
2019年

第5次臺灣歐盟論壇 2019 EUTW FORUM V



時間·Time/2019.10.18 (五) · October 18, 2019 (Fri.)

地點·Venue/國家圖書館 · National Central Library



2019年

第5次臺灣歐盟論壇 2019 EUTW FORUM V

**脫歐、民粹主義與歐盟
政經發展**

時間：
10月18日
星期五
上午十點

地點：
國家圖書館
301會議室

主持人：張台麟（政治大學歐文系教授兼歐盟中心主任、
歐盟莫內計畫主持人）

發表人：洪德欽（中央研究院歐美研究所研究員兼副所長）
林子立（東海大學政治系助理教授）

與談人：張銘忠大使（現任職外交部外交及國際事務學院）
羅至美（國立臺北大學公共行政暨政策學系教授）

開放現場報名，主辦單位保留提供座位及講義之權利
參與本次論壇可登錄公務人員學習時數2小時

主辦單位：臺灣歐洲聯盟中心、臺灣大學歐盟卓越中心、
政治大學歐洲聯盟莫內教學模組計畫、國家圖書館

協辦單位：外交部外交及國際事務學院



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

英國脫歐對歐盟共同安全政策之影響

洪德欽

中央研究院歐美研究所研究員兼副所長

E-mail: dchorng@sinica.edu.tw

壹、 歐盟共同安全政策

歐盟條約(TEU)第五篇 (Title V) 規定歐盟對外行動,其中包括一項「共同安全及防衛政策」(Common Security and Defence Policy, CSDP),提供歐盟實施民事及軍事行動的能力,以維護和平、預防衝突,以及加強國際安全。歐盟並將設立一個專職的「歐盟外交安全政策高級代表」(EU High Representative/Vice-President for Foreign and Security Policy)統籌歐盟對外事務,任期五年。高級代表同時擔任歐盟執委會副主席,得以強化與執委會的協調工作。

歐盟運作條約(TFEU) 第 138 (2) 條首次導入「統一代表」(unified representation) 之概念。TEU 第 17 條第 1 項與第 24 條,TFEU 第 220 條與第 221 條規定歐盟應確保其不同領域行動之間,以及其他政策之間的一致性。歐盟對外關係將調整以往僅具象徵意義的「共同立場」或「共同行動/聯合行動」模式,改由歐盟高峰會及理事會以一致決之非立法行為制定共同外交及安全政策,交由歐盟外交事務與安全政策高級代表與會員國執行。TEU 第 3 條第 5 項規定,歐盟之對外關係應支持並促進其價值與利益,並對和平、安全、永續發展、自由與公平貿易、保護人權以及國際法之發展等做出貢獻。藉由整合下列對外政策工具,歐盟做為全球舞台行為者之角色將會擴大。

貳、 英國在歐盟共同安全政策之角色

英國乃歐盟主要強權之一,也是北約(NATO)的主要成員,以及聯合國安理會的常任理事國。在外交方面,英國曾致力於提升歐盟外交政策與對外關係的制度化,以有效協調會員國的外交政策。該目標在《里斯本條約》中透過「歐盟對外事務部」(European External Action Service, EEAS)和「歐盟外交和安全政策高級代表」的設計加以落實,且後者由英國艾西頓(Catherine Ashton)出任第一任代表。在軍事方面,英國也視「歐盟共同安全及防禦政策」為強化會員國軍事能力的重要機制,認為此有助於風險和衝突管理的能力建置,因而能促進歐洲整體的防禦安全實力。作為歐盟的主要軍事強權,英國脫歐會對歐盟 CSDP 產生負面影響,例如歐盟將不能

再分享英國在戰略空運(strategic airlift)、情報、監視、偵察上的能力優勢。另外 CSDP 在索馬利亞沿岸的 EUNAVFOR 打擊海盜行動其總部為英國所提供，故英國一旦脫歐則歐盟也不再能使用該總部。

簡言之，英國若繼續留在歐盟，歐盟可以藉英國在國際事務享有更大的發言權與影響力，甚至能在無形中分享英國在外交網絡、情報能力、軟實力.....等方面的利益。英國脫歐後，歐盟將只剩下法國作為聯合國安理會的常任理事國和歐盟內唯一的主要軍事強權，此種情況在未來將會傷害歐盟軍事能力的發展，同時也削弱歐盟在外交和安全方面的影響力。

