

《歐美研究》第五十三卷第四期（民國一一二年十二月），551-598
DOI: [https://doi.org/10.7015/JEAS.202312_53\(4\).0002](https://doi.org/10.7015/JEAS.202312_53(4).0002)
<https://euramerica.org>

差異去統合與後脫歐時代 北愛邊境問題之分析*

黃琛瑜

淡江大學公共行政學系

E-mail: 134040@mail.tku.edu.tw

摘要

北愛邊境問題，不僅是英國脫歐過程中的關鍵議題，亦為後脫歐時代英歐之間的未解難題。英國與歐盟達成的脫歐協議中，就北愛邊境問題，達成北愛爾蘭議定書。然而，北愛爾蘭議定書的運作，引發歐盟、英國中央政府、北愛、愛爾蘭間相互角力。另一方面，英國舉行脫歐公投後，差異去統合逐漸成為學界與政界備受關注的歐盟理論學派。英國脫離歐盟，成為歐盟差異去統合的最新重要研究個案。因此，本文此將應用差異去統合理論，分析後脫歐時代北愛邊境問題，並聚焦於北愛爾蘭議定書的運作與爭議。本文的雙重目的，在於分析後脫歐時代北愛邊境問題的發展與挑戰，並檢視差異去統合理論套用至北愛邊境個案呈現的理論優點與局限。

關鍵詞：差異去統合、北愛邊境、北愛爾蘭議定書

© 中央研究院歐美研究所

投稿日期：111.6.30；接受刊登日期：111.12.29；最後修訂日期：111.11.24

責任校對：王宥朋、廖玉仙、張文綺

* 本文初稿發表於 2022 年中央研究院歐美研究所主辦之「世局變遷下歐盟對外關係」學術研討會，依據與會教授提供之寶貴建議精進。

壹、導論

2020年1月31日英國脫離歐洲聯盟，成為首個脫離歐盟的會員國。然而，英國與歐盟關係，未就此畫下句點。北愛邊境問題，不僅是英國脫歐過程中的關鍵議題，亦為後脫歐時代英歐之間的未解難題。英國與歐盟達成的脫歐協議中，就北愛邊境問題，達成愛爾蘭／北愛爾蘭議定書 (Protocol on Ireland / Northern Ireland，或稱 Northern Ireland Protocol，本文以下簡稱北愛爾蘭議定書)。然而，北愛爾蘭議定書的運作，引發歐盟、英國中央政府、北愛、愛爾蘭間相互角力。北愛邊境問題，成為後脫歐時代英歐關係未竟篇章，並牽動北愛和平及愛爾蘭統一等議題之後續發展，引發國際關注。後脫歐時代北愛邊境問題之發展，因此值得進一步研究。

另一方面，英國舉行脫歐公投後，差異去統合 (differentiated disintegration) 逐漸成為學界與政界備受關注的歐盟理論學派。英國脫離歐盟，成為歐盟差異去統合的最新重要研究個案。因此，本文研究目的，將應用差異去統合理論，分析後脫歐時代北愛邊境問題，並聚焦北愛爾蘭議定書的運作與爭議。本文的研究問題，主要有二。首先，英國脫歐後，北愛邊境問題的現況與爭議為何？其次，差異去統合理論，套用於分析英國脫歐後北愛邊境問題的發展，展現何種理論優點與局限？

本文之研究方法，包括個案研究法與文獻分析法。一方面，就個案研究法而言，本文希望透過差異去統合理論，套用至後脫歐時代北愛邊境問題的實證個案，並檢視差異去統合理論分析該實證個案展現的理論優點與局限。另一方面，就文獻分析法而論，本文希望透過學術期刊、官方資料與法規、民調、媒體報導等文獻資料，就北愛邊境問題進行分析，以期對既有文獻做出貢獻。

本文的研究範圍，聚焦 2020 年 1 月底英國脫離歐盟後迄今，北愛邊境問題的差異去統合發展。2020 年 1 月底英國脫歐後，英國已不具歐盟會籍，但仍與歐盟維持部分統合關係。北愛爾蘭形同被留在歐盟單一市場與關稅同盟，以避免北愛與愛爾蘭之間出現硬邊界 (hard border)。然而，英國脫歐後北愛邊界的運作，卻不斷引發爭議。北愛爾蘭議定書的執行，成為英國與歐盟衝突焦點之一。北愛邊境問題，成為後脫歐時代歐盟差異去統合的關鍵個案。此外，由於英國為首個脫離歐盟的成員國，英國脫歐後的模式，特別是北愛邊境問題的解決方案，將成為歐盟未來面對差異去統合挑戰的重要參考。後脫歐時代北愛邊境問題的個案，凸顯英國脫歐後與歐盟間仍存在相互依存的緊密關係，適足以提供歐盟及欲脫離歐盟的其他會員國參考借鏡。

除導論與結論外，本文分為四個部分。第一部分，本文將檢視差異去統合理論，並提出本文之分析架構。第二部分，本文將檢視北愛邊境問題的歷史背景與發展歷程。第三部分，本文將透過差異去統合理論，剖析脫歐後北愛邊境問題的發展，並檢視該理論分析個案的優點。第四部分，則將探討差異去統合於分析本研究個案的理論局限。結論的部分，本文將就後脫歐時代北愛邊境問題與差異去統合理論發展，作一總結與展望。

貳、差異去統合理論

本文欲以差異去統合理論，作為分析北愛邊境問題的理論架構。差異去統合理論的發展，可溯源至一九九〇年代歐洲統合理論中興起的差異統合 (differentiated integration) 研究。當時，歐洲統合運動出現多速歐洲 (multi-speed Europe) 的概念，亦即歐洲統合過程中成員國間不同程度及速度的整合。舉例而言，1993 年生效的

馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 中，英國與丹麥在部分政策領域享有退出權。1999 年生效的阿姆斯特丹條約 (Treaty of Amsterdam)，進一步引入「加強合作」(enhanced cooperation) 機制，允許會員國得以在未獲所有會員國同意的情況下展開合作。一九九〇年代以降，差異統合的概念，逐漸成為歐盟政界與學界熱烈討論的焦點 (Ehlermann, 1995; Holzinger & Schimmelfennig, 2012; Kohl & Chirac, 1996; Maclay, 1992; Major, 1994; Stubb, 1996; Wallace & Wallace, 1995)。學者斯圖布 (Alexander C-G. Stubb) 將差異統合定義為「歐盟內試圖調和異質性的統合策略模式」(1996: 283)，並將差異統合的類型分為「多速」(multi-speed)、「可變幾何」(variable geometry) 及「單點」(a la carte) 三大類型 (283-284)。「多速」差異統合，指涉歐盟會員國可依多重速度統合，亦即會員國於不同政策領域，可依其意願進行先後快慢的不同速度統合。「可變幾何」差異統合，意指歐洲統合承認主要統合架構內存在歧異，並允許核心國家與較低整合單位間存在永久歧異。「單點」差異統合，意謂歐盟會員國得以自由選擇希望參與的政策，並維持最低限度共同目標 (287-288)。舉例而言，英國脫歐前即為歐洲統合過程中若即若離的成員國。脫歐前英國與歐盟的關係，亦符合斯圖布「多速」、「可變幾何」及「單點」三大差異統合類型。首先，歐盟推動經濟暨貨幣聯盟 (Economic and Monetary Union of the European Union; EMU)，相較於部分會員國積極參與，英國參與速度緩慢停滯，成為「多速」差異統合例子。其次，申根公約 (Schengen Agreement) 為歐洲國家達成的邊境管制協議，多數歐盟國家為申根公約國，但包括英國在內的部分歐盟成員國選擇不加入申根公約，可歸類為「可變幾何」差異統合例證 (292)。其三，馬斯垂克條約中英國享有不參與社會憲章的選擇退出權，為「單點」

差異統合例子 (292)。前述差異統合的英國案例，凸顯歐盟如何調和會員國間的歧異，不啻歐洲統合關鍵挑戰。

2016 年英國舉行脫歐公投，使差異統合再次成為歐盟政界與學界的矚目焦點。面對英國脫離歐盟的發展，歐洲統合理論的關注焦點，從超國家主義與政府間主義之間關於「統合」的辯論，逐漸轉移到「差異統合」以及「差異去統合」的研究。一方面，差異統合聚焦歐洲統合中歐盟會員國異中求同的過程。舉例而言，差異統合理論將歐盟定義為差異統合的體系，亦即「在政策與空間領域上展現差異的政體」(Leuffen et al., 2012: 10; Schimmelfennig et al., 2016: 19)。另一方面，英國舉行脫歐公投，使歐洲統合首次出現會員國脫離的去統合發展。於此背景下，差異去統合的理論發展，希望針對歐盟會員國去統合的過程予以解釋分析。差異去統合可被定義為「會員國退出參與歐洲統合或歐盟政策重新移轉至會員國的過程及策略」(Gänzle et al., 2021: 699; Leruth et al., 2019a)。相較於差異統合聚焦歐盟會員國如何整合彼此間差異，差異去統合關注重點，在於歐洲統合過程中會員國如何縮減參與之去統合過程。

英國 2016 年舉行脫歐公投後，歷時逾三年半，於 2020 年 1 月底脫離歐盟。脫歐過程中，英國留歐派人士仍希望英國續留歐盟。歐盟亦殫精竭慮，希望透過改革並納入差異統合的方式，以維繫歐盟未來發展。2017 年歐盟發表的《歐盟未來白皮書》(*White Paper on the Future of Europe*)，楊擘歐盟未來發展的五種可能方向，包括維持現狀、只維持單一市場、允許有意願成員國在個別領域共同發展更多、做得更少但更有效率，以及團結做更多事 (Directorate-General for Communication, 2017: 16-25)。如何建立差異統合的模式，成為英歐雙方思考方向。因應英國脫歐的發展，差異統合研究，再次成為歐洲統合理論的熱門理論途徑 (Gänzle et al., 2020;

Hayward, 2021a; Holzinger & Tosun, 2019; Leruth et al., 2019a; Martill, 2021)。

另一方面，隨著英國脫歐進程不斷發展，英國脫離歐盟的可能性逐漸增加，並於 2020 年 1 月底正式終止歐盟會籍。差異統合理論，因而進一步派生出差異去統合，以分析英國脫歐以及後脫歐時代的歐洲統合。學者西默芬尼格 (Frank Schimmelfennig) (2018) 以差異去統合理論，檢視英國脫歐的發展歷程。學者勒魯斯 (Benjamin Leruth)、甘茲勒 (Stefan Gänzle) 及特隆達爾 (Jarle Trondal)，透過英國脫歐個案，探討後脫歐時代歐盟差異去統合的發展可能，包括解體、漸進調適及向前邁進 (Leruth et al., 2019b)。學者馬卡克斯 (Menelaos Markakis) (2020) 則透過英國脫歐、歐債危機等個案，分析歐盟差異統合及差異去統合的發展。因此，差異去統合，逐漸成為後脫歐時代歐洲統合分析的新興研究途徑。

本文將運用差異去統合理論，分析後脫歐時代北愛邊境問題之發展。學者西默芬尼格將差異去統合定義為：「差異去統合，為國家統合程度與範圍的選擇性縮減」(Schimmelfennig, 2018: 1154)。以歐洲統合為例，西默芬尼格指出，差異去統合為「歐盟程度、範圍或會籍不對等縮減的過程」(1156)。易言之，差異去統合所欲探討的對象，為歐洲統合的去統合化過程。歐洲統合過程中，會員國與歐盟皆為主要行為者。歐洲統合之差異去統合過程中，會員國與歐盟亦為重要行為者。因此，本文運用差異去統合理論分析時，一方面將歐洲統合視為差異去統合的研究主體，另一方面，亦針對會員國 (或非會員國) 及歐盟等多元分析單位在差異去統合過程中扮演的角色，進行分析。此外，西默芬尼格將差異去統合進一步區分為「內部差異去統合」(internal differentiated disintegration) 及「外部差異去統合」(external differentiated disintegration) (Schimmelfennig,

