

英國-歐盟脫歐談判之觀察

羅至美

自 2017 年 3 月英國正式啟動里斯本條約第五十條脫歐程序以來，英歐雙方針對英國如何脫離歐盟即展開雙邊談判。談判分為三階段，第一階段是在 2017 年的 6-12 月，雙方針對英國脫歐後原本所承諾的預算履行問題（俗稱的分手費）、北愛爾蘭邊界問題、歐盟公民在英國脫歐後權利保障問題等三議題進行談判。談判有足夠進展後始能在官方首席談判代表的建議下進入第二階段，預計於 2018 年的 1-6 月展開，此階段預計談判雙方未來貿易關係與過渡期的安排。第三階段預計於 2018 年的 7-10 月展開，預計完成所有脫歐的談判內容，談判協議並留待歐洲議會與歐盟峰會批准。英國預計於 2019 年 3 月 30 日凌晨零時正式脫歐。

在本文撰寫之際，英國國家廣播電台 BBC 最晚近的消息指出（臺北時間 2017 年 12 月 4 日晚間），對於歐盟所提出的要求，英國將多數予以同意，以交換盡快進入第二階段的貿易關係的談判。

一、談判第一階段的三項議題：

1. 脫歐分手費(divorce bill)：

中文媒體習慣將 divorce bill 翻譯成的分手費，以字面意義而言意謂著分手的財務條件。事實上，divorce bill 指的是英國作為歐盟會員國時，原本所答應負擔歐盟 2014-2020 這七年預算的經額費用，並非是歐盟要求英國支付退出歐盟的費用，而是英國在 2019 年 3 月脫歐後要如何繼續履行過去所承諾的經費負擔問題。因此比較正確的用語應該是：英國脫歐之後如何履行過去所承諾的經費預算問題。

對歐盟而言，英國過去所承諾的經費分擔不應在其退出後有所更動而讓其他 27 個會員國為它的經費缺口買單，即歐盟執委會主席 Juncker 所謂的「你不能讓 27 個會員國為 28 個會員國所決定的預算買單」（‘you can’ t have 27 pay for what was decided by 28’）。而對英國而言，脫歐之後即不是歐盟會員國，不應該負擔任何歐盟相關費用。在雙方對議題本質的認知差距下，談判一開始雙方的立場就是南轅北轍。歐盟要求英國履行承諾，支付 600-1000 億歐元的經費，而英國 May 政府在脫歐派的強大壓力下，始終堅持 divorce bill 不應超過 225 億歐元，在談判初期甚至擺出不惜以硬脫歐的方式脫離歐盟，也不會妥協於歐盟要求的高姿態。歐盟方面亦始終沒有絲毫退讓妥協之意，在 2017 年 11 月中時，歐盟首席談判代表 Michel Barnier 甚至公開表示，已經做好如果談判破裂該有的應變計畫。雙方最後終於能在十二月歐盟峰會舉行前的最後一刻達成協議，英國同意將支付歐盟 600 億歐元的脫歐分手費，使得談判順利達成，明顯的是英國做出讓步，因為這個數目接近歐盟的要求，與它的期待值

相去不遠。對英國而言，此一數目則是比原本的立場高出盡三倍的金額，因此 May 政府中脫歐派的內閣閣員是否支持，是一觀察重點。就目前已知的反應來看，尚無太顯著的反彈與抗議聲浪，也許會視第二階段的談判是否能取得有利的貿易關係而定。

