

## 焦點評析

# 英國脫歐—連莎士比亞也寫不出的悲劇

---

## Brexit - Even Shakespeare Couldn't Have Come Up with Such a Tragedy

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*

很久很久以前，有一個日不落的海上王國，島上居民以大海的兒女而自豪。有一天，女王同意大臣的提議，和海峽東邊的陸地王國締結同盟。和平相處過了將近半個世紀，海上王國卻覺得自己一直被陸上各王國排擠，大臣於是提議召開公民大會，表決是否要退出這個多國聯盟。投票結果 52%贊成退出，48%反對，可是接下來大臣和貴族們卻爭執著，是否與陸上聯盟就此揮揮衣袖、不帶走一片雲彩……

*-The Neverending Story*

### 一、說不完的故事

一部以英國脫歐公投為主題的電視影集《脫歐：無理之戰》(Brexit: The Uncivil War) 已經上映，講述當今網路時代的政治操作和宣傳，而除了紀錄片之外，後續也可能有小說或是電影的劇本在醞釀中，上述半虛構情節，未嘗不能成為童話故事的藍本。轉眼間脫歐公投已過了三年，不論英

國政府、國會還是民間社會，反對的還是反對，贊成的還是贊成，雙方陣營似乎也沒有要讓步妥協的跡象。<sup>1</sup>對於三年來脫歐過程的荒謬亂象和高潮迭起，德國的歐洲事務部長羅特（Michael Roth）不禁調侃地說：「恐怕連莎士比亞也寫不出這樣的悲劇」<sup>2</sup>！

事實上，脫歐議題早在 1973 年英國加入歐洲共同體的隔年就引爆過——工黨在國會大選中承諾，於勝選後針對英國的歐體會籍舉行公投。果然，1975 年 6 月真為此舉辦了首度全國性公投(Do you think the UK should stay in the European Community (Common Market)?)，投票率達 64%，67%贊成英國留在歐體，是英國民眾對歐體／歐盟空前、也是絕後的高支持率。40 年後，輪到保守黨在國會大選中承諾，在勝選後將針對英國是否續留歐盟舉行公投。

2016 年 6 月 23 日英國就歐盟會籍問題舉行第二次公投(Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?)，卻在整整一年後的 6 月 19 日才展開談判，脫歐 D-Day 則依照歐盟條約訂於遞出分手信後的兩年——2019 年 3 月 29 日。鑒於議題牽涉廣泛、英歐意見分歧，原本各界還擔心脫歐談判談不出個所以然，硬脫歐的可能性越來越大。結果是：在時間緊迫的壓力下，雙方在 2018 年 11 月中旬談妥脫歐協議，不料英國談判代表攜回「分手後還是可以做朋友」的安排，卻得不到下議院的祝福。

換句話說，在英歐談判期間，或是後來反覆微調、叩關西敏宮，首相梅伊（Theresa May）就是掌握不到國會跨黨派的多數，也無法整合議員對

---

<sup>1</sup> Daniel Schade, “Brexit”, in Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels (eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2018* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 2018), p. 51 (43-52); Stephen Paduano, “Brexit Will Never, Ever End”, *Foreign Policy*, 2019.4.4, <https://foreignpolicy.com/2019/04/04/brexit-will-never-ever-end/>.

<sup>2</sup> Atika Shubert, “Germany once pleaded with Britain to stay in the EU. Now the love has cooled”, *CNN*, 2019.4.7, <https://edition.cnn.com/2019/04/06/europe/germany-britain-brexit-relationship-gbr-intl/>.

於脫歐的意見，下院議長甚至要求遵循 400 年古法、事不過三，內閣眾叛親離 36 人，最後自己更是哽咽宣布請辭。梅伊因脫歐而上台，卻也因脫歐而下台，整個過程讓她焦頭爛額，被逼宮辭職的身影也令人難堪。問題是：如果公投是為了讓民眾可以參與國家重大決定，為什麼社會反而變得更分裂？下議院有無過半數的共同想法？英國民眾對於如何脫歐有無共識？脫歐協定草案是否將胎死腹中？

## 二、英歐脫歐協定

歐盟執委會（European Commission）和英國政府的脫歐談判在 2018 年 11 月 25 日達成初步共識，內容見諸於兩份文件：一份是具法律約束力的脫歐協定，另一份是有關未來雙方關係安排的政治聲明。正式公布在官方公報上的脫歐協定多達 184 頁，規範了英國退出歐洲聯盟與歐洲原子能共同體的方式，重點包括：居住在英國的歐盟民眾以及在歐盟會員國定居的英國人，其權利都獲得廣泛保障，可以繼續原來的生活、工作和就學，並享有社會安全福利；英國需負擔的財政義務（分手費）390 億英鎊；愛爾蘭與北愛爾蘭維持邊界開放的保障措​​施（backstop）；設定從 2019 年 3 月 29 日至 2020 年底為過渡時期（可延長一次兩年），以便有充裕時間可以協商未來的關係，同時也給予企業和民眾有因應、調適的緩衝空間。<sup>3</sup>

