



引用格式:彼得·华莱士·普雷斯顿,张慧卿. 欧盟能够克服其困境吗? ——关于欧洲当前政治问题的评论[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版),2018,19(1):65-75.

中图分类号:D52 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2018.01.007

文章编号:1009-3729(2018)01-0065-11

欧盟能够克服其困境吗?

——关于欧洲当前政治问题的评论

Can the European Union overcome its present difficulties?

—A review of current political issues in Europe

彼得·华莱士·普雷斯顿¹,张慧卿²

P. W. Preston, ZHANG Huiqing

1. 伯明翰大学 政府与社会学院, 英国 伯明翰;
2. 江苏大学 马克思主义学院, 江苏 镇江 212013

摘要:从上个世纪下半叶开始,经过50多年的努力,欧盟把经过一战、二战而四分五裂的欧洲国家团结起来,欧洲得以非同寻常、持续和平地发展,人们有理由庆祝欧盟所取得的成就。然而,在过去10年中,欧盟却遭遇了一系列危机:欧元设计所存在的问题;对邻国乌克兰的内战,欧盟诸国无法达成共识;对内部移民问题的焦虑;英国脱欧所引起的震惊,等等。这一系列危机使得欧洲一体化进程更为复杂,也面临更多问题:联盟关系的削弱、民众情绪的反向发展、合作机制面临的巨大压力、民族主义复兴所激起的公众对其他成员国的敌视等。欧盟的前景似乎很暗淡。但欧盟依然有着健全的制度体系、高效率的中央机构、可靠而又诚实的雇员,以及为欧洲一体化提供动力的坚实的道德和政治根基。只是其“使欧洲更加一体化”目标的实现,还有赖于欧洲政治精英快速的做出切合实际的反应。

关键词:

欧盟;
政治问题;
移民问题;
乌克兰问题;
财政问题;
脱欧

收稿日期:2017-10-23

作者简介:彼得·华莱士·普雷斯顿(1949—),男,英国人,伯明翰大学教授,博士,主要研究方向:政治社会学、比较政治学;张慧卿(1977—),女,山西省敏峙县人,江苏大学教授,博士,主要研究方向:当代西方政治思潮、民族政治学。

在过去的半个世纪,欧盟建立了不少强有力的政治机构,如欧洲理事会、欧盟理事会、欧盟委员会、欧洲议会、欧洲中央银行、欧盟法院等。欧盟在全球事务中扮演着举足轻重的角色。如今欧盟是世界主要经贸区之一,是财政规则、贸易规则、环保规则等国际准则的主要制定者之一,欧盟成员国为一个统一的政治共同体创立了基本的制度框架,并且为建立防卫机构耗资巨大,人们有很多理由庆祝欧盟所取得的巨大成就。然而,在最近10年,欧盟遭遇了一系列危机,精英的诉求在增长,公众的支持在削弱,这些危机累积起来,导致了精英阶层的冲突,降低了公众对欧盟的支持。过去几年,在右翼民族主义和权威主义政党的影响下,法国、荷兰、意大利、波兰等国都出现了反对联盟的声音。这一倾向在2016年的英国脱欧公投中有了进一步的发展,公投的结果是51.9%的人赞成脱离欧盟,48.1%的人赞成留在欧盟。

这些危机的累积性影响意味着:或者欧盟的精英们将采取补救性行动,或者欧盟一体化将被削弱。就前者而言,舆论界通常建议:对欧盟体制机制进行重新设计,以及确立与之相伴的技术领导的政策立场(建立一个成熟的中央银行,从而使经济从整体上恢复原状);加强核心国家间的政治联系(为建立一个真正的欧洲联盟迈出第一步)。就后者而言,一个逐渐削弱的欧盟,其不同的组成部分会慢慢地分道扬镳,甚至会出现明显的分化(欧盟将分化为东欧、南欧、斯堪的纳维亚等部分,另外,至关重要的,在西欧将有一个以德国、荷兰、奥地利为中心的占主导地位的经济区域出现)。到目前为止,精英阶层几乎没有加强联合的愿望,而且对现状(机制、政策、所宣称的目标)忧心忡忡。在不久的将来,欧盟有被精英阶层短视主义统

治的危险,从而可能会无所适从。本文拟在对欧盟的制度架构、财政危机、乌克兰危机、移民问题、英国脱欧等问题进行分析的基础上,对欧盟的未来进行展望,以求教于学界。

一、欧盟的制度架构

亨利·基辛格曾说:当涉及欧洲问题时,不知道该向谁求助。欧盟是一个“五亿人俱乐部”,其政治制度不仅是复杂的,而且是令人迷惑的。究竟谁掌握权力是不清楚的,谁在承担责任也是不清楚的。权力和责任分散在欧盟的不同机构之手。另外,分布在成员国甚至亚国家地区的政治和行政机构的权力和责任也不明确;而且在更广泛的规模上,这些机构属于国际社会另外层次的权力和责任主体。关于国际机构让人困惑的指责经常存在,现今这一批评指向欧盟:它不单单是一个多边国际组织,但它又不足以形成一个民族国家。^[1-3]

