挑戰與省思—英國公投脫離歐盟後之新形勢

●張洋培／英國劍橋大學國際關係研究中心博士、前國立台灣大學教授、前台北大同大學教授

壹、前言

2016年6月23日，英國公民投票是否脫離歐洲聯盟或續留歐洲聯盟的公投結果出爐：脫歐票占51.9％，留歐票占48.1％。脫歐派雖然小勝，但是歐盟國家頓時已經陷入一片混亂的爭論局面。

英國人素來被歐洲人視為疑歐派、重利派。1973年加入歐洲經濟共同體時，英國顯得遲疑怯步，深怕自己的利益遭到歐陸國家強奪而去。舉例而言，百年來，英國金融界素以操控外匯聞名於世，歐洲各國各有國幣的時代，英國即以擅於操作歐洲各國貨幣而獲利良多；歐元（EURO）統合之後，英國一直拒絕加入統合，仍然遊走於美金、歐元、日圓及其他各國貨幣之間，利用英鎊賺取大量利多。顯然，英國人的疑歐風氣是為了賺取國家更大利益，而曲折迂迴，展現神通。如今，英國頓然宣布退出歐盟，更為甫遭穆斯林難民潮困擾的歐盟國家添增意外的挑戰。

貳、脫歐的腳步

根據《歐洲聯盟條約》（Treaty on European Union）[1]第50條的規定，任何一個想要脫離歐洲聯盟的會員國，必得將脫離案（Withdrawal Agreement）送請歐盟理事會（The European Council）討論協商，協商之基本流程約需費時兩年。歐盟理事會必須採取「條件多數決」（qualified majority）的方式投票決定去留，也就是必須有二十個會員國同時占歐盟會員國人口數65％的國家同意。若果通過，則可順利退出歐洲聯盟。若果歐盟理事會決議「不通過」，那麼申請退出的會員國只要等待兩年，也形同自動退出生效。所謂「兩年」是指提請退出文件之日起算。如果歐盟理事會執意挽留，那必須提「決定案」（Decision）議決挽留時限，時限一到，退出申請國得以自動退出。或者，是申請脫離者，想要延長兩年的協商期，也可提出申請延長協商的時間。此外，脫離案必須知會歐洲議會（European Parliament），但是歐洲議會不管如何，都只能通過（approve）脫離

案。

從第50條的這些規定看來，只要給予時日，歐盟根本無法挽留執意要退出的國家。以英國目前申請案而言，英國退出歐盟已成定局。歐盟其他二十七個會員國，只能眼睜睜目送英國駕著浩浩蕩蕩地艦隊用兩年（或者更多）的時間，緩緩離開歐盟而去。

參、漂流的海島國家

二十世紀肇始以來，世界上至少有三個有名的漂流型海島國家，漂離大陸型國家而去，這三個國家分別是台灣、古巴和英國。

台灣土地最小，十七世紀以來，曾經遭受荷蘭、西班牙兩個西歐海上強權國家占領，接著大明王朝的海上浪人國姓爺鄭成功，敗逃台灣，統治台灣，中國漢滿人種跟著湧入。接著大清帝國與日本帝國先後統治台灣，台灣漂流成海島型的日本殖民地。日本二戰敗後，台灣落入中華民國的統治迄今。四百年來，本土的台灣人，不管住在平地或山地，率皆難以掌握自己的土地命運。這是李登輝所謂的「生為台灣人的悲哀！」，這是台灣人的痛苦。

古巴歷經義大利、美國及西班牙之瓜分統治，又經資本主義與共產主義之荼毒，到了今天的二十一世紀，雖得到美國的正式外交承認，然而，今天的古巴，甚至首都哈瓦那（Havana），仍是殘破不堪，仍是西班牙語言區中，一隻慢飛而落後的孤鳥型島國。

唯獨英格蘭、蘇格蘭及威爾斯組合成的英國，自亨利八世及伊莉莎白一世兩位英國國王以來，便發展成外向型的海洋國家。不同於台灣和古巴，大英帝國以海軍的優勢，征戰於大西洋、印度洋和太平洋，曾經所向披靡，建立了有史以來幅員最寬闊且國力最強大的海上帝國，而贏得「日不落國」的稱號。

英國的海上勢力發展，並不完全依靠母國背後支援。英國海軍在歸國述職、補給或休假的時候，儼然是一支守法、愛國的和平部隊，但在向外發展時，卻是服裝整齊、紀律嚴明的「海盜部隊」。

自從1588年擊潰西班牙「無敵艦隊」（Armada）以來，英國逐步攻占西班牙的海上勢力，成為大航海時代的強權。

舉例而言，1628年西班牙人在台灣淡水建立聖多明哥城（Santo Domingo），此城後遭荷蘭入侵易手，最後在淡水擴大修城的卻是趕走荷蘭人的英國人。今天所謂的淡水紅毛城，即1891年英國人所修築。

