

规则作茧自缚 英国“脱欧”横生枝节

复旦大学欧洲问题研究中心主任、欧盟让-莫内讲席教授 丁纯

最近一周,英国“脱欧”连续剧骤然切换到悬疑剧模式,接连出现剧情反转。当英国首相约翰逊好不容易和欧盟达成新“脱欧”协议,一个横空出世的推迟表决修正案迫使约翰逊向欧盟申请“脱欧”延期。当“脱欧”协议终于通过关键的二读投票,“快速立法”时间表又随即被议会否决。英国“脱欧”是否注定难逃“拖欧”魔咒?本期“论坛”特请专家解读。



丁纯

问:约翰逊的新“脱欧”协议为什么难以获得议会支持?

答:迄今已三年多的英国“脱欧”大戏越到最后越是高潮迭起,须臾间悲喜转换。伦敦政经学院学者曾对笔者说,现在有关“脱欧”事态的变化以小时计。果不其然,就在“脱欧”最后期限日益迫近,“硬脱欧”似乎难以避免之际,10月17日,英国各大媒体争相以突发新闻形式报道,英国首相约翰逊和欧委会主席容克通过推特,出人意料地宣布英欧达成了“脱欧”新协议。

英国和欧洲大陆自约翰逊上任三个月来,首次笼罩在久违的欣喜氛围中。英镑应声而涨,人们怀着难以名状的急切,等待着下议院议员们37年来首次在星期六加班,对“脱欧”新协议投票表决。《每日邮报》头版标题是:“首相已经做了他能做的,现在该看议员们的了”。平心而论,约翰逊上台以来,施展超常的政治手腕,“搬出”女王、胁迫议会、施压欧盟、不逾法制,实质上是借“硬脱欧”之实取“软脱欧”之利,终获一纸协议。倘若新协议能通过重重立法程序化为现实,约翰逊不啻于“英国版尼克松”。

但是,万众瞩目的“超级星期六”结果根本未进入对新“脱欧”协议的正式表决,止步于横生枝节的莱特温修正案。英国下议院以322票对306票通过该修正案,要求先完成新协议所关联的立法程序,再将协议交由议会表决。

面对法律白纸黑字的明确要求,曾发出过“宁可死在阴沟里也不延期‘脱欧’”豪言的约翰逊选择了三箭齐发:依法向欧盟发出未签名的申请延期“脱欧”信件,同时借由驻欧盟大使向欧盟发信,解释申请延期是遵守法律实属无奈,然后他本人向欧盟发出签名信,警告延期“脱欧”有损英欧关系和各方利益。显然,精明的约翰逊希望既不违法又借欧盟之手阻止“脱欧”延期。

制度缺陷 议会过度 抢戏

新“脱欧”协议在议会遭到阻击的原因主要有四:

其一,对新协议未完全排除“硬脱欧”的可能心有忌惮。新协议对北爱尔兰与欧盟的经贸关系作出了复杂的制度安排,一系列关税和边检方案亟需从条约文本化为可具体操作的法律。繁复的立法过程与日益临近的“脱欧”期限的矛盾,引发了议员对“硬脱欧”噩梦的担忧,催生了莱特温修正案。以莱特温为首的“软脱欧”派议员,试图彻底关闭“硬脱欧”的大门。

其二,“脱欧”成为党争战场。在各党派围绕选票和议席展开的斗争里,国家利益反倒位列选票之后。代表“留欧”派选民的工党、苏格兰民族党、自由民主党等党派大部分议员并不将“脱欧”作为必须遵守的民意表达,而是为了选票坚持“留欧”。莱特温修正案将一次投票转变为立法流程中的多次表决,大概率导致“脱欧”延期,反对党议员因而纷纷投下赞成票。

其三,约翰逊政府的信誉几近透支。约翰逊上任前就以鼓吹“硬脱欧”闻名,就职后又大量吸收“脱欧”派议员入阁,时常以“无协议脱欧”相要挟,不惜采取议会超长时间休会等反常手段。这令部分议员对政府在“脱欧”问题上的目标产生怀疑,有工党议员公开宣称,新协议是“‘无协议脱欧’的活门”。因此,议员们抱着非常谨慎的态度审视协议,对含糊不清的条款寻求进一步夯实和说明。

其四,英国议会的制度缺陷使横生枝节成为可能。下议院院长掌握着设置议程的极大权力,哪个议案能进入表决程序基本都由院长决定。而疑似青睐“留欧”的下议院院长伯考,为莱特温修正案“插队”表决提供了机会。

此外,不排除部分议员对“脱欧”协议仍不满意,希望在具体条款上与欧盟再次讨价还价的可能。

“一国两制”新协议有突破

问:从协议本身看,约翰逊的新“脱欧”协议有哪些突破?

