

英國脫歐後的英中關係之研析

海軍少校 錢尹鑫

提 要

英國脫歐為世界掀起驚瀾，其涉外事務失去歐盟的背景支撐，同時也為意圖涉入歐洲事務的國家提供機會，而國家利益主導國家行動，英國基於避險與利益，也必須重新規劃對外政策與交往關係，以應實需。

國際社會的權力政治帶來非顯著的他類隱喻，由英國脫歐更能看出權力政治的抽象意涵，同時使得國際交往關係更為複雜緊密，其影響範疇亦由單一領域外溢至其他領域，從而造成彼此對於行動成本與期望報酬在認知與需求上的差異。

英國為保持長期獲利，在短期策略上與中國大陸雖有權衡相抗，但在長期策略必然以合作為主軸，然而，在表面善意下的戰略競合並非出於價值認同而是利益的聚合，多次動態博弈基築於互惠合作，長期合作可以從最初的利己狀態轉變成為利他主義並持恆維繫。

關鍵詞：英國脫歐、權力政治、避險策略、合作的演進

前 言

英國於1973年加入歐盟，2016年6月23日英國時任首相卡麥隆(David Cameron)為競選承諾而舉行脫離歐盟公投，最終以51.9%對48.1%通過，開啟英國政壇和民意的分裂亂局，2020年1月29日晚間歐洲議會已621票贊成、49票反對、13票棄權批准英國於1月31日脫歐，成為史上第一個離開歐盟的國家。¹脫歐核准後的英國民意呈現兩極發展，但無論民意為何，脫歐終究成真，自然會對國際權力政治掀起驚瀾，並對意圖涉入歐洲

事務的國家提供機會，而英國也必須積極加強各領域的涉外事務方能維繫國家整體利益。中國大陸(以下簡稱大陸)近年政軍實力快速崛起再加上涉外政策的大力經營，對於歐洲事務的參與自是不在話下，舉凡跨洲際資訊傳遞的海底電纜、冰上絲綢之路、一帶一路、高科技產業合作等，皆可觀察到大陸亟欲參與歐洲事務的積極心態。英國脫歐對大陸提供了經營歐洲的捷徑，影響層面亦從政治外延至經濟、軍事、社會、價值觀甚至是意識形態等各項領域，從而造成英國涉外行動的根本影響與國際權力政治的消長。因此

1 徐榆涵，「歐洲議會表決通過英國成功脫歐」，聯合新聞網，2020年1月30日，2020年2月15日下載，<https://udn.com/news/story/6809/4312807>。

，本文之問題意識為探索英國脫歐的行動意涵與國際權力政治的現實；而概念架構則是對國際社會表面善意下的戰略競合提出解釋，以及發現國家行動與如何長期獲利之關聯性。

回顧阿克塞爾羅德(Robert Axelrod)在《合作的演進》(The Evolution of Cooperation)的理論，有人認為他的研究結果在某種程度上呈現參數的敏感假設，透過有限理性互動的進化分析，為促進合作性博弈的條件提供了有價值的總體框架，並進行了重要的方法創新。²而避險策略(Hedging Strategy)則是基於自身風險的考量，選擇報酬最大化與風險最小化的最佳可行方案，本文援引阿克塞爾羅德的觀點，同時運用「避險策略」的要義，針對英國與中國大陸權力政治互動關係進行研究，分析國際社會交往互動中的表面善意與有限敵意，藉以解構英國脫歐行動的所望目標並得到若干結論，以為國人借鏡研析。

問題意識與研究概念

一、英國脫歐的內外部考量與避險需求

歐盟的成立各國皆有其特殊考量，其考量範疇涵蓋各領域，例如：德國與法國是為了癒合戰爭的創傷，比利時為了融入歐洲的國際社會，波羅的海三小國則是為了抵抗俄羅斯的入侵，各國目的明確且經熟慮而成，

但英國在是否加入歐盟的議題躊躇已久且辯抗不斷，後來的加入也是為了從經貿市場獲取經濟利益，因此歐盟各國雖有價值理念的認同但更多的是利益考量。其次，近年歐盟部分成員國經濟出現結構性的窒礙問題，如希臘、葡萄牙、西班牙與義大利等債務危機，導致英國民眾認為不必要為此類國家分擔經濟債務，再加上恐怖主義與宗教極端主義等安全問題，也讓越來越多英國民眾傾向脫歐，以防制恐怖攻擊等類案再肇，其他尚有他國人口移居、社會福利瓜分與犯罪等複合問題。因此，英國脫歐之行動意涵從遠因與近因來看皆有其前沿徵兆與內外部考量。

從國際權力政治觀之，美國總統川普(Donald Trump)的執政，強勢的「美國優先」(American First)政策、刪減國際援助預算、退出巴黎氣候協定與伊朗核協議等諸多單邊作為，打破長期穩定的國際政治秩序，甚至其政治制度和價值理念等軟實力也有遭受侵蝕的風險。³對外政策威脅與經濟脅迫，從亞太各國、中東至歐盟無不深刻感受，也不斷削減美國的全球公信力與合作夥伴，世界各國也逐漸認清國際交往互動的權力政治現實，⁴美國這些利己行動使得歐洲各國不得不加以提防川普政府的民粹風潮與重商主義，導致國家政策更為偏重於本身的相對收益，默化國家利益與策略抉擇的觀念遞移。

二、避險策略成為國家安全的政策性工具

- 2 Robert Hoffmann, "Twenty Years on: The Evolution of Cooperation Revisited," Jasss, March 31, 2000, visited date: March 16, 2020, <http://jasss.soc.surrey.ac.uk/3/2/forum/1.html>.
- 3 Kenneth A. Schultz, "Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy," The Washington Quarterly, Winter 2018, pp. 23-24.
- 4 Daniel W. Drezner, "Economic Statecraft in the Age of Trump," The Washington Quarterly, Fall 2019, pp.18-20.

