

# 英國脫歐之發展、可能影響及挑戰

中 央 銀 行

經 濟 研 究 處

黃也欣、連欣儀、魏資尹

108 年 11 月

## 英國脫歐之發展、可能影響及挑戰

---

### 摘要

- 一、英國2016年通過脫歐公投，2018年11月雖與歐盟達成「脫歐協議」(Withdrawal Agreement)，惟協議中的愛爾蘭邊界保障條款、脫歐費用等重要關鍵議題無法獲得國會認同，脫歐日程延宕。
- 二、北愛爾蘭與愛爾蘭的邊界問題為影響英國脫歐發展之重要癥結點。英國前首相 Theresa May 提出之愛爾蘭邊界保障條款，係避免兩邊設立影響人員與商品自由流動之邊界檢查。
- 三、Johnson 首相上任後原誓言必定於本(2019)年10月底脫歐期限前帶領英國脫離歐盟，渠與歐盟達成新版之「脫歐協議」(其中北愛爾蘭與愛爾蘭邊境免除貨品檢查，與英國本島則於愛爾蘭海中設置海關及法規邊界)，惟未獲英國國會通過，並將於本年12月12日舉行國會改選，無協議脫歐(no-deal Brexit)的可能性仍未完全消除。
- 四、無協議脫歐下，英國與歐盟將回歸至 WTO 最惠國待遇原則進行貿易，現有的零關稅、低度邊境管制、相互承認之授權與證照等特殊互惠措施將失效，關稅與非關稅障礙將大幅提升。
- 五、英國與歐盟雖針對無協議脫歐籌劃應變措施，惟短期間內相關準備不易齊全，混亂狀況恐難避免；長期而言，英國重談貿易協議須耗費數年時間，北愛爾蘭之經濟與社會穩定將受衝擊，且英國領土之完整性亦恐面臨挑戰，英國未來政經發展具高度不確定性。

## 一、前言

2016年6月英國通過脫歐公投，隔年3月啟動脫歐程序，時任首相 Theresa May 並於**2018年11月14日與歐盟宣布達成「脫歐協議」**(Withdrawal Agreement)<sup>1</sup>，協議載明正式脫歐的過渡期、脫歐費用、愛爾蘭邊界、貿易、公民與司法等議題之安排方式（見表1），**惟國會歷經3輪投票仍無法通過該協議**，脫歐日期延至本（2019）年10月31日，首相**May 辭職下台**，由強硬派脫歐代表 **Boris Johnson** 於本年**7月24日接任首相**，各界對英國可能**無協議脫歐（no-deal Brexit）**的擔憂上升。

表1 英國與歐盟「脫歐協議」（前首相 May 版本）之重要內容

議題	內容
過渡期	自英國正式脫歐日至明（2020）年12月31日。
脫歐費用	英國向歐盟支付500億歐元（約390億英鎊）。
愛爾蘭邊界	<b>過渡期結束前維持關稅同盟，避免「硬邊界」</b> ，直至英國與歐盟達成協議。若過渡期結束，英國與歐盟仍 <b>未達成長期貿易協定</b> ，則將 <b>啟動愛爾蘭邊界保障條款</b> （Irish border backstop）： <ol style="list-style-type: none"><li><b>愛爾蘭邊界仍維持現行開放狀態</b>。</li><li>從英國其他地區進入北愛爾蘭商品，在英國本島執行檢查和控制。</li><li>從北愛爾蘭進入英國其他地區的商品，不執行新的控制措施。</li></ol>
貿易	過渡期雙方貿易關係不變，現行的歐盟法律將繼續適用。在 <b>未達成長期貿易協定前</b> ，英國與歐盟仍將 <b>維持關稅同盟</b> 關係，英國與歐盟貿易沒有關稅，但與歐盟以外的其他國家間貿易亦沒有設定較低關稅的權利。
公民	歐盟公民及其家人將能夠在英國生活和工作（反之亦然），直到過渡期結束。 <b>過渡期結束後，居住期間達5年者可申請當地之永久居留權</b> 。
司法	歐盟法院（ECJ）是歐盟機構及個人事務的最終仲裁者，將在過渡期間保持其現有的管轄權和權力。若過渡期結束後沒有任何長期協定，則包括單獨的爭議解決程序等保障安排將生效，惟最終仍將受到歐洲法院就歐盟法律解釋之約束。

資料來源：HM Government (2018), "Explainer for the Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union," Nov. 14; BBC (2018), "Brexit: BBC Correspondents on the Draft Deal," Nov. 15。

<sup>1</sup> 正式名稱為 Draft Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and European Atomic Energy Community，簡稱 Withdrawal Agreement。

## 二、前首相 May 版本「脫歐協議」之爭議關鍵

### (一) 英國脫歐應支付歐盟之費用

「脫歐協議」中英國承諾支付歐盟分手費（正式名稱為 financial settlement，新聞媒體多稱為 divorce bill），估算金額約 500 億歐元（390 億英鎊）。此費用係英國自確定脫歐日期到完全脫離歐盟前原應負擔之歐盟預算費用<sup>2</sup>。

此高額費用在英國引發爭議，部分人士認為若無協議脫歐即無需支付此高額費用。Johnson 首相亦曾表示將暫停撥付此款項，直到與歐盟達成更好的協議條件<sup>3</sup>。

### (二) 愛爾蘭邊界保障條款

影響英國脫歐發展的最主要癥結點為北愛爾蘭與愛爾蘭的邊界問題。歐盟明確表示，愛爾蘭邊界保障條款係為維持北愛爾蘭與愛爾蘭間無邊界檢查狀態，乃英國脫歐的必要條件，惟英國對此邊界保障條款意見分歧。

「脫歐協議」中闡明，設立愛爾蘭邊界保障條款主要係為避免北愛爾蘭與愛爾蘭被迫設立邊界檢查，影響人員與商品自由流動，損害 1998 年簽訂的「貝爾法斯特協議」（the Belfast Agreement，又稱 Good Friday Agreement），讓北愛爾蘭得來不易的和平狀態再度陷入動亂<sup>4</sup>（英國、北愛爾蘭與愛爾蘭之歷史淵源，詳見附錄 1）。

惟英國支持脫歐陣營與主張北愛爾蘭是英國不可分割的一部分之北愛爾蘭 DUP（Democratic Unionist Party）等政黨，均反對此邊境保障條款，因此條款可能使北愛爾蘭無限期留在歐盟關稅同盟與單一市場中，形同「一國兩制」，嚴重破壞英國憲政體制。

