

脱欧背景下的英国政府、议会和政党关系的变化

——以威斯敏斯特模式为视角*

何 韵 史志钦

内容提要:本文以利普哈特的经典威斯敏斯特模式为视角,考察脱欧过程中英国政府、议会和政党三者行为模式和权力关系的变化,分析其原因,探讨其对英国政治的短期和长期影响。文章发现,在脱欧过程中,英国政府试图垄断脱欧主导权,甚至阻止议会行使表决权;而政党难以维护党纪,叛党、弃阁以及跨党合作事件频频发生;议长打破传统中立立场,影响脱欧议程;议员们也正在积极攫取议程的设置权。这些变化一方面是因为脱欧过程是塑造政府与议会未来权力关系的重要窗口期,必然引发两者激烈的争权;另一方面是因为公投民意和代议制民主互相冲突,决意执行公投民意的政府与代表不同选区利益和立场的议员存在矛盾,政府无法通过政党控制议会。短期来看,政府和议会在是否“硬脱欧”的问题上将爆发激烈冲突,甚至引发宪政危机。长期来看,脱欧将恢复议会立法权的完整性,有可能逆转“入欧”带来的政府与议会相对权力的变化,甚至有可能削弱两党制,使权力向议会和小党派倾斜。

关键词:英国脱欧 威斯敏斯特模式 政府 议会 政党

传统政治学将英国议会制称为“威斯敏斯特模式”(the Westminster Model),其特点是议会主权(parliamentary sovereignty)背后有强大的行政集权。在这种模式下,由于首相既是政府首脑,又通常是议会多数党领袖,英国政府受议会的限制较少,政府议

* 本文为湖南大学中央高校基本科研业务费专项资金项目(项目批准号:531107051091)和教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“欧美主要国家执政党治国理政经验教训研究”(项目批准号:16JJD710009)的阶段性成果。感谢匿名评审专家的修改建议,文责自负。

案一旦提出,被推翻的概率很小。^①然而在脱欧问题上,政府却受到议会的强力钳制,突出表现为政府与欧盟达成的“脱欧”协议三次被议会下院高票否决。^②保守党未掌握议会多数席位可能是“脱欧”协议三次被否决的原因之一,但其内部数量众多的议员多次叛党投票,以及议会打破传统惯例攫取议程设置权等现象不能简单以此来解释。那么,在“脱欧”过程中,政府、议会和政党的行为模式和权力关系发生了怎样的变化?为什么会发生这样的变化?从长期来看,脱欧将对威斯敏斯特模式产生什么样的深刻影响?本文从利普哈特的经典威斯敏斯特模式出发,考察政府、议会和政党三者在脱欧过程中的行为与关系变化,探究其背后原因,并就英国脱欧的可能情况以及威斯敏斯特模式的未来做出初步判断。

一 威斯敏斯特模式与“脱欧”背景下的权力分配

威斯敏斯特模式是分析英国政治的主要理论之一。^③阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)将这种模式的特点归纳为:行政权掌握在议会多数党和政府手中;政府主导议会;两党制且党纪良好;领先者当选的选举制度;立法权集中于单一议院;缺乏司法审查(judicial review);中央集权的单一体制以及高度灵活的不成文宪法。^④其中贯穿威斯敏斯特模式的核心是政府(内阁)、议会与政党的权力关系。一方面,议会下院掌握立法权,议会立法就是最高权威,议会制定法在国内法中享有最高法律地位,除议会外其他机构均不能对其提出挑战,即“议会主权”(parliamentary sovereignty)。^⑤另一方面,领先者当选的选举制度有利于大党组成单一政党政府,首相既是政府首脑又是议会多数党领袖。政府通过政党使议会下院多数议员与政府立场保持一致。从这个意

^① Meg Russell and Philip Cowley, "The Policy Power of the Westminster Parliament: The 'Parliamentary State' and the Empirical Evidence," *Governance*, Vol.29, No.1, 2016, p.125.

^② 除“脱欧”带来的政府、议会以及政党内的分歧外,现有“脱欧”协议存在的重大缺陷是其三次被议会否决的根本原因。协议设有“保障方案”(backstop),规定“脱欧”后的过渡期内,北爱尔兰将继续留在欧盟单一市场内部,而英联邦其他部分则将留在欧盟关税同盟区,直至北爱尔兰边境问题得到妥善解决。如果爱尔兰边境问题得不到妥善解决,过渡期就可能被无限期延长。这意味着不仅“脱欧”名存实亡,而且在过渡期内,英国仍需遵守所有欧盟的关税和贸易规则,并将失去相应的表决权,这明显对英国不利。新上台的约翰逊政府认为,取消“保障方案”是确保协议通过议会的关键,因而将其作为与欧盟谈判新协议的核心诉求。

^③ 宋雄伟:《二战后英国行政改革的内在逻辑:中央集权抑或分权?》,载《政治学研究》,2018年第5期,第103-104页。

^④ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Yale University Press, 2012, pp.9-20.

^⑤ 根据戴雪(Albert Venn Dicey)的经典定义,议会主权指议会拥有“制定或者取消任何法律的权利……英国法律不承认任何个人或机构有权废除或者搁置议会立法”。详见 Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Roger E. Michenered Liberty Fund, 1982, p.87。加入欧共同体后,议会主权被削弱。本文第三部分对此进行了讨论。

义上而言,威斯敏斯特模式又被称为“选举独裁制”(elected dictatorship)。^①

利普哈特对英国政府、议会和政党关系的描述与英国多数宪政学者一致。早在一个多世纪前,英国学者西德尼·洛(Sidney Low)就指出,英国议会与政府的关系名义上是行政权服从于议会主权,而实际上是政府控制议会。^②一些学者还将英国议员称为“政党机器的忠实仆人”,^③认为该模式下议会对于决策的影响十分有限,^④甚至将英国称为“后议会国家”(post parliamentary state)。^⑤而国内一些学者直接将这种关系归纳为议会主权背后的行政集权。^⑥

值得注意的是,威斯敏斯特模式是第二次世界大战以来英国议会制的理想化模型,但政治现实往往与理想模型存在一定的差距。例如,利普哈特定义的威斯敏斯特模型中的政府由获得议会多数席位的单一政党组阁。而1974年工党在未获得议会一半席位的情况下成立新政府,打破了议会多数政党组阁的先例。2010年,英国又出现二战后首个多党联合政府。政党在没有掌握议会多数席位情况下组阁能否形成对议会立法的有效控制,在学界引起了关于威斯敏斯特模式是否仍是英国议会政治主要模式的讨论。^⑦利普哈特本人也承认,英国政治与经典的威斯敏斯特模式最契合的时期是二战后至20世纪70年代初期。^⑧此外,学界对于威斯敏斯特模式下的“强政府与弱议会”的关系也存在争议。^⑨鉴于此,本文的关注点并非威斯敏斯特模式本身,而是聚焦脱欧过程中政府、议会和政党与该模式下三者的行为模式及权力关系相比有何不同。对此,学界存在三种观点。

第一种观点认为,脱欧的复杂性和时间的紧迫性要求政府必须扩张其权力以应对脱欧过程中的各种挑战。例如,格雷厄姆·吉(Graham Gee)等指出,为了避免脱欧期

^① Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, p.13.

