

國立臺灣大學社會科學院政治學研究所



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

脫歐公投前後英國外交政策的研究（2010-2020）

An Analysis on British Foreign Policy Before and After  
the Brexit Era (2010-2020)

呂姵妤

Pei-Yu Lu

指導教授：陳世民博士

Advisor: Shih-Min Chen, Ph.D.

中華民國 110 年 1 月

January 2021



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

脫歐公投前後英國外交政策的研究  
(2010-2020)

**An Analysis on British Foreign Policy Before and After the  
Brexit Era**

本論文係 呂姵妤 君 (學號：R06322027) 在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 110 年 1 月 5 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

陳世民

(簽名)

(指導教授)

李心怡

連張立

## 謝 辭



時光飛逝，自 18 歲進入政治系就讀，離開之際已是即將奔三的年紀。在這裡超過七年的時間，修了多少各種各樣的課程，見到多少名聞中外、學識豐富的教授學者們，到如今完成論文，心中對自己所獲為何仍有疑問，卻始終對知識的無涯充滿感嘆，也明白在所學所聞面前，更應心存謙卑、心懷感謝。

我想謝謝我的父母和家人，尊重並包容我任性且隨性的個性，讓我悠遊自在地度過大學和研究所，謝謝你們的支持和愛護，讓我得以在本應出社會的年紀，仍能安心寫完論文，謝謝你們，辛苦了。我也想感謝我的指導教授陳世民老師，在這漫長時光中，始終是那般學養豐富且樂於分享知識與經驗，也總是悉心指導和包容我的不足，是我學術和工作上的貴人。謝謝系辦助教、總圖和社圖的館員，這本論文因你們而得以順利完成，也很感謝我的口試委員卓忠宏老師和連弘宜老師，謝謝老師們不辭辛勞答應前來，且總是盡心審查和真誠給予建議，使我收穫更多，我的寫作也能更臻完備。

我也想感謝怡雯、祖兒、子筠、Ellen、Sunny、佳蓁、菟絨、致遠、育仁、恩力、桂、熒琳學姊、育欣姊姊這三年多來相伴而行，謝謝你們沒有逃離寫論文時那個負面、消極和悲觀的我，你們的鼓勵和安慰對我而言總是意義非凡。謝謝臺北市召會三十九會所的弟兄姊妹，總是在愛中扶持和不斷為我禱告，我能與你們同過召會生活、享受基督身體的豐富，是主給我的莫大祝福，特別是惠光姊妹，謝謝您在愛裏的顧惜與餵養，使我在寫論文的過程中仍然有主保守、不離開祂的眷顧，您的所行所是始終是我的榜樣，也是我的人生標竿。

最後要感謝親愛的主，謝謝您在我最傷心失意時尋得我，以祢的愛和三一神全備的供應包圍著我，並在我困頓無助時不斷向我顯現，使我領略那一切智慧和知識的寶藏都藏在祢裏，使我在祢裡面生根立基、被建造，在信心上得已堅立，洋溢著感謝，在祢裡面行事為人。親愛的父神，感謝祢那追測不盡且無人能及的愛，保守我在一裏，也保守我的家人能認識祢，得以一生一世住在祢的殿中，在一切的經歷中得著並享受祢的豐富。

## 摘要



本文關注 2010 年保守黨執政後，英國外交政策的轉變過程與結果。自保守黨於 2010 年 5 月上台以來，英國傳統的外交政策方向出現鬆動。首先，自二戰以來的「英美特殊關係」在雙方國家利益定位不一和金融危機與國際體系變動之國家和國際層次因素驅使之下，呈現逐年淡化的趨勢。另外，英歐關係自卡麥隆執政以來經歷歐債危機、移民問題和國內疑歐主義的高漲，促使英國於 2016 年公投中定意脫歐，而儘管脫歐協商冗長繁雜、國內與歐盟利益觀點嚴重分歧，以及國際社會悲觀以待，英國仍堅持該政策路線並於 2020 年 1 月 31 日正式離開歐盟。英國脫歐後說明英國既有以英美關係和英歐關係之「大西洋橋樑」為政策種新的策略難以為繼。因此 2016 年英國進入後脫歐時代之際，保守黨政府提出「世界的英國」作為英國接下來的政策方向，意圖以新興強國家為目標，開拓美國與歐盟以外的對外關係和貿易市場，似有 19 世紀中期大英帝國所持「光榮孤立」之避免不必要結盟與約定，專一追求貿易利益與海外地位的意涵。但 2020 年後，英中關係惡化標誌「世界的英國」內涵之重大轉變，英國逐漸提高參與美國在全球建構圍堵中國之行動，和於印太地區的部署，其中的戰略和安全意義不同於 2016 年英國脫歐前後之際，而呈現相對明確和堅定的方向。

關鍵字：保守黨、英美特殊關係、疑歐主義、英國脫歐、世界的英國、光榮孤立

## Summary



The thesis focuses on the process of the changes of British Foreign Policy after the Conservatives held power in 2010. Since the Conservatives were in office in May 2010, the tradition path of UK foreign policy had been altered. First of all, the US-UK Special Relationship formulated since WW2 has been diluted due to both the national and international factors, as well as US and UK's differences on national interest and the 2008 Financial Crisis which led to the transformation of the international system and structure. Second, the UK and the EU had been going through the chaos of European Debt Crisis and immigration issue, enhancing domestic Euroscepticism and lighting up the path to Brexit. British people had decided to leave the EU in Brexit vote in 2016, and despite the controversial and time-consuming Brexit negotiation, the huge disagreement of the position between the EU, UK government and British People, and the negative assessments among international society, the UK hadn't changed their minds and had officially left the EU in January 2020.

Pacing into the post-Brexit era, the UK proposed "Global Britain" policy to replace traditional foreign policy which mainly focused on the US and the EU. "Global Britain" focused on exploring new relationship and commercial interests with emerging powers, whose concept seems to be similar with the "splendid isolation" which British held during the glorious time of Great Britain in mid-19<sup>th</sup> Century. However, the deterioration of UK-China relationship marked the changes of the concept of "Global Britain." British behaviors such as echoing the US propose to contain Chinese power and the military deployment in Indo-Pacific area indicate that the strategic and security significance of UK foreign policy has been redefined after "Global Britain" was first mentioned in 2016.

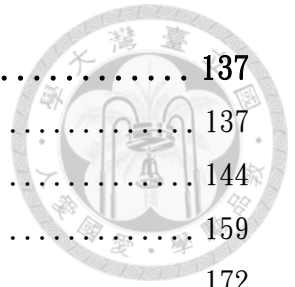
Keywords: Conservative Party, US-UK Special Relationship, Euroscepticism, Brexit, Global Britain, Splendid Isolation

# 目 錄



口試委員會審定書.....	ii
謝 辭.....	iii
中文摘要.....	iv
英文摘要.....	v
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>3</b>
第一節 研究動機與問題意識.....	3
第二節 研究目的.....	6
第三節 文獻回顧.....	6
第四節 研究方法與研究途徑.....	14
第五節 研究範圍、資料來源與研究限制.....	16
第六節 章節安排.....	19
<b>第二章 英國的外交政策傳統.....</b>	<b>23</b>
第一節 歐陸平衡者.....	23
第二節 光榮孤立.....	31
第三節 英美特殊關係的成形與發展.....	37
第四節 英國的大西洋橋樑角色.....	48
第五節 小結.....	51
<b>第三章 英美特殊關係的動搖（2010-2016）.....</b>	<b>53</b>
第一節 2010年前後的英國外交政策.....	53
第二節 金融危機與全球權力結構變化.....	61
第三節 國際軍事干預的分歧.....	69
第四節 英國加入亞投行.....	78
第五節 小結.....	87
<b>第四章 英國的對歐政策與英歐關係.....</b>	<b>89</b>
第一節 脫歐公投前的英歐關係與對歐政策.....	89
第二節 疑歐主義與脫歐公投.....	99
第三節 脫歐公投後的對歐政策.....	113
第四節 後脫歐時期的英歐關係與英美關係（2016-2019）.....	125
第五節 小結.....	135

<b>第五章</b>	<b>英國脫歐公投後的外交政策（2016-2020）</b> .....	<b>137</b>
第一節	「世界的英國」政策內涵 .....	137
第二節	「世界的英國」政策框架下的對外關係與發展限制 .....	144
第三節	2020 年的變局 .....	159
第四節	英國重回光榮孤立之可能性 .....	172
第五節	小結 .....	175
<b>第六章</b>	<b>結論</b> .....	<b>177</b>
第一節	主要研究成果 .....	177
第二節	未來研究展望 .....	180
<b>參考文獻</b>	.....	<b>182</b>



# 第一章 緒論



## 第一節 研究動機與問題意識

2010 年 5 月，保守黨在大選中贏過工黨，成為國會最大黨，但由於席次並未過半，保守黨選擇與自由民主黨組成聯合政府（Con-Lib Coalition），於睽違 13 年後重新執政。雖為聯合執政，從政黨資源與掌握職位來觀察，保守黨仍掌握較高的外交政策主導權。如此決策者的轉換，使得英國 2010 年後的外交政策也隨之出現調整，但如此改變不僅因決策者之轉變而起，國際環境的變化也是重要成因。2008 年金融危機所引發的國內經濟蕭條，與接踵而至的歐洲主權債務危機，使英國國內對歐盟的不滿與日俱增，也是聯合內閣首要面對的挑戰。<sup>1</sup>自布朗（Gordon Brown）政府繼承而來的財政問題難以負荷歐盟政策所需分擔的責任，而其制度所造成國家分擔不均問題，與國家開放「四大自由流通」<sup>2</sup>後，進入英國境內的大規模中東歐移民佔去本國人的就業機會，均讓國內對歐盟體制的的不滿與日俱增。卡麥隆於 2011 年否決歐盟通過新版財政協定，不願意承擔歐元區國家因歐債危機而導致的債務問題，與前首相布朗積極參與金融危機的解決方案之態度相比，保守黨政府對歐洲整合議題的合作意願更為低落。

2010 年保守黨執政後的英美關係也出現顯著的不和諧。首相卡麥隆與外交大臣海格（William Hague）上任前曾針對英美特殊關係表達英國應該「堅定但非盲從」（solid but not slavish）<sup>3</sup>的看法。英國改變過去一切聽從美國、配合其政策的

<sup>1</sup> Rhiannon Vickers, "The Con-Lib Agenda for Foreign Policy and International Development," in Simon Lee & Matt Beech, eds. *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity* (UK: Palgrave Macmillan, 2011), p. 212.

<sup>2</sup> 意指單一市場中貨物、人力、服務與資本的自由流通。

<sup>3</sup> Ruike Xu, *Alliance persistence within the Anglo-American special relationship: the post-Cold War era* (Cham: Palgrave Macmillan, 2017), p. 184.





節奏，如 2011 年利比亞與 2013 年敘利亞的軍事行動決議，不論是聯合行動，或是尋求國會同意，英國主要皆按照自己的利益與計畫而行，而美國的軍事行動也傾向與多邊機制配合，與布希時代的行為模式大不相同。2016 年英國成為西方第一個申請加入中國主導的亞洲基礎建設投資銀行(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB，簡稱亞投行)，使雙方自 2010 年以來的矛盾加深。亞投行彰顯中國主導世界經濟秩序的企圖心，為美國所忌憚。因此英國行為不僅是追求國家利益，更是對中國企圖的支持，而可能威脅美國利益，使其「重返亞太」的再平衡策略弱化。由此看來，英美因為雙方對於國家利益的看法和追求之差異性，導致雙方行為的落差，造成兩國之間的不信任而影響英美特殊關係。

事實上，早在 2010 年聯合政府上台之前，英美特殊關係的存續便已受到質疑。下議院外交事務委員會 (House of Commons Foreign Affairs Committee) 於 2010 年公布「全球安全：英美關係」(Global Security: UK-US Relations) 的報告，探討 2009 年至 2010 年間的英美關係的各方面發展與變化。<sup>4</sup>報告指出，英美特殊關係持續至 2010 年，雙方的軍事、情報等安全合作面向的緊密關係確為特殊且仍然存在，而雙方擁有共同且深厚的文化、歷史與貿易連結，更享有對自由、民主與法治社會高度的認同與維護共識。然而報告也提到以充滿歷史意義的「英美特殊關係」一詞來形容當今的英美關係容易對執政者造成潛在的誤導 (potentially misleading)，政治人物在媒體面前任意使用這個名詞，往往帶給國民對英美關係賦予英國之利益的不實際期待與想像。報告結論認為以「特殊關係」的角度來理解英美關係並無差錯，但英國需要認知並理解，美國與其他重要戰略夥伴和鄰國的合作與交流程度，也是

---

<sup>4</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee, *Global Security: UK-US Relations*, House of Commons, No. HC 114, March 18, 2010, *House of Commons*, pp. 8-19.  
<<https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmfaaff/114/114.pdf>>.



如此緊密與特殊。英美關係的特殊之處在於雙方在軍事、核武與情報等三方面的合作內涵。

而英國自 1972 年加入歐盟以來，經歷貨幣、稅率、移民、經濟等諸多整合議題的爭議，又受到自 1980 年代末以來不斷增長的疑歐主義和脫歐派勢力，促使首相卡麥隆於 2016 年舉行脫歐公投，結果同意英國離開歐盟。脫歐聲浪的高漲，說明英國認為自後冷戰時期以來，以「大西洋橋樑」(Atlantic Bridge)<sup>5</sup>連結美國與歐洲的外交政策已無法滿足英國對國家利益的看法與追求。因此原為外交政策核心的英美關係與英歐關係，都出現不同程度的淡化與退縮，與此同時，英國積極與新興強權國家建立合作與友好關係，試圖重振英國的世界性強權地位，發揮全球範圍的影響力。2016 年梅伊 (Theresa May) 執政後，提出「世界的英國」(Global Britain)，將該企圖心具體化為明確的外交政策方針。

上述轉變作為本研究的出發點，而使本文感興趣的是 2010 年間英國政黨輪替之際，與美國和歐洲關係的不和諧，是否在經過近 10 年後能形成一個明確、有脈絡的政策方向。另外，「世界的英國」政策方向主張除了既有的英美特殊關係與歐盟，英國更應以世界為範圍，爭取更不受限制的經濟與貿易利益，該想法是否與 19 世紀中期後英國曾追求「光榮孤立」政策的思維不謀而合？雙方的差異之處呈現在哪些面向？而英國與美國與歐盟關係的淡化，以及「世界的英國」政策的實行，是否提供英國比過去扮演「大西洋橋樑」角色更好的發展方向？若「世界的英國」與「光榮孤立」的邏輯相似，而英國冒著「光榮孤立」政策下國家被邊緣化的風險採行「世界的英國」政策，其理想中的更好的國家利益為何，以及如何透過向世界開放的政策來實現，都是本文所希望能同時觀察的問題。

---

<sup>5</sup> Philip Gannon, "The bridge that Blair built: David Cameron and the transatlantic relationship," *British Politics*, Vol. 9, No. 2, January 2014, pp. 213-218.



## 第二節 研究目的

本研究希望能集中探討以下現象背後的原因以及未來可能的發展：第一，所謂「英美特殊關係」的兩國互動假設的改變；第二，英國可能失去歐盟裡的領導地位；第三，英國因為失去歐盟裡的領導地位，逐漸失去在美國歐洲政策中的重要性，而無法繼續扮演布萊爾過去提倡的「大西洋橋樑」的角色；第四，外交政策難以延續、傳統角色無法扮演的條件下，英國將如何發展對外關係？而英國選擇向世界開放的同時是否隱含著「光榮孤立」的意味？倘若英國脫歐後的確往「光榮孤立」的方向發展，其與美歐的關係會如何維持，使其在向外高度開放的過程中不會損失既有的其他層面的利益，如政治、安全、國防等面向。

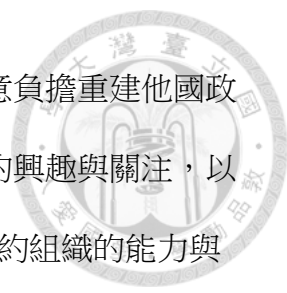
## 第三節 文獻回顧

### 壹、 2010 年後英美關係發展之論爭

長期關注英美「特殊關係」與其變化的敦布列（John Dumbrell）於 2012 年針對美國總統歐巴馬與英國首相卡麥隆領導下的英美關係發表看法。<sup>6</sup>他認為這兩位領導人經營之下的國家發展呈現不同步調，由於一方代表了國內偏左派，一方則代表國內偏右派；一方於金融海嘯後經濟水平已逐漸回復，一方則因財政問題而實施撙節措施，施政處處受限。如此差異導致了雙方對關係的目標與期待產生落差。而雙方的明顯分歧最早始於 2011 年對利比亞採取武力手段的決定過程：美國對於軍事手段的猶豫，以及指責英法置空襲後的重建責任於不顧，自己卻也

---

<sup>6</sup> John Dumbrell, "David Cameron, Barack Obama and The US-UK 'Special Relationship'," *LSE Blogs*, March 14, 2012, <<http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/2012/03/14/special-relationship-dumbrell/>>.



不願介入，反映出擔任世界秩序維護者的低度意願，也不再願意負擔重建他國政權的龐大責任。另外，他特別提及美國對亞洲事務與新興強權的興趣與關注，以及 2012 年戰略報告中國防預算裁減的計畫，將降低美國負擔北約組織的能力與意願。且美國將戰略重心轉移至亞洲，造成美國對歐洲事務的關注相對減少，而英國在歐盟的代表性便顯得無足輕重。

英國智庫皇家國際事務研究所（Chatham House）的研究員多曼第（Xenia Dormandy）認為英美關係缺乏戰略性思考，使得兩國在更廣泛的國際倡議與行動中實現有效的合作。<sup>7</sup>他認為 2010 年聯合政府上台後，英國外交部（Foreign and Commonwealth Office）積極與既有和新興的夥伴建立強大的商業與貿易關係，並將外交資源從已開發國家轉移至亞洲與非洲等地的開發中國家與新興強權。但美國在經歷經濟衰退後自知其霸權地位的下滑，更認識到戰略利益優先於商業與貿易利益的重要性，因此對於中國，美國採取交往合作與防範並用（hedges and engages）的策略。與此同時，英國對中政策卻傾向交往合作為重。


亨利曼（Victoria Honeyman）<sup>8</sup>與畢曲（Matt Beech）<sup>9</sup>皆認為 2010 年保守黨政府上台後的決策時仍會以英美關係為基本考量，並且在維護世界秩序與安全的工作，特別是涉及軍事行動的項目時，會相對保守謹慎。雙方皆提到過去英國以行動支持美國出兵伊拉克所得到的教訓，讓保守黨政府在後來類似行動的決議上盡量避免專斷而行，願意引進國會力量以及黨內普通議員等基層聲音的意見。但亨利曼認為卡麥隆與前首相布萊爾的外交政策思維並無太大區別，皆以務實角度考量英國的需要，也認為務實主義會持續成為保守黨的外交政策趨勢。

---

<sup>7</sup> Xenia Dormandy, *UK Government Foreign Policy Towards the United States* (London: Chatham House, 2013), pp. 3-9, Chatham House, <<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/194907>>.

<sup>8</sup> Victoria Honeyman, "From liberal interventionism to liberal conservatism: The short road in foreign policy from Blair to Cameron" *British Politics* Vol. 12, No. 1, April 2017, pp. 42-62.

<sup>9</sup> Matt Beech, "British Conservatism and Foreign Policy: Traditions and Ideas Shaping Cameron's Global View," *British Journal of Politics and International Relations* Vol. 13, No. 3, February 2011, pp. 348-363.



畢曲和多德茲 (Klaus Dodds) 與艾爾登 (Stuart Elden) 則認為除了對武力使用的途徑解決問題更為謹慎外，卡麥隆所主張的自由保守主義與布萊爾的理念相去不遠，兩者皆以現實主義手段追求理想主義式的目的，多德茲 (Klaus Dodds) 與艾爾登 (Stuart Elden) 則認為布萊爾的外交政策傾向以現實主義手段爭取理想主義式的目標，<sup>10</sup>畢曲甚至認為卡麥隆的政策目標較工黨政府更為理想主義化，此從外交大臣海格 (William Hague) 上任之初的談話可得知。維克斯 (Rhiannon Vickers) 也提到聯合政府的外交政策所追求的國家利益 (enlightened national interest) 是以價值取向，並且透過與多邊的組織合作得以達成。<sup>11</sup>

## 貳、 2010 年後英歐關係發展討論

2010 年聯合政府上台之際，便面臨英歐關係的重大挑戰。為了解決工黨政府遺留下的龐大財政問題，政府實施摺節措施，從各部門到民間皆受到預算刪減的影響。Matthijs 認為摺節措施使得英國更應該與歐盟國家高度合作，集中資源在重要議題上。適逢金融海嘯所引起的歐洲主權債務問題在部分歐洲國家延燒，需要歐盟提供資金紓困。此時的英國以國內財政緊縮為由，要求針對歐盟的會員條款重新協商，以避免在自身難保的情勢下仍須負擔他國的債務問題。馬席茲 (Matthias Matthijs) 認為卡麥隆打破保守黨領導人的傳統，對歐洲情形落井下石，而他在 2013 年 1 月公開承諾選民舉行脫歐公投的行為，在馬席茲眼中更是一種玩火 (dangerous game) 的做法，把英國帶往孤立與不理性的道路。<sup>12</sup>他理解英國面對歐債危機後即

---

<sup>10</sup> Klaus Dodds & Stuart Elden, "Thinking Ahead: David Cameron, the Henry Jackson Society and British Neo-Conservatism," *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 10, No.3. August 2008, p. 359.

<sup>11</sup> Rhiannon Vickers. "The Con-Lib Agenda for Foreign Policy and International Development," in Simon Lee & Matt Beech, eds. *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity*, (UK: Palgrave Macmillan, 2011), p. 209.

<sup>12</sup> Matthias Matthijs, "David Cameron Dangerous Game: The Folly of Flirting with an EU Exit," *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 5, September/October 2013, pp. 10-16.



將面臨更多規範與管制對於主權限制的壓力，但他同時提醒，若英國最終離開歐盟，將會在經濟利益與世界地位同時受到損害。

林區 (Philip Lynch) 也認為，2011 年 12 月卡麥隆否決《里斯本條約》修改內容的行為只取悅了保守黨內的疑歐論者，卻使英歐關係受到傷害。<sup>13</sup>在歐洲國家與領導人眼中，英國因不在歐元區內而認為紓困方案和財政協定不關己事，更不願再國內施行撙節政策之際援助這些國家。儘管如此，林區仍肯定了聯合政府後來在歐盟試圖改革並爭取英國國家利益的努力，例如 2013 年時英國爭取修減了歐盟的「多年度財務框架」(Multiannual Financial Framework)，形同減少歐盟預算支出。林區認為卡麥隆在政府財政資源不足、保守黨意見分裂與獨立黨 (UKIP) 崛起的壓力下，能夠在英歐關係與歐洲整合進程的努力空間非常有限。他更認為這些壓力造成了首相於 2013 年提出脫歐議題交付公投的政治承諾，即使他的本意是要希望英國能留在改革後的歐盟裡。

歐唐納 (Clara Marina O'Donnell) 則從軍事與國防合作的角度切入，說明英歐關係發展的停滯所可能造成的安全影響。<sup>14</sup>英國對於歐盟推行的共同安全與國防政策 (Common Security and Defence Policy, CSDP) 的冷淡反應，以及亟欲追求雙邊安全合作之行為，可能導致共同安全與國防政策的停擺。歐盟內部國家的軍事實力落差甚大，而歐盟的國防與軍事預算則呈現逐年下降的趨勢，而歐洲駐軍中的作戰準備比例極低，因此若是英國不參與並且貢獻己力，不僅會讓共同安全政策發展受限，浪費參與歐盟以來所投入的心力與資源，也會因歐洲整體軍事實力下降，將自己暴露在安全準備不足的環境中。

---

<sup>13</sup> Philip Lynch, "Conservative modernization and European integration: From silence to salience and schism," *British Politics*, Vol. 10, No. 2, April 2015, pp. 185-203.

<sup>14</sup> Clara Marina O'Donnell, "Britain's coalition government and EU defence cooperation: undermining British interests," *International Affairs*, Vol. 87, No. 2., March 2011, pp. 424-429.



加農 (Philip Gannon) 則認為英美關係與英歐關係均會於 2010 年後開始淡化。

<sup>15</sup>他認為聯合政府延續許多 2010 年前的理念，包含「大西洋橋樑」的想法，試圖繼續建立緊密的英美與英歐之間的友好關係。但黨內疑歐勢力 (Euro-sceptic) 牽制政府親歐的政策，敘利亞出兵議題與歐債危機的解決過程則說明了英國、美國與歐盟三者之間的協調成果有限。隨著美國將外交重心移往亞洲的新興強權，而英國政府也頻頻對世界其他地區的強權，特別是亞洲新興強權國家釋出善意與合作機會，將使英國在 2010 年聯合政府執政後與這兩個傳統盟友漸行漸遠。

### 參、 2016 年脫歐公投後的外交政策論爭

2016 年脫歐公投通過後，英國經歷三任首相，脫歐協議被國會三度否決，漫長的協商與一延再延的期限說明英國政府、國內與歐盟等三方難對脫歐協議達成共識。2016 年英國首相梅伊 (Theresa May) 與外交大臣強生 (Boris Johnson) 首次於官方場合中使用「世界的英國」(Global Britain) 一詞，並且談論其相關意涵，也就是一個全球性的外交政策。然而首相與外交大臣論述的概念模糊，且直至 2018 年下議院外交事務委員會始公佈完整的政策內容。在此之前，關於世界的英國之政策討論散佈在不同的政府報告中，並未獨立作為單一策略，且幾乎放在與軍事安全、預防威脅政策相關的政策中。<sup>16</sup>「世界的英國」被視為英國脫歐後的政策方向，英國政府也試圖以此藍圖對國內和國際社會信心喊話，主張離開歐盟可以爭取到更龐大的貿易利益，並且為全球化時代的自由經濟制度樹立典範。但學者對於此政

---

<sup>15</sup> Philip Gannon, "The bridge that Blair built: David Cameron and the transatlantic relationship," *British Politics*, Vol. 9, No. 2, January 2014, pp. 213-218.

<sup>16</sup> Bob Seely & James Rogers, "Global Britain: a twenty-first Century Vision," *The Henry Jackson Society*, p. 10, February 2019, <<https://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2019/02/HJS-Global-Britain-%C2%AD-A-Twenty-first-Century-Vision-Report-A4-web.pdf>>.



策的成效，以及英歐關係的發展意見分歧，可說明全球化英國無法作為英國 2016 年至 2019 年外交政策內涵之單一解釋。

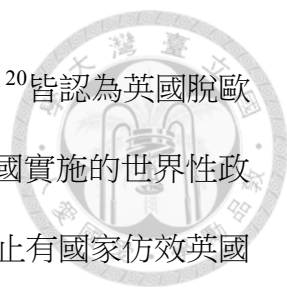
部分學者認為英國在脫歐後逐漸走向孤立主義的外交政策。歐皮曼（Kai Oppermann）、畢斯利（Ryan Beasley）和卡伯（Juliet Kaarbo）認為英國在脫歐後首先需要關切的是國家被眾強權邊緣化的問題。他以貿易議題為例，說明脫歐公投通過後，英國重要的非歐盟貿易夥伴包含美國、加拿大與日本，皆曾表示仍偏好優先與歐盟簽訂自由貿易協定，而非以英國一對一的貿易協定為先。<sup>17</sup>國內學者羅至美與吳東野也認為英國脫歐對自身與歐盟均造成傷害，英國與歐盟和美國、日本的貿易協定的產出過程不會過於順利，而英國脫歐公投後與中國的貿易關係也充滿變數，因英國脫歐影響中國將其作為打開歐盟市場的「橋頭堡」的機會，另一方面，梅伊對中國投資國內核電廠計畫的遲疑讓中國感到不滿，卻也能觀察到英中關係自 2015 年「黃金年代」以來，出現安全與戰略層次的分歧。<sup>18</sup>

哈洛（T. Harrois）也認為英國在脫歐後反而會失去更多經濟利益，因為歐盟市場規模的吸引力始終大於英國；英國也不再享有形塑歐盟政策、投射區域與世界影響力的機會。他更提出前首相布萊爾與前外交大臣海格受訪時的言論，說明脫歐對英國國力的衝擊之憂慮是不分黨派的。而英國過去對於歐盟的共同安全與國防政策（The Common Security and Defence Policy, CSDP）以及共同外交與安全政策（The Common foreign and Security Policy, CFSP）始終抱持保留態度，也不樂見歐盟在北約既有兵力以外組建軍隊。脫歐公投通過後，英國仍然對安全與軍事合作持反對態度，哈洛認為英國試圖趁著仍留在歐盟的時日內盡可能阻擋，使得歐洲安全合作

<sup>17</sup> Kai Oppermann & Ryan Beasley & Juliet Kaarbo, “British foreign policy after Brexit: Losing Europe and finding a role,” *International Relations*, Vol. 33, No. 2, July 2019, p. 7.

<sup>18</sup> 羅至美、吳東野，〈脫歐公投對英國的衝擊：政治與經濟的分析〉，《問題與研究》，第 55 卷第 3 期，2016 年 9 月，頁 145-159。





仍掌握在北約組織手中。但哈洛<sup>19</sup>與哈菲德 (Amelia Hadfield)<sup>20</sup>皆認為英國脫歐後，會在歐盟體制外達成與歐盟的國防與安全協議，以配合英國實施的世界性政策。陳希宜則認為英國脫歐後，歐洲國家會加速整合過程，除防止有國家仿效英國行為外，英國長期以不甚配合的盟友身份反對過度讓渡國家主權的整合面向，為整合深化的明顯阻礙，今英國選擇自行退出，歐盟更欲把握此機會，妥善處理脫歐程序並繼續整合進程，使該事件成為整合史上的重要典範。<sup>21</sup>

希爾 (Christopher Hill) 對「世界的英國」政策的想法也屬悲觀，但對英歐關係他選擇抱持正面的態度。<sup>22</sup>他從經濟、政治軍事與社會文化三個層面進行分析，說明英歐關係之傳統層面的外交政策並不會消退，英國反而會因為與歐盟近年來的持續交流，產生更高度的依賴關係。他認為英國與歐盟的關係不會因為脫歐決議而淡化，且即使英國沒有舉行脫歐公投，也可能尋求更多方面且更積極的合作關係。他認為過去 40 多年來英歐關係時常有矛盾，但英國始終是歐盟裡的重要角色之一，不論歐盟制度多鬆散和功能多麼欠佳，仍有能力在國際環境中透過經濟與智慧的手段達成政治目的，而英國不會願意放棄控制如此影響力的機會。

達道 (Oliver Daddow) 則整理了 2016 至 2018 年政治人物針對「世界的英國」政策之相關言論進行語料分析 (discourse analysis)，歸納出執政者對於該政策的詮釋方向，並可分為空間性 (spatiality)、暫時性 (temporality) 與道德性 (ethicality)。其中作者在描述暫時性的特點時提到英國官方使用「光明與進步的未來」來形容脫

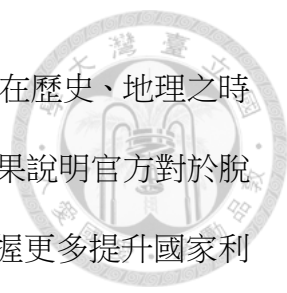
---

<sup>19</sup> Harrois, T., "Little Britain? The Debate on Britain's Foreign and Defence Policy," *Revue Française de Civilisation Britannique*, December 2015, <<http://journals.openedition.org/rfcb/580>>.

<sup>20</sup> Amelia Hadfield, "Britain against the world? Foreign and security policy in the 'age of Brexit'," in Benjamin Martill & Uta Staiger, eds., *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, (London: UCL Press, 2018), pp. 174-182.

<sup>21</sup> 陳希宜，〈剖析英國脫歐及其對區域整合與發展之影響〉，《全球政治評論》，第 65 期，2019，頁 81-102。

<sup>22</sup> Christopher Hill, "Turning back the clock: The illusion of a global political role for Britain," in Benjamin Martill & Uta Staiger, eds., *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, (London: UCL Press, 2018), p. 192.



歐後的英國；作者也認為「世界的英國」的政策論述塑造出國家在歷史、地理之时空框架下的獨特性，並且強調國家權力擴張的可能性。<sup>23</sup>如此結果說明官方對於脫歐後的英國對外關係的發展多有期待，也認為英國脫歐後能掌握更多提升國家利益的機會，甚至能朝向過去全球性強權的地位邁進，如此觀點實與多數學者所抱持之成效有限看法有顯著落差。

#### 肆、 綜所述評

從上述可發現，英國政府與學界對於「世界的英國」政策的期待是存在明顯落差的。且相較於 2010 年聯合政府上台時的政策方向與對外關係之文獻，後脫歐時代的方向充滿更多變數，使學者難以趨向一致的定論。這極可能是因為「世界的英國」是一個相當新穎的概念，資料數量相當有限，甚至包含許多宣誓性而尚未執行的計畫，讓學者無從分析。另一方面，由於這些文獻出產時英國脫歐進程也尚未結束，脫歐協議過程的冗長與反覆也讓學者難以有一個清楚且立即的結論。

另外，本文在文獻回顧過程中發現國內對於保守黨執政以來的英國外交政策研究，多數集中討論 2016 年脫歐公投發生的前因後果，以及對於歐盟和臺灣的可能影響分析，<sup>24</sup>較少見以 2010 年保守黨執政以來的外交政策為研究範圍，進行較長時間的完整整理與分析，除英歐關係外，英美關係與脫歐公投後英國提出之「世界的英國」政策均為國內接觸較少的面向，因此本文也認為能藉此研究多有補充。此外，本文也觀察到英國國際地位的沒落，而可能造成其於國際關係學界的影響力與重要性相對下滑，本文甚至發現多數研究英國外交政策的學者本身便是英國人。

---

<sup>23</sup> Oliver Daddow “Global Britain™: the discursive construction of Britain’s post-Brexit world role,” *Global Affairs*, Vol. 5, No. 1, April 2019, pp. 9-10.

<sup>24</sup> 洪德欽，〈英國脫歐對歐盟之影響〉，《問題與研究》，第 56 卷第 2 期，第 56 卷第 2 期，頁 145-163。

因此本文作為嘗試，從非歐美的角度切入，希望能更客觀且更具體地看待這段期間英國外交政策的發展並補足分析與論述，盼不失為此領域之微小貢獻。



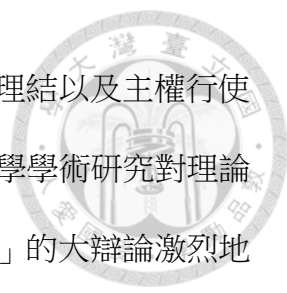
## 第四節 研究方法與研究途徑

本文採用文獻回顧所提及之歷史研究法 (Historic Research) 以及文獻分析法 (Literature Analysis) 之質化分析方法進行研究。首先，歷史研究法著重於客觀與系統性蒐集一定時間區段內所發生的事實資料，並且透過嚴謹的查證、分析與歸納，始得出過去發生事實的因果關係與趨勢走向，甚至得以透過了解過去事實或類似事實的發展模式而推測未來的演變方向。本文的研究主體為英國外交政策以及其具體變化，以英國與美國、歐洲及世界其他強權等三大方向的關係發展為研究中心，本就為一漸進、多行為者與多元面向的互動過程，採用實證法極可能過度簡化事件因果與經過，且並非每個外交政策中的影響因素皆可以量化指標界定。反之，歷史研究法有助於更細緻地呈現關係消長的動態變化及其原因。且英國社會科學研究發展之歷史脈絡與歐陸相近，其質性研究傳統深厚，相關之文獻資料也多为質性分析之成果，因此採用歷史研究法亦有助於與過去學術內容連結與對話。

艾利森教授 (Graham Allison) 所著之《決策的本質》(The Essence of Decision) 於 1971 年出版後，幾乎成為學界研究與教授外交決策與外交政策等相關學科的經典用書。然而在英國外交政策研究的領域中，學者們對於理論與模型的運用並未如美國般普遍接受，如法蘭克爾 (Joseph Frankel) 便認為官僚政治模型是採用美國冷戰時期的政府體制為案例分析主體，不適用於解釋現代英國政府政治的運作與外交政策制定過程；<sup>25</sup>加斯科 (Jamie Gaskarth) 則認為理性行為者模型中「國家為單

---

<sup>25</sup> Brain P. White, "The study of British Foreign Policy: some comments on Professor Barber's review



一行為者」的假設無法解釋英國作為歐盟一員，且同為多層次治理結以及主權行使共享（pooling of sovereignty）制度中的行為模式。<sup>26</sup>英國社會科學學術研究對理論與方法論有其堅持，即使 1960 年代「行為主義」與「古典主義」的大辯論激烈地進行著，傳統途徑與歷史敘述仍作為英國外交政策領域主流研究方法，也是學者認為能夠符合脈絡與現實的進行方式<sup>27</sup>。

文獻分析法針對某項問題，蒐集所有相關之專書、文章、期刊、研究報告、政府出版品、報章雜誌、網路資訊等資料，再針對這些文獻進行分析與比較，以了解該問題的前因後果。文獻的來源甚廣，豐富多樣，是質化研究過程中論述與證據的主要來源。

在研究途徑的部分，本文選擇以新古典現實主義(neo-classicism)為研究途徑。新古典現實主義其應用於外交政策研究中，認為外部因素與內部因素同等重要，也就是說決策者會同時受到國際政治與國內政治的牽制，影響最終的選擇。<sup>28</sup>與古典現實主義不同的是，新古典現實主義更強調內部因素作為中介變項以及系統誘因中的角色。另外，新古典現實主義者認為無政府為一混沌不明的狀態，而國家回應國際無政府狀態的方式不僅以追求國家安全為唯一目的，更多時候是試圖掌握與形塑外部環境的變動。新古典現實主義者認為第二個重要的中介變項為國家與他國的相對力量以及與周圍國家的關係，而國家外交政策的目的為要建立相對的物質權力，羅斯（Gideon Rose）提到在決策過程中，除了對外部環境的熟悉，新古典現實主義也強調國內部社會的相對權力與結構之研究的重要性，因其能協助解釋國家資源如何被運用於外交政策之中。最後，來自於系統的壓力與誘因會漸漸形塑

---

article,” *British Journal of International Studies*, Vol. 3, No. 3. October 1977, p. 342.

<sup>26</sup> Jamie Gaskarth, *British Foreign Policy*. (Cambridge: Polity Press, 2013), p. 41.

<sup>27</sup> Brain P. White “The study of British Foreign Policy: some comments on Professor Barber’s review article” *British Journal of International Studies*, Vol. 3, No. 3. October 1977, p. 340.

<sup>28</sup> Gideon Rose, “Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy” *World Politics*, Vol. 51, No. 1. October 1998, pp. 146-161.

國家外交政策的方向，而非透過針對個別國家行為細節的控制與改變，這也解釋為何難以透過單一個案與行為說明決策者如何選擇政策手段，若能以一段時間軸為單位，可增加對於研究對象行為模式的正確了解。




因此本文採取新古典現實主義研究的途徑，能彌補古典現實主義對於國家與國際環境過於簡略、單一的描述，並且平衡古典現實主義對於國家作為單一行為者的假設。例如本文以英國為主要研究對象，其所有的對外行為的唯一目的並非完全要追求安全利益，甚至在許多時刻，英國的決策動機是被非安全性質之國家利益所主導。如英國於 2011 年與法國一同對利比亞進行空襲，其原因除了國家安全以外，更包含英國透過軍事干預手段向世界說明英國對積極參與世界事務和願意以軍事作為手段的企圖心，藉以提高英國的國際地位。

## 第五節 研究範圍、資料來源與研究限制

### 壹、 研究範圍

在時間範圍的部分，本文欲針對 2010 年至 2020 年英國外交政策的變化過程，是因為 2010 年作為政黨輪替的時間切面，也是外交政策長期性變化的起始點。但研究範圍不僅侷限於 2010 年至 2020 年。由於希望能呈現政策內容的差異以及研究內容的意義，本文的文獻回顧與正文部分將涵蓋先前的外交政策作為政策背景說明。內容包括回顧英國自有外交活動以來的行為與思想傳統，以及 1997 年至 2010 年工黨政府執政時的對外關係與施政方向，作為 2010 年保守黨領導之聯合政府上台後之對照。最後，本文將主要篇幅用於討論 2010 年至 2020 年間的政策內容之分析，以回答本研究所設定之研究問題。



本文的空間範圍首先集中，後面階段的範圍分布較廣。本文將以英國為主體，首先探討其與兩個外交政策重心——美國與歐盟的關係。本文欲說明英國於 2010 年以前的政策，傾向扮演如同兩個圓圈部分重疊後的交點之角色，也就是作為「大西洋橋樑」，連結兩岸。接下來，透過說明 2010 年至 2020 年間英美關係與英歐關係的重要變化與原因，並且藉由呈現英國與美國和歐洲分別的疏離，說明「世界的英國」政策之重要性。而在「世界的英國」政策中，又將個別探討英國與新興強權國家間的互動關係，包括中國、印度與日本。在研究內容的部份，本文的「外交政策」強調實際執行面，也就是手段、策略的運用，關注國家在採取行動時的考量，以及手段與策略所帶來的相應效益為何。而根據新古典現實主義之研究途徑，內部與外部因素都會是影響政策的來源，也是本文會同等重視的變項。

## 貳、 資料來源

本文參考與引用之文獻主要分為一手資料與二手資料。其中，一手資料包含英國政府各部門提供的數據與紀錄，包含施政成果與經費使用之年度報告、內閣成員於兩院答詢時的會議內容，與國會各專責委員會針對個別項目所發布之特別報告等；內閣成員、國會議員與各政黨領袖要員等公開發言和聲明為重要依循；英國政府與他國或國際組織之間的正式協議也屬此類。二手資料則包含中外的專書專章、期刊論文、智庫報告、報紙與網路新聞、獨立評論文章等他人整理分析後的成果。從初步的文獻蒐集可發現身為一個政策制度完善且民主政治發展成熟的國家，英國是資訊高度透明化與開放近用的國家典範，高度的資訊化也讓內閣與國會的資料在網路上清楚呈現，使本文的一手資料取得更為容易方便，足夠作為具充分可信性之論據。



## 參、 研究限制

首先為本文探討近期問題而容易形成的限制面向。首先，外交政策研究涉及政府間正式與非正式的協議與談判，在許多文件因年限未到或因事件尚在進行中而無法解密或未能公開的情形下，作為研究方的第三者無法完全掌握政府之間的協商內容為何，只能依政府公布的文件與官員言論，以及國會質詢來盡可能還原國家間的協商與國家決策的過程。此外，由於本文關注 2010 至 2020 年英國外交政策與對外關係的發展過程，在撰寫的過程中，關鍵事件也不斷同時發生，如此情形為研究增添難度，因視角過於接近，在政策發展趨勢的呈現可能並非完全具體與全面。如 2019 年底本文大綱完成之際，保守黨正以壓倒性勝利延續執政權，英國於 2020 年 1 月 31 日宣佈正式脫歐，接著展開與歐盟的貿易談判，而英中關係也在本文進行過程中明顯惡化，雖為英國形塑外交戰略方向，卻也使本文必須對於結論的論述更為謹慎和保守，並且盡可能蒐集中外視角的新聞資料來加以佐證與補充，掌握事件進展的全面性，使本文分析能盡可能客觀。

第二，本文研究英國的外交政策議題，文獻的蒐集與整理自然以內閣與國會、智庫、期刊與新聞網站的報告、研究與評論內容為主要來源。但礙於研究地點，無法取得更多與更即時的一手資料，而須受限於既有取得資料的管道。特別是在內閣與國會提供的文獻部分，也僅能以官方網站上所提供的資料為分析來源，難以靠近決策單位或坐席聆聽決策過程，以得到決策者的直接說法或不公開的資訊。因此在本文撰寫的過程中，會盡量避免過度自行詮釋與下偏頗結論。



## 第六節 章節安排

第一章緒論，為本文的研究大綱，分別從研究動機與問題意識、研究目的、文獻回顧、研究方法、途徑與資料來源、研究範圍與研究限制，以及章節安排等部分，說明本研究的框架。第二章討論 2010 年以前的英國外交政策傳統，主要分為歐陸平衡者、光榮孤立與英美特殊關係三大方向，作為分析 2010 年至 2020 年政策內容的對照與論述基礎。首先本文從英國作為「歐陸平衡者」的歷史，探討國家所認為的理想國際狀態，是體系中沒有任何一方權力足夠強大到影響自身的生存與獨立問題。<sup>29</sup>因此英國長期以來的外交政策是維持歐陸權力平衡，在兩方對峙的情勢下，它必然選擇較弱勢一方，與強權抗衡。而強權若要在歐洲爭取領導地位往往需要在征服英國後才有可能達成。而與「歐陸平衡者」相輔相成的「光榮孤立」政策，則說明英國透過不任意與他國結盟，提供自己作為平衡者的政策彈性，又可維持其強大的經濟實力以及海上霸權地位。

「英美特殊關係」的成形與發展探討英美之間「特殊關係」的外交傳統，說明英美之間文化與歷史背景作為關係的基礎，又在二戰後共同維護自由世界的價值觀與意識形態。而英美關係之所以「特殊」，更在於其軍事、核武與情報資源的高度共享，<sup>30</sup>如 1962 年的拿梭協議（Nassau Agreement）使英國得以享有美國的核武資源，美國則透過對英國武器的輸出，收編英國獨立發展核武的力量，並要求其核武需同時提供北約防衛體系使用。英國透過與美國的特殊關係保障國家安全需求，又得以在歐洲防衛體系中扮演領導地位，其對特殊關係的依賴不言而喻。因此，擔任大西洋兩岸的橋樑成為英國三環外交中最重要的部分，在大英國協連結性與重

<sup>29</sup> 林碧炤，《國際政治與外交政策》，（臺北：五南，2013），頁 315-317。

<sup>30</sup> Rui Ke Xu, "Institutionalization, path dependence and the persistence of the Anglo-American special relationship," *International Affairs*, Vol. 92, No. 5, August 2016, pp. 1207-1228.





要性於二戰後逐漸降低之際，英美關係與英歐關係成為英國外交政策的核心。透過維持英國在歐洲的影響力，與維持英國在英美關係中的價值，英國得以同時享有美歐關係中優勢地位與利益。

第三章以英美特殊關係的動搖開啟本文主要探討的問題，從「全球金融危機與中國崛起」的國際環境變化，說明背景為 2008 年的金融危機對全球經濟與國際權力結構的衝擊。新興國家雖也受到危機影響，但其產業結構並未如歐美國家高度仰賴金融服務業，經濟成長率穩定也使其復甦力量強健，相較於歐美國家所受到的衝擊為低，如 2009 年中國的經濟成長率仍能維持高達 9.2%。<sup>31</sup>從國際層次來觀察，2008 年的金融危機後美國國家力量相對下降、中國相對上升所造成的權力消長現象，使美國對「中國崛起」有所防備而將策略重心漸漸轉移至亞洲，提出「重返亞太」之再平衡策略，為美國與英國外交政策產生摩擦的結構性原因。

「利比亞與敘利亞問題」則探討英美之間對於干預政策與世界警察看法之不同調。由於 2003 年美伊戰爭的前車之鑑，雙方對於軍事干預行動都異常謹慎。2011 年聯軍空襲利比亞前，美國總統歐巴馬本就提倡人道主義與國際合作，對利比亞軍事行動的參與相當謹慎；英國則積極聯合法國實施空襲，<sup>32</sup>宣稱出兵的目的是要強人格達費下台。2013 年敘利亞發生化學武器攻擊之際，英美行為的不協調更為顯著，直至 2015 年以美國為首的聯軍開始空襲伊斯蘭國後，英美始有趨向一致的共同利益與行為目標。此分析欲展現英美對於國際事務與國家利益的看法漸行漸遠，以致特殊關係的動搖。「英加入亞投行對英美關係之影響」探討 2015 年英國申請加入中國主導的亞洲基礎建設投資銀行（亞投行）背後的意義與影響。作為第一個加入亞投行的西方大國，英國的目的自然是希望能擴大國家利益，但對美國而言，

<sup>31</sup> 蔣海明，〈全球金融風暴後中國大陸興起對美國霸權地位的挑戰〉，《展望與探索》，第 10 卷第 9 期，2012 年 9 月，頁 54-57。

<sup>32</sup> Zaki Laidi, *Limited Achievements: Obama's Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), pp. 144-145.



亞投行卻是最為中國試圖建立透過經濟實力建立中國模式的國際秩序之政策工具，挑戰美國的華盛頓共識與資本主義、自由開放的貿易體系，需適當防備。此外，歐洲國家在英國宣布加入後相繼提出會員申請，也使得美國原本號召抵擋的行為失去意義。英國的行為雖符合其國家利益，卻傷害了美國利益與英美關係。

第四章為英歐關係與脫歐公投對其衝擊，首先從「脫歐公投的英歐關係與對歐政策」討論英國在 2010 年聯合政府執政後的英歐關係，由於身為歐盟會員國而必須分擔的相關責任對財政困難的英國造成的壓力，而冷戰結束後日益加深的移民問題也勾起國內的疑歐主義（Eurosceptism）與脫歐派勢力。「疑歐主義與脫歐公投」則說明脫歐思想的起始，意即歐盟成立以及英國加入以來，其國內的疑歐主義力量如何在柴契爾夫人執政後成為保守黨的主要對歐立場，該股力量也是 2013 年卡麥隆公開承諾舉行脫歐公投的主因。2016 年 6 月 23 日英國舉行脫歐公投，贊成方以 51.9% 比例支持離開歐盟，內閣只得開始預備啟動脫歐流程，以及與歐盟進行協商。「脫歐公投後的英歐關係」說明為脫歐談判與公投後英國所受的衝擊，解釋公投後英國在經濟、政治與社會等不同面向中所需要面對的問題。「公投後的英歐關係與英美關係」解釋脫歐公投後英國的「大西洋橋樑」角色之存續問題，從美國與歐盟雙方對外政策發展與對美歐關係「橋樑」的需求，說明脫歐公投後英國在美歐關係中的地位與其重要性為何。

第五章為走向「世界的英國」（Global Britain），首先討論「世界的英國」之政策內涵，包括官員論述與官方資料論述。第二節探討在「世界的英國」政策框架下英國與亞洲國家與新興強權的互動，包含英日關係、英印關係與英中關係，並簡單探討政策推行至今的限制與挑戰。第三節為「2020 年後的變局」，說明 2020 年後在新冠疫情的影響下，英歐談判面臨何等困境，以及原以「黃金年代」（Golden Era）為稱呼的英中關係如何惡化，促使英國改變聯合政府執政以來的親中政策，

轉而透過一系列政策與美國共同圍堵中國影響力。最後，「英國重回光榮孤立的討論」探討「世界的英國」與 19 世紀大英帝國時期的「光榮孤立」政策之關聯性，以及 2020 年後英國對外政策再度轉向後，「世界的英國」政策與「光榮孤立」之姿是否仍存在於其對外政策中。

## 第二章 英國的外交政策傳統



### 第一節 歐陸平衡者

#### 壹、 權力平衡與平衡者概念

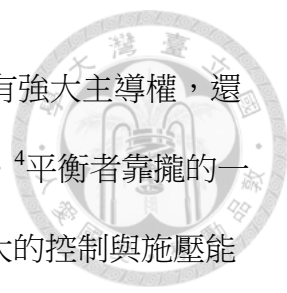
權力平衡 (Balance of Power) 為一古老的國際關係概念，源於現實主義思想並且蘊含其對國家行為與國際環境的基本假設。古典現實主義學者摩根索 (Hans Morgenthau) 認為權力平衡為國家追求權力 (維持或推翻現狀) 所導致的必然結果，國家間彼此設法不讓任何一方擁有優勢力量，以維持國際體系的穩定以及自身的生存安全。<sup>1</sup>此與古利克 (Edward Vose Gulick) 的看法相似，他從 19 世紀歐洲權力平衡體系中歸納出國家追求國際體系權力平衡的企圖：生存利益與獨立自主能力、維繫國家體系，和確保體系中不存在優勢力量。<sup>2</sup>克勞德 (Inis L. Claude) 則認為權力平衡可為一種狀態、政策或體系，其中權力平衡最常被解釋為體系中權力的運作方式，並且透過各樣機制、工具、規則和操作方式來具體化概念。<sup>3</sup>

平衡者 (balancer) 概念伴隨權力平衡理論而生，說明一種國家為保障國家利益所採取的外交政策，目的在於維繫權力平衡。西翰 (Michael Sheehan) 認為，平衡者為國家致力於維護國際體系的穩定，在所有實力約略相當而能創造平衡狀態的國家聯盟之中，選擇不參與任何一方，目的在於避免國際體系的平衡狀態受到任何形式的破壞。唯有體系中的國家挑戰權力平衡狀態，平衡者才會介入，常以外交手段變換同盟，在體系發生衝突時扮演決定性角色，但也不排除採取軍事

<sup>1</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics among nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1948), pp. 125-127.

<sup>2</sup> Edward Vose Gulick, *Europe's Classical Balance of Power* (New York: Cornell University Press, 1955), pp. 30-34.

<sup>3</sup> Inis L. Claude, *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962), pp. 13-20.



手段以達成目的。因此史特林（Robert Sterling）認為平衡者擁有強大主導權，還能承擔最少風險、得到最少反對意見並且消耗最少的國家資源。<sup>4</sup>平衡者靠攏的一方往往成為實力相對強大的同盟，在國家間發生衝突時享有較大的控制與施壓能力，這是一般參與同盟的國家無法企及的優勢地位。<sup>5</sup>

平衡者一般具備以下國家條件：第一，決定性的國家力量（major power），使自己倒向的一方能擁有政治與軍事實力的顯著優勢。<sup>6</sup>第二，沒有意圖成為國際體系中的霸權。平衡者必須是自制的力量，不僅滿意於甚至致力追求體系的平衡與穩定的狀態，<sup>7</sup>更應投射影響力，使其他國家能同樣自制，降低他們追求優勢地位的企圖心。<sup>8</sup>第三，符合安全考量的地緣位置。平衡者既無法給予任何同盟承諾，距離權力競爭的核心位置越遠，越能確保自己不輕易被波及。此外，作為時常變換同盟的國家行為者，與可能因同盟分裂而萌生敵意的國家之間建立適當的緩衝地帶是出於對自身安全的保障。第四，國家對生存安全、獨立自主、政治經濟等不同層次的國家利益之偏好排序均優先於意識形態和情感責任。<sup>9</sup>因此國際體系的權力平衡應是平衡者的外交政策之首要目的，如 19 世紀英國首相帕默斯頓（Henry John Temple, 3<sup>rd</sup> Viscount Palmerston）所言「沒有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人，只有永遠的利益，而這也是我們必須謹守遵行的責任」，<sup>10</sup>平衡者決策時不應優先設想盟友、仇敵和特殊關係，或堅持某種政治價值和意識形態，以免形成不客觀的判斷並導致與首要目的不符的結盟決定。

---

<sup>4</sup> Richard W. Sterling, *Macropolitics* (New York: Alfred A. Knopf, 1974), p. 57.

<sup>5</sup> Balance of Power Politics, p. 67.

<sup>6</sup> Michael Sheehan, "The Place of Balancer of Power Theory," *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 2, April 1989, pp. 123-134.

<sup>7</sup> Abramo F. K. Organski, *World Politics* (New York: Random House, 1958), p. 287.

<sup>8</sup> George Liska, *International Equilibrium: A Theoretical Essay on the Politics and Organization of Security* (Cambridge: Harvard university Press, 1957), pp. 36-37.

<sup>9</sup> Michael Sheehan, "The Place of the Balancer in Balance of Power Theory," *Review of International Studies* Vol. 15, No. 2, April 1989, pp. 130-131.

<sup>10</sup> Stephen J. Lee, *Aspects of British Political History 1815-1914* (Abington: Routledge, 1994), p. 118.



英國長年在歐洲權力體系中扮演平衡者的角色。利斯卡（George Liska）認為英國充分運用自己的優勢條件創造政治中心與地緣離心的策略，在 19 世紀列強協調制度中扮演重要角色，對歐洲多半採取防衛性質，反對大陸霸權的出現。<sup>11</sup>米爾斯海默（John Mearsheimer）則以英國 1792 年到 1990 年間的外交政策為例，說明英國扮演離岸平衡者角色，其介入大陸事務的目的均為維持歐洲的權力平衡。<sup>12</sup>本節從英國成為近代民族國家以來如何看待自身的國家利益而介入歐陸事務，以及 19 世紀歐陸的權力平衡體系中，英國的平衡者策略同時制衡強權與支持弱者。

## 貳、 民族國家與平衡者策略之成形

從有歷史記載以來，英國政治與外交發展受到從歐陸而來的入侵者<sup>13</sup>所決定。1066 年法國諾曼王朝（House of Normandy）征服英格蘭後，「征服者威廉」在英國實施中央集權化統治並將土地分封制度引進英國。此時統治者多以歐陸利益視角主導英國的對外關係，從諾曼王朝到金雀花王朝（House of Plantagenet），英國統治者多數成長於法國並視其為家園，視英國為可有可無的領地和增加統治基礎的獎賞，因此英國外交政策應法國需求而生，英王們關心並積極介入歐洲事務，將其視為家事。<sup>14</sup>

如此「大陸情結」在英法百年戰爭後弱化，16 世紀亨利八世與伊麗莎白一世治下，英國的民族主義逐漸成形。<sup>15</sup>英國開始以民族國家（nation state）的姿態與

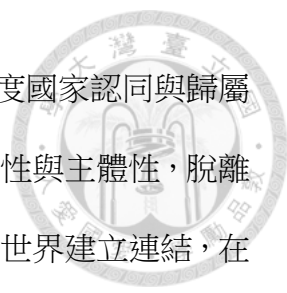
<sup>11</sup> George Liska, *International Equilibrium: A Theoretical Essay on the Politics and Organization of Security*, p. 37.

<sup>12</sup> 為 1792 年法國的拿破崙戰爭、1904 年與 1907 年形成的三國協約以制衡德國，和 1939 年出兵歐陸，打擊納粹德國。請見 John Mearsheimer 著，王義桅、唐小松譯，《大國政治的悲劇》（*The Tragedy of Great Power Politics*）（臺北：麥田，2014 年），頁 322-325。

<sup>13</sup> 從羅馬帝國統治、日耳曼部族相爭的七國時代（後由盎格魯—撒克遜坐大）、維京人從斯堪地那維亞而來和丹麥人入侵，英國成為兵家必爭之地，但也無形中帶進文化、語言與信仰的融合。

<sup>14</sup> 如獅心王理查一世全心投入十字軍東征，在英格蘭的時日短暫，將治理責任托於旁人；愛德華三世則於 1330 年代末期為爭奪王位而出兵法國，點燃英法百年戰爭

<sup>15</sup> 陳思賢，〈天上的戰爭與人間的戰爭：彌爾頓《失樂園》與十七世紀英國政治〉，《政治科學論叢》，第 14 期，2001 年 6 月，頁 4。



世界接觸，其外交政策也相應改變：由於王室源於英格蘭，具高度國家認同與歸屬感，決策時傾向以本土利益為首要考量，且有國家行為者的獨立性與主體性，脫離歐洲的領土與血緣義務，朝海洋國家的方向發展，與歐洲以外的世界建立連結，在海外探險與征服過程中逐漸累積國家力量與財富，找到支撐國家發展的推進力，殖民地與商業利益自此成為影響英國外交政策的重要因素。面對歐陸事務時，英國則能根據國家利益獨立判斷，掌握介入與否以及介入手段的選擇權力，為日後「歐陸平衡者」與「光榮孤立」政策埋下伏筆。<sup>16</sup>

高度自主與重視商業利益的外交政策，在 17 世紀的政治與社會動盪之下發展出現停滯，英國因應付國內政治而減少外交行為，包括 1642 年和 1689 年的清教徒革命與光榮革命。1689 年光榮革命後《權利法案》（Bill of Rights）<sup>17</sup>的簽訂具有多重意義。在宗教層面，新教在英國王權中的地位得以確立，自此宗教不再成為國內紛爭的起因。在政治層面，《權利法案》使君主立憲政體更為成熟，國會掌握立法權與財政權，而英國作為國家一面的利益，開始獨立於統治者的個人利益之外，國家利益逐漸超越個人利益的追求。<sup>18</sup>在外交政策面，國家利益概念的出現和確立，國家的行為目的從謀求大陸家園的利益和統治者個人的權力擴張，轉變為國家利益的極大化。在經濟方面，《權利法案》使政治制度得穩固，國家力量得專注對外發展貿易與殖民地，<sup>19</sup>而英國國會保護和提倡自由貿易的行為，連帶造就航運業與手工製造業的增長，海外的貿易利益與國內的工業能力同時提升，也支撐 18 世紀的頻繁對外戰事，協助國家進行擴張。

---

<sup>16</sup> 盛紅生編，《英國政治發展與對外政策》（北京：世界知識出版社，2008 年），頁 79。

<sup>17</sup> 1689 年光榮革命後，瑪麗二世與威廉三世登基後簽署《權利法案》，規定英國王位須由新教徒繼承，且未經議會同意，不得廢除任何法律或停止任何法律之執行和任意徵稅，同時禁止天主教徒成為王位繼承人或繼承人之結婚對象。

<sup>18</sup> J. H. Shonnan 著，謝南譯，《十八世紀的歐洲情勢》（*International relations in Europe, 1689-1789*）（臺北：麥田，2000），頁 22。

<sup>19</sup> Christopher Hill, *The Century of Revolution, 1603-1714* (New York: Norton, 1982), p. 263.



經濟利益也是 17 世紀英國對外衝突的主因，此時相較於伊麗莎白一世時期，國家重視海權與保護對外貿易的程度與能力均有提升。<sup>20</sup>1652 年、1664 年和 1672 年三次英荷戰爭和 1656 年與西班牙的戰爭均使英國的海權和國際地位提升。<sup>21</sup>由於荷蘭時為世界最強大的海權國家，西班牙也為殖民帝國，英國的挑戰行為使國家實力得以被客觀檢驗。<sup>22</sup>這時歐洲盛行的重商主義所強調之「強權」與「繁榮」之間的緊密關係，<sup>23</sup>也說明英國亟欲透過海上力量鞏固國家利益之外交政策目的，而海軍也從此成為英國最有利的對外政策工具之一，為 18 世紀英國海外發展絕對優勢奠定基礎。

18 世紀可說是英國對外擴張最為顯著的時期，<sup>24</sup>權力工具不再以外交手段為主而充斥著軍事行為，此時歐洲戰爭不斷且比以往英國所經歷的戰爭規模更大，但英國已發展出完整的陸上與海上力量，<sup>25</sup>並接連於主要戰事取得成功。<sup>26</sup>英國透過戰爭手段在海外取得廣大殖民地作為未來帝國的基礎，在歐陸打壓西班牙與法國的擴張行為，維持權力平衡。這個階段權力平衡、殖民地經濟利益與個人因素為英國介入歐陸事務的主因。首先，在權力平衡方面，英國主要面對法國的權力擴張。<sup>27</sup>英國遂於 1701 年西班牙王位繼承戰爭中聯合其他歐陸國家組成「反法大同盟」

<sup>20</sup> Christopher Hill, *The Century of Revolution, 1603-1714*, p. 154.

<sup>21</sup> 王曾才，《西洋近世史》（臺北：正中書局，1976 年），頁 141。

<sup>22</sup> 儘管此時荷蘭的海上霸權地位未被動搖，西班牙也尚未沒落，但英國已得到荷蘭同意英船自由進出波羅的海的權利，與荷蘭對《航海條例》的部分妥協，也從西班牙手中奪取牙買加。請見郭盛哲，〈歐洲霸權戰爭（1494-1714）：兩個世界體系理論之比較分析〉，《國家與社會》，第 3 期，2007 年 12 月，頁 183-215。

<sup>23</sup> John Darwin 著，黃中憲譯，《未竟的帝國：英國的全球擴張》（*Unfinished Empire: The Global Expansion of Britain*）（臺北：麥田，2015），頁 166。

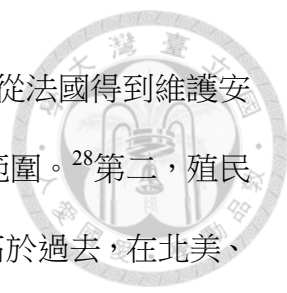
<sup>24</sup> John R. Seeley, *The Expansion of England* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 17.

<sup>25</sup> John R. Seeley, *The Expansion of England*, pp. 21-23.

<sup>26</sup> 意指長時間、大規模且涉及多個歐洲列強甚至海外領地的戰爭，包括西班牙王位繼承戰爭（1701-1714）、奧地利王位繼承戰爭（1740-1748），以及七年戰爭（1756-1763）。請見郭盛哲，〈歐洲霸權戰爭（1494-1714）：兩個世界體系理論之比較分析〉，《國家與社會》，第 3 期，2007 年 12 月，頁 209。

<sup>27</sup> 法王路易十四主張君權神授的專制統治，擁有印度和北美殖民地，更藉英國力量於 1672 年第三次英荷戰爭削弱海上霸權荷蘭，為當時歐陸的潛在霸權。





打擊法國，又在戰後的《烏特勒支和約》（Treaty of Utrecht）中從法國得到維護安全與經濟利益的雙重保證，既維護歐洲權力平衡又得到新勢力範圍。<sup>28</sup>第二，殖民地經濟利益，這個時期英國取得殖民地的企圖心與能力都明顯高於過去，在北美、印度、西印度群島擴增殖民地，其中北美殖民地之爭<sup>29</sup>甚至引發 1756 年多國參與的七年戰爭。戰後英國在《巴黎和約》中得到法屬加拿大與密西西比河以東的土地，與密西西比河的航行權，幾乎將法國勢力逐出北美。第三為統治者的個人因素，說明統治者因出生背景、文化與情感等因素，所做的決策未必符合英國國家利益，如來自漢諾威的喬治一世因光榮革命後的《王位繼承法》而於 1714 年即位，對彼岸家園的掛慮使英王對歐陸事務相對熱衷，影響對英國利益的判斷。<sup>30</sup>但喬治一世也在任內開啟首相制度，決策權逐漸由國王轉移至內閣與國會，增加統治機構的獨立性與穩定性，而能以客觀與理性思考追求國家利益。

自 16 世紀始英國成為民族國家並擁有獨立的外交政策以來，有兩相輔相成的原則與目標：維護歐陸權力平衡，防止獨霸歐洲的國家挑戰英國的國家安全與海權地位，以及透過海權地位鞏固英國的貿易利益與大國地位。<sup>31</sup>根據平衡者原則，一旦歐陸發生衝突，英國一向選擇支持較弱勢方以抗衡強勢，或試圖集結力量來制衡潛在的歐洲霸權，<sup>32</sup>目的是不希望任何歐陸霸權有能力壟斷海上航道或主導海上力

---


<sup>28</sup> 包括法國答應不合併西班牙成為帝國、承認新教在英國王位繼承的地位，和割讓哈得遜灣與紐芬蘭等地。英國從西班牙取得直布羅陀與密諾卡島，從此能夠自由進出地中海，以及向西屬殖民地輸入非洲奴隸的許可權。請見 J. H. Shonnan 著，謝南譯，《十八世紀的歐洲情勢》（*International relations in Europe, 1689-1789*），頁 42。

<sup>29</sup> 隨著英國試圖從原東岸殖民地向西推進，法國則希望連結蒙特婁與紐奧良，將北美的法國勢力範圍合併，同時也控制航運要道聖羅倫斯河與密西西比河，高度限制英國在大西洋沿岸向西的擴張方向。

<sup>30</sup> 如喬治一世一反英國視法國為敵的傳統立場，在西班牙王位繼承戰爭後與法國結盟，以換取其於北方戰爭中對英國的支持以及對漢諾威王朝繼承英國王位的保證與俄國、丹麥對瑞典發動北方戰爭以取得屬於瑞典的北德意志領地，破壞英國與瑞典的長期盟友關係，卻增加漢諾威侯國的利益。請見計秋楓、馮梁，《英國文化與外交》（北京：世界知識出版社，1985），頁 121。

<sup>31</sup> Clayton Roberts & David Roberts 著，賈士衡譯，《英國史（下）》（*A History of England, Volume 2*）（臺北：五南，1986 年），頁 598。

<sup>32</sup> Gordon Martel, *Origins of the First World War* (London: Routledge, 2017), p. 48.



