英國短命首相危機：強生的三大難題

張福昌
淡江大學歐洲研究所副教授
中華國土安全研究協會副秘書長

2019 年 7 月 24 日強生(Boris Johnson)接替梅伊(Theresa May)成為英國新首相，上台後，強生立刻面臨三大內政外交難題的考驗，亦即「1031 英國脫歐問題」、「英伊油輪衝突問題」與「英美中三角關係問題」，強生能否過關，不僅攸關首相任期長短，而且也將對英國國內政治與對外關係產生關鍵性影響，殊值觀察與探討。

一、「1031 英國脫歐問題」

強生是「硬脫歐派」代表人物，他上台後立刻宣佈要在今(2019)年 10 月 31 日前完成脫歐大業，而他對脫歐的主張有二：（一）若歐盟同意取消「保留方案」(Backstop)則與歐盟重啟脫歐談判；（二）若歐盟不同意取消「保留方案」則「無協議脫歐」(No Deal Brexit)。然而，要達成這兩項訴求的難度很高：**首先，有關「保留方案」議題：**實際上，歐盟並無重啟談判的打算，因為歐盟認為「目前與梅伊談妥的脫歐協議是最佳方案」，當然包括「保留方案」在內。而「保留方案」是愛爾蘭與北愛爾蘭「民主統一黨」(DUP)所堅持的條件，也就是說，愛爾蘭和 DUP 絕對不會同意強生取消「保留方案」讓愛爾蘭與北愛爾蘭恢復「硬邊境」的提議。除此之外，「保留方案」所創造出來的「軟邊境」（亦即愛爾蘭與北愛爾蘭間沒有邊境管制）具有和平功能，能夠繼續維持 1998 年貝爾法斯特協定(Belfast Agreement)所創造的和平環境，讓愛爾蘭與北愛爾蘭享有共同生活圈。倘若，強生不要「保留方案」，那就等於宣告貝爾法斯特協定死亡，北愛爾蘭可能再起暴力與恐怖攻擊。

其次，有關「無協議脫歐」問題：梅伊時期已對「無協議脫歐」

多次投票，但都以懸殊票數遭到否決，可見「裸脫」得不到多數支持。強生上台後的隔天（7 月 25 日）就巡訪蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭，除推銷其脫歐理念外，也順便聽聽三地區政府對脫歐的看法。**蘇格蘭**第一大臣施特金(Nicola Sturgeon)表示「蘇格蘭與歐盟利益相連，若英國堅持脫歐，那麼蘇格蘭將立刻準備脫離英國，然後跟歐盟結盟」。**北愛爾蘭**的新芬黨(Sinn Féin)是反英國統治最力的政黨，2016 年英國國會大選，新芬黨獲得 7 個席位，但新芬黨主席亞當斯(Gerry Adams)堅持不宣示效忠英國女王，而喪失這 7 個議席，可見新芬黨的統一意識相當強烈，而「保留方案」 是新芬黨最基本的要求，是故，強生的硬脫歐主張當然得不到新芬黨的支持。而**威爾斯**的政治環境也起了大變化，2019 年 8 月 2 日布萊肯(Brecon)補選一名國會議員，這次補選被視為「對強生硬脫歐政策的投票」，結果主張留歐的自民黨以 43 %選票奪得席位，可見原本支持脫歐的威爾斯已經變天，這使強生政府在國會席位從原來的 321 席降為 320 席（保守黨 310 席，DUP 10 席），只比在野黨 319 席多了一席；此外，保守黨 40 位後排議員(Backbencher)亦公開反對硬脫歐，這表示，強生的硬脫歐議案要過關的機會相當渺茫。這趟訪查民意之旅，強生接收到「**脫歐就分家**」的強烈訊息，聯合王國(UK)的統一陷入空前危機，難道強生真的不顧蘇格蘭、北愛爾蘭與威爾斯的離英而去，而只想做個英格蘭王嗎？

二、「英伊油輪衝突問題」

近期伊朗和西方國家的衝突實源自於川普片面退出「2015 伊核協議」。英國跟其他歐洲國家一樣支持維持「2015 伊核協議」。但川普在 2018 年 5 月宣布退出核協議後，引發美伊強烈對峙與衝突。話說，川普是一個現實主義者，他以美國優勢國力做後盾，試圖利用「極限壓力」(Extreme Pressure)手段逼迫伊朗重上談判桌，進而創造符合川普利益的新伊核協議。但鷹派當道的伊朗政府展現抵抗到底的決心，以其地理優勢在波斯灣地區用威脅航行安全的對策與美國一較長短。隨著伊朗攻擊西方油輪的次數增加，美國三次增兵波斯灣、五次制裁伊朗，美伊衝突白熱化，波灣運油威脅節節上升，於是川普在今(2019)

