



特蕾莎·梅为何没能完成脱欧使命

□ 孙婉璐

美国前国务卿艾奇逊曾于1962年评论英国“不仅丢了整个帝国，还找不到自己的位置”，这一席话反映了英国与欧洲大陆关系的现实，也是英国首相们的心头之难。几任首相都希望能结束英国对欧洲的矛盾心态，却又偏偏因这一问题陷入危机。玛格丽特·撒切尔极力反对单一货币，外相杰弗里·豪因对她的欧洲政策不满而辞职，亲欧派迈克尔·赫塞尔廷公开挑战，其他党内议员纷纷倒戈，导致三次胜选、执政11年半的撒切尔夫夫人于1990年被迫下台。约翰·梅杰执政时，党内保守阵营疑欧派逐渐扩大，“黑色星期三”事件使他深陷危机，为避免内阁和党内在欧洲问题上无休止的争论，1995年他不得不通过辞职和重选党魁来重建领袖权威，勉强执政到1997年。戴维·卡梅伦决心摆脱这两位保守党首相的命运，却走上了相同的路。他的继任者特蕾莎·梅成为为脱欧而上任、因脱欧未成而卸任的首相。特蕾莎·梅难以完成脱欧使命，原因很多，最重要的在于以下几点。

执政基础薄弱

保守党在下议院不具明显优势且“束手束脚”，2016年的党魁之争，特蕾莎·梅某种程度上是靠时机取胜，这使她在下议院很难获得多数支持。在英国，下院占多数席位的政党领袖担任首相。2010年卡梅伦以领先工党约50个席位的优势与自由民主党联合执政，结束了1997年以来工党执政的历史。2015年，因苏格兰民族党

抢走了工党一些席位，使其仅获232席，卡梅伦组建了1992年以来的第一个保守党多数政府。由于不慎重地举行全民脱欧公投，结果违背卡梅伦的意志，他不得不辞职，特蕾莎·梅出任首相。2017年6月，梅首相在不正确的时间开启了大选，她的初衷是趁工党相对弱势，扩大本党席位，为脱欧谈判打好基础，但结果是保守党失去了此前在议会中的绝对多数席位，不得不选择与排在第5位的北爱尔兰民主统一党联合执政，该党10个席位与保守党的318席勉强超过所需绝对多数（326席）。丧失了单独执政机会的保守党面临的局面是：当提案提交给下议院投票时，会遭工党联合其他小党驳回。联合执政的小党以承诺在下议院支持保守党政府为交换，政府需要照顾其部分政策及诉求，或提供一定资金支持。民主统一党主张脱欧，与爱尔兰关系不佳，脱欧协议中的“保障条款”（Backstop）使北爱尔兰边界开放并将其置于欧盟的监管体制下，这让该党极为不满并成为脱欧进程的阻碍。因此，保守党并不能完全掌控局势。保守党的优势是相对的，主要得益于没有一个真正强大的在野党，工党的分裂和颓势一定程度上掩盖了保守党的问题。自民党的影响下降，有独立倾向的苏格兰民族党不够强大。

梅首相上台一部分原因是党内竞争者一系列失策造成的。卡梅伦辞职后的半个月时间里，英国政治形势变化出人预料。大部分民调都显示，鲍里斯·约翰逊在所有潜在候选人中几

乎稳操胜券。但在候选人向1922委员会（保守党普通国会议员委员会）呈递提名的最后期限，约翰逊的重要支持者迈克尔·戈夫突然对他发起攻击并宣布参选，紧接着能源大臣安德利亚·利德索姆和特蕾莎·梅也相继参选。在几位有力竞争者中，戈夫扼杀了约翰逊的机会，而戈夫的“背叛”使其声望受损。两人相互遏制给了利德索姆和梅机会，首次出现最后两位候选人在女性中产生。在如此关键的竞争阶段，利德索姆在访谈中声称，母亲的角色让她比梅更具优势，这一言论成为她不可弥补的错误。梅就这样在低调中胜出。如果没有这些出人意料的情况出现，脱欧可能是另一种状况。

组阁时的“中间路线”增大脱欧阻力

如果说卡梅伦政府的重要内阁成员在脱欧问题上存在分歧，梅政府的内阁大臣们更是加深了这种分歧。与大部分新首相一样，梅首相也想尽量与上一届政府划清界限，上任之初她便利用首相的委任权对内阁“大换血”，以增强对内阁的控制力。但是，随着脱欧谈判进程的推进，梅首相相对内阁虚弱的控制力逐渐体现出来。她在公投中时表现出的是“留欧疑欧主义”立场，既不支持脱欧，也不全心全意留欧，在内阁成员任命上，她也采取了这样一种“中间路线”。菲利普·哈蒙德、鲍里斯·约

