

■ 国际政治与国际关系

论战后欧洲一体化中的英国外交

汪 波, 李晓涛

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 汪 波(1955-), 男, 安徽郎溪人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系教授, 法学博士, 主要从事国际政治学研究; 李晓涛(1979-), 男, 湖北武汉人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系硕士生, 主要从事国际关系研究。

[摘 要] 直到现在, 英国对欧洲一体化投入的热情一直比其他欧盟成员国要少。英国仍然有强烈的独立于欧洲之外的独特感。然而, 英国作为欧洲的一个大国, 由于其独特的地理位置、外交传统以及与美国的特殊关系, 对欧洲一体化发展有着重要影响。

[关键词] 欧洲一体化; 英国; 外交

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)02-0183-06

一、英国外交的特色

一个国家的外交与它的历史、国内外政治环境紧密地联系在一起。外交是国家的国内政治的对外关系延续。国家自身的政治经济和社会发展以及国际环境的变化, 都反映出外交为实现这个国家对外部环境的要求和为此所做的努力。英国外交的形成及其变迁, 可以清晰地显现英国的国力增减、势力范围的膨胀和收缩。二战结束后的英国外交史是英国衰弱以后的外交史。我们可以看出, 政治与经济的岛国特点、实用主义和参与国际事务的技巧是英国外交的主要特点。

英国是一个不同于欧洲大陆的欧洲国家。在英国, 那种有别于欧洲大陆、与欧洲大陆分离以及不属于其集体成员一部分的情绪至今仍然强烈。作为一个地理上与欧洲大陆分离的岛国, 英国有着与欧洲大陆不相同的历史经历, 不同的经济政治结构。这些差异使英国同欧洲大陆的邻居们的联系要比同英联邦和美国的要少。英国不处于欧洲大陆的中心位置, 因此在力量不足时, 容易被看做欧洲的边缘, 但英国不愿意使自己淹没在以欧洲大陆为中心的欧洲集团里。

英国之所以特殊, 有着深刻的历史因素。英国历史上在尊重传统的同时又特别注重实际, 灵活对待政治社会矛盾, 它不会用传统原则把自己的手脚捆绑住。英国前首相希思 1971 年曾经说过, “我们的特殊力量在于我们深刻理解历史, 知道在恰当的时候做恰当的事。”^[1] (第 14 页) 从正面看, 该做的, 能做的, 一件也不放弃; 从另一面看, 不做那种力量达不到的事。这反映出英国外交的“现实主义”。

资本主义发展具有悠久历史的英国, 在历史上是实力强大的国家, 长时间以来被深深地卷入国际事务, 是世界政治舞台的主要角色。英国重视通过国际舞台上的竞争来实现它的国家利益, 而且不会放弃任何参与国际事务的一个机会以显示自身的存在。

从历史上来看, 英国外交深刻地体现了上述三个特点。英国现代均势外交开始于 15 世纪末、16 世

纪初的对欧关系。经过长时间的战争和外交活动,英国形成了均势外交的特点。在 19 世纪大部分时间里,英国的外交政策就是周旋在两个相互抗衡的国家集团之间,进行“均势维持”,并避免预期性盟约的约束,保持了行动自由,这种政策被认为是“光荣孤立”,看做是其外交传统。英国当时的政治、经济、军事实力和势力范围决定了这种外交政策,它完全可以不用固定结盟来实现自己的扩张目标。19 世纪末,世界范围内的大国力量发生了重大变化。英国盛极一时的力量开始相对衰弱,放弃了在力量绝对优势基础上的“光荣孤立”政策,逐渐走上结盟的道路。

二战以后,英国对待欧洲一体化进程的态度也体现出英国外交的岛国特点、实用主义以及丰富的外交经验。

二、战后英国历届政府的欧洲政策

英国外交在世界范围内受到三个方面的影响。首先是英国自身实力的下降;其次是大国力量对比的变化。英国是大国,外交需要在大国外交中争取主动;最后是英国势力所及地区的变化。由于战后英国自身遭到了削弱,世界格局发生了巨大变化,邱吉尔为保持战后英国的世界大国地位而提出一项“三环外交”总原则。“三环外交”使英国在战后的世界政治中处于三个中心:英国和英联邦的中心;英国是同美国保持特殊关系的一个最主要的大西洋国家;作为主要的西欧大国支撑欧洲大陆均势的中心。随着英国实力的相对衰弱及国内外环境的变化,英国政府不断对其政策目标的轻重缓急顺序进行调整。“三环外交”体现了战后英国历届政府的基本愿望和主张,因此,英国的欧洲政策没有例外地在“三环外交”的总框架中进行调整。

