

## 焦點評析

# 英國啟動脫歐後對歐盟政經發展之 影響

---

## Brexit and its Impact on the European Integration

張台麟 *Tai-Lin Chang*  
政治大學歐洲語文學系教授  
*Professor of Department of European Languages and Cultures*  
*National Chengchi University*

英國人民在 2016 年 6 月 23 日的公投中贊成脫歐者以 51.9% 對 48.1% 反對脫歐者的選票獲得勝利，除了確立英國脫歐的民主程序之外，同時也將歐盟政經統合進程帶入了新的里程碑。在經過近 8 個月的投機、猜測與惶恐的時日之後，英國首相梅伊(Theresa May)終於在 3 月 29 日正式以書面信函向歐盟高峰會議主席杜斯克(Donald Tusk)提出脫歐的訴求並表達立場與期許。在此同時，歐盟會員國領袖也將於 4 月 29 日召開臨時高峰會議就未來脫歐談判確立原則與策略。本文將就英國脫歐公投後的內部相關法定程序以及英國與歐盟自身的因應策略加以初步分析。

事實上，歐洲人民皆體會到，英國脫歐公投的勝利對歐盟與英國而言是一個個雙輸的局面，雖然在第一時間也有許多英國人民開始領悟到問題的複雜性與嚴重性而提出若干思考，包括公投的有效性、約束性；提請憲法法院釋疑是否要經過國會的投票通過等，但最後仍回歸到公投結果的民主正當性與合法性，一切照表操課。2017 年 1 月 17 日，梅伊首相以脫歐

政府龍頭身份提出了一項英國脫歐程序與談判的 12 點原則，其中包括了，脫歐公投是一項民主的展現，英國脫歐才會有更國際化的空間；脫歐的最重要策略就是儘可能達成各項事宜的確定性；脫歐所有協議皆要經由國會兩院的審議通過；脫歐之後英國政府必能對移民問題做有效之管制；在退出單一市場的情形下，英國政府將致力於和歐盟簽署一項最有利之貿易協定；英國政府未來仍將提供歐盟適當的預算分擔，而非現今較多的支付；英國政府將更自由地和歐盟之外的第三國進行貿易協定之談判；英國將退出共同農業政策，但仍希望和歐盟簽署關稅協定；英國政府未來將依世界貿易組織的規範之下自由建立稅制並消除任何關稅障礙；英國政府期望此項脫歐談判及程序將會是一個創造英國與歐盟雙贏的過渡階段。從這些內容觀察，英國政府的立場似乎相當堅定，而且希望能在保有最大的權益與自主性上完成脫歐，因而有所謂「硬脫歐」的解讀。

2017 年 3 月 13 日，在英國國會兩院相繼通過脫歐案之後，英國的內部民主與法律程序已經完備，英國向歐盟提出脫歐申請已箭在弦上。3 月 29 日梅伊首相正式發函給歐盟杜斯克主席將依歐盟條約第 50 條進行脫歐談判。在信函中英國政府特別表達了談判 7 大原則：

- 一、基於誠信合作之精神，雙方的談判交流將以具有建設性以及相互尊重之方式進行；
- 二、英國人民的權益一定是我們在所有談判過程及內容中最優先的考量；
- 三、英國與歐盟雙方應努力去達成一個全面性的合作協定；
- 四、英國與歐盟雙方應全力以赴，除了將可能所產生的負面影響與震盪減少到最低之外，同時要提出更多的正面結果與確定因素；
- 五、在談判過程中，雙方必需要特別考量到英國與愛爾蘭的特殊關係以及北愛爾蘭和平進程之問題；
- 六、英國政府希望能儘快針對若干政策性或技術性問題的談判架構達成初步的協議，以便有利於後續的全面性且更深化的合作協定；

