

英國脫歐進展與挑戰

摘要

英國距離正式脫歐時間已不到一年，英國與歐盟於 3 月 19 日大致同意一項過渡期協議，同意英國在 21 個月內「有秩序退出」歐盟，雙方達成的過渡協議被視為可以讓脫歐過程更為順利的關鍵要素。過渡期間，英國同意照付歐盟預算，可繼續進入歐洲單一市場，但對於決策無權置喙，且在歐盟堅持下，歐盟公民自由移動將和過去相同。不過目前仍有北愛爾蘭邊界在內的議題待解決，再者對於英國脫歐後與歐盟建立合作關係之方式也尚有爭議，這些都將是影響未來脫歐談判的挑戰。另外，據今年 1 月所公布之最新脫歐衝擊分析報告指出，英國未來與歐盟的關係無論是在歐盟-挪威模式 (EEA)、自由貿易協定模式 (FTA) 和僅在世界貿易組織框架下進行貿易的模式 (WTO) 情境下，其經濟成長都會受到影響，英國必須加快與歐盟的談判步伐，以消除脫歐帶來的各種不確定性。

一、前言

英國政府已於 2017 年 3 月正式啟動脫歐程序，展開 2 年談判，截至目前，談判已經過了一年，依據英國脫歐協議 (Withdrawal Agreement) 談判進展，雙方已就過渡期 (2019 年 3 月 29 日起至 2020 年 12 月 31 日止)、公民權利、財務結算等議題達成協議，但如愛爾蘭邊界、地理標示、資料保護、脫歐協議之管理等仍待解決。

此外，依據英國智庫所做的脫歐報告指出，英國在脫歐協商過程面臨到兩難困境，就貿易而言，英國與歐盟市場的關係越遠，經濟損失則越大；再者，在外來移民的控制，實際上英國對歐盟移民的需求最為殷切，包括高技術勞工、季節性勞工、學生以及特別是國民健康服務 (NHS) 方面勞力的需求。另外，脫歐公投後，包括倫敦房價開始下滑，皇家調查研究院 (The Royal Institution of Chartered Surveyors, RICS) 預測 2018 年倫敦市房價仍向下調整，再加上 2017

年經濟規模不僅被法國超過且在第 4 季出現負成長等現象。由於英國為全球第六大經濟體，脫歐後所面對的挑戰及影響，須持續觀察其變化與進展。因此，本文整理目前英國脫歐進度與未來挑戰，並根據英國政府今年初所公布的最新脫歐經濟影響報告，針對英國脫歐之經濟影響做一說明。

二、英國脫歐進展

英國政府於 2017 年 3 月 29 日正式啟動脫歐程序，並隨即進入漫長的協商過程，原本脫歐派對於取回法律、金錢和邊界的掌控權，以及退出歐盟單一市場和關稅聯盟都有一定的堅持，但在漫長談判之後，英國政府在大多數議題上都已經有所軟化。2017 年 12 月 15 日，歐盟除英國以外的 27 國領導人在布魯塞爾歐洲理事會總部舉行會議，宣布英國脫歐第一階段談判在“分手費”等核心議題上取得足夠進展，可以開啟第二階段談判。

脫歐第一階段談判主要解決英國和歐盟的“離婚”問題，第二階段談判主要解決雙方如何處理好“婚後關係”等實質性問題。兩造經過 6 個月的商討後，第一階段脫歐談判終於步出泥潭。由於這個階段談判的三大核心議題，分別是“分手費”、愛爾蘭邊界以及歐盟在英公民權利，其中“分手費”是談判難有進展的最大障礙。12 月 8 日，英國首相梅伊與歐盟委員會主席容克在布魯塞爾舉行脫歐會談，雙方終於就上述三大核心議題達成協議。而在第二階段談判中所需要解決的第一個問題是脫歐過渡期關係問題，然後才是未來雙邊實質性關係問題。在未來雙邊實質性關係談判中，包括貿易談判、公民權利等將會是複雜的課題。

