

研究报告

2019 年第 2 期

2019.1.2

执笔：

杨光

guang.yang@icbc.com.cn

英国按时脱欧一波三折 议会投票推迟催生变数

——英国脱欧进展跟踪及趋势研判

要点

- 北京时间 2018 年 12 月 11 日，英国脱欧草案的议会投票被推迟，英镑应声下跌。随着 2019 年 3 月 29 日正式脱欧日期逐步临近，英国脱欧进入关键时刻。此时，欧盟给予英国回归机会，英国脱欧的不确定性加大。未来，脱欧有走向正常脱欧、无协议脱欧、二次公投重回欧盟的可能。
- 英国脱欧后，将对全球、欧盟以及英国经济产生直接冲击。欧盟一体化存在的问题显露无疑，而欧洲债务问题也值得引起关注。英国脱欧也将影响到中英经贸关系。两国贸易密切，在中美贸易战背景下中英经贸往来将至关重要。本报告在跟踪分析英国脱欧进展的基础上，对未来趋势进行研判，并提出对策建议。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

北京时间2018年11月25日，欧盟峰会通过英国脱欧协议草案，草案将在英国议会接受投票，投票结果将直接决定英国能否于明年3月按时完成脱欧¹；12月11日，草案的议会投票被推迟，英国按时脱欧的不确定性加大，英镑应声下跌。本报告在跟踪分析英国脱欧进展的基础上，对未来趋势进行研判，并提出对策建议，供参考。

一、英国脱欧的最新进展及发展趋势

（一）英国脱欧协议草案获得欧盟通过，若干争议问题得到明确

2018年11月25日，在布鲁塞尔召开的欧盟特别峰会上，欧盟27个成员国通过了英国脱欧协议草案。此前争论较多的内容在协议中也得到明确：其一，协议为明年3月29日英国正式脱欧后设置了21个月过渡期，过渡期内英国仍继续留在欧洲共同市场与欧盟关税同盟内，享受贸易零关税待遇；其二，英欧将着眼于建立“自由贸易区”，北爱尔兰和爱尔兰之间不会设立硬边界，但英国必须接受北爱尔兰在某些特定政策领域遵守欧盟规则；其三，英国本土和北爱尔兰都将保留在欧盟关税同盟中，直到英国和欧盟讨论出针对北爱边境问题更好的解决方案（争取在2020年底之前）；其四，英国将支付欧盟一笔“分手费”，大约为390亿英镑，过渡期间英国也将支付欧盟年度费用，但没有投票权。

表 1 英国脱欧重要事件梳理

时间	英国脱欧重要事件
2013 年 1 月 23 日	卡梅伦正式提出公投 英国首相卡梅伦就英国与欧盟关系前景发表讲话，承诺他若赢得 2015 年大选，会在一年内批准所需法律，制定与欧盟关系的新原则，就脱欧问题举行全民公投，让人民有机会选择继续留在或退出欧盟。
2016 年 6 月 23 日	脱欧公投 经历 15 个小时的投票，最终支持脱欧选民占总数 52%。英国通过民主投票宣布脱离欧盟，随后卡梅伦宣布辞去首相职务。
2017 年 3 月 16 日	正式启动脱欧程序 英国女王伊丽莎白二世授权英国首相特雷莎·梅正式启动脱欧程序。

¹ 2017 年 12 月，英国议会投票通过《退出欧盟法案》，规定英国政府与欧盟谈判达成最终“脱欧”协议在签订前需经议会表决通过。因此，欧盟刚刚通过的英国脱欧草案，仍需在英国议会接受投票。

2018年3月19日	欧盟与英国就脱欧过渡条款达成协议 就英国脱离欧盟后为期两年的过渡期条款达成协议。
2018年6月26日	英国正式结束欧盟成员国身份 英女王批准英国《退出欧洲联盟法案》，允许英国退出欧盟。
2018年7月12日	脱欧白皮书正式发布 英国政府公布脱欧白皮书，详细阐述了未来英国与欧盟如何进行贸易与合作。白皮书将成为未来英国与欧盟关系的基础。
2018年11月14日	脱欧协议取得重大进展 英国首相特蕾莎·梅召开内阁会议，经过5个小时激烈辩论，内阁支持脱欧协议草案。
2018年11月25日	欧盟27成员国一致通过英国脱欧协议
2018年12月11日	特蕾莎·梅政府宣布草案在议会的投票推迟 议会将对脱欧协议进行投票，如通过，脱欧协议将正式生效。
2018年12月12日	保守党举行对现任党首、英国首相特蕾莎·梅的不信任投票 特蕾莎·梅赢得不信任投票，继续任英国首相
2019年1月14日	英国议会将重新对脱欧协议草案进行投票