量，對英國對外發展與國家財富的累積造成限制。<sup>33</sup>以 1588 年英西海戰、1652 年英荷戰爭到 1756 年英法七年戰爭為例，雖然英國並未總是獲勝，戰爭原因也錯綜複雜，但從其挑戰的對象與時機來觀察，西班牙、荷蘭與法國皆為該時期的歐洲和海上的霸權，<sup>34</sup>限制英國爭取貿易利益和象徵國家實力的海外殖民地，促使英國採取平衡者策略。1763 年英法七年戰爭結束後，英國雖獲勝並成為名副其實的海上霸權，卻被歐陸國家孤立，又受困於北美殖民地獨立戰爭，直到 18 世紀末拿破崙帝國崛起，促使英國重拾歐洲平衡者策略。但這次英國不僅參戰，還參與建立歐洲協調體系，分配戰後的領土歸屬與主權分配，而英國從中斡旋的能力也使歐洲協調體系成為權力平衡外交的典範。

### 參、 歐陸平衡者與權力平衡外交

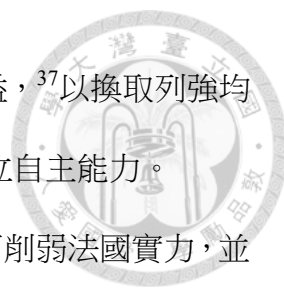
自 1812 年卡索雷 (Robert Stewart, Viscount Castlereagh, later 2<sup>nd</sup> Marquess of Londonderry) 擔任外交大臣，至 1865 年首相帕默斯頓逝世，歐洲協調與權力平衡概念主導英國外交政策。1814 年滑鐵盧戰役結束後，英國與列強於維也納會議 (Congress of Vienna) 中討論戰後歐洲權力分配問題。英國在會議中防止任何國家權力獨霸歐洲的可能性，並未為自己爭取領土補償，而積極維護戰後歐陸權力平衡的局勢，<sup>35</sup>因而被稱為「滿足於現狀」的國家 (satiated power)。卡索雷在領土分配協商中盡量化解彼此敵意且平均分配補償內容，儘管被國內批評讓步太多，卡索雷對於英歐關係抱有現實主義式的認知：孤立政策僅止於短期的權宜之計，一旦歐陸爆發衝突，英國利益與人民安全將會受到牽連。<sup>36</sup>因此他支持犧牲部分無損於英

<sup>33</sup> Esme Hoard, "British Policy and the Balance of Power," *The American Political Science Review*, Vol. 19, No. 2, May 1925, p. 264.

<sup>34</sup> 郭盛哲，〈歐洲霸權戰爭 (1494-1714)：兩個世界體系理論之比較分析〉，《國家與社會》，第 3 期，2007 年 12 月，頁 200、204、207。

<sup>35</sup> Muriel E. Chamberlain, *'Pax Britannica' British Foreign Policy, 1789-1914* (London: Longman, 1988), p. 123.

<sup>36</sup> Stephen J. Lee, *Aspects of British Political history, 1815-1914* (London and New York: Routledge,



國軍事與海上地位的非核心利益，以及較弱小國家的領土和權益，<sup>37</sup>以換取列強均能接受的和平調解方案，保障更重要且更長遠的國家安全與獨立自主能力。

協調初期英國視法國與俄國為需制衡的國家，但策略性地不削弱法國實力，並且與奧國靠攏以壓制俄國。法國雖在拿破崙戰爭中失利，但仍為歐陸大國，因此英國認為圍堵（*containment*）與調解（*conciliation*）並重的策略比控制與壓抑更為合適。<sup>38</sup>更重要的是法蘭西帝國的版圖擴張固然威脅眾多國家的生存利益，但戰後維持一定實力的法國有助於制衡俄國與奧國而不應完全被削弱。因此卡索雷支持減少法國賠款、提早將聯軍撤出法國，更讓法國參與 1818 年的亞琛會議（*The Congress of Aix-la-chapelle*），<sup>39</sup>使法國能在戰後躋身大國協調行列，但英國同時也積極防範法國再度萌生侵略企圖。英國對俄國與奧國採取分別制衡的手段，<sup>40</sup>也反對俄奧干預其他國家的民族主義運動，不樂見其共同的專制王權目標與利益。

在反法戰爭後的五強格局中，英國對俄國的猜忌最深。英國擁有當時世上最強大的海軍，但俄國卻擁有歐陸最強大的陸軍力量。<sup>41</sup>因此英國於亞琛會議反對俄國設立國際部隊的提議，因顧慮俄國可能藉維護秩序之名行擴張之實。英國也視俄國為近東地區的威脅來源，並視鄂圖曼土耳其帝國為壁壘，在革命浪潮席捲歐洲時仍主張維護土耳其主權的完整性。然在 1821 年希臘革命時，英國不希望俄國假借幫助希臘而將其納入勢力範圍，威脅英國在地中海的通行權與貿易利益，選擇幫助希

---

1994), p. 40.

<sup>37</sup> John R. Davis, 'Britain and the European Balance of Power,' in Chris Williams, ed., *A Companion to Nineteenth-Century Britain* (Malden: Blackwell, 2004), p. 36.

<sup>38</sup> Stephen J. Lee, *Aspects of British Political history, 1815-1914*, p. 38.

<sup>39</sup> 亞琛會議（*The Congress of Aix-la-chapelle*）由四國同盟國家俄羅斯、奧地利、普魯士與英國於 1818 年在普魯士境內的亞琛召開，探討法國賠款的款項，以及盟軍何時撤出法國境內等問題。法國在亞琛會議後加入四國同盟，成為五國同盟；俄國要求設立國際部隊以各國內部的鎮壓民族運動之提議被擱置。

<sup>40</sup> 卡索雷在維也納會議初期與梅特涅（*Klemens von Metternich*）共同制衡俄國與普國，聯合反對俄國吞併波蘭以及普魯士吞併薩克森，防止已佔有華沙大公國的俄國繼續擴張。英國也接受奧國根據與那不勒斯合約的條款，於 1821 年出兵鎮壓那不勒斯王國的革命。

<sup>41</sup> Stephen J. Lee, *Aspects of European history, 1789-1980*, (London: Routledge, 1991), pp. 41-42.



臘從土耳其獨立，<sup>42</sup>而為了不讓俄國過度保護希臘而有侵犯土耳其的機會，英國一改提防和圍堵策略，選擇與俄國協商合作。<sup>43</sup>

1830 年後帕默斯頓上台，主張積極干預的歐陸政策，期望倫敦能代替維也納成為歐陸政治協商中心。<sup>44</sup>他繼承坎寧融合權力平衡外交與孤立主義之傾向，以及坎寧對於神聖同盟的高度不信任，也對自由主義與民族獨立運動抱有同情心。因此帕默斯頓在歐陸事務中傾向與法國合作，又得同時防範法國權力擴張。<sup>45</sup>帕默斯頓主張英國國家利益必須透過達成下列目標始能確立：圍堵歐陸與印度殖民地的最大隱患俄國、維持歐洲權力平衡，以及維護英國的海上地位。<sup>46</sup>因此英國於 1853 年克里米亞戰爭爆發時與法國共同出兵相助土耳其。英國也認為俄國在巴爾幹半島擴張後，於黑海與小亞細亞等高戰略價值地區的影響力大增，甚至可能經此地控制伊朗和英國的印度殖民地。<sup>47</sup>但英國和法國在戰爭中的目標缺乏共識，並未在克里米亞戰爭中徹底打壓俄國的近東力量，權力平衡外交面臨瓶頸，戰後英國遂朝「光榮孤立」的方向前進。

## 第二節 光榮孤立

### 壹、光榮孤立之歷史脈絡

<sup>42</sup> 希臘與俄國同為東正教國家，於 1821 年揭竿起義，而英國於 1823 年承認希臘獨立、資助獨立軍隊，並拒絕俄國對希臘進行託管干預，以及將希臘分割為三個自治省的建議。請見 F.R. Bridge & Roger Bullen, *The Great Powers and the European States System 1814–1914* (2<sup>nd</sup> ed.) (London: Pearson Education Limited, 2005), p. 73。

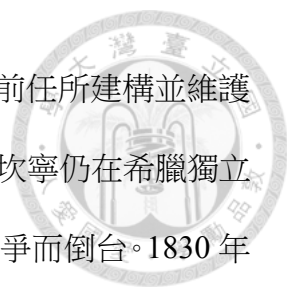
<sup>43</sup> 1826 年的《英俄彼得堡議定書》規定雙方不得在希臘謀取特權，後兩國又共同對土耳其用兵，迫使其同意結束希土獨立戰爭。

<sup>44</sup> Gavin B. Henderson, "HISTORICAL REVISION: LXXXIV.—The Foreign Policy of Lord Palmerston," *History, NEW SERIES*, Vol. 22, No. 88, March 1938, p. 335-344.

<sup>45</sup> 對法國的矛盾心態於 1834 年英國聯合西班牙、葡萄牙和法國組成四國同盟時充分展現，其拒絕讓法國單獨干預西班牙與葡萄牙的內政，卻又難以不拉攏法國來制衡俄國尋求擴張的企圖請見 John Lowe 著，劉玉霞、龔文啟譯，《英國與英國外交（1815-1885）》（*Britain and Foreign Affairs, 1815-1885*）（上海：上海譯文出版社，2003 年），頁 77。

<sup>46</sup> Stephen J. Lee, *Aspects of British Political history, 1815-1914*, pp. 118-119.

<sup>47</sup> Muriel E. Chamberlain, 'Pax Britannica' *British Foreign Policy, 1789-1914*, p. 106.



早在 1822 年托利黨自由派的坎寧成為外交大臣時，便反對前任所建構並維護的歐洲協調制度與神聖同盟的存在，<sup>48</sup>積極倡導擺脫歐洲。<sup>49</sup>但坎寧仍在希臘獨立戰爭爆發時與俄國進行協商，也出兵保全葡萄牙政府不因王位紛爭而倒台。1830 年至 1865 年帕默斯頓主政期間<sup>50</sup>為權力平衡外交的典型時代，也是英國從歐洲事務抽身的開始。<sup>51</sup>1856 年克里米亞戰爭後，英國外交政策中的「光榮孤立」成分日益呈現。由於無法完全削弱俄國的近東力量，和難在英法同盟中謀求共同目標，英國對歐洲協調制度與權力平衡的維繫產生動搖，英法同盟成為英國 19 世紀的最後一次結盟，此後不干涉主義開始成為英國政府與人民面對歐陸問題的共識。<sup>52</sup>

「光榮孤立」在克里米亞戰爭後並未立即發展成明確的政策，但能從帕默斯頓處理歐陸事務之態度尋見差異性。1859 年帕默斯頓二度上台後，面對義大利統一戰爭時，一反以往對民族主義與獨立運動的熱情而選擇袖手旁觀，也未應允法國聯合海上封鎖之提議。<sup>53</sup>1860 年義大利統一是由法國出兵相助和人民力量得以完成，英國至終沒有發揮關鍵影響力，「帕默斯頓做為義大利邦聯建築師的激進民族主義形象是非常虛偽的」。<sup>54</sup>相同情形也發生在 1863 年波蘭獨立運動以及 1864 年丹麥戰爭之中。1863 年波蘭人起義，反抗俄國的統治，帕默斯頓透過外交部門表達對波蘭人的同情和報復俄國的警告而未採取實質行動。同年普奧共同威脅丹麥不得

---

<sup>48</sup> 1815 年拿破崙戰爭結束後，俄皇亞歷山大一世倡導建立神聖同盟，強調基於君權神授與基督教教義的統治基礎與統治權威，反對自由主義與革命思想。俄國得到奧國與普魯士的支持並簽署《神聖同盟宣言》後，廣邀認同該原則的國家加入。最後除英國和鄂圖曼土耳其以外，歐洲國家多加入該同盟。

<sup>49</sup> John Lowe 著，劉玉霞、龔文啟譯，《英國與英國外交（1815-1885）》（*Britain and Foreign Affairs, 1815-1885*），頁 45-46。


<sup>50</sup> 帕默斯頓在 1830 年代被任命為外交大臣，並在 1855 年到 1858 年以及 1859 年到 1865 年間兩度出任首相。

<sup>51</sup> Christopher Harvie & H. C. G. Matthew 著，韓敏中譯，《19 世紀英國：危機與變革》（*Nineteenth-Century Britain*）（北京：外語教學與研究出版社，2007 年），頁 235。

<sup>52</sup> 盛紅生著，《英國政治發展與對外政策》，頁 90。

<sup>53</sup> Gavin B. Henderson, "HISTORICAL REVISION: LXXXIV.—The Foreign Policy of Lord Palmerston," *History, NEW SERIES*, Vol. 22, No. 88, March 1938, pp.341.

<sup>54</sup> John Lowe 著，劉玉霞、龔文啟譯，《英國與英國外交（1815-1885）》（*Britain and Foreign Affairs, 1815-1885*），頁 95-96。



將位於兩國之間的什列斯威—霍爾斯坦（Schleswig—Holstein）地區併入丹麥。英國與同為新教國家的丹麥本就親近，1852 年的倫敦議定書（London Protocol）更承諾保障丹麥領土的完整性，帕默斯頓甚至在平民院大放厥詞「那些企圖攻擊丹麥的人，會發現他們得對付的並不只是丹麥人而已」。<sup>55</sup>但 1864 年普奧聯軍入侵丹麥，迫使其放棄該兩公國，英國終究未理會丹麥人的求援，如同其放任俄軍血腥鎮壓波蘭的起義群眾。帕默斯頓認為這些紛爭對英國沒有領土與戰略利益關係，英國軍力性質也不適合大規模的陸上戰爭，更防範法國在干預波蘭或丹麥過程中得到領土利益或擊敗普魯士，而再度成為歐陸霸權的可能性。<sup>56</sup>

1870 年普法戰爭後，德國與俄國和奧匈帝國組成三皇同盟圍堵法國，防止其報復戰後割讓亞爾薩斯（Alsace）與洛林（Lorraine）之屈辱，埋下日後兩大集團相互對立的種子。此時的英國卻幾乎成為歐洲外（extra-European）<sup>57</sup>的國家，「光榮孤立」成為政府與人民的共識，決策菁英和國內監督力量皆未意識到即將威脅國際和平與穩定的歐洲權力平衡的變化，<sup>58</sup>也無視列強相互結盟、相互對峙的局面。<sup>59</sup>對法國的長期不信任，與普魯士之間的宗教親近性與姻親關係，都使英國降低對其成為歐陸強權的戒心，甚至期望普魯士統一後能成為制衡法國的力量。於是「光榮孤立」政策與對權力平衡狀態的既有理解，使英國降低對普魯士統一後可能形成的威脅評估。

---


<sup>55</sup> M. E. Chamberlain, *Lord Palmerston* (Cardiff: University of Wales Press, 1987), p. 85.

<sup>56</sup> Stephen J. Lee, *Aspects of British Political history, 1815-1914*, pp. 129-130.

<sup>57</sup> F.R. Bridge & Roger Bullen, *The Great Powers and the European States System 1814-1914 (2nd ed.)*, p. 186.

<sup>58</sup> T. G. Otte, *The Foreign Office Mind: The Making of British Foreign Policy, 1865-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), p. 23.; Muriel E. Chamberlain, *'Pax Britannica' British Foreign Policy, 1789-1914*, p. 124.

<sup>59</sup> Alfred L. P. Dennis, "Tendencies in British Foreign Policy Since Disraeli," paper presented at the joint session of the American Historical and Political Associations (New York: American Political Science Association, December 29, 1909), pp. 115-116.



「光榮孤立」盛行之下，英國拒絕加入歐陸任何軍事結盟，專注於國內改革與帝國建設。自 1868 年至 1885 年，自由黨的格萊斯頓與保守黨的迪斯雷利( Benjamin Disraeli, 1<sup>st</sup> Earl of Beaconsfield) 輪流組閣。<sup>60</sup>兩人有著各自的政策主張與目的，和不同的政策手段偏好，<sup>61</sup>但對歐陸事務卻有基本一致原則，意即避免介入歐陸紛爭，以免因爭奪影響力而使國家利益受損，<sup>62</sup>並且「完全一心一意地關注國內事務，以及愛爾蘭與帝國問題」。<sup>63</sup>避免介入歐陸紛爭的政策使英國遠離歐陸權力平衡與軍事同盟，並將國家力量集中向外，富侵略性與好爭的帝國主義式擴張應運而生，此時的重大外交收穫遍佈巴爾幹半島和歐陸以外的埃及、南非與阿富汗，與帝國利益密切相關。1880 年代以前，英國對殖民地多以經濟掠奪為重，採取間接統治手段以化簡負擔，對殖民地內部干預較少；但 1880 年代後政府偏好正式管理與各面制度之建立與完備。<sup>64</sup>

英國堅持不加入列強的軍事結盟，有條件且有限度地參與歐洲政治，卻也使歐陸權力平衡失去維繫力量。1875 年近東危機中，<sup>65</sup>迪斯雷利政府視幫助巴爾幹民族獨立的俄國為威脅，選擇支持土耳其政權但並未參戰，並於 1878 年柏林會議削弱

---

<sup>60</sup> 迪斯雷利於 1868 年以及 1874 年到 1880 年間擔任首相；格萊斯頓則於 1868 年至 1874 年、1880 年至 1885 年、1886 年，以及 1892 年至 1894 年擔任首相。

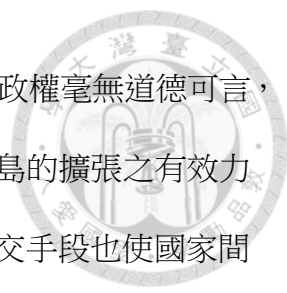
<sup>61</sup> 迪斯雷利主要繼承英國權力平衡與帝國利益的傳統目標，和坎寧與帕默斯頓的政策風格。身為自由主義者與虔誠基督徒，格萊斯頓主張以道德、正義與和平作為外交政策的原則，國家應根據這個原則與國際社會互動和追求國家利益，而武力應被視為干預方式中的最後手段。格萊斯頓有節制的干預主義亟欲復興克里米亞戰爭後沒落的歐洲協調制度，促使國家能「為了正義和共同利益而採取共同行動」。請見沈秋歡，〈格萊斯頓有節制的干預主義政策〉，《國際關係學院學報》，第 1 期，2011 年 1 月，頁 9-11。

<sup>62</sup> Stephen J. Lee, *Aspects of British Political history, 1815-1914*, p. 180.

<sup>63</sup> Winston Churchill 著，劉會梁譯，《英語民族史（卷四）：偉大的民主國家》(*A History of the English-Speaking Peoples, Volume 4: The Great Democracies*) (新北：左岸文化，2007 年)，頁 224。

<sup>64</sup> Graham D. Goodlad, *British Foreign and Imperial Policy, 1865-1919* (London: Routledge, 2000), p. 30-31.

<sup>65</sup> 1875 年，鄂圖曼土耳其帝國內部的兩個行省——波士尼亞和赫塞哥維納人民起義，反抗土耳其統治；1876 年保加利亞人起義，受到土耳其殘酷的鎮壓。以上這些地區的反抗運動中皆有俄國源於泛斯拉夫主義的精神與物質支持。請見劉成，〈論英國迪斯雷利與格拉斯頓時期的外交政策〉，《世界近現代史研究》，第 0 期，2014 年，頁 186。



俄國和分化三皇同盟。<sup>66</sup>格萊斯頓卻認為政府支持土耳其的殘暴政權毫無道德可言，<sup>67</sup>因此上任後拒絕干預巴爾幹半島情勢，使約束俄國在巴爾幹半島的擴張之有效力量消失，德國與奧國無力平衡俄國，俾斯麥的軍事同盟和秘密外交手段也使國家間的敵意俱增。<sup>68</sup>「光榮孤立」時期英國唯一參與的《地中海協定》（Mediterranean Agreements）一度向三國同盟靠攏，但英國拒絕承擔軍事義務，<sup>69</sup>只願以非軍事方式參與圍堵法俄在地中海地區的擴張。而當德奧兩國於 1896 年換約時要求英國給予更多實質保證卻遭拒，更是充分體現「光榮孤立」的行為特質。同年加拿大眾議院院長弗斯特（George Foster）質詢時說到「在這個動盪不安的年代，帝國母親以優雅的姿態孤立於歐洲（stands splendid isolated in Europe）」，為「光榮孤立」一詞的起源，而海軍大臣格申（George Goschen）也表示「我們的孤立並不是軟弱的孤立，也不是輕蔑的孤立，而是經過刻意選擇，使我們能在任何情況下自由選擇應對的手段」。<sup>70</sup>

## 貳、 光榮孤立的政策內涵與形成條件

本文從歷史脈絡中得以歸納出「光榮孤立」的核心概念：第一，「光榮孤立」政策主張國家不加入任何形式的同盟，特別是軍事與安全性質者，並且拒絕承擔國家本身以外的責任與義務。第二，國家利益，特別是現實主義式的國家利益，應被

---

<sup>66</sup> 英國在《柏林會議》中與奧匈帝國一同對俄國施壓，迫使其放棄 1878 年俄土戰爭後所簽訂之《聖斯特法諾條約》（Treaty of San Stefano）中使保加利亞獨立的計畫，保加利亞成立保加利亞大公國，為名義上鄂圖曼土耳其的屬國。奧國兼併波士尼亞—赫塞哥維納，使俄國極度不滿。德國在巴爾幹半島領土紛爭保持中立，引來俄奧雙方的責怪，使德國裡外不是人。請見 John Lowe 著，劉玉霞、龔文啟譯，《英國與英國外交（1815-1855）》，（*Britain and Foreign Affairs, 1815-1885*），頁 121；Bernard Porter, *Britain, Europe and the World, 1850-1986: Delusions of Grandeur* (London: George Allen & Unwin, 1987), p. 38。

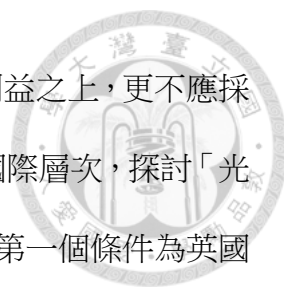
<sup>67</sup> Alan Bullock, Maurice Shock, eds., *Liberal Tradition from Fox to Keynes*, p. 155.

<sup>68</sup> 俾斯麥種種的折衝與努力，「疊床架屋的各個同盟，原旨在確保各國節制，最後卻造成相互猜忌」。請見 Henry Kissinger 著，顧淑馨、林添貴譯，《大外交（上）》（*Diplomacy*）（臺北：足智文化，2018 年），頁 211-213。

<sup>69</sup> Bernard Porter, *Britain, Europe and the World, 1850-1986: Delusions of Grandeur*, p. 50.

<sup>70</sup> Christopher Howard, "Splendid Isolation," *History*, Vol. 47, No. 159, February 1962, p. 36.





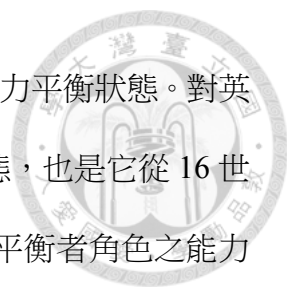
視為國家首要追求的目標，國家不應將其他政策目標置於國家利益之上，更不應採取任何可能損害國家利益的外交行為。接著本文從國家層次與國際層次，探討「光榮孤立」成形並發展成為長期性外交政策之條件。國家層次的中第一個條件為英國得天獨厚的地理環境。首先是四面環海的島國地形，驅使英國對外開拓貿易利益與殖民地，並且發展強大的海軍作為保護，從此奠定英國海權地位的基礎。第二，英吉利海峽的存在使英國與歐陸之間形成一道天然屏障，歐陸國家須發展出超越英國的海軍力量始能登陸英國。馬漢則認為英吉利海峽的寬度適中，英國與歐陸之間恰到好處的距離，使其能選擇跨越海峽打擊大陸上的敵人，或採取守勢始能免於侵犯。<sup>71</sup>因此地緣優勢為英國提供高度行為自由與安全保障，使其無需仰賴同盟。

第二個條件為國家力量的優越性，又可分為國家的外部拓展與內部經營。首先在外拓工作，自從 16 世紀英國開始發展海權以來，世界貿易與建立殖民地的對外政策幾乎得到統治者一貫認同、支持與保護。從伊麗莎白一世、護國公克倫威爾到首相帕默斯頓，控制海上的航線與據點的企圖從未間斷，而政府間政策目標的高度一致性，使英國的優勢得以充分發揮，成為國家實力穩定增長的來源。第二，國家內部的經營意指英國 1856 年時的綜合國家力量，包含工業、經濟、科技與社會與政治制度等各方各面的發展，均已領先眾歐洲國家，<sup>72</sup>國家的繁榮與穩定給予政府單純尋求利益為目標的能力，也無須加入盟約以謀求任何政治和安全保證，說明該時期為英國最高度實踐「光榮孤立」的年代，也是大英帝國力量最為鼎盛的時期。

---

<sup>71</sup> A. T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783* (New York: Dover Publication, 1987), pp. 78-80.

<sup>72</sup> 比較 1860 年代國民生產總值，英國為 161 億美元，佔歐洲財富比例的 68%，俄國為 144 億美元，佔歐洲財富比例的 4%，法普分別為 13.3 和 12.8 億美元，並分別佔歐洲財富比例的 14% 和 10%；比較鋼鐵產量，英國為 388 萬噸，佔世界生產比 19.9%，俄國為 35 萬噸，佔世界生產比 7%，法國 90 萬噸，佔世界生產比 7.9%，普魯士 40 萬噸，佔世界生產比 4.9%。請見 John Mearsheimer 著，王義桅、唐小松譯，《大國政治的悲劇》(*The Tragedy of Great Power Politics*)，頁 113-114。



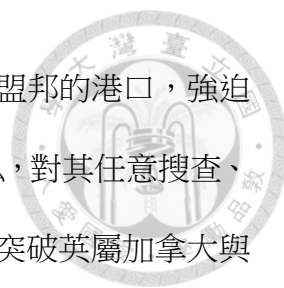
第三個「光榮孤立」的形成條件屬國際層次，意即歐陸的權力平衡狀態。對英國而言，歐洲大陸的權力平衡才是對其國家發展最為有利的狀態，也是它從 16 世紀末以來始終追求的政策目標。承接第一節探討英國扮演歐陸平衡者角色之能力來源正是上述的地緣優勢與國家力量。英國的地緣優勢使其有足夠的安全屏障，並能為英國爭取能提升國家力量的財富與殖民地，而英國國家力量的累積超越眾歐陸強權，使其無需盟友提供任何利益，也有足夠的國家自信和海外龐大的勢力範圍，對歐陸沒有領土和控制企圖。

### 第三節 英美特殊關係的成形與發展

英美關係是一段由反覆衝突與猜忌發展成穩定互惠與合作的歷史。本節以第二次世界大戰為分水嶺，將英美關係劃為兩時期：在二戰前大多數時間裡，英國仍是實力較為強大的一方，英美互動為對等關係，被現實主義與國家利益的計算所主導。二戰結束後，兩國國力出現顯著落差，英國經濟受到重創並喪失殖民地優勢，美國則成為全球性霸權。二次大戰中兩國基於共同安全利益、意識形態、民族情感與領導人關係所建立的緊密軍事與情報合作，開啟英美特殊關係的外交傳統，經歷冷戰和全球化時代，最終以原核心內涵延續至今。

#### 壹、二戰前的英美關係

1780 年代甫獨立的美國專注於開發大陸，對外交事務較不關心，但國內的反英情緒隨著領土擴張與反法戰爭中的摩擦而逐漸升高。1806 年拿破崙實施大陸封



鎖，<sup>73</sup>英國也執行報復性的反封鎖制裁，<sup>74</sup>從海上封鎖法國與其盟邦的港口，強迫美國與歐洲貿易的船隻實施使用英國港口和納稅，並為防範走私，對其任意搜查、扣押、沒收、俘虜與充役。<sup>75</sup>另外，美國往西北的領土擴張需要突破英屬加拿大與印第安人的控制，因此海運限制與西部邊境問題雙雙導致 1812 年第二次獨立戰爭。<sup>76</sup>戰後美國的大陸取向（continental-oriental）日增，將發展重心置於領土擴張和國內政治，<sup>77</sup>孤立主義傾向主導對外政策，也為此時英美同盟形成提供政治條件。<sup>78</sup>1820 年代神聖同盟主張干預拉丁美洲殖民地之獨立運動時，外交大臣坎寧深受自由主義與民族主義影響，也為保護英國的商業利益，<sup>79</sup>支持美國提出《門羅宣言》，並在美國海軍不足以支撐宣言的實質威嚇效果時，協助遏制歐洲大國出兵拉美的企圖，《門羅宣言》成為該時期美國外交政策的指導原則。<sup>80</sup>

英美關係在 1861 年南北戰爭爆發時陷入低谷，原因在於英國起初支持南方政府，盤算南方勝利能為英國帶來更多商業利益，而美國在戰爭中的內耗與分裂有利於英國鞏固既有的國際地位。1865 年戰爭結束後英美關係陷入長期的疏離冷淡<sup>81</sup>

<sup>73</sup> 1806 年，拿破崙欲控制伊比利半島，法國軍隊沿著俄羅斯、北歐和法蘭西西部海岸，與地中海和達達尼爾海峽沿岸建立海關，不許英國貨物進入歐洲大陸市場。「拿破崙在柏林宣布這項政策，這是由陸上對海上力量進行的封鎖」。請見 Winston Churchill 著，劉會梁譯，《英語民族史（卷三）：革命的年代》（*A History of the English-Speaking Peoples, Volume 3 The Age of Revolution*）（新北：左岸文化，2007 年），頁 254-255。

<sup>74</sup> Herbert Richmond, *British Strategy, Military & Economic: A Historical Review and its Contemporary Lessons* (Cambridge: The University Press, 1944), pp. 107-109.

<sup>75</sup> Clayton Roberts & David Roberts 著，賈士衡譯，《英國史（下）》（*A History of England, Volume 2*），頁 737。

<sup>76</sup> 英美於 1814 年簽訂《根特條約》（Treaty of Ghent），英國承認美國的主權地位，美國承諾不再進犯英國在加拿大的領土。


<sup>77</sup> George W. Hoffman, "Nineteenth century roots of American world power relations: a study in historical political geography," *Political Geography Quarterly*, Vol.1, No. 3, July 1982, pp. 279-292.

<sup>78</sup> Nancy and Edward Spannaus, "The Monroe Doctrine was aimed at Britain," *Executive Intelligence Review*, Vol.9, No. 18, May 1982, pp. 30-33.

<sup>79</sup> John Lowe 著，劉玉霞、龔文啟譯，《英國與英國外交（1815-1855）》（*Britain and Foreign Affairs, 1815-1885*），頁 49。

<sup>80</sup> Nancy and Edward Spannaus, "The Monroe Doctrine was aimed at Britain," *Executive Intelligence Review*, Vol.9, No. 18, May 1982, pp. 31.

<sup>81</sup> Winston Churchill 著，劉會梁譯，《英語民族史（卷四）：偉大的民主國家》（*A History of the English-Speaking Peoples, Volume 4: The Great Democracies*），頁 261。



且屢有紛爭，如 1880 年代美國與加拿大漁業資源爭議，<sup>82</sup>以及委內瑞拉與英屬圭亞那的邊界爭議（The British Guiana-Venezuela Border Dispute），美國因此事起草「二十英吋口徑大砲」照會，<sup>83</sup>大力譴責英國態度並要求其接受美國單方仲裁。儘管被認為戰爭一觸即發，但英國首相索爾茲伯里侯爵（Robert Cecil, 3<sup>rd</sup> Marquess of Salisbury）仍選擇待美國不滿情緒降溫後理性解決，此時南非殖民地的軍事衝突<sup>84</sup>又使英國分身乏術，最終同意由美國進行仲裁，而美國也最大程度滿足英國要求，和平解決爭議。

英美關係在委內瑞拉危機後明顯改善。英國於 1901 年承認美國對巴拿馬運河的控制權，<sup>85</sup>1899 年美西戰爭時英國默許美國掠奪西班牙殖民地，也是唯一支持美國的歐洲國家，美國因而充滿感戴並應英國請求，發表「門戶開放」政策回應列強瓜分中國的行為。眼看 1900 年英德協定並未壓制俄國在東亞權力擴張，以及歐洲列強各自結盟並彼此敵視，英國結束 19 世紀中期以來的「光榮孤立」政策，1902 年與日本簽訂同盟條約，並且積極設法提升英美關係。1903 年英美將加拿大自治領和阿拉斯加邊界的爭端提交位於倫敦的聯合仲裁法庭，裁判成員在英國政府指示下做出有利美國的裁決，說明英國決心與美國盡釋前嫌，而英美關係之重要性也已然超越帝國保護加拿大利益之義務。<sup>86</sup>

---


<sup>82</sup> Iestyn Adams, *Brothers across the Ocean: British Foreign Policy and the Origins of the Anglo-American 'special Relationship' 1900-1905* (London: Tauris Academic Studies, 2005), p. 10.

<sup>83</sup> 這篇被克利夫蘭總統形容為「二十英吋口徑大砲」的照會高舉門羅主義與不殖民原則，說明美國行為的合理性與正當性，視英國對委內瑞拉的領土主張與要求為對委內瑞拉的入侵，更延伸為對美國人民利益有害的行為，將有損英美關係的發展。

<sup>84</sup> 1895 年，南非總督羅德斯（Cecil Rhodes）為獨佔金礦利潤，企圖以裡應外合的方式推翻川斯瓦共和國的克魯格（Paul Kruger）政府，被波耳人成功擊退並阻止政變。事後欲與英國競爭世界強權地位的德皇威廉二世發出賀電，川斯瓦也接連與數個歐洲國家建立外交關係。請見馮堅編著，《話說英國兩千年》（北京：中國輕工業出版社，2011 年），頁 345。

<sup>85</sup> 《海—龐斯福特條約》（Hay-Pauncefote Treaty）。

<sup>86</sup> Iestyn Adams, *Brothers across the Ocean: British Foreign Policy and the Origins of the Anglo-American 'special Relationship' 1900-1905*, pp. 224-225.



帝國過度擴張、經濟與工業產能停滯不前、列強各自結盟並積極擴張等國內內和國際因素，使此時的外交大臣藍斯唐恩侯爵（Henry Charles Keith Petty-Fitzmaurice, 5<sup>th</sup> Marquess of Lansdowne）意識到英國國力下降和國際空間的限縮。隨著 20 世紀初期國家力量衰退，與俄國與德國的海權與殖民地擴張之國際層次因素，英國意識到海上力量與帝國基業的脆弱性，<sup>87</sup>如殖民大臣張伯倫（Joseph Chamberlain）也認為「這個國家一直採行絕對孤立的政策，我們沒有盟友，而我害怕的是我們沒有朋友」。<sup>88</sup>英國對盟友的需要以及與美國合作的價值使其對「光榮孤立」政策之堅持，可見世紀轉換之際英國對美政策轉變之主要目的為國家利益。這也能解釋英美如何進行和平轉換霸權，權力轉移理論者認為，論安全利益，英美之間足夠的地理距離與美國長期的孤立主義傾向，使英國不會感到倍受威脅；<sup>89</sup>論經濟與制度利益，美國對於英國先前以世界霸權之姿所建立的國際秩序與運作制度並無不滿和欲推翻之意，<sup>90</sup>英國既有貿易和殖民地利益的得以延續。因此英國得以如奧甘斯基所言，「從世界首強的地位滑落，但仍舉止優雅地盡其所能保持領先地位，並盡可能滑落在現實所需的最小範圍內」，<sup>91</sup>英美關係的互惠與美國成為霸權對國家利益的影響評估，使英國最終和平地將霸權地位移轉給美國。

## 貳、二戰後的英美特殊關係

英美關係於 19 世紀末逐漸修好，英美特殊關係則始於第二次世界大戰爆發以來雙方建立的軍事同盟。<sup>92</sup>20 世紀以來英國的經濟、工業與科技能力的相對成長率

---

<sup>87</sup> Stephen J. Lee, *Aspects of British Political History 1815-1914*, p. 259.


<sup>88</sup> Christopher Howard, "Splendid Isolation," *History*, Vol. 47, No. 159, February 1962, p. 34.

<sup>89</sup> James Lee Ray, *American Foreign Policy and Political Ambition* (London: SAGE, 2014), p. 295.

<sup>90</sup> James Lee Ray, *American Foreign Policy and Political Ambition*, p. 295.

<sup>91</sup> Abramo F. K. Organski, *World Politics*, p.110.

<sup>92</sup> Kathleen Burk, "America's 'special relationships': foreign and domestic aspects of the politics of alliance," in John Dumbrell & Axel Schäfer, eds., *America's 'Special Relationships' Foreign and Domestic Aspects of the Politics of Alliance* (London: Routledge, 2009), p. 33



已落後於美國與德國，<sup>93</sup>兩次世界大戰更造成國力嚴重衰退，19 世紀中期繁榮昌盛且生機蓬勃的大英帝國已成歷史。藉著與美國這個新興強權的同盟，英國在二戰期間得到協助，又得在戰後以「三巨頭」之姿共同安排國際秩序與支配權力格局。英國的安全利益得到高度保障，更在國力下滑之際維持國際地位與國際影響力。<sup>94</sup>另一方面，當德日分別於歐洲與亞洲肆意擴張，美國能倚靠的盟友有限，而英國作為一個政經制度、民族語言和文化傳統皆與美國相似且仍保有戰鬥力的國家，是當時美國最好的結盟選擇。因此英美關係在二次大戰期間高度提升，可說是雙方在既有條件下的權宜之計與現實考量。<sup>95</sup>

隨著戰後東西對立的格局逐漸成形，1946 年 3 月 5 日時為在野的邱吉爾 (Winston Churchill) 於美國密蘇里州富敦市發表和平砥柱 (Sinews of Peace) 演說，首次提到英美特殊關係 (special relationship)：「英美關係的存在對於維持冷戰時期的世界和平之意義至關重要。兩國於 20 世紀內兩度攜手共同對抗暴政與獨裁，為民主與自由價值奮鬥，而既有的同質性與軍事合作會持續在兩國之間發展出更緊密、永久性的連結」。<sup>96</sup>兩極體系提供英美合作基礎與方向，包括戰略與安全利益和意識形態與制度價值的維護。兩強格局形成之初，也是英美特殊關係的蜜月期，<sup>97</sup>1948 年第一次柏林危機與 1950 年韓戰中皆有英美合作的身影，充分展現同盟的軍事性質，為冷戰時期兩國在高階政治範疇中密切合作的開端。<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> Clayton Roberts & David Roberts 著，賈士蘅譯，《英國史（下）》(A History of England, Volume 2)，頁 930-933。

<sup>94</sup> 盛紅生編，《英國政治發展與對外政策》，頁 100。

<sup>95</sup> B. J. C. McKercher, *Britain, America, and the Special Relationship since 1941* (London: Routledge, 2017), p. 23.

<sup>96</sup> Randolph S. Churchill, ed., *The Sinews of Peace, Post-war Speeches* (London: Cassell, 1948), pp. 93-105.

<sup>97</sup> 盛紅生編，《英國政治發展與對外政策》，頁 132-133。

<sup>98</sup> Ruike Xu, *Alliance Persistence within the Anglo-American Special Relationship* (London: Palgrave Macmillan, 2017), p. 7.



蜜月期持續至 1956 年英國聯合法國與以色列，在未知會美國的狀況下，對將蘇伊士運河國有化的埃及進行軍事攻擊。事後英法受到國際批評，美國顧及國內選情以及區域利益，也不願與帝國主義式行動有所牽扯，<sup>99</sup>不僅透過聯合國向英國與法國施壓，要求立即停火與撤軍，甚至不惜以英鎊與法郎的幣值作為威脅。美國在危機處理過程中展現屬於世界強權的影響力與道德優越地位，<sup>100</sup>英國則換來自取其辱的挫敗，自此需要美國支持才能維護其於中東地區的利益，與 1945 年三巨頭平起平坐的形象相去甚遠，英美關係也因而受到傷害。

蘇伊士運河危機後，1957 年上任的首相麥克米倫（Harold Macmillan）曾在回憶錄提到「我就任首相時面臨的最緊迫而又最微妙的任務，就是彌合以至最終恢復我們與華盛頓的舊有關係。然後為聯合王國制定一個充分考慮到核武器衝突的新的防務組織和防務戰略」。<sup>101</sup>他認識到二戰後國際體系與英國世界地位的轉變之下的兩重要戰略思考：首先為美國對於維持英國影響力與安全利益的重要性，因此他選擇迅速修復英美關係，除了配合艾森豪主義<sup>102</sup>下美國在約旦和黎巴嫩的軍事行動，更與甘迺迪總統建立良好的私人情誼。對盟友的需求與英國在軍事與政治層面無可取代的重要性<sup>103</sup>使美國也不願英美關係持續陷入僵局，1957 年雙方於百慕達會晤時重申英美特殊關係的重要性，美國更答應給予英國天空閃電飛彈系統（Skybolt），並且修改《原子能法》（Atomic Energy Act）<sup>104</sup>與英國分享核武技術，

<sup>99</sup> B. J. C. McKercher, *Britain, America, and the Special Relationship since 1941*, p. 63.

<sup>100</sup> Tore T. Peterson, "Post-Suez consequences: Anglo-American relations in the Middle East from Eisenhower to Nixon," in Simon C. Smith, ed., *Reassessing Suez 1956: New Perspectives on the Crisis and its Aftermath* (London: Routledge, 2016), pp. 215-226.

<sup>101</sup> 盛紅生編，《英國政治發展與對外政策》，頁 134。

<sup>102</sup> 1950 年代末期提出的艾森豪主義（Eisenhower's doctrine）支持美國向中東國家提供經濟與軍事援助，以遏制共產主義在國際社會的持續擴張，為馬歇爾計畫中的分支。

<sup>103</sup> Tore T. Peterson, 'Post-Suez consequences: Anglo-American relations in the Middle East from Eisenhower to Nixon.' in Simon C. Smith, ed., *Reassessing Suez 1956: New Perspectives on the Crisis and its Aftermath*, pp. 215-216.

<sup>104</sup> 1946 年的《原子能法》，又稱《麥克馬洪法案》（the McMahon Act），禁止美國政府和企業與外國分享核武資源與技術。



<sup>105</sup>1958 年的《英美共同防衛協定》（Mutual Defence Agreement, MDA）更擴大核武合作的範圍。

第二個看法為國防觀念的轉變。1957 年國防大臣桑迪斯（Duncan Sandys）在國防白皮書中建議英國在英美同盟的基礎上發展核武嚇阻能力，不僅能配合美國彈性反應戰略<sup>106</sup>的需要，也盼減少傳統武力的配置，緩和軍事人員與國防支出的負擔，因此麥克米倫積極尋求英美核武合作的可行性，並於 1962 年《拿梭協定》中得到北極星飛彈（Polaris）。<sup>107</sup>英國作為美國眾多盟友中唯一直接提供核子武器的國家，說明其於冷戰時期美國全球戰略地位之重要性，然而英國也因而難發展獨立的核武嚇阻能力，英美特殊關係發展成明確的依賴關係。

1960 年代至 1970 年代初期英美關係並不和諧，此時英國因外交政策路線的調整，難以完全支持美國對外政策與鞏固雙方共同利益。在軍事層面，美國對北約組織的保護承諾以及英美共同防衛協定並未消除英國對冷戰衝突的擔憂。身為歐洲國家的一員，地緣位置與擁核身份，以及英美特殊關係的存在，都使英國承受比美國更高的蘇聯核威脅，<sup>108</sup>因此英國比 1940 年代更主張以核武為主要國防力量。此外，面對國家實力的衰落而無力維繫世界強權角色，英國選擇推動非殖民化，世界性的軍事部署轉為以歐洲安全的區域目標為防禦主體。<sup>109</sup>英國也試圖在 1961 年第三次柏林危機與越戰初期於美蘇之間遊走，嘗試化解衝突，並且不願參與越戰，在

---

<sup>105</sup> Dwight D. Eisenhower, E. Bruce Geelhoed & Anthony O. Edmonds, ed., *The Macmillan-Eisenhower Correspondence, 1957-69* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005), pp. 114-115.

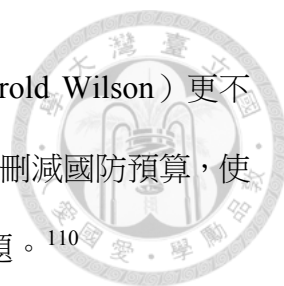
<sup>106</sup> 彈性反應戰略為 1950 年代末至 1960 年代初期出現的概念，當時美國希望能改善西歐傳統武力，將北約部隊調整成得以面對不同等級的攻擊。歐洲仍需裝備足夠的傳統武力，在無法抵擋敵方的攻擊之際才有可能考慮動用核武。1961 年甘迺迪總統正式宣佈將彈性反應戰略列為軍事行動策略，並採分級與多重選項方式運作。請見郭奕圻，《比較英國與法國核武戰略》，（臺北：秀威資訊，2011 年），頁 87。

<sup>107</sup> 北極星系統裝載於潛艦上，使英國正式擁有海基戰略嚇阻能力。

<sup>108</sup> John Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984* (Basingstoke: Macmillan, 1984), p. 120.

<sup>109</sup> Wolfram F. Hanrieder & Graeme P. Auton 著，徐宗士等譯，《西德、法國和英國的外交政策》（The Foreign Policies of West Germany, France and Britain）（北京：商務印書館，1989），頁 265。





兩強交鋒的時刻選擇靠近中立的立場。1967 年首相威爾遜（Harold Wilson）更不願美國勸阻，從蘇伊士運河以東（East of West）的殖民地撤軍和刪減國防預算，使深陷越戰泥淖的美國同時需承擔英國撤出所導致的權力真空問題。<sup>110</sup>

1972 年加入歐洲共同體後，融入歐洲政治與社會成為英國外交政策的首要目標，首相希思（Edward Heath）認為歐洲在大西洋同盟中的地位不亞於美國，<sup>111</sup>其與尼克森總統的私人關係也不如威爾遜，甚至公開稱英美關係為自然關係（natural relationship）而不沿用特殊關係（special relationship）的說法，為英美特殊關係自二戰以來的先例。國務卿季辛吉（Henry Kissinger）也認為不論從國家層次或個人關係來觀察，希思應是對英美關係最為冷漠的英國領導人。<sup>112</sup>

此時美國的重大外交決策並未事先知會或徵詢特殊盟友的建議，甚至對自己的利益高度堅持，如 1971 年主動改善美中關係以及在印巴衝突中支持巴基斯坦，和 1972 年贖罪日戰爭中的親以色列政策，使英國懷疑美國與自己的國家利益之一致性。<sup>113</sup>此時低盪時期（détente）來臨，兩強對峙趨緩。<sup>114</sup>此時英國雖參與限武談判與歐安會議，但對蘇聯尋求和解的意圖與真實性抱持高度懷疑，在歐洲瀰漫裁軍風潮時繼續發展核武。英國也和其他歐洲國家一樣憂心美國對歐洲核保護承諾的存續，以及英美特殊關係在低盪時期與美國建立跨大西洋夥伴關係的過程中轉為

---

<sup>110</sup> Michael Dockrill, *British Defence Since 1945* (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 1989), pp. 82-88.

<sup>111</sup> Niklas H. Roszbach, *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship: Britain, the US and the EC, 1969-74* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009), p. 163.

<sup>112</sup> Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown and Co., 1982), p. 141.

<sup>113</sup> Wolfram F. Hanrieder & Graeme P. Auton 著，徐宗士等譯，《西德、法國和英國的外交政策》（*The Foreign Policies of West Germany, France and Britain*），頁 270。

<sup>114</sup> 1972 年美蘇進行戰略武器限制談判（Strategic Arms Limitation Talks, SALT）並簽署第一輪協議，隔年歐洲安全與合作會議（Conference on Security Cooperation in Europe, CSCE）於芬蘭首度召開。



美歐特殊關係的可能性，<sup>115</sup>因此希思仍相信英美同盟存在之必要性，而願意配合低  
盪政策和維繫英美關係和諧。<sup>116</sup>

1970 年代後半葉英國受限於國內經濟惡化，在英美關係中的實質作為相當有  
限，無力支持美國在卡特總統（Jimmy Carter）提倡的道德與人權外交和對蘇聯在  
非洲與亞洲權力擴張的制裁。英美特殊關係在 1980 年代後柴契爾夫人（Margaret  
Thatcher）與雷根（Ronald Reagan）共同提倡大西洋主義，與新冷戰時代之下再度  
復興。除了私人情誼，兩人對外交、國防、經濟與社會等重大國家政策的看法高度  
一致，且都在國家士氣低迷的時代獲得執政權並亟欲帶來轉變。<sup>117</sup>柴契爾夫人企圖  
重振英國影響力的外交政策也得到雷根總統支持，如福克蘭戰爭和英國核武設備  
的汰換。兩人的友好程度與高度重合的共同利益，使柴契爾夫人得以藉著美國的影響  
力，提升英國的國際地位，<sup>118</sup>英美彷彿重回 1940 年代末至蘇伊士運河危機以前  
的蜜月時期。

1990 年代冷戰結束，英美特殊關係的共同威脅消失，而全球化時代下的美國  
對外政策也使英國的特殊地位被分散，美國在歐洲的外交空間大規模提升，而英國  
則因國力持續衰落和與歐盟的整合方向分歧日增，為美國鞏固歐洲利益的能力備  
受質疑。1990 年代初期英美關係出現裂痕，美國在第一次波斯灣戰爭中單方決定  
撤退，以及提議在聯合國安理會的常任理事國中增加德國與日本的行為，均打擊英  
國的國際地位與英美特殊關係。如此不穩定性在 1997 年布萊爾（Tony Blair）上台  
後得到改善，英美對外政策步調的一致性再度提升並展現在多次合作中，<sup>119</sup>雖然

<sup>115</sup> Niklas H. Rossbach, *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship: Britain, the US and the EC, 1969–74*, pp. 186-187.

<sup>116</sup> Alex Spelling, "Edward Heath and Anglo-American Relations 1970–1974: A Reappraisal," *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 20, No.4, December 2009, pp. 638-658.

<sup>117</sup> Ritchie Owendale, *Anglo-American Relations in the Twentieth Century* (Basingstoke: Macmillan, 1998), p. 147.

<sup>118</sup> 盛紅生編，《英國政治發展與對外政策》，頁 135。

<sup>119</sup> 如 1998 年英美聯軍於「沙漠之狐」行動共同轟炸伊拉克，和 1999 年科索沃戰爭時英美與北約共同空襲塞爾維亞並承認科索沃的獨立。

2001 年布希總統（George Bush）執政後單邊主義式的行為模式降低英國對美國的決策影響力，布萊爾仍高度重視英美特殊關係並於 2003 年與美國共同出兵伊拉克。



### 參、英美特殊關係對英國的特殊意義

特殊關係（special relationship）一詞曾被美國用以形容與許多國家間的雙邊關係，包含法國、德國、加拿大、以色列等，<sup>120</sup>然而研究指出英美特殊關係的意義遠超美國與上述這些國家所建立的特殊關係。丹契夫（Alex Danchev）指出英美特殊關係的「特殊」內涵包括透明度、非正式性、一般性、互惠性、排他性、秘密性、可依賴性、持久性、潛在發展性與神話性。<sup>121</sup>麥柯契（Brian McKercher）認為英美特殊關係的特殊成分源於二戰時期兩國在軍事與情報領域中緊密的和非正式的合作。<sup>122</sup>貝里斯（John Baylis）則提出素質（quality）與特殊意義（significance），或重要性（importance）作為構成特殊關係的要素。<sup>123</sup>首先，在素質層面，英美享有情感連結、文化鄰近性、歷史傳統與使用語言等國家素質之高度相近性，這些無形條件奠定特殊關係的基石，使國家在互動過程中較不易對彼此的行為與心態產生認知落差。再者，特殊意義或重要性則說明國家利益是同盟關係緊密的主因，世上鮮少有國家之間出現如同英美同盟的高度依存之共同利益，特別是安全利益層面。

本文以明居正分析國家利益的方式探討不同層面的英國國家利益如何在英美特殊關係中得到支持和鞏固。<sup>124</sup>第一，在安全利益層面，又可分為生存安全與獨立自主。論及生存安全，美國在二戰期間對英國提供的軍事、情報與經濟援助，和從

<sup>120</sup> John Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations from the Cold War to Iraq*, p.13.; Ruike Xu, *Alliance Persistence within the Anglo-American Special Relationship*, p. 3.

<sup>121</sup> Alex Danchev, "On Specialness," *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 72, No. 4, October 1996, pp. 737-750.

<sup>122</sup> John Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984*, p. xiii, xiv; B. J. C. McKercher, *Britain, America, and the Special Relationship since 1941*, p. 30.

<sup>123</sup> John Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984*, pp. xiii-xiv.

<sup>124</sup> 包宗和編，蔡政文、等著，《國際關係理論》，（臺北：五南，2011年），頁 39-40。



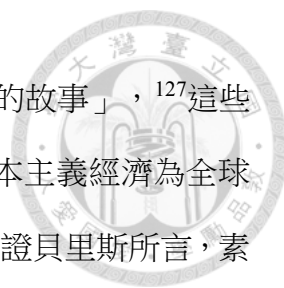
冷戰時期提供至今的核武與相關技術，與持續的經濟援助直到 1960 年代英國經濟復甦，保障國家與政府在納粹德國和蘇聯威脅下持續運作，因此英美特殊關係的確為英國的生存安全提供實質保障。在獨立自主層面，從美國單方面得到軍事、情報與核武的支持，的確在英美關係中形成不對等的依賴，<sup>125</sup>英美特殊關係對英國而言的重要性可能遠大於對美國的意義，而英國雖因核武資源共享而成為美國的特殊盟友，卻也從此難以發展獨立的核武戰略，必須不斷仰賴美國武器與技術的供應。英美特殊關係中的不對等性質，從國防政策延伸到外交政策，從蘇伊士運河事件和福克蘭戰爭中，美國態度與立場對兩者結果造成的差異性，說明英國在安全層次的依賴使自己這個層次中屬於被支配的角色，一旦英美同盟之間的利益觀點出現分歧，英國無法完全維持國家行為的獨立自主。

第二為政治經濟利益層面。在政治層面，英國在二戰後與冷戰期間藉著英美特殊關係，幫助自己維持國際影響力與在歐洲的地位。英美特殊關係也使英國在英歐關係中面臨挑戰，加入歐洲共同體的申請一度被法國戴高樂總統 (Charles de Gaulle) 形容為一特洛伊木馬式 (Trojan horse) 的行為，認為英國企圖透過英美特殊關係使美國有干預歐洲事務的空間。英國的影響力優勢在冷戰結束後弱化，並在英美之間的實力差距拉大後再度降低，英國對於成為單極霸權的美國的重要性相對下降，且美國有能力直接追求美歐關係，造成英美特殊關係出現鬆動的可能性。

在經濟利益層面，美國自二戰以來多次協助英國振興國內經濟，也是英國在歐盟以外最大的貿易夥伴，英國則為美國的外國直接投資最多的國家，<sup>126</sup>雙方的經貿互動關係緊密且相互依存。第三為意識形態或價值觀利益，柴契爾夫人曾表示過「北大西洋公約組織、國際貨幣基金組織、世界銀行，研發核武、兩次世界大戰與韓戰、波灣戰爭的勝利，擊敗法西斯與共產主義、勝利的自由。以上是英美同盟在

<sup>125</sup> John Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984*, p. 120.

<sup>126</sup> Andrew Walker & Daniele Palumbo, "The UK-US trade relationship in five charts," *BBC News*, July 12, 2018, <<https://www.bbc.com/news/business-44802666>>.



20 世紀中的貢獻，這是兩個偉大民族之間卓越成就與長久友誼的故事」，<sup>127</sup>這些國際制度與外交成果突顯冷戰時期，西方陣營的民主自由與資本主義經濟為全球帶來的改變，也是英美長期信仰與採行的制度。如此共同性也印證貝里斯所言，素質要素的確為構成英美特殊關係的重要基礎。

從安全利益、政治與經濟利益和意識形態或價值觀利益來探討英國在英美特殊關係中的國家利益，英國在每個層次的國家利益均能得到基本滿足。隨著國際體系的變動，英美特殊關係可能影響英國的政治與經濟利益較多，特別容易發生在英歐關係與英美關係，這兩者之間出現變化時。就安全利益和意識形態或價值觀利益，英美特殊關係對英國帶來的則是較為穩固的國家利益。

## 第四節 英國的大西洋橋樑角色

二次大戰結束後，英國以三環外交 (three circles) 為其外交政策基本框架，1948 年邱吉爾在共和黨大會演說中表示「對我們來說，第一環包含大英國協與帝國統治範圍下的區域；第二環為英語世界，以我國、加拿大、美國和英國自治領等地區為重；最後，第三環為整個歐洲。這三環同時存在，且若有良好連結，是難以被任何力量推翻的，而你會發現英國是唯一一個在這三環中都有地位的國家。我們站在所有重要的交叉點上，在這座島上，透過海上與飛行航線我們有機會同時參與這三環中的各項事務」。<sup>128</sup>隨著二戰後大英國協各自獨立與英國影響力的衰弱，以及區域主義興起，英國的外交政策主要在大西洋主義與歐洲主義間來回擺盪。<sup>129</sup>雖然邱吉爾曾以三環的交會點形容英國角色，他也表示「我們和歐洲一起，但不身在歐洲；

<sup>127</sup> Ritchie Owendale, *Anglo-American Relations in the Twentieth Century*, p. 162.

<sup>128</sup> Winston S. Churchill, *Europe Unite: speeches 1947 & 1948* (London: Cassell, 1950) pp. 416-418

<sup>129</sup> 王啟明，《歐洲聯盟東擴之研究：從國際社會化的途徑分析》（臺北：秀威資訊，2009 年），頁 191-192。



我們之間有連結，但我們不是歐洲組成的一份子；我們建立對彼此的興趣和關聯性，但我們不被吸收」，充分展現出獨立於歐洲政治之外的「平衡者」與「光榮孤立」之傳統特質，為往後英國參與歐洲整合的坎坷埋下伏筆。

在法國率先提出整合倡議後，英國便再難掌握歐洲區域議題的主導權。英國於 1963 年和 1966 年二度申請加入歐洲共同市場，主要是迫於現實的經濟考量。英國在 1964 年的經濟成長率為 2.8%，對比同時期的西歐國家，西德與法國分別為 7.6% 和 4.6%。<sup>130</sup>此外，嚴重的通貨膨脹與貿易逆差，使 1967 年英鎊大幅貶值以及國防預算大規模刪減。英國的經濟問題從 1960 年代延續至 1970 年代末期，它需要尋求開放的歐洲市場以振興外銷，也再無力於全球各地維持軍力和延續大英帝國的榮光。英國加入歐洲整合的另一原因為美國鼓勵。美國認為英國加入和成為歐洲領導者的可能性，都能提升美國在歐洲的利益，英國也希望藉由英歐關係鞏固英美特殊關係。

但即使 1972 年英國踏入歐洲經濟共同體的大門，扮演支軸，連結大西洋兩岸的政策目標也隨著領導人的政策偏好而變動。如 1976 年執政的首相卡拉漢 (James Callaghan) 自詡為大西洋主義者，認為美歐需有良好的互動關係，而英國有責任促進雙方的理解與認同。<sup>131</sup>但這個企圖卻受到兩方面的質疑，一是美國將英國扮演大西洋調解者 (Atlantic intermediary) 的角色視為應當，並同時發展與德國和法國的特殊關係之可能性。第二，英國作為一個從地緣和心態上皆非歐陸中心的國家，讓歐洲國家質疑英國行為的可信度。1979 年執政的柴契爾夫人雖是大西洋主義者，但對於歐洲整合的高度質疑使英歐關係的發展受限。柴契爾夫人反對單一市場以外的整合，如貨幣、財政和外交與國防議題，認為整合方向與英國國內的國企私有

<sup>130</sup> Clayton Roberts & David Roberts 著，賈士衡譯，《英國史（下）》(A History of England, Volume 2)，頁 1115。

<sup>131</sup> John Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations from the Cold War to Iraq*, p. 98.



化與經濟自由化的政策背道而馳，不符合國家利益。英國消極和抵觸的態度使其於歐洲政治漸被邊緣化，<sup>132</sup>此時英美特殊關係所帶來的安全感與信任感也使柴契爾夫人對於扮演支軸角色不甚熱衷。她的繼任者梅傑（John Major）雖積極參與歐洲整合，但相較於柴契爾夫人與布萊爾執政時期，1990 年代初期的英美互動常有分歧，全球化效應也使英美特殊關係的重要性相對下降，無法為英國在美歐之間創造充足的運作空間。

布萊爾也同為大西洋主義者，執政時英美特殊關係在國家與個人層次間大致維繫良好。與柴契爾夫人與梅傑的政策不同的是，布萊爾積極在英美特殊關係的基礎上發展出「大西洋橋樑」的角色，在親美的同時展現親歐，提出增加英國政府與歐盟交流與倡議建立歐洲軍隊。布希總統執政後美歐關係受到冷落，布萊爾試圖透過支持美國出兵伊拉克，重振英美特殊關係和影響美國，<sup>133</sup>希望能藉此美國能提高對歐洲的重視。然而這個決策使他聲望下跌，並在美伊戰爭後於歐洲的影響力逐漸式微。<sup>134</sup>

英國部分領導人曾嘗試將英國提升至美歐支軸的地位，但若要能成為布萊爾口中的「大西洋橋樑」，勢必得在英美關係與英歐關係之間尋求平衡，並創造英國的地位與價值。冷戰後美國與歐洲最為不協調而導致英美關係與英歐關係出現不同步調的議題，以軍事和人權政策為主。當美國和歐洲之間不存在共同利益時，英國支持某一方會減損與另一方的關係，此時便須視英國以何種層次的國家利益為主要判斷來進一步分析。

---

<sup>132</sup> 昭揚，〈回顧：英國退歐背後的本土政治演變〉，《端傳媒》，2016 年 6 月 22 日，  
<<https://theinitium.com/article/20160622-opinion-zhaoyang-brexite/>>.

<sup>133</sup> B. J. C. McKercher, *Britain, America, and the Special Relationship since 1941*, p. 119.

<sup>134</sup> 黃琛瑜，〈歐洲化與英國中央政府：布萊爾政府個案研究〉，《歐美研究》，第 41 卷第 2 期，2011 年 6 月，頁 486。



## 第五節 小結

本章探討英國外交政策的傳統，19 世紀以前英國以「歐陸平衡者」的身份參與歐洲權力平衡，以國家力量優勢制衡企圖在歐陸稱霸的強權，並且積極發展海權與海外勢力範圍，累積財富與戰鬥力。1856 年克里米亞戰爭後，「光榮孤立」成為英國對外政策的主軸，英國避免加入任何需軍事和安全承諾的同盟，也減少介入歐洲紛爭的機會，將國家發展重心對外，此時也是大英帝國最為繁榮昌盛的年代。20 世紀初期的英國面臨國內經濟與產能成長下降、帝國擴張停滯，以及來自德國與俄國的海上強權與殖民地競爭，出現國家實力衰落的壓力，難以支撐「光榮孤立」政策。因此 1902 年英國結束「光榮孤立」，與日本締結英日同盟，也在此時加強英美關係的經營，並在美國國家力量逐步上升甚至超越英國之際，選擇和平將全球霸權的地位讓與美國。

1930 年代二戰爆發，為英美特殊關係合作的開端。1945 年戰爭結束後，冷戰緊接著來臨，英美特殊關係被確立，美國與英國在情報、核武與軍事等方面的緊密合作，以及國家素質的相近性，構成英美特殊關係的內涵。如此緊密的合作直至當今 2020 年，均未有所變動。冷戰結束後，工黨政府在布萊爾執政下提出「大西洋橋樑」的角色，欲於英美關係與英歐關係中發揮影響力，並藉此於美歐關係中的支軸地位，確保美國對歐洲的安全承諾，同時提升國家於大西洋兩岸事務的影響力。如此政策在 2010 年保守黨上台後出現變動，保守黨執政時英美關係與英歐關係皆有淡化的趨勢，政府也試圖在美國與歐盟以外尋找貿易利益、對外關係與全球地位提升的可能性，為接下來本文的發展方向。





# 第三章 英美特殊關係的動搖（2010-2016）



## 第一節 2010 年前後的英國外交政策

### 壹、 保守黨執政前的英美關係簡述


2007 年 5 月 10 日首相布萊爾因長期執政和參與伊拉克戰事所致的黨內和民意壓力而宣布請辭後，財政大臣布朗（Gordon Brown）接替其黨魁與首相職務。布朗和布萊爾一同<sup>1</sup>於 1990 年代中期帶領工黨進行政黨改造，以「新工黨」的面貌形塑英國政治的「第三條道路」（Third Way）。在外交政策上，除了提升參與歐洲事務的意願，以「大西洋橋樑」策略積極經營英國在美歐關係中的連結角色，新工黨也以「自由干預主義」（Liberal Interventionism）<sup>2</sup>之道德和全球利益為基礎，與美國共同推行維護全球自由民主與法治人權的外交與干預政策。兩人的執政理念與意識形態高度相近，同為政治夥伴和核心決策者，布萊爾的外交政策也在布朗主政時得以延續。

布朗自 1997 年至 2007 年布萊爾時期無間斷擔任內閣財政大臣（chancellor of the Exchequer），政治地位僅次於首相，意即布朗參與了布萊爾主政時多數重大政策的決策過程，如此政治背景對他個人執政效果帶來多重影響。<sup>3</sup>布朗初任首相時，

<sup>1</sup> BBC News, “The rise and fall of New Labour,” *BBC News*, August 3, 2010, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-10518842>>.

<sup>2</sup> Victoria Honeyman, “From Liberal Interventionism to Liberal Conservatism: the short road in foreign policy from Blair to Cameron,” *British Politics*, Vol. 12, No. 1, 2017, pp. 42-62.

<sup>3</sup> 儘管布朗的專業知識背景與長年擔任財相的政治經驗會使國人傾向將他的形象和國內事務與經濟議題結合，有助於將布朗獨立於布萊爾政府之外。然而他在前內閣中的地位仍使他難以脫離對布萊爾飽受批評的政策之責任。其中爭議最大者為自布萊爾政府繼承而來在伊拉克和阿富汗的軍事行動，也是影響工黨政府外交政策的重大因素。請見 Victoria Honeyman, “Gordon Brown and International Policy,” *Policy Study*, Vol. 30, No. 1, February 2009, p. 85。



工黨政府已因參與伊拉克戰爭而飽受批評。根據英國選舉研究機構(British Election Study)的追蹤調查,自2004年到2010年以「是否認同英國參與伊拉克行動」為問題的民調結果,反對比例始終過半,且呈現逐年上升的趨勢,<sup>4</sup>工黨政府受到來自民間團體、黨內、反對黨和前政府要員等各方質疑。<sup>5</sup>在強大的國內壓力下,布朗需要為其外交政策尋求獨立性和支持度,因此2007年初登大位時以看似較中性的立場處理英美特殊關係,也裁減英國在伊拉克的駐軍。2007年7月布朗首次以首相身份訪問美國,在大衛營(Camp David)的聯合記者會上提到與美國的多方合作,<sup>6</sup>卻沒有言及英美特殊關係,也不使用布萊爾常提到的反恐戰爭(war on terror)一詞,改以違反人性的犯罪(a crime against humanity)來形容恐怖主義,且未展現與美國總統的私人情誼和溢美之詞。相較之下布希總統於記者會過程中頻繁給予布朗和新政府正面評價,甚至以最重要的雙邊關係(most important bilateral relationship)肯定英國在美國外交政策中的地位與英美特殊關係的重要性。

如此刻意的表現呈現出布朗冷靜客觀、不輕易表露情感的行事風格,和回應國內對於政府過度親美的不滿,英美特殊關係的本質卻未受影響。旋即英國政府宣佈將應美方要求,進行曼威斯丘皇家空軍基地(RAF Menwith Hill)的設備升級計劃,提升基地內美國彈道飛彈防禦系統的警示效能。<sup>7</sup>隔年布朗接受美國電視台專訪時


---

<sup>4</sup> Ben Clements, *British Public Opinion on Foreign and Defence Policy*, (Abington: Routledge, 2019), p. 212.

<sup>5</sup> 首先,民間大規模反戰團體自政府決定出兵時便已存在。第二是黨內基層不滿於高層對美國決策毫無保留的支持為工黨營造出過分依附美國的服從形象,導致國內政黨支持率下滑,成為黨內分裂的潛在因子。第三是政治對手保守黨在國會要求調查參戰的決策過程,試圖藉由檢視英國出兵的合理性與合法性問題,削弱工黨的政治實力與政治聲望。第四是前駐美大使梅爾(Christopher Meyer)於2009年國會作證說明英國決策時匆促且不由自主的過程,甚至表示英國應從伊拉克撤軍。請見 Mark Phythian, "From Asset to Liability: Blair, Brown and the 'Special Relationship'" in Oliver Daddow & Jamie Gaskarth, eds., *British Foreign Policy: The new Labour Years*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), p. 198。

<sup>6</sup> George W. Bush, "The President's News Conference with Prime Minister Gordon Brown of the United Kingdom at Camp David, Maryland," *The American Presidency Project*, July 30, 2007, <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-prime-minister-gordon-brown-the-united-kingdom-camp>>.

<sup>7</sup> Claire Taylor & Tom Waldman & Sophie Gick, *British Defence Policy since 1997* (Research Paper 08/57) (London, UK: House of Commons Library, 2008), pp. 92-93.



