

“脱欧”僵局、政治博弈与英国政治转型

王展鹏 夏 添

【内容提要】2018年11月英国与欧盟达成“脱欧”协议。英国内部围绕这一协议出现了新的政治僵局和政治博弈：该协议在英国议会批准过程中面临巨大阻力，挪威模式、二次公投、无协议“脱欧”等可能性依然存在。“脱欧”僵局与近年来英国在议会主权的宪法体制、精英民主向大众民主演化、行政权与立法权的关系、身份政治与政党政治、中央与地方关系等层面出现的政治转型趋势紧密关联，能否打破这一僵局也与英国围绕这些问题建构新政治共识的结果息息相关。

【关键词】英国“脱欧”；“脱欧”协议；僵局；政治博弈；政治转型

【DOI】10.19422/j.cnki.ddsj.2019.01.004

跌宕起伏的英国“脱欧”进程已走过两年半时间。2018年11月25日，英欧双方就“脱欧”协议达成了一致。然而，该协议只给英国有序“脱欧”带来短暂的希望。很快英国更加激烈的国内政治博弈令“脱欧”进程再度陷入僵局。

“脱欧”僵局与英国国内政治博弈

有评论指出，自撒切尔夫人以来，英国历任保守党首相都无法摆脱因欧洲问题下台的宿命。^[1]“脱欧”公投前，时任英国首相卡梅伦曾感叹说服国内同僚比与欧盟达成协议困难得多。^[2]当前，英国首相特雷莎·梅面临的挑战更为复杂。启动《里斯本条约》第50条以来，特雷莎·梅从2017年1月的兰卡斯特宫演讲的强硬立场上不断后退，越来越受到无协议“脱欧”的经济影响和保守党少数派政府地位的制约，在亲欧派占据议会多数的情况下，强行推行硬“脱欧”政策已非常困难。因而，英国政府在软、硬“脱欧”的立场之间左右摇摆，希望避免保守党内各派在“脱欧”问题上最终摊牌。

在此背景下达成的“脱欧”协议，沿袭了契合

斯庄园计划^[3]的基本思路，其主要内容包括：建立主要涵盖货物贸易的英欧自贸区；在过渡期内，英国退出关税同盟，适用本国关税，实施独立的贸易政策，寻求谈判建立新的“便利化关税安排”；终止人员自由流动；在服务贸易、金融等领域虽无法完全享受共同大市场的权利，但将努力通过规则、监管框架的协调，实现深度合作。此外，为解决北爱尔兰边界问题，“脱欧”协议还设立了边界保障机制^[4]议定书，英国政府做出妥协，同意在找到该问题的解决办法前，英国整体留在欧盟关税同盟内部。英国政府和欧盟领导人都宣称，该协议是现有条件下最好的可行方案。但该方案实质上是保守党政府做出的实用主义妥协，在移民、关税同盟具体安排上采取了模糊处理的方式，给未来留出了试错和修正政策的空间。特雷莎·梅强调，这一协议可以确保实现民众公投的意愿，“夺回英国对自身财政、法律和边界的控制权；结束人员自由流动；保护就业、安全和国家的统一；避免无协议“脱欧”或“脱欧”逆转的情况出现”。^[5]

然而，“脱欧”协议在英国议会审议过程中遭



“脱欧”协议只给英国有序“脱欧”带来短暂的希望。很快英国激烈的国内政治博弈令“脱欧”进程再度陷入僵局。2018年12月19日，距离2019年3月29日英国正式脱离欧洲联盟只剩100天，但英国首相特雷莎·梅仍未赢得议会支持，这是当日她离开唐宁街10号首相府准备前往议会进行首相问答。

遇巨大阻力。保守党主流虽支持该协议，但强硬疑欧派和少数亲欧派的不妥协立场使该协议失去了获得批准的基本保障。硬“脱欧”派认为，协议未能实现退出单一市场和关税同盟的“脱欧”根本目标，模棱两可的安排为未来英国走向软“脱欧”留出了空间。英国内阁决定接受协议草案后，包括“脱欧”事务大臣拉布在内的多名内阁成员和国务大臣辞职。而软“脱欧”派认为，这一复杂方案给企业界的经贸活动带来风险，背离了英国自由开放的经济传统，也放弃了在欧洲的领导地位。此前辞职的亲欧派交通大臣乔·约翰逊等明确反对“脱欧”协议，要求举行二次公投。^[6]

