

英國「脫歐公投」後的愛爾蘭邊界跨境合作：制度調整與解決方案

黃榮源*

摘要

2016年6月，英國「脫歐公投」(Brexit vote)通過，並於2017年3月啟動脫歐相關程序，預計在兩年內完成脫離歐洲聯盟。在此期間，英國面臨了一連串政治和經濟動盪，其中北愛爾蘭與愛爾蘭邊境問題，更是脫歐談判過程的一大障礙。其發展不但影響英國政經發展甚鉅，也將衝擊多年來歐盟致力推動之區域政策與歐洲整合的成效。本研究從文獻分析及個案研究方法，檢視「愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域」跨境合作所面臨的制度調整與解決方案。同時對歐盟二十餘年來所致力建構的區域治理機制重新加以評估。研究問題包括：一、歐盟的區域政策與區域治理的制度設計；二、愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界的跨域合作之發展與成效；三、英國脫歐後，愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)跨域治理的現狀、議題，以及談判過程與解決方案；以及四、對「新區域主義」及「新功能主義」為主流之跨域治理理論與實務的再訪與檢討。研究發現英國退出歐盟將導致政治、經濟及區域合作上的具體變化，尤其在邊境地區感覺更為強烈。英國應尋求一種關稅同盟模式(如：「挪威+」方案)，再延續過去相對寬鬆的入出境管制傳統，較能符合雙方邊境區域民眾的利益與需求，並且將脫歐衝擊降到最低。

關鍵詞：英國脫歐；跨域治理；歐洲區域；愛爾蘭/英國邊界區域

壹、前言

作者曾以「愛爾蘭/北愛爾蘭的跨境合作」案例，觀察歐盟治理體系在區域與地方層級的運作及成效。研究發現由歐盟「區域委員會」(Committee of Regions)所主導的跨域治理，扮演了歐洲整合與歐盟創新治理的重要中介角色，也是型塑歐洲公民社會的重要基礎(黃榮源, 2011, 2013)。此研究個案的選取，主要理由是：第一、該區包含英國北愛爾蘭地區(後或稱“北愛”)與愛爾蘭共和國(後或稱“共和國”)部分郡區，自1925年愛爾蘭脫離英國獨立之後，因為衝突使該地區發展停滯數十年。基於歷史、語文和地理上的優勢，跨區合作在政治因素稍卻後突飛猛進，相當值得研究，尤其對台灣目前所處環境和時空而言，亦具有參考價值。第二、愛爾蘭從1960年代中期以後，拜全球化之賜，經建、社會各方面突飛猛進，時稱歐盟各國楷模，研究者對其發展策略之興趣大增，對該地區之研究，亦具有

* 中國文化大學行政管理學系副教授。Email: cryh25@gmail.com

實務上的助益。

然而，近日「脫歐」(Brexit)議題之發展可能將影響多年來歐盟致力推動之區域政策與歐洲整合的成效，也勢必衝擊英國地方及區域的政經發展。隨著 2016 年 6 月「脫歐公投」(Brexit vote)的通過，英國面臨了一連串政治和經濟動盪，其中北愛爾蘭與愛爾蘭邊境問題，更是脫歐談判過程的一大障礙。換句話說，英國脫歐讓「新功能主義」導向的歐洲統合，以及「新區域主義」為主流的英、愛邊界跨域治理，再度蒙上傳統地緣政治或族群紛擾之陰影，在政治、經濟、社會去疆界化多年後，很可能又要回到過去「硬邊界」(hard border)的時代。因此，本文將延續過去研究的基礎，檢視英國在通過「脫歐」公投，並啟動相關脫歐程序後，「愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域」跨境合作所面臨的制度調整與解決方案觀察。

近年來以「新區域主義」與「新功能主義」為途徑的區域治理研究，預期以「公民參與」、「問題解決」(problem-solving)為導向的跨區論壇、治理平台或組織將成為主流。(Wilson and Game, 2011; 李長晏, 2011, 2012b; 黃榮源, 2015; Huang and Chang, 2018) 研究認為在特定之功能性治理機制下，府際間或部門間可以透過協同合作達到效率、整合，以及人力與資源的充分利用，甚至推展相關合作經驗到政治層面上，形成功能的「擴溢」效果(spillover effect) (Huang and Chang, 2018)。但在現實上，政治人物的決策作為與政治生態，也常常超乎功能主義的整合邏輯，尤其是壓力源自於區域外或政治現實考量時(Nye, 1971: 57)。在愛爾蘭/北愛爾蘭的跨境合作案例中，顯示此種「中觀層次」的治理機制，拉近了英、愛兩國在政治與經濟利益上的距離，這種具有「區域」內涵的治理模式，可以改善因規模過大而導致網絡與資源不能有效連結的問題，同時改善了民族國家各自獨立無法有效整合跨行政資源的弊病，也有利於處理策略性政策的規劃(黃榮源, 2013)。但政治上的發展，如：英國脫歐公投結果，讓區域治理頓失方向，甚至走入未知的胡同之中。

英國於 2016 年 6 月 23 日舉行「英國去留歐盟公投」(The United Kingdom European Union membership referendum)，針對其歐盟成員資格的去留問題訴諸公民投票。簡稱「英國脫歐公投」，或「歐盟公投」(EU referendum)。公投結果以 51.9%選民支持英國脫離歐盟。下議院於 2017 年 3 月投票通過啟動「里斯本條約」(Treaty of Lisbon)第 50 條¹。隨著《退出歐盟法案》(European Union Withdrawal Act 2018)在 2018 年 6 月的簽署並生效，英國訂於 2019 年 3 月 29 日 23 時正式退出歐盟。在長達一年的紛擾後，歐盟峰會有條件同意英國脫歐期限延至

¹ 歐盟「里斯本條約」第 50 條規定任何決定脫歐的成員國必須通知歐洲理事會 (European Council)，並商討脫歐具體細節；各方要在兩年時間內達成協議—除非所有成員國均同意延期—而即將脫歐的國家將不能參與關於其脫歐的歐盟內部討論。該條款規定，任何協議必須由所謂的「條件多數決」(qualified majority)，即：其餘 27 個歐盟成員國中的 72%(代表 65%的歐盟人口)贊成通過，同時必須得到歐洲議會(MEP)支持。參閱 BBC (2016), “Brexit: EU Spells out Procedure for UK to Leave,” June 26.

2019年5月22日。後續發展及影響，仍須觀察。

在此背景下，本文嘗試瞭解英國「脫歐」對愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)區域治理的現狀影響、調整過程，內容將以務實發展與制度方案為關注重點。再者，希望能運用觀察結果，能對歐盟二十餘年來所致力建構的區域治理機制重新加以評估。

貳、研究目的及問題

研究內容將延續前述「愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域」跨境合作個案，檢視2016年6月英國通過「脫歐公投」，以及啟動相關脫歐程序後，在地方治理及跨境合作上困境及調整。主要研究目的有四：

- 一、瞭解「愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域」跨境合作的發展與現狀。
- 二、檢視英國「脫歐公投」，以及啟動相關脫歐程序後，「愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域」跨境合作面臨的困境。
- 三、英國正式「脫歐」後，愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域合作的制度安排與方案探討。
- 四、對歐盟多年來致力建構的區域治理機制之重新評估。

研究主要透過文獻分析方法，針對個案相關的學理、制度、實務和影響加以研究。研究問題著重在：

- 一、歐盟的區域政策與區域治理的制度設計；
- 二、愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界的跨域合作之發展與成效；
- 三、英國脫歐後，愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)跨域治理的現狀、議題，以及談判過程與解決方案；