撰写欧盟章程*就是意在通过提供一个连贯性的章程文件,解决向谁求助的问题。经过多次协商,《欧盟宪法条约》于2004年通过。这一条约首先经过精英阶层的同意,接下来需要得到国家层面的认可。但是2005年,法国和荷兰在公投中以绝对多数否决了这一条约。由于这两国是欧盟创始国,它们的投票至关重要,撰写欧盟新宪法的计划被否决了。

尽管遭受这一挫折,但经过技术性处理之后,这一条约于2007年被重新贴上标签,称为《里斯本条约》,并付诸实施。然而,随着这一政治—司法实践的展开,许多长期存在的争论又被提起,这些争论涉及欧盟的性质、未来与合法性。对于如何解决这些争端并没有达成共识,因此争论还在继续。

* 由 Valéry Giscard d'Estaing 所领衔的委员会,在2001—2003年制定《欧洲未来协定》,其成员来自各成员国和布鲁塞尔。

1. 欧盟的性质

首先,关于欧盟的争论是从人们长期以来关注的问题即如何描述这一组织开始:欧盟是什么类型的组织?有什么样的目标?其中有两种主张:一种认为欧盟是超国家组织,另一种观点认为欧盟是一个国际组织。前者暗含的终极目标是一种政治联合,后者意味着其成员国的入盟仅在于满足彼此的利益。

这一争论涉及两个方面的现实问题:一是成员国对联合目标的承认程度;二是布鲁塞尔欧盟中央机构的作用。如果成员国承认联合的目标,那么,它就需要布鲁塞尔欧盟中央在促进这一目标实现中发挥积极作用。如果某个成员国不承认这一目标,欧盟中央在追求这一目标时又不够积极,那么这一目标就是不可接受的。

许多评论者认为德国认可联合的目标,有时被看成是对1933—1945年灾难^[4]后路径的体面回归。近年舆论界认为德国严格遵守欧盟政策,尽管有些政策对其他成员国会造造成显而易见的损害,特别是像意大利、希腊、西班牙这样的地中海国家。*

许多评论者认为,法国明显不承认联合的目标。因为最初的欧盟只有6个成员国,而且具有非正式的联合领导者,因此法国精英倾向于承认“欧洲的国家”(戴高乐60多岁时的理念),而不仅仅是联合的欧洲。最近的评论没有发现法国精英试图改变他们这一观念的强有力证据,他们的不情愿加深了德国精英的疑虑。德法作为联合领导者、欧洲引擎,似乎不再能发挥他们之前所发挥的作用。

许多评论者认为,英国是联合的敌视者(除了在贸易和财政问题上),英国曾经被称为

是半独立的。这一背景在英国丧失帝国地位进而依附美国的双重过程中得以体现。从全世界的角度来看,欧洲被视为第二好的选择。**英国脱欧公投体现了英国精英和民众在欧盟目标上的矛盾情绪。对于所有的成员国来说,存在实用主义和理想主义的混合,前者指向短期的经济利益,后者更多地关注未来。

2. 布鲁塞尔机器的本质

评论指向了对欧盟运行机制、效率、可靠性、诚实度的长期关注***。有评论指出,布鲁塞尔欧盟中央远离欧盟民众,而且以技术专家治国的方式运行。像之前所指出的,对欧盟中央的机构究竟是什么样子的认识并不明确,因此人们期待专家治理的模式(传说中的政治中立)。因此,布鲁塞尔欧盟中央非常小(雇员很少),它的行动方式由其成员国所指引。因此,如果说它远离民众,那是由成员国构建它的方式与委托给他的任务所决定的。

还有评论认为,布鲁塞尔欧盟中央是腐败的,并举出了许多例子,如雇员工资的疯涨、议员过高的费用、官员的有偏见的招聘、对于庞大支出的监管不力,等等。是的,在过去,布鲁塞尔欧盟中央确实存在腐败。但是,现在人员和开销都受到了监督。也就是说,作为一个联盟这样的复杂机构,腐败事件可能会发生,因此,对这一机构要实行警察化管理。

关于布鲁塞尔欧盟中央人员过多、开销过大的批评并不恰当,事实上比起成员国,布鲁塞尔欧盟中央的雇员并不多,且很热情,与欧盟价值信仰相联姻,不愿意承认或对批评做出回应。

还有关于核心职员不够高效的批评,认为

* 这一集团被扩展到葡萄牙、意大利、爱尔兰、希腊、西班牙,首字母缩写为 PIGS,地地道道的侮辱,但在公众媒体中很流行。

** 关于公众对帝国解体的反应,参见 PRESTON P W. Britain after empire: constructing a post-war political cultural project [M]. London: Palgrave Macmillan, 2014.

