

财经评论 20006: 2020 年 4 月 3 日

杨盼盼

pamelapanda@126.com

## 疫情蔓延背景下英国脱欧对英国和欧盟的影响分析<sup>1</sup>

2020 年 1 月 31 日,英国正式脱离欧盟,英国和欧洲步入脱欧之后的过渡期。英国脱欧始于 2016 年 6 月的全民公投,公投中有 51.9% 的英国选民投票支持脱离欧盟。2017 年 3 月 29 日,英国按照《里斯本条约》第 50 条,正式启动脱欧程序,脱欧进程的正式开启。在两年多的时间里,特蕾莎梅和约翰逊两任首相负责脱欧事务,脱欧协议经历了多轮修改,最终版本于 2020 年 1 月达成,并获英欧双方通过。如果不发生延期,过渡期将持续至 2020 年 12 月 31 日。在过渡期内,英国不再具有欧盟的政治身份,但仍受欧盟法律约束,并处于欧盟的关税同盟和单一市场内。与此同时,英国和欧盟将就大多数议题进行重新谈判,具体形成怎样的协议尚未明确,过渡时期的谈判结果将决定英欧未来关系。当前,新冠疫情为过渡时期的英国脱欧进程蒙上阴影。新冠疫情在全球蔓延,其中欧洲是当前疫情最为严重的地区,被世卫组织成为当前疫情的“震中”,欧盟各国应对危机政策有别,英国政府抛出的“群体免疫”概念饱受争议。由于新冠疫情,过渡期内英欧的 3 月谈判已经暂停。鉴于此,有必要对疫情蔓延背景下英国脱欧进程进行分析,关注其对英国和欧盟经济的持续影响。

### 过渡期的英欧谈判

进入过渡期后,英欧之间的关系将取决于下一步谈判的情况,核心在于英欧能否达成合意的协定。由此可见,过渡期的英欧关系可被视为在前期谈判基础上的“从零开始”,所有核心关切的最终形式都将以过渡期谈判达成的协定为准。

2 月,英国和欧盟过渡期的谈判正式开启,2 月谈判的核心内容是双方明确谈判的立场和目标。欧洲理事会于 2 月 25 日公布了其最终版的谈判纲领,这一

<sup>1</sup> 本文编辑版已发表于《金融博览》2020 年第 4 期,第二作者李毅工作单位为江西广播电视大学。

方案总体与2月3日公布的草案一致，不过，在监管一致性和公平竞争环境等领域，欧方谈判纲领相比草案立场更加强硬。具体而言，监管一致性方面，欧盟主张英国制定的国家援助、劳工法和环境监管标准应与欧盟保持持续的一致；公平竞争环境要求的领域扩大，新增了农产品质量和国际海上运输。英国于2月27日公布欧盟谈判授权，在监管一致性方面，英国与欧盟有不小分歧，且排除了欧洲法院在争端解决中的作用。英国还特别强调了与欧盟间的“主权平等关系”，不接受欧盟对于英国事务拥有管辖权。此外，在象征性意义较强而实质规模不大的渔业领域，英国仍强调需每年谈判渔业捕捞份额，欧盟则希望维持现状。英国的谈判授权还显示，如双方的谈判至六月尚无显著进展，英国保留终止谈判的权利，并开始着手准备无协议脱欧。这一表态增加了过渡期内无协议脱欧的风险，同时，也对谈判进度提出了更高的要求。

英国杂志《经济学人》(The Economist)旗下智库 EIU (Economic Intelligence Unit) 在过渡期谈判开始前曾给出了过渡期英欧谈判的六种情景及其概率分布(括号内)。情景一：英国在7月1日截止期之前提出将过渡期延长(15%)，情景二：在秋季时进行紧急延期(5%)，情景三：主要基于欧盟的诉求达成协议(15%)，情景四：在关键领域达成协议并在其他领域做出一定的安排(35%)，情景五：仅在关键领域达成协议(10%)，情景六：未达成协议无序脱欧(20%)。这六种情景反映出双方的核心关切主要包括：

第一，谈判和过渡期持续的时间。考虑到欧盟议会的休会时间，2020年11月26日被普遍认为是双方达成协议的最终实质性时间。给定谈判内容的广泛性及双方存在的分歧，谈判时间是否充足以及过渡期是否延长是谈判走向的一个重要考量。英国2月的表态和新冠疫情的进展给谈判和过渡期持续的时间新增了不确定性。