從 2018 年 2 月底歐盟所公布的英國脫歐協議草案來看，包括了六大要點的 168 個主要條款，明確訂出英國過渡期自 2019 年 3 月 29 日開始，必須在 2020 年 12 月 31 日，也就是歐盟長期預算計畫的截止日前結束，徹底脫歐。過渡期間英國將繼續貢獻和參與歐盟財政，必須遵守歐盟法規，以及其他 27 個成員國在該期間公布的新法，但不享有投票或決策權，也無權提名或選舉歐盟機構成員等規範。

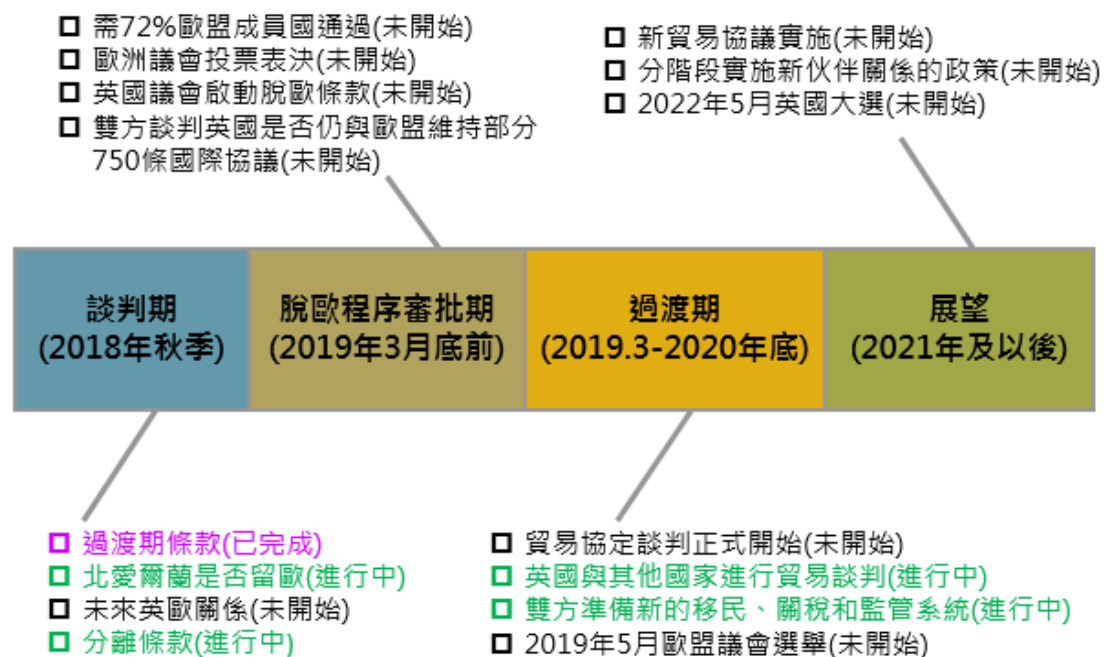
英國認為歐盟提出的過渡期過於急迫，要求延長。且歐盟版草案也提出脫歐後的北愛爾蘭可繼續留在關稅同盟，生效後可在未來等英國找出解決方案後廢止。這將解決脫歐後北愛與愛爾蘭之間的邊界問題，而將這燙手的邊境問題丟回給梅伊。歐盟還建議在愛爾蘭設置「共同監管區」，要求梅伊簽署免除「硬邊界」的協議，讓北愛爾蘭成為未來的一個英國「歐盟特區」，與本島產生「貿易邊界」。梅伊對此表示「無法接受」，因為這是讓英國被分割、破壞英國共同市場並威脅國家完整性。

