在第二次世界大战中,英国是唯一没有被纳粹德国征服和占领的国家,所以战争结束时英国的国家地位和世界声誉非常高涨。但是英国不愿意进入,不愿意和欧洲人混在一起。为什么不愿意呢?原因就是上面说过的三个因素:地理因素在起作用,心理因素也在起作用,帝国因素起的作用更大了。二战后英国还有许多殖民地,因此英国人首先想自己,然后想帝国,继而在二战结束之后不久,丘吉尔就提出一个外交总体规划,即所谓的“三环外交”。其中第一环是英帝国,第二环是英美特殊关系,第三环才是英国和欧洲国家之间的关系,所以在这三环当中欧洲是最不重要的。二战后世界格局发生巨大变化,美苏两个超级大国主宰全球。可是英国人,特别是英国当时的一批政治家,希望把英国和英帝国加在一起,就能够和美苏两强形成三足鼎立的局面,因此,他们最希望做的就是加强英帝国,使之成为和美苏两强抗衡的“第三极”。出于这个原因,英国不愿意领导欧洲一体化,相反,自己拉了一个小摊子,将奥地利、挪威、葡萄牙这几个地方组成为一个松散的经济勾连机制,但这和欧洲一体化相比,就完全不可同日而语。

但历史却迫使英国面对欧洲。第二次世界大战以后,英国由于内部一系列变化,特别是构建了福利国家体系,经济恢复非常迅速,国内情势相当良好。但是50年代苏伊士运河事件之后,英国在外交方面受到重大打击;到了60年代,福利国家制度开始出现问题;到70年代则出现了严重的“英国病”、滞胀现象,所以英国在内外两个方面遇到越来越多的麻烦。到那时,英国发现“三环”当中的帝国一环已经垮掉了;60年代整个非洲殖民地几乎全部独立,而亚洲殖民地早在50年代已经基本脱离了英国的统治,其他地方的殖民地也先后脱离帝国控制了。而自从在苏伊士运河事件中,美国从背后狠狠戳了英国一刀,英美的特殊关系已经出现一些裂痕。到这个时候,英国才回过头去考虑第三环,

即英国和欧洲的关系。于是从60年代开始,英国政府试图和欧共体商量加入的问题,但几次申请都被法国否决了。法国那个时候很厉害,二战后的法国在西方阵营中是一个若即若离的国家,尤其是戴高乐时期,法国走独立的外交路线,和中国保持非常好的关系。法国为什么拒绝英国加入欧共体?这是因为经过战后二三十年的发展,无论是法国、德国,还是其他稍微次要的国家,它们的发展都经历了相当顺利的一个阶段,大家的翅膀都已经硬起来了,特别是法国,在欧洲一体化过程中始终起着领头作用,其他国家如德国对英国也不买账,所以英国和欧洲之间的关系就变得非常微妙。

经过很长时间的谈判,英国在1973年终于加入欧共体,双方都做了一些让步,也提出了很多要求,特别是欧洲方面对英国的加入设定了很多限制条件,包括英国必须接受一系列已有的条约,以及财政、司法等方面的权利和义务等。我们知道,英国的司法系统是盎格鲁-撒克逊普通法系统,欧洲是大陆法系统,“拿破仑法典”是其典范,两种法律系统之间的融合相当困难。当时英国因为内外交困,不得已接受了很多限制。当然,欧洲方面对英国也做了某些让步,比如说英镑问题,在欧洲货币一体化的过程中,英国是游离在外的,英镑是英镑,欧元是欧元,而德国的马克和法国的法郎已经没有了。在农业安排方面,英国也为自己争取到了一定的利益。所以总体而言,英国当时加入欧盟是非常被动的,很狼狈。