一般而言，小國對大國的國家行動選項常採取避險策略以獲利，但大國之間的權力政治亦涉及相當程度的避險考量，大陸經濟崛起以及在東海及南海擴張性行為，美國外交事務雙月刊(Foreign Affairs)建議：為避免不必要衝突，美中雙方應減少認知上的誤判與消除錯誤的恐懼，同時透過強烈意圖與可信的威脅維持嚇阻能力，包括克制、互惠、透明及彈性等原則，避免因擔心克制或害怕會被視為軟弱表現，導致他們做出所謂更有自信的行為，而實際作為包括建立清楚且直接的對話機制、建立海事協議(Incidents-at-sea Accord)、縮小對臺軍售規模等行動，⁵顯見，大國較勁之本質亦為避險策略，甚至已延伸為國家安全的政策性工具。基於克制、互惠、透明及彈性等原則，英國在部分議題的處理與美國並不一致，事實上英國正在擺脫長期持有的立場，例如：對於伊朗核武問題，英國試圖改善與伊朗的關係。前英國駐美國大使金達洛克爵士(Sir Kim Darroch)警告說，我們不能指望川普給予任何特殊待遇，英國將不得不為自己的需求而更加努力，⁶易言之，英國在建立涉外政策應思考如何

尋求自身利益。⁷儘管英國政治上可能在許多問題的處理不同意大陸作法，但英國政治菁英幾乎已經達成共識，英國需要與大陸建立關係才能為英國人民和經濟帶來真正的利益。這也間接說明了美國的單邊主義已然侵蝕它在歐盟，甚至是全球的影響力，而這正是顯示國際權力政治交往互動的抽象內涵，實際上也就是彼此如何操作避險策略與收穫優勢相對收益的動態過程而已。

再者，大陸躍升世界第二大經濟體卻未在國際體系中產生同等影響，例如：大陸在世界銀行和國際貨幣基金組織中的影響力落後於身為世界貿易大國和外國投資者的地位。相較之下，美國利用其經濟地位來維持對布雷頓森林體系(Bretton Woods System)機構的有效控制，獲得較低的借貸成本並對不友好的政府實施懲罰性制裁方案，⁸其外溢的國際影響力深遠且美國視北京為潛在的制裁目標，大陸自然也會警戒與應處。其次，人民幣國際化將降低相關成本並成為北京提供全球貨幣和金融體系的有力工具，進而提高大陸的資本效率與強化北京在布雷頓森林體系機構中的影響力。⁹因此，大陸設法加

5 James Steinberg and Michael O'Hanlon, "Keep Hope Alive: How to Prevent US-chinese Relations From Blowing Up," *Foreign Affairs*, July/August, 2014, pp.107-117.

6 Zhang Bei, "How Will Brexit Affect China-UK Relations?," *China & Us Focus*, August 09, 2019, visited date: February 15, 2020, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/how-will-brexit-affect-china-uk-relations->.

7 Mercy A. Kuo, "Boris and Post-Brexit UK-China Relations," *The Diplomat*, December 18, 2019, visited date: February 15, 2020, <https://thediplomat.com/2019/12/boris-and-post-brexit-uk-china-relations/>.

8 Sagatom Saha, "The Future of Chinese Foreign Economic Policy Will Challenge U.S. Interests, Part 1: The Belt-and-Road Initiative and the Middle Income Trap," *China Brief*, Vol 20, Issue 2(January 29, 2020), pp.11-17.

9 Sagatom Saha, "The Future of Chinese Foreign Economic Policy Will Challenge U.S. Interests, Part 2: Renminbi Internationalization and International Economic Institutions," *China Brief*, Vol 20, Issue 3(February 13, 2020), pp.15-21.

