

“脱欧”靴子短期难落地

——2019年3月12日英国议会第二次否决脱欧协议点评

宏观简报

◆要点

3月12日，英国议会再次否决了特蕾莎·梅政府与欧盟达成的“脱欧”协议。新增加的对北爱边境的保障条款（backstop）的补充文件和声明，无法打消保守派议员和北爱民主统一党的顾虑。未来两天，议会将就无协议“脱欧”和延迟“脱欧”进行表决。尽管英国“脱欧”并非一时兴起，但脱欧过程牵扯北爱问题，短期难以调和，英国“脱欧”恐陷入各方角力的拉锯战中。无协议脱欧、软脱欧以及留欧皆有可能，英国乃至欧洲市场不确定性增加。

分析师

张文朗（执业证书编号：S0930516100002）
021-52523808
zhangwenlang@ebsecn.com

周子彭（执业证书编号：S0930518070004）
021-52523803
zhouzipeng@ebsecn.com

1、“脱欧”遭二次否决，拉锯战风险更高

由于保守党议员认为新提案中关于北爱边境问题的保障条款（backstop）并没有在法律基础上给与彻底的解决，担心英国未来无法摆脱保障条款的束缚，因此特蕾莎·梅与欧盟的脱欧协议再此以 391 票反对、242 票支持被否决。

接下来英国议会将在 3 月 13 日和 3 月 14 日分别进行无协议脱欧和推迟脱欧时间（原计划 3 月 29 日脱欧）的投票。从议会发言来看，无论是保守党议员、北爱民主统一党（DUP）还是留欧派议员，都不愿意见到硬脱欧的情况发生，因此 3 月 13 日关于无协议脱欧的提案大概率被否决，而 3 月 14 日延迟脱欧的决议通过的概率却较大。英国“脱欧”有民众和历史基础，但是北爱边境问题却成为横亘在欧盟与英国，甚至是英国不同派系之间难以消弭的障碍，这很可能让英国“脱欧”陷入无休止的拉锯战中。

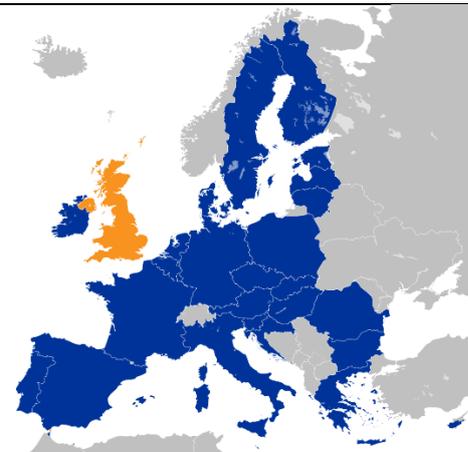
未来英国的脱欧协议，很可能在继续寻求欧盟的承诺进行有协议脱欧或是再次举行全民公投这两个方向进行。这无疑加剧了英国“脱欧”陷入拉锯战后的国家方向的不确定性。悬而未决的“脱欧”议题，短期仍将继续扰动英国乃至欧洲的经济和政治环境。

2、“脱欧”非一时兴起，英不愿融入欧洲大陆

英国脱欧（Brexit）将让英国逐渐摆脱欧盟法律、欧洲关税和贸易同盟协议的约束，并取回对移民政策的控制权。实际上英国脱欧并非一时兴起，英国在历史上一度奉行“光荣孤立”的政策，甚至保持欧洲大陆分裂还曾是英国的外交准则（比如，法国拿破仑时期英国加入反法同盟对抗法国；一战时期英国加入俄法同盟对抗德国）。

实际上英国在地理位置上是孤处于欧洲大陆以外的岛国，一直未能与欧洲完全融为一体（图 1）。虽然在 1973 年加入欧共体，但由于和欧共体其他国家，在政治、经济、文化等方面存在分歧，英国并没有加入后来的欧元区以及申根公约。

图 1：英国（黄色）地理位置上游离于欧盟其他国家（蓝色）



资料来源：Wikipedia，光大证券研究所

而 2012 年欧债危机的爆发，让英国与欧盟其他核心国家在政府预算和移民方面的矛盾越发激化。欧债危机不仅拖累了英国经济，欧盟为应对危机出台的政策还严重损害了英国利益，迫使英国提供大量资金援助其他欧盟国家，导致英国国内的疑欧情绪开始蔓延。此外欧盟一直未能有效解决移民问题，英国境内移民数量持续增长，导致英国的就业资源、社会福利被重新分配，加上外来恐怖主义行为的时有发生，更加助长了英国人疑欧甚至脱欧的不满情绪。

3、达成“脱欧”并不容易

2013 年 1 月英国首相卡梅伦为迎合民意，承诺于 2016 年 6 月 23 日举行脱欧公投。尽管卡梅伦本身属于“留欧”派，但令他意外的是脱欧公投中有 51.9% 的英国选民投票支持离开欧盟（其中大部分支持者来自英格兰及威尔士的郊区选民——大伦敦及其他英国大城市以外的地区）。2016 年 6 月 24 日，卡梅伦宣布辞职，脱欧派的特蕾莎·梅接任首相。2017 年 3 月 29 日，特蕾莎·梅政府正式向欧盟提交了信件，宣布启动脱欧程序。2017 年 6 月 19 日正式启动了与欧盟的脱欧谈判。

