



深度

评论

英国已经陷入一场宪政危机，而下一任首相只会让情况更糟

宪政危机的起源一般都是一场“不可解的问题”，而脱欧议题正是英国“不可解的问题”。

甄希 | 2019-06-21



“我已经做了我能做的全部”。当特雷莎·梅终于宣布辞去英国保守党党首及首相职务的时候，她如此总结自己短短的三年首相生涯。摄：Daniel Leal-Olivas/AFP/Getty Images

“我已经做了我能做的全部”。当特雷莎·梅终于宣布辞去英国保守党党魁及首相职务的时候，她如此总结自己短短的三年首相生涯。言及在英国脱欧过程中承受的内阁反目、政治龃龉，言及对英国的热爱和信心，梅在发言的最后不禁哽咽。

这并不能为她在英国选民和两党内挽回自己的形象。她不像是能够带领英国走出脱欧泥潭的政治家；保守党温和派对于她没有能力落实脱欧协议感到失望，在她的任期中有三名保守党员退党加入“独立党团”，还有一名则在攻击了保守党将党派利益置于国家利益之上后退党。工党中，科尔宾自然是老对头，但即便是工党的温和派也更想和自由民主党一起推动二次公投，而不是继续和梅进行没有希望的政治合作。舆论界对特雷莎·梅口诛笔伐，历数她三年来执政的过失。许多声音将英国现在所处的困境归咎于梅的恋权、无能、固执。

在两年前，一切都不是这样的。梅意气风发，带领着保守党喊出了“没有协议也比坏协议更好”的口号。保守党的各派似乎都团结在了梅的身后，积极应对脱欧困局。梅拿出了不算糟糕的经济成就，她的财政大臣汉蒙德每一次和工党辩论时都强调保守党政府吸引投资实现了经济增长。

但这一切都不能阻止梅的黯然离场。

执政风格：梅的致命弱点

乍看起来，梅的黯然离场中，罪魁祸首当属她在2017年仓促进行的议会选举。由于2015年大选后保守党在下议院的650席中仅占有330席的微弱多数，从而难以确保调和党内的软硬脱欧派分歧。为了避免议会掣肘，梅打算利用科尔宾执掌工党后工党内斗不断、科尔宾和工党支持率在民调中屡创新低、工党和自由党互相竞争留欧派票仓的机会，推动重新大选。那时，民调机构预测保守党将拥有超过100席的多数优势。看起来，只要这次大选结束，脱欧的进程将完全被掌握在保守党手中。

但梅自身是一个勤于政事、长于政务的官僚型政治家，而不是擅长竞争性选举的魅力型人物。这个缺陷由此放大。她在竞选过程中使人感到沉闷而缺乏活力，保守党的竞选政纲更是因为涉及到削减对老年人的医疗开支等问题而激起了选民愤怒——毕竟老年人可是保守党的一大重要票仓。在这个问题上，梅最终不得不玩了一个“U-turn”，全盘推翻了自己曾

经提出的纲领。这样的反复和易变、脱欧议题不断发酵、科尔宾极富动员力的纲领，高涨的年轻人投票率，留欧派策略性地弃保投票……这一切结合在一起，使得梅在她上任短短一年后就变成了一只跛脚鸭：保守党在2017年选举中失去了下院多数，依靠北爱尔兰民主联合党的支持协议才能继续执政。从这一刻开始，保守党独自主导脱欧议程的能力丢失了。

直观上说，这是梅在个人决策层面要为现在英国面对的脱欧困局负担最大责任的地方。保守党失去议会多数之后，一发不可收拾的情形仿佛顺理成章。民主联合党获得了在脱欧议题上的“否决权”，并且把《贝尔法斯特协议》（Good Friday Agreement）以来局势已经平缓下来的北爱尔兰问题重新拖回到英国政坛——毕竟，在民主联合党决定支持保守党的时候，爱尔兰已经因为丑闻问题而接近一年没能成功在新芬党和民主联合党中实现妥协达成一个联合政府了。更致命的是，当保守党无法独力掌握脱欧进程之后，保守党中的硬脱欧派和留欧派分歧再现，并且给了特雷莎·梅越来越大的压力。



