

焦點評析

移民問題與英國退歐的動因及其談判前景

Brexit Referendum Explained: 'immigration issue', and the prospect the UK-EU negotiations

陳蔚芳 *Wei-Fang Chen*
東海大學政治學系助理教授
Assistant Professor of Department of Political Science
Tunghai University

疑歐主義在英國向來不是新話題，自英國於 1970 年代加入歐洲共同體以來，疑歐與親歐兩派的辯論便未曾休止。然而，卡麥隆政府所提出的脫歐公投最終獲得通過，卻也跌破國內外歐洲研究專家的眼鏡，而繼任的梅伊政府堅持「硬脫歐」的姿態，不但使退歐談判之路更加崎嶇，也為談判的前景增添更大的不確定性。

移民問題在英國社會的發酵

脫歐派在 2016 年 6 月公投中勝出，主要的原因在於英國人民對外來移民的仇視與敵意。自 2004 年起，英國每年的淨移民人數便始終維持 20 萬以上的規模（2012 年除外），2015 年的淨移民人數更是超過 33 萬（移民總人數超過 330 萬），其中來自歐盟的淨移民為 18.4 萬，達到歷史新高。

與其他歐陸國家不同，歐陸國家人民反對的主要是來自非歐洲地區的

移民，英國人民反對的則是來自歐盟較不發達地區的移民，認為這些來自歐盟的公民減少英國普羅大眾的就業、教育、住房與醫療資源。因此，脫歐陣營將移民問題做為公投前的宣傳焦點，主張脫離歐盟之後便能解決移民問題，將淨移民人數控制在五位數以下。

然而，反移民在英國是真議題嗎？其實，與其他歐盟國家，如義大利與西班牙相比，英國所接收的歐盟公民並不太多（義西兩國在 2015 年的移民總人數都超過 500 萬）。並且隨著單一市場的擴大，本就可預期來自其他歐盟成員國的移民數量將有所增加。另外也值得注意的是，英國在歷史上曾多次出現人口淨流出的現象，因此英國政府在過去對於移民（特別是來自歐陸地區的高技術移工）一直是抱持歡迎與鼓勵的態度，其對移民態度的轉變，歸根究柢與 2008 年的金融危機有關。

治理缺口加重英國與外來移民的緊張關係

受到全球金融危機的衝擊，英國勞工的實質薪資水平在 2008 年與 2014 年間大幅降低，平均下降約 10%，倫敦財政經濟學研究所甚至預測英國勞工在 2021 年的實質薪資水平將比 2008 年的水平還低，因此英國人民，特別是藍領白人便自然地將低薪資與低就業的困境怪罪到外來移民身上。除此之外，在教育、住房與醫療等公共服務議題上，移民也被視為掠奪英國社會資源的兇手，使藍領白人住不起房、看不起病、子女無法接受良好教育，形成惡性循環，並惡化英國與外來移民的緊張關係。

然而，這些社會問題的源頭不在於移民，而在於英國政府政策的失當以及治理的失能。外來移民在歐盟擴大後將大幅增加並非不可預期，但是英國政府未能積極因應，特別是在 2008 年金融危機之後，保守黨政府採取擱節政策，意在減少財政支出缺口，卻反而拉大社會資源的缺口，自然對英國社會造成衝擊，也使外來移民成為保守黨社會政策失當與治理失能的代罪羔羊。

以「安全牌」換取談判籌碼須慎重

目前，梅伊政府以安全為談判籌碼，盼能在擺脫人員移動自由束縛的前提下，取得進入歐洲單一市場的「特殊協議」(special deal)。安全牌可謂英國在退歐談判裡最有利的籌碼，身為歐洲最大的軍事強權，英國與法國一直是歐盟共同安全與防衛政策最重要的兩大支柱，因此英國退歐勢必對歐洲安全與防衛整合帶來衝擊，也將加重歐盟對外軍事行動的負擔。梅伊政府此時出手「安全牌」的意圖在於提高英國的談判優勢，特別是透過強調英美特殊關係，以及與部分歐盟成員國建立雙邊安全與防衛合作，期能換取歐盟對單一市場等其他談判內容的讓步。

然而，歐洲的安全與穩定同時也是英國的核心利益，加上受到英國退歐以及川普執政的影響，歐盟成員國近來已經著手重整共同安全與防衛能力，目的在於提高歐陸的戰略自主。結果導致英國的「安全牌」可能適得其反，另外與川普政府過於親近也將導致歐盟其他成員國的反感，更難達成其談判目標，最終還將損害英國作為歐洲安全伙伴或全球軍事強權的信譽。

四大移動自由不可分割

四大移動自由是歐洲單一市場的核心，也被視為歐盟最大的成就，因此歐盟主張四大移動自由不可分割，這並非是一種政治姿態，而是歐盟的核心利益與不可退讓的立場。為了避免歐陸的民粹勢力受到英國脫歐的鼓勵而有所擴張，歐盟也不可能在移民問題上對英國讓步。值得注意的是，歐陸國家與英國對歐盟的四大移動自由，特別是人員移動自由的部分，觀感非常不一致。根據歐盟的數據顯示，歐陸成員國有 55% 的受訪民眾認為四大移動自由是歐盟最好的政策，有 79% 的受訪民眾支持歐盟的人員移動自由，民調結果不但反映英國與歐陸成員國對人員移動自由的態度分歧，也暗示歐盟成員國在此問題上較難對英國讓步。

此外，英國依循 EEA 或瑞士模式獲得歐洲單一市場准入權的可能性很低。在歐陸的非歐盟國家若要獲得單一市場准入權，也必須貫徹歐盟的四大移動自由（冰島、挪威與瑞士均是如此）。換言之，在四大移動自由不可分割的前提下，英國若接受 EEA 或瑞士的模式，將會背離保守黨政府限制歐盟移民的承諾。

不過，英國退歐對歐盟而言不啻為一個警訊。歐洲近年來疑歐主義以及極右勢力的上升或多或少與移民問題有關，因此小幅修改現有規章與指令，在維持四大移動自由以及不歧視境外移民的大原則上，減少移民對歐洲社會的衝擊，對鞏固歐洲單一市場與社會融合而言確有其必要性。

「軟脫歐」仍可預期

英國的退歐程序已經正式啟動，除了與歐盟的鉅額「分手費」有待解決，現階段梅伊政府還需釐清在某些關鍵議題上的談判立場，例如如何管控來自歐盟的移民，是否為倫敦取得特殊金融或貿易協議，如何制定退歐後與歐盟的關稅，退歐後英國與歐洲法院的關係為何，以及過渡協議的內容等。英國若無法在兩年內完成退歐談判，將面臨投資市場與國內經濟混亂的風險，因此，在談判過程中須高度仰賴其他歐盟成員國的善意，以便盡快完成談判。

儘管來自內部強硬派的壓力不容小覷，但是英國的「軟脫歐」仍可預期。首先，儘管英國國會無法主導退歐談判，但是梅伊政府也難以罔顧國會對退歐協議和談判內容的立場。其次，英國企業（例如航空業、汽車製造商、金融業）逐漸加大遊說力度，迫使政府達成雙贏的協議。再者，「硬脫歐」的路線增加談判難度，增添英歐關係的不確定性，進而影響英國的貨幣穩定與投資環境。此外，「硬脫歐」的結果會升高蘇格蘭獨立的可能性。因此，隨著退歐談判逐漸深入，在更為了解彼此訴求與處境的情況下，預料英國與歐盟都將提出更為切實可行的方案。

責任編輯：賴郁璇