



## 英國的脫歐公投及其對英國 和歐洲整合之影響<sup>\*</sup>

張心怡

南華大學國際事務與企業學系 副教授

### 摘要

自 1973 年正式加入歐洲共同體（歐盟）以來，英國參與歐洲整合已逾四十年。然而此其間，對於象徵歐洲整合持續深化的重大議題，如申根公約、歐元等，英國始終缺乏積極參與的精神與熱情。2013 年 1 月 23 日，英國首相卡麥隆（David Cameron）拋出英國將在 2017 年就其歐盟會籍身分進行公投的政策主張後，立即引發各界的熱烈討論。本文認為英國早年基於自身經濟不振的考量，投入歐洲整合運動，卻因讓渡主權問題而無法認同歐盟持續深化的發展方向，在目前英國經濟尚未達到更平衡復甦以及國內疑歐派勢力高漲的情況下，卡麥隆拋出英國續留歐盟公投的議題，目的無非希望藉以解決其所面臨的政治困境。惟脫離歐盟是否真的更有利於英國的經濟發展？其對於英國可能產生何種衝擊？對歐盟又將產生何種影響？這些問題關係重大而深遠，不僅英國人民須作理性審慎的思考，歐盟各國更是不能掉以輕心。

### 關鍵字：

英國、歐盟、卡麥隆、脫歐公投、歐洲整合

---

<sup>\*</sup> 本文係由科技部提升私校能量整合型計畫 103 年度「亞洲與歐洲區域整合之比較研究：兼論中國大陸的角色(3/3)」(MOST103-2632-H-343-001-)補助研究，謹對科技部之獎勵表示感謝。



## 壹、前言

英國自 1973 年正式加入歐洲共同體（歐盟）以來，參與歐洲區域整合的進程迄今已逾四十年。然而此其間，對於歐洲整合運動，英國一向缺乏積極參與的精神與熱情，而其在歐洲區域整合運動中究竟應該扮演何種角色，亦是英國國內爭議最為激烈的重要政治議題之一。2013 年 1 月 23 日，英國首相卡麥隆（David Cameron）公開表示，若執政的保守黨贏得 2015 年的大選，英國將在 2017 年前就其歐盟會籍身分進行全民公投，自此，英國去留歐盟的議題開始引發各界熱烈討論。

在卡麥隆領導的保守黨順利於 2015 年 5 月的國會大選中拿下過半席次後，卡麥隆 11 月正式向歐盟高峰會主席圖斯克（Donald Tusk）提出改變英國與歐盟關係的協調草案，內容包括限制移民、確保英國在單一市場的地位、尊重各國主權地位，及提升競爭力等四大要求。經過數月協商，歐盟於今（2016）年 2 月 20 日就卡麥隆的改革提案達成協議，為卡麥隆在即將舉行的脫歐公投中爭取民眾支持英國續留歐盟的活動取得了有利的基礎。

英國脫歐公投現已箭在弦上，其國內持贊成與反對意見的比例，目前相距甚近，一旦英國脫歐成真，歐盟不僅喪失第二大經濟國，亦可能掀起其他飽受歐盟摶節政策壓迫和對接納難民有異見的成員國爭相效法舉行公投以換取歐盟讓步的骨牌效應，近年來連續遭受歐債問題和難民危機衝擊的歐盟，將面臨更為沉重的打擊。本文擬從英國與歐洲互動的發展過程切入，說明英國對於歐洲整合進程始終缺乏熱忱的原因，其次探討卡麥隆拋出續留歐盟公投議題之時空背景，最後則分析去留歐盟的公投對於英國以及歐洲區域整合進程所將可能產生的衝擊與影響。



## 貳、英國與歐洲的歷史淵源

自從英國首相卡麥隆在 2013 年 1 月 23 日拋出英國將在 2017 年透過公投決定是否脫離歐盟的議題後，英國與歐盟關係的發展頓時成為各界熱烈討論的話題，也引發歐盟各國領袖的嚴重憂慮。何以參與歐洲區域整合進程逾四十年的英國，迄今仍對歐洲整合運動缺乏積極參與的精神與熱情，甚至於會舉行公投以決定是否留在歐盟之內？以下即由地理位置與過去的歷史發展等面向切入，一探英國與歐洲整合之歷史淵源。

首先，就地理位置而言，英國位於歐陸西側外海，所處的大不列顛群島，隔著英吉利海峽與歐洲大陸相望。這種獨特的海島型地理位置，除了影響英國對於自身的角色定位和國家發展策略外，也局限了其與歐陸國家關係的發展。在角色定位上，由於英國擁有良好的工業基礎，加上海島地形之便，因而與法、德等大陸型國家冀望爭奪歐陸土地、進而雄據歐洲的利益取向有所不同，其致力開拓海外殖民地，全力發展對外自由貿易，並將自身定位為一有著全球視野的海洋經濟領導者，因而也不甚重視與歐洲國家間的經濟合作關係。

另一方面，與歐陸分離的地理位置，也影響了英國在外交上奉行「光榮孤立」(Splendid Isolation)<sup>1</sup>的外交原則，避免與任何歐陸國家結盟，據以自外於歐陸強權間的衝突糾紛。這種長遠的外交傳統，除了助長英國不認為自己系屬歐洲國家的想法，也導致其在介入歐洲事務上始終有著複雜的矛盾情結。

即使到了近代，在英國參與兩次世界大戰的情況下，其國內政治菁英仍多不認為英國屬於歐洲的一部分。舉例而言，知名的

---

<sup>1</sup> 對英國而言，一旦歐洲大陸為單一國家所操控，歐洲權力平衡遭受破壞，那麼孤懸在海外、仰賴海洋維生的英國必無法確保其國家安全。為此，英國不希望法、德等歐陸強權壯大以致稱霸歐洲，只要歐陸列強間能維持權力平衡，英國便無意干涉歐洲大陸事務，此即英國「光榮孤立」(Splendid Isolation)之戰略思維。See Joseph Frankel, *International Relations in a Changing World* (Oxford: Oxford University Press, 1988), p.132.



英國經濟學者凱因斯（John Maynard Keynes）在其 1920 年出版的「（凡爾賽）和約的經濟後果」（*The Economic Consequences of the Peace*）一文中便提及：「英國仍然立於歐洲之外，歐洲沉寂的顫動無法影響到她。歐洲是分裂的，而英國並非為歐洲的一部分。」<sup>2</sup> 邱吉爾在 1930 年 2 月 15 日接受美國報紙訪問時也說道，「我們（英國）與歐洲一起，但我們不屬於歐洲」。<sup>3</sup> 這種思維到了第二次世界大戰時更為明顯，在諾曼地登陸前，邱吉爾明白地告訴法國前總統戴高樂：「當我們（英國）必須在歐洲和海洋之間作出選擇時，我們總是選擇海洋。」就連戴高樂也這麼認為：「在民族性格、國家結構，和生活環境各方面，英國人和歐洲大陸人是很不相同的」。<sup>4</sup>

其次，從歷史發展的面向來看，在 1814 年擊敗拿破崙之後，英國成為世界上最強大的國家，在工商業的發展上享有絕對性的支配優勢。當普魯士、法國、俄國等歐洲國家聚焦於爭奪歐陸霸權地位時，英國挾其無人能敵的海軍力量，致力向海外擴張，殖民地遍及全球，僅在歐陸均勢將被破壞之際，才積極介入歐洲，因而成就其輝煌的帝國歷史，也替英國搏得「日不落國」（*the empire on which the sun never sets*）的美譽。

即使在兩次世界大戰時期，英國也與其他歐陸國家有著極為不同的戰爭經歷。對英國而言，參與第一次世界大戰乃出於對比利時的中立承擔義務，介入第二次世界大戰則是為了抵抗納粹德國的獨霸歐陸；換言之，英國兩次都是在歐陸友邦相繼淪亡而德軍所向披靡的情況下，抱持協助歐洲國家的心態介入戰事。而最值得英人驕傲的是，在兩次世界大戰中，無論面對德國的潛艇封鎖抑或空軍的猛烈轟炸，英國始終未被德國逼降，英倫本島亦不曾為德國所佔領。以故，對英國人而言，唯有英國才是真正名符

---

<sup>2</sup> John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (New York: Harcourt, Brace, and Howe, 1920).

<sup>3</sup> “Insularity Cuts 2 Ways for Britain”, *The New York Times*, 2011/12/09, [http://www.nytimes.com/2011/12/10/world/europe/10iht-letter10.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/12/10/world/europe/10iht-letter10.html?_r=0).

