



中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Working Paper No. 201801

January 25, 2018

本文已发表于《世界知识》2018年第2期

任琳 :renlin@cass.org.cn

## 盘点英国脱欧那些事

在2017年12月14~15日举行的欧盟冬季峰会上,经27个成员(英国除外)一致通过,欧盟对英国的脱欧谈判进入第二阶段。自脱欧谈判启动以来,围绕“分手费”等核心问题的谈判一直是难有进展,直到峰会前夕,才在双方妥协的基础上达成一定程度上的共识。

回顾历史,英国的入欧之旅,不仅是不顺利的,也是不完全的。显然,脱欧的情绪在英国加入欧盟之时就存在,只是英国对脱欧的系列工作和影响没有非常清晰的认知,在心理与程序上都未准备好。历史上,英国更像是一个“离岸平衡手”,对欧洲大陆而言,它显得若即若离。当在1960年首次申请加入欧共体的时候,英国遭到否决,13年之后英国才最终加入欧共体。入欧两年之后,英国就发生了围绕是否继续留在欧共体的第一次公投。1984年,铁娘子撒切尔夫人又盘算着不能白白为欧共体贡献公共产品,接着通过谈判实现了欧共体根据贡献程度给予英国部分退款的外交成果。即使欧盟之意在于将欧元打造成为欧洲的唯一货币,英国还是拒绝使用欧元。如此,英国有自己独立的货币,未曾全面加入欧元区,也使得它能够保有一定的出口竞争力,“非对称地”从欧盟经济一体化

<sup>1</sup> 作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略室副主任、副研究员



中享受好处。然而，不完全的成员国身份进一步削弱了英国针对欧盟事务参政议政的“话语权”，也为英国脱欧做了情绪上的准备。

尽管矛盾重重，欧盟的核心国家仍在不断努力，希望维系欧洲的一体化事业，包括对希腊、意大利等国保持很高程度的宽容，这都显示了它们的希望。如此，欧盟及其核心国家德法显然也没有意料到，经济状况相对较好的英国成了“离家出走”的第一只“出头鸟”。因此，不难理解欧盟“英国脱欧”问题首席谈判官巴尼耶的强硬态度。

#### 第一阶段谈判：缓慢而艰难

2013年，备选中的卡梅伦首次提出给予英国民众决定是否留欧的选择机会。欧洲经济不景气，困难重重的背景之下，媒调进一步加剧了人们对英国内部经济社会矛盾的认知，并将矛头指向欧盟的痼疾和难民问题。如此，脱欧的情绪在不知不觉中漫延，直至无法轻言回头。时至2017年3月，伊丽莎白女王批准“脱欧”法案，并授权特雷莎·梅正式启动脱欧程序。

英国脱欧谈判的第一阶段将问题聚焦在“分手费”、爱尔兰边界，英欧公民权利等议题上。在现实谈判中，难以打破双边对话的僵局，英国和欧盟都不肯轻易做出妥协。英国希望脱欧后也能够维持作为欧盟成员的大部分权益；相反，面对只想占便宜却不想分担责任的英国，欧盟坚守立场，绝不退缩。这样，英国脱欧谈判只能是被一再延缓，难以推进。

首先，围绕“分手费”的谈判包括：是否要支付“分手费”以及其内容和金额。英国与欧盟围绕是否存在“分手费”的争论，无非是欧盟为加入国设立的准入门槛，既然在加入时做出了承诺，那么，欧盟希望英国可以履行分担准入时认可的计划和项目费用。再者，“分手费”的内容包括了原英国籍欧盟员工的退休金、英国认可的应需向欧盟财政支付的项目及计划费用，以及在英欧盟机构所需的搬迁费用等。这一笔账算下来，欧盟向英国索取的“分手费”达到了500亿~600亿英镑，远超英国最初乐意支付的200亿欧元。不菲的“分手费”一度让不



少英国民众后悔脱欧。

其次，爱尔兰边界问题说的是爱尔兰和英国的北爱尔兰地区的 300 公里模糊边界的问题。根据双方约定，在此区域内，人员与货物可以免边检和海关地自由流动。然而，一旦英国启动脱欧程序，该地区接壤的将是欧盟区和非欧盟区国家。如何处理这 300 公里的“软边界”，将是一个难解的双层博弈。谈判多次卡在这个问题上。如果英国接受爱尔兰单方面的要求，在农业等问题领域开放入境管控，就等于将整个英国继续置于欧盟关税同盟的框架之下；而不顾北爱问题的特殊性，又可能带来局势不稳。但是，如果仅把北爱留在关税同盟里面，则在某种形式上将北爱与整个英国的经济联系割离开来。因此，保护“软边界”的问题成为谈判中相当棘手的问题。