(一)战后初期的对欧政策

在战后初期,英国在欧洲联合问题上已显现出特别之处。英国一方面作为有影响的大国提出“欧洲合众国”的设想,但另一方面又没有兴趣加入一个紧密联结在一起的欧洲一体化组织。“我们同欧洲有联系,但不属于它。我们被连接,但不是被包含。我们感兴趣和保持联系,而不是被吸纳。”^[2](P.30)

在这种独特立场背后,我们可以看到,英国认为自己是全球强国,而不仅仅是欧洲的。在维持了两个世纪的强国后,英国在战后依旧拥有强大的海军和政治影响力,英镑在国际市场上还占有重要地位,相对经济实力依然较大,因此,英国人认为其应该继续在这个世界上发挥重要作用。同时,在“三环外交”中的英国和英联邦是英国外交的本钱。英国和美国的特殊关系是外交政策的重点。一旦需要英国在欧洲和英联邦及美国中做出选择,英国在英联邦和美国的政治和经济利益必然将在决策中起重要作用,而且英国决策者担心走联合之路会削弱英国的主权。

这种情况使英国关于欧洲建设的想法同欧洲大陆国家不同。英国主张在松散政府间合作的基础上建立一个联邦主义的欧洲,而大陆的一些国家主张建设一个具有某些超国家性质的联邦欧洲。20 世纪 50 年代,法、德为首的大陆国家相继建立“煤钢联营”、“欧洲经济共同体”时,英国试图使欧洲建设按照自己所希望的方向发展。英国在 1960 年 5 月同奥地利、丹麦、挪威、葡萄牙、瑞典、瑞士组成了欧洲自由贸易联盟。于是,20 世纪 60 年代初西欧在经济上形成了“六国”与“七国”并存的局面。

(二)六七十年代面向欧洲的转变

50 年代以后,随着英国实力的相对下降和国际形势的变化,英国对其在全球范围内广泛承担的义务进行收缩,并对其政策目标的主次进行调整,放弃了大国全球外交,实行重点面向欧洲的转变。与此同时,英国同英联邦的联系已经松动和减弱,欧洲自由贸易联盟的成效也不大。与此同时,迅速发展的欧共体表明,它对英国具有极其重要的意义和后果。此后,欧洲一体化加快了法德等欧共体国家经济发展的步伐,到 20 世纪 60 年代中期,英国的国民生产总值已由战后初期的资本主义世界的第二位下降到第五位,为缺乏活力而陷入困境的英国经济寻找出路,成为英国向欧共体靠拢的重要动因。

表 1 以 1963 年物价水平计算的国民生产总值增长率(1958—1967)

平均 年增长 %			
欧洲经济共同体国家		欧洲自由贸易联盟国家	
西德	3.7	英国	2.5
法国	3.9	瑞典	3.8
意大利	4.8	挪威	4.0
比利时	3.8	丹麦	4.2
卢森堡	—	奥地利	3.7
荷兰	3.7	瑞士	3.1
		葡萄牙	5.2
平均	4.0	平均	3.0

来源: “Britain and the European Community: An Economic Assessment”, Cmnd 4289 (London: HMSO, 1970)

由于英国自身经济的衰弱,英国对外贸易格局发生了重大变化。英联邦对英国的作用不断减弱;欧共体的发展扩大了西欧内部市场的需要,为英国增加向西欧的出口提供了条件。欧共体 6 国加上爱尔兰与丹麦 1954 年在英国出口中所占份额约 20%,1971 年接近 30%,1979 年达到了 40%以上。英国经济利益的“欧洲化”推动了英国对外战略实现重点面向欧洲的转变。

除了经济利益上的考虑,英国意识到不能完全同西欧联合割裂而使英国的大国地位造成损害。英国在 20 世纪六七十年代三次申请加入欧共体,经过 10 年多的艰苦谈判,终于在 1973 年成为欧共体的成员。需要指出的是,英国加入欧共体是为了促进它获取更大的国家利益。然而,英国固有的产业和社会结构引起的失业上升,制造业落后,国际性的通胀和经济衰退,又促使英国把欧共体当做替罪羊。

(三)撒切尔与梅杰时代的欧洲政策

英国不是欧共体的创始成员国,这就促使欧洲一体化建设初期通过的某些规则难以符合英国的意愿,有些与英国的国家利益大相径庭。“后来者效应”使撒切尔政府感受到加入欧共体的不利性,英国在加入欧共体初期,围绕欧共体预算摊款份额和共同农业政策问题同法国等其他欧共体国家进行了持续而激烈的斗争。英国感到预算分摊太多,而得到太少,直到 1984 年枫丹白露会议上,减少了英国分摊预算,双方的争吵才告一段落。

