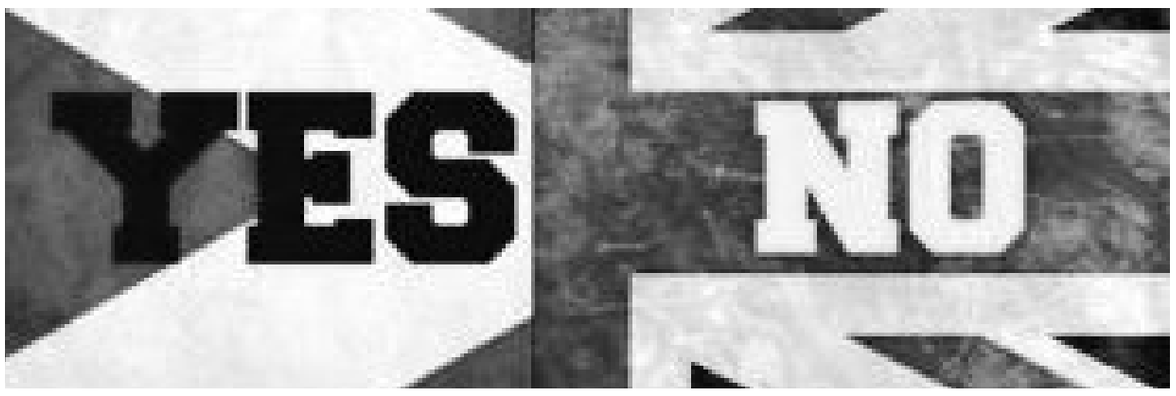
本版编辑：史小今
E-mail：m2@studytimes.cn
Tel：010—62804757

国际政治

英国脱欧公投的背景及影响



□ 张 蓓

英国脱欧公投将于当地时间6月23日举行，距离结果揭晓的时间越来越近，公投背景和影响值得关注。

走向公投

自2010年英国保守党与自民党组成联合政府后，调整英国与欧盟的关系逐渐成为英国内政外交议程上的重点。联合政府组成协议上就宣布，任何新权能“上交”欧盟必须经过英国全民公投，同时承诺开展欧盟和英国权能平衡的审查工作。2011年“公投之锁”以《欧盟法案2011》的形式固定，而权能平衡审查也于2012年7月正式开始。2013年1月，卡梅伦发表布隆伯格演讲，正式承诺要将决定英国在欧盟去留的决定权交给英国人民。2015年4月，保守党竞选宣言中正式承诺，赢得选举后将在2017年底前举行脱欧公投。2015年5月8日，保守党获得大选胜利，关于欧盟公投立法工作开始，英国脱欧公投的倒计时开启。

英国脱欧公投非比寻常。尽管自上世纪70年代以来，关于欧盟/欧共体的公投在欧洲国家举行了几十次，大多为是否加入或批准某一条约而举行。与英国脱欧公投类似的只有1975年英国退出欧共体的公投和1982年格陵兰岛退出欧共体的公投。可以说，一般公投都是对一体化前进速度和方向的公投，而英国脱欧公投的结果则将决定一体化是否倒退。

英国脱欧公投的起因可以从欧盟发展、英国国内民意和保守党演变这三个角度来考察。从欧盟角度看，欧债危机以来，一方面欧洲国家发展不均衡进一步突出，另一方面欧元区国家为应对危机走上了进一步融合的道路。英国认为，在欧元区国家的一体化过程中，英国这样的非欧元区国家利益没有得到应有尊重，而欧盟发展受阻的症结在于欧盟统一大市场不够完善，因此应将增强单一市场而非欧元作为欧盟工作的主要努力领域。在此期间，英国国内民意也出现了不利于欧盟的变化。欧盟东扩使英国工作的欧盟移民明显增多，而经济不景气加剧了英国人对移民争抢福利和工作的担忧。以反移民为主要议题的英国独立党也正是在这一背景下壮大的。保守党此时也完成了从“欧洲的政党”到疑欧政党的转变。1973年，英国在保守党带领下加入欧共体，20世纪80年代保守党扛起建立单一市场的大旗成为欧洲一体化的领路者。而从撒切尔夫人的布鲁日演讲开始，疑欧主义的猛兽在保守党内被释放，保守党疑欧派的势力不断上升，在工党执政的13年在野时间里，已成长为一股无法阻挡的力量。保守党疑欧派对欧盟的不满主要在于欧盟政治一体化的发展方向。