英國在航天、國防、太空和安全等產業與歐盟有相當深厚的合作關係，其在相關領域的出口產值達 350 億英鎊，其中有 100 億英鎊(約佔 30%)出口至歐盟。英國脫歐，離開了單一市場和關稅同盟，英歐在航空產業的貿易將受到負面影響。英國「航天國防安全集團」(Aerospace Defence Security Group, ADS Group)的執行長 Paul Everitt 在向英國國會「歐盟對外關係委員會」(EU External Affairs Sub-Committee)進行產業影響作證時表示，英國脫歐後面對非關稅障礙，例如「原產地規則」(rules of origin)和海關手續等行政作業，都將帶來額外成本及貿易障礙。

英國也參與多項由歐盟資金支持的太空相關計畫(如「伽利略」(Gailileo)和「哥白尼」(Copernicus))，甚至對這些計畫也有所投資。英國和法國在歐盟是航天技術發展最為熱衷的國家，其他 26 個會員國則是興趣缺缺。因此，法國擔憂若失去英國的支持及影響力，未來可能會降低航天與太空研發在歐盟預算分配上的優先順序。

參、英國脫歐對歐美關係之影響

在對美關係方面，美國會希望歐盟能在全球事務(尤其在北非和中東問題)上扮演更積極的角色，並在面對其他崛起的強權時，能和美國站在同一陣線以提升西方國家的共同聲勢。在此一戰略下，英國對美國的重要性反映在下述原因：第一，英國和法國是歐盟中較具有堅實國防軍事能力的國家，且英國也是少數撥出至少 2% GDP 作為國防預算的北約國家。英國脫歐將會削弱歐盟整體的軍事能力，同時，也難以再對歐盟的軍事能力發展產生示範作用。第二，美國相當依賴英國以影響、甚至形塑歐盟的防衛政策。美國樂見歐盟發展自身的防衛軍事能力，但不希望它成為北約的競爭者。英國傳統上強調北約的重要性，同時也與法國聯手進行防衛議題之合作，試圖強化歐洲的軍事能力。這兩種立場和美國的利益並行不悖，美國自然樂觀其成。第三，英國支持歐盟進一步擴大的立場也符合美國的利益，因為美國希望歐盟能對周邊鄰國事務承擔更多責任。

美國上述的戰略目標及利益將因為英國脫歐產生變化。英國脫歐使歐盟的軍事安全實力進一步弱化，讓美國擔憂未來歐洲會更加依賴美國透過北約所提供的安全保障，惡化「搭便車」(free ride)的現狀。再者，英美特殊關係的連結使英國成為美國在歐盟中最忠實的夥伴。英國時常能促使歐盟在外交政策上轉向支持，或對美國較為友善的立場。英國脫歐後，美國必須站在第一線並花費更多力氣去維持和其他歐盟國家的關係，避免他們偏離美國利益。同時，美國也擔憂英國脫歐後會削弱歐盟對於全球地緣政治策略(如中國、印度與巴西的崛起)的關注，轉向歐盟內部問題(如歐元危機)。此外，由於美國將歐盟和北約的擴大視為鞏固跨大西洋關係的長期戰略，但若英國選擇脫歐，則英國將不再能對未來歐盟的擴大或安全政策有所影響，這將有損美國的戰略布局，可能導致是英國在未來對美國的重要性降低。

肆、 英國脫歐對俄羅斯之意涵

一個弱化的歐盟，或許對俄國來說是求之不得的結果。俄國長期將歐盟視為是歐洲國家欲邊緣化俄國的集團組織。俄國也亟欲打破歐盟自 2014 年來因克里米亞問題而對俄國施加的各種制裁。莫斯科高等經濟大學(Moscow's Higher School of Economic) Sergei Medvedev 教授認為俄國以零和賽局(zero sum game)面對一切國際情勢變遷。對克林姆林宮而言，英國脫歐等於進一步弱化歐盟的重要性，相對地也等於一個更加強盛的俄國。英國脫歐後俄國在歐陸上的影響力可能會增強，且少了英國的歐盟，未來是否能繼續維持對俄國的制裁的力道也成為問題。美國也認為梅克爾及其他北方國家一旦失去英國的支持，則歐盟可能會放鬆對俄國的制裁力道。

英國脫歐削弱了歐盟力量，將使俄羅斯漁翁得利。俄國認為歐盟長期以來阻擋其重返歐洲，且透過東擴讓 10 個中、東歐國家加入歐盟，使俄國在歐洲被邊緣化及更加孤立。俄國於 2014 年入侵克里米亞，歐盟對俄國採取各種制裁手段，衝擊俄國經濟成長及財政收入。英國脫歐分裂歐盟內部團結，符合俄國利益；也有可能迫使歐盟放寬對俄國的制裁，增加俄國與歐盟會員國的貿易機會。