主要反对党的一致反对使英国政府批准“脱欧”协议的努力面临更加复杂的局面。此前，英国工党在“脱欧”问题上一直采取“建设性模糊”的立场，提出了是否支持“脱欧”协议的六项标准，在人员流动、与欧盟合作关系、国家安全与跨国犯罪、工人权利和就业、各地区利益、享有当前共同大市场内的全部利益方面提出了要求。“脱欧”协议达成后，工党领导人科尔宾明确表示，协议未能达到上述标准，工

党将在议会表决中投反对票。总体来看，工党领导层仍坚持2018年工党党代会确定的立场，即反对“脱欧”协议和无协议“脱欧”安排，并将提前大选、与欧盟重新谈判作为优先选择。如果工党提出不信任案，且无法在议会通过，那么工党将启动推动二次公投的选项。英国议会另外两个主要反对党——自由民主党和苏格兰民族党都主张英国留在欧盟。

“脱欧”进程被称为英国战后政治史上最动荡的阶段。“脱欧”协议辩论启动后，英国政治呈现更加混乱的局面。英国议会认定政府拒绝公开关于“脱欧”协议的法律咨询意见属藐视议会的违法行为，同时通过议案拟在协议未获通过情况下由议会接手“脱欧”谈判。2018年12月10日，在议会下院表决不足一天前，英国政府宣布推迟“脱欧”协议表决。12月12日，保守党议员提出党内不信任案，特雷莎·梅虽获保守党三分之二议员的支持，但暴露了保守党在“脱欧”问题上的深刻分歧。在随后举行的欧盟峰会上，英国在边界保障机制问题上未能获得让步。随后，工党在英国议会提出针对政府的无约束力的不信任动议，并准备在协议遭否决后

正式对政府提出不信任案。

“脱欧”前景的复杂性与不确定性

当前,各种“脱欧”方案在议会都缺乏足够共识,英国政府计划于2019年1月中旬就“脱欧”协议进行表决,寄希望于两面施压的策略能够奏效:一方面以时间紧迫、拒绝协议将导致无协议“脱欧”为由向软“脱欧”派施压;另一方面以拒绝协议可能导致二次公投逆转“脱欧”为由,迫使保守党内外强硬派做出让步。如协议未获通过,英国政府不排除无协议“脱欧”选项。但直接开启硬“脱欧”模式将面临议会的巨大阻力,“脱欧”进程的最后阶段可能出现议会更主动参与决策和跨党派联合加强的局面。英国将面临在现有脱欧协议、软“脱欧”模式、加拿大模式^[7]和二次公投等方案之间权衡取舍。

亲欧派议员分为主张挪威模式^[8]的软“脱欧”派和主张“留欧”的二次公投派。软“脱欧”方案虽可满足与欧盟保持紧密经贸联系的目标,也回避了北爱尔兰边界问题,但其面临的难题是通过该方案虽在形式上实现了“脱欧”,但在移民、财政、法律等层面“夺回”控制权的目标将成为泡影,而英国政府在“全球英国”战略中宣称的与美国、澳大利亚等前英联邦和殖民地及新兴市场国家自由谈判自贸区安排的“脱欧”红利也将无法兑现。该方案面临软“脱欧”还不如不“脱欧”的批评。

在此背景下,二次公投呼声上升,民众对二次公投经历了从不支持到有限支持的转变。英国机构舆观调查公司(YouGov)自2017年4月就该问题进行调查以来,二次公投支持者比例在2018年7月首次超过反对者,支持者占比42%,反对者占比40%。^[9]此后,有关研究表明,未来如出现二次公投,投票结果会略向“留欧”方向倾斜。导致这一趋势的原因是选民对“脱欧”后英国经济的悲观预期加强,他们更重视“脱欧”对经济的影响,对移民问题的关注有所弱化。^[10]在“脱欧”僵局下,主张“留欧”和二次公投的选民数量进一步增加。

