

法案惹争议 英国又要无协议“脱欧”？

复旦大学历史系副教授 朱联璧



朱联璧

英国政府近日推出《内部市场法案》，引发欧盟激烈反对，也再度引发国际社会对英国无协议“脱欧”的担忧。英国为什么推出该法案？欧盟为什么激烈反对？英国会不会无协议“脱欧”？本期“论坛”特请专家朱联璧解读。

1 问：《内部市场法案》主要内容是什么？为什么引发争议？

答：《内部市场法案》共58页，分七大部分，涉及商品和服务的流动、专业资格认定、监管、北爱尔兰事务和政府资助等问题。英国首相约翰逊称，为使英国过去300年的成就不受“脱欧”影响，需要以立法方式确保国内货物自由流动，保障就业与民生，保持国家主权和领土完整，明确“脱欧”协议中的部分细节，因此推动《内部市场法案》。

从内政运作和国家形象而言，该法案都极具争议。内政方面，该法案试图制约苏格兰和威尔士议会和政府的权力。英国作为一个联合王国，货物可以在联合王国内自由流动。1973年英国加入欧共体，货物自由流动的范围扩大到整个单一市场，且需要遵照欧共体内部法规和标准来生产和销售。1997年苏格兰和威尔士分别通过全民公决从联合王国议会获得下放权力，得以自行就欧盟法规不涉及的事务立法。

“脱欧”意味着原本欧盟颁布的涉及货物流动、资格认定和服务的各种法律和标准不再有效，英国需要重新立法。对不断争取权力下放的苏格兰和威尔士来说，默认重新立法的机构是当地议会。但《内部市场法案》意在将这种立法权交给联合王国议会，因为只有这样才能确保王国内部施行同一套标准，保障货物自由流动。《内部市场法案》明确指出，当该法案与其他英国国内法和涉及英国的国际法冲突时，均以该法案为准。这事实上削弱了英国其他立法机关的权力，并与“脱欧”协议相关内容抵触。

因此，该法案严重冲击英国作为法制国家的形象。有趣的是，同一批英国下院议员在1月投票通过历时三年半才艰难达成的“脱欧”协议，又在近日二读通过试图否决前者的《内部市场法案》。对此，所有五位健在的英国前首相难得立场一致，抨击该法案有损国家声誉。不过，这并不影响该法案目前仍在讨论中，有可能修改后在近期生效。但即便修改，对英国形象的负面影响也很难快速消除。

碳排放“贫富差”需政府牵头改变

国际慈善组织乐施会21日发布有关碳排放“贫富差距”的调查报告显示，过去25年全球最富1%人口排放的温室气体是最穷50%人口的2倍以上，与富人频繁乘坐飞机出行、喜欢开高排量的运动型多用途车(SUV)和高消费习惯有关。

富人排量惊人

乐施会委托瑞典斯德哥尔摩环境研究所开展该研究，发现1990年至2015年间，占全球人口10%、约6.3亿的“最富”群体制造52%的温室气体排放量，占全球人口1%、约6300万的顶层富人制造15%的排放量，而全球收入较低的一半人口合计仅排放7%。

报告说，富人过度消费导致全球为避免

2 作为筹码施压 转移民众不满

问：英国首相约翰逊为什么力推该法案？是谈判策略还是另有所图？

答：约翰逊名义上称该法案是为了给英国经济更大的确定性和保护，避免英国和欧盟无法在10月15日前达成自由贸易协定而损害英国利益。但在距离英国自行确定的“脱欧”贸易谈判截止日期一个多月提交这一极具争议性的法案，可能有两方面原因：一是作为谈判策略，向欧盟施压，使谈判有利于英国的方向发展。欧盟和英国的贸易谈判在关键问题上已僵持许久，加之疫情暴发，一定程度上拖慢了谈判进度。如果无法在“脱欧”过渡期结束前达成协议，英国无法保留与其目前最重要的贸易伙伴之间的免税优惠，只能施用世贸组织通用规则，对英国和欧盟双方的经济发展都会产生负面影响，也极有可能恶化英国和爱尔兰之间的关系。如果欧盟迫切希望达成协议，就需要首先让步，默许《内部市场法案》中对北爱尔兰的处理方