伍、 參考文獻

洪德欽，2016 年 10 月，〈英國脫歐之原因與影響〉，《月旦法學雜誌》，第 257 期，頁 5-9。

洪德欽，2017 年 6 月，〈英國脫歐對歐盟之影響〉，《問題與研究》，第 56 卷第 2 期，頁 145-163。

洪德欽，2017 年 6 月，〈英國脫歐與英歐貿易關係之未來〉，《政治學報》，第 63 期，頁 33-61。

洪德欽，2017 年 11 月，〈英國脫歐對其多元法律體系之影響〉，《臺大法學論叢》，第 46 卷特刊，頁 1017-1114。

洪德欽，2018 年 10 月，〈英國脫歐談判之現況與前瞻〉，《月旦法學雜誌》，第 281 期，頁 78-91。

洪德欽，2019 年 7 月，〈英國脫歐對中歐貿易關係的影響〉，《全球政治評論》，第 67 期，頁 1-10。

第五次歐盟論壇

民粹主義與國家分歧：以英國脫歐為例

林子立

助理教授

東海大學政治系

摘要：

如果說，21 世紀的第二個 10 年中，全球性最大的政治風潮是民粹主義（Populism），很多政治學者與觀察家會同意，而說英國脫歐是民粹主義最經典的案例，從已經大量發表的期刊文章、書籍與媒體排山倒海般的報導來看，恐怕也是事實。那麼，本文又能有什麼不同的貢獻呢？從英國民調機構 yougov 的問題：您認為英國投票退出歐盟是對還是錯？這項調查從 2016 年 8 月開始，直到 2019 年 9 月，長達三年時間的追蹤，結果顯示不管對錯，都有起起伏伏，然而兩方沒有一方低於 40% 以下，也沒有一方高於 50%。這很清楚的顯示出，英國在此一重大國家議題上，陷入嚴重的分歧，而且沒有緩解的跡象。本研究企圖辯證，民粹主義造成英國脫歐，而且將國家一分為二，認一陣營都以更民粹的方式，惡化了國家分歧，導致脫歐法案至今在國會無法通過，國家對立更形嚴重。

簡介：

歷史是有趣的。邱吉爾在二戰結束後呼籲歐洲應該成立一個歐洲合眾國以邁向和平（a United States of Europe），被視為是八個歐盟之父的其中之一，但其實他並沒有把英國計算在內。在歐洲共同體（European Communities，後稱 EC）建立之初，英國甚至想要分庭抗禮，結合其他不願加入的奧地利、瑞典、瑞士、挪威、丹麥、葡萄牙，籌組「歐洲自由貿易協會」（European Free Trade Association，後稱 EFTA）與之分庭抗禮，雙方最大的差異就在對於主權讓渡與單一市場，但兩者都堅信建立自由貿易區是有利於國家經濟發展。不過，務實的英國人很快就發現，EFTA 的促進經濟成長效果沒有 EC 來的顯著，自 1961 年開始，當時保守黨首相 Harold Macmillan，看到了西歐經濟迅速的繁榮起來，注意到西德的生產力大增，就開始著手評估加入 EC 的可能性。但是，從來不相信英國人的法國總統 De Gaulle 就設下了不可能的條件阻止英國人進入 EC。在 1963 與 1967 兩次失敗的嘗試之後，英國人終於等到了 De Gaulle 逝世，保守黨時任首相 Edward Heath 於 1972 年 1 月在布魯塞爾簽約，英國終於 1973 年 1 月 1 日成為 EEC 成員。

加入 EEC 並不是特效藥，經濟並沒有翻轉的想像的快，惡劣的國內環境導致在 1974 年執政的保守黨下台。以疑歐政見獲得選舉勝利的工黨上台的第二年舉辦歐共體會員身分公投（European Communities membership referendum），也就是俗稱的第一次脫歐公投。以投票率是 64.62% 的基礎下，支持留歐以 67.23% 大勝支持脫歐的 32.77%。這個簡單的歷史說明了，入歐/脫歐的議題，從歐共體/歐盟的建立開始，就一直圍繞的英國社會，不眠不休的佔據社會大眾、公共政策與新聞媒體的討論版面。另一次的重大歐盟議題，就是英國是否放棄英鎊加入歐元，毫無意外的掀起國內大辯論。當時執政的，是最受到人民歡迎的 Tony Blair，他親歐的形象鮮明無比，推動將英國融入歐盟的政策更是不遺餘力，畢竟他也是以親歐政策帶領新工黨擊敗執政黨當選首相。有點驚奇，又似乎理所當然的，帶領英國加入歐盟的保守黨，在歷經 27 年之後，已經轉換變成主要疑歐政黨，堅決反對加入歐元區。正式流通的歐元面市後，英國人還是不喜歡歐元。當年帶領在野保守黨贏得第一次脫歐公投的鐵娘子 Margaret Thatcher 在議會大聲疾呼「放棄英鎊，向歐元屈膝，是背叛了為捍衛英鎊而生而戰的歷代祖先！」。歷經數次國會投票，堅持認為不採取歐元會導致英國經濟被孤立於歐洲與

