



## 脫歐公投對英國的衝擊： 政治與經濟的分析

羅 至 美

(國立臺北大學公共行政暨政策學系教授)

吳 東 野

(國立政治大學國際關係研究中心美國與歐洲研究所研究員兼所長)

### 摘 要

英國脫離歐盟的公投意外地以過半（52%）比例通過，此舉不僅會重塑英國在世界上的位置，亦將深遠和持續影響其國內政治與經濟發展。在經濟上，公投結果已造成英鎊匯率持續下跌、商業活動減少、投資下滑與就業機會消失，尤其嚴重衝擊英國金融業。失去歐盟會員資格的情況下，倫敦金融中心恐難再維持歐元交易中心的領導地位。在政治上，如何在主張脫歐的民意與要求留歐的蘇格蘭和北愛爾蘭兩者間取得平衡，成為主政者維持聯合王國完整的最迫切挑戰。本文認為，以 1985 格陵蘭脫離歐盟為例，一國之內不同地區分開處理模式在歐盟政治上並非是不可能的選項。即便如此，在對外關係上，英國仍須面對許多重大而難以意料的問題，承受龐大的經濟壓力。

**關鍵詞：**英國脫歐公投、格陵蘭模式、跨大西洋貿易與投資夥伴協議、一帶一路、欣克利角核電廠

\* \* \*

### 壹、前 言

全球矚目的英國脫歐公投，出乎意料地以過半數比例（52%）通過脫離歐盟的決定。面對此意外結果，國際金融市場的立即反應是全球股市大跌，然公投結果影響最為直接、也最為深遠的還是對英國本身。脫歐對英國產生的影響屬全面性（政治、經濟、外交、文化、國民心理等層面），本文受於篇幅所限，僅從政治與經濟面向觀察與分析英國可能承受脫歐帶來的內外衝擊。

## 貳、脫歐公投結果衝擊國內經濟

反對脫歐陣營在公投競選活動期間，最有利的訴求就是脫歐對英國的經濟衝擊太大。從美國總統 Barack Obama、G7、G20、到 IMF 等國際領袖與機構，無不以經濟衝擊為由，呼籲英國民眾支持留歐。同樣地，英國從首相 David Cameron、中央銀行（英格蘭銀行）、英國企業團體（例如最大資方團體 CBI）至多數經濟學者，亦多次提出各項數據說明脫歐可能面臨的嚴重經濟後果。這些警告與預測未來是否成真？

英國前首相 Tony Blair 說過，脫歐對英國的經濟衝擊大到難以估量。<sup>①</sup>事實上，脫歐公投後金融與就業市場的立即反應，已透露蛛絲馬跡。公投結果揭曉之後的一個月內，英鎊對美元匯率持續下跌到 30 年來的最低點，被財經媒體 *Bloomberg* 評為是 2016 年全球表現最差的貨幣；標準普爾（Standard Poor's）和惠譽（Fitch）兩大信評機構同時調降英國公債的信用評等；英格蘭銀行則於 8 月初宣布調降利率至歷史上最低水準的 0.25%，並同時推出高達 4350 億英鎊規模的資產收購方案，以「提振脫歐後疲弱的市場需求」。歐盟執委會（European Commission）於公投結果揭曉後，預測 2017 年英國經濟成長因脫歐將下降 0.3%，IMF 的下修幅度更為顯著，預期英國經濟成長減少 0.9%。<sup>②</sup>

非官方的市場調查較官方預測更為悲觀。媒體 *Politico* 針對企業領導人所做的調查顯示，企業領袖認為英國經濟在脫歐之後會陷入衰退（recession），因為「企業信心、消費者支出與投資都因不確定因素而受創」。<sup>③</sup>企業顧問機構 EY Item Club 則預期，英國 2017 年的經濟成長將由預估的 2.6% 大幅下降至 0.4%，英鎊匯率也會在未來十年內持續下跌，長期而言，英國經濟將陷入常態性的萎縮。失業率則會由目前的 5% 逐步上升至 2019 年的 7.1%。

全球最大企管顧問集團 Deloitte 針對 132 位企業財務長所做的另一份調查顯示，英國企業對未來展望已降低至全球金融風暴高峰時的最低點，超過 80% 受訪的財務長表示，預期今後會裁員與執行縮減企業支出計畫。<sup>④</sup>英國資方團體 Institute of Directors 對其會員的調查結果顯示，36% 的會員表示將減少在英國的投資，22% 的受訪者表明考

---

註① “Tony Blair: Brexit’s Stunning Coup,” *New York Times*, [http://www.nytimes.com/2016/06/26/opinion/tony-blair-brexit-stunning-coup.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/06/26/opinion/tony-blair-brexit-stunning-coup.html?_r=0). Accessed on September 6, 2016.

註② “EU and IMF Count Cost of Brexit,” *EU Observer*, <https://euobserver.com/tickers/134417>. Accessed on September 6, 2016; “Pound Overtakes Argentine Peso to Become 2016’s Worst Performer,” *Bloomberg*, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-08/pound-overtakes-argentine-peso-to-become-2016-s-worst-performer>. Accessed on September 6, 2016.

註③ “Finance Insiders: The UK Won’t Really Go,” *Politico*, <http://www.politico.eu/article/finance-insiders-uk-bound-for-brexit-recession-eu-relationship-london-financial-capital/>. Accessed on September 6, 2016.