12月底YouGov的民调显示,主张“留欧”的受访者人数比例比支持脱欧的高11%,支持二次公投的选民比例达到64%。^[11]

在英国政府明确反对二次公投的情况下,工党的立场至关重要。工党领导层坚持在重新大选要求不能得到满足的情况下,将提出二次公投的议案。除主要反对党外,议案通过仍需部分保守党亲欧派的支持。当前,保守党部分亲欧派已倾向于接受二次公投方案,建议在议会内部进行“意向性”表决,寻求能获得多数议员支持的解决方案。独立党领导人法拉奇也承认,“脱欧”派应做好准备,为未来十几个月中的下一次公投而斗争。^[12]

从技术上讲,英国二次公投有多种可能的形式:一是就简单的“脱欧”“留欧”问题进行表决,但考虑到目前的“脱欧”僵局,采取这一形式的可能性不大。二是就现有“脱欧”协议举行全民公投。公投问题选项可能不是是否支持“脱欧”协议的简单模式,而是请选民直接在支持该协议或“留欧”之间做出选择,或者在同意“脱欧”协议、无协议“脱欧”和“留欧”之间选择两个选项,寻求支持度最高的方案。三是双问题公投,即同时就是否“脱欧”和软、硬“脱欧”的问题给出答案。如出现“脱欧”的结果,则根据第二个问题决定未来的“脱欧”路径。

亲欧派希望英国逆转“脱欧”也面临诸多制约因素。一是英国政府和疑欧派都将实施2016年公投结果与维护民主制度等同起来,占据话语权上的优势。如出现二次公投逆转“脱欧”的结果,将加剧精英阶层与民众之间的对立,引发社会分裂。二是英国人根深蒂固的疑欧主义情绪依然强烈,公投的结果不确定性犹存。三是英国人有着长期形成的大国优越感,面对欧盟在谈判过程中的强硬态度,自尊心受到伤害,促使部分选民转而支持“脱欧”的选择。^[13]

“脱欧”僵局与英国政治转型

“脱欧”公投以来英国出现的僵局与博弈是英

国与欧盟关系复杂历史演变的结果，在全球化和欧洲一体化背景下，英国政治长期面临的挑战与变革压力息息相关。二者共同作用、互为因果，使英国政治呈现出进一步转型的趋势。

一、议会主权的宪法体制受到全民公投的挑战

长期以来，议会主权原则是英国宪法和政治制度的基石，全民公投这一直接民主形式遭到排斥。但近年来，传统威斯敏斯特精英民主模式^[14]面临挑战。随着社会诉求日益多元化和参与式民主、身份政治、民粹主义兴起，主流政党出于选举政治等考虑在一些社会分歧较大的问题上不愿承担责任，开始求助于全民公投这一方式做决策。^[15]英国自1975年就欧洲共同体地位开启公投以来共进行过三次全民公投。1975年公投和2011年选举制度公投维持现状的表决结果都未给英国政治、经济、社会进程带来根本性的变化。但2016年公投结果则产生了持续的革命性影响，全民公投事实上开始扮演英国学者所称的“议会第三院”的角色。^[16]

“脱欧”僵局对议会主权的挑战主要体现在以下方面。首先，公投结果与英国政治精英亲欧倾向之间的背离是理解“脱欧”进程复杂性和不确定性的重要线索，在决定“脱欧”最终路径的“脱欧”协议问题上呈现激化的态势。在以渐进变革为常态的英国宪法制度下，议会主权原则与全民公投效力上的模糊及不确定性存在引发宪法危机的风险。其次，全民公投结果与议会主权何者优先成为理论和实践中亟待解答的问题，加大了“脱欧”路径选择的不确定性。民粹主义者的“后真相”宣传使民众、议会、政府做出抉择更加困难。再次，在当前的“脱欧”僵局下，亲欧派提出的破局方案仍指向二次公投。如果最终出现借助二次公投决定“脱欧”结果的局面，那么全民公投作为重大决策仲裁者的宪法地位将进一步得到确立，同时也可能加剧英国社会精英与大众的对立，引发关于民主合法性的辩论。最后，各地区“脱欧”安排上的差异引发了议会主权传统和1707、1800年的《联合法案》何者是英