翰逊和安伯·拉德分别担任了财政大臣、外交大臣和内政大臣，这是三个最重要的职位。哈蒙德与梅首相相同是1997年进入议会的资深议员，被外界称为梅的坚定盟友，持留欧立场。同为留欧派的拉德接替了梅本人的内政大臣一职，负责重要的移民问题。与哈蒙德一样，被任命为商务大臣的格雷格·克拉克认为自己有责任保护经济，要避免与欧盟“硬边界”和无协议脱欧。

梅首相出人意料地任命自己的竞争对手，也是脱欧派的约翰逊为外交大臣，同时，她还新增了两个重要的内阁职位，任命党内右翼、脱欧领袖人物戴维·戴维斯为脱欧事务大臣，任命持强烈疑欧主义的利亚姆·福克斯为国际贸易大臣，作为新独立出来的部门处理对外贸易，以解决脱欧后与非欧盟国家增强贸易往来的问题。很显然，脱欧派阵容同样强大。梅首相任命这三位重要脱欧派大臣目的在于避免遭到攻击，因为她在公投中选择了留欧，这一选择难免让人怀疑她是否全心全意地执行脱欧决定。任命脱欧派大臣担任重要职务，也有利于脱欧步骤的实施。

梅首相这种左右均衡的选人策略试图左右兼顾，但任何一方都不满意，一方要设法保护经济，一方要拿回对边界、法律和金钱的控制权。梅首相领导政府艰难地执行公投决定，为减少更多内阁成员因对脱欧方案不满而辞职，她在下议院宣布，大臣们可以根据个人信念而非政党政策对脱欧方案自由投票，也就是说，政府成

员可以不支持首相，内阁集体负责制暂时中断。

脱欧方案难以达成共识

梅首相想要将脱欧对英国的损害降到最低，这注定了她拿出的方案是一个“软脱欧”方案，其中的“保障条款”（Backstop）最具争议，使脱欧协议难以被议会接受。“保障条款”即如果英国和欧盟在过渡期结束前没有达成贸易协议，北爱尔兰与爱尔兰共和国之间将不会出现“硬边界”。对北爱尔兰而言，欧盟的市场规则将继续有效，允许单一市场商品在该地区流通。这与梅首相寻求独立贸易政策及结束布鲁塞尔规则制定权的承诺相矛盾，并让未来英欧关系充满争议，党内疑欧派担心英国将长期受欧盟制约对此大加指责。她无法统一保守党议员的意见，也无法争取到其他党派议员的支持。工党基本一致反对该协议，科尔宾批评这是一份由欧盟主导的单向协议。亲欧盟的苏格兰民族主义党和自由民主党人多持留欧立场，民主统一党是议会中的关键少数派，因为担忧“保障条款”会让北爱尔兰与大不列颠岛渐渐疏离而反对该协议。如果梅采取“硬脱欧”方案，除显而易见的经济受损、药品短缺、边境拥堵等影响外，还可能中断1998年以来的北爱和平进程。

汽车行驶在爱尔兰岛的主要交通动脉N54/A3公路上要4次穿越边境，该段是英国和爱尔兰最曲折的

一段边境线。动荡时期的北爱新教徒和天主教徒冲突不断，北爱的情况又因为两派对英国殖民的不同态度更加特殊，爱尔兰岛南北两部分作为一个政治实体的时间要比北爱和不列颠岛的时间长得多。对“硬边界”的恐慌随着时而发生的枪击和爆炸事件而增加，没有人愿意回到30年的动荡时期。北爱最终归属问题再次被提上政治议程，脱欧不仅仅是一笔经济账。

此外，其他选项分化了议员们的选择，它们与梅首相的方案相互制约。梅的方案每次遭到拒绝，举行第二次公投的呼声就会出现高涨。留欧派希望用这种方式寻求情况发生逆转，强硬派则抓住无协议脱欧这一选项不放，想要达成一份好的脱欧协议就得为无协议脱欧做准备，因为无协议脱欧的风险会使欧盟调整立场，即使不能达成协议，无协议总比一项坏的协议要好。还有一些议员认为，梅首相的方案不是当前最好的选择，其他替代方案也无望通过，他们希望通过延期寻求转机，梅与欧盟设定的截止期限对他们的约束力逐渐降低。正是议员们各有各的算盘，梅首相的脱欧方案在下议院三次被否决。面对无法完成的脱欧任务，特蕾莎·梅只好让位。