研究問題側重在個案的制度設計與經驗探討，主要以文獻及個案分析為之；綜言之，本文欲探索的內涵有：第一、全球政治經發展對各國地方及區域治理制度的調整及運作造成哪些的影響及結果？第二、探索跨域合作及治理之最佳實務之可能性與困難？第三、以愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)區域治理個案，探討相關制度調整或方案的建立，並且觀察其後續的發展。站在研究的角度而言，所有成功或失敗的案例與模式都不失為一帖良方與借鏡，但不論是台灣或英國的經驗，其制度的背景、時空環境，都有所差異，在研究分析或引用時，無法全盤臨摹，但是哪些精神或本質是制度規劃者可以參考或引以為戒的，亦為本研究要關注焦點之一。

參、研究架構

本研究架構如圖 1 所示，從「新功能主義」及「新區域主義」的精神，即：合作、跨域、整合、授能、權力下放等概念，探討歐盟的區域政策的在整合過程中的發展及演進，尤其對「歐洲區域」、「跨邊境合作」等機制加以評介。另一方面，也對愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界的跨域合作之背景、機制發展加以探討，並觀察雙方在政治、民族的角力下，如何藉由歐盟區域整合機制，達到 1990 年代後期以來的合作。

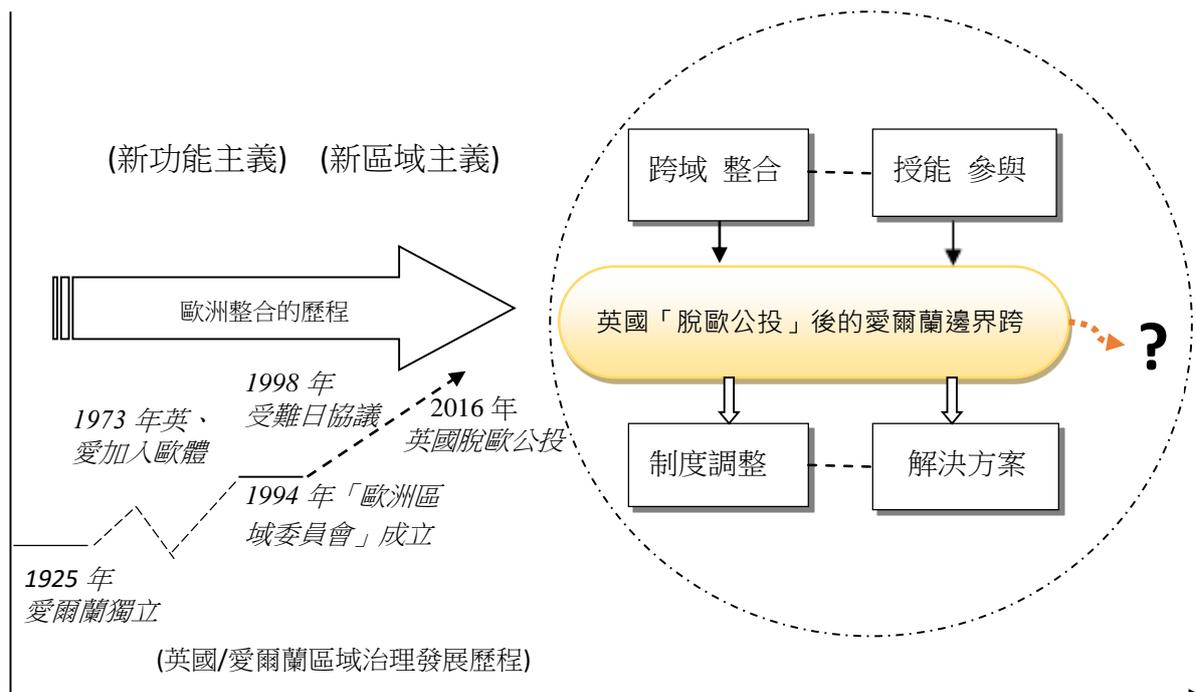


圖 1 英國/愛爾蘭跨區域治理機制的發展

資料來源：研究者自行繪製

然而，本研究主要焦點仍是在整理英國脫歐後，愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)跨境治理的現狀及其所衍生的諸多議題，以及兩國政府，尤其是地方層次政府與民間對脫歐後的談判過程、制度調整與相關解決方案(如虛線圓圈所示)。最後，本研究希望根據 2019 年英國正式脫歐後在愛爾蘭邊境區域可能的治理方案，探索類似政治變數對於跨區域合作或區域整合的影響。

肆、相關研究與個案評介

一、跨域治理概念及相關研究

跨域治理最簡要的意涵，應包括：跨越轄區、跨越機關組織藩籬、跨越不同業務及功能的整合性治理作為(吳定、張潤書等，2007：326；孫本初，2013：194)。而在美國公共行政教科書中，稱指揮或管理跨越各政府間的事務為「府際關係」(IGR)或「府際管理」(IGM)。兩者都將這類事務指涉不同管轄的政府部門之間，

或中央與地方政府之間，在公共事務上的互動或共同工作(Shafritz et al., 2007: 131-170; Starling, 2008: 109-143)。根據 Deil Wright (1983: 431)的說法，IGM 具有三個明顯特徵，即：問題解決、政府間較勁和網絡關係。因此，跨域管理概念是政府間為了解決公共問題之折衝、協調與合作。更廣泛地說，跨域治理應充分利用不同地方或區域之間的公私部門資源和能力，把它們整合成更好的公共服務(Morse, 2010: 434-436)。

林水波與李長晏(2005)提出更為周延的觀察，強調跨域治理係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接(interface)及重疊而逐漸模糊(blurred)，導致權責不明、無人管理與跨部門(cross-cutting)的問題發生時，需藉由公部門、私部門與非營利組織的結合，透過協力(collaboration)、社區參與(community involvement)、公私合夥(public-private partnership)或契約(compact)等方式，以解決棘手難以處理的問題(wicked problems)。

綜言之，當代治理概念已經大大增加了各級政府與不同組織間的互動範圍和規模，不只關注政府權力與責任之間的靜態關係，它也重視參與者和政策執行過程之間的互動與協力治理關係(Witesman, 2010: 362-363)。基於此觀點，認為中央與地方政府職能與互動關係上，已經超越傳統由政府或機關標準與限制，從更宏觀與彈性的角度，考慮不同的資源和權力類型的影響，包括政府與公民社會的互動關係，運用跨域概念對地方政府活動進行分析，藉以探討中央治理模式限制及地方的自主要求，將會對區域治理與合作有更好、更整體的瞭解(Abramson and Balutis, 2008: 53-54；Barnes, 2010: 141)。

二、歐盟區域政策與跨域治理機制設計

在歐洲整合的早期，除了如共同市場等少數政策逐漸轉移到歐洲層次之外，其它的大部分的政策，仍然是由各會員國政府層次來主導。「歐洲區域政策」(European Regional Policy)在 1973 年英國、愛爾蘭和丹麥加入歐洲共同體以前，幾乎散亂且沒有整合的。當時僅以現有的政策工具如「歐洲農業保證與指導基金」(EAGGF)、「歐洲社會基金」(ESF)，以及後來的「歐洲開發銀行」(European Investment Bank)對發展較為落後地區給予財政上的補助，但這些補助並不是所有落後的地區都能享受。然而，這個情況在 1970 年代開始漸漸轉變，尤其是在 1980 年代中期以後，歐盟因素對各國內政的影響日趨加明顯。至今，幾乎所有政策領域，都可見到各國合作或協調的機制和事實。也就是說，各國的決策過程和結果，或多或少都已經涵蓋在歐盟決策的範疇之中。

