

## 【一流讀書人對談】黃琛瑜X卓忠宏 深度對談 論述英國下一步

一流讀書人

文字／鄭詠之、郭萱之整理 攝影／鍾子靖

進入2020年之際，歐洲議會於1月29日會議上，以621票同意英國脫歐協議，經過歐洲理事會最後批准後，於1月31日正式離開歐盟，英國和歐盟即起進入為期11個月的過渡期，進行貿易協定談判。

2016年6月24日「英國退出歐盟公投」結果出爐後，造成英國國內政治震盪，時任首相卡麥隆辭職，由梅伊接任首相後並開始進行脫歐事務談判，但談判協助未獲得英國朝野認同，雖挺過2次不信任投票案，但仍於2019年5月24日宣布辭職，強森選舉出線接任英相並重申要脫歐，在提出新版脫歐計畫後多次闖關英國國會，最後於2020年1月10日英國正式通過強森版的脫歐協議。

《英國下一步：後脫歐之境》一書在探討英國在面對脫歐後的世界局勢中，英國該如何展現自身的軟硬實力持續與各國合作，持續在世界舞臺上發光。因此，本刊特邀歐洲研究所教授卓忠宏、公共行政學系副教授黃琛瑜，針對本書所提的觀點進行討論。

記者：關於本書《英國下一步：後脫歐之境》，是對英國脫歐後的國際發展提出見解，也對2016年的脫歐公投結果提出解析，是否請您為我們簡述英國脫歐公投的歷史脈絡？

公共行政學系副教授黃琛瑜（以下簡稱黃）：本書著重於從歷史脈絡的角度來找尋英國脫歐的原因，這個角度還蠻特別的，這可讓我們瞭解到二戰後的英國，不同的執政者所提出重要政策的變遷，也提到二戰後所建立的「三環政策」，三環是指英國為了在世界政治版圖上能夠擁有一席之地，並與緊鄰歐洲的地理關係、美國的血緣關係，還有之前英國殖民的國家建立的大英國協，將此「三環」團結一起，藉由三環中間的交會點，讓英國能發展為具國際影響力的重要支點。

作者是從英國三環政策作為出發點，來貫穿二戰後英國對歐政策的演變，其中特別提到，19世紀的英國國力堅強，當時所建立的大英帝國是歷史上最大的帝國，現在還是留有過去日不落帝國的榮光，作者以國家過去的榮光出發，認為英國仍具有自身的工、商、軍事、文化等軟硬實力，但需要加強運用並與世界交流，讓英國持續成為三環的中心。本書有別於市面上相關的書籍多聚焦在當前的情況，讓讀者了解英國脫歐背後較為深遠的原因，提供深厚的歷史脈絡，讓我們更看清楚英國對歐政策重要的變遷。

記者：2016年6月英國公投以51.9%的多數投票數決定脫離歐洲聯盟，隨即開展脫歐之路，就英國脫離歐盟的進程中，他們遇到了什麼樣的阻礙？

歐洲研究所教授卓忠宏（以下簡稱卓）：像是在北愛爾蘭和愛爾蘭之間邊境的問題，當英國仍是會員國，彼此之間沒有邊界，即時在主權上有爭執，但因為經貿的高度互賴化解了主權爭議，可是現在要恢復邊界上的管制，造成了兩者之間利益的受損，這兩年多來其實沒有太大的進展，因為需要所有會員國的同意，不擺平愛爾蘭這塊，英國脫歐的相關協議還是沒辦法達成。

黃：這本書可以這麼即時的出版我相當的敬佩，因為英國脫歐發展非常快速的。英國目前脫歐的阻礙是有很多層面，首先，英國目前和歐盟協商的法案最後還是要送英國下議院投票通過，但是目前的議會是「僵局議會」，因為執政黨沒有多數的席次，要通過這個法案很困難。另外，民意有嚴重的分歧，凸顯了民主的困境，這也是英國要面對的問題，如何在意見的分歧之中化解。再來，英國是民主歷史發展悠久的國家，這次讓英國的民主陷入內戰，包括英國的司法、行政、立法互相出現抗衡，增加了難度。最後，英國脫歐最為困難的是北海的邊境，這個問題到目前為止都很難有個完美的解決方案，這是很關鍵的問題，英國在脫歐的過程中要如何維持國家的完整性。