英国一贯认为,欧洲一体化并非让渡国家主权,而是加强主权国家间的进一步合作,因此,英国与欧洲大陆国家在怎样建设欧洲的问题上存在着深刻的矛盾。撒切尔夫人 1988 年 9 月主张建设一个主权国家联合的欧洲,反对建立一个联邦主义的统一欧洲的设计。1989 年 12 月,她否决了制定统一的“欧洲宪章”的议案。1990 年 10 月,撒切尔夫人再次否决了建立欧洲中央银行、实施经货联盟的第二阶段计划。由于撒切尔夫人的不妥协态度导致其政府内部分裂,撒切尔夫人被迫于 1990 年 11 月辞职。总的来说,撒切尔政府所希望的欧盟只是能维护自由贸易的联盟,除此之外,英国政府不需要联合走得太远。

梅杰政府上台以后,虽然作出了一项重要声明表示要建立英国化欧洲的中心地位,但梅杰政府担心欧洲一体化进程走得过远会危及英国的主权和独立,尤其是保守党内疑欧派强烈的反欧情绪,使梅杰的保守党政府几乎对一体化进程的每一项措施和步骤都采取反对和抵制态度,使英国在欧洲一体化进程中陷入空前孤立。

(四)布莱尔政府的欧洲政策

布莱尔政府在 1997 年 5 月上台后决心推行积极、富有建设性的对欧政策,谋求同欧盟伙伴的关系有一个“新的开端”。工党政府认为英国应该积极参加欧盟事务,推动欧洲一体化朝着英国所希望的方向发展,在欧洲居于领导地位。因此,工党政府转变了英国在“社会宪章”问题上采取的“例外”态度,同意在欧盟新约中补充有关就业问题新的章节,并准备对有限扩大多数表决机制的问题做出妥协。布莱尔政府还同意将《申根协定》纳入《阿姆斯特丹条约》,条件是英国保留其对边界的控制权。因此,欧盟

15 国就修改马约达成一致,并最终就签订一项新约达成协议。

在经货联盟问题上,英国支持货币联盟的原则,并在 1998 年上半年英国担任欧盟轮值主席国期间采取行动促进欧元如期启动。布莱尔政府鉴于英国国内对主权问题的传统观念和根深蒂固的欧洲怀疑主义情绪,对英国加入欧元区持谨慎态度,暂不加入欧洲单一货币。

英国认为欧盟应拥有一定的军事行动能力,积极支持建立欧洲联合防务力量,能够在美国不愿卷入的情况下单独执行维和使命,支持西欧联盟并入欧盟,促进欧盟共同外交和防务政策。英国还积极改善与法德的关系,力图将欧盟的法德核心转化为英法德三角。

三、英国欧洲政策中的关键因素

英国在制订其欧洲政策时考虑的意图是既要维护和加强英国在欧洲的领导地位,又要同美国建立强有力的关系,并希望借助英美特殊关系加强英国在世界上的地位和影响力。这两点也是考察英国欧洲政策中的关键因素。

(一)跨大西洋的特殊关系

二战后,对于已下降为二流国家的英国来说,抛开历史恩怨与美国和好,相互结成亲密的联盟关系,意义重大。英美关系在英国对外关系中居于首要的地位,通过影响美国来影响世界是英国外交的一项重要政策。虽然这一特殊关系在 20 世纪 70 年代出现波折,但随后希思政府将它降格为“天然关系”,使之充满了韧性和张力。

随着 20 世纪六七十年代英联邦重要性的不断下降,基于共同语言、历史和文化传统的跨大西洋联系的不断加强,双边的贸易和相互投资以及国际事务的共同利益和相互支持,这种英美两国紧密的联系——“特殊关系”得到了很大的发展。但冷战结束后,美国在欧洲的战略利益明显下降,而且美国在欧洲的主要经济利益从英国转为整个欧洲。

因此,从 20 世纪 80 年代开始,英国的决策者感觉到问题棘手。一方面,英国凭借英美特殊关系可以站到欧洲的边缘。另一方面,英国应该成为一个欧洲的主要成员国同欧洲大陆合作,去促进欧洲的繁荣。英国在“大西洋主义”还是“欧洲主义”还是两者兼顾之间举棋不定。正如威廉·华伦斯(William Wallace)所说,“不列颠的难题是把重点放哪。美国还是欧洲?我们的重点是外交和防卫政策与我们的经济和金融外交。放在欧洲吧,不能完全贯彻英国对于国际秩序的意图,也不能提供一个非常合适的经济合作的基础。放在美国吧,美国人不会完全照顾他的伙伴。”^[3](P.33)的确,在当时,撒切尔夫人同许多欧洲怀疑论者站在了“跨大西洋主义”一边。但这不一定完全正确。一位退休的美国大使指出:“如果英国的声音在巴黎或波恩缺乏影响力,那么在华盛顿也不可能有影响力。”^[4](P.71-72)