根據 Gary Marks (1993)的說法，歐盟在 1990 年代後已形成一個包含超國家、國家、區域和地方等不同層次政府之自主性治理網絡(如圖 2)。三十餘年來的許多轉化，讓歐洲大陸從許多「政府」的統治，轉化向一個多層次「治理」的局面。在「問題解決模式」(problem-solving mode)下，歐盟制度建構的挑戰是如何設計

或找出一個讓所有成員認為加入運作要比獨力奮鬥要好的制度(Olsen, 2002: 9)。事實上，戰後歐洲是很好的例子，當時有很多的議程需要合作和整合，導致後來歐洲持續的一體化。除了歐洲理事會和西歐聯盟形成，還有許多社會或文化功能的區域組織，分別遂行人權保障、環境保護、打擊跨境犯罪，建立無核家園和減少貧困等功能(Kirkham and Cardwell, 2006: 406)。

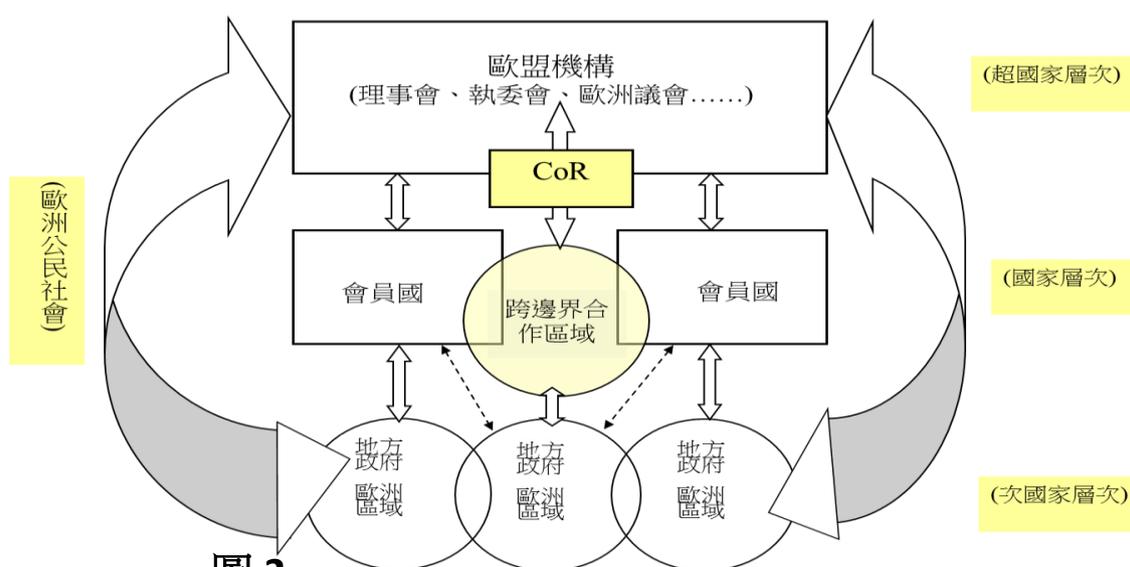


圖 2

歐盟治理架構示意圖

然而，這種期待似乎具有相當的不確定性，因為這些功能性的組織不一定擁有立法、徵稅和有效的制裁權力，在治理實務上恐有相當的難度。Haas (1964)因此假設：成員對於整合與否的考量，取決於他們對合作所帶來之收益或損失的期望總和，政府在本質上是務實的，如果獲得領導精英或既得利益集團的支持，則合作與整合就變得可行。

歐盟理事會(The Council of Europe)在制訂歐盟區域政策和推動會員國間跨邊境合作上，扮演了重要的角色。類似由下而上(bottom up)的治理形式和「歐洲區域」的運作成為歐洲整合進程的根基。

(一) 「歐洲區域」的角色

「區域」(Regions)概念無疑是促進歐盟跨區域發展的重要機制，雖然過程包含了各種不同形式的跨邊境合作，但「歐洲區域」(Euroregion 或 EUREGIO)無疑是最具效能的形式之一 (Tsuji, 2002)。目前歐盟各「歐洲區域」和地方政府等次級國家行為者具有相當的自主性，在多層治理的架構中，雖仍保持和該國中央政府間之傳統關係，但漸漸有許多機會可以繞過國家層次，直接和超國家層次的歐

盟各機構保持密切的互動關係。

(二) 「結構基金」(Structural Fund)和「聚合基金」(Cohesion Fund)的功能

歐洲聯盟所涵蓋的地區，並非在歐盟內部的各個地區發展都很平均，因此如何平衡各區域的發展差異，俾使歐盟境內各個區域都能發揮其最大效益，以增進歐盟整體的發展和福祉，就成了重要課題。為此，歐盟設有區域政策的條款，早在歐盟前身的歐洲共同體時代，就設立基金來分配款項，目的在分配預算，以縮小各區域在收入、財富、機會的差距，並協助區域的發展。這些基金實際上是為執行歐洲聯盟的區域政策而設置的金融工具。目前，歐洲「結構基金」和「聚合基金」成為歐洲聯盟預算的最大方案之一。

綜言之，區域政策和基金的設立在於平衡區域發展的不平均，希望能夠達到的主要目標為：1. 幫助每個區域發揮其應有之潛能；2. 藉由區域層級的投資，發展區域的潛能，得以促進區域的競爭力和就業率，形成歐盟整體價值的成長；3. 促使 2004 年後才加入歐盟的中東歐會員國，儘快地將生活水準拉到歐盟的平均值。

若將重點更聚焦於英國地方及區域治理的研究上，目前英文著作頗豐，分析其內容，不外乎從歷史演進、制度變革、經濟環境變遷，或由各區域特色發展之觀點切入，均具有參考價值 (Hogwood, 1978; Mawson, 2007; Pimlott, Donnelly and McQuail, 1996; Sandford, 2005; Wilson and Game, 2011; McCann, 2016)。從目前文獻分析，無論是從歷史或法制上著眼，都是觀察英國區域治理議題的重要基礎，然而。針對英國脫歐後與歐盟之間的跨境合作所面臨的困境及制度調整，甚至此發展對歐洲區域及地方治理機制之影響，尚未有相關文獻加以探討，尤其是其中政治干擾因素對跨區域合作的影響部分，更值得加以深思與關注。

三、英國脫歐議題與發展

英國於 2016 年 6 月 23 日舉行「英國脫歐公投」，預計於 2019 年 3 月 29 日 23 時正式退出歐盟。在這期間，英國面臨了國內政治和經濟動盪，甚至歐盟及其他會員國也受到一定程度的影響。茲將過程中的重要時程、事件及其意義整理如表 1：

表 1 英國脫歐相關大事紀

日期	事件	備註
2016-02-18	歐盟理事會同意歐盟改革方案 唐寧街宣布舉行公投	
2016-06-23	英國脫歐公投	投票率 72.2%，51.9%選民支持脫歐
2016-06-24	卡麥隆辭職	

