

# 英國脫離歐盟之原因與可能影響

魏 資 尹

## 摘 要

近日英國再度掀起脫離歐盟之議題，本（2015）年 5 月國會大選，英國首相 David Cameron 將脫歐公投列為重要政見，要求歐盟進行「合理、全面的條約修改」，以確保英國所希望的改革能夠以法律的形式得到保障，否則將付諸公投，決定英國去留。而歐盟方面則希望英國須於 11 月闡明要求歐盟改革之內容。

本年 11 月 10 日英國政府向歐盟理事會提出 4 大改革要求，包括確保英國在單一市場的地位、減少歐盟商業規範、提高各國國會之權力及限制歐盟移民在英國獲得的福利。

英國國內對脫歐與否意見分歧，主張脫離歐盟者認為，歐盟繁瑣法規與政策束縛英國經濟成長，來自歐盟國家之移民規模日漸龐大，排擠國內就業機會，並威脅邊境安全。支持留在歐盟者則強調，歐盟的成員國

身分使英國獲得貿易與市場之便利，帶動國內產業發展，外來移民亦有助提高國內勞動力。

多數機構預計，脫歐可能對英國經濟帶來負面影響，惟影響程度不大。脫歐可能使英國轉為更保守、保護主義色彩更重，且對移民實施更嚴密管制之國家，並對企業帶來龐大的不確定性，亦將使倫敦金融中心之地位受到影響。

英國脫歐弊大於利，除經濟受影響外，政治上亦可能引發親歐的蘇格蘭藉機爭取獨立，導致國家分裂。若能保持目前非歐元區成員國之身分，並同時維持與歐盟的自由貿易及狀態，似對英國較為有利。因此，各界普遍認為英國政府宜審慎考量退出歐盟之利弊，未來情勢則視明（2016）年 2 月歐盟峰會之協商結果而定。

## 一、英國欲脫離歐盟之緣由

1950 年代歐盟草創時期，英國婉拒參與此新聯盟，萌生英國參與歐洲共同事務方面

的懷疑論調。1973 年保守黨（Conservative Party，俗稱 Tories）執政時，英國決定加入

歐盟，惟始終與會員國活動保持距離，且英國未加入申根區（註1），亦未加入歐元區。

英國對歐盟的疑慮存在已久，主要係因政治、經濟、移民、歷史、地理及文化等多重因素。政治上，英國不願向歐盟讓渡主權和立法權；經貿方面，英國不願被歐盟法令束縛；移民問題上，英國主張限制移民之福利（註2）。而對於其他歐盟成員國在完成單一市場，創建單一貨幣區之後，續頒布歐洲憲法，建立政治聯盟，朝向政治一體化邁進，始終抱持高度懷疑態度。對英國而言，加入歐盟係基於政經分離、區域合作及與國際市場相互為用之原則，目的係透過歐盟追求自身經濟利益，對歐盟的政治整合並無法接受（註3）。近年來隨歐盟政策開放，數百萬東歐移民湧入英國排擠工作機會及占用社會資源，加上歐債問題不斷，提高英國人民脫歐之意願。

2013年1月23日，英國首相 David

Cameron 向選民承諾，若其領導之保守黨續贏得本年5月大選，將就英國的會員資格與歐盟重新協商，並於2017年底舉行是否退出歐盟之公投。惟迄今歐盟尚未有任何成員國以公投方式離開。

本（2015）年5月29日英國政府向下議院提交並公布「脫歐公投」之議案，並承諾將在2017年底舉行投票。歷經數月討論後，英國政府於本年11月10日去函歐盟理事會（European Council）主席 Donald Tusk，就英國續留歐盟之條件提出4大改革要求，以便於12月17至18日召開之歐盟峰會與其他成員國進行協商。

儘管保守黨內部分人士傾向脫離歐盟，惟英國政府表示，若英國與歐盟能就改革要求達成共識，則將盡力使英國續留歐盟；在野的工黨（Labor Party）及自由民主黨（Liberal Democrats）則反對此項公投。