2. 北愛爾蘭邊界問題：

在談判後期，北愛爾蘭的邊界問題反而成為比分手費更為棘手的問題。北愛爾蘭邊界問題的主因在於如何在英國脫歐後維持北愛與愛爾蘭無邊界管制的問題。1997 年，英國經與北愛爾蘭要求獨立的武裝組織衝突多年之後，終於達成和平協議，雙方同意簽訂 Good Friday 和平協議，以去除北愛爾蘭與愛爾蘭兩地的邊界管制，使得雙方人民在旅行與生活上形成地理上無疆界的國家，作為雙方的停火協議。在英國與愛爾蘭同為歐盟會員國的情況下，人員、貨物、服務、資本等本就在單一市場內自由流通，因此此一協議在雙方俱為歐盟會員國的情況下可自然維繫，但一旦英國脫歐歐盟，且英國政府目前堅持脫歐就是同時脫離歐盟的單一市場與關稅同盟的型態下，英國與愛爾蘭的邊界將不再可以免除關稅檢驗、邊界管制等措施。在此一問題上，歐盟不希望英國在脫歐後仍舊可以保持與愛爾蘭無邊界的狀態，因為此舉將使得英國得以實質上仍享有參與單一市場的好處，而讓北愛邊界成為英國進入歐洲單一市場的後門。歐盟首席談判代表 Barnier 因此提出讓北愛爾蘭此區單獨留在歐洲單一市場或關稅同盟的建議，以解決北愛邊界問題。

但英國政府因執政的權力結構因素無法同意。英國 May 政府在 2017 年 6 月大選後，因為未取得國會過半席次而必須與北愛爾蘭的 Democratic Unionist Party (DUP) 成立聯合政府，換言之，May 政府的執政權維繫在 DUP 的支持上，而 DUP 與北愛爾蘭多數民意相反，是支持英國脫歐的，也要求北愛爾蘭必須與英國同時脫離歐洲單一市場與關稅同盟。DUP 的堅持使得 May 政府在北愛邊界問題上的談判空間有限。對於英國此一立場，歐盟官員批評 May 政府是將政黨利益置於北愛爾蘭利益之上。相關當事國愛爾蘭則強烈表示，如果英國因為脫歐而在北愛地區重設邊界與關稅檢查，出現所謂的「硬邊界」('hard border')，將會危及 Good Friday 和平協議的維持，該國政府將會在歐盟峰會上否決英國脫歐協議。因此，儘管英國政府與歐盟談判代表均同意要避免兩地之間重現「硬邊界」此一原則，但對於如何達成此一目標，雙方各自面臨內部強烈反對意見的壓力。

事實上，與西班牙接壤的英國屬地直布羅陀亦面臨同樣的邊界問題，只是因為該地較無面臨武裝衝突的風險而比較不受注意。

在本文撰寫之際，BBC 報導指出，英國將同意以實質上，而非名義上，讓北愛爾蘭續留在歐盟的關稅同盟以解決邊界問題。

3. 歐盟會員國公民權利如何維繫

對於在英國的 320 萬歐盟會員國公民的權利維持問題，英國提出在脫歐之

後，這些歐盟公民可以向英國政府提出書面申請永久居留權（permanent residency, PR），以延續目前的就業與居住狀態。但歐盟不同意，認為歐盟公民重新申請英國 PR 不是對現狀的持續，而是改變，違反英國所承諾的不會改變現狀，歐盟主張歐盟公民不用再重新申請即可合法居留，才是現狀的持續。

在本文截稿之際，BBC 報導指出，英國將同意已經取得 PR 的歐盟公民不必再度申請居民身份(settled status)，但首次提出者則需面臨收費申請的程序，但英國官方將會承諾盡量使申請程序簡便。

二、英歐雙方的談判形勢：政治與經濟條件

不論就政治與經濟條件而言，歐盟都明顯地比英國佔據談判優勢。因此，在僵持了大半年之後，英國在最後一刻對歐盟做出大幅度的讓步，自不令人意外。

1. 政治環境上的談判形勢：

就內部政治環境而言，27 個會員國在英國脫歐公投後的特別峰會上已決議，

將採取團結一致的立場，以因應英國脫歐後的衝擊。歐盟談判代表受到 27 國完全充分授權，27 個會員國承諾，不會與英國就脫歐問題進行雙邊私下接觸與協議，同時支持在歐盟官方代表就談判第一階段三大議題的協議提出建議報告之前，不會討論英歐未來貿易關係的安排。換言之，歐盟 27 國授以談判代表為唯一的談判主體，採取統一立場以防止英國對會員國進行分化策略而各各擊破，使得歐盟談判代表享有充分的政治支持。