速人民幣國際化，而英國脫歐恰為契機，國家利益主導國家行動，大陸對英國藉由經濟佈局的利多行動建構友好善意的實惠利益，實際上仍是框架在更高設計的頂層大戰略之下。

綜上所述，本文研究概念以為國家利益需求與行動選項之能力及相對侷限，導致各國皆有其主要考量，而英國脫歐不僅是國家利益主導國家行動，更連帶影響歐盟成員國更加著重於個別的相對收益、避險策略運用，以及大國之間的權力政治運行。

英國脫歐後的權力政治與利益維繫

無論英國與歐盟的關係最終形態如何，許多影響英國政策的內外因素都仍存在，包括地緣政治、安全威脅、移民壓力、恐怖主義和跨境犯罪的直接挑戰，¹⁰因此建立新的溝通管道與合作方式將使得多邊關係變得更加複雜，而其交往過程中的權力政治互動並非僅是關稅壁壘或貿易協定等表面問題，英國脫歐後的國家利益該如何維繫？其中涉及權力政治的多方操作，分述如下：

一、為脫歐需求尋找支撐

英國一旦離開歐洲共同市場和關稅同盟，根據世貿組織的規則，脫歐使英國貿易成本上升，減少了2015年GDP的4.9%，即1,400億美元，人均收入的隱含損失約為2,144美元。相比之下，歐盟27國的損失僅為其GDP總量的0.7%，即970億美元，相當於每人219美元。¹¹其次英國接踵而來將面臨嚴重的金融組織犯罪、境外洗錢與腐敗行為者濫用金融體系等沉痾問題，¹²英國與其他歐盟成員國之間的自由貿易也將立即結束。此外，倫敦向來被視為通向歐盟市場的門戶，而大陸在該國發行第一支海外主權人民幣債券時，就體現了大陸對該城市的興趣，當英國脫離歐盟，倫敦的門戶地位將消失，倫敦僅為6,500萬的市場提供入口，而非歐盟5億人口，英國對外的影響力與招募國際人才的吸引力也將大大降低，因為英國已不再具有歐盟市場的背景支撐。另一方面，英國多年來已深深融入歐盟安全機制，並在許多領域方面發揮了重要作用，原本這些固有的能力可以促進成員國執法機構之間的合作和數據共享，但隨著英國離開歐盟，在歐盟安全架構中的未來地位仍然存在很大的不確定性。¹³

聯合國貿易和發展會議(United Nations

- 10 Royal United Services Institute, The UK's Foreign, Defence, and Security Policy After Brexit (London: Royal United Services Institute, November 9, 2017), pp. 1-8.
- 11 Charles P. Ries, Marco Hafner, Troy D. Smith, Frances G. Burwell, Daniel Egel, Eugeniu Han, Martin Stepanek and Howard J. Shatz, After Brexit: Alternate forms of Brexit and their implications for the United Kingdom, the European Union and the United States (Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK: Rand Corporation, 2017), p. 64.
- 12 Isabella Chase, Emil Dall and Tom Keatinge, Designing Sanctions After Brexit Recommendations on the Future of UK Sanctions Policy (London: Royal United Services Institute, September 2019), pp. 11-12.
- 13 Alexander Babuta, "No Deal, No Data? The Future of UK-EU Law Enforcement Information Sharing," Royal United Services Institute, February 26, 2019, visited date: March 16, 2020, <https://rusi.org/publication/briefing-papers/no-deal-no-data-future-uk%E2%80%93eu-law-enforcement-information-sharing>.

Conference on Trade and Development, UNCTAD)的一項研究顯示，無協議脫歐將使大陸對英國的出口增加100億美元，佔當前對英國出口的17%，美國出口將增加53.4億美元，日本將增加49億美元，而英國出口損失可能高達355億美元，相當於歐盟目前向英國出口的11%。¹⁴此外，無協議脫歐會使英國在英中貿易談判中處於劣勢，英國將不再是一個與大陸平等的談判方，而將降到一個次級者的地位，同時倫敦是國際社會頂級金融中心的地位將遭受到挑戰，顯見，脫歐將對英國從各層面產生巨大影響，而目前國策重點著重於如何平衡脫歐後的競爭力。國際貨幣基金會評估直至2020年，大陸的進口市場價值將超過3兆英鎊(3.6兆美元)，這為英國提供了巨大的機會，如果能夠確定貿易方式並採取相應的行動，英國可能會縮小與大陸之間的貿易差距。¹⁵因此，國家行動選項之能力與相對侷限，使其政策運用不得不服膺於權力政治的國際現實，英國將加強與大陸之間的經貿協商與合作，尋求各領域的支撐以取得最大的利益，自然也會強化大陸對於英國的深度與力度。

二、建構軍事存在與增加國際影響力

美國總統川普的領導風格受到歐洲各國的質疑，德、法、英、比、荷海軍首長2019

年11月7日在德國漢堡市簽訂協議，目的為英吉利海峽作為北大西洋公約組織(以下簡稱北約)的關鍵戰略地區，北約打算加強在英國北海和英吉利海峽的地位，以準備對抗俄羅斯的威脅，內容指出英吉利海峽是通往中歐的大門，也是通往波羅的海的重要門戶，這是英國與歐洲大陸之間海上運輸的關鍵要點。¹⁶然此協議未囊括美國在內，大有求人不如求己之勢，除了彰顯美國已逐步失去歐洲各國的連結之外，脫歐後的英國一直希望保持在北約中的軍事存在，使其仍有歐盟他國軍事合作支撐，顯為避險策略之一部分。

其次，英國順應美國在南海的自由航行及配合印太戰略，就是限縮大陸軍力在南海持續擴張的實際行動，而南海爭議一直是美中互動角力的敏感地帶，大陸改變現狀不斷從事島礁建設、增加軍事設施，自然會與意欲保持現狀的美國產生拮抗，進而拉抬英國立場之重要性。而美國對印太戰略的各項行動，就是直接利用印太國家對大陸改變現狀的行動施壓，亦可看出印太各國圍堵大陸的戰略態勢已然成形，而英國選擇由南海與印太海域介入美中角力，企圖擴大在權力動態上相對收益的籌碼，箇中道理不難理解。第三，英國制定「非洲戰略倡議」，前首相梅伊(Theresa May)於2018年8月訪問非洲，並

14 Frank Tang, "China economy would be the big winner from a no-deal Brexit, UN study finds," South China Morning Post, April 10, 2019, visited date: February 15, 2020, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3005584/china-economy-would-be-big-winner-no-deal-brexit-un-study>.

