

英国“脱欧”公投引发的不确定性问题及冲击

◇ 刘得手

2016年6月23日，英国脱欧公投以脱欧派获得51.9%的选票，从而赢得公投胜利的结果落下帷幕，似乎万众瞩目的英国脱欧公投终于尘埃落定。然而，事情并没有那么简单。当72.2%的英国选民为英国离开或留在欧洲投出自己的选票时，只是将公投活动付诸实施，并没有解决实际问题。相反，正是由于英国脱欧公投，特别是它的结果，引发了一系列充满不确定性的问题，并对英国的政坛与统一、欧盟一体化进程以及英美特殊关系等造成不同程度的冲击。

英国脱欧公投，酝酿已久的出走？

虽然起初英国脱欧公投并未引起国际舆论太多关注，但是，待脱欧公投结果一出，它却成为媒体的热门话题，其中的部分原因在于，英国脱欧公投的结果很大程度上出人意料。然而，深究起来，脱欧，似乎又是英国人酝酿已久的一次出走。

英国素有“光荣孤立”的传统，这一传统于19世纪晚期由英国保守党政府确立，它以不干涉欧洲大陆事务而著称。由此可见，英国的疑欧情结由来已久。反过来，欧陆国家，特别是法国，对英国的疑虑也同样源远流长。正因为如此，时任法国总统戴高乐曾两次否决英国提交的加入欧共体的申请，以至于直到1973年，英国才成为欧共体

的一员。彼时，《罗马条约》已签署16年，欧共体也已成立6个年头。然而，加入欧共体仅仅两年之后，英国工党领导的政府就举行了一次关于英国的欧共体成员身份的全民公投，与此次的公投结果不同，当年的公投以66%的选民赞成保留英国的欧共体身份而结束。

此后40余年来，英国与欧盟的关系始终若即若离。英国参与欧盟单一市场，但没有加入欧元区。尽管英国人可以到其他欧洲国家旅游、居住、工作，但英国没有加入《申根协定》，它不属于申根区，仍然保持着它的边界。对于英国所享有的上述特殊地位，刚刚辞职的英国首相卡梅伦曾将其归因于英国的岛国特性：独立、直率、热衷于捍卫主权。

尽管英国在欧盟中具有特殊地位，但它对欧盟的不满却依然十分强烈。近年来，受金融危机、欧元区危机、难民危机等影响，执政的保守党内部要求政府放松或者直接切断与欧盟联系的呼声愈来愈高，迫使卡梅伦不断向欧盟施压，以逼迫它进行改革。

2013年1月23日，卡梅伦首次就英国的欧盟成员国身份发表讲话，他指出，欧盟面临三个主要挑战：欧元区问题、竞争性危机及欧盟与其公民之间存在巨大鸿沟。他说，如果不能应对这些挑战，欧盟就会走向失败，英国就会选择退出。在此次演讲中，他首次公开提到英国人将以公投的方式决定去留。

2015年11月10日，卡梅伦在英国皇家国际事务研究所发表演讲，强烈要求欧盟改革，并提出四项改革目标：要求欧洲共同市场确保对英国等非欧元区国家同等待遇；增强欧盟的竞争力，减少其对成员国经济的约束；允许英国不参与欧盟政治一体化进程，增加欧盟成员国议会的权力；控制欧盟其他成员国进入英国的移民，减少对欧盟人口自由流动原则的滥用等。他还警告说，假如欧盟对英国的上述诉求不作回应，那么，他不排除英国将通过举行公投决定是否脱离欧盟的可能性。

面对具有强烈脱欧倾向的英国，欧盟尽力挽留，但其提出的改革方案未能产生预期效果。2016年2月19日，欧盟峰会就欧盟改革达成协议，该协议在不违背欧盟的基本原则的前提下，几乎满足了卡梅伦的上述所有提议，它使得英国在拥有欧盟成员国权利、义务的同时，还享有更大的自主权。然而，欧盟的让步并没有挽回英国人去意已定的心，公投结果就是最好的证明。

英国脱欧公投引发的不确定性问题

这场由英国人自行决定的公投，其影响却远远超越了英国国界，引发了一系列充满不确定性的问题，其中包括英国脱欧公投结果是否会逆转；如果不可逆转，则英国与欧盟如何开启英国的脱欧



图/中新社

进程以及双方将重新确立何种关系模式等。

英国公投结果能否逆转，目前仍是一个颇受关注的问题，尽管公投结束后卡梅伦就强调要接受公投结果，并拒绝了英国国内400多万人发起的举行第二次公投的请愿。且接替卡梅伦的英国新任首相特蕾莎·梅也在其就职演说中讲道，“我们将迎难而上。在脱离欧盟后，我们将在世界舞台为自己树立大胆、全新、正面的形象……”似乎表明英国脱欧已成定局。