相反地，英國 May 政府在 2017 年大選中的意外失去國會過半席次的現實，使得英國政府在談判中常常呈現進退兩難的處境。首相 May 在大選中失去保守黨原有的過半席次而必須與 DUP 組成聯合執政以保住執政權，使其失去強勢領導的正當性。保守黨內原本留歐派與脫歐派的鬥爭更加劇烈，黨內對歐洲議題的分裂，未因脫歐公投的舉行而停止，反而隨著政情的變化越演越烈。脫歐派的內閣閣員 Boris Johnson 與 Michael Gove 被報導在脫歐談判上試圖操控首相，並有意將主張「軟脫歐」的財相 Hammond 排除於內閣之外。而財相亦被報導可能取代 May 的首相之位。May 無法有效領導的困境亦為歐盟談判代表所認知到，並直指 May 政府的不穩定是雙方談判的最大風險。英國前任歐洲議會議員 Andrew Duff 即表示，在他與歐盟官員的接觸中感覺到，歐方認為 May 政府的處境有如當年德國的威瑪共和。

2. 經濟環境上的談判形勢：

就經濟環境而言，歐盟各項經濟數據表現都在持續進步中。根據歐盟統計署(Eurostat)最近的數據顯示，自 2017 年以來，歐元區的經濟持續復甦，全年預估可達到 2.5%的經濟成長率，高於原本預期，通貨膨脹則保持在溫和的 1.4%，仍低於歐洲央行所設定的 2%的水準，失業率則逐步降低至 8.9%，顯示歐

元區已逐漸脫離歐債危機的影響。相反地，英國經濟原本在脫歐公投後並無出現明顯的變化，但自 2017 年起，各項數據顯示出現反轉。英國 2017 年第一季、第二季、第三季的經濟成長分別僅有 0.2%、0.3%、0.4%，是 G7 國家中經濟成長最少者，也是英國 60 年來最差的經濟表現，已確定將無法達到原本所預期全年成長 1.7% 的目標，而可能僅有 1.5% 的經濟成長。同時間，通貨膨脹率則已經攀升到近 3% 的高點，超過法規所賦予英國中央銀行 - 英格蘭銀行所應達到的通膨管理目標：不超過消費者物價指數 (CPI) 的 2%，而面臨升息的壓力。英國財相 Phillip Hammond 在剛公布的下年度預算書中承認，英國已經被法國超越，滑落至全球第六大經濟體。

最大的經濟壓力不只在於已公布的數據，亦在於經濟未來展望與企業界的警告。根據英國財政部預估，英國未來經濟成長會持續降低至 2018 年的 1.4% 與 2019 年的 1.3%。英國財政部因此提出增加 250 億英鎊的公共支出以提振經濟成長。英國資方團體 - 產業工會 (CBI) 的調查則顯示，如果 2018 年 3 月英國政府無法就英歐貿易關係做出明確安排，60% 的企業將會展開應變與遷移計畫。首相 May 在 11 月中與 14 位企業領袖會面時，企業界代表明確要求政府要在兩週內完成第一階段的談判以盡快進入第二階段有關英歐過渡期與未來貿易關係的談判，「因為政府已經浪費一年的時間」，否則英國的汽車業、航太工業、製藥業等提供就業主力的產業均會承受巨大損失，企業界的信心亦會隨之瓦解。