接下来我们看现实的因素。在英国国内,不愿意加入欧共体的力量始终非常强大,即使当时的英国处于内外交困的境地。而在英国刚刚加入欧共体时,反对势力就已经强大到迫使当时的英国政府不得不举行一次全民公投。1975年英国举行的这次公投,当时距加入欧共体只有一年多时间,公投的问题是:我们现在已经加入欧共体了,是不是不加入好?公投的基本结论是:既然已经进去了,就先在里面待着吧。这是英国历史上第一次用全民公投的方式决定一个重要的问题,这在英国历史上开了一个先例。然而即便如此,反对加入欧盟的力量仍一直存在,而且有增无减。这些人主要反对什么呢?他们认为,英国加入欧盟,丢掉了国家主权,这是不能接受的。比如说欧盟规定,任何一个国家的国内法律必须服从欧盟法律,于是国家的主权在哪里呢?再比如

说,各个国家都要按照一定比例给欧盟纳税,这是不是又在削弱国家主权?诸如此类,所以主权的损失可能表现在许多方面,这就是反对者提出的最重要的理由。

再接下来是政党因素。反对加入欧盟和主张加入欧盟的两支力量在政治方面不断有所表现,这就涉及一个政党的因素。如果从党派的角度考虑,总体而言,工党更愿意和欧洲形成密切的关系,而保守党执政时,英国和欧洲的关系就变得更加紧张,冲突更多,特别是在撒切尔夫人执政的10多年时间里。撒切尔是一位“铁娘子”,只要欧盟首脑一开会,她一定在那里制造麻烦,把会议搅得乱糟糟。但保守党内部也有分歧:一部分人认为,和欧盟发展更加和谐的关系对英国来说是有利的;但另一部分人觉得不能跟欧洲搅在一块,不能为了欧洲的一体化而丢失英国的利益,这一批人就是所谓的“死硬派”。

1997年,保守党长期执政的局面被打破,工党经过18年长期在野重新回到执政位置,此时的领导人就是布莱尔。尽管布莱尔属于工党,但他在经济、政治、外交等各个方面和撒切尔的做法没有太大区别,所以布莱尔上台,工党重新执政,使英国进入了所谓的第二次共识政治时期。第一次共识政治是保守党接受了工党提出的福利国家理念,这发生在第二次世界大战结束后不久。布莱尔上台后的第二次共识政治则是工党接受了保守党的理念,从福利主义的道路上倒退。布莱尔从1997年到2007年共执政10年,最后主动辞职,让工党内部另一位非常重要的政治家戈登·布朗接替。但布朗运气不佳,2008年金融危机席卷全球,整个世界受到巨大打击,刚上台的布朗只能忙于救火,想办法将英国从金融危机中拯救出来。但这样一来,他的才华无处施展,下一次连任机会也就丧失了。

英国规定,任何一届议会不能够持续5年以上,换句话说,最长5年时间必须要举行下一次大选,产生新一届议会。所以2010年英国举行了一次大选,这次大选中布朗领导的工党失败,保守党重新掌权,领导保守党取得胜利的是卡梅伦。然而,这是一次少数派的执政,尽管保守党取得的议会席位是所有政党中最多的,但是没有过半,这样就组建了一个联合政府,共同执政的伙伴是自由民主党。自由民主党是一个小党,它由自由党和社会民主党合并而

成,其政治理念十分不协调。而卡梅伦和自由民主党组建联合政府,就完全出于政治需要,在理念方面更不融合,所以当时很多人称之为一次奇怪的“婚姻”。卡梅伦心里始终希望能够摆脱这个尴尬的局面,尽快结束这段不匹配的“婚姻”。

最后一点就是卡梅伦的政治算盘。卡梅伦执政后的日子一直不好过,尤其是国内对待欧洲的态度已经出现公开的分歧。一部分人提出,英国不能够再和欧洲继续保持合作关系,要求英国离开欧盟。卡梅伦受到党内党外两方面的压力,这对他而言是一个心头之病。卡梅伦如果想连续执政,一定要化解党内冲突,尤其是要解决对欧洲态度方面的分歧,除此之外他还要想办法维持保守党的执政地位。从这两点出发,他做出一个决定,就是围绕英国和欧洲的关系举行一次全民公投。