（二）欧盟给予英国回归机会，英国议会投票推迟加大脱欧变数

2018年12月10日，欧洲法院紧急做出一项重要裁定，英国可以单方面撤回其递交给欧盟的“脱欧”请求，不再需要欧盟成员国同意。这意味着，在接受目前脱欧协议，或承受无协议脱欧带来的风险与考验之外，英国人又多了一种选择，即重回欧盟。欧洲法院赶在英国议会投票前作出此裁定耐人寻味。有了这种选择后，无协议脱欧的压力将从英国反对草案的党派转移至梅政府，加剧议会投票中的反对声浪。

随后，特蕾莎·梅政府发布声明，协议草案在议会的投票时间被推迟至2019年1月14日。她表示，若如期进行议会投票，脱欧协议将会以“显著差距”被否决。国内亲欧派或将通过投反对票来逼迫政府进行二次独立公投。

12月12日，保守党举行了对现任党首特蕾莎·梅的不信任投票，特蕾莎·梅获200票，超过继续担任党魁的最低门槛158票，将继续连任保守党党首，保住了首相职位。这意味着梅政府将基本确定全程参与脱欧谈判，脱欧谈判大致延续原有路线。

（三）英国脱欧的不确定性有所加大，但按时脱欧仍是大势所趋

我们认为：脱欧协议草案获英国议会投票通过是最理想的结果。若草案通过，英国将基本确定于2019年3月29日脱欧，进入21个月过渡期。这或是英国政府与欧盟最期待看到的结果。首先，反对官员的离职使内部矛盾减小。由于对草案不满，已有两名内阁成员、两名初级部长和其他四名助手相继辞职。辞职的官员表示，这一措施“对英国的完整性产生了实质性威胁”，但辞职在一定程度上表现了反对派的无奈。其次，英国和欧盟双方希望避免出现无协议脱欧局面。梅政府以没有担保方案为由推迟了本次议会投票，制定担保方案只是为了防止“无协议脱欧”情况的发生，而各党派都不愿意看到无协议脱欧局面的发生。此外，议会也难以拿出更好的脱欧方案。相较无协议脱欧或重回欧盟，按协议脱欧有望给英国带来更好的经济利益，这也是大多数英国党派所期待的。

但草案想获得议会投票通过也存在不少现实困难。一方面，梅政府不掌握议会。英国议会一共有650个席位。要想通过草案，需要得到约320个赞成票。目前保守党在议会有316席、北爱民主统一党10席、工党257席。其中北爱民主统一党已明确表示不支持脱欧草案；保守党中有58名议员属于主张完全彻底脱离欧盟，还有14名议员主张“不脱欧”。除去以上不赞成票，还剩244票，特蕾莎·梅想要提案在议会通过，还需要至少76票。另一方面，梅政府将无法再以“硬脱欧”来威胁议会通过草案。欧洲法院裁定英国无需通过其他成员国同意，单方面可以取消脱欧，梅政府将很难再以“硬脱欧”让反对者妥协。

若草案未获议会通过，则英国可能进行二次公投。欧盟给予英国重回欧盟的机会，若议会否决脱欧草案，英国仍有时间举行第二次公投。欧盟此举让梅政府在国内失去主动权。此前，特蕾莎·梅常对国内其他党派以无协议脱欧相要挟，但现在只要国内大部分民众不愿看到无协议脱欧局面，随时可以通过二次公投重回欧盟，无协议脱欧局面将很难出现，反对派也不再有无协议脱欧的顾虑，则草案在议会获得通过的难度上升。英国的留欧派将借机得势，特蕾莎·梅将可能被迫同意二次脱欧公投，留欧的可能性增加。但出尔反尔重返欧盟将给英国的国际形象带来较大影响。