歐盟之外的執政黨還是無法獲勝，英國人堅守英鎊獨立於歐元之外。不過，親歐與疑歐的裂痕，在此次重大議題中，已經深深地劃下傷痕。

傷痕既然已經種下，那麼 2009 年的歐債危機，無疑的是為傷口灑了更多鹽巴。一方面，部份的英國人慶幸當年有千辛萬苦阻擋英國加入歐元區，可是另一方面，英國經濟早已經因為單一市場與四大自由流動，命運早已與歐盟綁在一起，有超過 40% 以上的英國出口是輸往歐盟會員國，深陷歐債泥沼的歐元區國家，對英國的經濟當然產生深遠的影響。舉例而言，債務會導致銀行業危機：歐元區乃至於英國的銀行會發生借貸更加困難的現象；而政府債務危機也會導致南歐與英國政府的借款成本突然上升。實務上，英國銀行向法國和法國銀行的借款，而法國銀行又向義大利和西班牙貸了為數不低的錢。假設法國的大型銀行破產，那麼英國銀行在金融市場上的借款能力就會受到很多很嚴格限制。不僅如此，英國銀行擁有巨額的外幣債務，用來外幣投資容易受到他國影響。英國金融被捲入歐債後，在銀行無力借外幣情況下，只能被迫迅速地出售自己的投資，並蒙受巨大損失。最終，在 2007 年 1 英鎊蛻兩美元的高點，到了 2010 年，只剩 1.55 美元，貶值的幅度與速度，都是非常驚人。

在此同時，又因為歐盟的東擴，開始帶來大量的中東歐移民進入英國的社會，許多東英格蘭貧窮的城市裡，小學校有一半的學生是來自中東歐移民的下一代，也造成許多老一輩英國人的不滿，認為大量新移民侵蝕的英國的傳統文化。簡而言之，親歐、疑歐之間的傷口，因為經濟、政治、社會、歷史與文化等多方面眾合因素夾擊之下，不斷的成為一次又一次選舉的提款機，藉由分裂社會贏得一方的支持。

成功運用疑歐議題連任的英國前首相 Cameron，必須實踐他的競選諾言舉行脫歐公投，但是卻將原本預定的 2017 年年底脫歐公投，刻意的提前到 2016 年的 6 月舉行，以事後諸葛而言，就是為了避開法國大選影響，增加留歐的勝算。這又是一個證明脫歐議題是選舉提款機的證明，擺明支持英國應該留在歐盟的首相，卻以脫歐公投為主打政見，是如何說服大量對現狀不滿的英國公民投下支持的一票？第二次公投有 72.2% 非常高的投票率，足以說明英國人很高比例重視此議題，但也跟英國國會議員 Jo Cox 的悲劇有很大的關聯。在公投投票前一週，6 月 16 日，支持留歐的 Cox 居然當街被脫歐激進份子槍殺，這不幸的悲劇大大的產生催票的結果，然而更令人意外的是，贏得公投的並不是被害的留歐一方，而是脫歐陣

營。脫歐方獲得 1 千 7 百 41 萬 7 百 42 名，佔 51.9% 的選民支持，高於佔 48.1%，1 千 6 百 14 萬 1 千 2 百 41 名支持留歐的選民，雙方差距達到 126 萬 9 千 5 百 01 張選票。

公投已經超過三年的時間，首相也換了兩任，面臨 10 月 31 日脫歐的期限在即，剛上任的 Boris Janson 疾如雷電想要推動硬脫歐（hard Brexit），即便是無協議脫歐（No deal Brexit）也是在所不惜，甚至宣布國會休會一個月，避免國會阻撓脫歐進程，卻換來最高法院判為違憲，於 9 月 25 日回復國會開議。最終是否無協議脫歐並非本文關注的焦點，而是在於論述，一次又一次的脫歐爭議，已經將這個偉大的國家一分為二，產生重大的分歧，非別表現在二個方面：第一，是空間上，從國際到國內因素，英國已經經分裂；第二，在認知上，對於身分認同也產生嚴重分歧。這兩個面向分歧，都因為貧富差距下的民粹主義操弄，在分裂的兩端，更深受民粹所綁架，不願意去傾聽與包容另一方的聲音與想打，任由仇恨與憤怒撕裂英國社會。因此，本文以空間與認知兩個層次分別探索英國受民粹煽動的國家分歧。