^② Sidney Low, *The Governance of England*, T. Fisher Unwin, 1904, p.80. 这种说法后来得到很多学者的认同,参见 David Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, M. E. Sharpe, 1994, p.77。

^③ Christopher Hollis, *Can Parliament Survive?* World Affairs Book Club, 1950, p.64.

^④ Christoph Knill and Jale Tosun, *Public Policy: A New Introduction*, Palgrave, 2012, p.139.

^⑤ Jeremy Richardson and Grant Jordan, *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Martin Robertson, 1979.

^⑥ 祁建平:《英国议会制度的变迁:从“议会主权”到“行政集权”》,载《人大研究》,2006年第11期,第38-41页。

^⑦ Grant Jordan and Paul Cairney, “What is the ‘Dominant Model’ of British Policymaking? Comparing Majoritarian and Policy Community Ideas,” *British Politics*, Vol.8, No.3, 2013, pp.233-259.

^⑧ Arend Lijphart, *Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, 1984, p.x.

^⑨ 有学者指出,人们之所以认为议会对政府缺乏影响力,是因为多数研究只关注决策的正式形成阶段,而忽略了议会在此之前和之后的影响,并且只重视看得见的影响,而忽视了幕后谈判以及议会对政府的预防性影响。参见 Meg Russell and Philip Cowley, “The Policy Power of the Westminster Parliament: The ‘Parliamentary State’ and the Empirical Evidence,” pp.121-137。

间出现法律真空,英国议会通过了《欧洲联盟(退出)法》(纳入了《大废除法案》[Great Repeal Bill]的大部分内容)。^①该法案的本意是将英国正在实行的欧盟法转化为国内法,为了快速决定哪些欧盟法需要被修正或取消,授予政府不经议会即可行政修法的权力。这客观上对议会立法权产生侵蚀,使权力进一步集中到政府手中。^②詹弗朗哥·波尔蒂尼(Gianfranco Baldini)等人在考察了2016年6月至2018年6月政府与议会、主要政党以及中央与地方的互动后发现,政府在“脱欧”过程中表现出强烈的集权倾向,不仅在协议的谈判过程中不曾征询议会意见,还多次试图绕开议会单独决定脱欧走向。政府在处理与地方(如苏格兰和北爱尔兰)的关系上也存在同样的倾向。^③然而,这些研究发表较早,受考察时间所限,仅注意到英国政府在公投后初期的强势表现,未能考察“脱欧”协议达成后议会内持不同政见的议员联手掣肘政府的现象。自2017年英国提前大选后,保守党失去议会多数议席而不得不组成联合政府,此时政府对议会的控制已经有所减弱。但直到2018年11月“脱欧”协议正式公布后,保守党和工党内部不同派别在脱欧问题上的分歧才真正激化,表现为议会内出现大量反对政府脱欧议程的跨党派合作。尽管如格雷厄姆·吉所说,政府通过《大废除法案》获得了大量单方面修订欧盟保留法的权力,但行政修法属于授权立法(delegate legislation)范畴,其权力最终来源仍是议会授权,议会可通过一级立法(primary legislation)收回该权力。因此,议会立法权并未真正受到削弱。

第二种观点认为,脱欧导致主要政党的内部分裂,政府无法通过执政党的内部掌控来控制议会,使得政府权力弱化而议会权力增加。例如,菲利普·林奇(Philip Lynch)等在详细考察了保守党内议员的投票情况后,发现脱欧公投带来的急剧变化导致保守党没有时间弥合党内在脱欧问题上的分歧,加上2017年6月悬浮议会的产生,政府控制议会立法的能力受到影响,由此使持反对意见的议员拥有更多机会和渠道来影响政策和反对政府。^④这种观点符合利普哈特对威斯敏斯特模式的理解,即行政集权的基础是执政党对议会的控制,这不仅依赖于党内忠诚与纪律,还要求执政党掌握议会多数席位。当上述条件不存在时,行政权就会失去其主导权,从而使议会的权

^① Jill Lawless and Raf Casert, "British Government Facing Battle to Pass Key Brexit Bill," *Associated Press*, September 7, 2017.

^② Graham Gee and Alison L. Young, "Regaining Sovereignty? Brexit, the UK Parliament and the Common Law," *European Public Law*, Vol.22, No.1, 2016, pp.131-147.

^③ Gianfranco Baldini et al., "Who Is in Control? Brexit and the Westminster Model," *The Political Quarterly*, Vol.89, No.4, 2018, pp.537-544.

^④ Philip Lynch and Richard Whitaker, "All Brexiteers Now? Brexit, the Conservatives and Party Change," *British Politics*, Vol.13, No.1, 2018, pp.31-47.

力增加。^①但这种观点仅注意到脱欧造成的政党分裂和政府失去议会多数席位带来的短期影响,并未讨论其对威斯敏斯特模式产生的长期影响。

第三种观点认为,脱欧公投致使人民主权(sov^{er}eignty of the people)崛起,政府和议会权力都被削弱。持这种观点的主要是研究英国宪法的学者,如塔基斯·特里迪马斯(Takis Tridimas)认为,脱欧公投是英国自1660年王政复辟(Restoration of the Monarchy)以来英国宪政史上最重要的事件,表明在欧洲问题上,“人民主权战胜了议会主权”。^②弗农·博格达诺(Vernon Bogdanor)指出,英国于1975年第一次使用公投表决是否留在欧洲共同体内部,自此之后,将“人民主权”的概念引入英国宪政体制,人民成为政府和议会以外的“第三院”(The Third Chamber)。“议会主权不是被布鲁塞尔所束缚,而是被人民绑架”。尽管议会和政府多数派在“脱欧”公投中都选择了留欧,但还是不得不执行他们投票反对的“脱欧”政策,因此,“脱欧”公投使政府和议会的权力都受到削弱。^③这种观点精辟总结了“脱欧”以及公投这种民意表达形式带来的深刻的宪政变革。值得注意的是,尽管议会和政府权力都被削弱,但程度不尽相同,甚至短期内可能出现权力向一方倾斜的现象。

上述文献对脱欧背景下政府、政党和议会三者权力关系的变化做了不同预测,但均有不完善之处。脱欧会使哪一方的权力增强,其背后原因是什么,对英国脱欧的未来又有何影响?下文将就上述问题进行探讨。

二 脱欧过程中的英国政府、议会与政党

(一) 政府

威斯敏斯特模式的重要特点是“行政集权”的强政府。^④在脱欧过程中,政府试图垄断脱欧议程,多次尝试将议会排除在脱欧决策过程之外,具体表现在三个方面。

第一,英国政府试图将“脱欧”事务纳入行政特权的决策范围,通过诉诸“皇家特权”(royal prerogative),在无须经议会表决的情况下自行启动脱欧程序。英国没有成文宪法,对“皇家特权”的范围界定并不明确。^⑤如果英国政府成功利用这一权力启动脱

^① Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, p.12.

^② Takis Tridimas, "Article 50: An Endgame Without An End?" *King's Law Journal*, Vol.27, No.3, 2016, p.297.

^③ Vernon Bogdanor, *Beyond Brexit: Towards a British Constitution*, I.B. Tauris, 2019, pp.1-50.

^④ 祁建平:《英国议会制度的变迁:从“议会主权”到“行政集权”》,第38-41页。

^⑤ Gail Bartlett and Michael Everett, "The Royal Prerogatives," House of Commons Library Briefing Paper, No. 03861, August 17, 2017, p.1, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03861>, last accessed 7 August 2019.