案。但此举会降低欧盟的权威，也会引发成员国爱尔兰的严重不满，降低欧盟的向心力。

二是作为调动英国民意的工具，转移民众对政府抗疫失利的不满。《内部市场法案》的推出看似突然，实则延续了约翰逊出任首相后效仿美国总统特朗普“剑走偏锋”的做法，以出人意料的政策，辅以不断制造“对手”的手段，宣扬民族主义话语，以挽救低迷的支持率。疫情在英国暴发后，保守党支持率不断走低。就目前每日新增确诊病例来看，第二波疫情已无法遏制。约翰逊选择祭出欧盟这个老对手，以谈判中饱受压力为由，“被迫”提出《内部市场法案》，利用议会辩论的机会不断使用民族主义修辞，以遏制反对声浪，唤起民众支持。加之该法案极具争议性，能吸引舆论关注，也就可以间接让疫情恶化的新闻降温。

从效果来看，约翰逊的方案确实在一定程度上吸引了民众的注意力。数据显示，在8月17日民调中，英国民众最关注的三件事分

3 谈判失去诚意 欧盟激烈反对

问：该法案为什么受到激烈反对？

答：对于一部有潜力破坏“脱欧”协议的法案，无论是欧盟谈判代表巴尼耶、欧盟委员会主席冯德莱恩，还是爱尔兰总理马丁，都明确表达反对和不满。

对欧盟谈判代表而言，在谈判过程中对方毫不掩饰毁约的企图，无法体现出足够的谈判诚意。互信既是双方谈判的基础，也是未来执行新贸易协定的基础。英国可以随时通过立法方式否决已经签署的具有国际法效力的法案，意味着双方签署的自由贸易协定随时可能沦为一张废纸。

对欧盟领导人而言，英国“脱欧”是欧盟成立以来的重大危机之一，若最终结果是前成员国的法案凌驾于“脱欧”协议，那么其他

欧盟成员国未来可能效仿英国“脱欧”以争取更大利益，从而进一步瓦解欧盟的凝聚力。

爱尔兰领导人则指出，英国《内部市场法案》破坏了两国之间的相互信任。爱尔兰作为该法案最直接受害者，可能面临不断恶化的经济和政治局势。为了缓和爱尔兰岛上长期紧张局面，英爱双方于1998年签订《贝尔法斯特协议》，消除岛上的实体边界，促进爱尔兰和北爱尔兰人口流动。这一点也在“脱欧”协议中得到确认。但根据《内部市场法案》，爱尔兰有必要重建实体边界和海关，对往来货物进行品质鉴别或征收关税，从而被迫破坏《贝尔法斯特协议》，与爱尔兰政府的施政目标背道而驰。若不设立边界和海关，就让英国在“脱欧”后依然享有参与单一市场可以获得

4 或在限期之前 达成初步协议

问：英欧双方是不是会又一次妥协？是否还来得及达成协议？

答：无论英国还是欧盟，目前都没有放弃在10月15日前达成贸易协定的可能性。双方谈判并未因为英国议会讨论《内部市场法案》一事被搁置，仍在继续为“不可能”寻求“可能”。不过，达成协议的前提是双方同时退让，或至少有一方退让。不管哪一方退让，都需要面对内部的质疑，而内部的质疑又可能导致双方拒绝退让，坚持目前的立场。即便英国最终无法与欧盟形成有效的、双方认可的

贸易协定，也就是“事实上的无协议‘脱欧’”，但“脱欧”协议早已通过，避免了“名义上的无协议‘脱欧’”。而且，英国早已拟定预案，应对无协议“脱欧”可能出现的社会问题，因此就算没有与欧盟达成自贸协定，英国至少在文本层面已经完成准备。

历时43年逐步商定和推广的各类欧盟法案，要在短短4年多时间里被新的协议和法案完美替代，原本就是不可能的任务。即便没有发生疫情，仅仅利用一年过渡期来商议英国和欧盟之间的自由贸易协定，和欧

别为经济(56%)、健康(52%)和“脱欧”(40%)，而9月21日民调结果为健康(55%)、经济(53%)和“脱欧”(51%)。数据的变化既呼应了疫情在英国再度恶化的现状，也表明《内部市场法案》确实将英国民众的关注点重新拉回到“脱欧”。上一次民调中有超过50%英国民众关注“脱欧”已经是2020年1月27日，也就是“脱欧”协议正式生效前。

不过民调同样显示，《内部市场法案》的推出并未改变英国民众整体上对政府处理“脱欧”事务不利的印象。8月17日民调中，有55%民众认为政府在应对“脱欧”问题上表现糟糕，这一比例在9月21日达到62%，认为满意的人数则从32%降到27%，两者之间差距从23%提升到35%。

