

2016年7月6日

英国脱欧：

接下来会发生什么？可能会带来哪些后果？

2016年6月23日，英国选民被要求就英国应继续留任欧盟成员国还是脱离欧盟的问题进行公投。脱欧阵营获得51.9%选票，而留欧阵营获得48.1%选票，脱欧派胜出。

英国目前正处于一个未知的领域，因为从来没有国家脱离过欧盟。《欧洲联盟条约》明确规定了脱欧程序，但从从来没有被启动过。国际货币基金组织(IMF)对英国脱离欧盟(通常称为Brexit，即“英国脱欧”)的经济后果进行了预测，按照IMF总裁克里斯蒂娜·拉加德(Christine Lagarde)的说法，结果将是“挺糟糕至非常非常糟糕”，但对于某些企业和个人来说，这些不利影响对他们的影响要大于其他人。英国脱欧的政治后果则是逐渐瓦解英国和欧盟之间建立起来的合作框架。从经济和政治两方面看，均出现了可能构成生存危机的局面。

本备忘录对英国脱欧可能产生的法律、制度和政治后果进行了分析。由于现时仍有很多可变因素，因而在许多情况下，本备忘录只能对可能产生的后果进行推测。本备忘录总结了英国脱欧可能对在英国投资、经营或开设子公司的非英国企业和个人造成的影响。具体而言，本备忘录涉及以下方面：

- 公投以及相关的活动；
- 脱欧程序；
- 英国就对其与欧盟的未来关系作出规定的协议，与欧盟进行谈判所可能产生的结果；
- 英国脱欧对英国与非欧盟国家关系的影响；
- 英国脱欧对英国法律的影响；
- 英国脱欧对英国未来的影响；以及
- 英国脱欧对金融机构、某些领域的公司和投资者所可能产生的法律影响。

概要

本次公投活动使英国在政治产生了严重的分歧，分化了年轻人和老年人，并使伦敦、苏格兰和北爱尔兰与英格兰其他地方及威尔士产生分歧。同时，还造成了保守党和工党分裂及其各自的领导权之争。

脱离欧盟的正式程序需要英国首相根据《欧洲联盟条约》第 50 条发出书面通知。发出该通知则将启动对退出条款以及英国和欧盟在脱欧之后的关系的长达两年的谈判，而该两年期限只有在欧盟的其他 27 个成员国一致批准的情况下，方可延长。条约下不存在其他脱欧的方法。

英国首相大卫·卡梅伦(David Cameron)拒绝发出通知，而将该任务留给了其首相职位的继任人。越来越多的评论家认为，该通知可能永远不会被发出。

目前有几种关于英国脱欧后英国与欧盟关系的“模式”。其中的一些模式是英国在政治上无法接受的；而其他模式则可能是欧盟的部分或全部其他 27 个成员国在政治上无法接受的。有一些模式难以在第 50 条拟定的两年期限内到位。如果无法达成任何协议的话，在英国脱欧以后，英国与欧盟的贸易关系将只受世界贸易组织(WTO)条例保护，这将是更坏的一个结果。

除了与欧盟国家协商外，英国还需要与未与其签订过任何贸易协议的 30 至 50 个非欧盟国家进行贸易协议谈判，因为其与这些国家的贸易关系目前均受与欧盟签订的条约的管辖。英国几乎没有经验丰富的贸易谈判代表，因此其在处理这样一项巨大挑战方面的能力是较为有限的。

现在英国的大部分法律都根植于欧盟法律，不是欧盟法规对英国有直接影响，就是欧盟指令通过英国法案加以实施。英国政府将需要审阅可能受英国脱欧影响的法案和法规(预计所涉及数量将超过 6000 项)，以决定将要保留、废除和修改的法律法规。这很可能是一项耗时多年的项目。

假设英国根据第 50 条发出通知，则在至少未来两年或更长的时间内，英国脱欧很可能使很多问题产生很大的不确定性。这有可能减少外资进入英国，导致一些企业迁出英国，并加剧货币和其他市场的波动。一些行业(例如金融服务)可能受到尤为沉重的打击。另一方面，非英国企业和投资者可能认为，通过寻找

创造性的途径来减少或缓解这些风险或者通过比他人更迅速地应对不断变化的形势，英国脱欧会为创造价值提供不同寻常的机会。

英国脱欧也可能让苏格兰和北爱尔兰面临生存危机。苏格兰资深政界人士已经呼吁重新对苏格兰独立进行公投，而且当前的民意调查显示，那些支持独立的人可能会赢得这次公投。英国脱欧可能使其需要对爱尔兰共和国和北爱尔兰划定“硬边界”，而这可能对北爱尔兰脆弱的和平环境造成严重影响。英国脱欧还可能对欧盟本身造成根本性的、高度的负面影响，使其在经济和政治方面受到削弱。