結語：

未來第二階段的談判勢必將比第一階段更為複雜。與第一階段不同，第二階段牽涉到未來雙邊關係的安排，不僅需要 27 個會員國每一國的同意，部分會員國還需交由國內議會投票同意，因此其複雜程度與難度，不論在實質面或是程序面，均更為增加。同時，英國未來政情會有如何的變化，現下亦難以意料。最近的民意調查顯示，支持留歐的民意已開始超越支持脫歐的民意，儘管雙方差距仍然不大，但顯示民意已經在逐漸轉壞的經濟環境中，出現反轉的跡象。工黨在此次大選獲得的意外佳績，亦可被視為是民意轉變中的結果。同時，根據最新的民調指出，過半數的民意，55%，希望針對脫歐談判的協議內容進行第二次英國脫歐議題的公民投票。如果民意持續反轉，同時保守黨持續內鬥的不穩定執政下，工黨未必沒有在脫歐談判完成前重返執政的可能。即使保守黨持續執政，在權力基礎不穩定的現實下，也未必能抗拒民意要求對脫歐協議進行公投的要求。英歐脫歐談判的政治變數仍待持續觀察。

媒體資料來源：

BBC

EU Observer

The Guardian

The Independent

英國脫歐談判初探

楊三億

摘要

英國脫歐議題影響歐洲整合因素甚鉅，蓋無論從國家大小、軟硬實力、影響力角度來說，英國無疑為歐盟中舉足輕重的會員國，然英國決定脫歐之舉措將使得歐盟內部政治結構與對外關係產生重要改變，其影響可謂深遠。本文將從上述角度出發，試分析英國當前脫歐談判初期的行為者、立場、原則等意涵，就歐盟與英國雙方的初步互動進行釐清。

壹、脫歐談判起源：里斯本條約

英國根據歐盟條約第 50 條規定，正式通知歐盟高峰會脫離歐盟的意向，里約規定兩年的談判期(也就是自 2017 年 3 月 29 日起的兩年)，針對這個情勢，歐盟高峰會通過政治綱領，勾勒歐盟與英國的談判架構，於 2017 年 4 月 29 日發布了歐盟總體立場與綱領。根據此份綱領與其它相關文件，當前的幾個要點是：

談判地點：布魯塞爾

談判語言：雙方自行議定

談判協議如何批准：歐洲議會(簡單多數決)、歐盟理事會(qualified majority)

談判時間：約 18 個月(兩年內的剩餘時間需進行內部批准)

談判進度：

第一回合：6 月 19 日

第二回合：7 月 20-23 日

第三回合：8 月 28-31 日

第四回合：9 月 25-28 日

第五回合：10 月 9-12 日

第六回合：11 月 9-10 日

第七回合：12 月

每一次談判主題，由雙方擬訂，回合談判期間組成：

預備期(preparation)

資訊交換期(Information Exchange)

正式談判期(Negotiation)

回報期(Reporting back)

談判的設計理念(理想狀態)，第一階段為英國撤回歐盟會籍的討論(歐盟著重的三大議題如何解決)，第二階段為脫歐後的英歐新關係架構

貳、歐盟的脫歐談判指導性綱領(European Council (Art. 50) guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU)，共六大項 28 點原則：

一、核心原則

(一) 重申未來與英國的緊密夥伴關係(closer partner)

英國應以整體、而非各自部門式的參與單一市場。

從歐盟的角度來看，也就是不存在 cherry picking 這種情況，雙方需要達成所有部門的彼此合意後，脫歐協議才可簽署。

(二) 透明化與一致性。

這個原則的要件就是英國不可單獨與會員國進行雙邊談判、免遭英國各個擊破之意。

二、談判的階段性原則

第一階段：就英國脫歐的直接衝擊提供清楚明確的訊息給各相關人等、釐清英國與歐盟的相互權利義務關係。

第二階段：一旦歐盟高峰會認為第一階段協議(即所謂的英國有序退出安排，the arrangements for an orderly withdrawal)達成，雙方將進入第二階段、確認英歐雙方未來關係架構，並可能達成過渡性安排(transitional arrangement)與有效的執行機制，歐盟於 2017 年 10 月 20 日決定開啟內部討論。另外，假使未及兩年內達成談判，延長期需要在合乎歐盟法律、預算、司法等等規範下進行。