2018 年 11 月 13 日，经历一年多的谈判，英国与欧盟的谈判团队终于就脱欧协议达成一致：（1）英国将于 2019 年 3 月 29 日退出欧盟，接下来至 2020 年 12 月 31 日是过渡期。过渡期内，英国将留在欧洲经济区（EEA）、单一市场和关税同盟。双方争取在过渡期结束前 6 个月内签署贸易协定。协议未达成或英国在 2020 年 7 月 1 日前提出要求，可延长过渡期或让整个英国继续留在欧盟关税联盟，过渡期可延长一次，延长之后，英国必须继续承认欧盟规则，并有义务继续支付欧盟会员费，但没有投票权。英国在过渡期内贸易领域等缔结“国际协定”，只能在过渡期结束后才生效。（2）在英国生活的欧盟公民，他们的医保、退休金和其它社会福利均有保障，对在过渡阶段才去其它欧盟国家的英国人来说亦然。（3）过渡期结束后，英国仍要履行作为欧盟成员国时所承诺的一切财政义务。具体的资金数额尚未确定。在 2020 年前，英国还将继续参加欧盟每年的财政计划。（4）英国的北爱尔兰与欧盟成员国爱尔兰的边境问题设立保障条款（backstop）。如果在过渡期内欧盟和英国没有达成新的协定，那么欧盟和英国都不能单边退出关税联盟。这个条款主要就是防止北爱尔兰和欧盟之间形成硬边界。

4、边境保障条款成主要障碍

2018 年 11 月 14 日，英国和欧盟达成的脱欧协议草案在英国内阁获得通过。11 月 25 日，欧盟 27 国领导人通过英国脱欧协议草案。然而 2019 年 1 月 15 日，英国脱欧协议草案在英国议会以 432 票反对，202 票支持，遭遇英国政府历史上最严重的滑铁卢。导致这一惨烈结果的核心原因是协议中的北爱尔兰边境保障条款（backstop）。

根据保障条款规定，如果在过渡期结束时没有达成任何贸易协定以避免与北爱尔兰的硬边界，那么北爱尔兰边境保障措施将自动启动。届时，虽然英国已脱欧，北爱仍将留在欧洲单一市场与关税联盟。这将使整个英国与欧盟成为临时的关税同盟，而北爱与欧盟将更加密切。脱欧派坚决反对边境保障措

施,认为这将危害到英国的完整性,增加欧盟在诸如税收、国家援助、劳工、环境监管等问题上对英国的控制,并且没有提供退出的保证日期。

2019年1月29日,英国议会就7项涉脱欧协议的修正案展开辩论并进行表决。其中2项修正案获通过,另外5项则宣告失败。通过的修正案其中之一是排除“无协议脱欧”,但该修正案只是纯建议性质;另一项则是目前脱欧谈判最关键的问题——移除爱尔兰“边境保障措施”,以“替代安排”取代。

随后特蕾莎·梅就议会要求的用1月29日投票通过的修正案取代现有脱欧协议中涉及“爱尔兰边境问题”的相关内容,与欧盟委员会主席容克重启谈判,却始终未获突破。然而谈判一度陷入僵局,因此特蕾莎梅提出了脱欧三阶段计划,以绝对优势在英国下议院取得通过。按照该计划,3月12日,议会第二次投票表决脱欧协议草案;若仍未通过,3月13日,下议院将就无协议脱欧进行表决;如果无协议脱欧被否决,紧接着3月14日,将就是否推迟脱欧举行投票。

就在英国下议院第二次投票表决新脱欧协议前夜,特蕾莎·梅表示已顺利说服欧盟调整爱尔兰边界保障措施。而修改内容也将纳入协议,并被赋予法律效力。她对议会就新草案的投票有信心,认为已经完成了“修正”。欧盟同意拟定具法律约束力的联合文件及增加共同声明。特蕾莎梅指出,如果未来欧盟想无限期使用保障措施来限制英国,英国将根据新的联合文件和共同声明,在法庭内挑战欧盟,并终止保障措施。

新的脱欧协议主要增加了以下三份保证:第一份是英国和欧盟的联合声明,声明声称欧盟不得阻挠新的贸易协定的建立,如果如此,英国可以寻求仲裁并退出欧盟安排。第二份是关于未来贸易关系的联合声明,声明称双方将在未来20个月内寻求替代安排以防止北爱边境保障措施生效。第三份是英国发表的单边声明。声明宣称即使未来谈判破裂,英国也不会采取北爱边境担保措施。

2019年3月12日,欧盟委员会主席容克也在推特上发表了致欧洲理事会主席图斯克的函件,称双方达成了新的也是最后一份脱欧协议;如果英国需要延期脱欧,则不应晚于5月底的欧洲议会选举,否则要选英方的欧盟议员。

然而虽然新协议获得了部分议员以及内阁的支持,但是有疑欧派保守党议员的担忧并未解除。英国总检察长Cox在3月12日议会投票前表示新的英国

预览已结束,完整报告链接和二维码如下:

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_13727