欧程序,那么未来就有可能继续援引这一特权,从而完全避开议会对脱欧的影响。为了阻止英国政府使用“皇家特权”启动脱欧程序,以英国女企业家吉娜·米勒为代表的一些“留欧派”将英国政府告上最高法院(Supreme Court of UK)。^① 后者判决政府必须在获得议会立法同意后才能启动《里斯本条约》第50条规定的脱欧程序。^② 这一判决对威斯敏斯特模式具有深刻影响。一方面,该案对“议会主权”提出挑战。英国议会拥有名义上的最高立法权,最高法院无权要求议会采取或者不采取某项行动。但是,该案中最高法院判决政府必须通过议会立法启动脱欧,相当于间接指示议会通过相关法案,这就打破了传统惯例。如一位法律学者所言:“该案件被法庭受理,其被受理的方式,以及最高法院判决英国政府乃至议会去通过一项一级立法,(其影响)类似于颠覆议会主权并开启司法的至上权威。”^③ 另一方面,该案又从法律层面肯定了议会在脱欧过程中的重要角色。最高法院的判决实际上确认了议会制定法(statute law)高于“皇室特权”,也明确政府不能绕开议会独揽“脱欧”主导权。^④ “米勒案”宣告英国政府利用行政特权决定脱欧进程尝试的失败。

第二,英国政府试图阻止议会对“脱欧”协议行使最终表决权。^⑤ 根据《2010年宪法改革与治理法案》(Constitutional Reform and Governance Act of 2010),英国首相虽然有权不经议会同意缔结国际协议,但议会可以无限期阻止协议生效(indefinitely block ratification),这意味着议会对国际协议拥有最终表决权。^⑥ 为了避免“脱欧”协议遇到类似问题,英国政府尝试通过扩大行政修法权来阻止议会行使表决权。2017年9月,英国政府向议会提交了《大废除法案》,规定将正在实行的欧盟法转化为国内法,以避免脱欧期间出现的法律真空。^⑦ 英国政府在该法案内加入了拥有500年历史的“亨利八世条款”(Henry VIII Clauses),容许政府无须议会批准便可修法。表面上看,政府修

^① 案件全称“R. (Miller and another) v The Secretary of State for Exiting the European Union”。不是所有关于“皇室特权”的案件都会被受理,一些涉及国家安全或者政治性很强的案件可以不经过司法审议,详见 Gail Bartlett and Michael Everett, “The Royal Prerogatives,” p.7。正因如此,英国国内对最高法院是否有权受理该案存在争议。

^② Sionaid Douglas-Scott, “Brexit Judgment Reinforces the Supremacy of Parliament,” *The Guardian*, November 6, 2016.

^③ David Campbell, “Marbury v. Madison in the UK: Brexit and the Creation of Judicial Supremacy,” *Cardozo Law Review*, Vol.39, No.3, 2018, p.921.

^④ Gail Bartlett and Michael Everett, “The Royal Prerogatives,” p.6。理论上而言,“议会主权”意味着议会可以通过立法在“脱欧”问题上限制行政权,而政府必须服从,但在实际操作中,英国并未出现议会通过有约束力的法案强迫政府采取某一行动的情况。

^⑤ Adam Beckett, “Peers Warn the EU Withdrawal Bill Gives ‘Excessive’ Power to Ministers,” *Business Insider*, September 29, 2017.

^⑥ Arabella Lang, “Parliament’s Role in Ratifying Treaties,” House of Commons Library Briefing Paper, No. 05855, February 17, 2017, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05855>, last accessed on 6 August 2019.

^⑦ Jill Lawless and Raf Casert, “British Government Facing Battle to Pass Key Brexit Bill,” *Associated Press*, September 7, 2017.

法是为了快速筛选和修改从欧盟继承下来的大量立法,以完成“脱欧”在法律上的过渡。但这也意味着政府与欧盟达成的“脱欧”协议(也被算作欧盟法)可以不经议会表决即可生效。英国政府试图剥夺议会对“脱欧”协议最终表决权的做法遭到议会不同党派的一致谴责。^① 保守党内大量议员以及政府内阁成员以辞职和退党相威胁,要求限制该项权力的使用。在党内外议员空前的压力下,英国政府被迫接受一项修正案,保证政府与欧盟达成的任何“脱欧”协议都必须通过议会表决(又称“有意义投票”, meaningful vote)才能生效,这为后来“脱欧”协议被议会三次否决埋下了伏笔。^②

第三,英国政府在“脱欧”协议谈判中未征求议会意见,在协议被议会否决后又试图阻止其他“脱欧”选项被提上议程,以胁迫议会接受“脱欧”协议。为了尽快兑现“脱欧”承诺,英国政府在与欧盟谈判“脱欧”协议的过程中不仅没有征询议会意见,而且在谈判过程中一直保持高度机密。^③ 在协议被否定而“脱欧”陷入僵局的情况下,英国政府又一再拒绝考虑其他“脱欧”选项,甚至通过“三线鞭令”(three-line whip)等手段禁止保守党议员投票支持其他“脱欧”方案。^④ 英国政府此举意在迫使议会在无协议“脱欧”与现有的“脱欧”协议中选择,而没有任何回旋余地。这种做法既消耗大量时间,又增加“硬脱欧”的风险。^⑤

(二)议会

在经典的威斯敏斯特模式下,议会与政府通常是“一荣俱荣、一损俱损”的关系:大选既产生议会多数党,也产生政府首脑;政府如果失去议会多数支持,则必须下台或者解散议会,提前举行大会以重新控制议会多数。^⑥ 在这种情况下,议会多数党与政府紧密配合,紧跟首相的政策和立场,议会对政府的限制很弱。而政府的意愿基本能够通过执政党的议会多数议席来实现。然而在“脱欧”问题上,议会内与政府持不同

^① 历史上,亨利八世喜欢绕开议会用皇室公告(royal proclamation)的形式立法,故将政府立法的相关权力称为“亨利八世条款”。详见 House of Parliament, “Henry VIII Clauses,” <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/henry-viii-clauses/>, last accessed on 19 February 2019.

^② Rob Price and Adam Payne, “MPs Will Get a Meaningful Vote on the Final Brexit Deal in a Major Defeat for May’s Government,” *Business Insider*, December 13, 2017.

^③ Marlen Heide and Ben Worthy, “Secrecy and Leadership: The Case of Theresa May’s Brexit Negotiations,” *Public Integrity*, May 28, 2019.

^④ 根据英国政党传统,党鞭(party whip)每周会向本党议员发布鞭令,对需要投票的个别议程附上相应指示,并在下面画一条到三条线以强调其重要性,其中最重要的议程下会画三条线,即所谓“三线鞭令”(three-line whip)。通常情况下,违反“三线鞭令”会有严重后果,内阁成员被革除官职而后座议员甚至在下届选举时无法获得地方党部的提名和助选。然而在3月13日的投票中,4名未听从“三线鞭令”的内阁成员却未因此丢掉职务,这引发了保守党内部关于党纪的探讨。参见 Kevin Schofield, “Tory Discipline in Tatters as Ministers Are Allowed to Defy Party Whip and Keep Jobs,” *The Politics Home*, March 13, 2019.