## 三、Johnson 首相一度讓無協議脫歐的可能性上升

本年 7 月 24 日 Johnson 首相上任後首度發表之聲明中，即誓言

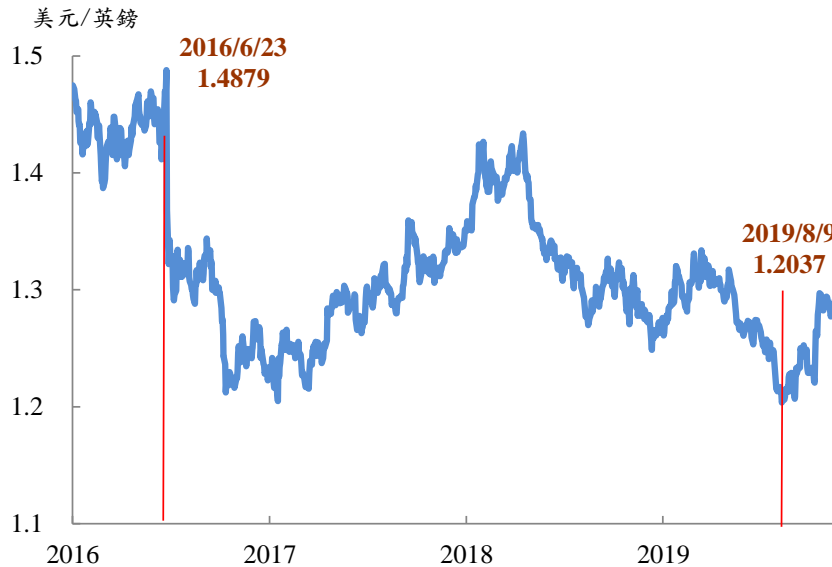
<sup>2</sup> Full Fact (2019), "The EU Divorce Bill," Jul. 25.

<sup>3</sup> Reuters (2019), "UK's Johnson Threatens to Withhold \$50 Billion Brexit Payment," Jun. 9.

<sup>4</sup> BBC (2019), "Backstop: Why Is the Irish Border Blocking Brexit?" Jul. 25.

必定 (no ifs or buts) 於本年 10 月 31 日帶領英國脫離歐盟；新任內閣成員陸續表示將為無協議脫歐做好準備，英鎊匯率於本年 8 月上旬因此跌落至 2016 年脫歐公投後之低點（見圖 1）。

圖1 英鎊匯率



資料來源：Refinitiv Datastream

為利英國政府執行脫歐程序，本年 8 月 28 日英國女王同意 Johnson 首相提議，讓國會於 9 月 3 日開議後，於 9 月 10 日開始休會 (prorogation)，並於 10 月 14 日英國女王發表演講 (Queen's speech) 後重新開議。國會重新開議距 10 月 31 日脫歐期限僅剩 2 週，即便 Johnson 首相在國會開議前與歐盟協商達成新版脫歐協議，也難以在期限前獲得國會通過，無協議脫歐之可能性大增<sup>5</sup>。

為避免首相逕自於 10 月 31 日之脫歐期限帶領英國無協議脫歐，9 月初英國國會趕在強制休會前，通過避免首相逕自帶領英國無協議脫歐的「班恩法案」 (Benn Bill)。9 月 24 日，英國最高法院判決 Johnson 首相強制國會休會之舉動違法，國會宣布立刻復會，政治紛爭再起。

<sup>5</sup> BBC (2019), "Parliament Suspension: Queen Approves PM's Plan," Aug 29.

10月17日，**Johnson** 首相與歐盟達成新版「脫歐協議」，此協議讓北愛爾蘭與愛爾蘭邊境免除貨品檢查，北愛爾蘭與英國本島則於愛爾蘭海中設置海關及法規邊界，且將讓北愛爾蘭與歐盟維持特殊關係至**2025年**（見表2），其餘內容如過渡期與公民權利等大致不變。惟該協議送交英國國會後遭到擱置，迫使政府須遵循「班恩法案」，向歐盟請求延後脫歐期限至明年1月31日，其後Johnson首相雖再度企圖讓新版「脫歐協議」在10月31日脫歐期限截止前送交國會表決，亦均告失敗。

表2 新版「脫歐協議」重要調整內容

議題	內容
海關	英國（包含北愛爾蘭）將退出歐盟關稅同盟，意味英國未來可以與其他國家達成貿易協議。 北愛爾蘭將主要適用歐盟海關規則，北愛爾蘭與英國本島之間將於愛爾蘭海中設置海關及法規邊界（a customs and regulatory border），北愛爾蘭邊界將設置貨物檢查站。
貨物監管	北愛爾蘭為英國之關稅領域，惟將遵守歐盟單一市場規則，而不是英國的規則，此雖可讓愛爾蘭及北愛爾蘭邊境免除對貨物進行產品標準和安全檢查的需要，但由於英國本土不會遵守歐盟單一市場規則，因此可能增加英國其他地區與北愛爾蘭之間的貿易複雜度。
北愛爾蘭話語權	由於北愛爾蘭在海關和其他歐盟規則方面，將與英國其他地區有所區別，因此該協議賦予北愛爾蘭議會對有關規定條款的表決權。惟議會投票係於過渡期結束4年後（約 <b>2025年1月</b> ）才進行。 屆時若北愛爾蘭議會以簡單多數同意繼續執行，則於 <b>4年後再進行投票</b> ；若獲得跨黨派支持，則有效期延長 <b>8年</b> ，或一直延續至英國與歐盟能夠就未來關係達成新的協議。 若北愛爾蘭議會投票反對這些規定，則 <b>2年後</b> 該規定將失去效力。
增值稅	北愛爾蘭產品產地將標註「來自英國」，由英國課徵增值稅。 歐盟增值稅法將適用於北愛爾蘭，但僅適用於商品，不適用於服務。

