

2020年

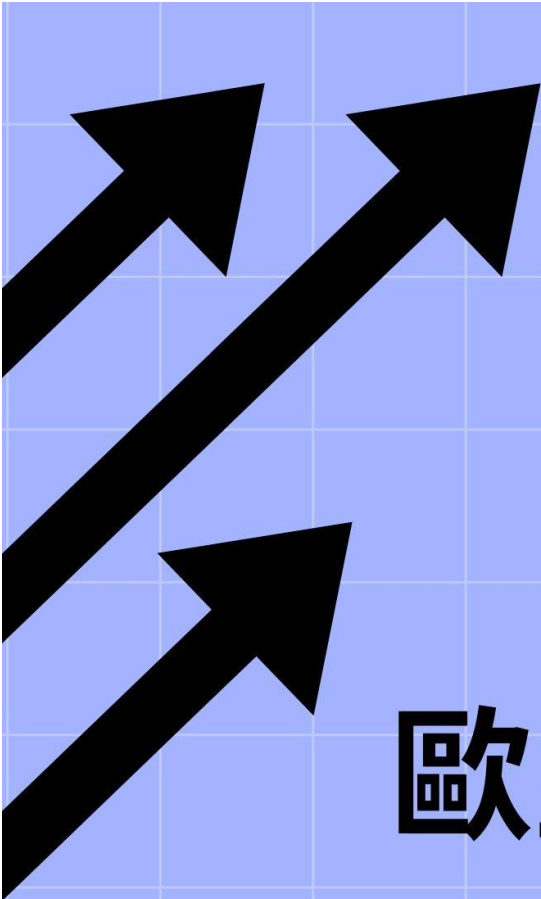
第3次臺灣歐盟論壇

2020 EUTW FORUM III



時間·Time/2020.10.23 (五) · October 23, 2020 (Fri.)

地點·Venue/國家圖書館 · National Central Library



2020 第三次歐盟論壇

振興計畫 脫歐與 歐盟政經發展

主持人：

張台麟 (前政治大學歐洲語文學系教授兼歐盟中心主任、歐盟莫內計畫主持人)

主題演講：

高哲夫 (Filip Grzegorzewski)
(歐洲經貿辦事處處長)

發表人：

張台麟(前政治大學歐洲語文學系教授兼歐盟中心主任、歐盟莫內計畫主持人)

沈臨龍(新世代金融基金會副董事長)

卓忠宏(淡江大學歐洲研究所教授兼所長)

時間：2020年10月23日 (星期五) 上午9:40至12:00

地點：國家圖書館藝文中心3樓301會議室

**主辦單位：臺灣歐洲聯盟中心、臺灣歐盟卓越中心
國家圖書館**

協辦單位：外交部外交及國際事務學院



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

2020 年第 3 次臺灣歐盟論壇

2020 EUTW FORUM III

振興計畫、脫歐與歐盟政經發展

Recovery Plan, Brexit and the Future of European Integration

一、 時間：2020 年 10 月 23 日 (星期五) 上午 9:40 至 12：00

二、 地點：國家圖書館藝文中心 301 會議室

(台北市中山南路 20 號 3 樓)

三、 主辦單位：臺灣歐洲聯盟中心、國家圖書館、臺灣歐盟卓越中心

四、 協辦單位：外交部外交及國際事務學院

議 程

09:40-10:00 (20 分鐘)

報到暨茶敘

10:00-12:00 (120 分鐘)

主持人

張台麟(前政治大學歐洲語文學系教授兼歐盟中心

主任、歐盟莫內計畫主持人)

10:00~10:30

主題演講：

高哲夫 (歐洲經貿辦事處處長)

10:30~12:00

發表人：

張台麟(前政治大學歐洲語文學系教授兼歐盟中心主任、歐盟莫內計畫主持人)

沈臨龍(新世代金融基金會副董事長)

卓忠宏(淡江大學歐洲研究所教授兼所長)

歐盟與東地中海危機

張台麟教授

2020 年 8 月 10 日至 9 月 14 日期間，由於希臘指控土耳其船艦侵犯其領海並進行非法探勘未獲正面回應造成區域緊張。法國總統馬克宏不但全力支持希臘的立場，更派遣戰機及軍艦共同軍演並協防，事態似乎難以收拾。所幸在歐盟與北約的表態與調停與之下，土耳其於 10 月 5 日召回最後一艘探勘船及護船艦隊，暫時平息了危機。本文主要探討此次危機的背景及其影響。

希臘與土耳其兩國的領海範圍自第一次世界大戰以來就從未解決，因而百年紛爭不斷。尤其是土耳其從未承認第一次世界大戰後 1923 年的洛桑條約（Treaty of Lausanne）以及第二次世界大戰後的巴黎和約（Treaty of Paris）中有關領海範圍的界定。再者，土耳其也未簽署聯合國海洋公約（UNCLOS，亦稱蒙提哥貝公約，Montego Bay）。雖然希土兩國在軍事上皆為北約盟國，但在此議題上雙方豪不手軟，動輒武力相向（1978、1996）。值得一提的是，當前希（米佐塔吉斯，Kyriakos Mitsotakis）、土（艾爾多安，Tayyip Erdogan）兩國領導人皆有著相當程度所謂「民粹主義」、「民族主義」的支持，故一旦爆發衝突則容易僵持不下。