<sup>4</sup> *Ibid.*



其實的歐洲戰勝國。

到了二戰結束之後，這些不同於一般歐陸國家的發展經驗和歷史淵源，開始對英國與歐洲關係的互動產生較大的影響。二戰結束後，歐洲國家長期以來主導國際體系的局勢被美蘇兩極對峙的冷戰格局取代，英國雖為戰勝國，但實際上經濟已大幅衰退，加上海外殖民地紛紛獨立，整體國力已不復以往。面對蘇聯在東歐地區積極備戰的威脅，美國向英、法等戰勝國施壓，希望能讓西德儘早再度重整軍備，以分擔北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization）的防務，使之成為西歐對抗蘇聯共產主義集團擴張最前線的堡壘。<sup>5</sup>此一局勢迫使亟欲重建戰後和平新秩序的西歐國家，開始對於區域整合進行認真的思考。

在西歐各國對於整合的迫切性逐漸形成共識後，在莫內（Jean Monnet）的倡議下，法國外長舒曼（Robert Schuman）於 1950 年 5 月 9 日發表了創建「歐洲煤鋼共同體」（European Coal and Steel Community, ECSC）的宣言，由此展開歐洲整合的第一步。對於曾被德國佔領的西歐國家而言，在這套將各國煤鋼控管權交予一共同體機制來統籌生產事宜的制度設計下，各國僅需釋出煤鋼的管理權，卻可換來西德重建軍備，替其分擔前線的防務重責，另一方面又可避免德國軍國主義再起以致威脅各國安全，實為一舉兩得的理想方案。然而，對於歐陸國家願意釋出部分主權以推動區域整合的作法，英國並不以為然，也拒絕加入，其理由如下：

首先，有著帝國光榮歷史傳統的英國，雖然兩度飽受世界大戰戰火摧殘，其在經濟與軍事方面的實力，仍遠甚於同一等級之歐洲國家，特別是邱吉爾在 1948 年提出「三環外交」<sup>6</sup>（Three Circles Doctrine）的戰略擘劃，力圖恢復過去的大國地位（如圖一所示），

<sup>5</sup> 吳雪鳳，「歐洲統合的地緣政治意涵」，*問題與研究*，第 51 卷第 3 期（2012 年 9 月），頁 67。

<sup>6</sup> 「三環外交」一詞為 1948 年邱吉爾於保守黨年會上演講時所正式提出，邱吉爾在演說中表示英國處在由「大英國協，同美國的友好關係以及一個真正聯合起來歐洲」的三個相互鏈結的環中，而此首度勾勒出戰後英國外交政策的基本輪廓。參見 K. Younger, *Changing Perspectives in British Foreign Policy* (London: Oxford University Press, 1964), p.129.



希望憑藉位居三環聯結點的樞紐優勢，<sup>7</sup>以與美國的「特殊友好關係」(Anglo-American Special Relationship) (第二環) 為基礎，鞏固與大英國協國家間的關係 (第一環)，進而加強建設英國和整合後的歐洲大陸關係 (第三環)，如此英國便可維護其在全球各地的商業與軍事利益以及傳統世界大國之地位。

細察邱吉爾所提之「三環外交」的內容，不難發現英國在三環之中首重與美國間的特殊友好關係，其次則是與大英國協國家間的關係，而與歐洲大陸國家間的關係則位於三環之末，這顯示英國在 1940 年代後期、1950 年代初期時，仍自我定位為一世界性的強權國家，而其首要關切者，乃是如何維持其過去的大國地位。由是觀之，當時要驕傲的英國主動放下身段，從國際政治舞臺的第一級強權降格屈就，投入歐洲國家方始展開的整合運動，無異於緣木求魚。

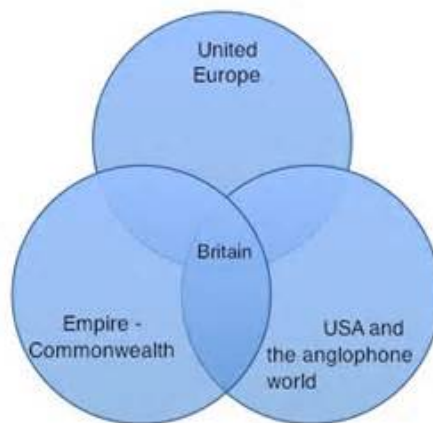


圖 1、邱吉爾的「三環外交」

<sup>7</sup> 三環中的第一環系指「英國與大英國協國家」(Empire - Commonwealth Nations) 的關係，第二環則為「英國和美國的特殊友好關係」(USA and the Anglophone World)，第三環即「英國與整合後的歐洲大陸關係」(United Europe)。其中，大英國協乃系英國在二次大戰後，為了加強與過去英國屬地、殖民地或與英國擁有特殊歷史淵源國家之關係，所成立之自願性協會。



資料來源：轉引自 David Ondrejko, “on Geopolitics and International Relations”, <http://www.david-ondrejko.com/churchills-three-circles/>.

再者，對於飽受兩次大戰重創的歐陸各國而言，德國軍國主義威脅再起的陰影始終揮之不去，其中最為擔憂者，莫過於不到八十年內即遭德國三度侵略的法國。<sup>8</sup>惟與二戰後的美英兩國實力相比，法國相對處於弱勢地位，在對德國問題的解決無法發揮任何主導作用的情況下，法國僅能提出以集結其他西歐國家的權力與資源進行整合的倡議，一方面藉以說服美國支持歐洲的整合，使西歐成為一個美國對抗蘇聯的重要夥伴；另一方面則透過將德國的重工業區併入歐洲整合架構來統一管理的作法，徹底解決德國再起的疑慮。<sup>9</sup>

在當時，這種「主權攤享」(Sharing of Sovereignty)的創新制度設計，是其他西歐國家唯一能夠安心德國復甦、同時又能免於受德國威脅的巧妙安排。然而，英國對於歐陸國家的恐德心態未能感同身受，加上其傳統政治理念認為議會是國家主權的象徵，英國不可能為了與他國進行合作而導致其主權的行使受到限制，亦無法接受一個超國家組織權力凌駕於其議會(國家主權)之上的歐洲整合運動，也因而使其無法認同讓渡或移轉部分國家主權以進行整合的作法。<sup>10</sup>

最後，也是常被忽略的一點，即英國本身亦自認為是一具體而微的「小規模歐盟」(EU in miniature)。Mark Corner 認為，英國與歐盟一樣，也提出「在多元中團結」(unity in diversity)的口號用以維繫英國與大英國協國家間的穩定與團結，而由其「大不列顛及北愛爾蘭聯合王國」(the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)的國號，即可看出其容許英格蘭、蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭各自保有獨立定位和認同感的深刻用意。

<sup>8</sup> 法國在 1870 年的普法戰爭、1914 年的第一次世界大戰以及 1939 年的第二次世界大戰中三度遭德國侵略。

<sup>9</sup> 吳雪鳳，「歐洲統合的地緣政治意涵」，*問題與研究*，第 51 卷第 3 期，2012 年 9 月，頁 67。

<sup>10</sup> 張亞中，「歐洲聯盟的演進」，引自黃偉峰編，*歐洲聯盟的組織與運作*（臺北：五南，2003），頁 26-7。



但與歐盟不同的是，英國雖然重視建立對等協力的中央與地方夥伴關係，卻始終是個高度中央集權的國家，雖然近年來蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭已分別建立自己的分權政府，也享有不同程度的自治權利，位於西敏寺的國會仍享有最高決策權。為了避免和英格蘭文化語言差異甚大且長期處於政治資源分配不均的蘇格蘭和威爾斯要求仿效歐盟的制度設計，在英格蘭、蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭之間進行主權共用的政治安排，甚至於心生「脫英入歐」之想，英國當時並無意投入歐洲的整合進程。<sup>11</sup>

以上種種不同於一般歐陸國家的發展經驗和歷史淵源，不僅在英國國內埋下了對於參與歐洲整合的不信任因數，也激化了國內「疑歐論」(Euro scepticism)對於歐洲整合逐漸朝向由法德主導之超國家制度安排的強烈不滿。

## 參、卡麥隆拋出脫歐公投的背景及發展

如前所述，英國對歐洲的矛盾心態已長達數個世紀之久，參與歐洲區域整合的進程迄今也已超過四十年。在此期間，歐洲整合從最初的經濟領域擴溢到政治、外交等層面，會員國政府也逐漸讓渡各相關領域的部分管轄權，予以具有超國家性質的歐盟執委會，而整合即在這種超國家機構與會員國相互拉鋸的過程之中穩定前進。然而，英國在歐洲整合進程的步調上，始終無法認同歐盟的政策方向，而歐盟在 2009 年歐債危機爆發後提出有關財政監督等涉及制度層面的一系列政策與作為，皆引發英人對於歐洲整合將進一步深化的疑慮，最後使得英國政府做出要求與歐盟重新談判入會條件，否則將以全國性公民投票來決定英國去留歐盟的決定。

自 2009 年 11 月起，希臘、愛爾蘭、葡萄牙、西班牙、義大利等使用歐元的國家陸續爆發不同程度的主權債務危機，由於五

---

<sup>11</sup> Mark Corner, "The EU and the Roots of British Euroscepticism," *Contemporary Review*, Vol.289, No. 1687(2007 Winter), pp. 468~469.