^⑤ Kitty Donaldson et al., “When May Lost Her Voice, Her Brexit Vote and Almost Her Control,” *Bloomberg*, March 16, 2019.

^⑥ 胡联合、胡鞍钢:《西方国家有多少搞“三权分立”?》,《人民日报》,2010年5月10日。

政见的议员不仅在否决政府“脱欧”相关动议方面表现得更为团结,而且积极攫取“脱欧”的议程设置权,具体表现在三个方面。

第一,传统上没有实权的下院议长利用其职位影响脱欧进程。^① 下院议长名义上是下院的核心人物,实际职能却限于维持下院秩序,决定议员发言顺序及其时间,确保议员们遵守下院规则。从理论上而言,下院议长有权选择哪些议案进入议会辩论和投票环节,但为了保持绝对中立,议长必须遵守固定的程序来选择议案。^② 然而,在“脱欧”协议第一次被议会否决后,下院议长约翰·伯科(John Bercow)曾允许一项针对“脱欧”协议政府动议的后座议员(backbencher)修正案进入表决程序,而此举与议会惯例不符。根据议会正常程序,只有内阁成员针对政府动议提出的修正案可以进入表决程序,后座议员修正案无权进入投票程序。伯科打破这一惯例,允许后座议员提出的修正案进入投票程序,有可能对英国议会未来立法程序产生深远影响,甚至可能改变后座议员与前座议员的权力分配。^③打破议会惯例和议长中立立场是近代英国议会史上的罕见现象。^④ 这表明议会不再是政府“脱欧”议程的被动参与者,在必要情况下,议长将通过改变议会规则来影响“脱欧”进程。^⑤

第二,面对政府的一些“不端”行为,议员们更愿意打破党派界限来维护议会的权力和尊严。在与欧盟达成“脱欧”协议后,英国政府一度拒绝向议会公开总检察长对该协议的法律意见,以避免该建议的负面评价影响协议表决。此举剥夺了议员们投票所需的关键信息,也是对议员极不尊重的表现。为了迫使政府公开法律建议,除保守党外的六个议会党派联合向下院议长提交了英国政府“蔑视议会”的动议(contempt of parliament motion)。^⑥ 在随后的投票中,有23名保守党议员不顾“三线鞭令”支持该动议或投了弃权票,使其以311票支持、293票反对获得议会通过。^⑦ 这是历史上英国政府首次被判“蔑视议会”。^⑧在政府强权面前,议会表明其有办法和动机“将自己的意

^① Anne Perkins, “John Bercow’s Decision Endangers the Office of Speaker, and Our Democracy,” *The Guardian*, January 9, 2019.

^② Stanley Bach, “The Office of Speaker in Comparative Perspective,” *Journal of Legislative Studies*, Vol.5, No. 3-4, 1999, p.220.

^③ 该修正案要求政府在“脱欧”协议被否决后三个工作日内提出替代方案,参见“Speaker’s Brexit Ruling ‘Extremely Concerning’, Say Ministers,” *BBC News*, January 10, 2019.

^④ Andy Rain, “Antagonistic House of Commons Speaker Who Changed Brexit,” *Politico*, January 10, 2019.

^⑤ Raphael Hogarth, “Brexit’s Future is in John Bercow’s Hands,” *Institute for Government*, January 10, 2019.

^⑥ Dan Sabbagh and Jessica Elgot, “Brexit: Senior Minister Could Be Suspended Over Legal Advice,” *The Guardian*, December 4, 2018.

^⑦ 投票结果参见 Division Number 273, “Contempt — Publication of Legal Advice on the European Union Withdrawal Agreement,” HC Deb, 4 December 2018, c727, <https://www.parliament.uk/business/news/2018/december/contempt-motion-on-publishing-of-legal-advice/>, last accessed on 7 August 2019.

^⑧ David Child, “In Historic First, UK Government Found in Contempt of Parliament,” *Aljazeera*, December 5, 2018.

愿强加于弱化的行政权”，这也是议会对政府反制力增强的表现。^① 在“脱欧”协议二次被议会否决后，政府又希望通过重复投票的方式来迫使议会接受协议。为阻止政府，议长伯科援引英国宪政学家厄斯金·梅(Erskine May)1844年出版的关于议会活动的权威指南《议会惯例》(Guide to Parliamentary Practice)，宣布除非“脱欧”协议有实质性改动，否则政府不得将其提交议会进行重复投票。^② 这一表态使英国政府陷于被动。尽管政府凭借3月与欧盟达成的补充声明而获得第三次表决机会，^③但此后除非达成新协议，否则政府以现有协议实现“脱欧”的可能性大大降低，政府对“脱欧”的掌控力被进一步弱化。^④

第三，议会争夺“脱欧”议程设置权。在一般情况下，政府拥有决定议会议程的绝对权力。根据1880年沿用至今的英国议会《议事规则》第14条(Standing Order No. 14)，“政府事务在议程设置上有优先权”，而普通议员议案(private members bill)很难进入投票程序。^⑤ 自英国议会表决通过《欧洲联盟(退出)法》并授权政府正式启动脱欧程序以来，议员们就“脱欧”提出了近500项修正案，其中仅有少数获得政府或者影子内阁支持的议案能进入议会议程。^⑥ 这使得二次公投、关税同盟等潜在的“脱欧”选项无法进入议会讨论范围。为了打破这种局面，议会下院于2019年3月26日通过了由保守党议员奥利弗·勒文(Oliver Letwin)提出的一项允许议会决定下院投票议程的修正案，规定议会可以于3月27日和4月1日就所有可能的“脱欧”选项进行两轮没有法律约束力的指示性投票(indicative vote)，在此期间，议长可自由选择哪些“脱欧”修正案进入投票程序。^⑦ 尽管这两轮投票未能产生任何获得议会多数支持的方案，但这是英国议会140年来首次成功夺取下院议程设置权，对于打破政府对议会议程的垄断具有历史意义。

(三)政党

“脱欧”对英国主要政党的影响是矛盾的。一方面，“脱欧”使保守党和工党在

^① “What Does Contempt of Parliament Mean?” *The Week*, December 4, 2018.

^② Henry Mance, “How Brexit is Being Shaped by Parliamentary Referee John Bercow,” *Financial Times*, March 19, 2019.

^③ 补充联合声明全文，参见“Joint Statement Supplementing the Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship Between the EU and the UK,” <https://www.irishtimes.com/news/world/us/full-text-of-brexit-joint-eu-uk-statement-the-future-relationship-1.3822778>, 2019年7月6日访问。

^④ Tim Ross, “Meet May’s Brexit Nemesis: U.K. Parliament Speaker John Bercow,” *Bloomberg*, March 19, 2019.

^⑤ “Standing Orders of the House of Commons – Public Business 2018,” <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/1020/body.html>, last accessed on 28 March 2019.

^⑥ Michael A. Jogerst, “Backbenchers and Select Committees in the British House of Commons: Can Parliament Offer Useful Roles for the Frustrated?” *European Journal of Political Research*, Vol.20, No.1, 1991, p.24.

^⑦ “MPs Have Backed Sir Oliver Letwin’s Amendment and Voted to Take Back Control of the Brexit Process, So What Happens Now?” *ITV*, March 26, 2019.