資料來源：英國國會網站，整理自網路資訊。

10月28日**歐盟**宣布，同意將英國脫歐期限延後至明年**1月31日**，且採彈性延後，亦即若英國國會在脫歐期限前批准「脫歐協議」，

可提前脫歐（重要關鍵日期詳見表3）。

表3 本年9月以來影響脫歐發展的重要關鍵日期

日期	說明
9月4日	英國國會通過「班恩法案」，規定英國政府須於10月19日前尋求國會通過新版脫歐協議或同意無協議脫歐，否則須向歐盟請求延後脫歐期限3個月至明年1月31日。該法案於9月9日正式生效。
9月10日	英國國會開始休會。
9月24日	最高法院判決 Johnson 首相強制國會休會之決定違法，翌日國會復會。
10月17日	歐盟理事會通過 Johnson 首相之新版「脫歐協議」。
10月19日	英國國會通過修正動議，擱置新版「脫歐協議」之表決，直至所有脫歐相關立法完成後，才將表決是否同意。此修正案迫使政府須遵循「班恩法案」，向歐盟請求延後脫歐期限3個月至明年1月31日；Johnson 於19日晚間致函歐盟申請延後，惟未親自簽署，且另發函強調延期將是一大錯誤。
10月21日	Johnson 首相提出表決新版「脫歐協議」的動議，遭下議院議長 John Bercow 以再次表決將造成重複與混亂為由否決。
10月22日	英國國會二讀表決通過 Johnson 首相的脫歐協議法案（Withdrawal Agreement Bill, WAB），惟否決其3天之內完成立法程序的動議。
10月28日	英國國會3度否決 Johnson 首相提出大選的動議。 歐盟同意將英國脫歐期限延至明年1月31日，且採彈性延後，意即若英國國會在脫歐期限前批准「脫歐協議」，可提前脫歐，惟提出不得重談「脫歐協議」之附帶條件。
10月29日	英國國會通過提前大選法案，將於12月12日舉行國會改選。

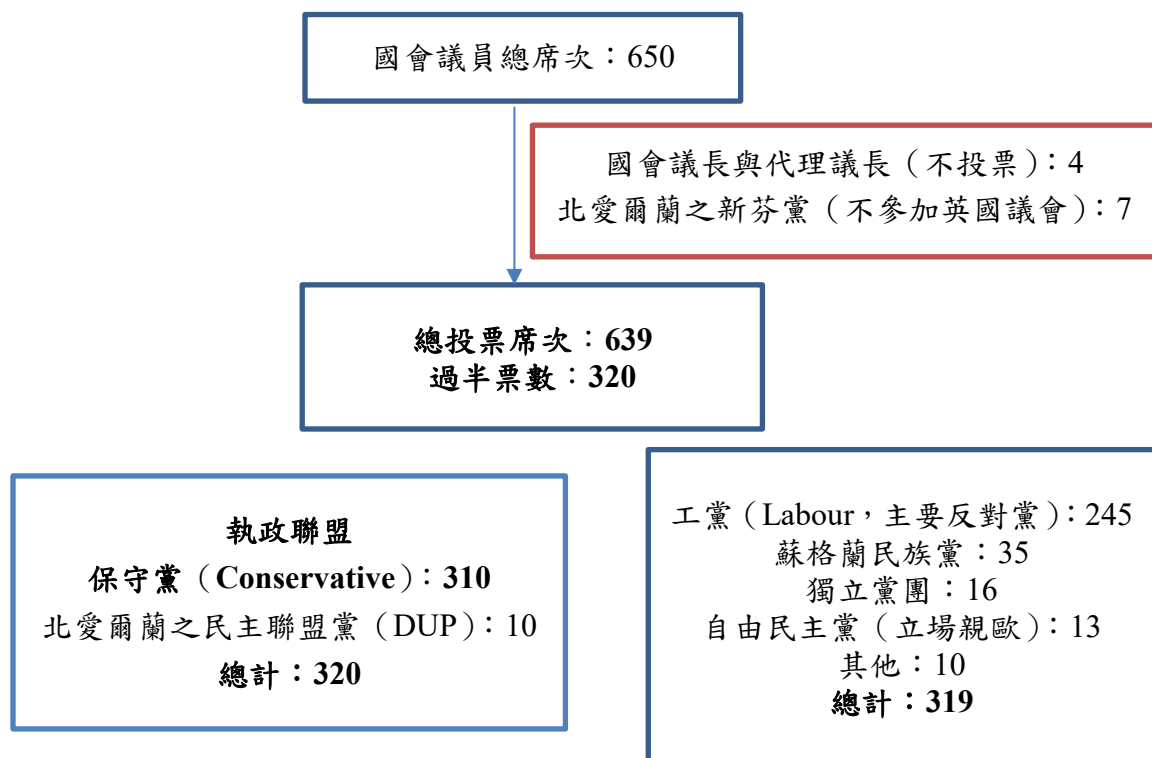
註：「脫歐協議」（Withdrawal Agreement）係國際條約草案，「脫歐協議法案」（WAB）係將國際條約變成英國法律，並批准政府可正式與歐盟簽署脫歐協議。

資料來源：英國國會網站，整理自網路資訊。 6

#### 四、英國面臨國會改選之政治不確定性，無協議脫歐可能性仍存

在近期推進脫歐進程期間，英國由 Johnson 首相所屬之保守黨 (Conservative) 與北愛爾蘭之民主聯盟黨聯合組成之執政聯盟，在國會席次僅以 1 席領先 (見圖 2)，**Johnson 首相批評國會功能失調，並導致英國脫歐進程陷入僵局**，因此提出動議，**要求國會表決提前大選**，惟其於 9 月及 10 月三度提出國會改選要求，均遭到否決。之後在歐盟同意延後脫歐，無協議脫歐危機暫時解除，主要反對黨工黨 (Labour) 同意提前大選下，10 月 29 日**英國國會通過 Johnson 首相的提前大選法案**，訂於**12 月 12 日舉行國會改選**。

圖2 英國國會 (House of Commons) 議員席次分布  
(2019年9月)