这三个层次的不满和主张均在英国与欧盟的谈判中反映出来。英国主要有四大主张，分别为“经济治理”“竞争力”“主权”和“移民”。其中“经济治理”部分试图解决欧元区和非欧元区国家不平衡关系；“竞争力”则是倡导欧盟更好监管、扩展内部市场的范围；“主权”部分一是要获得英国不参加政治一体化的“豁免权”，二是要加大国家议会在欧盟立法的权力；“移民”则是要以限制欧盟移民福利为手段，达到控制欧盟移民数量的目的。这一“套餐”基本回应了普通民众、保守党党内对欧盟的担忧和不满，同时又为涉及英国现实利益的欧元区与非欧元区关系以及统一大市场的发展争取了有利条件。

公投情况一览

今年2月20日欧盟峰会的最后一天，卡梅伦宣布与欧盟谈判取得成功，将带着英欧关系新协议，“全身心地”投入为英国留在欧盟动员。随后，卡梅伦在2月22日的下议院演讲中宣布，英国政府的立场是“留在改革后的欧盟中”。支持留在欧盟和脱离欧盟的两派开始动员，4月，选举委员会认定两家机构分别为官方指定的留欧与脱欧的动员机构。如今距离英国脱欧公投时间越来越近，留欧派和脱欧派的动员都已进入白热化状态。

脱欧派的领军人物主要包括英国司法大臣迈克尔·戈夫和前伦敦市长鲍里斯·约翰逊，均为保守党要员。约翰逊有独特的个人色彩，民众支持程度高，而戈夫资历深厚，是脱欧阵营智囊。除了保守党势力之外，同属这一阵营的还有组建单独动员活动的英国独立党。脱欧派认为欧盟损害英国议会主权，英国加入欧盟前身欧共体是为了共同市场，却被“蒙骗”进入欧盟“超级国家”；欧盟“过度的愚蠢监管”给英国商业带来不必要的负担，反映欧盟“肆意干涉”的本质，是英国必须挣脱的“紧身衣”；退出欧盟是解决英国移民问题的唯一途径；相较于世界其他新兴力量，欧盟发展前景堪忧，留在欧盟就是将英国的未来“绑在干尸上”，而英国的未来应该在全世界。

脱欧派既有优势也有劣势。其优势在于动员组织资金充沛，组织高效，较“接地气”，领导人魅力十足。劣势是对于英国脱离欧盟后的未来未提出可靠方案。此前学界分析过众多模式，包括挪威模式、瑞士模式、加拿大模式和WTO模式，脱欧阵营出于策略均加以确认。前段时间，戈夫承认“英国离开欧盟，就会离开单一市场”，引起轩然大波。脱欧派对留欧派发动“恐惧动员”无法抵抗，任由留欧派预测脱欧后的景象，是其难以弥补的弱点。

留欧派的代表人物是首相卡梅伦。留欧派的主张认为，英欧关系的新协议已经完成了改革欧盟的目标，留在欧盟符合英国的经济与安全利益。工党和自民党立场均为支持英国留在欧盟，但对卡梅伦达成的协议有不同看法。

相较于脱欧派，留欧派有一些劣势，如缺乏有魅力的领导人，不够深入普通民众。但留欧派背后是英国政府，有众多脱欧派不具备的体制优势，使其能在对民众的宣传战中胜出。首相卡梅伦通过各种场合发表演讲，劝说民众留在欧盟。财政部先后发布的英国脱欧长期和短期经济预测，以详实数据警告民众脱欧经济后果。英国政府还花费900万英镑，向每个英国家庭派发宣传留在欧盟的传单。此外包括美国总统奥巴马在内的国际政要以及国际货币基金组织、经合组织等国际组织和机构，七国集团峰会等国际会议等均对脱欧的后果作出警告，支持英国留在欧盟。留欧派还得到了学术界和研究界的广泛支持，甚至英国最权威的独立经济研究机构、常与政府“唱反调”的财政研究院最近就公开表示，脱欧将导致英国经济衰退。