2017年的提前大选中获得84%的得票率,这是自1970年大选以来两党获得的最高得票率,也扭转了自20世纪70年代以来两党得票率持续下降的趋势。英国宪政史学家韦尔农·博格达纳(Vernon Bogdanor)认为,两党得票率上升是因为选民清楚小党无法掌握“脱欧”进程,因而将选票投给了更有可能操控大局的工党或者保守党。^①其证据是,多数在2015年投票支持英国独立党(UKIP)的“脱欧”派选民在2017年的大选中都转而支持保守党,而在2015年选举中支持自由民主党的“留欧”派选民则将选票投给了工党。但是,目前越来越多的选民对保守党和工党的“脱欧”政策表示强烈不满。根据最新民调,在上次大选中投票支持工党和保守党的选民中,分别有18%和22%由于不满两党的“脱欧”立场将在下一次大选中转投两党之外的其他党派,如自由民主党、绿党、独立党(UKIP)和新成立的脱欧党(Brexit Party),这很可能使下次大选中两党的得票率再度大幅下滑。^②

另一方面,在保守党和工党内部,忠诚和纪律被“脱欧”认同所打破。弃阁、弃党、违背鞭令的行为频频发生。以保守党为例,自2017年6月大选保守党失去议会多数席位至梅政府下台,内阁中有44名成员相继辞职,有35人的辞职原因与反对政府的“脱欧”政策有关。其中因为反对英国政府与欧盟达成的“脱欧”协议而辞职或者被迫辞职的内阁官员有16位,而2019年以来因为与“脱欧”相关投票违反鞭令而被迫辞职的内阁官员有13位。^③在1月15日议会表决中,违反“三线鞭令”对政府“脱欧”协议投反对票的保守党议员多达94名,3月12日的第二次投票中仍有75名。包括内阁成员在内的部分保守党议员不顾“三线鞭令”支持包括排除无协议脱欧和支持议会举行指示性投票等政府反对的修正案,保守党内部纪律近乎崩溃。

工党内部也频频发生叛党、退党事件。2019年2月19日,7名工党议员因不满工党在二次公投以及反犹方面的立场而退党成为独立议员。此后不久又有3名工党议员和3名保守党议员相继退党。这些退党议员在脱欧问题上持相似立场,他们都支持二次公投,既反对工党的“左倾”政策,也反对保守党的右倾政策,并成立了“改变英国党”(Change UK)。^④为了阻止工党进一步分裂,工党领袖不得不在支持二次公投问

^① Vernon Bogdanor, “2017: The Election of the Trojan Horses,” *The Political Quarterly*, Vol.88, No.3, 2017, pp.370-374.

^② Adam McDonnell, “Support Slides Simultaneously for Labour and Tories,” *YouGov*, April 5, 2019.

^③ “List of Resignations from the Second May Ministry,” https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_resignations_from_the_second_May_ministry, last accessed on 15 April 2019.

^④ Paul Brand, “Theresa May ‘Saddened’ as Three Conservative MPs Depart Party to Join Newly-formed Independent Group,” *The New York Times*, February 20, 2019.

题上做出让步,但外界普遍认为,退党事件将继续发生。^①

随着主要政党内部控制弱化,跨党派联盟(cross-party alliance)的组建变得越来越频繁。表1显示,议会相当一部分限制政府权力的议案出自保守党议员。这些议员与议会其他党派合作,提出并通过多项与政府和党魁意愿相违背的修正案,从而在限制政府有关“脱欧”问题的集权倾向上发挥了重要作用。

表1 议会与政府争夺“脱欧”主导权部分议案

名称	主要发起人	下院投票时间	内容	投票情况
《2018年欧洲联盟(退出)法》第13节	多米尼克·格里夫(保守党)等	2017年12月13日	英国政府的“脱欧”协议需经过议会表决	309票支持 305票反对
《欧洲联盟(退出)法》第400号修正案	奥利弗·莱特温(保守党)等	2017年12月21日	在欧盟同意的情况下英国可以推迟脱欧	319票支持 294票反对
政府藐视议会动议	施凯尔(工党)等	2018年12月4日	英国政府在未公布“脱欧”协议法律意见一事上存在蔑视议会行为	311票支持 293票反对
《财政(第三号)法令》修正案	伊薇特·库珀(工党)等	2019年1月8日	英国政府在硬脱欧情况下的一些征税权力需要获得议会许可	303票支持 296票反对
《2018年欧洲联盟(退出)法》第13节	多米尼克·格里夫(保守党)等	2019年1月9日	政府需在“脱欧”协议被议会否决后三个工作日提出替代方案	308票支持 297票反对
排除硬脱欧修正案	卡罗琳·斯佩尔曼(保守党)等	2019年1月29日	英国不能无协议脱欧(建议性、无法律约束力)	318票支持 310票反对
排除硬脱欧修正案	卡罗琳·斯佩尔曼(保守党)等	2019年3月13日	英国在任何情况下都不能无协议脱欧(有法律约束力)	312票支持 308票反对
议会决定脱欧议程修正案	奥利弗·莱特温(保守党)等	2019年3月14日	议会在20日当天可以决定下院脱欧议程设置	314票反对 312票支持
指示性投票修正案	奥利弗·莱特温(保守党)	2019年3月26日	议会将对一系列“脱欧”选项进行指示性投票	327票支持 300票反对

资料来源:修正案详情及投票情况, <https://www.theyworkforyou.com/divisions/>, 2019年4月15日访问。

在“脱欧”过程中,小党派对于“脱欧”的影响力在增加。2017年6月的提前大选使保守党失去议会多数席位,不得不与北爱尔兰民主统一党(DUP)一道组成联合政府。这使特雷莎·梅成为二战后第三位没有掌握议会多数席位的首相。失去议会多数席位就意味着失去对议会的控制权。即使保守党议员无条件全部跟随首相,英国政府为了达到议会简单多数票也需要争取议会其他党派的支持。这就使诸如北爱尔兰民主统一党这样的小政党在“脱欧”问题上拥有了更大的发言权。

^① Andrew Sparrow, “Brexit: More Labour Resignations Over Second Referendum Vote – As It Happened,” *The Guardian*, March 14, 2019.

三 政府、议会和政党变化的原因

在“脱欧”过程中,政府、议会和政党的行为模式都发生了变化,呈现出新的特征。英国政府试图垄断脱欧进程、削弱议会对“脱欧”决策的影响,议会表现出不同以往的限制政府和影响议程的强烈意愿,而政党内部的纪律和忠诚则被“脱欧”政治弱化。上述特点与经典的威斯敏斯特模式存在明显的背离,其产生的原因是什么?