三、要使英國脫歐成為「有序退出安排」：

(一) 脫歐攸關數百萬人及其家庭的基本權益

(二) 財政安排：英國需要承擔其在 European Investment Bank, the European Development Fund, the European Central Bank 的各式責任

(三) 英國脫歐後將不再適用於歐盟的各式對外國際協定

(四) 遷出位於英國的歐盟各單位總部

四、英國-歐盟的未來關係架構的談判

(一) 非歐盟會員國無法享受會員國的待遇

(二) 如英國不想參與單一市場，而是偏好與歐盟簽署自由貿易協定，歐盟也將為此進行討論，且歐盟相當重視公平競爭與國家補貼、稅制、環保等議題。

五、真誠合作原則

- (一) 期待雙方尊重各自義務，也期待英國仍是歐盟會員國時能保持忠誠
- (二) 談判期間不應影響既有的商業活動進展

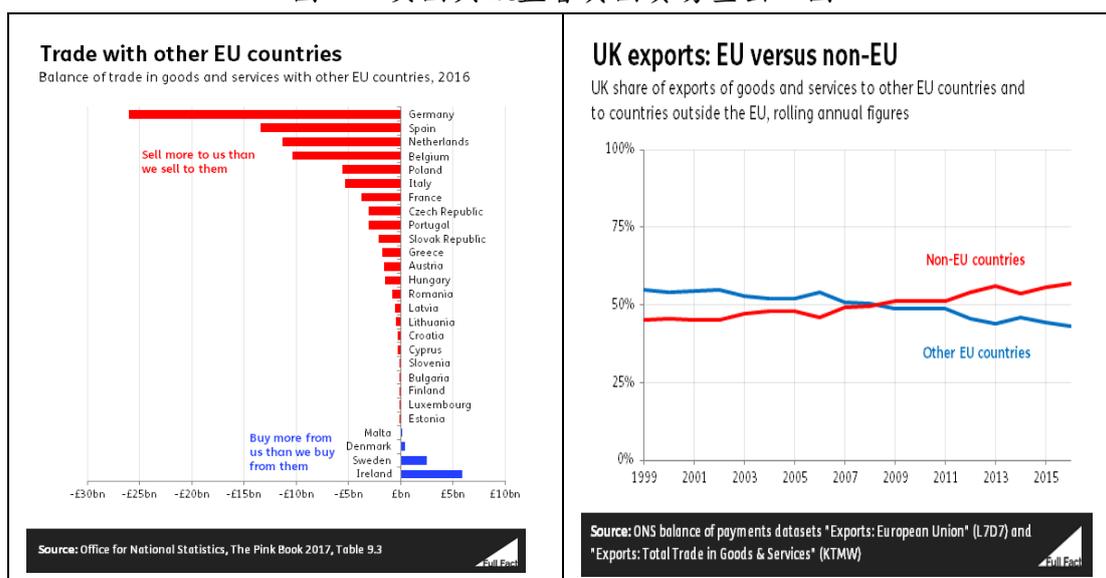
參、歐盟-英國脫歐談判初探

一、大小關係

表一 歐盟與英國基本要素對照表

	歐盟(未扣除英國)	英國
人口數	5.1 億	0.65 億
土地面積	432 萬平方公里	24.3 萬平方公里
GDP/人均	18.12 兆/3.6 萬美元	2.78 兆/4.2 萬美元
雙邊貿易		2016 年出口至歐盟 2360 億英鎊 2016 年自歐盟進口 3180 億英鎊
常備軍隊人數 (國防事務影響力)	142 萬	15.1 萬
軍費佔 GDP 比例	1.42%	2.17%

圖一 英國與歐盟會員國貿易暨出口圖



二、談判陣容

(一) 歐盟方的談判代表

1. 主談代表 Michel Barnier(法籍、執委會經驗、熟悉外交事務)

2015-2016: Special advisor on European Defence and Security Policy to the President of the European Commission

2010-2014: European Commissioner and then Vice-President in charge of Internal Market and Services