但是，根据英国宪法，启动由公民表决决定的脱欧进程，必须经由议会批准，而绝大多数议员主张英国留在欧盟，这无疑对启动脱欧进程构成不可忽视的障碍。无论如何，只要英国还没有触碰《里斯本条约》第50条款，它就握有重新考虑的机会。

如果脱欧公投结果不可逆转，则英国与欧盟如何开启英国的脱欧进程，这恐怕也是一个不确定的问题。在这个问题上，英国的脱欧派与欧盟的意见相左。前者设想先与欧盟展开非正式谈判，然后再开启脱欧进程；欧盟方面，德国政府已于7月27日表明，在英国正式启动脱欧进程之前，欧盟不会与英国展开

任何非正式谈判。双方的主张针锋相对，这使得脱欧进程的启动问题蕴含一定的不确定性。

退一步说，即便英国的脱欧进程顺利开启，双方将以什么方式重新定义它们之间的双边关系也很不确定。尽管《里斯本条约》第50条款规定，“任何成员国可以根据本国宪法的要求，决定退出联盟”，但是，该条款对于成员国如何退出，以及退出后与欧盟建立何种实际上行得通的“未来关系框架”都没有给予详细的说明，它甚至没有提供一个有关退出的谈判框架。

从英国方面来看，虽然脱欧派渴望英国脱离欧盟，但他们对于脱欧的情形并没有清晰的概念，只不过一些脱欧支持者曾设想英国脱欧后将与欧盟达成挪威式或瑞士式的安排。挪威通过其欧洲经济区成员国身份，与欧盟达成了一种半独立的关系。以此身份，挪威可以完全进入欧盟的内部市场，除了食品和饮料之外，挪威可以与欧盟国家进行免关税贸易。反过来，挪威有义务执行有关内部市场的所有欧盟法律，相关法律估计占全部欧盟法律的3/4，其中包括《工时指导法》。但是，挪威无权参与欧盟的法律制定。瑞士的情况要复杂得多，它与

欧盟谈判的时间也长得多，历时10年左右，双方才达成了两套双边产业协定。目前，瑞士与欧盟之间有120多项协定生效，其中大约20项发挥核心作用。与挪威相似，瑞士对于欧盟的决策没有发言权，甚至对其决策的影响力都很有限。

针对某些脱欧派人士效仿挪威或瑞士模式的设想，有分析人士认为，有四点理由表明这种设想是不现实的：其一，挪威和瑞士都是远远小于英国的经济体；其二，就贸易关系而言，挪威和瑞士与欧盟的关系是高度一体化的；其三，挪威和瑞士都已经加入了申根区；其四，两国的生活水平都高于英国，且它们都享有英国所不具备的特殊经济发展优势。因此，英国不能复制挪威或瑞士模式。这就使得英国脱欧后采取什么样的对欧盟关系模式显得尤为扑朔迷离。

英国脱欧公投带来的冲击

英国脱欧公投不仅引发了一系列充满不确定性的问题，它还对诸多方面造成不同程度的冲击，其中包括英国的政坛与统一、欧盟一体化进程、英美特殊关系、美欧关系以及中国“一带一路”战略的实施等，具体地说：

脱欧公投在英国的朝野引发辞职风潮，未来英国的统一堪忧。在公投的次日，卡梅伦被迫宣布辞去首相一职。英国工党“影子内阁”成员也纷纷辞职。在6月26日当天，英国工党领袖杰里米·科尔宾收到了12封辞职信。而且，这种风潮还在持续。

更为严峻的是，脱欧公投对英国的统一也造成一定冲击。美国布鲁金斯学会美欧研究中心主任菲奥娜·希尔撰文指出，俄罗斯现任总统普京曾将1993年3月戈尔巴乔夫推

行的是否继续保留联盟的全民公投称之为“20世纪最大的地缘政治灾难”，而她认为，现今，随着英国的脱欧公投，卡梅伦首相似乎将英国置于同样潜在的灾难性道路。

这一判断并非空穴来风。英国脱欧公投的确冒着导致英国分裂的风险，其中苏格兰的动向尤为值得关注。在本次脱欧公投中，苏格兰以62%反对、38%赞成的投票结果支持英国留在欧洲。针对脱欧公投的结果，苏格兰第一部长尼古拉·斯特金表示，她领导的国家可能有两个选择，其一，举行第二次独立公投；其二，利用苏格兰议会阻止英国退出欧盟。此前，在2014年的独立公投中，苏格兰人以55%反对、45%赞成的投票结果将苏格兰留在了英国。但是，在英国脱欧公投之后，苏格兰人的态度发生了微妙变化，据《星期日邮报》发表的一项调查结果显示，目前，有59%的苏格兰人支持苏格兰脱离英国独立。