另外，關於公民權部分，歐盟草案訂出旅英的歐盟公民或旅歐的英國公民，在脫歐日前住滿當地五年即可獲得永久居留權。但住在歐盟任一國的英國公民，在英國脫歐後將無法任意搬到所居國外的其他歐盟國，且草案中並未明確訂出英國脫歐的分手費，但規定若英國與歐盟在分手費、歐盟公民權等問題上有爭議，須由仍享有司法管轄權的歐洲法院（ECJ）裁奪^[註¹]。

由於歐盟峰會將於 2018 年 6 月 28 日舉行，英國首相梅伊 6 月份將就脫歐後英國與歐洲的關係公布一份詳細計劃（脫歐白皮書），為內閣確定共同立場設定最後期限，梅伊可能會在歐盟峰會上向與會人士提供迄今為止最清晰的願景，說明雙方未來要達成何種關係。事實上，歐盟一直呼籲使該問題更加明朗化，並將 6 月峰會視為關鍵的里程碑。現在距離雙方達成脫歐協議僅剩 5 個月的時間。對於脫歐後英國與歐盟貿易關係將如何改變，連梅伊的內閣也存在分歧的看法。像英國脫歐大臣戴維斯（David Davis）表示，這份白皮書將是 2016 年公投以來，英國就未來與歐盟關係公布的最重要文件。目前兩項計劃正在討論中，梅伊支持其中的一項計劃，即與歐盟保持前所未有的合作夥伴關係。但是，該計劃遭到了包括戴維斯在內的多數內閣成員的反對。另一項計劃則要拉開英國與歐盟的距離，依賴未經測試的科技。儘管歐盟已經明確表示，科技還不足以避免愛爾蘭出現硬邊界，但脫歐派人士還是青睞這一計劃。

整體而言，英國與歐盟的談判還未達到預期目標，後續的脫歐進展詳如圖 1

所示。歐盟方面也表示，脫歐談判自今年 3 月以來無實質性進展。今年 6 月的歐盟峰會，被視為 10 月達成最後一項脫歐協定前的重要一步。在正式的脫歐日期到來前，歐盟將有足夠的時間來制定一個詳盡的歐盟批准程序。



資料來源:大紀元 (2018.04.03)，〈正式脫歐還有一年 英國面臨什麼挑戰〉。

圖 1 英國脫歐進度表

三、 第二階段英國脫歐談判重點

(一) 北愛爾蘭與愛爾蘭邊界問題

愛爾蘭邊界問題是英國“脫歐”談判的核心問題之一，也是導致談判僵持不下的最大障礙。愛爾蘭和北愛爾蘭邊境問題可謂由來已久，1949年，愛爾蘭完全獨立，而愛爾蘭島北部6郡仍在英國統治下，由於北愛爾蘭地區信奉基督教新教的居民是英國移民後裔，而信奉天主教的則是愛爾蘭人後裔，前者希望留在英國，而後者一直想促成愛爾蘭島的統一，雙方衝突不斷並最

終演變成暴力運動。1998 年，愛爾蘭和北愛爾蘭公民公投通過《北愛和平協定》，結束了長達半個多世紀的暴力衝突。1999 年，英國和愛爾蘭政府則各退一步，英國向北愛移交地方事務管理權，而愛爾蘭則放棄對北愛領土的主權要求。

愛爾蘭是歐盟國家，而隸屬英國的北愛爾蘭和愛爾蘭共和國之間的邊境是脫歐後英國和歐盟的唯一陸地邊境。目前英國北愛爾蘭地區與愛爾蘭之間人員與貨物均可自由流動。一旦英國正式脫歐，英國與愛爾蘭的邊界將變為歐盟與非歐盟國家的邊界。根據英國政府去年公布的一系列立場文件強調，脫歐後將努力確保邊界的無縫接軌，建議不在陸上及海上邊界設海關等實體設施，在人員自由通行方面也維持現狀（軟邊界）。