2018年7月9日，硬脱欧派领袖、外交大臣鲍里斯·约翰逊（图）和脱欧部长戴维德·戴维斯等脱欧派内阁成员集体辞职，给梅制造了巨大的政治压力。摄：Tolga Akmen/AFP/Getty Images

梅个人独断而不愿意让脱欧派同僚分享脱欧谈判、内阁独自决策而拒绝议会参与脱欧谈判的执政风格自然激化了政府和议会之间的矛盾，但是保守党内决不妥协的硬脱欧派、工党拒绝在保守党不接受关税同盟的前提下和保守党合作的科尔宾，与英国政坛普遍弥漫着的对欧谈判乐观情绪都导致脱欧谈判步步进入了失控状态。议会通过法案，要求最终的脱欧方案必须得到议会批准，硬脱欧派开始担心梅领导下的英国政府对布鲁塞尔过度妥协，导致脱欧成为一场泡影。2018年7月9日，硬脱欧派领袖、外交大臣鲍里斯·约翰逊和脱欧部长戴维德·戴维斯等脱欧派内阁成员集体辞职，给梅制造了巨大的政治压力。梅选择拒绝辞职，继续坚持留在首相职务上，以期成功谈成脱欧协议。然而，随着脱欧协议接近达成，英国议会中的猜测也越来越多。种种迹象都显示梅和欧盟达成的方案将极不利于硬脱欧派的关键诉求，包括彻底实现边界控制、不用再承担欧盟的监管义务等。

更致命的是，由于《贝尔法斯特协议》，和欧盟成员国均具备的对脱欧协议的一票否决权，爱尔兰将不会接受在南北爱之间产生“硬边界”。为了避免“硬边界”，欧盟一定要求在脱欧协议中加入所谓的“**backstop**”条款，亦即在脱欧之后，北爱和爱尔兰之间仍不产生硬边界，直至双方达成妥善结果。北爱尔兰民主联合党担心这会导致北爱最终和英国成为两个关税区，从而实质上人为割裂英国和北爱，而硬脱欧派则认为**backstop**条款会使英国将永远无法真正脱离欧盟，毕竟在不列颠本岛和爱尔兰之间设立硬边界也是一件不可想像的事情。双方一拍即合，在下院中联手反对，导致梅和欧盟达成的协议连续三次被下院否决。到了此时，英国政府和议会在脱欧问题上已经接近“功能失调”了。

然而这还不是梅面对的乱局的全部。2018年12月，在她挺过保守党内部不信任动议后，本来已经为自己赢得了一年时间（根据保守党章程，一年内不得再次对党魁发起挑战）。但是首相位置的稳固并没有改善议会内部的环境。由于脱欧协议料难达成，梅不得不要求议会对不同的、包括硬脱欧、关税同盟、二次公投等在内的八个选项进行指示性投票，以了解议会的意愿。意料之外但又情理之中的是，这八个选项全部被否决，而脱欧留给英国的时间越来越短。梅不得不请求欧盟两次延长英国的脱欧时限，这又加剧了硬脱欧派的愤怒和英国政界对于梅能力的不信任。当梅打算以二次公投的可能性等为条件和工党妥协的时候，保守党硬脱欧派终于忍无可忍。安德烈娅·利德索姆为首的最后一批硬脱欧派宣布辞职，保守党员酝酿修改保守党章程来弹劾首相，而不堪重压的梅终于放弃了首相位置。

