

焦點評析

國際關係理論與英國脫歐

International Relations Theory and Brexit

郭銘傑 *Jason Kuo*

國立臺灣大學政治學系助理教授

*Assistant Professor of Political Science**National Taiwan University*

前言

英國脫離歐洲聯盟的公民複決通過將屆三年。然而，英國至今尚未正式脫離歐盟。與此同時，英國究竟如何扭轉二次世界大戰以來與歐盟在種種功能性議題上日益深化的合作，以體現複決結果的人民意志，至今不論在英國或是歐盟內部皆無定論。解釋「英國脫歐」(Brexit)儼然已經成為海內外國際關係學界無法迴避的研究課題。

既有國際關係理論是尋找合理解釋的起點。不論是從現實主義 (realism)、自由主義 (liberalism) 抑或建構主義 (constructivism) 學派世界觀發展而來，體系層次國際關係理論莫不將英國脫歐視為單一國家行為者因應國際無政府狀態 (international anarchy) 下彼此互動模式所選擇的策略。而策略選擇的標準，現實主義者認為是對權力 (power) 的追求，自由主義者認為是對財富 (wealth) 的累積，建構主義者認為是對規範 (norm) 的信仰。

尷尬的是，英國脫歐自始就不是單一國家行為者 (unitary state actor)

為追求權力、累積財富或信仰規範而改變原先國際整合進程的結果。恰恰與體系層次國際關係理論的各家學說相反，英國脫歐的根源是國內政治：特別是支持英國脫歐的個別民眾作為非國家行為者（non-state actors），能藉公民複決的直接民主制度政治賦權，而得以在政策制定過程中反撲國際整合的國內群眾政治。

經直接民主而使群眾反轉區域或全球國際經貿整合進程的國際關係理論至今仍然闕如。透過將英國脫歐經驗一般化將是國際關係理論創新的契機。從英國脫歐的利益基礎、互動過程與制度外溢，下文建立一個關於直接民主如何導致國際經貿整合反轉的理論雛型。

一、英國脫歐的利益基礎：國內有國際經貿整合下的輸家

支持英國脫歐的民眾是國際經濟整合下的國內輸家。政治與經濟學者最近對國際經貿整合與 2016 年英國脫歐公民複決結果的分析顯示¹，英國國內受中國進口競爭衝擊越大的區域有越多民眾支持英國脫歐的政策選項；而在不同的職業類別中，尤以藍領的低階技術勞工因受中國進口競爭衝擊而特別支持英國脫離歐盟。同一研究的數據分析還顯示，民眾對英國脫歐的支持不受區域內的外國移民占人口比例影響。換言之，有極高能見度的反移民運動並非英國脫歐的真正理由，英國脫歐的利益基礎在於國際經貿整合所創造的國內輸家。

二、英國脫歐的互動過程：公民複決使國內輸家相對容易成為集體否決者

輸家集體否決國際經濟整合的方式是在公民複決中支持英國脫歐。僅有反抗國際經貿整合的利益基礎其實不足以改變英國與歐盟的關係；具有

¹ Colantone, Italo, and Piero Stanig(2018). "Global competition and Brexit." *American Political Science Review*, Vol. 112, No. 2, pp. 201-218.

共同利益的國內輸家是否能有效聯合起來藉支持英國脫歐來抗拒國際經濟整合是關鍵的互動過程。理由在於，國際經貿整合下所創造的國內輸家完全有可能因為為數眾多而無法克服協調的困境，而在國內政治過程中無法順利達成利益匯集，致使支持英國脫歐的集體嘗試像國會中許多的立法提案一樣胎死腹中。

直接民主恰恰為具有共同利益的國內輸家提供一個聯合起來抗拒國際經貿整合的捷徑。直接民主下的公民複決為不滿國際經貿整合的眾多輸家們提供一個匯集共同利益的集中點（focal point）²：只要在表決日當天前往投票，這些輸家們便能克服協調的問題（coordination problem），相對輕易地聯合起來否決歐盟及其所象徵的國際經貿整合。簡言之，直接民主下的公民複決讓國際經貿整合所創造的國內輸家可以在互動過程中作相對容易成為集體否決者。