考慮到愛爾蘭與英國北愛爾蘭的特殊淵源，愛爾蘭政府一直希望得到英國的書面保證，希望邊境不會出現海關徵稅、邊境口岸、檢查站、檢驗檢疫等機構和設施（硬邊界）。愛爾蘭外交部長曾表示，如果英國在南北邊境問題上不讓步，愛爾蘭將會阻撓貿易談判。然而英國政府若繼續保持與愛爾蘭的軟邊界，英國脫歐後，從歐盟其他國家進入愛爾蘭的移民與貨物仍可能通過北愛爾蘭自由進入英國。

然歐盟版的脫歐協議草案提出若英國找不到更好解決方案，北愛爾蘭仍繼續遵守歐洲共同市場和歐盟關稅同盟原則的規範。此方案一出，英國當局即堅決反對，而歐洲理事會主席圖斯克（Donald Tusk）提出警告，英國必須針對脫歐後的愛爾蘭邊界問題提出解決方案，並在今年 6 月的歐盟峰會之前英國可以拿出新的提議，否則不會有分手協議或是過渡期。

（二）關稅問題

除愛爾蘭邊界問題外，英國“脫歐”後與歐盟的關稅問題，也是談判的關鍵所在。英國脫歐後，必須重啟與歐盟的關稅談判。依據其與歐盟關係緊密程度由高至低，依序有幾種選擇模式，如參與歐洲經濟區（European

Economic Area, EEA)、參與歐洲自由貿易聯盟 (European Free Trade Association, EFTA)、與歐盟建立關稅同盟、與歐盟簽訂自由貿易協定(FTA)、遵循 WTO 規範。

就參與歐洲經濟區 EEA 模式來看，外界一般又稱為挪威模式，1994 年，產油的挪威決定不加入歐盟，而選擇加入歐洲經濟區，享有歐洲單一市場所有好處，但不能對形塑 EEA 的規定置喙。身為 EEA 成員，挪威必須允許貨品、資本、服務和人員自由流通。這是羅馬條約 (Treaty of Rome) 條列的 4 大基本自由。EEA 成員包括歐盟所有國家、冰島和列支敦斯登侯國 (Liechtenstein)。EEA 成員在很多重要產業必須遵守歐盟規定，當中包括競爭、消費者保護和環保，規定自動更新，以符合歐盟法規。

採取挪威模式的最大優勢就是倫敦金融中心的地位不會受到影響。但挪威是一個人口僅 520 萬，遠比英國還小的國家，而且挪威模式中和歐盟的關係，不被英國脫歐派接受。在反移民情緒助長下，英國公投決定脫歐，是在明顯拒絕遷徙自由，只要首相梅伊保守派贊成脫歐的政府執政，挪威模式就不可行。此外，脫歐陣營也拒絕和歐洲法院(European Court of Justice)有任何瓜葛。而歐洲法院握有 EEA 的最終裁決權。

就與歐盟簽訂 FTA 模式來看，除了單一市場的親密結盟以外，英國想達成一項比最近加拿大和歐盟敲定的全面經濟貿易協定 (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) 更具野心的貿易協定。以加拿大為例，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。

此外，倘若 EEA、FTA 模式都不受青睞，英國將不可避免變成歐盟眼中的第三國，只能取得第三國地位，貿易關係根據世界貿易組織 (WTO) 的規定來處理。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。

再者，根據 WTO 規定，也就是硬脫歐下，英國產品不太可能進入歐盟邊界而不用進一步驗關。而假以時日法規差異擴大，情況可能惡化，這種情況下，愛爾蘭一定會拒絕。

根據今年 3 月的協議，英國和歐盟就最終脫歐條款達成過渡協議，過渡期將從 2019 年 3 月 29 日持續至 2020 年 12 月 31 日。在此期間，英國將不參加歐盟決策，但可享有歐洲單一市場與關稅同盟的優惠，且要遵守相關規則。

