

焦點評析

英國脫歐與當前歐盟政經整合局勢 ——英國與歐洲的分紛和合——

Britain and Europe: Cooperation, Integration and Separation

鍾志明 *Chih-Ming Chung*

南華大學國際事務與企業學系副教授

*Associate Professor of Department of International Affairs and Business
Nanhua University*

一、前言

與一般國際組織不同的是，歐洲聯盟是一個超國家統合的組織，會員國依照條約將部分國家主權上的權利轉移到歐盟層次，由歐盟機關代為管轄、或是由會員國共同行使。超過半世紀的各項政策整合越來越加深和擴大，尤其是內部市場的四大自由流通，使得會員國之間的關係極為密切，更直接關連到歐盟公民的權益。所以，英國退出的方式與條件、以及脫歐後與歐盟關係之安排，對雙方來說都是一件艱難的大工程。只是，各國領袖、歐盟官員及歐洲議會議員等，都對倫敦沒什麼好口氣，英國從愛唱反調的形象，跌落成為歐盟公敵。面對不甚友善的環境，英國政府卻看似好整以暇，準備迎接不可能的任務。

二、談判時程

歐盟條約第 50 條的退出條款，來自 2004 年歐洲憲法條約第 I-60 條。在當初條約草案裡特別說明，由於無法以締結退出協議作為會員國脫歐之前提要件，因此寫入兩年自動分手的條款，但為鼓勵有意退出的會員國與歐盟簽署脫歐後之協定，在雙方同意下得將兩年期限予以延長。

英國與歐盟都同意，談判應儘速完成。梅伊已在 3 月 29 日啟動《里斯本條約》第 50 條，意味著英國可望在 2019 年 4 月之前脫離歐盟。雖然許多評論指出脫歐議題千頭萬緒，英國談判團隊人手不足，協商過程將困難而漫長，2 年可能不夠。儘管如此，英國政府仍會盡力在 2 年內走完所有程序，因為英歐關係的不確定期拉得越長，對各方來說都不利。

回顧 2016 年 10 月初，梅伊就宣佈英國將於 2017 年 3 月底之前啟動《里斯本條約》第 50 條。當時不少英國議員便主張，此項決定需獲國會授權。內閣因此多次與國會針鋒相對，並尋求司法裁決。如今的脫歐步驟完全依照既定時程在走，令人不得不佩服英國政府的精準規劃及執行。然而，脫歐的困難處在於英國必須與歐盟及其會員國協商退出條件，並擬妥英國與歐盟未來的關係架構。

三、英歐關係重開機

英歐關係因關機和重開機所要做的基本設定，恐須把歐盟相關條約一一攤開檢視才行。在策略上，英國認為退歐條件與經貿協議有高度連結性，應放在一起談；歐盟則主張分開處理，似欲迫使英國先接受分手條件，再來談彼此未來的關係架構。例如歐盟初估要向英國索取 600 億歐元的「分手費」，涵蓋了英國先前承諾支付的歐盟預算、各種貸款擔保、歐盟用在英國境內的各項經費、歐盟員工和歐洲議會議員退休養老金份額等。

英國政府談判以控制移民、退出內部市場與獨立於歐洲之外的司法體制為目標，故四大自由流通之規定將不再適用於英國。英歐未來的經貿關係要如何安排，目前眾說紛紜。以挪威為例，其非歐盟成員，但因加入歐

洲經濟區，可以進入歐盟單一市場；瑞士則既非歐盟成員、也未加入歐洲經濟區，但與歐盟訂有雙邊協議。梅伊則說，英國將與歐盟談出一個獨特的合作方式。不讓英國在脫歐後享有特殊地位和待遇，是柏林和巴黎所採取的基本態度，否則將造成示範效應，助長其他會員國疑歐派勢力。德國總理梅克爾也曾表示，英國「不能只挑蛋糕上的櫻桃吃」，歐盟不會讓英國控管歐盟移民，卻同時擁有與歐盟貿易的好處。這使得梅伊也撂話在先，即使沒有經貿協議，倫敦也不接受糟糕的待遇。

梅伊要面對的內部挑戰，還有蘇格蘭問題。多數蘇格蘭公民支持留歐，蘇格蘭首席部長史特金因而一再呼籲倫敦舉行二次獨立公投，或讓蘇格蘭留在歐盟單一市場。但是梅伊堅定表示，在脫歐議題上，蘇格蘭沒有否決權，而英國現在需要的是團結跟合作，現在要求獨立公投的時機不宜；至於是否舉行二次公投，或許要等到脫歐談判結束再來定奪。可能橫生枝節的還有西班牙南端的英屬直布羅陀，去年脫歐公投中，96%的當地公民選擇留歐。歐盟高峰會主席圖斯克在3月31日所提出的談判綱領草案指出，惟有在英國和西班牙政府雙方都同意的情況下，英國和歐盟未來的脫歐協定才會適用於直布羅陀。

如果兩年內不能達成任何協議，並且無法同意延期的話，英國將自動脫離歐盟，並且現存的一切相關協議將不再適用於英國。在這種情況下，預計英國與歐盟之間的貿易關係將遵照世貿組織的規定。這對雙方來說，都是最後不得已的選項，任誰都不願見到這種可能是兩敗俱傷的情況出現。

至於歐盟內部本身方面，為因應英國退出，會員國需按歐盟條約第48條的修改程序，針對歐盟條約與政策做必要之調整，這將包括：組織機構、決策程序、預算收支與分攤、各項共同政策與政府間合作、國際組織代表權、對外關係等；對於歐盟的未來，執委會、法國與德國都提出不同速度統合的策略，惟遭到波蘭等國的堅決反對。

四、結語

從各方面來看，英國是歐洲大國，也是世界強國，挪威或瑞士當然無法與其等量齊觀。所以，脫歐後的英國在歐盟仍應會有特殊地位，這種密切關係有利於雙方，然而待遇、權利和義務自不可能和會員國相同。對英國的脫歐派而言，終於可以斷開與歐陸的臍帶和奶水，不必再受制於布魯塞爾的韁繩，只是其宣傳的脫歐效果並無法完全實現，因為許多是建立在誇大其辭或非事實的基礎上。

由於少了一個如此重要的大國，歐盟整體實力雖仍可觀，但會受到很大程度的減損。在加深與擴大整合上，以前被英國否決的各項方案，今後會被一一拿出來檢討。至於歐盟是否會因為英國脫歐而走偏左路線，如強化貿易保護、保障勞工權益和擴大社會福利等，還得看法國與德國大選結果；此外，歐盟即使沒有失去大西洋色彩，但某種程度的淡化是必然結果，除了有非親歐派的川普因素外，法德聯手推動的司法內政與外交軍事整合，也將會是填補內外安全缺口的替代選項。

責任編輯：賴郁璇