有了这样的历程，无怪乎保守党和工党都批评梅的能力和执政风格，批判梅“恋权误国”。如果梅没有举行选举，如果梅没有摇摆不定，如果梅和议会能更多合作，如果梅可以坚持“无协议好过坏协议”，如果梅可以动员起支持脱欧的选民……这给了保守党硬脱欧派不切实际的幻想：如果没有梅，英国早就离开了这一泥潭，可以快刀斩乱麻地解决脱欧问题……

但这只是一个幻想。

不夸张地说，因为脱欧议题，英国实质性处于一场漫长但低烈度的宪政危机之中。梅对这一危机的诞生有所贡献，她的个人品质对于能否解决这一危机却并无本质作用。而这场危机的开端，还是2016年那一次轻率的公投。

从公投开始的宪政危机

英国固然没有成文宪法，这不意味着英国没有可以被当做宪法来实施的宪法惯例。但由于宪法惯例非明确，使英国更容易产生具有宪政危机性质的政治困局。“绅士们的协调”也好，英国的“共识政治和妥协政治惯例”也罢，很多次这样的危机只是被政坛最终的妥协而掩盖。但是在这次脱欧公投中，宪政危机的阴影却挥之不去。

且不论英国主权属于议会，而不属于人民这样的老调长谈，2016年公投的选项设置本身就极不合理。公投只能有少量的选择选项，议程设置的权力则完全不在投票者手中。因此，很多时候公投只宜对已经成文的法律或条约做是/否的二元选择，才最能明晰地表现选民的民意。举例而言，如果是一个非欧盟国家是否公投加入欧盟，那么若选择是，意味着对现状做出改变，而如何改变现状是明确的：那就是接受欧盟的相关条款和条约。而若选择否，则只是维持现状。无论选择哪一个选项，民意都给出了直接的、明确的做法和选择。

但是对于脱欧公投来说，如果选择留欧，自然是维持现状，可如果选择脱欧，究竟是意味着以什么样的方式、什么样的条约来脱欧？民意没有给出明确地回答，只给出了一个“需要行动来实现”的方向，而对于这一方向究竟如何被具体化地操作落实，却毫无指示。

这给了硬脱欧派和软脱欧派各自进行解读的空间，事实上，硬脱欧派指责软脱欧派背叛了民意是没有道理的：民意只是以微弱优势支持脱欧，却并非是都支持“硬脱欧”，硬脱欧派又何以能够宣称民意的主流是要求采取脱欧中的特定形式“硬脱欧”呢？而对于软脱欧和留欧派而言，民意却又支持“脱欧”，任何不彻底的脱欧就可能被指责“名不正言不顺”。而由于政坛主流政客们不敢质疑这一次脱欧公投设置的合理性问题，也没有探讨一场52%比48%的公投究竟在何种程度上代表了神圣不可侵犯的民意，事实上使得英国的政策空间受到了严重限制。



宪法危机的起源一般都是一场“不可解的问题”，而脱欧议题正是英国的这一个“不可解的问题”。摄：Mike Kemp/In Pictures via Getty Images

脱欧公投只是这一场宪政危机序幕的第一步，而后发生的一切更是让危机越演越烈。根据政治学家胡安·林茨（Juan José Linz）对民主崩溃理论的讨论，宪政危机的起源一般都是一场“不可解的问题”（unsolvable problem），而脱欧议题正是英国的“不可解的问题”。英国被撕裂成了两半，而在保守党和工党内部，同样也被彻底撕裂。脱欧公投的小比分不仅没能平息这场在英国持续了超过十年的争议，反倒是加剧了社会撕裂。保守党内没能一心一意寻求脱欧，工党内部也没能一心一意选择留欧。对于保守党来说，对安全、主权和边界控制的追求和其对商业利益的保护是矛盾的；对工党来说，其区域合作、多边主义、移民、欧洲一体化等议题上的左翼立场在一定程度上也和对工业工人的保护产生了冲突。在全球化议题下，传统的左翼和右翼意识形态受到巨大压力，几至于在逻辑上无法自治：硬脱欧派想要资本自由流动，却怀疑人口自由流动；左翼对资本自由流动，即所谓资本全球化持否定态度，却又在移民和欧洲一体化的其他议题上立场相对温和。这种左右翼传统政党受到压力的局面在欧洲各个国家都很常见，却在英国因为脱欧公投而被加剧。