記者：英國從第二次世界大戰後，不同領導者的對外態度各有主張，對於不同領導者所提出的對歐事務和政策，在英國的國內是整合還是競合？是否會有政治影響？

卓：不同領導人有不同的看法，而且跟政黨無關。英國受領導人自己本身對於歐洲的理解、對當時歐洲局勢的發展會有不同的相應政策。剛剛黃老師有提到，英國是從一個非常驕傲、龐大帝國走向國勢衰弱，領導人和人民該如何調適這樣的局勢，因此「三環」政策，在不同年代會有優先順序上的不同。

二戰的時候最重要是抵抗俄羅斯和蘇聯的制霸，所以當時的三環政策，在於跟美國之間的關係、在於如何重返英國的榮耀、在於如何重建歐洲；但之後的柴契爾之三環政策，因當時英國已經加入歐盟，不會有權力均衡的態勢，主要是要創造由英國主導的歐洲，而不是歐洲裡面的英國。

二戰後，有兩大外交政策上的競逐，一個是由英國為主的三環政策，如何調和美、歐、大英國協之間的關係，另一個是法國結合歐洲國家所主導的歐洲戰後和平。由於英國加入的時間較晚，在主要政策的見解上又跟德國、法國有比較大的爭執，尤其後續談到經濟事務上合作、共同市場，人流、貨物間互通有無等，這些對英國是有利的，但從共同市場中觸及到國家主權的敏感議題，如貨幣主導權，歐元的誕生後英鎊是否要配合、國家邊境的去留等。

這些都牽連到自身國內的貨幣政策和政治事務，甚至探討有關歐洲的憲法，造成英國與歐洲統合的不信任，導致在政治事務上難以配合。從90年代之後發展來看，英國對於歐洲事務基本上是排斥多，配合的很少，直到2016年的公投通過，英國民眾反而比較理解整個局勢發展，但其實或多或少都影響原本英國對於歐洲事務態度上的轉變，主要是在保護自己國家的主權。

黃：本書提到，二戰後的英國因為國力衰退，所以英國政府希望能與歐洲建立關係，早期如柴契爾對歐洲事務相當積極，但隨著歐盟不斷廣化與政策深化，英國反而擔心會侵蝕自我的主權。由於英國是個不成文憲法的國家，英國憲法始終沒有法典化，是以「議會主權」以及「議會至上」的憲政原則，在歐洲化的憲政衝擊下，讓英國擔心會對主權造成直接的侵蝕，所以在1970年代以後，英國開始抗拒的態度，包括柴契爾後期，對歐事務的看法與早期相比大相逕庭，之後的卡麥隆對於歐洲事務也存有疑慮。不過特別的是，1997年英國工黨領導人布萊爾上臺所主政的這10年是二戰後，英國政府對歐政策最友善的時期。

呼應剛才卓老師提到，英國對歐政策與首相本身的立場關連性很強，因為布萊爾本身對歐洲事務很友好，這段期間對歐政策有很大的轉變。我過去在曼徹斯特大學攻讀博士的時候，當地媒體曾邀請時任首相布萊爾舉辦座談，因此有機會親自面對布萊爾，詢問他的對歐政策；當時他的回答是，自認自己的政策有讓英國民眾較為親歐外，主要是藉由參與歐盟，讓英國重回歐洲的舞臺中心來發揮領導影響力。

記者：作者認為英國還是大有可為，提出應解決加強國土安全、促進經濟繁榮與推廣英國價值與合作國家共同領導歐洲和全世界，請教兩位老師的看法為何？

卓：長期來說，主要是要看英國與歐盟之間關係的維繫，英國在政治上還是有影響力，尤其是聯合國安全理事會的常任理事國之一、在國際各項組織裡擔任要職；軍事上，是在北大西洋公約組織以外，唯一保有可以單獨對外派兵的國家，所以從政治和軍事的角度來看，英國的離開對於歐盟來說其實是減分的，從經濟角度來講也是，因為英國在歐盟裡所佔據的比例大約是五分之一，失去這樣的經貿實力，對歐盟來講其實很傷。