## 二、脫歐派與留歐派之主張

雖然具體公投日期尚未確定，但自本年10月初以來因公投問題，就退出與續留歐盟之主張，分別出現兩大陣營（見表1）。

### （一）脫歐派

該派人士普遍認為歐盟係英國發展的障礙，歐盟的繁瑣法規與政策不但束縛英國經

（註1）1985年歐洲國家於盧森堡之申根（Schengen）地區簽訂「申根公約」，目的為取消公約成員國間的邊境管制，因此持有任一成員國有效身分證或申根簽證者，得以在所有成員國境內自由移動。申根區目前包含26個國家，其中22個屬於歐盟成員國，外加非歐盟成員的挪威、瑞士、冰島、列支敦斯登。歐盟有6個國家未加入申根區，包括英國、愛爾蘭、保加利亞、羅馬尼亞、賽普勒斯、克羅埃西亞。

（註2）蔡依恬（2015a）。

（註3）歐陽承新（2015b）。

濟成長，日漸攀升之會員費亦浪費英國納稅人的公帑。而歐盟的人口自由移動原則嚴重威脅英國的邊境安全，敘利亞難民危機的爆發更加劇此種擔憂。英國若離開歐盟，在貿易、市場、就業、福利等方面，均將有更好的發展，英國應掌控自己的主權和命運。

## (二) 留歐派

此派陣營強調英國未來的希望在歐洲。

歐盟的成員國身份使英國獲得貿易與市場之便利，帶動國內產業發展，而外來移民不僅未排擠英國人民的就業機會，反而增加國內勞動力、填補就業市場空缺，進而促進經濟發展，亦為公共福利貢獻更多稅收。英國留在歐盟可享受貿易、投資、就業及低物價等方面之優勢。

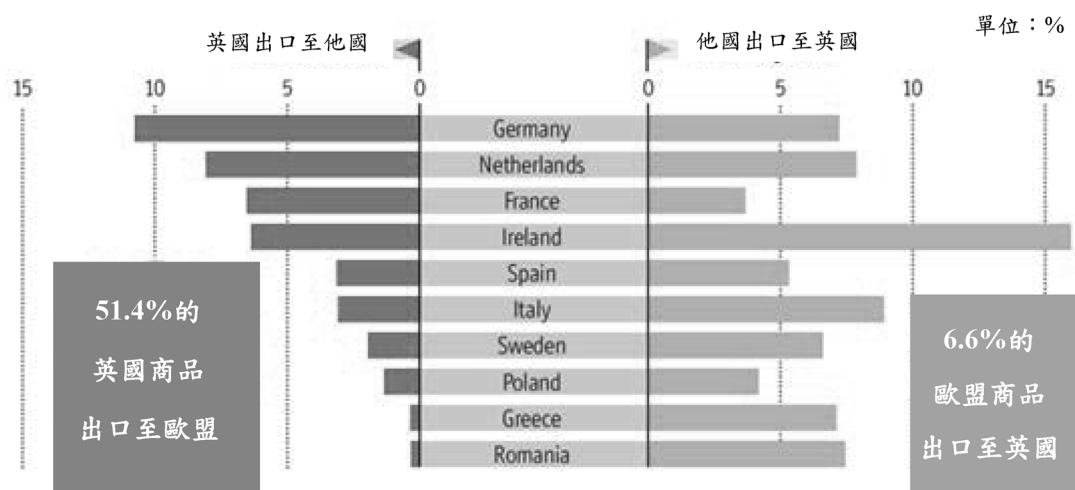
表 1 脫歐派與留歐派之比較

|               | 脫歐派  | 留歐派  |
|---------------|--|--|
| <b>主導團體</b>   | Vote Leave   | Britain Stronger in Europe   |
| <b>主要組成人士</b> | 保守黨、獨立黨議員及部分工商界人士。   | 由商界重要人士 Stuart Rose 為首，並得到工黨、自民黨、蘇格蘭民族黨，與學界、商界及 3 位前英國首相之支持。                                   |
| <b>重要主張</b>   |  |  |
| <b>貿易</b>     | 英國將與歐盟重新協商新的合作關係，無須受歐盟法規約束。脫歐有助英國與中國大陸、印度及美國等其他重要國家達成貿易協定。 | 英國對歐盟出口占總出口比重之 51.4% (見圖 1)，若續留歐盟，可免除出口關稅與相關繁文縟節。歐盟經濟規模甚大，身為成員國可獲得之貿易條件較佳。                     |
| <b>歐盟預算</b>   | 英國無須再每週繳交 3 億 5,000 萬英鎊予歐盟，此筆經費可用於科學研究與新興產業。               | 每一英國家庭每年須繳交 340 英鎊予歐盟，但身為歐盟成員國所獲得之各方面優勢，相當使每一英國家庭每年可多收入 3,000 英鎊。此外，不論退出或留下，英國均須負擔進入歐盟單一市場之成本。 |
| <b>法規</b>     | 脫歐將使英國重獲對勞動法規、醫療保健及國家安全等措施之控制權。                            | 多數歐盟法規已將 28 個成員國之法規整合為單一之歐洲標準，減少官僚作業並使企業獲益。若續留歐盟，英國可爭取更佳之法規。                                   |