最后，英欧公民权益的问题。相对于前面两个问题的棘手，该问题则涉及法律权益等方面的细节谈判。英欧公民主要指两类人，一是留在欧盟的英国公民；一是留在英国的欧盟公民。在脱欧后，他们的权利该如何维护，也就成为一个关注的焦点。两者是否能够获得对等的公民权利是谈判的重点。

#### 第二阶段谈判：仍不容乐观

现在，第一阶段的基础性谈判已经完成，第二阶段谈判将主要聚焦英国在脱欧过渡期的待遇问题上，此外还有欧英未来关系等。其中，围绕贸易领域的谈判是双方关注的重点。是“硬脱欧”还是“软脱欧”，对于英国的企业来说至关重要。一旦谈不成，必须选择“硬脱欧”，将给英国企业带来巨大的挑战。政府层面想要保持经济稳定、维系英镑地位，企业层面想要继续从欧盟单一市场中获利。这两者都是非常困难的。好在有两年的过渡期，英国在政府和企业层面能够有所准备和缓冲。

展望第二阶段的谈判，依然是乌云笼罩。内政和外交两个层面上看，英国在第二阶段的脱欧谈判都不那么乐观。

从内政层面上看，英国内政困境为第二阶段的脱欧谈判增加了难度。特雷



莎·梅的误判致使英国保守党政府陷入僵局。提前举行的大选没能赢得更多的支持，相反却导致了少数派政府的现状。特雷莎·梅陷入党内不团结、党外团结任务同样艰巨的困境。一方面，保守党内部不团结，新老两代党员之间的分歧颇多。另一方面，她也一度努力争取北爱尔兰民主统一党的支持。在脱欧公投中梅站在留欧阵营，这也成为她在保守党内部的“原罪”，很难得到保守党右翼的全权信任。加之，保守党实际上在如履薄冰地维系着微弱优势。那么，保守党内部势力对特雷莎·梅的要价也会越来越高。处理不好平衡事务，特雷莎·梅的首相之位很容易被“架空”。不满情绪在英国社会有所漫延。在这种情况下，提振国内士气、稳定局势，都是和推进脱欧进程同样重要的方面。

从外交层面上看，欧盟认为英国在欧债和难民危机困扰欧洲之际只求自保坚持脱欧的行为，可谓“釜底抽薪”，因此欧盟很难接受跟英国“友好离婚”。这样英国希望通过谈判，谋求维持部分对欧利益的夙愿很可能难以达成。不少脱欧支持者认为，挪威或瑞士模式可能会值得借鉴，其与英国脱欧的夙愿几近相似，在操作层面上又能够把脱欧的损失降到最低。自然，从操作层面看，这种模式可行，只是面对一个能做出“釜底抽薪”之举的英国，欧盟很难做出进一步的让步。欧盟很难同意英国“随意挑选自己想要的规则”，不承担成本，却想继续享受好处。在这种情况下，脱欧后的英国很可能要努力适应一套独立于欧盟区的新规则、新制度。

很难判断英国脱欧对欧盟的影响

最后，说脱欧带来的影响。从短期看，脱欧对英国来说无疑是有利的，将为英国节省 80 亿英镑向欧盟财政缴纳的款项。而且历史上，英国对欧盟地区的经济依存度并不是那么大。因此，部分专家认为，脱欧对英国经济贸易带来的震荡效应并不大。然而，英国一旦完全脱欧，将不能以优惠条件进入欧盟市场。从体量上看，欧盟这个外部市场是大于英国绝大多数经济合作伙伴的。再者，即使贸易依存度没有那么大，其他非贸易部门的经济损失也是要纳入计算范围的。特别



是不少金融机构随着脱欧进程撤离英国，将会使英国丧失很多机会，不仅仅是投融资业务的缩水，还包括丧失大量的就业岗位。相反，法兰克福等其他欧洲城市反而可能成为这场“大搬迁”的受益者。

一时间，很难判断英国脱欧对欧盟的影响。但是，没有了英国的欧盟，在经济体量上将有所减小。实际上，如上所述，在金融能力培育等方面，其他欧洲国家和城市反而会收获利好。随着欧元区经济缓慢向好，也让人们开始不那么担忧英国脱欧将会带给欧洲的负面震荡效应。在国际话语权方面，英国脱欧无疑会给欧盟带来一定的影响。失去了作为安理会常任理事国之一的英国，欧盟将在部分领域内丧失国际话语权优势。从这个角度看，在英国脱欧后，若能实现欧盟与英国的良性互动，对双方来说都将大有裨益。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。