国联盟国家的基石的新问题。^[17]一些英国政治家热衷于宣扬的英国联盟国家的合法性来源于各地区人民的同意，即苏格兰、爱尔兰并入英国的《联合法案》等国际条约性质的立法，这些话语因全民公投的频繁使用而得到加强。

二、立法权与行政权间的关系面临重构压力

长期以来，英国人都以稳定的政治体制而自豪。二战后，执政党领导层以党内团结和党纪为手段控制本党议员的投票行为，特别是在政治运作中，拥有稳定多数的执政党实际上具有很大的操控立法权的空间，出现事实上的行政权过大、不断侵蚀立法权的态势。在“脱欧”进程之初，强硬疑欧派坚持不妥协立场，而亲欧派则受到尊重全民公投结果的政治正确和维持党内团结的双重束缚不断妥协。英国政府利用政治语境中日益加强的人民授权的重要性，强调执行公投中所体现的人民意志是政府的职责，扮演具体执行公投结果的责任人角色，进一步加强行政权力。^[18]但根据英国宪法传统，全民公投结果是咨询性的，议会有权随时通过立法修改公投的结果。随着谈判进程的深入，总体倾向向软“脱欧”的英国议会与坚持“脱欧”立场的政府争夺“脱欧”控制权的博弈逐渐升温，在“脱欧”协议辩论中达到白热化状态。“脱欧”导致英国在2017年大选中产生了悬浮议会和少数派政府，在一定程度上减弱了战后英国政治行政权不断加强的态势。但与此同时，主要政党内部两极分化、围绕“脱欧”出现的跨党派重组也给英国议会达成多数支持的立场构成了困难。在“脱欧”进程的最后阶段，立法权和行政权的博弈面临更加错综复杂的局面。

三、身份政治与政党政治逻辑错综复杂、相互交织

英国“脱欧”被视为欧盟内部乃至西方资本主义世界核心地带出现的去全球化、政治右转、民粹主义发展的标志性事件。新自由主义主导的全球化和欧洲一体化面临的多重危机以及英国政府的紧缩政策导致工人、老年人等群体对英国精英政治的不

满加剧，激进主义、民粹主义、民族主义的影响呈现加强态势。与此同时，英国长期存在根深蒂固的疑欧主义传统，特别是20世纪80年代中期以来保守党政治家不断强调英国与欧盟的差异，不惜对欧洲一体化进行妖魔化的宣传，把英国国际竞争力不足、移民涌入等问题归咎于欧洲一体化。这些因素相互叠加，借助“脱欧”公投进一步显性化。围绕“脱欧”的争论在一定程度上超越了英国传统的左右分野的党派政治，“脱欧”支持者背后存在的极右民族主义和极左反建制思潮导致英国政治两极分化，加剧了社会分裂。

然而，据此认为身份政治和民粹主义已主导“脱欧”进程并不准确。虽然身份政治使英国“脱欧”复杂化，但政党政治因素仍是理解“脱欧”僵局的重要线索。保守党虽在“脱欧”路径上严重分裂，但在维持保守党自身利益和执政地位等问题上迄今总体保持了团结一致。在“脱欧”进程的一些关键表决中，包括要求政府确保英国留在共同市场、批准“脱欧”法案等问题上保守党基本未出现大规模的倒戈现象。英国政府从最初强硬“脱欧”立场后退并最终提出模糊的折中协议也包含了力图避免党内亲欧派和强硬疑欧派最后摊牌导致保守党分裂的考量。最终保守党硬“脱欧”派会否做出妥协成为“脱欧”协议命运的关键。