|                   |  |   |
|-------------------|--|---|
| <p><b>移民</b></p>  | <p>英國可改變代價高昂且失控之移民制度。該制度開放歐盟移民自由居留於英國，並禁止可對英國做出貢獻之非歐盟移民。</p> | <p>退歐並不代表將減少移民數量。與歐盟進行貿易之非歐盟國家，較英國具有更高之移民率，其中包含來自歐盟國家之移民。</p>                             |
| <p><b>影響力</b></p> | <p>英國在歐盟內影響力甚微。脫歐後可重新在國際機構取得地位，並能在自由貿易與國際合作發揮較大影響力。</p>      | <p>國際峰會中，英國除派外交大臣出席外，亦可與代表歐盟全體成員國之歐盟高級代表合作，提高在國際機構之影響力，例如雙方之合作已有助對抗非洲的 Ebola 疫情與海盜活動。</p> |

資料來源：The Economist (2015), “A Background Guide to “Brexit” from the European Union,” *The Economist*, October 19

圖 1 2014 年英國與主要歐盟成員國出口商品相對各國總出口比率



資料來源：The Economist (2015), “A Background Guide to “Brexit” from the European Union,” *The Economist*, October 19

### 三、英國政府向歐盟提出 4 大改革要求

本年 11 月 10 日英國政府向歐盟理事會就英國續留歐盟之條件提出 4 大改革要求，包括確保英國在單一市場的地位、減少歐盟商業規範以提升競爭力、提高各國國會之權力及限制歐盟移民在英國獲得的福利（表 2）。英國政府就移民問題表示，未來 10 年英國人口將逾 7,000 萬人，預計至 2050 年可望成為歐盟成員國中人口最多之國家。目前每年移民淨移入人數逾 30 萬人（見圖 2），

但移入之歐盟公民數量與速度「未經計畫，且超出預期」，已對英國公共服務增添負擔，故亟須控管來自歐盟內部之移民。

此外，英國訴求旨在提高歐盟制度的彈性，以同時保障歐盟中歐元區國家與非歐元區國家之利益。若歐盟成員國能就上述改革要求達成共識，英國政府將竭盡全力使英國續留改革後的歐盟。

表 2 英國向歐盟理事會提出之 4 大改革要求

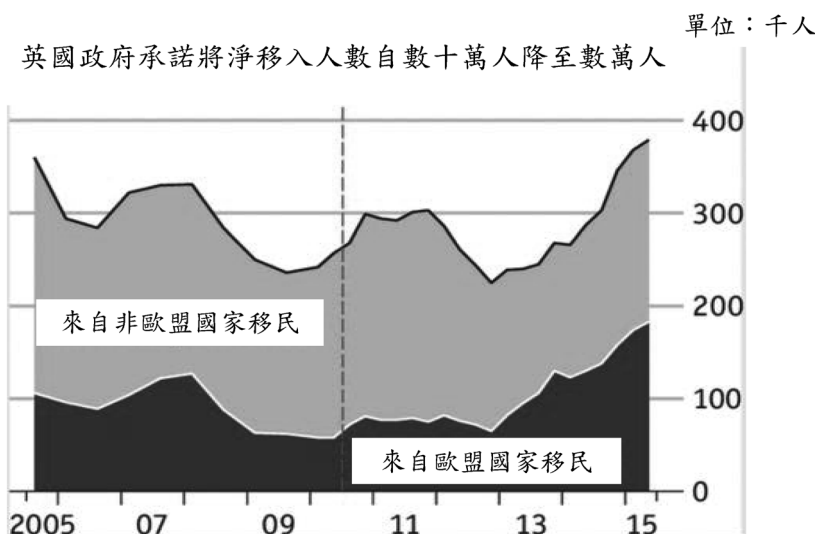
| 領域   | 項目  |
|------|---|
| 經濟治理 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 歐盟須承認其為多元貨幣之組織</li> <li>● 各成員國不論使用何種貨幣，其任何商業行為均不會受到歧視或劣勢之待遇</li> <li>● 須保障歐盟單一市場之完整性</li> <li>● 對於歐元區所做之任何變動（如建立銀行業聯盟等），非歐元區國家應保有自願參與之權利，不得強制其參與</li> <li>● 非歐元區國家之納稅人應永遠無須承擔為維持歐元區運作之經濟義務</li> <li>● 任何可能影響所有歐盟成員國之議題，均須交付所有成員國討論與決定</li> </ul> |
| 競爭力  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 應削減現行歐盟商業法規之繁文縟節</li> <li>● 歐盟應採取更多行動以實現對資金、商品及服務之自由流動的承諾</li> <li>● 歐盟單一市場之貿易與法規刪減的所有相關提案，應整合為一項明確之長期承諾，以提升歐盟之競爭力與生產力，並提高所有成員國之經濟成長與就業機會</li> </ul>   |