相對的，對英國而言也同樣是損失，英國對於仰賴歐洲共同市場的經貿比例高達一半以上，所以這就是為什麼英國和歐盟在貿易談判的過程中僵持很久的原因。

黃：這本書認為英國可以同時創新並兼用國家的硬實力和軟實力，就能提升國家效能與進步，這就是作者所指的「巧實力」只要善用便能在歐洲取得影響力。

巧實力特別強調硬實力、軍事實力，還有經濟或是文化的發展。軍事方面英國在國際上還是佔有一席之地，我們看到2018年年初的時候，英國的國防部長提到希望未來在

亞洲建立軍事基地，凸顯英國在國際上，尤其是軍事發展，他們還是相當有企圖心的。

在軟實力方面，英國的語言有著難被取代的優勢，英語是近60個國家的官方語言。本書也有提到英國軟實力的例子，如英國公民享有174國家免簽是世界最多，還有全球的英國主制度等，都是具有蠻高的獨特性，我覺得英國真的脫歐之後，就像本書提到的巧實力，軟硬兼施，藉由這次的機會讓英國有重大的轉變，讓產業升級，對外政策的調整，一定還是大有可為。

記者：面對脫歐的英國未來的走向，請教兩位老師的觀察為何？

卓：這本書的設定是主張英國脫歐，我覺得英國要走回頭路有點難，畢竟已經通過公民投票，那失去歐盟的市場要如何找回？是用美國的市場取代，還是中國、日本？在短期之內都不容易，所以英國非得就經濟的狀況跟歐盟達成一個協議。這就是為什麼看這個議題很少用「硬脫歐」來做分析，因為對英國來講傷害也大，對歐盟同樣。就目前來看，西歐國家裡面，如挪威、瑞士都不是歐盟的會員國，但是至少可以和歐盟維持一定的經濟協議，而且這兩國的商品都可以在歐洲共同市場貿易，保持著自己的利益。英國或許可以參考挪威、瑞士的運作，至少可以恢復國家自主的權限，同時維持與歐盟之間良好的經貿關係，尤其是在共同市場的運作，不僅是市場還有人流、企業設置。這也是為什麼後續談了2、3年到現在一直沒有很大的進展，我覺得這是一個非常大的原因。

黃：我非常同意卓老師說，英國和歐盟間還有很多要談的地方，畢竟英國在1973年加入歐洲共同體（歐洲聯盟前身），這40幾年期間，彼此間就像連體嬰的關係，很多的政策不可能說斷就斷，在後脫歐時代英國和歐盟無論是經貿、國防安全等，還是得維持深厚的合作關係，前首相梅伊和歐盟之間談了2年，在所提出協議中其名義是脫離歐盟，但在實質上還是留在歐盟，因此有很多脫歐派的人批評是換湯不換藥，這正是英國面臨的難題，雖說希望要脫離歐盟，但實際上對歐盟依賴很深，所以英國未來在後脫歐時代是不是能夠與歐洲建立好的關係非常關鍵。

本書不斷強調三環政策，並提到很多英國後脫歐時代的願景，除了歐洲之外，對美國的部分，英國前首相梅伊和川普會面的時候也是希望可以儘早簽署自由貿易協定，可是美國的政策還是以自身為主；另外大英國協，當英國公投脫歐通過之後，英國一些年長者認為不需要難過，因為還有以前的大英國協帝國的成員國，可以藉由與歐盟劃清界限之後重拾昔日的友情，甚至可以締造大英國協的2.0版，但隨即發現有實行上的困難，畢竟地理位置離英國比較遠，最鄰近的還是歐洲。

最終，英國還是得思考怎麼樣走出自己的道路。

記者：從脫歐公投到脫歐協議協商，直到整個脫歐，這起整體脫歐事件中有哪些值得我們借鏡。請教兩位老師的看法為何？

卓：我想提公民投票，這次是用公投來決定長期以來英國對歐政策的爭議，但公投不是解決問題的萬靈丹，公投如果牽扯到高度專業性的問題的話，是否適合讓一般老百姓投票？或許具高度爭議性的問題，可能會造成更多爭議。

公投後續發展似乎也沒有想像中美好，脫歐協議法案與英國國會的衝擊等造成惡性循環，才會導致英國脫歐兩三年還是一個無解的局面。

黃：從脫歐漫長之路來找出借鑑，我認為好的部分是凸顯英國是一個憲政主義的國家，不管是協商、法案都必須按照英國的憲政程序送交英國議會；若是議會否決，是沒辦法通過，這不是首相一人單方面的意識就可以貫徹的脫歐政策，這可以看出英國的憲法制度是有秩序且被尊重，這個國家的民主是受到保護的。