*** 有关机构设置,参见 RICHARDSON ED J. European Union: power and policy making [M]. London: Routledge, 2001.

所有的成员国都有一个理事,共有28个理事,但这些理事并没有尽责。每个国家都有一个职能机构。这意味着,每个成员国都需要有自己国家的人掌管权力,因此布鲁塞尔欧盟中央就成了各成员国输送冗余高级官员的地方。

还有关于布鲁塞尔欧盟中央开销优先性的批评,认为布鲁塞尔欧盟中央大量的钱是从农业增值税而来,并且是优先用来稳定农业价格的。这是一个不恰当的批评。这使我们回想起此前欧洲经济共同体(欧盟前身)时,有很多农民因受到二战的影响,战后非常贫困,很需要食物。今天的问题是如何重新修订价格支持体系。

上述所有关于欧盟的争论(建议和批评)都在成员国内部起作用。这些成员国的国内政治问题又引起了对欧盟的讨论。因此,可以概括地说欧盟政治在三个层面发生作用:欧洲、国家、亚国家(或地区)。这使得评价这些争论非常困难。因此,这些争论只是暂时性的争论,而不是原则性的争论。

制度的设计部分是为了使欧盟在国际体系中发挥更加连贯和更加显著的作用,包括设置一名“总统”和一名“外相”。法国和荷兰公投的结果使这一进程戛然而止。2007年通过的《里斯本条约》,作为替代性条约,虽然弱化了制度性建设,但是保存了许多改革成果。条约是由成员国议会通过的(爱尔兰第一次公投没通过条约,第二次公投才通过条约)。但是一系列事件表明:持反欧盟立场的人还是不喜欢这一条约,他们认为这一条约是由精英主宰的,对于普通民众来说毫无意义。

二、财政危机

2008年、2015年的金融危机源于华尔街和

伦敦的银行(后者中很多是前者的分支机构)*,投资银行利用天真的金融工具从事高风险策略,美国信贷市场的倒塌是危机的导火索,银行过量放贷,购房者过量借贷,随即非可持续性的信贷泡沫漫延开来。泡沫破裂,借贷者和银行都发现他们面临麻烦,前者丧失了钱财和房子,后者有数十亿美元的呆账坏账,这些问题威胁到华尔街和伦敦的金融机构,美国和英国为了使银行摆脱困境,便利用纳税者的资金和信用。最初,人们认为欧洲大陆没有受到危机的冲击,但这并不是事实,欧洲大陆陷入了同样的投机性的信用泡沫。欧洲国家的银行,特别是德国和法国银行对地中海国家过量贷款,当信用泡沫发生时,这些国家面临数十亿的呆账坏账。这些债务记在了由欧盟机构提供资金的当地银行的记账本上。银行得以解困,但负担要那些国家的公民承担。欧洲大陆银行在缓慢地复活:成员国的行为受到欧盟规则的限制,事实证明,改变这一现状(例如允许欧洲中央银行的债务写到记账本上)非常困难。

关于成员国对此如何回应有很多争论,但已经采取了一些行动。最普遍的反应是为银行重新制定规则(通过新的法规去阻止失控的贷款)。欧元区的成员国强调加强欧洲中央银行的作用,所有的成员国被要求削减政府债务。

关于谁应当被指责、接下来做什么的问题,在舆论界引起了更严肃的讨论,在德国财政紧缩政策上引起了更尖锐的政治争论。德国政治阶层和地方经济学专家结合在一起,形成一个由新的规则统治的自由市场,即奥尔多自由主义,也就是秩序自由主义,从而被错误地指向了凯恩斯主义偏好者的立场。德国政界和经济学家也对债务发行欧洲化表示反感(成员国都可以发行欧洲债券,享受低利率,而这些只对德国

* 英语国家的知识界和政策制定者评论,这一事件标志着新自由主义帝国的终结,新自由主义常常遭到各种批评。

和北方的一些成员国有利)*。

对欧盟制度的批评意味着欧盟本质上是有缺陷的。欧洲中央银行并不是成熟意义上的中央银行,没有欧洲层面的财政政策,有评论者建议法国精英不要接受这一点,没有欧洲层面的机制来重新分配资金,德国政治阶层对帮助维持联邦制的资金转移充满敌意,在不同的经济层次上有更强或更弱的成员,正如美国在美联储和其他机构所做的那样。当今的后危机时代的紧缩政策使得原本贫穷的国家更加贫困。

希腊的例子经常被引用:拥有主权债务和糟糕的银行,寻求欧盟的帮助,政府不得不实行紧缩政策(提高税收,降低福利),这一举措不仅违背民众意愿,也违背许多专业经济学家包括国际货币基金组织的愿望,他们认为希腊的债务是不可持续的,并且推测希腊的债务迟早会被免除。