面对脱欧这样一个“不可解的问题”，特雷莎·梅选择重新大选，未必是一个完全错误的决定。在重新大选之前，保守党在下议院仅比半数325席多出5个席位，这样的微弱优势在面对保守党内部的脱欧分歧时同样会彻底暴露。在议会制国家，面对这样不可解的政治危机，政府首脑优先的选择自然是寻求重新大选。重新大选的结果固然和梅竞选无方有关，但保守党从选战开始时遥遥领先的民调优势，到最后意外迎来一个悬置议会，这样大的差距绝难归咎于梅一人之身，倒更应该归咎英国民意本身的分裂，和政府对于脱欧问题的束手无策。但是当梅一口一个要给英国带来“好”脱欧协议，却又说不出这个协议到底应该是什么样子的的时候，这到底是梅的无能，还是破碎的英国政坛和与欧盟初步谈判试探的事实已经证明了根本不可能带来一个“好的协议”呢？

在此之后，英国政坛开始一路走向失控，实质上的宪政危机也越演越烈。议会和内阁争抢脱欧主导权，却又都不能真正主导脱欧进程，结果是议会只能一次又一次否决梅的提案。梅拒绝和内阁及同僚合作固然是加剧这一局面的原因，但是就议会对八种可能借故进行指示性投票，结果全数未能通过的结果来看，事实上英国议会究竟想要什么样的脱欧，也没有共识，更难以形成一个绝对多数。即便让议会参与脱欧进程谈判，又能够给梅带来什么不同的结局呢？仍然是如前所述，由于脱欧公投给议会提供的不是明确的选项，产生现在的分歧毫不奇怪。

所谓的“绅士们的妥协”，在如今的英国议会也彻底失去了用武之地。虽然跨两党的政治家们曾经努力寻求妥协方案，最终所有的妥协方案却都一一失败。责任退出成为了英国政坛的常态，在必不可免的脱欧期限之前，议会议员们一次次用各种没有强制力的“指示性投票”来表达自己的态度和立场，却既不能立法从政府手中彻底取得主导权，也不接受将主导权完全授予政府。在一次又一次的拖延中，议会甚至进行了比含义不明的脱欧公投更加荒谬的投票：议会议员们投票支持了一项“反对无协议脱欧”的决议，然而议会的决议可以阻止政府做什么，却又如何能够反对一件什么都不做就会自然而然发生的事情呢？

在这样的乱局下，梅无能为力，选择了黯然离场。而在梅离场的时候，英国已经到了保守党宁可修改规则也要发起弹劾，议会议长罕见地频繁动用规则干涉议会议程，脱欧议题主导权则根本不知道被掌握在哪一方手里的情形。梅留下的，是没有共识的工党和保守党，是破碎的英国政坛，是在欧洲议会选举中总共拿走了超过六成选票的自由民主党、绿党和法拉奇新组建的脱欧党，是种种民调中全面崩盘的保守党和工党。

新首相将面对更深危机

然而这场危机还没有结束，在梅退出以后，紧接着的就是保守党的党魁选举。

这场选举不会终结保守党内的分裂，也不会给英国政界带来一个有效的解决方案。恰恰相反，党魁选举很可能是危机进一步深化的序曲。

根据保守党选举规则，参选党魁者需要得到8名下院保守党议员提名。此后，举行若干轮议员投票，其中第一轮投票中得票最少或得到议员投票不足下院保守党总议员数5%的候选人将被清除；第二轮中得票最少，或得票不足下议院保守党总议员数10%的候选人，将被清除。第三轮开始，每轮淘汰得票最少的候选人，直至最终只剩下两名候选人。接下来，将由普通保守党党员从这二人中票选一名成员作为保守党党魁。