一、英国脱欧对欧盟、英国双方的影响分析

(一) 英国脱欧对欧盟经济的影响

其一，或将阻碍欧洲经济复苏，新一轮债务危机的可能性上升。作为欧盟第二大经济体，英国经济是欧盟的重要组成部分，占欧盟经济的17%。英国经济增速在多数时间里好于德国与法国，英国脱欧，欧盟会失去英国的经济带动作用。2016年受英国脱欧、难民危机等事件影响，欧盟经济增长率仅为1.9%，低于3.2%的世界平均增长率，也低于2015年的2.3%。脱欧后，英国留下的财政缺口需要其他成员国共同承担，这将恶化成员国本已不堪重负的财政状况²，并会削弱欧盟把控债务危机的能力，欧盟新一轮债务危机可能性上升。



数据来源：Wind

数据来源：wind 图1 欧洲部分国家一般政府未偿还债务占GDP比重

其二，或将削弱欧盟的经济治理能力，打击欧盟的经济话语权。根据2018年公布数据，英国为世界第五大经济体，占全球GDP约3.25%，英国脱欧将使欧盟占全球GDP比重下降，欧盟贸易出口占全球的比例将从33.9%降至30.3%。欧

² 2018年10月，法国债务率84.39%，西班牙债务率87%，意大利债务率高达114.66%。

盟与美国的经济差距将进一步拉大，经济总量的下降也将影响欧盟经济治理能力。同时，缺少伦敦金融中心后，欧盟的经济话语权将被削弱，投资者对欧盟的信心也受到一定影响，欧元的国际货币地位将被削弱。

其三，暴露欧盟内部发展不均衡问题，进一步减缓欧洲一体化进程。英国脱欧对欧盟经济一体化的现有模式产生了冲击。欧盟在东扩过程中，降低了新成员国的入盟标准，忽视了成员国之间的发展不平衡，尤其是罗马尼亚及保加利亚等东欧国家，在市场成熟度、经济发展水平方面严重落后于欧盟平均值。英国脱欧将凸显欧盟内部的发展不均衡问题，东扩脚步将被迫放缓。

（二）英国脱欧对欧盟政治的影响

英国脱欧不仅打击了欧洲的政治一体化实践，也在扩大国际影响力方面给欧盟带来一定挑战。

首先，凸显欧盟内部的政治生态不平衡，激化成员国在争夺政治话语权方面的矛盾。法、德两国一直是欧盟的核心驱动力量，英国脱欧会改变原有的“三足鼎立”格局，进一步强化法德核心，尤其是德国的领导地位。英、法两国此前在欧盟内有效平衡了德国的政治影响。但英国脱欧后，法国很难单独抗衡德国，德国的核心作用将进一步凸显，或将引发成员国对欧洲变成“德国的欧洲”之疑虑，同时英国脱欧留下的权力空白可能引发欧盟内部成员国的争夺，影响欧盟的团结与稳定。

其次，欧盟的右翼势力势头再起，阻碍政治一体化的推进。意大利的五星运动党和法国的国民联盟都是反欧代表势力，在欧洲议会和本国政治领域占有一席之地。2018年11月5日，法国针对欧洲议会选举的最新民意调查显示，极右翼党派国民联盟的支持率首次超过总统纳克龙率领的共和前进党。2018年意大利大选中，五星运动党成为议会第一大单一党派，在试图推动意大利效仿英国脱欧受阻后，意大利开始谋求推动意大利公投退出欧元区，并不断批评欧盟政策，为欧盟增添了新的变数。

再次，英国脱欧进一步助长欧盟内部的民族分离主义，导致欧洲政治“碎片化”。欧洲众多国家受到欧洲分离主义影响，如法国的科西嘉、比利时的弗拉

芒³。英国脱欧也将刺激到亲欧派的北爱尔兰和苏格兰地区，英国脱欧可能激发北爱尔兰及苏格兰的党派为保留欧盟席位而宣布独立，造成分裂，挑战欧洲的稳定。

最后，英国脱欧是对欧盟政治机制的严重冲击，将削弱欧盟国际地位。一方面，欧盟无法再从英国参与的国际组织成员国身份中获利。英国作为安理会常任理事国，在国际政治舞台上拥有重要地位，是七国集团和二十国集团的成员之一，在全球治理中占有重要地位。欧盟损失英国后公信力将大幅下降。另一方面，欧盟将直面美国的政治压力。由于英美之间的特殊关系，英国长期扮演欧盟与美国两大经济体之间协调者的角色。随着英国脱欧导致势力减弱，欧盟在与美国的往来中将更趋弱势。