日期	事件	備註
2016-07-13	梅伊就任	
2017-01-17	梅伊發表脫歐演說	
2017-02-01	國會通過授權梅伊展開脫歐程序	498 票贊成，114 票反對
2017-02-02	英國公布脫歐白皮書一版	
2017-02-24	最高法院裁決下議院必須投票以啟動里斯本條約第 50 條	
2017-03-13	下議院投票通過啟動里斯本條約第 50 條	
2017-03-29	英國啟動里斯本條約第 50 條	
2017-02-30	公布「大廢除法案」(Great Repeal Bill)，也稱「退出歐盟法案」(EU Withdrawal Act)	確保英國脫歐後，歐洲法律將不再適用。國會將決定哪些法律該修改或推翻。
2017-04-18	梅伊宣布提前大選	
2017-06-08	英國大選行成懸浮國會	
2017-06-19	正式啟動脫歐第一階段談判	
2017-06-26	梅伊組閣成功	
2017-09-22	穆迪調降英國長期債信評至 Aa2	
2017-11-29	分手費達成共識	
2017-12-08	英國與歐盟達成第一階段脫歐協議	就分手費、愛爾蘭邊界 ² 和歐盟國家公民權等問題達成協議
2017-12-15	同意啟動脫歐第二階段談判	
2018-03-19	過渡期達成共識	
2018-06-20	國會正式批准退出歐盟法案	
2018-07-06	梅伊與內閣達成脫歐共識[契克斯(Chequers)協議]	包括將與歐盟保持密切關係、成立英歐自貿區和共同規範。
2018-07-09	脫歐大臣、副大臣、英國外相辭職	
2018-07-12	英國公布脫歐白皮書二版	訂出脫歐後與歐盟未來經濟和安全關係的計畫細節。
2018-09-19	歐盟理事會非官方會議否決契克斯方案	

² 英國脫歐後，北愛爾蘭與愛爾蘭兩個地區將處於不同的海關和邊境檢查。因此，亟需尋求一個臨時性的單一關稅領域，與有效地保持整個英國在歐盟關稅同盟之中，直到歐盟和英國都同意不再需要它為止。

日期	事件	備註
2018-09-23	工黨黨大會支持二次公投	
2018-11-14	英國內閣達成脫歐協議草案 ³	
2018-11-15	脫歐大臣離職	
2018-11-22	英國與歐盟達成未來關係宣言草案	
2018-11-25	歐盟通過英國脫歐協議草案	
2018-12-10	宣布英國可單邊撤回脫歐決定	
2018-12-11	梅伊延後國會投票時間	
2018-12-13	國會對梅伊不信任投票	200 票支持，117 票反對。梅伊保住首相地位
2019-03-13	國會否決在 3 月 29 日無協議脫歐	
2019-03-14	國會表決通過要求歐盟推遲脫歐時間	首相梅伊正式向歐盟申請將脫歐期限延後至 6 月 30 日
2019-03-22	歐盟聲明：英脫歐期限有條件延至 5 月 22 日	脫歐期限無條件延遲至 4 月 12 日。若英國國會通過脫歐協議，歐盟同意英國脫歐期限延至 5 月 22 日。
2019-03-23	近百萬反對脫歐人士在倫敦示威遊行，訴求英國政府重新舉行脫歐公投。	
2019-03-27	英國下議院否決了所有(8 項)脫歐替代方案	英國更進一步走向「無協議脫歐」
2019-04-03	梅伊與工黨領袖柯賓舉行會談，商討如何突破英國脫離歐洲聯盟的僵局。	討論到工黨主張在脫歐後與歐盟建立關稅同盟，以及舉行第 2 次脫歐公投的選項。
2019-04-03	下議院再度表決，以 313 同意、312 反對，「一票之差」通過「反對無協議脫歐」。	梅伊可能再向歐盟尋求延後脫歐的可能性
2019-04-05	梅伊發函給歐洲理事會主席圖斯克，請求歐盟將脫歐期限自 4 月 12 日延後至 6 月 30 日。	

³ 根據協議，2019 年 3 月正式脫歐後，英歐之間到 2020 年底前仍會維持一段過渡期。期間英國不再擁有歐盟事務的投票權與影響力，但其他部分仍暫時維持不變，英國仍繼續參與歐盟關稅同盟與單一市場。英國另同意支付約 390 億英鎊（約新台幣 1.56 兆）脫歐分手費，分多年攤還，以及愛爾蘭邊界「保障機制」（backstop）。

日期	事件	備註
2019-04-10	歐盟同意將英國脫歐的期限延長至 2019 年 10 月 31 日。	此彈性延期間，英國可以做出任何決定。

資料來源：作者自行整理

2016 年 6 月，英國通過脫歐公投。同年 10 月 2 日，首相梅伊宣布，將於 2017 年 3 月底前啟動脫歐程序，預料談判需時兩年，估計 2019 年英國便會正式脫離歐盟。2017 年 3 月底，英國引用《里斯本條約》第 50 條啟動退出歐盟機制，正式與歐盟各國展開談判，預計在 2019 年，英國便可以正式脫歐。梅伊先前透露，計劃在 2017 年 2 月底提交法案，廢除 1972 年《歐洲共同體法案》，意謂歐盟法律不再凌駕於英國法律之上，歐洲法庭的判決在英國也不再適用。根據《退出歐盟法案》，如果英國在 2019 年 3 月 29 日退出歐盟後⁴，英國北愛爾蘭地區與歐盟成員國愛爾蘭共和國兩個地區將處於不同的海關和邊境檢查。整體而言，英國脫歐對其國內的影響是全面的，甚至對於區域和全球政經情勢也造成一些震盪。茲列舉如下：(中央社，2018.11.15)

首先，是出入境問題。英國人原本持歐盟護照進出歐盟，脫歐後，英國將從現行的歐盟護照，回歸經典深藍色的英國護照。根據目前規劃，英國脫歐後到歐盟國家雖然還是免簽，但英國人未來入境歐盟國家，不得再走快速通道的歐盟護照通道，須和其他第三國公民一樣排隊等待入境檢查。

第二，英國人停留在歐盟國家的期限。2019 年 3 月 29 日後，英國人到歐盟國家不再不限天數，將限制在 180 天內，單次或多次停留累計天數不得超過 90 天，且必須出示回程機票、邀請函等相關證明。甚至在脫歐後，英國人在歐盟國家開車也須申請國際駕照。種種不方便，導致取得歐盟他國國籍的英國人數大增。

第三，物價和房價的波動。英國許多食物和商品仰賴歐洲進口，脫歐公投後英鎊走貶，導致進口貨物成本上升，帶動物價上漲。由於英鎊下挫，為了保障員工的實質所得工資，雇主必須付出更多薪水和條件來吸引員工，成本大為提升。

第四，脫歐前景不明，導致投資人對英國房產卻步。英國央行總裁 Mark Carney 日前警告，若是英國無協議脫歐，抵押貸款利率將大幅上升，英國房價 3 年內可能暴跌 35%。

第五，脫歐的不確定性已讓大企業避走歐洲。日本汽車大廠豐田(Toyota)和日產(Nissan)都計劃到其他歐盟國家取得認證，確保英國脫歐後仍可在歐盟地區販售汽車。因為英國脫歐後若面臨歐盟的進口關稅，將導致在英國生產的產品競爭力下降，增加公司成本。豐田和日產出走，將使許多人面臨失業。德國 BMW

⁴ 2019 年 4 月 5 日，英國首相梅伊已經發函給歐洲理事會主席圖斯克，請求歐盟將脫歐期限自 4 月 12 日延後至 6 月 30 日。隨後又同意彈性延期至該年 10 月 31 日。

也表示，若脫歐後，英國工廠無法快速、可靠地從歐洲進口汽車零組件，可能被迫關閉英國產線。航太巨擘空中巴士公司(Airbus)警告，脫歐後的英國前景對空巴不利，空巴可能撤出英國，現階段則是要求下游廠商提高庫存。