在未來英國是否應退出歐盟關稅同盟問題上，英國政界及輿論意見不一。支持退出者認為，留在歐盟關稅同盟意味著英國無法獨立確定與第三國的關稅，無法進行自由貿易談判；反對退出者認為，退出歐盟關稅同盟將為英國與歐洲貿易增加壁壘，衝擊英國經濟。

歐盟則認為，如果英國試圖延長過渡期，財務協定毫無疑問地需要修改，倫敦向歐盟支付的費用可能增加數十億英鎊。此外，從今年歐盟已經提交的相關檔案來看，歐盟的立場沒有改變，強調英國只能獲得類似於歐盟與加拿大自由貿易關係相近的協定[註²]。

由於歐盟成員均屬同一關稅聯盟，相互之間不徵收內部關稅，對於外部進口商品也採用同樣的關稅體系。英國已經表示要退出歐盟關稅聯盟，但還沒有敲定取代原有關稅政策的方案。目前英國政府正在就關稅的兩種方案進行討論。一種是「海關合作」，英國在進出口方面完全按照歐盟的規定進行，雙方無需進行任何海關檢查；對於歐盟以外的進口商品，英國將以歐盟的關稅標準徵收關稅，並對留在英國的商品提供關稅扣除。不過這樣的模式受到

脫歐人士的批評，認為這一模式相當於沒有脫歐。

另一種是「高度精簡」的模式，英國會對歐盟的產品進行海關檢查，但是檢查會“高度簡化”，例如採取新技術來監測追蹤進口貨物，讓公司能隔幾個月一次性批量支付關稅。這樣可以最大限度地減少海關檢查，但又不至於完全沒有檢查。

四、 英國脫歐的經濟影響

英國脫歐除將對雙方造成重大影響，並可能透過貿易及金融等外溢效果，對全球經濟造成威脅。早先的研究如 OECD[註³]預測，英國脫歐將使 2018 年其他歐洲經濟體產出下降約 1 個百分點。IMF 則預測[註⁴]，歐盟其他地區在 2018 年受英國脫歐影響之負面外溢效應，產出可能下降 0.2%~0.5%；全球其他地區則視對英國之貿易、金融等連結深淺，以及政策空間等不同，產出下降 0%~0.2%。據國際信評機構 S&P 報告[註⁵]指出，歐洲國家受衝擊較大者為：愛爾蘭、馬爾他、賽普勒斯、瑞士、比利時、荷蘭與西班牙。

根據英國政府 2018 年 1 月所公布之「脫歐衝擊分析報告 (EU Exit Analysis Cross Whitehall Briefing)」，報告指出，英國未來與歐盟的關係無論是在歐盟-挪威模式 (EEA)、自由貿易協定模式 (FTA) 和僅在世界貿易組織框架下進行貿易的模式 (WTO) 情境下，其經濟成長都會受到影響。其中，如果最後英國與歐盟未達成任何協定“硬脫歐”的話，僅在世界貿易組織框架下進行貿易的模式，將使未來 15 年英國經濟成長減少 7.7%；若與歐盟達成自貿協定，則減少 4.8%；即使英國繼續留在單一市場，也將使經濟成長減少 1.6%。

報告亦指出，在以上三種脫歐情景下，幾乎所有的行業都將受到負面衝擊，其中化工、服裝、製造業、食品飲料、汽車和零售業受到的衝擊最大，只有農業在 WTO 協議條件下不受太大影響。如表 1 所示，在 FTA 模式情境下，化學品製造商和/或進口商將不得不將註冊的 9,000 多種化學品轉讓給歐盟的指定代表，才能繼續在歐盟銷售。新化學品可能需要登記兩次，一次在英國，一次在歐盟。

標準的註冊費用介於 1,700 歐元和 34,000 歐元之間。數據收集的額外費用可能為 10 萬歐元。同時，英國各個地區也將受到影響，其中東北部、西米德蘭、北愛爾蘭受到的影響最大。此外，倫敦的金融中心地位都存在受到嚴重侵蝕的風險。