缺點的部分，呼應卓老師，公投是直接民主的方式，英國雖然被譽為民主國家，但歷史上實行公投也只有3次，在分歧的議題來說，用在公投上是滿為難的選擇。

記者：這次脫歐事件讓各界更關注歐洲聯盟的組織，是否與我們分享歐盟的發展？

卓：從90年代來看，歐盟的發展是非常好的，它有著兩個很大的成就，一個是邊境上的去除，另一個是流通於歐洲市場貨幣，這兩大成就讓歐盟志得意滿，但卻在建構憲法條約跌了大跤，導致最近十年呈現了停滯局面；而2005年的移民難民的事務，影響了很多南歐的國家，且在債務危機和移民難民的管制過程中，在經濟上和邊界上的困境，造成了會員國對歐盟的不滿。現在的歐盟有新的執政團隊，就要看如何恢復歐盟的向心凝聚力，來弭平人民的不滿。

黃：透過這幾年，其實歐洲人相當清楚看到離開歐盟會員國是如此困難，歐盟最早創造是為了歐洲地區的和平，但是我覺得和平是無色無味、一般來說是看不到的，這次的脫歐事件中，可以讓很多歐洲的領導人物去審視創立的初衷，我相信英國脫歐這件事可以更凸顯歐盟的價值。

有一個有趣的例子，2018年5月的時候歐洲議會的選舉投票率超過了五成，其實在1999年後沒有超過五成的，從這一點看，我想更多人參與歐洲議會，顯現了對歐洲事務的關心。

雖然英國要脫歐，但是排隊要加入會員的國家還有好幾個，經過這麼長時間的整合我想歐盟未來還是會持續的深化和廣化發展。

記者：英國離岸平衡手的歷史傳承，決定不被歐盟拖著走，自己從其他的合作組織推



動民主價值、安全架構、經濟合作，明確指出了英國目前仍具實力可推動的能源市場、數位市場、資本市場、科學市場，作為重起的施力點。這些是否可以給臺灣參考？黃：英國脫歐給當代國家在面對全球化和區統的挑戰要如何的突破，很具啟發性。雖然公投是決定英國是否要脫歐，但我覺得更像是在問英國是什麼樣的國家？未來要怎麼走？這樣的問題對全球化的國家，包括臺灣都是重要的。這次非常可貴的是英國在後脫歐時代的過程中，讓我們看見，無論國家大小都必須因應時代的變遷，來思考國家發展的方向。

書中最後提到數位市場的部分，英國不斷強調在後脫歐時代創立所謂「數位單一市場」，凸顯了在全球化、數位發展的年代，一個國家要思考未來發展的定位在哪，我覺得有一些值得著墨的產業，臺灣也可以去做，像是能源市場，歐盟推動零碳目標的計畫，英國是唯一將零碳目標納入法律的國家。

這跟未來產業發展有關，雖然臺灣是比較小的國家，但這個部分還是可以做的。



2016

6/23  
英國舉辦脫歐公投

6/24  
脫歐結果出爐，決定脫歐  
英國首相卡麥隆宣布辭職

7/13  
梅伊接任英國首相

2017

2/2  
英國公布脫歐白皮書

6/19  
正式啟動脫歐第一階段談判

12/8  
英國與歐盟達成第一階段脫歐協議

2018

6/20  
英國國會正式批准脫歐法案

7/12  
英國公布脫歐白皮書，被視為軟脫歐方案

2019

1/29  
梅伊將與歐盟重新協商，目標以替代方案取代保障計畫

3/21  
歐盟同意延長脫歐

4/10  
歐盟二度同意延長脫歐時間

5/24  
英國首相梅伊宣布6月7日辭職

7/23  
強森為新任保守黨黨魁兼英國首相

10/2  
強森提出新版脫歐計畫

12/20  
英國國會二讀通過強森版脫歐協議

2020

1/10  
英國國會正式通過強森版脫歐協議

1/29  
歐洲議會正式通過英國脫歐協議

1/31  
英國正式脫歐，進入11個月的脫歐過渡期

淡江時報社

# 下一步

後脫歐之境

# 英國

SEEING  
06

What Next?  
Britain's Future in Europe

英國  
下一步

後脫歐之境

Peter  
Wilding

彼得·威爾丁

李蔚華 譯

「除了彼得·威爾丁，我不知道誰能  
操縱英國與歐洲的愛恨情仇。」  
—— 羅琪·普萊斯 (Micky Price)  
前英國政府經濟事務部門聯合主席

# 脫歐

然後呢？

英國該如何走向  
戰後以來的第三個全新階段？  
世界全貌又會怎樣改變？

不只改寫  
全新貿易協議！

淡江時報社