

# 分手后别再找我？“脱欧”还有续集

复旦大学欧洲问题研究中心主任 丁纯



丁纯

距离1月31日英国正式“脱欧”已经半月有余，但英国和欧盟在达成共识方面不仅处于“零突破”阶段；双方还纷纷发出强硬表态试图增加未来谈判筹码。2月13日，英国首相约翰逊改组内阁，分析人士认为，英国今后可能采取更具扩张性的财政政策。

英国这场“脱欧”大戏尚未落幕，未来与欧盟谈判前景如何？我们请专家为您分析。

——编者

问：经过长时间谈判终于实现“脱欧”，英国改组内阁透露哪些动向？

答：1月31日，自2016年6月23日公投决定“脱欧”以来，经过了1317天的反复博弈，历经三任首相，三次推迟，英国终于迎来了正式“脱欧”的历史时刻。既有议会广场上兴高采烈庆祝英国重新单飞的“脱欧”拥趸，也有支持“留欧”人士充满唏嘘地在英国离欧洲大陆最近、隔海相望的多佛海峡白崖上，用投影在欧盟旗帜的蓝色背景下让象征英国的那颗星缓缓消逝，打出“这是我们的星星，替我们照顾好它”；既有约翰逊在“脱欧”演讲中“这是一个新时代的黎明”的宣示，也有欧委会主席冯德莱恩的深情道别“只有面对离别的痛苦，我们才知爱有多深”；既有大多数欧洲议会议员不舍地高唱苏格兰民歌《友谊地久天长》，亦有“脱欧”党前领导人法拉奇“我们走啦，再不回来”的得意挑衅。

## 英国忐忑不安“驶向未知” 约翰逊加强管控“钱袋子”

约翰逊2月13日自就任首相以来首次改组内阁，多名“脱欧派”人士入阁。财政大臣贾维德拒绝留任，让原本温和的内阁调整突生枝节。约翰逊很快任命财政部第一副大臣苏纳克“补缺”以平息风波。

苏纳克先前在高盛供职，是印度一名富豪的女婿，坚定支持首相，常常现身媒体推介政府政策。不少保守党人认为，苏纳克与约翰逊的“脱欧”后愿景可能更合拍。多家媒体预期，随着贾维德离开财

政、首相府加强对“钱袋子”管控，英国今后可能为推行“脱欧”后政府议程采取更具扩张性的财政政策。

按约翰逊的计划，在此后为期11个月的过渡期里，英欧要就未来的双边关系具体定位和安排，进行谈判博弈，才能最终完成真正现实意义上的“脱欧”。最新一期的《经济学人》中有关“脱欧”评述文章，在孤寂大海上一艘航船的背景配图上，冠以“驶向未知”的标题，或许充分反映了当下英国社会，对“脱欧”前路茫茫的焦灼和忐忑不安的茫然心情。

## 2 欧盟坚持一体化不能“点菜” 英欧谈判注定是难啃“骨头”

问：英国与欧盟未来谈判的难点有哪些？

答：婚离了，如何界定和旧伴侣的关系，对双方来讲，无疑是个难题。相较于拖沓了三年半的“脱欧”历程，过渡期中即将开启的实质性双边未来关系谈判，才是刺刀见红的难啃“骨头”，前者恐怕只能算是个“开胃菜”而已。

不再是一家人了，但还是搬不走的邻居。双方均表示要好聚好散，但如何弥合撕裂的伤口，委实不易。货物和服务贸易等经贸关系、人员流动、税收、数据共享、渔业、药品监管、航空业等一长串双边待谈的问题将会是今年3月正式开启的英欧经贸谈判和反复拉锯的焦点。

其中最核心的无疑就是“脱欧”后英欧间新经贸关系的界定。对英国来说，最希望是仍然保持单一市场和关税同盟的地位，却又不履行成员国需要承担的相关经济、社会义务及主权让渡。这显然无法获得欧盟的首肯。因此，目前约翰逊政府的现实选择和总体谈判思路，应该是倾向于在保留对人员流动、移民等主权和劳工权利、环境标准、国家补贴、食品、药品等经济、社会领域主权和自主规则以及司法独立等前提下，与欧盟建立零关税、零配额和、近似欧盟和加拿大那样的自由贸易协定关系。这在“脱欧”后的英欧经贸关系中最紧密的单一市场、关税同盟到最疏离的普通的世贸成员国之间的诸多选项中，无疑属于比较松散的一种。

一方面，约翰逊希望能满足强硬“脱欧”派的诉求；对边界（移民、人员流动）等领域的主权控制。另一方面，在谈判要价上，他又希望尽可能获取类似单一市场和关税同盟成员国的优惠，减少“脱欧”对英国经济和民生的冲击，使“脱欧”收益最大化。目前，英国已组建了40人的谈判队伍。