三、英国“拖欧”的过程

按照规定,任何一届英国议会最长只能维持5年时间,因此到了2015年必须进行大选。在选举之前各个政党都必须做充分的准备,很早就开始为大选做宣传,提出自己的竞选纲领。卡梅伦领导的保守党提出的竞选纲领中,非常重要的一点就是:如果保守党得到多数选民的支持,保守党承诺立刻举行全民公投,就英国和欧洲的关系做决定,让每一个公民发表意见。这就是卡梅伦对大选做出的公开承诺。

选举结果是保守党获胜,取得了议会多数党地位,但这个多数是一个不可靠、不坚实的多数,虽说超过了半数,但是没能得到绝对多数,也就是2/3以上的多数票。因此,一方面它确实可以单独组建保守党政府,不再需要自由民主党帮忙;但另一方面它又不能随心所欲,做起事情来碍手碍脚,随时受到各种约束。大选一结束,卡梅伦就兑现自己的承诺,就留欧或脱欧进行一次全民公投。于是,2015年6月23日英国举行全民公投,公投的问题非常简单:英国是不是应该离开欧盟?选民只要在“是”或“不是”这两个选项中画一个圈、打一个勾就可以了。卡梅伦自己是留欧派,他反对离开欧盟,他认为英国留在欧盟是有益的,而且他相信英国的绝大多数人都像他一样考虑问题,会从理性出

发,知道离开欧盟对英国无益。他坚信人民的选择是正确的,坚信人民充满了智慧,能够做出最后的、也是最正确的决定;他坚信民主的力量高于一切,民主的力量最伟大。

可是公投结果一公布卡梅伦就傻眼了,多数选民投票要离开欧洲,脱离欧盟。当时,赞成离开和反对离开的两个数字非常接近,赞成脱欧的是51.9%,反对脱欧的是48.1%,相差不到4%。对于一次投票来说,4%是一个很小的数字,换句话说,赞成脱欧和反对脱欧的力量几乎势均力敌。但公投的结果就是脱欧,卡梅伦必须从首相的位置上退下来,他必须下台。党内立刻对他发起猛烈的攻击,把公投失败的责任全部归结于他。这对卡梅伦本人来说并不是一件坏事,他已经焦头烂额,无路可走了,相反他下了台,无官一身轻,下面的事就跟他无关了。

接替卡梅伦的是“梅姨”,特蕾莎·梅,她是英国第二位女首相。“梅姨”刚上任时,很多评论说是不是又来了一位“铁娘子”“撒切尔第二”,但事实证明,特蕾莎·梅不是那样的人物,她远不如撒切尔。特蕾莎·梅担任首相后面临的最大问题就是脱欧,她必须马上解决如何脱欧的问题,因为全民公投投出来的结果是英国离开欧盟。起初大家认为这件事情非常简单,因为特蕾莎·梅是一个脱欧派,一个脱欧派处理脱欧问题那是再容易不过了。讲到这里顺便解释一下,卡梅伦是一个留欧派,特蕾莎·梅是一个脱欧派,这在英国政府当中是一个什么样的情况?按照英国政府惯例,政府内部有不同的意见完全可以,特别是针对那些至关重要的大问题,但这种不同的意见只能够保留在政府内部,对外必须是同一个口径,必须用同一个声音说话,这是英国政府政治结构中一项不成文的规定,大家必须服从。而如果说政府有一个主导性的意见,那其实就是首相的意见。所以特蕾莎·梅作为一个脱欧派,她在关于欧洲的问题上和卡梅伦的意见正好相悖,但是之前她必须服从内阁共进退原则。现在卡梅伦下台,特蕾莎·梅的真实态度就可以拿出来了,她是一个脱欧派。

但这个问题绝对没有那么简单。因为内外两方面的压力不是变小了,而是变大了,内外交困。一方面,从国内来说,公投的结果是48.1%比51.9%,不相上下,英国国民被一分两半,几乎是势均力敌,换句话说,两个阵营的力量