本备忘录的以下内容对上述每一点均进行了更细致的分析。

公投

作为其在2015年5月大选中竞选宣言的一部分，英国保守党(托利党)承诺选民其将举行公投，这主要是担心英国独立党(UKIP)对托利党选民的吸引力与日俱增，因而在很大程度上是一种减弱其吸引力的手段。英国的其他主要政党(即工党和自由民主党)对公投均没有兴趣。出乎民意调查专家(甚至可能保守党自身)意料的是，托利党赢得议会中的多数席位，大卫·卡梅伦连任首相，而这一次不再是联合执政，虽然其只以微小差距的选票胜出。

为解决一些已经引起批评的问题而对英国在欧盟的待遇变化进行了一场激烈的谈判后，卡梅伦兑现了保守党举行公投的承诺。由于考虑到最好赶快发起公投，而且据报道部分原因是因为担心在夏季几个月里将涌入英国的第二波移民所带来的影响，卡梅伦安排在6月23日进行投票，并预测“留欧”派将会胜出，英国可以迅速地恢复正常。

随着公投日期的临近，留欧派和脱欧派之间的争论越来越激烈。受领军人物奈杰尔·法拉奇(Nigel Farage)鼓动，在伦敦市长鲍里斯·约翰逊(Boris Johnson)和迈克尔·戈夫(Michael Gove)的带领下，脱欧派主要基于以下三个理由对欧盟进行了攻击进而主张英国脱欧：欧盟居民持续大量涌入英国的威胁；作为欧盟成员国英国须向欧盟其他国家贡献净财政收入；以及作为欧盟成员国，英国丧失制定法律的“主权”，并使“布鲁塞尔的官僚们”因此而有能力制定英国公司和个人需要遵守的法规、条例。

在保守党宣言中阐述的第四点控诉是(该点甚至得到一些留欧派支持人士(例如内政大臣特里莎·梅(Theresa May))的附和), 英国遵守《欧洲人权公约》使英国必须遵循斯特拉斯堡欧洲人权法院作出的判决, 受法院裁决约束, 而该等法院裁决限制引渡会在本国受到酷刑的人, 要求英国考虑如果在监狱里服刑的囚犯已经完全改过自新, 他们是否有可能恢复投票权, 以及授予其他类似权利(部分人士认为斯特拉斯堡法院的裁决是对议会主权不被容许的侵犯)。

留欧派的游说活动主要是基于经济理由, 并推出一批经济学家和其他专家出来证明其观点, 这些经济学家和专家预测脱欧可能对经济产生不利影响, 导致失业, 造成一些企业迁离英国, 导致英镑贬值等, 而他们的这些预测很可能是准确的。留欧派同时得到了英格兰银行和 IMF 事实上的支持: 英格兰银行警告称, 投票给脱欧派会导致英镑贬值并可能引发英国的经济衰退, 而 IMF 表示向脱欧派投票可能造成“严重的区域和全球损害”。

脱欧派的最终获胜, 也许是令两个阵营都出乎意料的。选民投票率高达 72.2%。伦敦、苏格兰和北爱尔兰的大多数人投票留欧。英格兰中部和北部小城镇脱欧派的支持票数抵消并勉强超过了留欧的选票, 威尔士支持脱欧的票数微弱胜出。这些地区的民意调查显示, 很多人认为随着欧盟逐步的扩大, 全球化进程几乎没有给他们提供多少利益或价值。

35 岁以下的年轻选民以压倒性多数投票给了留欧, 35-44 岁年龄段以 2% 的差距投票支持留欧, 但 45 岁以上的选民投票给脱欧的比例却明显上升。

投票结果表明英国是一个按区域和年龄段严重分化的国家(两边阵营几乎各占一半的比例), 但主张英国脱欧的票数以微弱但又确定的优势最终获胜。

脱离欧盟

公投在英国只是建议性的, 并没有法律约束力。然而, 作为一个政治问题, 英国现在已别无选择, 只能开始着手退出欧盟的进程。

退出欧盟的程序看似简单, 实则不然。《欧洲联盟条约》第 50 条对退出规则作出了规定。英国首相卡梅伦于 2016 年 2 月对下议院说, “如果英国人民投票脱

欧，实现这种做法的唯一方式是，启动条约第 50 条并开始脱欧程序，英国人民理所当然地希望马上开始进行。”

大卫·卡梅伦无论如何都不愿启动这个程序，并于 6 月 24 日早上宣布辞去英国首相职务。他的辞任将在按照内阁手册选定继任者的人选之时生效。这种做法实际上通过将任务交给下一任保守党领袖(作为首相)的方式，推迟了第 50 条规定的通知的发出。预计在 9 月初(甚至更早)，托利党就将推选下一任首相。