年 7 月 9 日倡議「軍艦護航聯盟」，呼籲西方國家以軍事行動保護波斯灣航行自由與安全，但在德法拒絕加入後，英國成為川普急欲拉攏的對象。

而英國對於美國的外交行為，常常在「英美特殊關係」下展現出「英國全力支持美國」的兄弟情誼，因此，這場美國與伊朗的新波斯灣危機，讓英國梅伊政府與新上任的強生政府相當頭痛，一來，如果站在維持「2015 伊核協議」的立場，那麼英國就沒有理由支持美國，因為美國單方面撕毀核協議在先；二來，如果從維持波斯灣航行自由的角度來看，英國似乎又找到支持美國的理由，因為維持波斯灣航行自由與安全符合英國國家利益，因為，每天大約有 30 艘英國籍油輪航經波斯灣，而且英國約有 5 %的石油與 13 %的天然氣直接從荷姆茲海峽運到英國本土。由此可見，強生一上台就面臨到支持或不支持美國軍事護航行動的抉擇。其實，對於波斯灣軍艦護航問題，強生一開始打出「歐洲牌」，希望歐盟國家能夠組織護航艦隊保護歐盟商船，但後來強生改變心意轉而支持美國的軍艦護航計畫，上台後第四天（7 月 28 日）強生就增派第二艘軍艦前往波斯灣護航，這個動作具有兩個重要意涵：第一，強生放棄「歐洲途徑」改走「美國途徑」：這樣的動作很明顯就是要取悅川普，讓川普明白他的一片忠心，以此作為強生所欲營造之「新英美友好關係」的基礎，進而期待能夠儘快與美國簽訂貿易合作協定，以厚實強生執行脫歐的底氣；第二，正面與伊朗為敵，捲入美伊軍事衝突的漩渦中：原本這場波斯灣衝突，充其量只是美國與伊朗的衝突，和英國的關係不大，但是當 2019 年 7 月 4 日英國在直布羅陀海峽查扣伊朗油輪”Grace 1”後，伊朗革命衛隊就把矛頭指向英國揚言報復，果然 15 天後，伊朗革命衛隊在荷姆茲海峽逮補英國油輪”Stena Impero”, 船上 23 名船員遂成為伊朗施壓英國的人質，英伊緊張關係迅速升高。

三、「英美中三角關係問題」

強生除了反歐、反伊的立場鮮明之外，親美的立場也是明明白白，

可見強生主政下的英國外交重心正逐漸西移，一改過去四十幾年向東看，完全遵從布魯塞爾命令的作風；強生想要和美國重溫「跨大西洋關係」，而且願意繼續遵守「老二哲學」，臣服美國底下，做個乖乖牌的小老弟，進而創造更多的英國外交利益。然而，強生對中國的態度就比較模糊不清，我們可以試著從以下兩個層面來理解強生的中國政策：**第一，強生擔任外交部長期間：**強生在梅伊政府中擔任了將近兩年的外交部長（2016 年 7 月 13 日到 2018 年 7 月 9 日），在這段期間，強生與中國的重要交手有以下兩件：（一）2017 香港回歸中國 20 週年紀念會：強生在紀念會上強調「英國希望香港能繼續朝完全民主與可靠的政府制度前進...對香港來說，維持高度自主與法治至關重要」。當時，強生以英國外長身份關心與擔憂香港的民主倒退現象，但卻遭到中國強烈批評。當時中國外交部發言人陸慷對強生的言論嚴加抨擊，陸慷認為強生「見解錯誤且位子錯擺(Incorrect and Misplaced)，因為香港已經是中國一個特別行政區，所以香港事務是中國的內政事務，英國無權置喙…而 1984 年中英聯合聲明現在已經不具約束力…當時所提之保障香港 50 年不變，只是為了確保英國離開香港而已」。但強生表示「1984 中英聯合聲明現在仍具約束力。中英聯合聲明是合法有效的條約，該聲明也在聯合國登記有案，而且繼續生效。作為簽約的一方，英國政府必須緊密監視該聲明的執行。」可見當時的強生對於中國的香港政策相當不滿意。

不過，除了香港問題之外，強生對於中國的觀感似乎沒有這麼負面。例如：強生在 2018 年 1 月接受中國鳳凰衛視訪問時，說了很多讚美中國的話，例如：強生表示「我可能會對中國更友善一點…而且，我們可別忘了，英國是第一個簽署亞投行的國家，所以英國是非常親中國的(Pro-China)...我是非常熱衷於習近平一帶一路的投資計畫，我也很歡迎中資到英國投資。」此外，強生還強調「我的女兒在中國學中文，學中文是非常重要的…我們非常幸運，不僅英國買得到許多中國製造的商品，而且英國有 15.5 萬中國留學生，這對我們英國來說是件很棒的事，而且他們對中英關係貢獻良多。」由此可見，強生對於中國是心懷好感。