2009-2010: Member of the European Parliament

2007-2009: Minister of Agriculture and Fisheries of France

2006-2007: Vice President of Mérieux Alliance

2004-2005: Minister of Foreign Affairs of France

1999-2004: European Commissioner in charge of Regional Policy and the Reform of European Institutions

1997-1999: Senator of Savoie

1995-1997: Minister for European Affairs of France

1993-1995: Minister for Environment of France

1982-1999: President of the Regional Council of Savoie

1978-1995: Deputy of Savoie

1973-1999: Regional Councilor for Savoie (Bourg-Saint-Maurice District)

2. 副代表 Sabine Weyand(德籍、長期在 Director in the Secretariat-General 服務)

Didier Seeuws, Council Special Taskforce Chief Negotiator

Guy Verhofstadt, European Parliament chief negotiator on Brexit

(二) 英國脫歐談判代表

1. Boris Johnson, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs(英國外交及國協事務大臣，曾擔任過 The Times 記者、The Daily Telegraph 駐布魯塞爾特派員、倫敦市長)

Mayor of London, 2008-2016

Political columnist, 1994-1999

MP for Henley, 1999-2008

Eton and Oxford, 1977-1987

2. David Davis, Secretary of State for Exiting the European Union

Member of Parliament for Haltemprice and Howden, 1997-2016

Minister of State at the Foreign and Commonwealth Office, 1994-97(英國外交及國協國務大臣，層極低於內閣大臣)

MP for the Boothferry constituency, 1987-1997

3. Liam Fox, Secretary of State for International Trade

就雙方談判立場來看，由於國內否決者較少之故，英國的談判立場應該較歐盟穩固，但近期梅伊頻遭挑戰，英國國會於 2017 年 6 月 8 日舉行大選，梅伊所屬的保守黨席次由 330 席下降至 317 席，梅伊黨內地位未見穩固，反而遭受挑戰，國防大臣法隆(Michael Fallon)涉性醜聞而下台、國際發展大臣巴特爾(Priti Patel)又被揭私交以色列官員而引咎辭職(涉及英國是否援助以色列在戈蘭高地佔領區的任務)、外交大臣強生(Boris Johnson)則因英國、伊朗雙重國籍人士札加里—拉特克利夫(Nazanin Zaghari-Ratcliffe)一案失言(介入伊朗的間諜案)，要求強生下台聲浪不絕而耳。這顯然對梅伊的領導能力構成挑戰。工黨則因選舉後席次由 232 席曾增加至 262 席，因此對於梅伊的脫歐方案反對力道也日益增強。

歐盟內部的協調工作主要由歐盟高峰會主席圖斯克進行，然近期德國總理梅克爾與法國總統馬克洪對談判進度、英國分手費、何時進入第二階段談判等議題表達各自關心，顯然歐盟內部意見整合仍有諸多挑戰。

三、議題導向

(一) 歐盟公民權(Department for Exiting the European Union, More detail provided on new settled status for EU citizens , 7 November 2017)

1. 英國重申將會就歐盟公民的家庭成員議題提出新解決方案
2. 英國脫歐後多數留英的歐盟公民重新申請留英案預期將會通過，未能通過者亦將保有上訴權
3. 重申居住在英國的歐盟公民各種權利保障的重要性
4. 脫歐後將給予歐盟公民 2 年的寬限期(grace period)申請居留

(二) 經貿交流

1. 脫歐後雙邊經貿交流方式？
2. 英國提議脫歐後一個暫行的” temporary customs union”

(三) 英國的脫歐分手費

1. 這些分手費來自於：英國對歐盟各組織的撥款(如歐洲投資銀行)、長期預算承諾(如歐盟行政人員的退休金)、與其他先前同意的各式援助計畫(如援助非洲國家、烏克蘭等)。上述總計金額尚未明確，但從百億到 600 億歐元皆有所提，Davis 表明脫歐後英國將不負上述法律責任，但近期又有消息指出英國願意提高支付金額。