第 50 条规定节选：

- (2) 决定退出欧盟的成员国应将其退出意愿通知欧洲理事会。根据欧洲理事会的指导方针，欧盟应与该成员国谈判并达成退出协定，其中将规定退出安排(基于对该成员国与欧盟未来关系框架的考虑)。该协定需在获得欧洲议会同意后，由合格大多数的理事会成员代表欧盟订立。
- (3) 自退出协定生效之日起，或若未能达成该协定，则在第 2 款所述的通知发出两年后，本条约将不再适用于退欧成员国，除非欧洲理事会与该成员国一致决定延长这一期限。

正如外交及联邦事务大臣向议会报告的，“这是退出欧盟的唯一合法途径。”

当英国根据第 50 条规定发出通知后，其就会在就退出欧盟之后与欧盟之间的关系进行的谈判中，丧失几乎全部优势地位。从效果上看，就如同说，“我要离开了，请告诉我我离开的条件是什么。”大概是因为这个原因，甚至连脱欧派的领军人物鲍里斯·约翰逊也在公投后的第一次声明中宣布，“不急于”启动第 50 条。

很多欧盟领导人要求英国尽快速交第 50 条通知，但是条约中没有任何条款规定英国有义务这样做。据报道，欧盟领导人甚至不愿意在第 50 条通知送达之前开始对英国脱欧进行任何正式或非正式的讨论。英国首相卡梅伦并不愿意发出通知。目前在首相竞选中处于领先地位的特里莎·梅则支持留欧，并且表明她希望就英国在退欧谈判中拟实现的目标有了更清楚的了解并且(如果可能的话)在同欧盟进行非正式的讨论之后，才会发出通知。

只有首相能发出第 50 条规定的通知，而且是不能被强迫去这样做的。就在发出通知之前首相是否必须取得议会的授权，在法律上仍有争议。目前已经有人就此提起了诉讼，可能会迫使司法上对此问题做出决定。不过，在没有出现会产生干预的决定性事件的情况下，似乎很难相信英国不会继续沿着英国脱欧的道路继续前进。

第 50 条第(3)款规定的两年期限，对于英国和欧盟谈判代表来说都是一项艰巨的挑战。英国政府在 2016 年 2 月向议会递交的报告中表示，“以英国能接受的条款为基础，就(一)我们退出欧盟，(二)我们与欧盟的未来安排，(三)我们与非欧盟成员国国家的贸易协定进行谈判，很可能需要花费十年或者更长时间。”脱欧派未能或者说没有能力清晰地阐明英国与欧盟所期望的未来关系的目标，更加增加了这个任务的艰巨性。实际上，即使在脱欧派领导层的内部，也对该关系的走向争论不休。

公投之后，超过 400 万人签署了一项网上请愿书，要求进行第二次公投(尽管据称该数字是被网上自动程序推高的)，但是大卫·卡梅伦已经排除了第二次公投的可能性，目前看来举行第二次公投的可能性非常小。

尽管保守党和工党受到了政治动荡局面的困扰，但是似乎该两党都没有迫切地提前进行选举。事实上，如果保守党分化太深，或者如果保守党推选的下任首相不愿意根据第 50 条发出通知，那么提前选举则可能不可避免。在这种情况下，我们可以想象通知永远不会被发出的情形。

一些欧盟领导人和法律评论员声称，根据第 50 条发出的通知是不可撤销的，但第 50 条实际上并没有这样的规定。该条第 5 款规定，如果一个已经退出欧盟的成员国要求重新加入欧盟，其需要按照新成员国加入欧盟所适用的程序进行。但这并没有明确说明，如果一个还没有从欧盟脱离的成员国决定其希望继续留在欧盟和撤回第 50 条项下的通知，应当如何处理。不过近期的报导显示，法国政府的律师提出的法律意见是，第 50 条项下的通知是可以撤回的。无论如何，这一问题将在某一天成为欧盟当局需要考虑的事项。

未来英国和欧盟的关系

未来英国和欧盟的关系并不清晰。人们已就英国和欧盟关系参考样板的“模式”开展了讨论。经分析后，似乎没有一个模式可以提供一条前进的康庄大道，某些模式则差强人意。其中可供选择的“模式”如下：

- *挪威模式：加入欧洲经济区*

挪威是欧洲经济区(或称欧经区)的成员。欧经区在1994年成立，目的是使不愿意成为欧盟成员的欧洲国家也可以享受欧盟“单一市场”的好处。欧经区成员包括欧盟全体成员和挪威、冰岛及列支敦士登，它们同时也都是欧洲自由贸易联盟(欧贸联)的成员。

欧经区成员可以进入大多数的单一市场，因此货物、服务、人员和资本可以在欧经区内自由流动。欧经区成员必须实施欧盟有关单一市场的条例，包括有关雇佣、消费者保护、环保和竞争政策的法律。不过，挪威不是欧盟关税同盟的成员，所以挪威公司与欧盟进行贸易时必须遵守若干额外(并且整体来说代价高昂)的程序。

