

焦點評析

英國（還）可以影響歐盟嗎？ 淺談後脫歐時期的英－歐關係

Can the UK (still) Shape the EU? The UK-EU Relationships in the Post-Brexit Era

李俊毅 *Jyun-Yi Lee*

國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心助理研究員
*Assistant Researcher of Science & Technology Policy Research and Information Center
National Applied Research Laboratories*

一、引言

在探討歐盟與其成員國關係的文獻中，「歐洲化」(Europeanisation)－成員國的政治與政策逐漸受到歐盟決策過程的影響－是一個重要的議題。然而，若我們接受歐洲統合是一個政治計畫，因此是一個「社會建構」(social construct)，則歐盟與成員國之間就應是雙向的交互作用，亦即個別成員國也可以影響歐洲統合的進程。當然，後者絕非新興的研究領域，舉凡德國與法國在統合過程扮演的主導地位、成員國在歐盟內部的投票行為、個別國家如何利用擔任歐盟輪值主席的機會推進其議程等，也已是受到關注的課題。儘管如此，既有文獻多半聚焦於「成功」的案例，也就是統合的深化與廣化；相形之下，個別國家如何「牽制」或「拖累」歐洲統合，則較少受到矚目。就此而言，英國於 2016 年 6 月 23 日透過公投決定脫離歐盟(Brexit)，並於 2017 年 3 月 29 日正式依里斯本條約第 50 條啟動為期兩年的脫歐談判，此舉對歐盟及其成員國的啟示，便具有探討的價值。

英國與歐盟未來的關係與可能之互動模式雖已引起眾多討論，但仍有許多的不確定性，僅能留待時間驗證。本文乃試圖從脫歐公投的後見之明，探討其對歐洲政治的影響。此處所謂的「影響」，並不全然指政治行為者有意識的操弄歐盟與成員國之政治，而也包含英國脫歐公投的決策與投票結果，將鼓勵英國內部與歐洲其他國家的獨立運動/分離主義/基進政治勢力沿用相似的策略；反之，英國與歐盟的主要政治勢力也將對人民主權與公投等既有正當性卻又難以預料後果的主張，抱持更謹慎的態度。此一視角有助於探討蘇格蘭獨立公投的進路與倫敦的立場，也有助於觀察歐陸國家的政黨政治，是否或如何影響歐盟日後的發展。

二、脫歐公投與民粹主義

如何解釋脫歐公投的結果，迄今學界尚無明確的共識。持「歐洲懷疑論」(Euroscepticism)之見者認為公投結果在相當程度上證明了英國—或至少是英格蘭—民族主義中對歐洲（而不只是歐盟）帶有之根深柢固的否定或疑慮。此一見解固有其歷史、文化與英國近代政治發展上的依據，但它卻也將脫歐公投的解釋限縮在英國的特殊性，從而無助於開展其他面向的觀察。

相對於此，「民粹主義」(populism)的視角則能觀照到民主政治的基本運作邏輯，其啟示因此具有某種普遍性。Ernesto Laclau 指出，¹概略來說，政治可看成是對社會需求或不滿的回應；當某個或某些局部性或地區性的不滿能得到有效的回應，則政治體制可維持。然而，若既有的建制無法或不願回應這些需求，則不僅原有的不滿將持續，且也將導致更多不滿的出現。此一狀態延伸下去，則這些原本是個別且不同的不滿，將發現它們皆具有某個共通性：它們都視政府/領導人為對立的「他者」(Other)。為了進一步形成更大的政治力量，這些不滿在串連的過程中逐漸淡化或褪去其原

¹ Ernesto Laclau, *On Populist Reason* (London: Verso, 2005).

有的具體且個別之訴求，而最終凝聚在一個簡單的口號或符號之下。民粹主義的「不理性」，便是源自於其以一個簡單的訴求作為許多複雜問題的解方，但這與其說是民粹領袖的「操弄」，毋寧更體現了政治體制的失靈。

脫歐公投的過程部分反映了民粹主義的邏輯。自保守黨於 2010 年執政以來，即不斷面臨黨內要求就英國是否留在歐盟舉行“in/out”公投的壓力。2011 年 9 月，在保守黨議員的帶領下，一個匯集 10 萬份民眾簽署的請願書送抵唐寧街，其後超過 100 名的保守黨內國會議員「反叛」而支持公投的動議。雖然該項動議最終在下議院未獲通過，但這是時任首相 David Cameron 最終於 2013 年 1 月在倫敦的演說中許諾，若其所屬之保守黨能在 2015 年贏得大選，英國政府將和歐盟協商新的關係，並讓英國民眾在 2017 年底前公投決定英國是否留在歐盟的重要背景。公投的承諾一旦作出，支持與反對兩派就有自己的起伏與拉鋸，而不是保守黨政府能夠控制。雖然自 2013 年後，民調結果多顯示願意留在歐盟者占相對多數，但公投的結果卻出乎許多觀察家的預料。Cameron 因無法承受民意與同黨議員的壓力而同意舉行公投的決策，也因此被視為是造成保守黨政府進退兩難困境的根源。