空間面向的分歧：從國際到國內

英國退歐不僅對英國國內造成空前的影響，對國際也是如此。雖然公投結果是英國公民的投票選擇，但是帶來的地緣效應、國際經濟與政治影響，是極為深遠的，因為它反應西方在世界領導地位的退化，也代表「自由主義國際秩序」（liberal international order）正在節節敗退，朝向「民粹國族主義」發展。這種民粹政治的興起，不獨出現在英國，也席捲了美歐，不論是民主還是威權、集權國家都無法倖免，是一個最令人憂心的全球新趨向。Francis Fukuyama 認為這是一個全球化的反作用力，全球化讓這個世界更富有，但是沒有讓每一個人在每一個國家更富有，反而讓弱勢族群變得更多也更窮¹。他特別強調，因為美國是霸權國，而總統川普帶頭逐漸背離了自由主義國際秩序；而另一方面，中國國力不斷上增強，會建立自己的中國式秩序，而且不會自由主義式的，國際秩序會陷入不穩定而造成國際與國內的經濟問題造成問題。回顧脫歐公投前夕，當時美國總統 Obama 還以委婉不刺激脫歐派的方式，希望英國人在公投之前能著眼於貿易，考慮脫歐後無法參與 TTIP 的談判而大力呼籲英國留在歐盟

¹ NHK (10 July 2018) Francis Fukuyama: Liberal World Order at Risk, access in 03 september 2019, available at

2。當時歐巴馬政府任期只剩下半年不到，但是對於推動跨大西洋貿易投資夥伴協議（Transatlantic Trade and Investment Partnership，簡稱 TTIP）與跨太平洋伙伴關係協議（Trans-Pacific Partnership Agreement，簡稱 TPP），仍然非常積極，將之視為美國重返全球經貿領袖，與中國一帶一路分庭抗禮最重要的戰略³。沒想到川普一當選總統，立刻宣布退出 TTIP 與 TPP，又為國際經貿環境投下震撼彈。

國際環境的不穩定是其來有自的。從 2009 年全球金融危機開始，一連串的國際危機從經濟層面延燒到政治、軍事層面。而不論是難民危機、恐怖攻擊、烏克蘭衝突等，歐洲國家所呈現出來的進退失據，在部分英國人眼裡，歐盟不再是能夠為英國帶來經濟增長的好夥伴，而正當此時，全球重心開始東移，亞洲經濟迅速崛起，歐美霸權式微的號角響起，更讓英國想要拿回對自己主權的控制權，不想再受制於歐盟，認為自己可以利用倫敦的全球金融中心的地位，抓住東方力量上升的機會⁴。有一個例子可以很清楚說明，即便是脫歐兩年之後，倫敦作為世界金融中心已經超過三百年⁵，金融城在參與國際離岸人民幣交易六年後，倫敦已經佔離岸人民幣交易總額的近 39%，第二季人民幣離岸日均交易量為 690 億英鎊，比上一季度還成長 13.5%，也比 2017 年年同期高出近三分之一。⁶這樣的交易數字，更讓支持脫歐的人振振有詞。而另一方面，又讓英國經濟分裂為兩個陣營的是另一個數據，脫歐也造成全球市場因投資客的恐慌而蒸發了 26 億美元的各式投資⁷。正是這種兩極化的經濟表現，也就具備有全球化競爭力的經濟金融精英幾乎不受英國脫歐影響，而經濟與社會弱勢者，收入嚴重受到脫歐打擊，造而英國國內在政治上被民粹主義割裂，似乎成了無法避免的困境。

² Colleen McCain Nelson, Jenny Gross (April 25 2016) Obama Urges U.K. to Remain in EU, the Wall Street Journal.

³ Jessica Glenza (October 05 2015) TPP Deal: US and 11 other Countries Reach Landmark Pacific Trade Pact, the Guardian.

⁴ Gideon Rachman (August 15 2016) War and Peace in Asia, Financial Times.

⁵ Kwasi Kwarteng (August & September 2016) Adieu Europe, hello the world, Chatham House.

⁶ Katie Martin (SEPTEMBER 26 2018) UK's offshore trading of renminbi hits fresh record, Financial Times, accessed in 24 September, 2019, available: <https://www.ft.com/content/c053e066-c0c7-11e8-8d55-54197280d3f7>

⁷ Andrew Atkinson (February 12, 2019) Brexit Costs Britain Almost \$2.6 Billion in Lost Investment, Bloomberg. accessed in 28 September, 2019, available: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-12/brexit-costs-u-k-almost-2-6-billion-in-lost-investment-chart>