三、乌克兰危机

乌克兰危机根源于1989—1991年。伴随苏联的解体、冷战的结束,欧洲出现了新的政治解决机制:新的民族—国家模式与寻求国际关系的结合。这些事件也产生了全新的、独立的、在欧盟与俄罗斯的夹缝中生存的乌克兰,它贫穷、种族分裂,且动荡不安——该国一段时间的不稳定是与国内权力斗争伴随而来的,且当前仍旧不稳定,比较清楚的一点是,外部干预并没起到什么作用,特别是早期欧盟和美国的帮助。**

对于欧盟来说,冷战的结束提出了一个新的问题:如何处理东欧的问题。显而易见的做法是邀请他们成为欧盟的成员。但是在成员国

急剧变化的情况下,如何才能更好地建构政治制度呢?这一问题存在争议(这一争议的焦点在于扩大欧盟的成员数还是继续加强既定成员国之间的联系)。冷战后,欧盟开始向东部扩展,原本属于俄罗斯阵营的成员加入了欧盟,包括波兰、捷克、匈牙利、罗马尼亚、保加利亚、拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚。与之伴随的行动是欧盟于2004年建立了睦邻政策,这一政策——一个用来处理与邻国关系的方法——意在扩大欧盟范围东部的国家(包括格鲁吉亚、美国等)或东南部的国家(土耳其)或南部的国家(靠近地中海的阿拉伯国家)。这一政策包括与具有长远目标成为成员国的国家建立外交和贸易—援助联系。在此背景下,处在东部地区的乌克兰被包括进来。然而,对这些计划持批评意见者认为:布鲁塞尔并不明白这些联系从长远看将会获得什么样的成效。乌克兰就是这样一个国家,到目前为止,与这样一个国家发生联系意味着什么,仍然是不清楚的。或者从更广泛的意义而言,睦邻政策究竟意味着什么,并不明确。

对于作为北大西洋公约组织核心成员国的美国而言,苏联阵营的解体带来了欧洲的安全问题。人们想当然地以为这里应当有一个安全框架。于是,欧洲安全与合作组织(欧安会)就作为欧洲转型组织***而出现,而北约则作为政治军事联盟而出现。前者依旧比较弱,其效能也受到质疑;而后者开始向东扩张。北约作为一个由美国领导的军事联盟,矛头直指俄罗斯,认为格鲁吉亚和乌克兰有可能成为新的成员国,北约应当为其负责。

* Streeck 在2016年评论到:像美国一样,德国精英集体认为对外部世界应当持只可意会不可言传的、自然的、理性的态度,他们对不能这样看问题的人感到困惑不解。

** 参见记者 Mary Dejevsky 在英国报纸上所撰写的 *The Independent* 一文。

*** 1975年《赫尔辛基最后议定书》建立了欧洲安全与合作组织,连接起了两大阵营,有35个国家签名,1990年代,布达佩斯峰会使欧安组织得以扩展,现在由57个成员国组成,几乎覆盖了之前两大阵营的所有国家。

1989—1991年的乌克兰有很多问题。乌克兰的精英在叶利钦的混乱统治与苏联解体后,倾向于独立。作为独立的国家,有评论者指出,乌克兰是分裂的(分裂为西部、东部地区)、腐败的(寡头政治和弱的正式制度)、贫穷的(从正式的官方统计数据可以看出来)。这个国家在独立后的20年内似乎并没有多大发展,事实上,最近几年有更多的问题呈现。

乌克兰国内政治的一个方面是处理与近邻之间的关系,包括与欧盟和俄罗斯的关系。在国内,有些地区喜欢西方,有些地区喜欢俄罗斯。乌克兰国内政治和国际政治交织在一起,使美国和欧盟都卷入其中,并给双方都带来了麻烦。2004年的“橙色革命”打破了亚努科维奇的亲俄力量的设想(建立在选举舞弊的基础上);公众抗议迫使乌克兰最高法院宣布重新进行选举,使亲西方的尤先科执政。而在2010年的选举中,亚努科维奇当选总统,外部势力开始干涉乌克兰内政。在这期间,欧盟向乌克兰提供了一揽子援助,俄罗斯也向乌克兰提供了援助。开始总统喜欢欧洲,但是后来转向了俄罗斯。很快,2014年颜色革命爆发。

欧盟(睦邻政策)、非政府组织(开放社会等等)的行为、美国新保守主义行动都支持季莫申科革命。俄罗斯对这一革命进行了干预。乌克兰东部是俄罗斯民族,他们宣布地方独立。俄罗斯兼并了克里米亚(克里米亚以俄罗斯人为主,是俄罗斯主要的军事基地之一),结果爆发了持续时间很长的内战。西方国家把乌克兰的当前形势归咎于俄罗斯,但是另外一些评论意见认为,当前乌克兰的一些事件就像早些年的格鲁吉亚一样,对俄罗斯构成了直接的威胁。2014年的《基辅协定》虽导致了“冻结冲突”的结果,使乌克兰的暴力活动处于较低的水平,但也没有出现解决问题的迹象。