2018: 1154; Schimmelfennig & Winzen, 2020: 139)。他以歐洲統合為例，內部差異去統合指涉「歐盟會員國間的內部差異去統合」，外部差異去統合則為「非歐盟會員選擇性參與歐盟統合政策」(Schimmelfennig, 2018: 1156)。差異去統合理論，對於分析後脫歐時代北愛邊境問題，可成為適切分析途徑。2020年1月31日，英國脫歐並成為非歐盟會員國，但與歐盟仍維持部分統合關係。特別是，英國北愛地區仍適用歐盟單一市場與關稅同盟法規。因此，英國脫歐後有關北愛邊境問題的發展，是符合外部差異去統合的定義，亦即非歐盟會員選擇性參與歐盟統合政策。此外，英國是首個脫離歐盟的會員國，英國脫歐後北愛邊境問題的發展，亦成為後脫歐時代歐盟差異去統合的重要個案。

就差異去統合理論背景而論，西默芬尼格指出，英國脫歐導致歐洲統合進入嶄新過程，亦即差異去統合 (Schimmelfennig, 2018: 1154)。西默芬尼格希望剖析差異去統合的原因與過程，特別是導致差異去統合的因素以及差異去統合的協商過程，因而提出解釋差異去統合的需求 (demand) 因素，以及影響差異去統合的供給 (supply) 因素 (1154-1158)。一方面，西默芬尼格指出，差異去統合的需求面，受到三個因素影響，包括「統合外溢至認同相關領域」(1159)、「疑歐政黨崛起」(1159) 以及「歐洲統合公投的使用或可能性增加」(1159)。另一方面，差異去統合的供給面，則受到三個因素影響，包括「與現況的距離」(1159)、「超國家制度因素」(1159) 以及「物質協商能力」(1159)。

在差異去統合需求方面，西默芬尼格透過英國脫歐個案，建立三項增加差異去統合需求的因素，包括統合外溢至認同相關領域、疑歐政黨崛起、及歐洲統合公投的使用或可能性增加 (Schimmelfennig, 2018: 1159)。首先，西默芬尼格主張，歐洲統合

的深化，造成對核心國家權力侵蝕的非預期統合結果，例如移民與主權成為引發脫歐的主要議題 (1155)。易言之，當統合外溢對認同或核心國權力造成影響時，將使歐洲統合政治化或創造對統合的反對 (1159)。統合外溢至認同相關領域，因而成為差異去統合的需求因素之一。其二，英國脫歐過程中，英國獨立黨與保守黨內疑歐派人士，成為主張脫歐的政治動力。疑歐政黨崛起，成為差異去統合的需求因素 (1159, 1162)。其三，英國脫歐，肇因於 2016 年的脫歐公投。雖然英國脫歐公投的結果顯示，脫歐派與留歐派的勢力互為伯仲，但英國政府體認公投為人民意志的展現，最終步上脫歐道路。西默芬尼格指出，歐洲統合公投的提出，勢必增加差異統合甚或差異去統合的機會 (1163)。因此，歐洲統合公投的使用或可能性增加，形成差異去統合的需求因素。

在差異去統合的供給方面，西默芬尼格透過英國脫歐的個案研究，指出差異去統合的協商過程，受到三個因素影響，包括與現況的距離、超國家制度因素、物質協商能力 (Schimmelfennig, 2018: 1159; Schimmelfennig & Winzen, 2020: 140-145)。首先，與現況的距離，指涉國家支持或反對統合的立場。差異去統合過程中，對統合友善的國家成為保護統合現狀的支持者，疑歐國家則希望修改統合現狀，但失去歐盟賦予維持現狀者的權力 (Schimmelfennig, 2018: 1160, Schimmelfennig & Winzen, 2020: 140)。其次，差異去統合過程中，超國家制度因素，對於要求去統合國家產生不利影響。差異去統合協商中，超國家行為者捍衛既有現狀以對抗去統合，符合超國家行為者本身續存的制度利益。此外，倘若超國家行為者於去統合程序中獲正式角色，將享有強大影響力 (Schimmelfennig, 2018: 1160)。其三，在物質協商能力方面，要求去統合的國家，通常發現處於擁有較劣物質協商權力的情況 (1160)。西默芬尼格舉

例，與歐盟的市場規模與經濟力量相較，歐盟任一成員國的市場規模與經濟力量顯得微小。差異去統合的協商過程中，由於歐盟與成員國的不對稱物質相互依賴，要求去統合的國家需要考量失去既有利益的風險。要求去統合的國家無法以無協議有效威脅歐盟，因為這樣的威脅會導致要求去統合的國家成為淨輸家，並對該國造成比對歐盟更高的損失 (1160)。

針對差異去統合理論之需求與供給關係，西默芬尼格指出，統合外溢至認同相關領域、疑歐政黨崛起、歐洲統合公投的使用或可能性增加以上三項因素，成為差異去統合的需求。然而，與現況的距離、超國家制度因素、物質協商能力三項因素，皆對差異去統合的供給造成影響。特別是差異去統合的結果，反映出反對統合的國家在統合過程中享有較弱影響力，因為這些國家不僅失去歐盟賦予維持現狀者的權力，亦擁有較劣物質協商權力，而超國家行為者則擁有較大影響力 (Schimmelfennig, 2018: 1159-1162)。因此，西默芬尼格提出的差異去統合需求與供給架構，有助於檢視後脫歐時代英國與歐盟雙方如何就北愛邊境問題，特別是北愛爾蘭議定書引發的爭議，進行協商及謀求解決之道。本文第肆部分，將套用西默芬尼格的差異去統合需求與供給理論架構，分析後脫歐時代北愛邊境問題之發展。

參、北愛邊境問題的歷史背景與發展歷程

2016年6月23日，英國舉行脫歐公投。脫歐派於公投中險勝，公投結果撼動英國、歐盟，並引起全球金融市場振盪。英國政府於2017年3月29日啟動脫歐後，至2020年1月31日始脫離歐盟。英國脫歐過程中，存在諸多難解議題。特別是北愛邊境問題，為脫歐過程中的關鍵瓶頸。後脫歐時代，北愛邊境問題繼續成為英

歐關係的未解難題。以下分別就北愛邊境問題之歷史背景、北愛邊境與英國脫歐，以及後脫歐時代北愛邊境問題，進行分析。

一、北愛邊境問題歷史背景

北愛邊境成為北愛問題的衝突前線，可溯源至英國、愛爾蘭及北愛爾蘭之間充滿仇恨與對抗的歷史。十二世紀愛爾蘭島遭英國入侵，開啟愛爾蘭對抗英國的抗爭史。1880年愛爾蘭被英國合併後，反對英國政府統治的聲浪及抗爭不斷。1922年南愛爾蘭建立愛爾蘭自由邦 (The Irish Free State)，北愛爾蘭則留在英國此一聯合王國內 (Irish Statute Book, 1922)。1949年愛爾蘭自由邦進一步脫離大英國協，並更改國名為愛爾蘭共和國 (Republic of Ireland) (Irish Statute Book, 1948)。愛爾蘭共和國脫離英國獨立後，北愛仍為英國領土。由於愛爾蘭民族主義者希望繼續爭取愛爾蘭島的全島統一，導致北愛地區成為愛爾蘭獨立運動的衝突焦點。

在對於英國的政治態度上，北愛爾蘭內部分為兩派，包括主張留在英國的統一派，以及希望與愛爾蘭共和國合併的共和派。統一派與共和派在宗教認同上，呈現明顯差異。統一派人士多為親英的新教徒，共和派人士則多為親愛爾蘭共和國的天主教徒。由於北愛爾蘭統一派與共和派雙方的對抗，造成一九六〇年代至一九九〇年代間北愛地區史稱「動亂」(The Troubles) 的週期性暴力衝突，並造成約 3,500 人死亡 (Dorney, 2015)。

1998年4月10日，英國中央政府、愛爾蘭政府與北愛爾蘭政黨共同簽署貝爾法斯特協議 (The Belfast Agreement)，或稱耶穌受難日協議 (The Good Friday Agreement) (Secretary of State for Northern Ireland, 1998)。貝爾法斯特協議的簽署，終止北愛爾蘭過去數十年的武裝衝突，開創北愛地區的和平與穩定。貝爾法斯特協

議簽署後，北愛與愛爾蘭共和國之間的邊界檢查哨及警察機構遭到移除，象徵北愛邊境的去軍事化與和平化發展。北愛與愛爾蘭之間不設邊境檢查，因而形同沒有邊境。英國脫歐前，英國與愛爾蘭共和國皆為歐盟成員國，北愛與愛爾蘭共和國之間的人員、貨物、商品及服務，皆可自由往來。貝爾法斯特協議簽署後，北愛地區恢復和平。然而，北愛地區統一派與共和派的嚴重歧見，仍不時牽動北愛、英國中央政府及愛爾蘭的政治神經。

二、北愛邊境與英國脫歐

2016年英國脫歐公投中，英國選民面對的問題，是英國與歐盟之間的關係。然而，英國啟動脫歐後發現，脫歐困難之處，倒不是英吉利海峽，而是北愛邊境。由於愛爾蘭為歐盟會員國，英國脫歐將使北愛與愛爾蘭之間約500公里長的陸路邊界，成為英國與歐盟之間唯一的陸路邊界。北愛與愛爾蘭之間倘若出現恢復邊境管制的「硬邊界」，不但影響兩地經貿往來，亦將衝擊數十年來建立的北愛和平與穩定。北愛邊境問題應如何解決，成為脫歐過程中無法迴避的棘手難題。

英國與歐盟展開脫歐談判後發現，北愛邊境問題竟成為脫歐過程中最關鍵也最困難的議題之一。北愛邊境引發的爭議，主要有三。首先，英國脫歐後，北愛與愛爾蘭之間，將出現一條英國與愛爾蘭共和國之間的歐盟陸路邊界。目前，北愛與愛爾蘭共和國之間沒有邊檢的現況，被形容為「軟邊界」(soft border)。北愛與愛爾蘭共和國間若恢復邊檢，將形成「硬邊界」。英國脫歐過程中，因此出現一種北愛邊界引發的弔詭問題，亦即英國希望維持軟邊界的現況，但同時又無法避免出現硬邊界。軟邊界與硬邊界同時存在，本身即為一種充滿矛盾的悖論。其二，倘若北愛與愛爾蘭共和國之間恢復

邊檢及海關，將對雙方經貿造成衝擊，甚且引發英國、北愛及愛爾蘭間敏感的政治對立與仇恨。特別是，北愛邊境若重新建立邊境檢查機構，將勾起當地人對於一九六〇年代至一九九〇年代北愛動盪時期，北愛邊界佈滿崗哨及鐵絲網的回憶與恐懼，亦將刺激愛爾蘭島統一派與共和派人士之間的政治與宗教對立。其三，1922 年以來英國與愛爾蘭公民得於共同旅遊區 (Common Travel Area; CTA) 自由通行，北愛與愛爾蘭間倘若出現硬邊界，將衝擊英國與愛爾蘭公民於共同旅遊區自由往來的權利。2019 年，英國與愛爾蘭發表共同聲明表示，共同旅遊區歷史悠久，且獨立運作於歐盟之外。英國與愛爾蘭重新確認脫歐後，應繼續維持共同旅遊區，以保障英愛雙方公民權利，彰顯英愛關係及兩國人民獨特連結的重要性 (Department of Foreign Affairs, 2019: 1)。此外，英國與愛爾蘭並簽署諒解備忘錄，以確保英國與愛爾蘭公民於共同旅遊區的自由通行權利 (Cabinet Office, 2019)。