公投之后

此次公投虽是“咨询”性质，但由于卡梅伦已宣布将“尊重”公投结果，并否决了“二次公投”的可能性，这意味着此次公投将直接决定英国在欧盟的去留。

一旦公投支持英国退出欧盟，对英国的影响将极其深远。首当其冲的是《里斯本条约》中自愿退出的条款将启动，英国有两年时间与欧盟就脱欧后安排进行谈判。无论达成哪一种安排，以下几个影响几乎是肯定的。一是金融市场动荡、英镑贬值均是可以预见的短期影响。长期看，英国进入欧盟市场受限。无论英国与欧盟就脱欧达成哪一种安排，进入欧盟内部市场的程度均不及当前成员国享受的条件。二是贸易纽带受损。退出欧盟就意味着欧盟与其他所有国家达成的贸易条约都不再适用英国，英国将与这些国家开启漫长、复杂的贸易谈判。英国也不再有机会受益于欧盟目前正在与美国、日本和印度谈判的贸易谈判，而英国的双边贸易谈判，用美国总统奥巴马的话来说，“将排在队伍的最后”。上述后果均将损害英国吸引外资的能力，威胁伦敦金融城地位，削弱英国的经济实力。

英国脱欧的影响绝不仅限于英国。英国的退出是欧洲一体化运动的首次倒退，将极大鼓舞欧洲范围内的疑欧运动；少了一个大国，德国在欧盟主导性的影响力将进一步上升，威胁联盟的平衡发展。英国的离开也将损害欧盟的世界地位和软实力，影响其在国际安全问题上发挥作用的能力。

公投支持英留欧虽避免脱欧的巨大后果，但一些后续影响将持续显现。英外交政策调整势在必行。近年来，英面向全球特别是新兴国家开展务实外交，重要背景是脱欧包袱牵制其开展积极的欧洲外交，客观上必须寻找其他支点。英外交的这一转向颇受争议，近年来已有多份重要报告呼吁英重回上世纪60年代以来以欧洲为中心的外交传统。而英在对欧谈判中以改革欧盟为口号、加强欧盟竞争力的要求也反映了其有志于在欧发挥80年代倡导建立单一市场那样的领导作用。公投后，英暂时击退疑欧势力进逼，势必调整其近年来消极对欧政策，加强其在建设内部市场中的作用及欧外交安全舞台上的能见度。

英强化在欧盟内“特殊性”，但难改被动地位。今年2月欧盟峰会上达成的英欧新协议再次确认英多项选择性退出，首次明确英不参加欧盟进一步政治一体化，在人员自由流动原则上英也获欧盟让步，英特殊性得到承认。但英很难扭转其在欧盟核心区之外的被动地位。协议关于经济治理的举措旨在保护非欧元国家利益不受欧元区一体化损害，但同时强调非欧元区不能妨碍欧元区一体化。这显示英在欧元区融合中所处的防御性位置，在欧元区势必加强融合的背景下，英难改其被动地位。

一体化倒退的短期危机解除，但脱欧公投长期危害犹存。英留欧避免了一体化倒退，但公投及英欧协议均为一体化埋下诸多不确定因素。即便英公投留欧，但脱欧公投的举行也极大鼓舞了其他国家的疑欧势力；英欧协议一些条款也适用于其他成员国，如有条件限制欧盟移民福利就可能被其他国家仿效，逐渐侵蚀欧盟基本原则；协议表明欧盟政治终点不止一个，可能动摇欧洲一体化愿景；英从进一步一体化中的明确退出意味着未来一体化将更多依赖加强型合作和欧盟条约之外的国家间条约，加剧“看单点菜”趋势，最终削弱欧盟治理机制。

2016年6月12日凌晨，美国佛罗里达州奥兰多市“脉动”夜总会发生枪击事件，造成49人死亡、53人受伤。枪击案频发，暴露了美国国内政治的一系列漏洞，也催生了美国大选选情的新变化。

奥兰多枪击案 加速大选选情明朗化

□ 刁大明

随着奥兰多传出的一阵阵枪声，控枪、移民政策、反恐等一连串当前美国所面对的棘手难题似乎复杂化地捆绑在了一起，为如今逐渐进入白热化的美国大选创造了新的争议议题。

再次凸显控枪紧迫性

在美国，持枪的合法性是基于历史的路径依赖的，因而美国几乎无法禁枪，只能尝试控枪。当前，控枪与否已成为美国民主共和两党政治极化争斗的焦点议题，基本上是势如水火，这背后不但有像全美步枪协会这样的强有力的利益集团的阻力，还表现出民主共和两党不同的经济阶层和生活方式，民主党大都是城市人口、受教育程度较高者、少数裔，他们对枪支的需要不大；而共和党的支持者大多为农场主、富人以及宗教保守派等，他们使用枪支自我防卫或者满足狩猎的喜好，甚至会宗教化地捍卫宪法精神。也正是因为价值观和实际利益的纠葛，美国的控枪立法可谓遥遥无期。可以说，未来即便是民主党继续控制白宫，持续推进控枪议程，也难以在可预见的未来有效解决枪支顽疾。