四、移民问题

欧盟成员国公民可以在他们喜欢的任何地方工作、生活,这也是欧盟宪法框架里所规定的四个自由(人口、货物、资本、服务)之一。《申根条约》同意取消内部边界。这一安排的实际影响是不同的,就流动自由而言,是从东部、南部的相对贫困地区到西部、北部的相对富裕地区的内部流动。

在欧洲移民中,还有一些是非法移民,其主要来自中东、北非、撒哈拉和南亚。人员从外部涌入欧洲或者欧洲内部的人员流动在历史上并非没有先例。但新情况是:人口的流动引起了欧盟国家的焦虑,而欧盟中央所设想的人口流出国是遥远的、不民主的、对移民不感兴趣的。2015年大量涌入德国的移民所引发的问题使人们意识到这一问题的严重性。人口的流动给德国带来了困难,并且产生了更加长远的影响。因此,在一些必须处理此类事情的国家产生了政治势力的右转倾向:在法国,强化了对马丽娜·勒庞的支持;在英国,则推动了脱欧公投。

二战后的欧盟成员国接收了大量移民,有些移民是由于冷战形成不同的阵营所引发的(人们从东部阵营向西部阵营移动),有些移民是出于公民权利、家庭团聚或避免在新建国家里受迫害的考虑而来的,有些移民则是被邀请来促进战后经济重建的(如工人们从南欧到北欧的流动,或从原殖民地到核心国家的流动)。移民虽对调整移民输出国与接收国之间的关系带来了一些问题,但总体而言,1970年代后,由于移民接收国政府采取了控制移民数量的措施、鼓励多元文化主义,并出台了反歧视法,这些问题得到了较为妥善的解决。但是最近,又有一些问题露出了苗头。例如,2005年,尼古拉·萨科齐(当时的法国内政部长)批评了法国的移民,引起了巴黎市郊的骚乱^[5];2009年,

意大利人反对来自东欧的罗马人^[6]。

2015年夏天,德国总理默克尔宣布:德国边界向中东战争所产生的移民开放。所有这一切都被发生在2015年夏秋之交的事件所超越了,有新移民进入希腊,艰辛跋涉到德国和其他北欧国家,有1 015 078名移民从海上到达欧洲^[7]。在这些移民中,有900 000人是通过希腊进入的,远远超过了2014年的77 163人。其中,来自叙利亚、阿富汗、伊拉克的移民占到移民总数的88%以上^[8]。意大利2013年有移民42 925人,2014年有移民17 000人;2015年有移民153 842人。^[8]在这一时期,希腊、保加利亚、中欧当局面对大量涌入的移民无所适从。2015年的夏末和秋天,大约有100万移民进入德国。最初,德国人认为移民的涌入是件好事,直到在科隆新年前夕的庆祝活动上有一些本地妇女遭到强奸,精英阶层和媒体反应迟缓,这件事情为公众所知,精英阶层的态度才发生了变化,现在他们中的许多人开始对默克尔有了新的看法。与移民的涌入相伴的是责任分担、边界控制和土耳其问题的处理。于是,成员国修订了其边界管理办法与移民政策,试图控制、封锁和改变移民流动的方向。保加利亚重新竖起藩篱,严格限制跨越边界者;土耳其也努力限制移民的涌入。在2016年4个月的开放政策里,有185 000移民通过海上进入欧盟,比2015年下降了100万左右,主要输送国家有叙利亚(43%)、阿富汗(27%)、伊拉克(14%)、巴基斯坦(3%)和其他国家(9%)。在这些移民中,45%是男人,20%是女人,36%是孩子。^[9]

德国政府虽默许了默克尔的行为,帮助她克服了早期的错误,但评论者开始冷嘲热讽。默克尔与难民问题的始作俑者——土耳其达成了交易,包括给予土耳其钱财和其他利益,前提

是土耳其控制难民的流动。这一行动受到了批评,人们把这视为对令人讨厌的国家的行贿。然而,这一交易产生了新的问题:使移民问题有了更多的关联(欧盟问题、经济政策问题)。默克尔的行动导致了德国右翼势力的复活,她甚至被质疑是否有资格作为基督教民主联盟的领袖(基督教社会联盟)。

这一大规模移民事件还带来其他方面的影响:2017年的法国大选,作为民族主义者、对移民持怀疑态度的马丽娜·勒庞与支持一体化的自由主义者的埃曼努尔·马克龙进行角逐,而此前勒庞的支持率并不高。