答:约翰逊的新协议94%与前首相特雷莎·梅协议相同,差别主要集中在边界安排问题上。

英国“脱欧”后,与欧盟的关税边界本应设在北爱尔兰和爱尔兰之间,但由于复杂的历史原因,英国和爱尔兰都不接受在此设立硬边界。梅的方案是,在英国与欧盟达成完整的经贸安排前,将英国整体留在欧盟关税同盟内,适用欧盟关税。这一方案导致英国无法与其他国家订立贸易协定,因而饱受保守党诟病。约翰逊的新协议则规定,英国作为整体离开关税同盟,北爱尔兰

在法律上归属英国关税区,实际上留在欧盟关税区内,欧盟和英国的关税边界后移到北爱尔兰其他地区之间。从英国其他地区流向北爱的货物,如果可能流向欧盟单一市场,则在英国本土出口口岸代欧盟征收关税并返还欧盟,其余流入北爱的货物不收关税。从第三国流入北爱的货物,如果流向英国或留在北爱则征收英国关税,如流向欧盟单一市场则征收欧盟关税。新协议还留下一种退出机制,在“脱欧”过渡阶段结束后,北爱尔兰议会有权每4年表决是否维持这一安排。

新协议移除了在英国议会中备受质疑、避免在北爱尔兰和爱尔兰

之间设立硬边界的北爱尔兰边境保障条款,代之以在北爱尔兰关税问题上的“一国两制”,既保证了北爱尔兰与爱尔兰之间不会出现硬边界,又保证了英国作为整体在“脱欧”之后仍能正常与其他国家开展贸易谈判,追求“全球英国”的目标。

此外,相较于梅的协议中“考虑在相关领域向欧盟规则看齐”“致力于构建并完善统一关税区”的提法,新协议明确提出“欧盟与英国致力于达成‘零关税’‘无配额’的自由贸易协定”。这一方面说明“脱欧”后英欧双边经贸关系将比旧协议预设的要更加疏远,另一方面也意味着英国可能将拥有更大的自主权。

变成“拖欧” 欧盟冷眼以对

问:欧盟对延期“脱欧”态度如何?

答:自2016年英国“脱欧”公投结果公布后,欧盟尽管也不时做出些挽留的姿态,但实际上已经将英国打入另册,认定英国“脱欧”是个大概率并难以扭转的事件,因而基本是持要走不留的态度。以笔者的观察,布鲁塞尔早已不再将“脱欧”视为欧盟自身优先需要解决事项。

欧盟这种冷淡态度也是有充足理由的,英国在欧洲一体化进程中可谓出名的三心二意、劣迹斑斑:在法德等国1957年发起成立欧洲经济共同体不久便自组欧洲自由贸易联盟,后来尽管迫于形势在1973年加入欧共体,但不到两年就举行是否留在欧共体的公投,质疑欧共体的《社会宪章》,拒绝参加货币一体化进程及加入欧元区,欧债危机期间还决绝地不肯签署象征性的《财

政契约》。英国不仅对关税同盟、共同市场等以外的一体化事业兴趣寥寥,而且总扮演搅局者的角色,如在防务上反对建立欧洲军队等。

从英国“脱欧”公投,到磨磨唧唧不愿及时启动“脱欧”进程,再到特雷莎·梅协议一再被否决,欧盟对“脱欧”演化成“拖欧”可谓耐心耗尽,腻味丛生,希望尽快了结,避免拖累欧盟其他议程的推进。在此次对约翰逊协议表决再生枝节后,欧盟及其成员国领导人的表态可以用出离愤怒来形容。

对欧盟来说,不让欧盟以及爱尔兰等成员国在“脱欧”中利益受损,避免对英欧两败俱伤的“硬脱欧”,才是欧盟真正的优先关注点和底线所在。当然,欧盟难以公开表达的私下愿望就是不让英国“脱欧”演化为成功的先例,从而在成员国中

产生多米诺骨牌效应,相反,希望起到以儆效尤的作用。这点其实从英国“脱欧”公投后社会撕裂,“脱欧”成为全球观众眼中活报剧,连法国极右翼民族党及其领导人勒庞等都对“脱欧”喋若寒蝉的转变中已经有了答案,也符合欧盟利益。

欧盟最为忌惮和需要避免的,是成为英国国内政治斗争和万一英国“硬脱欧”的背锅侠。欧盟清楚,“脱欧”协议即使再符合欧盟利益,如果无法得到英国议会批准仍是无效。这就是为何欧盟会允许梅两政协议,德法领导人默克尔和马克龙都对约翰逊的重谈协议开绿灯。这也可以解释,为何当新“脱欧”协议表决进程受阻,约翰逊向欧盟传递出希望阻止延期的请求时,欧盟表示将严肃对待延期申请,不急于表态静观其变的态度昭然若揭。

未来走向 一切皆有可能

问:“脱欧”可能出现几种走向?