說到「這個世界需要團結合作，過去歐洲普遍對美國出兵伊拉克的行動不予支持，我們需要與美國建立更好的關係，而我認為未來我們能拉近美國與歐洲之間的距離」，並肯定英美關係的價值基礎，認為這些價值能成為世界秩序的一部份。<sup>8</sup>2008年4月18日布朗在麻州的甘迺迪紀念圖書館（John F. Kennedy Presidential Library and Museum）前發表演說，再度重申「英美特殊關係」（the special relationship between America and Britain）重要性。<sup>9</sup>

總結上述，布朗主政時的英美特殊關係未有實質性的轉變，顯然他避免以布萊爾般高度信任和友好的方式與美國互動，也未效法布萊爾，與布希或歐巴馬總統之間建立緊密的私人情誼。但英國仍肯定英美特殊關係存在的意義與價值，也未因國內對反恐戰爭的負面觀感而取消對伊拉克軍事行動的支持態度，或宣佈立即從伊拉克撤軍，英美之間的軍事與核武等涉及重要國家利益的合作也並未有任何削減，反而持續鞏固。就布朗2008年後的對美國的態度和實際行動而言，英美特殊關係未如同布萊爾和布希執政時期來得緊密，但雙方關係仍維持友好和穩定。

## 貳、 卡麥隆政府（2010-2016年）

### 一、 個人經歷與政黨改革

2010年5月6日英國舉行大選，保守黨以36.1%的得票率擊敗29.1%的工黨，成為國會最大黨，但由於席次並未過半，保守黨與取得57席的自由民主黨（Liberal Democrats）組成聯合政府，擺脫自1997年以來的在野身分。保守黨黨魁卡麥隆（David Cameron）出任首相，自由民主黨黨魁克雷格（Nick Clegg）任副首相，為

---

<sup>8</sup> Gordon Brown & Katie Couric, "Full Interview: British PM Gordon Brown," *CBS News*, April 14, 2008, <<https://www.cbsnews.com/news/full-interview-british-pm-gordon-brown/>>.

<sup>9</sup> Gordon Brown, "Prime Minister Gordon Brown Delivers Major Foreign Policy at Kennedy Library," *John F. Kennedy Presidential Library and Museum*, April 18, 2008, <<https://www.jfklibrary.org/about-us/news-and-press/press-releases/prime-minister-gordon-brown-delivers-major-foreign-policy-address-at-kennedy-library>>.



第一次卡麥隆內閣。儘管兩黨以聯合內閣的形式共同執政，但保守黨以國會力量、政黨資源與執政經驗等諸多優勢，又掌握內閣中財政大臣、外交大臣與國防大臣等核心職位，實則主導重大政策的規劃方向與實施方式。身為英國近 200 年來最年輕的首相，卡麥隆擁有近乎完美的從政條件，包含家庭、學歷、婚姻、人脈與工作經歷。<sup>10</sup>2005 年保守黨在大選中三度失利後，卡麥隆被選為黨魁，與影子財政大臣奧斯本（George Osborne）開啟改革保守黨的工作。卡麥隆的政治生涯可謂英國社會中傳統且菁英式的晉升過程，不過這些個人特質與背景並未成為他帶領保守黨現代化和尋求擴大支持率的絆腳石，反而在卡麥隆擔任黨魁期間，這個自 1997 年以來沈寂多時的政黨被賦予新的形象，而能於 2010 年重新執政。

保守黨於 2005 年敗選後所推動的改革對近代保守黨發展意義重大，卡麥隆從最初階的政策、人員和形象包裝，到原則、組織決策過程與政黨內部結構，和最核心的意識形態，都進程度不一的調整。<sup>11</sup>他大力提升影子內閣與國會議員的年輕化、性別平等化與種族多元化，提出優先名單（A List）的制度保障女性和少數族群背景的候選人的席次，從政黨組成改變保守黨傳統與單一的既定印象，以爭取更廣泛選民的支持。<sup>12</sup>卡麥隆也擴大採行開放式初選，將黨內外的意見納入決策過程，以確實測知民意，增加保守黨的民主形象。<sup>13</sup>在意識形態上，卡麥隆以自由保守主義（Liberal Conservatism）為自己的政治理念，說明自由主義和保守主義如何能被理解和並用於當代英國政治與社會生活，使保守主義與保守黨能以一個符合時代潮流與普世價值的面貌重新出現在英國選民的視線中。

<sup>10</sup> 卡麥隆於 1980 年代末期進入保守黨研究單位工作，於 2001 年成為下議院議員。2003 年卡麥隆接受黨魁霍華德（Michael Howard）邀請成為副黨魁。

<sup>11</sup> Katharine Dommett, "The theory and practice of party modernization," *British Politics*, Vol. 10, No. 2, 2015, pp. 249-266.

<sup>12</sup> Simon Lee, "Introduction: David Cameron's Political Challenges," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Conservatives under David Cameron: Built to last?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009), p. 8.

<sup>13</sup> Agnès Alexandre-Collier, "Euro-scepticism under Margaret Thatcher and David Cameron: From Theory to Practice." *Observatoire de la société britannique*, Vol.17, 2015, pp. 115-133.



## 二、 卡麥隆政府的外交政策

卡麥隆政府的外交政策理念也以自由保守主義概念為中心，2006年9月11日卡麥隆在英美計劃組織（British American Project）的年度演說中說明對英國外交政策的看法：「在自由保守主義框架下，政府應了解當今國家面對的所有威脅，和從外部向他國傳輸民主制度的困難度，處理全球性問題時應優先選擇軍事行動以外和多邊主義式的政策工具，最後這一切也需要國家的道德權威與實際政策來給予支持」。<sup>14</sup>2010年保守黨競選宣言也提到自由保守主義的外交政策原則：「『自由』說明英國需要開放、與世界互動，支持人權和擁護民主與法治；『保守』則說明我們的政策必須是冷靜清晰且實際的，要能依照既有的方式運作，而不是照著理想來規劃」。<sup>15</sup>

影響聯合政府外交政策調整方向的因素，包含國內政治與經濟發展情形、人民意見與國際局勢的變化。首先，2008年以來金融危機使英國的經濟衰退與紓困措施造成沈重的財政負擔，聯合政府全面地削減預算以平衡政府支出；對外政策以經濟利益作為核心目標，開展商業外交，為政府和民間爭取貿易與投資機會。<sup>16</sup>2012年英國智庫皇家國際事務研究所（The Royal Institute of International Affairs, Chatham House）與 YouGov 的民調也顯示 47%的國民認為國家應該專注於追求實質國家利益，說明提升經濟實力為英國政府到民間有志一同的目標。<sup>17</sup>第二，金融

<sup>14</sup> David Cameron, "A new approach to foreign affairs: liberal conservatism," *Financial Times*, September 13, 2006, <<https://www.ft.com/content/c0d5ee34-428b-11db-8dc3-0000779e2340/>>.

<sup>15</sup> Conservative Party, *Invitation to Join the Government of Britain: The Conservative Manifesto* (London: Conservative Research Department, 2010), p. 109.

<sup>16</sup> FCO Office, "Business Plan 2011-2015," *Foreign & Commonwealth Office*, May 2011, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/32855/FCO-Business-Plan1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32855/FCO-Business-Plan1.pdf)>.

<sup>17</sup> Jonathan Gilmore, "The Uncertain Merger of Values and Interests in UK Foreign Policy" in Timothy Edmunds & Jamie Gaskarth & Robin Porter, eds., *British Foreign Policy and National Interest: Identity, Strategy and Security* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), p. 29.



危機引發國際格局的變動和世界秩序的重整，新興強權的影響力增加，並成為國際社會中參與制定規則的行為者。外交大臣海格（William Hague）於 2010 年 7 月 1 日針對外交政策方針的演說中談論英國在世界局勢變化中所能把握的機會，首先點出全球的經濟利益和經濟機會往東方和南方轉移的趨勢，新興強權經濟體如巴西、印度、中國和亞洲地區的重要性日增，英國無法僅仰賴既有的歐美市場，亟需開拓與新興國家的貿易關係。<sup>18</sup>

第三為國內政治變動。2010 年至 2015 年執政的聯合政府為保守黨與自民黨的合作，新的決策階層需要牽制與妥協，疑歐立場淡化、自由主義傾向和人權價值成為執政初期的政策方向。<sup>19</sup>此外，卡麥隆與海格都認為儘管經濟實力式微，英國的國家利益在於能擴大英國的國際地位，海格指出外交政策應追求開明的國家利益（enlightened national interest），適應現今網絡化的世界（networked world），<sup>20</sup>因此英國外交政策的自由主義與追求國際地位的傾向更為明顯。第四，英國參與伊拉克戰爭後所出現的問題，如不存在大規模毀滅性武器、英軍陣亡、虐囚醜聞，以及國內外對此行動的批判，使卡麥隆的伊拉克政策更為謹慎和溫和，在策略上轉為以預防代替介入衝突，也因政府的財政問題而選擇財務導向的行動方案。<sup>21</sup>

### 三、 聯合政府時期的英美特殊關係

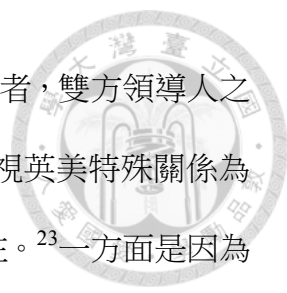
有布萊爾被批為哈巴狗（poodle）的親美政策教訓在前，卡麥隆和時為影子外交大臣的海格面臨如何在既有的英美關係上發展出不同於執政黨的態度與處理方

<sup>18</sup> William Hague, "Speech: Britain's Foreign Policy in a Networked World," GOV. UK, July 1, 2010, <<https://www.gov.uk/government/speeches/britain-s-foreign-policy-in-a-networked-world--2>>.

<sup>19</sup> 曲兵，〈試析英國聯合政府對外政策的調整〉，《現代國際關係》，2013 年，第 11 期，頁 40。

<sup>20</sup> Michael Harvey, *Perspectives on the UK's role in the world* (Project: Europe Programme Paper 2011/01) (London, UK: Chatham House, 2011), p. 5, 9.

<sup>21</sup> Matt Beech & Timothy J. Oliver, "Humanitarian Intervention and Foreign Policy in the Conservative-led Coalition," *Parliamentary Affairs*, Vol. 74, No. 1, January 2014, pp. 102-118.



式。<sup>22</sup>由於保守黨向來為英國政黨中與美國關係較為密切和親近者，雙方領導人之間在政務聯繫之外也多有深厚私交，保守黨領導人也幾乎一致視英美特殊關係為維繫英國安全與區域穩定，以及鞏固英國全球影響力之重要基柱。<sup>23</sup>一方面是因為英美特殊關係是在邱吉爾與杜魯門執政時期兩人多次接觸和緊密合作始得確立。另外，工黨過去擁護的社會民主主義路線與美國代表的個人主義和自由市場理念有所差距，雙方不易達成政策共識，如核武與軍事議題。

然而卡麥隆在 2006 年曾提出保守黨在英美關係中為一「堅定而不盲從」(solid but not slavish) 的立場，而影子財政大臣海格應邀至美國約翰霍普金斯大學演說時也提到也重申英美之間應是「堅定但不盲從、穩固而平等」(firm but also fair) 的關係，<sup>24</sup>點出英美特殊關係的不對稱性和有限性，以及英國身為較小的跟從夥伴在特殊關係中可能有的其他行為選項。<sup>25</sup>儘管聯合政府上台後雙方維持高層互訪，也持續以英美特殊關係來稱呼彼此的友誼，在實質政策面上英國在英美特殊關係的經營明顯減少。在政治與外交方面，英國外交部已明訂以經濟利益為首要政策目標，並且和新興國家建立更強健的雙邊關係；此外，英國在歐債危機中不願負擔紓困成本，在歐洲提倡軍事安全整合時始終態度保留。在軍事方面，由於聯合政府的緊縮政策而導致英國國防預算下降，對北約的財務負擔逐年遞減，從 2010 年 2.5 % 的 GDP 佔比下降至 2016 年的 2.1%，<sup>26</sup>說明英國負擔區域責任以及在美歐之間

---

<sup>22</sup> Victoria Honeyman, "David Cameron and Foreign and International Policy," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Conservatives under David Cameron: Built to Last?* (London: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 170-186.

<sup>23</sup> Rhiannon Vickers, "Foreign Policy and International Development," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity* (London: Palgrave Macmillan, 2011), p. 205.

<sup>24</sup> William Hague, "The Special Relationship: Speech at the Johns Hopkins SAIS Center for Transatlantic Relations," *SayIt*, February 16, 2006, <<https://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speaker/william-hague>>.

<sup>25</sup> Valérie Auda-André, "The Coalition's foreign policy: a return to realism?" *Observatoire de la société britannique*, Vol. 15, 2014, pp. 245-254.

<sup>26</sup> Noel Dempsey, "UK Defence Expenditure," House of Commons, No. CBP 8175, November 8, 2018, *House of Commons Library*, p. 3, <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8175/CBP-8175.pdf>>.





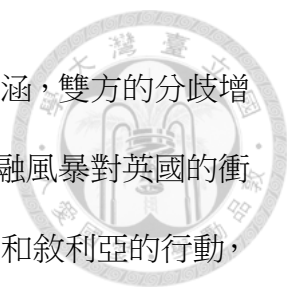
扮演積極連結角色的意願降低，卡麥隆政府更重視追求實質的國家利益和全球性的合作機會。

除了聯合政府上台後的政策轉向，美國的決策者和外交政策之轉向也使特殊關係出現淡化趨勢。首先，2009 年上任的歐巴馬個人經歷中與英美特殊關係的連結與情感都淡薄許多。再者，在美歐關係中，歐巴馬的具體行為說明比起英國他更傾向與德國商議國際事務，德國自梅克爾（Angela Merkel）執政以來主張和平與積極參與國際與區域性事務，與歐巴馬的理念與立場相當親近。2008 年歐巴馬以總統候選人的身份造訪德國時受到極大歡迎，上任後也在 8 年任期中 6 度訪德，並稱梅克爾為「過去約 8 年來最親密的國際夥伴」。<sup>27</sup>德國是歐洲國家中首先發起美歐貿易談判者之一，2014 年德國在美歐之間奔走最終達成對俄羅斯的聯合制裁決議和行動，也在希臘債信危機和難民問題上扮演不可或缺的角色。<sup>28</sup>歐巴馬與德國建立的密切合作關係使英國的「大西洋橋樑」難有發揮之處。另外，美國外交政策在歐巴馬任期內發生明顯重心的轉移，他和國務卿希拉蕊（Hilary Clinton）積極推動重返亞洲戰略，稱美國為一太平洋國家，並且致力於推動《東南亞友好合作條約》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC）與《跨太平洋夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership, TPP），試圖搶在中國之前主導亞洲地區經濟、政治和安全面向的整合機制。歐洲可能不再是美國外交政策唯一的首重，英美關係的重要性也將隨著美國將政策重心移向亞太地區而相對弱化。

卡麥隆執政時期的外交政策也從歐美逐漸轉而側重亞太地區，尤其致力於英中關係的改善與經營；除了英美特殊關係的重要性相對下滑，雙方的其他政策也出現差異性，如金融危機後的經濟穩定措施和國際干預行動，英美所秉持的原則和途

<sup>27</sup> BBC News, "In pictures: Obama-Merkel relationship," *BBC News*, November 17, 2016, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-38010066>>.

<sup>28</sup> Benjamin Oreskes, "Germany: America's real special relationship," *POLITICO*, June 20, 2016, <<https://www.politico.com/story/2016/06/germany-brexit-relationship-225000>>.



徑皆有不同。因此從國際體系改變的因應策略，到國家利益的內涵，雙方的分歧增加，共同利益的範疇卻減少。本章第二節將接續討論 2008 年金融風暴對英國的衝擊與國際權力結構的變動。第三節討論英美兩國軍事干預利比亞和敘利亞的行動，說明英美政策的差異性和軍事行動的不協調。第四節將討論英國加入亞投行的目的與該行為對美國和英美關係之影響，說明英美之間對中國力量增長的看法與反應之不同，中國因素可能成為英美關係中的最大矛盾。

## 第二節 金融危機與全球權力結構變化

### 壹、 金融危機與搏節政策

2008 年 9 月 15 日，美國投資銀行雷曼兄弟 (Lehman Brothers) 申請破產保護，為美國歷史上規模最大的破產案。雷曼兄弟破產標誌著金融危機<sup>29</sup> 衝擊的開端。但早在雷曼兄弟破產前，美國次級房貸的高違約率所引發的流動性危機已從房地產擴張至信貸市場，逐漸使衍生性金融商品的交易、高財務槓桿的操作難以為繼，影響全球投資美國次級房貸債券的金融機構與國家。2007 年 9 月，英國北岩銀行 (Northern Rock) 無法於零售市場募集資金而造成信貸緊縮，引發英國百年來首見的擠兌潮。在搶兌人潮出現前，北岩銀行已因流動性問題向英國中央銀行英格蘭銀行 (Bank of England) 請求紓困。2008 年 2 月 18 日政府宣布將北岩銀行國有化，緊接著雷曼兄弟破產後，布拉福德—賓利 (Bradford & Bingley, B&B)、蘇格蘭皇家銀行 (Royal Bank of Scotland, RBS) 與勞埃德集團 (Lloyds Banking Group) 等英國大型金融機構也因籌資困難而不得不向政府求援，該年度財政部對這些銀行

---

<sup>29</sup> 金融危機源於 2000 年以來美國採用的貨幣寬鬆政策使次級房貸市場壯大而導致信用與融資問題，如房地產融資「以短支長」的期限錯置情形與抵押貸款證券化。請見中央銀行，《全球金融危機專輯 (增訂版)》(臺北：中央銀行，2010 年)。頁 2-3。



共注資 780 億英鎊。<sup>30</sup>

英國在金融危機中受到自 1992 年黑色星期三<sup>31</sup>以來最大的經濟衝擊，<sup>32</sup>2010 年 5 月大選時，GDP 連續負成長，政府總債務比例佔 GDP 的 69.6%，政府赤字為 1473 億英鎊，均創下 1994 年以來新高。<sup>33</sup>如此嚴重的負債與赤字主要源於金融危機對政府財政的影響：第一，金融危機使政府收入直接減少，從 2008 年 GDP 的 42.1% 降至 2009 年的 39.7%；第二，金融危機發生後政府多項支出增加，如在金融穩定措施上，工黨政府在 2008 年金融風暴達到高峰時共支出近 5000 億英鎊為財務困難的銀行融資，在後續的銀行國有化過程花費近 8500 億英鎊；在經濟復甦政策上，2008 年和 2009 年分別推出 2000 億英鎊的經濟刺激方案，試圖改善國內經濟衰退的情形。<sup>34</sup>由經濟衰退造成的高失業率和貧困現象使國人身心健康問題浮現，失業補助、收入補貼、殘障補助和健康照護等社會政策支出增加，從 2008 年佔 GDP 的 21.8% 增為 2009 年的 24%。<sup>35</sup>

儘管工黨政府時期的財政困難多源於結構性問題，保守黨仍在競選時以政府

<sup>30</sup> 中央銀行，《全球金融危機專輯（增訂版）》，頁 115。


<sup>31</sup> 1992 年 9 月 16 日，英國政府因無力維持英鎊匯率下線而被迫退出歐洲匯率體系（European Exchange Rate Mechanism, ERM）。

<sup>32</sup> 國民生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）自 2008 年第二季起連續出現五季負成長，於 2008 年第四季達到最高幅度 -2.2%，2009 年第二季始恢復正成長；失業率則自 2008 年一路攀升，並於 2011 年達到 1995 年以來的最高點 8.4%，直到 2015 年才回復金融危機前的水準。金融危機引發的收入緊縮效應強大，因此儘管失業率不再增加，截至 2018 年英國人民的實際收入均未回復危機前的水準；失業率上升與實際收入短少的影響下，在金融危機發生前保持穩定成長的勞動生產力（Labour Productivity）在 2008 年後幾乎不見成長，停滯將近 10 年。請見 Office for National Statistics, “The 2008 recession 10 years on: A decade after the beginning of the recession, how has the UK economy recovered?” *Office for National Statistics*, April 30, 2018, <<https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/articles/the2008recession10years/2018-04-30>>。

<sup>33</sup> Office for National Statistics, “UK government debt and deficit: March 2019,” *Office for National Statistics*, July 17, 2019, <<https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicspending/bulletins/ukgovernmentdebtanddeficitforeurostat/march2019>>。

<sup>34</sup> Andrew Mullan, “The 2008 Financial Crisis, the Great Recession and Austerity in Britain: Analysing Media Coverage Using the Herman-Chomsky Propaganda Model,” in Pedro-Carañana, J. & Broudy, D. & Klaehn, J., eds., *The Propaganda Model Today: Filtering Perception and Awareness* (London: University of Westminster Press, 2018), pp. 193-222.

<sup>35</sup> Ha Joon Chang, “Why did Britain’s political class buy into the Tories’ economic fairytale?” *The Guardian*, October 19, 2014, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/oct/19/britain-political-class-tories-economic-fairytale>>。



過度開支、不負責任為由批評工黨的經濟政策，提倡財政責任與摺節政策。卡麥隆認為政府應該將財政責任制度化，承諾成立預算責任辦公室（Office for Budget Responsibility, OBR），以獨立方式運作，為政府提供公共財政的利弊與國家經濟的趨勢分析。<sup>36</sup>他也在競選時提出取消一般納稅人的所得儲蓄稅與退休金稅，其稅收缺口將從降低公共開支的成長率來補足。影子財政大臣奧斯本則承諾將嚴格執行財政重整計劃，並且將重心放在削減公共開支，增加稅收的策略為輔，盼能控制政府淨債務的成長情形。<sup>37</sup>2010年6月22日聯合政府推出為期五年的財政預算，財政大臣奧斯本在下議院答詢時稱之為緊急預算（Emergency Budget），直指工黨政府留下的財政赤字為亟待解決的國家問題。奧斯本以預算責任辦公室的評估為據，<sup>38</sup>大規模刪減公部門支出，自2010年到2013年間共削減近143億英鎊，但放寬健康、教育和海外援助支出的削減幅度，而由於此三個項目總佔政府支出的39%，為重要支出項目，政府便將削減壓力轉嫁至其他項目如地方政府補助與佔支出比重最大的社會福利支出。<sup>39</sup>

摺節政策對國家經濟的立即衝擊，包括失業率居高不下、工資水準和國家生產力停滯，GDP成長率在2012年下行，2010年到2013年中期英國的經濟表現未如聯合政府所預期的回穩。<sup>40</sup>此外，2013年全球三大信用評級機構之一穆迪（Moody's）

<sup>36</sup> Simon Lee, "Convergence, Critique and Divergence: The Development of Economic Policy under David Cameron," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Conservatives under David Cameron: Built to Last?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 70-71.

<sup>37</sup> Simon Lee, "No Plan B: The Coalition Agenda for the Economy," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 59-74.

<sup>38</sup> 預算辦公室預估2013年GDP成長率可達2.9%，2014和2015年後預計為2.7%，但政府赤字需從2010年度的1490億英鎊降至2011年的1160億英鎊，預計在2015年降至200億英鎊；政府赤字的GDP佔比則預計從2010年的10.1%降為2015年的1.1%。請見George Osborne, "Emergency budget: George Osborne's speech in full," *The Guardian*, June 22, 2010, <<https://www.theguardian.com/uk/2010/jun/22/emergency-budget-full-speech-text>>。

<sup>39</sup> Rowena Crawford & Paul Johnson, "The UK Coalition Government's Record, and Challenges for the Future," *Fiscal Studies*, vol. 36, No. 3, September 2015, pp. 275-282.

<sup>40</sup> Paul Johnson & Daniel Chandler, "The Coalition and the Economy," in Anthony Seldon & Mike Finn, eds., *The Coalition Effect 2010-2015* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), p. 162.



將英國的信用評等從 Aaa 調降至 Aa1，為英國自 1978 年以來首次失去權威信評機構的最高信用評級，穆迪表示英國經濟成長緩慢、債務負擔沉重，現行的財政重整計劃仍面臨挑戰。<sup>41</sup>經歷財政緊縮的陣痛期，2013 年後英國經濟才逐漸回復金融風暴前的水準，聯合政府堅持推動摺節政策，卡麥隆在 2013 年表示政府在結構性赤字被消除後也不會回到 2008 年以前的開支情形，並且會持續縮減，希望這個長期的政策能使英國成為更精實（leaner）和更有效率的國家。<sup>42</sup>自 2010 年至 2015 年聯合政府總共刪減約 215 億英鎊的公共開支，2015 年大選後保守黨公佈 2016 年到 2020 年的預算，預計總開支將從 2 兆英鎊降為 1 兆 8750 億英鎊，<sup>43</sup>而 2016 年卡麥隆下台後，繼任的梅伊（Theresa May）和財政大臣哈蒙德（Philip Hammond）繼續推動財政緊縮，唯與 2010 年的預算相比，削減規模要減少許多。<sup>44</sup>

## 貳、金融危機與摺節政策對英國外交政策的影響

英國在金融危機中受到的損失與摺節政策，造成政府財政縮水，開支大幅減少，使得支持國家發展與建設的經濟力量受到損害。由於經濟力量影響國家行為的空間以及國家與他國互動的方式，外交政策的訂定需考量國家經濟力量與發展情形，當國家實力下降時，其所能選擇的外交手段和行為空間也會被大幅限縮，而這也是聯合政府所認知的困境。他們認為金融危機後歐美國家的經濟衰退不僅加速英國經濟的全球地位下滑，也促進國際權力格局從西方轉移至東方的過程；此外，過去

<sup>41</sup> BBC News, "UK loses top AAA credit rating for first time since 1978," *BBC News*, February 23, 2013, <<https://www.bbc.com/news/business-21554311>>.

<sup>42</sup> Nicholas Watt, "David Cameron makes leaner state a permanent goal," *The Guardian*, November 12, 2013, <<https://www.theguardian.com/politics/2013/nov/11/david-cameron-policy-shift-leaner-efficient-state>>.

<sup>43</sup> National Audit Office, "Spending Review 2015," *HM Treasury*, July 21, 2016, <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Spending-Review-2015.pdf>>.

<sup>44</sup> 扈大威，〈英國的財政緊縮與福利制度改革〉，《國際問題研究》，第 3 期，2019 年 5 月，頁 50-62。



與英國沒有緊密雙邊關係的國家和非政府行為者的國際政治影響力大增，隨著議題差異變換立場與彈性結盟，已難有固定的行為模式可依循。<sup>45</sup>

擲節政策對外交政策的最直接也最可觀的影響在於對外事務經費縮編下，行動能力因而受限。從外交、國防安全與國際發展等三方面來探討，2010 年到 2015 年的預算變化幅度分別為-21.6%、-13.5%和 24.1%，分別是 19 億、350 億和 100 億英鎊。<sup>46</sup>相較於勉強維持國際標準的國防與國際發展項目，外交單位的預算和職權縮小，駐外館處與人員數額、BBC 國際部門（BBC world service）英國文化協會（British Council）預算均受裁減。2015 年皇家國際事務研究所針對該現象提出建議，認為聯合政府削減外交部門開支的行為降低英國與日趨變動的世界互動的能力，動搖原有的海外影響力與國際地位，周邊國家如法德的既有預算規模皆超越英國，中國、俄羅斯與巴西尚未超越但呈現逐年上升趨勢，唯有英國反其道而行，將難以支持聯合政府充滿企圖的對外政策目標。<sup>47</sup>

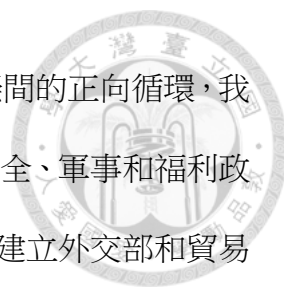
受到金融危機和緊接而來的歐債危機影響，英國外交政策出現相應調整：第一，政策目標轉為高度商業導向，急欲從全球市場獲得貿易與投資利益。英國一方面實行財政緊縮以緩解國債壓力；另一方面透過增加英國的出口和投資機會，為國家提供更多收入來源，因此英國積極建立與新興市場的投資貿易關係，也高度歡迎這些國家到英國投資以活絡當地經濟。2010 年卡麥隆說到「商業利益是我們外交政策的中心，我們必須把英國和世界上經濟成長最快的國家連結起來」；<sup>48</sup>海格則在對

<sup>45</sup> Foreign Affairs Committee, "The Role of the FCO in UK Government: Seventh Report of Session 2010–12, Volume. 1," *House of Commons*, No. HC 665, May 12, 2011, pp. 28-29, *House of Commons*, <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaff/665/665.pdf>>.

<sup>46</sup> Brian Wheeler, "Spending Review: Department-by-department cuts guide," *BBC News*, November 24, 2015, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-34790102>>.

<sup>47</sup> UK Foreign and Security Policy Working Group, "Strengthening Britain's Voice in the World," November 3, 2015, *Chatham House*, <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20151103UKForeignSecurityWorkingGroupReport.pdf>>.

<sup>48</sup> David Cameron, "Speech to Lord Mayor's Banquet," *GOV.UK*, November 15, 2010, <<https://www.gov.uk/government/speeches/speech-to-lord-mayors-banquet>>.



外交部的工作指示中說到「我們必須認識到外交政策與國家繁榮間的正向循環，我們的外交政策創造國家繁榮，而國家繁榮支持著我們的外交、安全、軍事和福利政策」。商業工作已被外交部列為首要任務之一，其具體政策包括建立外交部和貿易投資部（UK Trade & Investment, UKTI）的聯合工作小組並由貿易大臣直接管理、增加外交人員的經濟與商業事務訓練，和透過工作簡報加強海內外各政府部門對外交部推動商業外交的情形與困境之熟悉程度等，期望能在既有業務範疇和預算不被壓縮和儘可能提升外交人員的商業知識與談判能力之條件下提升商業利益在外交政策中的地位。<sup>49</sup>

第二，對外關係的經營從過去區域導向轉為全球導向，為使英國恢復經濟成長、與「網絡化世界」的連結更為強大，並且維持全球影響力，英國開始與發展最快速的新興國家建立密切的互動關係，同時不願在大西洋兩岸事務中承擔過重的責任。除了上述的經貿利益考量使英國必須拓展美歐以外的市場，傳統三環外交中以美、歐、大英國協為主的對外關係不但不足以幫助英國在金融危機後恢復，甚至可能因為既有關係而陷入更深的泥淖，如歐債危機引發歐盟各國的擔憂並合力挽救，便難以被英國視為符合其國家利益的行為。

第三，對區域的安全承諾明顯降低。財政緊縮政策下的英國在對外政策中首先照顧國際開發援助的預算而不得不刪減國防項目，於北約的軍費負擔比例也不斷下修，歐巴馬總統受訪時被問及北約軍費議題時便表明英國若想維持英美特殊關係，便必須維持軍事支出佔國家 GDP 的 2% 以上的比例，否則美國不願接受搭便車形式（free riders）的同盟關係。<sup>50</sup>除了難以負擔集體防衛組織中既有的經費規模，英國也選擇集中投放有限資源，而不願意在額外的組織與計畫中提供廣泛的經濟

<sup>49</sup> Foreign Affairs Committee, “The Role of the FCO in UK Government: Seventh Report of Session 2010–12, Volume. 1,” *House of Commons*, No. HC 665, May 12, 2011, p. 7, *The Stationery Office*, <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaff/665/665.pdf>>.

<sup>50</sup> Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine,” *The Atlantic*, Vol. 317, No. 3, April 2016, pp. 70-90.



與安全承諾，如 2010 年英國與法國簽訂《蘭開斯特宮協議》(House of Agreement) 加強國防合作，但不願在歐盟的共同外交與安全政策 (Common Foreign and Security Policy) 中扮演積極的角色，<sup>51</sup>顯示英國的外交政策雖有全球部署的企圖，卻因能力有限而無法廣泛承擔安全責任。

## 參、 全球權力結構的變化

2008 年的金融危機使 1990 年代冷戰結束以來的一超多強國際體系開始鬆動，其變動方向可略分為二。第一是歐美國家力量隨著國家經濟成長率下跌而降低，失業率提升、工業產值下滑、貿易不見成長，甚至造成全球性緊縮。在對外政策上，由於各國政府因財政收支惡化、債務比例增加而不得不實行不同程度的緊縮政策，對外援助和國防、外交預算應聲而降，較難維持原本的國際影響力。第二，新興強權和開發中國家的經濟損失規模相對小，恢復較快，特別是中國、印度、東南亞等新興市場因為人民儲蓄率偏高、貿易長期維持出超、財政空間偏大且債務普遍較低，為金融危機期間全球經濟成長的主要貢獻者。<sup>52</sup>因此當歐美國家力量弱化，復甦速度也相對緩慢，新興國家的經濟恢復較快，拉近與歐美國家之間的實力差距。雖仍無法取代已開發國家的地位，也尚未擁有帶領全球脫離成長低迷的能力，新興國家已有能力以群體方式影響國際制度。<sup>53</sup>G20 國家的貿易額或經濟成長率都高過傳統的 G7 已開發工業國家，<sup>54</sup>在國際治理中地位提升，能為自己爭取權益。<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Valérie Auda-André, "The Coalition's foreign policy: a return to realism?" *Observatoire de la société britannique*, Vol. 15, 2014, pp. 245-254.

<sup>52</sup> 中央銀行，《全球金融危機專輯（增訂版）》，頁 35-36。

<sup>53</sup> 最顯著的例子為佔全球 GDP 85% 的 G20 成為與 G7 相同重要的國際政治和經濟組織，提供全球協商處理金融危機的平台。請見 Deepak Nayyar, "The Financial Crisis, the Great Recession and the Developing World," *Global Policy*, Vol. 2, No. 1, January 2011, pp. 20-32。

<sup>54</sup> Manmohan Agarwal & Sayan Samanta, "Financial Crisis of 2008 and Shifting Economic Power: Is there Convergence?" *China Report*, Vol. 50, No. 1, February 2014, pp. 49-51.

<sup>55</sup> 如 2009 年於倫敦舉行的 G20 高峰會同意國際貨幣基金組織增資 7500 億美元，和世界銀行與其他多邊開發銀行向低收入國家貸款 1000 億美元。請見 Bruno Gurtner, "The Financial and





已開發國家之首美國的全球最大經濟體與霸權地位在金融危機中受到衝擊。2008 年前美國幾乎保持每年 3%到 3.5%的經濟成長率，但在金融危機後近 10 年來跌至 1.5%到 2.5%之間。2009 年 2 月 12 日國家情報總監（Director of National Intelligence, DNI）在國會說到當今距離美國最近的威脅為全球金融危機所引發各國內部發展的不穩定性和其地緣政治的意涵，直指金融危機使美國在全球經濟中的領導地位受到質疑。<sup>56</sup>除了經濟實力下降，美國的次級房貸和證券市場操作不當是金融危機發生的主因，顯示政府監督和管理機制的嚴重缺乏，造成的負面影響卻由全球投資人和旁觀者共同承擔，使全球投資人和國家政府質疑美國維持經濟穩定和處理危機的能力，美國霸權的地位受到挑戰。

美國至今仍是全球第一大經濟體和軍事實力最強大的國家，但相對而言，美國國家力量和影響力都在衰退，而與美國衰退的影響力形成顯著對比的，是從金融危機中快速恢復並且在恢復後仍保持高經濟成長的中國。<sup>57</sup>由於 2011 年後中國已是全球第二大經濟體、債權國和進口國，和全球第一大出口國和最重要的製造中心，許多分析指出中國的經濟總產值都將可能在未來超越美國，國際經濟和金融中心也出現自西方往東方移動的趨勢。<sup>58</sup>令美國不安的是中國試圖在既有的國際經濟體制中自行創造出一套國際制度，以中國的政治和經濟發展方式為導向和本身的經濟條件為吸引力，削弱西方國家力量與制度。此外，中國強勁的經濟實力也轉換成軍事力量，中國為全球軍事支出第二大的國家且軍費支出逐年上升，為亞洲主要的

---

Economic Crisis and Developing Countries,” *Revue internationale de politique de développement*, Vol. 1, 2010, pp. 189-213。

<sup>56</sup> Dick K. Nanto, “The Global Financial Crisis: Foreign and Trade Policy Effects,” *CRS Report for Congress*, No. R40496, April 7, 2009, pp. 21-22, *Congressional Research Service*, <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R40496.pdf>>.

<sup>57</sup> Jonathan Kirshner, “The Crisis and the International Balance of Power,” in Jonathan Kirshner, ed., *American Power after the Financial Crisis* (Ithaca: Cornell University Press, 2014), pp. 134-135.

<sup>58</sup> Guy de Jonquieres, “China's geoeconomic strategy: what power shift to China?” *LSE IDEAS*, June 2012, <[http://eprints.lse.ac.uk/44209/1/\\_Libfile\\_repository\\_Content\\_LSE%20IDEAS\\_Special%20Reports\\_SR012%20China%27s%20Geoeconomic%20Strategy\\_China%27s%20geoeconomic%20strategy\\_what%20power%20shift%20to%20China%20\(LSE%20RO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/44209/1/_Libfile_repository_Content_LSE%20IDEAS_Special%20Reports_SR012%20China%27s%20Geoeconomic%20Strategy_China%27s%20geoeconomic%20strategy_what%20power%20shift%20to%20China%20(LSE%20RO).pdf)>.



軍事力量和美國在亞太地區的權力競爭對手，挑戰美國的區域霸權地位與權力格局。

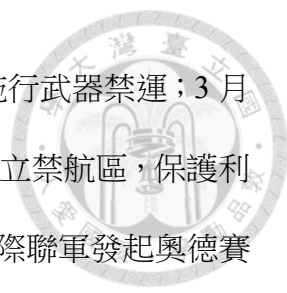
因此美國自歐巴馬上任後逐漸將外交與軍事重心轉往亞洲。除了 2009 年提出「重返亞太」(Pivot to Asia) 戰略，2011 年的《國家軍事戰略》中注意到中國經濟成長支撐其軍事現代化與擴大區域利益的能力，特別是中國在太空、網路戰、黃海與南海領土議題上所展現出的軍事信心，使美國認為有義務照顧周邊國家與美國本身在這些領域中的安全利益。<sup>59</sup>美國表明歡迎中國成為負責任的大國和雙方進行軍事合作的意願，同時於亞太地區進行多方外交佈局，深化同盟關係、建構新的夥伴關係並加強與東協合作，試圖在中國力量於亞太地區崛起時鞏固美國在該地區的戰略優勢地位。而如此圍堵與交往並重的策略說明美國看重中國權力地位和於亞洲甚至全球的影響力不斷上升的事實，積極且多方地嘗試制衡該影響力的擴增，防止自己的首強地位被超越。

### 第三節 國際軍事干預的分歧

#### 壹、利比亞問題

2010 年 12 月，突尼西亞爆發茉莉花革命，引發周圍國家人民的反政府示威運動，又被稱為阿拉伯之春 (Arab Spring)，突尼西亞的鄰國利比亞也出現反對格達費 (Muammar Gaddafi) 42 年專政的抗爭。有突尼西亞和埃及專制政權被推翻的前例，格達費選擇不惜一切掃除反抗勢力而引來周邊與西方國家的責難。2011 年 2 月 26 日英國、法國與阿拉伯聯盟 (Arab League) 於聯合國安理會通過第 1970 號

<sup>59</sup> The Joint Chiefs of Staffs, "The National Military Strategy of the United States of America," *US Department of Defense*, February 8, 2011, <<https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/2011-national-military-strategy.pdf>>.



決議，對格達費及其家人實施旅行禁令和資產凍結和對利比亞施行武器禁運；3月17日安理會基於責任保護原則通過第1973號決議，於利比亞設立禁航區，保護利比亞平民和其居住地區的安全。<sup>60</sup>2011年3月19日美國領導國際聯軍發起奧德賽黎明行動（Operation Odyssey Dawn），以海空聯合作戰的方式摧毀利比亞境內的飛彈系統與空軍基地。<sup>61</sup>2011年10月20日格達費被反抗軍擊斃後，代表利比亞反抗勢力的全國過渡委員會（National Transitional Council, NTC）宣布解放利比亞，10月31日北約結束利比亞的軍事行動。

英國選擇軍事介入利比亞內亂的主要原因之一，如同卡麥隆在國會所言是出於人道考量，利比亞人民在格達費鎮壓下失去基本人權保障，因此國際介入有其必要性和合理性，使用武力的主要目的是壓制利比亞的空中武力並確保禁航區能順利落實，和保護利比亞人民免於格達費軍隊的鎮壓。<sup>62</sup>安理會通過1970和1973號決議案後，該干預理由因具備合法性而更為充分。此外，利比亞動盪所造成安全與移民議題被卡麥隆認為將直接損害國家利益，也是決定干預的重要因素。2011年3月安理會決議設立禁航區後，卡麥隆在下議院表示利比亞「不但是英國本土最大的恐怖攻擊<sup>63</sup>的罪魁禍首，且這個被國際排斥的國家（failed pariah state）就在歐洲南方邊界外不斷積累力量，歐洲無法徹底管控其人員流入，造成難民問題與歐洲安全的疑慮，因此對利比亞採取行動」符合英國國家利益，這也是英國和其他盟友

---

<sup>60</sup> Security Council, “Security Council Approves ‘No-Fly Zone’ over Libya, Authorizing ‘All Necessary Measures’ to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions,” *United Nations*, March 17, 2011, <<https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>>.

<sup>61</sup> 眼看利比亞軍力受到決定性打擊後，2011年3月31日美國將聯軍指揮權交由北約，退出一切戰鬥行為，只在後勤補給和戰場監視等支援行動維持參與。英國在接下來北約指揮的戰鬥過程中與法國共同發揮領導作用，提供皇家空軍的戰鬥機執行轟炸與禁航區任務，以及皇家海軍的軍艦與潛艦發射導彈，也派遣軍事顧問協助利比亞反抗勢力。請見 BBC News, “Libya crisis: Expelled Libyan ambassador departs UK,” *BBC News*, May 2, 2011. <<https://www.bbc.com/news/uk-13253371>>。

<sup>62</sup> David Cameron, “PM statement to the House on Libya,” *GOV.UK*, March 21, 2011, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-to-the-house-on-libya>>.

<sup>63</sup> 洛克比空難事件：1988年12月21日泛美航空103號航班飛機於蘇格蘭小鎮洛克比（Lockerbie）上空爆炸，造成200餘人死亡。



必須負責任地回應這個危機的原因」。<sup>64</sup>

英國積極介入利比亞也有戰略和國際地位的考量。由於歐盟自 1960 年代以來推動地中海政策，藉由和地中海沿岸的非歐盟國家進行發展援助與經濟合作，建立歐盟與地中海國家的夥伴關係，將後者納入國際經濟和制度體系之中，同時擴大歐盟的區域影響力。<sup>65</sup>美國則更多視地中海沿岸為歐洲責任，因而選擇主動把指揮權交給北約，讓歐洲盟邦承擔更多軍事責任。美國的行為符合聯合政府的政策目標，因英國在國家力量下滑之際仍保有維持國際影響力的企圖心，<sup>66</sup>卡麥隆也曾說到利比亞的干預行動符合國家利益。儘管英國在金融危機與實行財政緊縮後經濟實力下降，軍事能力也因預算減少而受限，它仍然是歐盟中綜合實力最強大的國家之一，英國與法國的軍事合作得以分擔軍費開支與作戰工作，與利比亞的國力差距又確保英國成功干預的實施能力，使英國在該地區的戰略利益得實現。

## 貳、 敘利亞問題

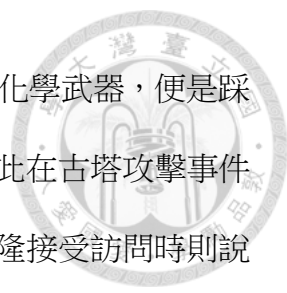
2010 年 12 月突尼西亞點燃的反政府革命浪潮於 2011 年蔓延至敘利亞，國內爆發大規模示威運動，總統阿薩德（Bashar al-Assad）授意軍警在各地暴力鎮壓，2011 年 3 月 15 日德拉市（Deraa）的逮捕和虐待事件使示威聲浪高漲，訴求從政府改革轉為要阿薩德下台，由於阿薩德拒絕讓步並且持續鎮壓，敘利亞的反政府運動逐漸演變成全國性的武裝衝突。2013 年 8 月 21 日政府軍被懷疑使用化學武器對大馬士革東郊的城市古塔（Ghouta）發動攻擊，造成 1400 位以上的平民傷亡。<sup>67</sup>

<sup>64</sup> David Cameron, “Prime Minister statement on the UN Security Council Resolution on Libya!,” *GOV.UK*, March 18, 2011, <<https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-statement-on-the-un-security-council-resolution-on-libya>>.

<sup>65</sup> 卓忠宏，〈歐盟地中海政策〉，《問題與研究》，第 43 卷第 4 期，2004 年 8 月，頁 95-113。

<sup>66</sup> Rhiannon Vickers, “Foreign Policy and International Development,” in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity*, p. 207.

<sup>67</sup> 化學武器因其大規模殺傷力被《關於禁止發展、生產、儲存和使用化學武器及銷毀此種武器的公約》（Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of



由於歐巴馬曾於 2012 年公開表示敘利亞政府軍若在衝突中使用化學武器，便是踩到其所認定的紅線（red line），<sup>68</sup>會評估採取強硬手段遏止，因此在古塔攻擊事件發生後美國也做好對敘利亞動武的準備。2013 年 8 月 27 日卡麥隆接受訪問時則說到國際社會不應縱容敘利亞的行為，但是手段必須符合國際法和比例原則，他強調一切行動尚未有定論，若有定案也會提交到國會討論與表決，<sup>69</sup>並在國家安全會議（National Security Council）<sup>70</sup>中制訂以海上和空中力量為主的反制方案與軍事協助計畫，希望能與美國共同制裁敘利亞。

2013 年 8 月 29 日，卡麥隆正式在下議院提出軍事制裁敘利亞的議案，希望徵得國會授權。首相在辯論中說到這次的行動「不會是在衝突中選邊站，也和侵略無關，更不是要顛覆政權或和反抗軍密切合作，而是英國對於大規模使用化學武器之戰爭罪行的回應」。<sup>71</sup>然而下議院以 285：272 否決該動議，儘管卡麥隆在表決結果出來後仍表示希望能以強硬的姿態回應，英國最終排除武力干預的政策選項。在英國國會表決結果出爐後兩日，歐巴馬宣布將由國會表決是否同意行使武力，並開始進行多邊外交談判。2013 年 9 月 9 日阿薩德政府在俄羅斯斡旋下同意交出化學武器和加入《禁止化學武器公約》，9 月 27 日聯合國通過 2118 號決議，要求敘利亞停止使用化學武器，由禁止化學武器組織和聯合國稽查員進入敘利亞查核並銷毀武器。

---

Chemical Weapons and on Their Destruction, CWC，簡稱《禁止化學武器公約》）禁止在戰爭中使用。

<sup>68</sup> CNN wire staff, “Obama warns Syria not to cross ‘red line’,” *CNN News*, August 21, 2012, <<https://edition.cnn.com/2012/08/20/world/meast/syria-unrest/index.html>>.

<sup>69</sup> David Cameron, “Syria: transcript of PM’s interview,” *GOV.UK*, August 27, 2013, <<https://www.gov.uk/government/speeches/syria-transcript-of-pms-interview>>.

<sup>70</sup> 國家安全會議或國家安全委員會（National Security Council, NSC）為 2010 年 5 月 12 日卡麥隆執政初期所設立之內閣委員會，主席為英國首相，固定成員包含副首相、財相、外交大臣、內政大臣和國防大臣，並設有專門的國家安全顧問。該會議或委員會的設立目的為將國家安全決策制度化，作為英國面臨各種國家安全威脅時的協調反應平台。

<sup>71</sup> BBC News, “Syria crisis: David Cameron makes case for military action,” *BBC News*, August 23, 2013, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-23883427>>.




2015 年 12 月 2 日卡麥隆再度在下議院提出空襲敘利亞的授權案，然而這次行動目的為擴大英國自 2014 年 9 月參與打擊伊斯蘭國（Islamic State）的多邊軍事行動範圍，卡麥隆請求國會同意將空襲範圍從原本的伊拉克擴大至敘利亞。卡麥隆在辯論中不斷提到英國對該空襲伊斯蘭國的軍事與道德責任，提到伊斯蘭國殺害英國人質、在英國策劃恐怖攻擊、分裂穆斯林和激進化年輕人等危險行為，極力說服下議院支持政府與聯軍配合摧毀安全威脅。<sup>72</sup>最終下議院以 397：223 通過授權案後，皇家空軍立即展開作戰行動，轟炸被伊斯蘭國視為經濟命脈的敘利亞油田，而英國以獨立或配合聯軍的方式空襲敘利亞境內的伊斯蘭國勢力範圍直至 2016 年。

自 2013 年和 2015 年兩次干預敘利亞議案的表決結果中，可見英國在選擇是否採取軍事手段時有著務實和現實主義傾向的考量。首先，2013 年軍事干預敘利亞的議案和 2011 年軍事干預利比亞的議案之緣由相似，目的同為以軍事手段制止專制政權侵害人權與部分違反戰爭罪的行為，為國家保護原則的實踐機會，以外國干預的方式履行保護人民基本權利的國家責任。然而利比亞軍事干預的發展情形影響英國國內對軍事干預敘利亞的看法。首先，本文認為聯軍推翻格達費政權後利比亞並未進入民主自由的體制中，反而成為恐怖主義盤踞之地，凸顯中東問題的複雜性和國際介入的有限性；此外，利比亞的軍事行動從解決人道主義危機演變為顛覆政權，與 2003 年伊拉克和阿富汗軍事行動的發展過程極其相似，<sup>73</sup>有鑒於英國干涉利比亞事務時仍無法從此二地完全撤軍，加深國人對於過度介入他國事務的敏感與抗拒。第三，卡麥隆請求國會表決是否出兵利比亞時，乃有聯合國安理會通過之決議案作為行動合法性的依據，阿拉伯聯盟、法國和美國等眾多國家支持所形

---

<sup>72</sup> Patrick Wintour & Nicholas Watt, "David Cameron: it is Britain's duty to attack Isis in Syria," *The Guardian*, December 2, 2015, <<https://www.theguardian.com/politics/2015/dec/02/david-cameron-syria-debate-isis-britains-duty>>.

<sup>73</sup> James Strong, "Interpreting the Syria vote: Parliament and British foreign policy," *International Affairs*, Vol. 91, No. 5, August 2015, pp. 1123-1139.



成的多邊主義合作也符合安全事務中普遍性原則的前提。<sup>74</sup>反觀 2013 年卡麥隆爭取國會支持制裁敘利亞時，缺乏上述制裁利比亞時的有利條件，國際社會中除美國外尚未形成一致意見；不同於利比亞被國際孤立的情勢，敘利亞與俄羅斯和伊朗的緊密關係也使西方國家對於是否制裁阿薩德政府的決定更為謹慎，不希望看見軍事干預行動上升至國際層次的衝突。

第二，不同於 2013 年干預敘利亞問題的人道主義目的，2015 年敘利亞的軍事行動授權案卻是源於伊斯蘭國（The Islamic State）對全球和英國造成的安全威脅。敘利亞的反政府運動於 2011 年開始激化後，原本多於伊拉克活動的伊斯蘭國將勢力擴張至敘國，雖一度被反政府軍擊敗而離開，2014 年又奪回原於敘利亞佔據的地區並於 6 月在敘國拉卡省（Ar Raqqa）宣佈建國。伊斯蘭國聯合周邊國家的激進伊斯蘭主義者，在全球進行恐怖活動，為一難以根除的國際恐怖主義勢力。<sup>75</sup>伊斯蘭國屠殺西方人士與吸收年輕人參與「聖戰」的行為也對英國和英國國民造成安全威脅，從 2015 年 6 月 30 名英國旅客於突尼西亞被害，到 12 月空襲決議通過後倫敦地鐵發生持刀攻擊事件，伊斯蘭國的恐怖主義行動引發國內高度擔憂。

因此在卡麥隆於 2015 年 12 月於下議院針對空襲案辯論時，多數議員的質詢聚焦在「戰略」、「英國安全」與「同盟」的相關問題；最多人提出的主張為「伊斯蘭國對英國構成直接威脅」和「我們的盟軍需要我們」；而反對該動議的最多數意見為「缺乏充足地面部隊與空襲配合」以及「戰略不完整」；最後，道德與價值議題並未成為此次辯論的焦點，<sup>76</sup>說明國家在選擇空間有限時仍會首先追求安全和戰略利益勝過道德與價值利益，後者則可能在國家力量不足或國際環境條件不利時

---

<sup>74</sup> Oliver Daddow & Pauline Schnapper, "Liberal intervention in the foreign policy thinking of Tony Blair and David Cameron," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 62, No. 2, March 2013, pp. 330-349.

<sup>75</sup> 王晉，〈“伊斯蘭國”與恐怖主義的變形〉，《外交評論》，第 2 期，2015 年，頁 138-156。

<sup>76</sup> Haifa Rashed, "UK parliamentary debate analysis: bombing ISIL in Syria," *Medicine, Conflict and Survival*, Vol. 32, No. 2, August 2016, pp. 93-111.

被放棄，而 2013 年的敘利亞空襲決議案結果則顯示國內意見對道德與價值利益更不敏感，不希望國家因此而陷入戰爭泥淖。



## 參、利比亞和敘利亞軍事干預中的英美特殊關係

英國在英美特殊關係中所能得到的外交利益在於英國能藉由影響美國政策，或高度參與美國決策過程來影響國際事務，鞏固自己的全球利益。然而 2010 年聯合政府上台後的軍事干預行動中充分體現英美合作的不協調，雙方對於採取軍事干預的意願不同，英國表現出積極參與和獨立的政策傾向，同時也難改變美國決策偏好和步調。<sup>77</sup>首先，在利比亞的案例中，相對於卡麥隆在國會主張出兵利比亞為合法正當的行為，歐巴馬表示對利比亞動武是別無選擇而非輕易作出的決定。<sup>78</sup>英國和法國於 2011 年 2 月在安理會積極推動通過制裁決議和呼籲以強硬手段介入，歐巴馬則是在 3 月 15 日召開國家安全會議後才把軍事手段放入政策選項中，並且依照國安會顧問的建議在安理會中支持英法先前提出的設立禁航區的決議；<sup>79</sup>此外，美國在第一波打擊有效摧毀利比亞的防空系統後，迅速且主動將軍事指揮權讓與北約，自己則退居支援工作。

美國對於在利比亞行使軍事干預的謹慎態度來自於多重因素。首先，利比亞所在的地中海地區並非美國眼中的國家核心戰略利益，其核心利益已從歐洲和中東逐漸轉向亞太地區。<sup>80</sup>此外，2003 年以來的伊拉克與阿富汗戰爭對美國造成龐大的財政與人事成本；在國際社會中，美國與中東地區的長期處於緊張關係，反恐戰爭

<sup>77</sup> James Strong, "Interpreting the Syria vote: Parliament and British foreign policy," *International Affairs*, Vol. 91, No. 5, August 2015, pp. 1123-1139.

<sup>78</sup> BBC 中文網，〈奧巴馬：對利比亞動武是“別無選擇”〉，《BBC 中文網》，2011 年 3 月 19 日，<[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2011/03/110319\\_obama\\_libya.shtml](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2011/03/110319_obama_libya.shtml)>。

<sup>79</sup> Mikael Blomdahl, "Interacting Interests: Explaining President Obama's Libyan Decision," *European Journal of American Studies*, Vol. 13, No. 2, June 2018, pp. 1-15.

<sup>80</sup> 吳弦，〈歐盟國家利比亞軍事干預解析〉，《國際政治經濟評論》，第 2 期，2012 年，頁 108-121。





也引來歐洲國家對美國專斷且無視國際法的行為之不滿；2008 年金融危機後人民對國內經濟發展和政府監管能力高度不滿，不樂意國家過度干預外國事務，2009 年 49% 美國人民認為政府應該「管好自家的事並且讓其他國家管好他們各自的事」，相較於 2002 年該比例只有 30%。<sup>81</sup>

相較於利比亞戰爭，英美在 2015 年敘利亞干預行動中的目標明顯一致，皆為打擊伊斯蘭國，唯雙方在相關的外交與軍事行動中的配合度低落，無法與 2003 年伊拉克戰爭時英美的互動相比。2013 年英國國會否決軍事制裁的授權案而無法與美國共同實行歐巴馬「紅線說」的制裁行動，被歐巴馬認為是當年沒有選擇對敘利亞動武的重要原因，<sup>82</sup>也是美國外交政策軟弱的象徵，使歐巴馬對英國有所不滿。另外，美國在處理敘利亞政府的化學武器問題時，於該年度的 G20 峰會上爭取支持，並在俄國與敘利亞之間奔走，<sup>83</sup>透過軍事威懾與和平談判說服敘國政府放棄化學武器，而這個過程中卻少見英國大力支持與協助。最後，在聯軍於 2014 年開始轟炸伊斯蘭國時，美國與法國多次要求英國參與空襲敘利亞的行動卻未得英國同意，卡麥隆在 2015 年底方於國會通過空襲的授權案。觀察英國在國會動武與否的表決與首相不斷鼓吹立即行動外，政治解決的企圖和較少，軍事行動的能力卻同時逐漸弱化，反映出英美行使國際干預的原則與策略之差異，和英國企圖扮演國際行為者時所面臨的國力限制，以致於政治宣誓與實際作為之間出現落差。<sup>84</sup>

英國和美國在利比亞和敘利亞軍事行動出現的矛盾，相對拉近美國與法國的關係。<sup>85</sup>法國與英國共同在利比亞戰爭中以北約聯軍的形式進行打擊行動，而法國

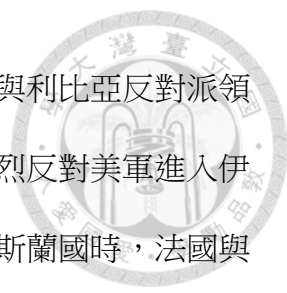
<sup>81</sup> Pew Research Center, "U.S. Seen as Less Important, China as More Powerful," *Pew Research Center*, December 3, 2009, <<https://www.pewresearch.org/politics/2009/12/03/us-seen-as-less-important-china-as-more-powerful/>>.

<sup>82</sup> Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," *The Atlantic*, Vol. 317, No. 3, April 2016, pp. 70-90.

<sup>83</sup> 連弘宜，〈俄美兩國在敘利亞議題上的交鋒〉，《戰略安全研析》，第 103 期，2013 年 11 月，頁 46-53。

<sup>84</sup> 曲兵，〈試析英國聯合政府對外政策的調整〉，《現代國際關係》，第 11 期，2013 年，頁 36-41。

<sup>85</sup> James Strong, "Interpreting the Syria vote: Parliament and British foreign policy," *International Affairs*, Vol. 91, No. 5, August 2015, pp. 1123-1139.



視利比亞為傳統勢力範圍，法國總統薩科齊（Nicholas Sarkozy）與利比亞反對派領袖有密切關係，極力主張國際干預利比亞內亂，這和 2003 年強烈反對美軍進入伊拉克的立場產生鮮明對比。此外，2014 年美國組織聯軍打擊伊斯蘭國時，法國與英國同為僅次於美國的戰機主要提供者，但英國因 2013 年國會決議未對敘利亞動武，在 2015 年英國國會通過擴大對敘利亞動武的決議前，法國才是該地區除美國外的主要空襲力量，雖無法與美國投入的軍力相提並論，但與英國相比，英國在議案通過後方才開始空襲敘利亞，於該地區所提供的軍力仍少於法國，<sup>86</sup>皆說明法國在該國際反恐行動中的軍事地位強過英國。

2014 年美國和法國發展出復興的同盟關係（renewed alliance），<sup>87</sup>法國在國際安全事務如伊朗核協議、銷毀敘利亞化學武器和打擊伊斯蘭國等積極配合美國戰略，對美國而言不僅是兩個主權獨立的國家根據自己對國家利益的判斷進行合作，更是雙方因價值與利益認同的重合而使同盟關係升級的表現。2014 年 2 月法國總統歐蘭德（Francois Hollande）訪美，雙方領導人同時接受媒體訪問時，歐巴馬甚至將法國與英國比喻為自己的兩個女兒，「他們都非常亮麗而且卓越，我無法從中選擇一個，這也是我對歐洲盟友們的想法」，<sup>88</sup>說明法國與英國對美國的同等重要性，卻也隱含英美特殊關係不再是美國在歐洲建立的唯一特殊關係，而英國也不再是美國唯一緊密的歐洲盟友，美國越過英國直接與歐洲進行緊密合作的趨勢日益明顯。

---

<sup>86</sup> Simond de Galbert, "After the Paris Attacks, a European Anti-ISIS Coalition Comes Together," *CSIS*, December 3, 2015, <<https://www.csis.org/analysis/after-paris-attacks-european-anti-isis-coalition-comes-together>>.

<sup>87</sup> Barack Obama & François Hollande, "Obama and Hollande: France and the U.S. enjoy a renewed alliance," *The Washington Post*, February 10, 2014, <[https://www.washingtonpost.com/opinions/obama-and-hollande-france-and-the-us-enjoy-a-renewed-alliance/2014/02/09/039ffd34-91af-11e3-b46a-5a3d0d2130da\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/obama-and-hollande-france-and-the-us-enjoy-a-renewed-alliance/2014/02/09/039ffd34-91af-11e3-b46a-5a3d0d2130da_story.html)>.

<sup>88</sup> Aaron Blake, "Obama: Choosing between France, Britain like choosing between daughters," *The Washington Post*, February 12, 2014, <<https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2014/02/11/obama-choosing-between-france-britain-like-choosing-between-daughters/>>.



## 第四節 英國加入亞投行

### 壹、 亞投行的成立背景與戰略意義

亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）簡稱亞投行，為一 2013 年中國發起並籌建之區域性多邊開發銀行（Multilateral Development Banks, MDBs）。<sup>89</sup>2015 年會員國簽訂《亞洲基礎設施投資銀行協定》，目標為「促進亞洲經濟可持續發展、創造財富並改善基礎設施互聯互通」和「與其他多邊和雙邊開發機構緊密合作，推進區域合作和夥伴關係，應對發展挑戰」。<sup>90</sup>2016 年亞投行正式營運，中國擁有 30% 的股份和 26.06% 的投票權，為最大股東。亞投行的誕生源於習近平的「一帶一路」倡議（Belt & Road Initiative），<sup>91</sup>揭示中國西向與南下的發展路徑，地緣經濟的方式經營絲綢之路與海上絲綢之路。<sup>92</sup>在所有合作項目中，資金融通同時扮演著「一帶一路」的重要支撐與關鍵目標，為合作項目提供財務基礎，也擴大和穩定亞洲的貨幣與債券市場，<sup>93</sup>而亞投行的成立不僅能因應資金融通

<sup>89</sup> 2013 年 10 月 2 日，中國國家主席習近平前往印尼進行國事訪問，與印尼總統蘇西洛（Susilo Bambang Yudhoyono）會晤時首次提及亞投行：「為促進本地區互聯互通建設和經濟一體化進程，中方倡議籌建亞洲基礎設施投資銀行，願向包括東盟國家在內的本地區發展中國家基礎設施建設提供資金支持。新的亞洲基礎設施投資銀行將同域外現有多邊開發銀行合作，相互補充，共同促進亞洲經濟持續穩定發展」。請見孫懿，〈習近平治國理政關鍵詞（54）：亞投行〉，《人民網》，2017 年 03 月 24 日，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0324/c64387-29165498.html>〉。

<sup>90</sup> 環球網，〈《亞洲基礎設施投資銀行協定》簽署儀式在北京舉行〉，《環球網》，2015 年 6 月 25 日，〈<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJMvQ4>〉。

<sup>91</sup> 2013 年習近平分別於出訪哈薩克與印尼時提出共建「絲綢之路經濟帶」與「海上絲綢之路」之經濟戰略構想，並於 2015 年設立國家推進「一帶一路」建設工作領導小組。

<sup>92</sup> 王崑義，〈中國的國際戰略與一帶一路的形成〉，《臺灣國際研究季刊》，第 12 卷第 3 期，2016 年 7 月，頁 23-50。

<sup>93</sup> 「一帶一路」秉持聯合國憲章的宗旨與周邊國家在基礎建設、貿易便利性、投資深化、資金流通自由化、新興產業、環境保護，與科技人文等議題加強合作。請見國家發展改革委、外交部、商務部，〈推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2015 年 3 月，〈<http://pt.china-embassy.org/chn/sghd/P020160713657093398289.pdf>〉。



的需要，也使中國在倡議觸及的國家與區域中的影響力大增。

中國籌設亞投行的目的可從國際因素與國內因素進行探討。首先，國內因素源於中國對國家經濟發展情形的考量。亞投行的成立既可解決國內產能和資金過剩與投資目標單一的問題，又可透過中國政府的主導權保障投資項目與營建過程的可信度與穩定性。<sup>94</sup>外交與戰略考量也是重要原因，亞投行由中國一手催生並投注高額資金，投資標的為幅員廣大且人口眾多的亞洲地區，中國又積極延攬世界各國加入，使亞投行能成為一具有世界規模與影響力的國際金融機構，而中國無疑將扮演其中的領導角色，在國際金融體系中創造話語權。最後，亞投行的運作與「一帶一路」戰略理念密切結合，為其合作項目募集資金，基礎建設的投資不僅能促進區域內國家發展，更能深化夥伴關係，鞏固區域內合作與跨域合作的基礎。

國際層次的結構性因素也為亞投行的成立提供充分條件。第一為多邊開發銀行體系長期被西方國家主導，難以真正代表開發中國家的利益。此現象的主因為布列敦森林體系（Bretton Woods System）<sup>95</sup>之國際金融合作機制的歷史脈絡，由美國推動和主導。冷戰結束後，多邊主義與民主化理念盛行，國際制度也作為政策工具，為美國追求全球性的國家利益提供正當性與合法性的來源，<sup>96</sup>因此國際金融合作機制也出現以美國理念和偏好為重的決策傾向。<sup>97</sup>此外，多邊開發銀行的運作高度仰

<sup>94</sup> 中國自 1978 年改革開放以來所累積的豐厚外匯存底，因人民儲蓄率居高不下和既有的封閉經濟模式而難以透過投資創造大規模的資金淨回報，而所持有的大量美國國債又在金融危機後美國實行量化寬鬆的貨幣政策而受到損失。請見吳若瑋，〈中國大陸倡設「亞投行」的策略、發展與影響〉，《展望與探索》，第 16 卷第 3 期，2018 年 7 月，頁 45-46。

<sup>95</sup> 1944 年以美國為首的西方民主與資本主義國家在布列敦森林會議（Bretton Woods Conference）中，決議成立國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）與國際開發復興銀行（International Bank for Reconstruction and Development, IBRD，為世界銀行的前身）協助促進國際金融合作與穩定匯率，以及提供開發中國家加強基礎建設與基本生活條件之所需資金。

<sup>96</sup> Mark Beeson & Richard Higgott, "Hegemony, Institutionalism and US Foreign Policy: Theory and Practice in Comparative: Historical Perspective," *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 7, 2005, pp. 1173-1188.

<sup>97</sup> Ngaire Woods, "The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence Within the World Bank and the IMF, in Rosemary Foot," in S. Neil MacFarlane & Michael Mastanduno, eds., *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 93-94.



賴成員國的財務貢獻，出資的股東國家擁有關鍵影響力，<sup>98</sup>主導組織行為的現象不時發生，<sup>99</sup>也是中國對此制度不滿的原因。因此中國成立亞投行除了為基礎建設募資，也挑戰世界銀行、國際貨幣基金組織，和美國與日本主導的亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)在亞洲地區的政治與經濟影響力，甚至透過積極邀請世界各國的參與，使亞投行成為僅次於世界銀行的第二大多邊開發銀行，<sup>100</sup>將區域影響力提升為國際層次。<sup>101</sup>

第二個國際層次的結構性因素為亞洲地區長期面臨的基礎建設資金問題。<sup>102</sup>據統計，未來5年(2016-2020)亞洲國家平均每年需投注1.3兆美元始能完善國內的經濟基礎建設，而目前平均面臨將近4590億的短缺。<sup>103</sup>亞洲開發銀行的工作報告觀察到組織能力與實際情形的高度落差所帶來的行為限制，而在亞洲地區的基礎建設投資中，由於民間儲蓄率普遍偏高，公共投資的佔比相當顯著，因此中國願將資金投注在此，能以剩餘資本開發潛在市場、解決亞洲各國國內基礎設施不足的問題，又能透過亞投行裡的主導權逐漸建立區域和國際威望。

<sup>98</sup> 以投票權為例，世界銀行的投票權分配是以國家經濟體大小與對組織注資程度來分配，重大決策須85%同意票使能通過。2020年美國對世界銀行的貢獻為16.65%，擁有15.76%的投票權，為單一否決權。請見 Corporate Secretariat, “International Bank for Reconstruction and Development Subscriptions and Voting Powers of Member Countries,” *The World Bank*, July 24, 2020, <<http://pubdocs.worldbank.org/en/795101541106471736/IBRDCountryVotingTable.pdf>>。

<sup>99</sup> Bin Gu, “Chinese Multilateralism in the AIIB,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, No. 1, March 2017, pp. 137–158.