工党在“脱欧”进程中采取的“建设性模糊”立场也是其内部博弈和政党利益考量共同作用的结果。科尔宾拒绝明确支持二次公投选项，除坚持尊重公投结果的考虑外，也有左右逢源、争取亲欧和疑欧派选民的动机。工党议员支持“留欧”或软“脱欧”的比例达90%左右，但在近两次大选中，其基层支持者中疑欧派也占相当的比例。随着英国“脱欧”进入最后关键阶段，工党在“脱欧”问题上很难继续维持模糊立场。工党如果无法团结中产阶级亲欧派，在未来政党竞争中将处于更加不利的地位。^[19]

四、北爱尔兰边界保障机制引发权力下放问题的争论

北爱尔兰边界问题是影响“脱欧”协议走向的关键点。边界保障机制除带来英国走向软“脱欧”的担忧外，也给中央政府与北爱尔兰及苏格兰等地方政府的关系提出了新挑战。边界问题使北爱尔兰内部和英国与爱尔兰之间错综复杂的历史与现实的纠葛再度浮现。在“脱欧”公投中，以民主统一党、北爱尔兰统一党为代表的亲英派支持“脱欧”。他们认为，给予北爱尔兰留在欧盟关税同盟内部的特殊地位，背离了维护英国国家统一的最高政治原则，在经济上也不利于保持北爱尔兰与英国间的贸易联系。新芬党、社会民主工党等政党主张“留欧”，支持将北爱尔兰留在欧盟关税同盟内部，新芬党甚至将“脱欧”视为实现爱尔兰统一的机会。英国和爱尔兰1998年签署的《贝尔法斯特协议》促成了北爱尔兰和平进程的平稳实施，两国的欧盟成员国身份被认为是该协议取得成功的基础，而一旦出现硬“脱欧”的局面，北爱尔兰的和平与和解进程将面临新的考验。^[20]特别是在2017年后北爱尔兰政府分权机制陷入瘫痪、民主统一党支持保守党少数党政府执政的背景下尤其如此。

边界保障机制加剧了“脱欧”问题对英国权力下放宪法安排的冲击。1997年以后，英国政府在影响权力下放的领域作出决策前，需要英国议会与地区议会充分沟通，寻求共识。公投中主张“留欧”的苏格兰和伦敦地区反对任何形式的硬“脱欧”；北爱尔兰民意虽主张“留欧”，但亲英派和爱尔兰民族主义者严重对立；投票支持“脱欧”的威尔士也要求更多参与“脱欧”决策。2017年3月，苏格兰地方议会授权民族党政府举行二次独立公投，其后暂时搁置了公投进程，但也明确提出，如最终“脱欧”安排不能保证苏格兰与欧盟的紧密联系将考虑推进二次独立公投。在英国政府将边界保障机制纳入“脱欧”协议后，苏格兰和威尔士地方政府都要求在本地区采用与北爱尔兰同样的特殊安排。2018年12月，特雷莎·梅要求苏格兰、威尔士等地方政府支持“脱欧”协议，但协议在苏格兰和威尔士议

会表决中都遭到了否决。

21世纪以来,世界出现前所未有的变局,全球化和欧洲一体化面临深刻调整。在此背景下,英国宪法学者博格达诺曾借用19世纪保守党前首相迪斯雷利的话来讲述英国面临的宪法时刻和政治转型:“在这个国家,社会处于令人迷茫的状态,近乎瘫痪;它将发生改变,需要相应的制度设计。”^[21]英国传统民主和国家治理模式从精英主导向大众参与演变,新自由主义和紧缩政策招致民众不满,全民国家的理想渐行渐远,共识政治、中间政治缺失,两极分化加剧。被称为二战后最重大事件的英国“脱欧”是长期、渐进的国内政治转型的结果,也将对其国内政治走向产生深远影响。面对身份、利益更加多元化的英国和欧洲,新制度安排与原有的民主机制如何有效对接成为英国政治面临的难题。如何在英国政治传统和现实变革的压力之间寻求平衡,找到民族国家和地区一体化、全球化之间新的平衡点,有效回应社会各阶层的诉求,建构新的共识,成为应对“脱欧”僵局乃至英国未来发展的关键命题。■

【本文是2019年北京外国语大学一流学科建设项目
的阶段性成果】

(第一作者系北京外国语大学英国研究中心教授;
第二作者单位:北京外国语大学英国研究中心)
(责任编辑:甘冲)

[1] Andrew Adonis, *Half In, Half Out: Prime Ministers on Europe*, London: Biteback Publishing, 2018, p.279.