实际上欧经区成员为了成为单一市场的一部分需要支付一笔费用，它们通过向欧盟的地区发展基金和它们参与的欧盟项目出资的方式缴付前述费用。挪威2015年对欧盟预算的人均净贡献额估计只低于同期英国的25%。

非欧盟成员的欧经区成员不参与欧盟的立法工作。英国通过脱欧但成为欧经区成员实际上将放弃其在制订或修订大量适用于其经济生活多个方面的法律法规的全部影响力。

尽管欧盟可能同意英国采用所谓的挪威模式，但是难以想像脱欧派会认为这个模式可以接受。因为这代表英国需要允许非英国公民自由进出英国、向欧盟预算支付大笔资金、遵守大部分欧盟法律法规，但实际上在制订相关法律法规的过程中却完全没有发言权。由于这涉及脱欧派一直

强调他们反对留欧的大部分事宜，挪威模式似乎一无是处，甚至是一个倒退的方案。

- *瑞士模式：双边条约*

瑞士既非欧盟成员，也非欧经区成员，但瑞士通过协商达成了 100 多项双边条约，为瑞士提供在特定领域全面进入欧盟市场的机会，这实际上是通过“零点”的方式选择性地参与欧盟各方面的事务。瑞士也是欧洲自由贸易联盟(欧贸联)的成员，成员可以在所有非农业货物方面与欧盟进行自由贸易。

瑞士允许欧盟公民自由进出瑞士。虽然瑞士 2014 年 2 月进行公投限制欧盟移民，但如果真的实施限制，则会违反瑞士与欧盟就此问题达成的协议。瑞士对欧盟的人均净财务贡献额估计略高于英国每年净贡献额的 40%。同欧经区成员国一样，瑞士对欧盟政策和规定的制定无任何影响力。

虽然相对挪威模式，英国脱欧派可能更喜欢“瑞士模式”，因为瑞士模式可能允许英国避开或不用严格遵守他们最反对的关于欧盟成员的某些规定，但是仍然摆脱不了许多共同的缺点：持续的自由流动(也许可以就限制进行谈判)；持续的财政支持(标准待协商)，和遵守大量英国未来对其毫无影响力的欧盟条例(范围待协商)。瑞士模式在金融服务和其他服务方面的全面整合可以发挥的作用远低于理想水平，而金融服务和其他服务是瑞士和英国经济的一个关键性元素。

也许英国争取采用瑞士模式的最大障碍就是，该模式可能不是一个可供选择的模式，尤其是从短期来看。欧盟已经有几个成员国表示欧盟以后不太可能再采纳“瑞士模式”，而且不管怎么说，英国和欧盟都不太可能在第 50 条规定的两年时间内商定大量的双边条约。

- *自由贸易协议：加拿大模式*

近期的新闻报道表示鲍里斯约翰逊希望英国可以和欧盟协商一项全面的双边自由贸易协议，大概和最近与加拿大谈判达成的自由贸易协议类似。该协议将涵盖货物和服务，并且在谈判的范围内解决非关税贸易壁垒问题。英国可能需要对欧盟预算出资，但将以较低的水平出资，以反映其在欧盟相关计划和项目的参与(以及欧盟将终止其在所谓的共同农业政策项下向英国农业和研究项目提供大量资助的事实)。出口到欧盟的产品将仍然需要达到欧盟标准，但这一规定很可能适用于几乎任何一个模式。

另一个考虑自由贸易协议效用的关键问题就是协议范围。例如，将与加拿大签署的协议不完全适用于金融服务，而鉴于金融服务行业对英国经济的重要性，这对英国来说，将会是一个关键问题。加拿大-欧盟协议也不涵盖其他服务行业，包括大部分的航空和音频视频服务，并允许对某些农产品设置配额。

这个“模式”的主要障碍是时间。加拿大和欧盟花了七年的时间去谈判这个自由贸易协议，而协议还没有生效。此外，由于过去 40 余年都是由布鲁塞尔承担谈判贸易协议的责任，英国不太需要贸易谈判专家，英国的贸易谈判官员几乎完全没有谈判经验，英国恐怕无法迅速谈成一项全面的自由贸易协议。

对于欧盟来说，许多欧盟成员国(尤其是法国、荷兰等本身国内有“脱欧”运动的成员国)不会愿意让英国在迅速谈妥一项全面且有利的自由贸易协议的情况下脱欧。一项新的贸易和更广泛的合作协议需要欧盟其余 27 个成员国中所有成员国的批准，而上述批准可能又需要相关国家的国会认可(例如法国国民议会、德国联邦议院及比利时所有七个国会议事厅等)。