註④ “UK Economy Must Endure ‘Short, Sharp Shock’ After Brexit Vote,” *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/business/2016/jul/18/uk-economy-must-endure-short-sharp-shock-after-brexit-vote>. Accessed on September 6, 2016.

慮將企業營運遷離英國，四分之一的會員則明言將進行人事凍結，甚至有 5% 的會員直接表示會裁員。<sup>⑤</sup>市場研究機構 HIS Markit 的調查報告提到，英國商業契約活動已驟降到 87 個月來的最低水準，較 2009 年全球金融風暴發生時更低，經濟產出 (output) 與新訂單 (new orders) 也出現自歐債危機結束後的首次衰退，其中以服務業指數降幅最為嚴重，該調查估計此舉將使得英國經濟在第三季出現 0.4% 的衰退。該機構的首席經濟學家 Chris Williamson 對此一結果評論：「英國經濟正面臨急速的惡化，不論這些衰退是出於原有訂單取消、缺乏新訂單、或是契約的臨時終止，它們都來自於脫歐公投的結果」。<sup>⑥</sup>前述調查結果具體表現是，英國的求才廣告顯示公投後已大幅減少 70 萬名工作機會。<sup>⑦</sup>

金融服務業 (尤其倫敦是金融中心) 是英國最重要的產業，脫歐之後會受到何種程度的衝擊，始終是英國政府與市場最為關注的焦點。公投結果揭曉之後，財政大臣 George Osborne 立即公布一份由幾家知名金融集團所簽署的公開聲明，表明將持續支持倫敦做為國際金融中心的地位。然而，簽署聲明的幾家大型金融機構均表明，無法承諾未來不會裁員或是遷移在倫敦的營運總部。<sup>⑧</sup>根據 Politico 針對金融業的調查顯示，多數都認為倫敦金融中心的地位在兩年內不會受到影響，但十年內歐洲的金融中心可能由法蘭克福或巴黎取代。<sup>⑨</sup>另外兩份金融機構的調查同樣呈現較悲觀的結果。「資誠國際會計師事務所」(Pricewaterhouse Coopers, PwC) 的研究顯示，脫歐公投之後，英國金融業將面臨比英國整體經濟更為嚴重的衰退，該產業的產值創造 (gross value added, GVA) 至 2020 年時將減少 5.7%~9.5%，預估將有 7~10 萬的金融從業人員面臨失業。中期而言，金融業者將偏向選擇遷移至歐盟其他城市營運，而此一外移的過程將可能會因歐盟建構資本市場聯盟 (Capital Markets Union) 而加速。<sup>⑩</sup> Boston Consulting Group 亦提出類似的預期。該機構針對倫敦金融中心 360 家大型金融機構的調查顯示，多達 8 萬個銀行與金融業的工作將因脫歐而遷往歐盟其他地區，此一就業的大量減少是高於全球金融風暴發生時的任一時期，受創最嚴重的將是在銀行產業；其次為保險業、製藥業與生技產業。<sup>⑪</sup>

註⑤ “First Signs Brexit will Hit Jobs,” *Institute of Directors Press*, <http://www.iod.com/influencing/press-office/press-releases/first-signs-brexit-will-hit-jobs>. Accessed on July 27, 2016.

註⑥ IHS Markit, “UK Economy Contracts at Steepest Pace Since Early-2009,” News Release, *Markit Flash UK PMI Surveys* (London: IHS Markit, 2016), pp. 1~2.

註⑦ “Job Adverts Hit by Brexit Nerves,” *EU Observer*, <https://euobserver.com/tickers/134237>. Accessed on July 27, 2016.

註⑧ “Banks Pledge to ‘Help’ City of London,” *EU Observer*, <https://euobserver.com/tickers/134250>. Accessed on July 27, 2016.

註⑨ “Finance Insiders: the UK Won’t Really Go,” *Politico*, <http://www.politico.eu/article/finance-insiders-uk-bound-for-brexit-recession-eu-relationship-london-financial-capital/>. Accessed on September 6, 2016.

註⑩ PricewaterhouseCoopers, *Leaving the EU: Implications for the UK Financial Services Sector* (London: PricewaterhouseCoopers, 2016), pp. 1&44.

註⑪ “Brexit Could Spark City Exodus as 80,000 Jobs Are Moved to Europe, BCG Says,” *The Independent*, <http://www.independent.co.uk/news/business/news/brexit-could-spark-city-exodus-as-80000-jobs-are-moved-to-europe-bcg-says-a7124351.html>. Accessed on September 6, 2016.