脱欧公投对欧盟一体化进程造成严重冲击。这主要表现在两个方面，其一，英国脱欧公投，尤其是它可能导致的英国脱欧将使欧盟的一体化进程发生倒退。欧洲理事会主席图斯克2016年2月24日在欧洲议会接受议员质询时曾指出，一旦大多数英国国民在公投日做出脱离欧盟的选择，则将彻底改变欧盟的现状。他说：“如果出现英国离开欧盟的状况，欧盟将不再是欧盟，这是最坏的选择。”其二，在欧盟内部引发涣散人心的影响，使欧盟面临有更多成员国考虑脱欧的风险。据英国路透社报道，2016年5月9日公布的一项民调显示，有八个欧盟大国的近半数选民希望可以效仿英国通过公投决定是否留在欧盟。对此，有媒体分析认为，如果英国脱欧成功，可能会加剧欧盟内部的疑

欧主义势力。

脱欧公投对英美特殊关系造成冲击。在英国脱欧公投前夕，美国总统奥巴马紧急访英。此行名义上是为英国女王祝寿，实际上则是为劝说英国选民投票留欧，但是，奥巴马此行的干预效果适得其反。前英国商会总干事、脱欧派领军人物之一约翰·朗沃斯对此公开评论认为，奥巴马的傲慢与说教性的评论使英国脱欧民调向有利于脱欧派转变。他说，“英国国内对于这种干涉内政的做法持有强烈的反感，尤其是这种干预还是由一位美国总统以恐吓的方式进行的。”他还表示，至少1/3英国人会持久牢记这一幕。

如果英国真的脱离欧盟，则其对英美特殊关系的冲击会更大。因为所谓英美特殊关系，其在很大程度上是建立在英国的实力、尤其是英国能够在多大程度上推动欧盟与美国合作的基础之上的。正如卡梅伦所言：英国越强大，英美特殊关系越牢固。反之，情况一目了然。

脱欧公投，特别是很可能由其导致的英国脱欧对美欧关系带来冲击。这表现在战略和战术两个层面：在战略层面，冷战结束后，美国对欧战略目标一直是促进一个自由、统一、和平的欧洲。为此，它积极推动北约东扩、欧盟东扩。从这个角度来看，英国脱欧显然会冲击美国的这一战略目标。在战术层面，长期以来，英国都是美国加强跨大西洋关系的抓手，以乌克兰危机后美欧发起的制裁俄罗斯为例，在对俄罗斯的制裁中，英国发挥了非常重要的作用。如果英国退出欧盟，美国失去了这一抓手，它就只得加强与一向强调外交独立的法国和在安全问题上谨小慎微的德国合作。因此，如果英国脱欧，其对跨大西洋关系的冲击不容低估。

脱欧公投一定程度上也给中国造成冲击，这主要体现在短期和中、长期两个方面。从短期来看，英国脱欧后产生的不确定因素短期内导致伦敦股市和英镑汇率出现剧烈波动，人民币汇率与中国的金融市场因而受到波及。自6月24日英国脱欧公投以来的两周内，英镑贬值约13%，欧元贬值约3%，人民币对一篮子货币贬值幅度约为2%。总体来看，人民币跌幅处于中等水平，汇率保持基本稳定。

从中、长期来看，从狭义上来看，如果英国脱欧，则很可能会迫使中国企业从目前依赖英国作为进入欧洲的门户，转向加强直接发展与欧陆国家之间的商贸关系。而从广义上来看，英国脱欧公投可能会对中国“一带一路”战略的实施造成某种程度的冲击。原因在于，从一定意义上说，脱欧公投是英国朝野上下对全球化所带来的各种挑战作出的消极反应，其选择的方式类似于“拉起吊桥”，消极（躲）避（挑）战。它与匈牙利、斯洛文尼亚等国在边界架设铁丝网阻挡难民潮、以及美国共和党推定总统候选人特朗普提议在美墨边界修建隔离墙以阻挡墨西哥非法移民有异曲同工之妙。值得注意的是，上述事件仅仅是民粹主义在欧美崛起的一个缩影。而这一切恰逢我国正以“一带一路”战略为引领，加快融入世界、参与全球治理之时，因此，谈论前者对后者造成的负面冲击并非杞人忧天。即便如此，也应该清醒地认识到，在全球化时代，面对不断涌现的全球性挑战，任何国家都不能独善其身。相反，各国加强协调合作，共谋和平发展，努力构建习近平倡导的“人类命运共同体”，才是唯一正确的选择。

作者单位：中国社会科学院美国所