由於北愛邊界觸及北愛和平敏感問題，英國脫歐過程中，英國、歐盟及愛爾蘭對於北愛問題的立場，皆希望維持目前沒有邊境檢查的軟邊界現況，並尊重及維護貝爾法斯特協議。英國首相梅伊 (Theresa May) 在脫歐白皮書《英國與歐盟未來關係》(*The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union*) 中明確指出，英歐未來關係將達成對北愛爾蘭及愛爾蘭的承諾，並尊重貝爾法斯特協議的文字及精神 (Department for Exiting the European Union, 2018a: 9)。英國首相強生 (Boris Johnson) 亦強調，「我們在任何情況下，絕不會在北愛邊界或邊界附近設立邊檢。我們會尊重和平過程及貝爾法斯特協議」(as cited in Mason, 2019)。歐盟方面，亦主張維持目前的軟邊界狀態，並支持貝爾法斯特協議。歐盟脫歐首席談判官巴尼耶 (Michel Barnier) 強調，「為了維持和

平與穩定，英歐雙方皆排除恢復硬邊界」(2019: 4)。此外，愛爾蘭首相瓦拉德卡 (Leo Varadkar) 強調：「英國與愛爾蘭有義務尊重貝爾法斯特協議、保護和平過程，以及尊重愛爾蘭及北愛人民關於不會有硬邊界的承諾」(as cited in McCormack, 2019)。

梅伊政府與強生政府，皆曾與歐盟達成脫歐協議。但是，脫歐協議中的北愛邊境解決方案，卻引起諸多爭議。2017 年底，英國與歐盟針對歐盟設定的三大議題，包括北愛邊境、脫歐費用和英國與歐盟雙方僑民的權利，達成原則性共識。2018 年 7 月，梅伊與內閣於首相鄉村官邸契克斯莊園 (Chequers Court) 會商，提出軟脫歐路線的脫歐方案，該項計畫亦稱「契克斯計畫」(Chequers Plan)。根據契克斯計畫，梅伊政府建議脫歐後，英國與歐盟建立自由貨物貿易區，並與歐盟建立聯合關稅領域 (Department for Exiting the European Union, 2018a)。梅伊政府希望透過該項計畫，使北愛爾蘭與愛爾蘭共和國之間不會出現硬邊界。梅伊政府啟動脫歐前的脫歐政策，強調英國脫歐不會保留部分歐盟會籍，亦即不會一半脫歐、一半留歐，被外界形容為「硬脫歐」(John, 2017; May, 2017)。英國啟動脫歐談判後，梅伊政府發現北愛邊境問題成為脫歐關鍵難題之一。為了避免北愛與愛爾蘭出現硬邊界，梅伊政府從初期主張退出歐盟單一市場及關稅聯盟的硬脫歐路線 (Hobolt, 2018: 42-43; May, 2017)，轉變至考慮維持部分關稅及貿易關係的軟脫歐方案 (Anheier, 2018: 1; Barker, 2018)。

契克斯計畫的提出，確保北愛與英國本土間未出現新邊界，維持英國的憲政完整性，受到北愛統一派政黨民主統一黨 (Democratic Unionist Party; DUP) 的支持 (McBride, 2018)。但是，契克斯計畫受到北愛共和派政黨新芬黨 (Sinn Féin) 批評，新芬黨黨魁麥克唐納 (Mary Lou McDonald) 指出，契克斯計畫保留對英國

有利的單一市場貨物流動，將不會被歐盟接受，並強調該黨將盡力保護北愛與愛爾蘭的利益 (Black, 2018)。麥克唐納亦認為愛爾蘭統一公投將重新成為政治辯論焦點，因為英國脫歐過程中，北愛與愛爾蘭統一，將是變得更吸引人的願景 (Moore, 2018)。因此，契克斯計畫欲緩解北愛邊境的爭議，但也激化北愛政黨政治中親英派與共和派的對立。一方面，親英派政黨民主統一黨主張「脫歐留英」，與英國本島在脫歐後同一體制，維持英國完整性。另一方面，共和派政黨新芬黨則希望「留歐脫英」，保護北愛與愛爾蘭的共同利益。

然而，契克斯計畫提出後，引發英國政壇反對聲浪而擱置。反對黨工黨抨擊契克斯計畫不足以創造英國與歐盟的強大新關係，因而反對該計畫 (“Theresa May’s,” 2018: 11)。契克斯計畫亦引發保守黨黨內脫歐派內閣成員反對，包括脫歐大臣戴維斯 (David Davis) 與時任外交大臣的強生相繼辭職。契克斯計畫引起保守黨內脫歐派反對，原因是英國脫歐後將形成名義上脫歐，但實質上形同留在歐盟單一市場與關稅同盟，這與保守黨內脫歐派「乾淨脫歐」(clean-break Brexit) 願景大相逕庭 (Campbell, 2018)。2018 年 9 月，歐盟表態拒絕契克斯計畫。歐盟反對契克斯計畫的理由，包括契克斯計畫使英國得以享有歐盟單一市場的貨物流通自由，但不須受歐盟單一市場內人員、資金、服務自由流通原則限制，將破壞歐盟單一市場完整性。此外，歐盟質疑契克斯計畫未提出英國脫歐後可行的邊境檢查技術問題，使北愛與愛爾蘭仍可能出現硬邊界，有違歐盟希望維持北愛邊境現狀的立場 (European Commission, 2018: 2)。

2018 年底，英國與歐盟終於達成脫歐協議。是年 11 月 25 日，歐盟 27 個成員國於歐盟高峰會正式通過脫歐協議。¹ 脫歐協議的

¹ 2018 年英國與歐盟達成之脫歐協議，正式名稱為大不列顛及北愛爾蘭聯合王國退出歐洲聯盟及歐洲原子能共同體協議 (Agreement on the Withdrawal of the United

內容，對脫歐後英國與歐盟雙邊關係，勾勒基本框架。脫歐協議包含 181 個條文，以及三個有關脫歐後英國領土邊界的議定書，包括北愛爾蘭議定書、塞浦路斯之英屬基地區議定書 (Protocol Relating to the Sovereign Base Areas of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Cyprus)、以及直布羅陀議定書 (Protocol on Gibraltar) (Department for Exiting the European Union, 2018b)。北愛邊境的相關解決方案，主要放在北愛爾蘭議定書之內。脫歐協議之外，英國與歐盟亦通過一份政治宣言。脫歐協議為具有法律拘束性的文件，政治宣言則為不具法律拘束性的政治共識與願景。脫歐協議中，英國與歐盟雙方，在諸多議題上仍存巨大歧見。政治宣言可視為脫歐協議的補充文件，透過英國與歐盟的共識與承諾，企圖強化及修飾脫歐協議未竟之處 (Council of the European Union, 2018)。

北愛與愛爾蘭的邊境問題，一直是脫歐談判的棘手議題。北愛爾蘭議定書中，特別就如何維持北愛與愛爾蘭的邊境暢通，設計相關的保障措施。北愛爾蘭議定書的要點，包括以下數端 (Department for Exiting the European Union, 2018b: 301-329)。首先，過渡期結束前，若英歐雙方未達成避免北愛與愛爾蘭間出現硬邊界的貿易協議，且過渡期未獲延長，協議將啟動「保障措施」(backstop)，亦即歐盟與英國將共同組成單一關稅領域。其次，啟動保障措施後，與英國其他地區相較，北愛與歐盟維持更緊密的關稅關係，並適用更多歐盟單一市場法規。其三，啟動保障措施後，英國將受公平競爭規範，以防止英國於單一關稅領域取得競爭優勢 (309-311)。最

Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and of the European Atomic Energy Community; Withdrawal Agreement)，以下簡稱脫歐協議。

後，啟動保障措施後，英國不得單方離開保障措施。英國與歐盟雙方共同決定後，方能取消保障措施 (328)。

上述脫歐協議及政治宣言，為梅伊政府與歐盟近兩年努力協商的重要成果。梅伊與歐盟達成的北愛邊境解決方案，主要的重點為北愛邊境之保障措施。根據北愛邊境保障措施，脫歐過渡期間，英國與歐盟若無法達成解決北愛邊境問題的替代措施，北愛將成為形同被留在歐盟的一個英國特區。名義上，北愛為英國關稅領域一部分，但實際上，北愛受到歐盟關稅及單一市場法規束縛。北愛不僅將面對英國「一國兩制」的差別待遇，在保障措施的相關政策制訂與運作上，亦無決策權。此外，北愛邊境保障措施無落日條款 (sunset provision)，須歐盟同意方能取消。由於北愛邊境保障措施等議題引發爭議，梅伊政府與歐盟達成的脫歐協議，2019 年於英國下議院遭遇三次挫敗 (UK Parliament, 2019)。脫歐協議於議會失利後，梅伊主動辭職下臺，並表示三度嘗試於議會通過脫歐協議失利，脫歐任務應交由更適合人選承擔 (May, 2019)。然而，脫歐協議中提出的邊境保障措施，仍為後續脫歐過程中北愛邊境爭議協商的重要參考基礎。

2019 年梅伊宣布辭職下臺後，強生於保守黨黨魁選舉勝出，出任英國首相。強生於 2019 年 7 月 24 日履新後，誓言帶領英國脫歐並與歐盟展開協商。是年 10 月 17 日，英國與歐盟達成共識，發布新版脫歐協議 (Department for Exiting the European Union, 2019) 與政治宣言。強生政府與歐盟達成的脫歐協議，主要植基於梅伊政府與歐盟之前達成的脫歐協議。北愛邊境問題上，強生政府與歐盟達成的北愛爾蘭議定書中，有關北愛議題的相關規定置於北愛爾蘭議定書。北愛爾蘭議定書計有 19 條，內容要點包括以下數端。首先，強生政府與歐盟達成的北愛問題解決方案，取消之前梅伊政府

與歐盟達成的北愛邊境保障措施。其次，為了避免北愛與愛爾蘭共和國之間出現硬邊界，英國將邊界檢查拉至愛爾蘭海，亦即英國與北愛之間形成一條海上邊界。其三，北愛的工業產品與農產品，仍須遵守歐盟單一市場的相關規定 (European Commission, 2019b)。

另一方面，強生政府與歐盟達成一份共計 27 頁的政治宣言，其正式名稱為歐盟與英國未來關係架構之政治宣言 (Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship Between the European Union and the United Kingdom) (European Union, 2019)，以下簡稱政治宣言。² 這份政治宣言中，北愛邊境的相關規定，包括以下要點。其一，英國自脫歐日起始，進入過渡期，直至 2020 年 12 月 31 日止。其二，英國與歐盟雙方確認，北愛和平過程的成就、益處及承諾，將對北愛和平、穩定及和解繼續產生重要影響。同時，英國與歐盟同意，貝爾法斯特協議必須被維護 (European Commission, 2019a: 26)。