脫歐後的倫敦金融中心地位，首當其衝的主要原因在於，英國正因為具歐盟會員國身分，倫敦才得以享有歐洲單一市場中金融市場的通行權（*passporting*），成為歐盟單一市場的金融中心。因此，儘管英國並未加入歐元，結果是倫敦、而非法蘭克福成為歐元交易的中心。歐洲法院（*European Court of Justice, ECJ*）曾於2015年裁決，歐洲央行（*European Central Bank, ECB*）無權規定超過50億歐元的交易必須在歐元區內進行，此判決在當時被視為是倫敦金融中心的一大勝利，但判決中亦明言，如果英國不是歐盟會員國，在倫敦的金融機構、清算銀行等將無法再承做相關業務。<sup>12</sup> ECJ的此一判決等同說明，如果英國離開歐盟，倫敦金融中心將不再能維持其歐元交易中心的地位。

脫歐對英國的經濟衝擊才要開始顯現，它的影響是持續且長期的，英國經濟將會被衝擊到何種程度，端視未來英國政府與歐盟的談判條件為何。英國皇家國際事務研究院國際經濟部主任 Paola Subacchi 認為，在許多的不確定因素中，只有一項是確定的：「英國在未來的數年中，將會變得更貧窮」。<sup>13</sup>

### 參、脫歐公投結果衝擊國內政治

對英國主政者而言，脫歐對英國政治的衝擊恐怕遠比經濟衝擊來得更為棘手，也更為急迫，因為脫歐結果再度使得英國政府面臨了如何維持聯合王國（*United Kingdom*）內部團結的挑戰。

脫歐公投結果揭曉後，支持留歐的蘇格蘭與北愛爾蘭立即表示不認同公投結果，並尋求任何續留歐盟的可能性做法，包括再提議舉行獨立公投。蘇格蘭首席部長（*first minister*）Nicola Sturgeon 在演說中表示，蘇格蘭有權利選擇留在歐盟，如果英國與歐盟的脫歐談判無法保障蘇格蘭的利益，蘇格蘭就有權利再次舉行尋求獨立的公民投票。她要求英國政府在談判中允許希望脫離歐盟的地區（例如英格蘭與威爾斯）可逕行脫離歐盟，但希望留在歐盟的地區（例如蘇格蘭與北愛爾蘭）可繼續留在歐盟。北愛爾蘭的副首席部長（*deputy first minister*）Martin McGuinness 亦表示，北愛應針對英國脫歐的新情勢舉行是否與愛爾蘭統一的公民投票。愛爾蘭總理 Enda Kenny 則肯定回應這項訴求表示，北愛爾蘭應有權利就脫歐公投結果舉行脫離英國並與愛爾蘭統一的公民投票，來決定是否續留歐盟。<sup>14</sup>

註<sup>12</sup> Ben Fox, "Headache for Business, Uncertainty for Investors," *EU Observer Magazine*, June 2016, pp. 12~13.

註<sup>13</sup> Paola Subacchi, "Westminster's Squabbling is Making Brexit Worse," *Foreign Policy*, <http://foreignpolicy.com/2016/06/29/westminster-squabbling-making-britain-poorer-brexit-economy/>. Accessed on August 27, 2016.

註<sup>14</sup> "Sturgeon: Scotland Should Have Option to Stay in EU," *EU Observer*, <https://euobserver.com/political/134477>. Accessed on August 27, 2016; "Irish PM Opens Door to Reunification Vote," *EU Observer*, <https://euobserver.com/uk-referendum/134404>. Accessed on August 27, 2016; "Brexit: Key Questions After Britain's Vote to Exit the EU," *BBC*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36637915>. Accessed on August 27, 2016.

如何在脫歐公投之後處理蘇格蘭與北愛爾蘭脫離英國的問題，成為主政者立即面臨的挑戰。公投兩週後接任首相的梅伊女士 (Theresa May)，就任後立即前往蘇格蘭與 Sturgeon 會商討論脫歐議題。她表示，在沒有取得全英立場一致的途徑 (UK-wide approach) 之前，政府不會啟動里斯本條約第 50 條脫離歐盟的正式通知 (notification) 條款，<sup>⑮</sup>顯示其將維護英國的完整、不分裂作為脫歐談判的首要考量。

如何在維持英國領土完整、不分裂的前提下，滿足蘇格蘭與北愛爾蘭續留歐盟的期望，是英國政府脫歐談判中的關鍵。許多評論家建議以歐洲經濟區 (European Economic Area, EEA) 模式，亦即所謂的「挪威模式」，<sup>⑯</sup>讓英國能保持進入歐洲單一市場、但接受單一市場的四大流動自由的原則，以維持蘇格蘭與北愛的不分裂。<sup>⑰</sup>不過，此一模式與蘇格蘭要求擁有參與制定歐盟法規的權利相去甚遠，同時亦難以滿足脫歐民意要求限制歐盟國家人員移動自由的主張，英國政府內部目前對此兩項議題的立場分歧，顯見其在現實政治上難以調和。

本文認為，同一主權國家中部分地區分屬歐盟與非歐盟會員資格的情況，並非沒有前例。1973 年丹麥加入歐盟的前身—歐洲共同體 (European Community, EC) 之後，1982 年該國屬地格陵蘭 (Greenland) 要求脫離歐體，丹麥政府同意格陵蘭以舉行公投作為決定。格陵蘭在公投通過脫歐之後啟動退出歐體程序，並在與歐體歷經 3 年談判之後，於 1985 年正式脫離；換言之，蘇格蘭首席部長所提「要留的留、要走的走」的分開處理模式，在歐盟政治上並非不可能。未來蘇格蘭與北愛爾蘭是否能比照格陵蘭模式，以地區身分決定是否續留歐盟，端視未來英國政府的彈性與內部折衝的結果。

## 肆、脫歐公投結果衝擊各主要經濟體

英國脫歐公投結果對全球經濟的立即衝擊，主要表現於各大經濟體的股市跌幅，

---

註⑮ “Scottish Concerns Could Delay UK’s EU Exit Talks,” *EU Observer*, <https://euobserver.com/uk-referendum/134376>. Accessed on August 27, 2016.