七、英國與歐盟雙方應持續合作以促進並維護共同的歐洲基本價值與理念。

雖然梅伊首相在信函中的結語仍是以一個積極樂觀的文句鋪陳，「我知道英、歐雙方一定有能力達成協議，不但要建立一個更深化且特殊的關係，同時更讓歐洲對全世界的繁榮、安全以及重要性有所貢獻」，但實際上，此項脫歐信函已讓歐洲政局產生衝擊。同日，杜斯克主席在記者會中指出，對布魯塞爾及倫敦兩地而言，沒有人不會承認 3 月 29 日這一天是一個令人悲傷的日子，但是我們 27 個國家一定會謹守「堅定與團結」的原則面對未來的談判；我們的目標就是去盡量減少歐洲人民、企業以及會員國可能支付的代價。此外，杜斯克也強調，歐盟 27 會員國從現在到未來皆不會採取所謂懲罰性的觀點或手段來處理脫歐，因為脫歐本身就是一件懲罰產的事件，在經過 40 幾年的統合過程之後，雙方一定要儘全力促使此項分手（離婚）在最好的情形下進行。

值得一提的是就歐盟與 27 個會員國而言，此項談判與過程也是相當惱人且冗長的，時時刻刻皆會影響到國內政局的發展。基本上，杜斯克主席為昭公信並使談判順暢，他也提出了以下原則與程序：

- 一、英國正式依歐盟條約第 50 條之規定提出脫歐並正式啟動各項事宜；
- 二、27 個會員國領導人研商並通過未來談判的基本原則與立場，屆時並可依此原則進行若干調整；
- 三、在歐盟執委會提出各項談判建議事項之後，歐盟部長理事會正式授權並進入實質談判；
- 四、歐盟高峰會議通過所有涉及雙方未來合作關係與運作方式的各項規範或相關內容；
- 五、歐盟高峰會議委託歐盟執委會代表 27 會員國對外談判，並任命一

位執行委員為談判代表、組成談判團隊。執委會需隨時向歐盟領導人及部長理事會報告各項進程及內容，同時也要定期且完整地知會歐洲議會各項訊息；

六、歐盟高峰會議及所屬相關機構將進一步確認並保障各項談判內容皆合於即定之大政方針，同時也提供相關訊息或指令給執委會。

同樣地，歐洲議會亦於 2017 年 4 月 5 日通過了一項有關英國脫歐談判程序的決議案(2017/2593(RSP))，除了提出談判過程的基本立場與原則之外，同時要求歐盟高峰會議應基於公開與透明之原則隨時向歐洲議會報告談判過程與進度。由以上的分析可以了解到，脫歐談判與過程確實是一個浩大且艱鉅的工程，其所面對的不確定因素也相當多。隨著英國脫歐的正式啟動，歐盟 27 會員國也積極因應，杜斯克主席不但立即定於 4 月 29 日召開歐盟臨時高峰會議，同時也於日前（4 月 6 日）赴倫敦與梅伊首相會晤，另外更草擬了一項談判原則準備於 29 日時通過，可說展現了連任主席的擔當與決心。不過，也有許多人持疑慮的態度，誠如有些歐洲觀察家所云，「英國脫歐好比是人們要在一個裝滿 28 個蛋的籃子中檢一個出來」，這個動作並不容易完成，因為很可能會因相互拉扯而被擠破。以目前的發展來看，基於歐盟統合的四大流通原則，英國與歐盟之間的歧見如下：

- 一、就人員自由流通而言，目前歐盟會員國有 300 萬的人口在英國，有近 100 萬的英國人在歐盟，雙方談判的基礎何在，如何解決？
- 二、就貨物自由流通而言，英國與歐盟的貨物如何進出，是否課征關稅？稅率如何？挪威、瑞士模式是否套用？
- 三、歐盟即定財政分擔，歐盟財政支出已規劃並同意至 2020 年，在此財政支出中，英國將分擔約 250 億到 600 億歐元的支出，特別是有關歐盟對外援助款項、歐盟整體的基礎建設與開發款項以及歐盟公務員的退休基金等，英國是否願意繼續承擔，或是食言仍有許多變數，當然勢必會影響到脫歐之談判。

綜合觀察，英國脫歐對歐洲統合進程而言不但是一個歷史性的里程碑，同時也是一個前所未有的經驗，個中所涉及的面向及內容更是廣泛且複雜（如有 2、30 萬人的英國人在西班牙置產且移居；有 70 萬的波蘭人在英國工作），且尚不論所可能牽扯到的國際政治與權力之互動與角力，因此，以現階段僅是脫歐的正式起步而言，其所產生的實質影響與可能衝擊還需更進一步的觀察。

責任編輯：郭佩儒