脫歐協議中最棘手的部分是邊界保障措施，規定在脫歐過渡期結束前，倘歐盟和英國沒有達成全面性的脫歐協議，北愛爾蘭和愛爾蘭之間也不會重拾實體邊境海關檢查設施或進行管制（硬邊界），屆時北愛將留在單一市場與關稅同盟內，部分食品 and 商品標準則採用歐盟規定；亦即進入北愛爾蘭的英國商品，必須先行依照歐盟法規進行查驗。這引起英國脫歐

---

<sup>3</sup> European Union, “Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community”, *OJ C 66 I/01*, 2019.2.19, pp. 1-184; Auswärtiges Amt, “Worin besteht der Deal?”, 2019.3.28, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/Brexit/einigung-brexit-verhandlungs-teams/2166240>.

派的不滿，認為這可能使得英國一直留在歐盟關稅同盟內，必須遵守歐盟規定，不僅對這些規定沒有發言權，甚至還無法片面決定離開。不過，歐盟方面也態度強硬，表示沒有邊境保障措施，就沒有脫歐協議，歐洲國家不會同意任何會對單一市場帶來威脅的協議。<sup>4</sup>

政治聲明則提供未來英國和歐盟雙方互動的架構，尤以建立經濟和安全夥伴關係為核心目標，但不具法律約束力。在經貿方面，建立無關稅或配額的自由貿易區，確保公平的競爭條件以及海關關務合作。此外，透過緊密、互惠的廣泛合作，建立在內外安全事務上的夥伴關係，而經由有效的資訊流通以及對抗恐怖組織的金流，將能保障公民個人與社會整體的安全。同樣重要的是，英國仍會是歐洲價值的維護者以及歐洲聯合行動的一員，需持續與倫敦維繫在外交事務上的緊密聯盟關係。<sup>5</sup>

### 三、歐洲議會選舉與執委會主席人選

英國兩度延後脫歐以及對脫歐協議草案的普遍不滿，讓民粹領袖法拉吉 (Nigel Farage) 的英國脫歐黨 (Brexit Party) 支持率激增。疑歐派的前英國獨立黨 (UKIP) 黨魁法拉吉脫黨後，於 2019 年年初參與成立英國脫歐黨，在預定英國脫歐的 3 月 29 日 (或是脫歐日期一度展延至 4 月 12 日) 之前，該黨還只是在網路上的一個虛擬政黨。直到 4 月 11 日歐盟高峰會同意脫歐期限寬延至 10 月 31 日，英國也確定參與本屆歐洲議會 (European

---

<sup>4</sup> 戴雅真，〈脫歐協議最大爭議：北愛與愛爾蘭 499 公里邊界〉，《中央社》，2018.12.12，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201812120084.aspx>；〈英國脫歐協議卡關癥結點，4 大要點看懂邊境保障〉，《中央社》，2019.1.29，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901290293.aspx>；李京倫，〈看懂這次脫歐協議表決，退出協議和政治宣言差在哪？〉，《聯合報》，2019.3.29，<https://udn.com/news/story/12901/3727334>；John Campbell, “Brexit: What is the Irish border backstop?”, *BBC News*, 2019.4.5, <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-politics-44615404>.

<sup>5</sup> European Union, “Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom”, *OJ C* 66 I/02, 2019.2.19, pp. 185-198; *Auswärtiges Amt, op. cit.*

Parliament) 的改選，各政黨—包括英國脫歐黨—方才正式展開選戰造勢活動。<sup>6</sup>

各國執政黨在歐洲議會選舉中的表現往往不佳，一來歐洲議員改選被視為是次要的選舉，所以投票率一向不高；二來，由於投票結果通常不到根本改變政治現狀的地步，所以有不少選民想藉此機會表達對政府執政的失望和不滿。<sup>7</sup>獨立黨支持者多數是來自原保守黨強硬疑歐派的支持者，一路跟著法拉吉轉移到脫歐黨陣地，加上不滿脫歐進程一再延宕的抗議票堆疊下，使得才剛成立數月的英國脫歐黨，以空戰就橫掃 30.5% 的選票，在英國 73 個議席中贏得 29 個席次，而最該為脫歐僵局負責的保守黨（得票率 8.8%）和最大在野黨工黨（13.6%）均遭挫敗，僅分別拿下 4 席和 10 席。類似的投票結果，也顯示在泛歐的政黨版圖，歐洲議會裡的人民黨團（EPP）和社會黨團（S&D）加起來的席次，還不到議會總席次的半數，這將使得歐盟執委會主席人選需經一番折衝才會底定。

2014 年歐洲議會選舉結束，前盧森堡總理容克（Jean-Claude Juncker）是首位採用政黨聯盟「領銜候選人」（Spitzenkandidat）<sup>8</sup>制度而當選的執委會主席。歐盟各國領袖於 2018 年再次強調，將會考量歐洲議會選舉結果和議會的多數，但仍保留提名執委會主席的自主性，不受領銜候選人制度之限制。然而，歐洲議會議員佔過半數的黨團也堅持，執委會主席只能從各政黨聯盟的領銜候選人當中挑選產生。以時程來看，在 6 月下旬的高峰會議上，各國領袖應協商推舉執委會主席人選，以備新選出的第 9 屆歐洲

---

<sup>6</sup> Dan Bloom, "Nigel Farage declares he'll be Brexit Party leader after boss quits in storm", *Daily Mirror*, 2019.3.22, <https://www.mirror.co.uk/news/politics/breaking-nigel-farage-declares-hell-14171386>.