在第 50 条规定的时限内，几乎不可能达成一项全面的自由贸易协议。

- *欧贸联 - 加强版*

如果挪威模式、瑞士模式和加拿大模式都不能作为一个可行的模式在英国脱欧后(至少在第 50 条拟定的两年期限内)维持英国和欧盟的关系, 最可能出现的结果就是英国会选择加入欧贸联作为成员, 但需假设挪威、瑞士、冰岛和列支敦士登等现行四个成员国都接受其成员资格申请。当英国在 1957 年选择不加入欧洲经济共同体或欧共体(欧盟的前称)时, 英国建立了欧贸联作为其替代组织。

欧贸联是一个覆盖所有非农业产品的自由贸易地区。欧贸联与欧盟和多个其他国家签署了自由贸易协议。欧贸联的成员国资格既无法提供服务方面的自由贸易, 也不保护成员免受许多非关税贸易壁垒的影响, 所以英国也会希望通过磋商涵盖金融服务、农业(很可能受到脱欧严重打击, 除非采取积极的措施减轻影响)和更重要的非关税贸易壁垒的多个双边协议以增加欧贸联成员享受的利益。

为了达成这些额外的双边交易, 估计英国将需要同意遵守一系列欧盟法律法规, 并且可能需要提供一些财政支持。假如可以达成合理的折衷方案, 也会比较容易就这些让步付出的代价作出合理的解释。两年期限内可以达成的任何双边协定都可以在该期限届满之日生效, 届时仍然在磋商的协定将在协议达成时生效。

本方案可以称为欧贸联加强版或瑞士精简版, 应该是英国未来最可能选择前进的道路。缺点是这个方案需要在未来数年进行大量谈判, 而在该期间由于谈判结果的不确定性, 很可能导致压抑投资并且难于制订任何计划。

- *世贸组织: 默认立场*

如果英国脱欧且未能成功就上述事宜与欧盟达成任何协议, 英国还享有世界贸易组织(或世贸)提供的保护。作为世贸的成员, 英国出口到欧盟和其他世贸成员国将要缴付进口国家最惠国关税。同欧盟或欧贸联成员

资格相比，这将增加英国公司出口到欧盟的成本，并且该等公司也将面临严重的非关税贸易壁垒。世贸在服务方面的贸易条例相比货物贸易较为落后，而且远不如对单一市场内存在的服务贸易的保护性高，这将使英国服务的出口状况明显差于今日的情形。

虽然某些脱欧派认为彻底脱欧并且依赖世贸条例作为预设的“安全网”是主张英国“主权”的最佳方法，但从经济角度考虑这个结果毫无吸引力。因此就规划而言，“世贸方案”应被视为是一个最坏的局面，而不是其中一个选择方案。

对可能为英国和欧盟的未来关系提供样板的各类“模式”的分析，主要集中在改善对货物和服务(在较小的范围内)贸易不利影响的效果上。但是，在欧盟内适用的大量指令、法规和其他条例覆盖的范围更广，下文将会更详细地讨论，这些条例包括：

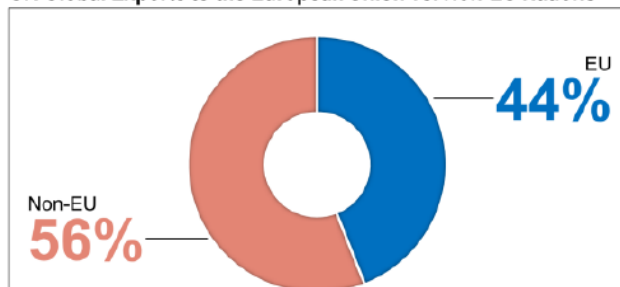
- 对金融服务公司(包括银行、保险公司和资产管理人)进行监管并且允许在整个欧盟“自由进行”金融服务活动的条例；
- 有关跨国公司税务以及利息和红利汇出的条例；
- 使公司破产清盘程序和金融援助在全欧盟范围有效的条例；
- 有关协调环保政策及欧盟对气候变化挑战的对策的条例；和
- 确保在整个欧盟范围内执行判决和担保措施的条例。

综上，除非英国可以通过加入对有关问题作出规定的已存在的公约找到解决方案，否则英国将需要与欧盟磋商协议(或理论上，与其余的成员国磋商双边协议)以避免当英国正式脱欧后该等条例不再适用时可能引起的干扰或不确定情况。欧盟对该等非贸易协议的批准可能需要其余 27 个欧盟成员国一致赞成。