15 Jake Liddle, "China – UK Trade: The Effects of Brexit," China Briefing, March 3, 2017, visited date: February 15, 2020, <https://www.china-briefing.com/news/china-uk-trade-the-effects-of-brexit/>.

16 Sebastian Sprenger, "Five European navies rally around Cold War-era 'Channel Committee'," Defense News, November 8, 2019, visited date: March 17, 2020, <https://www.defensenews.com/global/europe/2019/11/08/five-european-navies-rally-around-cold-war-era-channel-committee/>.

與肯尼亞和尼日利亞簽定商業協議，目的在促進發展英國脫歐後的夥伴關係，這是自2013年以來英國首相的首次訪問，並表示與非洲的實際接觸要比發放援助贈款更為有意義，¹⁷顯見，英國除了在歐洲、印太地區事務的參與之外，其觸角亦延伸至非洲大陸。綜上所述，英國考量多方權力政治運行與藉由避險策略操作，不僅成為美中角力的反應性工具，甚或成為主動工具，企圖建構軍事存在與強化國際影響力，進而掌握戰略主動性，為脫歐後的英國開創有利條件，各項作為不僅是避險的考量，更是合理估算他方行為，進而對己方行為作出合理選擇的理性攻勢作為。

三、兩強之間擺盪，建構被需求價值

英國在美中兩強之間的擺盪角色並非博弈賽局的零和選擇，英國國際商會秘書長索斯沃思(Chris Southworth)表示，英國脫歐後的外交事務還有第三種可能的方法：英國可以扮演調解人的角色，索斯沃思說：英國的傳統角色是經紀人，在全球事務的應處上充當尋找這些問題解決方案的促進者，而不是試圖跳入一個或另一個陣營。英國應致力於解決氣候變化、貿易爭議與核武擴散等國際事務問題，加強與加拿大，新加坡，巴西，澳大利亞和紐西蘭等國一起發揮「重要」作用，進而維持自身權力與影響力，¹⁸英國不

必做出完全依賴美國、大陸或歐盟的外交戰略選擇。顯見，國際社會利益導向與權力政治之現實，而兩方擺盪除了是謀求利益，同時建構多方被需求的價值也是分散風險，並以最小的風險獲取最大戰略報酬的行動抉擇。

其次，美國與大陸固然可以依照其意志採取強勢軍事行動干涉英國涉外事務，但在國際反戰氛圍與缺乏合理行動條件的前提下，兩大強權國家自然會考慮整體態勢改以調整涉外行動的選項及內容，而英國對於美中兩國都有歷史矛盾和現實的考量，尤其是在未來美中兩國全面競爭的常態時代，親美或親中的爭議也在英國內部引發激烈辯論。英國在美國與大陸兩大強權的戰略架構之下，其戰略主導權看似操之於人，然而其所創建的被需求價值，不但不會失去其主體性與主動性，而且將會帶來政治經濟的龐大收益。當前英國對大陸政策的調整雖是考量兩國關係的異動而定，但英國同時也必須尋求國家利益的最大化與其他國家的和諧共存模式，特別是英國在追求與大陸的獨立議題時，不能忽略其盟友和夥伴的擔憂，因此英國在強權與周邊鄰國的各項政策游移，其實也就是在民主價值、意識形態、經貿利益與軍事戰略上新的彈性磨合反應。避險策略與相對收益的複合運用，將使國家利益更有可預期

17 Emily Ferris and Andrey Kortunov, UK–Russia Security Relations: Talking To Understand (London: Royal United Services Institute, March 2020), pp. 1-22.

18 EMILIO CASALICCHIO, “Brexit Britain faces the gunboats,” POLITICO, January 20, 2020, visited date: April 13, 2020, <https://www.politico.eu/article/brexit-britain-faces-the-gunboats-trade-us-president-donald-trump-prime-minister-boris-johnson-iran-tariffs-sanctions/>.

