



ISP

中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Working Paper No. 201703

March 27, 2017

本文已发表于《国际经济评论》2016年第6期

任 琳: renlin@cass.org.cn

英国脱欧对全球治理及国际政治经济格局的影响

摘要: 虽然全球化仍是时代主旋律,但英国脱欧公投折射出一股逆全球化的潮流,国际政治经济格局随之呈现出一些新特点。本文关注保护主义、双层博弈、议题多元化和安全问题的非传统性等新趋势、新特点,并探究未来的全球治理该如何予以应对。在诸如货币、贸易、发展和安全等具体领域内,世界力量格局并未发生根本性的改变,但治理具体问题的难度与日俱增。展望英国脱欧后的全球治理图景: 欧盟影响力将有变化、建立危机预警机制诉求上升、国内博弈明显、安全问题呈现非传统性。在保护主义涌现的今天,我们更需要提供正向激励,鼓励各行为体克服一己私利,提供全球公共产品,积极参与全球合作治理。

关键词: 英国脱欧 保护主义 全球化 全球治理 国际政治经济格局

回顾英国脱欧公投始末,引发不少反思。涌现出的保护主义情绪,加之全球治理规则呈现出的碎片化,都给人造成一种视觉效应: 似乎全球化已然不是世界的主流。然而,在相当长的历史时期内,全球化,特别是经济全球化,曾经是也将依然是塑造全球政治经济格局的核心动力之一。但是,我们也不得不警惕,英国脱欧公投折射出来的这股逆全球化的思潮,将会给未来的全球治理工作带来更大的难度。特别是在部分议题领域内,全球治理事业很可能面临巨大的不确定性,经历一定的“挫折”。因此,学者和政策层都不得不深入分析脱欧事件折射出来的未来世界新特点,以及我们该采取何种应对之策。

¹ 作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究室副主任、副研究员



一、英国脱欧的背景因素

经济全球化进一步放大了优胜劣汰的作用，加深了国内各社会阶层之间的收入差距，固化了阶层差异。社会精英与普通贫民之间的收入差距骤然扩大。¹加之，全球范围内的产业转移、劳动力全球移动等因素再次加剧了该差异，这种放大效应更为明显。再者，执政党应对危机不力。诸多不利因素叠加。保护主义应景地成为可供政客利用的噱头，声称代表平民大众的利益。除了频繁爆发的反移民行动，越来越多的带有民粹主义倾向的政党在欧洲迅速壮大。不少政治精英为了获取选票，还可能刻意放大两极分化在人们心目中的印象。²围绕很多议题的公投很可能投出情非大多数人真实所愿的结果。在英国，前首相卡梅伦决定将原计划于2017年才要进行的英国脱欧公投提前到大选之前，企图借热门话题获得“平民大众票仓”。但是，作为反脱欧代表的卡梅伦万万没有想到，民粹主义的影响幅度远远超出政治精英的最初设想，最终投出了脱欧的结果。从这个意义上，我们看到了民粹主义抬头的客观和主观原因。无论如何，经济全球化带来收入差距的扩大的确成为滋生政治和社会不稳定的土壤，需要提高警惕，及时予以应对。

就区域内部来说，欧盟内部的分歧早已有之。在自由贸易方面，欧盟和英国的主张不同；围绕是否持续地提供区域公共产品，共同应对欧债危机的问题，两者显然也是各执己见；再者，在与外部关系方面，例如，是否给予中国市场经济地位的问题上，两者态度也不一。英国脱欧作为一剂催化剂，将这种态度差异呈现在规则层面上，逐步演化出碎片化的发展趋势。经历英国脱欧事件后的欧洲深刻地认识到，这种张力的存在。如果将脱欧做实，不仅仅意味着，英国将按照程序，一步步退出欧洲单一市场，整个区域内规则的碎片化趋势呈现为更为错综复杂的、各种层级和类型的贸易与投资规则，其间包括，欧盟内部的规则、欧盟与英国的规则、欧盟与其他非欧盟国家的规则、欧盟与美国的规则、欧盟与中国的规则、英国与中国的规则等等。还意味着，欧洲一体化进程受挫，亟需调整予以应对，全球其他地区的一体化努力将缺少可参照的整合模本。