三、英國脫歐的制度外溢：面對不確定未來的觀望

英國脫歐的公民複決通過後，英國啟動《里斯本條約》（Treaty of Lisbon）第 50 條，並預定與歐盟在兩年內完成脫歐協議的談判。然而，二年過去了，英國至今尚未正式脫離歐盟；由於英國國會各黨派對於如何脫離歐盟的意見分歧，需要英國與歐盟其他成員國談判達成的最終協議也一再被延宕。

不斷延宕的英國脫歐協議為歐盟的未來蒙上陰影。目前歐盟其他成員國國內的菁英與民眾—包含國際經貿整合下的輸家—都在觀望英國啟動脫歐後的最終協議與相應的政策結果，並據此來檢討自己的國家未來是否值得跟進英國脫歐。因此，倘若英國脫歐的最終協議結果並未如許多悲觀論者所警告的對英國經濟具有殺傷力，英國脫歐對其它同樣承受國際經貿

² Ostrom, Elinor(2007). "Collective Action Theory." In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.

整合政策苦果的歐盟成員國精英與民眾具有推倒骨牌般的示範作用³：引發群起效尤，產生制度外溢。如此一來，歐盟作為一個促進國際經貿整合的區域性制度安排能否存續將要被打個問號。

四、理論雛型與相關文獻對話

綜上，從英國脫歐的個案可以提煉出一個國家經由直接民主導致國際整合反轉的三個要件。首先，該國內有國際經貿整合下的輸家。其次，該國有公民複決的直接民主制度使國內輸家相對容易成為集體否決者。第三，該國反抗國際經貿整合的政策對其他受到國際經貿整合相同影響的國家有示範效應。當以上條件皆滿足時，一國藉直接民主反抗國際經貿整合的政策將會在國際體系中制度外溢，進而在不同的國家中接連反轉國際經貿整合。

既有國際關係文獻中與上開理論雛型最接近的是千禧年之交盛行的國際擴散理論（*theories of international diffusion*）。⁴依據國際擴散理論，推崇國際經貿整合的政策之所以會在國際社會中無遠弗屆的擴散與普及，主要受到有四個因果機制的影響：市場競爭（*market competition*）、權力強迫（*power coercion*）、社會學習（*social learning*）、規範內化（*norm internalization*）。然而，國際擴散理論這四個因果機制無法解釋為什麼反抗國際經貿整合的政策也會像推崇國際經濟整合的政策一樣在國際社會中擴散。

與國際擴散理論不同，本文的理論雛型認為直接民主下的公民複決制度為國際經貿整合中的國內輸家提供一個逆轉國家政策的切入點（*access point*），並且有可能進一步藉由先行反轉國家的示範效應（*demonstration*

³ Jervis, Robert(1998). *System Effects: Complexity in Political and Social Life*. Princeton University Press.

⁴ Simmons, Beth A., Frank Dobbin, and Geoffrey Garrett, eds.(2008). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge University Press.

effect)而在其他國家內鼓舞因國際經貿整合受害的輸家去採取類似方式：逐一以直接民主否決國際經貿整合的各種政策。此外，承認個人作為非國家行為者具有透過直接民主制度政治賦權來形塑國際關係的能動性也是本文的理論雛型與體系層次國際關係理論的最大差別。如此一來，國際關係學者也能跳脫結構理論來解釋世界各國形成中的反全球化的民粹主義（populism）趨勢。

五、結論

從英國脫歐經驗提煉出直接民主如何導致國際經貿整合反轉的一般化的理論雛型，而非對與其類似的國際擴散理論照單全收，是本文對國際關係理論創新的一個嘗試。作者也意識到，本文的理論雛型需要在歷史與當代的實踐中進一步接受檢驗以便完善其邏輯的內在連貫性。唯一可以確定的是，當世界政治已經默默地產生現實主義、自由主義與建構主義學派世界觀無法解釋的變化時，國際關係學者需要的是在舊的典範中開創新的視角，而非持續戴著有色眼鏡漠視眼中所見的變化。

英國脫歐便呼喚國際關係理論創新的眾多世界政治變局之一。