此一觀點並非否定公投的正當性，但從民粹主義的政治邏輯來看，任何以「人民」、「社會」與「國家」等全稱概念為名的操作，都有其不可預測性與危險。事後來看，部分論者認為脫歐的投票結果是許多因素造成。舉凡歐債危機的泥淖、移民與難民問題、英國經濟的疲弱、地區發展不均、貧富差距等不滿，都在公投過程中逐漸以「脫歐」為宣洩的出口；「脫歐」也因此具有歐洲懷疑主義之外的社會與經濟意涵。當然，極端右翼政黨—英國獨立黨(UKIP)—的崛起與催化，是一個十分重要的關鍵。然而，與其將 UKIP 的崛起看成一個獨立的解釋項，不如說此一現象反映了主要政黨的失敗，亦即保守黨與工黨在社會與經濟議題上既無法有明顯區隔，對民眾而言也難有吸引力。以此來看，脫歐公投的結果與啟示，是傳統政黨政

治在代議(representation)功能上的問題。

此一詮釋的啟示是，對於英國與歐盟成員國內部的獨立運動/分離主義/極端政黨而言，訴諸「人民」與「公投」，將是其吸納原本並不一定對其政治主張感興趣之失望選民的最好策略。以蘇格蘭獨立運動來說，首席大臣與蘇格蘭民族黨 (Scottish National Party, SNP)領袖 Nicola Sturgeon 即主張，62%的蘇格蘭選民在脫歐公投中支持英國留在歐盟，此一民意與公投結果不符，背離民主原則而有再次確認的必要，而在 2017 年 3 月 30 日向首相提出繼 2014 年後，再次於 2018 年秋天與 2019 年春天之間舉行第二次獨立公投的請求。相對的，對倫敦來說，脫歐公投的最大教訓是公投的不可預測性。首相 Theresa May 迄今即否定蘇格蘭再次公投的正當性，並申論「打造一個更團結的國家」之必要。

三、後脫歐時期的英—歐關係

同樣的邏輯與相似的情境也出現在諸如奧地利、荷蘭、法國與德國。然而，如同極端政黨在奧地利與荷蘭的選舉結果出現「雷聲大雨點小」的結果，民粹主義的操作並不總是成功，而亦取決主要政黨是否能以各種方式形塑或吸納民眾的訴求。以英國政府來說，提出一套新的「英國與歐盟/歐洲」關係之想像，固然是和歐盟進行談判所必須，也是維持其內部團結與和諧的要件。然而這是一項動輒得咎的艱鉅任務：在英國內部，對於脫歐談判持較柔性或寬鬆的立場，固然較可能回應蘇格蘭的獨立公投訴求，但將招來保守黨內脫歐立場較為強硬者與 UKIP 的批判；反之亦然。在歐盟層次，為了防止英國的脫歐公投造成骨牌效應，歐盟主要國家面對英國的論述與談判策略，恐怕亦將採更為嚴格的立場。英國與歐盟的談判因此將是困難的，兩者之間在未來幾年的關係亦將頗為緊張。

話雖如此，英國並非沒有影響歐盟的手段。從脫歐公投的過程來看，「歐盟/歐洲」成為許多問題與不滿的宣洩出口或代罪羔羊，但這也讓英國對於國際政治經濟的基本立場，特別是市場管道的取得與自由貿易的重要

性，並未受到深刻的討論或質疑。後脫歐時期的英國，固然試圖部分降低歐洲市場的重要性，轉而強調和新興市場建立關係的可能性及必要性，但在經濟上，英國並不可能脫離歐洲。當前對於英歐關係可能樣態的廣泛討論，例如加入「歐洲經濟區」(European Economic Area)並循「挪威模式」參與歐洲市場的主張，即反映了英國對歐洲市場的關切。以此來看，英國仍可利用市場與自由貿易對英歐雙方的重要性，而影響歐盟部分成員國的立場。2013年 David Cameron 在做出公投承諾之時曾提出「歐盟對英國整體有利，但需要改革」的訴求，並獲得荷蘭首相 Mark Rutte 與捷克首相 Petr Necas 的正面回應。亦有論者指出在經濟與貿易議題上，荷蘭、丹麥與瑞典等國的立場和英國是較為接近的。由此切入歐盟政治以取得對英國較為有利的談判籌碼，甚至造成歐盟內部的分歧或至少對德、法等國造成壓力，是一個英國影響歐盟的可能途徑。

四、結語

本文從民粹主義的政治理性，詮釋英國的脫歐公投。在此視角下，脫歐公投的結果不全然是歐洲懷疑主義可以解釋，而更是若干經濟與社會議題投射的產物。這彰顯了「人民」的概念與「公投」制度的潛力與危險，也是後脫歐時代蘇格蘭獨立運動與倫敦之間的攻防戰場；在一定程度上，我們亦可循此觀察歐陸國家的政黨政治及其對歐洲統合的影響。進一步來說，後脫歐時代的英國仍然著重市場與自由貿易，這也是英國爭取歐盟部分成員國之同情或支持，從而增加談判籌碼的可能途徑。無論是國內或歐盟層次，本文的討論皆指出，一套關於英國與歐洲/歐盟關係的想像或論述是至為重要的，因為它將影響或塑造群眾的訴求與認同，而決定英國國內政治的基本格局與走向，以及英國對歐盟的態度及策略。英國在論述上能操作的空間固然有限，卻可能是其為數不多的選項之一。

責任編輯：郭佩儒