綜上所論，梅伊及強生政府與歐盟就北愛邊境問題達成的協議，主要異同如下。就相同處而言，梅伊及強生政府皆主張北愛邊境問題的處理，應維護貝爾法斯特協議及北愛與愛爾蘭間軟邊界現狀。就相異處而論，梅伊政府保留邊境保障措施，強生政府則取消邊境保障措施。此外，梅伊政府與歐盟達成的協議中，若脫歐過渡期間英歐未達成北愛問題解決方案，將啟動邊境保障措施，使英國與歐盟共同組成單一關稅領域，以避免北愛與英國本島間出現愛爾蘭海上邊界。強生政府與歐盟達成的協議中，將北愛形同留在單一市場與關稅同盟，使北愛與英國本島間形成愛爾蘭海上邊界。有關梅伊及強生政府與歐盟就北愛邊境問題達成的協議差異，可參閱表 1。

² 該政治宣言的內容分為五大部分，包括初步規定、經濟夥伴關係、安全夥伴關係、制度與其他水平安排、以及未來過程 (European Union, 2019)。

強生政府雖與歐盟達成脫歐協議，但強生政府在英國國會並未擁有過半席次，且國會內留歐派與脫歐派爭論不休，使脫歐協議於國會通過的可能性不高。首相強生盱衡情勢後，決定推動國會提前大選。2019年12月12日國會大選中，強生領導的保守黨贏得過半席次。此次國會改選結果，使強生得以於國會順利通過脫歐協議。2020年1月30日，歐盟批准脫歐協議 (European Union, 2020)。翌日，英國脫離歐盟，結束逾三年半的英國脫歐之路。

表 1 梅伊與強生政府之北愛邊境問題協議

北愛邊境問題協議要點	梅伊政府	強生政府	梅伊與強生政府之協議異同
貝爾法斯特協議	必須維護貝爾法斯特協議	必須維護貝爾法斯特協議	相同
北愛與愛爾蘭邊界	維持軟邊界現狀	維持軟邊界現狀	相同
北愛邊境保障措施	保留北愛邊境保障措施	取消北愛邊境保障措施	相異
北愛與英國本島間海上邊界	避免愛爾蘭海上邊界	形成愛爾蘭海上邊界	相異

資料來源：作者整理。

三、後脫歐時代北愛邊境問題

2020年2月1日起，脫歐協議正式生效。2020年2月1日至年底，為脫歐過渡期。2021年1月1日脫歐過渡期結束，脫歐協議開始執行運作。脫歐協議之北愛爾蘭議定書計有19項條文，涵蓋議題包括個人權利、共同旅遊區、關稅領域、關稅與貨物移動、英國內部市場保護、技術法規、增值稅與貨物稅、單一數位市場、

國家補助、愛爾蘭島南北合作、執行與監督、共同規定、專門委員會、聯合諮詢工作小組、保障、保護金融利益以及北愛的民主同意 (European Union, 2020: 96-106)。

北愛爾蘭議定書的主要目的，在於解決脫歐後北愛邊境問題，並維持北愛和平。議定書的內容，包括三項要點。首先，議定書尊重貝爾法斯特協議規定，希望北愛與愛爾蘭合作的必要條件得以繼續維持，因此致力避免北愛與愛爾蘭間出現硬邊界，包括任何實體基礎設施或相關邊境檢查 (European Union, 2020: 96-97)。其二，英國脫歐後，北愛為英國關稅領域的一部分，貨物自北愛進入英國其他地區時不須課稅，且貨物自英國其他地區進入北愛時不須課稅。然而，自英國其他地區進入北愛的貨物，若該貨物最終目的地為歐盟則將予以課稅 (98-100)。其三，北愛地區仍受歐盟單一市場法規的部分規範，例如北愛地區的貨物須符合歐盟產品標準規定 (99, 102)。

歐盟與英國達成的北愛爾蘭議定書，於 2020 年 2 月 1 日起生效後，直至是年 12 月英國與歐盟才就議定書的執行細節達成共識。為了減低北愛與英國本島企業適應新制度的衝擊，英國與歐盟同意脫歐過渡期結束後，議定書的執行得享寬限期。寬限期針對貨物種類有所不同，包括冷凍肉品享有六個月寬限期，農產品享有三個月寬限期，以及人類藥物與獸藥測試和販售享有一年寬限期等 (Curtice, 2022: 6)。

北愛爾蘭議定書於 2021 年 1 月 1 日開始執行運作後，諸多爭議不斷浮現。英國企業與民眾擔憂寬限期結束，將面臨北愛與英國本島間貨物流通障礙。英國因此數度要求延長寬限期，並向歐盟要求重新協商並修改議定書。但是，英國的要求，被歐盟視為違反當初英歐雙方簽訂議定書的承諾。2021 年 3 月 3 日，英國政府宣布單方面延長農產品的三個月寬限期至 10 月 1 日，引發英國與歐盟

之間的緊張關係。面對英國單方延長寬限期，歐盟批評英國違反議定書，並揚言採取法律行動 (European Commission, 2021a)。2021年6月，英國要求歐盟延長冷凍肉品的六個月寬限期。由於寬限期結束後，包括香腸在內的冷凍肉類自英國本島運送至北愛將受限制，引發英國媒體所稱的「香腸戰」。英國政府要求歐盟應採取務實方法，以保護北愛民眾的利益 (McCambridge & Blewett, 2021)。歐盟因此將冷凍肉品寬限期予以展延，使這場貿易爭端暫時獲得平息 (European Commission, 2021b)。

面對議定書執行引發的問題，英國與歐盟皆提出修改方案。一方面，2021年7月，英國政府發布《北愛爾蘭議定書：發展方向》(Northern Ireland Protocol: The Way Forward)，揭示希望與歐盟重新協商北愛爾蘭議定書 (Secretary of State for Northern Ireland, 2021)。《北愛爾蘭議定書：發展方向》中，英國政府提出三項層面的改革方案。首先，在英國國內貨物貿易方面，英國政府希望自英國本島進入北愛且最終目的地為北愛的貨物，得以免除關稅；英國政府主張，自英國本島進入北愛且最終目的地為北愛貨物之食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施應予鬆綁，例如於北愛消費之農產品無須檢查、寵物於英國境內自由通行等；英國政府亦要求擁有制定北愛地區增值稅的更大自由 (17-19)。其二，在北愛貨物流通方面，英國希望建立北愛地區貨物的雙重法規機制，包括製造商品或動植物商品僅須符合英國或歐盟法規，即可於北愛流通；在藥品流通方面，議定書規定北愛藥品須遵守歐盟法規，包括藥品許可、品質管制、打擊偽藥措施等，但英國政府希望移除議定書中有關藥品的規定，使北愛藥品不須遵守歐盟法規；依據議定書第10條，任何影響北愛與歐盟貿易的國家補貼受歐盟法規規範，而英國政府主張應廢除該條文 (European Union, 2020: 102; Secretary of State for

Northern Ireland, 2021: 19-20)。其三，在治理方面，英國指出議定書賦予歐盟機構執行多數規定的權力，因此希望建立更為公平的諮商與立法過程，並強化北愛議會、北愛行政院、公民社會與企業在議定書執行過程中的角色 (Secretary of State for Northern Ireland, 2021: 20-21)。

另一方面，歐盟於 2021 年 10 月針對議定書，提出希望對北愛有利的改革方案。該項改革方案要點，包括以下四端。首先，歐盟提議針對英國本島進入北愛消費的食品與動植物，可減少約 80% 的邊境檢查。其二，歐盟建議設立彈性關稅程序，使自英國本島進入北愛的貨物，得以減少約 50% 的文書作業。其三，歐盟建議加強與北愛利害關係人與機構的溝通及參與機制，以利議定書及歐盟相關法規順利執行。最後，歐盟願意修改規定，使符合英國規範的藥品在北愛流通販售，以確保自英國本島進入北愛的藥品供應享有長期不受中斷的安全保障 (European Commission, 2021c: 1-2)。

英國與歐盟於 2021 年末，就北愛爾蘭議定書執行引發的爭議，展開協商。然而，英國與歐盟就議定書的修改，仍存歧見。一方面，英國希望修改議定書，使北愛與英國本島的貨物往來更加自由 (Secretary of State for Northern Ireland, 2021)。另一方面，歐盟主張北愛地區留在單一市場與關稅同盟，是保護北愛與愛爾蘭出現硬邊界的重要機制，英國不應背棄脫歐協議，進而危及北愛和平 (European Commission, 2021c: 1-2)。歐盟強調，北愛地區須遵守歐盟單一市場與關稅同盟的法規，以維護歐盟運作的完整性。歐盟對於英國的提議，雖然願意簡化邊境檢查與關稅文書作業，但對歐洲法院在英歐貿易爭端的管轄權等高度政治爭議性議題，則視為政策紅線區而不願讓步 (European Commission, 2021c: 1-2; Hayward, 2021b)。此外，針對英國希望擁有制定北愛地區增值稅自由的提議，

歐盟未提出具體方案，僅承諾尋求法律與技術性解決方案，以解決增值稅特定議題 (McIver, 2022: 2-3)。北愛爾蘭議定書協商過程中，歐盟不願針對歐洲法院權力有所讓步，歐盟執委會副主席塞夫柯維奇 (Maroš Šefčovič) 提出解釋，強調北愛爾蘭議定書中歐洲法院扮演無可取代的角色，原因在於歐洲法院得以確保單一市場的法規施行。易言之，倘若英國不願意接受歐洲法院管轄，則不能享有單一市場的權利 (Campbell, 2021)。

2022 年 6 月，英國政府推動立法，希望修改北愛爾蘭議定書的部分內容。英國政府的立法提案，特別針對議定書引起的四項主要爭議，提出解決方案。首先，英國希望建立綠色貿易通道 (green lanes)，使自英國本島至北愛的貨物免除不必要成本與文書作業，並建立紅色貿易通道 (red lanes)，以確保自英國本島輸往歐盟的貨物於北愛港口接受檢查。其二，企業於北愛市場銷售貨物，可選擇遵循英國或歐盟的貨物標準，以確保遵循英國標準的貨物得以於北愛銷售。其三，英國政府希望確保北愛與英國本島皆受益於相同的減稅及支出政策，包括節能材料的增值稅減稅及疫情紓困貸款等。最後，英國政府主張，北愛邊境問題的爭議，應由獨立仲裁機制而非歐洲法院解決 (Foreign, Commonwealth and Development Office, 2022)。

面對英國單方面修改議定書，歐盟指責英國片面撕毀國際條約乃違反國際法，並向歐洲法院提起法律訴訟 (European Commission, 2022d)。歐盟強調，北愛邊境問題的解決方案必須置於議定書框架下，且歐盟單一市場須獲必要保護 (European Commission, 2022c)。歐盟表示無意修改議定書，僅願意就議定書的執行，特別是針對關稅以及衛生與植物檢疫議題，提出改善建議 (European Commission, 2022a, 2022b)。歐盟於 2022 年 6 月發布的政策建

議，植基於歐盟於 2021 年 10 月針對議定書執行提出的改革方案，並進一步微幅縮減邊檢措施，例如簡化文書作業及鬆綁冷凍肉品的檢查規範 (European Commission, 2022b)。有關脫歐後英國與歐盟關於修改議定書的政策差異，可參見表 2。

綜論之，北愛爾蘭議定書開始執行後，英國本島與北愛之間出現貿易障礙，英國因而希望修改議定書，以確保英國本島與北愛的貿易自由流通。然而，歐盟希望維護議定書，並僅願意針對議定書執行引發的爭議提出改善措施。關於議定書的執行，英國與歐盟間存在重大分歧且衝突迭起，凸顯後脫歐時代北愛邊境問題未迎刃而解，猶治絲益棼。

肆、後脫歐時代北愛邊境問題之發展

英國於 2020 年 1 月底脫歐後，北愛爾蘭議定書成為規範北愛邊境問題的協議。然而，北愛爾蘭議定書的執行引發諸多爭論，導致英歐雙方就議定書的修改，展開協商談判。本文以下將透過西默芬尼格的差異去統合需求與供給架構，檢視後脫歐時代北愛邊境問題發展。