總之，脫歐對英國的影響，涵蓋食、衣、住、行、醫療各層面，要如何將影響降至最低，將是梅伊政府的另一大考驗。由於英國脫歐後，英國北愛爾蘭地區與歐盟成員國愛爾蘭共和國兩個地區將處於不同的海關和邊境檢查。因此，亟需尋求一個臨時性的單一關稅領域，與有效地保持整個英國在歐盟關稅同盟之中，直到歐盟和英國都同意不再需要它為止。脫歐協議的一大爭議，就在於北愛與愛爾蘭之間要不要設立「硬邊界」，一旦設立邊界，將出現邊境檢查、海關等。然而，英國與歐盟都同意不設硬邊界，而是設立「保障機制」(backstop)，以建立一道安全網。但部分英國議員不同意這種措施，認為這會導致英國分裂，「一國兩制」，他們希望保障措施有明確的期限。此解套方案是否能通過內閣與國會的考驗，有待觀察。

根據 2018 年 11 月歐盟通過的英國脫歐協議草案，2019 年 3 月正式脫歐後，英歐之間到 2020 年底仍會維持一段過渡期。期間英國不再擁有歐盟事務的投票權與影響力，但其他部分仍暫時維持不變，英國仍繼續參與歐盟關稅同盟與單一市場。英國和歐盟將在這份政治宣言的基礎上，在 3 月 29 號之後的 21 個月過渡期內再協商貿易問題。在此過渡期間，英國還將繼續享有歐盟單一市場和關稅同盟成員的優惠。草案並強調，歐盟與英國的任何最後協議，不能干涉歐盟的「四大自由」，即歐盟 27 國成員內部的貨物、服務、資本和人員流動自由。

然而，英國脫歐程序十分不順暢。經過兩年多的協商，脫歐協議到 2019 年 3 月底依舊難產，政府的方案兩度遭到國會否決，首相梅伊致函議員們表示，脫歐協議可能不會再次送請國會第三度表決。至於英國還能怎麼「脫」歐？倫敦《金融時報》(*Financial Times*)指出，大外乎下列四種狀況：

第一種是接受梅伊協議「穩脫」：英、歐協議送請國會四次表決，「贊成」與「反對」的差距愈來愈小，如能過關，英國就能夠「有秩序脫歐」；

第二種可能是「延脫」：歐盟已經同意將「脫歐」最後期限從 3 月 29 日延到 4 月 12 日。如果屆時梅伊仍不能使英、歐協議獲得通過，又不想「亂脫」，就必須再向歐盟要求延期，且須提出具有說服力的理由。

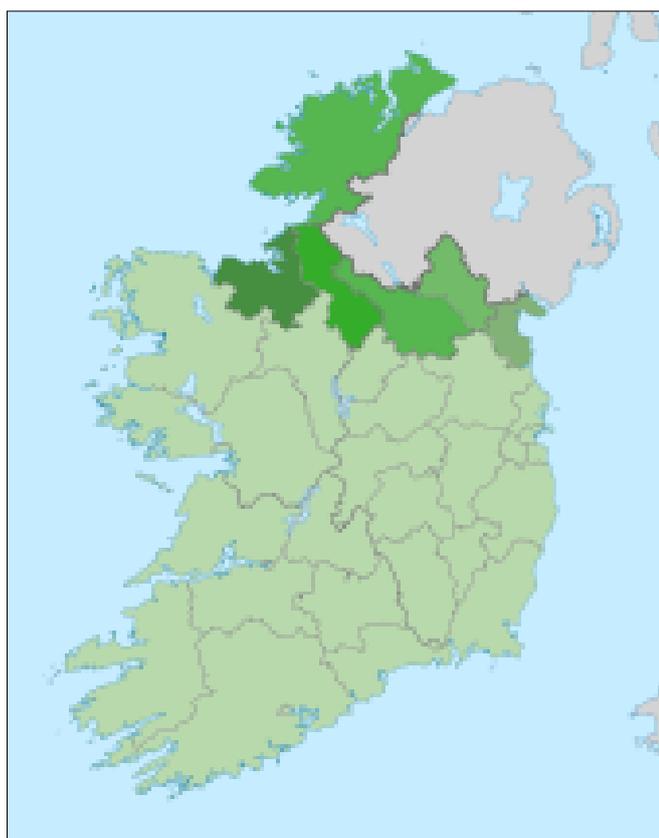
第三種情形是「亂脫」：也就是發生「無秩序脫歐」。英國國會雖多次否決「亂脫」，但對歐盟並無約束力；如果英國不能使歐盟同意再延期，4 月 12 日後便會發生「無秩序脫歐」。歐盟內部的立場漸趨強硬，表示從 2017 年 12 月起就一直在為這種結果做準備，法國更反對再延。

第四種可能是「不脫」：歐洲法庭 2018 年裁定，英國可以自行取消「脫歐」申請，不須得到歐盟其他 27 國的同意。但英國稱此為「核子彈選項」，將引發另一個政治風暴。

在距離法定的脫歐時間一周前，英國脫歐前景仍一片混沌。這個難題無疑將帶給英國全面性的危機，更立即衝擊在愛爾蘭邊界區域的現狀與發展。尤其是該區跨境合作已有很久的傳統，類似的協同(collaboration)行動需要有共同的歷史利益，和互利互賴的發展環境。

四、愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域」的跨境合作

跨境合作在歐洲已有很久的傳統，但這類的協同(collaboration)行動基本上需要有共同的歷史利益，和邁向共同未來歐洲的想法。為了要達成這些挑戰，通常跨境合作被賦予三個期待：第一、必須克服彼此間因歷史造成的敵意和偏見；第二、強化民主，消除邊陲化與疏離感；第三、促進經濟發展、改善生活條件，早日完成歐洲統合。黃榮源以「愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域」的跨境合作，來探討歐盟近年來治理模式的發展。



「愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域」包含三大區域組織網絡：「愛爾蘭中部邊界地區網絡」(The Irish Central Border Area Network, ICBAN)、「東部邊界區域委員會」(East Border Region Committee, EBRC)，和「西北區域跨境團體」(The North West Region Cross Border Group, NWRCBG) (如圖 2)。三者都在 INTEREGG III 計畫中扮演重要的角色，是觀察愛爾蘭和北愛地方跨境合作的基本單位。三個跨邊境合作夥伴聯盟計劃建立一個賦有其獨特民主形式、經濟和社會特色的「邊境走廊」(border corridor)，透過「由下而上」的跨境合作方式，爭取更多的歐盟社區計畫基金的支助。成立約三十年來，已經成為兩國西北地區區域發展及經濟、社會和文化利益的主要推動者。

圖 3 愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域

黃榮源(2013)以「愛爾蘭/英國(北愛爾蘭)邊界區域」的跨境合作，來探討歐盟近年來治理模式的發展。該研究從歐盟、國家、地方政府和社會交流四個層次，分析愛爾蘭共和國與北愛爾蘭的邊境區域跨境合作的過程和成果，並據以瞭解多層治理模式在歐盟跨境合作中的角色。首先，在歐盟層次上，財政誘因成為該地區的跨境合作的動力，主要因為歐盟提供大量的經費鼓勵兩者跨邊境的合作，成為雙方和平的基石；其次，是為了符合歐盟執委會對區域基金補助的條件要求，愛爾蘭邊境的六個郡組成一個新的單位—「第一目標」區域(Objective One region)—以獲得歐盟最大額度的經費補助。而歐盟在該地區的財政援助計畫主要是 PEACE 1、PEACE 2，和目前執行中的 PEACE 3。該計畫經費的運用和管理也充分展現多層治理的原則，由包括兩國中央相關部會、區級夥伴單位，以及一個由 11 個自願性組織所組成的基金分配仲裁機構(IFBs)來共同負責。整體而言，「特別歐盟計劃機構」更具有政府的代表性和課責性，至少它建立一個跨境合作的平台，讓雙方可以協調彼此的政策。另外，PEACE 計畫中的地方夥伴團體也扮演一個重要的角色，有些地方議會聯合組成一個新的議會(如：北愛爾蘭)，有的則仍由原來議會所主導的工作小組繼續運作(如：愛爾蘭)。這些新的夥伴包含了國家機構、地方政府、社會團體和第三部門。總之，愛爾蘭的「第一目標」地位的變化、歐盟補助經費的增加、新的行政管理機構的建立，都對該地區跨境合作產生實質的影響，但目前雙方在邊境越來越密切的行政合作和協調程序，並不代表雙邊政治合作從此沒有矛盾，尤其是在文官體系和部門之間的利益衝突上面。