|                  |   |
|------------------|---|
| <p><b>主權</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 針對原歐盟條約中各成員國須致力邁向「更緊密聯盟」之條款，中止英國的履行義務</li> <li>● 提高各成員國國會權力，必要時各成員國國會可聯合反對歐洲議會之法律提案</li> <li>● 歐盟應確實落實輔助原則（subsidiarity）*</li> </ul>                     |
| <p><b>移民</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 未來新加入歐盟之成員國公民不得自由移居他國，除非該國經濟發展程度已與歐盟現有成員國相當</li> <li>● 應制止對歐盟公民自由移動原則之濫用（如對詐欺與假結婚者採取更強硬之法規等）</li> <li>● 移入英國之歐盟公民須在英國工作與繳稅滿4年後，才得以申請在職福利與社會住宅</li> </ul> |

註：\*指歐盟應僅在各成員國法律不足之處才予以立法。

資料來源：David Cameron (2015), “A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed Europe Union,” *the UK government*, November 10

圖 2 英國淨移入移民之來源與人數



資料來源：The Economist (2015), “A Background Guide to “Brexit” from the European Union,” *The Economist*, October 19

#### 四、英國脫歐後與歐盟合作之可能替代方式

英國若脫離歐盟，將有下列幾項與歐洲他國合作方式可供選擇：

- (1) 加入歐洲經濟區 (European Economic Area)，惟目前 EEA 僅含挪威、冰島及列支敦斯登等 3 國；
- (2) 仿效歐洲自由貿易聯盟 (European Free Trade Association, EFTA) 之成員國瑞士，其雖未加入 EEA，但已與歐盟國家簽署逾 20 個主要與 100 個次要之雙邊協議；

- (3) 仿效土耳其與歐盟建立關稅同盟，或與歐盟簽署深入且涵蓋範圍廣泛之自由貿易協議；
- (4) 純粹仰賴 WTO 之規章，取得進入歐盟市場之管道；
- (5) 與歐盟協商為英國量身打造之特殊協議，內容保留與歐盟自由貿易之權利，但同時避免上述其他替代方式之缺點，惟在英國脫歐後之氛圍下，要與歐盟達成此類協商之可能性極低。

#### 五、脫歐恐對英國經濟造成負面影響，惟影響程度不大

Morgan Stanley 預計，英國將於 2016 年秋天舉行脫歐公投，脫歐之機率約為 35%，而公投所帶來之衝擊則可能使外人直接投資減少，民間消費放緩，致英國央行 (BoE) 延後 1 年升息。民調亦顯示贊成脫歐之比率約為 35%~40% (見圖 3)。另脫歐後將對英國的法規、貿易、投資及預算等方面帶來衝擊，對英國經濟造成的影響，各機構之相關評估不一 (見表 3)。

此外，倫敦政治經濟學院經濟績效中心 (Centre for Economic Performance) 的研究，將英國脫歐後情況分為悲觀情境與樂觀情境，估算脫歐後貿易成本上升致所得減少

之幅度 (註 4) (見表 4)。

綜合觀察，英國脫歐可能對經濟帶來負面影響，惟影響程度不大。不論英國是否在歐盟，歐盟仍是其主要貿易夥伴。Springford, John et al. (2014) 研究顯示，以模型估算，1992 年至 2010 年間，英國與歐盟的貿易量較其未加入歐盟的貿易量高出 55%。此外，即使退出歐盟可使英國免於遵守繁複之歐盟法規，惟若英國欲保留進入歐盟單一市場之權利，仍須遵循多數相關規定。