答:10月22日晚,新“脱欧”协议在英国下议院以329票对299票通过二读,但紧接着,约翰逊试图推动三天快速完成立法的动议遭否决,约翰逊随即宣布暂停新协议立法过程。这意味着延期“脱欧”的可能性大幅提升,未来有几种可能:

一、如果得到欧盟延期许可,约翰逊又申请恢复新协议立法程序,英国议会将进入具体立法程序,最终按新协议实现延期“脱欧”。

二、如果约翰逊继续以“无协议脱欧”要挟议会迅速立法,并且赢得下议院妥协,英国仍有可能在10月31日前按新协议准时“脱欧”。

三、如果议会拒绝妥协,约翰逊通过提前大选破局的可能性大为提高。

三、依然存在各种博弈无解,出现极端情况,最后“硬脱欧”的可能。

四、反对派仍有机会在议会发起对政府不信任案,或者推动二次“脱欧”公投,将新协议化为泡影。

当然,波诡云谲的英国政坛,剑走偏锋的弄权政客,加上作茧自缚的议事规则,“脱欧”大戏每小时都会有转折,一切皆有可能。

对会员欠费没招 联合国一再“钱荒”

历史上,委内瑞拉、巴林、利比亚等国都曾因欠费丧失投票权。

采取严苛节支措施

由于美国等60多个会员国至今没有缴纳今年的会费,联合国再次陷入财务危机。目前联合国的账面只剩下约1.47亿美元,不够支付全球3.7万名员工10月的薪酬。但联合国对待欠费会员的办法非常有限,解决财务危机希望渺茫。

10月工资支付困难

联合国秘书长古特雷斯早在6月就透露出联合国面临财务困难的信息,本月他发出警告说,如果相关会员国不能“立即并全额”缴纳联合国预算会费和各项摊款,联合国可能出现工资支付困难问题。

联合国是依靠会员国缴纳会费才能支撑运转的国际机构,如果会费短缺,联合国工作

将陷于停顿。联合国2019年常规预算额为28.5亿美元,目前仍有8.6亿美元没有到账,加上去年一些会员国尚未缴纳的5.3亿美元,欠款总额高达约14亿美元。

联合国负责财务及预算的“大管家”、助理秘书长拉马纳坦日前表示,根据惯例,联合国在第四季度通常能收到大约5亿至6亿美元会费,但从目前情况看,“究竟何时能收到钱,能收到多少钱,我都没法打包票”。

欠款“雪球”越滚越大

从联合国目前的运作模式看,解决财务问题的唯一办法就是所有会员国及时并足额缴纳规定的预算摊款。但拉马纳坦表示,最近10年来,会员国迟交、少交和不交会费的现象

日趋严重,欠款数额的“雪球”越滚越大。

以美国为例,美国作为联合国第一大会费国,长期拖欠会费,累积拖欠约10.55亿美元,其中今年拖欠费用6.74亿美元。

分析人士认为,美国欠费目的之一就是想通过会费控制联合国,但现实情况是,联合国在诸多问题上的立场令美国“非常失望”,因此美国对缴纳会费越来越不积极。美国作为世界大国,如果不能在联合国树立起一个负责任的大国形象,将导致一批国家减弱对联合国的财务支持,从而导致欠款越来越多。

联合国对待欠费会员的办法非常有限。根据《联合国宪章》第19条规定,一个联合国会员国的拖欠总额一旦大于等于前两年应缴金额时,将会丧失在联合国大会上的投票权。

对于联合国频繁出现财务危机,目前已出现将联合国总部撤离美国的呼声。但不管怎样,眼下古特雷斯只能在催促会员国立即缴纳会费的同时采取一系列严苛的节支措施,包括差旅限制、限制招聘新人、节约用电量等。联合国秘书长发言人迪雅里克表示,秘书长本人的出差活动也将受到限制。

针对联合国目前的财务危机,中国外交部发言人耿爽日前表示,中国坚定支持多边主义,以实际行动支持联合国开展工作。作为联合国第二大会费国和负责任国家,中国认真履行对联合国的财政义务,已足额缴清今年的联合国会费,古特雷斯秘书长对此给予高度赞赏。中国敦促各成员国切实履行财政义务,解决联合国财政困难。 王建国