黃榮源(2013)從上述個案分析，觀察出兩個結果：第一、愛爾蘭/北愛爾蘭跨境合作已導致高層行政合作出現。這基本上達成當初歐盟所設立的目標—「建立機制」，但因為其政治性過高，恐非經濟需求的自然整合，和執委會的期待實有落差。第二、該地區之商業、旅遊層面的成效並不如預期，相關跨境合作計畫實施多年後，結果和數字上和過去沒有太大差別。這些都可能讓跨境合作的成果受到質疑。黃榮源(2013)的研究發現：跨境合作經費的運用和管理充分展現多層治理的原則；雙方跨境合作過程中，不同的團體或行為者因不同的誘因而改變行為，有些是地方的，有些是中央的，有些則是超國家的因素使然。因此，一種結合地方、中央和歐盟因素的混合式誘因系統，是跨境合作的基本需求，但這種多角策略(multi-pronged strategy)不可能會自發地出現，所以可能的策略應該是一種「跨政府」而非「多層次」的決策程序。

伍、可能的脫歐方案與合作模式

做為歐盟成員，英國與世界其它地方貿易遵循的是歐盟統一簽訂的協議，總共 22 項跟單一國家的雙邊協議，5 項涉及多個國家的多邊協議。這些協議涵蓋 52 個國家。退出歐盟，就意味著退出這 27 個貿易協議，與 52 個市場的貿易協定需要重新談判。

英國本身是個大市場，自有魅力，單獨談協議也可能更有利。依據其與歐盟

關係緊密程度由高至低，依序有下列幾種選擇模式可供參考⁵：

一、參與歐洲經濟區(European Economic Area, EEA)：挪威模式

該模式仍可取得進入歐洲單一市場之權利，惟須完全遵守歐盟法規，且允許人員自由移動。原則上出口商品至歐盟仍可維持零關稅，提供金融服務亦被許可。在該模式下，仍須繳交預算給歐盟(如挪威每人所繳預算約為英國每人所繳之80%~90%)，但無法參與許多歐盟對外貿易協定，並喪失對歐盟法規制定及其他決議之表決權。

二、參與歐洲自由貿易聯盟(European Free Trade Association, EFTA)：瑞士模式

該模式透過與歐盟建立條約進入歐洲單一市場，允許人員自由移動，可免除特定商品關稅及配額限制，惟未開放金融服務業，且須另行協商 FTA。另須遵循歐盟法規並貢獻預算(瑞士接受申根協議、每人所繳預算約為英國每人所繳之半)，且無投票權。

三、與歐盟建立關稅同盟：土耳其模式

該模式在歐盟境內採共同關稅、同一商業政策，但和其他國家另行簽署關稅協定。雖可免除內部關稅壁壘，惟可能僅涵蓋特定部門，未包括服務，且亦須遵守歐盟產品市場規範。

四、與歐盟簽訂 FTA：加拿大模式

出口商品至歐盟可維持零關稅，惟可能須遵守共同標準與法規，但仍保有若干獨立性，如可限制人員移動、不須貢獻歐盟預算等。惟不包含所有商品，且若欲於歐盟成員國從事金融服務，須事先獲得許可。

五、遵循 WTO 規範

該模式可自由制定法規，限制人員移動，且無須貢獻歐盟預算，惟須遵守 WTO 對關稅稅率之規定，與歐盟之貿易條件和其他未與歐盟簽署優惠貿易協議之國家相同，且須重新與 WTO 之 53 個已與歐盟簽署 FTA 之成員國重新談判，商品與服務貿易障礙將提高，長期可能產生非關稅壁壘，對服務貿易傷害尤深。

六、新加坡和香港模式

是一種城邦模式，沒有進出口關稅，單邊自由貿易部分脫歐派人士主張英國採用新加坡或香港那種單邊自由貿易政策，取消一切關稅，只倚靠世貿組織框架。但沒有關稅對英國的農業和製造業有巨大的負面影響，工黨和左派陣營對此支持不會很多。

⁵ *BBC News*, 2018.10.03. (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk-45707033>)

一般認為，英國可能採用挪威模式、瑞士模式，或土耳其模式，惟實務上歐盟可能僅會提供類似挪威模式或加拿大模式，而加拿大模式未涵蓋所有貿易，未消除非關稅障礙，且幾乎排除全部的金融服務貿易，而且還可能耗費數年協商，對英國較為不利。而在 WTO 的規範下與歐盟進行貿易，大多數經濟學者認為，對英國經濟的傷害將為最大⁶。

然而，英國下議院在法定脫歐期限前的 3 月 27 日進行一項《脫歐協議》方案之「指示性投票」。結果全數遭到否決。如表 2 所示，選票上共有 8 個選項，包括上述部份建議方案，或協商過程中的修正提案，即：「無協議脫歐」、「二次公投」、「共同市場 2.0」（「挪威+」方案）、「留在歐洲經濟區」（挪威方案）、「維持關稅同盟」、「採用工黨的脫歐計畫」、「馬特豪斯 B 計畫」、「撤回《里斯本條約》第 50 條」。

表 2 2019/03/27 下議院「指示性投票」結果一覽

方案	主旨	結果及說明
1	二次公投	268 票贊成、295 票反對。要求在二次公投之前，英國議會不應當批准或執行任何脫歐協議與方案。
2	維持關稅同盟	264 票贊成、272 票反對。希望英國在確保與歐盟享有永久性關稅同盟的情況下，才離開歐盟。
3	採用工黨脫歐計畫	237 票贊成、307 票反對。支持梅伊已經談成的《脫歐協議》，但要求必須向歐盟尋求關稅同盟安排，與單一市場高度契合。
4	共同市場 2.0（「挪威+」方案）	188 票贊成、283 票反對。提議英國留在歐洲經濟區(EEA)，重新加入歐洲自由貿易聯盟(EFTA)，如此就可進入歐盟單一市場。這類似目前挪威與歐盟的關係，但這項方案包含「全面的海關夥伴關係」，所以又會被稱為「挪威+」模式。
5	撤回《里斯本條約》第 50 條(取消脫歐)	184 票贊成、293 票反對。撤回兩年前的《里斯本條約》第 50 條脫歐程序。
6	無協議脫歐	160 票贊成、400 票反對。4 月 12 日在沒有任何協議的情況下離開歐盟。由保守黨議員巴隆(John Baron)提出。
7	馬特豪斯 B 計畫(暫	139 票贊成、422 票反對。在脫歐僵局之下，英

⁶ The Economist (2016), "After the Vote, Chaos," June 25; The Economist (2016), "A Tragic Split," June 24; McBride, James (2016), "The Debate over 'Brexit'," Council on Foreign Relations, April 22.