首先,“脱欧”是“入欧”的逆转,因而也有可能逆转“入欧”带来的权力关系的变化。“入欧”挑战了议会制定法的崇高地位。一方面,欧盟法削弱了成员国议会单独立法的必要性,各成员国议会的制定法仍需服从欧盟最高法院的司法审查。另一方面,英国于1972年通过《欧洲共同体法》(European Communities Act),将欧共体法律纳入其国内法体系,规定其“与任何制定法效力同等”。同时,英国还接受了“欧盟法律的优先效力原则”,即欧盟(欧共体)法律要高于议会制定法,如有冲突,欧盟法优先,议会主权则被严重削弱。^①从政府的角度而言,加入欧盟后,政府除了仍可直接影响议会立法外,还可通过欧洲理事会影响欧盟的决策和立法,并对欧盟事务拥有一票否决权。而对于欧盟层面的决策,议会不像国内立法那样有最终决定权,从而在这些议题上失去对政府的钳制。^②其结果是,尽管“入欧”后政府和议会都向欧盟让渡部分权力,但相较而言,“入欧”后,成员国议会对决策的影响力丧失更多,而政府相对议会处于更为强势的地位,权力向政府倾斜。既然“入欧”带来了行政权较立法权的相对强

^① S.A. de Smith, “The Constitution and the Common Market: A Tentative Appraisal,” *The Modern Law Review*, Vol.34, No.6, 1971, pp.612-613. 议会主权与欧盟法律优先效力原则在1991年的法克特塔姆案(the Factortame Case)中得到确认,欧洲法院裁决英国必须搁置与欧盟法有冲突的1988年《商业运输法案》(Merchant Shipping Act 1988),而英国上院也在其仲裁中确认议会制定法不论是过去还是未来都必须服从欧盟法,这极大地削弱了议会主权。

^② Troels B. Hansen and Bruno Scholl, “Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation: A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons,” *European Integration Online Papers*, Vol.6, No.16, 2002, p.20, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.335061>, last accessed on 7 August 2019. 值得注意的是,尽管“入欧”后,成员国议会的立法权普遍被削弱,但不同成员国议会对欧盟立法的影响会有所不同,参见 Tapio Raunio, “Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross National Variation,” *Journal of Legislative Studies*, Vol.11, No.3, 2005, pp.319-342. 此外,《里斯本条约》也采取了一些加强成员国议会对欧盟事务影响力的举措,如在欧盟立法前启用向成员国议会征集意见的预警机制(Early Warning Mechanism)、加强成员国议会与欧委会的对话、加强成员国议会之间的合作、增加成员国议会对于欧盟经济事务的控制力等,参见 Olivier Rozenberg, “The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges,” *Study for the AFCO Committee of the European Parliament*, PE 583.126, March 2017, pp.7-8, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU\(2017\)583126_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU(2017)583126_EN.pdf), last accessed on 7 August 2019. 但多数学者认为,这些措施的效果并不好,成员国议会对欧盟事务的影响力仍然很小,参见 Johannes Pollak, “Compounded Representation in the EU: No Country for Old Parliaments?” in Sandra Kröger and Dario Castiglione, eds., *Political Representation in the European Union: Still Democratic in Times of Crisis?* Routledge, 2014, p.25.

化,“脱欧”作为入欧的逆转,就很可能带来两者权力的重新分配。^①从法律层面来看,启动脱欧程序的《里斯本条约》第50条仅规定脱欧需符合成员国的“宪法要求”,并没有做出更具体的规定,这就使国内行为体有大量空间塑造脱欧过程。对政府、议会和政党而言,这一过程是重塑威斯敏斯特模式权力关系的重要窗口期,争夺权力的现象也更为激烈。^②

其次,脱欧过程中议会与政府之间的对立、政党控制力的减弱也是直接民主与间接民主冲突的结果。从英国政府的角度而言,“脱欧”是公投的结果,是“直接民主”的表现形式。^③尽管公投本身并没有法律约束力,但作为强大民意通过正当程序的体现,政府必须执行这一结果。政府甚至认为,公投民意要高于议会,议会是对政府执行公投民意的不必要干扰,这就导致英国政府多次做出垄断脱欧决策甚至剥夺议会表决权的尝试。而议会是代议制民主的产物,下院议员多数在2016年的公投中选择了“留欧”,他们虽然不得不支持政府执行公投结果,但是否“脱欧”、何时“脱欧”、以何种方式“脱欧”将决定英国的未来,其严重后果不啻修宪。这使保守党部分议员即使在“党鞭”的威胁下,也不愿意为政府的“脱欧”协议投上“薪水票”(payroll vote)。^④一些议员在“脱欧”问题上会根据其“脱欧”主张投票,而非单纯的追随其政党的立场(见图1)。

图1是3月27日议会就“脱欧”八个不同选项进行指示性投票以及3月30日“脱欧”协议第三次表决的投票情况。选项面积越大说明支持者越多,两个选项越靠近表明支持者重合度越高。据此可以看到,英国议会在“脱欧”问题上出现分化,“无协议脱欧”(No Deal)、现有协议“脱欧”(May's Deal)、最惠国安排(Preferential Arrangement)^⑤、共同市场2.0(Common Market 2.0)、关税同盟(Customs Union)、取消第50条(Revocation of Article 50)、二次公投(Second Referendum)^⑥以及工党的脱欧计划

^① Graham Gee and Alison L. Young, “Regaining Sovereignty? Brexit, the UK Parliament and the Common Law,” p.131.

^② Gianfranco Baldini et al., “Who Is in Control? Brexit and the Westminster Model,” p.539.

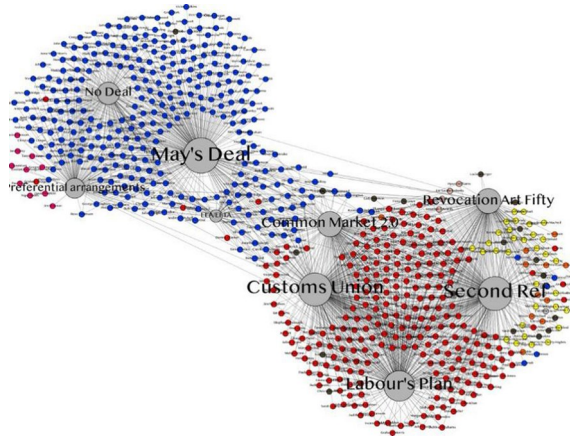
^③ 李济时:《从脱欧公投看公投民主的理论与实践》,载《当代世界与社会主义》,2017年第4期,第120页。

^④ Michael Gordon, “Brexit: A Challenge for the UK Constitution, of the UK Constitution?” *European Constitutional Law Review*, Vol.12, No.3, 2016, pp.409-444.

^⑤ 即英国退出与欧盟的关税同盟和单一市场等相关贸易安排以及作为世贸组织成员所自动享受的最惠国待遇。

^⑥ 事实上,3月27日只对公众确认投票(public confirmation vote)进行投票。与二次公投不同,公众确认投票只对第一次公投的结果进行“确认”或“否定”的投票,而不会包括其他“脱欧”选项。但是,如果多数民众对第一次公投结果投否定票,就等于为第二轮公投扫清障碍。因此,公众确认投票可以被看成二次公投的准备,其支持者也是二次公投的支持者。

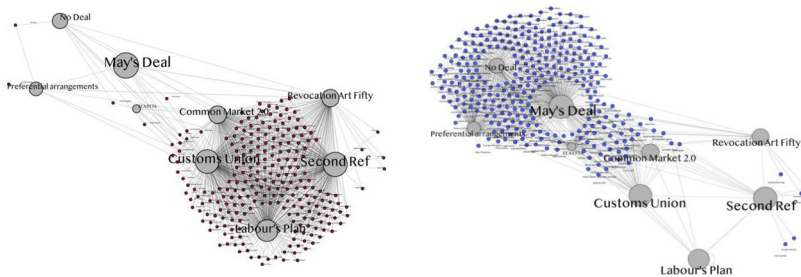
图 1 议会对不同“脱欧”选项的支持情况



资料来源: CommonsVotes, <https://commonsvotes.digiminster.com>, 2019 年 7 月 9 日访问。

(Labour's Plan) 在议会都有不同数量的追随者。其中, 现有协议“脱欧”、二次公投以及关税同盟三个选项支持度最高, 对无协议“脱欧”和最惠国安排的支持度最低。从重合度上看, 投票结果以“硬脱欧”和二次公投为两极, 支持“硬脱欧”的议员有可能支持最惠国安排以及协议“脱欧”, 但不太可能支持二次公投、取消第 50 条或者工党的“脱欧”计划, 而支持二次公投的议员较有可能支持关税同盟和工党的“脱欧”方案, 但不太可能支持“硬脱欧”和现有协议“脱欧”。如果把工党和保守党的投票单独列出可以发现两党在脱欧问题上立场差距较大, 而两党内都有部分议员在投票行为上与本党立场明显偏离(见图 2)。