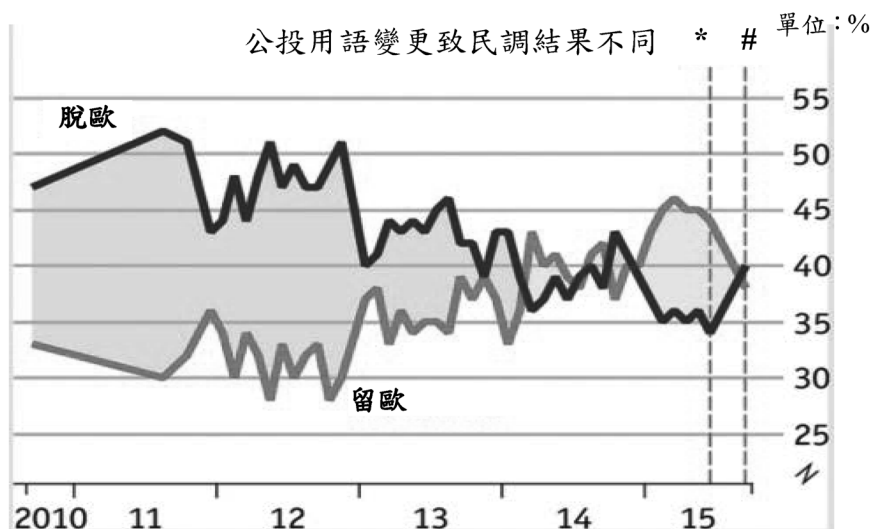
脫歐對英國帶來的風險是，使其可能轉為更保守、保護主義色彩更重，且對移民實施更嚴密管制之國家，並對企業帶來龐大的

(註 4) Ottaviano, Gianmarco et al. (2014)。

不確定性，亦將使倫敦金融中心之地位受到影響。花旗銀行英國分行總裁 James Bardrick 表示，若英國脫歐，該行可能將改變業務營

運方式，並將部分業務遷回歐盟國家，將對銀行之成本與效率產生極大不利影響，並將使倫敦的金融活動規模縮減。

圖 3 英國脫歐公投民調結果



註：\* 公投用語為：「英國是否應維持歐盟成員國身分？」

# 公投用語為：「英國應維持歐盟成員國身分或退出歐盟？」

資料來源：The Economist (2015), “A Background Guide to “Brexit” from the European Union,” *The Economist*, October 19

表 3 各機構對英國脫歐帶來之經濟影響評估

| 機構                            | 年份   | 影響  |
|-------------------------------|------|---|
| Institute of Economic Affairs | 2014 | 脫歐可能使英國 GDP 規模增加0.1%，因法規鬆綁及無須繳交歐盟會員費之利益，勝過貿易與外人直接投資之損失。   |
| Open Europe                   | 2015 | 脫歐對2030年英國 GDP 規模的貢獻將介於-0.8~0.6%，惟正貢獻將取決於英國政府是否採取適宜之政策組合。 |
| Morgan Stanley                | 2015 | 脫歐將使2016年英國 GDP 成長率降至僅1%，股市跌幅達10~20%。                     |



|               |      |   |
|---------------|------|---|
| The Economist | 2015 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 贊成續留歐盟者：脫歐將使英國喪失 300 萬個就業機會；</li> <li>■ 支持脫歐者：脫歐可能使英國人均 GDP 提高 25%。</li> </ul> |
|---------------|------|---|

資料來源：The Economist (2015), “Common Market Economics,” *The Economist*, October 17; Kelly, Jemima (2015), “Brexit Would See UK Growth Slow to 1%, Stocks Lag - Morgan Stanley,” *Reuters*, November 5

表 4 英國脫歐致貿易成本上升對所得之影響

| 情境 | 假設  | 所得減幅                                | 納入因生產力下降造成的動態損失後之所得減幅                                     |
|----|---|-------------------------------------|---|
| 悲觀 | 脫歐後因關稅增加、非關稅貿易障礙提高，及無法再獲得歐盟深化整合改革進程帶來之利益，致雙邊貿易下降，外貿成本增加 | 貿易成本上升將導致所得減少 500 億英鎊（占 GDP 的 3.1%） | 所得減幅較未納入動態損失前提高至 GDP 的 6.3%~9.5%（相當於發生一次 2008 年全球金融海嘯之程度） |
| 樂觀 | 脫歐後英國與歐盟貿易之自由程度與現在相同                                    | 貿易成本上升將導致所得減少 180 億英鎊（占 GDP 的 1.1%） | 所得減幅較未納入動態損失前增至 GDP 的 2.2%                                |