註⑯ 關於未來英國應與歐盟維持何種關係，目前所討論的有 WTO 模式、FTA 模式、EEA/挪威模式、瑞士模式、土耳其模式、加拿大模式等，限於篇幅無法一一詳述，詳見 Vaughne Miller, “Exiting the EU: Impact in Key UK Policy Areas,” *Briefing Paper Number 07213* (London: House of Commons, 2016), pp. 18–25; J.C. Bollen, G.W. Meijerink and H.A. Rojas-Romagosa, *Free Trade Agreement UK/EU Lowers Costs* (Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2016), pp. 6–8.

註⑰ 例如 Richard Whitman, “Brexit or Bremain: What Future for the UK’s European Diplomacy Strategy?,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 3 (May 2016), pp. 509–529; John Holmes, “After the Vote: Britain’s Future in Europe,” *Lord Garden Memorial Lecture to Members of the Royal Institute of International Affairs* (London: The Royal Institute of International Affairs, 2016); Robin Niblett, “Brexit: The Reality,” *Expert Comments of Royal Institute of International Affairs* (London: Royal Institute of International Affairs, 2016) 等人均持此一看法。

從歐盟至美日等國，均同步下跌約 10%。<sup>18</sup> IMF 於 7 月公布的全球經濟成長展望就預測，英國脫歐對全球經濟的衝擊恐難以量化，但必然影響全球的經濟成長。<sup>19</sup> 英國脫歐對各主要經濟體的衝擊，或因對象不同而有程度差別，以下簡略分析英歐（盟）、英美（及日本）及英中關係因脫歐潛藏的變數。

## 一、英國與歐盟

多數英國選民雖認為英國應該脫歐，但未必真正能體會到脫歐的實質意涵與可能付出的龐大代價。未來英國無論何時根據里斯本條約第 50 條啟動與歐盟談判，脫歐皆已成定局，英國下議院更不可能無視或試圖推翻公投結果，因為此舉的政治代價太高，甚至超過接受公投結果所受到的衝擊。<sup>20</sup>

英國脫歐對自身與歐盟都造成傷害。美國智庫的評論認為，英國是歐盟的鄰居、高消費市場、金融中心、安全夥伴，又是歐盟與全球其他地區互動的樞紐，據此判斷英國脫歐對歐盟的影響遠大於英國自身受到的衝擊，甚至預言「英國脫歐會形成骨牌效應，最終將導致歐盟解體」。<sup>21</sup> 持這類看法的人，多屬幸災樂禍心態，事實的演變並非如此。歐盟統合進程跌跌撞撞，時至今日始終循序漸進，若稱歐盟統合是「進一步、退半步」，亦不為過。若因為英國脫歐，即妄語斷言歐盟將土崩瓦解，顯然過於誇大。英國即便脫歐，亦未必表示將結束與歐洲鄰邦在政治與安全方面的合作，留歐派或脫歐派都無法否定，英國必須與歐盟維繫密切關係，才可能發揮在國際政治舞臺的影響力。

1990 年代初歐盟推動經濟暨貨幣聯盟（Economic and Monetary Union, EMU）迄今，多半都維持「兩種速度的統合」（two-speed integration）。歐盟內部（28 國）劃分有歐元區與非歐元區、申根區與非申根區，對外政策尋求「共同立場」（common position），但允許成員國退出（opt-out）「聯合行動」（joint action），意味沒有英國的歐盟依然可以運作順暢。

退歐後的英國希望如同挪威享有歐盟單一市場的優惠待遇，就必須接受歐盟堅持的「四大自由」流通（人員、貨物、資金、服務）。如果英國與歐盟日後達成的 FTA，類似歐盟與加拿大正在談判的協議內容，那麼可以斷定英國大部分服務業恐被拒於歐盟市場之外。今年 7 月間，新任首相梅伊急著訪問德法義三國，表面上是為磋商英國

註<sup>18</sup> “Why Brexit is Grim News for the World Economy,” *The Economist*, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21701292-uncertainty-abounds-expect-global-chilling-effect-investment-why-brexit>. Accessed on September 6, 2016.

註<sup>19</sup> “IMF Cuts Global Growth Forecasts on Brexit, Warns of Risks to Outlook,” *IMF News Article*, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/18/18/11/NA07192016-IMF-Cuts-Global-Growth-Forecasts-on-Brexit-Warns-of-Risks-to-Outlook>. Accessed on September 7, 2016.

註<sup>20</sup> Martin Wolf, 「歐盟應對英國脫歐的良策」，倫敦金融時報中文網，<http://cn.ft.com/story/001068342?dailypop>，檢索日期 2016 年 7 月 29 日。

註<sup>21</sup> Milton Ezrati, “Brexit Is Worse for Europe Than for Britain,” *The National Interest*, <http://nationalinterest.org/feature/brexit-worse-europe-britain-16973>. Accessed on August 20, 2016.

