

焦點評析

英國脫歐對中歐貿易關係之影響

Brexit and Its Impacts on the EU-China Trade Relations

洪德欽 *Der-Chin Horng*

中央研究院歐美研究所研究員兼副所長

*Research Fellow and Deputy Director of the Institute of European and American Studies
Academia Sinica*

摘要

英國脫歐對歐盟及英國關係將帶來重大深遠之影響，同時也有外溢效應，對中歐及中英關係帶來變遷。中國已發展為世界第二大經濟體，成為世界工廠及世界市場，歐盟及英國因此皆重視強化英國脫歐後，對中國之貿易關係。本文將研析英國脫歐後對中歐及中英貿易關係之影響；以及對中國一帶一路倡議帶來的機會與挑戰等核心議題。

一、中歐貿易關係概況

中國與歐盟於 1975 年建立外交關係，中國自 1978 年採取改革開放政策。中國於 2010 年已發展為世界第二大經濟體，目前是歐盟僅次於美國的第二大貿易夥伴。¹中國是歐盟最大進口來源以及第二大出口市場。依據歐盟統計局，於 2018 年歐盟從中國進口 3,948 億歐元，對中國出口 2,099

¹ World Bank, "GDP Ranking," 2010, available at:
<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/gdp-ranking>.

億歐元，中國享有 1,849 億歐元貿易順差。於 2017 年，中歐服務貿易，歐盟從中國進口 597 億歐元，出口 1,761 億歐元，歐盟享有 1,164 億歐元貿易順差。在投資方面，2017 年歐盟接受中國 597 億歐元投資，對中國投資 1,761 億歐元。中歐每日平均貿易金額超過 10 億歐元。可見中歐雙邊貿易之重要性。在貿易結構方面，歐盟從中國進口的主要產品是工業及消費品、機械設備、鞋類及衣服等產品。歐盟對中國出口的主要產品是機械設備、汽車、飛機及化學產品等項目。歐盟對中國服務貿易占其貨品貿易總額 10%，金額則占 19%。

中歐貿易雙方具有互補性，歐盟在服務業、汽車、飛機、機械設備等項目具有競爭力，且產品附加價值高。另外歐盟在中國也有重大投資金額，形成中國技術引進的重要來源。在貨品貿易，中國享有鉅額貿易順差，對其出口創匯、就業創造、外匯累積、經濟成長等，皆有重大貢獻。中歐貿易因此非常密切重要。鑑於英國乃歐盟第二大經濟體，大約占歐盟 GDP（Gross Domestic Product, GDP）15%。英國脫歐後，中歐貿易規模、貿易結構及合作關係等皆將受到一定程度之影響。尤其英國脫歐後，歐盟將不再是中國最大貿易夥伴。美國將恢復成為中國第一大貿易夥伴。中國對美享有鉅額貿易順差，在當前中美貿易戰正酣之際，中方在中美貿易談判處於更加不利地位。英國脫歐對中美關係因此也帶來外部效應，增添國際經貿關係的不穩定性及不確定性。²

二、對中歐貿易關係之影響

中歐目前貿易關係是奠基於「中歐 2020 年合作戰略議程」所勾勒中歐全面性合作關係，包括：和平、安全、經貿、氣候變遷、環境保護、永

² 英國脫歐之原因及影響，詳見洪德欽（2016），〈英國脫歐之原因與影響〉，《月旦法學雜誌》，第 257 期，頁 5-9。洪德欽（2017），〈英國脫歐與英歐貿易關係之未來〉，《政治學報》，第 63 期，頁 33-61。洪德欽（2017），〈英國脫歐對其多元法律體系之影響〉，《臺大法學論叢》，第 46 卷特刊，頁 1017-1114。

續發展及人民交流等廣泛議題，並將雙邊投資協定（Bilateral Investment Agreement, BIA）做為中歐長期合作關係的核心。³中歐 BIA 談判於 2013 年啟動，中歐雙方希望於 2020 年完成談判。中歐 BIA 的目標是：(1) 提供投資人與投資高標準保護；(2) 提高雙邊經貿及投資政策的透明度；(3) 透過國民待遇及不歧視待遇，促進投資機會，進一步市場開放及貿易自由化；(4) 創造有利國際投資環境以及勞工、永續發展等方面之保障；以及(5) 投資爭端解決機制，以促進中歐經貿及投資關係合作。⁴於 2019 年 4 月 9 日在布魯塞爾舉行的第 21 屆中歐高峰會簽署中歐地理標示（geographical indication, GI）協議、國家／政府補貼（state aid）控管及公平競爭審查諒解備忘錄等項目，做為中歐 BIA 之早期收穫成果。⁵中歐也將展開聯合研究，以確定中歐之間最可持續的鐵路運輸走廊，這將有利於中國在亞歐大陸間「一帶一路倡議」（Belt and Road Initiative, BRI）之鐵路運輸布局，局部反映歐盟一種務實、自信及多方位的對中「歐盟策略」。