而即便约翰逊政府并未达到提升支持率的目的，目前依然有33%英国民众相信保守党更适合处理“脱欧”事务，认为工党更合适的只有14%，较之一个月之前几乎没有变化。这意味着约翰逊政府无论采取怎样的极端手段，无论如何让民众厌恶，最大在野党工党仍无法在“脱欧”议题上与保守党抗衡。

的利益，这与英国“脱欧”的诉求并不吻合，也和欧盟的利益相互抵触。

就目前而言，《内部市场法案》究竟是约翰逊的谈判筹码，还是会产生巨大的后续影响，都取决于欧盟和英国贸易谈判的最终结果如何认定北爱尔兰的地位，也就受到谈判代表对《内部市场法案》态度的影响。

只是，即便能如约翰逊所愿，让英国在谈判中获得更多收益，在更为彻底地与欧盟脱钩的同时收获更多的利益，实现他在宣传“脱欧”时提到的“夺回控制”的目标，但无论从地缘政治还是从经济利益的角度来说，与欧盟彻底脱钩都不是“脱欧”后振兴英国的最佳方案。就算约翰逊试图通过拥抱美国，或重建与英联邦密切的经贸联系的方式来塑造“全球英国”，鉴于爱尔兰和美国之间的密切关系，英国与爱尔兰关系恶化后，是否还能保持并增强和美国之间的经贸联系，依然是未知数。

盟与其他国家商议贸易协定所用的时间相比要短得多，更接近理想化设定。即便最后能形成文本，也难免像已经生效的“脱欧”协议一样，存在约翰逊所谓的“不清晰之处”，需要大量后续协商和立法来明确细节。

约翰逊及其领导的保守党政府的目标一直是“完成‘脱欧’”和“夺回控制”，也就是让“英国脱离欧洲”成为法律意义上的事实，而非彻底完成与欧盟关系的重建。对欧盟而言，“脱欧”已经是无法逆转的事件，与其总是悬而未决，不如先确定一个结果。无论好坏，英国正式“脱欧”都是未来双方建立新关系的起点。因此，不排除双方会在10月15日达成初步自贸协定，并为后续谈判预留空间。

不仅要帮助较穷国家发展低排放经济，还需各国政府严格遏制富人阶层过度消费。

报告首席作者、乐施会气候政策主管戈尔说，不要指望靠个人行动来改变一个群体的消费习惯，“这事必须靠政府推动”。他指出，受疫情暴发以及“种族和社会公正需求上升”影响，“一年前觉得不可思议的政策现在正在开始实施”。比如，法国政府已出台措施提高SUV税率，新西兰和英国苏格兰地区政府也开始以国民幸福指数评估治理成就，而非仅仅以经济增长指标为导向。

戈尔表示，疫情期间商业旅行大幅减少，各国可借此推动对商务舱、私人飞机和航班常客额外征税。英国民间环保组织呼吁政府出台这类政策，所获税收可用于改善医疗教育、公共交通和数字技术基础设施，便于穷人适应低碳生活方式。政府也可利用抗疫援助资金推进低耗能房屋改造工程，既有利减排，还可改善贫困群体生活，创造就业。沈敏

气候变化灾难设置的“碳排放预算”捉襟见肘：1990年至2015年，全球年碳排放量增长60%，发达国家总计占三分之一“碳排放预算”，其中1%最富人口占用9%。这增加了遏制全球气候恶性变化的难度，压缩经济相对落后国家谋求绿色增长的空间。

报告特别指出，SUV在富人阶层中日益流行，已成为2010年至2018年间全球碳排放增长的第二大来源。

反思现有体系

报告说，要实现巴黎气候协定所设“2030年前全球气温相对工业化前上升幅度不超过1.5摄氏度”的目标，最富10%人群的碳排放总量必须降低到目前水平的约十分之一。

就报告内容，联合国前秘书长潘基文发表声明说，“我们当前的经济模式一直推动产生同等灾难性的气候变化和不平等现象”，疫情促使大家反思现有体系，而就体系改革“作出集体承诺时，解决社会中最富阶层碳排放比例过高的问题必须成为关键优先项”。

研究社会不平等现象的专家埃姆克说，穷人正为少数富人享受的消费付出代价。比如在德国，占全国人口10%的约830万富人在过去25年里制造了26%的碳排放，而收入较低的半数人口即4150万人仅排放29%。她说：“我们必须一起解决气候与不平等危机。”

遏制过度消费

报告建议，若想遏制全球气候恶化趋势，