<sup>100</sup> 截至2020年7月亞投行共有103個來自全球各地的成員國。請見 AIIB, “AIIB’s Membership in Africa Grows as Liberia Joins the Bank,” *AIIB*, July 28, 2020, <<https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIBs-Membership-in-Africa-Grows-as-Liberia-Joins-the-Bank.html>>。

<sup>101</sup> 邱昭憲，〈中國參與全球多邊治理的競合戰略：「亞洲基礎設施投資銀行」規則與制度化的運作〉，《遠景基金會季刊》，第18卷第2期，2017年4月，頁1-43。

<sup>102</sup> 根據亞洲開發銀行的統計，2016年亞洲地區的基礎建設財政赤字達4590億美元，若加入社會基礎建設項目進行計算，如健康和教育經費，赤字則是9070億美元，為經濟基礎建設金額缺口的兩倍之多。請見 Sungsup Ra & Zhigang Li, *Closing the Financing Gap in Asian Infrastructure*, ADB South Asia Working Paper Series (Manila: Asian Development Bank, 2018), p. 1。

<sup>103</sup> Sungsup Ra & Zhigang Li, *Closing the Financing Gap in Asian Infrastructure*, ADB South Asia Working Paper Series, pp. 3-4.



## 貳、 英國加入的動機與目的

2015年3月12日英國向亞投行提交成為意向創始會員國(Prospective Founding Members, PFM)的申請，成為歐洲首先提出申請的大國，也是G7中首先加入的國家。同年12月3日英國國會正式批准該決定，英國正式成為亞投行的創始會員國，初期對亞投行注資20億英鎊。由於歐美國家長期在國際金融制度中佔主導地位，美國不樂見中國在既有的制度體系中自行創造並主導非西方的政治與經濟發展制度為主的多邊制度，也不樂意西方國家與美國盟友參與。2015年1月紐西蘭遞交申請時，G7國家一度約定在彼此達成進一步共識前不會加入亞投行，<sup>104</sup>因此英國該決定被視為突破性且突然的行為，也吸引其他歐洲國家跟進，如法國、德國、義大利、瑞士、奧地利、瑞典與芬蘭。財政大臣奧斯本毅然拒絕外交部不參與亞投行的政策建議，認為「如此合作將創造一個無與倫比的機會，使英國與亞洲共同投資與成長」，卡麥隆的發言人則對此簡短表示「我們認為這項決定符合英國的國家利益」。<sup>105</sup>

英國加入亞投行的動機源於金融危機與擰節政策之下，經濟力量式微而導致國家力量與國際地位下降，英國盼透過參與新興強權在國際體系裡的重大作為，能重振其國際地位與影響力，因此經濟和政治利益為英國加入亞投行的核心目標。首先，在經濟利益層面，由於英國積極在大西洋兩岸以外開拓貿易與投資市場，中國自然也是主要目標之一。卡麥隆已於2010年11月訪問北京時達成雙邊貿易於2015年前達到1000億美元目標的共識，並且致力於透過各種層級的會談，希望降低中國國內的貿易壁壘，為英國企業提供更多對等的商業投資機會。<sup>106</sup>外交部門也配合

<sup>104</sup> Jamil Anderlini, "UK move to join China-led bank a surprise even to Beijing," *Financial Times*, March 26, 2015, <<https://www.ft.com/content/d33fed8a-d3a1-11e4-a9d3-00144feab7de>>.

<sup>105</sup> BBC news, "UK support for China-backed Asia bank prompts US concern," *BBC News*, July 30, 2020, <<https://www.bbc.com/news/world-australia-31864877>>.

<sup>106</sup> Department for Business, innovation & Skills, "Trade and Investment for Growth," *Department for Business, innovation & Skills*, No. CM 8015, February, 2011, *UK Government*, pp. 34-35,



政府的政策方向，如海格在 2011 年的商業規劃書（Business Plan 2011-2015）中提到外交部應具備良好的商業思維，為國家爭取更多海外商業利益和外資進駐。中國是英國除美國與歐盟外最大的貿易夥伴，2009 年時卻僅佔英國總出口額的 2.4%，雙方貿易長期入超，因此英國特別希望提高對中國的出口額，卡麥隆執政時外交部訂定對中國貿易的總額目標，盼能提高至每年 1000 億美元，出口額增加至每年 300 億美元。<sup>107</sup>

此外，英國也重視亞投行所提供的大型基礎建設投資機會。亞投行是以投資亞洲地區大型基礎建設為主要業務的投資銀行，而英國身為高度成熟的已開發國家，擁有長期的基礎建設發展基礎與經驗，能為亞洲國家提供有利經濟成長和國家發展、與增加互通性和貿易並降低其成本，以及提升國民教育品質與健康水準等各種硬體與軟體設施。藉著加入亞投行，英國可以取得優先投資的機會，發揮其經濟建設條件和能力所形成的相對優勢，也可同時使亞洲地區的經濟基礎設施更健全，而這也是亞投行成立的主要目的。而亞投行提供的投資優化與深化以及貿易便利性，不僅能擴大上述的政策效果，更能與除中國以外的亞洲市場多有接觸，使英國有機會在此建立緊密且穩定的經貿關係。


英國也積極爭取成為離岸人民幣中心的機會。事實上，亞投行與「一帶一路」和人民幣國際化為相互推動的關係，中國自然希望人民幣能在亞投行業務推動過程中成為主要的計價與融資貨幣。<sup>108</sup>而金融服務長期為英國的產業強項，為其主要的出口項目，而除了金融服務業的全球中心地位，英國也希望利用時區優勢，爭取

---

<[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228941/8015.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228941/8015.pdf)>.

<sup>107</sup> Foreign and Commonwealth Office, “Business Plan 2011-2015,” *Foreign and Commonwealth Office*, May 19, 2011, pp. 1-4, *Foreign and Commonwealth Office*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/32855/FCO-Business-Plan1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32855/FCO-Business-Plan1.pdf)>.

<sup>108</sup> 吳明澤，〈一帶一路、亞投行與人民幣國際化〉，《經濟前瞻》，第 163 期，2016 年 1 月，頁 79-84。



人民幣交易的業務和其所能引進的外資來促進私部門投資。由於 2014 年英國已與中國簽署人民幣清算與結算協議，2015 年 3 月 25 日倫敦交易所發行第一支以人民幣計價的貨幣市場基金，成為亞投行會員國後，英國成為人民幣離岸市場的中心與管理亞投行金融業務的可能性大增，<sup>109</sup>可望在人民幣的全球交易量不斷上升之際拓展業務範圍。

第二，從政治影響力來討論，英國的西方大國身份將擁有從體制內影響組織性質和運作方式的可能性；英國行為的示範作用使歐洲和經濟發展成熟國家跟進，眾多國家普遍對制度與價值的重視形成內部影響力，形塑制度之可能性提升。如英國於 2015 年加入亞投行時承諾將「在亞投行體現高標準的問責性、透明度和治理的過程中扮演關鍵角色」，<sup>110</sup>英國希望亞投行在組織與制度中儘可能採用國際標準，也與法德等國一同在加入前的協商中對亞投行的環境、人權與治理等制度條件上多有要求；此外，以歐洲國家為主要成員的歐洲投資銀行（European Investment Bank, EIB）和歐洲復興開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）的制度成為亞投行的參考模式，例如從歐洲復興開發銀行而來的全球採購的條款，和與歐洲投資銀行相似的非本地董事會等。<sup>111</sup>因此不論集體行動或個別談判，英國都有機會促使亞投行的運作符合西方主導的國際準則，<sup>112</sup>該影響力將從組織擴展到與亞投行有業務往來的國家和區域，甚是可觀。

在新興強權挑戰既有權力結構時，英國願意接受並配合國際現狀的改變，凸顯英國外交政策的靈活性和以實質利益為首要目標的特質。19 世紀英國對中國以船

---

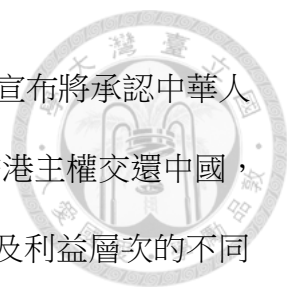
<sup>109</sup> Ricardo Brasileira & Maiza Andoni, "China, the EU and multilateralism: the Asian Infrastructure Investment Bank," *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 61, No. 1, April 2008, pp. 1-19.

<sup>110</sup> UK Government, "UK announces plans to join Asian Infrastructure Investment Bank," *GOV.UK*, March 12, 2015, <<https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank>>.

<sup>111</sup> Giuseppe Gabusi, "Global Standards in the Asian Infrastructure Investment Bank: The Contribution of the European Members," *Global Policy*, Vol. 10, No. 4, November 2019, pp. 631-638.

<sup>112</sup> Kerry Brown, "The UK Shows Leadership, and Strategic Clarity, in Joining AIIB," *Chatham House*, March 20, 2015, <<https://www.chathamhouse.org/expert/comment/17261#>>.





堅砲利的手段肆意掠奪，1950 年英國是中國共產黨執政後首個宣布將承認中華人民共和國的西方國家；而在經歷多次談判後英國於 1997 年將香港主權交還中國，說明英國的中國政策能隨著中國在英國眼中的國家力量和所涉及利益層次的不同而調整。中國在聯合政府執政期間成為世界第二大經濟體，2015 年時亞洲地區的 GDP 佔全球將近 30%，亞太地區成為世界上經貿最活絡和成長速度最快的地區，而中國在亞太經濟體中的領導地位也逐漸逼近美國，<sup>113</sup>美中之間的國力落差也有逐漸縮小的趨勢。面對中國在國際體系中的地位快速上升，既有的大西洋兩岸外交空間又受制於法德掌控歐洲事務和在英美特殊關係中的被支配地位，英國加入亞投行不僅提升國家實力，也提供全球權力平衡一個新的戰略槓桿。<sup>114</sup>

### 參、 加入亞投行對英美特殊關係的影響

英國申請成為亞投行會員國之行為所引發的討論聚焦於對英美特殊關係的衝擊與對美國相應戰略的影響。關於率先申請加入亞投行而不跟隨美國的政策建議，卡麥隆的發言人坦言「有時我們的確會採取不同的行動」，並且說明未來成為會員國後將充分發揮監督的角色，使亞投行的融資與監管制度更為完善，也提到奧斯本已於遞交申請前與美國先行溝通，因此美國對該決策確實知情。<sup>115</sup>卡麥隆如此回應也呼應了執政前表示將「堅定而不盲從地」維持英美特殊關係的說法，因該行為確實為一獨立於美國意見之外的決定。對此白宮發言人則表示這是英國的主權決定，期盼它利用自身影響力使亞投行能採行高標準的制度。<sup>116</sup>

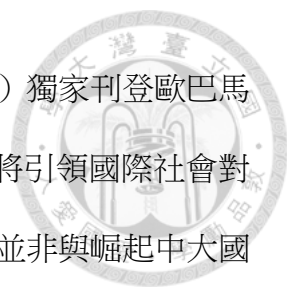
---

<sup>113</sup> 王輝，〈“中國崛起”背景下的美國“亞太再平衡”戰略〉，《中國與國際關係學刊》，第 4 卷第 2 期，2016 年 12 月，頁 19-33。

<sup>114</sup> 趙昌會，〈世界進入徹底變革期——英國為什麼抓住了亞投行的歷史性機會？〉，《中國投資》，第 4 期，2015 年 4 月，頁 34-39。

<sup>115</sup> BBC news, “UK support for China-backed Asia bank prompts US concern,” *BBC News*, March 13, 2015, <<https://www.bbc.com/news/world-australia-31864877>>.

<sup>116</sup> Nicholas Watt, Paul Lewis & Tania Branigan, “US anger at Britain joining Chinese-led investment bank AIIB,” *The Guardian*, 13 March 2015, <<https://www.theguardian.com/us->



然而在英國政府宣布該決定後，金融時報（Financial Times）獨家刊登歐巴馬政府中不具名的資深官員訪談，該員指出白宮認為英國行為恐將引領國際社會對中國採取不斷順應（constant accommodation）策略的趨勢，而這並非與崛起中大國互動和接觸的合適方式。<sup>117</sup>2015年4月29日歐巴馬總統在日本首相安倍晉三（Shinzo Abe）訪美時於白宮召開的聯合記者會上一反一個月前對英國行為的不滿與質疑，強調美國並未反對亞投行的設立，而是關心資金能否被適當管理和，以及運用時能否保持高度透明化以利成員國檢視；歐巴馬表示中國在區域性開發金融領域擔任要角是再自然不過的事情，許多亞洲地區至今仍存在基礎建設分配不均與嚴重缺乏的問題，而中國長期以來資金充裕，若願將財力投放在區域基礎建設與開發中，美國也樂觀其成。<sup>118</sup>

然而實際上美國視北京所主導的亞投行為對由華盛頓共識下金融制度與組織的挑戰，因此積極遊說西方國家集體抵制，美國認為中國能透過該組織所投射的政治與經濟影響力掌握重大國際事務的話語權。<sup>119</sup>歐巴馬政府也表示過「美國無反對之意，但若北京在亞投行決策中享有否決權，美國會擔心該組織最終淪為中國的外交政策工具的可能性」。<sup>120</sup>除了對於英國不同於過去英美特殊關係的行為模式感到震驚，美國也不滿英國違反 G7 國家的不加入共識，並帶動其他 G7 和歐盟國家相繼加入亞投行，除日本和加拿大尚未加入。英國行為使亞投行從區域性組織轉為一具有全球規模的國際金融機構，而這應是美國更為在意的結果，因它無法再將亞投行視為區域層次的行為者，而是一個在規模和實力上與其所領導的亞洲開發銀行

---

news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank>.

<sup>117</sup> Geoff Dyer & George Parker, "US attacks UK's 'constant accommodation' with China," *Financial Times*, 13 March, 2015, <<https://www.ft.com/content/31c4880a-c8d2-11e4-bc64-00144feab7de>>.

<sup>118</sup> Geoff Dyer, "Obama says AIIB could be 'positive' for Asia," *Financial Times*, April 29, 2015, <<https://www.ft.com/content/80271e0c-eddc-11e4-90d2-00144feab7de>>.

<sup>119</sup> Naina Bajekal, "U.S. Attacks Britain Over Support For China-Backed Bank," *TIME*, March 13, 2015, <<https://time.com/3743845/us-uk-china-bank-criticism/>>.

<sup>120</sup> Geoff Dyer & George Parker, "US attacks UK's 'constant accommodation' with China," *Financial Times*, 13 March, 2015, <<https://www.ft.com/content/31c4880a-c8d2-11e4-bc64-00144feab7de>>.



與世界銀行相提並論的組織。亞投行的戰略地位使美國與日本不願加入，並且積極籌設《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)作為在亞洲爭取國際經濟領導權的工具。

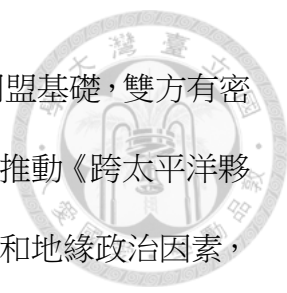
觀察雙方所表現出的策略差異性，究其原因在於亞投行的出現對雙方而言的意義不同。英國視其為一個可能可以把握的提升國力的機會，因此選擇加入且其政策目的以經濟利益為主，政治利益為次，聯合政府的動機是出於對國家現況的不滿與不安，而參與亞投行不僅使國家能開拓歐美以外的潛力市場，也能有機會配合新興強權發揮國際影響力。亞洲市場（包含中國）對英國而言是機會與成長的總和，使英國有機會突破國家力量下滑的困境並迎合國際政治發展與權力變化的趨勢。然而對美國而言，亞投行是中國在區域進行戰略競爭的工具之一，如此機構將視中國立場優先考量而削弱既有多邊金融體系的秩序，<sup>121</sup>因此美國基於戰略安全利益的考量而選擇暫不加入。

英美在加入亞投行事件上的決策與目的考量的差異性，說明英美關係所能照顧到的共同利益似乎逐漸減少。雖然卡麥隆曾說過英美特殊關係不代表兩國步調需時時一致，美國也聲明對英國行為沒有反對之意，然而在理解亞投行對美國亞太戰略地位的挑戰之前提下，英國的舉動說明它願意為了提升國家利益而承擔美國安全利益可能遭受破壞和英美特殊關係淡化的成本，<sup>122</sup>說明英國不認為或是不在乎美國安全利益將因亞投行出現而受破壞，也不再一味顧及美國感受，對特殊關係的重視程度減低。

美國則將亞投行議題從經濟層次提升戰略層次，然而由於地緣政治的現實考量，英國參與美國亞太地區的部署較少，反而日本在亞洲與美國建立類似特殊關係

<sup>121</sup> 王輝，〈“中國崛起”背景下的美國“亞太再平衡”戰略〉，《中國與國際關係學刊》，第4卷第2期，2016年12月，頁19-33。

<sup>122</sup> Ricardo Brasileira & Maiza Andoni, “China, the EU and multilateralism: the Asian Infrastructure Investment Bank,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 61, No. 1, April 2008, pp. 1-19.



的合作模式的可能性增加。<sup>123</sup>日本原為美國重返亞太戰略中的同盟基礎，雙方有密切的軍事合作和《美日安保條約》的安全保證，日本也是歐巴馬推動《跨太平洋夥伴協議》極欲拉攏的周邊國家之一。<sup>124</sup>考量到英中關係持續升溫和地緣政治因素，日本因國家力量、對美國政策的配合度以及與美國的戰略目標共識而成為美國在亞太地區最為強大且穩定的盟友。

因此英美特殊關係在雙方目標不一、無意經營且合作機會減少的情形下，逐漸淡化並往一般友好的關係發展，即使特殊關係中的特殊成分要件——軍事、情報與核武的合作內涵並未改變，但就雙方互動與其他對外行為來解讀，英美特殊關係的地位與緊密程度已不同於 2010 年前。

## 第五節 小結

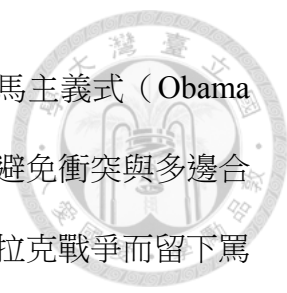
2010 年保守黨的政府上台，除面對金融危機後國內嚴重的財政赤字與經濟衰退問題，及所引發的國家力量與國際地位的下滑，還需回應金融危機後歐美國家普遍受到重創之下的國際權力平衡狀態的變化。首相卡麥隆以自由保守主義的理念經營對外政策，以追求經貿利益為優先目標，並且試圖在國際干預行動中展現決策與行動的獨立性與國際影響力。在卡麥隆執政下英美特殊關係受到直接的衝擊，除卡麥隆表示以「堅定而不盲從」的方式經營英美關係，歐巴馬對英美特殊關係的低認同感，與歐巴馬與歐洲國家的友好關係，如德國與法國，都加速淡化英美特殊關係與英國在美歐關係中的地位。

英美關係在卡麥隆與歐巴馬執政時的淡化導致雙邊合作缺乏密切的溝通與協

---

<sup>123</sup> Rosario Marin, "Obama and Abe can strengthen the special relationship," *The Hill*, April 24, 2015, <<https://thehill.com/opinion/op-ed/240402-obama-and-abe-can-strengthen-the-special-relationship>>.

<sup>124</sup> 宋鎮照，〈美國重返亞洲的企圖與策略：霸權地位保衛戰〉，《海峽評論》，第 266 期，2013 年 12 月，頁 10-15。



調，並展現在英美對利比亞與敘利亞的軍事行動上。美國歐巴馬主義式（Obama Doctrine）外交政策下的對外干預原則以戰略收縮、有限責任、避免衝突與多邊合作為主體，英國則傾向延續過去大國主導的模式，而因有參與伊拉克戰爭而留下罵名的前車之鑑，卡麥隆選擇拒絕美國的合作要求，並未共同制裁敘利亞政府軍使用化學武器以保障自己的政治利益，卻成為歐巴馬無法履行出兵承諾的主因，使美國的大國形象受損，也使歐巴馬更輕看英美關係在美國外交政策中的特殊地位。

除政策理念與利益觀點的不一致，雙方關係於 2015 年英國加入亞投行時面臨更深的挑戰。英國出於國家發展與經貿力的需要，選擇積極建立英中友好關係，試圖從中國獲取更多投資與貿易機會；美國則在歐巴馬時期推出「重返亞太」戰略，開始積極防堵中國在權力地位上升後不斷以各種手段向外擴張的行為，鞏固美國在亞太地區的戰略與安全利益。因此在中國崛起背景下的國際權力分配重組過程中，英美因牽涉其中之國家利益範疇的不同而採取相異立場，但在交好與圍堵之間，雙方難以找到對彼此皆有利的共同戰略。隨著中國國力增長並且向外輸出影響力的情形有增無減，美國也逐步升高反制與圍堵戰略，也就與英國以經貿利益為核心考量，和積極交往的對中政策背道而馳。於是英國與美國無法尋求一致的立場，甚至各自強化彼此既有的政策方向，英美的分歧從手段原則與理念層次上升為核心國家利益層次，造成雙邊關係的淡化與摩擦。



## 第四章 英國的對歐政策與英歐關係

### 第一節 脫歐公投前的英歐關係與對歐政策

#### 壹、卡麥隆政府的對歐政策

從執政黨與執政者個人立場而言，首相卡麥隆繼承保守黨自 1980 年代末期不斷壯大的疑歐立場，但表明自己為務實（practical）且理性（sensible）的疑歐主義者。<sup>1</sup>他在 2005 年至 2010 年間擔任保守黨黨魁，當時主張推動《里斯本條約》的公投案，和帶領保守黨退出歐洲議會裡中間偏右派的歐洲人民黨黨團（EPP-ED），如此疑歐主義傾向的政見為他贏得黨內的廣泛支持。<sup>2</sup>然而歐盟議題並非卡麥隆的首要政策目標，他在 2006 年保守黨會議上說道「當人們在議論他們最在乎的事情，我們卻在議論我們最在乎的事情；當家長關心兒童照護、學校教育，試圖在工作與家庭中求取平衡，我們卻在這對歐洲議題喋喋不休（banging on about Europe）」。<sup>3</sup>卡麥隆的選舉策略降低保守黨內疑歐主義的氛圍，以經濟與財政政策為主打議題，希望能確保保守黨在大選中不因歐洲政策而失利，因為 2010 年大選時比起歐盟議題，民眾更希望政府優先解決金融危機與撙節政策導致的經濟與失業問題，再者，

<sup>1</sup> Philip Lynch, "The Con-Lib Agenda for Europe," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), p. 222.

<sup>2</sup> James Kirkup, "David Cameron says he is a 'Euro-sceptic' following EU 'deal'," *The Telegraph*, October 29, 2010, <<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8097380/David-Cameron-says-he-is-a-Euro-sceptic-following-EU-deal.html>>.

<sup>3</sup> George Parker, "Cameron struggles to prevent Tories 'banging on about Europe'," *Financial Times*, May 13, 2013, <<https://www.ft.com/content/75f0ea96-bbc3-11e2-a4b4-00144feab7de>>.



當時國內也尚未形成對歐盟與相關政策的普遍反感，給予卡麥隆轉移政策重心的空間。<sup>4</sup>

儘管歐盟事務與整合進程並非卡麥隆擔任黨魁時首要關切的議題，他仍有明確的主張與對現行政策的批判。2007年12月13日歐盟會員國簽署歐洲憲法的改革條約《里斯本條約》（The Treaty of Lisbon），工黨政府在紅線（red lines）政策<sup>5</sup>之外展現高度配合，國會在2008年6月12日愛爾蘭公投否決《里斯本條約》數日後不顧國內質疑逕行批准，受到黨內外的批判，卡麥隆受訪時也表示布朗的做法毫無民主基礎，<sup>6</sup>並在2007年3月6日於布魯塞爾召開的歐洲改革會議中直言反對歐洲憲法，表示若被提出也須經公投程序方能於國內施行。<sup>7</sup>卡麥隆也在演說中關心歐盟下個階段性任務包括全球化時代的經濟、環境與貧困問題，和提到歐盟制度改革的理念，如共同農業政策（Common Agriculture Policy, CAP）的公平化與美歐單一市場的建立，並強調制度彈性化與歐盟擴大的重要性。

2010年保守黨與自民黨組成聯合政府，兩黨在歐洲政策立場卻相差甚遠，自民黨長期親歐且支持英國參與歐洲事務，支持英國加入歐元區和在《里斯本條約》通過後讓渡更多國家主權，促進整合力道，與保守黨為幾乎對立的立場。然而聯合政府上台後相關政策的制定方向說明自民黨為能參與執政而多有妥協，在接受卡麥隆組閣之邀請以及歐洲債務問題逐漸浮現後便不再堅持落實政黨政見，使保守黨得以在該議題上掌握主導權。<sup>8</sup>此外，聯合內閣中的外交大臣與其轄下的歐美事

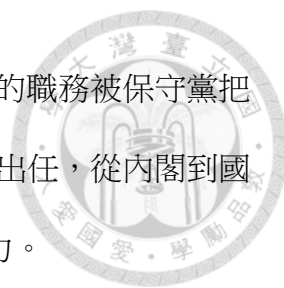
<sup>4</sup> Matthias Matthijs, "David Cameron's Dangerous Game: The Folly of Flirting with an EU Exit," *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 5, September/October 2013, pp. 10-16.

<sup>5</sup> 早在布萊爾於2003年與歐盟協商憲法條約時已承諾英國不會放棄國家在以下領域中的主權地位：基本權利憲章、外交政策、司法與警政體系、財稅制度，以保護國家利益，又被稱為四項紅線（red lines）。

<sup>6</sup> BBC News, "Commons battle looms on EU treaty," *BBC News*, October 19, 2007, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/7052180.stm>>.

<sup>7</sup> David Cameron, "The EU - A New Agenda for the 21st Century," *SayIt*, March 6, 2007, <<https://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/599881>>.

<sup>8</sup> Philip Lynch, "The Con-Lib Agenda for Europe," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011),



務部長（Minister for European Neighbourhood and the Americas）的職務被保守黨把控，由影子外交大臣海格與國會議員利丁頓（David Lidington）出任，從內閣到國會力量，自民黨難以在國家制定對外政策過程中發揮關鍵影響力。

自 1973 年英國加入歐盟以來長年不放棄對以下四者的追求：維持並深化歐盟單一市場的自由化與去管制化，對外的經濟政策則盡可能達到自由貿易的標準；促進歐盟實現擴大的目標，著重成員國增加大於整合程度的深化；減緩歐盟政治整合，阻止歐盟成為歐洲的聯邦共和國（United States），支持政府間主義（intergovernmentalism）甚於超國家主義（supranationalism）；確保英國在歐盟裡的領導地位，避免讓德法主導歐盟的發展方向和政策議題。<sup>9</sup>這說明英國參與歐洲整合的同時仍優先維護國家主權的獨立性，而不同政黨執政時會有不同的政策傾向，但基本不偏離此基本原則。

聯合政府的歐盟政策也繼承上述原則，如在執政後公布的施政方向白皮書<sup>10</sup>提到英國應在歐盟裡扮演領導角色，不應在未經公投的前提下將國家主權讓渡給歐盟，認為該策略能使英國在英歐關係與國家主權之間取得平衡。除了過去工黨政府所強調的四項紅線政策，<sup>11</sup>英國不會也不準備加入歐元區，並會在歐盟預算負擔分配協商中捍衛國家利益，也會持續支持歐盟擴大。此外，聯合政府為維繫英歐關係與國家主權的平衡，於 2011 年通過《歐洲聯盟法案》（European Union Act 2011），規定往後所有可能發生國家主權移轉的歐盟法規和修正案均須經過公投方可通過；而在適用歐盟法規中的禁反轉條款與過渡條款時都必須先經過國會立法同意，若

---

pp. 221-222.

<sup>9</sup> Richard G. Whitman, “Brexit or Bremain: what future for the UK’s European diplomatic strategy?” *International Affairs*, Vol. 92, No. 3, May 2016, pp. 509-529.

<sup>10</sup> HM Government, “The Coalition: our programme for government,” *HM Government*, No. 401238/0510, May 2010, *HM Government*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78977/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf)>.

<sup>11</sup> 見本章註 5。



過渡條款內容涉及英國權力的讓渡，也同樣需先經公投同意。<sup>12</sup>如此公投之鎖（referendum lock）做法意在確保 2008 年工黨政府逕行批准《里斯本條約》的行為不再發生，也可安撫黨內因卡麥隆改變《里斯本條約》交付公投的決定而心生不滿的疑歐主義勢力。

儘管聯合政府的對歐政策充分表現出執政黨的疑歐主義色彩，但在執政初期卡麥隆的對歐政策可說是相對溫和且實際。<sup>13</sup>與自民黨聯合組閣強化卡麥隆的對歐立場的中立性，而實際政策內容也大致符合英國長年在英歐關係中採取的策略，甚至出現更多主權與利益的讓步，包括同意歐盟逮捕令、歐盟對外事務部（European External Action Service, EEAS）的成立，與增額的歐盟預算，因此被評論為「保守黨疑歐主義的奇怪死亡」。<sup>14</sup>然而來自歐盟與國內的因素使卡麥隆選擇轉向，以下將從歐洲主權債務危機與移民問題之區域因素，探討英國為何不再視作為歐盟的一員為其國家利益之所在，並經常在歐盟面臨重大困境、需要各國承擔義務時選擇缺席，以及促成英國加入歐盟以來的第二次脫歐公投。

## 貳、 歐債危機

2008 年金融危機爆發後，全球陷入經濟衰退的光景，歐美國家均提出巨額紓困資金救市。歐盟一方面推動緊急流動性援助（Emergency liquidity Assistance, ELA），與歐盟成員國採取一致的提高流動性和低利率政策，提供歐盟和成員國短期性的外匯流動性與銀行資金供應來源；歐盟執委會也在 2008 年提出歐洲經濟復

<sup>12</sup> UK parliament, “European Union Act 2011,” *legislation.gov.uk*, July 19, 2011, <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/enacted>>.

<sup>13</sup> G. Baldini, “Between Europe and America: The Coalition and Britain’s Changing International Role,” in G. Baldini & J. Hopkins, eds., *Coalition Britain: The UK Election of 2010* (Manchester: Manchester University, 2012), pp.163-180.

<sup>14</sup> Iain Martin, “The Strange Death of Tory Euroscepticism,” *The Wall Street Journal*, September 21, 2020, <<https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704129204575506200346820356>>.



甦計畫 (European Economic Recovery Plan, EERP)，由歐盟和成員國共同出資 2000 億歐元振興經濟，刺激消費需求與市場信心，以及提升「里斯本策略」(Lisbon Strategy) 中的競爭力與未來發展所需之良好經濟成長與就業情形。<sup>15</sup>儘管有歐盟援手，鉅額的紓困資金與經濟振興政策使財政資源有限的歐洲國家備感壓力，政府赤字與債務比例逐步增加，歐元區政府公債的 GDP 佔比從 2007 年的 66.2% 提升為 2010 年的 85.2%，<sup>16</sup>經濟結構不良的國家債台高築而無力償還的問題逐漸浮現。

其中最早出現債務危機者為希臘。早在 2008 年希臘政府的經常帳赤字已達 GDP 的 14.3%，在信貸緊縮和固定匯率的政策條件下快速引發國際收支逆差和經濟下滑。<sup>17</sup>然而歐盟和希臘政府均未意識到問題的嚴重性，直到 2009 年底全球經濟成長逐漸開始復甦時，歐盟才開始要求希臘立即削減財政赤字。<sup>18</sup>2009 年 12 月 23 日希臘政府通過危機預算案，但三大信評機構已開始調降希臘的信用評級，導致 2010 年 1 月希臘政府公布穩定與成長計畫 (Stability and Growth Plan, 2009-2013)，試圖減少赤字並推行撙節措施時，因信評過低而難以募資，而該年度的公債比也高達 GDP 的 142.8%。

2010 年 5 月 2 日歐盟與國際貨幣基金決定共同提供希臘 1100 億歐元的紓困金，同時要求希臘刪減預算、凍結薪資與退休金並且增加稅收，更須針對勞工市場、企業投資與管理制度、防貪腐機制等面向進行改革，幫助國家恢復競爭力與經濟成長。<sup>19</sup>歐元區國家也另成立「暫時性歐洲金融穩定機制」(European Financial Stability

<sup>15</sup> Commission of the European Communities, “A European Economic Recovery plan,” *Commission of the European Communities*, No. COM(2008) 800 final, November 28, 2008, *European Commission*, <[https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication13504\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13504_en.pdf)>.

<sup>16</sup> Dagmar Hartwig Lojusch, Marta Rodríguez-Vives & Michal Slavík, *The Size and Composition of Government Debt in the Euro Area* (Project: Occasional Paper Series, No. 132) (Frankfurt, Germany: European Central Bank, 2011), p. 15.

<sup>17</sup> John Theodore, Johnathan Theodore & Dimitrios Syrakos, *The European Union and the Eurozone under Stress: Challenges and Solutions for Repairing Fault Lines in the European Project* (Cham: Palgrave Macmillan: 2017), p. 35.

<sup>18</sup> Costas Simitis, *The European Debt Crisis: The Greek Case (Η Ευρωπαϊκή κρίση χρέους- Η ελληνική περίπτωση)*, trans., P. Douzina-Stiakaki (Manchester: Manchester University Press, 2014), pp. 25-26.

<sup>19</sup> IMF News, “IMF Survey: Europe and IMF Agree €110 Billion Financing Plan with Greece,”

Facility, EFSF) 繼續為希臘提供紓困金，後也撥款給同樣財政失衡的愛爾蘭和葡萄牙，兩國政府公債分別佔 2010 年 GDP 的 96.2%和 93%。<sup>20</sup>但當 2011 年歐元區的債務危機延燒至西班牙與義大利時，歐洲金融穩定機制的紓困能力已無法負荷。

歐洲國家債務危機接連發生使歐盟意識到各國財政政策與監管制度的差異性為歐元區發展所造成的結構性問題，歐元區需要永久且穩定的共同財政政策與金融防火牆存在機制，有效控管國家債務問題。2011 年 12 月 9 日歐盟高峰會議通過新版的財政協定，旨在建立預算規則、促進國家間經濟政策的協調與歐元區的管理，並且決定提前啟動歐洲穩定機制，為西班牙與義大利提供紓困金。2012 年歐盟正式簽署該財政協定，正式名稱為《歐洲經濟貨幣聯盟穩定、協調和治理公約》(Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, TSCG) 或《財政穩定條約》(Fiscal Stability Treaty)，唯英國與捷克並未簽署該法案。

儘管該決定引來歐盟不滿，法國總統薩科齊甚至被媒體拍到在歐盟會議中拒絕與卡麥隆握手，<sup>21</sup>卡麥隆仍堅定表示該協定無法保障單一市場的運作與英國的國家利益，有債務危機的國家應獨立尋求解決之道，不應在歐盟條約的框架下立法處理。<sup>22</sup>事實上該財政協定條約大多針對歐元區國家，其中英國在意的財政紀律，包括加強經濟與財政政策和預算案、政府赤字之監管條文之規範對象為與歐元區的情形進行管理，可推測對英國國家利益造成的實際影響有限。<sup>23</sup>英國並非反對歐元

---

*International Monetary Fund*, May 2, 2010,

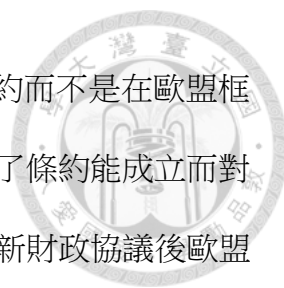
<<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar050210a>>.

<sup>20</sup> Dagmar Hartwig Lojsh & Marta Rodríguez-Vives & Michal Slavik, *The Size and Composition of Government Debt in the Euro Area* (Project: Occasional Paper Series, No. 132) (Frankfurt, Germany: European Central Bank, 2011), p. 17.

<sup>21</sup> Daily Mail Reporter, "Le snub! Moment Sarkozy dodges Cameron's handshake with a swift body swerve after PM says Non to treaty changes," *Daily Mail Online*, December 9, 2011, <<https://www.dailymail.co.uk/news/article-2072061/EU-treaty-change-Nicolas-Sarkozy-snubs-David-Cameron-swive-body-swerve.html>>.

<sup>22</sup> Gavin Hewitt, "David Cameron blocks EU-wide deal to tackle euro crisis," *BBC News*, December 9, 2011, <<https://www.bbc.com/news/uk-16104275>>.

<sup>23</sup> Kirsty Hughes, "The UK and Europe: how much damage did Cameron's veto do?" *OpenDemocracy*,



區的財政治理，只是卡麥隆在受訪時表明歐元區國家應另簽條約而不是在歐盟框架下協商，如此卡麥隆可試圖將英國的參與作為籌碼，使歐盟為了條約能成立而對英國讓利，卡麥隆也能對黨內的疑歐主義者有所交代。<sup>24</sup>而否決新財政協議後歐盟仍舊通過該協議，英國不但未爭取到實質利益，甚至被歐盟形式上邊緣化。

英國不僅否決 2011 年的財政協定，卡麥隆也拒絕為國際貨幣基金組織提供針對歐元區的紓困金。由於英國已為國際貨幣基金提供 300 億英鎊，而政府在不需國會表決的情形下最多能提供 400 億英鎊，有鑒於 2011 年 6 月國會方以 274 : 246 通過決議案增加政府對國際貨幣基金提供紓困金的額度，其中 32 位議員選擇投下反對票，卡麥隆不願再因相同問題引來黨內更大的不滿。值得一提的是 2011 年 11 月卡麥隆於 G20 高峰會上表示過願向國際貨幣基金提供更多資金，在國會答詢時則說到「我們非常樂於與非歐洲的 G20 國家一同加強國際貨幣基金組織幫助世界各國的能力，但該資源應用於國家而不是貨幣，特別不是專為歐元提供」，<sup>25</sup>某種程度說明卡麥隆不希望英國只被當作歐洲國家看待，也說明卡麥隆為國家利益和黨內意見而寧願接受被邊緣化的可能而選擇只對歐債危機提供有限幫助。

## 參、 移民問題

移民問題為英國與歐盟在聯合政府時期不睦的主因之一，問題的產生源於歐盟境內「四大自由流通」的制度。自 1993 年《單一歐洲法案》（Single European Act, SEA）正式生效後，歐盟會員國境內的商品、服務、人員和資本可自由流通，

---

December 20, 2011, <<https://www.opendemocracy.net/en/opendemocracyuk/uk-and-europe-how-much-damage-did-camerons-veto-do/>>.

<sup>24</sup> Charles Grant, "Cameron's Optimistic, Risky and Ambiguous Plan," *Boulevard Extérieur*, January 23, 2013, <<https://www.boulevard-exterieur.com/Cameron-s-optimistic-risky-and-ambiguous-strategy.html>>.

<sup>25</sup> Patrick Wintour, "UK to resist calls to give IMF more funds for euro-bailout," *The Guardian*, December 14, 2011, <<https://www.theguardian.com/business/2011/dec/14/uk-resists-calls-imf-bailout>>.



1957 年《羅馬條約》（Treaty of Rome）與歐洲經濟共同體（European Economic Community, EEC）成立目標終得實現。隨著冷戰結束符合哥本哈根標準<sup>26</sup>的國家接連申請加入歐盟，四大自由流通的地理範圍也隨之擴大。2004 年歐盟迎來歷史性東擴，<sup>27</sup>區域內的人員移動更為頻繁，大規模的東南歐人民選擇至經濟條件較好和工作機會較多的西北歐國家工作定居。<sup>28</sup>

由於英國與瑞典和愛爾蘭同為 2004 年歐盟東擴後最早開放人員自由入境的國家，又因其穩定且良好的政治、經濟和社會條件而成為歐盟移民工作的首選。因此英國境內的歐盟移民自 1993 年後開始爬升，2004 年歐盟東擴後激增，一度於 2008 年英國經濟受到金融危機重創之際趨緩，又於 2010 年英國經濟逐漸復甦和歐元區爆發主權債務危機後再度上升。據統計 1993 年度有 4.4 萬歐盟移民來到英國；2013 年度歐盟淨移民已超過 20 萬，此時 2007 年加入歐盟的會員國（EU2）<sup>29</sup>人員流通的過渡期管制之解除也使移民人口劇增，當年度歐盟淨移民數量甚至超越非歐盟移民；2015 年時到英國的歐盟淨移民已高達 32 萬人，<sup>30</sup>佔該年度移民英國的總人

<sup>26</sup> 1993 年歐盟高峰會中決議以哥本哈根標準（Copenhagen Criteria）作為國家加盟的條件，確保候選國擁有「民主、法治、人權、少數族群保障、健全的市場經濟，以及承受聯盟內部競爭壓力與市場力量」的國家條件。儘管加盟標準於 1993 年正式誕生，保障共同體價值秩序自 1950 年代歐體時期已存在，在一次次擴張中不斷被確立。請見邵允鍾，〈從歐盟會員國憲政危機檢討哥本哈根政治標準執行上之缺失〉，《歐美研究》，第 48 卷第 1 期，2018 年 3 月，頁 139-193。

<sup>27</sup> 2004 年波蘭、捷克、斯洛伐克、塞浦路斯、馬爾他、匈牙利、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、斯洛維尼亞共同正式加入歐盟，為歐盟史上論人口數量、國土面積和國家數目等標準而言，規模最大的一次擴張。由於塞浦路斯和馬爾他兩國的經濟與人口規模較小，此次加入歐盟的國家又可以 EU8 或 A8 表示。

<sup>28</sup> 以東擴國家中人口最多的波蘭為例，自 2004 年至 2012 年共有近 200 萬人移民至英國、愛爾蘭和德國等地，其中超過 70% 選擇移民英國和愛爾蘭。請見 John Theodore & Johnathan Theodore & Dimitrios Syrakos, *The European Union and the Eurozone under Stress: Challenges and Solutions for Repairing Fault Lines in the European Project*, pp. 61-63。

<sup>29</sup> 2007 年 1 月保加利亞和羅馬尼亞加入歐盟，又為 EU2 或 A2。

<sup>30</sup> Office for National Statistics, "Migration since the Brexit vote: what's changed in six charts," *Office for National Statistics*, November 30, 2017, <<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/migrationsincethebrexitvotewhatschangedinsixcharts/2017-11-30>>.



口 43%，且到 2015 年為止歐盟移民總共為英國提供近 220 萬的勞動力，佔全國勞動力的 5%。<sup>31</sup>

此 5%的歐洲勞工中約有 3%來自 EU8 和 EU2，大多從事非技術行業與低技術製造業，薪水一般略低於英國平均薪資和雇主支付從事相同工作的英國人，因此歐盟移民的就業率高於英國人民與非歐盟移民，2015 年歐盟移民就業率為 79.1%，反觀英國人和非歐盟移民僅為 74.6%和 62.6%。<sup>32</sup>歐盟移民也對英國產生正面的財政影響，據統計自 2001 年至 2011 年歐盟移民對英國的淨財政貢獻超過 200 億英鎊，相較同時期非歐盟移民為 50 億英鎊；歐盟移民也比其他地區移民受教育程度高、領取較少的居住福利與稅收減免，意即歐盟移民並未導致英國的財政支出增加，反而為英國政府收入帶來顯著貢獻。<sup>33</sup>

儘管歐盟民確實為英國帶來經濟效益，但對英國人民產生的經濟、社會福利與文化影響，使歐盟移民在聯合政府執政後成為高度敏感的議題。首先，由於歐盟移民人數眾多且集中從事特定行業，薪資又低於英國人，因此就業率高，但也些微拉低同業的支薪標準。對本國勞工而言此意味著謀職困難、行情降低和收入減少，儘管研究指出國內薪資標準因歐盟勞工加入勞動市場而下降的幅度十分微小，<sup>34</sup>卻高度影響英國國內教育程度不高、從事中下階層行業的白人族群對歐盟的看法。

<sup>35</sup>2008 年金融危機使英國國內經濟成長率、薪資水準下滑和失業率上升，人民對數

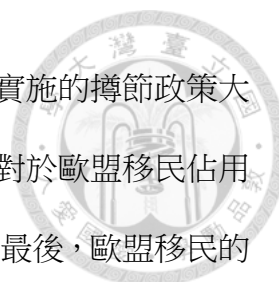
<sup>31</sup> Office for National Statistics, “UK Perspectives 2016: International migration to and from the UK,” *Office for National Statistics*, May 26, 2016, <<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/articles/ukperspectives2016internationalmigrationtoandfromtheuk/2016-05-26>>.

<sup>32</sup> Office for National Statistics, “UK and non-UK people in the labour market: May 2019,” *Office for National Statistics*, May 14, 2019, <<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/ukandnonukpeopleinthelabourmarket/may2019>>.

<sup>33</sup> Christian Dustmann & Tommaso Frattini, “The Fiscal Effects of Immigration to the UK,” *The Economic Journal*, Vol. 14, No. 580, November 2014, pp. 593-643.

<sup>34</sup> Stephen Nickell & Jumana Saleheen, “The impact of EU and Non-EU immigration on British wages,” *IZA Journal of Development and Migration*, Vol. 7, No. 15, December 2017, pp. 1-28.

<sup>35</sup> Matthew Goodwin & Caitlin Milazzo, “Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit,” *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 19, No. 3,



量增加和不斷工作的歐盟移民反感日增。再者，聯合政府上台後實施的摺節政策大規模削減公共開支，造成社會資源短缺與貧富差距的擴大，原本對於歐盟移民佔用社會福利資源的抱怨更為強烈，認為他們加重國家的財政負擔。最後，歐盟移民的增加也激起國族認同，特別是歐洲整合過程中並未獲利或在金融危機中損失慘重的群體，其民族主義情緒與排他性的國家主權意識成為近年歐盟移民日漸受到敵視的主因。<sup>36</sup>

政府管制無力與政黨的政治操作也是歐盟移民議題白熱化的主因。英國人民對歐盟移民議題關注增加促使政黨政見的形成，保守黨於 2010 年競選時便主張對移民加強管制，聯合政府的政策目標也包括對非歐盟移民實行年度控管、建立邊界警察系統、打擊非法移民，並對新加入的歐盟會員國實施過渡期的人員流通管制。

<sup>37</sup>內政大臣梅伊 (Theresa May) 承諾將移民人數從數十萬 (hundreds of thousands) 減為以萬人 (tens of thousands) 為單位，<sup>38</sup>但從 2013 年的移民法案內容可發現政府嚴格控管的對象為非歐盟人口，並未有效降低歐盟移民人口，第二，自工黨執政時便極力主張脫離歐盟與管制移民數量的英國獨立黨 (UKIP) 節節上升的支持度成為卡麥隆與保守黨的隱患，<sup>39</sup>黨魁法拉吉 (Nigel Farage) 鮮明的反移民立場爭取兩黨未能成功吸引的北方選民，更成功將移民議題塑造為對歐政策中最受關注者。

<sup>40</sup>而當聯合政府的移民法案未能有效減少移民人口時，獨立黨政策主張與支持群眾

---

June 2017, pp. 45-464.

<sup>36</sup> Clara Sandelind, "National identity plays a key role in determining whether people view immigration as a threat," *LSE*, August 29, 2015, <<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/08/29/national-identity-plays-a-key-role-in-determining-whether-people-view-immigration-as-a-threat/>>.

<sup>37</sup> HM Government, "The Coalition: our programme for government," *HM Government*, No. 401238/0510, May 2010, *Cabinet Office*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78977/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf)>.

<sup>38</sup> Alan Travis, "Theresa May promises immigration crackdown," *The Guardian*, November 5, 2011, <<https://www.theguardian.com/uk/2010/nov/05/theresa-may-immigration-crackdown>>.

<sup>39</sup> David Laws, *Coalition: The inside Story of the Conservative-Liberal Democrat Coalition Government* (London: Biteback Publishing Ltd, 2017), p. 355.

<sup>40</sup> Matthew Goodwin & Caitin Milazzo, *UKIP: Inside the Campaign to Redraw the Map of British Politics*, (Oxford: Oxford University Press, 2015), p. 9.



便愈發根深蒂固，雖因英國有利大黨的選制而未能在下議院產生影響力，但在 2009 年以來的歐洲議會選舉皆表現亮眼，甚至數度超越兩大黨的席次數。

歐盟移民的增加對英國政治、經濟與社會產生的影響使英國人民對歐盟的反感程度日增，在英國既有的疑歐主義與政黨、媒體等力量的推波助瀾下與脫歐公投的議題緊密結合。艾希克羅夫獨立民調公司（Lord Ashcroft Polls）於 2015 年的民調顯示，移民、邊界管制與難民議題為普遍英國人民思考國家是否應脫離歐盟時的關鍵議題，超越歐盟預算與貿易協定，而近 56% 的受訪者認為移民對英國而言是很負面的事情。<sup>41</sup>英國國家社會研究中心（NatCen Social Research）研究 2016 年公投的投票情形，發現英國人民投票時所考量的眾多議題中，經濟、移民與主權問題的重要性分別佔所有議題中的 21%、20% 和 17%；英國選舉研究（British Election Study）的調查則顯示支持脫歐的人民中有 88% 均認為移民問題是英國應該脫歐的最重要原因，在所有議題中名列第一，僅 15% 認為經濟問題是關鍵。<sup>42</sup>

## 第二節 疑歐主義與脫歐公投

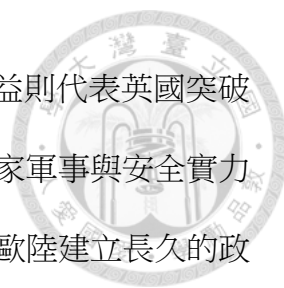
### 壹、英國的疑歐主義傳統

英國對歐洲若即若離、反覆不明的態度源於本文第二章所探討的英國歐陸平衡者與光榮孤立之外交傳統，重視英國如何彈性的選擇是否參與歐陸事務來保障國家利益。一般選擇介入歐陸事務是出於對大陸的權力平衡狀態的擔憂，以及歐陸強權使其追求經濟利益的機會受阻，此二者與英國的國家力量密切相關，安全利益

<sup>41</sup> Lord Ashcroft, “Leave to Remain: Public Opinion & The EU Referendum,” *Lord Ashcroft Polls*, December 16, 2015, <<http://lordashcroftpolls.com/wp-content/uploads/2015/12/LEAVE-TO-REMAIN-Lord-Ashcroft-Polls.pdf>>.

<sup>42</sup> Kirby Swales, “Understanding the Leaving Vote,” *NatCen Social Research*, December 1, 2016, <[https://whatukthinks.org/eu/wp-content/uploads/2016/12/NatCen\\_Brexplanations-report-FINAL-WEB2.pdf](https://whatukthinks.org/eu/wp-content/uploads/2016/12/NatCen_Brexplanations-report-FINAL-WEB2.pdf)>.





涉及英國是否能在內政和國際事務中保有主權獨立性，經貿利益則代表英國突破領土限制而建立全球貿易網絡之能力，不僅創造財富，更支持國家軍事與安全實力的發展，二者相互鞏固，缺一不可。由此可知二戰前英國鮮少與歐陸建立長久的政治與軍事合作關係，對英國而言歐洲政策的目的為鞏固國家利益，而其國家利益以世界為範疇而不僅限於歐洲，根深蒂固的同盟關係與互信基礎並無必要，這些承諾反而可能成為國家因應外部因素而改變政策時的限制。

二戰後歐洲整合思想興起之際，該外交傳統的思維轉換成英國國內政治中的疑歐主義（Euroceptism），結合國家經濟優勢以及對主權獨立、國家認同與文化力量的重視，和部分民粹主義者與媒體的運作之下，<sup>43</sup>影響對歐政策與英歐關係的和諧，疑歐主義勢力也隨著外部環境與國內條件的變化，不斷在執政者的行為與反對黨的論述中尋求具體的政治力量擴張與政策實踐。本節將說明疑歐主義這個二戰後英歐關係發展中重要的國內因素之一，和該因素如何影響卡麥隆推動公投和脫歐協議，以及討論後脫歐時代的英歐關係。

疑歐主義一詞首見於泰晤士報（The Times）於 1986 年刊登的評論文章，指柴契爾夫人為歐洲經濟共同體的國家領袖中最为疑歐（Euro-Sceptic）者。<sup>44</sup>疑歐論者主張歐洲整合對英國造成負面影響，特別是在國家主權、英國國際地位，以及源於民族國家概念的政府自治與獨立性。疑歐主義可以是一對於歐盟抱持負面看法的廣泛標籤，也可用以表達對歐洲政治與經濟同盟的效用與可行性之懷疑，以及對 1993 年《馬斯垂克條約》以降的歐盟整合過程的反對，今英國政黨中屬保守黨內的疑歐主義者的論述與力量最為完整。<sup>45</sup>此外，亦有學者為疑歐主義以程度作為區

<sup>43</sup> Cornelius Crowley, "Nation and national Identity," in Karine Tournier-Sol & Chris Gifford, *The UK Challenge to Europeanization: The Persistence of British Euroscepticism* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015), pp. 85-86.

<sup>44</sup> Liesbet Hooghe & Gary Marks, "Sources of Euroscepticism," *Acta Politica*, Vol. 42, No. 2-3, July 2007, pp. 119-127.

<sup>45</sup> Anthony Forster, *Euroscepticism in Contemporary British Politics: Opposition to Europe in the British Conservative and Labour Parties Since 1945* (London: Routledge, 2002), p. 2.

分：一，重疑歐主義（hard Euroscepticism）對於歐洲整合與歐盟抱持原則性的反對，主張國家應脫離歐盟，也反對歐洲一體化的政策構想；二，輕疑歐主義（soft Euroscepticism）不完全反對歐洲整合與歐盟，會關心國家能否在歐盟裡擁有針對特定政策領域的反對權利，並且重視整合方向與國家利益是否符合。<sup>46</sup>

## 一、 二戰後的疑歐主義

自二戰結束至 1951 年工黨執政期間，內閣盛行反歐洲主義(anti-Europeanism)，主要源於對大西洋主義、英國例外主義（British Exceptionalism）與大英帝國聯邦的重視和戰爭導致的反德情緒，<sup>47</sup>與歐洲整合脫節。<sup>48</sup>相對而言保守黨對歐洲整合的想法較為正面，邱吉爾認為法德應攜手合作在歐洲大陸共同對抗蘇聯的力量，英國應給予充分的支持。這和三環外交概念相容，說明英國並未只視自己為歐洲國家，而是具有全球性利益的世界強權，因此也重視與帝國聯邦和美國的政治和經貿關係，但英歐關係的維繫能鞏固英國在三環中的中心地位，其參與歐洲事務的目的仍為維持世界影響力。<sup>49</sup>因此 1951 年保守黨執政後，英國參與歐洲整合的程度也相當有限，雖被戲稱為史特拉斯堡的保守黨（Strasbourg Tories），也參與西歐聯盟（West European Union, WEU）的創建並藉此將西德帶進北約，<sup>50</sup>卻未參與 1957 年《羅馬條約》的簽訂與歐洲經濟共同體和歐洲原子能共同體的成立等超國家主義

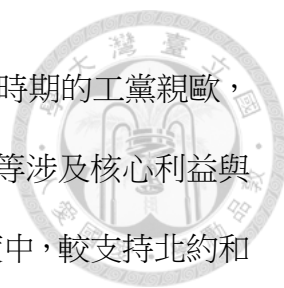
<sup>46</sup> Aleks Szczerbiak & Paul Taggart, "Introduction: Researching Euroscepticism in European Party Systems: A Comparative and Theoretical Research Agenda," in Aleks Szczerbiak & Paul Taggart, eds., *Opposing Europe? The Contemporary Party Politics of Euroscepticism, Vol.2: Contemporary and Theoretical Perspectives* (New York: Oxford University Press, 2008), p. 2.

<sup>47</sup> Anthony Forster, *Euroscepticism in Contemporary British Politics: Opposition to Europe in the British Conservative and Labour Parties Since 1945*, p. 13.

<sup>48</sup> 工黨籍首相艾德禮不願響應 1950 年法國外長舒曼（Robert Schuman）提出的舒曼計畫和參與歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community, ECSC），也不支持法國總統普列文（Rene Pleven）提出的歐洲防務共同體（European Defence Community, EDC）。

<sup>49</sup> N. J. Crowson, *The Conservative Party and European Integration since 1945: At the heart of Europe?* (Abingdon: Routledge, 2007), pp. 17-19.

<sup>50</sup> N. J. Crowson, *The Conservative Party and European Integration since 1945: At the heart of Europe?* p. 22.



(supranationalism) 式的整合進程，說明保守黨的立場雖相較同時期的工黨親歐，但仍重視國家制度的完整性和優位性，特別在軍事、外交與國防等涉及核心利益與國家主權之事務，英國並未將決策權讓渡至類似歐洲聯邦的制度中，較支持北約和歐洲經濟合作組織（Organization for European Economic Cooperation, OEEC）等以政府間合作形式的國際制度。<sup>51</sup>

然而 1956 年蘇伊士運河危機使英美特殊關係出現裂痕，也使英國意識到其國家力量與權力地位的明顯下降，歐洲經濟共同體的出現更加深英國經濟被歐洲邊緣化的心理。英國政府始調整政策推動參與整合，起初仍試圖主導整合過程，1960 年與挪威、丹麥與瑞典等國成立歐洲自由貿易協會（European Free Trade Association, EFTA），最終仍不敵歐洲共同體的勢力，英國於 1961 年和 1967 年兩度申請加入。這個時期兩黨的疑歐主義者均以大英國協為由，指責政府拋棄國家主權與聯邦情誼和貿易關係，但很快此立場開始動搖，因 1960 年代中期以後大英帝國對英國的貿易重要性逐漸被歐洲取而代之。<sup>52</sup>

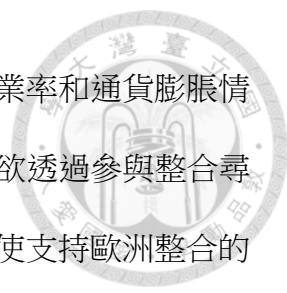
當保守黨籍首相希思於 1972 年第三度申請加入歐共體時，工黨黨內的疑歐主義高漲，左傾疑歐論者反對的出發點為反市場（anti-market），認為歐洲經濟共同體為資本主義者的俱樂部，英國加入將更弱化與大英國協的關係和耗費國家資源，且經濟共同體的存在將擴大與其他窮困國家之間的貧富差距，因此亟不贊成英國申請成為會員國。<sup>53</sup>對此時期的工黨而言，歐洲整合象徵開放市場，為激進左派者大肆攻擊，也是黨內意識形態路線的投射。<sup>54</sup>然 1960 年代末至 1970 年代為英國經

<sup>51</sup> John W. Young, "Churchill's 'No' to Europe: The 'Rejection' of European Union by Churchill's Post-War Government, 1951-1952," *The Historical Journal*, Vol. 28, No. 4, December 1985, pp. 923-937.

<sup>52</sup> 1960 年代英國十大出口對象中有五國為大英國協成員，貿易額最大者澳洲為英國第二大出口國；1970 年代時只剩三國，貿易額最大者仍為澳洲，但已跌落至第六大出口國，當時英國第二大出口國已是德國。請見 Grahame Allen, *UK trade statistics, Economic Policy and Statistics Section*, (Grant Number: SNEP 6211) (London, UK: House of Commons Library, 2012), p. 9。

<sup>53</sup> Robert Saunders, "A Tale of Two Referendums: 1975 and 2016," *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 3, July-September 2016, pp. 318-322.

<sup>54</sup> Anthony Forster, *Euroscepticism in Contemporary British Politics: Opposition to Europe in the British*



濟陷入困境，其工業與經濟表現均低於歐洲經濟共同體國家，失業率和通貨膨脹情形嚴重，1969 年英國 GDP 比歐共體平均值低 2%。<sup>55</sup>因此英國欲透過參與整合尋求突破，為希思政府支持英國加入歐體的主因，英國也盼此舉能使支持歐洲整合的美國更重視英國在歐洲的地位。最後，自 1970 年代起歐洲也取代大英國協，成為英國不可或缺的貿易夥伴。因此當 1974 年上任的工黨籍首相威爾遜為平息黨內紛爭而於 1975 年舉行公投時，近 67% 的人民支持英國留歐。工黨的疑歐主義不僅影響政策執行也和民意高度脫節，導致 1970 年代末期的政黨分裂與支持度下滑。<sup>56</sup>工黨的路線分裂使輕疑歐主義與親歐派黨員於 1970 年代末大規模出走，另組政黨或加入自由民主黨，削弱工黨政治實力，最終於 1979 年大選失利後迎來近 18 年的在野時光，工黨也不得不調整政策路線以重新獲得支持。

## 二、 柴契爾政府與保守黨的疑歐主義

柴契爾執政初期的疑歐主義來自工黨的極左派，工黨黨魁福特 (Michael Foot) 在 1983 年國會大選競選時更承諾推動退出歐共體，但隨著選舉失利工黨面臨路線與政策的改造。<sup>57</sup>自此，直到 1980 年代末期疑歐主義都無法成為英國人民和領導


---

*Conservative and Labour Parties Since 1945*, p. 40.

<sup>55</sup> Nauro Campos & Fabrizio Coricelli, "Why did Britain join the EU? A new insight from economic history," *CEPR*, February 3 2015, <<https://voxeu.org/article/britain-s-eu-membership-new-insight-economic-history>>.

<sup>56</sup> 1971 年保守黨政府向共同體遞交加入之申請前於下議院進行表決時已有 69 位工黨籍議員違背黨鞭指示投下贊成票；1974 年工黨政府上台後提出與歐洲經濟共同體之權利義務的重新談判方案，表決時工黨議員再度分裂投票，共 133 位支持、145 位反對和 33 位棄權，1975 年公投的結果更說明疑歐論述不符合國家利益和民意方向。請見 David Baker & Andrew Gamble & Nick Randall & David Seawright, "Euroscepticism in the British Party System: 'A Source of Fascination, Perplexity, and Sometimes Frustration'," Aleks Szczerbiak & Paul Taggart, eds., *Opposing Europe? The Contemporary Party Politics of Euroscepticism, Vol.2: Contemporary and Theoretical Perspectives*, p. 95。

<sup>57</sup> 新任黨魁基諾克 (Neil Kinnock) 意識到調整政策路線之必要，與後來接任的史密斯 (John Smith) 致力於政黨現代化工作，不再以反對歐洲整合作為對歐政策之論調，並在 1980 年代末期轉向親歐。請見 Holger Mölder, "British Approach to the European Union: From Tony Blair to David Cameron," in David Ramiro Troitiño & Tanel Kerikmäe & Archil Chochia, eds., *Brexit: History, Reasoning and Perspectives* (Cham: Springer International Publishing AG, 2018), p. 157。



層級的主流意見。然歐共體執委會主席德洛（Jacques Delors）自 1985 年上任以來積極推進歐洲整合進程，在《單一歐洲法案》中明訂成立單一市場和加強會員國的政治與外交合作，並且修改歐體架構使執委會與歐洲議會的權力得以明確化，更訂定未來以貨幣與財政政策同盟為目標，這些皆不是英國加入歐共體的目的與期待的整合方向。

1988 年 9 月 20 日柴契爾夫人於比利時布魯日（Bruges）的歐洲學院（College of Europe）發表演說（Bruges Speech），提到「我希望我們能加強合作，歐洲也會因此而更強大，不論是在貿易、國防或是歐洲與世界的關係，但加強合作並不需要將權力集中至布魯塞爾或將決策權交由特定的官僚機構」，「一個團結和共享目標的歐洲，國家應各自保留傳統、國會權力與民族自豪感，這也是數百年來歐洲始終充滿生命力的原因」。<sup>58</sup>布魯日演說象徵英國長期以反對開放貿易與市場為論調的疑歐主義轉為以批判歐洲整合與歐共體本身為基礎。<sup>59</sup>此一立場與當時的保守黨主流意見相異，成為日後柴契爾夫人下台的主因，卻也使保守黨內的疑歐主義開始凝聚。此外，黨內分歧使柴契爾轉向大眾化平台爭取支持，促成媒體宣傳疑歐主義並與民粹力量結合之始。<sup>60</sup>

1992 年英國政府決定簽署《馬斯垂克條約》時，疑歐主義者以柴契爾在布魯日演說中的相同論點極力反對，並在條約批准過程中提出早日動議（Early Day Motion, EDM）試圖阻止條約通過。除了反對政治、外交、貨幣與財政政策的整合，1990 年代初期英國經濟再陷衰退，失業率與通貨膨脹程度提高，也讓疑歐主義者有機會批判歐洲整合並未為英國帶來理想中的經濟利益。最終條約在國會以微小

---

<sup>58</sup> Margaret Thatcher, "Speech to the College of Europe ("The Bruges Speech")," *Margaret Thatcher Foundation*, September 20, 1988, <<https://www.margaretthatcher.org/document/107332>>.

<sup>59</sup> N. J. Crowson, *The Conservative Party and European Integration since 1945: At the heart of Europe?* p. 53.

<sup>60</sup> Anthony Forster, *Euroscepticism in Contemporary British Politics: Opposition to Europe in the British Conservative and Labour Parties Since 1945*, p. 80.



幅度通過動議並順利完成三讀，保守黨卻自此轉為疑歐主義政黨，據統計 1992 年大選後國會保守黨籍議員中將近 58% 為疑歐主義傾向，1997 年大選後上升至 85%。

<sup>61</sup>保守黨內的疑歐主義透過國會、內閣、媒體、外圍團體與智庫等媒介阻擋整合進程，也使政府在國內層次傾向以防禦性和被動的模式協商對歐政策，並且對於和主權維護相關的批判高度敏感。<sup>62</sup>

1997 年工黨上台後，布萊爾的親歐立場與高度配合歐盟的政策使英國外交政策中的疑歐主義淡化，保守黨中的疑歐主義色彩卻趨於濃厚，雖因工黨的國會優勢而不足以實際影響政策方向，仍於 1997 年至 2010 年在野期間扮演忠實的反對黨，杯葛眾多配合歐洲整合的政策，如歐元的使用、《阿姆斯特丹條約》、《尼斯條約》與《歐盟憲法條約》，以及 2007 年 12 月 13 日政府簽署被視為歐盟憲法替代法案的《里斯本條約》，但工黨強力支持該法案，儘管面臨來自黨內與反對黨的反對壓力，仍迅速於國內完成批准程序。<sup>63</sup>

## 貳、卡麥隆時期的疑歐主義

當卡麥隆於 2005 年競選黨魁時，保守黨不僅是疑歐主義傾向的政黨，更是立場高度一致的疑歐政黨，此時黨內在歐洲議題上的主要分歧來自疑歐主義程度的差異性，意即前文提到的重疑歐主義與輕疑歐主義之分。卡麥隆曾說過自己是務實的疑歐主義者，儘管對歐盟制度與政策多有批評，卻仍表明英國應留在歐盟，說明其為輕疑歐主義者。在競選黨魁期間，他承諾將帶領保守黨退出歐洲議會裡中間偏

---

<sup>61</sup> Philip Lynch, "The Conservatives and the European Union: The Lull Before the Storm?" in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Conservatives under David Cameron: Built to last?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009), p. 196.

<sup>62</sup> Peter Dorey, "Towards Exit from the EU: The Conservative Party's Increasing Euroscepticism since the 1980s," *Politics and Governance*, Vol. 5, No. 2, April 2017, pp. 27-40.

<sup>63</sup> 黃琛瑜，〈英國與里斯本條約的批准：自由政府間主義的分析〉，《歐美研究》，第 44 卷第 2 期，2014 年 6 月，頁 127-161。



右的歐洲人民黨黨團 (EPP-ED)<sup>64</sup>以及將《里斯本條約》交付公投，有助於其爭取黨內重疑歐主義者的支持。卡麥隆勝選組閣後，外部因素與內部因素共同驅使下英國與歐盟的關係更為僵化，其中內部因素不只激化黨內分歧，也影響英國大眾對歐盟的看法，使政府政策中的疑歐主義成分加深，也使重疑歐主義者得到發揮空間，促成脫歐公投的舉行。這些內部因素與疑歐主義相關並導致公投的舉行者，主要來自保守黨黨內、英國獨立黨與傳播媒體。

首先，黨內分歧意指黨內疑歐主義者對卡麥隆歐盟政策的挑戰，特別是重疑歐主義者。2010 大選後的保守黨籍國會議員中，將近 76.8%為疑歐主義者，其中重疑歐主義者約佔 26.3%，<sup>65</sup>而 306 位議員中又有 103 位曾在歐盟相關的議案中違反黨意投票。2011 年 10 月 24 日保守黨籍議員納托爾 (David Nuttall) 於下議院提出脫歐公投的議案，他表示英國國會在歐盟影響力逐漸滲透至國家主權領域時顯得越來越無能，主張提案是為顧及廣大英國選民對現行對歐政策的看法。儘管該動議以 483：111 被否決，仍被視為卡麥隆執政以來遭受到最大的黨內叛變，黨內有 81 位議員違反三線黨鞭的指示投下贊成票，工黨黨魁米利班 (Ed Miliband) 更直言該議案已成為對首相能力的羞辱，認為其既無法說服同黨議員，遑論在國際談判中能為英國謀取最佳利益。<sup>66</sup>

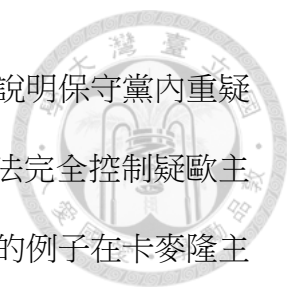
2012 年 10 月國會表決歐盟預算案時，以瑞克利斯 (Mark Reckless) 為首的保守黨籍議員不滿首相並未明確削減歐盟預算，這 53 位議員與工黨一同投下反對票，

---

<sup>64</sup> 歐洲人民黨黨團 (EPP-ED) 成員多為親歐政黨且支持聯邦主義。勝選後保守黨並未立即退出，先與捷克公民民主黨 (Občanská demokratická strana, ODS) 組成歐洲改革運動 (Movement for European Reform, MER)。2009 年保守黨脫離歐洲人民黨黨團，拉攏波蘭、比利時、瑞典等國家中保守派和疑歐政黨加入歐洲改革運動，並改名為歐洲保守與改革聯盟 (European Conservatives and Reformists, ECR)，為一比歐洲人民黨更右翼的疑歐主義政黨。

<sup>65</sup> Timothy Heppell, "Cameron and Liberal Conservatism: Attitudes within the Parliamentary Conservative Party and Conservative Ministers," *The British Journal of Politics and international Relations*, Vol.15, 2013, pp. 340-361.