在地緣政治而立，東地中海是一個非常複雜的地區，因為其週邊包括了希臘、土耳其之外，還有塞浦路斯、土耳其北塞浦路斯、黎巴嫩、埃及、敘利亞、以色列等國，牽一髮則動全局。2010 年自以色列發現此海域儲藏有豐富的石油與天然氣資源以來，週邊國家也積極探勘並陸續發現更多的儲藏量（次於美、俄），如此一來，東地中海海域立刻成為兵家力爭之地。隨著國際能源集團的積極探勘，希臘、塞浦路斯與土耳其的海域衝突日益升高。2017 年 7 月間當時正在附近海域作業的法國委託勘探船 West Capella 號，於距離海岸線 150 公里處遭到了土耳其戰艦和戰機的騷擾。歐盟緊急協調並派出義大利、法國和希臘的三艘戰艦與之

對峙，局勢一度緊張，甚至驚動了美國第五艦隊。2018 年初，義大利能源公司埃尼集團（Eni）委託的勘探船 Saipem 1200 號，在塞浦路斯島西部海域進行勘探時，曾被多艘土耳其軍艦包圍，最終放棄了勘探任務。2019 年 2 月和 6 月，土耳其軍方還出動了上百艘軍艦和百餘架戰機舉行了兩次軍事演習，並在短時間內幾乎封鎖了整個塞浦路斯海域。2019 年 7 月 10 日起，土耳其兩艘鑽探船 Fatih 號、Yavuz 號以及一艘地質考察船 Barbaros Hayreddin 號，三艘船不顧來自賽普勒斯的抗議警告，大搖大擺地從三方向駛入了賽普勒斯專屬經濟區進行鑽探工作。2019 年 10 月的歐盟理事會中雖然決議將對土耳其及非法探勘的公司及人員予以追訴或制裁，但卻不了了之。

當然，土耳其也不是省油的燈，面對戰略孤立與經濟封鎖的疑慮，2019 年 11 月 27 日，土耳其總統艾爾多安與利比亞西部民族團結政府主席薩拉傑（Fayey al-Sarraj）簽署了海洋合作協議，不但共同分享海域，同時也聯手共同開發與分享所有資源（不過，這些海域亦和大部份的希臘專屬經濟區重疊）。在土耳其一系列的軍演之下，2020 年 1 月 29 日，法國和希臘共同發表聲明將建立戰略安全夥伴關係。同月間，塞浦路斯、希臘、法國、埃及共同發表聲明嚴正反對此項違反國際法的協議，同時警告不得非法探勘。土耳其不但不予理會，2020 年 4 月間，也就是新冠疫情最嚴重的時間，大家都焦頭爛額之際，更進一步地在北塞浦路斯增兵並加強空中佈署（包括無人駕駛飛機）。不過，6 月 17 日左右，法土關係出現空前的緊張，法國一艘拉法葉巡防艦 Le Courbet 號在地中海執行北約的反恐及海上安全任務（盤查商船疑似非法載運武器至利比亞）時卻遭遇到自己人土耳其艦隊的威脅與制衡，法國嚴厲指責土耳其是一項極度的侵略行為。7 月 1 日，法國宣佈暫時停止此項北約架構下的任務。8 月 6 日，為了反制土、利的海洋協議，希臘也於 8 月 6 日和埃及簽署海洋合作協議，共同分享海域與資源，並於 8 月 27 日正式經國會通過。

2020 年 8 月 10 日，土耳其拉伊斯號（Oruc-Reis）探勘船在數艘軍艦的護航之下駛入土耳其南邊屬於希臘的卡斯特洛里佐島（Kastellorizo，這個小島面積僅約 10 平方公里，離希臘 550 公里，離土耳其僅約 3 公里）附近海域進行探勘的任務。此項行動立即引來希臘的抗議與法國的不滿。8 月 13 日，法國宣示派遣了 2 架旅風式戰機及 2 艘戰艦（拉法葉巡防艦及

兩棲突擊艦）到此區域巡防。8月19日更傳出希土船隻相撞的意外，土耳其總統指責歐方是一種海盜的行為並宣稱將持續進行任務。8月25日，德國外長馬斯（Heiko Maas）相繼到雅典及安卡拉調停未果。8月26日法國政府表示土耳其不可以將國內的紛爭轉移到這個國際議題上。27日，土耳其總統在此同時強硬表示，將不會讓步，除了持續進行各項探勘作業到9月1日為止之外，同時也在年底籌劃一項在此區域的軍事演習。

2020年9月10日，在法國總統的主導之下，包括了塞浦路斯、西班牙、希臘、義大利、馬爾它以及葡萄牙等共7個國家一同在法國科西嘉島首都與行第7屆歐盟南歐高峰會議（Med 7）。共同宣言中強調了，堅持歐盟主權獨立、支持希、塞兩國的固有領土完整、推動區域各項合作並維持安全及穩定以及經由對話解決爭議等原則。從宣言中可看出，歐盟希望採取一致的立場來對付土耳其。9月13日，希臘政府更宣佈將向法國採購18架旋風式戰機（Rafale）、4艘巡防艦以及4艘海軍直昇機以加強國防力量。另外將增加招募1萬5000名軍人。面對法國及歐盟如此的態度，土耳其總統的立場也開始有所轉變，9月13日宣稱將撤回探勘船。隨著聯合國大會的開起，同時為了避免事態擴大，多個國家領導人陸續穿梭希、土加以調停。9月16日，梅克爾與艾爾登安以視訊會議溝通，希望以和平方式解決紛爭。9月22日梅克爾、歐盟主席米歇爾以及艾爾登安舉行三邊視訊會議。9月29日，第六次希土軍事交流會議在布魯塞爾舉行，北約秘書長 Jens Stoltenberg 也積極參與調停此項危機。所幸自10月以來，此項危機開始平息，各方似都能有所節制。