美國川普政府採取「美國優先」（American First）政策，不利於 WTO（World Trade Organization, WTO）多邊主義之發展。中歐雙方在高峰會共同支持以 WTO 為核心的貿易體系，確保中歐及國際貿易的規則化、透明、開放、包容及不歧視性。英國脫歐對歐盟整體經濟規模及貿易份額有所影響，歐盟愈加重視中國市場及貿易關係。所以，中歐 BIA 在英國脫歐及美國優先等外在不利環境影響下，反而有可能加速談判，於 2020 年順利簽署，這有賴中歐雙方之強烈政治決心。自 2018 年以來，由於中美貿易戰升溫，國際經貿體系正處於多事之秋。中國希望英國脫歐能夠有秩序地進行，才得以維持中歐貿易之穩定，避免中國東西兩邊皆告急，危及中國貿

³ “EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation,” 23rd November 2013, pp. 3-16.

⁴ 洪德欽、張華維（2019），〈歐盟對中國洽談投資協定之研究〉，《問題與研究》，第 58 卷第 1 期，頁 162-163。

⁵ Council of the European Union, “Background EU-China summit,” Brussels, 5th April 2019, pp. 1-2.

易出口利益及經濟成長。⁶

英國脫歐對中歐貿易關係也存有一些不確定性，在潛在負面影響方面，歐盟在英國脫歐後，是否會傾向貿易保護體制？英國一向是歐盟貿易開放政策的重要支持國家，也是推動歐盟與中國簽署自由貿易協定的主要倡議者。英國脫歐公投之後，也點燃歐陸各國的民粹主義（populism），將以本國利益為優先，如果外溢為經濟民族主義，將迫使歐盟在特定敏感部門及產品，採取貿易保護，以紓解內部民粹主義壓力。另外，中美貿易戰升溫，歐盟也將嚴控中國受限產品，移轉至歐盟市場。歐盟不但將推遲承認中國市場經濟地位，甚至會增加反傾銷等救濟措施對中國進口產品之適用，不利於中國對歐盟之出口，以及貿易合作關係之建立。⁷

歐盟於 2006 年 10 月 4 日提出一份「全球歐洲：在全球競爭」（Global Europe: competing in the world）文件，⁸開始推動新一代自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），並以韓國、中國、日本、印度、巴西等較大經濟體為目標國家，以打開對方市場。中國也是歐盟 FTA 優先簽署國家，但是，歐盟以 BIA 做為談判目標，其原因是歐盟在中國有重大投資，BIA 得以保障歐盟在中國之投資利益，爭取國民待遇，開放中國服務市場，對歐盟服務貿易較為有利。FTA 將全面開放中、歐雙邊市場，由於中國對歐盟在貨品貿易享有鉅額貿易順差，FTA 對中國較為有利。尤其中國藉由 FTA，如果取得市場經濟地位，歐盟對中國貿易逆差，預期將進一步擴大，歐盟勢將遭受重大內部壓力。中歐 BIA 因此成為歐盟的優先選項。中歐 FTA 或 BIA，以及中英 FTA 對締約雙方雖然可能帶來經貿利益，但是，也會進一步拉抬中國在國際經貿的影響力及地位，這也是歐盟所關心的，使其立場

⁶ “Special Report: China and America: A New Kind of Cold War,” *The Economics*, 18th May 2019, Vol. 431, No. 9143, pp. 3-4.

⁷ Daphne Halikiopoulou (2018). “Right-Wing Populist Momentum? A Review of 2017 Elections Across Europe,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, Annual Review, pp. 63-64.

⁸ European Commission, “Global Europe: Competing in the World,” COM (2006) 567 final, 4th October 2006.

漸趨保守。⁹

對中國而言，BIA 相較於 FTA 是一種「次佳論」(second best) 選擇，但是中國可以先求有，再求好，符合「無魚蝦也好」之務實主義。尤其中國也已成爲外資輸出國，透過 BIA 可以爭取中國投資在歐洲市場之國民待遇、互惠條件，突破歐盟對中國仍維持「非市場經濟」貿易限制，以及某些歐洲國家以「國家安全」限制中國在特定部門領域之投資。BIA 諒對中國科技移轉及歐洲市場機會等，皆有助益；同時也可加速美國與中國之 BIA 談判及簽署。¹⁰中歐 BIA 也符合中國「走出去」政策，以提高中國經濟國際化程度。另外，中歐 BIA 可以激勵經貿體制進一步改革，2019年3月15日中國通過《外商投資法》，自2020年1月1日生效後，採取「負面清單管理制度」，大幅放寬外商投資准入及國民待遇保障，即是一項顯例。中國政府透過國際條約義務之遵守，可以持續並鞏固自1978年以來「開放政策」之主旋律，對國際經濟穩定及國際貿易成長，形塑一股安定力量，並做出重要貢獻。