然而这场危机还没有结束，在梅退出以后，紧接着的就是保守党的党首选举。图为众候选人出席电视辩论节目。摄：Jeff Overs/BBC via Getty Images

这一投票规则意味着硬脱欧派至少会进入保守党党员投票。而由于保守党党员结构性地更加强硬和保守，硬脱欧派很可能最终胜出。而想要将硬脱欧派，尤其是其领袖约翰逊挡在最后一轮外，则需要议员们选出两名软脱欧派，这可谓是难上加难。让局势更加混乱的是，保守党内竟然涌现了超过十名竞选者。在提名结束后，确定拥有参选资格的人正好有10人，其中的热门人选无外乎前外交大臣、脱欧派领袖鲍里斯·约翰逊；环境大臣、支持梅的协议的脱欧派要员迈克尔·戈夫；以及被视为梅的继承人的外交大臣杰里米·亨特；为了抗议梅的脱欧协议而从内阁辞职的硬脱欧派要员多米尼克·拉布等人。

值得注意的是，每一个参加保守党选举的人都在脱欧问题上调门转硬。选举混战之中，参选者们为了取悦核心选民，不断拿出可能制造新的党内分歧的许诺：拉布和约翰逊都坚称会不惜代价将英国带出欧盟，哪怕没有协议。撕裂保守党的政治许诺甚至延续到了其他领域——约翰逊和拉布都承诺减税，而这引发了属于财政鹰派的财长汉蒙德的警告，他要求党魁候选人必须做出承诺，以在财政赤字问题上坚持保守党的原则，使财政赤字不得超过GDP的2%。在这种选举氛围中，保守党硬脱欧派对欧盟不切实际的设想仍然继续着，鲍里斯·约翰逊和迈克尔·戈夫都坚称他们能够重新和欧盟谈出协议，虽然这一点上，欧盟委员会主席容克和谈判代表巴尼耶已经否定了半年之久——这正如硬脱欧派在3月份还幻想早在1月份就流产的“马特豪斯妥协案”能够被欧盟重新考虑一样。

目前为止，党魁选举的结果不出所料。经过数轮投票，最终两位等待保守党党员投票的候选人，分别是约翰逊和亨特，而约翰逊的欢迎率使得他很可能在保守党党员中获得多数支持，并且最终实现硬脱欧派的夙愿：他们的“自己人”将控制唐宁街十号。花费了整整一年时间挫败特雷莎·梅的全部努力的他们，要亲自实现他们梦寐以求的硬脱欧了。

但这不会是乱局的终结。约翰逊如果成为首相，也只会是承受梅曾经承受过的痛苦。保守党在下议院没有真正的多数，几名议员的叛变就会导致政府倒台。而现在梅政府的二号人物、财长汉蒙德已经明确表态，如果鲍里斯·约翰逊要在10月底将英国无协议带离欧盟，他“不排除”支持对约翰逊政府的不信任案。据报导，在保守党内愿意采取这一行动的议员数量可能会有60人之多——事实上，哪怕这个数字减一个零，恐怕都会意味着硬脱欧主张者的政府会在成功带领英国硬脱欧后倒台。约翰逊相比梅更具有人格魅力也更能够煽动选民的支持，但约翰逊不是魔术师。他无法在下院变出一个能够支持硬脱欧的多数，也不可