欧盟的谈判主导思想和条件也坚定清晰：鱼和熊掌不可兼得。一体化不是摘樱桃，不是自由挑选式的吃饭点菜。冯德莱恩言辞犀利：“如果不是成员，就不能继续享受成员国的好处，没有人员间的自由流动，就不可能拥有资本、货物和服务的自由

流通。”原本在欧盟内部，就有很多成员国想减义务、增权利，诸如减少预算分摊，推迟开放劳工市场，获得优惠税率等。如果现在允许英国的不对称要求，无疑开了不是成员国，不用承担义务，仍然可以享受待遇的恶劣先例，岂不是有鼓励大家分家，而致队伍全散之虞。这意味着，英国在与欧盟的新经贸关系中能获得多大的红利，取决于英国愿履行多大的义务。

金融业是英欧谈判的一大焦点。以伦敦金融城为核心的金融业为英国提供了200万个就业岗位，创造了12%的GDP，贡献了服务贸易顺差的50%，而欧盟是其最大的出口市场。“脱欧”后，欧盟已明确不给单一市场以外国家金融准入执照，英欧双方应该会循着“脱欧”协议中双方议定的“监管等效”原则，即双方审核对方金融规则，确定双方的金融监管是否足够“相似”，协商谈妥相关金融监管等效原则的具体法规条文。在谈判中，英国应该会倾向于在获得准入的基础上，尽可能少采纳欧盟较紧的监管标准，为英国金融业赢得更多的自由和盈利机会。而欧盟则会坚持较紧的审核监管，并以此为筹码，换取英国在渔业等其他领域的让步。

从欧盟来看，出于法国等成员国的利益考虑，英国领海的共同捕鱼权是个还未谈拢的棘手问题。根据欧盟“共同渔业”政策，欧盟成员国享有成员国领海以外海域互相开放的“自由入渔原则”。约翰逊已经明确喊话，过渡期后要收回英国海洋主权。“脱欧”过渡期后，欧盟其他国家渔民将面临失去在英国海域共享捕鱼权的危险，这对欧盟的渔业和消费者造成双重打击。因此，欧盟提出要共享捕鱼权和双边金融关系捆绑一起谈判。

此外，英国和西班牙有争议的飞地直布罗陀主权问题，应该也会成为英欧谈判的议题。欧盟成员国均站在西班牙一方，支持英欧达成的“脱欧”协议不包含直布罗陀的主张，实际声援西班牙对这一飞地的声索，而英国则认为属于英国飞地的直布罗陀，自然应适用英欧间达成的协议。

问：英国与欧盟的谈判未来前景如何？

答：英国正式“脱欧”后，近日双方均已开始隔空喊价，亮出经贸关系谈判的要价和原则。但对双方能否在今年年底如期完成经贸谈判，结束过渡期，实现真正的“脱欧”，持怀疑态度的人有人在；对最终双方能达成何种经贸协定，也可谓是众说纷纭。

有关谈判时限结局，存在三种可能性：一是年底如期达成协议，皆大欢喜。二是年底前敲定大体框架和原则，并谈成主要内容，经双方同意延长过渡期，继续细谈，达成一个双赢可操作的全面自贸协定。三是谈不成协议，也无意再延长谈判和过渡期限，出现实质上的“硬脱欧”。

笔者认为，第三种结局是双输，可能性不大。第一种较乐观的估计，有一定的可能性。英国约翰逊政府至今仍咬定年底前完成谈判，结束过渡期，有着较强烈的内在激励和外部约束。在国内，约翰逊在大选时许下了诺言要尽速“脱欧”，弥合撕裂的英伦社会，打造“全球化英国”。无论是许诺要加大注资英国医疗体系、投资基础设施和扶持相关产业等非传统保守党的政策举措，改善民众福利和生活，还是安抚和平息苏格兰、北爱尔兰地区的独立呼声，均需尽快结束“脱欧”的羁绊，将注意力集中到发展经济，改善民生，安抚选民上来。对外，尽早结束与欧盟经贸谈判的掣肘，有助于英国加速与其他国家谈判确定新型经贸关系。

最可能出现的是第二种情况。谈成一个双方均可接受的协议无疑是双赢，符合共同的愿望。但全面的经贸协定，堪称包罗万象，双方一定会紧扣各自谈判

的优先重点，给出可交换和妥协的筹码，经过讨价还价，博弈和磨合出各自的平衡点。英国与欧盟这对精于谈判，长于算计，锱铢必较的谈判老对手，一个欲图鱼和熊掌兼得，一个稳坐钓鱼台、坚守公平对等原则，肯定是针尖对麦芒，讨价还价，搏杀缠斗，必定耗时长久。就拿约翰逊最为心仪的欧加自贸协定模式而言，当时谈判就花了7年之久。而英国自身，光实现形式“脱欧”就花了三年半时间。且约翰逊本人此前也流露过谈判可能延长的说法。