<sup>66</sup> BBC News, "EU referendum: Rebels lose vote in Commons," *BBC News*, October 25, 2011, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-15425256>>.



議案表決結果為 307：294 而未能通過。此結果中的 13 票之差說明保守黨內重疑歐主義雖佔少數卻能對政府歐盟政策形成深遠影響，在首相無法完全控制疑歐主義的力量下，迫使其放棄溫和親歐的政策而改採極端路線。相同的例子在卡麥隆主政時層出不窮，2015 年 6 月政府欲修改公投法規中的簾幕條款（*purdah*）<sup>67</sup>時也遇到同黨反對，認為卡麥隆試圖將公投規則調整為有利於留歐的方向，因此 37 位保守黨籍議員投下反對票而投票結果為 312：285，成功阻擋修正案通過。<sup>68</sup>

除保守黨內部對是否離開歐盟的意見過於分歧，英國獨立黨的壯大並且開始瓜分保守黨基本盤，也是卡麥隆考慮將脫歐議題交付公投的原因之一。英國獨立黨源於 1991 年反對政府簽訂《馬斯垂克條約》時組成的反聯邦聯盟（*anti-Federalist League*），並於 1993 年由倫敦政經學院教授史卡德（*Alan Sked*）帶領脫離聯盟，組成獨立政黨。起初因有同質性高且資源更多的公投黨（*Referendum Party*）主導脫歐議題與脫歐勢力，獨立黨在英國政壇中尚無地位可言，反而在歐洲議會選舉中斬頭露角。1999 年英國獨立黨在歐洲議會選舉中以 7% 的選票取得三個席次，自此支持度一路上升，在 2004 年取得 12 個席次，並在 2014 年以近 27.5% 的支持率成為英國獲票最多的政黨。<sup>69</sup>

英國獨立黨在歐洲選舉中以針對移民議題的主張脫穎而出，他們否認仇視外國人的指控，認為政府應適當管理移民制度，而唯有英國離開歐盟，國內因移民產生的諸多社會與經濟問題方能得到解決。在國內選舉方面，獨立黨的訴求在金融風暴引發歐洲債務危機後得到更多發揮空間：從 2010 年大選時 3.1% 的得票率，到

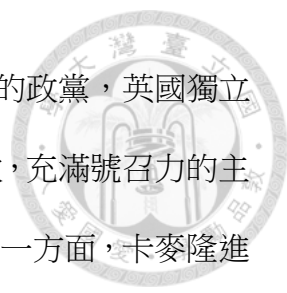
---

<sup>67</sup> 簾幕條款（*purdah rules*）出自英國《2000 年政黨、選舉與公投法案》（*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*），規定英國中央和地方政府不得於公投前 28 天公佈任何與公投議題相關的相關報告和資料，防止其干預公投。卡麥隆認為該規定影響英國處理歐盟事務的效率，有損英國國家利益，因而主張去除之。

<sup>68</sup> Rowena Mason, "EU referendum: David Cameron suffers defeat in parliament over 'purdah' rules," *The Guardian*, September 7, 2015, <<https://www.theguardian.com/politics/2015/sep/07/eu-referendum-david-cameron-suffers-defeat-in-parliament-over-purdah-rules>>.

<sup>69</sup> Alex Hunt, "UKIP: The story of the UK Independence Party's rise," *BBC News*, November 21, 2014, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-21614073>>.





2014 年以 12.6% 的得票率取代自由民主黨成為國會得票第三高的政黨，英國獨立黨的政治實力逐漸穩固。而由於獨立黨的政策路線與保守黨一致，充滿號召力的主張使保守黨的票源被瓜分，政治意識形態的明確性也被淡化；另一方面，卡麥隆進行保守黨現代化工作、在選舉中主打中間路線，仍無法贏得足夠的中產階級、婦女與少數族群支持，使他更需要鞏固原來的選票，其對歐政策也不斷往獨立黨的主張發展。

第三個國內因素為大眾傳播媒體，媒體在卡麥隆執政後的疑歐主義傾向上升，也加速民意從輕疑歐主義轉向重疑歐主義，為促成卡麥隆舉行公投並且為脫歐陣營造勢的關鍵力量之一。據統計，在每日鏡報（Daily Mirror）、每日郵報（Daily mail）、衛報（The Guardian）、泰晤士報（The Times）與金融時報（Financial Times）等五份立場相異的媒體中與歐盟相關的報導，1985 年時 17.6% 展現對歐洲整合的正面意見，19% 為對歐洲整合的負面意見；2001 年時 13.9% 的報導為正面意見，22.7% 為負面意見；2012 年時對歐洲整合持正面意見者為 16.3%，持負面意見者則上升至 28.4%。<sup>70</sup> 認同與反對歐盟者各自增加，但反對者的增加幅度明顯較高，說明國內對該意見的分歧日增，而疑歐主義的聲浪與關注度尤為可觀。

由於大眾媒體為一般民眾接觸歐盟事務的主要管道，但歐盟事務並非人民有興趣會主動接觸的議題，給予疑歐主義政治人物充分的發揮空間，而政治人物與立場鮮明的媒體合作則能有效塑造公眾意見的機會，透過以偏概全的觀點，增加民眾對脫歐的支持度，使其成為政府難以忽視的國內壓力來源。<sup>71</sup> 如每日快報（Daily Express）為英國獨立黨反移民與反歐盟立場提供宣傳平台，其新聞標題中有五分

---

<sup>70</sup> Paul Copeland & Nathaniel Copey, "Rethinking Britain and the European Union: Politicians, the Media and Public Opinion Reconsidered," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 4, 2017, pp. 709-726.

<sup>71</sup> John McCormick, "Voting on Europe: The Potential Pitfalls of a British Referendum," *The Political Quarterly*, Vol. 85, No. 2, April-June 2014, pp. 212-219.

之一以上與歐盟和移民有關，而移民議題又會以反歐盟為結論，並早在彭博演說前已極力鼓吹英國脫歐。<sup>72</sup>快報的擁有者戴斯蒙（Richard Desmond）也是獨立黨的重要支持者，2015 年大選時提供獨立黨百萬英鎊的政治獻金，在其支持率被保守黨與工黨壓制和募款結果慘澹之際伸手救援，<sup>73</sup>而獨立黨最終成為該屆大選中得票率第三高的政黨。<sup>74</sup>

大眾媒體除了成為脫歐派與右翼政治人物爭取曝光率和支持度的平台，也極可能傳達集團高層的政治立場。特別是右翼媒體大亨梅鐸集團透過旗下的媒體擁有操縱與控制社會議題以及影響法律與政策的能力，作為維護商業利益與宣揚集團政治立場的工具，該現象於梅傑和布萊爾主政時期皆曾發生，因此又被學者稱為梅鐸效應（The Murdoch Effect）。<sup>75</sup>梅鐸曾公開表達支持卡麥隆政府與支持英國脫歐，雖無法直指該個人立場與脫歐公投的促成與通過直接相關，其旗下媒體的立場也並非一致，<sup>76</sup>但梅鐸集團旗下的太陽報（The Sun）為英國銷量最大的報紙，除了多次頭版表態支持脫歐，更以誇張、偏激和不符合事實的方式報導英國上交歐盟的預算份額、歐盟移民與難民議題。英國政府甚至因此收到來自聯合國的警告，要求重視國內新聞媒體散播仇恨言論，說明其顯著的負面影響。<sup>77</sup>

## 參、 與歐盟重新協商與推動脫歐公投

<sup>72</sup> Nicholas Startin, “Have we reached a tipping point? The mainstreaming of Euroscepticism in the UK,” *International Political Science Review*, Vol. 36, No. 3, 2015, pp. 311-323.

<sup>73</sup> Rowena Mason, “Daily Express owner Richard Desmond hands Ukip £1m,” *The Guardian*, April 16, 2015, <<https://www.theguardian.com/politics/2015/apr/16/daily-express-owner-richard-desmond-ukip-donation>>.

<sup>74</sup> 獨立黨拿下 12.6%的選票，僅次於保守的 36.9%與工黨的 30.4%。

<sup>75</sup> Oliver Daddow, “The UK media and 'Europe': from permissive consensus to destructive dissent,” *International Affairs*, Vol. 88, No. 6, November 2012, pp. 1219-1236.

<sup>76</sup> 梅鐸旗下的太陽報和星期日泰晤士報支持脫歐，而泰晤士報和蘇格蘭太陽報支持英國留歐。

<sup>77</sup> Sam Jones, “UN human rights chief denounces Sun over Katie Hopkins 'cockroach' column,” *The Guardian*, April 24, 2015, <<https://www.theguardian.com/global-development/2015/apr/24/katie-hopkins-cockroach-migrants-denounced-united-nations-human-rights-commissioner>>.



2013年1月23日卡麥隆於倫敦彭博社大樓發表演說（Bloomberg Speech），呼籲歐盟進行改革，並且承諾與歐盟重新協商（renegotiation）和舉行脫歐公投，<sup>78</sup>這個過程中卡麥隆需同時進行三個層次的協商：黨內疑歐主義與脫歐派、歐盟其他成員國與選民意見。<sup>79</sup>支持舉行國內公投的目的為回應黨內不斷壯大且影響其推動政策的疑歐主義勢力，也為了控制英國獨立黨崛起後以相似立場與煽動群眾的選舉策略瓜分保守黨選票的威脅；<sup>80</sup>他也試圖以國內強大的脫歐要求為籌碼使歐盟願意在部分議題上讓步，使英國在重新協商中取得有利的成果，如此可藉由號召並主導歐盟改革過程擴大在歐盟裡的影響力，成為歐盟中有話語權的核心國家，英國在新協議中得到的利益也能緩解脫歐派對歐盟的不滿情緒，也可對該議題搖擺不定的選民展現英國留歐的益處，為卡麥隆所屬的留歐陣營增加支持力量。

2015年5月英國大選，保守黨以近37%得票率取得331席的過半席次，卡麥隆得以連任首相並帶領保守黨單獨執政。11月10日卡麥隆親自致函歐盟理事會主席圖斯克（Donald Tusk）表達針對經濟治理、主權、競爭力和社會福利與移民之四大面向的改革企圖，要求重新協商。卡麥隆爭取非歐元區國家在單一市場的權利保護、降低歐盟對外貿易的管制，要求英國不往日益緊密的同盟（ever closer union）<sup>81</sup>之整合方向邁進，以及國內立法機關對歐盟法規的否決權，和落實歐盟法的輔助性原則。<sup>82</sup>最後，由於移民為脫歐議題被觸發的主因，卡麥隆也積極爭取移民政策

<sup>78</sup> David Cameron, "EU Speech at Bloomberg," *GOV. UK*, January 23, 2013, <<https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>>.

<sup>79</sup> Julie Smith, "David Cameron's EU renegotiation and referendum Pledge: A case of déjà vu?" *British Politics*, Vol. 11, December 2016, pp. 324-346.

<sup>80</sup> Tim Oliver, "Europe's British Question: The UK-EU Relationship in a Changing Europe and Multipolar World," *Global Society*, Vol. 29, No. 3, June 2015, pp. 409-426.

<sup>81</sup> 日益緊密的同盟（ever closer union）一詞出自1957年《羅馬條約》的前言，內容提到成員國將致力於為歐洲人民「日益緊密的同盟」打造良好基礎，指減少英國參與歐盟的政治整合。

<sup>82</sup> 輔助性原則（principle of subsidiarity）源於《歐洲聯盟條約》（TEU）第5條，指明歐盟只能在成員國對政策目標的實踐與行動不充分時方可介入。

的主導性、限縮歐盟境內移民的條件、減少移民總額以及調整移民的社會福利與納稅規範。<sup>83</sup>

卡麥隆的要求在歐盟內部協商時也因各國與英國利益關係之差異性，對英國脫歐公投的看法和英國提出的議題所採取的立場皆不盡相同。如愛爾蘭因與北愛爾蘭的經貿互賴關係與邊界議題而支持卡麥隆提出的重新協議內容，不樂見英國脫歐。荷蘭也支持國家立法機關在歐盟決策中應扮演更有力的角色，以及在現有條約框架中善用輔助性原則。德國則因與英國的貿易利益和歐盟團結性之考量而支持英國留歐，但強調英國應遵守單一市場的四大流通規範與人員流通的不歧視原則。法國對英國提出的協商內容不感興趣也不願妥協，且英國脫歐有利於以法德軸心的歐盟權力主導模式更傾向法國，因此也不認為有需要為英國留歐而特別更動過去的協議內容。波蘭與其他東歐國家因有大量國民在英國境內工作，不願支持英國提高移民管制和縮小移民福利。西班牙與義大利則與英國利益關係相對淡薄而對其重新協議並沒有特別表示，唯憂心英國脫歐會對兩國國內同樣高漲的國族主義與民粹主義帶來鼓舞力量而引起政治與社會動盪。<sup>84</sup>

2016年2月英國與歐盟達成協議，歐盟允許英國擁有特殊地位(*special status*)，在諸多歐盟法規與政策上給予英國彈性空間：英國得以選擇性參與歐盟的經濟與貨幣整合深化的過程、維持英鎊與歐元區之間公開和平等的互動關係，並且不須承擔歐元區危機處理和財政責任措施所形成的多餘預算要求；英國未來也不須參與深化的政治整合，而國內立法機關若以 55% 以上的同意票通過對歐盟法規的某項意見，必須被納入理事會的會議議程中進行討論；英國也得因公共利益的必要性，

<sup>83</sup> David Cameron, "A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union," *GOV.UK*, November 10, 2015, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/475679/Donald\\_Tusk\\_letter.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf)>.

<sup>84</sup> Ian Traynor, "So what does Europe really think about the Brexit debate?" *The Guardian*, October 18, 2015, <<https://www.theguardian.com/global/2015/oct/18/brexit-what-european-leaders-think-merkel-hollande>>.



以合理方式對人員流通進行管制，以及減少其社會救助、薪資補貼、醫療保險等各項福利待遇。<sup>85</sup>

由於歐盟內部的多重利益衝突，雙方達成的協議之象徵意義成分居多，且存在高度模糊空間，與卡麥隆原先提出的協議目標也有出入，如卡麥隆並未爭取到國內立法機關對歐盟法規的否決權；他也放鬆原本對移民管制的要求，同意協商內容只適用於協商通過後移入英國者，且將原本 13 年的緊急煞車（emergency brake）<sup>86</sup>年限縮短為 7 年。<sup>87</sup>黨內脫歐派也無法接受該協議，脫歐派主力強生（Boris Johnson）在受訪時便表示「首相改革歐盟的目標顯然已經失敗，也應該沒有人認為該協議能從根本地改變歐盟或英歐關係」，<sup>88</sup>並表態將參與脫歐公投的造勢行動。

但卡麥隆對於該協議兌現個人承諾的程度抱有充份信心，因此在宣布談判結果後緊接著公佈公投日期。保守黨內閣也因脫歐議題出現分裂：首相卡麥隆與財政大臣奧斯本持反對立場，多次公開闡述離開歐盟的負面後果，積極倡導英國留歐，甚至承諾公投通過後將請辭；內政大臣梅伊（Theresa May）也同樣反對脫歐，但保持低調，並未參與留歐陣營的造勢。國防部長福克斯（Liam Fox）、司法大臣葛夫（Michael Gove）與支持度極高的前倫敦市長強生持脫歐立場，後者更是不遺餘力為脫歐勢力站台。2016 年 6 月 23 日，英國以「你是否同意英國繼續維持歐盟會員國的身份或者應該離開歐盟」為題舉行公投，次日結果出爐，51.89%的人民選擇離開歐盟，48.11%選擇維持會員國身份。卡麥隆依照承諾於當天辭職，結束六年的

<sup>85</sup> European Council, "European Council meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusions," *European Council*, February 19, 2016, <<https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>>.

<sup>86</sup> 緊急剎車機制（emergency brake）使英國得以在認為無法負荷現有移民狀態時，暫停移民人口享有的社會福利長達七年。

<sup>87</sup> Jennifer Rankin, "David Cameron's EU deal: what he wanted and what he got," *The Guardian*, February 19, 2016, <<https://www.theguardian.com/world/2016/feb/19/camersons-eu-deal-what-he-wanted-and-what-he-got>>.

<sup>88</sup> Nicholas Watt, "Boris Johnson joins campaign to leave EU," *The Guardian*, February 21, 2016, <<https://www.theguardian.com/politics/2016/feb/21/boris-johnson-joins-campaign-to-leave-eu>>.



執政。而歐盟在脫歐公投結果公布後取消英國關於特殊地位的協議，卡麥隆對重新協商的付出與盤算不僅無法為留歐派爭取支持，也無法為往後的英歐關係帶來實質影響。

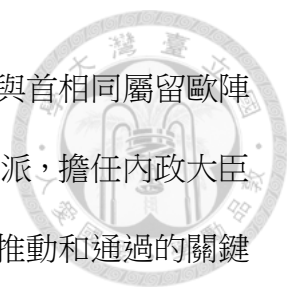
## 第三節 脫歐公投後的對歐政策

### 壹、 脫歐談判

梅伊在卡麥隆辭職後接替其黨魁與首相職位，於 2017 年 3 月 30 日宣布啟動《里斯本條約》第 50 條的脫歐程序，與歐盟展開超過兩年的協商。由於英國與歐盟關係的本質並非敵對狀態，不會以零和方式進行談判，但雙方為各自利益仍不會過度退讓，彼此都需要妥協，<sup>89</sup>其中貿易模式、北愛爾蘭邊界與移民問題涉及英國的國家主權與經貿之核心利益，也是英國與歐盟談判過程中因互有堅持而難以妥協的議題。來自內閣、黨內、國會與民意等國內壓力則對梅伊的談判空間形成限制，難以同時滿足歐盟需求和取得國內認可。個人因素如領導與決策特質無形之中加深談判的難度，原訂兩年的協商時程被二度延長，甚至在梅伊下台前脫歐協議都未有定論。2019 年 6 月 23 日強生（Boris Johnson）接任首相後，其強勢的談判方式與堅持硬脫歐立場的主張加速脫歐協議的進程，雙方就北愛爾蘭邊界問題等爭議達成共識，英國於 2020 年 1 月 31 日正式離開歐盟。

#### 一、 梅伊政府時期（2016. 7. 13-2019. 6. 7）

<sup>89</sup> 洪德欽，〈英國脫歐對歐盟之影響〉，《問題與研究》，第 56 卷第 2 期，2017 年 6 月，頁 145-163。



梅伊自 2010 年至 2016 年於卡麥隆內閣裡擔任內政大臣，與首相同屬留歐陣營，也是其屬意的接班人。由於梅伊在脫歐議題中的立場為留歐派，擔任內政大臣期間又沒有兌現承諾減少移民，而移民議題為脫歐公投被發起、推動和通過的關鍵因素，也是脫歐派主張離開歐盟的原因之一，保守黨中疑歐主義與脫歐派勢力對梅伊的理念與能力皆抱有質疑。<sup>90</sup>因此梅伊選擇展現強勢的脫歐決心來爭取政黨的支持，如競選黨魁時清楚表態「脫歐就是脫歐（Brexit means Brexit），政府會確實執行公投結果，不會試圖留在歐盟或在脫歐後繞道回到歐盟，也不會舉行第二次公投」，<sup>91</sup>並且在 7 月就職後成立脫歐事務部（Department for Exiting the European Union, DExEU），專責脫歐談判與脫歐後的英歐關係。

2017 年 1 月梅伊於蘭開斯特宮（Lancaster House）發表針對脫歐協議方向的演說，提到主要目標包括離開單一市場與共同農業政策，但希望能簽署新的關稅和自由貿易協定；掌握移民政策的自主權，但仍會尊重英國境內歐盟公民的權利；司法體系將獨立於歐盟之外，英國不再受歐洲法院司法管轄；致力維持與愛爾蘭的共同旅遊區（Common Travel Area）協議，以及保障英國境內的歐盟公民與歐盟境內的英國公民之基本權利，<sup>92</sup>不久後政府於脫歐白皮書中再度重申，<sup>93</sup>可見梅伊為脫歐談判設立明確目標與堅定態度，而從英國對經貿議題的立場來觀察，為「硬脫歐」傾向的主張。

---

<sup>90</sup> Pauline Schnapper, “Brexit, or Theresa May’s Headache,” *Observatoire de la société britannique*, Vol. 21, 2018, pp. 21-34.

<sup>91</sup> BBC News, “No second EU referendum if Theresa May becomes PM,” *BBC News*, July 11, 2016, <<https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-36764525>>.

<sup>92</sup> Theresa May, “The government’s negotiating objectives for exiting the EU: PM speech,” *GOV. UK*, January 17, 2017, <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.

<sup>93</sup> 全名為《英國從歐盟的退出與新夥伴關係的建立》，於 2017 年 2 月公佈。請見 HM Government, “The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union,” *HM Government*, No. Cm 9417, February, 2017, *HM Government*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/589191/The\\_United\\_Kingdoms\\_exit\\_from\\_and\\_partnership\\_with\\_the\\_EU\\_Web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf)>。



英國國會於 3 月 13 日通過《歐洲聯盟（通知退出）法案》（European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017）後，3 月 29 日梅伊向歐盟理事會提交通知信函，正式啟動脫歐程序。而依規定英國須於兩年內完成脫歐協議離開歐盟，脫歐協商過程可分為兩個階段來觀察：第一階段為 2017 年 6 月 19 日英國與歐盟談判，到 12 月 15 日歐盟宣布進行第二階段談判前，雙方主要針對北愛爾蘭邊界問題、脫歐後與過渡期英國境內歐盟公民與歐盟境內英國公民之權利和英國脫歐前承諾但尚未支付的費用（divorce bill）進行協商；第二階段自 2018 年 1 月起至 11 月梅伊簽署長達 585 頁的脫歐協議草案（Draft Withdrawal Agreement），內容圍繞在脫歐後的過渡期事宜與英歐之間的經貿模式。

起初梅伊於蘭開斯特宮演說中提及政府的談判目標，和屢次表達「英國寧願無協議（no deal）脫歐也不會接受糟糕的協議（bad deal）」的行為，推測梅伊欲討好黨內脫歐派與硬脫歐份子的勢力，<sup>94</sup>同時以該國內壓力為憑藉，採用強硬手段要求歐盟對英國讓利。此外，梅伊也試圖降低後座議員中的強硬脫歐派勢力，使脫歐協議在國會批准時能順利得到支持，遂提前於 2017 年 6 月 8 日舉行大選。然而保守黨選舉失利，需與主張脫歐的北愛爾蘭民主聯盟黨（Democratic Unionist Party, DUP）合作方能繼續執政。<sup>95</sup>提前大選的決定直接削弱梅伊在國會的支持力量，而民主聯盟黨成為梅伊談判時須考量的一方，脫歐派也仍佔有關鍵少數的地位，都為梅伊與歐盟協商增添阻力。

另一方面，歐盟的談判策略如同歐盟在其他國際談判中的策略一般充滿原則性，並策略性運用其優勢地位迫使對方讓步。其在第一階段談判時與英國追求的目

<sup>94</sup> Lee McGowan, ed., *Preparing for Brexit: Actors, Negotiations and Consequences* (Cham: Springer International Publishing AG, 2018), p. 38.

<sup>95</sup> 2017 年大選保守黨僅取得 318 席，較上次 2015 年大選減少 13 席，也未超過 325 席的半數席次。梅伊與取得 10 席的北愛爾蘭民主聯盟黨簽署信任與支持協議（Confidence and Supply Agreement），組成少數政府。依據協議，民主聯盟黨不參與組閣，保守黨政府以增加北愛爾蘭預算為代價，換取民主聯盟黨在重大議案中的支持。





標相異，前者試圖爭取談判流程與議題優先順序等談判框架的主導權，<sup>96</sup>以及來自英國政府針對保障留英的歐洲公民之權利和北愛爾蘭不會出現硬邊界（hard border）<sup>97</sup>的承諾，而後者更重視實質內容，關心能否在談判中為國家取得利益極大化。彼此相異的目標原可作為談判籌碼，談判結果於 2017 年 12 月出爐，<sup>98</sup>從中可發現梅伊做出不少退讓，如同意歐盟要求將過渡期與最終協議的談判分開，使往後的談判空間受到限制；同意遠比預估要高的「分手費」，以及在過渡期仍遵守歐盟的人員流動規範與司法管轄制度等，都未達到政府先前堅稱的談判目標和期待。<sup>99</sup>

第二階段針對先前同意事項的具體實施方式與過渡期事務進行協商，雖涉及英國核心利益如國家主權與貿易議題，然而歐盟的經濟實力與談判策略<sup>100</sup>和脫歐期限的時間壓力都讓梅伊在談判策略中更傾向妥協。然而黨內外的脫歐派皆無法接受首相在任何核心利益的議題上對歐盟讓步，反對黨如工黨、自民黨則認為協議內容太過強硬而不願給予支持，<sup>101</sup>國內力量分立與強大的反對意見不僅影響脫歐進程也威脅梅伊的政權。其中爭議最多的談判內容為未來貿易關係與北愛爾蘭邊界議題，由於二者的安排影響愛爾蘭未來是否會出現影響和平現狀的硬邊界，為談

---

<sup>96</sup> Filipa Figueira & Benjamin Martill, “Bounded rationality and the Brexit negotiations: why Britain failed to understand the EU,” *Journal of European Public Policy*, latest articles, August 2020, pp. 1-19, *Taylor & Francis Online*, <<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1810103>>.

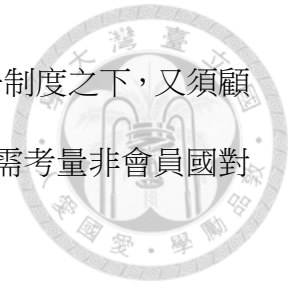
<sup>97</sup> 硬邊界（hard border）意指實體的雙邊往來檢查站，為過去英愛武裝衝突時期的重點攻擊目標。

<sup>98</sup> 英國在 2017 年第一階段脫歐協議中同意「以歐盟標準對待居住於雙方境內的公民，保障其居留與社會福利等權益，並且同意繼續支付歐盟預算和分擔債務至 2020 年，以及歐盟員工退休金與其他待結算項目（reste à liquider, RAL），政府估計總額可達 390 億英鎊；英國同意北愛爾蘭不會出現任何形式的硬邊界，並承諾維持對北愛爾蘭的主權，其將繼續和英國同為一市場和關稅區」。請見 John Curtis et al, “Brexit: 'sufficient progress' to move to phase 2,” *House of Commons*, No. 8133, *House of Commons Library*, December 18, 2017, <<file:///Users/peiyu/Downloads/CBP-8183.pdf>>。

<sup>99</sup> Pauline Schnapper, “Theresa May, the Brexit negotiations and the two-level game, 2017–2019,” *Journal of Contemporary European Studies*, latest articles, April 2020, pp. 1-12, <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14782804.2020.1753665?journalCode=cjea20>>.

<sup>100</sup> Oliver Patel, *The EU and the Brexit Negotiations: Institutions, Strategies and Objectives* (Project: Brexit Insight Series) (London, UK: UCL European Institute, 2018), pp. 5-8.

<sup>101</sup> Dan Sabbagh, “Jeremy Corbyn calls for election if MPs vote down May's Brexit deal,” *The Guardian*, September 26, 2018, <<https://www.theguardian.com/politics/2018/sep/26/jeremy-corbyn-labour-conference-speech-brexit-chequers-plan-election>>.



判雙方極力避免的結果。英國想確保北愛爾蘭與英國本土同屬一制度之下，又須顧及北愛爾蘭與愛爾蘭如何能保持脫歐前的人員與貨物暢通，還需考量非會員國對歐盟貿易的模式，為梅伊政府的一大難題。

2018年7月12日政府公佈契克斯方案（Chequers Plan），<sup>102</sup>提出英國留在貨物貿易單一市場的合併關稅領域（combined customs territory）政策，透過便利海關協定（facilitated customs agreement）機制維持跨境供應鏈的正常運作和降低貨物往來的邊境管制，英國對歐盟貿易採用相同標準的關稅與貿易政策，自然與愛爾蘭往來也免除海關查檢，愛爾蘭島便不會有硬邊界的出現。<sup>103</sup>該方案在提出後便受到黨內外的指責，他們認為上述措施會使英國留在歐盟的控制裡，歐盟仍能繼續影響英國的貿易政策與主權完整性。外交大臣強生（Boris Johnson）和脫歐事務大臣戴維斯（David Davis）也不願為此協議背書而選擇辭職；歐盟則在9月19日的非正式峰會上表示批判，攻擊英國只專挑歐盟制度中於已有利者（cherry-picking），若是歐盟同意將會減損單一市場制度的公平性與完整性。

在歐盟與國內的雙重反對之下梅伊再度修改方案，試圖先取得歐盟的首肯。11月雙方協商時梅伊同意先前歐盟提過的邊境保障措施（backstop）。<sup>104</sup>儘管梅伊多次表示邊境保障只是備案，政府必會在過渡期內完成貿易談判，新的變動仍引來強大的國內壓力。北愛爾蘭民主聯盟黨認為英國政府棄北愛爾蘭於不顧；保守黨的脫歐派與硬脫歐份子批評政府在協議中讓步太多，無法保證歐盟是否會拖沓談判進度，若未完成協議，歐盟的人員與貨品將通過北愛爾蘭進入英國，對此英國將再無

<sup>102</sup> 全名為《英國與歐盟的未來關係》（The future relationship between the United Kingdom and the European Union），為2018年7月12日英國政府於內閣會議中公佈針對脫歐方向的白皮書。

<sup>103</sup> HM Government, “The future relationship between the United Kingdom and the European Union,” *HM Government*, No. Cm 9593, July 2018, *HM Government*, pp.15-19, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/786626/The\\_Future\\_Relationship\\_between\\_the\\_United\\_Kingdom\\_and\\_the\\_European\\_Union\\_120319.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf)>.

<sup>104</sup> 在邊境保障措施（backstop）方案中，若過渡期間未達成協定，北愛爾蘭將留在歐盟單一市場與關稅同盟，以及爭取將過渡期延長至多兩年。

權進行控制和管理，脫歐將失去實際效力，英國暫時留在單一市場與關稅領域也意味著其無法立即著手對外的自由貿易協定，為經濟利益與國家主權之雙重損失；工黨則站在反面立場指責政府沒有爭取永久性的關稅同盟與單一市場，將造成未來貿易壁壘增加、工人和環境與安全利益的受損。<sup>105</sup>

梅伊以此版本獲得歐盟於 2018 年 11 月 25 日特別會議中同意通過（the Withdrawal Agreement and Political Declaration），但早在 2018 年 11 月 14 日內閣會議通過脫歐協議草案（Draft Withdrawal Agreement）時保守黨、工黨與北愛爾蘭民主聯盟黨已揚言抵制，<sup>106</sup>因此即使歐盟同意協議草案，取得國內批准仍是漫長艱辛的過程。此時梅伊並非主動尋求與國內意見和解與協調，而是要求歐盟額外妥協與延後國會議決協議草案的時程，前者被歐盟斷然否決，表示歐盟不會再修改已通過的脫歐協議草案；<sup>107</sup>後者並未消除國內的激烈不滿，更讓梅伊接下來遭遇脫歐協議三度被否決的慘敗。<sup>108</sup>而在脫歐期限將至之際英國仍參與 2019 年 5 月 23 日歐洲議會選舉，更象徵脫歐談判的失敗，當法拉吉領軍的脫歐黨（Brexit Party）取得最高票而執政黨落居第五時，說明國內對於延宕多時的談判過程高度不滿，同時表現在脫歐派與留歐派政黨票數激增的現象，讓經過不信任案和脫歐協議三度被否決的梅伊在黨內更無信譽與能力可言。隔日梅伊便宣布於 6 月 7 日辭職，留下未通過的脫歐協議待接任者收拾。

<sup>105</sup> Labour, “Labour tables amendment to meaningful vote to prevent a no deal Brexit,” *Labour*, November 29, 2018, <<https://labour.org.uk/press/labour-tables-amendment-meaningful-vote-prevent-no-deal-brexite/>>.

<sup>106</sup> Kate Lyons, Kevin Rowlinson & Andrew Sparrow, “Labour, Tory hard-Brexiteers and DUP line up against May – as it happened,” *The Guardian*, November 14, 2018, <<https://www.theguardian.com/politics/blog/live/2018/nov/13/brexit-deal-within-next-48-hours-still-possible-but-not-at-all-definite-says-lidington-politics-live>>.

<sup>107</sup> Reuters staff, “EU offers new Brexit deal clarity, won’t renegotiate – Juncker,” *Reuters*, December 11, 2018, <<https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-juncker-idUSKBN10A0V7>>.

<sup>108</sup> 2019 年 1 月 15 日，下議院以 432：202 否決梅伊的脫歐協議草案，票數的巨大懸殊使其成為英國政治史上歷史性的失敗；2019 年 3 月 12 日下議院以 391：242 再度否決脫歐協議草案，並於隔日表決通過禁止政府無協議脫歐；2019 年 3 月 29 日下議院以 344：286 三度否決協議草案，梅伊試圖以議案通過即下台為誘惑仍未過關。



## 二、 強生政府時期（2019. 7. 24- 2020. 1. 30）


2019 年 7 月 23 日強生（Boris Johnson）當選保守黨黨魁，於隔日正式接替梅伊成為英國首相。強生曾於 2016 年到 2018 年間擔任梅伊內閣的外交大臣，不同於梅伊公投前後不一的立場、缺乏說服力的談判策略與飽受批判的領導能力，強生在公投前已是堅定的脫歐派，並在擔任倫敦市長和國會議員期間受到高度歡迎而成為保守黨脫歐派中最強而有力的號召與領導人物，而他不僅主張脫歐，更是脫歐派中主張硬脫歐者，在競選時打出「完成脫歐」（Get Brexit Done）的口號，營造出不惜一切代價離開歐盟的態勢。2019 年 7 月 24 日強生在上任後首次演說中表示「並非我們樂意以無協議的方式離開，而是我們有充分理由準備好面對未來可能發生的一切情形，包含脫離關稅同盟和其他歐盟規範」；<sup>109</sup>10 月 2 日強生在保守黨代表大會演說時談到新版的脫歐協議內容，果斷表示既然雙方均已在該版本中再次妥協，若仍無法取得共識，最後的結果將會是無協議脫歐。<sup>110</sup>

強生的政治手段與談判策略不僅展現出雙層賽局中弱雞遊戲（chicken game）的概念，<sup>111</sup>也說明國內因素如何被有效操縱而影響國際談判結果。除了喊出不惜無協議脫歐的訴求，強生也在政治體制中使用一致的操作方式以營造出相同的觀感，如為使脫歐協議能如期通過，於 2019 年 8 月 28 日宣佈國會強制休會五星期，以及在 10 月 22 日英國國會通過新協議的二讀後提出程序動議，試圖讓法案跳過辯論環節於三天內完成立法，使英國能如期於 10 月 31 日前正式脫歐。由於上述做

<sup>109</sup> Boris Johnson, “Boris Johnson's first speech as Prime Minister: 24 July 2019,” *GOV.UK*, July 24, 2019, <<https://www.gov.uk/government/speeches/boris-johnsons-first-speech-as-prime-minister-24-july-2019>>.

<sup>110</sup> BBC News, “PM Boris Johnson: We are ready for a no deal Brexit,” *BBC News*, October 2, 2019, <<https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-49904149>>.

<sup>111</sup> Abhinay Muthoo, “Suspending parliament could be the act of a credible madman or master bluffer – top game theorist on Boris Johnson,” *The Conversation*, August 28, 2019, <<https://theconversation.com/suspending-parliament-could-be-the-act-of-a-credible-madman-or-master-bluffer-top-game-theorist-on-boris-johnson-122489>>.



法皆會引來民主與法治程序等爭議而降低政府的支持度，強生進一步以「完成脫歐」之強而有力的口號塑造出與民意一致的政策方向，鞏固保守黨與非保守黨的選民的支持，根據 YouGov 民調 52%的英國人民支持強生的脫歐協議之原因為「完成脫歐」的目標，且「完成脫歐」也得到 52%的留歐派與 54%脫歐派的支持，<sup>112</sup>說明強生的選舉與談判策略在英國國內具有普遍的影響力，這也使其協議的國內立法過程更為順暢。

除了策略的改變，強生也為脫歐協商取得重大進展，其中關鍵變動為爭議頗多的北愛爾蘭邊界制度。依照強生的版本，北愛爾蘭名義上與英國一同退出關稅同盟，但實務上北愛爾蘭的貿易仍採歐盟海關制度，如此英國與歐盟得在愛爾蘭海形成有效的監管邊界，愛爾蘭島將會是單一規範區域（regulatory zone）而不會出現任何實體的邊境管制措施。<sup>113</sup>該新版本協議將北愛爾蘭與英國劃分於不同貿易制度之下，原為歐盟建議的做法，但被梅伊以英國領土應適用單一標準，且北愛爾蘭將會成為歐盟貨物與人員流入英國的破口為由拒絕。

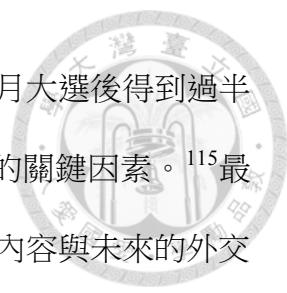
此次強生能在此重大議題取得共識，並且使脫歐協議通過的可能原因為以下：在北愛爾蘭方面，政府以增加對當地的財政支持為誘因，提供類似共同農業政策中的補助款；<sup>114</sup>新協議也賦予北愛爾蘭議會每四年重新審定的權利，得視其需求選擇是否繼續留在歐盟關稅區或選擇退出，如同給與北愛爾蘭政府獨立的否決權；此外，北愛爾蘭政黨在 2019 年大選後已不再是保守黨尋求的執政夥伴，其意見地位

---

<sup>112</sup> Stephen Fisher, Eilidh Macfarlane & Tim Bale, “Why do people support Boris Johnson's Brexit deal?” *YouGov*, November 12, 2019, <<https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2019/11/12/support-boris-johnsons-eu-deal-and-implications-el>>.

<sup>113</sup> John Curtis, et al, “The October 2019 EU-UK Withdrawal Agreement,” *House of Commons*, No. CBP 8713, *House of Commons*, October 17, 2019, <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8713/CBP-8713.pdf>>.

<sup>114</sup> BBC News, “Brexit: New UK plan for Northern Ireland to stay in single market,” *BBC News*, October 2, 2019, <[https://www.bbc.com/news/uk-politics-49909309?fbclid=IwAR1O4MkGEtYuhe1qfd\\_NjuoJXJIQY54L\\_vhDYZYJyIysAEkKRmYHTtAQJQw](https://www.bbc.com/news/uk-politics-49909309?fbclid=IwAR1O4MkGEtYuhe1qfd_NjuoJXJIQY54L_vhDYZYJyIysAEkKRmYHTtAQJQw)>.



下降，對協商的影響力亦是如此。至於保守黨則在 2019 年 12 月大選後得到過半席次，國會力量的顯著提升與首相的號召力成為議案成功通過的關鍵因素。<sup>115</sup>最後，從普遍民意來觀察，國會議員和英國人民或許對協議的詳細內容與未來的外交政策方向不盡了解，但民意明顯對梅伊執政以來紛擾不止的協議過程與一延再延的脫歐期限相當不滿，並反映在 2019 年保守黨在歐洲議會選舉中的大敗；此外，被梅伊定義為「現有的最佳協議」（best deal available）和「比無協議要好」的協議（better than no deal）展現出英國在脫歐談判中所受的限制與首相的無計可施，實難令民意認同該份協議為英國的最佳選擇，相較之下強生「完成脫歐」的口號與談判策略則傳達在該議題上速戰速決的企圖，為漫長的協商過程以來選民的訴求與期待。


## 貳、 脫歐公投通過對英國的衝擊

2013 年 1 月 23 日卡麥隆發表彭博演說時闡明反對脫歐的立場，認為即使成功離開歐盟，英國也難脫離在歐洲的國家利益與責任，歐盟也會持續是英國最大的市場和永久的地緣夥伴，英歐之間在歐盟外也有諸多法律關係的存在，因此即使英國離開歐盟，歐盟內部通過和適用的制度仍會持續影響英國，然而屆時英國將會失去否決權與其他影響歐盟決策的能力。<sup>116</sup>而 2016 年 6 月 23 日英國脫歐公投通過後也確實如卡麥隆所言，國內受到來自不同層面的衝擊，說明英國 1973 來加入歐盟以來，與歐盟已建立起緊密的互動關係，而與歐盟並未直接相關的議題也因英國脫歐的決定而出現變動。本文在此將從經濟與內政說明脫歐對英國形成的影響。

---

<sup>115</sup> 2019 年 12 月 12 日英國舉行大選，保守黨獲得 365 個席次，較 2017 年大選多得 48 席，成為國會最大黨。2019 年 12 月 21 日，強生的脫歐協議以 358：234 於國會通過二讀程序。

<sup>116</sup> David Cameron, "EU speech at Bloomberg," *GOV. UK*, January 23, 2013, <<https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>>.



第一，論經濟層面的短期影響，也就是脫歐公投結果出爐後英國國內經濟所受到的立即性、直接且短暫的變化，表現在各經濟發展指標和預測報告中，如英鎊歷史性的下跌，當日跌幅即達 15%，英鎊兌美元也貶至 31 年來的新低 1.2796；股票市場富時指數<sup>117</sup>當日下跌 8%，銀行股甚至達到 2008 年雷曼兄弟倒閉以來的最大跌幅；<sup>118</sup>惠譽、標普和穆迪等三大信評機構在公投後數日內陸續調降英國評級，惠譽表示英國經濟將面臨短期性的萎縮，標普則表示脫歐的決定將弱化英國政策的可預期性、穩定性與有效性。<sup>119</sup>

在政府的政策回應與影響評估方面，英格蘭銀行在一個月內將利率調降至歷史性新低 0.25%，預期 2017 年經濟成長率將從原可達到的 2.3%減少為 0.8%，並實施量化寬鬆與定期融資計劃（Term Funding Scheme），增額 700 億英鎊購買債券，資助並確保銀行以低利率借貸，預備幫助提振可能惡化的經濟成長率與通貨膨脹情形。<sup>120</sup>此外，2018 年英國政府公佈經濟預測報告，脫歐後 15 年內英國經濟發展很大程度將根據最終協議中的貿易規範以及對歐盟移民工作的限制程度而論，若貿易壁壘和工作限制越高，英國 GDP 成長率減少的幅度也越大。<sup>121</sup>不論是短期效應或趨勢分析，英國國內、政府到國際社會對英國脫歐的後果評估普遍不樂觀，

---

<sup>117</sup> 全名為倫敦股市《金融時報》100 種股票平均價格指數（Financial Times Stock Exchange 100 Index, FTSE 100 Index），創立於 1984 年，主要依據倫敦證券交易所上市中市值前 100 名的公司的股價變化來計算，為英國經濟的重要指標，也是歐洲三大股票指數之一。

<sup>118</sup> Katie Allen & Rob Davies, “FTSE 100 and sterling plummet on Brexit vote,” *The Guardian*, June 24, 2016, <<https://www.theguardian.com/business/2016/jun/24/ftse-100-and-sterling-plunge-on-brexit-panic>>.

<sup>119</sup> BBC News, “Ratings agencies downgrade UK credit rating after Brexit vote,” *BBC News*, June 27, 2016, <<https://www.bbc.com/news/business-36644934>>.

<sup>120</sup> Bianca Ginelli Nardi & Chukwuma Nwankwo, “Quarterly Bulletin (2018 Q4): The Term Funding Scheme: design, operation and impact,” *Bank of England*, No. ISSN 2399-4568, December 21, 2018, p. 1, *Bank of England*, <<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2018/term-funding-scheme-web-version.pdf>>.

<sup>121</sup> 以梅伊先前提出的契克斯方案為條件的試算結果最為樂觀，跌幅為 0.6%，但若未達成協議而英國須依照 WTO 模式與歐盟貿易，則英國 GDP 成長率將會比沒有公投狀態下減少 7.7%。請見 HM Government, “EU Exit: Long-term economic analysis,” HM Government, No. Cm9742, November, 2018, *HM Government*, pp. 49-51, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/760484/28\\_November\\_EU\\_Exit\\_-\\_Long-term\\_economic\\_analysis\\_\\_1\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760484/28_November_EU_Exit_-_Long-term_economic_analysis__1_.pdf)>。



<sup>122</sup>而本文認為不樂觀的原因源於英國對歐盟貿易的高度依賴和脫歐談判無從參考與無法預測的不確定性。

儘管英國長期在歐盟裡為不合群的成員，卻無法否認其高度依賴歐盟市場的事實。2015 年 44% 的英國貨物和服務出口至歐盟，價值約為 2233 億英鎊，53% 的進口來自歐盟，約為 2911 億英鎊；2015 年英國十大貿易夥伴中有六個歐盟國家，分別為德國、法國、荷蘭、比利時、西班牙、義大利和愛爾蘭，除愛爾蘭之外，英國與這些國家的貿易額均呈現逐年上升的趨勢。<sup>123</sup>反觀英國市場只佔歐盟總出口的 6% 到 7% 與總進口的 4% 到 5%，總進口額佔比更是逐年下滑。如此落差顯示出雙邊貿易的不對等關係，加之英國又受限於只得由雙方同意方能延長的兩年談判期限，會比歐盟更需要爭取有利的貿易談判結果，特別是在服務業項目維持單一市場的貿易條件，而英國也相對在該議題上擁有較小的妥協空間，只得在其他議題上做出讓步才可能換得歐盟維持脫歐前對英國的市場開放與優惠程度之意願。<sup>124</sup>


第二，在政治方面，除了對貿易談判形成限制，脫歐公投所引發對歐盟的未來經貿關係之不確定性，以及脫歐談判的曠日費時與困難重重，促使英國積極拉攏貿易大國如美國與日本，試圖得到這些國家對英國未來貿易關係的保證；英國也持續拓展歐洲以外的市場以分散對歐盟貿易的比重，特別是延續聯合政府時期的政策，對中國持續釋出善意與合作意願。因此梅伊經過猶豫後，仍批准先前喊停的辛克利角 C 核電廠（Hinkley Point C, HPC）的中資進駐，並於 2018 年 1 月 31 日訪中，鞏固卡麥隆時期開啟的英中「黃金年代」和貿易與商業往來。中國駐美大使劉曉明

<sup>122</sup> 羅至美、吳東野，〈脫歐公投對英國的衝擊：政治與經濟的分析〉，《問題與研究》，第 55 卷第 3 期，2016 年 9 月，頁 145-159。

<sup>123</sup> Office for National Statistics, “UK Perspectives 2016: Trade with the EU and beyond,” *Office for National Statistics*, May 25, 2016, <<https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/internationaltrade/articles/ukperspectives2016tradewiththeeuandbeyond/2016-05-25>>.

<sup>124</sup> Thomas Sampson, “Four principles for the UK's Brexit trade negotiations,” *LSE*, October 28, 2016, <<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/10/28/four-principles-for-the-uks-brexit-trade-negotiations/>>.





受訪時表示「後脫歐時代的英國以打造世界的英國為目標，也是英中關係深化的契機，因對英國而言，中國代表廣大的商業、金融與科技研發機會，中國也會是後脫歐時期英國追求自由貿易與開放經濟時的盟友」<sup>125</sup>充分說明後脫歐時期英國對外政策目的與中國在其中的重要性。

第三，脫歐公投也對英國的國內政治造成衝擊，如脫歐公投加深蘇格蘭的獨立意願與北愛爾蘭政治地位的問題都促成英國政治與社會的分裂氛圍。首先，由於蘇格蘭與北愛爾蘭比英國更仰賴歐盟市場，受惠於共同農業政策，並因歷史、文化和政治因素而與英國的國家情感相對淡薄，2014年蘇格蘭舉行獨立公投並以44.7%的同意票失敗告終，而2016年脫歐公投中將近62%蘇格蘭人與55%的北愛爾蘭人支持留歐，說明蘇格蘭人留歐的意願高於英國政體。公投後蘇格蘭亟欲爭取留在歐盟單一市場與關稅同盟，蘇格蘭首席部長施特金（Nicola Sturgeon）則於2017年3月要求梅伊允許蘇格蘭議會擁有舉行第二次獨立公投的權利，儘管要求被拒，蘇格蘭民族黨（Scottish National Party, SNP）在2017年大選中失利後難在脫歐談判中發揮影響力，也無法爭取蘇格蘭在協議中的特殊地位，<sup>126</sup>卻並未削減蘇格蘭的獨立和留歐意願。

對北愛爾蘭的治理而言，英國與愛爾蘭同為歐盟成員有助於愛爾蘭島的和平穩定與南北之間的關係好轉，對歐盟制度的共同參與能提升雙方的互信程度與共同利益範疇；再者，歐盟成員身份淡化愛爾蘭的主權概念和聯合主義者（Unionists）與民族主義者（nationalists）間的緊張關係，1998年和平協定中所創建的南北部長理事會（North-South Ministerial Council）<sup>127</sup>便是最好的例子。歐盟參與的多層次治

---

<sup>125</sup> Mu Xuequan, "Interview: British PM's China visit set to push forward "Golden Era" for ties: Chinese ambassador," *Xinhua*, January 25, 2018, <[http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/25/c\\_136924926.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/25/c_136924926.htm)>.

<sup>126</sup> Pauline Schnapper, "Theresa May, the Brexit negotiations and the two-level game, 2017–2019," *Journal of Contemporary European Studies*, latest articles, April 2020, pp. 1-12, <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14782804.2020.1753665?journalCode=cjea20>>.

<sup>127</sup> 南北部長級理事會（North-South Ministerial Council）依1998年《耶穌受難日協議》規定成

理為英國和愛爾蘭提供的中立合作空間在英國脫歐後一旦消失，族群關係的不穩定性增加，也形成上述脫歐協議中困擾英國政府多時的北愛爾蘭邊界問題，都是使愛爾蘭島的和平狀態受到挑戰的來源。<sup>128</sup>



## 第四節 後脫歐時期的英歐關係與英美關係 (2016-2019)

### 壹、 後脫歐時期的英歐關係

後脫歐時期 (post-Brexit) 之始為 2016 年脫歐公投的通過，這個階段英國與歐盟的主要互動為脫歐談判的協商，決定這個階段雙邊關係的要素主要在於不同關係層面的性質，以及領導人立場與談判方式之差異性。首先，以經貿議題為例，由於英國對歐盟的貿易依賴，即使梅伊在談判之初展現強勢態度和明確立場，仍無法真正擁有談判的主導權，而疑歐主義與硬脫歐分子所抱持的目標，為英國脫歐後得在減少負擔的情形下留在單一市場與關稅區，為未經談判模式思考的簡單想法，<sup>129</sup>英國終究須對歐盟讓利方能使其願與英國達成有利的貿易協議。梅伊曾在 2017 年的蘭開斯特宮演說中表示英國脫歐後「將離開歐盟單一市場和關稅同盟，但盼能在協議中爭取對歐盟貨物與服務的最大程度之自由貿易」，<sup>130</sup>表明沒有興趣依循歐盟與其他國家的貿易模式，也不打算開放人員流通的自由和接受歐盟法院的司法管

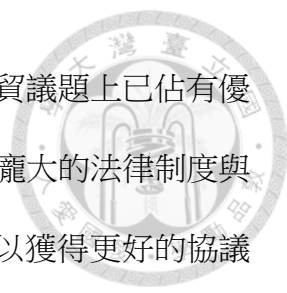
---

立，由北愛爾蘭行政部門與愛爾蘭政府組成，在農業、教育、環境、健康與交通等雙方存在共同利益領域中實踐合作發展，但仍維持各自治理。

<sup>128</sup> Carine Berberi, "Northern Ireland: Is Brexit a Threat to the Peace Process and the Soft Irish Border?" *Revue Française de Civilisation Britannique*, May 2017, <<http://journals.openedition.org/rfcb/1370>>.

<sup>129</sup> Darrin Baines & Sharon Brewer & Adrian kay, "Political, process and programme failures in the Brexit fiasco: exploring the role of policy deception," *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, Issue 5: Special Issue: The Brexit Policy Fiasco, 2020, pp. 742-760.

<sup>130</sup> Theresa May, "The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech," *GOV. UK*, January 17, 2017, <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.



轄，只願意開放於已有利的貿易條件。歐盟則因其經濟實力在經貿議題上已佔有優勢，並且保持嚴謹、主導性強且不易妥協的談判策略，又受限於龐大的法律制度與架構，<sup>131</sup>且為顧及其他會員國的看法並防止會員國認為脫歐可以獲得更好的協議而群起效法，<sup>132</sup>不會輕易給予非會員國與會員國同等的貿易利益，如歐盟屢次表示單一市場的四大流通內容無法分割，甚至因此拒絕契克斯方案。

此外在安全與軍事關係方面，由於英國本就在外交、安全與防禦政策上保持高度的國家自主性，因此離開共同外交與安全政策和共同安全與防禦政策並不需要複雜的協商。再者，兩共同政策在歐盟的決策中屬政府間主義的合作性質，參與國家有權否決行動，為重視國家利益與國家主權的英國所偏好的參與形式。安全與軍事合作也能顯示英國即使離開歐盟，但仍有參與和影響歐洲事務的能力，藉此向世界說明英國並未被歐盟邊緣化。因此梅伊於 2018 年慕尼黑安全會議中表示英國雖然離開歐盟，未來仍會與歐盟共同維護歐洲安全，並且希望在對外政策、地面行動與安全能力提升方面與歐盟密切合作，<sup>133</sup>說明英國脫歐後仍願意維持區域盟友的身份。

另一方面，歐盟共同安全與防禦政策的行動能力多方仰賴英國。<sup>134</sup>2017 年英國是世界第六大經濟體<sup>135</sup>和軍事支出國家，也是歐盟中除法國外唯一擁有核武的

---

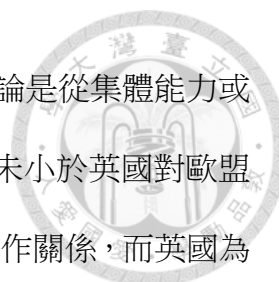
<sup>131</sup> Luis González García, “Understanding the EU’s negotiating position on trade in the Brexit negotiations,” *UCL European Institute*, October 8, 2018, <<https://uceuropeblog.com/2018/10/08/understanding-the-eus-negotiating-position-on-trade-in-the-brexit-negotiations/>>.

<sup>132</sup> Deutsche Welle, “Brexit deal must be worse than terms of EU membership, says Maltese PM,” *Deutsche Welle*, January 11, 2017, <<https://www.dw.com/en/brexit-deal-must-be-worse-than-terms-of-eu-membership-says-maltese-pm/a-37095469>>.

<sup>133</sup> Theresa May, “PM speech at Munich Security Conference: 17 February 2018,” *GOV. UK*, February 17, 2018, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018>>.

<sup>134</sup> 倫敦在馬其頓協和行動（Operation Concordia）、波士尼亞與赫塞哥維納的軍事監督行動（EUFOR Althea）以及非洲角與西印度洋的反海盜軍事行動（EUNAVFOR Atalanta）中貢獻情報、軍事指揮與戰艦等資源，為歐盟的一大助力。請見 Monika Sus & Benjamin Martill, “Channel Trouble? Challenges to UK-EU Security Collaboration after Brexit,” in Cornelia-Adriana Baci & John Doyle, eds., *Peace, Security and Defence: Cooperation in Post-Brexit Europe Risks and Opportunities* (Cham: Springer Nature Switzerland, 2019), p. 42。

<sup>135</sup> Alanna Petroff, “Britain crashes out of world’s top 5 economies,” *BBC Business*, November 22, 2017,



國家，且與歐盟共享意識形態、戰略和安全之共同利益，因此不論是從集體能力或是各別國家利益來計算，歐盟對英國的安全與軍事依賴程度並未小於英國對歐盟的依賴程度。此外，北約的軍事結盟體系也會鞏固雙邊既有的合作關係，而英國為北約中重要的軍事力量和預算提供國，並不會因脫歐公投和脫歐協商之發展而受到影響，因此在安全與軍事合作會是英國脫歐公投後英歐關係中影響幅度最小的面向。<sup>136</sup>

最後，英國脫歐也促使歐盟強化內部團結與整合進程，而英國在脫歐公投後進入談判階段，歐盟與英國之間的政治目標與行動明顯漸行漸遠。事實上，脫歐公投後歐盟的首要政策目標並不是英歐關係或脫歐談判策略，而是藉著英國決定離開的契機整頓內部的意見與分歧並深化整合程度。<sup>137</sup>由於卡麥隆在公投前提出的重新協議與改革內容也曾得到其他成員的支持，如匈牙利也反對「更緊密的同盟」之歐盟整合方向，而瑞典也同意國家立法機關應對歐盟事務有更大的同意權，<sup>138</sup>部分國家則對歐盟處理歐債危機與茉莉花革命後的難民安置方案抱有異議，於是有相同政策利益的國家在歐盟裡形成一個個如荷比盧同盟（Benelux）、維謝格拉（Visegrad）<sup>139</sup>等集團，在歐盟理事會和歐洲議會中透過集體投票或遊說的方式影響歐盟決策。<sup>140</sup>歐盟認為英國脫歐可能提供內部矛盾與區域碎裂化的情形激化的機會，不利於歐盟既有的整合成果與進程。

---

<<https://money.cnn.com/2017/11/22/news/economy/uk-france-biggest-economies-in-the-world/index.html>>.

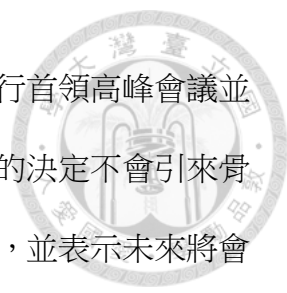
<sup>136</sup> Richard G. Whitman, "The UK and EU Foreign and Security Policy: An Optional Extra," *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 2, April-June 2016, pp. 254-261.

<sup>137</sup> Kai Oppermann, Ryan Beasley & Juliet Kaarbo, "British foreign policy after Brexit: losing Europe and finding a role," *International Relations*, Vol. 34, No. 2, June 2020, pp. 133-156.

<sup>138</sup> Almut Möller & Tim Oliver eds., *The United Kingdom and the European Union: What would a "Brexit" mean for the EU and other States around the World?* (Project: Alfred von Oppenheim Center for European Policy Studies) (Berlin, Germany: German Council on Foreign Relations (DGAPanalyse), 2014), pp. 1-117.

<sup>139</sup> 維謝格拉集團（Visegrád Group, V4）由捷克、匈牙利、波蘭與斯洛伐克組成。

<sup>140</sup> Federico Fabbrini, "The Future of the EU27," *European Journal of legal Studies*, Vol. 11, No. Special 2, 2019, pp. 305-333.



2016年6月英國公投決定脫歐後，9月16日歐盟於捷克舉行首領高峰會議並發表《布拉提斯拉瓦宣言》（Bratislava Declaration），宣示英國的決定不會引來骨牌效應，也提出針對移民、安全、經濟與社會發展的新政策目標，並表示未來將會加強各國政策落實情形的監督與各國持續且堅定的合作與溝通。<sup>141</sup>2017年3月歐盟發表針對歐洲未來的白皮書和《羅馬宣言》（Roman Declaration），<sup>142</sup>再度強調歐盟並未被分割也不可被分割，也是歐洲國家的共同未來。

除了加強內部信心與凝聚力，歐盟也更審慎看待內部差異整合（differentiated integration）<sup>143</sup>的情形。由於英國脫歐為一前所未有的差異整合失敗案例，雖然並非歐盟對差異整合的通融直接導致，但終究與歐盟整合議題相關，歐盟也因此更謹慎地反覆檢視和分析其整合策略。2018年11月27日歐洲議會通過的報告書詳述歐盟差異整合之內涵、適用原則與利弊，肯定其有助於增加歐盟整合的深度與廣度，以及在高度政治化的議題中為成員國提供多重選擇，但仍須注意差異整合造成決策過程的複雜化以及國家在接受差異整合的規範後仍可能退出條約的負面案例；<sup>144</sup>2019年通過的決議則提到「國家不應將差異整合視為歐盟未來整合的創新方向」和「差異整合的終極目標應是促進成員國的完整加入而非排斥」，<sup>145</sup>說明歐盟仍對於差異整合所可能造成的負面效果有所認識和準備。

顯然英國與歐盟對於英國脫歐的看法相異，而如此差異也清楚反映在雙方的政策回應上。對英國而言，其策略為在後脫歐時期為自己爭取利益極大化，並在歐

---

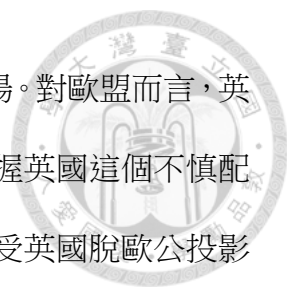
<sup>141</sup> European Council, “Bratislava Declaration and Roadmap,” *European Union*, September 16, 2016, <<https://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>>.

<sup>142</sup> European Council, “The Rome Declaration,” *European Union*, March 25, 2017, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>>.

<sup>143</sup> 差異整合（differentiated integration）理念允許歐盟內部因會員國發展與條件之差異性，出現不同速度的整合。

<sup>144</sup> Committee on Constitutional Affairs, “Report on Differentiated Integration,” *European Parliament*, November 27, 2018, <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402_EN.html)>.

<sup>145</sup> The European parliament, “European Parliament resolution of 17 January 2019 on differentiated integration,” *European Parliament*, January 17, 2019, <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0044\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0044_EN.html)>.



盟貿易談判尚未有結果之時盡可能鞏固甚至拓展原有的貿易市場。對歐盟而言，英國脫歐同時代表著歐洲整合之極好與極差的機會，歐盟或能把握英國這個不慎配合之成員國主動求去之際大幅促進整合，也有可能面臨成員國受英國脫歐公投影響而群起效法，使歐盟的向心力與整合情形更為鬆散。因此首要政策目標是確保成員國不被英國的決定左右，並且以溫和的方式持續推動整合進程；歐盟在協商過程中的策略則說明對英國決定的不滿，但在雙方仍有共同利益且並非敵對狀態的關係基礎上，以及其所代表的合作與和平價值，無法對英國過度嚴苛。

## 貳、 後脫歐時期的英美關係

2013 年卡麥隆的彭博演說提到英國留在歐盟對於英國參與世界事務的意義，「毫無疑問的，我們對美國、中國與印度而言是重要的強權，是因為我們在歐盟裡有充足的影響力，而離開歐盟是一個無法回頭的決定，也意味英國將失去如此國際地位」。<sup>146</sup>卡麥隆對英國國際地位與英美關係的認知可從歐巴馬的看法中得到呼應，因他也多次對英國脫歐表達反對。歐巴馬曾於 2015 年 6 月 24 日接受 BBC 專訪被問及英國脫歐議題時表示，英國留在歐盟能增加美國對美歐關係的信心，也是二戰結束以來該區域整合制度能不斷發展並促進世界繁榮與穩定的重要柱石，因此美國希望英國能留在歐盟，因其代表的價值與影響力不僅及於國家與區域，更能擴及世界。<sup>147</sup>內閣官員也曾透露 2016 年 1 月 17 日卡麥隆預計發表彭博演說前夕，歐巴馬親自致電提醒首相與歐盟疏遠對英國造成的負面影響，<sup>148</sup>2016 年 4 月公投前歐巴馬訪英，再度公開呼籲英國人民投票使英國能留在歐盟。至於英國尤其重視

---

<sup>146</sup> David Cameron, "EU speech at Bloomberg," *GOV. UK*, January 23, 2013, <<https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>>.

<sup>147</sup> BBC News, "Full transcript of BBC interview with President Barack Obama," *BBC News*, July 24, 2015, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-33646542>>.

<sup>148</sup> David Laws, *Coalition: The Inside Story of the Conservative-Liberal Democrat Coalition Government* (London: Biteback, 2017), pp. 244-245.



的經貿關係，歐巴馬表示英國脫歐將會影響雙方的自由貿易談判進度，規模較小的英國市場將不會被優先處理（back of the queue），美國會優先與歐盟進行協商，如《跨大西洋貿易及投資夥伴協議》（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）的協商也將以歐盟為談判主體。

由於英國在歐盟屬於大西洋主義傾向較為強烈的國家陣營，也是這些國家中最為有政經實力與影響力者，對歐盟許多政策的立場也幾乎與美國的意見相同，協助推動有利於美國利益的政策如單一市場的自由貿易、歐盟擴大與在政治、外交議題中與美國合作；<sup>149</sup>英國也因英美特殊關係之故明顯在美歐之間與美國更為親近，使美國能信任英國能在歐盟裡為美國利益服務。英國脫歐後，其於美歐之間長期的橋樑或對話者（interlocutor）也會隨之淡化，英國在美歐關係中操作的空間變小，英國對美國的政治意義也會下滑，不論互信關係是否存在，雙方的合作範圍減少卻是明顯的事實。

脫歐公投後，歐巴馬受訪時表示「英美特殊關係不會受到影響，也不會減少北約的重要性」，並表示英國與歐盟都仍是美國不可或缺的盟友。<sup>150</sup>然而歐巴馬不久便卸任，由擁護保守主義與右翼勢力的川普（Donald Trump）接任。2016年6月英國脫歐公投和2016年11月川普當選常被視為民粹主義、反移民與反全球化的同質現象，但川普與歐巴馬對脫歐公投的看法之差異性為後脫歐時期的英美關係增加變數，公開支持脫歐、批評梅伊的脫歐談判策略和公開表態同黨的強生更適合擔任首相，以及與脫歐黨領袖法拉吉建立私人情誼等行為，說明川普與英國國內的疑歐主義與脫歐派關係之緊密，相形之下與梅伊政府關係顯得疏離，而梅伊的談判

<sup>149</sup> Tim Oliver & Michael Williams, “Special relationships in flux: Brexit and the future of the US–EU and US–UK relationships,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 3, May 2016, pp. 547-567.

<sup>150</sup> BBC News, “Obama: Special relationship remains despite Brexit,” *BBC News*, June 24, 2016, <<https://www.bbc.com/news/business-36626660>>.



策略與脫歐方案甚至說明英國與歐盟的利益關係可能比同時期的英美關係更為緊密。<sup>151</sup>

除了脫歐立場的不一致，英美之間的外交政策也存在本質的差異。<sup>152</sup>如同 2017 年 1 月梅伊在蘭開斯特宮演說時提到脫歐後英國將追求成為「世界的英國」的機會，向世界開放英國市場，並且支持以自由和制度為基礎的國際秩序；川普則奉行美國優先（America first）的國家利益至上原則，不信任國際制度和多邊主義，因此對諸多國際議題的觀點與回應方式也不同於梅伊，如耶路撒冷地位問題、伊朗核協議、《巴黎氣候協定》和北韓問題，使英國較難與美國合作追求國際體系中的共同利益，在美國外交政策中所能發揮的影響力也非常有限。在經貿關係層面，儘管川普在脫歐公投造勢與脫歐談判期間多次對英國保證將簽署相當優惠的貿易協定，試圖影響英國採取更強硬的談判策略，但川普並未在英國正式脫歐前給予英國任何實質承諾，英美雖有深厚的對外投資與服務貿易往來，但雙方國內的食藥品管制與汽車關稅不同，英國也不願在中美貿易戰中與美國一同抵制中國市場，這些均是顯著的利益分歧，<sup>153</sup>也間接說明英美貿易協商很難如同川普先前所聲稱的如此容易與順利。

然而若是轉換角度，從軍事與安全合作面向能夠觀察到英美關係的另一個樣貌。軍事、情報與核武始終是英美特殊關係中雙方高度合作的特殊面向，也是特殊關係的核心內涵，從脫歐後雙方的軍事、情報與核武關係之發展說明川普並未因外交與戰略的轉換而輕視英美之間的安全合作，<sup>154</sup>如美國對 2017 年曼徹斯特爆炸案


<sup>151</sup> Laetitia Langlois, "Trump, Brexit and the Transatlantic Relationship: The New Paradigms of the Trump Era," *Revue LISA/LISA e-journal*, vol. XVI, No. 2, 2018, <<http://journals.openedition.org/lisa/10235>>.

<sup>152</sup> Gideon Rachm, "Donald Trump and Brexit are no longer identical twins," *Financial Times*, January 8, 2018, <<https://www.ft.com/content/214ca7da-f455-11e7-88f7-5465a6ce1a00>>.