2020年10月1日的歐盟高峰會議中的結論提出7個原則：

- 一、東地中海環境的穩定與安全以及和土耳其建立一個基於雙方互利的合作關係是符合歐盟的戰略利益。在此前提之下，土耳其必須要以誠意進行對話並放棄任何違反國際法以及侵犯歐盟會員國的主權的行為。所有的分歧皆需經由和平對話並依國際法規範予以解決。因此，歐盟高峰會再次表達對希臘及塞浦路斯的團結且其國家主權與相關權利務必受到尊重。
- 二、歐盟樂見近日希土雙方所採取的互信措施，特別是雙方願意就大陸礁層界限以及專屬經濟區開發事宜進行對話。此項對話應持續並擴大。

- 三、 在此同時，歐盟仍要嚴正譴責任何對塞普路斯主權的侵犯且應立即終止。歐盟呼籲土耳其應接受塞普路斯的邀請並就雙方海域問題進行對話以解決雙方歧見。
- 四、 歐盟樂見在聯合國架構下，依安理會相關決議以及歐盟的原則來處理及談判塞普路斯問題。歐盟期待土耳其的加入，歐盟樂意在此議題上扮演積極角色，包括屆時派任一位代表參與聯合國的調停工作小組。
- 五、 一旦上述針對希、塞非法行為有建設性的發展與成效，歐盟願意和土耳其提出一項具建設性的政治計畫，特別是依 2016 年歐盟與土耳其共同宣言中有關關稅同盟現代化、加強經貿交流、人員交流、高層互動以及移民問題等加強合作。
- 六、 歐盟提醒並重申 2019 年 10 月所做的宣示，倘再有新的片面的且違反國際法的一切行為或挑釁，歐盟將依條約採取所有手段或方式以保障歐盟及其會員國之利益。歐盟將繼續密切注意事件之發展，並加以評估或做出決議，必要時歐盟 12 月的高峰會議中可再決定。
- 七、 最後，歐盟呼籲召開一項東地中海多邊會議，並先邀集各方高級代表就其組織予以磋商。會議形式、參與人員、議程等皆需所有參與方同意使可舉行。此項會議可就海洋界線、安全、能源、移民以及經濟合作等議題討論並形成多邊解決方案。

從以上的內容可以看出此議題的棘手以及歐盟的高度重视。此外，這個內容也顯示出歐盟的侷限與軟硬兼施、以拖待變的策略。綜合觀察，此次歐盟在東地中海危機的策略如下：

一、歐盟強調和平角色、國際法、多邊主義並彰顯規範性權力的概念，在面對英脫歐、對抗新冠疫情以及推動振興計畫等多重問題之下，歐盟必須展現相當的團結與力量，故強調歐盟與會員國的整體利益，依國際法一致譴責土耳其非法行為。

二、近年來，土耳其總統運用「民粹主義」、「民族主義」極欲在外交事務上展現企圖心，利用其地緣政治大玩兩面手法，特別是敘利亞內戰、利比亞問題、庫德族問題以及亞美尼亞與亞塞拜然的軍事衝突（馬克宏總統指責土耳其運用影響力調派 300 名在敘利亞的伊斯

蘭國傭兵去亞塞拜然協助亞國對抗卡拉巴赫)議題上皆與歐盟的基本立場有所出入。其次，艾爾多安總統主導修憲，強化中央集權，提升伊斯蘭教的取向等皆與歐洲價值違背。再者，身為北約會員國的土耳其與俄羅斯的持續擴大合作亦造成歐盟的重大疑慮。在此背景之下，以法國為首的歐盟力量在東地中海危機中展現強勢作為，以遏止土國的野心，持續建構歐洲能源市場供應格局並保障南歐海域及邊境的安全。

三、當然，歐盟也不可能也不願和土耳其扯破臉，所以在宣言中再表示各方要依國際法舉行對話並以和平方式解決紛爭。一方面土耳其在中東難民潮中扮演重要的「緩衝區」角色，境內有 400 萬難民，可對歐盟形成強大壓力。二方面歐盟在面對中東和平、敘利亞與利比亞問題以及反恐議題上皆需要土耳其的合作始可達成。

四、此項危機目前雖暫時平息，但由於歷史、政治與人文的錯綜複雜因素，加上東地中海區域又有豐富的能源資源，其在地緣政治與戰略的角色日益重要，勢必成為兵家必爭之地，未來類似衝突將無法避免。