脫歐的時間表和路線圖，實際則期望透過三國的政經影響力，緩解脫歐帶給英國的衝擊。

德國總理梅克爾女士 (Angela Merkel)、法國總統歐蘭德 (François Hollande)、義大利總理倫齊 (Matteo Renzi) 為英國脫歐後的歐洲政經發展，已兩度 (6/27 & 8/22) 召開峰會，並為 9 月份的歐盟非正式峰會協調立場。德法義峰會至少傳遞了幾項關鍵訊息：(1) 歐盟不會解體，且有應付英國脫歐造成的衝擊；(2) 英國決定啓動里斯本條約第 50 條 (退歐談判) 之前，歐盟各國不會與英國有任何非正式性或檯面下的磋商；(3) 英國不能一面繼續享有歐盟市場的好處，一面又不遵守歐盟規範；換言之，英國若限制歐盟國家人員自由流動，就必然需要放棄進入單一市場之權。<sup>②</sup>

以下分析英國脫歐對英歐關係和中歐關係的影響面向。首先，歐盟當下面臨的艱難抉擇是，未來應該與英國對立？或思考雙邊和解之途？無論如何，英歐關係皆取決於雙方未來兩年的談判進展。歐盟執委會堅持的立場是，英國正式離開歐盟之後，雙方才能展開新貿易協定談判，此舉明顯導致英國處於下風。

英國退歐的程序相當複雜，截至目前 (9 月 1 日) 為止，英國外交與脫歐部門的人員招聘進度已嚴重落後，導致許多有關脫歐工作難以開展，今年 (2016) 底之前都未必能正式啓動脫歐程序。

英國 1973 年加入歐體之後，對歐洲政經統合的態度始終若即若離，既排斥申根條約，又不加入歐元區，歐洲安全政策更經常與德法等國唱反調，許多歐洲人難免希望藉脫歐事件教訓傲慢的英國。<sup>③</sup>理論上，歐盟為防範其他成員國仿倣英國脫歐模式，或刻意讓英國邊緣化、或對英國祭出懲罰措施，以降低脫歐的吸磁效應，遑論若干歐盟國家還面臨反歐盟政黨的強勢挑戰。2017 年法國將舉行總統大選，歐蘭德總統很難忽視極右政黨民族陣線 (Front National) 的脫歐公投訴求，荷蘭總理魯特 (Mark Rutte) 也面臨來自右翼政黨的壓力，因此判斷歐盟對退歐後的英國刻意讓步，較符合歐盟相關國家的思考邏輯。

反觀新任首相梅伊任命脫歐派大將強森 (Donald Johnson) 為外相，表示英國可能會選擇不輕易妥協的談判手腕；英國脫歐談判進程若不順利，英國或尋求與歐盟國家疑歐派政黨，例如荷蘭自由黨 (Freedom party)、奧地利自由黨 (FPÖ)、德國抉擇黨 (Alternative für Deutschland) 或法國民族陣線 (Front National) 合作。此外，英國若果真被歐盟排拒於單一市場外，也可能選擇激進的離岸島國策略，以大幅削減企業稅來吸引外資。至於英國對美國貿易方面，由於歐盟正與美國洽簽建構全球最大自由貿易區的《跨大西洋貿易與投資夥伴協議》(TTIP)，英國此刻脫歐，既無助於擴大對美出口 (原預估每年增加 100 億英鎊)，又損及英國的多國企業利益，尤其脫歐代表英國退出 TTIP 協議，日後必須單獨與美國洽簽 FTA 或進行類似貿易談判。

註② Gideon Rachman, 「英國退歐將歐盟推向分岔路口」, 倫敦金融時報中文網, <http://www.ftchinese.com/story/001068325>, 檢索日期 2016 年 7 月 29 日。

註③ 同前註。

## 二、英國與美日

美國自始至終不希望英國脫離歐盟。9 月 4~5 日杭州召開的 G20 峰會期間，歐巴馬總統會晤梅依首相會時的話題，就多圍繞在英國脫歐後的政策走向。華府憂心，英國退歐後陸續與各經濟體的談判若不順利，恐影響美國在英國的經濟利益，衝擊英美傳統的特殊關係。高盛 (Goldman Sachs) 於 6 月英國脫歐公投後即已提出警訊，聲稱英國金融地位如果不保，將逐漸危及美國的金融利益。

美英兩國金融業的合作向來極為密切，美國銀行體系在英國投入的資金高達 9 千餘億美元，其規模遠非他國可以比擬，英國銀行亦持有約 1 兆 4 千億美元的美國債券，英國若因脫歐而進入「溫和衰退期」，<sup>④</sup>一旦再無緣進入歐洲單一市場，美英傳統緊密的經貿關係，將難以為繼。

英國是美國在歐洲的最忠實亦最關鍵的盟友，雙邊的戰略觀與安全利益相同，從冷戰時期的柴契爾夫人 (Margaret Thatcher) 至冷戰後的布萊爾 (Tony Blair)，英國歷任首相都鼎力支持美國的全球戰略布局，華府自然不樂見英國脫歐而削弱維繫數十年的美英特殊關係。在華府眼中，歐盟有強大的英國戰略夥伴，美國就可以影響歐盟的安全政策；換言之，英國在歐盟失去發言權，美國對歐盟的重要性亦將隨之遞減，華府對歐盟承擔更多國際責任的期望，也可能落空。未來英國脫歐在歐盟內部若形成骨牌效應，勢必影響到北約國家的凝聚力，美國促成日、韓、澳、紐等國與北約建構的全球夥伴關係理想，亦將幻滅。

日本首相安倍晉三亦於 G20 杭州峰會期間，要求英國退歐後採取「軟著陸」政策，否則日本將慎重考慮從英國撤資。日美企業布局英國，主要目標還是歐洲單一市場龐大的消費市場，未來歐盟法規若不再適用於英國，日本或將設於英國的歐洲企業總部遷離。