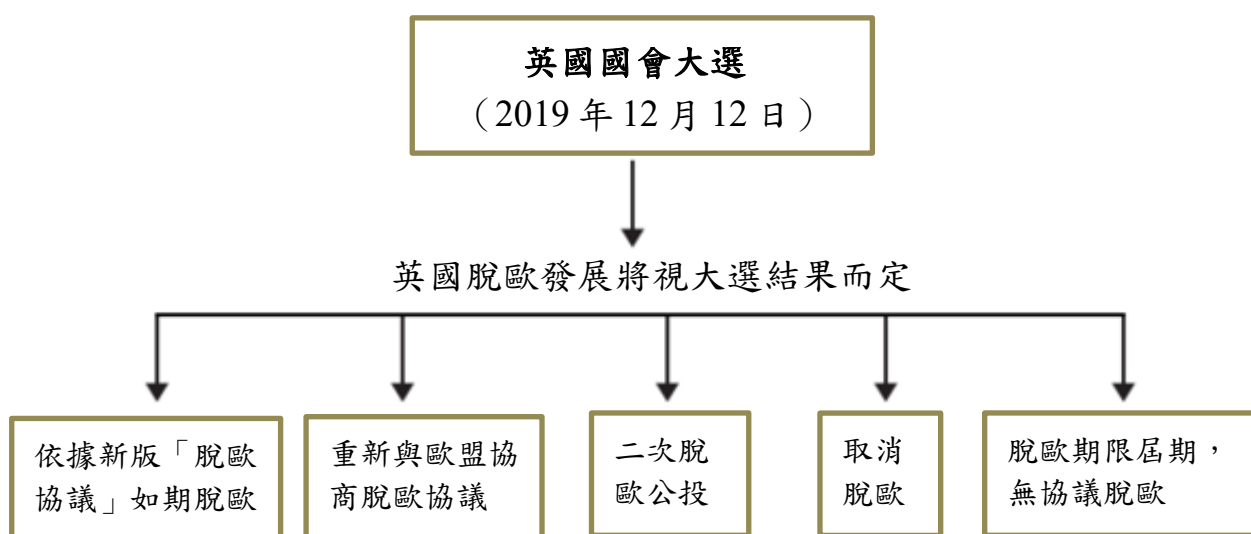
資料來源：英國國會網站，作者自行計算。

目前國會為因應提前大選，已於 11 月 6 日解散，**Johnson 首相期望國會提前改選能讓保守黨恢復國會多數席次，以順利通過其提出**



之「脫歐協議」，讓英國儘速脫離歐盟。相對地，**部分在野黨則認為**，此次大選係選出**新政府以制止脫歐的最佳機會**。脫歐議題長期以來在英國內部存在高度分歧，包括工黨、自由民主黨及蘇格蘭民族黨等政黨，均有意將提前選舉操作為二次公投，使最終結果可能演變成「留歐」或「脫歐」的抉擇，重新大選能否讓脫歐發展趨向明朗，仍難預料（見圖3）。

圖3 英國國會提前大選後，英國脫歐的可能發展



資料來源: Barnes, Peter (2019), "Brexit: What Happens Now?" BBC News, Oct. 31

若**保守黨勝選**，則英國可望**明確朝脫歐之路前進**，惟根據新版「脫歐協議」，英國將離開歐盟關稅同盟及單一市場，因此將**需要在明年中之前，就新的全面貿易協議進行談判**。若未達成任何協議，則恐將面臨商品關稅提高之衝擊。此外，**包括倫敦金融城的金融服務**，以及**農業原受惠於歐盟共同農業政策之補貼及與歐盟之農產品貿易等**，均將受到影響，因此，脫歐過渡期屆滿前，不確定性可能再度升高。

另一方面，若**保守黨無法取得多數席次**，則**可能會引發另一次英國脫歐公投**，目前包括工黨、蘇格蘭民族黨以及綠黨等均支持針對英國脫歐事宜舉行二次公投，自由民主黨更承諾，若能在大選中獲得多數席次，將撤回「里斯本條約」第50條，取消脫歐。然而，**若大選**

結果造成懸峙議會（即無一政黨獲得多數席次），則亦可能導致再次大選，讓英國脫歐不確定性延續<sup>6</sup>。

## 五、英國與歐盟因應無協議脫歐之相關措施<sup>7</sup>

英國與歐盟雖均表示以達成脫歐協議為目標，惟亦不能排除無協議脫歐可能，故自 2018 年起，英國與歐盟即於官方網站上公布因應無協議脫歐之準備工作，並持續更新應變措施<sup>8</sup>。

無協議脫歐並非指英國與歐盟間完全沒有任何協議達成，較可能是由許多小型、暫時性、零碎的協定逐一拼湊而成。目前雙方已公布之因應無協議脫歐相關措施（內容詳附錄 2），重點說明如下。

### （一）雙方之商品貿易回歸 WTO 規則，英國將實施臨時關稅政策

英國與歐盟間之貿易將回歸到 WTO 規則，依 WTO 之最惠國（most favored nation, MFN）待遇原則<sup>9</sup>進行貿易，進口商品將課徵非優惠性關稅稅率（non-preferential tariffs）<sup>10</sup>，現有的零關稅、低度邊境管制（light-touch border controls）、法規一致性（regulatory alignment）、相互承認之授權與證照等特殊互惠措施將失效。

為減緩進口關稅上升之衝擊<sup>11</sup>，英國本年 3 月公布臨時關稅應變措施，暫時取消 MFN 之非優惠性關稅稅率，預計在無協議脫歐發生後至多 12 個月之期間，將 88% 的進口商品關稅降至 0%<sup>12</sup>，適用所有

<sup>6</sup> Kirkegaard, Jacob Funk (2019), “Perplexed by Brexit? Here Is a Guide” *PIIE*, Nov. 18; Barnes, Peter (2019), “Brexit: What Happens Now?” *BBC News*, Oct. 31; HMRC (2019), “Guidance: Preparing for a No Deal EU Exit,” Mar. 7.

<sup>7</sup> HSBC Research (2019), “Brexit Strategies - No Deal for Real,” Jun. 25; HSBC Research (2019), “Brexit and Trade,” Mar. 17; HMRC (2019), “Guidance: Preparing for a No Deal EU Exit,” Mar. 7.

<sup>8</sup> Department for Exiting the European Union (2018), “How to Prepare If the UK Leaves the EU with No Deal,” Oct. 12; Vaughne Miller (2019), “EU Preparations for a No-Deal Brexit,” *Briefing Paper*, House of Commons Library, Jul. 29.