中國除了重視與歐盟之關係，同時也熱衷與一些歐盟會員國交往，以便在特定議題合作項有所突破或支持中國立場。例如希臘於2017年投下反對票，阻止歐盟在聯合國譴責中國人權。中國並聯合11個中東歐國家以及5個巴爾幹半島國家，定期召開16+1峰會，令歐盟測目。中國與義大利等會員國之合作關係，局部反應歐盟共同外交政策仍有其限制，另外歐盟仍欠缺有效機制來協調會員國之間的利益衝突，或歐盟單一政策較缺彈性，無法滿足個別會員國的特殊需求或解決問題。英國脫歐也會影響歐盟對外政策的一致性，以及會員國與中國之雙邊經貿關係，義大利加入中

⁹ 洪德欽(2012)，〈歐盟新一代自由貿易協定政策之研究〉，《歐美研究》，第42卷第4期，頁680-681；以及 Angela Stanzel(2016)，“Brexit: An opportunity for China?” *European Council on Foreign Relations*, pp. 3-5.

¹⁰ 前揭註4，頁162-163；以及 Kiliane Huyghebaert(2019)，“Changing the Rules Mid-Game: The Compliance of the Amended EU Basic Anti-Dumping Regulation with WTO Law,” *Journal of World Trade*, Vol. 53, Issue 3, pp. 417-418.

國自 2013 年推動「一帶一路倡議」，即為一例證。

三、對歐盟會員國之影響

英國對歐盟財政貢獻很大，例如 2014 至 2020 年歐盟多年期預算，英國每年分攤 130 億英鎊，但每年僅從歐盟得到 45 億英鎊之補助，英國每年對歐盟財政的淨貢獻達 85 億英鎊，相當於英國 2015 年政府總預算 1% 及英國 GDP 0.5%。英國自 1973 年至 2015 年累積到對歐盟淨貢獻高達 3,190 億英鎊。英國脫歐後，歐盟財政將出現一大缺口，德國及法國如果不增加對歐盟財政貢獻，可能導致歐盟減少對中、東歐及南歐國家的補助。¹¹另外，2008 年全球金融危機以及 2012 年歐洲債務危機發生以來，希臘及葡萄牙等歐債國家亟需外來資金，相繼接受中國投資於港口運輸基礎建設等。2016 年希臘已接受中國投資彼里夫斯港（Port of Piraeus）；2018 年中葡也簽署「一帶一路倡議」備忘錄。

義大利於 2019 年 3 月 23 日與中國簽署「一帶一路倡議」備忘錄，以及其他 29 項合作協議，總金額達 25 億歐元。中國將投資義大利迪里雅斯特（Trieste）及熱內亞港口、鐵路運輸線路及煉油廠等項目。¹²中義 BRI 備忘錄具有高度實質及象徵意義。義大利乃英國脫歐後，歐盟第三大經濟體，目前是世界前十大經濟體，G7 之成員，第一個已開發國家加入 BRI，對中國而言，乃是一大突破，並將 BRI 從中、東歐、希臘進一步延伸至義大利，強化了 BRI 在歐洲的地緣政治及經貿影響。

BRI 目前已涉及中國在 60 多個國家在鐵路運輸、港口、煉油廠等基礎建設，對於解決中國鋼材、IC（Integrated Circuit）、IT（Information Technology）、太陽能板等「產能過剩」，確保石油及礦產原物料進口安全、創造貿易與市場機會，從事技術與資本輸出，擴大中國影響力等方面，皆有重大戰略意涵。BRI 乃中國爭取市場經濟地位，恢復中國的國際地位、

¹¹ 洪德欽(2017),〈英國脫歐對歐盟之影響〉,《問題與研究》,第 56 卷第 2 期,頁 151-152。

¹² Shannon Tiezzi (2019), "Xi Jinping in Europe: A Tale of 2 Countries," *The Diplomat*, pp. 1-2.