（三）脱欧对英国的影响

积极影响包括：

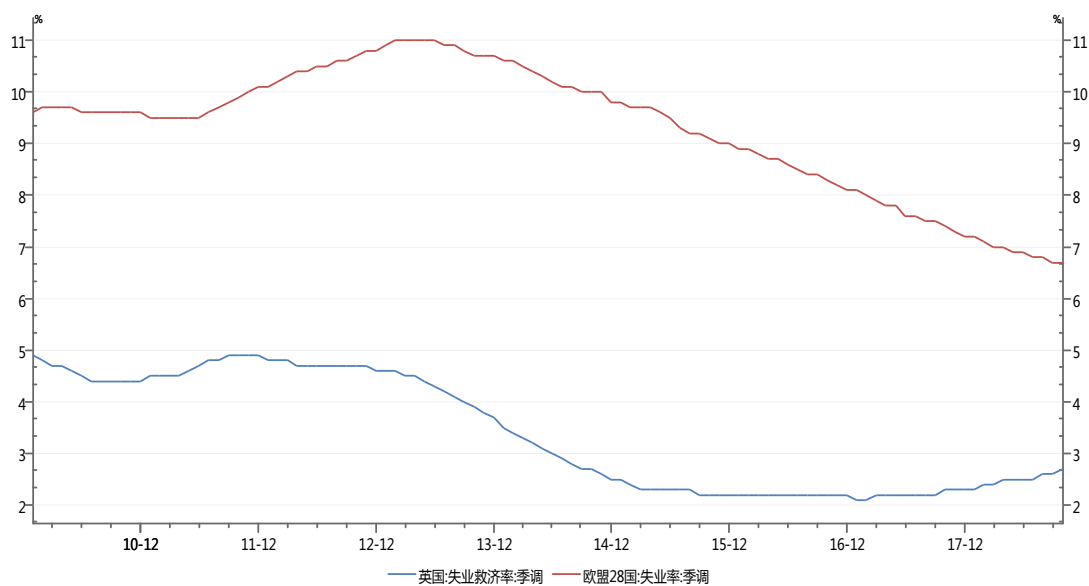
减轻财政负担。摆脱欧盟束缚，英国将不需要每年支付昂贵的入会费，每年可节省金额占 GDP 的 0.3%-0.4%，共减少约 130 亿英镑的费用，将显著降低英国政府的财政预算，负债水平也将得到一定改善。

重掌政经主权。欧盟统一的政策使成员国的自由度受到很大限制，根据英国议会图书馆统计，目前英国法律近 60% 由欧盟委员会制定。脱欧将提高英国的自由度，增强英国在国际经贸合作中的自由裁量权。英国经济也有望重回正轨。

缓解难民危机。脱欧后，英国的社会问题和恐怖事件将有所减少，摆脱难民危机也将促进英国失业率进一步下降。脱欧后英国的失业率或将维持在 3% 以下的较好水平⁴。

³ 科西嘉岛位于法国南部的地中海，自从 1769 年归入法国后，民族主义分子及地方分离主义分子活动从未停止。20 年来恐怖活动愈演愈烈，暗杀事件层出不穷。弗拉芒位于比利时北部，建立的偏右派政党新弗拉芒人联盟，主张民族主义，致力于将弗拉芒从比利时分离出去。

⁴ 2018 年 10 月英国失业率 2.7%，明显好于欧盟 6.7%。



数据来源: Wind

数据来源: wind

图 2 英国与欧盟 28 国失业率比较

消极影响包括:

经济增速下降。脱欧给英国的商业和市场投资信心带来一定冲击，造成企业延后投资建厂、设备投资、推广新技术等商业活动。受此影响，英国三季度企业投资指出整体下降1.2%，国际货币基金组织最新发布的《世界经济展望》中，2018年英国经济增速下调至1.4%。脱欧也可能引发英国金融市场震荡，英镑贬值，冲击伦敦国际金融中心地位，市场稳定性将受到考验。