<sup>9</sup> 在 WTO 最惠國待遇原則下，WTO 會員國在給予另一會員國市場進入權的同時，也應給予 WTO 內所有其他會員國同等市場進入權，除非會員國之間達成可互相給予特殊優惠待遇之貿易協定。

<sup>10</sup> 非優惠性關稅稅率係指，對於來自非優惠原產地（non-preferential origin）的進口商品，亦即來自不適用優惠貿易待遇（如自由貿易協定給予的低關稅）國家之商品，所適用的較高關稅。

<sup>11</sup> 在 MFN 待遇原則下，英國對自歐盟進口之商品將課徵平均約 5.7% 之關稅。

<sup>12</sup> 2019 年 3 月英國政府初次公布臨時關稅應變措施時，估計若按價值計算，英國進口的總產品中係有 87% 有資格享受免關稅待遇，10 月 8 日發布更新訊息，修正為 88%。

貿易夥伴，不限於歐盟。農業及成品車輛等具敏感性之商品，英國則將保留現行關稅稅率或降低稅率。在此制度下，**僅不到 20% 自歐盟進口商品須課徵關稅**。

歐盟迄今仍未公布其關稅應變措施，若**依現行歐盟法律**，自英國進口之**非農業類商品**依 WTO 之 MFN 待遇原則，將課徵**平均約 4.2% 之關稅**，**農糧產品** (agri-food products) 則將課徵**平均約 10.8% 關稅**，且另須進入歐盟的**邊境檢查站進行檢驗**，視同於第三國進口之檢查。

## (二) 英國將簡化通關檢查程序

英國與歐盟已開始增聘海關人員及升級現有通關檢查軟體，另英國宣布將**實施過渡性簡化程序** (Transitional Simplified Procedures)，使貿易商可延遲支付自歐盟進口商品之關稅，且可延後提供完整申報資訊。

對自歐盟進口之多數農糧產品，**英國將暫時取消邊境檢查**，**北愛爾蘭與愛爾蘭邊界亦不會設立新的檢查或控制措施**；惟歐盟迄今仍未公布其相關措施。

## (三) 英國將喪失「同等監管標準」

無協議脫歐下，近期內英國法規與監管標準尚不可能與歐盟出現大幅分歧，如**英國已同意將遵循歐盟所有食品安全及動物健康之法規至少 9 個月**。惟在雙方缺乏同等安排 (equivalence arrangements) 下，**英國出口至歐盟之商品將受到較目前更嚴苛之貿易要求**。

英國負責於出口前**評鑑工業產品與歐盟標準間符合性** (conformity) **之機構將不再受到歐盟承認**。英國對歐盟之出口將須經歐盟認可之評鑑機構進行重新檢驗，製造商亦須將原英國核准文件轉予歐盟認可之機構，以維持原證照之有效性。

金融服務方面，**約 5,500 家英國金融服務企業將喪失在歐盟國家之「牌照通行權」** (passporting rights)<sup>13</sup>，惟歐盟承諾將對英國部分

---

<sup>13</sup> 歐盟牌照通行權允許企業可在歐盟境內提供跨國服務，無須另外向各國政府申請執業許可。

主要金融服務部門，在**短時間內提供暫時許可機制**；英國亦承諾在英國營運之歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）<sup>14</sup>的金融服務企業，可獲得暫時營運權。

#### （四）英國致力與歐盟外之國家延續關稅優惠

無協議脫歐下，英國將不再適用歐盟與其他國家已締結之**自由貿易協定（FTA）**，截至本年10月底，**英國正與48個國家簽署18項協議以維持貿易延續性**，締約國**包含智利、南韓、瑞士、冰島及挪威**等。惟英國與歐盟之FTA夥伴國之商品貿易中，**仍有約53%商品恐喪失關稅優惠**，其中包含與土耳其、加拿大及日本（均屬原英國前5大FTA夥伴國）之商品貿易。

**英國已與美國、澳洲及紐西蘭等國簽署相互承認協定（Mutual Recognition Agreements）**，以減少對部分工業產品進行重複檢驗與認證，亦與紐西蘭簽署食品安全及動植物檢疫相關之協定，內容仿效歐盟與紐西蘭間之協定，並**持續對約75個開發中國家及低度開發國家提供非互惠性關稅優惠（non-reciprocal tariff preferences）**<sup>15</sup>。

#### （五）雙方公民權利限縮

**本年3月29日及之前抵達英國之歐盟公民**，在無協議脫歐下仍可依相關規定申請英國居留身分（settled status），但如依親（family reunification）等部分權利可能遭到限縮。**在歐盟的英國公民待遇則依各國政策而有不同。**

### 六、英國無協議脫歐之經濟衝擊估計

各界正密切關注12月12日英國國會大選，期盼選舉結果能讓英國脫歐的發展更為明朗，然而，即使結果是保守黨取得多數席次，英國可依據Johnson首相的「脫歐協議」於明年1月31日如期脫歐，但未來英國與歐盟的貿易關係為何？雙方能否在明年底過渡期結束前

<sup>14</sup> 包括歐盟28國及冰島、挪威與列支敦士登，共31國，為英國金融服務最大的出口市場。

<sup>15</sup> 非互惠性關稅優惠，是先進國家對開發中及低度開發國家出口產業，在最惠國（MFN）待遇基礎上再進一步減稅或免稅的優惠待遇，以協助渠等經濟發展。

達成貿易協議，仍存在不確定性。

假若明年底過渡期結束之後，英國與歐盟之間未達成新貿易協議，貿易關係回到 WTO 規則，則相較其他情境，其經濟前景將更加疲弱且波動性更大。英國出口商在歐盟及非歐盟市場，將面臨更高的關稅與非關稅成本，歐盟出口商進入英國市場時亦然。部分變化，例如更高的關稅和額外的邊境檢查，將立即生效，額外的貿易成本將隨時間的推移而增加，而其他衝擊亦將隨著英國和歐盟之間的監管規定分歧而逐漸積累。

若上述情境發生，英國出口將因與歐盟及其他國家的關稅及非關稅壁壘增加而減少，而較高的不確定性將對投資造成壓力，貿易衰退對生產力的不利影響將逐漸顯現。

OECD 估計<sup>16</sup>，英國的企業投資將於過渡期結束後第 1 年下滑 9%，第 1 年及第 2 年的 GDP 將較原預估值減少 2%~2.5%。歐盟亦將受到相當大的負面外溢效應衝擊，2 年內歐元區 GDP 將較原預估值減少 0.5%，各成員國 GDP 將分別較原預估值減少 0.3%~1.5%，其中與英國有相對緊密貿易往來的小型經濟體，包括愛爾蘭、比利時、荷蘭及丹麥等，受到的衝擊將較大（見表 4）。

表 4 英國與歐盟回到 WTO 規則之可能經濟衝擊

	英國	歐盟
貿易衝擊假設	1. 英國出口量在與歐盟關係回到 WTO 規則後立即下降 8%，中長期則因關稅及非關稅壁壘增加，下降幅度逾 15%。 2. 歐盟經濟體的總出口量平均下滑幅度約 1.25%。	

<sup>16</sup> OECD (2019), "Chapter 1: General Assessment of the Macroeconomic Situation," *OECD Economic Outlook, Volume 2019 Issue 2: Preliminary version*, Nov. 21.