打通中國與歐亞及非洲貿易合作關係之「新的絲路」，也反映中國於國共內戰期間採取「以鄉村包圍城市」傳統戰略在當代外交之實踐。

中國透過 BRI 增加對某些歐盟會員國之經貿影響力，於中義簽署 BRI 備忘錄之後，歐盟開始將中國視為一個系統性或「制度性競爭對手」（systemic rival），而非早期認定的單純「戰略夥伴」。¹³ 歐盟於 2019 年 3 月 12 日發布一份 11 頁「歐中關係戰略展望」文件，共同擬定 10 項具體對抗中國崛起及在歐洲擴張的因應策略，包括強調人權、安全、氣候變遷、遵守規則、公平競爭、投資審查、規範國家補貼、公平貿易、歐洲數位基礎設施安全、外資風險控管等在中歐經貿關係之重要性，以共同捍衛歐洲利益、理念及團結。¹⁴ 歐中戰略展望文件並於 2019 年 3 月 22 日得到柏林歐盟高峰會之支持，形成歐盟對抗中國「體制競爭」的共同立場。¹⁵ 中國透過 BRI 及「亞洲基礎建設投資銀行」（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）在形塑對外經貿合作的「中國模式」以及「中國解決方案」，已引發歐盟之戒心及美國之打壓，這將是中國崛起，以及中國在強化與歐洲國家合作所面臨的一大挑戰。中歐關係隨著中國崛起及貿易擴張，將進入一個即競爭又合作的競合關係，對歐盟會員國團結與歐盟統合形成一大挑戰。¹⁶

四、對中英貿易關係之影響

在中英貿易關係方面，英國於 2017 年 2 月 2 日發布英國「脫歐白皮書」，說明英國脫歐談判目標，以及脫歐後英國將採取一項「全球英國」（Global Britain）之策略，堅定支持自由貿易，並推動與中國在內主要貿

¹³ Valbona Zeneli (2019), "Italy Signs on to Belt and Road Initiative: EU-China Relations at Crossroads?" *The Diplomat*, pp. 1-2.

¹⁴ European Commission, EU-China-A Strategic Outlook, Strasbourg, 12th March 2019, JOIN (2019) 5 final, p. 11.

¹⁵ European Council, Conclusion, EUCO 1/19, Brussels, 22nd March 2019, p. 4.

¹⁶ Andrew Small (2019), "Why Europe Is Getting Tough on China," *Foreign Affairs*, pp. 4-5.

易夥伴簽署 FTA。¹⁷中國原則上歡迎與英國簽署一項 FTA，不過 FTA 談判一般平均費時 5 年，過程也將面臨一些敏感議題，例如金融、服務貿易、投資、高科技之市場開放，甚至香港及人權等項目。另外，英國在脫歐之後，更加重視與美國簽署一項高標準 FTA 或全面性經貿戰略夥伴協定，以確保美國市場機會並鞏固英美傳統特殊關係。中英 FTA 也會受到美國之關切，例如禁止雙重用途高科技對中國輸出，限制英國採用華為 5G 設備，或不得授與中國市場經濟地位等。中英 FTA 因此仍存有高度不確定性。

值得注意的是，2015 年 10 月 19 至 23 日中國國家主席習近平訪問英國，強化了中英合作，促使中英關係進入「黃金時代」。英國辛克利角（Hinkley Point）核電廠工程乃中英黃金時代合作計畫之一部分，英國雖然有來美國及內部反對壓力，最後仍於 2016 年 9 月放行中國投資 60 億英鎊於辛克利角核電廠計畫。英國不顧美國反對，於 2015 年 3 月 12 日申請加入 AIIB，成為帶頭加入 AIIB 的歐洲大國，引發法國、德國及義大利等歐洲國家紛紛加入。英國脫歐後，其外交政策將力求於歐盟、美國及中國等主要貿易夥伴之間，維持平衡及和諧關係，反映英國之務實主義，以及一向秉持「英國沒有永久敵人，也沒有永久朋友，只有永久國家利益」之外交原則。中英關係於英國脫歐後，在務實主義導引下，仍有進一步合作空間。

五、結論

英國脫歐後，歐盟及英國皆重視與中國建立更加緊密之經貿關係。中國不管是否與歐盟或英國簽署 FTA，其重要性皆受到歐盟與英國之重視，中國將是英國脫歐的受益者，預期可以大幅提高中國與英國以及中國與歐盟貿易關係之合作，例如可能加速中歐 BIA 之簽署以及中英 FTA 之談判。中國已發展為世界第二大經濟體，除了是「世界工廠」之外，乃是一個擁

¹⁷ HM Government, "The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union," Cm 9417, February 2017, pp. 48-50.

有超過 13 億人口的大市場。英國脫歐對英歐、中歐及中英三角關係帶來之變遷及競合，只是一個開始。中、英、歐如何重新調適，以達到一個新的再平衡及合作關係，有待各方之共同努力及政治決心。中國針對英國脫歐，如果因應得宜，將可化危機為轉機，創造中歐及中英三邊共贏合作關係，聯合歐盟及英國共同支持 WTO 多邊主義，成為國際貿易體系的重要支柱，並對國際經濟成長及人類共同福祉，有所貢獻。