法国有大量来自北非的穆斯林移民。有许多关于他们受歧视的报道。法国当局确认公民共和主义的理想,不对民族成分和相关的数据进行搜集,并不直接承认这些问题的存在。勒庞的支持率在第二轮投票中,占到了35%的比例,他们对这些群体根本没有同情心,而且不欢迎来自欧洲其他国家的移民。法国的政治体制使得这些问题变得更加复杂。大学(包含一些精英机构)培养了大量的行政精英,这些精英似乎是骄傲自满的,他们对自己的能力过于自信,对普通民众的诉求却不屑一顾。再加上经济问题——部分是由于流动引起的(东部劳动力的流入,生产力在东部的重新分配),以及欧洲货币问题,货币政策倾向于紧缩,也就是说,要缩减政府开支。这为民众反抗精英创造了条件,在这一轮选举中,有35%的选民把选票投给了民族主义政党。评论者认为,除非这些问题得以解决,而且像德国当局一样,但法国当局并没有改变欧盟中央银行现行规则的意愿和举措。因此,民族主义政党可能将在下次选举中获胜。*

* 法国选举引起了广泛的关注,我们这里的论证主要源自英国、法国和德国的媒体,如 UK press (*The Economist*, *The Financial Times*, *The Guardian*), the French press (*Le Monde Diplomatique*) and the German Press (*Spiegel International*)。

整个欧洲的精英阶层对于移民问题反应迟缓,并且态度模棱两可。欧盟内部的移民没有什么问题(他们拥有自由流动的权利),而欧盟之外的移民或者是寻求避难,或者是签证超期,或者是被人贩子带到欧盟(跟欧盟内部移民并不相同),欧盟对这部分移民的态度不太明确,对其自由流动也未加明确限制。然而,当危机发生后,欧盟试图控制人口流动,加强边界管理并重新安置移民,并寻求控制移民涌入的长远之计。

公众的反应是不同的,移民问题被提上议事日程后,有支持者,也有反对者。来自社会组织的支持者,他们欢迎移民并为欧洲对新来者的包容而喝彩;来自主流经济学家的支持者,他们认为内部的人口流动有利于GDP的提高;来自政府官员的支持者,他们认为移民中年轻人占大多数可避免人口分布的老龄化。相反,反对者或者来自那些接受大量外国工人的社区,或者来自那些提供福利供给的地方政府,或者来自右翼共和党人士,他们认为移民逐渐成为一个公共问题。

欧盟大约有5亿人,因此同化100万移民应该不成问题。但是他们到来的方式和精英的反应在社会上产生了强烈的反响——反对欧盟和欧洲精英,反对英国留在欧盟,主张英国举行脱欧公投。

五、英国脱欧公投

2015年欧盟似乎陷入了麻烦之中:东部有乌克兰问题,东南部有中东的阿拉伯陆地问题,南部有北非和撒哈拉以南的地区问题。2016年,又出现了更多问题。在这种情况下,英国启动了脱欧公投,这次公投是由前首相戴维·卡梅伦支持发起的。这次公投是本土和欧洲的精英阶层都始料未及的,其结果引发了一系列连锁反应(疑问):首相是怎么作出这样一个决定

的?为什么民众投票反对欧盟?将来会出现什么样的状况?

2016年6月英国民众的脱欧公投结果使英国和欧盟的精英都感到惊讶。就像很多人所指出的那样,脱欧公投似乎是民众对精英的反对。在欧洲大陆也有类似状况,由此产生了一系列混乱。《里斯本条约》第50条规定,脱欧程序应当在两年内完成,但脱欧的具体细节并不是很清楚。这一程序从未被启动过,按照精英的设想,这一程序也不太可能采用。

同时,英国的政治辩论也在不断进行中。卡梅伦首相领导的政府被抛在一边,被特蕾莎·梅领导的政府取而代之。

2016年11月,特蕾莎·梅抛出了她的协商计划:《里斯本条约》第50条将在2017年初启动,还有《废除条例草案》,即废除1972年加入欧共体的法案;当脱欧完成后,《废除条例草案》将把现行的欧盟法律重新置于英国法律的框架中;政治司法大纲的所有经济/社会规则在英国各司其职,受到议会的监管,所有涉及英国与欧洲之关系的规则将由议会来协调。

尽管特蕾莎·梅的政治司法路线看起来似乎是比较清晰的,但接下来的几个月还是出现了一系列的问题。首先,英国政府成立了主管脱欧事务的部门,这表明它在脱欧公投之前没做任何准备工作。其次,很明显,脱欧将是一个非常艰难的过程,因为它涉及很多关键问题,如脱欧的成本(英国向欧盟支付赔款的计划已在议会通过)、生活在欧盟其他国家的英国公民和生活在英国的欧盟国家公民的现状(签证现状、获得医疗和福利的机会等)、欧洲法院将来的作用(在监督贸易合同方面)、后脱欧时代的贸易条件等。在2017年的选举中,持疑欧立场的支持者使得特蕾莎·梅获得了强有力的地位,但是想使英国脱离这样一个置身于其中40多年的国际组织,并非易事。