图 2 工党议员(左)和保守党议员(右)投票立场



资料来源: CommonsVotes, <https://commonsvotes.digiminster.com>, 2019 年 7 月 9 日访问。

从图 2 可以看出,在“脱欧”问题上,部分保守党和工党议员在投票上与本党主流立场存在分歧。这也反映出工党和保守党内部在“脱欧”问题上存在多个派系(见表 2)。

表 2 英国议会下院各党派的“脱欧”立场

政党 ^①	党内派系	主要主张
保守党 (311)	“硬脱欧”派	以保守党内“欧洲研究小组”(European Research Group)为代表,反对留在欧盟关税同盟和共同市场,支持“硬脱欧”,代表人物是“欧洲研究小组”主席莫格(Jacob Rees-Mogg)。该机构于 2018 年向特雷莎·梅提交过一封信,由 62 名保守党议员联合署名, ^② 但这一派的实际成员数量可能更高。
	忠诚派	紧跟保守党领袖的“脱欧”立场,是其可以信赖的支持票来源,并可能随保守党领袖改变而改变自己的脱欧立场,人数约 200 人。 ^③
	亲欧派	反对“脱欧”,支持二次公投,人数不超过 30 人。 ^④ 愿意与其他党派一道提出对约翰逊政府的不信任案,如通过,愿意与其他党派组成紧急状态下的国家团结政府(Government of National Unity)以阻止“硬脱欧”。代表人物有前财务大臣克拉克(Ken Clarke)。 ^⑤
工党 (247)	亲欧派	支持取消第 50 条,进行二次公投,反对任何形式的脱欧。2019 年 1 月 17 日,工党内 71 名议员联名致信工党领袖科尔宾公开要求举行二次公投。 ^⑥ 有英国媒体估计实际人数约 90 人。 ^⑦
	忠诚派	紧跟工党党首立场,反对“硬脱欧”,反对现有协议脱欧,支持谈判新协议,支持留在关税同盟内部。随着工党党首转而支持二次公投,这部分人也成为二次公投的支持者。英国媒体报道工党忠诚派议员约 120 人。 ^⑧
	“脱欧”派	支持“脱欧”,包括“硬脱欧”派和“软脱欧”派。根据英国媒体的估计,人数有 20 多人。 ^⑨
苏格兰民族党(35)		一致亲欧,以二次公投为本党政策纲领
独立成员(15)		多数亲欧,少数疑欧
自由民主党(14)		一致亲欧,以二次公投为本党政策纲领

① 数据来自“Current State of the Parties,” <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/>, 2019 年 8 月 2 日访问。

② European Research Group, “Letter from European Research Group to PM May,” <https://zh.scribd.com/document/371977491/Letter-from-European-Research-Group-to-PM-May>, last accessed on 19 February 2019.

③ 大致可以根据在第一次“脱欧”协议表决中投赞成票的人数决定(196 人)。第二次和第三次表决背后有更多的政治交换而不适合用于衡量“忠诚派”人数,如特雷莎·梅在第三次投票前保证,一旦协议通过表决则将辞去保守党党首职务,这使鲍里斯·约翰逊、雅各布·里思·莫格等觊觎党首一职的“硬脱欧”派在第三次投票中支持了该协议。

④ Jessica Elgot, “Pro-remain Tory MPs Will Form Group to Vote Down May’s Brexit Deal,” *The Guardian*, October 10, 2018.

⑤ “Ken Clarke: I Wouldn’t Rule Out Becoming Prime Minister,” *BBC News*, August 16, 2019.

⑥ Dan Sabbagh, “Labour MPs Declare Support for Second Brexit Referendum,” *The Guardian*, January 16, 2019.

⑦ Laurence Sleator, “Brexit: Where Labour’s Fractions Stand,” *BBC News*, January 31, 2019.

⑧ Ibid.

⑨ Ibid.

北爱尔兰民主统一党(10)	一致支持硬“脱欧”和离开欧盟关税同盟
新芬党(7)	一致亲欧,以二次公投为本党政策纲领
改变英国(5)	一致亲欧,支持二次公投
威尔士党(4)	一致亲欧,支持二次公投或留在欧盟关税同盟内
绿党(1)	亲欧,支持二次公投

资料来源:作者根据公开资料整理。

表2显示,工党和保守党内大致可分为“(硬)脱欧”派、亲欧派和紧跟党首立场的忠诚派。其中,两党内忠诚派议员人数最多,其中多数是各党的前座议员,也是跟随党首获益最大的议员,他们的立场会随着党首的变化而变化。以保守党为例,前下院领袖、现任能源与交通大臣安德烈娅·利德索姆(Andrea Leadsom)在梅时期是“软脱欧”派,而约翰逊上台后则开始支持“硬脱欧”;前国防大臣和现任教育大臣加文·威廉森(Gavin Williamson)在卡梅伦时期是“留欧”派,梅时期是协议“脱欧”派,而约翰逊上台后则开始支持“硬脱欧”。相比之下,虽然保守党内的硬“脱欧”派和“亲欧”派人数少于忠诚派,但他们的立场更为坚决,不容易发生变化。他们的反对是“脱欧”协议三次被议会否决的重要原因,也是保守党内分歧尖锐、议会得以实现跨党派合作抗衡政府的主要支撑。

四 短期和长期影响

在脱欧过程中,英国政府、议会和政党与经典的威斯敏斯特模式下三者的行为模式和权力关系存在很大差异,这将给英国脱欧及议会制的未来带来深刻影响。短期内,英国政府垄断脱欧进程的倾向将加剧,议会跨党派联盟在反制政府上的态度将更加坚决。新首相鲍里斯·约翰逊(Boris Johnson)上台后,英国政府开始推动“硬脱欧”。一方面,大量支持脱欧的选民在欧洲议会选举中转投脱欧党。为了赢回这部分选民,保守党在脱欧态度上变得更加强硬。另一方面,约翰逊政府也认为,可以利用“硬脱欧”方案来威胁欧盟,迫使其在谈判新协议中做出妥协。^①但是,议会多数成员在反对“硬脱欧”问题上仍有强烈共识,这意味着英国政府与议会在此方面的矛盾可能加剧,并有可能在是否继续延期脱欧问题上爆发。^②为了防止议会阻挠“硬脱欧”方

^① Aleks Eror, “Boris Johnson Doesn’t Want a No-Deal Brexit. He Wants to Win an Election,” *Foreign Policy*, August 12, 2019.