至于谈判可能达成什么水准的英欧经贸协定，现在判断还为时尚早。有两点值得我们注意：第一，主动“脱欧”的英国无疑是个“叫牌者”，它需要塑造怎样的英欧新关系，并愿意付出多大的交换代价，有着“先手”选择优势。尽管英国政府内受强硬“脱欧”派和死忠“留欧”派的左右，外有美国等非欧盟国家的变相制约。英欧达成的经贸协定越全面、紧密，英国被要求遵守的欧盟的规则越多、领域越宽，它与美国等非经济体谈判的余地和吸引力就越小。

第二，英欧这两个谈判对手之间，尽管双方互相需要对方，剪不断理还乱，但欧盟挟27个成员国之众，相较于急于寻找新伙伴、单飞的英国，有求于英方的不多，谈判中更具主动和优势。笔者看来，谈判考验双方的意志、判断、智慧、耐心和技巧。最终英欧达成一个较松散的双边自贸协定的可能性颇大。

总之，宣布“脱欧”易，真正“脱欧”难。让我们拭目以待，追看“脱欧”谈判“续集”。祝英国欧盟好聚好散，归来还是朋友；愿全球化反浪中“脱欧”的英国，能改弦更张，再度踏上全球化之旅。

## 3 谈判可能变成「持久战」 英国欧盟能否好聚好散

## 印尼澳大利亚的“共同敌人”是谁？

日前，印度尼西亚总统佐科访问澳大利亚，表示两国要团结起来战胜“共同的敌人”。佐科表示，“共同敌人”主要指亚太各国未来可能遇到的一些不确定因素，包括保护主义、不包容和气候变化等。

佐科总统今年首次出访选择了澳大利亚，主要聚焦经贸议题，并考察澳大利亚首都堪培拉的建设，为印度尼西亚迁都寻找可借鉴的经验。

从地缘战略考量，印度尼西亚是澳大利亚最重要的邻国，印度尼西亚的地理位置决定它对澳大利亚的本土防御有举足轻重的影响，地缘战略成为两国战略关系中的重要影响因素。

作为隔海相望的邻居，印度尼

西亚和澳大利亚之间的关系起伏不定。澳大利亚觉得人口众多的印度尼西亚可能成为自己北方的威胁，更担心其势力渗入到南太平洋。

长期以来，澳大利亚以大英帝国的继承人自居，利用位居太平洋、印度洋结合部的优势，积极海外扩张。独特的地理位置使澳大利亚很难对欧亚大陆事务迅速反应并有力介入，却具备了离岸平衡手的条件。

随着经济全球化和区域一体化发展，海洋运输和海洋安全成为澳大利亚经济发展的重要前提。澳大利亚2016年明确指出维护东南亚

地区海洋安全是其战略目标之一。印度尼西亚也提出了“全球海洋支点”战略，强调推动海洋经济发展，要把印度尼西亚发展成为海洋大国和印太地区的和平稳定中心。

目前，印度尼西亚与澳大利亚的合作覆盖了反恐、海事安全、人道主义援助、灾难救援、反偷渡、维和及情报等领域。印度尼西亚与澳大利亚的双边关系，未来很大程度上取决于两国地缘战略考量和美国“印太战略”的影响。

中国是澳大利亚经济发展的重要伙伴，并在2007年取代日本成为

澳大利亚最大的贸易伙伴，澳大利亚与中国经济相互依存度不断提高。与此同时，中国与印度尼西亚的双边关系取得实质性发展，2015年3月，两国发表关于加强全面战略合作伙伴关系的联合声明。中国已连续8年成为印尼第一大贸易伙伴。

因此，一些西方媒体以印度尼西亚与澳大利亚两国在南海地区拥有一些共同利益为“依据”，别有用心地将佐科提到的“共同敌人”过度解读为印度尼西亚与澳大利亚将结盟对抗中国。这些不顾事实、不负责任地言论完全站不住脚。

一方面，虽然澳大利亚近年来积极追随美国搅局南海事务，不过作为域外国家，它的影响力十分有限；另一方面，中国始终贯彻执行睦邻政策，特别是“一带一路”倡议推动了中国与印度尼西亚在经贸、文化、环保、航运等各个领域的务实合作，双方取得双赢效益。

就在中国抗击新冠肺炎疫情之际，印尼总统佐科还专门致电习近平主席，表示作为中国的真诚伙伴，印尼将始终坚定同中国人民站在一起。印尼愿同中方共同努力，继续推进共建“一带一路”。相信经过这次疫情的考验，印尼同中国的友谊将进一步加深。 胡志勇（上海社科院国际问题研究所研究员）