<sup>153</sup> BBC 中文網，〈英國脫歐：英國與美國、歐盟貿易談判的棘手之處〉，《BBC 中文網》，2020 年 5 月 7 日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk-52563607>>。

<sup>154</sup> 徐瑞珂，〈特朗普與英美特殊關係的嬗變〉，《國際展望》，第 3 期，2019 年，頁 118-137。





情報洩露之「負起全責」後續處理態度、<sup>155</sup>《英美共同防禦協定》的維持和核武圓桌會議<sup>156</sup>的舉行，以及 2016 年英國國會同意三叉戟核武系統升級計畫，<sup>157</sup>和 2019 年 1 月英美於南海舉行聯合軍演，皆為英美在軍事、情報與核武領域之緊密和制度化合作的展現，表明英國準備對世界開放和美國保護主義盛行的同時，仍重視並維護與美國的安全合作關係。因此英國脫歐的決定與川普執政對英美特殊關係的本質並沒有實質影響，但另一面，從外交、經濟、戰略等政策面來觀察，英美的利益分歧與關係淡化卻是不爭的事實，除安全議題以外，英美特殊關係自歐巴馬主政以來開始淡化，川普上台後也呈現相同的趨勢。

## 參、 英國脫歐後的大西洋橋樑角色存續問題

近代美歐之間的緊密關係源於二戰時期雙方的軍事合作，西歐國家也因價值與制度與美國的相近性，於冷戰時期與美國共同抗衡以蘇聯為首的共產集團。冷戰結束後，美國與歐洲以北約為同盟基礎的軍事與核保護關係並未消失，北約的成員國持續擴增甚至接納前華沙公約組織國家，並且階段性地調整發展策略以因應後冷戰與全球化時代下如內戰、大規模毀滅性武器擴散、恐怖主義、跨國犯罪、科技犯罪等危機與威脅的擴散，說明即使最初的圍堵目標已不復存在，合作機制仍因美國提供的安全保證與區域安全治理的需求而維持運作。<sup>158</sup>除了軍事安全面向的合

---

<sup>155</sup> Reuters Staff, "U.S. takes 'full responsibility' for Manchester intelligence leaks: Tillerson," Reuters, May 26, 2017, <<https://www.reuters.com/article/us-britain-security-manchester-tillerson-idUSKBN18M1DS>>.

<sup>156</sup> World Nuclear News, "UK and USA enhance nuclear research cooperation," *World Nuclear News*, September 14, 2018, <<https://www.world-nuclear-news.org/Articles/UK-and-USA-enhance-nuclear-research-cooperation>>.

<sup>157</sup> 2016 年 7 月 18 日英國國會以 472 : 117 通過三叉戟核武系統升級計畫，將投入 310 億英鎊建造四座核潛艇，時保守黨席次並未過半，將近 60% 的供黨籍議員違背黨意投下贊成票，說明美國的核保護與安全合作在英國國內仍能得到普遍認同。請見 BBC News, "MPs vote to renew Trident weapons system," *BBC News*, July 19, 2016, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-36830923>>.

<sup>158</sup> 陳麒安，〈新自由主義與後冷戰時期北約的存續：安全治理的觀點〉，《全球政治評論》，第 43 期，2013 年 7 月，頁 111-134。



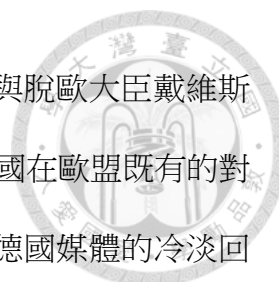
作，美國與歐洲也有龐大的經貿往來，彼此互為對方最大的貿易夥伴和對外直接投資對象，雙方的 GDP 佔全球將近 40%，歐巴馬主政時期則以簽訂《跨大西洋貿易及投資夥伴協議》為重要目標，可見雙方互賴關係之深厚。

英國在美歐關係中的地位則如同布萊爾提出的大西洋橋樑，致力於扮演美歐之間靈活的溝通管道。<sup>159</sup>對英國而言，參與歐盟事務有利於鞏固自己的區域利益和維護美國對英國區域地位的重視，令美國願意履行英美特殊關係中對英國的安全承諾，英國也可藉此展現對美國戰略與歐盟政策的影響力。對歐盟而言，英國與英美特殊關係的存在和美國於北約的軍事承諾結合，為歐洲的安全利益提供穩定的保障，且英國將近 6500 萬的人口佔歐盟約 12%，為歐盟長期且重要的預算貢獻國家，2015 年支付歐盟淨預算約 105 億英鎊，<sup>160</sup>僅次於德國，足以說明英國在歐盟中的大國地位與重要性。對美國而言，英國能在歐盟事務中代表美國的利益，使歐盟在日益深化的整合進程中不致與美國的政策方向偏離。在此三方互動中英美關係的特殊性質說明英國的核心利益與美國更相符，特殊關係中的不對稱性也對英國決策形成壓力，若再將英國國內長期以來的疑歐主義納入考量，英美關係對英國的價值與意義皆勝過英歐關係。

英國能成為大西洋橋樑的重要前提之一在於三方對此地位的需求與認同，而英國決定脫歐後，歐盟基於自己整合目標的需求以及英國將不再是歐盟成員的現實，不會再重視英國的意見，也不會認為英國能繼續代表歐盟利益。如 2018 年德國政府公佈的政治計畫書提及各種歐盟須面對來自內部與外部的變動與挑戰，以及外來的應對與合作方式，卻對英國與脫歐談判事務隻字未提，說明德國並未視脫

<sup>159</sup> Michael Harvey, *Perspectives on the UK's Place in the World* (Europe Programme Paper 2011/01) (London, UK: Chatham House, 2011), pp. 7-8.

<sup>160</sup> Office for National Statistics, "The UK contribution to the EU budget," *Office for National Statistics*, September 30, 2019, <<https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/articles/theukcontributiontotheeubudget/2017-10-31>>.



歐談判與對英貿易為對外政策的重點；當英國財政大臣哈蒙德與脫歐大臣戴維斯於 2018 年 1 月訪問柏林，欲優先與歐盟中最強大的國家討論英國在歐盟既有的對外貿易模式以外發展出不同制度的可能性時，卻得到梅克爾與德國媒體的冷淡回應，認為英國既已進入脫歐協商階段，不願在歐盟談判代表之外與英國額外協商，也防止英國認為有機會在眾多權利義務規範中挑三揀四。<sup>161</sup>

另一方面，後脫歐時期美國外交政策的變化也是英國再難扮演大西洋橋樑的原因。2017 年川普上任後退出跨太平洋全面區域夥伴協定，推動印太戰略，同年的國家安全戰略報告將中國（和俄羅斯）視為「對美國權力、影響力和利益的挑戰，他們侵蝕美國的安定與繁榮、使經濟脫離自由與公平、擴張軍事力量並控制訊息和數據，壓迫國內社會和擴展影響力」，<sup>162</sup>中國成為美國的戰略競爭對手，美國透過現實主義思維，以外交、經濟與軍事等手段平衡中國在印太地區的權力擴張。<sup>163</sup>除印太戰略將美國資源調度至亞洲地區，川普以美國利益為優先的政策與保護主義立場，都使美國相對降低對其他地區的關注與承諾，如川普多次要求北約成員國增加軍事預算負擔，甚至威脅將降低北約的安全保證。<sup>164</sup>且當美國轉移外交與戰略重心，美日同盟與四方對話將勝過美歐關係的重要性，而英國在歐洲能發揮的影響力與英國在美歐間的角色也不會是美國優先考量的問題。

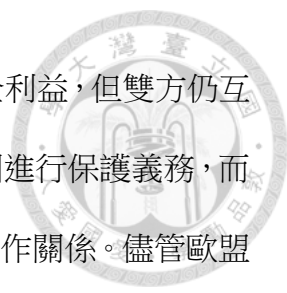
雖說美歐關係在川普執政後並非其首要關注的領域，但維繫跨大西洋夥伴關係中的政治、軍事與安全傳統仍然存在，也是英國「大西洋橋樑」存續的重要緣由。

<sup>161</sup> Tony Barber, "Britain's transatlantic bridge looks shaky," *Financial Times*, January 16, 2018, <<https://www.ft.com/content/5bbdf4b8-fab9-11e7-a492-2c9be7f3120a>>.

<sup>162</sup> The White House, "A New National Security Strategy for a New Era," *The White House*, December 18, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>>.

<sup>163</sup> 王信力，〈川普能重構亞洲權力平衡？—解析美國印太戰略的虛實〉，《台灣國際研究季刊》，第 15 卷第 2 期，2019 年，頁 67-102。

<sup>164</sup> Julien E. Barnes & Helene Cooper, "Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia," *The New York Times*, January 14, 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>>.



<sup>165</sup>雖說英國脫歐後沒有義務與歐盟維持共同的政治、外交與安全利益，但雙方仍互為區域盟友，若有必要英國仍須履行北約的集體防禦原則對歐洲進行保護義務，而美國受制於北約和《英美共同防禦條約》也維持與歐洲的安全合作關係。儘管歐盟因川普的行為而意識到軍事與安全能力獨立自主的必要性，而投入更多資源與心力，如連年增加北約軍事預算<sup>166</sup>與簽訂《永久合作架構協定》（Permanent Structured Cooperation, PESCO），<sup>167</sup>北約框架的存在與美國的核保護仍是維持歐洲安全與大西洋關係的重要基礎，而英國既然是其中的重要行為者，又為大西洋兩岸重要甚至不可或缺的軍事盟友，仍能保有影響雙邊決策的能力。

## 第五節 小結

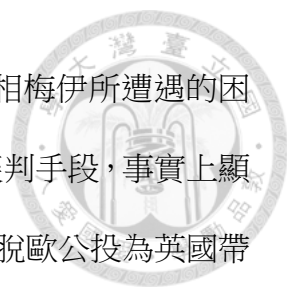
自 2010 年上台後保守黨政府與歐盟的關係受到來自區域層次與國內層次因素的影響，除了對歐盟財政整合的抗拒，和日趨嚴重的移民問題，保守黨政府的對歐政策也深受疑歐主義與脫歐派的影響。自 1990 年代初期以來保守黨內普遍對歐立場為疑歐主義，並且以輕疑歐主義為主。輕疑歐主義傾向反對國家將特定議題主權讓渡給超國家組織，但並未認為國家完全不能加入。但自聯合政府於 2010 年執政以來，黨內與國內的重疑歐主義與脫歐派勢力在不同社會力量催化之下，結合對加入歐盟不利的論點，形成難以忽視的國內壓力，以及國會中的關鍵少數力量，驅使政府的對歐政策走向極端，導致 2016 年脫歐公投的通過。

---

<sup>165</sup> Nele Marianne Ewers-Peters, “Brexit’s implications for EU-NATO cooperation: Transatlantic bridge no more?” *The British Journal of Politics and International Relations*, November 2020, pp. 1-17.

<sup>166</sup> NATO, “NATO Secretary General announces increased defence spending by Allies,” *NATO*, November 29, 2019, <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_171458.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_171458.htm)>.

<sup>167</sup> 《永久合作架構協定》（Permanent Structured Cooperation, PESCO）為 2017 年歐盟根據共同安全與防衛政策所簽訂，結合年度國防協調評估（CARD）與歐洲防衛基金（European Defense Fund），加強歐盟國家的防衛合作。



然而公投通過後的脫歐協議對英國而言卻是一大挑戰，首相梅伊所遭遇的困境說明其無力在歐盟與國內的要求中求取平衡，其看似強硬的談判手段，事實上顯得軟弱且無力，使脫歐協議延宕至 2019 年強生上台後方通過。脫歐公投為英國帶來的各面衝擊，特別在經濟與英歐關係層面，也說明英國亟欲實踐脫歐後「世界的英國」政策之主因。在軍事安全方面，由於歐盟對英國安全力量的需求、英國維持安全夥伴關係之意願，與北約同盟之存在，英國與歐盟的安全關係並不會出現實質影響，這也是英國決定脫歐後，考量到川普上台後大西洋兩岸對外政策的分歧，以及英美關係發展情形，英國在「大西洋橋樑」中少數仍有發揮空間的合作與對話面向。



# 第五章 英國脫歐公投後的外交政策

## (2016-2020)

### 第一節 「世界的英國」政策內涵

自 2016 年 6 月 23 日脫歐公投後，英國政府多次向民間與國際喊話，表示英國脫歐後不會與國際事務脫離，並會以「世界的英國」(Global Britain) 為脫歐後的外交政策主軸，然而起初政府並未清楚闡述該政策的意涵，而是透過領導人多次公開演說與政府報告，方使「世界的英國」逐漸成形。2016 年 10 月 2 日首相梅伊在保守黨大會上發表演講，<sup>1</sup>提到「脫歐應該讓我們思考在一個更寬廣的世界裡能扮演的角色，這應該讓我們思考『世界的英國』——一個充滿自信與自由的國家在歐陸以外的世界尋找經濟與外交的機會」，多少說明「世界的英國」政策目的，不難觀察到政策論述的模糊與空洞，梅伊也並未說明政策手段的規劃。2016 年 12 月外交大臣於強生於皇家國際事務研究所的演說中以「被各種嶄新的機會包圍，充滿政治、經濟與道德力量，並且更對外開放、與世界互動」來形容「世界的英國」之政策概念，<sup>2</sup>並且清楚提到政府推行政策之目的，包括為穩定與和平秩序貢獻力量、成為自由貿易的領航者與在世界投射英國的價值觀與核心利益。

<sup>1</sup> Peter Dominiczak & Michael Wilkinson, "Theresa May says Britain must look beyond Europe - as she vows to trigger Article 50 by March," *The Telegraph*, October 3, 2016, <<https://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/02/theresa-may-brexit-boris-johnson-david-davis-liam-fox-live/>>.

<sup>2</sup> Boris Johnson, "Beyond Brexit: a Global Britain," *GOV. UK*, December 2, 2016, <<https://www.gov.uk/government/speeches/beyond-brexit-a-global-britain>>.



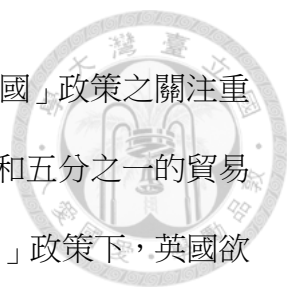
強生的論述的確為「世界的英國」提供更多的方向，而 2017 年 1 月 17 日梅伊發表針對脫歐方向的蘭開斯特宮演說，提到「英國人民投票支持改變，他們投票為國家塑造更光明的未來，他們投票決定離開歐盟擁抱世界」，「我們雖離開歐盟但並未離開歐洲，因此我們將尋求建立英歐之間嶄新且公平的夥伴關係，一方是獨自主、『世界的英國』，另一方則是我們在歐盟裡的眾多盟友」，「我們不僅要和歐洲建立新的夥伴關係，還要打造一個更強大、更公平且更走向『世界的英國』（more global Britain）」。首相也終於提到「世界的英國」的具體政策內容，包括與歐洲市場和歐洲以外的國家進行自由貿易、成為世界科學研發中心，以及加強打擊犯罪與恐怖主義的跨國合作。<sup>3</sup>

2018 年 3 月外交部向下議院外交事務委員會（Foreign Affairs Committee）提交關於世界的英國政策目標與詳細時程的備忘錄，提到「世界的英國」之三大政策目標為：保護國民、投射國家影響力與提升國家繁榮。而推動新的對外政策不僅需要內閣跨部會的合作，也將運用外交、軍事、國際發展援助和貿易作為手段，鞏固與擴張世界性的夥伴關係。<sup>4</sup>英國外交部指出英美關係在英國外交政策中始終佔有優先地位，英國也藉著英美特殊關係與雙方合作行動，於全球建立影響力，而「世界的英國」政策框架下英美關係的重要性也不會有所改變；歐盟也仍是英國外交政策中的重點，英國脫歐後更需與歐盟維持良好的貿易夥伴關係，並且共同捍衛歐洲安全與價值基礎。印太地區（Indo-Pacific）則被英國形容為世界經濟成長的中心，報告中特別標註英國與中國、印度、東南亞的關係與「世界的英國」的政策目標密切相關，應積極尋找機會擴大交往和開發共同利益。

---

<sup>3</sup> Theresa May, “The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech,” *GOV. UK*, January 17, 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.

<sup>4</sup> Foreign Affairs Committee, “Global Britain,” *House of Commons*, No. HC 780, March 12, 2018, *House of Commons*, pp. 5-29, <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaffi/780/780.pdf>>.



英國過去三環外交中的「第三環」大英國協也是「世界的英國」政策之關注重點之一。下議院的報告指出，大英國協佔全球近三分之一的人口和五分之一的貿易量，為英國參與的全球網絡中數一數二獨有者。在「全球化英國」政策下，英國欲促進與大英國協國家之間政府、非政府和民間等不同方式的來往，2018 年於倫敦舉行的大英國協首腦會議( The Commonwealth Heads of Government Summit Meeting, CHOGM) 也是有史以來規模最大者，<sup>5</sup>成為英國推動與大英國協的各項合作之最有利平台。在眾多合作面向中，英國致力於提升與大英國協國家的貿易情形，根據政府統計，大英國協雖佔全球五分之一的貿易量，其佔英國出口額不及歐盟佔英國出口之四分之一，而 2019 年大英國協與英國總貿易額僅為 9.1%，低於德國與英國的貿易額 9.5%，說明自 1960 年代起歐盟取代大英國協成為英國最大貿易夥伴後，大英國協在英國外交政策中的地位與貿易潛力被低估，因此英國也欲把握「世界的英國」推動的機會，提升與大英國協國家的貿易和改善部分國家貿易赤字的情形，如印度與孟加拉。<sup>6</sup>

繼此外交部備忘錄後，英國政府出版《國家安全力量評估》( National Security Capability Review, NSCR )，說明國家在「世界的英國」政策框架下如何發展、使用和部署安全力量，使有限的國家能力發揮極大化的政策效果。<sup>7</sup>報告指出英國脫歐後所面對的機會與危機幾乎都是全球性的，「世界的英國」因而建立在強大的盟友與夥伴關係上，是國家間提升安全與繁榮的重要策略。更值得一提的是該評估報告提到當今全球政治與經濟影響力的中心為北美、歐洲與印太地區，英國應與這些

---

<sup>5</sup> Foreign Affairs Committee, “Global Britain,” *House of Commons*, No. HC 780, March 12, 2018, *House of Commons*, p. 26, <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaff/780/780.pdf>>.

<sup>6</sup> Matthew Ward, “Statistics on UK trade with the Commonwealth,” *House of Commons*, No. CBP 8282, December 2, 2020, *House of Commons Library*, <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8282/CBP-8282.pdf>>.

<sup>7</sup> HM Government, “National Security Capability Review,” March 2018, pp. 3-7, *HM Government*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/705347/6.4391\\_CO\\_National-Security-Review\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf)>.



地區的國家建立緊密的合作關係，似乎也說明英國為回應脫歐與世界權力格局變化之需要，以印太地區為美國與歐盟以外第三個外交政策重心。

英國發展「世界的英國」的優勢之一在於其優秀的外交能力與資源。2018 年下議院對外事務委員會審查「世界的英國」政策時，來自倫敦政經學院的教授與多名退休的英國與外國高級外交官員於口頭證詞或書面陳述中指出，英國的外交服務、關係網路與外交人員素質是長期以來全球最優良、聲譽最好的外交工作體系之一。<sup>8</sup>英國也充分運用該條件優勢，於英國本土與海外駐點新增人力，並且在「世界的英國」政策規劃中尋求合作與開放機會的區域與國家增開使館與辦事處，2018 年 10 月英國外交部宣布擴編 1000 名人員與增開 12 個海外駐點。<sup>9</sup>這些新資源除因應脫歐協商之需要，其餘幾乎用於「世界的英國」的業務。除了擴增人力與資源，英國外交部也積極提升駐外人員各面素質的水準，包括斡旋、談判、語言與情蒐等傳統能力條件，以及資訊化時代下以社群媒體與開放數據為媒介的數位外交能力。外交部提交下議院對外事務委員會的書面資料說明為因應「世界的英國」之對外關係發展趨勢，已提高華語、俄語與阿拉伯語駐外人員的訓練和通過標準，華語能力的外交人員之目標水準（target-level attainment）為近 70%，也是其中最高者。另外，外交部也指出在全球化時代自由貿易盛行之際，英國因早年便加入歐共體之故，缺少近年來主導經貿談判的機會與經驗，使英國此方面的能力略遜於許多同經濟水準的已開發國家，然而經貿協商卻是英國脫歐後與「世界的英國」的關鍵議題，也高度影響國家經濟成長情形，因此談判桌後需有質量充足的人員代表為國家爭取利益，也說明外交人力與資源擴編的必要性。<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Foreign Affairs Committee, “2 What is the FCO for? Skills and the purpose of diplomacy,” *UK Parliament*, November 28, 2018, <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaff/1254/125405.htm>>.

<sup>9</sup> Foreign Affairs Committee, “2 What is the FCO for? Skills and the purpose of diplomacy,” *UK Parliament*, November 28, 2018, <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaff/1254/125405.htm>>.

<sup>10</sup> FCO, “Written evidence from the Foreign and Commonwealth Office (SKI0004),” *UK Parliament*,



在外交佈局的變動之外，「世界的英國」另一個政策重心為提升貿易。2016年7月梅伊上任後在外交部轄下除了新增脫歐事務部處理脫歐談判事務，也成立國際貿易部（Department for International Trade, DIT）專責「世界的英國」框架下的國際貿易事務，如幫助海外投資者與企業在英國拓展業務，以及為英國爭取更大和更優惠的貿易市場與貿易條件。可以說梅伊以脫歐協商與「世界的英國」為其短暫任期中的對外政策重心，在忙於和歐盟談判的同時，仍積極推動對世界開放市場的銜接工作。2017年10月國際貿易部公佈《英國未來貿易政策白皮書》（Preparing for Our Future UK Trade Policy）說明英國脫歐後的貿易政策方向，包括貿易透明化和包容性、支持以制度為基礎的全球貿易環境、提升英國的貿易夥伴關係、扶持開發中國家脫貧和確保貿易環境的公平性與公正性。<sup>11</sup>

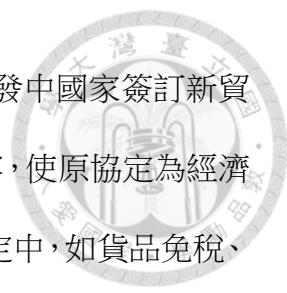
2018年1月政府特別依照白皮書中設定之貿易政策方向，提出訪問與執行報告作為回應，說明政策的落實情形與未來發展。<sup>12</sup>例如，為繼續遵守以制度為基礎的國際貿易環境，英國正草擬新的世界貿易組織承諾單（the schedule），盼能維持原貨物與服務的市場准入條件，也決定在脫歐後仍會加入《政府採購協定》（Government Procurement Agreement, GPA），保障英國企業進入全球政府採購市場的機會。此外，為提升英國的貿易夥伴關係，英國屢次在脫歐協商中表示希望雙方能同意一有利的第三國雙邊貿易模式，並且針對非歐盟國家建立專門工作小組與高層貿易對話機制，積極嘗試在脫歐協議進行過程中開拓貿易夥伴關係。

---

2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-prime-minister-mays-opening-remarks/>>.

<sup>11</sup> Department of International Trade, “Preparing for Our Future UK Trade Policy,” *HM Government*, No. Cm 9470, October, 2017, *HM Government*, pp. 21-37, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/880607/Preparing\\_for\\_our\\_future\\_UK\\_trade\\_policy\\_Report\\_Web\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/880607/Preparing_for_our_future_UK_trade_policy_Report_Web_Accessible.pdf)>.

<sup>12</sup> Department of International Trade, “Trade White Paper: Preparing for our future UK trade policy - government response,” *GOV. UK*, January 5, 2018, <<https://www.gov.uk/government/publications/trade-white-paper-preparing-for-our-future-uk-trade-policy-government-response/trade-white-paper-preparing-for-our-future-uk-trade-policy-government-response#supporting-a-rules-based-global-trading-environment>>.



至於為協助開發中國家改善貧窮問題，英國政府表示與開發中國家簽訂新貿易協定時，將保留身為歐盟成員國時由歐盟代表簽訂的合約內容，使原協定為經濟發展困難國家所提供的貿易優惠能延續至英國脫歐後的貿易協定中，如貨品免稅、免稅與免配額的市場准入原則，使英國能繼續支持這些國家成長與脫貧。而為維護公平競爭的貿易環境，英國需擁有獨立處理貿易救濟與貿易爭端的能力。2017 年 11 月政府推出《貿易法案》（Trade Bill），<sup>13</sup>成立貿易救濟局（Trade Remedies Authority, TRA），調查和處理貿易救濟事宜，保護英國的貿易利益，並且在英國脫歐後負責重新審查歐盟貿易救濟措施和決定其存續。<sup>14</sup>

由政府言論與可見的研究資料說明「世界的英國」以對外關係與經濟實力為主要的政策目標，然英國仍為後脫歐時代的國際政治局勢與權力體系的變動以及「世界的英國」政策之需要，發展出相應的國家安全與國防戰略。2018 年 3 月公佈的《國家安全力量評估》提出「融合原則」（The Fusion Doctrine）作為「世界的英國」政策框架下的國家安全戰略。「融合原則」主張結合政治、經濟與社會、文化等不同面向的國家力量，和國家內部各行為者包括政府、私部門與第三部門，形成一外在力量較難穿透的、團結且強大的安全共同體<sup>15</sup>和更全面的現代嚇阻力量（modern deterrence），以因應現今複雜多變的威脅來源。<sup>16</sup>

《國家安全力量評估》也指出在「世界的英國」政策框架下，國防與軍力為英國來往世界各地並履行全球責任時之重要支撐，而在安全威脅日益難測的趨勢下，英國需提升創新國防科技能力，和打造高效率和高靈敏度的聯合軍事力量。<sup>17</sup>國防

<sup>13</sup> UK Parliament, “Trade Bill 2017-2019,” *UK Parliament*, July 11, 2017,

<[https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0122/cbill\\_2017-20190122\\_en\\_1.htm](https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0122/cbill_2017-20190122_en_1.htm)>.

<sup>14</sup> 賈棕凱，〈英國脫歐後貿易政策的新方向〉，《財經法訊》，第 233 期，2018 年 5 月，pp. 32-42。

<sup>15</sup> William McKeran, “Fusion Doctrine: One Year On,” *RUSI*, March 8, 2019,

<<https://rusi.org/commentary/fusion-doctrine-one-year>>.

<sup>16</sup> HM Government, “National Security Capability Review,” March 2018, pp. 10-11, *HM Government*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/705347/6.4391\\_CO\\_National-Security-Review\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf)>.

<sup>17</sup> HM Government, “National Security Capability Review,” March 2018, pp. 14-17, *HM Government*,



部因而發起「現代國防計劃」(Modern Defence Programme)，意在優化國防部的組織與運作方式、追求戰略有效性和業務現代化，以及改善國防部的商業模式與工業技術，也提高國家軍事力量的傳統物質與人力條件，包括採購新型 Ajax 裝甲車、保護者無人機(Protector RGMk1)和波音 P8 反潛巡邏機，和投入近 20 億英鎊於特種部隊的訓練與裝備，和建造新型無畏級(Dreadnought Class)核潛艇，使國家軍事力量能有助於達成「世界的英國」之政策目標。

在「世界的英國」政策框架下，英國會繼續擔任國際制度的維護者與國際事務的積極參與者。英國將繼續積極參與聯合國安理會、北約組織、G7、G20 與大英國協等多邊制度，共同維護國際社會秩序和面對新時代的威脅與挑戰，如恐怖主義、國際移民與氣候變遷等問題。<sup>18</sup>最後，英國也會維持對國家發展援助的支持，除協助世界達成聯合國所訂定的永續發展目標，英國也能藉此影響與英國與盟友之國家利益相關的全球議題。

2019 年 7 月 23 日強生上台後，其首要政策目標為完成脫歐協議，因此「世界的英國」並未如 2016 年 6 月脫歐公投甫通過一般，如此頻繁出現在首相的言論與政策論述中，但仍是英國持續推動的對外政策方向。2020 年 2 月 3 日強生於格林威治(Greenwich)發表英國脫歐後的首次公開演說，雖未提到「世界的英國」，但強調英國將會提高國際貿易的參與，並且會與歐盟協商出有利的貿易協定。<sup>19</sup>強生於格林威治演說的同時，外交大臣拉布(Dominic Raab)在國會宣布脫歐後的「世界的英國」政策方向，以作為歐盟盟友、在世界貿易領域中扮演領先者和作為世界

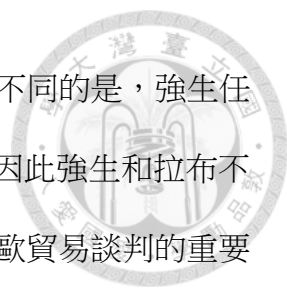
---

<[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/705347/6.4391\\_CO\\_National-Security-Review\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf)>.

<sup>18</sup> Foreign Affairs Committee, “Global Britain,” *House of Commons*, No. HC 780, March 12, 2018, *House of Commons*, pp. 5-29,

<<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaff/780/780.pdf>>.

<sup>19</sup> Boris Johnson, “PM speech in Greenwich: 3 February 2020,” *GOV. UK*, February 3, 2020, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-in-greenwich-3-february-2020>>.



中的正向力量（force for good）三方面為主。<sup>20</sup>與梅伊時期較為不同的是，強生任內所進行的英歐貿易談判結果將影響英國一半以上的出口額，因此強生和拉布不約而同強調英歐關係為「世界的英國」之重要支柱之一，以及英歐貿易談判的重要性，也提到英國的條件包含獨立的國家補貼與社會政策，以及對加拿大模式<sup>21</sup>的偏好，說明強生以更務實且更明確的方式推動「世界的英國」政策。

## 第二節 「世界的英國」政策框架下的對外關係 與發展限制

### 壹、邁向「黃金年代」的英中關係

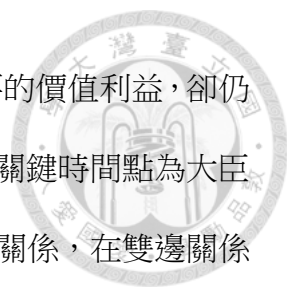
#### 一、卡麥隆時期（2010-2016）

與中國建立強大的經貿與全球夥伴關係為「世界的英國」之重大政策目標之一，但如同本文第三章所述，保守黨政府早在 2016 年「世界的英國」出現前便已開始加強經營英中關係，卡麥隆自執政以來便強調英國應扮演世界性的角色，積極推動與新興國家的交往。他和財政大臣奧斯本為英中關係的重要推手，促成中國與英國的多方合作機會和英中關係的「黃金年代」（Golden Era），但卡麥隆執政初期會見達賴喇嘛的行為，一度為英中關係投下變數。由於西方國家與中國的互動過程中常出現達賴喇嘛效應（the Dalai Lama Effect），<sup>22</sup>而從中國於 2012 年卡麥隆會見達賴喇嘛後取消其訪華行程的行為，可知該策略自胡錦濤延續至習近平主政時期。

<sup>20</sup> UK Parliament, “Dominic Raab MP tells MPs of plans for a 'Global Britain',” *UK Parliament*, February 3, 2020, <<https://www.parliament.uk/business/news/2020/february/statement-on-global-britain/>>.

<sup>21</sup> 加拿大模式為加拿大與歐盟簽訂之自由貿易協定模式，雙方貨物自由貿易。

<sup>22</sup> 意指中國透過控制貿易情形，如實施制裁和非關稅壁壘與取消外國的訪問與會議行程表達對於該外國接待達賴喇嘛的反對。中國以貿易為手段的策略對接待國的國家利益造成實質影響，觀察胡錦濤時期（2002-2008）與達賴喇嘛會面的國家之對中貿易額平均減少高達 12.5%，而如此波動往往在中國與該國家改善關係後始恢復。請見 Andreas Fuchs & Nils-Hendrik Klann, “Paying a visit: The Dalai Lama effect on international trade,” *Journal of International Economics*, Vol. 91, No.



英國身為西方自由民主國家的典範，也視民主與人權為重要的價值利益，卻仍巧妙地從會面次數、會面地點與事後補償等細節改善英中關係。關鍵時間點為大臣奧斯本於 2013 年訪中，並於接受訪問時表示「希望能改善英中關係，在雙邊關係提升的狀況下，增加彼此的投資與工作機會」，<sup>23</sup>英中關係始有好轉的跡象。2013 年 12 月卡麥隆帶著龐大的貿易代表團訪問中國，他表示與中國此等新興市場建立連結是英國國力持續成長與參與國際競爭的重要策略。雙方於卡麥隆到訪期間總共簽署價值約 560 億英鎊的合約，為英國提供近 1500 個工作機會。<sup>24</sup>由此可見英國立場轉變的主要原因在於經濟利益，特別是中國為世界第二大經濟體，擁有充滿潛力的內需市場與可佈局全球的過剩資金，而英國因 2008 年金融危機與伴隨而來的財政赤字與國內經濟停滯，原先的主要貿易夥伴美國與歐盟也因面臨相同困境而難以提供英國實質幫助，因此英國轉向中國尋求合作機會是出於現實且務實的考量，而達賴喇嘛效應所帶來的經貿限制不利於英國考量，卡麥隆便不願意再做出任何能影響英中關係發展的行為以保障中國所承諾的經濟利益，他在往後任期中並未再會晤達賴喇嘛，對於 2014 年香港爆發的民主化運動也僅表達口頭關注而並未採取實質的支持行為。

2015 年 10 月 19 日習近平訪問英國，為中國領導人自 2005 年以來首度到英國進行國事訪問。習近平受到罕見的且高規格的皇家接待，入住白金漢宮，也是首位於國會大廈發表演說的中國領導人。在聯合記者會上習近平與卡麥隆皆使用「黃金年代」一詞形容英中關係，言及英中合作下的投資、貿易、商業的經濟利益，並共同發表《中英關於構建面向 21 世紀全球全面戰略夥伴關係的聯合宣言》(UK-China

---

1, 2013, pp. 164-177。

<sup>23</sup> Nicholas Watt, "Britain ready to take 'next big step' in Chinese relations, says Osborne," *The Guardian*, October 14 2013, <<https://www.theguardian.com/politics/2013/oct/14/david-ferman-dalai-lama-george-osborne>>.

<sup>24</sup> UK Government, "Press release: £5.6 billion worth of deals signed in China," *GOV. UK*, December 3, 2013, <<https://www.gov.uk/government/news/56-billion-worth-of-deals-signed-in-china>>.



Joint Statement on building a global comprehensive strategic partnership for the 21<sup>st</sup> Century) , 指出習近平的訪中行程標誌英中關係「黃金年代」的開端，雙方邁入嶄新的全面戰略夥伴關係。宣言也提到雙方會積極協助推動彼此的國家政策，包括英國的國家基礎建設計劃(National Infrastructure Plan)與北部經濟引擎計畫(Northern Powerhouse) ,<sup>25</sup>以及中國的「一帶一路」倡議。<sup>26</sup>

隨著英中關係進入「黃金年代」，雙方的實質經貿互動關係也出現顯著提昇，並且主要呈現在中國對英國基礎建設投資、英中貿易成長與選擇英國為人民幣業務國際化的起點等三面向，其中以人民幣國際化內容已於第三章提及，此處將只針對前二者進行討論。首先，國內基礎建設如 2010 年政府公布的國家基礎建設計劃<sup>27</sup>受限於金融危機與摺節政策，使英國在英中關係改善後積極促成中國前來投資。中國也對英國國內其他重大建設充滿興趣，如高速鐵路二號線(High Speed 2, HS2)以及欣克利角 C 核電廠，後者中資比例甚至高達 33.5%，同時創造 25000 個工作機會。<sup>28</sup>英國則在 HS2 招標時提供中國近 118 億英鎊的合約，<sup>29</sup>盼能配合中國「鐵

<sup>25</sup> 北部經濟引擎計畫(Northern Powerhouse)為英國財相奧斯本 2015 年提出針對提升英國北部經濟發展之計畫。英國北部的產業重心為製造業、能源與科技業，但英國長期資本累積主要來源為金融服務業，為平衡南北落差，保守黨政府提出該計畫，透過強化區域連結與整合，幫助該地區發揮其發展優勢，增強競爭力，為此政府須為該地區挹注資金，提升區域交通、教育與研發資源和貿易途徑。

<sup>26</sup> 其他重要宣示包括英國支持人民幣成為世界貨幣基金組織中的特別提款權(SDR)之貨幣、中歐 2020 戰略規劃(EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation)中與歐盟密切的投資和貿易協定；中國對於英國領先西方大國加入亞投行的行為表示稱許，雙方期待亞投行與全球金融體系能夠儘速整合，以利亞洲國家基礎建設之需。請見 Foreign & Commonwealth Office, "UK-China Joint Statement 2015," *GOV. UK*, October 22, 2015, <<https://www.gov.uk/government/news/uk-china-joint-statement-2015>>。

<sup>27</sup> 國家基礎建設計劃之目的在於擴大國內經濟基礎建設，以能源和交通為主，盼提升公私部門的生產力、減少經營成本、提升生產工具多樣化並且增加工作機會，刺激經濟成長。請見 Infrastructure UK, "National Infrastructure Plan 2010," *Infrastructure UK*, No. PU 1054, October 25, 2010, p. 9, *HM Treasury*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/188329/nip\\_2010.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/188329/nip_2010.pdf)>。

<sup>28</sup> Department of Energy & Climate Change, "Hinkley Point C to power six million UK homes," *GOV. UK*, October 21, 2015, <<https://www.gov.uk/government/news/hinkley-point-c-to-power-six-million-uk-homes>>。

<sup>29</sup> Gwen Toham, "HS2 bidding process to be opened up to Chinese companies," *The Guardian*, September 24, 2015, <<https://www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/24/hs2-bidding-process-opened-up-chinese-companies>>。

路外交」策略，吸引其投資這個歐洲規模最大的高速鐵路工程。聯合政府執政時所引進的中國投資有助於解決政府的資金問題，又能降低失業率，活絡地方經濟，且達到英國原先期望的區域平衡目的，實為促進英國國家發展的一大助力。

第二，英中貿易額開始成長。自卡麥隆執政以來英國便希望增加對中國出口，藉由其不斷成長的內需市場平衡對中貿易的長期入超狀態。自 1990 年代以來英中貿易額持續增長，而英國對中國的貿易赤字隨著兩國貿易量的增加而擴大，2000 年時為 35 億英鎊，2010 年聯合政府執政時已達 205 億英鎊。<sup>30</sup>因此奧斯本於 2010 年聯合政府上台之初受訪時便表示為了促進英國經濟成長，應積極提升對中國的出口量。當時中國只佔英國總出口額的 2%，奧斯本認為中國正從製造者角色逐漸朝消費型國家發展，如此出口表現可以有更顯著的進步空間。<sup>31</sup>據統計自 2004 年至 2014 年英國對中國進口額成長近 263 億英鎊，對中出口則增加 142 億英鎊，雖較進口額少但仍佔英國總出口的 3.6%。2014 年中國為英國第三大進口國和歐盟國家以外的第二大出口國，僅次於美國，已是英國在美國與歐盟外最重要的貿易夥伴。

32

在對中出口項目中近 95% 屬於貨物範疇，因此服務業發達的英國積極尋求擴大對中國的服務業貿易。<sup>33</sup>服務業是英國長期發展且高度成熟的產業，且比貨物貿易更具競爭力。根據商業創新技能部 2012 年度的報告，英國為全球第三大服務業出口國，僅次於美國與德國，以金融、商業、交通和旅遊為出口重點，其中金融服

<sup>30</sup> Matthew Ward, "Statistics on UK trade with China," *House of Commons*, No. 7379, July 14, 2020, *House of Commons Library*, p. 13, <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7379/CBP-7379.pdf>>.

<sup>31</sup> Tania Branigan, "George Osborne cites exports to China as UK economic solution", *The Guardian*, June 3, 2010, <<https://www.theguardian.com/politics/2010/jun/03/george-osborne-china-exports>>.

<sup>32</sup> Office for National Statistics, "How important is China to the UK economy?" *Office for National Statistics*, September 2, 2015, <<https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/internationaltrade/articles/howimportantischinatotheukconomy/2015-09-02>>.

<sup>33</sup> Stevens Aryes, "The UK's trade relationship with China," *House of Commons Library*, April 15, 2014, <<https://commonslibrary.parliament.uk/economy-business/economy-economy/the-uks-trade-relationship-with-china/>>.





務業出口佔全球 22.8%，<sup>34</sup>英國世界金融中心的地位不言而喻。2013 年中國為英國第 12 大服務業出口國，以旅遊、交通和退休保險金為大宗，<sup>35</sup>因此英國也期待能打開中國的金融服務市場，促進國家整體出口額成長。

## 二、 梅伊與強生時期（2016-2019）

有卡麥隆任內所奠定的英中關係「黃金年代」為基礎，梅伊甫上任時也以此為英中關係的發展方向，2016 年 9 月 3 日梅伊出發前往杭州舉行的 G20 峰會，於登機前接受採訪時表示「英中關係正處於『黃金年代』」的階段，我也會在峰會中與習主席討論如何發展兩國的戰略關係」。<sup>36</sup>隨著「世界的英國」政策的提出，再度說明英中關係將成為英國脫歐後英國對外政策的要務，於是在「黃金年代」與「世界的英國」的雙重政策宣示之下，中國成為梅伊政府外交與經貿政策中的要角。梅伊主政時期的英中貿易關係也見顯著且持續的成長，2019 年梅伊下台時，中國已是英國第六大出口國和第四大進口國。<sup>37</sup>

然而相較於卡麥隆與奧斯本熱切與積極的態度，和高度開放的英中合作範圍，梅伊時期的對中政策則更為保守和謹慎，<sup>38</sup>開放程度也少於卡麥隆主政時期，而該傾向展現在梅伊面對與中國相關的國內外政策議題時所做的政策選擇之上。2016


<sup>34</sup> Christina Lees, *UKTI Economics and Evaluation Team, UK trade performance across markets and sectors* (BIS Economics Paper No. 17), (London, UK: Department for Business, Innovation & Skills, 2012), pp. 3-4.

<sup>35</sup> Office for National Statistics, "The Pink Book 2015 (Chapter 09 Tables: Geographical breakdown of the current account)," *Office for National Statistics*, October 30, 2015, <<https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/compendium/unitedkingdombalanceofpaymentsthepinkbook/2015-10-30/unitedkingdombalanceofpaymentsthepinkbook>>.

<sup>36</sup> BBC News, "PM Theresa May: 'Golden era for UK-China relations'," *BBC News*, September 3, 2016, <<https://www.bbc.com/news/av/uk-37265915>>.

<sup>37</sup> 英國對中出口額為 307 億英鎊，佔英國總出口的 4.4%；進口額為 490 億英鎊，佔英國總進口的 6.8%。請見 Matthew Ward, "Statistics on UK trade with China," *House of Commons*, No. 7379, July 14, 2020, *House of Commons Library*, pp. 3-5, <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7379/CBP-7379.pdf>>。

<sup>38</sup> Lorenzo Bencivelli & Flavia Tonelli, *China's International Projection in the Xi Jinping Era: An Economic Perspective* (Cham: Springer, 2020), p. 84.



年 8 月梅伊決定推遲於卡麥隆主政時通過，並由法國電力集團（EDF）、中國廣和集團與中國核工業集團公司出資的辛克利角 C 核電廠建造計畫。據報導梅伊向法國總統歐蘭德表示政府需再次審視計畫內容，事實上梅伊擔任內政大臣時便曾向首相提出北京參與建造核電廠所可能引發的安全疑慮，畢竟核能力牽涉國家安全體系，為高度敏感的政策議題。<sup>39</sup>雖梅伊仍於 2016 年 9 月批准該計畫，但其行為呈現政府的猶豫和兩難，可推測梅伊上任後亦是出於國家安全的考量而選擇推遲核電廠的建造計畫，該決定也能說明自 2010 年卡麥隆執政至 2016 年，中國的對外政策已被西方國家解讀出含有權力擴張與提升戰略優勢的企圖，而逐漸改變與中國的互動方式的過程。

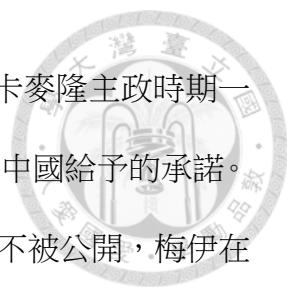
2018 年 1 月 31 日梅伊首度以首相身份訪問中國，受到中國官方與人民的極大歡迎。梅伊與中國總理李克強共同主持的聯合記者會時，雙方皆以「黃金年代」形容英中關係，首相說到「我很高興我們對於強化英中關係『黃金年代』有著高度共識，英國與中國都是具備國際視野的全球大國」。<sup>40</sup>但金融時報卻在相同時間點披露儘管中國多次施壓，梅伊並未簽署「一帶一路」倡議的諒解備忘錄。在中國人民大會堂的演說中，梅伊表示歡迎「一帶一路」計畫帶來的商機，「但我們也討論到英國和中國將如何在倡議中達到最好的合作，並且確保其符合一切國際標準」之言論，<sup>41</sup>回應梅伊並未簽署「一帶一路」備忘錄的原因，連同核電廠延遲准建的行為，說明英國對英中合作仍存有國家安全與制度價值的顧慮，為意識形態與核心國家利益之考量，使雙方的合作缺乏互信基礎，合作深化的機會也跟著減少。

---

<sup>39</sup> Steven Erlanger, "British Decision on Nuclear Plant Angers China and France," *The New York Times*, August 1, 2016, <<https://www.nytimes.com/2016/08/02/world/europe/british-decision-on-nuclear-plant-angers-china-and-france.html>>.

<sup>40</sup> GOV. UK, "Prime Minister's press conference with Premier Li: 31 January 2018," *GOV. UK*, January 31, 2018, <<https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-in-china-31-january-2018>>.

<sup>41</sup> George Parker, "May resists pressure to endorse China's 'new silk road' project," *Financial Times*, January 31, 2020, <<https://www.ft.com/content/3e79ae14-0681-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>>.



除英國的合作意願下降，中國對英國的慷慨程度也未如同卡麥隆主政時期一般，因此梅伊訪中的實質效果也小於卡麥隆訪中和習近平訪英時中國給予的承諾。英國雖在此次訪問中得到約 90 億英鎊的貿易訂單，但許多細節不被公開，梅伊在演說中提到中國將更開放金融服務市場，卻未見進一步的具體政策與時間說明，雙方也未訂定自由貿易談判之時間表。<sup>42</sup> 訂單縮水和模糊的承諾似乎都說明從短期政策效果來觀察，「世界的英國」在英中關係的實質作為相當有限，也與英國原先的預期有明顯差距。此外，除了推動英中關係中出現的顧慮，英國仍有期限日益逼近的脫歐談判為優先要務，無法將所有談判資源傾注在「世界的英國」政策所關注的國家。因此即使「世界的英國」政策推行後英中關係得到穩固，中國尚不足以成為英國脫歐後可仰賴的貿易對象。

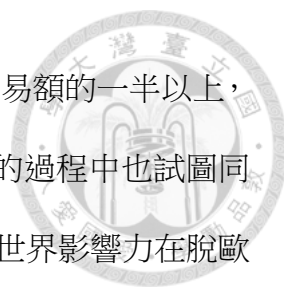
強生執政前和執政初期的立場則與同黨首相卡麥隆的政策方向一致，他曾在倫敦市長任內親自率官方團訪問北京，並對卡麥隆推動積極正向的英中關係大表支持。2019 年 6 月強生上台後接受香港鳳凰衛視專訪，說到「我們對習主席的政策相當有興趣，別忘了英國是西方第一個加入亞投行的國家，可以說我們是相當親中國的（pro-China）」<sup>43</sup>。他也提到英國對中國的「一帶一路」投資計畫抱有熱情，非常歡迎中資來到英國。而中共官媒環球時報也在此訪問一出後刊登有關「英中黃金年代 2.0 即將來臨」之正面友好的評論，表達對英國首相友善態度的肯定與對英中關係進一步發展的期待。<sup>43</sup>

與梅伊主政時期的英中關係相比，相同之處在於英美關係與美國政策之變項仍存在於強生主政後的英中關係，相異之處則是 2019 年 6 月上台的強生面臨更緊

---

<sup>42</sup> Jessica Elgot, "Theresa May's China visit offers little to silence critics at home," *The Guardian*, February 2, 2018, <<https://www.theguardian.com/politics/2018/feb/02/theresa-may-china-visit-little-silence-critics-home>>.

<sup>43</sup> Ben Westcott, "TV interview sheds light on UK's China relations under Boris Johnson," *BBC News*, July 26, 2019, <<https://edition.cnn.com/2019/07/25/asia/boris-johnson-china-huawei-brexint-intl-gbr-hnk/index.html>>.



迫的脫歐期限以及英國脫歐後的政策規劃。由於歐盟原佔英國貿易額的一半以上，許多歐盟國家為英國主要貿易夥伴，因此英國在脫歐協議進行的過程中也試圖同時推動「世界的英國」政策，欲使英國經濟發展、對外貿易甚至世界影響力在脫歐後所受到的衝擊能減至最低，英中關係的維繫自然也是該政策的重要一環。然而為國家未來尋找實際出路的過程中英國須面對來自美國的壓力，因美國在推動對中國的貿易制裁與權力平衡策略的同時，需要盟友支持以形成全球反中陣營，以及為美國行為提供合理性。而英國身為美國重要的軍事安全盟友，美國也不惜以貿易協議作為威脅，<sup>44</sup>要求英國與其對中政策保持一致。然而 2019 年英中貿易額持續成長，英國對中國貿易依賴增加，被美國制裁的華為甚至佔英國通訊設備進口來源的 18%，<sup>45</sup>說明英國即使冒著英美關係受破壞的風險，皆難與中國的貿易利益進行切割。直到 2020 年後英國的對中政策始出現重大轉變。

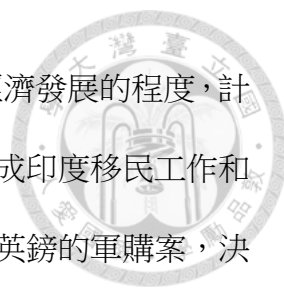
## 貳、英印關係

在 2010 年保守黨上台後外交政策調整的過程中，印度對英國的外交、戰略與經濟等各面的重要性日增，因此英國政府也積極尋找機會提升英印關係的實質內涵。卡麥隆任內曾三度訪問印度，以「強化的夥伴關係」（enhanced relationship）和「更強大、更寬廣且更深入的夥伴關係」（A stronger, wider and deeper partnership）形容英印關係的發展方向，也持續表達提升雙邊貿易與投資往來的意願。<sup>46</sup>然而卡

<sup>44</sup> Anna Issac, “US tells Britain: Fall into line over China and Huawei, or no trade deal,” *The Telegraph*, July 13, 2019, <<https://www.telegraph.co.uk/business/2019/07/13/us-tells-britain-fall-line-china-huawei-no-trade-deal/>>.

<sup>45</sup> 安德烈，〈中國可能在哪些領域報復英國〉，《法國國際廣播電台》，2020 年 7 月 21 日，<<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200721-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%8F%AF%E8%83%BD%E5%9C%A8%E5%93%AA%E4%BA%9B%E9%A0%98%E5%9F%9F%E5%A0%B1%E5%BE%A9%E8%8B%B1%E5%9C%8B>>。

<sup>46</sup> British High Commission New Delhi, “India and the UK: A stronger, wider, deeper partnership,” *GOV. UK*, February 19, 2013, <<https://www.gov.uk/government/news/india-and-the-uk-a-stronger-wider-deeper-partnership>>.



麥隆執政初期英印關係並不和睦，英國為削減開支和考量印度經濟發展的程度，計畫停止對印度的發展援助；為降低移民人口而修改移民政策，造成印度移民工作和留學的困難度增加。印度則在 2012 年 1 月公布總值高達 63 億英鎊的軍購案，決定棄英國的颶風戰機（Eurofighter Typhoon）選擇法國的颶風戰機（Refale），引來英國國內對印度的不滿輿論。<sup>47</sup>而在印度積極推動與歐盟簽訂自由貿易協定的同時，英印雙邊貿易額始終呈現成長停滯的狀態。

2015 年 11 月 12 日印度總理莫迪（Narendra Modi）訪問英國，受到英國政府與皇室的盛大歡迎，方開啟深化合作的新階段。印度的來訪也抱持善意與合作意願，雙方在共同聲明中表示已簽署價值 92 億英鎊的商業協議，和同意發展「英印防衛與國際安全夥伴關係」（UK-India Defence and International Security Partnership, DISP），合作面向包括戰略制定、軍事訓練、國防科技、網路安全與反恐行動，並且依照合作領域建立工作平台以利溝通協調之需。<sup>48</sup>

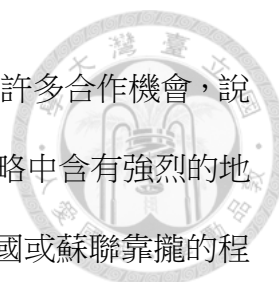
事實上，身為英國帝國時期最重要的殖民地與現今大英國協中的成員，印度與英國具有深厚的政治和歷史連結，也是金磚五國中的一員，近年來因經濟成長表現突出和人口眾多，不僅是炙手可熱的消費市場，也是強大的區域力量，早已在亞洲地緣政治中具有不可忽視的影響力。但在脫歐公投前，英國長期以大西洋兩岸為外交政策重心，後又加入歐盟，與大英國協國家的關係日益淡化，英印關係因而呈現相對衰退（atrophy）的趨勢，而儘管自 2000 年至 2016 年印度對歐盟的貿易額成長近 300%，英印雙邊貿易情形也始終成長有限。<sup>49</sup>因此不論政府報告和媒體評論

---

<sup>47</sup> Tristram Hunt, “India as ‘cricket and curries’? That won’t help win a fighter jet bid,” *The Guardian*, February 3, 2012, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/feb/03/india-cricket-curries-fighter-jet>>.

<sup>48</sup> Foreign & Commonwealth Office etc., “UK-India Defence and International Security Partnership,” *GOV. UK*, November 12, 2015, <<https://www.gov.uk/government/news/uk-india-defence-and-international-security-partnership>>.

<sup>49</sup> Prमित Pal Chaudhuri, “Brexit and India-UK Relations,” in Rajendra K. Jain, ed., *India and the European Union in a Turbulent World* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2020), p. 93.



皆曾指出英國的印度政策過時，英印關係進展緩慢，使英國錯失許多合作機會，說明印度在英國對外政策中長期被忽視的事實。<sup>50</sup>而印度的外交策略中含有強烈的地緣政治考量，其中與巴基斯坦與中國的摩擦程度決定印度與美國或蘇聯靠攏的程度，近年來也與日本和以色列發展區域的戰略夥伴關係。相較之下英印關係較難成為印度外交佈局的重心。

2016 年英國公投決定脫歐後，英國拉攏印度的企圖更為強烈，2016 年 11 月梅伊率貿易代表團出訪印度，為其自 2016 年 7 月上任以來首度進行歐洲以外的國家訪問行程。梅伊於演說時表示「英國離開歐盟後不會與世界隔絕，而會發展出一更全球化和更對外開放的角色。英國是 G20 中投資印度最多的國家，印度也是英國製造業的重要出口國，雙方擁有良好的貿易與投資基礎，未來和科技、環境與教育等議題都將享有更多的合作機會」。<sup>51</sup>梅伊的演說充分將脫歐後的「世界的英國」政策概念與英印關係充分結合，說明印度在「世界的英國」發展中的重要地位。而 2018 年英國外交部向下議院外交事務委員會提交的「世界的英國」備忘錄中，印度也被列為英國建立世界影響力時發展對外關係之重點對象，其中提升金融服務與國防安全之合作為政府在英印關係中主要的經營面向。<sup>52</sup>

首先，就雙方金融服務貿易與投資情形而言，雖英國為全球第二大金融服務出口國，印度為全球服務業成長速度第二大的國家，其年均複合成長率接近 9%，卻只佔英國 2014 年服務業亞洲出口的 7%。<sup>53</sup>由於金融服務為英國出口中獲利最高、

<sup>50</sup> Foreign Affairs Committee, "Building Bridges; Reawaking UK-India ties," *House of Commons*, No. HC 1465, June 24, 2019, *House of Commons*, pp. 7-9,


<<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/1465/1465.pdf>>; Tristram Hunt, "India as 'cricket and curries'? That won't help win a fighter jet bid," *The Guardian*, February 3, 2012, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/feb/03/india-cricket-curries-fighter-jet>>.

<sup>51</sup> Theresa May, "India-UK Tech Summit: Prime Minister's speech," *GOV. UK*, November 7, 2016, <<https://www.gov.uk/government/speeches/india-uk-tech-summit-prime-ministers-speech>>.

<sup>52</sup> Foreign Affairs Committee, "Global Britain," *House of Commons*, No. HC 780, March 12, 2018, *House of Commons*, p. 24,

<<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/780/780.pdf>>.

<sup>53</sup> UK INDIA Business Council, "The Time is Now for UK-India Relations to Flourish," *UK INDIA Business Council*, October 25, 2016, <<https://www.ukibc.com/time-is-now-for-uk-india-relations-to>>.



兼具品質與聲譽的產業，對印度的出口額佔比額則說明其市場尚未完全被開發，可見英印服貿關係仍有長足的增長空間。2016年8月1日印度企業盧比債券(masala bond)首度於倫敦證券交易所上市，發行者為印度最大的銀行集團之一 HDFC，共募集近 300 億印度盧比(4.5 億美元)，到期殖利率達 8.33%，對英國與印度金融服務業為言都是新的里程碑，<sup>54</sup>印度企業也陸續於倫敦發行債券，使英國逐漸成為領先全球的印度盧比債券離岸中心。英國金融行為監管局(Financial Conduct Authority, FCA)計畫與印度簽署金融科技之合作協定，雙方財政首長也致力於發展「英國與印度金融夥伴關係」(India-UK Financial Partnership, IUKFP)，推動印度盧比國際化、普惠金融<sup>55</sup>與綠色金融等互惠互利的金融政策。最後，英國更為印度的國家投資與基礎設施基金(NIIB)挹注近 1.2 億英鎊以協助印度開發基礎設施融資之需。英國金融服務貿易投資委員會(Financial Service Trade and Investment, FSTIB)則繼續將英印金融夥伴關係訂為政策目標，深化各合作計畫。<sup>56</sup>

第二，儘管國防與安全合作並非「世界的英國」首要提倡的政策面向，然由於國防與安全合作涉及國家經濟力量與對外關係，也是促進政策目標「保護國民、投射國家影響力與提升國家繁榮」的關鍵力量。此外，英印軍事合作淵源已久，除了殖民時代與兩次大戰中的軍事互助，更有自 1995 年成立的部長級國防顧問小組(Defence Consultative Group)和自 2004 年以來的空坎(Konkan)軍事演習，維持軍事互助關係。而由於印度與印度洋的地理位置在「世界的英國」政策中皆具有

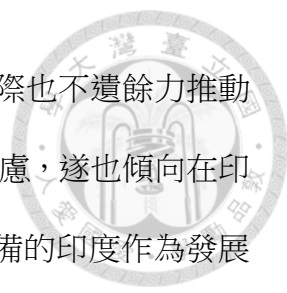
---

flourish/>.

<sup>54</sup> HM Treasury, "World-first "masala" bond launches on London Stock Exchange," *GOV. UK*, August 1, 2018, <<https://www.gov.uk/government/news/world-first-masala-bond-launches-on-london-stock-exchange>>.

<sup>55</sup> 普惠金融(financial inclusion)為 2005 年聯合國提出的金融服務理念，意指不論個人或企業均能平等取得和使用金融服務的機會。

<sup>56</sup> HM Treasury, "Financial Services Trade and Investment Board: Annual Report 2016-2017," *HM Treasury*, No. PU2082, *The National Archives*, November, 2017, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/656569/Financial\\_Services\\_Trade\\_and\\_Investment\\_Board\\_Annual\\_Report\\_2016-17.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/656569/Financial_Services_Trade_and_Investment_Board_Annual_Report_2016-17.pdf)>.



重要的外交、經濟與戰略意義，因此英國發展英印的經貿關係之際也不遺餘力推動英印安全合作。梅伊則因對中國「一帶一路」投資計畫的安全疑慮，遂也傾向在印太地區選擇具有相同政治經濟背景並且對中共意識形態同樣戒備的印度作為發展安全合作的對象。2018年4月莫迪於出席大英國協政府首腦級會議，與英國在共同聲明中重申「英印防衛與國際安全夥伴關係」之發展與合作，<sup>57</sup>2019年4月雙方於英國進行雙邊防禦與安全裝備對話時更進一步簽訂《防衛裝備備忘錄》(Defence Equipment Memorandum)，加強英印之間國防工業的技術交流與合作，增加對雙方軍購資訊的了解與溝通，也共同提升雙方科技與製造能力。<sup>58</sup>

從金融服務與國防安全合作面向皆可觀察到英印關係在英國脫歐後與「世界的英國」政策框架下實有顯著的提升，2019年倫敦的印度盧比交易總額已超過孟買，<sup>59</sup>說明在雙方互相開放之下英國的金融服務優勢的確為印度貨幣創造更大的市場。而2019年7月上台的強生與印度也有良好的互動關係，甚至曾自詡為印度女婿。<sup>60</sup>此外，保守黨一向在印巴喀什米爾領土爭議展現比工黨更為友善的立場，強生個人亦是如此，他也曾於競選時表示將推動英印特殊關係(UK-India special relationship)。強生的內閣重要成員為印度裔的比例也創下新高，包括內政大臣帕特爾、國際發展大臣沙馬(Alok Sharma)和首席財政大臣蘇納克(Rishi Sunak)，強生政府也表示會重新審視卡麥隆時期修訂的移民政策，保障印度移民與留學生

---

<sup>57</sup> Media Center, "UK-India Joint Statement during the visit of Prime Minister to UK (April 18, 2018)," *Ministry of Foreign Affairs (Government of India)*, April 18, 2018, <<https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/29829/UKIndia+Joint+Statement+during+the+visit+of+Prime+Minister+to+UK+April+18+2018>>.

<sup>58</sup> Ministry of Defence, "UK and India strengthen defence ties with new agreement," *GOV. UK*, April 15, 2019, <<https://www.gov.uk/government/news/uk-and-india-strengthen-defence-ties-with-new-agreement>>.

<sup>59</sup> Subhadip Sircar, "London overtakes India's financial capital in rupee trading," *The Economic Times*, September 18, 2019, <<https://economictimes.indiatimes.com/markets/forex/london-overtakes-indias-financial-capital-in-rupee-trading/articleshow/71180364.cms?from=mdr>>.

<sup>60</sup> 強生前妻惠勒(Marina Wheeler)的母親為印度人。





的權益。<sup>61</sup>雖說強生任內的外交政策第一要務為脫歐協議，英印貿易協定也是英國為因應脫歐局勢，在「世界的英國」政策理念下所推動的政策目標。

### 參、英日關係

雖說英國提出「世界的英國」作為脫歐後的外交政策方向，但從全球權力集中和經濟高速成長的條件來觀察，亞洲才是英國脫歐後的政策重心，因此英國在進行脫歐談判時便已積極尋求與亞洲國家建立緊密外交與經貿關係。其中日本雖不是外交部提交下議院外交事務委員會的政策方向備忘錄中所列之印太地區重點發展雙邊關係之對象，但由於歷史關係、<sup>62</sup>意識形態與制度價值的親近性，與英國長期的關係良好且穩定。2018 年日本是全球第三大經濟體，也是高標準的已開發國家，與英國互為對方重要的投資者，分別為對方外國直接投資來源的第 6 名與第 5 名，然而 2018 年英日貿易額僅為 290 億英鎊。<sup>63</sup>如此投資與貿易往來程度之差距也出現在英印的經貿互動中，主因為地緣親近性與產業供應鏈關係的不足。

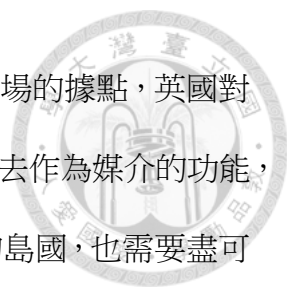
由此可見貿易關係會是英日關係在「世界的英國」政策框架下的發展重點，因此梅伊上任後也積極與日本洽談簽署自由貿易協定，2017 年 8 月 30 日梅伊訪問日本，與首相安倍晉三在共同聲明中表示脫歐後將儘速達成新的英日自由貿易協定，英國此舉對中國和印度的要求並無二致，只是在這些國家中日本是最積極和最明確表達正向意願者。但日本也表示英國需對英歐談判作出相應努力，並且在英日貿易協議過程中維持最高的透明化原則，日本的考量在於其 40% 以上的產業以製造

---

<sup>61</sup> Prasun Sonwalker, "Boris Johnson's big election win set to rejuvenate India-UK ties," *Hindustan Times*, December 13, 2019, <<https://www.hindustantimes.com/india-news/boris-johnson-s-big-election-win-set-to-rejuvenate-india-uk-ties/story-sr8bNSxDR0TqS5e1zfakqN.html>>.

<sup>62</sup> 1902 年英國和日本組成英日同盟。

<sup>63</sup> Department for International Trade, "UK-Japan free trade agreement: the UK's strategic approach," *GOV. UK*, May 13, 2020, <<https://www.gov.uk/government/publications/uks-approach-to-negotiating-a-free-trade-agreement-with-japan/uk-japan-free-trade-agreement-the-uks-strategic-approach#fn:1>>.



業為主，需要廣大市場以利外銷，因此選擇英國作為進入歐盟市場的據點，英國對日本的貿易重要性主要在於打開歐盟市場。<sup>64</sup>如今英國脫歐後失去作為媒介的功能，對日本貿易的重要性自然下降，但日本與英國同為以貿易立國的島國，也需要盡可能擴大全球市場，因此在國家利益不致受損的前提下仍願接受英國的提議。

除貿易關係，「世界的英國」政策框架下英日關係之另一重要合作面向為軍事安全。2017年梅伊訪日前北韓再度進行飛彈試射，該枚飛彈飛過日本上空，造成極大的安全威脅，因此首相強烈譴責北韓的行為，也藉此機會主張提升英日安全合作，雙方簽訂《安全合作共同聲明》（Japan-UK Joint Declaration on Security Cooperation），盼能提升雙方的全球戰略夥伴關係，合作面對共同安全挑戰。<sup>65</sup>雙方也在2018年9月時於日本展開聯合軍事訓練，為日本首次在國內與非美軍的外國軍隊共同訓練。同年英國護衛艦薩勒蘭號（HMS Sutherlands）停航日本港口，在太平洋巡航並經過南海。<sup>66</sup>英日軍事交流不僅獲得首相安倍晉三的支持，也持續至強生上台，說明在「世界的英國」政策下戰略佈局觸及印太地區之際，日本成為英國在該地區軍事行動之重要合作對象。

#### 肆、政策限制與挑戰

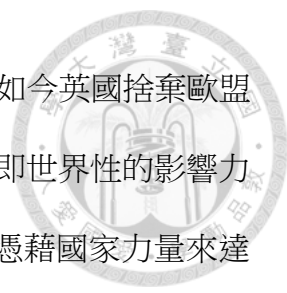
若欲了解「世界的英國」政策面臨的限制與挑戰，便須首先從英國加入與退出歐盟的動機進行分析。回首英國1973年加入歐洲共同體的考量，一方面是基於經濟與貿易利益，另一方面便是政治與權力考量，使英國這個不斷衰弱的中型國家可

---

<sup>64</sup> Karishma Vaswani, “May in Japan: How much does Japan want a UK trade deal?” *BBC News*, August 30, 2017, <<https://www.bbc.com/news/business-41096406>>.

<sup>65</sup> Prime Minister’s Office, “Japan-UK Joint Declaration on Security Cooperation,” *GOV. UK*, August 31, 2017, <<https://www.gov.uk/government/publications/japan-uk-joint-declaration-on-security-cooperation>>.

<sup>66</sup> Otsuka Umio, “From Japan: A View of ‘Global Britain’ and the UK Integrated Review,” *RUSI*, August 4, 2020, <<https://rusi.org/commentary/japan-view-global-britain-and-uk-integrated-review>>.