第二，英国在谈判中的诉求及其在最终协议中的体现。英国首相约翰逊指出，英国在过渡期谈判的核心目标是“零关税，零补贴”，并称“结束自由流动”和“与欧盟的监管分化”是英国不会碰触的两条“红线”。英国的核心诉求是脱离欧盟，离开单一市场，同时通过贸易协定保障同欧盟之间的自由流动关系，保证贸易成本和监管成本不上升。与欧盟在其他领域的谈判则具有较大空间。

第三，欧盟在谈判中的诉求及其在最终协议中的体现。欧盟的诉求是继续与英国保持更高结盟关系，对协议的整体性要求更高，并不希望英欧走向“瑞士模式”。

整体来看，英欧过渡期延长存在 20% 的概率（情景一+情景二），在关键领域达成协议并在其他领域做出初步安排具有最高的概率（35%），同时也有 20% 的概率无法达成协议。但是，新冠疫情发生之后，过渡期的脱欧谈判时间更加紧张，这将显著提升寻求延长过渡期的概率。尽管在 3 月 13 日，英首相的一位发言人称英国无意因疫情而延长过渡期，但是分析人士多主张应将过渡期谈判至少推迟至疫情结束后。英欧双方本应于 3 月 18 日继续进行谈判，但是由于疫情，双方并没有进行谈判，而是表示将继续讨论采取视频或电话会议进行谈判的可能性。新冠疫情带来的谈判延迟以及英国 2 月将实质性进展的时间定在 6 月意味着双方进行实质性谈判的时间进一步缩短，这可能增加无协议脱欧的概率。

#### 脱欧进程中英国和欧盟的经济表现

从过去三年脱欧背景下英国和欧盟的实际经济表现来看，脱欧进程对英国经济的负面影响总体较大。英国经济在脱欧公投结束之后出现了比较显著的下行。2016-2019 年，英国实际 GDP 年增速分别为 1.8%、1.8%、1.4% 和 1.2%，这一水平显著低于全球金融危机前（2000-2008 年）英国的年均经济增速 2.8%，也低于危机后脱欧前（2010-2015 年）的年平均增速 2.0%。实际上，在脱欧前两年，英国的经济表现相当不错，2014 和 2015 年经济增速分别为 2.9% 和 2.3%。脱欧对英国经济的负面影响还将持续，根据国际货币基金组织 2019 年的秋季预测，未来五年英国的经济增速预计在 1.5% 左右，这一水平仍将低于脱欧前的平均水平。

由于体量更大以及英国对欧盟总体依赖程度更高，脱欧进程对欧盟经济的负面影响相对较小。2016-2019 年，除英国外欧盟国家实际 GDP 年增速分别为 2.1%、2.9%、2.3% 和 1.6%，这一水平总体高于欧债危机后英国脱欧前年均增速（1.4%），表明英国的脱欧进程并没有显著影响欧盟的复苏进程。但欧盟总体经济增速仍低于危机前年均 2.4% 的增速，显示增长上行动力不足，包括英国脱欧在内的一些逆区域一体化的举措持续困扰欧盟。此外，由于英国是欧盟的核心经济体之一，英国脱欧后，整个欧盟的经济体量将缩小超过十分之一（以购买力平价计）。且

英国脱欧为各成员国提供了一个并不积极的范例，在客观上加剧了欧盟的分化风险。

### 脱欧对英欧经济的影响

脱欧对于英欧经济的影响主要有三个渠道：第一个渠道是经贸壁垒上升渠道。脱欧带来贸易及投资成本和壁垒上升。英国和欧盟是双方重要的贸易伙伴，基于价值链的贸易关联也十分紧密，双边金融和直接投资规模巨大。贸易及投资成本上升，将直接影响双边的贸易流和投资流，继而对双边经济增长产生负面影响。第二个渠道是政策不确定性渠道。由于脱欧的路线图并非既定，政策不确定性带来信心下降同样对经济产生影响。第三个渠道主要是针对英国而言，在脱欧之后，英国可以以独立主权国家身份与更多国家和地区订立贸易和投资协定，这将为英国经济带来潜在好处。