敲响中东政策警钟

奥兰多枪击事件再次凸显了控枪紧迫性的同时，也为美国移民政策和对外特别是对中东政策敲响了警钟。如果希拉里上台，民主党白宫势必会持续深化移民的进一步融合，改善少数裔、新移民等群体在就业、教育、医疗、社会福利等诸多方面的不公平现状。但问题在于，目前需要改善不公平状况的远不止有少数裔或移民，众多中下层白人群体也日益呼吁更为公平的再分配政策，这也是他们更多转向特朗普的原因所在。这就意味着，民主党政府的再分配努力必须强调各族裔、各群体之间的平衡，这并非易事。在特朗普上台的情形下，目前他这种在美墨边境筑墙、拒绝穆斯林移民入境、清除1150万“无证移民”等一系列极端主张应当说距离现实政策还存在较大距离，只会加剧族裔矛盾、恶化现状。

总之，无论是希拉里还是特朗普当选，美国都应该会继续调整中东政策，适度强化在该地区的资源投射，从而有效遏制极端组织与思想的全球性蔓延。

加速两党在选民群体意义上的整合

奥兰多枪击案从伤亡规模和造成经济损失等意义上虽然不足以与“9·11”事件相比，但在“9·11”事件15年后，美国却陷入了防不胜防的“独狼”恐怖主义的困扰之中，给人的恐惧感应该说未必比“9·11”事件逊色多少。短期看，奥兰多枪击事件极可能加剧美国民众普遍地对当前反恐局势的焦虑、对国家和个人安全处境的不安。这不但会激化白人群体对少数裔特别是穆斯林群体的强烈排外情绪，进一步撕裂美国社会，甚至还会引发民众对极化政治在控枪议题上的无所作为的不满与不信任情绪。这种安全焦虑、排外情绪、对政府的不信任在短时间内叠加，完全可能出现提升特朗普选举势头的情况。事实上，当去年10月底特朗普民调凸显颓势之际，正是巴黎系列恐袭事件引发的民众恐慌情绪挽救了特朗普的选情。奥兰多枪击事件之后，美国民意盲目拥抱排外倾向的情形存在短暂重演的概率。

长期而言，奥兰多枪击案极可能加速两党在选民群体意义上的整合。比如，民主党选民基本盘会因为意识到控枪的迫切而更为支持希拉里，而共和党群体因为对新移民的排斥倾向而支持特朗普。被认为将在两党对决中扮演关键角色的中间选民则可能加快在两党之间的选择。一方面，鉴于仍有53%中间选民希望实现更为严格枪支管制的现实情况，奥兰多惨剧或将促使中间选民更易支持民主党阵营；另一方面，虽然在此次枪击案背后隐含着众多深层次根源，但其中的仇恨情绪也无疑是重要的驱动力之一，而这种仇恨氛围显然是由特朗普这样的政治人物一手渲染的，坚持排外极端立场的特朗普因而未必会得到中间选民的认同。虽然在这样一场所谓“最大建制派”对阵“最大反建制派”的非典型选战中，希拉里的最大优势即经验也恰恰是最大的劣势，但希拉里如果凭借丰富的政策积累能够提出民众可以接受的务实对策，也应该能够遏制特朗普的上升势头。中间选民的选择和希拉里的务实表现，无疑将有效压低临近大选投票日之际再次发生突发恶性事件，从而实现为特朗普的关键性助选这一预期发生的可能性。

奥兰多枪击案显现出美国内外困境的合流态势，控枪、移民、反恐与中东政策细密交织，更深层次的是经济发展与社会治理重叠起来的严峻挑战，甚至可以说是民主党或共和党任何一党单方面都无法应对的内外困境。当前美国社会和美国民众真正需要的是，政治人物回到如何有效解决至少是真正缓解当前问题的正确轨道上。无论是特朗普还是希拉里，作为未来的总统提名人，应该做的不是在悲剧面前借题发挥攻击对方，更不是利用或者煽动民意，而是切实有效地回应民意、解决问题。

热点透析

枪击案背后：美国国内政治逻辑错位

□ 张仕荣

美国系列枪击案暴露了美国反恐战略、国内反恐体制和国内安保机制的漏洞，更重要的是使人们对美国的纠错机制产生质疑，即美国系列枪击案频频发生蕴含着美国国家政治的逻辑错位。