特蕾莎·梅是继撒切尔夫人之后英国第二位女首相，敏锐、慎重、坚持己见、信守诺言、高效的沟通者、“撒切尔第二”、虽败犹荣等等，是舆论对其从政多年的评价。3年来，英国朝野一直未能在脱欧问题上达成共识，有人认为她能力不够，也有人认为她虽然是个短命的首相，却是个优秀的政治家。如何评价梅首相在脱欧问题的行为，只能留给历史去回答。现在的保守党需要一个强势领导人来掌控局势，带领英国离开欧盟，同时有能力应对各种挑战。面对莫衷一是的民众，以及英国面临的种种难题，梅首相的继任者无论持留欧还是脱欧立场，日子都不会好过，也许他也将体会到特蕾莎·梅的不容易，未必能实现自己的初衷。不管谁出任首相，能够肯定的是，英国脱欧注定不会是一个顺利的过程。



应对『一带一路』建设面临的挑战

□ 曲鹏飞

“一带一路”建设实施5年多来，我国与沿线国家围绕政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通做足做好文章，取得了丰富的成果，一幅精谨细腻的丝路“工笔画”正在形成。展望未来，我国与沿线国家需要承前启后，继往开来，推动共建“一带一路”沿着高质量方向不断前进。面对波谲云诡的国际形势，我国在“一带一路”建设过程中需要进一步提升认识和防范风险的能力。

（一）

“一带一路”建设是我国外交的顶层设计和推动全球治理变革的重要实践，但在“一带一路”建设过程中，政治风险问题始终不容忽视。

首先，沿线国家的国内政治矛盾是“一带一路”建设中的不稳定因素。“一带一路”沿线国家政治制度各异，部分国家经济社会发展极不平衡，国内政治分歧严重，正处于体制转型期，不可避免地带来各种政治风险。近年来，“一带一路”沿线部分国家政局持续动荡，执政党频繁更迭，对外政策反复调整等。对这类国家需要加强政治风险研判，对其国内的民族矛盾、宗教矛盾、党派矛盾要做充分评估和跟踪调研。

其次，“三股势力”借“一带一路”建设侵蚀我国边疆安全的图谋值得警惕。我国有9省区与“一带一路”沿线国家接壤，这些省区过去是对外开放的大后方，现在是“一带一路”建设的最前沿，边疆的稳定对于“一带一路”建设的顺利推进至关重要。近年来，我国的边疆安全形势不断改善，暴恐案件大幅下降，但受世界政治大环境影响，近年来分裂主义、极端主义、恐怖主义三股势力在我国周边国家异常活跃，边疆安全局势仍存在较大的不确定性与风险，在全面推进边疆地区对外开放的同时，

要对“三股势力”的渗透活动保持高度警惕。

妥善处理沿线大国的战略制衡和利益协调问题。“一带一路”沿线地区历来是大国利益大牙交错之地。一些大国依据自身的地缘状况对“一带一路”沿线地区提出自己的战略设想，例如美国提出的“新丝绸之路计划”“印太经济走廊”，俄罗斯提出的“欧亚经济联盟”，印度提出的“香料之路计划”“季风计划”等。上述大国的战略设想都将自身作为塑造地区秩序的主导者，意图加强与周边国家的联系，增强对地区事务的领导力。这些战略设想的内容与“一带一路”建设客观存在一定竞争性，推进“一带一路”建设需要妥善处理沿线大国的战略制衡和利益协调问题。

（二）

“一带一路”建设是一个包容性、开放性的经济制度，对全球经济的复苏及增长有重大意义。但正是由于其体量巨大，其面临的经济风险也异常复杂。

在宏观经济层面，当前全球经济增速放缓，贸易保护主义抬头，金融风险居高不下。由于我国当前在“一带一路”项目中以基础性投资为主，资金投入大、周期长，很容易受到经济波动影响。在全球经济增长低迷的大背景下，部分沿线国家出现较大经济波动，经济下滑趋势明显，多国还出现货币大幅贬值。这些国家宏观经济的颓势对我国海外投资的可持续性构成挑战，同时也加重了我国面临的融资压力。过去5年，“一带一路”的标志性项目多是基础设施建设，这些项目资金投入巨大，且需要资金不断跟进支持。因此，亟须拓宽融资渠道，进一步丰富融资方式，大力推进各国政府间的融资合作与协同。

在微观经济层面，我国企业的海

外运营能力有待提升。“一带一路”建设实施以来，我国企业对外投资的地域和领域空前增加。但是，我国企业在海外市场的合规管理、质量管理、员工管理等方面都面临“水土不服”问题，部分企业与当地社会各种关系处理要投入很多大精力，增加了企业的运营风险。