贸易投资环境恶化。欧盟是英国最大的贸易合作伙伴，2017年英国对欧盟的贸易总额占比达到51.9%。过渡期后，英国仍需要同27个欧盟成员国重新商讨贸易协议，这不仅会让双方大量的贸易和投资协定失效，也将消耗高昂的谈判成本。英国是典型的外商投资流入国，近年来全球对英国 FDI 均为净流入，欧盟贡献近20%，脱欧后欧盟对英国投资的便利性下降，资本外流将成为英国不得不承受的冲击。

激发社会矛盾。脱欧会给留欧派民众带来伤害，可能引起英国政治危机扩大，若脱欧后英国经济不及预期，英国各党派将有可能再次对梅政府发起不信

任投票。

三、从对我国的影响及对我行的对策建议

（一）中英贸易现状及受英国脱欧影响的分析

中英互为重要的贸易合作伙伴。近年来，中英经贸合作不断深化，双边贸易额稳步提高。英国成为中国在欧盟内第二大贸易伙伴。2017年中英贸易额近800亿美元，英国对华出口同比上升19.4%，中国是英国增长最快的出口市场之一，成为英国的第六大出口国。截至2017年末，中国对英累计非金融直接投资额达191.4亿美元，英国是中国在欧第二大投资目的地，两国互为重要投资来源地。此外，2015年，英国申请加入亚投行，成为第一个申请加入亚投行的西方大国；2016年，英国给予中国市场经济地位，成为欧盟国家首例。

英国“脱欧”将对中英贸易乃至中国与欧盟的经贸往来产生一定影响。

对中英经贸关系的影响：2018年8月，中国商务部长和英国国际贸易大臣会谈后表示，中英双方均同意共同探讨英国脱欧后达成顶级自贸协定的可能。英国脱欧以后急需在国际范围内需谋求一个重要伙伴，来填补与欧盟贸易的疏远。中国在美欧达成初步贸易协定后，也需要英国成为向西方贸易的重要突破口，因此，待脱欧完成后尽快促成自贸协议将有助于两国对外贸易稳步发展。

对中欧经贸关系的影响：英国被中国的外贸企业视为欧盟内最为积极的贸易自由化国家。目前中国外贸企业发往欧盟的产品大多会通过英国转运，很多大型的外贸企业都会在英国建立海外仓甚至是办事处。英国宽松的进口申报使得将英国设为物流中转站成为很多跨境企业的常规做法。英国退出欧盟，中欧贸易之间需要重新寻找合适的“桥梁”。

对人民币国际化的影响：从正面影响看，随着脱欧可能造成的英镑、欧元大幅震荡，人民币的相对价值将有所提升，人民币作为国际货币的地位有望上升。从负面影响看，伦敦在人民币国际化战略中发挥了关键作用，2016年伦敦超过新加坡成为除香港外第二大人民币清算中心，脱欧对伦敦主要金融中心地位的冲击，或将对人民币国际化进程形成影响。

（二）我行对策建议

一是密切关注金融市场变动，做好资产配置和风险防范。密切跟踪欧元、英镑汇率波动趋势，把握好欧元、英镑、美元等比重以及债市、商品市场等各板块的轮动效应，做好交易策略研究及应对；管理好外汇、衍生品贵金属业务的交易性敞口，及时调整组合策略。与此同时，加强客户信用风险排查，关注金融市场波动对客户经营和履约的影响，防止英国脱欧引发的市场风险向信用风险转移。

二是寻求新的交易机会，降低信贷资产集中度。脱离欧盟的英国转而与中国、澳大利亚等国贸易往来更为紧密，英镑走弱有利于中英贸易往来，将给我行带来贸易融资等方面的业务机遇。我行伦敦机构可通过加大对非中资企业债和英镑本币债的投资力度，分散信贷资产风险。通过业务的多元化改善资产结构，达到降风险和稳收益的双重目标。

三是加强绿色金融领域的中英合作。从未来中英合作领域看，绿色金融如碳储存、碳捕获、清洁能源等将进入更为深度的合作。建议我行一方面继续加强绿色金融方面的前瞻性研究，在环境信息披露等方面加强与英国相关机构的合作，促进中英经济合作向纵深发展；另一方面加大绿色金融产品研发力度，为中英双方在低碳环保和绿色能源等领域的经贸合作，提供创新性金融支持。