國總債務規模約高達 8 兆美元，若無法得到有效解決，因銀行緊縮銀根而對全球景氣和企業發展帶來的衝擊，將遠遠超過美國雷曼兄弟破產所引發的全球金融海嘯。在此情況下，歐元、歐元區，甚至於歐盟的前景均不甚樂觀，歐債問題也被視為是自 2008 年全球金融海嘯後最為嚴重之財政金融風暴。

在歐債危機的陰影籠罩下，英國於 2010 年 5 月 6 日舉行國會大選。主要的三個政黨—保守黨、工黨、自由民主黨 ( *Liberal Democrat Party* ) 當中，偏左的自由民主黨推崇自由主義且抱持最為親歐的立場，工黨則為中間偏左，保守黨則為中間偏右，並以反對進行歐洲進一步整合的立場著稱，至於從 2009 年開始獲得不少英國國民支持的英國獨立黨 ( *United Kingdom Independence Party, UKIP* )，則是一鼓吹民族主義、並主張英國應退出歐盟的極右翼政黨；惟各黨內部亦非團結一致，對於歐洲整合的立場也往往呈現分裂的態勢，當中又以卡麥隆領導的保守黨為最。<sup>12</sup>由於最後主要三大政黨得票率均未過半，遂由保守黨與自由民主黨達成聯合執政協定，共組聯合政府，並由保守黨黨魁卡麥隆出任首相，自由民主黨黨魁克萊格 ( *Nick Clegg* ) 任副首相。

在卡麥隆聯合政府就任後，採取一系列推行財政緊縮的擲節政策 ( *austerity* ) 以緩解債務壓力和重振經濟。然而自 2011 年起，英國出口開始大幅減少，貿易逆差持續惡化，與此同時，歐元區國家債務危機持續惡化，在英國本身貿易與歐元區國家呈現高度互賴關係的情況下，其不僅可能加重英國經濟下跌的風險，甚至會延長英國經濟衰退週期，進而對英國經濟產生嚴重衝擊。<sup>13</sup>

在歐債問題越演越烈的情況下，保守黨內部強硬派開始呼籲卡麥隆在對歐問題上表態，逐漸形成一股挑戰卡麥隆黨魁地位的力量。另一方面，在 2013 年的地方選舉中，代表疑歐派勢力的英國獨立黨吸納各黨派中持反對英國參與歐盟立場的票源，意外成

---

<sup>12</sup>在對於歐洲統合的立場上，保守黨內部持加速整合 ( 擁歐派 ) 和堅持維護英國主權者 ( 疑歐派 ) 向來壁壘分明。曾經執政長達 11 年之久的柴契爾夫人，便因為課征人頭稅問題與保守黨黨內同僚爆發激烈衝突，最後黯然下臺。

<sup>13</sup>「英國-經濟環境」，全球台商服務網，  
<http://twbusiness.nat.gov.tw/countryPage.do?id=10&country=GB>.



為自二戰後三大政黨外獲得最多支持的政黨，顯示贊成向歐盟取回更多自主權利的英國民眾大幅增加。<sup>14</sup>面對來自黨內以及極右派獨立黨支持率驟增的雙重壓力，卡麥隆在 2013 年 1 月 23 日就英國與歐洲的未來關係發表重要演講，並拋出若保守黨在 2015 年國會大選中獲勝，英國將要求與歐盟重新談判入會條件以及 2017 年底舉行公民投票決定去留歐盟的議題，希望能夠緩解國內對其推行撙節政策反彈的強大壓力，以及來自「獨立黨」與保守黨內強硬派的挑戰。

在卡麥隆拋出英國脫歐的公投議題後，保守黨支持度略微攀升，而民意調查亦多顯示贊成脫離歐盟的比例高於支持留歐者（參見圖二），<sup>15</sup>相較於多數英國媒體與民意對歐盟的不友善態度，少數政治人物與學界菁英則持續表示支持英國留在歐盟之內，以從內部來推動歐盟的改革；例如前工黨國務大臣曼德爾森（Peter Mandelson）、保守黨大臣克拉克（Ken Clarke），以及自由民主黨財政部首席秘書亞歷山大（Danny Alexander）成立「英國影響力」宣傳團體，並發表宣言認為英國不該離開歐洲，而是應該扮演「帶領歐洲」的角色。<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> 在 2014 年 5 月的英國地方議會選舉中，獨立黨增加 161 個席次，成長幅度超過英國其他任何黨派，見「歐盟選舉 英國獨立黨撼動英國政壇」，**大紀元**，<http://www.epochtimes.com/b5/14/5/27/n4165319.htm%E6%AD%90%E7%9B%9F%E9%81%B8%E8%88%89-%E8%8B%B1%E5%9C%8B%E7%8D%A8%E7%AB%8B%E9%BB%A8%E6%92%BC%E5%8B%95%E8%8B%B1%E5%9C%8B%E6%94%BF%E5%A3%87.html?p=all>.

<sup>15</sup> 根據《金融時報》（Financial Times）自 2013 年 1 月 29 日至 2 月 6 日進行的民調結果顯示，有 50% 的受訪者會選擇「退出歐盟」，33% 的受訪者投給「留在歐盟」，17% 的受訪者則選擇棄權，參見「民調顯示五成英國人支援退出歐盟 反歐盟情緒蔓延」，**中國新聞**

網，<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2013/02/19/2805s4023441.htm>;

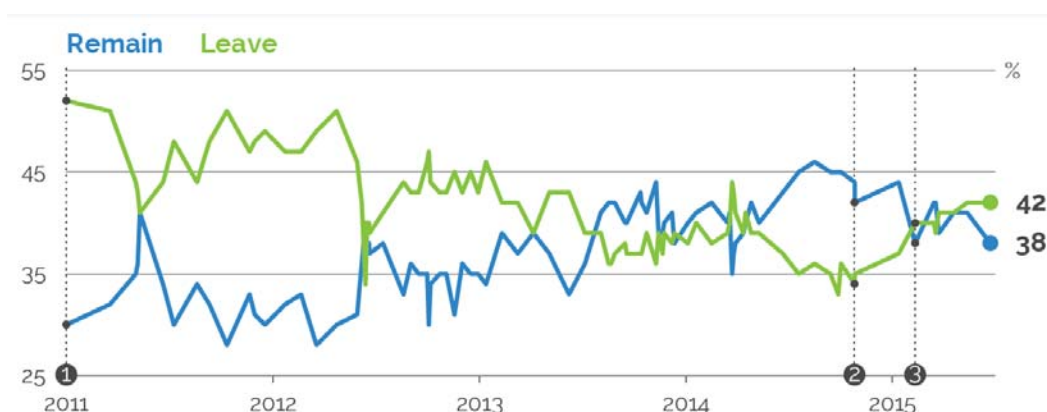
《每日郵報》2014 年 6 月 29 日公布的民調則透漏 49% 的受訪者認為英國應該退出歐盟，僅 31% 支持留在歐盟內，參見「聯邦派當家、英難討回權力」，**蘋果日**

報，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140630/424955/>.

<sup>16</sup> 「該不該退出歐盟 英國陷兩難」，**經濟學**

人，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5050694>.





**Wording:**

- ① In a referendum on Britain's membership of the EU how would you vote? (Remain/Leave)
- ② Should the United Kingdom remain a member of the European Union? (Yes/No)
- ③ Should the United Kingdom remain a member of the EU or leave the EU? (Remain/Leave)

**圖 2、2011-2015 年間英國民眾對於脫歐公投支持度調查結果**

資料來源：“4 Point Lead for 'Leave' in EU Referendum,”  
2016/1/28, <https://yougov.co.uk/news/2016/01/28/4-point-lead-leave-eu-referendum-and-support-danis/>.