^② 一些议员已经开始就政府阻止脱欧延期的可能措施采取行动。参见 Steve Hawkes, “Brexit Blocker Tory Rebel Dominic Grieve Launches Bid to Stop Boris Johnson Suspending Parliament to Force Through No Deal Exit,” *The Sun*, July 8, 2019.

案,英国政府可能委托女王动用皇室特权暂停议会(prorogation)。^①然而,这种做法不仅是政府垄断脱欧进程的极致表现,同时也是对议会民主制的重大亵渎。^②为了反制政府,议会可能通过针对政府的不信任案迫使约翰逊政府下台,^③也有可能通过法案迫使英国政府申请脱欧延期。英国宪政史上罕有议会以法案形式强迫政府采取某项行动的情况。如果通过类似法案而政府不愿遵守,将引发更为严重的宪政危机。

长期来看,“脱欧”将给英国政治带来深刻变化。首先,“脱欧”导致新政党成立,它们蚕食工党和保守党的议席,分散两党传统的选票,可能带来长期的负面影响。部分工党议员和保守党退党议员成立了新党“改变英国”。而“硬脱欧”派在原独立党党魁奈杰尔·法拉奇(Nigel Farage)领导下成立新党——“脱欧”党(Brexit Party)。^④根据以往经验,新党成立会分散主要政党选票,减少其议会议席。尽管“改变英国”和“脱欧”党都是围绕“脱欧”而存在的单议题政党,将随着“脱欧”的解决而变得无关紧要,但除非英国取消《里斯本条约》第50条程序,否则“脱欧”的后续谈判和安排将是英国政治和选举的长期议题,并可能导致更多的工党和保守党成员的加入甚至成立新的政党,从而削弱两党的力量。从欧洲议会选举的结果来看,“脱欧”党在英国选举中位列第一,而保守党则排名第五,是其在全国性投票中最差的表现。^⑤尽管欧洲议会选举一贯对小党更有利,但保守党被“脱欧”党严重削弱已是不争的事实。

其次,“脱欧”可能使议会多数党组阁而成的“强政府”(strong government)模式面临严重挑战。由于新党吸引一部分选票,以及很多选民转而支持两党以外的其他政党,接下来的大选可能产生悬浮议会,迫使工党或保守党向小党妥协以实现组阁,极大地削弱政府的行动力及对议会投票的控制,导致权力向议会倾斜。在过去的三次议会选举中,有两次均未产生议会多数党,而2017年以来的情况已经表明,失去议会多数席位对保守党政府执政能力影响巨大。如果“脱欧”长期得不到解决,这一趋势可能

^① 关于关闭议会(prorogation)的详细讨论,参见 UK Parliament, “Prorogation,” <https://www.parliament.uk/about/how/occasions/prorogation/>, 2019年7月15日访问。

^② 近现代以来,英国政府为了压制议会不同政见而强制议会休会的情况仅发生过三次,与前两次不同,此次关闭议会不仅时间特别长,而且新首相是由党内投票而非大选产生。很多学者认为,非民选政府首脑关闭民选产生的议会是对议会民主的亵渎。

^③ 在英国2019年7月份的议会补选后,保守党与北爱民主统一党的联合政府仅以一席优势维持议会多数。鉴于保守党内有部分坚决反对“硬脱欧”的议员,不信任案一旦提出,通过议会表决的可能性极高。如果通过并且首相辞职,根据2011年《定期议会法》(Fixed Term Parliaments Act of 2011),工党有两周时间可以联合其他党派组成全国团结政府(Government of National Unity),向欧盟提交延期申请以避免硬脱欧,并在此后解散议会提前举行大选。但是,《定期议会法》并未规定首相失去议会信任必须辞职。如果约翰逊坚持不辞职,甚至动用皇室特权关闭议会(prorogation),那么将引发重大宪政危机,使本应保持中立的英国皇室被迫介入,甚至从根本上动摇英国的“议会主权”。

^④ Toby Helm, “A Party at War: Could Brexit Split Spell End of the Tories?” *The Guardian*, October 21, 2018.

^⑤ Adam Bienkov, “The Brexit Party Wins European Elections in UK as Conservative Party Collapses to Fifth Place,” *Business Insider*, May 26, 2019.

会凸显。有研究显示,“脱欧”这类极具分裂性的“楔子议题”(wedge issue)更有利于内部立场统一的小党派赢得选票,而对党内存在巨大分歧的工党和保守党不利。^①持续的“悬浮议会”和联合政府可能会改变威斯敏斯特模式下的强政府模式,权力将向议会、小党派长期倾斜。

再次,“脱欧”产生的得票率危机可能引发工党或保守党组阁的合法性危机,最终导致选举制改革等一系列连锁反应。威斯敏斯特模式下的“赢者通吃”选举制度使小党难以将投票率转化为议会议席。例如,英国独立党(UKIP)在2015年的大选中获得了八分之一的选票,但仅获得1个议会议席。自20世纪70年代以来,工党和保守党的得票率就呈下降趋势。在1945—1970年的七次大选中,工党和保守党的支持率普遍在90%左右,而从1974年以来的12次大选来看,两党平均得票率已经下降到74%左右。2005年工党组阁时得票率仅35%,2015年保守党组阁时得票率仅36.9%。^②这意味着只拥有不到五分之一民众支持的保守党和工党政府行使着管理全体民众的权力。如果因为“脱欧”问题导致两党得票率继续下降,那么就可能出现组阁的合法性危机,而解决危机的唯一出路可能是向比例代表制或混合选举制度过渡。^③如果成功,将从根本上动摇两党执政的基础,促使多党制的兴起,其一系列连锁反应可能彻底改变威斯敏斯特模式。

最后,“脱欧”将恢复英国议会立法权的完整性,但公投仍可能对议会主权构成挑战。“脱欧”后,英国议会的制定法不再服从欧盟法和欧洲法院的司法仲裁,议会主权及其制定法的最高权威将被重新确立。如英国前脱欧事务大臣戴维·戴维斯(David Davis)所说:“议会将夺回英国法律和政策的控制权”。但是,如果“脱欧”以二次公投方式结束,不论结果如何,都可能意味着代议制民主的重大失败。若公投成为更为常见的民意表决形式,那么议会主权将面临被“民意主权”挑战的风险,甚至有可能从根本上动摇英国代议制民主的根基。

(作者简介:何韵,湖南大学公共管理学院讲师;史志钦,清华大学国际关系学系教授。责任编辑:莫伟)

^① Marc van de Wardt et al., “Exploiting the Cracks: Wedge Issues in Multiparty Competition,” *The Journal of Politics*, Vol.76, No.4, 2014, pp.986-999. 该研究中将政党分为主流政党和“挑战者政党”(challenger parties),即未掌握过政权的小党。

^② 保守党政府在2017年的大选中获得42.4%的得票率,工党获得40%的得票率,这是1970年以来两党得票率最高的一次选举。

^③ 在过去的20年中,英国国内要求进行选举制度改革呼声越来越高。英国选民已经多次尝试替代性的选举制度,如苏格兰、威尔士和北爱尔兰地方议会(devolved bodies)选举中采用的附带席位制(Additional Member System)和欧洲议会选举使用的比例代表制。2011年,英国举行替代性选举制度公投(2010 UK Alternative Vote Referendum),多数选民决定保留原有的领先者当选制度,关于选举制改革的争论也暂时告一段落。但“脱欧”可能会重新引发选举制度改革的争论。