是对等的,而且这两个部分相互敌对的态势和心理状态变得非常严重:脱欧的坚持要脱,留欧的坚持要留,而且都认为公投的结果非常荒唐,什么问题也说明不了。所以特蕾莎·梅的第一个任务是,必须去弥合国内如此严重的意见分歧,但这对任何人来说都很困难,因为双方都不想退让。另一方面,英国的外部压力也很大。公投投出来的结果是离开欧盟,欧盟当然愤怒极了。现在欧盟面临严重的困难和危机,内部意见分歧强烈。欧盟主要的领导人担心:一旦英国走了,其他国家说不定也会提出离开,如果更多的国家跟着英国脱离欧盟,欧盟就不存在了。因此,欧盟方面设置种种障碍,阻挡英国脱欧,它想尽一切办法,即便脱也让你脱得不高兴,让你脱得遍体鳞伤,这样所有的国家都不敢学英国离开欧盟。可以看到,欧盟给英国设置了包括“走路费”“离盟费”等很高的价码,要求它必须交多少钱,必须给多少赔偿,那加在一块是一个天价,这使特蕾莎·梅焦头烂额。她上台以后,马上着手解决内部和外部的的问题,折腾了差不多3年,从2016年正式公投一直到2019年都还没使英国完成脱欧,所以脱欧就变成“拖欧”了,无限制地往下拖。特蕾莎·梅辛苦地奔走在布鲁塞尔和伦敦之间谈判,但在党内和党外都碰到了各种各样的障碍。保守党内部,包括脱欧派内部都有各种不同的意见,党内已经四分五裂。党外更不用说了,工党跳出来指责脱欧整个过程是错的,公投完全搞砸了,说我们要重弄。此时,英国国内的民情也开始发生变化,老百姓都已经不耐烦了。

在这样的背景下,鲍里斯·约翰逊这个人出现了,他发动了一次“政变”,把特蕾莎·梅赶下去,自己当了首相。约翰逊是个死硬的脱欧派,他一上任立刻宣布脱欧脱定了,而且给脱欧限定了一个日期,2020年1月30日,到了时间,无论条件有没有谈成,英国就已经正式脱欧了,这就叫“硬脱欧”。随后约翰逊采取了一个完全出人意料的做法。他解散议会,这样英国就举行了另外一次大选,这次大选是提前选的,而且选择的日期非常不好,差不多在2019年圣诞节之前,一般情况下,老百姓都忙着“过年”呢,所以约翰逊选择这个时间是孤注一掷了。全世界的政治评论家都说这是一场豪赌,几乎都认为这个结果一定不相上下,很难确定哪一派获胜。如果不脱欧的那一派在大选当中获胜,比如说工党获胜,或者是保守党内部不那么坚定脱欧的一派获胜了,英国

政局立刻就给翻个底朝天了；如果是约翰逊这样的“硬脱欧”一派获胜了，那也赢不了几票，今后的走向仍然充满着各种变数。但是2019年这次大选结果一出来，所有人大吃一惊。保守党一举获得395个议席，超过了英国议会全部席位的2/3，这就给了约翰逊充分的权力去对抗欧盟。相比于特蕾莎·梅，约翰逊下面的行动要方便得多，脱欧真正进入倒计时。

四、英国“拖欧”的政治理论分析

约翰逊想脱欧，用的是议会脱欧的办法；卡梅伦不想脱欧，用的是全民公投的办法。议会脱欧让约翰逊大赢特赢，全民公投让卡梅伦大输特输，其中的原因在哪里？这是问题的关键。

首先，全民公投意味着什么？全民公投意味着英国全体选民做一个决定，按照卡梅伦的理解，这是民主理念最充分的体现，因为这跟一个国家的主权问题挂钩，国家的主权在人民。在今天这个时代，没有哪一个国家的统治者敢说国家的主权不在人民，当然也几乎没有一个国家可以真正地说这个国家的主权是在人民那里，事实和理念之间存在一个巨大的脱节。卡梅伦的全民公投，就是按照“主权在民”这个最理想的理念去执行的，也就是说把决定权交给全体人民，交给国家的最高主权，由他们去决定。