	英國	歐盟
影響	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 企業投資第 1 年將下滑 9%。</li> <li>2. GDP 第 1 年較原預估值減少約 2%，第 2 年減少約 2.5%，第 3 年減少約 3%。</li> <li>3. 消費者物價第 1 年將上升近 0.75 個百分點。</li> <li>4. 供給面衝擊包括勞動力增強的技術進步，因貿易開放度降低而在 5 年後下降 1.6% 等。</li> <li>5. 中長期與歐盟在部分貿易成本可能顯著上升的部門中，貿易規模將大幅減少，尤其是汽車及汽車零組件、紡織品及金融服務等。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 歐元區 GDP 第 1 年較原預估值減少逾 0.4%，第 2 年減少約 0.6%，第 3 年減少約 0.7%。</li> <li>2. 各成員國 GDP 將於 2 年內分別較原預估值減少 0.3%~1.5%，其中以愛爾蘭減少幅度最大，接近 1.5%。</li> <li>3. 中長期與英國在部分貿易成本可能顯著上升的部門中，貿易規模將大幅減少，尤其是汽車及汽車零組件、紡織品及金融服務等。</li> </ol>

資料來源: OECD (2019), "Chapter 1: General Assessment of the Macroeconomic Situation," *OECD Economic Outlook, Volume 2019 Issue 2: Preliminary version*, Nov. 21

## 七、英國若無協議脫歐將面臨之挑戰

### (一) 無協議脫歐之準備仍不足，不確定性恐蔓延

盱衡現況，英國與歐盟均不大可能於明年 1 月 31 日前針對無協議脫歐完成所有準備，企業之準備明顯不足，一旦無協議脫歐成真，邊境檢查延遲及額外通關成本等將使**邊境、港口出現雍塞，食品、燃料與醫療用品恐有短缺情事**，且**混亂現象恐達數月**，短期之負面衝擊嚴峻<sup>17</sup>。

不確定性亦可能大幅蔓延，因外界認為**英國針對無協議脫歐提出之緩和措施**（如暫時取消 MFN 之非優惠性關稅稅率，將 88% 的進口商品關稅降至 0% 及通關便捷化）**均有期限**，再者，給予所有貿易夥伴國之**臨時優惠關稅措施亦可能減少與其他國家談判的籌碼**，使其較難與其他第三國（如美國）達成全面性 FTA。

<sup>17</sup> CBI (2019), "What Comes Next? The Business Analysis of No deal Preparations," Jul. 29. ; Financial Times (2019), "Business Groups Admit Many Companies are Ill-Prepared for No-Deal Brexit," Aug. 18.

## (二) 英國與歐盟及其他國家之貿易協議恐須耗費數年時間談判

英國與歐盟未來或可依據 WTO 關稅及貿易總協定第 24 條 (GATT Article 24) 締結 FTA，維持雙方貿易免關稅，然而，短期內達成此共識之可能性不高，且 GATT Article 24 僅適用於商品貿易，雙方在服務貿易及投資等交流上仍須另外協議。

由於歐洲法院於 2017 年 5 月裁定，多數國際貿易規範係屬歐盟機構之特有權限，因此英國與歐盟若達成任何關於商品及服務貿易之協定，在歐盟方面可能僅須由歐盟理事會及歐洲議會批准即可，不須另外獲得歐盟成員國之國會批准。

然而，英國與歐盟若欲談成廣泛的貿易協定，可能須耗費數年時間，另與其他貿易夥伴間，雖計劃免除多數商品之進口關稅，仍須考慮是否將優惠擴大至服務貿易，或史無前例地針對服務貿易單獨協議，加以相關協議一旦涉及英國國民醫療服務制度的自由化契約或其他敏感領域等，談判困難度勢必提高。

## (三) 北愛爾蘭自愛爾蘭進口商品暫時免關稅措施恐無法長期實施

英國政府雖已提出無協議脫歐下的暫時應變措施，允許北愛爾蘭自愛爾蘭進口商品無須課徵關稅，惟僅在無協議脫歐後 12 個月內有效，且恐抵觸國際貿易規則，因依 WTO 之規範，會員國不得向該國簽署 FTA 以外之其他經濟體提供優惠待遇，北愛爾蘭之暫時免關稅措施恐無法長期實施。

另歐盟與愛爾蘭則仍未宣布無協議脫歐下渠等的北愛爾蘭邊界應變措施，惟若依現行歐盟法律，英國脫歐後愛爾蘭自北愛爾蘭進口之商品除須課徵進口關稅外，非關稅成本亦將增加，如農糧產品、藥物、化學品等須經邊境檢查站查驗後方能進入歐盟國家。

## (四) 英國或將面臨領土完整性之挑戰

### 1. 北愛爾蘭發起與愛爾蘭統一之公投

若無協議脫歐，北愛爾蘭與愛爾蘭間的貿易障礙勢將提高，北愛

爾蘭經濟部即表示，北愛爾蘭將是英國內部受到衝擊最大的地區，經濟產出恐下降 9.1%，至少 4 萬個工作面臨裁撤風險，失業率將大幅上升，且除經濟衝擊外，北愛爾蘭的社會穩定性更令人擔憂<sup>18</sup>。

2016 年脫歐公投時，北愛爾蘭僅 44% 支持脫歐，高達 56% 支持留歐。支持北愛爾蘭與愛爾蘭統一之北愛爾蘭新芬黨表示，若英國政府推動無協議脫歐，將發起與愛爾蘭統一之公投（reunification referendum）<sup>19</sup>。

## 2. 蘇格蘭舉行獨立公投

2014 年蘇格蘭已舉行過是否從英國獨立之公民投票，當時的結果為 55% 支持續留英國，45% 支持獨立；2016 年脫歐公投時，僅 38% 支持脫歐，高達 62% 支持留歐。蘇格蘭最大政黨蘇格蘭民族黨已表示，英國脫歐違背蘇格蘭民眾意願，有必要舉行第二次獨立公投<sup>20</sup>。

---

<sup>18</sup> Department for the Economy, Northern Ireland (2019), “Northern Ireland Trade and Investment Data under ‘No Deal’,” Economic Research, Aug. 14.