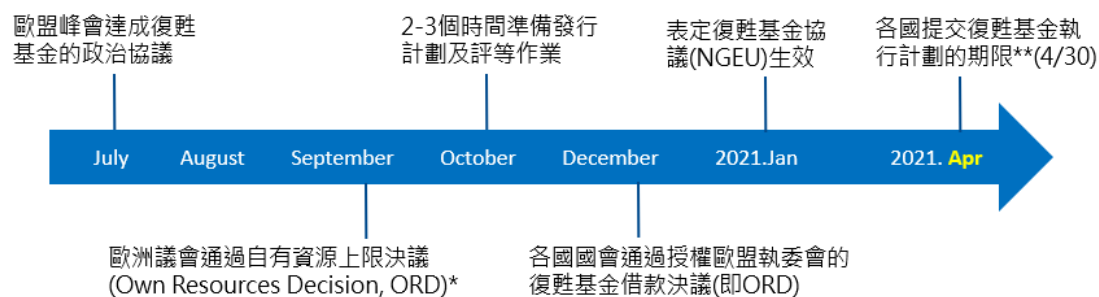
歐盟復甦基金協議進展報告摘要

沈臨龍*

一、復甦基金協議

歐盟峰會於 2020/7/21 達成總規模 7500 億歐元的復甦基金(NGEU)協議，其中無償撥款由原先規劃的 5000 億降為 3900 億，貸款則由 2500 億增加為 3600 億。但復甦基金(NGEU)及多年財政框架(MFF)協議，需經過歐洲議會及各國議會批准後才能生效。歐洲議會尚未通過 MFF 協議，但已於 9 月 17 日批准復甦基金的借款決議(ORD)，接續各國國會通過後，復甦基金即可於 2021 年 1 月正式運作。

其中荷蘭將於 2021 年 3 月進行國會大選，且目前議會有兩個疑歐政黨，復甦基金的立法程序能否如期批准的不確定性較高。但在各國領導人已做出政治承諾下，預期各國政府將利用其議會多數在今年底前通過 ORD，授權歐盟執委會進行借款籌資。

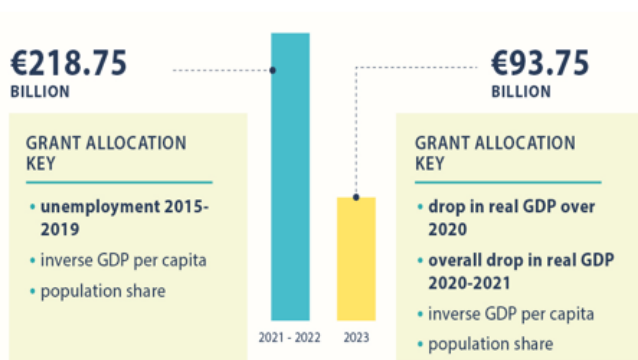


二、復甦基金項目

整體基金協議依項目可分為復甦及救助措施(RRF：貸款 3600 億及無償撥款 3125 億)、ReactEU(475 億，支持受疫情影響國家，撥款條件參考更多現況指標)及其它較小規模基金(主要包括推動區內發展、氣候變化及研發基金)；佔比最大的 RRF 主要用於支持受疫情衝擊最大的國家及產業，其中 70%資金將於 2021-2022 年發放(無償撥款 218.75Bn)，30%於 2023 年發放(無償撥款 93.75Bn)。

*沈臨龍 法國巴黎第一大學經濟學博士
曾任合庫金控及合庫銀行董事長
現擔任新世代金融基金會終身志工

NGEU's individual programmes	Eur Bn
Recovery and Resilience Facility(RRF)	672.5
of which loans	360.0
of which grants	312.5
ReactEU	47.5
Horizon Europe	5.0
InvestEU	5.6
Rural Development	7.5
Just Transition Fund(JTF)	10.0
RescEU	1.9
Total	750.0



*復甦基金(NGEU, Next Generation EU)將作為總規模1.0743兆歐元(2018Price)的2021-2027歐盟多年框架預算(MFF)的補充，用於協助各國景氣復甦，特別是財政艱困或景氣受創嚴重會員國；各國在Recovery and Resilience Facility(RRF)的配置金額，2021-2022將根據歐盟執委會的提案方式計算(失業率, 人均GDP, 人口比重等)，2023年將參考2020-21年GDP實際表現

三、基金執行框架

基金核心旨在確保會員國中長期景氣復甦，執行框架為 1)恢復景氣成長、2)刺激私人投資及支撐企業、3)記取疫情教訓，加強歐盟政策計畫，強化單一市場等三大支柱

過去經驗顯示，政府投資或政策性移轉具有較高的財政乘數效果。若以較保守的財政乘數0.5、實際撥款期可能為3-5年來估算，雖然表定RRF於2021-23撥款，但考慮到不論是撥款或貸款，申請援助的成員國皆有附帶條件，例如進行結構改革、預算調整要求等，實際撥款期間可能較長，7500億復甦基金平均每年可貢獻歐盟27國GDP約0.5-0.9個百分點(以2019年GDP計算)。

	支柱目標	主要項目	說明
NGEU 三大支柱	支持歐盟會員國經濟復甦 (透過原先歐洲學期制度)	•Recovery and Resilience facility(RRF, 672.5Bn) •Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe(ReactEU, 47.5Bn) •Reinforced rural development programmes(7.5Bn) •Reinforced Just Transition Mechanism(10.0Bn)	•協助解決各國在歐洲學期所面臨的主要挑戰，例如競爭力、生產力、教育和技能、健康、就業及經濟、社會和領土凝聚力 •確保投資和改革進程，關注綠色和數字轉型有關的挑戰，以幫助創造就業機會和經濟可持續增長
	重啟經濟且支持私人投資 (聚焦科技產業創新策略投資)	•Solvency Support Instrument(SSI, 26Bn) •Strategic Investment Facility •Strengthened InvestEU programme(5.6 Bn)	•在歐洲戰略投資基金(EFSI)和EIB框架下，歐盟透過SSI工具來支援因疫情而導致有短期償付能力問題的公司(透過擔保方式，預計可產生300Bn歐元效果) •為了確保景氣可持續復及長期競爭力，強化InvestEU計畫為企業提供支持，並支持歐盟的長期綠色和數字轉型計劃
	學習危機中的教訓 (聚焦醫療衛生系統重整)	•New Health programme(EU4Health, 9.4Bn) •Reinforced rescEU(1.9Bn) •Horizon Europe(5.0Bn) •Reinforced programmes for research, innovation and external action(15.5Bn)	•從COVID-19疫情學習教訓，建立彈性保健系統 •加強版的rescEU是歐盟公民保護機制的一部分，將確保在國家能力不堪重負情況下，歐盟有能力為成員國和公民提供支援 •強化歐盟與國際間的合作能力，以抵抗全球疫情