二战后，诸多国际组织在各领域内不断萌生、发展和成熟，承担着聚合作用，为全球化潮流提供了动力和组织架构的支撑。然而，碎片化也同时作为一



种张力存在。在国际贸易领域，这种碎片化的趋势较为明显，WTO 一直致力于聚合国际贸易规则，但经历了诸多波折和障碍。如今，英国脱欧发生在西方发达国家的核心区域，在美国也出现了同样伴有保护主义和民粹主义元素的“特朗普现象”。诸如反精英、保护主义、民族主义和逆全球化的各种思潮漫延，为治理规则的全球化带来障碍。全球化是一个“双刃剑”，它带来诸多进步的同时，也滋生了很多弊端。应对全球化的挑战，需要反思和消除这些弊端，而非全盘抵制全球化。在相当长的历史时期内，全球范围内的合作，例如国际贸易和投资，是人类社会进步的主要动力。即使，英国脱欧可能在某些领域带来短期收益，但这种全球范围内的“失序”倾向，是非理性和具有破坏性的，需要予以警惕。如果全球失序，将更加无法有效治理我们遇到的各种全球性问题与挑战。

因此，在全球范围内，需要有足够的动力，治理全球化及各类相伴而生的全球性问题，聚合各方利益，减少保护主义张力对全球性规则（中性规则³）的破坏，确保各国行为的理性、合法和有序。然而，从全球层面看，排他性和歧视性规则过多，不利于世界的健康发展。例如，TPP 和 TTIP 具有明显的排他性，虽然对成员国提供优惠政策，但是对于非成员国却具有更为明显的歧视性。如此切断了全球价值链，隔断了全球商品、货物和人员的流动。不利于非成员国参与经济全球化。即使是对一般的成员国来说，也会对其薄弱产业带来巨大的冲击。在英国脱欧之后，保护主义心态更有甚地体现在了发达国家当中，由于欧洲的抵制，TTIP 的步伐放缓，甚至美国自己也放出了重启“两 T”（TPP 和 TTIP）谈判的倾向，进一步收紧和保护本国利益。在国际贸易与投资中，呈现出一股更强的保护主义态势。

二、英国脱欧后的全球治理图景

展望英国脱欧后的全球治理图景，又将是如何的呢？反映在诸如货币、贸易、发展和安全等各个领域之内，产生了一定程度的“震荡效应”，进而增加了全球治理的不确定性。

就货币领域来说，治理难度提升，主要国际货币之间的权力格局可能发生变化。在后金融危机时代，美元的信誉下跌。此轮欧洲的变局，包括一直挥之不去的欧债危机，却使美元在一定程度上重拾信誉，作为核心货币的主导地位可能



再次巩固。之所以会出现这种现象，主要原因是英国的脱欧行为将伤痕累累的欧元再次推到风口浪尖，英镑的地位也会在一定程度上受到震荡。

连同对欧盟倡导的区域一体化事业，人们对欧元区经济和对欧元的信心再次下降。单就英镑与欧元的关系来说，英国脱欧不会带来什么麻烦。毕竟英国和欧元区的关系相对“稀疏”。然而，面对很多数据，人们不得不判断英国脱欧将削弱欧盟的整体经济实力，例如没有了英国，42%的欧洲养老基金从哪里来？此外，没有英国的支持，欧洲改变经济失衡的进程必定放缓。加之，欧洲不断上升的银行业风险等问题，都使得欧元从市场获得的信心打了折扣。

不少经济学家建议，建立多元化国际货币体系，将有助于有效治理国际货币，避免之前过度依赖美元，致使美国国内政策波动之“外溢效应”导致全球经济不稳定。在货币篮子里，如果欧元走弱，美元的中心地位将进一步巩固。英国脱欧后，以伦敦为重要离岸中心的人民币国际化的过程，也会面临一定困难。货币强弱是现实世界中国家政治经济力量强弱的重要指标之一，因此，从这个角度来看，就货币领域来说，美国从英国脱欧的事件中可以说是获益的。然而，从全球范围看，在国际货币领域内实现合理、有序、民主的全球治理，难度却相应提升了。