性，英國自當明白如何擺盪於中美兩大強國之間，進而建構本身存在的價值，甚至會連帶影響臺灣，英國脫歐對我國來說是個壞消息，我國將失去其在歐盟內最重要的盟友之一，¹⁹自然會在南海議題、經貿合作與其他國際事務領域，對我國造成相對程度之影響，而臺灣問題又是美中互動的敏感神經，因此英國的立場將是美中相互爭取的焦點也是區域權力平衡的中介變數。

四、喚起印太連結，蓄積實力

在長期的軍事合作方面，美國對英國武裝部隊的投資每年價值約40億英鎊，約佔英國軍事預算的10%，英國退出歐盟也將使其在與華盛頓的所謂特殊關係中成為較弱的一方，英國皇家聯合服務學院查默斯(Malcolm Chalmers)教授表示，國際政治新形勢下航行的首要任務將是設法迴避川普的「砲艦」。²⁰同時，英國也須不斷提高自身在沒有美國的情況下的行動能力，其智庫建議政府應研究相對適度的投資，以增強英國與歐洲盟國的行動能力，尤其是在有限的安全危機範圍內，必要時無需美國直接參與，為無休止的競爭做好準備。²¹因此，英國也必須在不同權力政治賽局之間進行適當的制衡。英國是一個具備國際性格和歷史文化相互聯繫的國

家，它是聯合國常任理事國之一，非是大陸一度宣揚的「只適合留學和旅遊之地」，而在科技、金融、教育、文化等諸多領域，擁有著雄厚的實力和深遠的影響，這是英國政治精英決定脫歐的資本，也是它脫歐後單獨與大陸、美國發展關係的資本。²²

由於過往的殖民關係，英國與印太國家向來有很深的連結，印太國家的政治精英與政治文化自然傾向英國立場，脫歐後的英國巧用與印太國家的歷史關係巧妙地喚起連結，並作為印太國家與美中之間的橋樑，增加聲望與蓄積實力，藉以主導脫歐後權力政治交往互動的自變項與依變項，使美中兩國不得不側目重視。而此不僅是避險策略的最佳政策輸出考量，亦可建構為多方非零和的雙層賽局，甚至直接與印太國家在互惠的基礎上建立合作戰略，使利己主義的行動者，轉變為培養穩定的合作關係，藉以擴大權力政治槓桿操作，而牽制強權與為其長期獲利。因此，英國善用歷史脈絡喚起印太國家之連結，不僅有利於國家內部治理需求，更有利於其他領域美中兩國之讓步，因為英國只有透過印太國家施壓美中兩大強權，行動報酬才可以最大化。

19 Jakub Piasecki, "Brexit Is Bad News for Taiwan," *The Diplomat*, July 01, 2016, visited date: February 15, 2020, <https://thediplomat.com/2016/07/brexit-is-bad-news-for-taiwan/>.

20 EMILIO CASALICCHIO, "Brexit Britain faces the gunboats," *POLITICO*, January 20, 2020, visited date: April 13, 2020, <https://www.politico.eu/article/brexit-britain-faces-the-gunboats-trade-us-president-donald-trump-prime-minister-boris-johnson-iran-tariffs-sanctions/>.

21 Malcolm Chalmers, *Taking Control: Rediscovering the Centrality of National Interest in UK Foreign and Security Policy* (London: Royal United Services Institute, 2020), pp. 8-10.

22 BBC 中文網，「英國脫歐後外交政策大調整如何平衡與中國美國關係」，BBC 中文網，2020年2月27日，2020年3月16日下載，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-51663152>。

英中的交往互動與戰略競合

博弈理論乃是基於合理評估他方行為，並對己方行為作出合理的選擇，因此「妥協」的機率高於對抗，對於一次性的賽局具有廣泛的解釋力。不同的機制會導致策略間「變異距離」(Mutational Distance)的差異，也就是說，策略中的變異會產生可能性的替代策略。對於雙方而言，相互合作比相互背叛更有利可圖，但是相互合作並不容易實現，因為如果其他參與者的加入，背叛會比合作產生更高的回報。²³然而，若非單次的博弈，賽局的次數考量與層面範疇，應須以長遠且更高層級的視野，方能做出更適切的抉擇。以阿克塞爾羅德「合作的演進」觀之，對手前局策略會造成己方決策時的「路徑依賴」，若對手前局選擇合作，己方也較易選擇合作；若對手前局背叛，己方則容易選擇背叛，此理論的核心要義在於簡單的策略導致簡單的結果，背叛換取背叛、合作獲得合作，長期的合作選項能夠從最初的利己狀態，演變為相互之間的利他主義並持恆維繫。

²⁴因此，考量國家行動報酬與合理期待，為保持長期獲利短期策略，固然可權衡相抗，但在整體與長遠戰略考量上，採取形式友善的多次博弈卻成必要。英國脫歐顯然是非單次的動態博弈，對英國戰略競合與權力政治的影響，本文析論如下：

一、表面善意下的戰略競合

美國川普總統向來支持英國脫歐，並表示脫歐公投的結果是「巨大勝利」，且批評北約已過時，²⁵因為美國清楚地知道團結合作的歐盟，將是其最大的地緣戰略競爭對手，只有結構鬆散與凝聚力薄弱的歐盟，才更有利於美國本身對其操控。相對的，當前歐盟機構與傳統的核心國家，則對內部其他國家實施政策優惠，藉以積極鞏固團結。²⁶設若，英國脫歐為分裂歐盟的合作體制提供典範，未來各國也將更著重於自身的相對收益，並加速內部歧見滋長。顯見，國際社會的合作並非出於共同價值之認同，而是利益的聚合，並常見諸其中各國因強權國家權力政治與實惠利益，而不斷影響著己方的理性抉擇，這種基於利益的合作善意是有限的，