保持与美国的特殊关系和完全参与到欧盟事务不应当被看做是单选题。尽管大多数英国首相都倾向于保持同美国的特殊关系,然而只有当英国积极地参与欧洲事务时,这种关系才能发挥更大的作用。如果英国不是欧盟的完全成员,那么英国同美国的高贸易份额会下降,美国在欧洲的最佳伙伴不再是英国,而是欧洲大陆的其他成员国。要防止这种情况出现,除非英国能够有效地通过欧盟制定共同政策。现在英国正在靠近欧洲其他成员国,其政策正变得更加“地区化”和“欧洲化”,特殊关系好像不是有效的欧洲政策替代品。

冷战后随着英国力量和影响的削弱,它对美国的全球战略,特别是对其欧洲政策的作用明显下降,英美特殊关系的基础遭到削弱,它实际上已被更为广泛的欧美特殊关系所取代。然而,作为大西洋伙伴关系的一个重要组成部分,英美之间的特殊关系仍将继续保持。从美国方面来看,在当今世界格局多极化的趋势日益发展,特别是“9.11 事件”以来,在西方国家之间矛盾和摩擦上升的情况下,英国是美国最忠实的盟国,能够对美国的欧洲政策和全球战略给予最多的支持。对英国来说,它不会放弃利用英美之间的政治经济联系和历史文化传统为自己谋利益的传统方针。英国认为,它具有能够影响大西洋两岸关系发展进程

的特殊地位,能够充当欧美之间的桥梁。它也认识到自身跨大西洋的特性和优势(不论在地缘、经济、政治、安全,还是心理、文化上都是如此),要发挥超出实力的影响并保持大国的地位,就必须成为欧洲和美国这两个世界上强大力量的桥梁^[5](第125页),同时注重欧洲与美国。它提出了重振和加强大西洋伙伴关系的建议,希望利用自己的影响促进欧美关系的协调,从而加强自己的国际地位和影响。

(二)英国与欧洲大陆

一个地理上与欧洲大陆分离的英国有着与欧洲大陆不同的历史经历,不同的经济政治结构。英国仍然有强烈的有别于欧洲大陆、与欧洲大陆分离的情绪。这些都使英国同欧洲大陆的邻居们的联系比其同英联邦和美国的要少。

而且,作为世界大国的英国,过去并不十分在意与相对小的欧共体的合作。只是随着时代的发展,非殖民化浪潮和英国自身经济状况相比较于欧洲大陆的衰退,才使英国相信成为欧共体的成员的价值。虽然经历过法国两次否决英国的申请,英国在1973年终于加入了欧共体,英国在欧洲建设问题上有自己独特的方针和立场,它既不能孤立于欧洲之外,又不愿意被束缚在一个结构过于紧密的联邦主义欧洲之内。因此,将欧洲一体化进程的前进方向纳入英国的战略轨道,争夺欧洲建设主导权就成为战后历届英国政府外交上普遍面临的一个难题和考验,也是英国对欧洲推行建设性参与政策的根本目的和动因。

为了使欧洲更和谐,欧洲三大国(英、法、德)的合作是必要的。三个国家没有运用自身的力量来迫使其他成员国接受其关于欧洲未来的设想,但他们确实有能力去引导其他成员国同意他们想要的东西。

纵观欧盟(其前身是欧共体)发展史,法德关系一直是欧盟中的核心,决定着欧盟的命运。直到1973年才加入欧共体的英国,战后长期徘徊于欧陆之外,执行紧紧追随美国的政策,与欧共体的两个核心国——法国、德国的关系冷淡,只是出于经济上的需要才加入欧共体。作为后来者,最初它在重大问题上只能听从法德的建议,英国与法德的关系对欧共体一体化的前进并不具有实质性的影响。但它的加入大大壮大了欧共体的实力,扩大了欧共体的经济规模。现在英国与法、德之间的关系对欧盟的发展也不容忽视,它与法德在经济层面上的关系对促进或阻碍一体化前进步伐起着催化剂的作用,既可以促使欧盟加速发展也可以成为欧盟前进的障碍,这一点在德国统一后表现得尤为明显^[6](第59页)。