在贸易领域，难以在一时间改变治理规则的“碎片化”趋势。首先，英国脱欧致使区域内、外经贸活动经历“去便利化”。英国和欧盟的跨区域间贸易也面临规则重叠与交错的问题。外界跟英国进行贸易，可能需要“再起炉灶”，重谈一套有别于与欧盟区域进行交易的贸易规则。毕竟英国与欧盟区的贸易主张并不一致，在标准化及其他相关问题方面分歧明显。除了增加了经贸活动的门槛，英国脱欧增加了企业海外融资的难度，也会给投资领域带来一定的影响。

其次，英国脱欧客观上延缓了 TTIP 的谈判进程。一方面，欧盟目前需要将工作重点放在区域内部事务，在欧盟内部理顺机制和进行改革，是确保区域复苏与重振的关键，因此 TTIP 的谈判进程在客观上被放缓了。而 TTIP 是由美国主导的，旨在强化美国对外政治经济能力、夯实和重塑其对国际规则的主导权，与欧洲当下的工作重点并不一致。因此，TTIP 并非欧洲起意、全面思考欧洲利益、符合欧洲当下诉求的一套建制努力。英国脱欧了，TTIP 在欧洲也失去了最有望获得的支持票。原本打算通过英国的游说，推动 TTIP 在欧盟区内的谈判进程。⁴另一方面，既然已经耽搁了，不妨想清楚再谈。在欧债危机、英国脱欧的接连接



连打击之下，欧洲在做出对外政治经济决策的时候，只会变得更加谨慎。在不少关键领域内，美欧的分歧十分大，难以达成共识。假设大选后美国的战略不变，美国的“两洋战略”绝不能少了 TTIP 这一翼，但美国也不乐意放弃高标准，否则重塑规则的意义就大为消减了。经历风雨后的欧洲更加在乎得失，保护主义的情绪放大，在核心领域内更难以做出伤害自身利益的让步，例如投资保护、原产地标识、农产品关税和政府采购等。目前来说，很难在全球层面达成一致的贸易治理规则。就避免排他性贸易规则（例如 TTIP 和 TTP）损害的角度看，英国脱欧无疑是个利好消息，但创建具有包容性的、统一的、有序的世界性贸易规则，仍是前途未卜、路途坎坷。

在发展领域，英国脱欧折射出关注国内民生的重要性，亟需重视全球治理与国内治理之间的关系。⁵发展不仅仅是要在世界范围内解决贫困问题，也要保障国内社会与经济的包容与稳定。以往，我们谈发展问题，很少谈及发达国家。而英国脱欧的事实让我们认识到，即使是在发达国家内部，依然存在严峻的发展不平衡的问题。一份欧洲智库布鲁格的报告研究表明，除去社会经济和地理因素，与英国脱欧呈正相关的因素还有收入差距和贫困。⁶全球化带来诸多便利，也造成了贫富差距扩大。在国际层面，借助全球化的席卷力，发达国家大量“敛财”；在国内层面，国内劳工矛盾和收入差距越来越明显。在经济全球化的推动之下，国内劳动力市场的结构发生了变化。一方面，随着产业链的转移，低端劳工本来就供过于求；另一方面，海外移民涌入，本来窘迫的劳动力市场“雪上加霜”。从根本上克服收入差距，避免滋生民粹主义的土壤，远不是英国脱欧、对外部世界关门这么简单。围绕这些问题，有的经济学家建议推广包容性增长的发展模式。所谓的包容性增长，用 OECD 的定义是“为各阶层群体创造机会、以货币与非货币形式平等共享经济繁荣好处的经济增长”⁷，换句话说克服收入不平等和社会分化⁸。可见，发展问题是国内问题，也是国际问题，需要重视全球治理与国内治理之间的互动关系。

在安全领域，英国脱欧再次刷新了我们对于安全概念的基本认知。随着全球化的扩散，全球性问题不断涌现。就安全主体来说，国家行为体不再仅仅局限于单一的国家，而是彼此联系、相互依赖的个人、组织和国家等多种行为体；就安全的客体来说，问题领域空前繁多，彼此交错；就应对安全问题的手段来说，