及至 2015 年 5 月 7 日，英國再次舉行大選，由於 2014 年英國經濟成長率高居七大工業國之首（2.8%），執政的保守黨在選舉中大獲全勝，一舉取得過半數的國會席次，掌握了全面執政的優勢。在勝選後，卡麥隆立刻兌現其承諾，與歐盟和德、法等大國展開協商，力爭歐盟讓步以確保英國民意能續留歐盟。同（2015）年 11 月 10 日，卡麥隆正式向歐盟提出四項改革要求，包括擴大對非歐元國的經濟保護、減少歐盟經濟規範限制、增加各國國會權力、與控制歐盟移民在英國獲得的福利。卡麥隆亦表示，若以上要求可獲歐盟保證，他在此後舉行的公投宣傳活動中，將採取全力支持英國續留歐盟的立場，並呼籲英國民眾支持英國續留歐盟。

為討論英國提出改革歐盟的要求，歐盟於今（2016）年 2 月 18-19 日在布魯塞爾舉行歐盟高峰會，經過馬拉松式的協商後，歐盟各國終於同意英國提出的改革方案，同意英國在歐盟享有「特



殊地位」。雙方協議內容主要包括四點：<sup>17</sup>

一、限制移民福利，移民必須在英國工作四年以上才能申請福利，且英國可以在七年內對移民申請福利政策「緊急剎車」；

二、同意英國能制定「應急保障」來保護倫敦金融城的地位，確保歐洲單一市場、自由貿易，英國企業不會被迫遷往歐洲大陸；

三、賦予英國不參與歐盟進一步整合的權利，明確陳述英國在未來歐盟尋求更緊密合作時，「不會被強迫進行政治整合」；

四、縮減在英國的歐盟移民子女在海外享有的福利，以其子女居住國的福利為準，而不是英國標準為準。

在歐盟以近乎點對點的方式作出正面回應後，卡麥隆立即召開緊急內閣會議，表達英國政府支持英國留在歐盟的主張，並正式宣布在今（2016）年 6 月 23 日舉行脫歐公投。惟內閣會議後，七名內閣官員公開表達支持脫歐立場，被視為保守黨下任黨魁熱門人選的倫敦市長強森（Boris Johnson）亦表態支持脫歐，受到執政黨內部意見分裂的影響，英鎊創下自 2009 年全球金融海嘯嚴峻時期以來最猛烈的貶幅，也凸顯出在卡麥隆與歐盟就英國續留歐盟條件達成協議後，脫歐議題的衝擊效應，方才開始發酵。

## 肆、英國近來脫歐聲浪高漲的原因

卡麥隆在 2013 年拋出脫歐公投議題，固然是對於保守黨內疑歐派人士的一種妥協，背後亦有出自為安撫英國內部高漲的疑歐聲浪以及吸納主張脫歐之英國獨立黨選票的考量。事實上，英國疑歐

<sup>17</sup> “European Council Meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusion,” *European Council*,

[https://www.gov.uk/government/speeches/pms-statement-following-european-council-meeting-19-february-2016](http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0ahUKEwi2lb-6mo3LAhWCqaYKHe2-CR0QFghPMAC&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Fen%2Fmeetings%2F2016%2F02%2F2016-02-19-19-feb-2016-conclusions-19-feb-2016.pdf&usq=AFQjCNFRCCcVBmhB6-4ge8mxYtP9oDJUR1Q&sig2=5R-tBfCWcfYSNinN8fedPw; also see “PM statement following European Council meeting: 19 February 2016”, <a href=).



的情結由來已久，背後牽涉到政治、經濟、歷史乃至於文化等多重長遠因素，惟觀察卡麥隆向歐盟提出的四項改革要求內容，不難發現英國民眾對於歐盟近年的強烈不滿，主要集中在歐債連動影響英國景氣榮枯以及暴增的外來移民分享社會福利兩點之上。茲分述如下。

## 一、英國經濟衰退係因歐債問題連動之影響

英國原本就和歐洲國家貿易往來密切，加入歐洲經濟共同體後，雙邊貿易總額開始穩定成長，由1973年的45.03億英鎊至2014年的5,149.52億英鎊，對歐洲國家的貿易佔其對外貿易總額的比例，也從1973年的30%增加至2014年的50%，目前，英國對歐盟的出口和進口(2014年)分別約佔英國對外貿易總額的46.648%和53.238%，也替英國創造及支撐約340萬個工作機會。<sup>18</sup>

在投資方面，英國自從加入歐洲區域經濟整合後，一直是成員國當中獲得海外直接投資(Foreign direct Investment)流入的最大受益國。2014年歐盟國家對英國累計的直接投資總額達4,960億英鎊，約佔流入英國海外直接投資總金額的48%。以上數據顯示，歐盟為英國最主要的貿易和投資夥伴，而英國本身的經貿也和歐盟國家呈現高度互賴的關係。<sup>19</sup>

然而，在2008年全球金融海嘯和後續歐債問題爆發後，歐元區國家整體消費能力疲弱，雖經歐盟兩千多億歐元的紓困，歐洲景氣復甦仍是緩慢且不穩定，英國對歐盟的出口因此大幅減少，對新興市場的出口則呈現快速成長。由表一數據可以發現，英國對歐盟的出口在1999年時仍佔其出口總額的54.763%，2009年卻

<sup>18</sup> Office for National Statistics, "How Important is the European Union to UK Trade and Investment? A Brief Analysis of the UK's Trade and Foreign Direct Investment Relationship with the EU," <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/rel/international-transactions/outward-foreign-affiliates-statistics/how-important-is-the-european-union-to-uk-trade-and-investment/-sty-eu.html?format=print>.

<sup>19</sup> Dominic Webb and Matthew Keep, "In Brief: UK-EU Economic Relations", **House of Commons Brief Papers**, No.06091(2016/1/19), p. 3, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06091/SN06091.pdf>.



首次下滑至低於 50% (48.434%)，2014 年則已降至 46.648%。

表一、英國 1999-2014 年外貿進出口總額情形 單位：£ billion

	英國至歐盟國家					英國至非歐盟國家				
	出口	%	進口	%	總貿易量/%	出口	%	進口	%	總貿易量/%
1999	132.698	54.763	143.943	55.897	276.641/55.350%	109.616	45.237	113.571	44.103	223.187/46.650%
2000	146.529	54.413	155.460	53.713	301.898/54.042%	122.761	45.587	133.968	46.287	256.729/45.958%
2001	151.838	54.655	167.946	55.481	319.784/55.085%	125.975	45.345	134.765	44.519	260.740/44.915%
2002	153.780	54.788	181.059	58.270	334.839/56.617%	126.904	45.212	129.664	44.730	256.568/43.383%
2003	155.067	52.039	186.747	58.178	341.814/55.601%	138.693	47.961	134.247	41.882	272.94/44.399%
2004	159.123	52.040	194.165	56.914	353.288/54.610%	146.645	47.960	146.989	43.086	293.634/45.390%
2005	177.373	51.910	213.594	56.757	390.967/54.450%	164.317	48.090	162.739	43.243	327.056/45.550%
2006	211.055	54.062	239.620	56.566	450.675/55.365%	179.339	45.938	183.993	43.434	363.332/44.638%
2007	193.566	50.970	227.005	53.989	420.571/52.556%	186.202	49.030	193.457	46.011	379.659/47.444%
2008	211.353	50.214	242.691	52.109	454.044/51.205%	209.547	49.786	223.110	47.891	432.657/48.795%
2009	193.860	48.434	220.366	51.442	414.226/49.989%	206.400	51.566	208.009	48.558	414.409/50.011%
2010	215.890	48.291	244.370	50.474	460.260/49.428%	231.167	51.708	239.745	49.526	470.912/50.572%
2011	240.864	48.226	262.548	50.174	503.412/49.222%	258.588	51.774	260.729	49.826	519.317/50.778%
2012	230.401	46.013	269.912	50.432	500.313/48.296%	270.334	53.987	265.292	49.568	535.626/51.704%
2013	230.898	44.757	288.246	52.444	519.144/48.722%	284.994	55.243	261.379	47.556	546.373/51.278%
2014	226.687	46.648	288.265	53.238	514.952/49.081%	281.036	53.352	253.200	46.762	534.236/50.919%

資料來源：:Office for National Statistics, “How important is the European Union to UK trade and investment? A brief analysis of the UK's trade and foreign direct investment relationship with the EU”, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/>.