<sup>19</sup> The Guardian (2019), “Sinn Féin: Vote on Irish Reunification Must Follow No-Deal Brexit,” Jul. 31.

<sup>20</sup> The Guardian (2019), “Nicola Sturgeon Calls for New Scottish Independence Vote,” Jul. 25.



## 附錄 1 英國、北愛爾蘭與愛爾蘭之歷史淵源

英國由英格蘭 (England)、蘇格蘭 (Scotland)、威爾斯 (Wales) 與北愛爾蘭 (Northern Ireland) 組成，過去數百年領土歷經多次分合。

西元 1603 年英格蘭王國和蘇格蘭王國成為共主邦聯，1707 年正式合併為大不列顛王國 (Great Britain)。1801 年大不列顛王國併吞愛爾蘭王國 (包括愛爾蘭全島)，組成大不列顛暨愛爾蘭聯合王國。

1922 年愛爾蘭自由邦 (Irish Free State) 成立，而愛爾蘭島北部 6 郡組成之北愛爾蘭選擇續留英國，1927 年大不列顛暨愛爾蘭聯合王國更名為大不列顛暨北愛爾蘭聯合王國 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)，簡稱聯合王國 (United Kingdom) 或英國。1937 年愛爾蘭自由邦更名為愛爾蘭共和國，並於 1948 年正式脫離英國獨立。

附圖 英國組成地理位置圖



## 一、愛爾蘭與英國的關係演變

1541 年英格蘭國王亨利八世將愛爾蘭（包括愛爾蘭全島）升格為王國，並同時成為愛爾蘭國王。自此，英格蘭政府逐漸擴大對愛爾蘭的控制。**亨利八世時期推動宗教革命改信新教（即英國國教），導致後來愛爾蘭與英格蘭之間衝突不斷。**1649 年英格蘭王國強行以武力將愛爾蘭納為殖民地，1801 年正式併吞愛爾蘭。

**1845 年由於馬鈴薯欠收造成愛爾蘭大饑荒，英國政府在能進口美洲糧食的情況下卻未提供太多協助，造成愛爾蘭人口減少四分之一，讓許多愛爾蘭人對英國產生不滿。**

1918 年大選中，愛爾蘭主張獨立的新芬黨贏得該地區 73% 的選票，然而在北方阿爾斯特（Ulster，愛爾蘭中的「省」級單位）的 9 郡中，**新教徒占人數優勢的 6 郡，新芬黨均大敗。**

多數於 1918 年大選中當選的愛爾蘭議員拒絕在英國下議院任職，1919 年自行組成愛爾蘭議會，並以「愛爾蘭共和國」的名義發布單方獨立宣言，然而未獲國際承認。

1920 年**英國政府將阿爾斯特省中新教徒占優勢的 6 郡組成北愛爾蘭，剩下的 3 郡與南方 3 省合併成目前之愛爾蘭。**

愛爾蘭獨立戰爭（1919 年 1 月 21 日~1921 年 7 月 11 日）後，英國與愛爾蘭簽屬「**英愛條約**」，愛爾蘭獲得合法的自治權，**1922 年成立愛爾蘭自由邦，惟北愛爾蘭則選擇續留英國。**

1937 年愛爾蘭自由邦公投改名為愛爾蘭共和國，1948 年正式脫離英國獨立。

## 二、北愛爾蘭問題與貝爾法斯特協議

在北愛爾蘭之新教徒主要是蘇格蘭和英格蘭移民之後裔，享有較高政經地位，對英國存在向心力，與之相反，人口稍少之天主教徒則多心向愛爾蘭。

愛爾蘭脫離英國獨立後，北愛爾蘭的天主教徒由於政治地位長期未獲英國重視，經常抗爭，1967 年起逐漸拋棄和平鬥爭手段，從事

暴力活動，並支持由**愛爾蘭共和軍**（1919年由新芬黨創建）**領導的武力鬥爭**，與此同時，**新教徒也成立準軍事組織進行對抗**，雙方**長期嚴重衝突造成北愛爾蘭問題（the Troubles）**<sup>21</sup>。

在持續的動亂下，北愛爾蘭自治政府失去控制能力，**英國軍隊進駐北愛爾蘭恢復秩序，開啟軍事管制時期**，然而卻未能緩解教派衝突。

1980年代，在羅馬教廷、英國和愛爾蘭的多方努力下，和平解決北愛爾蘭問題已成為各方共識。1982年，柴契爾夫人領導的英國政府與北愛爾蘭新教徒、天主教徒及愛爾蘭進行以和平為前提的多輪政治磋商。最終，確定按比例制原則選舉議會，重建北愛爾蘭政府。

惟愛爾蘭共和軍仍堅持以愛爾蘭全島統一為目標，恐怖活動雖減少，惟未中斷，**1984年10月企圖炸死正召開保守黨年會的柴契爾夫人，1991年2月使用迫擊炮襲擊英國首相官邸**，幸未造成人員傷亡；但不久後主導倫敦維多利亞車站爆炸案，造成40多人死傷。

1993年12月，英國與愛爾蘭共同發表了「唐寧街宣言」，雙方就愛爾蘭共和軍永久停止使用暴力及吸納新芬黨參加和平談判達成共識。這一宣言亦得到北愛爾蘭新教徒與天主教徒之熱烈響應。愛爾蘭共和軍和新教武裝團體也在次年先後作出停止軍事行動的聲明。

**1998年4月10日，談判各方簽訂「貝爾法斯特協議」(the Belfast Agreement**，由於當日正好為耶穌受難日，故俗稱**Good Friday Agreement**)，北愛爾蘭正式取得自治地位，依選舉產生自治政府及地方議會，人民可選擇成為愛爾蘭公民的雙重國籍。該協議承諾未來若**北愛爾蘭多數人民決議與愛爾蘭統一**，兩國**政府有義務支持及推動議會立法以實現人民統一意願**<sup>22</sup>。