美国反恐体制漏洞

美国系列枪击案牵涉两个关键问题，一个具有普遍性，另一个具有规律性。美国反恐体制的问题，这是一个具有全球普遍性的问题，暴露出美国的反恐体制存在相当程度的漏洞，特别是本次枪击案的凶手奥马尔·马丁生于纽约，为阿富汗裔美国公民，并合法购得枪支，这类恐怖袭击属于“独狼”行动，事发前预防成功的概率很低，可谓防不胜防，其隐蔽性和破坏性非常大。当然“伊斯兰国”是否与这起美国历史上死伤最惨重的枪击案有直接关联还有待证实，该极端组织近期频繁“认领”多地袭击事件，可能意在壮大声威，以挽回在伊拉克和叙利亚战场节节失利的颓势。而参选下一届美国总统的共和党候选人特朗普一直主张强力打击“伊斯兰国”，他甚至预测过美国本土会再次遭到恐怖袭击。特朗普6月12日再次将话题引向反恐领域，呼吁禁止在国外出生的穆斯林进入美国。特朗普指出，奥兰多发生的事情只是开端，美国当前的领导层软弱无能，如果奥巴马和希拉里不谴责宗教极端主义，就应该辞职和退选。特朗普的言行附和了一部分美国民众的心理，因为奥巴马和民主党的反恐政策确实存在问题，袭击事件加剧了民众的恐慌心理，迫切希望政府更好地保护国内安全。但是，按照特朗普的政治逻辑，美国的反恐最终将会走向与全球穆斯林为敌的道路，以种族和宗教信仰区分敌我，这恐怕是因噎废食，具有典型的民粹思想特征。美国多年的反恐一直带有意识形态标记，基本上是以国家利益划线，实际上是美国的反恐“双重标准”助长了国际恐怖主义的滋生，尤其是造成跨国恐怖主义势力有隙可乘，加之网络空间的虚拟性和普及性，使得极端恐怖势力在一些特殊群体和特定空间领域呈现非线性方式传播。对此要深刻反省美国的反恐战略和政策的弊端，特别是要形成全球反恐的“联防联治”，而不是单纯“围追堵截”，甚至某一个国家为了一己之私而进行“选择性反恐”。

国内安保机制积弊

美国的国内安保机制问题，主要是枪支泛滥问题。美国系列枪击案作为一个已经反复出现且对民众造成巨大伤害的社会问题是有规律可循的，应该从源头上追根溯源，当前全球的焦点集中在美国国内的控枪问题上。控枪与打击犯罪是一个常识性问题，但是在美国多光谱政治棱镜中却被扭曲了。美国的国家政治中“民主、自由”是其固有标签，其中自由持有枪支是主要标志，因此在自由持有枪支这一敏感问题上，美国国内政治出现了一个逻辑错位，美国政界及司法界显然忽视甚至无视一个基本的逻辑关系：一个对社会产生敌视的恐怖分子手持一根木棒或者是一支冲锋枪的社会危害性是有天壤之别的。在美国国内枪支很容易获得，其结果是使犯罪预备行为从产生冲动到最终实施的距离被大幅缩短，加快了从心理仇恨到暴力犯罪的过程，最终几何级地放大了社会危害性，整个社会也为此付出了高昂的代价。

当然，那些在美国不负责任的赞成持枪的游说集团也颇具市场，这些逻辑错位背后是利益的驱使，包括美国控枪受到美国步枪协会等利益集团的阻挠。2012年美国大选中，奥巴马有12%的竞选资金来自步枪协会。控枪不力连带种族歧视会导致美国警方在处理治安问题时的高度敏感和反应过度，从2013年5月起，美国共发生了1450起因警方导致的“意外死亡”事件。

美国有悠久的枪支文化历史。在北美，当地白人持枪的历史甚至早于美国建国时间。在许多美国人看来，美国之所以能够获得独立，很大程度上是因为人手一支枪，这也成了美国今天持枪合法的政治正确标准。在法律上，美国是世界上第一个也是至今唯一公民拥有普遍持枪权利的国家。

然而，美国成为世界第一的发达国家，其发展历程除了不可复制的天时、地利外，制度建设取得了重要成就，为自身崛起创造了良好的法治环境与社会氛围。其勇于开拓的牛仔精神应该世代传承，但是枪支泛滥危及民众安全的社会和政治痼疾必须勇于面对。