处于安全复合体中、彼此深度依赖的各行为体，需要共同合作、开展治理。⁹围绕英国脱欧是更为安全还是更为危险的讨论有很多。大多数脱欧派认为欧盟的政策，给予跨境犯罪和恐怖主义钻空子的机会，使之能够自由进出英国，已然威胁到英国国内社会稳定和安全。在一定意义上，英国脱欧是想通过向外界“关门”，将欧债危机、外来移民、难民安置和不断涌现的恐怖主义关在英国门外。但是，治理全球性的问题，需要全球性的手段。许多安全问题的基本属性本来就是跨国的，需要跨国治理，无法通过简单的“关门”就能彻底解决。例如网络安全问题、跨境恐怖主义和全球经济危机等，都需要打破国界，共同予以应对。如果将问题放到欧盟区域内或者全球更大的范围之内予以治理，治理这些安全问题的能力将会增强，治理所需的资源将更加丰富，手段将更为有效。因此，在集体行动中，过分的保护主义会形成张力，不利于集结足够的全球公共产品，形成合力共同治理具有“外溢性”的全球安全问题。因此，要想实现有效治理，各国需要以一种命运共同体的思维，来看待全球性安全问题和挑战，塑造一个合作共赢的全球治理命运共同体。

三、英国脱欧后的国际政治经济格局

英国脱欧预示着在未来一段时间内，全球范围内的不确定性因素骤然增加，国际政治经济格局虽未发生根本性改变，但在一定程度上受之牵动，加大了全球治理的难度。英国脱欧从侧面折射出保护主义抬头、治理规则碎片化、国际力量对比变动等趋势。

第一，欧盟作为一极的影响力下降，国际政治格局可能受之牵动（尽管不少专家认为不是全局性的大变动¹⁰）。首先，英国脱欧可能在欧盟区域内产生离心力，欧盟亟需谨防“多米诺骨牌效应”，进而使欧洲变得更加支离破碎。其次，在欧洲未曾真正走出欧债危机笼罩之时，耗费大量人力物力去谈英国脱欧手续，会耗损和分散欧盟的大量精力。再次，在物质层面看，没有了英国的欧盟，在经济上少了一员“猛将”；在军事影响力方面，也是耗损不小。基于历史性原因，欧盟本身的国防、安全和外交能力较为受限，而在军事力量层面，英国和法国掌握着欧洲的软硬实力。就软实力来说，英法两国都有联合国安理会的否决权；就硬实力来说，它们有大规模的远征军、核武器。少了英国，力量自然有所损失。



再者，英国脱欧也在一定程度上显示出欧盟¹¹乃至 G7 的整体实力下降，内部分化更为明显，影响力相对下降。当然，也有人认为，如果能够借此契机，实现欧盟的改革与调整，英国脱欧对欧盟来说，也未尝不是一个机遇。最后，英国脱欧不仅会对欧盟区域和 G7 内部带来影响，它对国际政治格局的影响也将逐步显现。例如，日本长期试图借力“欧洲筹码”，而作为美国紧密盟友的英国则成为日本最先拉拢的对象，以此将日本的意图进一步传递到 G7 国家内部，企图牵制中国。英国脱欧后，欧洲牌不一定还那么好打，日本的军事战略也可能随之改变，进而影响到亚太地区的战略稳定。

第二，伴随英国脱欧，未来世界的不确定性攀升，全球治理亟需建立危机预警机制。我们仍需全面评估英国脱欧对国际政治经济格局带来的影响。英国脱欧在一定程度上与全球化的主流相逆，出乎很多人的常规判断。这也预示着，未来世界将充满各种类似的、非常规的、不确定与不可预知的因素。各国做出决策的难度大大增加；全球治理同样面临挑战。一些我们未曾设想或未曾充分认识到的因素，都有可能成为人类社会稳定的潜在威胁，例如人口因素。人口的全球流动是全球化的产物。它带来了经济增长，也带来了劳工问题，乃至恐怖主义。我们看到，诸如 G20 等全球治理平台也加入了劳工议题，进来还专门设立了 L20，讨论劳工和就业问题；再者，不少国家也在联合国、上合组织等国际组织的会议上对联合反恐做出郑重表态。我们在思考全球性问题时，一方面，需要补充诸如人口、跨境犯罪、国内政治等更为全面的维度；另一方面，也需要做好风险预警，防患于未然。如果世界变得更加不确定，包括中国在内的世界各国都将面临更为复杂的外部环境，不利于国内经济社会的稳定与发展，乃至整个世界的和平与安全。