以藉由歐盟發揮大國層次的影響力（punch above its weight）。<sup>67</sup>如今英國捨棄歐盟的途徑，轉而以「世界的英國」政策追求與先前相同的目標，亦即世界性的影響力與大國地位。然而後者途徑要比過去身為歐盟成員國時期更需憑藉國家力量來達成，當然英國也意識到其國家力量並不足以獨立支撐一個全球為範圍的對外政策藍圖，因此「世界的英國」包含積極的全球外交佈局，試圖建立更多緊密的夥伴關係，與英國共同支持該目標。除了新興強權國家如中國和印度，英國也轉向許久不在外交政策重心的大英國協，甚至因而被批評為復興帝國主義的嘗試。<sup>68</sup>

國家力量之有限的其中一重要面向，呈現在英國脫歐後的國際地位下滑的現實情形中，對「世界的英國」政策形成一定程度的限制。儘管英國認為脫歐能擺脫許多不必要的責任，並且擁有追求多方國家利益的自由，但英國也必須面對其於歐盟影響力消失所帶來的負面影響。事實上，英國積極交往的印度與日本皆曾表示英國為其國家企業進入歐盟市場的據點，表示更希望英歐談判結果更明朗後再簽署貿易協定，<sup>69</sup>印度與日本等國家的計算在於：首先，歐盟經濟體本就大於英國許多，因此保障脫歐後的對歐盟貿易模式比起與英國簽訂貿易協定更為重要。再者，短期內英國國家力量與經濟發展情形必受脫歐及貿易談判結果未定的影響而充滿不確定性，此時簽訂貿易協定對印度或日本而言可能需承擔貿易情形以外的風險。因此就貿易面向而言，英國脫歐後的影響力與國際地位下降仍是無法否認的事實。

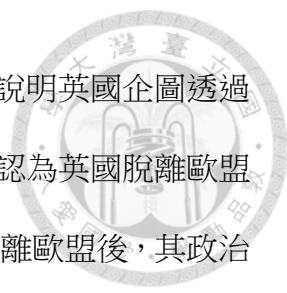
此外，「世界的英國」政策中的另一個挑戰在於策略與目的的矛盾，以及所導致的政策方向模糊和政策效果的有限性。第一個矛盾呈現在英國脫歐與「世界的英

---

<sup>67</sup> Jonathan Powell, "Britain once punched above its weight. Now we are irrelevant," *The Guardian*, November 13, 2017, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/nov/13/britain-irrelevant-world-transatlantic-brexit>>.

<sup>68</sup> Mehdi Boussebaa, "In the shadow of empire: Global Britain and the UK business school," *Organization*, Vol. 27, No. 3, 2020, pp. 483-493.

<sup>69</sup> Peter Walker, "Theresa May secures Japanese pledge on post-Brexit trade deal," *The Guardian*, August 31, 2020, <<https://www.theguardian.com/politics/2017/aug/31/theresa-may-secures-japanese-pledge-on-post-brexit-trade-deal>>.



國」的關聯，第二則呈現在英中政策上。首先，「世界的英國」說明英國企圖透過對外關係、經濟、軍事與軟實力提升世界地位與影響力，但本文認為英國脫離歐盟的行為與該目的難以連結，甚至會出現相互拉扯的情形。英國脫離歐盟後，其政治與經濟實力立即受到多重不確定性的影響而缺乏穩定性，此外，多邊機制為世界政治運作的趨勢，歐盟又是多邊機制中運作歷史悠久且功能完整者，而英國脫歐的行為則如同與國際政治發展方向背道而馳，為一從參與區域事務走向孤立的決定，<sup>70</sup>而同時英國卻又推動「世界的英國」並積極建立全球範圍的友好關係，實難界定英國的戰略思考為何。第二個矛盾則呈現在英中關係的往來，特別是經貿利益與安全利益間的取捨，在英國的對中政策辯論中也缺乏一致性。中國為「世界的英國」政策中不可或缺的角色，也是英國重要的投資與貿易夥伴，但英國也需考量到中國資金可能為國家構成的安全威脅，如梅伊延遲批准中資進駐的核電廠計畫的行為，直接說明英國的安全考量。然而英國一方面歡迎中國投資貿易，一方面對其企圖心存戒備的行為，難以形成一致的政策方向，又引來中國的不滿，為「世界的英國」推進過程中的重大分歧。

### 第三節 2020 年的變局

#### 壹、 新冠疫情與英歐貿易談判

2019 年 12 月底中國武漢爆發新型冠狀病毒肺炎(Coronavirus Disease, COVID-19) 傳染，2020 年 1 月 23 日武漢封城，試圖防止疫情擴散。後世界衛生組織緊急召開會議，將新冠疫情列為國際公共衛生緊急事件 (public health emergency of

---

<sup>70</sup> Andrew Glencross & David McCourt, "Living Up to a New Role in the World: The Challenges of "Global Britain",” *Orbis*, Vol. 62, No. 4, September 2018, pp. 582-597.



international concern, PHEIC) ,<sup>71</sup>呼籲各國提前進行監控、篩檢、隔離以及病例管理與追蹤以有效預防疫情的擴大,對於國際旅遊與貿易往來則表示無限制之必要。

<sup>72</sup>國際社會對新冠肺炎的警覺性與預防工作的明顯不足,使病毒得以快速傳播並造成全球性的公共衛生災難。<sup>73</sup>歐洲因人口密度高和流動頻繁,以及對病毒高傳染性的疏忽,未及時採取完整的防疫措施和調度醫療資源,成為全球第二大感染地區。

英國也深陷新冠疫情所帶來的衝擊中。至 2020 年 11 月 26 日為止英國共有近 157 萬起病例,高傳染的原因除了人口密度與疏於防範,英國在疫情爆發後所採取「延遲傳染與降低患症」(delay its spread and thereby minimize its suffering)之消極應對政策,並表示不主動對輕症患者採檢,<sup>74</sup>使病毒得到大肆傳播的空間,也使實際感染病例大幅超過官方數字。3 月 23 日實施全國封鎖時已有 335 人死於新冠肺炎,5 月後傳染情形才趨緩的跡象。<sup>75</sup>但由於病毒傳播力強和難以消滅,疫苗也遲遲未上市,9 月後因氣溫下降和管控鬆綁而再度爆發,政府因而於 10 月 31 日宣佈第二次全國性封鎖以控制情勢。新冠疫情也重創英國經濟,政府預估 2020 年 GDP 將萎縮至少 11.3%,2020 年 8 月英國的 GDP 成長率為 2.1%,比 2020 年 2 月疫情爆發前的成長水準減少近 9.2%,而 2020 年 2 月到 3 月間 GDP 減少近 25%,

<sup>71</sup> 國際公共衛生緊急事件 (public health emergency of international concern, PHEIC) 在 2005 年《國際衛生條例》(International Health Regulations, IHR) 中被定義為「因疾病的國際性傳播而構成危及各國公共健康的特定事件,通常需要國際社會協調一致的策略作為回應」。

<sup>72</sup> World Health Organization, “Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus,” *World Health Organization*, January 30, 2020, <[https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))>.

<sup>73</sup> 據統計,截至 2020 年 11 月 26 日全球共有超過 6000 萬人感染和 142 萬人死亡,其中歐洲便有 1700 萬例,超過亞洲的 1500 萬,僅次於美洲地區的 2600 萬。請見 European Centre for Disease Prevention and Control, “COVID-19 situation update worldwide, as of 26 November 2020,” *ECDC*, November 26, 2020, <<https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases>>。

<sup>74</sup> 要求出現任何新冠肺炎症狀的患者實施至少七天的自我隔離、限制 70 歲以上者、重症病患與學生出國旅遊,並會考慮取消大型集會與關閉學校。請見 Boris Johnson, “Prime Minister's statement on coronavirus (COVID-19): 12 March 2020,” *GOV. UK*, March 12, 2020, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-coronavirus-12-march-2020>>。

<sup>75</sup> BBC News, “Coronavirus: Confirmed cases in UK fall to pre-lockdown level,” *BBC News*, June 22, 2020, <<https://www.bbc.com/news/uk-53141763>>.

為英國史上最嚴重的衰退之一。為刺激經濟，英國政府將消費稅從原 20%調降為 5%，也投入近 2800 億英鎊補助失業和保護就業，<sup>76</sup>並且提高公共支出供防疫與醫療用途，2020 年 11 月時已支出 1130 億英鎊，而所有與疫情相關的支出也高達 2800 億英鎊，主要用於衛生服務機構、地方政府防疫、交通與教育之相關補助。<sup>77</sup>

新冠肺炎肆虐英國與歐洲也影響英國脫歐後的貿易談判進度，2020 年 3 月 2 日開啟談判後，英歐各自忙於控制疫情，英國首相強生與歐盟首席談判代表巴尼爾（Michel Barnier）甚至在 3 月中下旬先後染疫，使談判時程不斷推遲，2020 年 4 月 20 日方才重啟談判。雙方的分歧主要聚焦於公平競爭環境與漁業規範議題，首先，歐盟主張英國若想得到零關稅、零配額的自由貿易協定，就須遵守歐盟對於貿易競爭、國家補貼、環境與社會權利等方面的保護規範，這也是歐盟在單一市場裡採取的共同標準。但英國認為此已超出一般自由貿易協定的範圍，會壓迫正常的貿易行為，認為雙方只需維持各自高標準的承諾，並確保履行國際義務即可，<sup>78</sup>且如同 2020 年 2 月英國脫歐後強生於格林威治的演說中提過的，英國最難接受公平競爭環境規範中所包含的國家補貼、社會政策與爭端解決機制模式，都使英國政府無法保護本國企業與消費者，貿易行為也會受到歐盟法院的管轄，因而失去發展完全獨立的貿易政策方向之自由，亦即英國脫歐的本意，這也是強生反對遵守歐盟公平競爭環境規範的根本原因。


第二，漁業規範也是貿易談判中雙方僵持不下的議題，而雙方僵持程度甚至勝過對於公平競爭環境的分歧。由於英國身為歐盟成員國時受到歐盟共同漁業政策

---

<sup>76</sup> Office for National Statistics, “Coronavirus and the impact on output in the UK economy: August 2020,” *Office for National Statistics*, October 9, 2020, <<https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/articles/coronavirusandtheimpactonoutputintheukeconomy/august2020#construction>>.

<sup>77</sup> HM Treasury, “Spending Review 2020,” *GOV. UK*, November 25, 2020, <<https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2020-documents/spending-review-2020#responding-to-covid-19-1>>.

<sup>78</sup> Boris Johnson, “UK / EU relations: Statement made on 3 February 2020,” *UK Parliament*, February 3, 2020, <<https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2020-02-03/HCWS86>>.



(Common Fisheries Policy)的規範，必須開放專屬經濟區(Exclusive Economic Zone, EEZ)並且接受歐盟的捕撈配額管制。2020年1月31日後英國已不再是歐盟成員，便希望能擁有排他性的專屬經濟區和不受限的捕撈權利，且英國漁民為保守黨政府與脫歐派的重要支持者，也促使政府選擇更積極地保護漁民的群體利益。然而英國專屬經濟區位於北大西洋漁產最為豐富的區域，因此也是歐盟漁民生計的重要來源，2018年歐盟在英國專屬經濟區捕撈的鯡魚為英國船隻的3倍以上，鯖魚則是超過1.5倍，若英國不再開放專屬經濟區並解除配額限制，歐盟沿海國家如法國、比利時與荷蘭的漁業所得將受到影響，<sup>79</sup>這也是為何法國總統馬克宏(Emmanuel Macron)極力勸說歐盟不對漁業權利讓步，2020年10月馬克宏於布魯塞爾參與歐盟高峰會受訪時說到「我們不會讓漁民在英國脫歐的過程中被犧牲」，強硬表示不惜因此而對英歐貿易談判行使否決權。<sup>80</sup>

事實上，漁業對英國與歐盟GDP的佔比相當微小，皆為約0.1%，且許多內陸歐盟國家根本無漁業產值可言。2018年英國的漁業生產總值為7.84億英鎊，金融服務業則為1320億英鎊，<sup>81</sup>如此巨大的數字差距說明漁業對英國和歐盟整體的經濟貢獻比例極小，本不應成為影響貿易談判的關鍵議題。然而由於政治因素的介入，雙方皆不願率先讓步。除英國政府背負政治壓力外，歐盟也不希望在談判過程中為尊重英國利益而表現出過度退讓，法國則面臨與英國相同的漁民遊說與選票壓力，需展現對當地經濟的保護以鞏固2022年大選的選民意向，因此也不願率先在該議題上示弱。<sup>82</sup>

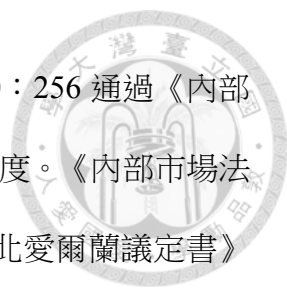
---

<sup>79</sup> Antonio Voce, Seán Clarke, Lisa O'Carroll & Frank Hulley-Jones, "Why are fish a sticking point in the Brexit talks?" *The Guardian*, November 25, 2020, <<https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2020/nov/25/why-are-fish-a-sticking-point-in-the-brexit-talks>>.

<sup>80</sup> Pascal Rossignol, "French fishermen could scuttle Brexit trade deal, and their livelihoods," *Reuters*, December 9, 2019, <<https://www.reuters.com/article/britain-eu-fishing/french-fishermen-could-scuttle-brexit-trade-deal-and-their-livelihoods-idUSL8N2IP3MG>>.

<sup>81</sup> Chris Morris, "Fishing: Why is fishing important in Brexit trade talks?" *BBC News*, December 6, 2020, <<https://www.bbc.com/news/46401558>>.

<sup>82</sup> Lucy Williamson, "Brexit: Why France is raising the stakes over fishing," *BBC News*, October 13,



在談判陷入膠著之際，2020年9月29日英國下議院以340：256通過《內部市場法案》（Internal market Bill）又為完成談判的目標增加困難度。《內部市場法案》造成爭議的原因主要在於該法案第42條至第47條的《北愛爾蘭議定書》（Northern Ireland Protocol），新增規定包含賦予英國政府撤銷或修訂出口申報單與其他出口程序之權力，英國得以任意更動北愛爾蘭的補助規範，並且不受歐盟法院與歐盟法規的束縛，以及《內部市場法案》通過後將不受任何國際法與國內法的限制，而得以優先適用。<sup>83</sup>如此內容直接違反2020年1月通過的脫歐協議，破壞北愛爾蘭與愛爾蘭之間的平等貿易關係，也違反國際法原則。英國政府卻表示《內部市場法案》意在確保英國市場的完整性，強生於國會接受質詢時更回應該法案為英國提供安全網，使英國在英歐貿易談判結果與未來充滿不確定性得已先保障國家利益。<sup>84</sup>

2020年12月24日英國與歐盟終於達成協議，2020年12月31日下議院以521：73的壓倒性的票數通過《英歐貿易合作協定》（UK-EU Trade and Cooperation Agreement），此時過渡期也結束，英國正式完全脫離歐盟。根據協議，<sup>85</sup>英國得與歐盟維持零關稅、零配額的貨物貿易，這也是歐盟在對外協議中所承諾最寬鬆的貿易模式。在爭議最大的漁業和公平競爭環境議題上，英國爭取歐盟減少25%的漁撈配額，得於五年半的過渡期內進一步訂定限制措施；此外，英國也得訂定獨立的貿易競爭標準和執行規範，但雙方均須在環保、社會權益和稅制透明度等面向採取

---

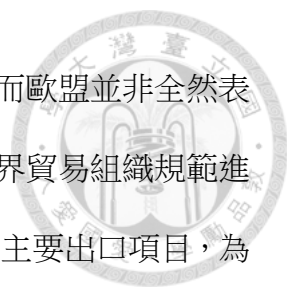
2020, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-54526145>>.

<sup>83</sup> Philip Brien & Patrick Butchard & Graeme Cowie & John Curtis & Jonathan Finlay & Georgina Hutton & Ilze Jozepa & Matt Keep & David Torrance & Matthew Ward & Dominic Webb, “United Kingdom Internal Market Bill,” *House of Commons*, No. 9003, September 14, 2020, pp. 36-69, *House of Commons Library*, <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9003/CBP-9003.pdf>>.

<sup>84</sup> BBC News, “Boris Johnson on EU trade talks and Internal Market Bill,” *BBC News*, September 16, 2020, <<https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-54183098>>.

<sup>85</sup> GOV. UK, “UK-EU Trade and Cooperation Agreement: Summary,” *GOV. UK*, December 24, 2020, <<https://www.gov.uk/government/publications/agreements-reached-between-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-european-union/summary-explainer>>.





公開的高標準，雙方司法體系也可各自檢視和調整補貼政策。然而歐盟並非全然表示退讓，如雙方未就服務貿易方式達成協議，協定中僅表示以世界貿易組織規範進行貿易，未來的貿易模式仍需英歐進一步洽談。服務貿易為英國主要出口項目，為英國重點和優勢產業，對英國經濟發展至關重要。今歐盟市場仍佔英國出口額 50% 以上，如此策略表明歐盟盼能藉貿易協定降低對英國依賴，發展更獨立的金融服務體系，但對英國而言卻是充滿潛在風險的妥協，若其無法順利擴展歐盟以外的市場，其貿易利益成長將可能因而受限。

## 貳、 美中戰略競爭與英國的回應

自川普於 2017 年執政以來，從「重返亞太」到「印太戰略」的亞洲戰略之轉變為國際關注的焦點，川普政府將中國定調為戰略競爭者與修正主義強權，<sup>86</sup>除了從外交與軍事戰略制衡中國，也從政治、經濟、教育、科技、金融等面向對中國採取反制手段。2020 年 5 月 20 日美國公佈《美國對中國戰略方針》（United States Strategic Approach to the People's Republic of China），說明美中權力競爭之下美國政府如何以「有原則的現實主義」邏輯回應中國對美國帶來的經濟、價值與安全挑戰。<sup>87</sup>首先，投入所有國家機關的力量保護美國人民、國土與生活方式，如司法部的中國行動計畫（China's Initiative）對中國在美國竊取商業機密與從事經濟間諜活動之行為進行調查與起訴；行政部門以公開透明的方式回應中國政治宣傳，以及防止中國對美國學術機構的惡意滲透；聯邦層級的外國投資委員會（The Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）因 2018 年通過的《外國投資風

---

<sup>86</sup> 李大中，〈川普的印太戰略與美中戰略競爭〉，《軍事社會科學專刊》，第 15 期，2019 年 8 月，頁 3-14。

<sup>87</sup> The White House, "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," *The White House*, May 26, 2020, <<https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>>.




險審查現代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA) 而得調查外國投資衍生的國家安全疑慮；海關積極防堵各種粗製濫造的仿冒品與藥品、槍枝與通訊設備等非法物品進入美國。

第二，為提升國家經濟繁榮，美國致力於重塑美中經貿關係。為回應中共不公的貿易手段與工業政策，川普於 2018 年 3 月 22 日啟動「301 條款」<sup>88</sup>對中國長期以來的大規模傾銷與低價補貼策略徵收懲罰性關稅，並特別針對國內受到中國貿易與工業政策影響最大的鋼鐵鋁產業與製造業實施反傾銷稅與補貼政策。美國希望中國接受新的貿易談判和制度改革，如禁止中國強迫外企同意科技與技術轉讓作為在中國發展之條件，和要求中國加強保護智慧財產權等國際貿易制度。第三，以軍事力量維持和平狀態。美國加強核試驗的現代化與輔助型軍事力量，防止中國突然以大規模毀滅性武器攻擊或進行戰略打擊，並且提升網路與太空等科技力量以制衡中國實力與稱霸野心。美國也會加強維護全球和平自由的巡航行動，抑制中國過分的領土主張，並會加強與在印太地區的盟邦之安全關係以及與臺灣的非官方關係，協助臺灣維持能發揮威嚇作用的軍事力量。第四，透過國際組織宣揚自由價值與多元包容，並揭露中國威權統治下的貪腐、網路審查，和種族與宗教迫害等不當行徑，要求中國政府尊重人權與公民社會價值。

2020 年疫情蔓延與美國大選之際，美國透過上述策略與行動，與中國的對峙達到高峰。就在相同的時間點英國的對中政策也出現顯著反轉，從原本親近友好、求取合作機會轉為提防與排除合作，而英國對中國的主要政策轉變呈現在以下三方面：禁用華為設備、香港政策與對中資實施安全審查。首先，英國原於 2020 年

<sup>88</sup> 「301 條款」為美國《1974 年貿易法》(Trade Act 1974) 的第 301 條 (Section 301)，授權美國貿易代表署 (USTR) 得基於以下理由對外國貿易行為進行調查和採取適當回應：觸犯貿易協定框架並損害美國利益、對美國貿易造成負擔和限制的無理行為，以及對美國貿易造成負擔和限制的不合理與歧視性行為。請見 Andres B. Schwarzenberg, "Section 301 of the Trade Act of 1974," *CRS Report for Congress*, No. IF11346, December 9, 2020, pp. 1-3, *Congressional Research Service*, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>>。



1 月決定允許華為參與國內的 5G 網路建設，並將其市場份額訂為 35% 以下，儘管美國與保守黨內大多表示反對。但在 7 月 14 日國家安全會議召開後轉對華為實施禁令，禁止國內於 2020 年 12 月 31 日後購買華為通信設備，現有的華為 5G 通信設備須在 2027 年以前全數更換。<sup>89</sup>英國國家網路中心(National Cyber Security Centre, NCSC)指出促使政府改變決定的主因為 5 月 15 日美國商務部轄下的工業安全局(Bureau of Industry and Security, BIS)將華為放入出口管制的實體清單(entity list)的行為，限制華為與其他海外代工廠取得美國技術和軟體並在國內製造半導體的能力。<sup>90</sup>國家網路中心務實地分析美國禁令生效後對華為產品技術與性能的影響和衍生的安全風險並非英國所能完全承擔，因此建議政府跟進美國政策。<sup>91</sup>

2020 年 11 月 24 日政府提出《電信安全法案》(Telecommunications (Security) Bill)，幾乎是針對華為的高風險通信供應商之指導原則(designated vendors directions)。法案授權通訊管理局(Office of Communications, OfCOM)得基於國家安全之必要對供應商之產品、服務與設施進行監管，未能遵守的企業將面臨每日 10 萬英鎊的罰鍰。<sup>92</sup>在法案於 12 月 1 日進行二讀前夕，英國政府再度收緊禁令，明示國內須於 2021 年 9 月前棄用華為產品，並且將投入 2.5 億英鎊協助電信業者轉換供應商，數位、文化、媒體與體育大臣道登(Oliver Dowden)直言「今天政府為我們的 5G 網路供應商完全移除高風險供應者(high risk vendors)開闢一條新的道路」，並公佈 5G 供應鏈多元化戰略(5G Supply Chain Diversification Strategy)

---

<sup>89</sup> UK Government, “Huawei to be removed from UK 5G networks by 2027,” *GOV. UK*, July 14, 2020, <<https://www.gov.uk/government/news/huawei-to-be-removed-from-uk-5g-networks-by-2027>>.

<sup>90</sup> Office of Public Affairs, “Commerce Addresses Huawei’s Efforts to Undermine Entity List, Restricts Products Designed and Produced with U.S. Technologies,” *U. S. Department of Commerce*, May 15, 2020, <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-addresses-huaweis-efforts-undermine-entity-list-restricts>>.

<sup>91</sup> National Cyber Security Centre, “Huawei advice: what you need to know,” *National Cyber Security Centre*, July 14, 2020, <<https://www.ncsc.gov.uk/information/huawei-advice-what-you-need-to-know>>.

<sup>92</sup> UK Government, “Telecommunications (Security) Bill: Illustrative designated vendor direction and designation notice,” *GOV. UK*, November 30, 2020, <<https://www.gov.uk/government/publications/telecommunications-security-bill-illustrative-designated-vendor-direction-and-designation-notice>>.

說明政府將如何建構彈性、開放且可持續的網路供應鏈，以改變企業對華為產品的高度依賴情形。<sup>93</sup>

除了對內實施華為禁令，英國政府自 7 月首度公佈禁令起便積極扶持市佔率僅次於華為的諾基亞（Nokia）與愛立信（Ericsson）的業務，也在全球尋找能替代華為產品供應的廠商，彼時日本資訊科技大廠富士通（Fujitsu Ltd.）與日本電氣（NEC Corp.）皆為英國政府積極接觸的對象。<sup>94</sup>2020 年 10 月 23 日國際貿易大臣特拉斯（Elizabeth Truss）訪問日本並簽訂《英日全面經濟夥伴協定》（UK-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA）時，也與日本電氣董事長遠藤信博（Nobuhiro Endo）會面討論 5G 網路基地台與的開放式無限存取網路（Open Radio Access network, Open RAN）中心的設置問題，說明日本支援英國 5G 網路設施勢在必行，有助於英國達成 2021 年 9 月全面停用華為設備的政策目標。<sup>95</sup>

第二個標示英國的中國政策轉向者為英國對香港局勢的回應。2019 年 2 月港府為回應臺灣當局對陳同佳命案的司法互助請求，宣布修訂《逃犯條例》和《刑事事宜相互法律協助條例》，將中國與臺灣納入引渡範圍中。此舉引來香港泛民主派的強烈反對，認為原引渡規則的設計初衷在於對中國刑事司法與人權保障制度的不信任，修訂後將為中國肆意拘捕刑事犯甚至政治犯的行為開路，因此該修訂草案又被稱為送中條例。於是自 3 月起香港民間發起無數次反送中條例的集會遊行，而抗議活動在自殺案頻傳、港人大三罷和警民衝突中越演越烈，警察暴力事件不斷。<sup>96</sup>這些暴力行為的來源除港警鎮暴職責與自衛權利外，不乏中共勢力的滲透，

<sup>93</sup> UK Government, “Roadmap to remove high risk vendors from telecoms network,” *GOV. UK*, November 30, 2020, <<https://www.gov.uk/government/news/roadmap-to-remove-high-risk-vendors-from-telecoms-network>>.

<sup>94</sup> Reuters staff, “UK asks Japan for Huawei alternatives in 5G networks: Nikkei,” *Reuters*, July 19, 2020, <<https://www.reuters.com/article/us-britain-huawei-japan-idUSKCN24K01I>>.

<sup>95</sup> Harry Baldock, “NEC steps in for 5G as UK–Japan sign free trade agreement,” *Total Telecom*, October 26, 2020, <<https://www.totaltele.com/507641/NEC-steps-in-for-5G-as-UKJapan-sign-free-trade-agreement>>.

<sup>96</sup> 黃禹禎、陳朗熹，〈香港反送中大事記：一張圖看香港人怒吼的 285 天〉，《報導者》，2019 年

欲借港警之力打擊反送中的力量，造成警民對峙的情勢複雜化，也加深港人反對送中條例與追求真正民主化的決心。儘管香港特首林鄭月娥於 2019 年 9 月 4 日宣佈撤回條例修正案，仍無法平息港人爭取自由民主的呼聲與行動。

不同於美國早於 2019 年 7 月通過《香港自治法》(Hong Kong Autonomy Act)，取消香港對美貿易的特殊地位，並且對中共高官實施簽證限制，後又在香港情勢極度動盪之際通過《香港人權與民主法》(Hong Kong Human Rights and Democracy Act) 和《保護香港法》(PROTECT Hong Kong Act) 為反送中運動提供助力，同時增加國際社會對香港動亂與警察暴力的關注，彼時上任不久的強生相當重視英中關係，也考量香港實屬中國內政問題，2019 年 8 月 26 日強生在 G7 高峰會的演說中也僅提到「我們對於香港目前的情勢表達集體的關心，G7 國家都希望能支持香港的繁榮與穩定」。<sup>97</sup>

直至 2020 年 6 月 30 日中國人大常委會跳過香港立法機制，自行提出《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(港版國安法)，針對香港成立維護國家安全委員會，負責香港國家安全事務，並新增「危害國家安全之分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪與勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪」之罪行與處罰內容，<sup>98</sup>英國方才以較強硬的態度和較實際政策回應中國對香港的壓迫。2020 年 6 月中國傳出立法消息後，強生隨即於泰晤士報撰文表示會維護英港之間深厚的歷史關係與友誼，英國政府將修改移民法，允許持有海外英國公民護照者(BN(O), British National (Overseas)) 從香港到達英國，並可續簽一年和獲得工作權。<sup>99</sup>2020

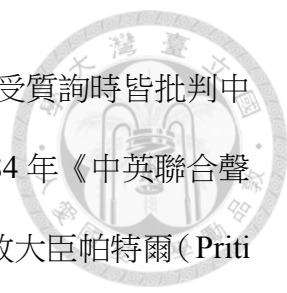
---

11 月 26 日，<<https://www.twreporter.org/a/hong-kong-extradition-law-events>>。

<sup>97</sup> Boris Johnson, "PM statement at G7: 26 August 2019," *GOV. UK*, August 26, 2019, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-at-g7-26-august-2019>>.

<sup>98</sup> 新華網，〈(受權發布) 中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉，《新華網》，2020 年 6 月 30 日，<[http://www.xinhuanet.com/gangao/2020-06/30/c\\_1126179649.htm](http://www.xinhuanet.com/gangao/2020-06/30/c_1126179649.htm)>。

<sup>99</sup> Boris Johnson, "PM Boris Johnson article on Hong Kong: 3 June 2020," *GOV. UK*, June 3, 2020, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-boris-johnson-article-on-hong-kong-3-june-2020>>.



年 7 月 1 日港版國安法生效後，強生與外交大臣拉布於國會接受質詢時皆批判中國此舉侵害香港的高度自治權，直接違反《香港基本法》與 1984 年《中英聯合聲明》，並再度提出準備放寬港人移民英國的標準。<sup>100</sup>不久英國內政大臣帕特爾（Priti Patel）正式宣布 2021 年 1 月 31 日後開放持有海外英國公民護照之港人申請移民簽證，允許他們入境後再開始求職，也允許沒有海外英國公民護照的親眷隨行。據英國政府估計，將近 290 萬港人擁有申請資格，英國將兌現其於香港交接時做出的承諾，儘可能提供港人擁有民主法治生活的機會。<sup>101</sup>

第三個說明英國對中國政策轉向的事例，為英國政府對進入英國之外資的動機與條件進行更周全的審視與監管。受到中國疫情、美國制裁華為與黨內強烈反華為的意見影響，首相改變年初護航華為的態度，並且開始思考大範圍限制中國投資所有與國家安全議題相關之產業的可能性。2020 年 5 月 20 日強生於下議院接受質詢，同黨議員德拉克斯（Richard Drax）提到中國在疫情期間投資或買入各國瀕臨破產的軍事科技相關企業，引來法國政府關注並將該商業手段列為安全評估項目，也對國有的國防科技供應鏈採取保護措施。當議員詢問首相英國是否會跟進時，強生表示政府會在近期內提出對策使英國免於別有用心的投資行為。<sup>102</sup>2020 年 11 月 11 日商業、能源與工業策略部於國會提出《國家安全與投資法案》（National Security and Investment Bill），使政府能召回並調查有國家安全疑慮之併購案，也要求收購

---

<sup>100</sup> Patrick Wintour, “China is breaking Hong Kong treaty with UK, says Boris Johnson,” *The Guardian*, July 1, 2020, <<https://www.theguardian.com/politics/2020/jul/01/china-is-breaking-hong-kong-treaty-with-uk-says-boris-johnson>>.

<sup>101</sup> Home Office, “Hong Kong British National (Overseas) Visa Policy Statement,” *HM Government*, No. CP 280, July, 2020, *HM Government*, pp. 3-11, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/902878/220720\\_Hong\\_Kong\\_British\\_National\\_Overseas\\_Visa\\_policy\\_statement\\_-\\_web\\_accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/902878/220720_Hong_Kong_British_National_Overseas_Visa_policy_statement_-_web_accessible.pdf)>.

<sup>102</sup> Latika Bourke, “Boris Johnson flags shift on rules for Chinese investment,” *The Sydney Morning Herald*, May 21, 2020, <<https://www.smh.com.au/world/europe/boris-johnson-flags-shift-on-rules-for-chinese-investment-20200520-p54uyf.html>>.



方在完成收購前須知會政府並且得到批准，違反的企業將處以 5% 的全球營業額或 1000 萬英鎊罰金，負責人也可能入獄服刑。<sup>103</sup>

綜合上述，本文認為影響強生決策的共同因素主要為新冠疫情、美國因素與國內意見。首先，新冠疫情的爆發暴露英國缺乏對中國的戰略性認識與經過風險評估的交往。上一節針對「世界的英國」政策之限制與挑戰的討論中提及英中之間的經貿利益與安全利益關係不一致的情形，在 2016 年梅伊主政後逐漸浮現，但在「世界的英國」政策框架下英中貿易與投資關係的緊密度仍逐年上升，直至 2020 年新冠疫情的全球擴散與港版國安法制定後，英國的對中政策方向始呈現一致。2020 年 4 月 16 日外交大臣拉布於例行記者會上表示「毫無疑問的，我們不可能在疫情後照舊和中國做生意（business as usual）」，且另有內閣官員私下向媒體透露，政府正積極調查新冠病毒從武漢實驗室傳出是否為單純意外，也合理懷疑中國謊報病例數額，認為實際數目可能高達中國官方數字的 40 倍以上。<sup>104</sup>2020 年 9 月英國下議院公布的報告中則指出英中關係正在惡化中（deteriorating relationship），並且試圖重塑（re-set）英中關係，並希望能避免關係破裂（breakdown），<sup>105</sup>反映出疫情增加英國對中國的安全威脅認知，以及英國對中政策的調整過程。

第二，美國因素自然是英國對外政策的首要考量之一，然而與其說英國認為維護英美關係的重要性大於英中關係而選擇轉向，本文更傾向認為川普上任以來揭露中國諸多對外政策的戰略意義，暴露中國「戰狼外交」的形象，及其於全球擴張政治與經濟影響力的野心，號召並組織全球民主與自由國家共同圍堵中國影響力，

---

<sup>103</sup> UK Parliament, “National Security and Investment UK Bill 2019-21,” *UK Parliament*, November 11, 2020, <<https://services.parliament.uk/Bills/2019-21/nationalsecurityandinvestment.html>>.

<sup>104</sup> Adam Blankov, “China has been told by the UK that it cannot return to 'business as usual' after the coronavirus pandemic,” *Business Insider*, April 17, 2020, <<https://www.businessinsider.com/coronavirus-china-told-it-cant-return-to-business-as-usual-by-uk-2020-4?r=US&IR=T>>.

<sup>105</sup> John Lunn & John Curtis & Matthew Ward, “The UK-China Relationship,” *House of Commons*, No. 9004, September 14, 2020, *House of Commons Library*, pp. 8-11, <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9004/CBP-9004.pdf>>.




是使英國認識到中國意識形態和制度與西方之差異性和威脅性的主因之一。2020年美中之間的戰略與安全競爭愈發緊張，且競爭範圍已不僅限於美國或印太地區，因中國行為是對全球資本主義政治與經濟的侵蝕，以及對生活方式與國家價值的直接威脅，而英國自然也被包含在該競爭範圍內，特別是新冠疫情與港版國安法事件後，英國對於中國對其國家經濟、人民利益與價值觀帶來的破壞更為深刻。因此當英美站在相同立場制衡中國時，英國不僅履行與美國的盟友關係，更是保護自己的國家利益。而英國抑制中國影響力在國內滲透的方式，與川普上任以來所採取的政策的方向與策略高度一致，雙方皆從各面向對中國進行反制，英國行為也獲得美國肯定，國務卿龐培奧（Mike Pompeo）訪英時也再度號召全球組成反中陣線。<sup>106</sup>這似乎展現英美特殊關係的合作本質，說明安全與意識形態共同利益促使英美關係一反保守黨政府與歐巴馬時期以來的淡化趨勢，而能攜手合作的根本原因。

第三，國內意見也是促使英國改變對中政策的關鍵因素之一。事實上，在強生執政前保守黨內已對政府的親中政策表示不以為然，以前黨魁史密斯（Iain Duncan Smith）、前脫歐大臣戴維斯（David Davis）和前國防大臣摩丹特（Penny Mordaunt）為首的保守黨籍議員皆曾明確表態不贊成華為進入英國 5G 電信市場。反對華為的國會議員曾於 2020 年 3 月提出禁止華為進入英國市場的議案，雖保守黨政府因席次優勢而以 306：282 的票數阻擋該反對案，仍有近 40 位議員違反黨意投票。反中立場也在國會得到跨黨派的廣泛支持，最大反對黨工黨也主張政府應拒絕華為進入英國，黨魁史塔莫（Keir Starmer）便曾在政府對華為實施禁令時表示支持，甚至表示政府應加強制裁力道。<sup>107</sup>而朝野一致的意見也使反中法案在國會

<sup>106</sup> Guy Faulonbrige & Paul Sandle, "U.S. wants to build coalition to counter China's 'disgraceful' menace, Pompeo says," *Reuters*, July 21, 2020, <<https://www.reuters.com/article/uk-usa-britain/u-s-wants-to-build-coalition-to-counter-chinas-disgraceful-menace-pompeo-says-idUKKCN24M0QH>>.

<sup>107</sup> Thomas des Garets Geddes, "UK-China Relations: From Gold to Dust," *The Diplomat*, October 2, 2020, <<https://thediplomat.com/2020/10/uk-china-relations-from-gold-to-dust/>>.





順利通過，英中關係中經貿利益與安全利益的分歧也逐漸消失。<sup>108</sup>2020年4月保守黨籍議員、下議院外交事務委員會主席圖根達特（Tom Tugendhat）成立中國研究小組（China Research Group），對中國的外交、科技與工業政策進行更深入的研究與辯論，提升英國對中國崛起與權力擴張的正確認識。<sup>109</sup>圖根達特曾批評中國處理疫情的方式，也直言中國利用疫情擴張全球影響力，該研究小組的成立也說明了了解和解除中國威脅已成為2020年後英國外交政策的重要目標。

#### 第四節 英國重回光榮孤立之可能性

自卡麥隆於2013年演說時提出舉行脫歐公投，經過公投造勢，2016年公投通過與漫長的脫歐協商，至終2020年1月方才正式脫歐，有關英國是否會重拾19世紀末20世紀初的「光榮孤立」外交政策傳統的討論層出不窮。本節將透過本文第二章關於「光榮孤立」政策內涵與條件，比較2016年英國通過脫歐公投和後續推動「世界的英國」之過程，與19世紀中晚期的外交政策是否為相同概念，說明兩者間的異同，以及經過2020年國際局勢與外交政策變動後，英國是否仍繼續推動「世界的英國」政策。

如同本文第二章討論的英國外交政策傳統，「光榮孤立」主張國家不加入任何形式的同盟，並且以國家利益為首要的外交政策目標，因此19世紀中期以後英國選擇不和歐洲國家有長期的結盟關係，將對外發展的重心集中在其海外殖民地，透過制度化的治理方式，引進英國的政治與經濟發展模式，使大英帝國的團結與繁榮延續至二次大戰結束之後。觀察2016年脫歐公投造勢時的訴求，可知脫歐派與重

---

<sup>108</sup> BBC News, "Huawei: Government wins vote after backbench rebellion," *BBC News*, March 10, 2020, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-51806704>>.

<sup>109</sup> BBC News, "Coronavirus: Tory MPs to examine 'rise of China'," *BBC News*, April 24, 2020, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-52414635>>.



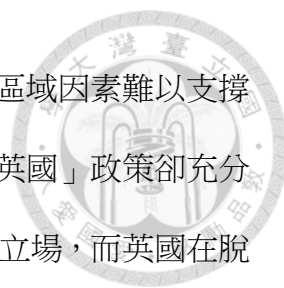
疑歐主義者的訴求也是以國家利益和減少責任為出發點，要求政府不再參與歐盟。一些公投造勢時的著名發言如強生的「若我們在 6 月 23 日前脫歐，我們每週可拿回 3.5 億英鎊，將我們的優先政策目標放在國家內部，如健保體系」以及法拉吉的「勇敢的做獨立的英國即將誕生的夢想」，<sup>110</sup>從國家力量與主權獨立的角度說明脫歐能帶給英國的益處，此與 19 世紀中晚期「光榮孤立」政策時代所追求的國家利益不謀而合。

檢視 1856 年後「光榮孤立」成形時英國具備的國家層次條件，首要二者為地緣優勢與國家力量。英國身為孤懸歐陸之外的島國，19 世紀中期為世界政治、經濟與軍事力量居首位的國家，又得政府與民間對自由貿易、財富累積與管理殖民地的支持，因此地緣與國家力量之雙重優勢提供國家獨立的自我保護與擴張的實力，也使英國擺脫對盟友的需求。第三個政策條件為歐陸權力平衡的狀態，使英國無需因安全顧慮而參與歐陸事務，而能將國家力量放在自我增長與對外擴張之上。觀察 2016 年英國脫歐時的政策條件，與 19 世紀中晚期時的最大差異性在於國家力量與歐陸權力平衡狀態。首先，2016 年英國 GDP 世界排名第 5，軍事支出為世界排名第 7，已不同於與 19 世紀中期的世界首強地位，英國也非區域唯一強權，法國 2016 年的軍事預算甚至超出英國，為全球排名第 6。<sup>111</sup>此外，2016 年的歐洲權力格局也不同於 1856 年，歐洲國家將部分主權讓渡於歐盟該超國家組織，建立共同治理的區域整合典範，已不再是當年需要英國適時介入的權力競爭關係。

因此 2016 年英國舉行脫歐公投時所具備的條件與 1856 年時相比是明顯不足的，主要展現在國家力量與歐洲權力格局上，使支持英國採行「光榮孤立」的國家

<sup>110</sup> BBC News, "Brexit day: The story of the UK leaving the EU in key quotes," *BBC News*, January 31, 2020, <<https://www.bbc.com/news/uk-46920529>>.


<sup>111</sup> Niall McCarthy, "The Top 15 Countries for Military Expenditure in 2016 [Infographic]," *Forbes*, April 24, 2017, <<https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2017/04/24/the-top-15-countries-for-military-expenditure-in-2016-infographic/?sh=46e013c843f3>>.



力量有限，而歐陸也不需要英國的平衡者角色。儘管國家力量與區域因素難以支撐英國「光榮孤立」的想法，2016 年保守黨政府推出的「世界的英國」政策卻充分傳達出「光榮孤立」支持國家佈局全球，不拘泥於同盟限制的的立場，而英國在脫歐後走向「世界的英國」，最大目的在於藉著對外關係與自由貿易的全球發展，和軍事策略之調整，使英國能在歐盟外爭取最大程度的國家利益，而這也是「光榮孤立」政策的最大目標，說明儘管英國的國家力量不同於以往，其於 2016 年後的外交政策概念與 19 世紀的「光榮孤立」間具有高度相似性。

本文認為 19 世紀的「光榮孤立」政策與英國脫歐和「世界的英國」政策中最大的差異性在於與歐洲的軍事和安全承諾。19 世紀中期的「光榮孤立」主張國家不與任何國家結盟，特別強調軍事與安全合作之同盟，因此自 1856 年至 1902 年英國幾乎未曾加入任何上述形態的盟約，唯一加入的《地中海協定》也被英國拒絕承擔軍事義務。而 2016 年英國決定脫歐後，所有英歐關係中最不受影響者則非軍事安全議題莫屬，英國甚至主動要求在脫歐後仍維持原有的軍事互助與合作，其於北約的安全承諾也未有減損，與 19 世紀時的英歐關係呈現強烈對比。本文認為該差異性的主因仍在於國家力量與國際環境的變遷，使英國對於獨立面對全球化時代下的先進威脅的信心不同於 19 世紀中期稱霸全球之「日不落帝國」的自信，促使英國亟欲對外尋求國家利益的同時，仍顧及安全利益的重要性而選擇不與歐盟切割此部分的責任。

最後，對於 2020 年後國際局勢與英國外交政策的轉向能多大程度說明「光榮孤立」與「世界的英國」之存續，本文認為英國自 2016 年脫歐公投以來短暫的「光榮孤立」姿態在 2020 年後再度結束，因其對外關係的發展說明其與美國和其他西方國家共同抗衡中國的局勢明朗化，代表英國做出戰略選擇，而非孤立於各同盟和合作關係之外。如英國意圖在日本協助下加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》



(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)，似重回以參與國際組織的方式繼續尋求該地區貿易利益的增長。<sup>112</sup>此外，英國在太平洋的安全與軍事利益明顯提升，其軍事部署增加，也更積極經營印太地區的軍事互助合作關係，如強生於 2020 年 11 月宣布部署航空母艦伊麗莎白女王號(HMS Queen Elizabeth)於亞洲，便於執行印度洋與東亞軍事行動。<sup>113</sup>英國更計畫與美國、日本和法國於 2021 年於亞洲舉行聯合軍演，意在圍堵中國於該地區的擴張。<sup>114</sup>首相甚至在英國經濟發展因疫情大幅受限，政府大砍學校午餐與國際發展援助預算之際，同意提高國防預算 165 億英鎊，並且成立國家網路部隊(National Cyber Force)，加強面對網路與資訊安全威脅的能力，<sup>115</sup>說明英國積極發揮有限的國家力量配合其全球性的戰略部署。如此發展之下英國在亞洲爭取的利益範疇已和 2016 年「世界的英國」甫提出時相去甚遠，但本文認為 2020 年英國對外政策發展仍以「世界的英國」為框架，因其仍追求全球範圍的國家利益，只是不再以經貿利益為重，英國更看國家安全與戰略利益的鞏固。

## 第五節 小結

2016 年英國提出「世界的英國」作為脫歐後的外交政策發展方向，欲透過外交、經濟、軍事與軟實力等政策手段，開拓世界性的貿易市場和增加英國在全球的

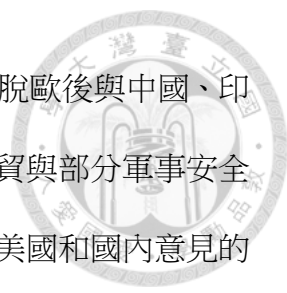
---

<sup>112</sup> Kiyoshi Takenaka & Ju-min Park, “Japan aims to expand CPTPP trade pact as UK, China eye membership,” *Reuters*, November 20, 2020, <<https://www.reuters.com/article/us-apec-summit-japan/japan-aims-to-expand-cptpp-trade-pact-as-uk-china-eye-membership-idINKBN2800AF>>.

<sup>113</sup> Yusuke Nakajima, “UK raises pressure on China with carrier deployment to Asia,” *Nikkei Asia*, November 21, 2020, <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/UK-raises-pressure-on-China-with-carrier-deployment-to-Asia>>.

<sup>114</sup> Reuters Staff, “Japan, France, U.S. plan their first joint military drills in May: media,” *Reuters*, December 6, 2020, <<https://www.reuters.com/article/us-japan-france-defence-idUSKBN28G051>>.

<sup>115</sup> BBC News, “Defence funding boost 'extends British influence', says PM,” *BBC News*, November 19, 2020, <<https://www.bbc.com/news/uk-54988870>>.



影響力。由於「世界的英國」增加亞洲面向的對外事務，從英國脫歐後與中國、印度和日本的關係說明「世界的英國」之具體實現，主要呈現在經貿與部分軍事安全合作面向。但 2020 年後新冠疫情與香港問題的衝擊，與來自美國和國內意見的壓力，促使英國改變對「世界的英國」至關重要的英中關係方向，出現與美國合力採取反制的傾向。「世界的英國」是英國脫歐後的出路，說明英國不願受到同盟責任與義務的束縛，以追求國家利益極大化為最重要的政策目標，和 19 世紀中期出現的「光榮孤立」政策意涵不謀而合，但英國仍因安全利益的考量，保留與歐盟的該層合作關係。最後，在英國轉變對中政策並逐步揭示其全球戰略之際，「世界的英國」政策也配合國家安全與戰略部署，以全球範圍除經貿利益以外的戰略與安全利益。

# 第六章 結論



## 第一節 主要研究成果

本章分為本文的主要論點與未來研究展望，說明本論文的研究成果，以及未來繼續深入探討的可能性。首先，「歐陸平衡者」與「光榮孤立」為英國長期以來的外交政策傳統，揭示英國與歐洲若即若離的關係，以及英國在英歐關係中的保守和被動態度。英國對歐陸事務的疏離源於其本身的地緣條件與國家力量發展優勢，英國會選擇性介入歐陸事務，但那是為防止其國家安全與經貿利益受到歐陸權力失衡的狀態影響，其餘時間英國更認為自己為世界強權而非歐洲強權，如邱吉爾所言英國「身在歐洲但不屬於歐洲」，而其外交史便是此話的最有力證明。英國另個外交政策傳統為二戰後發展出的英美特殊關係，其形成原因包含政治與文化脈絡，但更重要的是雙方的特殊合作內涵，意即軍事、核武與情報。此外，本文認為「歐陸平衡者」、「光榮孤立」與英美特殊關係的政策傳統皆已延續至 2010 年後的英國外交政策之中，將透過以下論點詳細闡述。

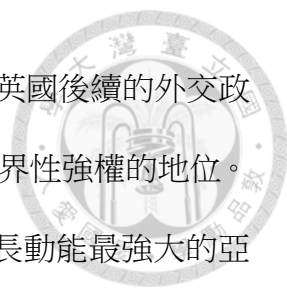
第二，英美特殊關係在保守黨政府與歐巴馬時期因決策者偏好、外交政策原則、國家利益認知等差異而淡化，並且出現明顯分歧，展現在利比亞與敘利亞的軍事行動，以及英國違背美國意願，選擇加入亞投行的行為上。其中國家利益的認知為最根本的原因，而雙方的差異性源於國際權力格局與英國國家力量在金融危機後的變動，使英國被迫面對亞洲政治與經濟影響力的上升以及自身權力地位下跌的現實，因而選擇開拓世界市場，以經貿利益作為對外政策優先追求的目標。該政策目標成為英美不睦的來源，主因雙方對中政策的差異性，英國以投資與貿易利益為首要考量，美國則在「重返亞太」戰略下對中國採取再平衡的防堵策略，以戰略與安



全利益為核心目標，致使雙方在該議題上難有合作，甚至因此出現磨擦。儘管英美特殊關係的核心合作內涵——核武、軍事和情報——並未受到實質影響，英美關係的淡化卻是不爭的事實。

第三，2010 年後保守黨執政，英國對歐政策與英歐關係的發展都加速英國與歐盟的離心，儘管保守黨 2010 年執政初期試圖淡化歐盟事務所引發的不滿與爭議，但緊接著歐洲主權債務危機的發生與財政整合需求之出現，以及長期存在的歐盟區域內移民問題和英國獨立黨崛起，成為挑起英國國內「疑歐主義」並成功推動脫歐公投的有利因素。「疑歐主義」源於英國「歐陸平衡者」的外交傳統，彰顯英國以國家利益為導向的歐洲政策，不願維持固定的同盟關係，而自英國 1973 加入歐盟以來「疑歐主義」始終存在，當今的執政黨保守黨在 1992 年《馬斯垂克條約》通過後已成為一輕疑歐主義政黨，雖反對部分歐盟整合方向但並不反對英國留在歐盟。然而 2010 年後英歐關係的變化與英國國內政治環境的改變，以及政黨與媒體的催化，使國內重疑歐主義者的政治聲量與號召力大幅增加，成為英國脫歐的主因之一。

英國通過脫歐公投後，英歐談判自 2017 年進行至 2020 年，英國行為繼續受國內疑歐主義的牽制，和來自歐盟的要求所綑綁，雙方最大的爭議在於北愛爾蘭邊界爭議，由於梅伊始終無法在國內硬脫歐派與歐盟的主張之間謀取平衡點，談判期限一拖再拖，直至強生上台後將愛爾蘭島劃分為單一規範區域，雙方才朝向協議前進。脫歐公投後英國受到政治、經濟與社會的不同程度衝擊，英國也試圖與歐盟維持軍事安全合作關係，並積極向歐盟爭取有利的貿易協定。最後，脫歐公投後英國在美歐之間扮演「大西洋橋樑」的角色淡化，但由於北約組織的存續和近年軍事支出上升，而英國身為主要預算提供者與核武國家，在美歐安全事務中仍享有充分地位與話語權。



第四，英國於 2016 年脫歐公投後提出「世界的英國」作為英國後續的外交政策規劃，試圖在脫歐後開拓世界市場與對外關係，使英國重振世界性強權的地位。其中主要的對外政策之變動為積極與世界交往，特別是經濟成長動能最強大的亞洲地區，本文透過英中關係、英印關係與英日關係說明英國在亞洲對外政策的經營確實增加，雙邊關係的密切程度亦有顯著提升。但 2020 年後新冠疫情的爆發，影響英歐談判的進度，也影響「世界的英國」政策中的核心之一——英中關係的發展。英國在英美關係、新冠疫情與國內意見的影響下，對中國採取防範與反制手段，呈現在禁止華為進入英國市場、開放擁有英國海外護照的香港人民入籍英國，以及對進入英國的中資進行審查等政策上，和外交大臣「我們不可能在疫情後照舊和中國做生意」之語，使「世界的英國」之反中傾向愈發明顯，而英中關係的惡化似乎加強英美特殊關係的復甦，雙方針對安全與意識形態共同利益的合作機會增加。

此外，本文認為 2016 年英國決定脫歐與「世界的英國」政策和「光榮孤立」政策的目的與內涵極為相似，主張國家擺脫不必要的盟約束縛，專注於追求國家利益，但由於國際環境與國家力量的變遷，英國在脫歐之餘仍選擇與歐盟維持安全和軍事合作關係，為英國脫歐與 19 世紀「光榮孤立」姿態中最大的差異點。然而 2020 年英中關係惡化，英國戰略方向出現反轉後，「世界的英國」中的光榮孤立傾向淡化，強生的行為也說明英國於美國和其盟友共同於亞洲圍堵中國權力擴張的意願，因此英國的對外政策仍以全球為部署範圍，但不再如 2016 年時以追求經貿利益與雙邊關係為重，強調透過與亞太國家合作，鞏固國家安全與戰略利益成為英國對外政策的要務。

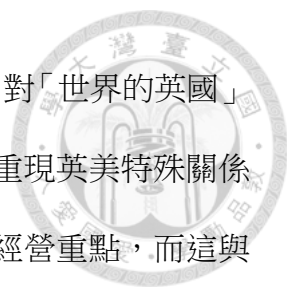




## 第二節 未來研究展望

本文針對本研究內容提出未來可能繼續深入探討的方向，這些在研究過程中所得到的啟發，或能提供對英國外交政策發展抱有興趣者一些值得關注並研究的議題，：第一，在分析英歐談判的過程中，本文發現以雙層賽局的理論模型和分析框架更能忠實傳達梅伊在談判過程中所面對來自歐盟與國內的雙重壓力，因雙層賽局強調國家與國際和國內層次的互動，均會影響其外交政策。在英歐談判的案例中，這兩股壓力明顯相互矛盾，且均對梅伊的決策與脫歐協議具有決定性的影響力，梅伊於英歐談判中的行為已說明她並無同時掌握雙方立場的能力，不時被任何一方牽制，所承諾的內容又無法滿足另一方，為協議期限不斷延長的主因之一。因此本文除了認為可以透過雙層賽局模式分析脫歐談判中英國與國內和國外行為者的你來我往，也認為決策者分析為一有趣的研究方向，可解釋本文對於梅伊行為的好奇與疑惑，如 2017 年梅伊提前舉行大選的決定，以及在脫歐談判中的獨斷決策模式與個人表現問題，就本文看來都是影響脫歐談判的原因，但礙於篇幅與研究方法限制而無法往此方向深入探討，但盼能為往後的研究提供有趣的發展方向。

第二，本文對「世界的英國」政策所做出的討論，為其自 2016 年被提出以來到 2020 年之四年多來的政策發展情形，一般就長期外交政策研究而言，該時間軸所能呈現出的政策內容與相關討論仍相當有限。本文已對過去四年來相關的政策內涵與官方論述做出儘可能最大程度的蒐集與分析，但由於時間範圍的限制，「世界的英國」政策發展情形仍為有限，本文也無法完全解讀出更宏觀、更有歷史關聯性的意涵，因此本文認為若能經過一段時間後，再回頭對該議題進行觀察與分析，能得到更多官方資料與研究報告，也必能得到更客觀、更正確和更細緻的發展脈絡。



此外，2020 年的國際局勢變化使英國的外交政策再度轉向，對「世界的英國」之存續埋下不確定性，因為當英國確立對中政策的方向並且欲重現英美特殊關係的緊密合作時，表示英國以戰略和安全面向做為其對外關係的經營重點，而這與 2016 年保守黨政府提出的「世界的英國」之意義有所差異。兩者主要的差異在於英國 2020 年後所發展出的外交政策更具戰略與地緣政治思考，而非一味追求經濟利益，主因為英中關係的惡化與英國參與美國對中國進行以全球為範圍的圍堵戰略，使英國參與印太地區安全競爭以及成為該地區安全力量的可能性增加。這對國內長期關注西太平洋情勢的研究單位而言，英國在印太地區安全地位的提升或可形成一有趣的議題，可能發展的面向包括英國在印太地區軍事合作中所扮演的角色，以及英國是否有機會藉此追求其欲成為之世界性強權，皆會是英國參與亞洲安全事務中值得繼續探討的方向。

# 參考文獻



## 一、 中文部分

### 專書

- 中央銀行，2010。《全球金融危機專輯（增訂版）》。臺北：中央銀行。
- 王啟明，2009。《歐洲聯盟東擴之研究：從國際社會化的途徑分析》。臺北：秀威資訊。
- 王曾才，1976。《西洋近世史》。臺北：正中書局。
- 包宗和主編，2011。《國際關係理論》。臺北：五南。
- 林碧炤，2013。《國際政治與外交政策》。臺北：五南。
- 計秋楓、馮梁，1985。《英國文化與外交》。北京：世界知識出版社。
- 盛紅生編，2008。《英國政治發展與對外政策》。北京：世界知識出版社。
- 郭奕圻，2011。《比較英國與法國核武戰略》。臺北：秀威資訊。
- 陳樂民主編，1994。《戰後英國外交史》。北京：世界知識出版社。
- 陳樂民主編，1995。《西方外交思想史》。北京：中國社會科學出版社。
- 陸偉芳、余大慶，2004。《英國的智慧：始終在經驗中求實》。臺北：新潮社。
- 馮堅編著，2011。《話說英國兩千年》。北京：中國輕工業出版社。
- 錢乘旦、陳曉律，2013。《在傳統與變革之間：英國文化模式溯源》。香港：中和出版有限公司。

### 專書譯著

- Clayton Roberts & David Roberts 著，賈士衡譯，1986年。《英國史（下）》(A History of England, Volume 2)。臺北：五南。
- Henry Kissinger 著，顧淑馨、林添貴譯，2018年。《大外交（上）》(Diplomacy)。臺北：足智文化。
- J. H. Shonnan 著，謝南譯，2000。《十八世紀的歐洲情勢》(International relations in Europe, 1689-1789)。臺北：麥田。
- John Darwin 著，黃中憲譯，2015。《未竟的帝國：英國的全球擴張》(Unfinished Empire: The Global Expansion of Britain)。臺北：麥田。
- John Lowe 著，劉玉霞、龔文啟譯，2003。《英國與英國外交（1815-1885）》(Britain and Foreign Affairs, 1815-1885)。上海：上海譯文出版社。
- John Mearsheimer 著，王義桅、唐小松譯，2014。《大國政治的悲劇》(The Tragedy of Great Power Politics)。臺北：麥田。

Roy Macridis 等編，胡祖慶譯，1991。《當代各國外交政策》(Foreign Policy and World Politics)。臺北：五南。

Winston Churchill 著，劉會梁譯，2007。《英語民族史(卷三)：革命的年代》(A History of the English-Speaking Peoples, Volume 3 The Age of Revolution)。新北：左岸文化。

Winston Churchill 著，劉會梁譯，2007。《英語民族史(卷四)：偉大的民主國家》(A History of the English-Speaking Peoples, Volume 4: The Great Democracies)。新北：左岸文化。

Wolfram F. Hanrieder & Graeme P. Auton 著，徐宗士等譯，1989年。《西德、法國和英國的外交政策》(The Foreign Policies of West Germany, France and Britain)。北京：商務印書館。

### 期刊論文

丁一凡等，2013。〈英國與歐盟：延續與變革〉，《歐洲研究》，第1期，頁24-44。

王晉，2015。〈“伊斯蘭國”與恐怖主義的變形〉，《外交評論》，第2期，頁138-156。

王崑義，2016/7。〈中國的國際戰略與一帶一路的形成〉，《臺灣國際研究季刊》，第12卷第3期，頁23-50。

王輝，2016/12。〈“中國崛起”背景下的美國“亞太再平衡”戰略〉，《中國與國際關係學刊》，第4卷第2期，頁19-33。

曲兵，2013。〈試析英國聯合政府對外政策的調整〉，《現代國際關係》，第11期，頁36-41。


吳弦，2012。〈歐盟國家利比亞軍事干預解析〉，《國際政治經濟評論》，第2期，頁108-121。


吳明澤，2016/1。〈一帶一路、亞投行與人民幣國際化〉，《經濟前瞻》，第163期，頁79-84。

吳若瑋，2018/7。〈中國大陸倡設「亞投行」的策略、發展與影響〉，《展望與探索》，第16卷第3期，頁42-63。

宋鎮照，2013/12。〈美國重返亞洲的企圖與策略：霸權地位保衛戰〉，《海峽評論》，第266期，頁10-15。

李大中，2019/8。《川普的印太戰略與美中戰略競爭》，〈軍事社會科學專刊〉，第15期，頁3-14。

- 
- 卓忠宏，2004/8。〈歐盟地中海政策〉，《問題與研究》，第 43 卷第 4 期，頁 95-113。
- 邱昭憲，2017/4。〈中國參與全球多邊治理的競合戰略：「亞洲基礎設施投資銀行」規則與制度化的運作〉，《遠景基金會季刊》，第 18 卷第 2 期，頁 1-43。
- 邵允鍾，2018/3。〈從歐盟會員國憲政危機檢討哥本哈根政治標準執行上之缺失〉，《歐美研究》，第 48 卷第 1 期，頁 139-193。
- 洪德欽，2017。〈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，2017/6。〈英國脫歐對歐盟之影響〉，《問題與研究》，第 56 卷第 2 期，頁 145-163。
- 徐瑞珂，2019。〈特朗普與英美特殊關係的嬗變〉，《國際展望》，第 3 期，頁 118-137。
- 張穎，2018。〈首腦外交與中英關係的“黃金時代”〉，《現代國際關係》，第 3 期，頁 49-55。
- 扈大威，2019/5。〈英國的財政緊縮與福利制度改革〉，《國際問題研究》，第 3 期，頁 50-62。
- 連弘宜，2013/11。〈俄美兩國在敘利亞議題上的交鋒〉，《戰略安全研析》，第 103 期，頁 46-53。
- 郭盛哲，2007/12。〈歐洲霸權戰爭（1494-1714）：兩個世界體系理論之比較分析〉，《國家與社會》，第 3 期，頁 183-215。
- 陳希宜，2019。〈剖析英國脫歐及其對區域整合與發展之影響〉，《全球政治評論》，第 65 期，頁 81-102。
- 陳思賢，2001/6。〈天上的戰爭與人間的戰爭：彌爾頓《失樂園》與十七世紀英國政治〉，《政治科學論叢》，第 14 期，頁 1-24。
- 陳麒安，2008。〈聯盟理論之研究：現實主義的觀點〉，《國際關係學報》，第 26 期，頁 133-167。
- 陳麒安，2013/7。〈新自由主義與後冷戰時期北約的存續：安全治理的觀點〉，《全球政治評論》，第 43 期，頁 111-134。
- 馮存萬，2018。〈構建全球新角色：退歐框架下的英國外交評析〉，《國際論壇》，第 4 期，頁 37-43。
- 黃琛瑜，2014。〈英國與里斯本條約的批准：自由政府間主義的分析〉，《歐美研究》，第 44 卷第 2 期，頁 127-161。

- 
- 賈棕凱，2018/5。〈英國脫歐後貿易政策的新方向〉，《財經法訊》，第 233 期，pp. 32-42。
- 趙昌會，2015/4。〈世界進入徹底變革期——英國為什麼抓住了亞投行的歷史性機會？〉，《中國投資》，第 4 期，頁 34-39。
- 趙斌，2017。〈“利益共容”與新型國際關係建構——英美、英德關係(1898-1945 年)的歷史鏡鑑〉，《歐洲研究》，第 3 期，頁 20-40。
- 劉成，〈論英國迪斯雷利與格拉斯頓時期的外交政策〉，《世界近現代史研究》，第 0 期，2014 年，頁 186。
- 蔣海明，2012。〈全球金融風暴後中國大陸興起對美國霸權地位的挑戰〉，《展望與探索》，第 10 卷第 9 期，頁 46-72。
- 羅至美、吳東野，2016/9。〈脫歐公投對英國的衝擊：政治與經濟的分析〉，《問題與研究》，第 55 卷第 3 期，頁 145-159。

#### 網際網路

- BBC 中文網，2011/3/19。〈奧巴馬：對利比亞動武是“別無選擇”〉，《BBC 中文網》，  
<[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2011/03/110319\\_obama\\_libya.shtml](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2011/03/110319_obama_libya.shtml)>。
- 安德烈，2020/7/21。〈中國可能在哪些領域報復英國〉，《法國國際廣播電台》，  
<<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200721-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%8F%AF%E8%83%BD%E5%9C%A8%E5%93%AA%E4%BA%9B%E9%A0%98%E5%9F%9F%E5%A0%B1%E5%BE%A9%E8%8B%B1%E5%9C%8B>>。
- 王信力，2019，〈川普能重構亞洲權力平衡？—解析美國印太戰略的虛實〉，《台灣國際研究季刊》，第 15 卷第 2 期，頁 67-102。
- 孫懿，2017/3/24。〈習近平治國理政關鍵詞（54）：亞投行〉，《人民網》，  
<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0324/c64387-29165498.html>>。
- 國家發展改革委、外交部、商務部，2015/3。〈推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動〉，《中華人民共和國中央人民政府》，  
<<http://pt.china-embassy.org/chn/sghd/P020160713657093398289.pdf>>。
- 湯紹成，2013/11/4。〈當前美國與歐盟關係〉，《財團法人國家政策研究基金會》，  
<<https://www.npf.org.tw/3/12878>>。
- 環球網，2015/6/25。〈《亞洲基礎設施投資銀行協定》簽署儀式在北京舉行〉，《環球網》，  
<<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJMvQ4>>。

黃禹禎、陳朗熹，2019/11/26。〈香港反送中大事記：一張圖看香港人怒吼的 285 天〉，《報導者》，<<https://www.twreporter.org/a/hong-kong-extradition-law-events>>。

新華網，2020/6/30。〈（受權發布）中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉，《新華網》，<[http://www.xinhuanet.com/gangao/2020-06/30/c\\_1126179649.htm](http://www.xinhuanet.com/gangao/2020-06/30/c_1126179649.htm)>。

昭楊，2016/6/22。〈回顧：英國退歐背後的本土政治演變〉，《端傳媒》，<<https://theinitium.com/article/20160622-opinion-zhaoyang-brexit/>>。

## 二、西文部分

### 專書

Adams, Iestyn, 2005. *Brothers across the Ocean: British Foreign Policy and the Origins of the Anglo-American 'special Relationship' 1900-1905*. London: Tauris Academic Studies.

Baylis, John, 1984. *Anglo-American Defence Relations 1939-1984*. Basingstoke: Macmillan.

Bencivelli, Lorenzo & Tonelli, Flavia, 2020. *China's International Projection in the Xi Jinping Era: An Economic Perspective*. Cham: Springer.

Bridge, F.R. & Bullen, Roger, 2005. *The Great Powers and the European States System 1814–1914 (2nd ed.)*. London: Pearson Education Limited.

Carrapico, H. & Niehuss, A. & Berthélémy, C., 2019. *Brexit and Internal Security: Political and Legal Concerns on the Future UK-EU Relationship*. Cham: Palgrave Pivot.

Casey, T., eds., 2009. *The Blair Legacy: Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.


Chamberlain, M. E., 1987. *Lord Palmerston*, Cardiff: University of Wales Press, 1987.

Chamberlain, Muriel E., 1988. *'Pax Britannica' British Foreign Policy, 1789-1914*. London: Longman.

Churchill, Randolph S., ed., 1948. *The Sinews of Peace, Post-war Speeches*. London: Cassell.


Claude, Inis L., 1962. *Power and International Relations*. New York: Random House.

Crowson, N. J., 2007. *The Conservative Party and European Integration since 1945: At the heart of Europe?* Abingdon: Routledge.

- 
- Dobson, A. P. & Marsh, S. 2013. *Anglo-American Relations: Contemporary perspectives*. New York: Routledge.
- Dockrill, Michael, 1989. *British Defence Since 1945*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc..
- Eisenhower, Dwight D. E., Geelhoed, Bruce & Edmonds, Anthony O. eds., 2005. *The Macmillan-Eisenhower Correspondence, 1957-69*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fisher, J. & Pedaliu, E. G. H. & Smith, R., 2016. *The Foreign Office, Commerce and British Foreign Policy in the Twentieth Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Forster, Anthony, 2002. *Euroscepticism in Contemporary British Politics: Opposition to Europe in the British Conservative and Labour Parties Since 1945*, London: Routledge.
- Frankel, J., 1975. *British Foreign Policy 1945-1983*. New York: Oxford University Press.
- Gaskarth, J., 2013. *British Foreign Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Goodlad, Graham D., 2000. *British Foreign and Imperial Policy, 1865-1919*. London: Routledge.
- Goodwin, Matthew & Milazzo, Caitin, 2015. *UKIP: Inside the Campaign to Redraw the Map of British Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Gulick, Edward Vose, 1955. *Europe's Classical Balance of Power*. New York: Cornell University Press.
- Held, D. & Mephram, D. eds., 2007. *Progressive Foreign Policy: New Directions for the UK*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Hill, Christopher, 1982. *The Century of Revolution, 1603-1714*. New York: Norton.
- Holt, Andrew, 2014. *The Foreign Policy of the Douglas-Home Government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kirshner, Jonathan, 2014. "The Crisis and the International Balance of Power," in Jonathan Kirshner, ed., *American Power after the Financial Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kissinger, Henry, 1982. *Years of Upheaval*. Boston: Little, Brown and Co..
- Laidi, Zaki, 2012. *Limited Achievements: Obama's Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan.