约翰逊用议会脱欧，而议会权力和人民主权之间的关系是什么？这是我们要讨论的核心问题。从政治结构来说，议会的权力至高无上，但议会的权力是从人民那里来的，最高主权在人民。人民有多少？就英国来说，英国现在的人口大概不到7000万，有选举权的人大概在5000万上下，这就是人民，让5000万人直接行使国家权力，这是做不到的，于是就实行“代议制”，让人民的代表代表人民，“人民代表”就是议会。现在一提到西方民主制，就想到古希腊雅典城邦的公民民主制度，但雅典城邦的公民民主制度和现代西方的代议制度不是同一件事，在雅典公民民主制度中，公民直接行使国家权力。当时雅典的公民有多少？大概是4万人，占整个城邦人口的1/10，因为希腊实行奴隶制度，奴隶没有任何权利。在这4万人中，对政治活动感兴趣的只有几千人，这

几千人直接行使政治权力,不存在任何问题。可是在当代,在任何一个国家,像英国这样有几千万公民的国家,如何直接行使政治权力?于是不同于雅典城邦的直接民主,现代西方国家实行“代议制”;“代议制”的意思是:人民把主权拿出来交给某一些人,让这些人行使主权,这叫授权。通过什么形式授权?通过选举的形式,定期举行选举,选出人民代表,由人民代表代表人民行使权力,简单地说:人民代表,代表人民,统治人民,这就是“代议制”。人民一旦投完票,授权就完了,下面就没人民的事了,事情就交给代表了,在英国,就是议会。现在英国下议院大概有650个席位,这些人是选出来的,他们从人民那里得到授权,然后行使人民的权力。

如此看英国脱欧过程中出现的两种做法:卡梅伦把主权交还给全体人民,让“人民”这个最高的主权行使权力,结果和他的预期完全相反,他完全失败了。相反,约翰逊把特蕾莎·梅赶下台后马上举行一次大选,也就是说,完成一次新的授权,让人民把主权的行使权交给一个新的议会,然后由议会决定脱欧事宜。约翰逊显然成功了,脱欧不再是“拖欧”。由此可见,脱欧暴露出非常深刻的政治理念和政治原则,能说明西方代议制究竟是什么。在代议制度下,行使权力的其实是议会,“人民”只是个象征性符号,这是谁都明白的道理,而且是事实。卡梅伦太理想化、太不成熟了,约翰逊比他看得清楚,因此,当事情从最高主权那里拿过来交给议会,一下就做通了。其实,事情本来就该这么做,如果当初卡梅伦把脱欧不脱欧的决定权交给议会,结果就会完全不同。

“代议制”在理论和现实之间存在巨大差距。从理论上说人民是最高主权,人民决定一切,而且人民的决定是绝对正确、不可抗拒的。但现实并非如此,决定国家命运和决定国家所有重大问题的是议会,聪明的政治家都看得清清楚楚,但卡梅伦没看懂,这是他的不成熟之处。卡梅伦让每一个选民画勾或画叉,“同意”或“不同意”。大部分选民其实不明白“脱欧”是什么,对英国、对自己是好还是不好;他们画勾或画叉,变成了对卡梅伦几年执政的满意或不满意的表达,许多人不喜欢卡梅伦,就和卡梅伦对着干,卡梅伦要留欧,他们就脱欧,脱欧公投变成了卡梅伦政绩评审了。

“脱欧”明显对英国不利,现在很多人反悔了,因此要求再举行一次全民公

投,把成议反转过来。能不能进行“二次公投”?有一种理论,说人民做的决定再由人民改过来,最高主权可以改变最高主权的决定。听起来好像可以,但这是千万不能做的。从法理上说,用最高主权改变最高主权的决定,意味着用一个最高主权否定另一个最高主权,那么最高主权事实上还存在吗?从操作层面看,假设第二次公投,投出来的结果是不脱欧,那么,是不是可以再来第三次公投、第四次公投呢?就如同足球赛:一场踢输了,宣布不算数,再踢一场,那就永远没有输赢了。用二次公投否决一次公投的合法性,这是个严肃的宪政问题,对英国这样一个没有成文宪法的国家来说,无异于冲击它的宪政基础。