第二，強生擔任首相期間：強生剛上台不久，他對中國的態度會不會因為中國與西方關係生變而起變化備受觀察，有兩個點值得一提：（一）強生會不會順從美國意志禁止華為：中美貿易戰是一場全面且持久的戰爭，美國為防止中國快速崛起挑戰美國霸權，因此希望包括英國在內的西方國家能夠一起反中，但有鑒於中國廣大的市場，英國會甘願配合美國，而與中國為敵犧牲中國市場，這是強生的兩難；目前看來，英國是採取「兩邊討好」的政策，英國政府宣布允許華為，但禁止核心設備使用華為產品；這種腳踏兩條船的不忠表現，川普能忍受多久還是未知數。（二）香港反送中問題會不會影響英中關係發展：香港因反送中而引發反港府的示威抗議運動出現難以收拾的現象，引起英國高度關注。2019 年 7 月初強生表示「支持香港反送中示威抗議，願意為他們發聲」。很明顯地，強生是不滿意中國對香港反送中的處理方式。對此中國外長王毅強烈批評英國「老是沈浸在褪色的殖民主義光榮底下…英國應該管好自己就好，不應越權干涉香港事務」。王毅這番話徹底否定英國在香港的權力，換句話說，中國要英國閉嘴不談香港事，否則會影響中英關係的發展。這種論調剛好呼應中國駐倫敦大使劉曉明所說的「中英友好關係能否維持，取決於英國不要在香港問題上挑戰中國…希望英國所有部會能夠尊重香港已經歸還中國的事實」。

四、短命首相的危機

當今媒體常用「英國版川普」來形容強生，其實強生本人很不喜歡這樣的比擬；因為他小時候就立志要做「世界王」(World King)，而統治世界的帝王之術，強生最想學習邱吉爾，而非川普。是故，邱吉爾筆下的「三環外交政策」就自然成為強生對外政策的指導方針，也因此「離歐親美」就成為強生必然的選擇。不過，英國的國力遠不如美國，特別是海軍的規模，未來英國如果要配合美國的反伊行動，不斷增兵波斯灣的話，那麼沈重的軍事支出可能成為「後英國脫歐」(Post Brexit)時期雪上加霜的新負擔，這對強生政府是個致命傷。

而在中國政策上，雖然英國是香港的殖民母國，又有履行 1984 年中英聯合聲明的道德壓力，但英國心知肚明，目前英國的國力遠落後於中國，因此在中國嚴正警告英國不要干涉中國內政的情況下，英國對於香港的關心應該會僅止於「言語關心」，不會有任何更激進的行動，以避免影響英中關係的發展；因為，在「後英國脫歐」時期，強生最需要做的事就是趕快「重振英國經濟」，而廣大的中國市場與資金正式難能可貴的及時雨，對強生的政權穩固有很大幫助。不過，英國在發展與中國的經貿關係時，卻擺脫不了美國的干預。悉知，目前英國與歐盟國家的貿易量佔英國對外貿易的一半以上，英國脫歐後，英國需要新的貿易夥伴，以填補失去歐盟市場的缺口，中國市場正好可以扮演這個角色。英國脫歐後，強生希望能夠儘快與中國簽訂自由貿易協定(FTA)，但川普曾在 2019 年 3 月明示英國要在美國和中國之間做選擇，川普警告「如果英國和非市場經濟國家（亦即中國）進行貿易協議談判的話，美國一定會採取適當的反制措施。」川普為了打壓中國，採取「排中路線」是可理解，但若要小老弟英國也跟著「排中」，那就有損英國的國家利益了。是故，如何在北京與華盛頓間取得平衡點，就成為強生的頭痛難題。然而，在當前「英美中三角關係」中，英國是最弱的一方，談判籌碼最低，而美中又正處敵對狀態，這讓英國陷入「顧此失彼」的困境；而強生明顯的親美路線，勢必影響英中關係的發展，這樣的結果意味著英國將喪失許多進入中國市場的機會，這對英國經濟發展相當不利。

其實，壓倒強生政權的最後一根稻草可能是脫歐議題。強生的硬脫歐政策風險很高，除了可能會引發英國內部分裂危機之外，還可能逼迫強生提前國會大選。根據「2011 定期國會法」(Fixed-term Parliaments Act)的規定，提前國會大選的方法有二：第一，國會以三分之二多數解散國會，提前舉行國會大選，梅伊於 2017 年 6 月 8 日提前舉行國會大選即是此例。第二，國會以簡單多數決通過「不信任投票案」(No-confidence Vote)後，若在 14 天「緩和期」(Cooling-off Period)內現任首相仍無法重獲議會信任的話，即應解散國會重新大選。

根據 2019 年 8 月初的民調，大約有七成英國民眾認為會提前國會大選；而得票率的預測上，保守黨仍是得票最多的政黨得票率約為 31 %，但其唯一聯盟黨「英國脫歐黨」(Brexit Party)的得票率約為 16 %，兩黨票數相加約為 47 %，仍未過半；換句話說，在短期內，強生的高人氣必須保證能夠將保守黨的支持度再往上拉抬 4 個百分點，否則強生就無法成功組閣。但是，保守黨在 2019 年 5 月歐洲議會選舉淪為第五大黨，只獲得 8.8 %選票 4 個席位；而且今(2019)年 8 月布萊肯地區補選「脫歐派」的保守黨敗給「留歐派」的自民黨，這說明了「硬脫歐」並非當前選民的最佳選擇；因此，如果在這種情況下舉行國會大選的話，那主張「硬脫歐」的保守黨與「英國脫歐黨」就很難獲得過半席位，那麼強生還沒坐熱的首相大位恐怕就要換人做了。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)