一、差異去統合需求

2020 年 1 月底英國脫歐後，北愛邊境問題的發展，進入差異去統合的新階段。以下就西默芬尼格的增加差異去統合需求的三項因素，包括統合外溢至認同相關領域、疑歐政黨崛起，以及歐洲統合公投的使用或可能性增加，檢視後脫歐時代北愛邊境問題的發展。首先，就統合外溢至認同相關領域而言，後脫歐時代北愛地區的民族認同，成為差異去統合的重要需求因素。英國脫歐後已不具歐盟會籍，象徵意義上已「重新拿回主權」。然而，依據北愛爾蘭

表 2 北愛爾蘭議定書之修改：英國與歐盟政策比較

北愛議定書之修改主要議題	英國政策	歐盟政策
關稅	英國提議自英國本島進入北愛且最終目的地為北愛的貨物，得以免除關稅	歐盟提議設立彈性關稅程序，使自英國本島進入北愛的貨物，得以減少約 50% 的文書作業
邊境檢查	英國主張自英國本島進入北愛且最終目的地為北愛的貨物之食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施應予鬆綁	北愛地區須遵守歐盟單一市場法規，但歐盟願意簡化邊境檢查，例如針對英國本島進入北愛消費的食品與動植物可減少約 80% 的邊境檢查，以及鬆綁冷凍肉品的檢查規範
增值稅	英國要求擁有制定北愛地區增值稅的更大自由	歐盟未提出具體方案，僅承諾尋求法律與技術性解決方案，以解決增值稅特定議題
藥品流通	英國希望移除北愛藥品須遵守歐盟法規的議定書規定	歐盟願意修改規定，使符合英國規範的藥品在北愛販售，以確保自英國本島進入北愛的藥品供應享有長期不受中斷的安全保障
議定書執行	英國主張建立更公平的諮商與立法過程，並強化北愛議會、北愛行政院、公民社會與企業在議定書執行過程中的角色	歐盟提議加強與北愛利害關係人與機構的溝通及參與機制，以利議定書及歐盟相關法規順利執行
歐洲法院管轄權	英國主張北愛邊境問題爭議，應由獨立仲裁機制而非歐洲法院解決	歐盟主張歐洲法院為議定書框架下授權處理歐盟法律爭端的唯一管轄機構

資料來源：作者整理。

議定書，北愛仍受歐盟單一市場與關稅同盟的規範，以維持北愛邊境現狀 (European Union, 2020: 96-102)。此外，英國本島與北愛

之間出現愛爾蘭海上貿易邊境，成為避免北愛與愛爾蘭間出現硬邊界的代價。英國脫歐後，出現北愛形同留在歐盟或一國兩制的情況，使歐洲統合外溢至英國民族認同的敏感領域，激發英國民族認同與情感，形成北愛進一步去統合的動力。2021年初北愛爾蘭議定書開始執行後，北愛統一派人士反對北愛與英國本島之間的邊境檢查，不希望北愛與英國其他地區相較，受到差別待遇 (Badshah, 2021)。受到北愛統一派抗議人士干擾，北愛與英國本島間的邊境檢查工作一度暫時中止 (Sproule, 2021)。北愛與英國本島，亦發生多次反對海上邊界的示威抗議 (Hirst, 2021)。後脫歐時代北愛邊境問題的解決方案，延伸出英國民族認同的危機。北愛統一派人士及英國本島希望維持英國完整性的人士，要求北愛與英國本島同步脫離歐盟法規管轄 (Donaldson, 2021; Fleming, 2021)。英國脫歐後，北愛形同留在歐盟，不僅激起英國國家的民族認同，亦觸發北愛地區對英國的民族認同。因此，英國民族認同問題，在後脫歐時代仍不斷發酵，成為差異去統合的需求因素。

其次，疑歐政黨崛起，亦成為差異去統合的需求因素。後脫歐時代中，疑歐派政黨北愛民主統一黨，成為支持北愛脫離歐盟法規管轄的重要去統合政治力量。民主統一黨，為立場鮮明的疑歐派政黨 (Ganiel, 2009)。1975年英國針對是否續留歐洲共同體舉行公投，民主統一黨的政策立場，即主張英國應退出歐體。1975年歐體公投時，民主統一黨黨魁佩斯利 (Ian Paisley) 呼籲北愛選民應支持脫歐，以防止羅馬天主教的超級國家，對愛好自由的新教徒造成反感 (de Mars et al., 2018: 1)。2016年英國脫歐公投前，歐洲議題並非北愛政治中的主要議題 (Ganiel, 2009: 576; Murphy & Evershed, 2020a: 460)。相反地，北愛選舉中，親英派與共和派的歧見，是北愛政治辯論焦點。北愛選舉政治中，歐洲議題幾乎無關緊要，僅為

北愛地方政黨競爭的額外媒介 (Ganiel, 2009; Murphy, 2009)。然而，英國脫歐公投後，為避免出現北愛實體邊境，形成北愛與英國本島間出現海上邊界，引發北愛民主統一黨強烈要求與英國本島一同脫歐的去統合政治呼聲。因此，疑歐政黨北愛民主統一黨於後脫歐時代中，成為一股重新崛起的支持去統合政治勢力 (Murphy & Evershed, 2020b)。

脫歐公投中，民主統一黨的政策立場為脫歐。脫歐公投通過後，英國保守黨與民主統一黨組成政策聯盟，希望協力推行政府的脫歐政策。梅伊政府與歐盟達成的脫歐協議，卻是將北愛暫時留在歐盟的軟脫歐方案。梅伊政府於英國下院提出的脫歐協議表決中，民主統一黨因而投下反對票。其後強生政府與歐盟達成的脫歐協議，民主統一黨亦表示反對。此外，外界質疑英國脫歐後北愛留在歐盟單一市場與關稅同盟，是梅伊政府與民主統一黨組成政策聯盟並制定軟脫歐方案的延伸。英國脫歐後，北愛形同「留在歐盟」及「脫離英國」，與民主統一黨鮮明的脫歐及親英主張背道而馳。民主統一黨批評脫歐後北愛與英國本島間出現海上邊界，對英國內部市場完整性造成破壞，因而反對海上邊界並主張廢除北愛爾蘭議定書。英國脫歐後，民主統一黨內部出現質疑聲浪，抨擊該黨無法保障北愛與英國本島的完整性，造成 2021 年兩位民主統一黨黨魁相繼下臺。

2021 年 9 月，民主統一黨、厄爾斯特統一黨 (Ulster Unionist Party; UUP)、傳統統一之聲 (Traditional Unionist Voice; TUV) 等疑歐派政黨發表聯合聲明，表達反對北愛爾蘭議定書的共同立場，並尋求解決方案以取代議定書。該聲明指出：「我們確認反對議定書，包括議定書的機制與架構，並確認我們不變的立場，亦即議定書應被否決並被新的安排取代，以尊重北愛為英國不可分割的一部分」(Donaldson, 2021)。後脫歐時期北愛邊境問題，進一步激化北

愛地區疑歐派政黨的去統合要求。北愛地區疑歐派政黨的勢力，因此成為差異去統合的需求因素。

其三，歐洲統合公投的使用或可能性增加，在後脫歐時代北愛問題的發展上，不再成為差異去統合的需求因素。2016 年的英國脫歐公投，已使英國成為脫離歐盟的第一個成員國。2020 年 1 月底英國脫歐後，對於英國脫歐派而言，無需再次推動脫離歐盟公投，因英國已不再具歐盟會籍。

二、差異去統合供給

以下則就西默芬尼格提出之差異去統合協商供給的三個影響因素，包括與現況的距離、超國家制度因素、物質協商能力，檢視後脫歐時代北愛邊境問題的發展。首先，就與現況的距離而言，差異去統合的情況下，對統合友善的國家，會成為保護統合現狀的支持者。疑歐國家希望修改現狀，但也因此失去歐盟賦予維持現狀者的權力 (Schimmelfennig, 2018: 1160)。英國脫歐後，希望針對北愛爾蘭議定書與歐盟重新協商，修改議定書以減輕北愛與英國本島間貿易障礙。然而，北愛爾蘭議定書為英國與歐盟雙方達成的北愛邊境問題解決方案。就歐盟會員國而言，該議定書為保障歐盟單一市場與關稅同盟運作的協議。因此，歐盟會員國均表態支持歐盟維持北愛爾蘭議定書。2022 年 6 月，面對英國推動立法修改北愛爾蘭議定書，歐盟會員國展現團結，一致反對英國單方面修改議定書的舉措，並支持歐盟對英國提出法律訴訟 (Federal Foreign Office, 2022; O'Leary, 2022)。歐盟執委會副主席塞夫柯維奇指出，「所有歐盟會員國達成清楚共識，亦即不會接受英國違反國際法的行動」(as cited in O'Leary, 2022)。另一方面，英國雖然提議修改北愛爾蘭議定書，但英國脫歐後已非歐盟成員國，喪失歐盟賦予維持現狀

者的權力。英國未脫離歐盟之前，英國與歐盟協商經驗中，英國屢次要求歐盟在涉及主權爭議的政策給予英國退出權，歐盟為了維護統合現況而對英國讓利。然而，英國脫歐後已非歐盟成員國，歐盟無需如同過往因顧及歐盟團結而對英國讓利。因此，在後脫歐時代的北愛問題協商過程，反對統合的英國與支持統合的其他歐盟會員國家相較，享有較弱的影響力。

其次，超國家制度因素，在差異去統合過程中，對於要求去統合國家產生不利影響。超國家行為者，基於自身的制度利益而捍衛既有現狀 (Schimmelfennig, 2018: 1160)。在後脫歐時代北愛問題上，英國提議修改北愛爾蘭議定書，但歐盟的立場則希望捍衛議定書的既有協議。一方面，北愛爾蘭議定書自 2021 年初開始執行後，英國本島與北愛之間的貿易障礙與問題逐漸浮上檯面。2021 年 7 月，英國政府希望與歐盟重新協商，以修改議定書條款，但遭歐盟拒絕。對歐盟而言，北愛爾蘭議定書為歐盟與英國簽定的國際協議，英國不應毀棄脫歐協議，進而危害北愛和平。面對歐盟捍衛議定書的立場，英國則屢次揚言有意啟動北愛爾蘭議定書第 16 條，單方面採取措施保障英國利益。根據議定書第 16 條規定，「倘若議定書執行造成嚴重經濟、社會與環境困難或貿易轉移效應，歐盟與英國得單方面採行適當保障措施」(European Commission, 2019b: 14)。英國脫歐大臣弗斯特 (Lord Frost) 指出，北愛爾蘭議定書不再可行，英國政府已達到啟動議定書第 16 條的條件 (as cited in Hewitt, 2021)。英首相強生亦表示，英國仍希望與歐盟協商，以修正議定書引發的困難。英國政府相信，「啟動議定書第 16 條是保障英國領土完整，以及對北愛人民履行北愛和平協議義務的唯一方式」(as cited in Holton, 2021)。首相強生強調，議定書第 16 條是議定書完全合法的一部分，倘若英國有需要，將會合理及適當地啟

動議定書第 16 條 (Johnson, 2021)。面對英國啟動議定書第 16 條的威脅，歐盟提出反擊與警告。歐盟執委會副主席塞夫柯維奇指出，若英國啟動議定書第 16 條，將對歐盟與英國關係產生「非常嚴重之後果」(as cited in Beesley, 2021)。在歐盟的警告與施壓之下，英國迄今未啟動議定書第 16 條。

