

英国欧洲政策：现状及其未来走向

李靖堃 / 文

众所周知，在欧洲一体化问题上，英国历来被视作一个“坏小子”，它与欧盟的关系时常出现各种各样的波折，甚至是激烈的矛盾，特别是在撒切尔夫人执政时期。1997年英国工党上台执政之后，采取了积极的对欧政策，二者关系总体平稳。但在2010年保守党与自由民主党联合政府上台之后，英国与欧盟关系中的不和谐之处越来越明显，甚至出现了要求英国退出欧盟的声音。

疑欧情绪推动下的英国欧洲政策

2010年5月，英国举行大选，保守党与自由民主党组成联合政府。从两党联合发表的执政纲要中就可以看出，本届政府对欧盟的立场将趋于强硬，特别是联合纲要中提出的坚决维护国家利益、不应向欧盟进一步转让任何主权或权力等政策主张。但总体上看，联合政府执政的头一年，英国与欧盟的关系并没有出现大的起伏。然而，随着欧洲主权债务危机日益恶化，英国与欧盟的矛盾越来越突出。尤其是2011年，发生了两个具有标志性意义的事件。

第一，2011年7月，《欧洲联盟法令》(The European Union Act)生效，这是英国40年来首次修订当初为加入欧共体而颁布的《欧洲共同体法令》(The European Community Act)，也是有可能对英国与欧盟的关系产生

深远影响的一部最重要法令。该法令有两个核心内容：1、如果欧盟将来制订的新条约或条约修订涉及向欧盟进一步转让权力，则须首先经由全民公决通过。2、明确指出，具有直接效力或直接适用的欧盟法律之所以在英国有效，是由于议会法令的规定使然，从而间接强调了英国的议会主权原则。第二，在2011年12月的欧盟峰会上，由于未能获得对其金融市场地位的保障，英国不顾法德等国家的强烈反对，以不符合“国家利益”为由，否决了修改《里斯本条约》、以建立永久性危机应对机制的动议，迫使除英国和捷克之外的25个欧盟成员国在欧盟法框架之外签署了政府间性质的“财政契约”。此举招致其他欧盟国家的批评，但却在国内赢得普遍支持。

接下来，2012年7月1日，卡梅伦在《星期日电讯报》发表题为“我们应该清楚，哪些方式能使英国获得最大利益”的文章，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做出“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”，从而首次提出了英国退出欧盟的可能性。2013年1月23日，卡梅伦在伦敦发表演说，正式提出，如果保守党

能够赢得2015年大选，则将与欧盟进行谈判，目的是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。与此前一直含糊其辞的“改变双方关系”相反，这是一次非常明确的表态，即全民公决的主题将是英国是否退出欧盟。

正如诸多评论所指出的，卡梅伦发表此番演说的原因首先是迫于英国国内不断高涨的疑欧情绪，这在保守党内部尤其明显，特别是后座议员要求英国退出欧盟的呼声越来越高，并多次向卡梅伦施加压力。2012年下半年的多次民调表明，要求退出欧盟的保守党成员比例甚至高达70%左右^[1]。如果卡梅伦仍旧坚持不予以明确表态，则不仅有可能损害保守党的内部团结，也有可能危及对他本人的支持，这一点在英国历史上早有先例。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。与此同时，英国民众的疑欧情绪也很强烈。民调结果表明，目前大约有半数左右的英国民众支持退出欧盟^[2]。而这种疑欧情绪导致英国政党力量的对比发生了一定变化，其中最突出的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，卡梅伦发表此番演说的另外一个重要目的是为了拉住选民，赢得下届大选。当然，

这其中也有向欧盟讨价还价的因素。

在媒体的推波助澜之下，卡梅伦的演说一度被热炒，甚至认为英国已经开始走上退出欧盟的道路。英国的欧洲政策目前的确正处于一个重大的转折点，它将何去何从，不仅将决定英国的未来，而且必将对欧洲、乃至世界格局产生重大影响，因而令全世界瞩目。然而，要回答英国的欧洲政策究竟将走向何方，我们必须找到决定英国欧洲政策的深层原因，也就是发现变化因素背后的“不变”。