## 三、英國與中國

北京的態度明確，希望英國留在歐盟，其因可簡單地歸納為三項：首先，中國近年來大力投資英國，習近平 2015 年 10 月下旬少見的單獨訪問英國，<sup>⑤</sup>被媒體稱頌為收穫「四金」的元首（開啓中英「黃金十年」關係、下榻白金漢宮、乘坐皇家「金色」馬車、推動中英金融合作），於今英國決定脫歐，難免讓人質疑北京外交決策的判斷力；其次，英國脫歐影響倫敦的金融中心地位，不利於中國對歐盟的戰略布局；最後則是，英國脫歐影響中國在英投資與雙邊貿易。

註④ 「英國政府須就退歐消除企業擔心」，倫敦金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001069263>，檢索日期 2016 年 9 月 7 日。

註⑤ 習近平擔任國家主席後，單獨出訪外國的所謂「點穴式外交」，例子並不多見，從 2014 年 2 月出席俄羅斯索契 (Sochi) 冬季奧運、2014 年 7 月訪問蒙古、2014 年 8 月訪問南韓、2015 年 10 月訪問英國至 2016 年 3 月訪問捷克，總計僅 5 次。



中國發展對外關係的重點，目前置於落實「一帶一路」的戰略規畫，希望提升製造業的競爭力，並將其產能與其他地區的發展需求相結合。根據中共中央經濟工作會議的決定，2015 年已進入「一帶一路」全面實施的階段，6 月間李克強訪歐期間，即曾表態要把中國規畫的「一帶一路」與歐盟 3150 億歐元的「容克（Jean-Claude Juncker）投資計畫」進行對接。親中的英國前財政大臣歐斯本（George Osborne）2015 年 9 月間訪問新疆，就是希望利用北京打造連接中歐 21 世紀絲綢之路，為英國爭取烏魯木齊或新疆地區的商機，隨後卡麥隆政府又表示支持中國依《中歐合作 2020 戰略規畫》進一步深化中歐全面戰略夥伴關係，儘早完成中歐投資協定。

歐盟大國紛紛爭取成為人民幣離岸中心之際，英國成為首個被中國授權境外發行人民幣主權債券的國家，其效應如同德法英等國支持人民幣加入 IMF 一籃子貨幣（SDR）、中英計畫研究「滬倫通」（上海與倫敦）、倡議中歐簽訂 FTA、法蘭克福與上海證券交易聯動等，顯然都是為對接「一帶一路」做準備。

歐盟 28 國為此提交了近 2000 個基礎設施建設項目，涵蓋興建機場、橋樑、道路工程，而中國也成為參與「容克投資計畫」的第一個非歐盟成員。近年來，歐盟成員已陸續草擬實質的對接規畫，例如中英在投資、金融、新能源、人文和基礎建設等五大領域的合作重點，基本上和「一帶一路」的「五通」（道路聯通、貿易暢通、貨幣流通、政策溝通、人心相通）建設高度相符，雙方簽署的 59 項協議之中，能源類就佔有 11 項。此外，英國還把基礎設施升級投資計畫與中國的「一帶一路」倡議相結合，引進中資參與英格蘭北方（曼徹斯特）經濟中心建設。在現有的機制下，中英早已開始探討基礎設施聯盟的可行性，中方也啟動與歐洲投資銀行合作的談判，利用結合中歐共同投資基金和建立互聯互通平台的對接方式，完成基礎建設。英國此刻驟然脫歐，勢必重擊中英關係。

中國金融界雖擔心英國脫歐恐帶來負面衝擊，但英國在《亞洲基礎設施投資銀行》（AIIB）的地位與角色似乎未受影響，也未因此引發爭議，這一點已獲得亞投行總裁金立群的證實。

習近平訪英期間，中英簽署了約 550 億歐元的合作協議，中方成功參與英國核電廠的投資股權，雙邊宣布正式啟動「黃金十年」關係，在在皆顯示北京希望藉倫敦的國際金融中心地位，逐步擴大其在歐洲的經濟和政治影響力。此舉已經引起德法荷等歐盟傳統經濟強國的群起效應，繼而促使歐中走向更緊密的商貿與高新技術合作，尤其中國正在規畫「十三五」（第 13 個 5 年計畫），著力於擴大對外開放，加速建立開放型經濟新體制，理論上歐中在商貿與高新技術合作必然有所進展，英國脫歐難免會打亂北京的布局。

新任首相梅伊免除歐斯本的財政大臣職務後，隨之出人意料地暫緩中國投資 180 億英鎊興建的英格蘭西南部欣克利角（Hinkley Point C, HPC）核電廠計畫，引起北京極度不滿，警告此舉將嚴重傷害雙方關係。<sup>⑥</sup>

註⑥ 「中國：希望英國繼續支持欣克利角核電項目」，倫敦金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001068832>，檢索日期 2016 年 8 月 28 日。