2. 釐清英國的 *reste à liquider* 待清算金額(已經承諾但尚未償付)。這裡的重點是如果英國支付的越少，其他會員國負擔的也就越多，依現行歐盟的繳納程式來算，未來淨支出者(德國、荷蘭)將會付得更多，淨收入者(波蘭、希臘等)將

會獲得的更少，所以在這個議題上英國應該難有盟友。

(四) 脫歐對 1998 年北愛爾蘭之影響

這裡主要的焦點是北愛爾蘭與英國的關係，因北愛多受惠於歐盟各項政策（如共同農業政策），以及未來英國與愛爾蘭間的邊境移動管制將如何規範，又或者英國脫歐是否影響未來北愛與愛爾蘭的公投合併等。歐盟對此立場為（以 2017 年 9 月 21 日 Guiding principles for the Dialogue on Ireland/Northern Ireland 為主）：

1. 根據 Good Friday Agreement 而設置的制度仍應保持有效運作
2. 避免因英國脫歐後北愛與愛爾蘭地區的嚴格邊界管制(Avoidance of a hard border)
3. 英國脫歐後的愛爾蘭與北愛地區法律合作議題
4. 確保脫歐後的北愛地區人民權益不致受損
5. 北愛地區人民認同不應受到改變；居住於北愛地區的愛爾蘭人權亦不應受損
6. 共同旅行區的確保

四、雙邊談判與雙重賽局理解

(一) 誰比較擔心協議未能及時談成

(二) 否決者角色

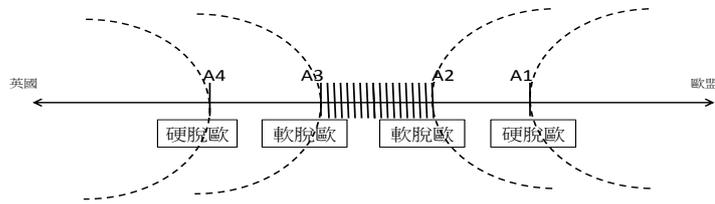
在歐盟那兒，主要的否決者由會員國國會、歐盟理事會、歐洲議會、歐洲法院所構成，目前看起來歐盟的談判立場是“nothing is agreed until everything is agreed”（除非所有事項達成協議，不然不會有分項協議的產生），白話來說就是全有或全無。在英國那兒主要的否決者來自於執政黨內部、反對黨與國會議員，現今看起來來自執政黨內部壓力比較大。

就雙重賽局角度來看，勝利組合的可能情境：

1. 英國的軟脫歐立場（如當前工黨所提的保有單一市場與關稅同盟地位的脫歐方案），及與之相應的歐盟立場（需要在勞工自由移動框架下進行若干改革），軟脫歐的勝利組合最有可能達成。

2. 英國硬脫歐（不受歐盟法令規範且保有貿易優惠地位）的勝利組合，需要歐盟大幅給予讓利才有可能。

3. 歐盟硬脫歐（不給予英國優惠地位）勝利組合，與英國留在歐盟法體系架構下無異。



圖二 歐盟與英國脫歐談判的雙重賽局理解

(三) 時間壓力

對英國來說，時間壓力較大，因英國若未能在 2018 年年末完成談判、且無法達成過渡期談判，則英國可能出現硬脫歐的現象，也就是英國可能退回與歐盟的第三國關係。此外，英國與其他主要國家(如美國)的經貿協定也需要同時進行，這些因素讓英國談判立場較為薄弱。

肆、結論

- 一、歷史上歐盟未曾有過脫歐經驗，所以「摸著石頭過河」乃屬正常現象。
- 二、當前談判主軸由歐盟主導，布魯塞爾似乎享有主場優勢。
- 三、制度性否決者(歐盟制度與英國國會、政黨性否決者(英國保守黨內與其它政黨)、歐盟會員國(德法等國)，乃是未來談判能否達成勝利組合(協議)之主要關鍵。