英國政府表示，英國脫歐後將離開歐洲單一市場和歐盟關稅同盟^[註⁶]。單一市場和海關聯盟雖然是相關的實體，但卻是獨特的。挪威是單一市場的一部分，但不屬於歐盟或海關聯盟的一部分，而土耳其與歐盟有關大多數商品的關稅聯盟，但不是歐盟或單一市場的成員。

如果英國不在歐盟關稅聯盟之內，歐盟邊境的進口將面臨更大的邊界檢查和文書工作，特別是在農業、化學品和藥品等受監管部門。英國是一個高度相互依存的經濟體，大多數跨境貿易由公司之間的原材料和內部交易組成。如果英國離開歐盟海關聯盟，英國稅務海關估計每年的海關申報數量將從 5,500 萬增加到 2.55 億。根據英國智庫「政府研究所 (Institute for Government) 」的數據，18 萬貿易商將不得不進行海關申報，每年需花費 40 億英鎊。

正如英國「財政研究所 (Institute for Fiscal Studies · IFS) 」所說，英國與歐盟範圍內的供應鏈密不可分，因為英國對歐盟出口的 70% 被歸類為最終生產商品和服務的投入，再加上英國有超過五分之一的供應鏈是位於歐盟的其他地區。因此，歐盟企業可能無法使用英國零組件出口到世界其他地區，以原產地規則為例，規定產品或服務的一定比例必須來自出口國。另外，根據與韓國的歐盟貿易協議，從歐盟出口的產品只有在進口價值低於 45% 的情況下才具有資格。

事實上，貿易談判冗長而複雜，以歐盟與加拿大的貿易談判為例，光談判就花了 7 年的時間，協議文本長達 1,600 頁，而澳洲也花了十年時間與中國達成自由貿易協定。因此，英國政府透露，歐盟與非歐盟國家簽署了超過 100 個國際協議，英國在脫歐後將面臨損失。英國已經要求歐盟在過渡期內得到“與歐盟成員國就這些協議達成一致”的待遇。英國國際貿易部坦言，英國所有貿易中有 12 % 來自 65 個非歐盟國家，如韓國和瑞士，若要在 2019 年 3 月前完成複製歐盟

與其他 65 個國家的自由貿易安排，非常困難。

五、 結論

由於英國與歐盟關係緊密，英國多年來為歐盟單一市場的一員，撇開政治因素，英國脫歐將無可避免面臨許多技術上難題，因此將需要非常久的時間進行過渡。2 年的時間遠不夠完成全面性成熟的貿易安排，要在 2 年的時間內達成這項目標具重大風險，若 2 年後英國無法與歐盟達成最終貿易協定，英國將剩下 2 個選擇，一個是進行硬脫歐並面臨關稅上漲，另一個則是要求延長過渡期。英國政府過渡期立場說明書中顯示英國認為過渡期時間應由用以建立未來夥伴關係之新程序及系統準備及實施時間來決定，顯示出英國延長過渡期之可能性，外界一般認為英國脫歐過渡期將遠超過其所預計的 2 年時間。

根據歐盟的規定，在過渡期內，英國可以與其他國家就貿易協定進行談判，但是在沒有歐盟准許的情況下，英國在過渡期結束之前不得簽署任何協議。顯而易見，脫歐之後，英國將面臨或多或少的貿易協定空窗期，因此英國也在積極籌備和爭取在過渡期內與其他國家進行貿易協定談判。有報導指出英國官員與澳洲、紐西蘭等跨太平洋夥伴關係協定（TPP）成員國進行非正式協商^[註7]。