与非欧盟成员国之间的关系

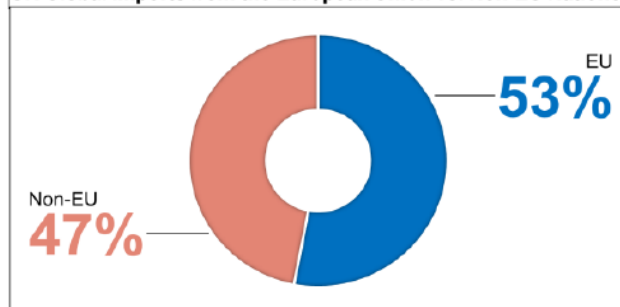
欧盟是英国最大的贸易伙伴，2015年欧盟占英国出口总额的44%左右，占进口总额的53%左右。当然，与美国及其他非欧盟成员国之间的贸易总额对英国保持良好的经济状况仍然相当重要。

UK Global Exports to the European Union vs. Non-EU Nations



左图为英国向欧盟和非欧盟国家的出口比例示意图，其中蓝色部分代表欧盟国家，而棕色部分代表非欧盟国家

UK Global Imports from the European Union vs. Non-EU Nations



左图为英国从欧盟和非欧盟国家的进口比例示意图，其中蓝色部分代表欧盟国家，而棕色部分代表非欧盟国家

在欧盟与50多个非欧盟成员国达成的36项贸易、投资方面的自由贸易协定的基础上，作为欧盟成员，英国享有市场准入方面的优惠待遇。虽然世贸组织多边贸易协定通常赋予非欧盟成员国最惠国关税待遇，欧盟自由贸易协定往往能够减少或排除世贸组织贸易协定未能排除的非关税限制，或者解决世贸组织贸易协定未能解决的服务贸易或投资问题，并在上述方面起着关键作用。

为了重新制订这些为数众多的协定，或者至少取得当中的一部分好处，英国需要与这些贸易伙伴分别协商新的双边贸易投资协定(不包括英联邦成员国，因为英国与其之间可能已经存在尚可接受的贸易投资协定)。

2015年，英国除欧盟成员国以外的15大贸易伙伴分别是(按出口额排序)美国、瑞士、中国、香港、阿联酋、日本、沙特阿拉伯、新加坡、加拿大、土耳其、

南韩、澳大利亚、印度、挪威、卡塔尔。为了避免贸易流量中断，与这些国家协商双边贸易协定(包括在英国脱欧时实施过渡性安排)将至关重要。不幸的是，英国在协商时将遭遇三大困难：其一是英国几乎找不到经验丰富的谈判人员来协商贸易协定。其二是相比起欧盟整体，英国的谈判地位大为削弱。2015年英国国内生产总值约1.79兆英镑，按当时汇率计算约2.85兆美元，整个欧盟区(包括英国在内)生产总值则约为18.5兆美元。

第三个困难则是有不少国家目前正忙于几个大型国际贸易谈判，包括政治上具有争议的《跨太平洋伙伴关系协定》、《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》，而且许多情况下这些协定引起了公众和政治上的怀疑。美国总统奥巴马最近曾表示在日后贸易协定谈判中，英国将“排在队尾”，这也许是为了达到戏剧化的效果而夸大其辞，但是英国应该也不想插队。

缺乏谈判经验，经济影响力急剧下降，其他正在进行中的贸易谈判造成的干扰，在前述种种不利因素的影响下，很难想像英国如何能够在第50条规定的最后限期前与大多数主要贸易伙伴达成贸易协定。

对英国法律的影响

英国法律中有相当一部分内容完全或主要以欧盟法律为基础，包括以下方面的法律法规：

- 银行、保险公司及其他金融服务机构；
- 证券发行、上市、买卖，包括招股书内容与审核、另类投资基金权益的销售等；
- 雇佣、劳工转移；
- 竞争和反垄断审批；
- 环保；
- 法律和法庭的选择，判决的执行(包括破产程序)；
- 收购要约和跨境合并；

- 知识产权；及
- 数据保护。

在某些情况下，欧盟法律以“指令”形式颁布，在成员国层面以立法方式纳入英国法律体系。其他情况下，欧盟法律以“法规”形式产生，无需另外立法即对成员国有直接效力。据估计，一旦英国脱欧，英国将有 6000 项条法例需要审查，以决定究竟是保留、废除还是修订。

这将是一项艰巨的任务。在某些情况下，将欧盟法律纳入英国法体系，或者确认已反映欧盟标准的英国法律无需大幅修订，相对比较容易。在其他情况下，修订法律将导致国内对修订内容产生激烈争论，还有些情况则需要英国建立全新的法律制度和政府机构或者大幅扩充现有机构，以便接管目前由欧盟委员会履行的职能(例如从竞争角度审查并购项目)。无论如何，为了决定对每一项法律法规要做什么，需要大规模地审查目前的英国法律和欧盟法律，在许多情况下英国需要设立新的政府机构或者对现有机构进行大幅扩充，以便接手目前由布鲁塞尔履行的职能。