國際經濟造成國內經濟的分歧，同時也影響未來英國在國際事務上的角色。英國脫歐但仍然是北約最重要的成員之一，也仍然是聯合國安理會的常任理事國，這些都保證了美國會繼續需要英國，而英國也不會因為脫歐而被世界孤立。所以脫歐木已成舟之後，Obama 又投書英國金融時報，宣稱美國將繼續與英國保持特殊關係，美國也將繼續把歐盟當作不可或缺的合作夥伴⁸。換句話，脫歐後的英國並不影響它與美國的特殊關係，因為美國需要英國繼續在北約發揮重要的角色，以此安全聯盟維繫對歐洲政治軍事安全的影響力。川普總統更是毫無保留的支持英國脫歐。尤其是當首相換成英國川普（Boris Johnson）時，白宮國安顧問波頓風塵僕僕感到倫敦，表達美國支持英國硬脫歐訊息，並承諾會將與英國簽署自由貿易協議。川普政府的聯英制歐策略，再一次的將英國從國內到歐洲，乃至於國際，一分為二，自由或保守；親歐或反歐；開放或保護。正因如此，英國在脫歐前與中國法國合組的核電團隊承包 180 億英鎊欣克利角核電廠興建計畫，在脫歐後就因國內反中的力量質疑過多的中資在英國，可能會使倫敦不敢在人權問題上保持道德高度⁹，計畫延宕了幾年才又經核准，也是再一次傷害英國的競爭力。國家戰略分歧之下，對內對外都會產生內耗的損失，面對價值觀與戰略完全不同的俄羅斯總統 Vladimir Putin 與伊斯蘭恐怖主義的威脅，英國還是必須與地緣接近的歐盟密切合作。

在脫歐陣營的理性思維中，不論是無協議脫歐還是有協議脫歐，英國就是應儘早脫離歐盟。早在 2008 年開始的歐債危機後，由於各國加強金融貨幣的合作，德國又因經濟狀況最佳而位居主導位子，英國不是歐元集團 19 個會員國的一份子，自然被排除在外，無法參與決策。脫歐派人士認為英國被歐債危機牽連，卻又無法參與最核心的決策。此種對國際秩序根深蒂固分歧的認知，傳遞到國內時，歐債危機很自然成為英國疑歐派人士的絕佳負面宣傳案例，證明當初沒有加入歐元以及疑歐的先見之明。他們認為解除歐盟各式各樣的條約與規則的英國只會更有全球競爭力¹⁰，有這種看法的，不只是那些經濟知識的落後者。像知名的英國歷史學家，現任哈佛大學歷史教授都認為，自由主義國際秩序，既不自由，也不國際，更遑論秩序。這套體系，過度的全球化，反而傷害了英國，乃至於西方世界的人民，是時候英

⁸ Barack Obama (July 08 2016) America's Alliance with Britain and Europe Will Endure, Financial Times.

⁹ Dr Tim Summers (August 05 2016) Brexit and the UK's China Challenge, Chatham House.

¹⁰ Katie Allen, Philip Oltermann, Julian Borger and Arthur Neslen (14 May 2015) Brexit – what would happen if Britain left the EU? the Guardian.

國應該拿回國家的控制權。此種國際政治經濟秩序層面上的分歧，乃至於國內政治競爭的分歧，各擁一套自圓其說的論述，終於撕裂這個國家。因此，本文繼續以認知層面，由物質分歧到身分認同分歧，說明民粹主義的催化效果。

認知面向的分歧：從物質到身分認同

在前言說明英國加入歐洲經濟共同體就是為了國內經濟而非認同英國對於歐洲的認同，所以英國的經濟表現，就成了是歐共體一部份的前提。換句話說，當年保守黨首相 Macmillan 與 Heath 都是為了物質條件才決定加入歐共體。而加入歐共體後的英國表現一開始是承接保守黨施政不善的國內環境，而工黨一上任的第二年就舉辦了第一次脫歐公投，劃下了第一次為身分認同的對決。從那時開始，許多疑歐派就認為歐盟的官僚體系與各式各樣的規章（regulations）壓抑了英國經濟的力度，而且由於農業不發達，貢獻給歐盟的額度也太高。同時也批評歐盟缺乏民主的合法性，責任歸屬也不清楚，許多決策都由那些非民選歐盟官員在不透明化的情況下做成。這些都是急需改革的地方¹¹。然而英國政府也清楚，歐盟不是一個國家，會員國的合作有賴於明確的條約與規章，未獲取彼此合作最大公約數，犧牲部分國家的特殊性是難以避免；而主權的讓渡更是合作成功的關鍵，英國向來反對讓渡更多主權，這自然違背了歐盟整合的基本原則。當歐盟需要更多的權限（competence）以解決危機，英國的抗拒以保有自主性，或是像後來 Blair 所主張的融入以主導歐盟，就成了兩條路現之爭，種下物質分歧之種子。