原本英國對歐盟即存在貿易逆差，現在受到對歐盟出口減少的影響，雙邊貿易逆差呈現快速擴大的發展趨勢（參見圖三），英國對歐盟的貿易赤字 2011 年時約為 216.84 億英鎊，2012 年卻大幅增加至 395.11 億英鎊，2014 年則已暴增至 615.78 億英鎊。以上顯示歐元區經濟的疲弱不振，不僅影響英國的出口前景，亦導



致雙邊貿易逆差急遽惡化，甚至可能加重英國經濟下跌的風險，延長英國經濟衰退的週期。<sup>20</sup>

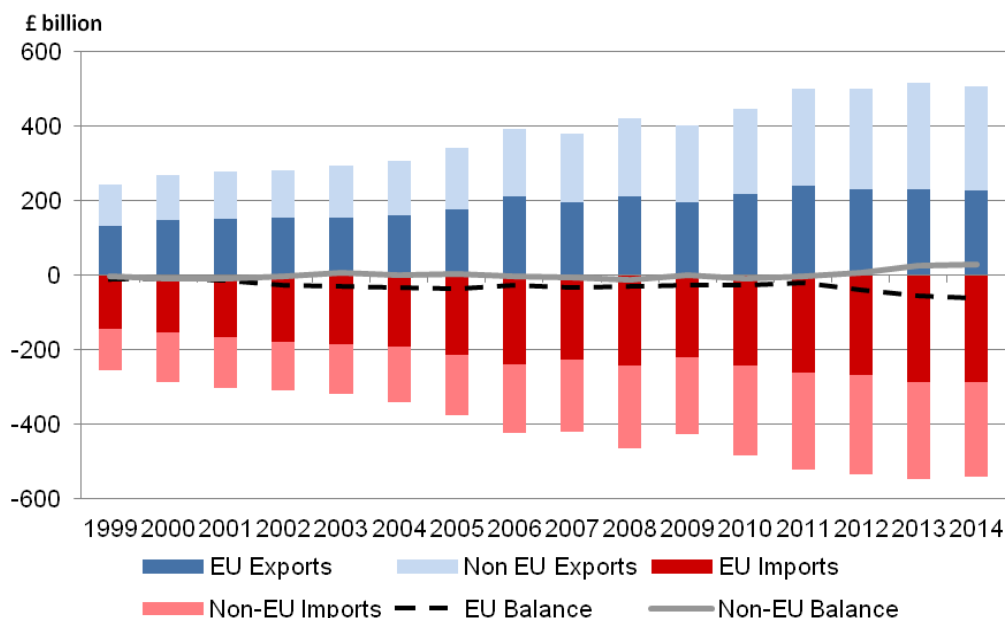


圖 3、英國 1999—2014 年外貿進出口趨勢圖

資料來源：Office for National Statistics, “How Important is the European Union to UK Trade and Investment? A Brief Analysis of the UK’s Trade and Foreign Direct Investment Relationship with the EU,” <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/>.

除此之外，歐盟預算分配問題是另一項導致英國人不滿而支持脫歐的主要原因。根據歐盟計算規定，歐盟總預算係根據成員國的GDP按比例「攤派」，且貢獻額度每年調整一次。而自 1973 年加入歐洲整合進程後，英國一直是對歐盟預算的淨貢獻者（net contributor），此一長久「賠錢」給歐盟的事實，早已引發其國內疑歐派要求政府必須解決歐盟預算攤派不公問題的聲浪（參見圖

<sup>20</sup> Office for National Statistics, “How important is the European Union to UK Trade and Investment? A Brief Analysis of the UK’s Trade and Foreign Direct Investment Relationship with the EU,” <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/>.



四)。2014 年時，基於英國過去四年經濟表現良好，成長率高於歐盟 28 國的平均值，歐盟因此變更計算GDP方式，在重新計算相關數據後，歐盟要求英國增繳 17 億英鎊，從而助長英國民眾對於歐盟的強烈反彈，2015 年英國政府在收支相抵後，仍需繳納 85 億英鎊給歐盟，再次掀起脫歐派的不滿情緒。<sup>21</sup>

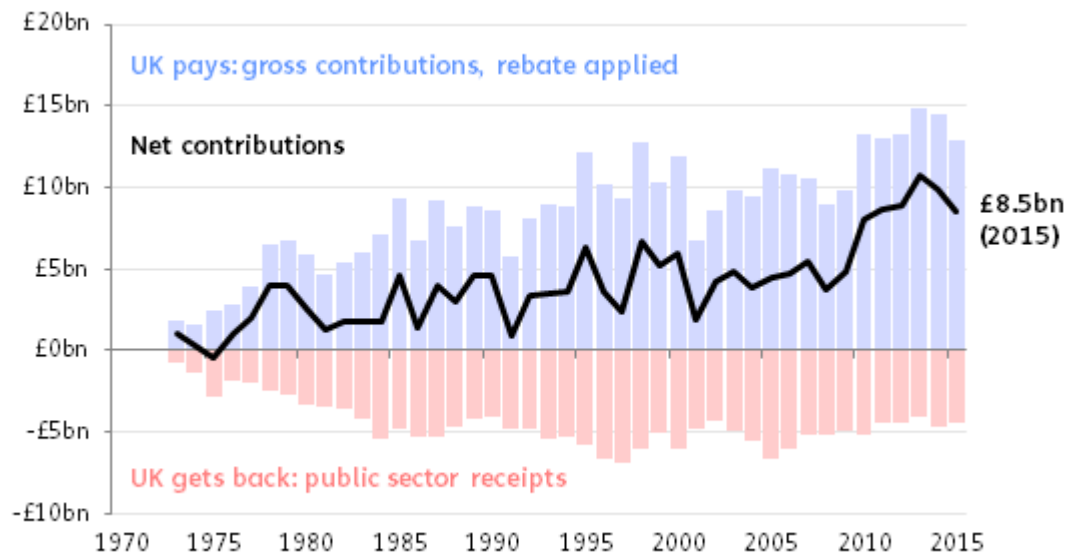


圖 4、英國 1973-2015 年對歐盟財政預算貢獻情形

資料來源：HM Treasury European Union Finance 2015, *House of Commons Library Analysis and HM Treasury GDP Deflators*, 2016/1/8, see Full Fact Team, “The UK’s EU Membership Fee,” <https://fullfact.org/economy/our-eu-membership-fee-55-million/>.

最後，歐債問題也激化了英國對歐盟持續深化整合的矛盾情緒。要之，在歐盟 28 個成員國當中，使用歐元者僅 17 國，德、法卻以遏止歐債危機惡化為由，聯手推動涉及加強監管歐盟成員國債務赤字、整合金融財政紀律的《歐洲財政協議》(European Fiscal Compact)，希望歐盟在財政領域能達成更進一步的深化整合。在

<sup>21</sup> 「歐洲議員：英必須向歐盟支付巨額附加費」，BBC 中文網，2014/10/25, [http://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk/2014/10/141025\\_eu\\_uk\\_budget](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk/2014/10/141025_eu_uk_budget).





此協議當中，歐盟為阻礙熱錢投機買賣，保護金融體系安全，擬針對股票、債券及衍生性金融商品交易課徵「金融交易稅」(Tax on Financial Transactions)，此舉不但將對倫敦作為歐洲以及全球金融中心的地位產生嚴重影響，也將導致英國國家主權進一步受到侵蝕。<sup>22</sup>為此，卡麥隆曾要求歐盟放寬對英國的金融監理，然卻遭受德、法拒絕，最後英國並未加入這項協議，也引發了越來越多英國人懷疑英國續留歐盟的意義。

## 二、大量外來移民助長英國民眾對於歐盟的不滿

2004 年，歐盟正式接納總人口數約為 7,500 萬的十個中東歐國家。由於依據《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union) 第 26 條第 2 項的規定，歐洲內部市場係為一個內部無邊界的區域，在區域內則應保證貨物、人員、勞務和資金的自由流通。在歐盟新舊成員國間薪資所得與社會福利差異甚巨的情況下，歐盟執委會估計在歐盟東擴的五年後，中東歐國家將有約 1.2% (100 萬) 的人口會流向原本的 15 個歐盟成員國。<sup>23</sup>為了因應東擴後的移民浪潮對就業市場可能造成的衝擊，英國政府採取強化移民政策的作為，以更嚴格地監管來自歐盟其它國家的移民，惟自 2004 年以來，每年仍有接近數十萬人次的東歐人移居英國 (見圖五)。

---

<sup>22</sup> 舉例而言，根據《歐洲財政協定》，歐洲央行可直接監管歐元區內大中型銀行，並有權直接介入小型銀行，但英國卻希望在金融體系保有更多的自主權。

<sup>23</sup> 樊瑋，歐盟東擴對德國經濟發展的影響，*國際經濟情勢周報*，第 1547 期，頁 8。



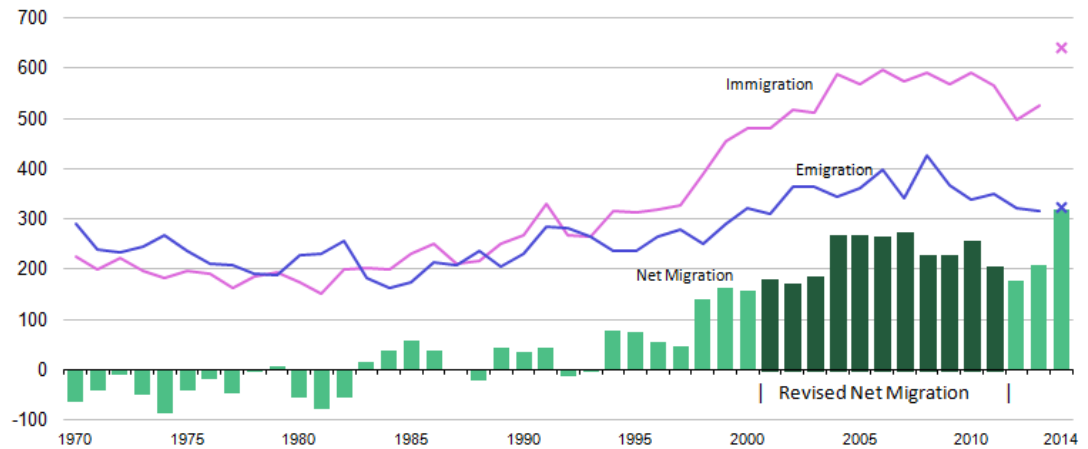


圖 5、英國 1970—2014 年移民人數統計

資料來源：Office for National Statistics, “Migration Statistics Quarterly Report: May 2015,” <http://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/2015-05-21>.