[2] 同[1], p.279.

[3] 2018年7月6日,英国内阁在契克斯庄园举行会议,通过了英国脱欧的基本立场文件。以此为基础,英国政府于7月12日发表了《英国脱欧白皮书》。

[4] 爱尔兰要求英国脱欧后在爱尔兰和北爱尔兰之间不设立阻碍人员、货物流动的物理边界。在当前“脱欧”协议框架下英欧双方尚未找到避免硬边界的有效方案,作为妥协,英欧双方同意在找到解决方案前,英国作为整体留在欧盟关税同盟内。

[5] Theresa May, “Theresa May’s speech on Cabinet agreeing the Brexit deal in full”, <https://inews.co.uk/news/brexit/theresa-may-statement-brexit-deal-in-full/>.

statement-brexit-deal-in-full/.

[6] Ben Quinn, “Botched Brexit’ could spark electoral wipeout for Tories, rebels say”, <https://www.theguardian.com/politics/2018/nov/29/botched-brexit-could-spark-electoral-wipeout-for-tories-rebels-say>.

[7] 加拿大模式是指非成员国参照欧盟与加拿大达成的《全面经济贸易协定》建立紧密经贸关系的合作模式,但其紧密程度低于挪威模式。

[8] 挪威模式是指挪威在未能通过两次公投加入欧盟后采取的政治上无成员国身份、不参与相关决策,但经济上全面参与欧盟统一大市场 and 关税同盟的合作模式。

[9] Matthew Smith, “For the First Time, More People Support a Second Referendum”, <https://yougov.co.uk/news/2018/07/27/first-time-more-people-support-second-referendum/>.

[10] John Curtice, “Has There Been Any Kind of Swing Between Remain and Leave?” <https://whatukthinks.org/eu/has-there-been-any-kind-of-swing-between-remain-and-leave/>; National Centre for Social Research, “A More ‘Informed’ Public? The Impact of the Brexit Debate”, http://bsa.natcen.ac.uk/media/39250/bsa35_europe.pdf.

[11] Rachel Wearmouth, “YouGov Poll Reveals 64% Want Second Brexit Referendum”, https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/yougov-poll-reveals-64-want-second-brexit-referendum_uk_5c1b90fee4b05c88b6f5815f.

[12] Benjamin Kentish, “Brexit: Prepare for Fresh Referendum within Months, Nigel Farage Tells Leave Supporters”, <https://uk.news.yahoo.com/brexit-prepare-fresh-referendum-within-155400839.html>.

[13] 王展鹏主编,《英国发展报告(2017-2018)》,北京:社会科学文献出版社,2018年版,第11页。

[14] 威斯敏斯特精英民主模式是指19世纪以来英国以议会主权为核心、精英主导的两党制政治模式。

[15] Andrew Glencross, “Cameron’s European Legacy”, in Benjamin Martill and Uta Staiger eds., *Brexit and Beyond*, London: UCL Press, pp.22-23.

[16] Vernon Bogdanor, “Europe and the Sovereignty of the People”, *The Political Quarterly*, Vol.87, Issue 3, 2016, p.351.

[17] Sionaidh Douglas-Scott, “Bexit, Article 50 and the Contested British Constitution”, *The Modern Law Review*, Vol. 80, Issue 4, 2017, pp. 1037-1038.

[18] Albert Weale, “Brexit and the Improvised Constitution”, in Benjamin Martill and Uta Staiger eds., *Brexit and Beyond*, London: UCL Press, pp.31-32.

[19] Tom Quinn, “Behind the Brexit Vote, Labour Remains Dangerously Divided”, <https://www.yahoo.com/news/behind-brexit-vote-labour-remains-121944748.html?guccounter=1>.

[20] Mary C. Murphy, *Europe and Northern Ireland’s Future*, Newcastle upon Tyne: Agenda Publishing, 2018, pp.129-130.

[21] 转引自 Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford: Hart Publishing, 2011, p.1.