在营商环境层面，部分沿线国家营商环境不佳，投资安全性存在较高风险。部分沿线国家法律体系不完善，我国企业在这类国家投资存在较高的税务核算、专利保护、违约解约风险。由于经济增速放缓，民生水平下降，各种形式的民粹主义和贸易保护主义抬头，某些国家打着“劳工保护”“环境保护”等旗号，助长排外主义，抬升我国对外投资成本。

（三）

“一带一路”建设是一项长期、复杂而艰巨的系统工程，沿线各国国情差异较大，各种社会风险不容小觑。“一带一路”建设过程中，对我国企业与我国公民生命财产安全造成威胁和损失的事件时有发生。部分国家恐怖主义活动猖獗，以我国公民和中企资产为目标的劫持、袭击事件时有发生。部分国家国内治安形势恶化，严重威胁我国海外项目和人员安全。

一些大型中资项目在实施过程中面临较大的社会阻力。我国企业在海外实施的基建项目“点多、线长、面广”，在实施过程中需要解决好征地和移民安置问题，要和当地民众、非政府组织、主流媒体、部族宗教势力建立良好的沟通机制，妥善处理因工程实施产生的利益纠纷，这是“一带一路”建设过程中亟待克服的一个难题。

“一带一路”建设要避免陷入文明冲突和价值冲突陷阱。“一带一路”沿线地区文化差异巨大、历史问题繁杂、语言风俗迥异、民族宗教矛盾尖

锐。与此同时，少数国家对我国的抹黑、异化一直没有停止过。在如此复杂的文化背景下，我国在对外宣传中需避免沿线国家因文化价值差异产生误解，导致对我国文化和形象的异化曲解。

（四）

历史已经雄辩地证明，在发展中遇到的问题只有通过发展才能解决。要破解“一带一路”建设过程中的风险与挑战，需要加强统筹协调，建立中央、地方、企业和社会沟通协作机制，形成职责分工明确、各司其职、各有所长、相互借力的“一盘棋”大格局。

在政府层面，中央政府以经济合作为核心，继续突出基础设施建设在“一带一路”建设中的桥梁纽带作用。发挥人文开放的先导功能，深化与沿线国家在发展理念和价值观上的共识，推动命运共同体意识的构建。继续加强同沿线国家的安全合作，加强情报信息的互通共享，加强边境口岸的安全管控。各级地方政府应加快建设政府公共服务平台，完善政策法规体系。加大市场信息的搜集，提高信息的透明度，做好信息配套服务，帮助企业充分了解海外投资风险源、提前发现风险点、及时编织防控网，最大限度减少或规避负面因素。

在企业层面，应加强技术研发，培养企业核心竞争力，在参与“一带一路”建设的过程中实现企业的转型升级。在经营思路上，我国海外企业需要高度重视企业形象的建设，在做好当地政府工作之外，综合考虑东道国的各派政治势力、民族种族、宗教信仰、非政府组织影响，与之建立广泛联系与常态化沟通机制。在经营过程中，尊重东道国的宗教信仰、风俗习惯，自觉保护劳工合法权益和当地环境，降低企业经营风险。在人才储

备上，我国海外企业要注重培养专业的风险管理人才团队，规避因不熟悉东道国的政治、法律、社会文化而带来损失。在安全保障上，我国海外企业需要加强自身安全防范与保护能力。一方面，按照国家发改委、国资委等有关部门要求，完善合规管理体系，强化合规训练，提升企业的合规意识及能力。另一方面，组织建立海外民间商会或者行业协会海外分会，构建信息与资源共享平台，节约企业成本和精力，提升海外维权能力。在一些政局不稳的沿线国家，我国企业可探索适合所在国国情的海外安保新模式，配备必要的防护设施，切实保护好驻外人员和财产安全。

在社会层面，随着“一带一路”建设向精细化方向发展，我国面临的人才储备不足瓶颈进一步凸显。在“一带一路”建设过程中，我国需要从事标准化研究和标准制定的技术型人才，熟练沿线国家语言文化、法律法规、投资政策的管理型人才以及评估风险、制定战略的顾问型人才。高校作为国家人才培养的最重要环节，可开设“一带一路”相关课程、学科或专业，培养复合型、高层次人才。智库作为为国建言献策的重要组织，可以发挥平台优势，对沿线国家潜在风险加强预警，形成高质量研究成果，为国家、企业提供服务。民间交往是传播中华优秀传统文化、树立中国正面积极形象的重要渠道。“一带一路”建设作为一个“通心”工程，可以在文化、教育、科研、旅游、体育、侨务等方面的工作中推陈出新，形成合力，通过民间交往提升我国软实力与国家形象。