另一方面，面對英國修改議定書的要求，歐盟的立場始終為捍衛現行議定書，但願意就議定書引發的執行爭議做出修改。2021 年 10 月起迄今，歐盟陸續發布針對議定書執行爭議的改善建議。歐盟提出的改善建議，主要為減少邊檢文書作業與流程。但是，針對維護歐盟單一市場運作與歐洲法院仲裁角色等涉及歐盟超國家組織的制度利益，歐盟則視為不可妥協的紅線區 (European Commission, 2021c, 2022b, 2022c)。歐盟強調，保護歐盟單一市場完整性為議定書目的之一，且歐洲法院為議定書框架下授權處理歐盟法律爭端的唯一管轄機構，得以保護歐盟單一市場運作下的北愛與歐盟營運商利益 (2022c: 1-3)。因此，歐盟基於自身制度利益而捍衛既有議定書，進而對英國修改議定書要求，產生牽制及削弱影響。

其三，就物質協商能力而論，後脫歐時代的英國，希望與歐盟透過協商修改北愛爾蘭議定書，但協商過程中，與歐盟的物質協商能力相較，英國的物質協商能力居於劣勢。與歐盟的市場規模與經濟力量相較，英國的市場規模與經濟力量顯得較小。以 2020 年為例，歐盟國內生產總值 (Gross Domestic Product; GDP) 為 15 兆美元 (The World Bank, 2023a)，英國國內生產總值則約 2.8 兆美元 (The World Bank, 2023b)。英國雖為七大工業國之一，且國內生產總值的世界排行亦領先國際，但與居世界第三大經濟體的歐盟相較 (Eurostat, 2020)，英國的經濟力量顯得較小，因而影響英國與歐盟的協商能力。

此外，英國與歐盟間的不對稱物質相互依賴，使要求進一步去統合的英國，於協商過程需承擔失去現有利益的風險。根據 2021 年的數據顯示，英國為歐盟第二大貨物出口國（英國占歐盟出口比重為 13%），亦為歐盟第四大貨物進口國（英國占歐盟進口比重為 6.9%）(Eurostat, 2023)。另一方面，歐盟為英國最大貿易夥伴。舉例而言，2021 年歐盟為英國最大出口國，歐盟占英國出口貿易比率為 42%；歐盟亦為英國最大的進口國，歐盟占英國進口貿易比率為 45%；英國對歐盟的貿易逆差達 2,900 萬英鎊 (Jozepa, 2023)。英國與歐盟之間，存在深厚貿易關係。英國對於歐盟的依賴，高於歐盟對英國的依賴。英歐貿易關係中，存在不對稱相互依賴。因此，在英歐修改北愛爾蘭議定書的協商過程中，英國無法再以無協議威脅歐盟，因為倘若歐盟不願滿足英國的要求，英國反而會成為淨輸家，承受比歐盟更高的損失。

伍、差異去統合之理論局限

西默芬尼格的差異去統合需求與供給架構，對於分析後脫歐時代北愛邊境問題的發展，展現上述理論解釋優點。然而，西默芬尼格的差異去統合分析架構，在後脫歐時代北愛邊境的個案分析，亦呈現以下三項理論局限。

首先，差異去統合分析架構的需求因素方面，西默芬尼格指出，歐洲統合公投增加差異統合甚或差異去統合的機會。在後脫歐時代北愛邊境問題個案中，歐洲統合公投作為差異去統合分析架構的需求因素之一，呈現兩點理論局限。其一，西默芬尼格的差異去統合分析架構中，歐洲統合公投，在解釋內部差異去統合以及內部差異去統合轉變至外部差異去統合的過程，為差異去統合的需求因素之一。但是，在解釋外部差異去統合的過程，歐洲統合的公投，不再

成為差異去統合的需求因素；因為，在後脫歐時代北愛邊境問題的個案，英國脫歐後已不具歐盟會籍，已不再有需求透過歐洲統合公投脫離歐盟。其二，由於北愛邊境問題的複雜性，歐洲議會於 2022 年提出英國舉行二次公投的可能性，希望英國民眾得以依據脫歐後現況，再次就是否脫歐進行二次確認公投。依據歐洲議會的報告指出，英國公民於脫歐公投時，並不清楚脫歐風險與挑戰，特別是有關北愛問題 (European Parliament, 2022: 4)。該報告強調，「由於脫歐決定對脫歐國家公民造成重大影響，舉行二次公投以確認人民最終意願，乃重要民主防禦機制」(10)。因此，歐洲統合公投，在解釋外部差異去統合的過程，亦可能增加差異去統合轉變至差異統合甚或一致統合 (uniform integration) 的機會。³ 易言之，雖然目前舉行二次英國脫歐公投的可能性不高，但倘若二次英國脫歐公投結果為留在歐盟，將使差異去統合擺盪至差異統合甚或一致統合。

其次，差異去統合分析架構的供給因素方面，後脫歐時代北愛邊境問題的個案中，除了與現況的距離、超國家制度因素，以及物質協商能力三個因素可提供良好解釋外，地區政府的政黨政治，亦為解釋差異去統合供給的重要因素。特別是，英國與歐盟修改北愛爾蘭議定書的協商過程，掣肘於北愛地區統一派與聯合派之間的政黨分歧。一方面，北愛統一派政黨支持英國中央政府與歐盟修改北愛爾蘭議定書。另一方面，北愛共和派政黨包括新芬黨與社會民主工黨 (Social Democratic and Labour Party; SDLP)，則支持維持現行議定書。

英國脫歐過程中，北愛新芬黨與社會民主工黨的政策為反對脫歐。對於脫歐後北愛留在歐盟單一市場與關稅同盟，新芬黨與社會

³ 西默芬尼格提出之差異去統合理論中，一致統合意指一致化之統合 (Schimmelfennig, 2018: 1156)，亦即統合機構中會員國呈現一致或統一的特性。

民主工黨表示支持，並認同歐盟捍衛北愛爾蘭議定書的立場。新芬黨副黨魁奧尼爾 (Michelle O'Neill) 指出，除了北愛爾蘭議定書之外，並未有其他可以解決脫歐後北愛邊境問題的可靠解決方案 (as cited in Beesley, 2021)。社會民主工黨則主張，2021 年 10 月歐盟提出有關議定書的改革提案，凸顯歐盟領袖對北愛人民與商業利益的重視，北愛政治領袖應把握機會並接受歐盟提案 (“Brexit: Political,” 2021)。

北愛親英派與共和派政黨對於北愛爾蘭議定書，看法始終嚴重分歧，進而引發北愛政治危機。特別是，民主統一黨自 2021 年末，不斷威脅透過黨籍部長辭職，表達對議定書的不滿。2022 年 2 月 2 日，北愛農業部長普茨 (Edwin Poots)，下令暫停所有來自英國本島農產品之邊境檢查。普茨曾擔任北愛民主統一黨黨魁，而民主統一黨強烈反對議定書造成的愛爾蘭海上邊界。普茨的決定，引發支持議定書的新芬黨不滿。新芬黨副黨魁同時亦擔任北愛副首席部長的奧尼爾，指責普茨決定乃政治噱頭，並抨擊民主統一黨舉措違反國內法與國際法 (Graham, 2022)。是年 2 月 3 日，北愛首席部長吉凡 (Paul Givan) 宣布辭職，表達民主統一黨對議定書的抗議。新芬黨副黨魁奧尼爾提出批評，認為首席部長辭職，凸顯民主統一黨基於政黨私利，對北愛社會造成傷害 (Edgar & Flanagan, 2022)。根據北愛政府權力分享的機制規定，北愛首席部長吉凡的辭職，連帶使北愛副首席部長一同去職。吉凡與奧尼爾下臺後，北愛其他官員的工作雖仍可維持，但形成北愛政府領導的政治真空。

此外，2022 年 5 月英國舉行地方政府選舉，新芬黨取得北愛議會的 27 席，首次成為北愛議會最大政黨。民主統一黨僅拿下 25 席，退居議會第二大黨 (“Assembly Election,” 2022)。新芬黨的獲勝，結束民主統一黨四分之一世紀以來在北愛的主導治理優勢。新

芬黨副黨魁奧尼爾於選後表示，希望未來能夠舉行北愛與愛爾蘭的統一公投，使愛爾蘭全島皆能留在歐盟 (McCurry, 2022)。北愛政治板塊的重大變動，牽動後脫歐時代北愛邊境問題發展。主張留歐的新芬黨，倘若未來選擇透過公投與愛爾蘭統一，將激化北愛統一派與共和派的政治對峙，進而威脅北愛和平。5 月英國地方政府選舉後，民主統一黨拒絕與新芬黨籌組聯合政府，使北愛政治陷入僵局，凸顯北愛政黨政治的嚴重分歧。依據北愛爾蘭議定書，脫歐過渡期後四年，北愛議會有權決定是否繼續施行現行北愛邊界方案。目前北愛邊境的運作模式可否持續，仍仰賴北愛統一派與共和派政黨之間的穩定合作。北愛統一派與共和派之間的對立危機，關係北愛爾蘭議定書的執行運作與重新協商。因此，英國地區政府的政黨政治，亦為影響差異去統合供給的重要因素。

其三，差異去統合分析架構的供給因素方面，會員國的利益與偏好，亦為解釋差異去統合供給的重要因素。後脫歐時代北愛邊境問題的個案中，愛爾蘭為受到北愛邊境問題影響最大的歐盟會員國，且於北愛邊境問題的發展過程中，始終扮演重要角色。愛爾蘭希望維持北愛邊境的和平與穩定，並支持北愛爾蘭議定書的運作。愛爾蘭為歐盟成員國，且於北愛邊境問題中與歐盟立場一致，使愛爾蘭與歐盟支持北愛爾蘭議定書的立場，彼此相互強化，有利於維持北愛爾蘭議定書的運作。

一方面，愛爾蘭對北愛爾蘭議定書，始終表示支持的堅定立場，並呼籲歐盟應維護議定書。愛爾蘭總理馬丁 (Micheál Martin) 強調，北愛爾蘭議定書為歐盟與英國間實質和認真談判的結果，且無可取代 (as cited in McClements et al., 2022)。另一方面，歐盟希望維持北愛爾蘭議定書，同時亦需捍衛愛爾蘭此一歐盟會員國的重要利益。2022 年 5 月英國欲立法修改北愛爾蘭議定書，歐盟執委會

副主席塞夫柯維奇指出，歐盟的目標永遠為致力確保議定書的執行 (as cited in Connolly, 2022)。塞夫柯維奇亦強調歐盟保護愛爾蘭的堅定立場，他表示：「歐盟會盡全力保障愛爾蘭的單一市場地位，且不會接受第三國對歐盟會員或歐盟會員國的單一市場地位造成危害」 (as cited in James & Humphries, 2022)。在後脫歐時代的北愛邊境問題上，愛爾蘭仍扮演重要角色。由於歐盟保護會員國利益的立場，使愛爾蘭支持議定書的政策偏好獲得支持及強化，進而對英國要求修改議定書的協商要求產生牽制。因此，差異去統合的供給過程中，會員國的利益與偏好，亦為影響差異去統合供給的重要因素。