第三，国内政治对国际政治的影响进一步深化。在英国脱欧事件后，大选、国内利益集团、草根民众等众多的关键词都将大家的视野聚焦在民粹主义之上。本是卡梅伦的一场“大选政治秀”，最终却把英国推到了脱欧的轨道上。这一现象的发生，存在历史的偶然，也有历史的必然。必然因素之一就是国内政治、国内政治经济和社会的效应会向外溢出，产生国际和国内的双重效果。如果分析英国全民公投的投票分布情况，我们看到，国内经济社会发展的不平衡是民粹主义成为此轮国内大选政治现象的根源所在。英格兰北部的老工业区是大比例支持脱



欧的地区。随着价值链攀升、产业转移和就业压力等因素不断累积，草根对精英社会萌生不满情绪高涨，最后投出了支持脱欧的一票。可见，英国国内政治经济和社会因素是英国脱欧的内因，而欧债危机、难民危机和恐怖主义等则只是英国脱欧之外因。内外因交织之下，英国最终公投出了脱欧的结果，进而又影响了地区和国际政治经济的格局。

国内政治对国际政治的影响力大大增强，双层博弈的现象更加明显。¹²国内层面汇集而成的政治和社会压力，可以使国家行为体在受压下做出一定的对外政策选择，进而影响到整个国际社会。来源于社会思潮、国内经济状况、收入分配、大选政治乃至国内治理效果等内部压力，可以“外溢”到国际层面，增添了全球治理的潜在不确定性。从这个意义上看，国内治理和全球治理具有联通性。

第四，国家与国家之间的关系更加多元，以不同的议题领域界定关系亲疏。经历英国脱欧后的欧洲会更加务实。讲对欧洲及全球经济、政治格局的影响，必须讲几对关系，包括美欧关系、俄欧关系、中欧关系等。

首先，对美欧关系的影响。美国过去曾长期利用英国从内部影响欧盟政策。在传统军事安全领域内，传统欧美同盟关系对欧洲仍将保有重要地位。虽然，美国选择盟友的重心会发生一定的变化，英国的地位可能会下降，法国的地位可能会上升，但欧洲对美国和美国对欧洲都仍维持重要战略意义。即使是在军事安全领域内，欧洲并不会全盘接受美国的安排。

其次，对俄欧关系的影响。在欧盟里，受到与美国的同盟关系影响，英国曾在要求制裁俄罗斯的声音中最为强硬的。经历了欧洲难民危机和英国脱欧震荡的欧洲也会有自己的想法。欧洲很可能会算一算经济账，深入思索包括对俄罗斯进行经济制裁、将主要精力放在美国关注的东欧而非地中海地区、对外军事行动等领域内的战略选择。由此可以推测，如果没有其他突发性因素的影响，俄欧关系可能放缓。

再次，对中欧关系的影响。在经济和其他相关的问题领域内，欧洲除了关注传统同盟关系，也在积极探索新的合作对象国。随着新兴经济体的经济地位提升，对全球治理等国际事务的贡献增多，欧洲在一定程度上刷新了对外活动的基本认知。经济领域内，欧洲积极与以中国为代表的新兴经济体国家开展合作。两者呈



现为竞合关系，竞争与合作并存。加之，欧债危机余音未散，英国脱欧再次加添不确定性，务实的心态和开放合作的可能，是欧洲明智的选择。

最后，国际关系的非传统性增强，塑造新安全观势在必行。人口因素、恐怖主义等非传统性安全因素给国际政治经济带来的影响，远远超出我们的想象。如果说，英国脱欧的催化剂是移民带来就业难问题，而不断滋生的恐怖主义活动更是让我们感觉到，国际社会所面临的不稳定因素早已不仅军事安全和战争问题。伴随全球化在全球流动，像人口等因素竟然产生了意想不到的国内外政治经济影响。英国脱欧事件背后，经济全球化在客观上带来了英国国内社会阶层鸿沟，激化了阶层矛盾，恶化了经济与社会环境。在极端情况下，民粹主义也可能演化为排外情绪、民族主义，冲击国内外政治社会稳定。诸如此类的非传统安全的威胁不容忽视，都需要国家与国际社会尽快更新安全观，积极予以应对。

