



中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Policy Brief No. 201812

July 23, 2018

本文已发表于《世界知识》2018年第15期

任琳: renlin@cass.org.cn

从脱欧白皮书看英国脱欧进程

英国脱欧事宜可谓几经波折，乃至近期数位主持脱欧事务的核心官员因意见不一而离职。在巨大压力下，英国政府还是于7月12日最终公布了脱欧白皮书。围绕这个白皮书的合法性、可行性和连带影响，依然争议颇多，且其最终是否会为欧盟所接纳也尚未可知。本文暂且从白皮书文本的基本内容入手，推断英国脱欧的此番进程意味着什么。脱欧白皮书主要关乎经济、安全与法律行政事务，洋洋洒洒九十多页。总结起来，核心条款大概有以下几种：贸易、金融、欧洲法院、移民和安全。

白皮书核心条款分析

首先，围绕贸易条款的争议最大，整体表现出一定的保留态度。白皮书宣布，英国即将退出欧盟关税同盟与欧洲共同市场，但“软脱欧”的迹象明显。在国内层面，包括曾负责脱欧事务官员在内的不少人坚持认为，特雷莎·梅的“商业友

¹ 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



好型”脱欧显示了并不坚决的脱欧态度，且难以最终被欧盟接受。但是，她做出反对严厉且区别化重置英欧关税、产品限额和原产地规则等决策，皆显示了对“硬脱欧”会冲击英国商贸能力的担忧。因此，白皮书还表示，希望以非欧盟成员形式，继续参加欧洲化学品管理局、欧洲航空安全局以及欧洲药品管理局。毕竟，保留与这些授权机构的良好互动，将会保护产业供应链在整个欧盟范围内分布的厂商，进而确保包括航空、汽车业在内的英国制造业免受巨大冲击。例如，空客之前对“硬脱欧”的态度相对激烈，而航空制造业创造的税收和就业机会远远超过其他行业部门。因而，从维持英国经济社会稳定的角度出发，脱欧白皮书中体现出来的中庸态度还是很容易理解的。围绕脱欧后英欧之间依然可以实现通关便利化，白皮书甚至进一步提出了建立“英国—欧盟货物自由贸易区”的设想，甚至成为整本脱欧白皮书的亮点。由此可见，英国的脱欧算盘打得很精：不仅逃避区域治理义务，还借此为自己“松绑”，获得与世界其他地区或国家缔结贸易协议的自由。

其次，围绕金融业的条款中同样表现出英国对与欧盟保持良性开放与互动的期望。金融业是英国的优势产业。在宣布脱欧伊始，就有专家担忧，脱欧可能动摇英国的全球金融中心地位，而法兰克福等其他欧洲金融中心城市则纷纷表示希望取而代之。就伦敦金融城来说，潜在损失已然如此，对整个国家经济的影响则更不容忽视。因此，面临脱欧的任务，为避免这一具有核心竞争力的产业部门受到致命冲击，英国政府在脱欧白皮书有关金融业的提案依然延续了中庸和保守的态度。例如，白皮书为避免伦敦金融公司因脱欧而丧失与欧盟区域内交易的“通行牌照”，进而提出了“同等性规则”，即在政府层面，希望保持与欧盟金融监管机制之间监管对话与合作；在企业层面，希望金融企业依然能够通过遵守欧盟规则获得进入欧盟市场的“同等性权限”，尽管是以非成员国的身份。

再次，行政与法律层面的条款显示英国和欧盟之间相关活动的交易成本在脱欧后将出现骤升。白皮书涉及行政和法律的段落依然遵循政治谈判（实现英国



要退出欧盟的政治目标)与技术谈判(尽可能通过保留条款保留英国在欧盟的利益)相分离的路线。例如,白皮书明确指出,作为欧盟司法机构的欧盟法院不再对英国享有直接管辖权,将由英国法院和欧盟法院各自执行基于协议的权利,与欧盟法院的“切割”简单明了。但是,白皮书又表示当英国加入由欧盟法院辖下的其他欧盟相关机构时,需尊重欧盟法院的审议结果。值得注意的是,英国脱欧无疑将增加英国和欧盟机构共同处理区域事务的交易成本,如白皮书还特别指出需要设立相应的机关和技术委员会,负责监管和辅助仲裁。但是,在法律执行层面,技术谈判和政治谈判分离的脱欧路径,尚未得到欧盟主要成员国的赞同。承载着大量劳动力就业的制造业就可能遇到相关法律问题。如果英国离开单一市场,那么首先遭到冲击的就是如飞机、汽车之类的制造业企业,进而会冲击英国的劳动力市场。这是英国极为不想看见的。所以,英国依赖中间产品的制造业企业呼吁政府,不要因为脱欧导致中间产品无法合法地在其他欧盟国家生产。例如,零部件高度依赖进口的空客可能会因此停产。正是因为面临这种压力,英国脱欧白皮书的措辞相当保守而中庸,希望在脱欧之际可以保留英国的部分法律权限,甚至在某种程度上在中间产品涉及的法律层面上“继续留在单一市场”。但是,欧盟主要国家是否会接受这种只寻求权益,不承担接受人员自由流动等区域治理义务的行为,仍要打上一个问号。