- 23 Pieter van den Berg and Franz J. Weissing, "The importance of mechanisms for the evolution of cooperation," The Royal Society, August 22, 2015, visited date: February 10, 2020, <https://royalsocietypublishing.org/doi/full/10.1098/rspb.2015.1382>.
- 24 Timothy Killingback and Michael Doebeli, "The Continuous Prisoner's Dilemma and the Evolution of Cooperation through Reciprocal Altruism with Variable Investment," The American Naturalist, Vol 160, No. 4 (October, 2002), pp. 421-436.
- 25 Anna Dimitrova, "The State of the Transatlantic Relationship in the Trump Era," Robert Schuman Foundation, March 2, 2020, visited date: May 22, 2020, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0545-the-state-of-the-transatlantic-relationship-in-the-trump-era>.
- 26 Charles P. Ries, Marco Hafner, Troy D. Smith, Frances G. Burwell, Daniel Egel, Eugeniu Han, Martin Stepanek and Howard J. Shatz, After Brexit: Alternate forms of Brexit and their implications for the United Kingdom, the European Union and the United States (Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK: Rand Corporation, 2017), pp. 83-85.

是形式善意下的戰略競合。

其次，對大陸而言，團結的歐盟一樣是強大的地緣戰略競爭對手。彼此政治體制及意識形態迥異、經濟落差，以及民主、人權普世價值的觀念殊異，皆為大陸對歐盟的交往帶來難度。英國通常是美國最友好的擁護者，英國脫歐將使美國失去在歐盟中強而有力的支持聲音，²⁷亦為大陸分裂歐洲，以致整個西方世界激化原本存在的矛盾，提供了機會。例如：華為(Huawei)是全球5G基站的主要供應商，儘管美國做出警告禁止使用其技術，但許多歐盟國家仍與其簽訂合約，美國表示華為在電信基礎設施中存在的安全隱患，因為它可能會提供大陸各項關鍵數據，該公司一再否認指控，而美國仍將該公司列入黑名單。長期以來一直將華為視為主要國家安全威脅的華盛頓，也督促倫敦禁止大陸企業建立新一代無線網絡，而倫敦卻是採取「有限度開放」的策略，英國顯然是不欲破壞與大陸的合作契機，預留後局的合作條件。

此外，大陸科技部副部長王曦表示，在國家發展的關鍵階段應將技術作為優先事項，該部表示將開始起草發展6G的藍圖，並

探索該技術的可能應用，因此透過正式宣布6G技術的發展，大陸可能會引起美國更大的震驚，並導致對華為的審查更加繁瑣嚴格。²⁸顯見，英國在抵制華為產品等議題與美國立場並不一致，然而英國為了長期利益，必須選擇利己的長期合作策略，惟這僅是表面的合作善意，並非價值認同，而是利益聚合。英國雖是資本主義的老牌國家並與美國長期友好互動，但在經貿與英中關係的調和政策，則可觀察到英國在合理估算他國行動與追求自身的相對收益，的確有異於美國期望的相對自主需求。

二、加速中國大陸對英政策的推動

對於英國政府來說至少有兩個重大緊急危機，一是極右翼團體、穆斯林社區，以及分離主義者的鼓譟，都不斷侵蝕英國社會的善良治理，²⁹民族主義者在蘇格蘭和北愛爾蘭的選舉成功，尤其是針對蘇格蘭的第二次獨立公投，憲政危機有可能發生。³⁰另北愛爾蘭是英國和歐盟之間唯一的陸地邊界，其經貿產業基礎與社會文化存在複雜互賴的關係，英國脫歐將直接面臨與北愛爾蘭的實體邊界與社會發展問題。因此，英國不得不加速尋求與包括大陸在內的其他貿易夥伴的新

27 Charles P. Ries, Marco Hafner, Troy D. Smith, Frances G. Burwell, Daniel Egel, Eugeniu Han, Martin Stepanek and Howard J. Shatz, *After Brexit: Alternate forms of Brexit and their implications for the United Kingdom, the European Union and the United States* (Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK: Rand Corporation, 2017), pp. 88-89.

28 Jane Li, "Forget about 5G, China has kicked off its development of 6G," QUARTZ, November 7, 2019, visited date: February 10, 2020, <https://qz.com/1743790/forget-5g-china-begins-development-of-6g/>.

29 Rachel Ellehuus, "Mind the Gaps: Russian Information Manipulation in the United Kingdom," The Center for Strategic and International Studies, January 31, 2020, visited date: February 10, 2020, <https://www.csis.org/analysis/mind-gaps-russian-information-manipulation-united-kingdom>.

30 Mercy A. Kuo, "Boris and Post-Brexit UK-China Relations," The Diplomat, December 18, 2019, visited date: February 15, 2020, <https://thediplomat.com/2019/12/boris-and-post-brexit-uk-china-relations/>.