四、協議資金配置：

在各產業的資金配置取決各國制定的復甦計畫，但根據歐盟執委會評估的各產業投資缺口，旅遊及零售業佔比最大(約 37%)，暗示未來挹注資金可能最多，綠能(約 25%)次之，接續為數位轉型(9%)。

根據西班牙媒體報導，歐盟執委會規劃中的撥款條件，將特別著重於國家改革及綠能轉型方面；各國在明年 4 月底前提交復甦基金執行計劃後，執委會將依 1)結構改革的進展建議、2)綠能轉型、3)數位化、4)計畫的長期影響、5)提高潛在增長和就業以及社會凝聚力、6)投資成本、7)投資與改革之間的互補性、8)計畫執行情況等八個類別進行評分。

在協議資金配置方面，以義西及中東歐受益程度最大。雖然復甦基金無償撥款規模佔比較原先規劃減少，但實際上低債務國(如德、法或荷蘭)的融資成本較低，應不會使用復甦基金的貸款額度，整體新協議的資金配置，仍以義西等南歐及中東歐國家受益程度最大。若復甦基金執行及各國結構改革計劃得以落實，中長期應有助於提升南歐國家生產力及潛在經濟成長率。

Eur Bn	歐盟執委會5月規劃版本			最新協議(7/21)			
Country	撥款	貸款	Total	撥款*	貸款*	Total*	% of GDP
Italy	102	68	170	81	98	179	10.0
Spain	99	66	165	78	95	173	13.9
Poland	43	29	72	34	41	75	14.2
France	52	0	52	40	0	40	1.6
Greece	29	19	48	22	27	50	26.7
Romania	22	14	36	17	21	38	17.0
Portugal	21	14	35	16	19	35	16.5
Germany	35	0	35	27	0	27	0.8
Hungary	10	7	16	8	10	18	12.5
Slovakia	10	7	16	8	9	17	18.1
Bulgaria	10	7	16	7	9	17	28.0
Croatia	10	7	16	7	9	16	29.7
CZ	8	5	13	6	7	13	5.8
NL	8	0	8	7	0	7	0.9
Belgium	8	0	8	6	0	6	1.3

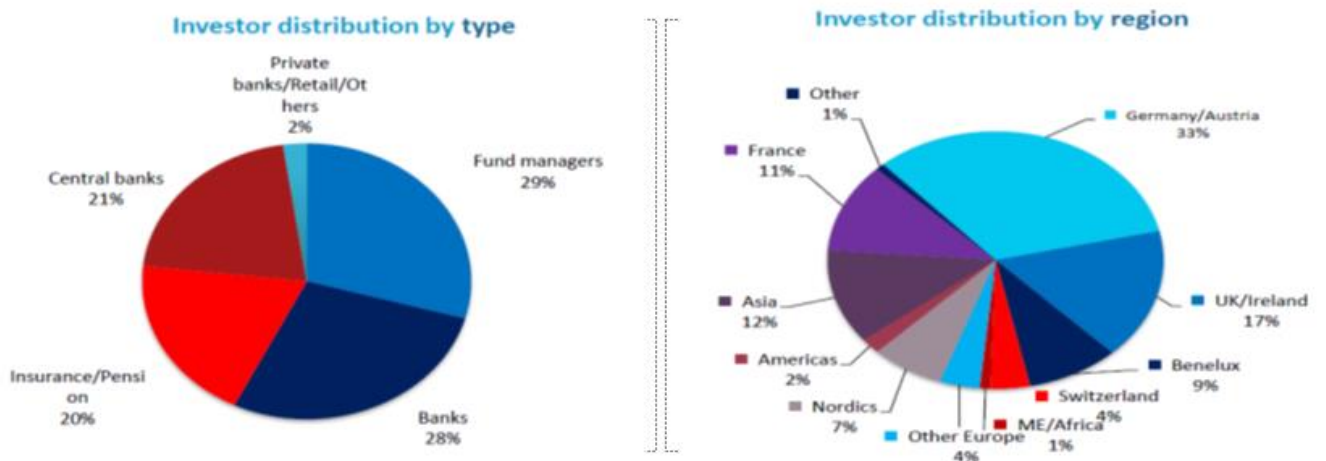
五、基金募集方式

歐盟舉債以歐元計價債券為主，採聯合包銷或私募方式。投資者以機構法人(基金、銀行、保險及央行)為主，並集中在歐洲地區。散戶投資人僅佔不到 2%，參與相對有限。

參考今年 9/30 歐盟對投資人簡報資料，舉債以歐元計價債券為主，年期可達 3-30 年，採聯合包銷或私募方式，傳統的公債拍賣機制較少見。故仍由銀行團聯合以議價方式取得部位後，再轉售至次級市場，確保發債額度完售。