英国欧洲政策的成因

梳理英国的欧洲政策，不难发现一条贯穿始终的历史脉络：尽管是丘吉尔最早提出了“欧洲合众国”概念，但英国并未成为欧洲共同体的创始成员国；尽管经过数年的观望和犹豫之后最终加入共同体，但英国保留了诸多“例外权”；从将英国带入欧洲共同体的麦克米伦首相开始，到今天的卡梅伦时期，无论哪个政党执政，英国与欧洲的关系总是在犹豫、怀疑和进退两难之中蹒跚前行。这样看似矛盾的英国欧洲政策，其背后则有着明晰的逻辑，即英国历史上形成的疑欧主义与现实主义外交传统。

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，及其曾经引以为傲的世界霸权与“光荣孤立”，都塑造了英国特定的利益观和安全观，并导致对欧洲大陆的疏离感与不信任。与此同时，英国又是一个信奉现实主义（又称“实用主义”）外交的国家，这一点决定了英国在实力逐渐下降的情况下，审时度势，适时调整外交战略，在尽可能保证国家利益的情况下，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，而现实主义又让英国不得不在欧洲。这样两种相反力量的总和最终结果就是英国与欧盟的“若即若离”。然而，反过来，如同加入欧盟是出于现实主义、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，它也会同样予以现实主义的考虑，而不会感情用事。

因为，在实用主义的考量中，利益是永恒的、置于首位的因素。

英国19世纪著名的帕麦斯顿勋爵曾有句名言：“没有永远的朋友，也没有永远的敌人，只有利益是永恒和不变的。”这几乎是英国外交政策“教科书”式的指导方针，对于利益的衡量，也正是决定英国欧洲政策的最重要原因。

在经济方面，英国的首要利益是推动并保证自由贸易。英国是传统的贸易大国，其贸易活动早在其殖民扩张时期便扩展到了全世界。尽管二战以后，英国在世界贸易中占有的份额有所下降，但它目前仍是世界上第五大贸易国。贸易是推动英国经济增长的主要力量之一，其商品和服务贸易占国内生产总值的三分之一左右。而从地区流向来看，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。同时，在就业方面，有350万个岗位与英国的对欧贸易有关^[3]。而在投资方面，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。因此，毫不夸张地说，欧洲单一市场与英国经济的发展息息相关，是英国在欧洲的最重要利益，因而也是英国留在欧盟的最大理由。为此，英国强烈支持在欧洲范围内实现最大程度的自由贸易和市场开

放，不遗余力推动单一市场的深入发展，同时又不希望欧盟制定过多的规则，特别是反对欧盟在税收政策、工业标准和社会政策等方面进行协调，也反对增强欧盟超国家机构的权力。

这一点与英国的自由主义经济理念相辅相成。该理念也正是随着其殖民扩张和全球贸易活动而产生的。尽管先后经历了不同的发展阶段，在每个阶段，对于市场和作用的理解也不尽相同，但“自由主义”的内核一直没有改变，特别是始自20世纪70年代的“新古典自由主义”^[4]，由于撒切尔夫人的大力推崇而成为至今仍仍在英国占统治地位的经济理念。该理念强调市场的作用，认为市场是合理配置经济资源的最重要甚至唯一的力量，主张市场是完全的自由竞争，反对国家过度干预市场经济行为，特别是对劳动力市场的管制，并且反对诸如垄断和补贴等手段；在国际领域则主张自由贸易和全球化。

从政治方面来看，英国的核心利益包括，最大程度保持英国在世界上的地位和本国的独立性，尽最大可能维持欧洲国家之间的均势，防止任何一个国家独大。加入欧共体的原因正是一方面希望借助集体的力量提升英国在世界舞台上的地位，同时通过对欧盟的决策施加影响，来牵制其他国家。然而，退出欧盟就意味着它将失去这种影响和牵制，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作用。