首先要审查的很可能是 1972 年《欧洲共同体法案》。该法案在某种程度上使欧盟法律凌驾于英国法律之上。纯粹废除该法案将造成法律上的混乱，尤其是将对英国法律监管体制造成巨大缺口。另一方面，在决定是修订还是废除欧盟法律之前将所有欧盟法律纳入英国法律体系(假如实施欧盟法律的立法尚未完成的话)，这在政治上可能比较尴尬。

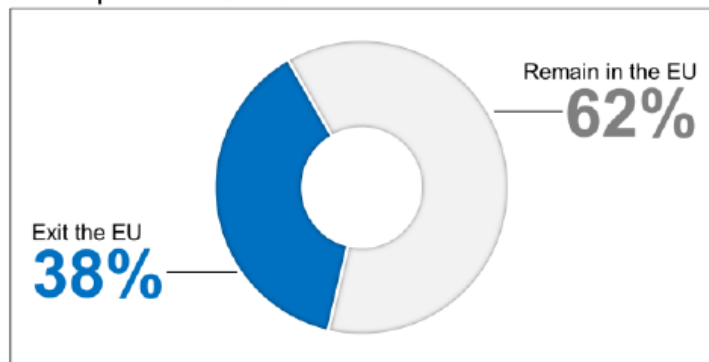
这个过程也有可能引发另一个政治问题。到目前为止，一切无谓或过于官僚的管制皆可怪罪于“布鲁塞尔”，这与许多美国人喜欢归咎于“华盛顿”可谓同出一辙。除非英国在谈判贸易协定时同意(或者需要)保留欧盟法律和准则，否则一旦英国脱欧，“布鲁塞尔”这个挡箭牌将不复存在。布鲁塞尔制订的许多法律法规本来就令英国人恼怒，要承认这些法律确实有必要存在，政治上有一定的困难。

英国面临的风险

脱欧也将为英国带来至少两项存亡风险。

苏格兰 2014年9月18日，苏格兰就“苏格兰是否应该成为一个独立的国家”举行了一场全民公投。有84.6%的选民参与了投票，其中55.3%投票反对（也就是留在英国）。英国脱欧公投结果宣布后（结果显示62%的苏格兰选民支持留欧），苏格兰民族党（苏格兰国会多数党）党魁、苏格兰首席部长妮古拉·斯特金随即表示，违背苏格兰的意愿将苏格兰从欧盟脱离出去是“民主的暴行”，而且她提出草拟法案为第二次苏格兰独立公投铺路。同时，她也直接呼吁欧盟成员国支持苏格兰留在欧盟，办法想必是一旦英国脱欧则脱离英国。

Exit Proportions of Scotland's Vote



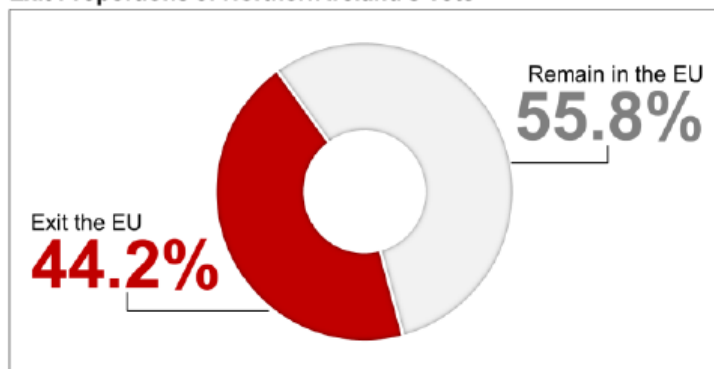
上图表明苏格兰公民在退欧公投中的投票比例，灰色部分代表赞成留欧，而蓝色部分代表支持脱欧

苏格兰选民在独立公投中投下反对票，动机是害怕一旦脱离英国，申请加入欧盟有困难。当时投反对票的理由现在都逆转了，而最新民意调查显示由于英国公投脱欧，大多数苏格兰人将投票支持独立。当然苏格兰脱离英国的路程将是曲折的。苏格兰应该采用何种货币将是个问题。油价暴跌已重创苏格兰经济，这当然某种程度上是苏格兰在经济上依赖英格兰支持所造成的结果。假如苏格兰是欧盟成员国，英格兰不是欧盟成员国，两地存在“硬边界”将不利于两者的经济表现，也许对苏格兰造成更深的影​​响。然而苏格兰独立的可能性明显随着英国公投脱欧而上升。