六、總結

歐盟復甦基金短期提供信心面支撐，中期透過投資改善經濟，預料可在疫情衝擊下強化歐洲內部整合，但撥款時間較晚，且未來可能在立法協調上仍有顛頗，有待進一步觀察。



資料來源：EU執委會

總結本報告三項重點：

- 一、7500 億歐元復甦基金(NGEU)，佔比最大的 RRF 用於支持受疫情衝擊最大國家及產業，其中無償撥款的 70%將於 2021-2022 年發放。
- 二、NGEU 包括支撐景氣、刺激私人投資、強化政策目標等支柱；若以 3-5 年撥款期保守估計，平均每年貢獻歐盟 GDP 約 0.5-0.9 p.p.。
- 三、市場反應偏向正面，但南歐債務前景，主要將取決於復甦基金計劃對中期各國生產力及潛在經濟成長率的拉抬效果。

「失去英國」的歐盟與「失去歐盟」的英國

~得與失~

卓忠宏

淡江大學歐洲研究所教授兼所長

壹、前言

第二次世界大戰後的歐洲統合其發展過程並非一帆風順，有順遂，有阻礙，爭執的大多是歐盟政策的推行與國家利益的調和。但歐盟內部吵吵鬧鬧，並不減損成員的向心力與凝聚力，直到英國脫歐。這應該是一個特殊且具代表性案例，呈現出歐洲統合過程中明顯的倒退。

回顧歷史，邱吉爾（Winston Churchill）定義英國對外三環（three circles）外交，從關係深淺與發展，依序為英國與美國、與大英國協、與歐洲關係。英國對歐洲的認同度低於有近似歷史文化聯繫的英語系國家。再看歐洲近代史的發展，英國在抵抗歐洲霸權的出現，並維持歐洲權力平衡，這反映出英國的務實主義。政治上，英國是最早實施議會民主的國家。經濟上，工業革命從英國開始，目前是歐洲第二大工業國。語言文化軟實力上，英文的普及與影響力也遠超過其他國家語言。學術競爭力優於歐洲其他國家。也就是說，從政治、經濟以及教育文化各方面，英國自認處於主導的地位。反觀歐洲統合的建構，英國卻處處受制於歐洲聯盟，如：歐元的發行，英國反對犧牲國家貨幣主權，歐元如今成為歐洲市場的主要媒介貨幣；歐洲高等教育制度的改革，英國不願意配合，歐洲高等教育區成立了；有關社會福利及勞工權利的改革，沒有英國，歐盟依舊進行；稅制的改革，英國不贊成，依然沒有辦法阻止歐盟政策的發展。在很多歐洲公共事務上，英國缺少盟友支持，無法阻擋又不配合的態度，都加速該國在歐盟被邊緣化。換言之，就歐洲統合運作體制，是德國與法國強力主導下造就今日的歐洲聯盟，英國影響力遠不及德、法兩國。種種因素種下今日英國脫歐的結果。也因為英國並未參與歐盟多數的政治事務整合，其退出對歐盟既定政策影響並不大，重點在英國商品進入歐洲市場與雙邊經貿關係如何維持。

貳、非預期性結果

英國脫歐是政治算計所造成的意外的結果。早在 2015 年 5 月英國大選前，英國首相卡麥隆（David Cameron）卡麥隆就承諾若再次取得執政權，會將英國在歐盟的去留問題交由全民公投決定。脫歐公投原是選舉時的政治戲碼，是保守黨政府為了安撫其內部疑歐派的聲浪才拋出脫歐公投的訴求，希望借力使力，迫使歐盟正視英國的要求。未料，2016 年 6 月英國舉行脫歐公民投票，結果以 51.9%對 48.1%的比例決定脫離歐盟。

在歷經 3 年多英國與歐盟冗長的脫歐談判，英國終於在 2020 年 1 月 31 日正式脫離歐盟，解除了長達 47 年的歐盟會員國資格。此一重大發展，讓英國留歐派大受挫折，留歐無望。後續重點在 2020 年底之前，短短 11 個月所謂的「過渡期」，英歐雙方需要就未來經貿關係、歐盟法規調和等問題達成協議。在這過渡期，英國依舊享有進入歐洲單一市場與關稅優惠，對其經濟效應，無論正面或負面，都尚未顯現。「失去歐盟的英國」或者說「失去英國的歐盟」，對英歐雙邊的衝擊與變數才是觀察重點。

英國首相強生（Boris Johnson）在正式脫歐前夕對全英國發表的歷史性演說中說：「（英歐關係）不是結束，而是開始（This is not an end but a beginning）」，但其主導的脫歐談判卻不盡順利。爭執點在於英國於 2020 年 9 月公布一個「內部市場法」（post-Brexit Internal Market Bill）。該法案幾個重要內容：英國經北愛爾蘭的產品進入愛爾蘭，英國基於保障內部市場完整性有最終決定權；英國得透過「內部市場法案」鬆綁有關規範，將實質上讓英國能以不受歐盟法規規定的金額補助北愛企業；內部市場法案條文與國際法、歐盟法律有任何相異之處，也將不會構成違法程序。