關係，脫歐的結果將增加與大陸之間的貿易及其他領域的合作，這將為大陸提供新的機會。因為英國要脫歐的話，就更需要大陸方方面面的幫助和合作，例如：英國南北高速鐵路網(High Speed 2, HS2)總長大約531公里，目前政府預算僅有不到560億英鎊，但政府估計總投資預算可能大約高達1060億英鎊。³¹大陸不但具備全球最快的高鐵列車且具成熟的技術與豐富經驗，再加上大陸以英國總預算的半價和三分之一的時間即可完成高鐵，對於經濟拮据的英國深具吸引力，這就使得大陸談判的地位大大地提升。

此外，大陸「一帶一路」倡議需要利用其內部資源，建造跨地區道路、鐵路和電力基礎設施，除了為內部過剩的產能找到出口，也是將資本轉移到地緣戰略目標上，以及重新定位以大陸為中心的全球政治和經濟關係，並試圖取代美國的全球影響力。³²再者，俄羅斯則散佈著有關北約和歐盟的負面新聞、支持獨立運動，並對未來的美英貿易協議產生懷疑等作為；畢竟，穩定的英國、北約和歐盟對俄羅斯構成強大威脅。³³即便是脫歐已是存在事實的今日，仍有研究者懷疑俄羅斯以「假訊息」推動2016年的脫歐公投

，試圖瓦解英國與北約的軍事聯盟。而俄羅斯及大陸的聯盟關係與協同作用，也對該歐洲的民主進程產生了複合影響，³⁴也將使大陸積極深化英國的潛在脆弱性，企圖進一步滲透和影響英國決策，最終拓展其政治影響力和「中國特色」的治理模式。因此，英國脫歐勢必加速大陸對英政策的推動，同時彰顯表面善意下，又始終以國家利益主導著對外事務的現實。

三、北約價值歧裂與羊群效應

長期以來歐盟國家對於北約的定位與認知並不一樣，北約是二戰後為了抵抗當時東歐集團社會主義國家的政治軍事同盟(華沙公約組織)，隨著華沙公約組織的瓦解，北約成員國合作的共同目標逐漸產生移轉。例如：法國一直主張建構歐洲自己的軍隊，以打擊伊斯蘭恐怖主義、東歐國家積極防制俄羅斯入侵、土耳其打擊敘利亞庫德族的軍事行動等。其次，部分北約國家因地緣戰略直接面臨軍事威脅，願意支付較高的國防開支，但部分國家卻連國內生產毛額的1%都不到，自然會引起其他國家不滿，指責其「搭便車」(Free Rider)的消極心態，並質疑北約集體防衛的共同價值。因此，由於彼此對於

- 31 Simon Walton, "China could build UK's high-speed line in just 5 years," RailFreight, February 17, 2020, visited date: March 16, 2020, <https://www.railfreight.com/business/2020/02/17/could-china-deliver-hs2-in-just-five-years/?gdpr=accept>.
- 32 Sagatom Saha, "The Future of Chinese Foreign Economic Policy Will Challenge U.S. Interests, Part 1: The Belt-and-Road Initiative and the Middle Income Trap," China Brief, Vol 20, Issue 2(January 29, 2020), pp.11-17.
- 33 Rachel Ellehuus, "Mind the Gaps: Russian Information Manipulation in the United Kingdom," The Center for Strategic and International Studies, January 31, 2020, visited date: February 10, 2020, <https://www.csis.org/analysis/mind-gaps-russian-information-manipulation-united-kingdom>.
- 34 Jessica Brandt and Torrey Taussig, "Europe's Authoritarian Challenge," The Washington Quarterly, Winter 2020, pp.133-134.

利益的需求、安全歸屬強弱的主觀認知，或處理危機的意願及相應能力的差異，遂形成各自利益考量，從而造成各自對於北約價值的不同認知與行動。英國脫歐無疑地對北約的共同價值再次重擊，並對成員國涉外安全事務造成摩擦與軍事情報分享的滯礙，但因地緣戰略需求，歐盟仍希望英國脫歐後，也能作為歐盟的可靠國防夥伴，並共同應對中東和印度太平洋的新挑戰。³⁵但法國對於英國脫歐的單邊行動也存在異議，引起其國家行動成本與期望報酬的戰略疑慮，從而造成北約聯盟的價值歧裂，目前雖不致延伸全面性崩潰，但仍留下交往的裂痕，增加大陸經略歐洲的可行缺口。

此外，英國與印太國家的緊密有機連結，也相當程度提升英國的影響力，英國在印太地區享有基於歷史關係的牢固優勢，³⁶當英國站在美國陣營，將會連帶影響過去殖民國家的政治菁英對於美國政策的支持，如此便會削減大陸擴張的速度；反之，若英國傾向大陸陣營則容易加強大陸發展。因此英國具有領頭羊的功能，其所帶來的不僅是自身的力量而已，背後印太國家的政治傾向與戰略競合，才是英國存在兩強之間具有高度價值的原因，也是大陸亟欲爭取英國結盟的權力政治考量。最後，若印太與南海賽局博弈者眾，則平添區域外交政策的複雜性與變異

性，容易讓已可預期的情勢脫離掌握，易言之，博弈者眾對大陸並非好事，因此，大陸必將設法爭取英國支持，從而減少南海事務的政治不確定性。顯見，國際權力政治交往互動的實質內涵，基築於敵意與善意的交織運用，以及相對收益的多次動態博弈過程。