承上所論，本文套用差異去統合理論於後脫歐時代北愛邊境問題的個案後，茲將差異去統合理論的優點與局限整理製表如下 (請參閱表 3)。

表 3 差異去統合理論分析北愛邊境問題之優點與局限

	差異去統合理論	理論優點	理論局限
需求面因素	<ol style="list-style-type: none"> 1. 統合外溢至認同相關領域 2. 疑歐政黨崛起 3. 歐洲統合公投 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 統合外溢至認同相關領域 2. 疑歐政黨崛起 (上述兩因素提供良好解釋) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 歐洲統合公投 (歐洲統合的公投不再成為差異去統合的需求因素；歐洲統合公投亦可能增加差異去統合轉變至差異統合甚或一致統合的機會)
供給面因素	<ol style="list-style-type: none"> 1. 與現況的距離 2. 超國家制度因素 3. 物質協商能力 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 與現況的距離 2. 超國家制度因素 3. 物質協商能力 (上述三因素提供良好解釋) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地方政府的政黨政治 2. 會員國的利益與偏好 (上述兩因素亦為解釋差異去統合供給的重要因素)

資料來源：作者整理。

陸、結論

後脫歐時代的北愛邊境問題，成為歐盟差異去統合的重要個案。英國脫歐後已非歐盟成員國，但北愛地區實質上仍留在歐盟單一市場與關稅同盟。英國希望進一步脫離歐盟管轄，並與歐盟開啟修改北愛爾蘭議定書的協商。

西默芬尼格提出的差異去統合需求與供給架構，套用在後脫歐時代北愛邊境問題的分析，展現以下理論優點與局限。理論優點方面，差異去統合需求面的兩個因素，包括統合外溢至認同相關領域以及疑歐政黨崛起，適足以解釋後脫歐時代北愛邊境問題的發展。首先，英國脫歐後北愛形同留在歐盟，使歐洲統合外溢至英國民族認同的敏感領域，引發英國民族主義與情感對歐洲統合的反對，並成為英國希望修改議定書使北愛脫離歐盟法規管轄的去統合動力。其二，後脫歐時代，民主統一黨、厄爾斯特統一黨、傳統統一之聲等疑歐派政黨，皆反對北愛爾蘭議定書框架下北愛形同被留在歐盟的情況，成為支持北愛地區差異去統合的重要政治力量。

差異去統合供給面三個因素，包括與現況的距離、超國家制度因素以及物質協商能力，對於後脫歐時代北愛邊境問題，亦提供良好解釋。首先，與現況的距離方面，反對統合的英國與支持統合的歐盟會員國家相較，享有較弱影響力。其二，就超國家制度因素而論，後脫歐時期北愛爾蘭議定書協商過程中，面對英國修改議定書的主張，歐盟基於自身機構利益而希望捍衛既有議定書。其三，就物質協商能力而言，英歐協商北愛爾蘭議定書過程中，與歐盟的物質協商能力相較，英國的物質協商能力居於劣勢。

另一方面，西默芬尼格提出的差異去統合的需求與供給架構，在後脫歐時代北愛邊境問題的個案中，呈現以下理論局限。首先，差異去統合的需求因素方面，歐洲統合公投，在解釋外部差異去統

合的過程，不再成為差異去統合的需求因素，因英國已脫離歐盟。然而，歐洲統合公投，亦可能增加差異去統合轉變至差異統合甚或一致統合的機會。其次，差異去統合分析架構的供給因素方面，在後脫歐時代北愛邊境問題的個案中，地方政府的政黨政治以及會員國的利益與偏好，亦為解釋差異去統合供給的重要因素。

後脫歐時代北愛邊境問題的發展，凸顯英國雖已非歐盟會員國，但英國與歐盟間的依賴關係並未就此結束。北愛邊境問題，是英國脫歐過程的關鍵難題。英國脫歐後，北愛與愛爾蘭之間的邊境現狀得以繼續維持，但卻以英國本島與北愛之間「一國兩制」為代價。後脫歐時代北愛邊境問題引發的衝突與矛盾愈形激化，包括北愛統一派與共和派的對立，以及北愛與愛爾蘭的統一呼聲。北愛邊境問題如何解決，仍為英國與歐盟關係的未解習題。北愛邊境問題之後續運作與模式，對歐盟未來差異去統合的理論與實證發展，可成為提供分析借鏡的重要案例。後脫歐時代北愛邊境問題的個案，顯示歐盟與會員國間政治、經濟關係緊密相連，使會員國退出歐盟後與歐盟仍保持相互依賴關係。此外，英國脫歐後與歐盟協商希冀解決北愛邊境問題，但掣肘於北愛政黨政治的分歧，以及英國脫歐後與歐盟協商能力的式微。因此，北愛邊境問題的發展與模式，可提供歐盟與其他計劃脫離歐盟的會員國參考，以利思考如何面對或建立脫歐後歐盟與前歐盟會員國的差異去統合關係。

此外，差異去統合的理論，跳脫統合與去統合的二分法窠臼，為後脫歐時代的歐盟與非會員國的關係，提供更具包容性的動態分析。差異去統合的理論，擺脫將統合與去統合視為互不隸屬的獨立集合，透過檢視統合與去統合之間的交集關係，可為後脫歐時代歐洲統合的理論與實踐，開創更多新的可能。

參考文獻

- Anheier, H. K. (2018, August 10). *A five-year moratorium on Brexit is needed to allow the UK and the EU to fully get to grips with the process*. LSE Brexit. http://eprints.lse.ac.uk/91297/1/Anheier_A-five-year-moratorium_Author.pdf
- Assembly election 2022. (2022, May 5). *The Irish Times*. <https://www.irishtimes.com/news/politics/assembly-election-2022/ni-results-hub-2022>
- Badshah, N. (2021, January 30). Arlene Foster urges Boris Johnson to replace NI Protocol. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com>
- Barker, A. (2018, July 9). The soft-Brexit Chequers deal: What it means. *Financial Times*. <https://www.ft.com>
- Barnier, M. (2019, March 29). *Speech by Michel Barnier at the College of Europe, "Europe after Brexit."* European Commission. https://commission.europa.eu/system/files/2019-04/speech_-_college_of_europe_natolin.pdf
- Beesley, A. (2021, November 15). "Serious consequences" for EU-UK relations if Article 16 triggered—Šefcovic. *The Irish Times*. <https://www.irishtimes.com>
- Black, R. (2018, July 10). Ireland must not become collateral damage amid "Tory civil war" over Brexit—Mary Lou McDonald. *Irish Independent*. <https://www.independent.ie>
- Brexit: Political and business leaders react to EU proposals. (2021, October 14). *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-58904265>
- Cabinet Office (United Kingdom). (2019, May 8). *Memorandum of understanding between the UK and Ireland on the CTA*. <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-between-the-uk-and-ireland-on-the-cta>
- Campbell, J. (2018, September 12). Reality check: A plan to unlock the Irish border problem. *BBC News*. <https://www.bbc.com>
- Campbell, J. (2021, December 17). Brexit: UK indicates European

- Court may have NI Protocol role. *BBC News*. <https://www.bbc.com>
- Connelly, T. (2022, June 13). EU will not renegotiate Northern Ireland Protocol—Says Šefčovič. *RTÉ News*. <https://www.rte.ie>
- Council of the European Union. (2018, November 22). *Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom*. <https://www.consilium.europa.eu/media/37059/20181121-cover-political-declaration.pdf>
- Curtice, J. (2022, June 1). *Northern Ireland Protocol: Implementation, grace periods and EU-UK discussions*. House of Commons Library. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9333/CBP-9333.pdf>
- de Mars, S., Murray, C., O'Donoghue, A., & Warwick, B. (2018). *Bordering two unions: Northern Ireland and Brexit*. Policy Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv56fh0b>
- Department for Exiting the European Union (United Kingdom). (2018a, July 12). *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*. <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union>
- Department for Exiting the European Union (United Kingdom). (2018b, November 25). *Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bfa865740f0b637b75eba3f/25_November_Agreement_on_the_withdrawal_of_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_from_the_European_Union_and_the_European_Atomic_Energy_Community.pdf
- Department for Exiting the European Union (United Kingdom). (2019, October 19). *New Withdrawal Agreement and political declaration*. <https://www.gov.uk/government/publications/new-withdrawal-agreement-and-political-declaration>
- Department of Foreign Affairs (Republic of Ireland). (2019, May 8).

- Joint statement on the Common Travel Area*. <https://www.dfa.ie/media/dfa/eu/brexit/brexitandyou/Joint-Statement-CTA.pdf>
Directorate-General for Communication (European Commission). (2017, March 7). *White paper on the future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. Publication Office of the European Union. <https://doi.org/10.2775/66626>
- Donaldson, J., Sir. (2021, September 28). *Joint unionist declaration in opposition to the Northern Ireland Protocol*. Democratic Unionist Party. <https://mydup.com/news/joint-unionist-declaration-in-opposition-to-the-northern-ireland-protocol>
- Dorney, J. (2015, February 9). *The Northern Ireland conflict 1968-1998—An overview*. The Irish Story. <https://www.theirishstory.com/2015/02/09/the-northern-ireland-conflict-1968-1998-an-overview/>
- Edgar, D., & Flanagan, E. (2022, February 3). DUP: NI First Minister Paul Givan announces resignation. *BBC News*. <https://www.bbc.com>
- Ehlermann, C-D. (1995). Increased differentiation or stronger uniformity? *EUI Working Paper*, 95, 21: 1-35. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1396/95_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- European Commission. (2018, July 26). *Statement by Michel Barnier at the press conference following his meeting with Dominic Raab, UK Secretary of State for Exiting the EU*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_4704
- European Commission. (2019a, October 17). *Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom*. https://commission.europa.eu/system/files/2019-10/revised_political_declaration.pdf
- European Commission. (2019b, October 17). *Revised Protocol on Ireland and Northern Ireland included in the Withdrawal Agreement*. https://commission.europa.eu/publications/revised-protocol-ireland-and-northern-ireland-included-withdrawal-agreement_en
- European Commission. (2021a, March 15). *Withdrawal Agreement:*

- Commission sends letter of formal notice to the United Kingdom for breach of its obligations under the Protocol on Ireland and Northern Ireland.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1132
- European Commission. (2021b, June 30). *EU-UK relations: Solutions found to help implementation of the Protocol on Ireland and Northern Ireland.* https://www.eeas.europa.eu/delegations/japan/eu-uk-relations-solutions-found-help-implementation-protocol-ireland-and-northern_en?page_lang=en&s=169
- European Commission. (2021c, October 13). *Protocol on Ireland / Northern Ireland: Commission proposes bespoke arrangements to benefit Northern Ireland.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5215
- European Commission. (2022a, June 15). *Protocol on Ireland / Northern Ireland—Position paper on possible solutions—Customs.* https://commission.europa.eu/publications/protocol-ireland-northern-ireland-position-paper-possible-solutions-customs_en
- European Commission. (2022b, June 15). *Protocol on Ireland / Northern Ireland—Position paper on possible solutions—Sanitary and phytosanitary issues.* https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/protocol_on_ireland_northern_ireland_-_position_paper_on_possible_solutions_-_sanitary_and_phytosanitary_issues.pdf
- European Commission. (2022c, June 15). *Questions and answers on the Commission's reaction to the United Kingdom's bill overriding core parts of the Protocol on Ireland / Northern Ireland.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3679
- European Commission. (2022d, June 15). *Remarks by Vice-President Maroš Šefčovič at the press conference on the Protocol of Ireland / Northern Ireland.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_3758
- European Parliament. (2022, February 16). *Assessment of the imple-*