及至 2008 年全球金融海嘯爆發，英國經濟受到嚴重衝擊，國內百業蕭條，失業率逐年攀升（見圖六），2010 年歐債問題則更進一步重創英國經濟，惟英國仍必須提供發生債務的歐盟國家紓困資金，同時必須接納來自西班牙、葡萄牙、義大利、希臘等南歐國家湧入英國尋找工作機會的民眾。根據「英國國家統計局」（Office of National Statistics）的調查顯示，單單在 2013 年 3 月至 2014 年 3 月之間，便有高達 21.4 萬源自歐盟國家的移民以就業為由來到英國，而此一數據遠遠超過英國政府設定之每年「十萬人」的目標。<sup>24</sup>

<sup>24</sup> “Net Migration to UK Soars by 39% to 243,000,” *The Guardian*, 2014/8/28, <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/aug/28/uk-net-migration-soars-to-243000-theresa-may>.



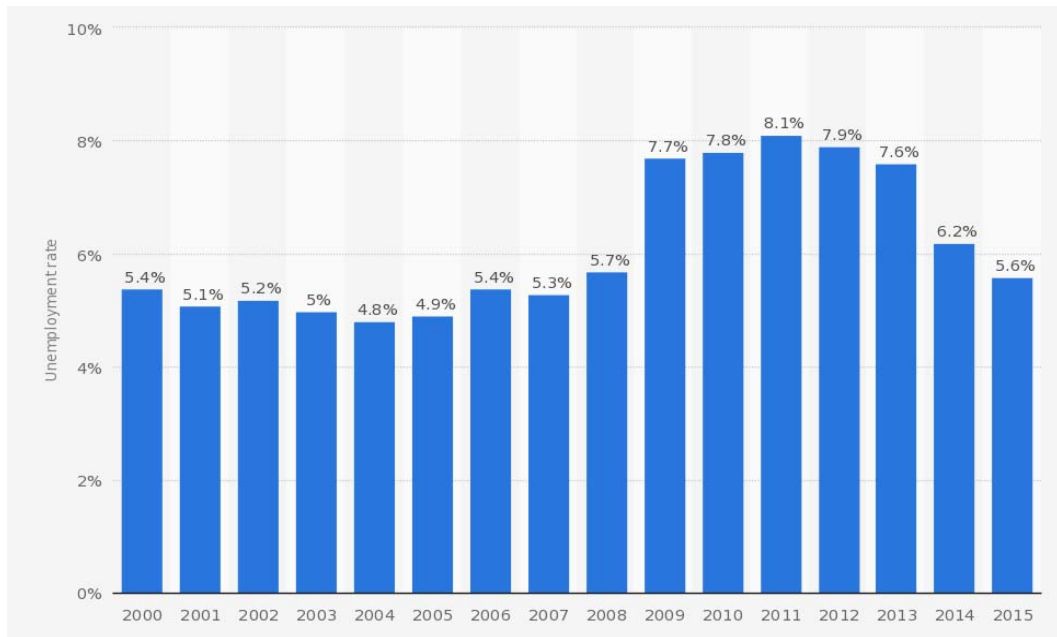


圖 6、英國 2000—2015 年失業率一覽表

資料來源：

<http://www.statista.com/statistics/279898/unemployment-rate-in-the-united-kingdom-uk/>.

在低迷的經濟景氣和居高不下的失業率雙重壓力下，英國國民對於外來移民享受社會福利和全民醫療制度、以及減緩工資成長速度的情形極為不滿，社會上反對外來移民和限制外來移民入境的聲浪高漲。根據英國「2012 年社會態度調查報告」(The British Social Attitudes Report)內容顯示，英國公眾對高移民率的擔憂逐漸加深，在 2002 年時，僅有 43% 的民眾認為移民會損害本國經濟，到了 2012 年時，此一數據已經攀升到 52%，更有將近 75% 的低收入者和低技能者把經濟受到的衝擊歸咎於移民。<sup>25</sup>在另一份「英國

<sup>25</sup> 「東歐移民大量湧入英國，華人如何應對引深思」，中國評論新聞網，2013 年 3 月 5 日。Retrieved from <http://hk.crntt.com/doc/1024/5/6/9/102456990.html?coluid=49&kindid=973&docid=102456990&mdate=0305094155>, 2016/3/9.



國家社會研究中心」(NatCen Social Research) 2014 年 1 月發佈的調查結果當中，更有高達 77% 的受訪者支持降低移民入境人數，其中 56% 的受訪者希望大幅度削減移民入境人數，而在 1995 年時僅有 39% 的英國人支持大幅度削減移民人數。<sup>26</sup> 這股強烈的反移民情緒，不僅導致英國政府堅持不願接納為了逃離敘利亞內戰和伊斯蘭國的大批難民，也促使反歐盟、反移民的英國獨立黨支持率快速上升，更因為多數民眾將之歸咎於歐盟移民政策的過於寬鬆而導致英國國內贊成退出歐盟的民意大增。

## 伍、脫歐對英國與歐盟之衝擊

地處西歐一隅的英國，雖然是一海洋島國，但其曾經擁有世界最強的海軍和最多的殖民地，並在 19 世紀稱霸全球。即使國力在二戰後迅速衰退，英國也從未將歐洲大陸視為其對外發展的唯一選擇；換言之，無論是大西洋彼岸的美國、大英國協國家，及至近年來亞非拉丁美洲的新興市場，只要符合英國自身的利益，均可成為其放眼之處。惟雖然如此，是否脫離歐盟，仍是一項攸關英國長遠發展的重要選擇。

首先，在經濟方面，對歐盟經貿不平衡是引發英國民眾支持公投脫歐的首要重大議題。脫歐派認為，過去英國的貿易與海外直接投資，在很大程度上受惠於歐洲單一市場，但是現在歐盟飽受歐債問題衝擊，英國對歐盟的出口自 2009 年開始下滑，雙邊貿易赤字則是逐年暴增；相對的，英國對新興市場和開發中國家的出口總額在 2009 年後首次成長至 50% 以上，2012 年後更開始出現入超。在世界未來經濟重心挪移到像是中國、印度等新興市場的情況下，衰退的歐洲單一市場對於英國經貿的重要性不如以往，更可能限制英國和新興經濟體簽署更全面的貿易協定，而退出歐

---

<sup>26</sup> NatCen Social Research, "More than 3 in 4 Want Reduction in Immigration," Retrieved from <http://www.natcen.ac.uk/news-media/press-releases/2014/january/more-than-3-in-4-want-reduction-in-immigration/>, 2016/3/1.



盟又可省下英國每年需支付歐盟財政預算的數十億英鎊。基於以上觀點，英國應該退出歐盟，轉而積極投入開發新興市場。<sup>27</sup>

前述觀點固然有其立論基礎，惟英國在經濟上與歐盟休戚與共，乃一項不可忽略的事實。儘管英國近年對歐盟出口貿易總額下滑，歐盟市場目前仍然佔超過 45% 的英國出口，約為其GDP之 15%；<sup>28</sup> 脫歐之後，英國將立即喪失在歐盟內部享有貨品、勞務、人員、資金之四大流通自由的優勢，而在面對更高關稅及非關稅壁壘的情況下，歐洲市場極有可能因此快速萎縮，更何況維繫對歐洲的經貿關係和投入開發新興經濟體出口市場兩者之間並不相互排斥，反倒在脫歐之後，英國將永遠失去對歐盟制定經貿政策和相關法規的發言權和影響力。<sup>29</sup>

就投資層面來看，英國有著適合外國投資者的低稅率環境，是目前歐洲設立投資最為方便的地方，也是外商設立歐洲總部、跨國企業前進歐洲市場的首選之地。<sup>30</sup> 退出歐盟後，除了歐盟目前佔英國近 48% 的海外直接投資資金將大幅流回外，亦將引發外商重新考慮在英國進行投資計畫的骨牌效應，這對於英國剛開始復甦的經濟，無疑是一大利空。

此外，退出歐洲單一市場後，英國和其他經濟體談判貿易協定是否成功，仍在未定之天，更遑論其尚且必須重新和歐盟、美國這兩個英國第一、第二大的貿易夥伴洽談新的貿易協定。在脫歐後對歐盟的貿易談判部分，從英國對歐盟的貿易數據來看，英

---

<sup>27</sup> John Springford and Simon Tilford, "The Great British Trade-Off: The Impact of Leaving the EU on the UK's Trade and Investment," *Centre for European Reform*, January 2014, p. 2,

<http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2014/great-british-trade-impact-leaving-eu-uks-trade-and-investmen>.