脱欧过程中出现一个插曲:约翰逊把特蕾莎·梅赶下台后,要求女王解散议会,却被英国最高法院否决了,说议会不可以被解散。这样一来,女王就处于一个非常尴尬的位置了。英国没有成文法,一切按惯例行事,首相或以首相为代表的英国政府向国王(现在是女王)提出要求,国王都应该接受,习惯上就是如此。任何一届英国政府之所以存在,是因为它能够控制议会,而议会做出的决定国王都必须接受,这就是所谓的君主立宪制。约翰逊要解散议会,意味着议会同意解散议会,女王当然要接受;可是最高法院突然跳出来说不可以解散议会,这怎么办?女王服从谁?之所以出现这种尴尬,是因为英国前几年进行了一个制度性的改革。以前,英国的最高法院、最高司法权不是独立的,它在议会的上院里,上院就是贵族院,其中有9个贵族是所谓的司法贵族,他们掌握了英国的最高司法权。按照当时的制度设计,上院也是议会的组成部分,而且下院为主、上院为辅,上院很容易和下院保持共同的立场,所以不会出现最高立法权否决首相意见的情况。但是几年前英国效仿美国制度,把上院的司法权取消了,在议会外建立一个最高法院,这就打乱了英国的政体平衡,产生了原本不会出现的问题。英国实行“议会制”,国家的各种权力集中在议会:上下两院共同立法,行政权属于政府,政府由议会选出来,在具体运作中,大选获胜的政党组建政府,该党领袖出任首相;最高司法权在上院。所以英国的“三权”是不分立的,不像美国“三权分立”,这就叫“议会制”。英国的改革把立法权从议会里拉了出去,原有的权力体系被破坏了,这才造成女王的尴尬局面,是学美国学来的麻烦。

五、英国脱欧的影响

英国脱欧了,今后会怎样?

首先,英国会不会“光荣孤立”?“光荣孤立”是19世纪英国的基本外交政策,当时英国是世界上最强大的国家,第一个完成工业革命,国家实力相当于全世界其他地方加在一起的总和,是独一无二的,所以可以不管其他国家的任何态度,执行所谓的“光荣孤立”,当时是行得通的。现在英国做不到,英帝国解体了,英国成了二流强国,是不是二流都很难说,谈何孤立?所以,“光荣孤立”是不可能了。那么它会怎样呢?第一,它会和美国尽量靠近,这是由盎格鲁-撒克逊在血缘、文化、习俗、历史等各个方面的特殊关系决定的。在欧洲的重要国家中,英国和美国靠得最近,在以后相当长一段时间中依然会如此。但它又不可能完全和美国绑在一起,它必须顾及世界上还有其他力量的存在,现在世界多极化的格局已经非常明显了。欧洲是一个重要的力量,不可能完全脱离。到目前为止,约翰逊的“豪赌”虽然成功了,但脱欧其实还没有脱掉,它和欧洲之间的谈判还未结束,英国不会完全离开欧洲,它要和欧洲尽可能保持关系,并从中获利。此外,新兴经济体正在当今世界发挥越来越大的作用,这对于英国的经济肯定是有帮助的,毫无疑问,它也不可能不顾及。因此,“光荣孤立”是不可能的。和美国靠近是一定的,但不会把宝全部押在美国身上。这就是英国今后的走向,它必须顾及多极化世界格局的存在。

由此来看中英关系问题。中国是新兴经济体当中最重要的一员,所以中英关系以后会变得非常复杂,非常微妙。一方面,英国希望从中英关系中获取好处,但另一方面,又要顾及美国的需要,维持英美特殊关系。在这样的背景下,如何处理中英关系?这是一门高超的艺术。英国政治家是被迫无奈只能那样做,但中国如何处理,就要靠中国领导人的政治智慧了。我想这个问题非常值得我们去思考和关心。