「內部市場法」爭議部分在於英國認為不必遵守 2020 年 1 月與歐盟達成的脫歐協議。亦即北愛爾蘭原被賦予為英國脫歐後與愛爾蘭（進入歐洲市場）的橋梁角色。就強生首相 2020 年初提出的脫歐協議折衷版，將北愛爾蘭留在英國關稅領域，同時也留在歐盟的關稅領域：英國跟北愛爾蘭為國內市場，但是如果貨物經由北愛爾蘭再出口到愛爾蘭，就等同進入歐洲市場，要被課徵關稅；相反地，如果愛爾蘭貨物出口到北愛爾蘭，依舊適用歐盟內部市場的自由流通。但若是愛爾蘭從北愛爾蘭再出口到英國，就要被徵收關稅。換言之，英國與歐盟（愛爾蘭）把關稅邊境設在北愛爾蘭海（而非北愛爾蘭邊境）。藉此化解愛爾蘭恢復硬邊界的疑慮，也保有英國領土主權的完整性。這版本讓英國與歐盟兩者都比較能夠接受。

然而「內部市場法」新規定推翻上述協議。如此一來，北愛爾蘭與愛爾蘭在經貿與邊境關稅要如何落實？這中間牽動就不是單純貿易往來，反而牽動背後敏感的歷史民族問題。英國脫

歐公投結果，北愛爾蘭 56%、蘇格蘭有 62% 的民眾支持留在歐盟。英國企圖恢復北愛爾蘭邊境檢查關卡，違反北愛爾蘭的政治協議，恐會再度觸發北愛內部尋求與愛爾蘭統一的政治運動。尤其在北愛爾蘭境內的新芬黨，長期訴求就是與愛爾蘭合併統一。如今該黨是北愛爾蘭最大的政黨，勢必會挑起北愛獨立統一運動的紛擾。再加上棘手的蘇格蘭問題。蘇格蘭在 2014 年曾經舉行過獨立公投，獨立的聲量就一直居高不下。2019 年的英國國會選舉後，主導獨立的蘇格蘭民族黨拿到了更多的席位，在國會、在地方議會的勢力逐漸增強，因此主張獨立的態勢也更加強硬。蘇格蘭一再表明如果英國脫離歐洲聯盟，為了蘇格蘭產品在歐洲內部市場的競爭與保護，蘇格蘭要求再一次舉行獨立公投，以確保其產品進入歐洲共同市場的權利。

「內部市場法」第二項爭議在於英國違反國際法，失去國際誠信。2020 年 1 月英國與歐盟達成的脫歐協議與 9 月制定「內部市場法」都是在英國同一政黨（保守黨）、同一首相（Boris Johnson）主導下完成。現今改口否決，英國實難自圓其說。就歐盟立場，遵守協議是國際法基本規範，並警告英國信守承諾是未來英歐雙邊建立何種夥伴關係的要件。英國現階段在於跟歐盟以外國家展開貿易協商，因現有自貿協議都是在歐盟架構下完成的談判。歐盟目前與 70 多個國家/地區達成約 40 項貿易協議，英國脫歐後須就這些協議逐一談判重新簽屬。到目前為止，英國已經就 20 項貿易協議重新簽約，但這些貿易協議的對象對英國總貿易額的佔比並不高，大概只佔 8%。後續對經濟金融的影響還是看英國跟歐盟之間關係的改變，如加拿大、澳洲皆已表態，其與英國的關係仰賴英國與歐盟之間的關係而定。如今輕然諾，就有可能破壞未來英國與歐盟以及英國與第三國經濟合作的契機。

就上述英歐談判的僵局，推翻英國與歐盟在 2020 年 1 月底達成的協議，也改變了英歐關係的偏好假設：

假設一，按照 2020 年 1 月底協議，英國保持愛爾蘭海邊界開放，解決北愛爾蘭爭議，並在 2020 年底界定英國與歐盟經貿關係，維持「良好」關係（亦即軟脫歐）；

假設二，或雙方無法達成協議，延長談判期限、歹戲繼續拖棚。雙邊繼續維持模糊關係（以拖待變）；

假設三，英國公布「內部市場法」後造成的現況僵局，在 2020 年底在沒有達成任何脫歐協議的情況下與歐盟「決裂」（硬脫歐）。

按上述優劣，英國與歐盟 3 年多的脫歐談判，雙方利益的博弈走向應該是

軟脫歐>延長談判>硬脫歐

軟脫歐也就是英國與歐盟好聚好散，雙邊關係進入新篇章。若 2020 年 12 月底期限內無法達成協議，則展延至談判完成。一般也預期英歐後續談判應該是按照這種劇情走向。畢竟從英國央行、智庫所提出的經濟預警報告，以及英國政府啟動的「無協議脫歐應變計畫」等作法，硬脫歐帶來的政治、社會、經濟的代價頗高。¹目前英國與歐盟已進行多輪談判，在貿易協定中最具衝突性的問題上並無實質進展。強生首相又一再表明英國不延長過渡期的決定，使得硬脫歐的可能性急遽升高。

叁、回歸老問題

就英國跟歐盟之間的相對實力，總結一下英國脫離歐盟之後，兩者之間的得與失：

歐盟原有 28 個會員國，英國離開歐盟後剩 27 國；英國人口 6300 萬人，歐盟 27 國家加起來總人口差不多 4 億 5000 萬人；在政治上，英國跟法國同樣是聯合國安全理事會的成員，兩國在參與國際政治影響力強。尤其在軍事上面，歐洲安全防衛非常仰賴北大西洋組織的保護，而英國跟法國是歐洲唯二兩個國家可以單獨對外用兵的國家，軍事自主性強；就整體經濟，英國佔歐盟經濟實力大概佔 15-16% 之間。從政治、軍事、經濟角度來看，英國脫歐對歐盟來說的確是個損失。