資料來源：

Ottaviano, Gianmarco, Joao Paulo Pessoa, Thomas Sampson and John Van Reenen (2014), “Brexit or Fixit? The Trade and Welfare Effects of Leaving the European Union,” *CEP Policy Analysis*, Centre for Economic Performance, May; 歐陽承新 (2015b), 「英國大選對其與歐盟經濟影響分析」, *國際經濟情勢雙週報*, 1833 期, 7月9日, 頁5~18

## 六、結論：維持現狀應對英國較為有利

就目前情勢而言，英國政府承諾舉辦公投之目的，似為安撫執政之保守黨內的疑歐派人士，並以公投作為談判籌碼，藉此調整與歐盟間的權利義務關係，促使歐盟改變法規，以支持英國續留歐盟。而針對英國政府

向歐盟理事會提出之 4 大改革要求，歐盟方面表示，不會在歐盟公民自由移動及工作權利等基本原則上對英國讓步，惟對其他要求應可做適度調整。

歐債危機後，歐元區亟需推進一體化進

程，如制定共同的財政預算政策、建立銀行業聯盟及創造更公平的競爭環境，以朝「更緊密的聯盟」之目標邁進。然而，任何推進一步一體化之舉措，均可能加劇英國國內的反歐洲情緒。要在非歐元區成員國（如英國、瑞典及丹麥）與歐元區成員國之不同準則間達成協議，將是一項挑戰。

總體而言，英國脫歐弊大於利，不僅可能危及英國與最大貿易夥伴之關係，使英國面臨高關稅壁壘與勞務移動限制，在英國設廠之大企業亦可能撤離，失去歐盟之連結或將使外資進駐之興趣大減，倫敦國際金融中心地位恐遭法蘭克福或巴黎取代，金融業在英國之部署亦將做出調整。除經濟受到影響

外，政治上亦可能引發親歐的蘇格蘭藉機爭取獨立，導致國家分裂。因此，若能保持現在非歐元區成員國之身分，並同時維持與歐盟的自由貿易及狀態，似對英國較為有利。

不論最後決定是否脫歐，英國與歐洲的關係均將經歷一段不穩定期，造成政治與經濟變數。因此，各界普遍認為英國政府宜審慎考量退出歐盟之利弊，而英國原盼於 12 月歐盟峰會中與其他成員國協商改革事宜，惟此次峰會可能將著重於對抗恐怖主義及因應難民危機之議題討論，故未來情勢將視明（2016）年 2 月中舉行之歐盟峰會的協商結果而定。

## 參考資料

- 蔡依恬 (2015a), 「英國提出改革歐盟的四項目標」, *國際經濟情勢雙週報*, 1843 期, 11 月 26 日, 頁 125。
- 歐陽承新 (2015b), 「英國大選對其與歐盟經濟影響分析」, *國際經濟情勢雙週報*, 1833 期, 7 月 9 日, 頁 5~18。
- Cameron, David (2015), "A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed Europe Union," *the UK government*, November 10.
- Davies, Anjuli (2015), "Citi, Morgan Stanley See Brexit Backlash against London as a Financial Centre," *Reuters*, November 4.
- Kelly, Jemima (2015), "Brexit Would See UK Growth Slow to 1%, Stocks Lag - Morgan Stanley," *Reuters*, November 5.
- Ottaviano, Gianmarco, Joao Paulo Pessoa, Thomas Sampson and John Van Reenen (2014), "Brexit or Fixit? The Trade and Welfare Effects of Leaving the European Union," *CEP Policy Analysis*, Centre for Economic Performance, May.
- Parker, George, and Alex Barker (2015), "David Cameron Abandons Hope of Concluding EU Deal Next Month," *Financial Times*, November 27.
- Springford, John, and Simon Tilford (2014), "The Great British Trade-Off: The Impact of Leaving the EU on the UK's Trade and Investment," *Centre for European Reform*, January 20.
- Stephens, Philip (2015), "Britain Would Not Survive a Vote for Brexit," *Financial Times*, June 25.
- The Economist (2015a), "A Background Guide to "Brexit" from the European Union," *The Economist*, October 19.
- The Economist (2015b), "Common Market Economics," *The Economist*, October 17.

(本文完成於 104 年 12 月，作者為本行經研處辦事員)