脱欧后英国的经济会怎样?一般估计,脱欧会给英国经济造成重大的打击,我想这个打击肯定是存在的,不可能没有打击,但打击的程度有多大,这不

确定,而且在一定程度上取决于英国和欧盟之间的谈判,取决于欧盟对英国脱欧最终采取什么态度:是容忍,还是半容忍,还是坚决不容忍?当然,约翰逊政府也会尽可能维护脱欧以后的经济利益,最大限度地使英国少受打击。但不能做到这一点?说实话,主动权不在英国,而在欧盟。因为英国已经离开欧盟了,它没有太大的讨价还价空间。

国内政治也有很多不确定,脱欧还没完,一旦脱完了,可能又会出现其他情况。如果脱得好,英国多数人是可以接受的,那就算了;如果脱得不好,英国多数人不满意,那就会出现重大波动。所以情况是不确定的。约翰逊是个“大嘴巴”,但基本上还不离谱。疫情开始时他说的话非常不理性,也不科学,但很快就改变了,现在英国的抗疫政策和他最初说的话已经相当不同了,当然这和他自己得了病有关系。可以看出,约翰逊基本上能够跟上事实的变化,我们常说“胳膊拧不过大腿”,事实胜于雄辩,形势强于人,必须趁势而为,才能做出正确判断。在这个方面,约翰逊的近期表现还算好。

接下来我们谈 Divided Kingdom,联合王国的解体,这是脱欧给英国带来的最大威胁。前面介绍过,联合王国是由四个部分在不同时期拼凑而成的。英格兰在13世纪对威尔士进行武力征服,爱尔兰在很大程度上也是被占领,真正的联合仅限于英格兰和苏格兰之间。可不管怎么说,联合王国如果从1707年英格兰和苏格兰的联合开始算,到现在也已经有300多年时间了。但是脱欧以后,政治方面的第一波冲击可能就是苏格兰脱英。苏格兰脱英已经酝酿很长时间了,包括前几年苏格兰脱英公投,也是在一个很小的比例差距之下使苏格兰仍然保留在联合王国内。但这次脱欧公投的计票结果显示,英格兰大部分人支持脱欧,苏格兰大部分人支持留欧。上次苏格兰举行的脱英公投中,有相当一部分人是因为联合王国在欧盟内才选择留英的;一旦英国离开欧盟,英格兰和苏格兰之间的许多问题就浮上水面,双方的分歧会更加严重。如果再举行一次脱英公投,苏格兰脱英几乎没有悬念。可一旦苏格兰脱英,北爱尔兰还会留在联合王国吗?而且特蕾莎·梅时期脱欧迟迟得不到解决,最麻烦的问题就是南、北爱尔兰之间的边界。等到英国真的脱欧了,北爱尔兰边界问题怎么处理?如果苏格兰脱英,北爱尔兰跟上,威尔士跟不跟无所谓,联

合王国就不存在了。一旦联合王国解体,那么 500 年的英国历史就是南柯一梦;500 年前的英国只是英格兰,都铎王朝统治英格兰;500 年来,英国呼风唤雨,惊天动地,缔造了一个庞大帝国,引领世界走向现代;但 500 年转一圈,又转回去了,历史是否果真如此?

如果出现这种情况,对世界有多大影响?影响会很大。一个大国悄然解体,对人们的心理有多大影响,引发多少感叹,产生多少遐想?罗马帝国解体,给西方世界造成巨大冲击,之后的一千年都没有振作起来。联合王国如果分解,虽然不会出现罗马帝国那样的情况,但整个世界的格局也将因此改变。有人曾提到“世界岛”的概念,所谓“世界岛”就是亚欧大陆。亚欧大陆曾经是人类文明最早出现、也在绝大部分时间里养育人类文明的地区,是人类文明的地理中心,其他地区都是边缘。英国作为岛国,开创了现代文明,一度独霸世界。但它不在“欧洲”,它本来就不属于亚欧大陆。如果英国以脱欧与亚欧大陆切割,那么漂浮于亚欧大陆之外的地区是什么?那基本上是一个盎格鲁-撒克逊的世界——以前的英帝国,现在的“五眼同盟”。今后的世界走向哪里?由此可以初见端倪。

报告人简介:钱乘旦,北京大学区域与国别研究院院长、博雅讲席教授、历史学系教授。

(整理人:魏运高丽、沈欣)