<sup>7</sup> 王群洋，〈歐洲聯盟代議民主之困境〉，《全球政治評論》，第 52 期，頁 93-99; 104-105 (85-116)。

<sup>8</sup> 此名詞來自德國，類似台灣選舉時媒體報導所俗稱的政黨「母雞」，不僅帶領各候選人—「小雞」—和整個政黨打選戰，他／她個人也同時競爭該次選舉中的大位—如聯邦總理或是此處所談的執委會主席。

議會於 7 月開議後，可以對該人事案進行聽證和同意權的行使。<sup>9</sup>

一旦議會通過後，則執委會主席需和各國領袖磋商，由歐盟高峰會以條件多數決向歐洲議會提交下一任執委會成員名單，議會再針對這項人事案進行聽證，惟僅能就全體執委會、而無法針對個別委員人選行使同意權。目前 28 名的執委會成員中，除了主席外，其中一名副主席還同時兼任歐盟共同外交安全政策（CFSP）的高級代表，是極為重要的高層職位，人選亦須先獲得執委會主席和各會員國政府的一致同意。基本上，在歐洲議會選舉結束的半年內，執委會 5 年任期也告終止，下一屆執委會應在 11 月 1 日起正式上工。

德國總理梅克爾（Angela Merkel）屬意歐洲議會人民黨團主席韋柏（Manfred Weber）成為下任歐盟執委會主席，但法國總統馬克洪（Emmanuel Macron）顯然並不支持；此外，各國領袖與歐洲議會對領銜候選人制度見解不一，倘若再加上會員國一如義大利或匈牙利一提名疑歐派的執行委員人選來攪局，那麼本屆執委會恐怕得多看守一些時日。上次執委會任命的過程便出現一些曲折，本應在 2014 年 11 月 1 日上任，由於歐洲議會對個別委員人選有意見，導致執委會人事案遲遲無法通過，後來也是延後了三個月才正式就職。

#### 四、結語

英國在歐盟內經常扮演說不的角色，法德兩國面對共同的反對者，彼此合作向來十分緊密。原先外界普遍推測，英國脫歐之後，法德攜手推進歐盟統合可望更為順暢。可是，梅克爾受困難民議題，在國內的權力開始弱化，連帶也影響在歐盟決策上的聲量，以及帶領歐盟前進、迎向英國脫歐挑戰的領導地位。反觀法國總統馬克洪，雖然黃背心運動讓他頭痛不

---

<sup>9</sup> Christoph Gschoßmann et al., "Europawahl: Weber neuer EU-Kommissionschef? Umfrage unter Deutschen überrascht", *merkur.de*, 2019.5.31, <https://www.merkur.de/politik/zr-12321465.html>.

已，民意支持率低迷，但他仍堅守既定改革方向，在歐洲議題上也有自己一貫的主張。正當英國準備脫歐，歐盟三足鼎立局面被打破之際，德國和法國卻出乎意料地爭奪著未來歐盟最高職位的人選，或許也是在爭奪歐洲事務上的主導權。

歐盟機構首長任期將在英國預定脫歐日陸續屆滿，除了執委會主席外，還包括歐洲議會議長、外交安全政策高級代表、常任高峰會議主席、以及歐洲中央銀行總裁等，這些決定未來幾年歐洲統合路線和政策的要職都須重新任命。歐盟高層職位由哪一個國家出任，必須多方考量，顧及親歐的立場、區域和大小國之間的平衡。如何安排與脫歐後的英國維繫往來關係，將考驗歐盟及歐盟國家領導階層的智慧、眼光和手腕。

至於梅伊黯然下台後的英國脫歐進程，則是要交給保守黨新任黨魁來掌舵，但他／她同樣會面臨黨內外腹背受敵的困境。如果是立場強硬的脫歐派大將、前外相強生（Boris Johnson）繼任首相，是否會採取無協議脫歐的路徑？有英國媒體指出，強生可以為自身利益而改變立場，若哪天他不再堅持硬脫歐，各界也不必感到意外。<sup>10</sup>板凳準備好，這說不完的故事還要繼續說下去。

責任編輯：賴文媿

---

<sup>10</sup> 陳韋廷編譯，〈下任英相？前外相強生呼聲高，硬脫歐恐搖擺〉，《聯合報》，2019.5.25，<https://udn.com/news/story/11311/3833156>。