英國內部爭論中國參與興建核電廠事涉國家安全，避免中方未來擁有切斷英國很大一部分電力供應的能力。<sup>⑦</sup>問題在於，英國計畫興建的 6 座核電廠，沒有一座是英國獨資擁有，它如同希斯羅機場（Heathrow）經營權歸屬西班牙 Ferrovial 集團及中國、卡達和新加坡的主權財富基金所持有，英國的大型火車和巴士營運商 Arriva 被德國鐵路（Deutsche Bahn）併購，何況卡麥隆首相還曾試圖吸引中資興建英國 HS2 高鐵。如果梅伊首相擔心中國有能力關閉欣克利角核電廠，那她可能更需要擔心法國電力、中國廣核集團（China General Nuclear Power）及中國核工業集團（China National Nuclear Corp）共組的財團在英格蘭東部 Suffolk 郡興建新的 Sizewell 核電廠。

8 月中旬英國外交部政務次官 Alok Sharma 訪問北京，傳達英國高度重視英中合作與建構戰略夥伴關係的誠意，梅伊首相亦將在 9 月杭州召開 G20 峰會期間會晤習近平，相當程度上呈現出英國脫歐的負面效應。

英國脫歐衝擊中歐關係走向，是北京密切關注的重點，深恐英國脫歐會弱化歐盟的政經實力。中國眾多企業皆視英國為進入歐洲服務業與金融業的橋頭堡，英國脫歐難免衝擊英國的中資企業。一方面，中國企業自由進入歐盟市場會受到限制，監管法規的修改亦使中資企業不得不遵守英歐兩套體系，額外增加成本遑論企業雇用歐盟勞工還會增加困難。根據法規，英國脫歐有兩年時間與歐盟磋商准入單一市場的模式，之前瑞士與歐盟間的類似磋商持續了 12 年。此一不確定因素或逼使中資企業重新思考在英國的投資布局。

## 伍、結 語

誠如 Richard Whitman 的評論，脫歐公投結果是英國自二次戰後結束以來面臨的最大挑戰，它不僅將重塑英國在全球舞臺的位置，也會導致英國內部陷入短暫的政治混亂期與潛在經濟危機。<sup>⑧</sup>英國於 1973 年選擇加入歐體，改變了其在全球政經體系中的地位--從依賴大英國協為出口市場及國際政治揮灑舞臺，轉變為以歐盟此一區域集團作為政經發展的軸心。2016 年的脫歐公投則開啓了英國另一次政治與經濟的轉軌工程。然而，歐盟作為全球最大的貿易集團與承擔歐洲安全與防衛的要角，注定會深入影響與牽動英國的走向，正如同留歐派無法影響疑歐派力量一樣，脫歐派同樣無法使英國真正地遠離歐盟。<sup>⑨</sup>

\* \* \*

（收件：105 年 8 月 27 日，接受：105 年 9 月 5 日）

註⑦ 「前途未卜的英國核項目」，倫敦金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001069012#s=d>，檢索日期 2016 年 8 月 28 日。

註⑧ Richard Whitman, "The EEA: A Safe Harbor in the Brexit Storm," *Expert Comments of Royal Institute of International Affairs* (London: Royal Institute of International Affairs, 2016).

註⑨ Tim Oliver, "To Be or Not to Be in Europe: Is that the Question? Britain's European Question and an in/out Referendum," *International Affairs*, Vol. 91, No. 1 (2015), p. 91.

# Impacts of the Brexit Referendum on the United Kingdom: Political and Economic Analyses

*Chih-Mei Luo*

Professor

Department of Public Administration and Policy  
National Taipei University

*Tung-Yeh Wu*

Research Fellow and Chair

American and European Division  
Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

The UK referendum on Brexit was passed unexpectedly by a 52% majority. This result will not only reshape the UK's place in the world but also has profound and enduring impact on the UK politics and economy. Economically, the Brexit result has caused continuing devaluation of UK sterling and declines in contracts, investment and employment. The UK financial service sectors have been affected the most. It is difficult for the City of London to maintain its position as the leading financial center of the euro without the UK being a member of the EU. Politically, reconciling conflicting demands between the referendum result of Brexit and the request of Scotland and Northern Ireland to stay in the EU becomes the most imperative challenge for UK decision-makers. This paper uses an example of Greenland's exit from the EC in 1985 and argues that individual approaches to EU membership for different regions in the same country is not an unimaginable option in the EU politics. Nevertheless, the UK will encounter

serious and unpredictable external challenges ahead, and mounting pressures from the international economy.

**Keywords:** The UK Referendum on Brexit, Greenland Precedent, TTIP, One Belt One Road, Hinkley Point C Nuclear Power Station