能促使欧盟同意和他重新谈判。如果约翰逊坚持硬脱欧，那么他的政府可能垮台。而如果约翰逊改弦更张选择继续拖延，他无非是成为下一个特雷莎·梅。

到那时，这场宪政危机会达到顶峰：英国可能不仅不知道该如何解决这一议题，甚至无法选出一个政府。重新大选的话，根据当前的民调，保守党、脱欧党、工党和自由民主党都在两成支持率左右。脱欧议题的分歧很可能导致在选举后在议会无法组阁，在脱欧方案上无法达成共识。虽然科尔宾在已经宣布工党考虑支持二次公投，但即便是二次公投，引发的撕裂也同样可能继续制造无穷无尽的麻烦。在体制性、结构性的政治危机面前，任何的个人能力和执政风格，也许都只是杯水车薪，并最终于事无补。只有一点是可以确定的：英国的国家利益，和英国选民的利益，都在这一场危机中不断受到损害和侵蚀。这场危机只要继续，英国就永远没有可能跳出脱欧的议题。而如果英国能够成功跳出脱欧议题，这场危机本身就不会发生了。

“解铃还须系铃人”，只不过现在的英国，连铃究竟为谁又为何而系，都摇摆不定了。

（甄希，社会自由主义者。爱好政治国际政治、哲学与社会科学）

英国脱欧



热门头条

1. 103万港人上街反对《逃犯条例》修订，创回归后历史新高
2. 反《逃犯条例》修订市民占领金钟多条主要道路 警方发射逾150催泪弹清场
3. 【616遊行全紀錄】周一早晨示威者商议后转往添马公园集结，金钟夏慤道重新开放
4. 香港反《逃犯条例》修订游行周日举行，高院法官罕有实名参与联署
5. 从哽咽到谴责，林郑月娥一天之中的两场讲话
6. 李立峰：逃犯条例修订，民意到底站在谁的一边？
7. 零工会神话的“破灭”：从华航到长荣，台湾航空业何以一再走向罢工
8. 读者来函：望当局能知《逃犯条例》进退——一个台湾法律人的观点
9. 盾牌、警棍、催泪弹，19岁少年在612现场
10. 联署风暴、素人街站、组队游行，他们为何在沉默中爆发？

编辑推荐

1. 英国已经陷入一场宪政危机，而下一任首相只会让情况更糟
2. 猝死的前总统，短命的穆兄会之春，迷走于权力困局的埃及
3. 白信：科技苦力主义的崛起与新冷战的现实
4. 孔杰荣：香港“暂缓”修订逃犯条例，无法改变中国刑事司法丑陋现实
5. 叶健民：香港人小胜一场，但未来挑战更艰难
6. 催泪弹进化史：全球警权军事化背后，谁是数钱的大赢家？
7. 橡胶子弹、催泪弹和胡椒球，他们在612经历的警察武器
8. 林家兴：韩流涌入，“菁英蓝”vs“草根蓝”鸿沟愈来愈深

9. 叶荫聪：由反抗绝望到育养香港

10. 互联网裁员潮，泡沫破碎与转型阵痛

延伸阅读

昭杨：英国脱欧背后的本土政治演变

要理解依旧活跃的脱欧呼声，需要深入英国本土政治语境，从政党政治的演变脉络中去找答案。

英国新首相，女权胜利还是玻璃悬崖？

特雷莎·梅成长于仅为女性预留出狭窄通道的年代。她为女权所鼓舞，也为男权所拣选，她站在不列颠权力之巅，她也站在不胜寒的玻璃悬崖之上。

曲蕃夫：英国首相“硬脱欧”，手上有什么牌？

首相的演讲，为英国退出欧洲单一市场做出宣示。英国是否必须如媒体所预测的那样，进行所谓“硬脱欧”？

48小时投票生死战：关于英国脱欧进程中“历史性失败”的四个问题

在3月底“大限”来临之前，英国议会48小时内的两次投票，或许将成为此次脱欧进程中的最重要里程碑事件。虽然结局本身无甚新意，走向均在意料之中，但情节仍然惊心动魄。

德英意匈：欧洲议会选举之际，四国本地记者眼中的欧盟政治

从英吉利海峡到地中海，从嬉皮的柏林到古老的布达佩斯，人们对夏天的到来充满热情，却似乎都不太关心欧盟的未来。