主導第一次公投不過的工黨，也無法有效而且迅速的改善英國經濟，在 1979 年就又改由保守黨的新黨魁 Thatcher 贏得大選，開始以新自由主義政策加強英國的競爭力。此一著名的 Thatcherism 最重大的影響，就是將國營事業民營化，在當時乃至於 1990 年代都非常成功的振興了英國的經濟，卻重下了貧富差距的惡果¹²。英國貧富差距的嚴重性，根據英國國家統計辦公室的數字顯示 2012—2014 年，英國最富有的前 50% 家庭，佔了 96% 的英國財富，

¹¹ European Union Committee (28 July 2015) The referendum on UK membership of the EU: assessing the reform process, Published by the Authority of the House of Lords.

¹² Raymond Williams (1989) Resources of Hope. Culture, Democracy, Socialism. London: Verso.

這樣的數字的確令人感到怵目驚心。但是這樣的現象，並不是一直如此。英國政府一直努力控制貧富不均，在 1979 年，最富裕的 10% 佔英國財富的比例從 1938 年的 34.6% 掉到了 21%，可是至此之後，Thatcherism 政策的國營事業私有化迅速的又使貧富差距問題惡化，到了 1990 時，又達到了一個新的巔峰。值得注意的是，從歷年英國基尼係數的變化，也可以觀察到貧富差距的擴大到了 2009 年的頂峰之後，並沒有繼續擴大。貧富差距的問題，在總體國家經濟不斷上升時，還能以公共政策加以救濟經濟弱勢者的困境，可是一旦國家財政陷入困境，哪怕只是歐債危機這樣的間接影響，就會引起社會弱勢族群的憤怒。很明顯的，經濟的差距引來了國家內部物質的分歧，眼看著具有競爭力的精英穿梭於英歐之間，而經濟落後者只能眼睜睜的看著看著中東歐的移民以更低的薪水搶走自己的工作，自然形成了身分認同的分歧，很難認同歐盟與移民。

繼任政治明星 Tony Blair 的 Gordon Brown，儘管是財政大臣出身，以經濟金融政策而聞名，仍然無法有效解決歐債危機對英國經濟的打擊，不到 3 年的任期就被以主打疑歐政策的保守黨新星 David Cameron 擊敗。睽違唐寧街 10 號 13 年的保守黨開始展開一系列的與歐盟保持距離的政策。然而，融入歐盟都不一定能夠拯救英國的經濟，何況是與歐盟漸行漸遠的疑歐政策。面對歐盟與國內疑歐團體的雙重對抗性壓力，保守黨只能走在鋼索上，一方面呼籲穩定成功的歐元區有助於英國，但是解決危機與歐盟所需代價，卻是 Cameron 政府不願付出。舉例而言，歐盟的主權援救基金（the EU sovereign rescue funds）可以保護英國的金融部門，但是英國卻以此乃新的財政協約，對會員國的中央財政預算有更大的監督權，同時必須將平衡預算入憲，而拒絕加入¹³。同時為了決歐債危機所提出的增加歐盟預算，保守黨政府也就理所當然成為會員國反對陣營的先鋒。不過，倫敦的重點是在於更大程度的對歐盟發揮箝制性的力量，不讓歐盟往超國家主義方向發展，這種策略也導致至在脫歐公投，歐盟內部的分裂，金融層面是如此，戰略上更無可避免的分裂歐盟。倫敦否決對發展更強大的歐盟共同安全與防禦政策（A stronger EU Common Security and Defense Policy, CSDP），即為一例，被歐盟稱之為「房間裡的大象」（elephant in the room），意指英國

¹³ BBC (2 March 2012) EU fiscal treaty to control eurozone budgets, <http://www.bbc.com/news/world-europe-16057252>

對歐盟之共同安全政策具有關鍵性的地位，卻不斷阻撓政策的前進，各國卻又莫可奈何，只能選擇假裝沒看見。不僅如此，更在 2011 年時拒絕了建立一個單一的指揮歐盟軍事任務總部的提案，也是惹惱了其他會員國，英國與歐盟在各方面的分歧，反饋到國內，就是深化親歐脫歐派之間的分歧，而各自以非理性方式攻擊彼此，身分認同的分歧，更難以挽回。