历史上,三国的关系并不是特别和谐,尤其是英法之间的双边关系竞争性很强。法德两国虽然历史上是敌人,而现在他们进行了合作,并在欧洲事务中互相帮助。我们并不指望在不久的将来德法两国与英国的关系能够有显著的提升。然而,我们应该知道,如果没有三国的共同合作,欧洲的问题将是无法解决的。因此,英国应该尽早增进同德法两国的关系,以期形成英法德轴心来处理欧洲事务,以取代已有的法德轴心。

四、结 语

英国在欧洲一体化进程中依然会注重英美特殊关系,双方天然的语言、文化上的联系和现实的政治经济联系使他们容易了解对方的想法。

没有人会期望英国会突然变成欧洲一体化坚定的支持者。为了其自身的经济和其它利益,英国也不会停止与欧洲的协商。英国政府经常采用最低要求者的姿态同欧盟打交道,这样会非常损害英国的利益,并降低英国在联盟内部的影响力。因此,人们期望英国能够转变态度,认识到同联盟内其他成员合作会更有利于它的国家利益。

自从英国成为欧共体的成员后,就一直被当做“蹩脚的成员”。的确,在每一项政策决定之前,作为重要成员的英国总是不遗余力地讨价还价。谈判中的英国在谈判过程中制造困难和消极态度的情况,在撒切尔政府和梅杰政府时表现尤其明显。现在的布莱尔政府正在努力争取使英国在各种事务上成为欧盟的核心成员。布莱尔认识到欧洲应当由英法德三国合作领导,而不是由传统的法德核心主导。

英国政府应该用更积极的方式去扩大其在联盟中的影响,因为英国政府和越来越多的英国人认识

到英国的前途还是在欧盟。英国人花了很长的时间和代价才认识到这一点,英国人也不希望被其他成员指责为不情愿的成员。现在需要做的是从不情愿到承担义务,使英国和欧洲的关系不再是不愉快和有疑虑的。如果英国不能做到,那么其他成员国将继续向前迈进,英国则会在经济和政治上孤立并在一体化进程中落后。对于英国来讲,对欧洲一体化持消极态度,在欧洲一体化中过于讨价还价,动作迟缓,将得不到收益。欧洲联盟的一体化既然已经没有回旋余地,那么英国应采取积极态度去适应这种变化。

同时,英国应该相信英国的利益对联盟来说是健康、有效、并且有灵活性的。尤其是,如果没有英国同德、法合作参与到欧盟建设,那么处理大量欧盟事务是不可能的。对英国来说,欧盟已经成为影响英国的非常重要的实体。因此,让英国在其他成员国面前受欢迎是非常必要的。为了实现这个目标,英国应该做出既有利于英国、也有利于欧盟的行动。同时,英国也应该相信对欧盟有利的事情对英国自身也是有利的。

[参 考 文 献]

- [1] 陈乐民. 战后英国外交史 [M]. 北京:世界知识出版社, 1994.
- [2] MAZEY, Sonia. The Development of European Idea [A]. Jeremy J. Richardson. European Union: Power and Policy-making [C]. London and New York: Routledge, 1996.
- [3] SMITH, Michael. Britain and the United States: Beyond the "Special Relationship" ? [A]. Peter Byrd. Britain Foreign Policy Under Thatcher [C]. Oxford: Philip Allan, 1988.
- [4] TAYLOR, Paul. The European Union in the 1990s [M]. New York: Oxford University Press, 1996.
- [5] 王振华. 英国外交的几个问题 [J]. 浙江学刊, 2003, (3).
- [6] 邓 峰. 法德英三角关系与欧盟未来 [J]. 长春师范学院学报, 2002, (4).

(责任编辑 叶娟丽)

Analysis on Britain's Diplomacy in European Integration

WANG Bo, LI Xiao-tao

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: WANG Bo (1955-), male, Doctor, Professor, Doctoral supervisor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in international politics; LI Xiao-tao (1979-), male, Graduate, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in international relations.

Abstract: British attitude toward European integration has been much less enthusiastic than most of the other Member States. In Britain the sense of difference and separateness, not being a part of the Community, has still remained strong. Britain, a great power in Europe, with the unique location, diplomatic tradition, and special relationship with the United States, has an important influence on European integration. Based on an analysis of the British diplomatic tradition and its foreign policy to Europe, the paper discusses the special relationship between Britain and the United States, and the relationship between Britain and France and Germany. Finally, the paper draws a conclusion that Britain's future lies in Europe.

Key words: European integration; Britain; diplomacy