---

<sup>21</sup> 1960年至1990年代末超過3,500人因為衝突而喪生。

<sup>22</sup> 北愛爾蘭政府官方文件，網址為：

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/136652/agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf)

## 附錄 2 英國與歐盟因應無協議脫歐之相關措施

項目	英國	歐盟
關稅	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 實施「臨時關稅政策」：88%的進口商品將享有免關稅待遇。</li> <li>● 下列商品將保留現行關稅稅率或課徵較低稅率：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 具敏感性之部門，如農業與成品車輛；</li> <li>(2) 歐盟貿易救濟（trade remedies）規定之商品，如已課徵懲罰性關稅之商品；</li> <li>(3) 在特殊優惠安排下，自開發中國家進口之商品，如香蕉、蔗糖及魚類。</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自英國進口之商品將課徵歐盟非優惠性關稅稅率：農糧產品平均關稅稅率為10.8%，其他非農業類商品平均關稅稅率則為4.2%。</li> </ul>
農糧產品貿易法規	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將遵循歐盟食品安全及動物健康法規至少9個月。</li> <li>● 出口至歐盟之商品將面臨更嚴苛要求，例如出口動物源<sup>23</sup>食品須接受歐盟之邊境檢查。</li> <li>● 無法繼續使用歐盟系統向英國主管機關申報自歐盟進口之畜產品，須改用英國新系統申報。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自英國進口之商品將適用歐盟對第三國之待遇。</li> <li>● 自英國進口之動物源食品，須進入歐盟的邊境檢查站，接受視同於第三國進口之檢查。</li> </ul>
增值稅 (VAT) 與貨物稅	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 針對價值逾135英鎊之進口商品，將對進口商延後課徵進口增值稅。</li> <li>● 自歐盟進口商品可暫免徵貨物稅之規定將不再適用。貨物稅將於進口時課徵，惟列於可暫免徵貨物稅之商品除外。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自英國進口商品須徵收進口增值稅。</li> <li>● 自英國進口商品在歐盟境內以暫免徵貨物稅待遇運送前，須經通關手續才放行。</li> </ul>
WTO 關稅配額 <sup>24</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 已提交商品關稅減讓表（goods</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 正與主要 WTO 會員國進行協商，擬修</li> </ul>

<sup>23</sup> 動物源（animal origin）係指該項食品中含有各種類別及比例之肉類、動物油脂、50%以上之蛋或50%以上之牛奶等。

<sup>24</sup> 關稅配額（Tariff Rate Quotas）係指對特定進口產品訂定某一特定配額量，在配額內適用海關

項目	英國	歐盟
	<p>schedule) 及服務承諾表 (services schedule)，供WTO會員國認證，大致與目前歐盟承諾之義務相同。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 正與主要WTO會員國進行協商，以決定英國之WTO關稅配額比重。</li> <li>● 已獲 WTO 會員國支持，得於脫歐後以獨立會員之身分續留政府採購協定。</li> </ul>	<p>改關稅配額數量，以反映英國的退出。惟若屆脫歐之日，協商未有定論，則將以歐盟提議之分配數量為適用標準。</p>
<p><b>北愛爾蘭 邊界</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 不會對北愛爾蘭自愛爾蘭進口之商品課徵關稅，亦不會實施新的邊境檢查。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 堅持北愛爾蘭與愛爾蘭間不應實施「硬邊界」，惟仍未宣布任何通關便捷措施。</li> </ul>
<p><b>通關程序</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 實施「過渡性簡化程序」：貿易商可提供財務保證以延遲支付自歐盟進口商品之關稅，且可延後提供完整申報資訊。</li> <li>● 對自歐盟進口之多數農糧產品將暫時取消管制及安全性檢查。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自英國進口之商品將適用歐盟對第三國之待遇，例如邊境檢查及其他通關要求。</li> <li>● 擁有主要港口（如荷蘭）及與英國貿易程度較高（如愛爾蘭）之歐盟成員國，正增設海關設施及增聘海關人員。</li> </ul>
<p><b>工業產品 貿易法規</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 負責評鑑工業產品與歐盟標準間符合性之機構將不再受到歐盟承認。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 現行相關安排無變動。自英國進口之商品將適用歐盟對第三國之待遇。</li> </ul>

進口稅則所訂之較低關稅稅率，超過該數量之配額外部分，則適用反映國內外價差及經諮商談判結果之較高關稅稅率。

項目	英國	歐盟
金融服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將歐盟金融服務法規納入英國法律。</li> <li>● 承諾在英國營運之歐洲經濟區（EEA）的金融服務企業，得在尋求英國主管機關<sup>25</sup>授權期間，可獲暫時營運權。</li> <li>● 英國金融服務企業將喪失於歐盟國家之「牌照通行權」。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 英國企業於歐盟國家提供之金融服務將適用歐盟對第三國之待遇，包含將失去「牌照通行權」。</li> <li>● 將制定應變措施以保障金融穩定（如維持與英國集中結算機構之作業）。</li> </ul>
現行貿易協定	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 須與既有FTA夥伴國簽署貿易延續性協議，否則恐將不再適用此類協議。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 所有既有貿易協議將持續適用於歐盟。</li> </ul>
公民權利	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 本年3月29日及之前抵達英國之歐盟公民，仍有權獲得英國居留身分，惟部分權利（如依親）可能遭到限縮。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在歐盟的英國公民待遇依各國政策不同：西班牙、德國、荷蘭、比利時及義大利，暫時保留其原有權利，惟須重新提出申請之期限不一；法國提供1年暫時停留時間，之後須申請居住證或其他居留證。</li> </ul>
農、漁業	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 不再受歐盟的共同農業政策及共同漁業政策之管制。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 現行相關安排無變動。</li> </ul>
道路運輸	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 歐盟道路運輸業者將能如現況持續在英國運輸商品。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將持續向英國道路運輸業者提供現行優惠安排至本年12月31日止，此後英國業者將須申請額外許可。</li> </ul>
空中交通	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 同意歐盟運輸業者繼續在英國及歐盟間航行。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2018年12月提出法規草案，允許英國航空公司仍可自由往來於英國及歐盟。</li> </ul>

資料來源: HSBC Research (2019), "Brexit Strategies - No Deal for Real," Jun. 25. ◦

<sup>25</sup> 指英國審慎監理局（Prudential Regulatory Authority）。