1. 英国加入欧盟的背景

大不列颠及北爱尔兰联合王国,作为现代国家,是在18世纪末、19世纪初建立起来的。英国的对外扩张、科技、贸易和战争,保证了这一帝国在19世纪和20世纪初的繁荣。英国进入现代世界的历史发展轨迹为:精英建立了帝国,以宗主国为核心,与同它联系的附属和边缘国家形成一个包括不同层级的英联邦。英国虽是以欧洲为中心的帝国体系的组成部分(包括法国、荷兰、意大利、葡萄牙、德国),但是英国的精英阶层认为,英国是与欧洲大陆相分离的,这种英国特殊论直到今天仍然存在于英国的政治文化之中。

二战的后果是1940年代后期帝国体系坍塌,边缘地区出现了反叛,中心地区政治发生了变化,制度被重新配置,中心国家被重新想象,作为长久的民族国家体系,原来的外围部分纷纷独立重新成为主权国家。当时的美国国务卿迪恩·拉腊克曾评论说:英国丧失了帝国地位,但尚未找到新的定位。

在这一历史背景下,英国的精英反对早期创建的组织,决心加入欧盟,1950年代掌权的贵族首相哈罗德·麦克米伦递交了申请,但是被拒绝了。爱德华·希思(1970—1974)时期英国赢得了联盟成员国身份,而玛格丽特·希尔达·撒切尔深化了这一身份。约翰·梅杰则使这一身份得到更进一步确认,签署了《马斯特里赫特条约》。《里斯本条约》对戈登·布朗签署的欧盟宪法的失败部分进行了技术上的编撰。可见,英国是在其帝国地位崩溃后,在封锁欧洲国家的企图失败后,在战后经济发展弱于欧洲其他国家时才加入了欧盟。

英国加入欧盟从未得到英国精英的一致认同,也从未得到英国民众的一致认同。在民众看来,英国加入欧盟,仅仅是狭义上的、经济意义上的加入,将欧盟视为贸易区域,而将欧洲大

陆希望的更深入的联盟解读为毫无意义的故作姿态,甚至被视为是对英国政治和文化的威胁。英国的勉强加入意味着欧盟要实行新自由主义经济,英国的退出是始料未及的。联盟的成员国也有反对的声音。右翼把其与意识形态的主张相结合,把欧洲大陆看成是社会主义的,具有新自由主义萌芽的,并且具有怀旧色彩的。相反,左派认为欧盟是通过自由市场构建的。因此,欧盟作为一个政治联盟是分裂的,一部分是热情洋溢的,另一部分是不冷不热的,还有一部分是敌视的。在这样的背景下,无形中增强了英国独立党和反对欧盟的集团的影响力。

2. 2016年公投

玛格丽特·希尔达·撒切尔下台后,在议会和乡村,保守党成员展开了反欧盟运动。新成立的独立人民党也有一部分人反对欧盟。

在保守党内部,继任领导者渐渐对持反欧盟立场的势力让步,企图安抚反对势力,但是徒劳无益。最后戴维·卡梅伦承诺对这一问题进行公投——这一公投发生在2016年。脱欧和留欧阵营都为公投造势,媒体大量介入。保守党的一部分和英国独立人民党支持脱欧,他们强调重点在于收回对国家的控制权;精英和国际势力则支持留欧,认为脱离欧盟要付出很大代价。投票结果是51.9:48.1,赞成脱欧的势力获得了胜利。

3. 《里斯本条约》第50条相关规定

《里斯本条约》包含一个条款,这一条款虽对如何退出欧盟作了规定,但从来没被启用过。这一条款是这样规定的:第一步,成员国通知欧盟理事会(国家元首集团);第二步,通过协商达成退出协议;第三步,欧洲议会同意后,欧洲联盟理事会达成协议;第四步,退出协议生效后,成员国身份结束(如果没有达成协议,则在提出退出申请后,两年之内结束成员国身份);第五步,作为前成员国,应当与欧盟进行协商,

以形成新的关系,并付诸实践;第六步,继续留在欧盟的成员国更新现存协议。

上述规定虽在理论上是较完善的,但在实践上这一切都是未知的,因此政局将会很尴尬。

4. 英国脱欧的广泛影响

作为一个欧盟成员国,脱离了欧盟,其他成员国的不愉快可想而知。在荷兰、法国、意大利和1/4的中欧国家,都有民族主义政党。在希腊和西班牙,左翼政党发挥着很关键的影响。最近30年,新自由主义精英共识处于高压之下。在过去,政治和制度进步总会带来危机。希腊、西班牙、葡萄牙独裁统治的结束带来了成员国的扩张,冷战的结束推动了《马斯特里赫特条约》的签订,并推动了成员扩张。因此,脱欧也许会成为压倒性的问题,会推动创造性的想法和新的政策的产生。