<sup>28</sup> Gianmarco Ottaviano, Joao Paulo Pessoa, Thomas Sampson and Jean Van Reenen, "Brexit or Fixit? The Trade and Welfare Effects of Leaving the European Union," *Centre for Economic Performance CEP Policy Analysis*, 2014/5/14, p.1, [http://eprints.lse.ac.uk/57958/1/\\_lse.ac.uk\\_storage\\_LIBRARY\\_Secondary\\_libfile\\_shared\\_repository\\_Content\\_Centre\\_for\\_Economic\\_Performance\\_Policy%20Analysis\\_pa016.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/57958/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Centre_for_Economic_Performance_Policy%20Analysis_pa016.pdf).

<sup>29</sup> Matthias Matthijs, "David Cameron's Dangerous Game", *Foreign Affairs*, Vol.92, No.6, Sep/Oct 2013.

<sup>30</sup> 「英國投資環境簡介」，**全球台商服務**

網，<http://twbusiness.nat.gov.tw/countryPage.do?id=17&country=GB>.



國似因對歐盟存有巨額貿易赤字，而將在談判上享有優勢，惟實則不然。此乃由於英國對歐盟的貿易入超，主要集中在德、法等大國，而對其他歐盟中小成員國則是呈現出超的情形，在歐盟任何貿易協定皆需經由全體成員國批准才能生效的規定下，英國顯然不易取得太多的優勢。

在對美國的貿易協定方面，刻正代表美國（英國第二大貿易夥伴）和歐盟談判「跨大西洋貿易及投資夥伴協定」（*Transatlantic Trade and Investment Partnership*）的美國貿易官員Michael Froman便明確表示，倘若英國脫歐，美國將不會積極尋求跟英國另外談一份新的貿易協定，<sup>31</sup>而此也連帶影響到英美自二次大戰後的特殊友好關係，要之，美國之所以看重和英國的「特殊友好關係」，主要是英國能夠發揮美歐溝通橋樑的功能，而脫離歐盟不僅恐將影響英國與歐陸國家間的和睦關係，亦將失去備受美國重視的理由，進而導致英國在國際社會上的影響力下滑。

其次，大量增加的移民是助長英國民眾支持公投脫歐的另一重大原因。脫歐派認為，近十數年來，受到英國優沃的在職福利、稅收抵免制度以及高額工資的吸引，從中東歐、南歐等地擁入英國就業的外來移民人數大幅增加，連帶也影響了英國平均工資的成長，追根究柢，此一問題乃肇因於歐盟內部實施的人員自由流動原則。為此，脫歐派主張，唯有脫離歐盟，英國方能真正落實邊境的有效管制。

除了移民問題外，近來湧入歐洲的大量難民，是另一個導致英國和歐盟產生齟齬的主要問題。自 2013 年起，為了逃避北非動亂、敘利亞內戰和伊斯蘭國統治，有超過百萬的難民循著地中海、或土耳其湧入歐洲，導致歐盟因此面臨二戰以來最大的難民危機。在難民危機爆發後，歐盟各國都接納不少難民，其中以德國為最，約接納 80 萬，而卡麥隆最初顧忌國內民意反彈，以英國並非《申根協定》締約國為理由，表明英國不會以分配員額的方式

---

<sup>31</sup> “US Warns Britain: If you Leave EU You Face Barriers to Trading with America,” *The Guardian*, 2015/10/28, <http://www.theguardian.com/politics/2015/oct/29/us-warns-britain-it-could-face-trade-barriers-if-it-leaves-eu>.



來處理難民問題，並回拒歐盟要求英國接納更多難民的提議。

由於目前歐盟估計 2016 年湧入歐洲的難民將超過 130 萬，執委會開始研擬一個歐盟 28 個成員國攤派接納配額的常設新機制，且如成員國不從，將剝奪該成員國強制遣返未依規約即擅入境之難民的權利。對此，脫歐派更大為宣傳歐盟這項可能落實的新措施，鼓吹英國應儘速舉行脫歐，以規避此一新常設機制在通過將帶來更多外來移民的可能。

事實上，根據主張限制移民的智庫-「英國移民觀察」(Migrant Watch UK) 公布的報告顯示，在 2013 年 3 月至 2014 年 3 月間移入英國的 47.9 萬外來移民當中，有 21.4 萬係來自歐盟國家移民，而其中僅約半數係來自 2004 年後加入歐盟的 15 個中東歐國家之人民；換言之，疑歐論者所指稱之分蝕掉英國社會福利、造成英國平均工資成長緩慢的外來移民，其實多半係來自非歐盟的國家 (26.5 萬，佔總人數的 55.3%)，其中又以來自印度、澳洲和美國者居多，來自中東歐國家者僅佔約 10.7 萬 (22.3%)。<sup>32</sup>

再者，自歐盟東擴後，許多偷渡客利用英法海底隧道順利進入英國，導致數千名偷渡客在法國北方加萊港 (Calais) 聚集紮營，法國政府則派駐鎮暴警察、國家憲兵與邊境警力協助維安，致力維持港口秩序。現面對英國脫歐聲浪高漲，法國經濟部長馬克宏 (Emmanuel Macron) 表示，如果英國脫歐，原本英法兩國 2003 年在加萊簽署對於經濟難民處理方式的雙邊邊境管制協議恐將面臨失效，英法目前在旅客登上前往本國交通工具前實施入境檢查的「一地兩檢」(juxtaposed controls) 措施，也將因法國取消邊境管制，這使得英國在法國的邊境管控必須退縮到英國本島的多佛港 (Dover)，英國不僅必須面對數千名移民可能在短期內跨越英吉利海峽，抵達肯特 (Kent) 要求獲得庇護的情況，更將引來更多的難民與偷渡客，從而造成英國將更直接受到移民潮的衝擊。<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> National Statistics Office, "Immigration Statistics, January to March 2014," <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-january-to-march-2014/immigration-statistics-january-to-march-2014>.

<sup>33</sup> 「英國若脫離歐盟 法經濟部長：不再阻止難民前進英國」，ETtoday國際新聞，2016 年 3 月 5



由上觀之，脫離歐盟不但未能解決脫歐派提出的經濟和外來移民兩大問題，反而將引發更多新的問題，例如，因近來英國脫歐機率升高所觸動的英鎊貶值危機；此外，歐盟亦恐無法繼續保障英國目前在歐盟國家約兩百萬名工作者未來退休金和健康保險等權益。

至於在歐盟方面，對於卡麥隆提出脫歐公投決定英國與歐盟關係的作法，歐盟各成員政府的反應不一。德國總理梅克爾數度公開表示，英國應繼續留在歐盟，而德國也支持英國對於歐盟的改革提案，法國政府雖然對未來歐洲的發展有不同看法，但也清楚表達希望英國能留在歐盟，惟其它多數成員國則抱持較為負面的態度，認為卡麥隆其實是欲藉公投替英國在歐盟中爭取更為有利的地位，而不顧英國脫歐對於歐洲整合的可能衝擊。

更進一步來看，假設英國退出歐盟，其後續對於歐洲整合進程可能產生的衝擊如下：

一、最立即而明確可見的影響即為，歐盟將損失約 12.5% 的總人口數以及 14.8% 的規模經濟。英國目前為世界第六大經濟體，經濟規模排名歐盟第二，近年來的經濟成長率又高居七大工業國之首，長久以來一直是歐盟預算的主要淨貢獻大國（*net contributor*），一旦英國退出，勢將對歐盟未來財政預算的規劃與使用，造成相當大的衝擊。

二、在歐洲整合過去的歷史上，從未有成員國曾認真考慮退出歐盟，因此如何啟動處理英國退出的程序問題，也是歐盟需要慎重規劃的問題。根據《歐盟條約》（*Treaty of the European Union*）第 50 條即規定，退出要求將由成員國按照自身意願提出，須與歐盟執委會及歐洲議會進行協商，並得到後者批准。惟遺憾的是該

---

日，<http://www.ettoday.net/news/20160305/657586.htm#ixzz42ZBkKft9>；傅莞淇，「卡麥隆丟出國安議題 18 日歐盟峰會關鍵一戰」，*風傳媒新聞*，2016 年 2 月 11 日，<https://tw.news.yahoo.com/%E8%8B%B1%E5%9C%8B%E8%84%AB%E6%AD%90-%E5%8D%A1%E9%BA%A5%E9%9A%86%E4%B8%9F%E5%87%BA%E5%9C%8B%E5%AE%89%E8%AD%B0%E9%A1%8C-18%E6%97%A5%E6%AD%90%E7%9B%9F%E5%B3%B0%E6%9C%83%E9%97%9C%E9%8D%B5-%E6%88%B0-152200478.html>.