- 
- Laws, David, 2017. *Coalition: The inside Story of the Conservative-Liberal Democrat Coalition Government*. London: Biteback Publishing Ltd.
- Lee, Stephen J., 1991. *Aspects of European history, 1789-1980*. London: Routledge.
- Lee, Stephen J., 1994. *Aspects of British Political History 1815-1914*. London: Routledge.
- Liska, George, 1957. *International Equilibrium: A Theoretical Essay on the Politics and Organization of Security*. Cambridge: Harvard university Press.
- Mahan, A. T., 1987. *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. New York: Dover Publication.
- Martel, Gordon, 2017. *Origins of the First World War*. London: Routledge.
- McGowan, Lee, ed., 2018. *Preparing for Brexit: Actors, Negotiations and Consequences* Cham: Springer International Publishing AG.
- McKercher, B. J. C., 2017. *Britain, America, and the Special Relationship since 1941*. London: Routledge.
- Morgenthau, Hans J., 1948. *Politics among nations*. New York: Alfred A. Knopf.
- Nuechterlein, D. E., 1978. *National interests and Presidential leadership*. New York: Routledge.
- Organski, Abramo F. K., 1958. *World Politics*. New York: Random House.
- Otte, T. G., 2011. *The Foreign Office Mind: The Making of British Foreign Policy, 1865–1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ovendale, Ritchie, 1998. *Anglo-American Relations in the Twentieth Century*. Basingstoke: Macmillan.
- Porter, Bernard, 1987. *Britain, Europe and the World, 1850-1986: Delusions of Grandeur*. London: George Allen & Unwin.
- Ra, Sungsup & Li, Zhigang, 2018. *Closing the Financing Gap in Asian Infrastructure, ADB South Asia Working Paper Series*. Manila: Asian Development Bank.
- Ray, James Lee, 2014. *American Foreign Policy and Political Ambition*. London: SAGE.
- Richmond, Herbert, 1944. *British Strategy, Military & Economic: A Historical Review and its Contemporary Lessons*. Cambridge: The University Press.
- Roszbach, Niklas H., 2009. *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship: Britain, the US and the EC, 1969–74*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Seeley, John R., 2010. *The Expansion of England*. Cambridge: Cambridge: Cambridge University Press.

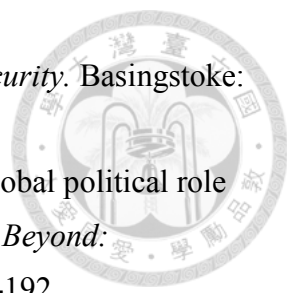
- 
- Sterling, Richard W., 1974. *Macropolitics*. New York: Alfred A. Knopf.
- Szczerbiak, Aleks & Taggart, Paul, eds., 2008. *Opposing Europe? The Contemporary Party Politics of Euroscepticism, Vol.2: Contemporary and Theoretical Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Theodore, John & Theodore, Johnathan & Syrrakos, Dimitrios, 2017. *The European Union and the Eurozone under Stress: Challenges and Solutions for Repairing Fault Lines in the European Project*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Wall, Stephan, 2008. *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*. New York: Oxford University Press.
- Ward, A. W. eds., 1923. *The Cambridge History of British Foreign Policy. 1783–1919*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Xu, R., 2017. *Alliance persistence within the Anglo-American special relationship: the post-Cold War era*. Cham: Palgrave Macmillan.

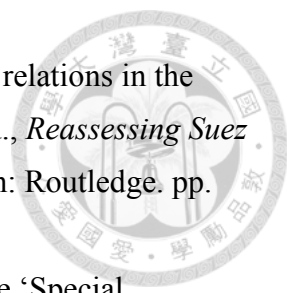
#### 專書譯著

- Simitis, Costas, 2014. *The European Debt Crisis: The Greek Case (Η Ευρωπαϊκή κρίση χρέους- Η ελληνική περίπτωση)*, trans., P. Douzina-Stiakaki. Manchester: Manchester University Press.

#### 專書論文

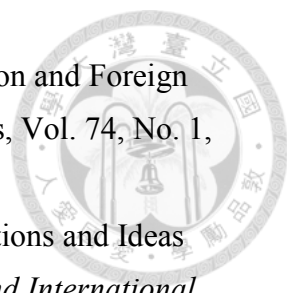
- Baldini, G., 2012. “Between Europe and America: The Coalition and Britain’s Changing International Role,” in G. Baldini & J. Hopkins, eds., *Coalition Britain: The UK Election of 2010*, Manchester: Manchester University. pp.163-180.
- Chaudhuri, Pramit Pal, 2020. “Brexit and India-UK Relations,” in Rajendra K. Jain, ed., *India and the European Union in a Turbulent World*. Singapore: Palgrave Macmillan. pp. 91-107.
- Crowley, Cornelius, 2015. “British Euroscepticism and the Geopolitics of a Post-Imperial Britain,” in Karine Tournier-Sol & Chris Gifford, eds., *The UK Challenge to Europeanization: The Persistence of British Euroscepticism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp. 73-95.
- Davis, John R., 2004. “Britain and the European Balance of Power,” in Chris Williams, ed., *A Companion to Nineteenth-Century Britain*. Malden: Blackwell. pp. 34-52.
- Gilmore, Jonathan, 2014. “The Uncertain Merger of Values and Interests in UK Foreign Policy” in Timothy Edmunds & Jamie Gaskarth & Robin Porter, eds., *British*

- 
- Foreign Policy and National Interest: Identity, Strategy and Security*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp. 23-41.
- Hill, Christopher, 2018. "Turning back the clock: The illusion of a global political role for Britain" in Benjamin Martill & Uta Staiger, eds., *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*. London: UCL Press. pp. 183-192.
- Honeyman, Victoria, 2009, "David Cameron and Foreign and International Policy," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Conservatives under David Cameron: Built to Last?* London: Palgrave Macmillan. pp. 170-186.
- Johnson, Paul & Chandler, Daniel, 2015. "The Coalition and the Economy," in Anthony Seldon & Mike Finn, eds., *The Coalition Effect 2010-2015*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 159-193.
- Lee, Simon, 2009. "Convergence, Critique and Divergence: The Development of Economic Policy under David Cameron," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Conservatives under David Cameron: Built to Last?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 60-79.
- Lee, Simon, 2009. "Introduction: David Cameron's Political Challenges," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Conservatives under David Cameron: Built to last?* Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp. 1-17.
- Lee, Simon, 2011. "No Plan B: The Coalition Agenda for the Economy," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 59-74.
- Lynch, Philip, 2011. "The Con-Lib Agenda for Europe," in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 218-233.
- Mölder, Holger, 2018. "British Approach to the European Union: From Tony Blair to David Cameron," in David Ramiro Troitiño & Tanel Kerikmäe & Archil Chochia, eds., *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*. Cham: Springer International Publishing AG. pp. 153-173.
- Mullan, Andrew, "The 2008 Financial Crisis, the Great Recession and Austerity in Britain: Analysing Media Coverage Using the Herman-Chomsky Propaganda Model," in Joan Pedro-Carañana & Daniel Broudy & Jeffery Klaehn, eds., *The Propaganda Model Today: Filtering Perception and Awareness*. London: University of Westminster Press. pp. 193-222.

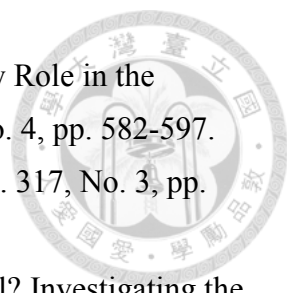
- 
- Peterson, Tore T., 2016. "Post-Suez consequences: Anglo-American relations in the Middle East from Eisenhower to Nixon," in Simon C. Smith. ed., *Reassessing Suez 1956: New Perspectives on the Crisis and its Aftermath*. London: Routledge. pp. 215-226.
- Phythian, Mark, 2011. "From Asset to Liability: Blair, Brown and the 'Special Relationship'," in Oliver Daddow & Jamie Gaskarth, eds., *British Foreign Policy: The new Labour Years*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 188-204.
- Sus, Monika & Martill, Benjamin, 2019. "Channel Trouble? Challenges to UK-EU Security Collaboration after Brexit," in Cornelia-Adriana Baciu & John Doyle, eds., *Peace, Security and Defence: Cooperation in Post-Brexit Europe Risks and Opportunities*. Cham: Springer Nature Switzerland. pp. 29-49.
- Vickers, Rhiannon, 2011. "The Con-Lib Agenda for Foreign Policy and International Development" in Simon Lee & Matt Beech, eds., *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp. 203-217.
- Woods, Ngaire, 2003. "The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence Within the World Bank and the IMF," in Rosemary Foot & S. Neil MacFarlane & Michael Mastanduno, eds., *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*. Oxford: Oxford University Press. pp. 93-94.


#### 期刊論文

- Agarwal, Manmohan & Samanta, Sayan, 2014/2. "Financial Crisis of 2008 and Shifting Economic Power: Is there Convergence?" *China Report*, Vol. 50, No. 1, pp. 49-51.
- Alexandre-Collier, Agnès, 2015. "Euroscepticism under Margaret Thatcher and David Cameron: From Theory to Practice." *Observatoire de la société britannique*, Vol.17, pp. 115-133.
- Auda-André, Valérie, 2014. "The Coalition's foreign policy: a return to realism?" *Observatoire de la société britannique*, Vol. 15, pp. 245-254.
- Baines, Darrin, Brewer, Sharon, & kay, Adrian, 2020. "Political, process and programme failures in the Brexit fiasco: exploring the role of policy deception," *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, Issue 5: Special Issue: The Brexit Policy Fiasco, pp. 742-760.

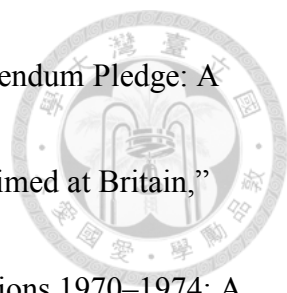
- 
- Beech, Matt & Oliver, Timothy J., 2014/1. "Humanitarian Intervention and Foreign Policy in the Conservative-led Coalition," *Parliamentary Affairs*, Vol. 74, No. 1, pp. 102-118.
- Beech, Matt. 2011. "British Conservatism and Foreign Policy: Traditions and Ideas Shaping Cameron's Global View" *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 13, No. 3, pp. 348-363.
- Beeson, Mark & Higgott, Richard, 2005. "Hegemony, Institutionalism and US Foreign Policy: Theory and Practice in Comparative: Historical Perspective," *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 7, pp. 1173-1188.
- Blank, S, 1977. "Britain: The Politics of Foreign Economic Policy, the Domestic Economy, and the Problem of Pluralistic Stagnation," *International Organization*, Vol. 31, No.4, pp. 673-721.
- Blomdahl, Mikael, 2018/6, "Interacting Interests: Explaining President Obama's Libyan Decision," *European journal of American Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 1-15.
- Boussebaa, Mehdi, 2020, "In the shadow of empire: Global Britain and the UK business school," *Organization*, Vol. 27, No. 3, pp. 483-493.
- Brasileira, Ricardo & Andoni, Maiza, 2008/4. "China, the EU and multilateralism: the Asian Infrastructure Investment Bank," *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 61, No. 1, pp. 1-19.
- Copeland, Paul & Copsey, Nathaniel, 2017. "Rethinking Britain and the European Union: Politicians, the Media and Public Opinion Reconsidered," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 4, pp. 709-726.
- Cornish, P. & Dorman, A. M. 2015. "Complex security and strategic latency: the UK Strategic Defense and Security Review 2015" *International Affairs*, Vol. 91, No. 2, pp. 351-370.
- Crawford, Rowena, & Johnson, Paul, 2015/9. "The UK Coalition Government's Record, and Challenges for the Future," *Fiscal Studies*, vol. 36, No. 3, pp. 275–282.
- Daddow, Oliver & Schnapper, Pauline, 2013/3. "Liberal intervention in the foreign policy thinking of Tony Blair and David Cameron," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 62, No. 2, pp. 330-349.
- Daddow, Oliver, 2012/11. "The UK media and 'Europe': from permissive consensus to destructive dissent," *International Affairs*, Vol. 88, No. 6, pp. 1219-1236.

- 
- Daddow, Oliver, 2019. "Global Britain™: the discursive construction of Britain's post-Brexit world role," *Global Affairs*, Vol. 5, No. 1, pp. 5-22.
- Denchev, Alex, 1996/10. "On Specialness," *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 72, No. 4, pp. 737-750.
- Dodds, K. & Elden, S., 2008. "Thinking Ahead: David Cameron, the Henry Jackson Society and British Neo-Conservatism" *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 10, No. 3, pp. 347-363.
- Dommett, Katharine, 2015. "The theory and practice of party modernization," *British Politics*, Vol. 10, No. 2, pp. 249-266.
- Dorey, Peter, 2017/4. "Towards Exit from the EU: The Conservative Party's Increasing Euroscepticism since the 1980s," *Politics and Governance*, Vol. 5, No. 2, pp. 27-40.
- Dumbrell, J., 2004. "The US-UK 'Special Relationship' in a World Twice Transformed" *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 3, pp. 437-450.
- Dustmann, Christian & Frattini, Tommaso, 2014/11. "The Fiscal Effects of Immigration to the UK," *The Economic Journal*, Vol. 14, No. 580, pp. 593-643.
- Ewers-Peters, Nele Marianne, 2020/11. "Brexit's implications for EU-NATO cooperation: Transatlantic bridge no more?" *The British Journal of Politics and International Relations*, pp. 1-17.
- Fabbrini, Federico, 2019. "The Future of the EU27," *European Journal of legal Studies*, Vol. 11, No. Special 2, pp. 305-333.
- Fuchs, Andreas & Klann, Nils-Hendrik, 2013. "Paying a visit: The Dalai Lama effect on international trade," *Journal of International Economics*, Vol. 91, No. 1, pp. 164-177.
- Gabusi, Giuseppe, 2019/11. "Global Standards in the Asian Infrastructure Investment Bank: The Contribution of the European Members," *Global Policy*, Vol. 10, No. 4, pp. 631-638.
- Gannon, Philip, 2014. "The bridge that Blair built: David Cameron and the transatlantic relationship," *British Politics*, Vol. 9, No. 2, pp. 213-218.
- Gaskarth, Jamie, 2014. "Strategizing Britain's role in the world," *International Affairs*, Vol. 90, No. 3, pp. 559-581.
- Gifkins, J. & Jarvis, S. & Ralph, J., 2019. "Brexit and the UN Security Council: declining British influence?" *International Affairs*, Vol. 95, No. 6, pp. 1349-1368.

- 
- Glencross, Andrew & McCourt, David, 2018/9. "Living Up to a New Role in the World: The Challenges of "Global Britain",” *Orbis*, Vol. 62, No. 4, pp. 582-597.
- Goldberg, Jeffrey, 2016/4. "The Obama Doctrine,” *The Atlantic*, Vol. 317, No. 3, pp. 70-90.
- Goodwin, Matthew & Milazzo, Caitlin, 2017/6. "Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit,” *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 19, No. 3, pp. 45-464.
- Gu, Bin, 2017/3, "Chinese Multilateralism in the AIIB,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, No. 1, pp. 137–158.
- Gurtner, Bruno, 2010. "The Financial and Economic Crisis and Developing Countries,” *Revue internationale de politique de développement*, Vol. 1, pp. 189-213.
- Henderson, Gavin B., 1938/3. "HISTORICAL REVISION: LXXXIV.—The Foreign Policy of Lord Palmerston,” *History*, NEW SERIES, Vol. 22, No. 88, p. 336.
- Heppell, Timothy, 2013. "Cameron and Liberal Conservatism: Attitudes within the Parliamentary Conservative Party and Conservative Ministers,” *The British Journal of Politics and international Relations*, Vol.15, pp. 340-361.
- Hoard, Esme, 1925/5. "British Policy and the Balance of Power,” *The American Political Science Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 261-267.
- Hoffman, George W., 1982/7. "Nineteenth century roots of American world power relations: a study in historical political geography,” *Political Geography Quarterly*, Vol.1, No. 3, pp. 279-292.
- Honeyman, Victoria, 2009/2. "Gordon Brown and International Policy,” *Policy Study*, Vol. 30, No. 1, pp. 85-100.
- Honeyman, Victoria, 2017. "From Liberal Interventionism to Liberal Conservatism: the short road in foreign policy from Blair to Cameron,” *British Politics*, Vol. 12, No. 1, pp. 42-62.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, 2007/7. "Sources of Euroscepticism,” *Acta Politica*, Vol. 42, No. 2-3, pp. 119-127.
- Howard, Christopher, 1962/2. "Splendid Isolation” *History*, Vol. 47, No. 159, pp. 32-41.
- Matthijs, Matthias, 2013/9-10. "David Cameron's Dangerous Game: The Folly of Flirting with an EU Exit,” *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 5, pp. 10-16.
- McCormick, John, 2014/4-6. "Voting on Europe: The Potential Pitfalls of a British Referendum,” *The Political Quarterly*, Vol. 85, No. 2, pp. 212-219.

- 
- Nayyar, Deepak, 2011/1. "The Financial Crisis, the Great Recession and the Developing World," *Global Policy*, Vol. 2, No. 1, pp. 20-32.
- Nickell, Stephen & Saleheen, Jumana, 2017/12. "The impact of EU and Non-EU immigration on British wages," *IZA Journal of Development and Migration*, Vol. 7, No. 15, pp. 1-28.
- O'Donnell, C. M., 2011. "Britain's coalition government and EU defence cooperation: undermining British interests," *International Affairs*, Vol. 87, No. 2, pp. 419-433.
- Oliver, Tim & Williams, Michael, 2016/5. "Special relationships in flux: Brexit and the future of the US–EU and US–UK relationships," *International Affairs*, Vol. 92, No. 3, pp. 547-567.
- Oliver, Tim, 2015/6. "Europe's British Question: The UK–EU Relationship in a Changing Europe and Multipolar World," *Global Society*, Vol. 29, No. 3, June 2015, pp. 409-426.
- Oliver, Timothy, 2016. "The world after Brexit: From British referendum to global adventure," *International Politics*, Vol. 53, No. 6, pp. 689-707.
- Oppermann, K. & Beasley, R. & Juliet Kaarbo, "British foreign policy after Brexit: Losing Europe and finding a role" *International Relations*, Vol. 33, No. 2, pp. 1-24.
- Rashed, Haifa, 2016/8. "UK parliamentary debate analysis: bombing ISIL in Syria," *Medicine, Conflict and Survival*, Vol. 32, No. 2, pp. 93-111.
- Rose, G., 1998. "Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy" *World Politics*, Vol. 51, No. 1, pp. 144-172.
- Saunders, Robert, 2016/7-9. "A Tale of Two Referendums: 1975 and 2016," *The Political Quarterly* Vol. 87, No. 3, pp. 318-322.
- Schnapper, Pauline, 2018. "Brexit, or Theresa May's Headache," *Observatoire de la société britannique*, Vol. 21, pp. 21-34.
- Schnapper, Pauline, 2020/4. "Theresa May, the Brexit negotiations and the two-level game, 2017–2019," *Journal of Contemporary European Studies*, latest articles, pp. 1-12.
- Sheehan, Michael, 1989/4. "The Place of Balance of Power Theory," *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 2, pp. 123-134.
- Smith, J., 2005. "A missed opportunity? New Labour's European policy 1997–2005," *International Affairs*, Vo. 81, No. 4, pp. 703-721.



- 
- Smith, Julie, 2016/12. “David Cameron’s EU renegotiation and referendum Pledge: A case of déjà vu?” *British Politics*, Vol. 11, pp. 324-346.
- Spannaus, Nancy and Edward, 1982/5. “The Monroe Doctrine was aimed at Britain,” *Executive Intelligence Review*, Vol.9, No. 18, pp. 30-33.
- Spelling, Alex, 2009/12. “Edward Heath and Anglo–American Relations 1970–1974: A Reappraisal,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 20, No.4, pp. 638-658.
- Startin, Nicholas, 2015. “Have we reached a tipping point? The mainstreaming of Euroscepticism in the UK,” *International Political Science Review*, Vol. 36, No. 3, 2015, pp. 311-323.
- Strong, James, 2015/8. “Interpreting the Syria vote: Parliament and British foreign policy,” *International Affairs*, Vol. 91, No. 5, pp. 1123-1139.
- Taylor, T., 2012. “The limited capacity of management to rescue UK defence policy: a review and a word of caution,” *International Affairs*, Vol. 88, No. 2, pp. 223-242.
- Wallace, W. & Philips, C., 2009. “Reassessing the Special Relationship,” *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 85, No. 2, pp. 263-284.
- White, B. P., 1977. “The study of British Foreign Policy: some comments on Professor Barber’s review article,” *British Journal of International Studies*, Vol. 3, No. 3, pp. 340-348.
- Whitman, R. G., 2016. “Brexit or Bremain: what future for the UK’s European diplomatic strategy?” *International Affairs*, Vol. 92, No. 3, pp. 509-529.
- Whitman, R. G., 2019. “The UK’s European diplomatic strategy for Brexit and beyond,” *International Affairs*, Vol. 95, No. 2, pp. 383-404.
- Whitman, Richard G., 2016/4-6. “The UK and EU Foreign and Security Policy: An Optional Extra,” *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 2, pp. 254-261.
- Xu, R., 2016. “Institutionalization, path dependence and the persistence of the Anglo-American special relationship,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 5, pp. 1207-1228.
- Young, John W., 1985/12. “Churchill's 'No' to Europe: The ‘Rejection’ of European Union by Churchill's Post-War Government, 1951-1952,” *The Historical Journal*, Vol. 28, No. 4, pp. 923-937.

研討會論文

Dennis, Alfred L. P., 1909/12/29. "Tendencies in British Foreign Policy Since Disraeli," paper presented at the joint session of the American Historical and Political Associations. New York: American Political Science Association, pp. 115-116.



## 研究計畫

Allen, Grahame. *UK trade statistics*, 2012. (Grant Number: SNEP 6211). London, UK: House of Commons Library.

Harvey, Michael, 2011. *Perspectives on the UK's Place in the World* (Europe Programme Paper 2011/01). London, UK: Chatham House.

Lees, Christina, 2012. *UKTI Economics and Evaluation Team, UK trade performance across markets and sectors* (BIS Economics Paper No. 17), London, UK: Department for Business, Innovation & Skills.

Lojsch, Dagmar Hartwig & Rodríguez-Vives, Marta & Slavík, Michal, 2011. *The Size and Composition of Government Debt in the Euro Area* (Project: Occasional Paper Series, No. 132). Frankfurt, Germany: European Central Bank.

Möller, Almut & Oliver, Tim, eds., 2014. *The United Kingdom and the European Union: What would a "Brexit" mean for the EU and other States around the World?* (Project: Alfred von Oppenheim Center for European Policy Studies) Berlin, Germany: German Council on Foreign Relations (DGAPanalyse).


Patel, Oliver, 2018. *The EU and the Brexit Negotiations: Institutions, Strategies and Objectives* (Project: Brexit Insight Series). London, UK: UCL European Institute.


Taylor, Claire & Waldman, Tom & Gick, Sophie, 2008. *British Defence Policy since 1997* (Research Paper 08/57). London, UK: House of Commons Library.

## 網際網路

Aaron Blake, 2014/2/12. "Obama: Choosing between France, Britain like choosing between daughters," *The Washington Post*, <<https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2014/02/11/obama-choosing-between-france-britain-like-choosing-between-daughters/>>.

AIIB, 2020/7/28. "AIIB's Membership in Africa Grows as Liberia Joins the Bank," *AIIB*, <<https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIBs-Membership-in-Africa-Grows-as-Liberia-Joins-the-Bank.html>>.

- 
- Allen, Katie & Davies, Rob, 2016/7/24. "FTSE 100 and sterling plummet on Brexit vote," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/business/2016/jun/24/ftse-100-and-sterling-plunge-on-brexite-panic>>.
- Anderlini, Jamil, 2015/3/26. "UK move to join China-led bank a surprise even to Beijing," *Financial Times*, <<https://www.ft.com/content/d33fed8a-d3a1-11e4-a9d3-00144feab7de>>.
- Aryes, Stevens, 2014/4/15. "The UK's trade relationship with China," *House of Commons Library*, <<https://commonslibrary.parliament.uk/economy-business/economy-economy/the-uks-trade-relationship-with-china/>>.
- Bajekal, Naina, 2015/3/13. "U.S. Attacks Britain Over Support For China-Backed Bank," *TIME*, <<https://time.com/3743845/us-uk-china-bank-criticism/>>.
- Baldock, Harry, 2020/10/26. "NEC steps in for 5G as UK–Japan sign free trade agreement," *Total Telecom*, <<https://www.totaltele.com/507641/NEC-steps-in-for-5G-as-UKJapan-sign-free-trade-agreement>>.
- Barber, Tony, 2018/1/16. "Britain's transatlantic bridge looks shaky," *Financial Times*, <<https://www.ft.com/content/5bbdf4b8-fab9-11e7-a492-2c9be7f3120a>>.
- Barnes, Julien E. & Cooper, Helene, 2019/1/14. "Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia," *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>>.
- BBC News, 2007/10/19. "Commons battle looms on EU treaty," *BBC News*, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/7052180.stm>>.
- BBC News, 2010/8/3. "The rise and fall of New Labour," *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-10518842>>.
- BBC News, 2011/10/25. "EU referendum: Rebels lose vote in Commons," *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-15425256>>.
- BBC News, 2011/5/2. "Libya crisis: Expelled Libyan ambassador departs UK," *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-13253371>>.
- BBC News, 2013/2/23. "UK loses top AAA credit rating for first time since 1978," *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/business-21554311>>.
- BBC News, 2013/8/23. "Syria crisis: David Cameron makes case for military action," *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-23883427>>.
- BBC news, 2015/3/13. "UK support for China-backed Asia bank prompts US concern," *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/world-australia-31864877>>.



BBC News, 2015/7/24. “Full transcript of BBC interview with President Barack Obama,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-33646542>>.

BBC News, 2016/11/17. “In pictures: Obama-Merkel relationship,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-38010066>>.

BBC News, 2016/6/24. “Obama: Special relationship remains despite Brexit,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/business-36626660>>.

BBC News, 2016/6/27. “Ratings agencies downgrade UK credit rating after Brexit vote,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/business-36644934>>.

BBC News, 2016/7/11. “No second EU referendum if Theresa May becomes PM,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-36764525>>.

BBC News, 2016/7/19. “MPs vote to renew Trident weapons system,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-36830923>>.

BBC News, 2016/9/3. “PM Theresa May: 'Golden era for UK-China relations',” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/av/uk-37265915>>.

BBC News, 2019/10/2. “Brexit: New UK plan for Northern Ireland to stay in single market,” *BBC News*, <[https://www.bbc.com/news/uk-politics-49909309?fbclid=IwAR1O4MkGEtYuhe1qfd\\_NjuoJXJIQY54L\\_vhDYZYJyIysAEkKRmYHTtAQJQw](https://www.bbc.com/news/uk-politics-49909309?fbclid=IwAR1O4MkGEtYuhe1qfd_NjuoJXJIQY54L_vhDYZYJyIysAEkKRmYHTtAQJQw)>.

BBC News, 2019/10/2. “PM Boris Johnson: We are ready for a no deal Brexit,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-49904149>>.

BBC News, 2020/1/31. “Brexit day: The story of the UK leaving the EU in key quotes,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-46920529>>.

BBC News, 2020/11/19. “Defence funding boost 'extends British influence', says PM,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-54988870>>.

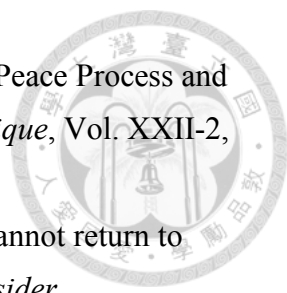
BBC News, 2020/3/10. “Huawei: Government wins vote after backbench rebellion,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-51806704>>.


BBC News, 2020/4/24. “Coronavirus: Tory MPs to examine 'rise of China',” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-52414635>>.


BBC news, 2020/7/30. “UK support for China-backed Asia bank prompts US concern,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/world-australia-31864877>>.

BBC News, 2020/9/16. “Boris Johnson on EU trade talks and Internal Market Bill,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-54183098>>.

BBC News, 2020/6/22. “Coronavirus: Confirmed cases in UK fall to pre-lockdown level,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-53141763>>.

- 
- Berberi, Carine, 2017/5. “Northern Ireland: Is Brexit a Threat to the Peace Process and the Soft Irish Border,” *Revue Française de Civilisation Britannique*, Vol. XXII-2, <<http://journals.openedition.org/rfcb/1370>>.
- Blankov, Adam, 2020/4/17. “China has been told by the UK that it cannot return to 'business as usual' after the coronavirus pandemic,” *Business Insider*, <<https://www.businessinsider.com/coronavirus-china-told-it-cant-return-to-business-as-usual-by-uk-2020-4?r=US&IR=T>>.
- Booth, Robert, 2016/7/6. “‘With you, whatever’: Tony Blair's letters to George W. Bush’,” *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jul/06/with-you-whatever-tony-blair-letters-george-w-bush-chilcot>>.
- Bourke, Latika, 2020/5/21. “Boris Johnson flags shift on rules for Chinese investment,” *The Sydney Morning Herald*, <<https://www.smh.com.au/world/europe/boris-johnson-flags-shift-on-rules-for-chinese-investment-20200520-p54uyf.html>>.
- Brien, Philip & Butchard, Patrick & Cowie, Graeme & Curtis, John & Finlay, Jonathan & Hutton, Georgina & Jozepa, Ilze & Keep, Matt & Torrance, David & Ward, Matthew & Webb, Dominic, 2020/9/14. “United Kingdom Internal Market Bill,” *House of Commons*, No. 9003, *House of Commons Library*, <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9003/CBP-9003.pdf>>.
- Branigan, Tania, 2010/6/3. “George Osborne cites exports to China as UK economic solution,” *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/politics/2010/jun/03/george-osborne-china-exports>>.
- British High Commission New Dehli, 2013/2/19. “India and the UK: A stronger, wider, deeper partnership,” *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/news/india-and-the-uk-a-stronger-wider-deeper-partnership>>.
- Brown, Gordon & Couric, Katie, 2008/4/14. “Full Interview: British PM Gordon Brown,” *CBS News*, <<https://www.cbsnews.com/news/full-interview-british-pm-gordon-brown/>>.
- Brown, Gordon, 2008/4/18. “Prime Minister Gordon Brown Delivers Major Foreign Policy at Kennedy Library,” *John F. Kennedy Presidential Library and Museum*, <<https://www.jfklibrary.org/about-us/news-and-press/press-releases/prime-minister-gordon-brown-delivers-major-foreign-policy-address-at-kennedy-library>>.

- 
- Brown, Kerry, 2015/3/20. "The UK Shows Leadership, and Strategic Clarity, in Joining AIIB," *Chatham House*, <<https://www.chathamhouse.org/expert/comment/17261#>>.
- Bush, George W., 2007/7/30. "The President's News Conference with Prime Minister Gordon Brown of the United Kingdom at Camp David, Maryland," *The American Presidency Project*, <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-prime-minister-gordon-brown-the-united-kingdom-camp>>.
- Cameron, David, 2006/9/13. "A new approach to foreign affairs: liberal conservatism," *Financial Times*, <<https://www.ft.com/content/c0d5ee34-428b-11db-8dc3-0000779e2340>>.
- Cameron, David, 2007/3/6. "The EU - A New Agenda for the 21st Century," *SayIt*, <<https://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/599881>>.
- Cameron, David, 2010/11/15, "Speech to Lord Mayor's Banquet," *GOV.UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/speech-to-lord-mayors-banquet>>.
- Cameron, David, 2011/3/18. "Prime Minister statement on the UN Security Council Resolution on Libya'," *GOV.UK*, <<https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-statement-on-the-un-security-council-resolution-on-libya>>.
- Cameron, David, 2011/3/21. "PM statement to the House on Libya," *GOV.UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-to-the-house-on-libya>>.
- Cameron, David, 2013/1/23. "EU Speech at Bloomberg," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>>.
- Cameron, David, 2013/8/27. "Syria: transcript of PM's interview," *GOV.UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/syria-transcript-of-pms-interview>>.
- Cameron, David, 2015/11/10. "A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union," *GOV.UK*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/475679/Donald\\_Tusk\\_letter.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf)>.
- Campos, Nauro & Coricelli, Fabrizio, 2015/2/3. "Why did Britain join the EU? A new insight from economic history," *CEPR*, <<https://voxeu.org/article/britain-s-eu-membership-new-insight-economic-history>>.
- Chang, Ha Joon, 2014/10/19. "Why did Britain's political class buy into the Tories' economic fairytale?" *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/oct/19/britain-political-class-tories-economic-fairytale>>.

- 
- CNN wire staff, 2012/8/21. “Obama warns Syria not to cross 'red line',” *CNN News*,  
<<https://edition.cnn.com/2012/08/20/world/meast/syria-unrest/index.html>>.
- Commission of the European Communities, 2008/11/28. “A European Economic Recovery plan,” *Commission of the European Communities*, No. COM(2008) 800 final, *European Commission*,  
<[https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication13504\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13504_en.pdf)>.
- Committee on Constitutional Affairs, 2018/11/27. “Report on Differentiated Integration,” *European Parliament*,  
<[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402_EN.html)>.
- Corporate Secreariat, 2020/7/24. “International Bank for Reconstruction and Development Subscriptions and Voting Powers of Member Countries,” *The World Bank*,  
<<http://pubdocs.worldbank.org/en/795101541106471736/IBRDCountryVotingTable.pdf>>.
- Curtis, John, et al, 2017/12/18. “Brexit: 'sufficient progress' to move to phase 2,” *House of Commons*, No. 8133, *House of Commons Library*,  
<<file:///Users/peiyu/Downloads/CBP-8183.pdf>>.
- Daily Mail Reporter, 2011/12/9. “Le snub! Moment Sarkozy dodges Cameron's handshake with a swift body swerve after PM says Non to treaty changes,” *Daily Mail Online*, <<https://www.dailymail.co.uk/news/article-2072061/EU-treaty-change-Nicolas-Sarkozy-snubs-David-Cameron-swife-body-swerve.html>>.
- de Galbert, Simond, 2015/12/3. “After the Paris Attacks, a European Anti-ISIS Coalition Comes Together,” *CSIS*, <<https://www.csis.org/analysis/after-paris-attacks-european-anti-isis-coalition-comes-together>>.
- de Jonquières, Guy, 2012/6. “China's geoeconomic strategy: what power shift to China?” *LSE IDEAS*,  
<[http://eprints.lse.ac.uk/44209/1/\\_\\_Libfile\\_repository\\_Content\\_LSE%20IDEAS\\_Special%20Reports\\_SR012%20China%27s%20Geoeconomic%20Strategy\\_China%27s%20geoeconomic%20strategy\\_what%20power%20shift%20to%20China%20\(LSE%20RO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/44209/1/__Libfile_repository_Content_LSE%20IDEAS_Special%20Reports_SR012%20China%27s%20Geoeconomic%20Strategy_China%27s%20geoeconomic%20strategy_what%20power%20shift%20to%20China%20(LSE%20RO).pdf)>.
- Dempsey, Noel, 2018/11/8. “UK Defence Expenditure,” *House of Commons*, No. CBP 8175, *House of Commons Library*,



<<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8175/CBP-8175.pdf>>.

Department for Business, innovation & Skills, 2011/2. “Trade and Investment for Growth,” *Department for Business, innovation & Skills*, No. CM 8015, *UK Government*,

<[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228941/8015.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228941/8015.pdf)>.

Department for International Trade, 2020/5/13. “UK-Japan free trade agreement: the UK's strategic approach,” *GOV. UK*,

<<https://www.gov.uk/government/publications/uks-approach-to-negotiating-a-free-trade-agreement-with-japan/uk-japan-free-trade-agreement-the-uks-strategic-approach#fn:1>>.

Department of Energy & Climate Change, 2015/10/21. “Hinkley Point C to power six million UK homes,” *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/news/hinkley-point-c-to-power-six-million-uk-homes>>.

Department of International Trade, 2017/10. “Preparing for Our Future UK Trade Policy,” HM Government, No. Cm 9470, *HM Government*,

<[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/880607/Preparing\\_for\\_our\\_future\\_UK\\_trade\\_policy\\_Report\\_Web\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/880607/Preparing_for_our_future_UK_trade_policy_Report_Web_Accessible.pdf)>.

Department of International Trade, 2018/1/5. “Trade White Paper: Preparing for our future UK trade policy - government response,” *GOV. UK*,

<<https://www.gov.uk/government/publications/trade-white-paper-preparing-for-our-future-uk-trade-policy-government-response/trade-white-paper-preparing-for-our-future-uk-trade-policy-government-response#supporting-a-rules-based-global-trading-environment>>.

Dominiczak, Peter & Wilkinson, Michael. 2016/10/3. “Theresa May says Britain must look beyond Europe - as she vows to trigger Article 50 by March,” *The Telegraph*, <<https://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/02/theresa-may-brex-it-boris-johnson-david-davis-liam-fox-live/>>.

Dyer, Geoff & Parker, George, 2015/3/13. “US attacks UK’s ‘constant accommodation’ with China,” *Financial Times*, <<https://www.ft.com/content/31c4880a-c8d2-11e4-bc64-00144feab7de>>.




- 
- Dyer, Geoff, 2015/4/29. “Obama says AIIB could be ‘positive’ for Asia,” *Financial Times*, <<https://www.ft.com/content/80271e0c-eddc-11e4-90d2-00144feab7de>>.
- Elgot, Jessica, 2018/2/2. “Theresa May's China visit offers little to silence critics at home,” *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/politics/2018/feb/02/theresa-may-china-visit-little-silence-critics-home>>.
- Erlanger, Steven, 2016/8/1. “British Decision on Nuclear Plant Angers China and France,” *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2016/08/02/world/europe/british-decision-on-nuclear-plant-angers-china-and-france.html>>.
- European Centre for Disease Prevention and Control, 2020/11/26. “COVID-19 situation update worldwide, as of 26 November 2020,” *ECDC*, <<https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases>>.
- European Council, 2016/2/19. “European Council meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusions,” European Council, <<https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>>.
- European Council, 2016/9/16. “Bratislava Declaration and Roadmap,” *European Union*, <<https://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>>.
- European Council, 2017/3/25. “The Rome Declaration,” *European Union*, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>>.
- Faulonbrisse, Guy & Sandle, Paul, 2020/7/21. “U.S. wants to build coalition to counter China's 'disgraceful' menace, Pompeo says,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/uk-usa-britain/u-s-wants-to-build-coalition-to-counter-chinas-disgraceful-menace-pompeo-says-idUKKCN24M0QH>>.
- FCO Office, 2011/5. “Business Plan 2011-2015,” *Foreign & Commonwealth Office*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/32855/FCO-Business-Plan1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32855/FCO-Business-Plan1.pdf)>.
- FCO, 2018. “Written evidence from the Foreign and Commonwealth Office (SKI0004),” *UK Parliament*, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-prime-minister-mays-opening-remarks/>>.
- Figueira, Filipa & Martill, Benjamin, 2020/8. “Bounded rationality and the Brexit negotiations: why Britain failed to understand the EU,” *Journal of European*




- Public Policy*, latest articles, pp. 1-19, *Taylor & Francis Online*,  
<<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1810103>>.
- Fisher, Stephen, Macfarlane, Eilidh & Bale, Tim, 2019/11/12. “Why do people support Boris Johnson's Brexit deal?” *YouGov*,  
<<https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2019/11/12/support-boris-johnsons-eu-deal-and-implications-el>>.
- Foreign & Commonwealth Office etc., 2015/11/12. “UK-India Defence and International Security Partnership,” *GOV. UK*,  
<<https://www.gov.uk/government/news/uk-india-defence-and-international-security-partnership>>.
- Foreign Affairs Committee, 2011/5/12. “The Role of the FCO in UK Government: Seventh Report of Session 2010–12, Volume. 1,” *House of Commons*, No. HC 665, *House of Commons*,  
<<https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcaff/665/665.pdf>>.
- Foreign Affairs Committee, 2018/11/28. “2 What is the FCO for? Skills and the purpose of diplomacy,” *UK Parliament*,  
<<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcaff/1254/125405.htm>>.
- Foreign Affairs Committee, 2018/3/12. “Global Britain,” *House of Commons*, No. HC 780, *House of Commons*,  
<<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcaff/780/780.pdf>>.
- Foreign Affairs Committee, 2019/6/24. “Building Bridges; Reawaking UK-India ties,” *House of Commons*, No. HC 1465, *House of Commons*,  
<<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcaff/1465/1465.pdf>>.
- Foreign & Commonwealth Office, 2015/10/22. “UK-China Joint Statement 2015,” *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/news/uk-china-joint-statement-2015>>.
- García, Luis González, 2018/10/8. “Understanding the EU’s negotiating position on trade in the Brexit negotiations,” *UCL European Institute*,  
<<https://ucleuropeblog.com/2018/10/08/understanding-the-eus-negotiating-position-on-trade-in-the-brexite-negotiations/>>.
- Geddes, Thomas des Garets, 2020/10/2. “UK-China Relations: From Gold to Dust,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2020/10/uk-china-relations-from-gold-to-dust/>>.

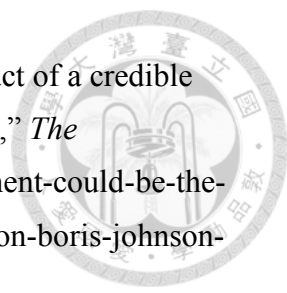
- 
- GOV. UK, 2018/1/31. "Prime Minister's press conference with Premier Li: 31 January 2018," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-in-china-31-january-2018>>.
- GOV. UK, 2020/12/24. "UK-EU Trade and Cooperation Agreement: Summary," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/publications/agreements-reached-between-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-european-union/summary-explainer>>.
- Grant, Charles, 2013/1/23. "Cameron's Optimistic, Risky and Ambiguous Plan," *Boulevard Extérieur*, <<https://www.boulevard-exterieur.com/Cameron-s-optimistic-risky-and-ambiguous-strategy.html>>.
- Hague, William, 2006/2/16. "The Special Relationship: Speech at the Johns Hopkins SAIS Center for Transatlantic Relations," *Saylt*, <<https://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speaker/william-hague>>.
- Hague, William, 2010/7/1. "Speech: Britain's Foreign Policy in a Networked World," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/britain-s-foreign-policy-in-a-networked-world--2>>.
- Harrison, Virginia, 2014/1/6. "More austerity for U.K. despite recovery," *CNN News*, <<https://money.cnn.com/2014/01/06/news/economy/uk-spending-cuts/index.html>>.
- Hewitt, Gavin, 2011/12/9. "David Cameron blocks EU-wide deal to tackle euro crisis," *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-16104275>>.
- HM Government, 2010/5. "The Coalition: our programme for government," *HM Government*, No. 401238/0510, *Cabinet Office*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78977/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf)>.
- HM Government, 2017/2. "The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union," *HM Government*, No. Cm 9417, *HM Government*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/589191/The\\_United\\_Kingdoms\\_exit\\_from\\_and\\_partnership\\_with\\_the\\_EU\\_Web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf)>.
- HM Government, 2018/11. "EU Exit: Long-term economic analysis," *HM Government*, No. Cm9742, *HM Government*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/760484/28\\_November\\_EU\\_Exit\\_-\\_Long-term\\_economic\\_analysis\\_\\_1\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760484/28_November_EU_Exit_-_Long-term_economic_analysis__1_.pdf)>.

- 
- HM Government, 2018/3. “National Security Capability Review,” *HM Government*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/705347/6.4391\\_CO\\_National-Security-Review\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf)>.
- HM Government, 2018/7. “The future relationship between the United Kingdom and the European Union,” *HM Government*, No. Cm 9593, *HM Government*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/786626/The\\_Future\\_Relationship\\_between\\_the\\_United\\_Kingdom\\_and\\_the\\_European\\_Union\\_120319.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf)>.
- HM Treasury, 2017/11. “Financial Services Trade and Investment Board: Annual Report 2016-2017,” *HM Treasury*, No. PU2082, *The National Archives*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/656569/Financial\\_Services\\_Trade\\_and\\_Investment\\_Board\\_Annual\\_Report\\_2016-17.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/656569/Financial_Services_Trade_and_Investment_Board_Annual_Report_2016-17.pdf)>.
- HM Treasury, 2018/8/1. “World-first “masala” bond launches on London Stock Exchange,” *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/news/world-first-masala-bond-launches-on-london-stock-exchange>>.
- HM Treasury, 2020/11/25. “Spending Review 2020,” *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2020-documents/spending-review-2020#responding-to-covid-19-1>>.
- Home Office, 2020/7. “Hong Kong British National (Overseas) Visa Policy Statement,” *HM Government*, No. CP 280, *HM Government*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/902878/220720\\_Hong\\_Kong\\_British\\_National\\_Overseas\\_Visa\\_policy\\_statement\\_-\\_web\\_accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/902878/220720_Hong_Kong_British_National_Overseas_Visa_policy_statement_-_web_accessible.pdf)>.
- Hughes, Kirsty, 2011/12/20. “The UK and Europe: how much damage did Cameron's veto do?” *OpenDemocracy*, <<https://www.opendemocracy.net/en/opendemocracyuk/uk-and-europe-how-much-damage-did-camerons-veto-do/>>.
- Hunt, Alex. 2014/11/21. “UKIP: The story of the UK Independence Party's rise,” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-21614073>>.
- Hunt, Tristram, 2012/2/3. “India as 'cricket and curries'? That won't help win a fighter jet bid,” *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/feb/03/india-cricket-curries-fighter-jet>>.

- 
- IMF News, 2010/5/2. “IMF Survey: Europe and IMF Agree €110 Billion Financing Plan with Greece,” *International Monetary Fund*, <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar050210a>>.
- Infrastructure UK, 2010/10/25. “National Infrastructure Plan 2010,” *Infrastructure UK*, No. PU 1054, *HM Treasury*, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/188329/nip\\_2010.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/188329/nip_2010.pdf)>.
- Issac, Anna, 2019/7/13. “US tells Britain: Fall into line over China and Huawei, or no trade deal,” *The Telegraph*, <<https://www.telegraph.co.uk/business/2019/07/13/us-tells-britain-fall-line-china-huawei-no-trade-deal/>>.
- Johnson, Boris, 2016/12/2. “Beyond Brexit: a Global Britain,” *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/beyond-brexit-a-global-britain>>.
- Johnson, Boris, 2019/7/24. “Boris Johnson's first speech as Prime Minister: 24 July 2019,” *GOV.UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/boris-johnsons-first-speech-as-prime-minister-24-july-2019>>.
- Johnson, Boris, 2019/8/26. “PM statement at G7: 26 August 2019,” *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-at-g7-26-august-2019>>.
- Johnson, Boris, 2020/2/3. “PM speech in Greenwich: 3 February 2020,” *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-in-greenwich-3-february-2020>>.
- Johnson, Boris, 2020/2/3. “UK / EU relations: Statement made on 3 February 2020,” *UK Parliament*, <<https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2020-02-03/HCWS86>>.
- Johnson, Boris, 2020/3/12. “Prime Minister's statement on coronavirus (COVID-19): 12 March 2020,” *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-coronavirus-12-march-2020>>.
- Johnson, Boris, 2020/6/3. “PM Boris Johnson article on Hong Kong: 3 June 2020,” *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-boris-johnson-article-on-hong-kong-3-june-2020>>.
- Jones, Sam, 2015/4/24. “UN human rights chief denounces Sun over Katie Hopkins 'cockroach' column,” *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/global-development/2015/apr/24/katie-hopkins-cockroach-migrants-denounced-united-nations-human-rights-commissioner>>.

- 
- Kirby Swales, 2016/12/1. "Understanding the Leaving Vote," *NatCen Social Research*, <[https://whatukthinks.org/eu/wp-content/uploads/2016/12/NatCen\\_Brexplanations-report-FINAL-WEB2.pdf](https://whatukthinks.org/eu/wp-content/uploads/2016/12/NatCen_Brexplanations-report-FINAL-WEB2.pdf)>.
- Kirkup, James, 2010/10/29. "David Cameron says he is a 'Eurosceptic' following EU 'deal'," *The Telegraph*, <<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8097380/David-Cameron-says-he-is-a-Eurosceptic-following-EU-deal.html>>.
- Labour, 2018/11/29. "Labour tables amendment to meaningful vote to prevent a no deal Brexit," *Labour*, <<https://labour.org.uk/press/labour-tables-amendment-meaningful-vote-prevent-no-deal-brexit/>>.
- Langlois, Laetitia, 2018. "Trump, Brexit and the Transatlantic Relationship: The New Paradigms of the Trump Era," *Revue LISA/LISA e-journal*, vol. XVI, No. 2, <<http://journals.openedition.org/lisa/10235>>.
- Lord Ashcroft, 2015/12/16. "Leave to Remain: Public Opinion & The EU Referendum," *Lord Ashcroft Polls*, <<http://lordashcroftpolls.com/wp-content/uploads/2015/12/LEAVE-TO-REMAIN-Lord-Ashcroft-Polls.pdf>>.
- Lunn, John & Curtis, John & Ward, Matthew, 2020/9/14. "The UK-China Relationship," *House of Commons*, No. 9004, *House of Commons Library*, <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9004/CBP-9004.pdf>>.
- Lyons, Kate, Rowlinson, Kevin & Sparrow, Andrew, 2018/11/14. "Labour, Tory hard-Brexiteers and DUP line up against May – as it happened," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/politics/blog/live/2018/nov/13/brexit-deal-within-next-48-hours-still-possible-but-not-at-all-definite-says-lidington-politics-live>>.
- Margaret Thatcher, 1988/9/20, "Speech to the College of Europe ("The Bruges Speech")," *Margaret Thatcher Foundation*, <<https://www.margaretthatcher.org/document/107332>>.
- Marin, Rosario, 2015/4/24. "Obama and Abe can strengthen the special relationship," *The Hill*, <<https://thehill.com/opinion/op-ed/240402-obama-and-abe-can-strengthen-the-special-relationship>>.
- Martin, Iain, 2020/9/21. "The Strange Death of Tory Euroskepticism," *The Wall Street Journal*, <<https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704129204575506200346820356>>.

- 
- Mason, Rowena, 2015/4/16. "Daily Express owner Richard Desmond hands Ukip £1m," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/politics/2015/apr/16/daily-express-owner-richard-desmond-ukip-donation>>.
- Mason, Rowena, 2015/9/7. "EU referendum: David Cameron suffers defeat in parliament over 'purdah' rules," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/politics/2015/sep/07/eu-referendum-david-cameron-suffers-defeat-in-parliament-over-purdah-rules>>.
- May, Theresa, 2016/11/7. "India-UK Tech Summit: Prime Minister's speech," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/india-uk-tech-summit-prime-ministers-speech>>.
- May, Theresa, 2017/1/17. "The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.
- May, Theresa, 2017/1/17. "The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.
- May, Theresa, 2017/1/17. "The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.
- May, Theresa, 2018/2/17. "PM speech at Munich Security Conference: 17 February 2018," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018>>.
- McKeran, William, 2019/3/8. "Fusion Doctrine: One Year On," *RUSI*, <<https://rusi.org/commentary/fusion-doctrine-one-year>>.
- Media Center, 2018/4/18. "UK-India Joint Statement during the visit of Prime Minister to UK (April 18, 2018)," *Ministry of Foreign Affairs (Government of India)*, <<https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/29829/UKIndia+Joint+Statement+during+the+visit+of+Prime+Minister+to+UK+April+18+2018>>.
- Ministry of Defence, 2019/4/15. "UK and India strengthen defence ties with new agreement," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/news/uk-and-india-strengthen-defence-ties-with-new-agreement>>.
- Morris, Chris, 2020/12/6. "Fishing: Why is fishing important in Brexit trade talks?," *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/46401558>>.

- 
- Muthoo, Abhinay, 2019/8/28. “Suspending parliament could be the act of a credible madman or master bluffer – top game theorist on Boris Johnson,” *The Conversation*, <<https://theconversation.com/suspending-parliament-could-be-the-act-of-a-credible-madman-or-master-bluffer-top-game-theorist-on-boris-johnson-122489>>.
- Nakajima, Yusuke, 2020/11/21. “UK raises pressure on China with carrier deployment to Asia,” *Nikkei Asia*, <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/UK-raises-pressure-on-China-with-carrier-deployment-to-Asia>>.
- Nanto, Dick K., 2009/4/7. “The Global Financial Crisis: Foreign and Trade Policy Effects,” *CRS Report for Congress*, No. R40496, *Congressional Research Service*, <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R40496.pdf>>.
- Nardi, Bianca Ginelli & Nwankwo, Chukwuma, 2018/12/21. “Quarterly Bulletin (2018 Q4): The Term Funding Scheme: design, operation and impact,” *Bank of England*, No. ISSN 2399-4568, *Bank of England*, <<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2018/term-funding-scheme-web-version.pdf>>.
- National Audit Office, 2016/7/21, “Spending Review 2015,” *HM Treasury*, <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Spending-Review-2015.pdf>>.
- National Cyber Security Centre, 2020/7/14. “Huawei advice: what you need to know,” *National Cyber Security Centre*, <<https://www.ncsc.gov.uk/information/huawei-advice-what-you-need-to-know>>.
- NATO, 2019/11/29. “NATO Secretary General announces increased defence spending by Allies,” *NATO*, <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_171458.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_171458.htm)>.
- Obama, Barack & Hollande, François, 2014/2/10. “Obama and Hollande: France and the U.S. enjoy a renewed alliance,” *The Washington Post*, <[https://www.washingtonpost.com/opinions/obama-and-hollande-france-and-the-us-enjoy-a-renewed-alliance/2014/02/09/039ffd34-91af-11e3-b46a-5a3d0d2130da\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/obama-and-hollande-france-and-the-us-enjoy-a-renewed-alliance/2014/02/09/039ffd34-91af-11e3-b46a-5a3d0d2130da_story.html)>.
- Office for National Statistics, 2015/10/30. “The Pink Book 2015 (Chapter 09 Tables: Geographical breakdown of the current account),” *Office for National Statistics*, <<https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/compendium/unitedkingdombalanceofpaymentsthepinkbook/2015-10-30/unitedkingdombalanceofpaymentsthepinkbook>>.



Office for National Statistics, 2015/9/2. “How important is China to the UK economy?” *Office for National Statistics*,  
<<https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/internationaltrade/articles/howimportantischinatotheukeconomy/2015-09-02>>.

Office for National Statistics, 2016/5/25. “UK Perspectives 2016: Trade with the EU and beyond,” *Office for National Statistics*,  
<<https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/internationaltrade/articles/ukperspectives2016tradewiththeeuandbeyond/2016-05-25>>.

Office for National Statistics, 2016/5/26. “UK Perspectives 2016: International migration to and from the UK,” *Office for National Statistics*,  
<<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/articles/ukperspectives2016internationalmigrationtoandfromtheuk/2016-05-26>>.

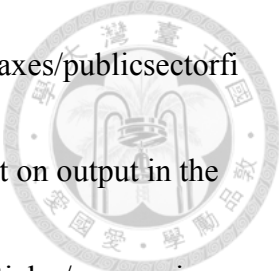
Office for National Statistics, 2017/11/30. “Migration since the Brexit vote: what's changed in six charts,” *Office for National Statistics*,  
<<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/migrationsincethebrexitvotewhatschangedinsixcharts/2017-11-30>>.

Office for National Statistics, 2018/4/30. “The 2008 recession 10 years on: A decade after the beginning of the recession, how has the UK economy recovered?” *Office for National Statistics*,  
<<https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/articles/the2008recession10yearson/2018-04-30>>.

Office for National Statistics, 2019/5/14. “UK and non-UK people in the labour market: May 2019,” *Office for National Statistics*,  
<<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/ukandnonukpeopleinthelabourmarket/may2019>>.

Office for National Statistics, 2019/7/17. “UK government debt and deficit: March 2019,” *Office for National Statistics*,  
<<https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicspending/bulletins/ukgovernmentdebtanddeficitforeurostatmaast/march2019>>.

Office for National Statistics, 2019/9/30. “The UK contribution to the EU budget,” *Office for National Statistics*,

- 
- <<https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/articles/theukcontributiontothebudget/2017-10-31>>.
- Office for National Statistics, 2020/10/9. “Coronavirus and the impact on output in the UK economy: August 2020,” *Office for National Statistics*, <<https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/articles/coronavirusandtheimpactonoutputintheukconomy/august2020#construction>>.
- Office of Public Affairs, 2020/5/15. “Commerce Addresses Huawei’s Efforts to Undermine Entity List, Restricts Products Designed and Produced with U.S. Technologies,” *U. S. Department of Commerce*, <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-addresses-huawei-efforts-undermine-entity-list-restricts>>.
- Oreskes, Benjamin, 2016/6/20. “Germany: America's real special relationship,” *POLITICO*, <<https://www.politico.com/story/2016/06/germany-brexit-relationship-225000>>.
- Osborne, George, 2010/6/22. “Emergency budget: George Osborne's speech in full,” *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/uk/2010/jun/22/emergency-budget-full-speech-text>>.
- Parker, George, 2013/5/13. “Cameron struggles to prevent Tories 'banging on about Europe',” *Financial Times*, <<https://www.ft.com/content/75f0ea96-bbc3-11e2-a4b4-00144feab7de>>.
- Parker, George, 2020/1/31. “May resists pressure to endorse China’s ‘new silk road’ project,” *Financial Times*, <<https://www.ft.com/content/3e79ae14-0681-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>>.
- Peter Walker, 2020/8/31. “Theresa May secures Japanese pledge on post-Brexit trade deal,” *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/politics/2017/aug/31/theresa-may-secures-japanese-pledge-on-post-brexit-trade-deal>>.
- Petroff, Alanna, 2017/11/22. “Britain crashes out of world's top 5 economies,” *BBC Business*, <<https://money.cnn.com/2017/11/22/news/economy/uk-france-biggest-economies-in-the-world/index.html>>.
- Pew Research Center, 2009/12/3. “U.S. Seen as Less Important, China as More Powerful,” *Pew Research Center*, <<https://www.pewresearch.org/politics/2009/12/03/us-seen-as-less-important-china-as-more-powerful/>>.




- Powell, Jonathan, 2017/11/13. "Britain once punched above its weight. Now we are irrelevant," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/nov/13/britain-irrelevant-world-transatlantic-brexit>>.
- Prime Minister's Office, 2017/8/31. "Japan-UK Joint Declaration on Security Cooperation," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/publications/japan-uk-joint-declaration-on-security-cooperation>>.
- Rachm, Gideon, 2018/1/8. "Donald Trump and Brexit are no longer identical twins," *Financial Times*, <<https://www.ft.com/content/214ca7da-f455-11e7-88f7-5465a6ce1a00>>.
- Rankin, Jennifer, 2016/2/19. "David Cameron's EU deal: what he wanted and what he got," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/world/2016/feb/19/camerons-eu-deal-what-he-wanted-and-what-he-got>>.
- Reuters Staff, 2017/5/26. "U.S. takes 'full responsibility' for Manchester intelligence leaks: Tillerson," *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-britain-security-manchester-tillerson-idUSKBN18M1DS>>.
- Reuters staff, 2018/12/11. "EU offers new Brexit deal clarity, won't renegotiate – Juncker," *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-juncker-idUSKBN10A0V7>>.
- Reuters Staff, 2020/12/6. "Japan, France, U.S. plan their first joint military drills in May: media," *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-japan-france-defence-idUSKBN28G051>>.
- Reuters staff, 2020/7/19. "UK asks Japan for Huawei alternatives in 5G networks: Nikkei," *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-britain-huawei-japan-idUSKCN24K01I>>.
- Rossignol, Pascal, 2019/12/9. "French fishermen could scuttle Brexit trade deal, and their livelihoods," *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/britain-eu-fishing/french-fishermen-could-scuttle-brexit-trade-deal-and-their-livelihoods-idUSL8N2IP3MG>>.
- Sabbagh, Dan, 2018/9/26. "Jeremy Corbyn calls for election if MPs vote down May's Brexit deal," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/politics/2018/sep/26/jeremy-corbyn-labour-conference-speech-brexit-chequers-plan-election>>.

- 
- Sampson, Thomas, 2016/10/28. "Four principles for the UK's Brexit trade negotiations," *LSE*, <<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/10/28/four-principles-for-the-uks-brex-it-trade-negotiations/>>.
- Sandelind, Clara, 2015/8/29. "National identity plays a key role in determining whether people view immigration as a threat," *LSE*, <<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/08/29/national-identity-plays-a-key-role-in-determining-whether-people-view-immigration-as-a-threat/>>.
- Schwarzenberg, Andres B., 2020/12/9. "Section 301 of the Trade Act of 1974," CRS Report for Congress, No. IF11346, *Congressional Research Service*, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>>.
- Security Council, 2011/3/17. "Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions," *United Nations*, <<https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>>.
- Sircar, Subhadip, 2019/9/18. "London overtakes India's financial capital in rupee trading," *The Economic Times*, <<https://economictimes.indiatimes.com/markets/forex/london-overtakes-indias-financial-capital-in-rupee-trading/articleshow/71180364.cms?from=mdr>>.
- Sonwalker, Prasun, 2019/12/13. "Boris Johnson's big election win set to rejuvenate India-UK ties," *Hindustan Times*, <<https://www.hindustantimes.com/india-news/boris-johnson-s-big-election-win-set-to-rejuvenate-india-uk-ties/story-sr8bNSxDR0TqS5e1zfakqN.html>>.
- The European parliament, 2019/1/17. "European Parliament resolution of 17 January 2019 on differentiated integration," *European Parliament*, <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0044\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0044_EN.html)>.
- The Joint Chiefs of Staffs, 2011/2/8. "The National Military Strategy of the United States of America," *US Department of Defense*, <<https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/2011-national-military-strategy.pdf>>.
- The White House, 2017/12/18. "A New National Security Strategy for a New Era," *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>>.
- The White House, 2020/5/26. "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," *The White House*,



<<https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>>.

- Tohham, Gwen, 2015/9/24. "HS2 bidding process to be opened up to Chinese companies," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/24/hs2-bidding-process-opened-up-chinese-companies>>.
- Travis, Alan, 2011/11/5. "Theresa May promises immigration crackdown," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/uk/2010/nov/05/theresa-may-immigration-crackdown>>.
- Traynor, Ian, 2015/10/18. "So what does Europe really think about the Brexit debate?" *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/global/2015/oct/18/brexit-what-european-leaders-think-merkel-hollande>>.
- UK Foreign and Security Policy Working Group, 2015/11/3, "Strengthening Britain's Voice in the World," *Chatham House*, <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20151103UKForeignSecurityWorkingGroupReport.pdf>>.
- UK Government, 2013/12/3. "Press release: £5.6 billion worth of deals signed in China," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/news/56-billion-worth-of-deals-signed-in-china>>.
- UK Government, 2015/3/12. "UK announces plans to join Asian Infrastructure Investment Bank," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank>>.
- UK Government, 2020/11/30. "Roadmap to remove high risk vendors from telecoms network," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/news/roadmap-to-remove-high-risk-vendors-from-telecoms-network>>.
- UK Government, 2020/11/30. "Telecommunications (Security) Bill: Illustrative designated vendor direction and designation notice," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/publications/telecommunications-security-bill-illustrative-designated-vendor-direction-and-designation-notice>>.
- UK Government, 2020/7/14. "Huawei to be removed from UK 5G networks by 2027," *GOV. UK*, <<https://www.gov.uk/government/news/huawei-to-be-removed-from-uk-5g-networks-by-2027>>.
- UK INDIA Business Council, 2016/10/25. "The Time is Now for UK-India Relations to Flourish," *UK INDIA Business Council*, <<https://www.ukibc.com/time-is-now-for-uk-india-relations-to-flourish/>>.

- 
- UK parliament, 2011/7/19. "European Union Act 2011," *legislation.gov.uk*,  
 <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/enacted>>.
- UK Parliament, 2017/7/11. "Trade Bill 2017-2019," *UK Parliament*,  
 <[https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0122/cbill\\_2017-20190122\\_en\\_1.htm](https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0122/cbill_2017-20190122_en_1.htm)>.
- UK Parliament, 2020/11/11. "National Security and Investment Bill 2019-21," *UK Parliament*, <<https://services.parliament.uk/Bills/2019-21/nationalsecurityandinvestment.html>>.
- UK Parliament, 2020/2/3. "Dominic Raab MP tells MPs of plans for a 'Global Britain'," *UK Parliament*,  
 <<https://www.parliament.uk/business/news/2020/february/statement-on-global-britain/>>.
- Umio, Otsuka, 2020/8/4. "From Japan: A View of 'Global Britain' and the UK Integrated Review," *RUSI*, <<https://rusi.org/commentary/japan-view-global-britain-and-uk-integrated-review>>.
- Vaswani, Karishma, 2017/8/30. "May in Japan: How much does Japan want a UK trade deal?" *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/business-41096406>>.
- Voce, Antonio, Clarke, Seán, O'Carroll, Lisa & Hulley-Jones, Frank, 2020/11/25. "Why are fish a sticking point in the Brexit talks?" *The Guardian*,  
 <<https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2020/nov/25/why-are-fish-a-sticking-point-in-the-brexit-talks>>.
- Walker, Andrew & Palumbo, Daniele, 2018/7/12. "The UK-US trade relationship in five charts," *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/business-44802666>>.
- Ward, Matthew, 2020/7/14. "Statistics on UK trade with China," *House of Commons*, No. 7379, *House of Commons Library*,  
 <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7379/CBP-7379.pdf>>.
- Ward, Matthew, 2020/12/2. "Statistics on UK trade with the Commonwealth," *House of Commons*, No. CBP 8282, *House of Commons Library*,  
 <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8282/CBP-8282.pdf>>.
- Watt, Nicholas & Lewis, Paul & Branigan, Tania, 2015/3/13. "US anger at Britain joining Chinese-led investment bank AIIB," *The Guardian*,



<<https://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank>>.

Watt, Nicholas, 2013/10/14. "Britain ready to take 'next big step' in Chinese relations, says Osborne," *The Guardian*,

<<https://www.theguardian.com/politics/2013/oct/14/david-cameron-dalai-lama-george-osborne>>.

Watt, Nicholas, 2013/11/12. "David Cameron makes leaner state a permanent goal,"

*The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/politics/2013/nov/11/david-cameron-policy-shift-leaner-efficient-state>>.

Watt, Nicholas, 2016/2/21. "Boris Johnson joins campaign to leave EU," *The Guardian*,

<<https://www.theguardian.com/politics/2016/feb/21/boris-johnson-joins-campaign-to-leave-eu>>.

Welle, Deutsche, 2017/1/11. "Brexit deal must be worse than terms of EU membership,

says Maltese PM," *Deutsche Welle*, <<https://www.dw.com/en/brexit-deal-must-be-worse-than-terms-of-eu-membership-says-maltese-pm/a-37095469>>.

Westcott, Ben, 2019/7/26. "TV interview sheds light on UK's China relations under

Boris Johnson," *BBC News*, <<https://edition.cnn.com/2019/07/25/asia/boris-johnson-china-huawei-brexit-intl-gbr-hnk/index.html>>.

Wheeler, Brian, 2015/11/24, "Spending Review: Department-by-department cuts

guide," *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-34790102>>.

Williamson, Lucy, 2020/10/13. "Brexit: Why France is raising the stakes over fishing,"

*BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-54526145>>.

Wintour, Patrick & Watt, Nicholas, 2015/12/2. "David Cameron: it is Britain's duty to attack Isis in Syria," *The Guardian*,

<<https://www.theguardian.com/politics/2015/dec/02/david-cameron-syria-debate-isis-britains-duty>>.

Wintour, Patrick, 2011/12/14. "UK to resist calls to give IMF more funds for euro-

bailout," *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/business/2011/dec/14/uk-resists-calls-imf-bailout>>.

Wintour, Patrick, 2020/7/1. "China is breaking Hong Kong treaty with UK, says Boris Johnson," *The Guardian*,

<<https://www.theguardian.com/politics/2020/jul/01/china-is-breaking-hong-kong-treaty-with-uk-says-boris-johnson>>.

World Health Organization, 2020/1/30. "Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus," *World Health Organization*, <[https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))>.

World Nuclear News, 2018/9/14. "UK and USA enhance nuclear research cooperation," *World Nuclear News*, <<https://www.world-nuclear-news.org/Articles/UK-and-USA-enhance-nuclear-research-cooperation>>.

Xuequan, Mu, 2018/1/25. "Interview: British PM's China visit set to push forward "Golden Era" for ties: Chinese ambassador," *Xinhua*, <[http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/25/c\\_136924926.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/25/c_136924926.htm)>.