方案	主旨	結果及說明
	時維持現狀)	國應尋求與歐盟達成「停頓性的」協議，在繼續磋商期間，先維持現狀。
8	挪威方案	65 票贊成、377 票反對。提議英國留在歐洲經濟區(EEA)，重新加入歐洲自由貿易聯盟(EFTA)，如此就可進入歐盟單一市場，這類似目前挪威與歐盟的關係。

資料來源：作者自行整理

綜觀英國下議院從 2019 年 1 月 15 日首次否決《脫歐協議》之後，直到 2019 年 3 月 27 日晚間的「指示性投票」，這 650 位議員始終無法達成共識，也難協商出具體的目標。投票結果顯示沒有任何一個獲得超過半數的支持。其中最接近「通過」的一個選項，是希望政府與歐盟在《脫歐協議》中，確保英國與歐盟享有永久性關稅同盟，最後也以 264 票贊成、272 票反對，8 票之差遭到否決。英國國會始終不滿意梅伊的談判結果，但也說不清楚自己到底要什麼。如同英國脫歐事務大臣巴克利(Stephen Barclay)所言：不存在簡單的選項，也沒有簡單的脫歐。

陸、愛爾蘭邊界地區可能的調整

英國脫歐對於愛爾蘭邊境地區(Border Region)來說，尤其是整合程度越高的地區，其影響尤為嚴重。誠如一項調查報告(Hayward, 2017: 51)所提到：「邊界兩側已經是一個社區。在南北愛爾蘭不一定會受到(脫歐)影響，但在邊境地區，則是每個人都會具體感受到的。對於一個邊境社區來說，它影響到的是日常生活的各方面。包括你早上起床的時候，你該走哪條路？這種非常親近、緊密的方式，影響著你所想的一切和你所做的一切。」同一研究調查整理出脫歐之後的邊境地區將面臨的影響或改變：(Hayward, 2017)

在農業方面：針對那些被拆分在兩個政府轄區的農地，將面臨很大的難題。歐盟共同農業政策(Common Agricultural Policy, CAP)過去提供愛爾蘭島上絕大多數農民的重要收入來源，雖然英國政府已經向農民保證，在 2020 年之前，仍將繼續補貼農民，以取代共同農業政策的支付。但未來的政策的走向，令人關切。

在商業與就業方面：邊境居民最常關切的是跨境貿易和商業的潛在問題，尤其是那些因為「硬邊界」(harder border)導致不得對自己的生活和工作地點作出選擇的人。另一個擔憂是受英國脫歐影響所出現的走私問題。更明顯的經濟邊界意味著對走私活動的更大激勵，這不僅對維持治安帶來困難，也將使該地區合法企業處於競爭的劣勢。另外，跨界或邊境勞工在個人層面感受到與英國脫歐有關的變化是一個完全不同的層面，它不僅會影響到邊境地區經濟工作條件的變化，而且還可能影響到勞工的權利、社會保障金的轉移和相互承認資格。

在公民權與移民方面：關於北愛爾蘭和愛爾蘭共和國之間建立硬邊界最常被關切的問題是跨越邊界更加困難和延誤。更廣泛地說，人們預期不同類型公民的待遇和歧視問題將會發生變化。還有人對非英國公民和非愛爾蘭公民在邊境地區的地位表示關切，認為對入出境的控制為該區域一些企業的永續經營帶來了難題。

在教育及發展方面：許多人對未來就業和教育機會的潛在影響提出了質疑。這些關切顯然不僅在教育機會的選擇、人際網絡和社會發展層面，甚至對下一代的發展也會有長期的影響。

依目前為止的說法，英國脫離歐盟意味著愛爾蘭和北愛爾蘭之間必須有邊境管制，雖然不一定所有進出人員都需要查核護照，但至少需要對過境貨物進行某種形式的海關檢查。但從更高的層次而言，這對於愛爾蘭與北愛爾蘭多年來的邊境區域跨境合作成果，將會有重大的損傷。首先，是歐盟提供該地區跨境合作的財政誘因恐怕不再，過去依靠歐盟提供大量的經費鼓勵雙方跨邊境的合作將受阻礙；其次，是歐盟在該地區的援助計畫應該會減少，甚至取消，許多計畫中的地方夥伴團體與歐盟及各層級行政合作和協調架構也將因之調整。以及，愛爾蘭/北愛爾蘭跨邊境合作所形成的高層行政合作，以及商業、旅遊層面的成效也會受到影響。截至 2019 年 4 月初，還不知道一旦英國離開歐盟，愛爾蘭共和國和英國之間的邊境會是甚麼狀況？是否會在愛爾蘭島上建立邊界，實行管制，現階段都只是一種預測；但若無管制，或是北愛爾蘭地區與英國其他地區有不同的條件，那意味著該邊界地區更接近愛爾蘭（從而也更接近歐盟）標準！

除了二戰期間外，英國和愛爾蘭之間從未對入出境人員進行過控制。根據愛爾蘭議會報告的說法，此為「共同旅遊區」(Common Travel Area, CTA)，僅需「最低限度或根本不存在的邊境管制」(minimal or non-existent border controls)。實際上，陸地邊界幾乎完全開放，航空公司和輪渡運營商仍然需要帶有照片的身份證明（並不必須是護照），但在機場乘客會被要求出示護照，因為移民官員無法辨認他們是否來自共同旅遊區內。不過人們可以利用其它開放的邊境，「非法」前往北愛爾蘭和英國其它地區，同樣也可以反向的旅行。目前只有所謂「海鷗行動」(Operation Gull)，由移民官員在北愛爾蘭與大不列顛島之間的航線上檢查乘客，以彌補對未經授權跨越南北邊界旅行檢查不足的情況。但目前，海鷗行動只查緝未經授權的非歐盟國家的移民。

一、對歐盟移民的可能限制

英國政府聲稱上述情況在英國脫歐後不會改變，但前提是這些措施仍足以監管開放的邊境。有一些脫歐運動人士在公投期間指出，共同旅遊區在歐盟成立之前就已經存在。這一點英國脫歐大臣回應表示：這是事實，但愛爾蘭從來沒有接受人員跨邊境自由流動；同樣地，英國也未接受這個情況。如果英國想限制歐盟移民或短期訪問，無異是一種倒退的做法，只會產生更多的「非法」跨境流動。

然而，邊防部署的增加，至少會導致在北南邊境上進行護照檢查，或者在北愛爾蘭和英國其它地區之間進行護照檢查。但兩者都將有政治上的困難，是否真有必要？廣受質疑。總之，加強愛爾蘭邊境管制主要是把非屬英倫三島的居民拒之門外，但對於英國和愛爾蘭公民的限制相對較少，目前沒有跡象顯示愛爾蘭人可能失去在英國的生活和工作權利，反之亦然。

二、對貨物進出檢查是一個可能的結果

一般而言，「在歐盟關稅同盟之外，所有貨物跨境流動，均有必要進行海關檢查。」因此，如果歐盟與英國之間沒有就商品自由貿易達成協議，英國將對來自愛爾蘭的進口商品徵收關稅，反之亦然。這當然引發各界的關切。如果雙方簽訂上述的協定，無論來自英國或歐盟的商品均可享有關稅優惠或免除待遇，就如同歐盟與挪威和加拿大等國家所簽訂的自由貿易協定的模式。如果沒有訂定和執行這些「原產地規則」(rules of origin)，其它國家生產的商品可能會通過愛爾蘭進口，以避免英國的進口關稅。

因此，無論是否訂有貿易協定，都需要經過某種方式來檢查被運往境外的貨物，從而計算出應付給的稅款，或核實他們的免稅條件。

三、挪威/瑞典邊境檢查的參考模式

上述貨物檢查不必然是全面和嚴格的，甚至可能是相當輕簡(light touch)的。如同挪威-瑞典邊境個案，因為瑞典屬於歐盟成員，挪威則不是，這兩個國家之間亦設有海關檢查，不過，它們是採取抽查方式，不對所有車輛進行檢查。在實務上，可以指示攜載進口貨物的車輛和貨櫃前往邊境附近特定的海關保稅倉庫，且不一定是在邊境關口，對商用車輛進行抽查，以震懾逃稅行為，還可以利用技術來減輕或消除實物檢查的負擔。