整體而言，雖然 2017 年底脫歐談判已成功進入第二階段，但談判難度只有增加不會減少，不僅要通過脫歐法案，還有幾千份歐盟法律需要替換，還要對移民、關稅等做出新的安排，在貿易等議題與歐盟展開談判。英國若想穩住經濟形勢，必須加快與歐盟的談判步伐，以消除脫歐帶來的各種不確定性。今年以來，世界經濟穩健復甦，英國的經濟成長雖然不會很強勁，但也不會變得更差，甚至一些貿易領域的表現可能會很好。如果包括過渡期協議在內的脫歐協議不儘快敲定的話，在民眾的預期心理加深下，可能會對其經濟發展產生更大衝擊。

表 1 不同情境下之產業影響

情境/產業	化學部門	專業和商業服務部門	金融服務部門
EEA	預計退出關稅聯盟的海關申報將對所有製成品行業造成重大非關稅壁壘。化學品行業高度依賴歐盟的中間投入品供應鏈，產品在生產過程中多次穿越邊境。	有限的額外障礙	由於歐洲經濟區國家的企業可以在整個歐盟範圍內提供金融服務，所以增加的障礙有限
FTA	化學品製造商和/或進口商將不得不將註冊的 9,000 多種化學品轉讓給歐盟的指定代表，才能繼續在歐盟銷售。新化學品可能需要登記兩次，一次在英國，一次在歐盟。標準的註冊費用介於 1,700 歐元和 34,000 歐元之間。數據收集的額外費用可能為 100,000 歐元	1. 既存的自由貿易協定，像是 CETA 並沒有消除對服務貿易的 550 多項個人限制。 2. 在資料本地化方面可能會有額外的限制，像是要求英國公司將資料儲存在歐盟伺服器上	1. 在 FTA 類型的情境下（即 CETA），市場准入幾乎與 WTO 的情境一樣受到阻礙。這些情況將禁止企業在某些豁免之外向歐盟提供受監管的金融服務，例如歐盟的等同製度。然而，目前的等效制度（僅適用於歐盟法規的某些領域並可能被歐盟當局撤銷）的局限性將導致企業將大量活動從英國轉移到歐盟。 2. 除了貿易障礙外，退出歐盟可能阻礙該行業的發展，因為歐盟有可能採取傷害到英國金融業的措施。此外，由於以英國為基地的金融機構遭受到規模經濟損失，將面向歐盟的企業遷移到歐盟，可能會對目前在英國進行的其他國家企業產生連鎖反應 3. 倫敦做為金融中心的地位可能會受到嚴重侵蝕。
WTO	歐盟對化學品的關稅平均為 4.0%。這將使得出口成本增加約 5 億英鎊。	缺乏自由貿易協定的國家對服務貿易的限制還包括外國股權限制，沒有簽證豁免計劃和商業服務的國籍限制。	除了上述情況之外，在嚴格的移民情景中（WTO 情景中的一種選擇），該部門對於人才的接觸可能會受到限制。

資料來源: House of Commons Exiting the European Union Committee, "EU Exit Analysis Cross Whitehall Briefing," 2018.01

-
- ¹ 胡蕙寧 (2018.03.02) ·《歐盟公布脫歐草案 2020 與英國分手》·自由時報。
- ² 任彥、許立群 (2018.05.19) ·《英國脫歐談判僵局難破》·人民日報。.
- ³ OECD, “OECD Economic Outlook” , 2016.6.01.
- ⁴ IMF, “Country Report-United Kingdom: Selected Issues,” 2016.6.17.
- ⁵ S&P, “Who Has the Most to Lose from Brexit? The Brexit Sensitivity Index,” 2016.6.09.
- ⁶ 歐盟海關聯盟於 1968 年首先建立在四項原則上：1.歐盟成員國內部邊界沒有關稅；2.從歐盟境外進口的一般關稅：歐盟以外產品的適用原產地規則；海關價值的通用定義。
- ⁷ 聯合新聞網 (2018.01.03) ·《英媒：英國考慮脫歐後加入 TPP》·中央社倫敦 3 日專電。.