英国与欧洲的未来关系走向

通过上述分析可以看出，促使英国当初加入欧洲共同体的因素目前仍在发挥作用，将来，它们也仍将继续

存在,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。特别是,鉴于前述英国与欧盟紧密的经济和政治联系,若退出欧盟必将使英国的利益遭受严重损失。事实也恰恰是,卡梅伦首相曾在多个场合反复强调反对英国退出欧盟。尤其是,在1月23日的演说中,尽管他指出最终的决定权在于英国人民,但用了很长的篇幅论述英国应该留在欧盟的理由,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,认为,“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”^[5]。除首相本人之外,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成员支持英国留在欧盟,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已经留下了很大的余地。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,而且时间(2017年底之前)的设定本身就是一项聪明的策略,留下了进行宣传和动员的足够时间。

同时,外部力量也将成为阻止英国退出欧盟的重要因素。事实上,绝大多数欧盟成员国,尤其是德国并不希望英国退出欧盟。在经济方面,英国是德国的第五大贸易伙伴(2011年);与法国相比,英国与德国的经济理念更为相近,尤其是在推进全球化和自由贸易方面。在政治方面,英国继续留在欧盟不仅有助于德国平衡法国的力量,也有助于维护欧盟的政治象征意义。在欧洲以外,美国已明确表示希望英国留在欧盟,并保持“强大的声音”。美国因素在英国的外交

战略中始终是关键的一“环”,这与其他任何欧洲国家都不相同。鉴于英美“特殊关系”的重要意义,英国不太可能置美国的诉求于不顾。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。”^[6]

在本文即将结束的时候,笔者希望简单提一下英国对欧洲一体化的贡献,而这一点常常被人们所忽略。事实上,英国并非在所有事情上都与欧盟“对着干”:在适用欧盟法律规定方面,它不仅是在将欧盟指令转化为国内法方面,转化率最高的国家之一,也是被欧洲法院提起诉讼最少的国家之一;在欧洲一体化的某些问题上,特别是在单一市场的建设和欧盟扩大方面,英国是积极的倡议者和推动者,更不用说它还是欧盟的10个净捐款国之一。目前英国的欧洲政策给欧洲一体化造成的困扰远远比不上当年法国的“空椅子危机”,以及法国和荷兰公投否决《欧洲宪法条约》等事件。欧洲一体化本身就是在妥协和危机中不断前进的过程。在卡梅伦发表演讲之后不久,德国总理默克尔就回应说,她愿意讨论卡梅伦提出的某些观点。因此,我们有理由相信欧洲的政治家们最终能够找到解决之道。

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“留在欧洲,但不由欧洲掌控”(in Europe, but not run by Europe,保守党前领袖黑格语),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,英国,也包括其他成员国对欧洲一体化的立场在很大程度上也取决于欧盟本身的成就和进展,卡梅伦在演说中针对欧盟改革提出的一些问题,包括欧洲的竞争力问题、进一步开放市场问题,以及欧盟的民主赤字等问题,也恰恰是目前欧盟必须尽快解决的问题,这事关欧盟的未来前途。■

(作者系中国社会科学院
欧洲研究所副研究员)
(责任编辑:刘娟娟)

[1] 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%,见<http://www.guardian.co.uk/politics/2012/nov/17/lib-dem-voters-eu-poll>

[2] "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>

[3] Department for International Development, "The UK and the Single Market: Trade and Investment Analytical Papers", <http://www.bis.gov.uk/feeds/~~/media/568CC723188C40DFB02E86835B40B9.ashx>

[4] 关于“自由主义”的经济主张,特别是“新古典自由主义”,参考了多篇相关论述,包括N. Chomsky, *Neoliberalism and Global Order*, New York: Severn Stories Press, 1999; [英]约翰斯顿·萨德·费洛. 新自由主义:批判读本[M]. 陈刚等,译. 南京:江苏人民出版社,2006;左大培. 关于新自由主义经济学的几个问题[J]. 经济学动态,2004,1;吴易风、王晗霞. 国际金融危机和经济危机背景下西方国家干预主义与和新自由主义的论争[J]. 政治经济学评论,2011,10;以及百度百科关于“经济自由主义”的介绍,参见<http://baike.baidu.com/view/715266.htm>

[5] 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>

[6] 同上。