目前，学界和政策届有较多文献评估了英国脱欧对于英国和欧盟经济的影响，主要是从第一个渠道展开，这一渠道的分析近似于分析不同贸易关系场景下对两国经济和福利的分析。总体而言，达成不同协议内容将对英欧经济产生不同的影响。由于英国对欧盟依存度更高，与欧盟贸易占近半数，因此，研究结果总体显示英国受到的负面影响更大。在文献评估中考虑最多的是软脱欧和硬脱欧两种情形：软脱欧是指英国与欧盟达成某种高层次贸易协定（类似挪威），使得脱欧之后与欧贸易和投资成本不显著上升；硬脱欧是指英国与欧盟之间的经贸关系回到WTO状态。在软脱欧和硬脱欧之间，不同学者还考虑了不同的脱欧方案，继而有不同程度的贸易和投资成本的提升。美国彼得森国际经济研究所在《英国脱欧：没有赢家，但英国失去最多》一文中，整合了研究脱欧的12篇文献和他们自己的研究，这些研究采取了学界普遍较为认可的测算方法，主要采取的模型包括：可计算一般均衡模型（CGE）以及包括新量化贸易模型（NQTM）、向量自回归模型、NiGEM在内的宏观计量模型。不同的文章得出的结论不同。其中软脱欧将使英国GDP最高下降3.8个百分点，最低下降0.5个百分点；硬脱欧将使英国GDP最高下降7.5个百分点，最低下降1.15个百分点。软脱欧将使欧盟GDP最高下降0.24个百分点，最低下降0.07个百分点；硬脱欧会使欧盟GDP最高下降1个百分点，最低下降0.14个百分点。值得指出的是，对欧盟影响较小并不

意味着对于每个欧盟国家影响一致。根据 IMF2018 年的测算，由于与英国在货物和金融服务领域的显著联结，受到脱欧负面影响最严重的前三个欧盟国家是爱尔兰、荷兰和丹麦，在软脱欧和硬脱欧的情景下，爱尔兰产出下降约 2.5-4 个百分点，荷兰和丹麦下降 1 个百分点左右。

后两个渠道所受到的关注相对少，但对于过渡期和过渡期结束之后的脱欧影响更为重要。第二个渠道强调进入过渡期后政策仍面临的诸多不确定性，因此，还需关注政策不确定性对英欧经济的影响。根据兰德公司欧洲 2020 年在英国脱欧之后发布的研究，贸易和 FDI 领域的政策不确定性将主要对英国的经济增长产生不利影响，对欧盟总体影响有限。至 2029 年，因政策不确定性将导致英国的 GDP 规模相较 2019 年下降 0.55%，欧盟的影响约为英国的十分之一。第三个渠道强调英国从脱欧中的获益，英国可以较不受约束地与其他国家开展自贸协定谈判。在过渡期内，英国宣布将与美国开始自由贸易协定谈判，英国政府 2020 年 3 月 2 日发布的英国与美国谈判授权报告，英政府估计协议将使英国 GDP 在未来十五年增长 0.07% 至 0.16%，但是这一收益规模总体不大。

### 疫情为过渡期谈判走向带来不确定性

新冠疫情的发展为过渡期时代的谈判带来不确定性，可能从推力和拉力的角度影响脱欧进程。推力视角来看，新冠疫情将从以下几个维度助推谈判尽早达成：第一，疫情对英国和欧洲经济产生负面影响，在稳定经济压力上升的情况下，双方有动力尽早达成谈判以降低不确定性；第二，双方政府目前的工作重心将更多转向于应对公共卫生冲击，尤其是欧盟，这使得双方可能采取更加合作的立场进行谈判；第三，疫情已经对欧盟区域内的价值链和供应链产生严重扰乱，双方基于不进一步破坏价值链的考虑，也可能更加合作。拉力视角来看，新冠疫情对谈判如期达成构成如下阻碍：第一，贸易协定谈判涉及文本和工作组数量巨大，在 2 月的第一轮谈判中，有 200 多名官员在 11 个工作组下讨论不同议题，这一规模的讨论能否实现由线下至线上的转换，目前仍没有清晰进展，因此，谈判可能出现因疫情带来的技术性延期；第二，基于疫情对金融市场的扰动，如果发生金融危机的概率上升，市场恐慌情绪难以缓解，谈判可能延期以避免额外不确定性冲击市场；第三，疫情蔓延带来边界关闭，民族主义情绪上升，可能加剧欧盟内

部分化，双方立场亦可能由此出现不利于谈判完成的调整。

杨盼盼、李毅

**声明：**本报告非成熟稿件，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全球宏观经济研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。