## 參考文獻

- 「中國：希望英國繼續支持欣克利角核電項目」，倫敦金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001068832>，檢索日期 2016 年 8 月 28 日。
- 「前途未卜的英國核項目」，倫敦金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001069012#s=d>，檢索日期 2016 年 8 月 28 日。
- 「英國政府須就退歐消除企業擔心」，倫敦金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001069263>，檢索日期 2016 年 9 月 7 日。
- Rachman, Gideon, 「英國退歐將歐盟推向分岔路口」，倫敦金融時報中文網，<http://www.ftchinese.com/story/001068325>，檢索日期 2016 年 7 月 29 日。
- Wolf, Martin, 「歐盟應對英國脫歐的良策」，倫敦金融時報中文網，<http://cn.ft.com/story/001068342?dailytop>，檢索日期 2016 年 7 月 29 日。
- “Banks Pledge to ‘Help’ City of London,” *EU Observer*, <https://euobserver.com/tickers/134250>. Accessed on July 27, 2016.
- “Brexit Could Spark City Exodus as 80,000 Jobs Are Moved to Europe, BCG Says,” *The Independent*, <http://www.independent.co.uk/news/business/news/brexit-could-spark-city-exodus-as-80000-jobs-are-moved-to-europe-bcg-says-a7124351.html>. Accessed on September 6, 2016.
- “Brexit: Key Questions After Britain’s Vote to Exit the EU,” *BBC*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36637915>. Accessed on August 27, 2016.
- “EU and IMF Count Cost of Brexit,” *EU Observer*, <https://euobserver.com/tickers/134417>. Accessed on September 6, 2016.
- “Finance Insiders: The UK Won’t Really Go,” *Politico*, <http://www.politico.eu/article/finance-insiders-uk-bound-for-brexit-recession-eu-relationship-london-financial-capital/>. Accessed on September 6, 2016.
- “First Signs Brexit Will Hit Jobs,” *Institute of Directors Press*, <http://www.iod.com/influencing/press-office/press-releases/first-signs-brexit-will-hit-jobs>. Accessed on July 27, 2016.
- “IMF Cuts Global Growth Forecasts on Brexit, Warns of Risks to Outlook,” *IMF News Article*, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/18/18/11/NA07192016-IMF-Cuts-Global-Growth-Forecasts-on-Brexit-Warns-of-Risks-to-Outlook>. Accessed on September 7, 2016.
- “Irish PM Opens Door to Reunification Vote,” *EU Observer*, <https://euobserver.com/uk-referendum/134404>. Accessed on August 27, 2016.
- “Job Adverts Hit by Brexit Nerves,” *EU Observer*, <https://euobserver.com/tickers/134237>. Accessed on July 27, 2016.
- “Pound Overtakes Argentine Peso to Become 2016’s Worst Performer,” *Bloomberg*, <http://www>.

- bloomberg.com/news/articles/2016-07-08/pound-overtakes-argentine-peso-to-become-2016-s-worst-performer. Accessed on September 6, 2016.
- “Scottish Concerns Could Delay UK’s EU Exit Talks,” *EU Observer*, <https://euobserver.com/uk-referendum/134376>. Accessed on August 27, 2016.
- “Sturgeon: Scotland Should Have Option to Stay in EU,” *EU Observer*, <https://euobserver.com/political/134477>. Accessed on August 27, 2016.
- “Tony Blair : Brexit’s Stunning Coup,” *New York Times*, [http://www.nytimes.com/2016/06/26/opinion/tony-blair-brexit-stunning-coup.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/06/26/opinion/tony-blair-brexit-stunning-coup.html?_r=0). Accessed on June 28, 2016.
- “UK Economy Must Endure ‘Short, Sharp Shock’ After Brexit Vote,” *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/business/2016/jul/18/uk-economy-must-endure-short-sharp-shock-after-brexit-vote>. Accessed on September 6, 2016.
- “Why Brexit is Grim News for the World Economy,” *The Economist*, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21701292-uncertainty-abounds-expect-global-chilling-effect-investment-why-brexit>. Accessed on September 6, 2016.
- Bollen, J.C., G.W. Meijerink and H.A. Rojas-Romagosa, *Free Trade Agreement UK/EU Lowers Costs* (Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2016).
- Ezrati, Milton, “Brexit Is Worse for Europe Than for Britain,” *The National Interest*, <http://nationalinterest.org/feature/brexit-worse-europe-britain-16973>. Accessed on August 20, 2016.
- Fox, Ben, “Headache for Business, Uncertainty for Investors,” *EU Observer Magazine*, June 2016, pp.11~13.
- Holmes, John, “After the Vote: Britain’s Future in Europe,” *Lord Garden Memorial Lecture to Members of the Royal Institute of International Affairs* (London: The Royal Institute of International Affairs, 2016).
- IHS Markit, “UK Economy Contracts at Steepest Pace Since Early-2009,” News Release, *Markit Flash UK PMI Surveys* (London: IHS Markit, 2016), pp.1~2.
- Miller, Vaughne, “Exiting the EU: Impact in Key UK Policy Areas,” *Briefing Paper Number 07213* (London: House of Commons, 2016).
- Niblett, Robin, “Brexit: The Reality,” *Expert Comments of Royal Institute of International Affairs* (London: Royal Institute of International Affairs, 2016).
- Oliver, Tim, “To Be or Not to Be in Europe: Is that the Question? Britain’s European Question and an in/out Referendum,” *International Affairs*, Vol. 91, No. 1 (2015), pp. 77~91.
- PricewaterhouseCoopers, *Leaving the EU: Implications for the UK Financial Services Sector* (London: PricewaterhouseCoopers, 2016).
- Subacchi, Paola, “Westminster’s Squabbling is Making Brexit Worse,” *Foreign Policy*, <http://foreignpolicy.com/2016/06/29/westminster-squabbling-making-britain-poorer-brexit->

economy/. Accessed on August 27, 2016.

Whitman, Richard, "Brexit or Bremain: What Future for the UK's European Diplomacy Strategy?," *International Affairs*, Vol. 92, No. 3 ( May 2016 ), pp. 509~529.

Whitman, Richard, "The EEA: A Safe Harbor in the Brexit Storm," *Expert Comments of Royal Institute of International Affairs* ( London: Royal Institute of International Affairs, 2016 ).