欧盟的现状与英国脱欧意味着欧洲被削弱了,精英被警告,他们不能想当然地以为会掌握政权。当下的问题需要被强调,欧盟机构的性质及其合法性需要重新审视,其是否有存在之必要和怎样存在将是需要进一步探讨的问题。

六、欧盟在全球事务中承担的角色

欧盟在全球事务中扮演着一个强有力的角色,其与世界上其他国家有着广泛联系,其成员国在许多国际组织和在贸易、发展援助、安全问题上发挥着重要作用。

作为单一市场和单一货币的欧盟在经济发展中的作用非常明显,并且得到了全球体系的认可。

欧盟在外交方面的作用以前虽不是很明显,但近年其作用在凸显,被称为“软实力”。欧盟的军事力量非常微弱,尽管欧盟的一些成员国在海外也有一些军事力量,其介入海外事务时的身份要么是北约,要么是联合国,要么是特定的政府。欧盟也有建立防卫认同的计划,

但评论者的怀疑将会很快出现。

欧盟成员国与美国有着紧密联系,这些联系包括贸易、财政和安全。欧盟和美国在世贸中起着重要作用。欧盟和美国在世界银行和国际货币基金组织担任着领导角色,欧盟成员国大多也是北约成员国;欧盟成员国和东亚的很多国家有多边贸易协议;欧盟与东亚国家有着越来越多的联系,它在亚欧会议上把东亚国家视为一个团体。

另外,欧盟与其前殖民地国家也有很多联系,在政府援助和发展方面发挥着重要作用。这些联系似乎将持续存在,但其发挥更大外交和军事作用的愿望在短期内并不会实现,对解决当前欧盟的危机也并没有什么帮助。

七、欧盟未来展望

欧盟存在的50年,在某种程度上说有些怪异,多重行动者相互作用的结果是一系列制度的产生,而这些制度又促进了多重行动者的进一步联系。这种连锁反应看似是偶然发生的,但同时又是很棘手的。在过去,很难发现欧洲一体化逆转的迹象。但最近,特别是欧债危机以来,精英阶层承认,更加紧密的联盟关系在削弱,民众的情绪在朝相反的方向发展。因此欧洲一体化进程将会变得更为复杂。英国脱欧可能会加剧这种悲观情绪,英国的离开既可能导致其他有脱欧倾向的国家更离心离德,也可能促使精英们想办法采取措施解决这些问题。因此,有评论者认为:整合将变得扑朔迷离。这意味着有些国家整合程度会更快,欧盟的危机使得欧盟与成员国间的联系更加紧密。但是难民危机和欧洲货币体系危机会使得现在的合作机制面临更大压力,民族主义的复兴将会激起公众对其他成员国的敌视。

2017年欧盟的前景似乎很暗淡,而那些自称精英的人似乎无法提出具体的解决办法。然

而,尽管当下的形势并不乐观,但并没有迹象表明欧洲精英们要改变他们“使欧洲变得更加一体化”的目标。欧洲这一计划的道德和政治根基可以追溯到1914—1945年。在这一时期,一系列战争导致了大量的人员伤亡,毁坏了欧洲大陆,使它被外部势力所占领,西方有美国,东部有苏联。正是这一灾难时期的集体记忆为欧洲一体化提供了道德和政治动力,但欧洲的政治精英应当做出切合实际的反应。

参考文献:

- [1] ROSAMUND B. Theories of European integration [M]. London: Macmillan Palgrave, 2000: 45.
- [2] BLAIR A. The European Union since 1945 [M]. London: Longman, 2005: 96.
- [3] BALE T. European Politics: a comparative introduction [M]. London: Palgrave Macmillan, 2013.
- [4] WOLFGANG S. Scenario for a wonderful tomorrow in London [J]. Review of Books, 2016(3): 7.
- [5] 社会科学研究委员会. 法国骚乱 [EB/OL]. (2006 - 10 - 24) [2017 - 10 - 10]. <http://riotsfrance.ssrc.org>.
- [6] BB C. Italy hornby racial strains [EB/OL]. (2009 - 2 - 4) [2017 - 10 - 10]. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7858012.stm>.
- [7] 联合国难民事务高级委员会. 避难者—移民应急响应—中东 [EB/OL]. (2016 - 05 - 07) [2017 - 10 - 10]. <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.
- [8] IOM. World migration report [R]. International Organization for Migration, 2016: 12.
- [9] UNHCR. Regional refugee and migrant response [EB/OL]. (2016 - 12 - 01) [2017 - 10 - 10]. <http://www.unhcr.org/partners/donors/58949-7d07/2017-regional-refugee-migrant-response-plan-europe-january-december-2017.html?query=%20Refugees/Migrants%20Emergency%20Response>.