附件

英国脱欧的历史背景及进程回顾

在欧洲一体化进程中，英国与欧盟在政治理念上始终存在分歧：欧盟强调的是超国家机构的统一欧洲，而英国只承认欧盟是主权国家政府之间的联盟。欧债危机下英国经济长期被欧盟拖累则成为英国脱欧的导火索。

英国对欧盟一直保持着矛盾态度。作为历史悠久的西方大国，英国从君主立宪制度的确立，到率先进行工业革命，再到“日不落帝国”的建立，其崛起影响着欧洲历史走向。同时，英国的“例外主义”欧洲观根深蒂固，源于其孤悬欧洲大陆之外的“岛国特性”，也来自其“帝国情节”。这种观念与欧洲一体化所强调的超国家机构的统一欧洲存在矛盾。英国担心丧失民族特性和国家主权，因此始终与欧盟维系着若即若离的关系。

利益驱使英国加入欧共体。英国没有参与1958年创立的欧共体，且为了与之抗衡，与瑞典、挪威等六个国家于1960年创立了欧洲自由贸易联盟（EFTA）。既想成为欧洲主导力量又不想成为欧洲大家庭一员的矛盾心理成为当时英国的普遍情绪。但随着对欧共体出口的不断增长，英国1961至1970年三次申请加入欧共体，并于1973年如愿成为欧共体第一批非创始成员国，被迫放弃英联邦特惠制。即使加

加入欧共体后，若即若离成为了英国的主旋律。加入欧共体到欧盟成立，英国始终享有“特权”：不用欧元、不签申根协议、不参与共同的难民安置协议等。英欧关系呈现两个特征：一是基于形势变化和国家利益需要，审时适度地对政策作出实用主义的调整。二、无论是保守党还是工党政府，在坚持反对建设联邦主义的欧洲、支持建立一个民族国家联合的欧洲这一总的对欧方针和立场上存在着明显的继承性。对欧主要目标是防止欧共体和欧盟演变为一个超国家的经济政治实体。

面对欧盟机制传导的各种负面影响，英国选择脱欧解决经济困境。第一，

英国不满高额会费。根据欧洲委员会统计，2015年欧盟预算1450亿欧元，其中英国贡献182.3亿欧元，占12.6%。巨额会费让英国民众感到在为欧盟其他成员国买单。第二，2009年12月希腊主权债务问题浮出水面，且欧债危机迅速向欧盟各国蔓延，2010年5月欧盟成员国财政部长在布鲁塞尔召开特别峰会，批准高达7500亿欧元的希腊援助计划。欧债危机及援助加剧了英国经济疲软，英国极力想摆脱这个“惹麻烦”的欧盟。第三，脱欧将给英国当地人带来更多工作岗位。根据英国国家统计局公布数据，2015年英国外来移民高达33万人，每100个移民使英国本地损失23个职位。如果脱欧，移民数量减少，本土居民就业情况将得到改善，随移民问题带来的恐怖袭击事件发生概率也有望下降。第四，英国脱欧有望重新获得贸易主权。根据欧盟规则要求，欧盟成员不能单独跟其他国家磋商贸易协议，必须由布鲁塞尔代表欧盟成员国商讨。一旦脱欧，英国将不再受此限制，可以按照自己的利益重新订立外贸政策。

二、英国脱欧的进程回顾

2017年3月，英国首相特蕾莎·梅致函欧盟，正式开启“脱欧”程序，自此开始制定脱欧协议。随后英国与欧盟进行六轮脱欧谈判。欧盟与特蕾莎·梅立场均十分坚定，几轮谈判均未取得实质性进展。2017年12月，特蕾莎·梅在爱尔兰边界等关键问题上妥协，脱欧协议谈判逐步向前推动。随后欧盟对英国的立场愈发强硬，而英国则逐渐向欧盟让步。2018年3月，欧盟与英国就脱欧过渡条款达成协议，过渡期将维持21个月，于2020年12月结束；6月，英国女王批准《退出欧洲联盟法案》，该法案正式结束英国的欧盟成员国身份；7月英国政府发布退欧白皮书，详细阐述了未来英国与欧洲将如何进行贸易和合作，奠定未来英国与欧盟关系的基础；11月特蕾莎·梅召开内阁会议，内阁通过脱欧协议草案，欧盟27个成员国一致通过英国脱欧协议；12月英国议会将对脱欧协议进行投票，如通过，脱欧协议将正式生效。