條款並未提及實際退出的任何細節。為此，不僅英國與歐盟必須就退出的實際運作程式進行談判，歐盟也必須就英國退出後歐盟內部相關機構在有關投票權、預算貢獻、配額的重新分配調整另做安排，並為日後成員國退出制定詳細的手冊。

三、如何處理脫歐公投對其它歐盟國家引發的骨牌效應。在英國提出改革歐盟的提案、並獲得歐盟同意給予「特殊地位」後，其他對不滿歐盟部分規範的成員國也紛起效尤，如義大利總理倫齊（Matteo Renzi）近來頻頻抨擊歐盟經濟、移民與能源政策，亦有成員國質疑債務與難民處理不力的希臘應退出歐盟，丹麥也有意效仿英國，縮減歐盟移民子女享有的福利，荷蘭更掀起一股欲效仿英國進行脫歐公投的聲浪，顯示英國脫歐公投效應正開始在歐盟內部發酵。

四、如何在英國退出後，形塑一個持續推進的歐洲整合運動。由於英國為歐盟中的重量級大國，其退出將影響歐盟既有的權力平衡，也會改變歐盟未來的發展目標及方向。例如，在沒有英國對深化整合的議題上發揮牽制作用的情況下，歐盟在治理、持續深化以及對外事務上的推動等面向，可能更容易形成共識，也因此將使歐盟朝向更為內化（inward-looking）的發展模式。

五、如何處理退出後的英國與歐盟之間的關係。《歐盟條約》第 50 條規範歐盟必須擬定退出後與歐盟未來關係發展互動的架構，基於英國的退出並不代表與歐盟絕裂，而只是英國所擁有的歐盟會籍的終止，因此雙邊關係仍存在諸多可能。例如，英國可以選擇像挪威般加入歐洲經濟區，又或是如土耳其般加入關稅同盟，甚至於參考瑞士與歐盟締結雙邊協議等。對雙方而言，每一種模式都各有利弊，在英國應該會希望仍與歐盟保持密切互動以保障及增進英國的影響力與安全的前提下，未來歐盟與英國雙邊的互動，應該會朝向更為積極且具有建設性的方向來發展。



## 陸、結論

隨著後冷戰多極化世界的來臨，以及全球化浪潮的衝擊，歐洲各國經由頻繁的貿易互動，產生了高度的相互依賴關係。惟目前的景氣低迷以及經濟始終衰頹不振的發展趨勢，使得英國國內對於歐洲整合抱持負面態度的懷疑論者看法迅速壯大，支持度也大增，因而致使逐漸失去執政優勢的卡麥隆不得不拋出公投決定去留歐盟的議題，以挽回頹勢。在目前卡麥隆為了兌現勝選承諾而必須舉行脫歐公投的情況下，英國內部支持和反對脫歐的陣營之間呈現緊張的拉鋸戰，而無論公投最後的結果為何，歐洲整合過去在深化和廣化上所獲致的重大成就，已然受到嚴峻挑戰。

回顧英國參與歐洲整合的歷史即可發現，英國面對歐盟進一步邁向聯邦式的整合，始終採取消極抵制的態度，此乃肇因於英國有著不同於一般歐陸國家的發展經驗和歷史淵源，雖然其導致英國被排除在歐盟決策的核心之外，但卻也因為英國發揮了牽制德、法等火車頭國家的反對作用，而提供了不認同德、法路線的歐盟成員國在整合模式上的另一種選擇。從這樣的角度來看，英國對於歐盟的整合，亦自有其貢獻。在今年 6 月 23 日公投即將舉行之際，英國人民實應理性且認真地思考英國脫離歐盟所將可能付出的代價，以及此舉對於歐洲整合所產生的衝擊，而歐盟各國面對英國的脫歐運動，更應以臨深履薄的審慎態度來因應之。



## 參考文獻

### 中文

- 吳雪鳳，歐洲統合的地緣政治意涵，*問題與研究*，第51卷第3期（2012年9月），頁55-86。
- 張亞中，「歐洲聯盟的演進」，引自黃偉峰編，*歐洲聯盟的組織與運作*（臺北：五南，2003年）。
- 劉坤億，「英國柴契爾政府改革背景與理念的探索」，*行政暨政策學報*，第36期（2003年），頁81~118。
- 劉復國，「英國與歐洲共同體：國家利益與區域整合的矛盾」，*歐美研究*，第25卷第23期（1995年9月），頁95~121。
- 樊琿，「歐盟東擴對德國經濟發展的影響」，*國際經濟情勢週報*，第1547期，頁1-11。

### 英文

- Corner, Mark. "The EU and the Roots of British Euroscepticism", *Contemporary Review*, Vol.289, No. 1687(winter 2007), pp. 466-469.
- Frankel, Joseph. *International Relations in a Changing World* (Oxford: Oxford University Press, 1988).
- "Insularity Cuts 2 Ways for Britain", *The New York Times*, 2011/12/09, [http://www.nytimes.com/2011/12/10/world/europe/10iht-letter10.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/12/10/world/europe/10iht-letter10.html?_r=0).
- James, R. R. ed. *Winston S. Churchill: His Complete Speeches, 1897-1963, Vol. VII* (London: Chelsea House, 1974).
- Keynes, John Maynard. *The Economic Consequences of the Peace* (New York: Harcourt, Brace, and Howe, 1920).
- Matthias Matthijs. "David Cameron's Dangerous Game," *Foreign Affairs*, Vol.92, No. 6(Sep/Oct 2013), pp. 10-16.
- National Statistics Office. "Immigration Statistics, January to March



2014,” <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-january-to-march-2014/immigration-statistics-january-to-march-2014>.

Oliver, Tim L.. “Europe without Britain: Assessing the Impact on the European Union of a British Withdrawal”, SWP Research Paper, 2013/RP 07, September 2013, pp. 1-30.

Ondrejko, David. “on Geopolitics and International Relations,” <http://www.david-ondrejko.com/churchills-three-circles/>.

Ottaviano, G., Pessoa, Joao P., Sampson T. and Jean Van Reenen. “Brexit or Fix it? The Trade and Welfare Effects of Leaving the European Union”, *Centre for Economic Performance CEP Policy Analysis* (2014/5/14), [http://eprints.lse.ac.uk/57958/1/\\_lse.ac.uk\\_storage\\_LIBRARY\\_Secondary\\_libfile\\_shared\\_repository\\_Content\\_Centre\\_for\\_Economic\\_Performance\\_Policy%20Analysis\\_pa016.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/57958/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Centre_for_Economic_Performance_Policy%20Analysis_pa016.pdf).

Springford, John and Simon Tilford. “The Great British Trade-Off: The Impact of Leaving the EU on the UK’s Trade and Investment,” *Centre for European Reform* (January 2014), <http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2014/great-british-trade-impact-leaving-eu-uks-trade-and-investmen>.

Williams, Shirley. “Britain in the European Union: A Way Forward,” *the Political Quarterly*, Vol.66, No.1 (January-March 1995), pp. 233-250.

Younger, K. *Changing Perspectives in British Foreign Policy* (London: Oxford University Press, 1964).

Webb, Dominic and Matthew Keep. “In Brief: UK-EU Economic Relations”, *House of Commons Brief Papers*, No. 06091 (19 January 2016), pp. 1-13.



*Britain's Referendum  
on EU Membership and the Impact on  
the UK and the EU*

---

**Hsin-I Chang**

Associate Professor,  
Department of International Affairs and Business,  
Nan Hua University.

**Abstract**

Though Britain has been an EU member for more than forty years, the British view of European integration has historically been characterized as “half in half out” of the EU. Not only did Britain opt-out from the single currency and the Schengen Agreement on free movement, but also enjoyed being portrayed as one of the least enthusiastic EU member states. On January 23rd, 2013, British Prime Minister David Cameron delivered a speech on Britain's relationship to the EU, in which, Cameron has promised to call an in/out referendum before the end of 2017 which made Britain's relations with the EU comes to a critical juncture. This paper discusses the historical background of the British Eurosceptism, motives for Cameron to call for EU referendum and analyzes the potential implications of this Brexit on both Britain and the European Union. It then reaches the conclusion that the UK should remain in a reformed European Union as leaving the EU would hurt the UK much more than the EU.



60 英國的脫歐公投及其對英國和歐洲整合之影響  
*International and Public Affairs*

**Keywords:**

Britain, the European, David Cameron, EU Referendum, European  
Integration