即便是親歐陣營的支持者，一直熱切的希望保有在歐盟單一市場運作的位子以保護英國利益，也不願接受四大自由流動（free movement），特別是特定領域，像是歐盟人員自由流動、勞工移民的非歧視等，是絕對無法妥協，意味著 保守黨政府想透過英國例外的條約，以遏制歐盟公民來到英國領在職津貼，短時間難以成功。這就造成英國被批評成為只想享權利而不盡義務。對保守黨政府而言，同意在歐元區內對財政和銀行問題的有更加緊密的整合乃是解決危機的重要辦法，但是對於決策圈僅在 19 個歐元區國家所組成的小圈子，邊緣化其他非歐元區國家的參與權並不合理，因為政策影響全部會員國。這就點出了歐盟整合雙軌制的困境，但是利用修改條約即可解決的問題，而不必須以退出歐盟來解套。這再一次的說明，英國脫歐是國家分歧的結果，而不是歐盟政策合理與否的問題。公投之前，倫敦利用國內疑歐勢力要求布魯塞爾給英國特權；公投之後，英國當然更不會採用歐元，也更不會對於歐元問題有發言權或影響力，但是仍然會因此而受到影響，正如瑞典與瑞士皆是如此¹⁴。不過，這些相對艱深難懂的財政公共政策並不為民粹人士所青睞。他們僅用簡單的語言，告訴支持者，只要從歐盟拿回英國的控制權，減緩全球化的速度，那麼英國就可以重新再度成為世界的領導者之一。對親歐派陣營來說，以無協議或是硬脫歐方式離開歐盟會是點燃英國經濟崩潰的火柴，抨擊脫歐陣營的人既無知又魯莽，也使用民粹的方式，攻擊與醜化脫歐陣營，使得從物質到身分認同都分歧的現象，繼續往惡性循環的方向前去。

結論：

為什麼民粹主義會大行其道而且將社會大眾對於國家重要政策看法一分為二？全球化對已開發國家的影響是無可迴避的。全球化一方面使新興國家大量人口脫貧，也讓西方

¹⁴ Richard A E North, Robert Oulds (19 May 2015) The definitive EU exit plan for Britain, Flexcit.

國家製造業大量的流向新興國家，使的原本已開發國家的中產階級與勞工階級收入銳減，而中國與印度的收入成長出現高峰期。這些未能受惠於全球化的群眾，易於將現實生活中的不滿，反應在對政府、移民/外來者，甚至是他國的不滿，而民粹所抓住的，就是這股不滿的情緒。容易被民粹煽動的群眾，不只在於經濟弱勢階層，還有那些感夠受到自己的文化、傳統社會價值觀與身份認同受到外來者挑戰的人，也容易受到民粹語言的誘惑，民粹政客利用廉價俱煽動性的語言，宣稱排外後可以贏回原本的國家文化尊嚴。正因如此，英國脫歐陣營可以吸納工黨的勞工，也可以吸納保守黨的年紀較長的英格蘭。而這些民粹政客，最善於用來吸引支持者的，就是以假亂真的假新聞，不實的數據，錯誤的推論，聳動吸睛的政治語言，對內造成社會動盪，對外造成對外關係產生嚴重的變化。

英國兩屆保守黨政府，不論是 May 或是 Johnson，都以國內民意脫歐情緒高漲企圖贏得更好的脫歐談判，不過以歷次脫歐協議在英國國會投票的結果來看，問題其實是出在保守黨籍國會議員無法就脫歐協議達成共識，反倒是工黨的投票傾向較為一致。探究其因，民粹主義深化了從空間到認知的分歧，已經造成雙方陣營無法理解或是雙方的分歧點。更容易受到看似真實，但實際上沒有根據，會產生錯誤觀點的新聞，目的不是為了證明他們是正確的，但在加強潛在支持者對另一方的偏見。

本文發現，物質分歧會導致身分認同的分歧，也就是貧富差距的問題，開始助長了民粹主義，攻擊「精英」「外來者」，是源自於對現狀的憤怒，建制派政黨又無法有效的解決。於是乎，英國獨立黨所大肆宣稱的問題是出在歐盟身上，拿走太多預算，回饋太少給英國，又帶來太多中東歐移民，開始得到兩黨選民的支持。從工黨身上，民粹主義獲得的是經濟落後者的選票，而從保守黨身上，則是得到那些對移民不滿的傳統英國人。而被脫歐陣營指責的一方，也更堅決的相信英國不能脫離歐盟。終於不可避免的，國會無法反應混沌不明的民意，議員舉棋不定，首相更為民粹的堅持脫歐，最終造成國家未來的混亂與前景不明。

主辦單位·Hosts

臺灣歐洲聯盟中心

國立政治大學歐洲聯盟莫內教學模組計畫

國家圖書館

臺灣大學歐盟卓越中心

European Union Centre in Taiwan

European Module, Jean Monnet Action, National Chengchi University

National Central Library

EU Centre of Excellence, National Taiwan University

協辦單位· Co-host

外交部外交及國際事務學院

Institute of Diplomacy and International Affairs, MOFA, R.O.C (TAIWAN)