四、實惠利益與長期友善方程式

大陸作為世界工廠的角色，雖是世界經濟成長的引擎，但其相對廉價的勞動力卻使歐盟各國勞工面臨市場競爭的挑戰，從而加深對「中國威脅論」的歧見。其中，所謂來自大陸的「不正當競爭」是否會影響德國的政策取向尚待觀察，德國勞工界對政府施壓要求對大陸實行更強硬的政策，如果德國改變立場，重商主義傾向更強的法國和義大利將起而效尤。³⁷然而，在金融領域卻又因經濟發展所帶來的紅利而受惠，若無法化解勞工的拮抗歧見，大陸必然會錯過英國脫歐所提供經營歐盟的機會，也不會再有機會平衡歐盟內部勞工界與金融界的衝突，歐盟各國政府將會受限於國內壓力而疏離大陸。易言之，與英國的結盟甚或參與歐盟事務的成功與否，關鍵之一在於勞工界的態度。因此，大陸可能會提供英國與歐盟勞工界實惠利益，創造長期合作的友善方程式，使其轉向支持大陸的歐洲存在，甚或建構更強的共利基礎使其「離不開」大陸。特別是近期嚴重特

35 Malcolm Chalmers, "Clarity on Brexit: The Security Consequences," RUSI, December 13, 2019, visited date: February 17, 2020, <https://rusi.org/commentary/clarity-brexit-security-consequences>.

36 Veerle Nouwens, "Re-Examining the UK's Priorities in the Asia-Pacific Region," RUSI, March 17, 2020, visited date: April 13, 2020, <https://rusi.org/commentary/re-examining-uk%E2%80%99s-priorities-asia-pacific-region>.

37 Jonathan Holslag, "Does a Fragmented Europe Benefit China?," China & Us Focus, June 29, 2016, visited date: February 10, 2020, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/does-a-fragmented-europe-benefit-china>.

殊傳染性肺炎(COVID-19，另稱武漢肺炎、新型冠狀病毒肺炎)雖無法確定病毒來源，但著實嚴重打擊大陸整體形象與掀起排「華」浪潮，後續英國與歐盟對於大陸的交往，勢必面臨內部更大辯論的意見級距。

其次，COVID-19疫情為全世界帶來巨變，大陸深知當前應詳查病毒出處，若非大陸內部肇始，各國批評越重則歉意越深，再加上各國經濟嚴重下滑，對於英國及歐盟經濟體質不佳的國家，有可能再次引發債務危機。大陸除本身應對政策之外尚在考量對外經援的具體行動，以及提供醫療援助與醫療產業鏈結，大陸企圖創造多方長期合作條件且不選擇背叛的行動選項，以更高的戰略視野逐漸磁吸各國的價值認同，進而化危機為轉機。長期來看大陸藉由英國脫歐，反而有利於形象重塑與擴大國際影響力。而英國也不得不加深與大陸合作，短期雖有權衡相抗，但仍需著重於多次動態博弈與友善方程式的操作，後續有可能將利己狀態轉變為合作的利他主義，進而鞏固自身的權力政治與獲得更多的長期利益。

結語

全球化時代國家安全與利益認知軸心的移動，非以軍事為首要而是國家的綜合利益為優先，復因國家安全與收益之需求，國際社會個體利益高於團體利益，而產生不同的涉外行動選項與期望報酬。英國脫歐為世界掀起驚瀾也帶來更多面向的戰略博弈，而英國脫歐的行動意涵與權力政治交往互動的實質內涵，在於彼此如何獲得優勢相對收益的

動態過程。亦即，常見的表面善意下之戰略競合，並非出於共同價值的認同，而是避險策略的應用與利益的聚合。然而，基於理性評估與合理報酬考量，國家行動與應處作為在短期策略上雖有權衡相抗，但整體上必然採取友善方程式。以「合作的演進」觀之，國家利益與長期獲利之所以存在關聯，乃在於建立平等互惠的合作戰略，可以使利己主義的行動者轉變為穩定的合作關係。直言之，從「背叛換取背叛、合作獲得合作」經驗律則看來，長期的合作選項能夠從最初的利己狀態，演變為相互之間的利他主義並持恆維繫。

脫歐後的英國，擺盪於美中強權國家之間，既得尋求合作契機並將觸角向外延伸，連帶影響美中在印太與南海的戰略博弈；尤其，北約價值歧裂，將會加速大陸涉歐策略的推動。基此，英國如何考量實惠利益、國際現勢與價值理念的兼容性，的確非一朝一夕之易。未來，英國是否能夠重現大英帝國時代的輝煌榮景，仍是主事者對於當前環境的客觀評估、安全威脅的主觀認知，以及個人價值理念而定，對英國而言，脫歐後的世界正剛開始變化。

作者簡介

錢尹鑫先生，政治作戰學校專92年班，政訓中心正規班98年班、國防大學政戰學院政治研究所101年班、國防大學海軍指揮參謀學院105年班，現任職於海軍海洋監偵指揮部支援中隊。