结 语

英国脱欧后的世界，充满不确定性。面对各种非常规的全球性问题与挑战，国家与国家之间的关系也发生着变化。为了应对各种挑战，未来的全球治理要关注发展问题，提倡包容性增长；反对保护主义，整合碎片化的规则；关注国内治理与国际治理的联动关系；用新安全观审视经济与社会发展。我们需要增强各国参与全球治理、提供全球公共产品的积极性。为了克服保护主义带来的离心力，避免产生全球合作治理的张力，我们更需要塑造具有代表性、合法性和权威的治理平台，提供足够的激励机制，¹³鼓励各国以开放的心态，更为主动地参与全球治理，而非简单地想通过对外关门、重塑边境，制造“世外桃源”，远离外部威胁。

原有的世界力量格局虽未发生根本性改变。但是，伴随着欧洲的相对走弱，国家与国家之间，特别是欧洲国家与其他国家之间的双边和多边关系变得更加务实、多元和多维。这些关系具有一定的变动性（例如，美英关系、中欧关系），也具有一定的稳定性（例如美欧关系）。虽然，同盟关系持续有效，但欧洲的独立思维不断增强，外交中的独立性走强。在包括贸易、投资、发展和安全等诸多领域之内，合作的必要性骤然上升。没有谁与谁在各个领域内都是一片和谐、铁板一块。在有的领域内，彼此冲突的两国；在其他领域内，有可能是并肩奋斗、



紧密合作的伙伴。全球治理亟需应对的问题几乎都超越了一国之力所能及，任何一个国家都是利益攸关者。

注释

- [1]李凯旋：“民粹主义在当代欧洲兴起的根源”，《当代世界》，2016年第8期，第58页。
- [2]刘益梅：“难民危机与欧洲民粹主义崛起探析”，《学海》，2016年第4期，第42-48页。
- [3]张宇燕：“利益集团与制度非中性”，《改革》，1994年第2期，第97-105页。
- [4] Marianne Schneider-Petsinger, “Brexit Clouds TTIP Negotiations But May Not Scupper Deal”, July, 2016,
<https://www.chathamhouse.org/expert/comment/brexit-clouds-ttip-negotiations-may-not-scupper-deal>[2016-09-01].
- [5]蔡拓：“人类命运共同体视角下的全球治理与国家治理——全球治理与国家治理：当代中国两大战略考量”，《中国社会科学》，2016年第6期，第4-11页。
- [6] ZSOLT DARVAS, “Brexit vote boosts case for inclusive growth”, July, 2016,
<http://bruegel.org/2016/07/brexit-vote-boosts-case-for-inclusive-growth/>[2016-09-01].
- [7] R Boarini, F Murtin, P Schreyer, “Inclusive Growth: The OECD Measurement Framework”, *Oecd Statistics Working Papers*, 2015, 43:1-11.
- [8] Wolfgang Keller, “Globalisation and polarisation in the wake of Brexit”, July, 2016,
<http://voxeu.org/article/globalisation-and-polarisation-wake-brexit>[2016-09-06].
- [9]任琳、徐奇渊：“新安全观视野下的中欧关系”，《德国研究》，2015年第1期，第31-44页。
- [10]马振岗等，“六大专家谈英国脱欧影响：世界格局将因此走向何方？”2016年6月29日，
<http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/world/20160629/u7ai5778468.html>[2016-09-16].
- [11]冯仲平：“英国脱欧及其对中国的影响”，《现代国际关系》，2016年第7期，第1-6页。
- [12] Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, 42:427-460, 1988.
- [13]张宇燕等：“全球治理：一个理论分析框架”，《国际政治科学》，2015年第3期，第1-29页。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。