- mentation of Article 50 TEU*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0033_EN.pdf
- European Union. (2019). Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom. *Official Journal of the European Union*, C384I: 178-193. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12019W/DCL\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12019W/DCL(01)&from=PT)
- European Union. (2020, January 31). *Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12020W/TXT&from=EN>
- Eurostat. (2020, May 19). *China, US and EU are the largest economies in the world*. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/2-19052020-BP-EN.pdf/bb14f7f9-fc26-8aa1-60d4-7c2b509dda8e
- Eurostat. (2023, March 2). Archive: *United Kingdom-EU—International trade in goods statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:United_Kingdom-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU_and_the_United_Kingdom_in_world_trade_in_goods
- Federal Foreign Office (Federal Republic of Germany). (2022, August 1). *The Windsor Framework and the Northern Ireland Protocol and why they are important for peace on the island of Ireland*. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/northern-ireland-protocol/2537194>
- Fleming, A. (2021, April 9). Analysis: What is Brexit doing to Northern Ireland? *BBC News*. <https://www.bbc.com>
- Foreign, Commonwealth and Development Office (United Kingdom). (2022, June 13). *Government introduces bill to fix the Northern Ireland Protocol*. <https://www.gov.uk/government/news/government-introduces-bill-to-fix-the-northern-ireland-protocol>

- Ganiel, G. (2009). "Battling in Brussels": The DUP and the European Union. *Irish Political Studies*, 24, 4: 575-588. <https://doi.org/10.1080/07907180903274867>
- Gänzle, S., Leruth, B., & Trondal, J. (2020). *Differentiated integration and disintegration in a post-Brexit era*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429026959>
- Gänzle, S., Leruth, B., & Trondal, J. (2021). A differentiated European Union. In M. Riddervold, J. Trondal, & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave handbook of EU crisis* (pp. 687-706). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_40
- Graham, I. (2022, February 3). N. Ireland minister orders halt to agri-food Brexit checks. *Reuters*. <https://www.reuters.com>
- Hayward, K. (2021a). "Flexible and imaginative": The EU's accommodation of Northern Ireland in the UK-EU Withdrawal Agreement. *International Studies*, 58, 2: 201-218. <https://doi.org/10.1177/002088172111001999>
- Hayward, K. (2021b, November 29). *The Protocol on Ireland and Northern Ireland*. The Scottish Parliament. <https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/committees/current-and-previous-committees/session-6-constitution-europe-external-affairs-and-culture-committee/correspondence/2021/the-protocol-on-ireland-and-northern-ireland>
- Hewitt, R. (2021, July 24). Boris Johnson prepared to trigger Article 16 if EU does not renegotiate Northern Ireland Protocol. *Belfast Telegraph*. <https://www.belfasttelegraph.co.uk>
- Hirst, M. (2021, April 14). NI riots: What is behind the violence in Northern Ireland? *BBC News*. <https://www.bbc.com>
- Hobolt, S. B. (2018). Brexit and the 2017 UK general election. *Journal of Common Market Studies*, 56 (Suppl. 1): 39-50. <https://doi.org/10.1111/jcms.12751>
- Holton, K. (2021, November 16). UK's Johnson says would use Article 16 appropriately, if needed. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/uk/uks-johnson-says-would-use-article-16-appropriately-if-needed-2021-11-16/>

- Holzinger, K., & Schimmelfennig, F. (2012). Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, few data. *Journal of European Public Policy*, 19, 2: 295-305. <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.641747>
- Holzinger, K., & Tosun, J. (2019). Why differentiated integration is such a common practice in Europe: A rational explanation. *Journal of Theoretical Politics*, 31, 4: 642-659. <https://doi.org/10.1177/0951629819875522>
- Irish Statute Book. (1922). *Constitution of the Irish Free State (Saorstát Eireann) Act, 1922*. Government of Ireland. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1922/act/1/enacted/en/print>
- Irish Statute Book. (1948). *The Republic of Ireland Act, 1948*. Government of Ireland. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1948/act/22/section/2/enacted/en/html#sec2>
- James, W., & Humphries, C. (2022, May 12). EU says it will protect Ireland's single market status—Euronews. *Reuters*. <https://www.reuters.com>
- John, T. (2017, January 17). What exactly is a “hard Brexit” anyway? *Time*. <https://time.com>
- Johnson, B. (2021, November 15). *PM speech to the Lord Mayor's Banquet*. Government of the United Kingdom. <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-to-the-lord-mayors-banquet-15-november-2021>
- Jozepa, I. (2023, October 12). *Trade: Key economic indicators*. House of Commons Library. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02815/>
- Kohl, H., & Chirac, J. (1996, December 9). *Letter from Jacques Chirac and Helmut Kohl to John Bruton*. University of Luxembourg. https://www.cvce.eu/obj/letter_from_jacques_chirac_and_helmut_kohl_to_john_bruton_paris_bonn_9_december_1996-en-5e01b4a8-97ab-40a0-924b-21352671edfb.html
- Leruth, B., Gänzle, S., & Trondal, J. (2019a). Differentiated integration and disintegration in the EU after Brexit: Risks versus opportunities. *Journal of Common Market Studies*, 57, 6: 1383-

1394. <https://doi.org/10.1111/jcms.12957>
- Leruth, B., Gänzle, S., & Trondal, J. (2019b). Exploring differentiated disintegration in a post-Brexit European Union. *Journal of Common Market Studies*, 57, 5: 1013-1030. <https://doi.org/10.1111/jcms.12869>
- Leuffen, D., Rittberger, B., & Schimmelfennig, F. (2012). *Differentiated integration: Explaining variation in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Maclay, M. (1992). *Multi-speed Europe?: The community beyond Maastricht*. Royal Institute of International Affairs.
- Major, J. (1994, September 7). *John Major—1994 Leiden Speech on the European Union*. UKPOL. <https://www.ukpol.co.uk/john-major-1994-leiden-speech-on-the-european-union/>
- Markakis, M. (2020). Differentiated integration and disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone crisis, and other troubles. *Journal of International Economic Law*, 23, 2: 489-507. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgaa004>
- Martill, B. (2021). Unity over diversity? The politics of differentiated integration after Brexit. *Journal of European Integration*, 43, 8: 973-988. <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1877285>
- Mason, R. (2019, October 2). Boris Johnson's speech to the Tory party conference—Annotated. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2019/oct/02/boris-johnsons-speech-to-the-tory-party-conference-annotated>
- May, T. (2017, January 17). *The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech*. Government of the United Kingdom. <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>
- May, T. (2019, May 24). *Prime Minister's statement in Downing Street*. Government of the United Kingdom. <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-statement-in-downing-street-24-may-2019>
- McBride, S. (2018, July 9). Does the DUP support Theresa May's

- Chequers Brexit plan? *Inews*. <https://inews.co.uk>
- McCambridge, J., & Blewett, S. (2021, June 2). EU needs to show more common sense over NI Protocol, Lord Frost says. *Belfast Telegraph*. <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/republic-of-ireland/eu-needs-to-show-more-common-sense-over-ni-protocol-lord-frost-says/40493039.html>
- McClements, F., Leahy, P., & Carswell, S. (2022, May 20). Taoiseach condemns UK “get out of jail” plan for troubles crimes. *The Irish Times*. <https://www.irishtimes.com>
- McCormack, J. (2019, July 30). Brexit: Varadkar and Johnson steadfast over backstop. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-49168126>
- McCurry, C. (2022, June 19). “The Tories have no mandate on this island”: O’Neill says NI Protocol bill will have “colossal consequences.” *Irish Examiner News*. <https://www.irishexaminer.com>
- McIver, I. (2022, June 16). *How the disagreement over the NI Protocol has affected EU-UK relations*. The Scottish Parliament. <https://spice-spotlight.scot/2022/06/16/how-the-disagreement-over-the-ni-protocol-has-affected-eu-uk-relations/>
- Moore, A. (2018, August 6). “It’s not a question of if but when”— Time for Irish unity referendum is drawing near says Sinn Fein leader. *Irish Independent*. <https://www.independent.ie>
- Murphy, M. C. (2009). Pragmatic politics: The Ulster Unionist Party and the European Union. *Irish Political Studies*, 24, 4: 589-602. <https://doi.org/10.1080/07907180903274891>
- Murphy, M. C., & Evershed, J. (2020a). Between the devil and the DUP: The Democratic Unionist Party and the politics of Brexit. *British Politics*, 15, 4: 456-477. <https://doi.org/10.1057/s41293-019-00126-3>
- Murphy, M. C., & Evershed, J. (2020b). The DUP and the European Union: From contestation to conformance and back again.... *Irish Political Studies*, 35, 3: 378-398. <https://doi.org/10.1080/07907184.2020.1816376>
- O’Leary, N. (2022, June 21). EU member states back infringement

- proceedings against Britain over Northern Ireland Protocol bill. *The Irish Times*. <https://www.irishtimes.com>
- Schimmelfennig, F. (2018). Brexit: Differentiated disintegration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 25, 8: 1154-1173. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1467954>
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & Rittberger, B. (2016). The European Union as a system of differentiated integration. In B. Leruth & C. Lord (Eds.), *Differentiated integration in the European Union* (pp. 13-31). Routledge.
- Schimmelfennig, F., & Winzen, T. (2020). Differentiated disintegration: Brexit. In *Ever looser union? Differentiated European integration* (pp. 137-155). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198854333.003.0009>
- Secretary of State for Northern Ireland. (1998, April 10). *The Belfast Agreement*. The Stationary Office. <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement>
- Secretary of State for Northern Ireland. (2021, July 21). *Northern Ireland Protocol: The way forward*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1008451/CCS207_CCS0721914902-005_Northern_Ireland_Protocol_Web_Accessible__1_.pdf
- Sproule, L. (2021, February 9). NI ports: What led to checks being suspended on Irish Sea border? *BBC News*. <https://www.bbc.com>
- Stubb, A. C-G. (1996). A categorization of differentiated integration. *Journal of Common Market Studies*, 34, 2: 283-295. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00573.x>
- The World Bank. (2023a). GDP (current US\$)—European Union. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>
- The World Bank. (2023b). GDP (current US\$)—United Kingdom. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=GB>
- Theresa May's failed Brexit plan*. (2018, September 17). The Labour Party. <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2018/09/Theresa->

Mays-failed-Brexit-plan-STRICTLY-EMBARGOED-UNTIL-2230-Monday-24-September.pdf

- UK Parliament. (2019, March 29). *Commons votes to reject government's EU Withdrawal Agreement*. <https://www.parliament.uk/business/news/2019/march/mps-debate-and-vote-on-the-withdrawal-agreement-with-the-european-union/>
- Wallace, H., & Wallace, W. (1995). *Flying together in a larger and more diverse European Union*. Netherlands Scientific Council for Government.

An Analysis of Differentiated Disintegration and the Irish Border Problem in the Post-Brexit Era

Chen-Yu Huang

Department of Public Administration, Tamkang University

E-mail: 134040@mail.tku.edu.tw

Abstract

The Irish border problem, a contested issue in the Brexit process, constitutes to be an unsolved question for the UK and the EU in the post-Brexit era. The UK and the EU signed the Protocol on Ireland and Northern Ireland as part of the Withdrawal Agreement. Nevertheless, the operation of the Ireland and Northern Ireland Protocol has triggered political wrestling amongst the EU, UK central government, Northern Ireland, and Ireland. Since the Brexit referendum, differentiated disintegration as a theoretical approach has attracted much attention in the study of European integration, and the UK's withdrawal has been regarded as the latest and most significant case study.

This paper aims to explore the Irish border problem after Brexit, with a special focus on the implementation and controversy of the Northern Ireland Protocol, by employing the theoretical approach of differentiated disintegration. This paper is, therefore, designed with the dual purpose of conducting the empirical case study of the development and challenge of the Irish border problem in the post-Brexit era, and of examining the theoretical validity of differentiated disintegration against the case study of the Irish border problem.

Key Words: differentiated disintegration, the Irish border, Northern Ireland Protocol