從貿易的角度來看的話，英國非常仰賴歐洲共同市場。英國有一半以上的貨物出口到歐盟，從歐盟進口商品不到 7%。因此，無協議脫歐意味著英歐將恢復貿易實體邊界管制與關稅。英國邊界由英國政府負責，歐盟也表明會嚴格地監管自己的邊界。歐盟將在英國脫歐過渡期後對進入歐盟單一市場的英國商品實施海關手續、監管檢查和動物衛生檢疫，全面維繫單一市場和關稅同盟的完整性。英國政府則公佈了從 2021 年 1 月起在半年內逐步實施新關稅制度，取代原來一直實施的歐盟對外關稅制度。英國新關稅制度將依照 WTO 制定的基本規則和其他現行最惠國待遇政策與歐盟進行貿易，另對從歐盟進入英國的貨物實行臨時的簡易通

¹ 2019 年英國央行分析報告提出預警，在無任何經濟協議脫離歐盟：英國 GDP 將萎縮 8%、資產下跌 48%、英鎊貶值 25%、失業率高漲 7.5%；英國智庫國家經濟暨社會研究機構 NIESR 也預估，依照強生版協議，10 年間英國經濟規模會縮水 3.5%，意味英國經濟 1 年會損失 700 億英鎊。無協議脫歐恐會使英國經濟規模比留在歐盟時縮水 5.6%。加上預防政治與社會動盪，英國已要求軍方 3500 名部隊的待命支援，並提撥 20 億英鎊的應變預算，制定引導英國公民與企業的「衝擊指南」。

關制度。邊界恢復使得英國企業僅剩數月應對準備，如：關稅帶給貨物進出口殺傷力，中小企業難因應；食物和藥物的供應鏈出現斷層；服務業將失去其進入歐盟單一市場的保證；企業出走潮，近 3 成英國企業憂慮硬脫歐打算出走。少了歐盟的英國，短期對其經濟的衝擊可想而知。

至於英國脫歐對台灣的影響。2018 年歐盟是台灣第五大貿易對象，次於中國大陸、東亞國協跟美國、日本。歐盟會員國中，跟台灣經貿關係較密切的依序是德國、荷蘭、英國、法國、義大利、比利時、西班牙。若把英國與台灣貿易額攤出來看的話，其實金額並不高。英國之所以重要在於歐洲市場。歐洲聯盟因為體制運作複雜，加上共同市場的法規規定又鉅細靡遺，因此很多國際企業，甚至很多國家，都很難理解、去詳細研究歐盟法規。可是相較起來，英國的法規簡單、政策透明，所以很多國際企業就以英國作為進入歐洲市場的重要跳板，當然台灣企業也不例外。但隨著英國逐漸退離歐洲市場，台灣的國際企業勢必得在歐盟國家去尋找英國的替代。

當然隨產業的不同，歐盟會員國在法規、租稅、政策也不同。台灣企業的因應布局可參考國際企業移動的軌跡。現在很多國際企業，製造業如 SONY、松下、BMW、DYSON 這些大型的製造業，已經紛紛把企業營運的總部搬遷到荷蘭。荷蘭不管在租稅制度、政策、都跟英國比較接近，加上英文的流通度。國際企業可以非常快的適應當地的法規調整營運策略。金融業則遷移到德國，因為歐洲中央銀行總部設在法蘭克福，有其地利之便。英國銀行和投行將有約 10% 的資產移出英國，遷往法蘭克福的企業中有 90% 是銀行。不過，根據《英國「脫歐」與倫敦金融城—迄今影響》的評估，至 2019 年 3 月數據，從英國遷入到愛爾蘭的都柏林的機構已經達到了 100 家，遠遠領先於巴黎、法蘭克福、阿姆斯特丹和盧森堡等其他歐洲城市。愛爾蘭成為最大受益者。

肆、結論

英國脫歐從 2016 年一直延燒到現在，針對各項不利的情況，英國也好、歐盟也好，都在模擬相關的因應措施。脫歐談判 3 年多來，英國從對歐立場分歧走向脫歐鷹派掌權。歐盟從說服英國留歐、好聚好散、維繫良好經貿關係、幾近決裂。雖然有提到無協議脫歐的可能不利因素，但硬脫歐對英國及歐盟會產生立即且大的傷害，雙邊都會思考避免最壞的情況。如

原先設定 2020 年 10 月 15 日為英歐談判期限，歐盟已主動將期限展延兩週，以免陷入大家最不樂見的無協議脫歐，後續尚未可知。因此，長期來講，英國若與歐盟達成某種經貿協議，脫歐對彼此的傷害就會降至最低。

2020 年 1 月 31 日英國脫歐前夕，英國報章媒體大多持平看待，充滿祝福之語 “Farewell, not goodbye”，有的以英國首相強生在脫歐前夕發表的演講標語 “It is not the end... it’s a beginning” 展望未來英歐關係。如今關係生變，祝福變質，變成 “Goodbye, not farewell”，或諷刺英歐新關係「尚未開始即已結束」 “It is not a beginning... it’s the end”。只能說雙方都沒準備好脫歐，也不知如何因應脫歐。脫歐談判淪為意氣之爭。

主辦單位·Hosts

臺灣歐洲聯盟中心

國家圖書館

台灣大學歐洲卓越中心

European Union Centre in Taiwan

National Central Library

EU Centre of Excellence, National Taiwan University

協辦單位· Co-host

外交部外交及國際事務學院

Institute of Diplomacy and International Affairs, MOFA, R.O.C (TAIWAN)