第四,围绕人员流动的条款细分了流动人员的种类,包括移民、旅游游客以及难民等。白皮书明确区分了各类人员流动,虽然在整体上叫停了欧盟人员向英国的流动,但对商业目的或优质劳动力导向的移民,仍然采取了非常欢迎的政策。具体表现为,英国计划与欧盟寻求互惠的“流动协议”,将允许企业调动员工的行为,学生和年轻劳动力人口的流动也受到欢迎,还对可以带来商业利益的欧盟人员入境英国游和短期投资等商业行为也给予欢迎。此外,白皮书还强调了在欧盟成员国家的英国人的退休和医疗等权益应同样应受到保护。但是,这种明显区分流动人员种类的做法,很可能进一步激化欧盟主要国家的不满。



第五，围绕安全问题条款的争议相对来说并不大，但敏感问题领域仍难有共识。各类非传统安全问题的属性决定了其无法在闭门锁国的状态下予以治理，这一共识在英国和欧盟之间还是有的。围绕共同安全的基本条款还是没有引起过大规模争议的，例如，就共享航空纪录、犯罪记录以及其他相关逮捕和引渡问题，英国希望与欧盟达成新的协议。在对外安全问题方面，冲突也不明显，保持高层次对话交流，依然是英国与欧洲的共识。但是，在一些相对敏感的安全技术合作领域，欧盟并不欢迎选择了“离群”的英国。英国想保留参与欧盟高精尖安全技术领域的合作权限，但欧盟其他成员国家明显是排斥的，例如它们明确拒绝英国继续留在欧盟伽利略(Galileo)卫星导航系统研发项目组中。

脱欧主旋律中庸

综上，此番英国脱欧白皮书在文本层面体现了推进脱欧进程的意愿，而“软脱欧”、商业友好型脱欧、保守型脱欧依然是脱欧的主旋律。英国脱欧白皮书包括了以上五大类别条款为重点的诸多脱欧细节，描述了脱欧后英国与欧盟关系的基本蓝图。白皮书条文细致、几经斟酌、多方设计，一方面显示英国在经济社会方面尚未对脱欧做好完备的准备，而梅首相的中庸选项则表达了一种保护商业和维护社会稳定的期望；另一方面，也再次印证了脱欧初期，外界对脱欧带来英欧之间极高交易成本的担忧。不仅脱欧谈判本身耗时、费力，而且虽说针对脱欧后的英欧关系做出了各种针对性的新式机制设计，但将这些机制创新从纸面上落到实际操作中，同样是耗费极高的一项任务。

英国脱欧还可能对欧美关系和全球格局带来的连带效应。特朗普主政下的美国期待一个相对“碎片化”的欧洲，因此更偏好于英国会做出更为彻底的脱欧决策。特朗普更看重英国和欧盟将会在美国的经贸战略中起到一个什么样的作用，扮演一个什么样的角色。因此，特朗普并不关心脱欧后的英国在国内层面会面临的问题，而更多地是从美国自身全球战略布局层面看待英国和欧盟这两枚“棋



子”。早前，特朗普曾接受《太阳报》专访，严厉批评不坚决的脱欧，认为其将会不利于美国全球经贸战略的铺开。英国选择跟欧盟并不决绝的切割，虽然是出于保护英国本国产业和经济的稳定之考虑，但可能有碍美国与欧洲达成新的跨大西洋贸易协定。当然，英国脱欧会走向何方更多是取决于英国自身的决断，外界只能猜测和观望。但毋庸置疑，保护脱欧后的平稳过渡，是英国的利益所在。日前看似中庸的脱欧白皮书，恰是英国分析国内国际形势后做出有益权衡的结果。

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。