英國極力維護的是英國的海上生命線。起點由倫敦向南深入直布羅陀，轉入地中海到埃及尼羅河，入紅海出亞丁灣（Gulf of Aden），再經阿拉伯海沿印度半島，經緬甸轉入麻六甲海峽的新加坡，然而轉折北上，經南海進入香港。在這條生命線上，英國任由

自給自足的「英國海軍」，擴充勢力；倫敦的皇家政府和議會政府，很少關心海軍軍費，他們崇尚自由民主，只關心軍功與成果。皇家和議會之間，甚至有不同意見和政策。

這種獨特的英國式民主，與法國、德國和義大利的民主政府差別極大；難怪英國加入歐洲聯盟之後，出現適應不良症狀，其中51.9%的公投選民要退出歐洲聯盟。值得注意的是，留歐派的選票高達48.1%；退留之間的比例只有3.8%。

其中，英格蘭的離歐票占53.4%，係由一般小城及鄉村人口投出，留歐票占46.6%，主要由大都會人口如倫敦市民投出。威爾斯地區則是離歐票占52.5%，留歐票占47.5%。蘇格蘭是留歐票占62.0%，大於離歐票的38.0%。北愛爾蘭的留歐票占55.8%大於離歐票占44.2%。從這個統計數字看，主張留歐的人偏向都市人口，小城鎮則贊成離歐。

投票結果公布之後，雖然有百萬人出來連署主張擇期再投票，但這個論點遭到駁回。依據《歐洲聯盟條約》第49條的規定，英國如果想要「再」加入歐洲聯盟，需要提出重新申請加入歐洲聯盟的程序，無法用公投法恢復歐洲聯盟會員資格。

肆、結論

英國離歐之後，仍有兩年的協商適應期，離歐的效應，會在這兩年慢慢浮現。

截至2016年6月29日，英國首相依據《歐洲聯盟條約》第50條的規定，已經無權也無法參加歐洲聯盟的任何討論與決策會議，所以說每年6月底固定在布魯塞爾（Brussls）舉辦的歐盟高峰會（EU Summit），英國將不能參加。這是四十年來英國代表第一次被拒於門外。

德國總理梅克爾（Angela Merlel）希望英國尊重自己的投票結果，並建議英國越快越好動手計劃推動離歐計畫。

然而，英國首相卡麥隆（David Cameron）則說，英國「將不願，也不應該會，我也絕對不會，以背脊對待歐洲。」英國退出之後，仍希望和歐盟維持「可能的緊密」關係，歐盟要求英國提出取代1972年加入歐體的具體方案。雖則，這將是極大挑戰。

德國總理表示，不管英國與歐盟關係如何，雙邊的協商，已經無法以「正式協商」處理，甚至「非正式協商」也不可能發生。她說，基於現實的考量，這類協商的時機已經不合適。歐盟執委會主席Jean Claude Juncker說得更絕，他說英國不該再引用歐洲聯盟條約第50條的規定，重啟協商機制。

歐盟甚至主張，英語及英文將不再是歐盟的官方語言。換句話說，英國將遭徹底掃出歐盟機制。歐洲議會雖然無權決定英國之去留，但是Jean Claude Juncker仍利用發言機會抨擊英國。英國獨立黨（Independent Party）領袖Nigel Farage亦反擊道，以上言論根本

是「謊言」，甚至直指為「納粹式的宣傳」（Nizi propagenda），而且是歐盟的自我「否定」。因為根據《歐洲聯盟條約》第50條的規定，英國要開始與每一個會員國進行雙邊協商退場會議，這個協商至少有兩年的談判時間。

本來，依照歐盟慣例，英國將是歐盟下一屆的輪值主席，任期六個月，如今一切化為烏有。

支持留在歐盟的英國選民，也出來示威抗議，他們責怪前倫敦市長Boris Johnson發言不當，並責備Nigel Farage的退出歐盟言論。留歐派的抗議者表示，蘇格蘭的投票顯示，支持繼續留在歐盟；威爾斯卡爾地夫的公民也表示，當地支持繼續留在歐盟。為什麼蘇格蘭與威爾斯要陪英格蘭退出歐盟？

不管如何，抗議歸抗議，英國退出歐盟已成定局，限制期之內的兩年之間，英國已經無法返回歐盟參與共同事務的討論與決定。將來，英國只有等兩年的協商期結束後，才有機會重新申請加入歐盟。

對歐盟來說，英國的脫離歐盟公投是對《歐洲聯盟條約》第50條的一大考驗，這是空前的，同時也正檢驗歐盟重大決策機制是否可行。這一切將等待時間的考驗與梳理。從台灣看英國的退出歐盟，這正是檢驗台灣與中國關係的一大重要著眼點。畢竟，台灣和英國的地理情勢相當接近，兩個國家都孤懸在大陸國家之外。中國想要併吞台灣，歐盟國家則想整合英國。

【註釋】

1. Treaty on European Union, version 2012, Official Journal C 326 , 26/10/2012 pp. 1-390.◆