2019年4月3日，首相梅伊與工黨領袖柯賓(Jeremy Corbyn)舉行會談，商討如何突破英國脫離歐洲聯盟的僵局。會中討論到工黨一向所主張在脫歐後與歐盟建立關稅同盟的選項。這也讓下議院隨即以313同意、312反對，「一票之差」通過「反對無協議脫歐」，即朝向所謂「軟脫歐」的方向前進。該選項主張在脫歐後與歐盟建立關稅同盟，提議英國重新加入歐洲自由貿易聯盟(EFTA)，如此就可進入歐盟單一市場，解決當前英國及愛爾蘭邊境將面臨的困境。

七、結論

英國和愛爾蘭共同加入歐盟對雙方的陸地邊界區域產生的效益包括：第一、它實現了跨境合作的正常化和去政治化。兩國在邊境地區各「區域」的跨界合作，普遍採取務實的做法，有人認為加入歐盟造成了「去國家化」的結果，但各方均認可跨境合作的確實得到了實際的好處，特別是邊境地區的地方政府。在經濟方面，英國和愛爾蘭加入歐盟單一市場取消了關稅，統一了管制和稅制，為跨境貿

易和商業創造更公平的競爭環境。

愛爾蘭共和國是北愛爾蘭在英國以外最重要的出口夥伴，跨界貿易對北愛爾蘭經濟的重要性日益增加，已成為北愛爾蘭中小企業部門探尋出口市場的重要跳板。尤其歐盟執委會、歐盟區域委員會對重大跨邊境基礎設施專案(如：貝爾發斯特—德都柏林鐵路和公路走廊)的財政捐助，更有助於本區域的成長。「歐洲聚合基金」和「結構基金」的投入，有助於確保兩國邊境地區不致落後太多於歐洲單一市場的經濟成長中心區域。就日常經驗而言，英國和愛爾蘭民眾因為共同歐盟公民身份所提供的福利，如：超國家權利、保護性就業立法、海外待遇計畫(Treatment Abroad scheme)，以及保護邊境勞工等措施，都超過了英國/愛爾蘭兩國原先的安排。因此，英國退出歐盟導致在政治、經濟及區域合作上的變化不僅是有感的，且產生了明顯解具體的影響，這些感覺在邊境地區更為強烈。

對一般的民眾而言，他們最希望的是邊境的干擾和變化能夠降到最低的限度。共同關稅同盟模式，加上相對寬鬆的入出境管制，也就是所謂有協議的「軟脫歐」策略，較能符合雙方邊境區域民眾的利益與需求。英國在脫歐後可重新加入「歐洲自由貿易聯盟」，即所謂的「挪威+」模式，與歐盟建立正式關稅同盟，才能將衝擊降到最低。

其它還有哪些措施是在因應未來變化所要考慮的事項？很多人提到如何獲得歐盟「資金」的問題；也有提到未來邊境地區城鄉發展政策的重要性，這也是負責各級治理的首長和官員應該思考的任務，也需要有適當代表性的地方政治論壇共同參與，才能解決跨域治理實務上各種新的問題和挑戰。

參考文獻：

- Abramson, M. A., & A. P. Balutis (2008). The Challenge of Managing across Boundaries. *The Public Manager*, 37(1): 52-54.
- Barnes, W. R. (2010). Governing Cities in the Coming Decade: The Democratic and Regional Disconnect. *Public Administration Review*, 70(Special Issue):137-144.
- Haas, E. (1964). *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. CA: Stanford University Press.
- Hayward, Katy (2017). *Bordering on Brexit: Views from Local Communities in the Central Border Region of Ireland / Northern Ireland*. Belfast: Centre for International Borders Research, Queen's University.
- Hogwood, Brian W. (1978). *Regional Government in England*. London: Routledge.
- Huang, Rong-yang and Yan-yi Chang (2018), "Organizational Innovation of Functional Orientation Mechanism for Cross-Regional Governance: Case Study of the Regional Emergency Operations Center (REOCs) in Taiwan," *International Journal of Organizational Innovation*, 10(3): 28-49.
- Kirkham, Richard and Paul J. Cardwell. (2006). "The European Union: A Role Model for Regional Governance?" *European Public Law*, Vol. 12, Issue 3: 403-432.
- Marks, G. (1993). "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." In Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal(Eds.), *The State of the European Community Vol.2: The Maastricht Debates and Beyond*(pp. 391-410). London: Longman-Lynne Rienner Publishers.
- Mawson, John (2007). "Regional Governance in England: Past Experience, Future Directions?" *International Journal of Public Sector Management*, 20(6): 548-566.
- McCann, Philip (2016). *The UK Regional-National Economic Problem: Geography, Globalisation and Governance*. London: Routledge.
- Morse, R. S. (2010). Bill Gibson and the Art of Leading across Boundaries. *Public Administration Review*, 70(3): 434-442.
- Nye, J. (1971). *Peace in Parts*. Boston: Little, Brown.
- Olsen, Johan P. (2002). "Europeanization – A Fashionable Term, But Is It Useful?" *ARENA Working Papers*, WP 01/2, retrieved June 25, 2007, from <http://www.arena.uio.no/publications/>
- Pimlott, B. and N. Rao (2001). *Governing London*. New York: Oxford University Press.
- Sandford, M. (2005). *The New Governance of the English Regions*. NY: Palgrave Macmillan.
- Shafritz, J. M., E. W. Russell, & C. Borick (2007). *Introducing Public Administration* (5th eds.) New York: Pearson Education.

- Starling, G. (2008). *Managing the Public Sector (8th Ed.)*, M.A.: Thomson Higher Education.
- Tsuji, G. (2002). *Regional Policy of the EU*. Tokyo: Sekaishiso-Sha. (in Japanese)
- Wilson, David & Chris Game (2011). *Local Government in the United Kingdom*. New York: Palgrave Macmillan.
- Witesman, E. M. (2010). Order beyond Crisis: Organizing Considerations across the Public Service Configuration Life Cycle. *Public Administration Review*, 70(3): 361-366.
- Wright, D. S. (1983). Managing the Intergovernmental Scene: The Changing Drama of Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management. In W. P. Eddy, ed. *Handbook of Organizational Management*. NY: Marcel Dekker, 417-454.
- 吳定、張潤書等。2007。《行政學》(下)。台北：國立空中大學。
- 李長晏。2011。〈英國都會體制變革與區域治理組織的制度發展－以大倫敦都會政府為例〉。發表於第五屆「地方自治與民主發展學術研討會」，2011年12月15日。台中：東海大學。
- 李長晏。2012。《區域發展與跨域治理理論與實務》。台北：元照出版社。
- 林水波、李長晏。2005。《跨域治理》。台北：五南圖書。
- 孫本初。2013。《新公共管理》，五版。台北：一品文化。
- 黃榮源。2011。〈愛爾蘭與北愛爾蘭的跨境合作：以多層次治理模式分析〉，《競爭力評論》，第14期，頁7-36。
- 黃榮源。2013。〈歐盟公共治理體系的建構與轉型〉，收錄於朱景鵬主編，《歐洲聯盟的公共治理：政策與案例分析》(頁3-59)。台北：國立台灣大學出版中心。
- 黃榮源。2015。《當前區域治理的空間結構及與制度調整：比較美、英、歐盟與台灣之發展(II)》，科技部補助研究計畫期中報告 (MOST 103-2410-H-034-011-MY2)。