北爱尔兰 北爱尔兰有55.8%选民选择留欧，面对的问题也很严峻。一旦英国脱欧，北爱尔兰将不再是欧盟一部分，而目前属于欧盟的爱尔兰共和国将继续

留在欧盟，两地实施边境检查实际上难以操作，也许根本行不通，而且还有经济损害，但最重要的是边检将破坏北爱尔兰维持脆弱的和平状态的基础。爱尔兰共和国和北爱尔兰的人民及商品服务不受障碍地互通，两地不设看得见的边境，这对维持和平作用重大。在另一方面，如果不设边检，任何欧盟成员国居民将可轻易地进入爱尔兰共和国，再穿过北爱尔兰而进入英国。不在两个爱尔兰之间设立边检，转而围绕爱尔兰岛设立边境，这个方案虽然可行，但是鉴于北爱尔兰与英国其他领土之间存在边境的象征意义，这个做法有可能激怒至少一部分反对爱尔兰自治的英国人。

Exit Proportions of Northern Ireland's Vote



上图表明北爱尔兰公民在退欧公投中的投票比例，灰色部分代表赞成留欧，而棕色部分代表支持脱欧

英国选择脱欧的同时，也将退出《欧洲人权公约》，不再受位于斯特拉斯堡的欧洲人权法院的管辖，这是第二个难题。《欧洲人权公约》和欧洲人权法院在某种程度上由丘吉尔和英国政府在第二次大战后所创立，退出的话将对欧洲人权事业造成损害，对经常在人权问题上受到批评的一些国家(如土耳其、俄罗斯)的人权情况伤害尤其大。英国脱欧公投虽然是2015年保守党竞选宣言的内容之一，但是对北爱尔兰而言，英国脱欧将动摇1998年关于北爱尔兰和平进程的《贝尔法斯特协议》(亦称《耶稣受难节协议》)，而该协议经过巨大的努力，象征了“北爱尔兰动乱”的终止，开启了维持至今但仍岌岌可危的和平状态。根据《耶稣受难节协议》的规定，《欧洲人权公约》将整个纳入北爱尔兰法律

体系，将成立人权委员会并赋予其各种职责，还有多项条款旨在确保北爱尔兰政府的法例和决定一直符合《欧洲人权公约》中规定的权利。

《耶稣受难节协议》制订时的两大奠基石一旦动摇，对和平进程可能造成不可低估的风险。

自英国脱欧公投以来，北爱尔兰第一副部长、爱尔兰共和军政党组织新芬党领袖马丁·麦吉尼斯即提出对统一爱尔兰进行公投。目前来看，公投结果不太可能达到《耶稣受难节协议》对统一设下的条件，但情况可能发生转变。

法律上的影响：英国脱欧有什么实际影响？

金融服务和监管

英国脱欧使总部设于英国的金融服务机构面临巨大的挑战，造成跨国金融服务机构将人员和经营活动(有可能包括欧洲总部的经营活动)由伦敦迁移到欧盟范围内的其他城市。在欧盟对金融监管问题制订方向和起草欧盟条例时，英国也由于脱欧而导致影响力大为削弱，而英国过去在这方面相当活跃，而且往往具有说服力。

自1999年以来，欧盟实施了一系列监管举措，旨在为欧盟银行、保险、投资等行业制订出“单一规则手册”，并且为各国监管机构建立合作框架，便于监管欧盟区内跨国经营的金融服务机构。由于这些举措，某成员国(金融机构所在国)已核准的金融服务机构无需另外批准，即可在所有其他成员国经营业务，这就是所谓“单一牌照(passporting)”机制。对英国金融服务机构而言，为了避免在欧洲面临多重监管，继续在“单一牌照”机制下经营下去可谓至关重要。但这是一个比较大的挑战，原因是英国脱欧后，两者关系无论采用什么模式，都不会涵盖服务(尤其是金融服务)，而且，不难想象，如果专门针对金融服务的协定进行磋商，势必会产生很多有争议的问题。

英国关于金融服务的法律，目前大多植根于欧盟指令，或者适用欧盟法规。到目前为止，在欧盟制订规则的过程中，英国在构思和起草法律时一直相当活跃。英国脱欧将使英国金融服务业处于极为不利的处境，那就是一方面要在任

何英国、欧盟金融服务协定中同意继续遵守欧盟指令和法规，但另一方面却对规定内容完全没有影响力，或者影响力大不如前。

如果英国无法对银行、保险和其他金融服务商讨出双边协定，金融业公司则需要凭着设于另一欧盟国家的公司及经营活动取得“单一牌照”。这除了意味着要进行法律上的重组以外，也有可能导导致某些企业搬离英国，或者将全球或地区性总部和后台办公室人员由英国迁移至某欧盟管辖地(最新传媒报道显示，已有公司开始这样做)。修订后的《金融工具市场法规》(MIFID)的指令和法规、《欧洲市场基础设施监管规则》(EMIR)及数据隐私法所带来的相关问题，将成为企业搬迁或转移经营活动的又一诱因。这些问题引起的不确定性有可能持续一段时间，并导致跨国公司出于英国脱欧的考虑，过早开始转移人员或经营活动(甚至在其清楚的知道是否有必要这样做之前)。

有一个因素可能降低英国金融机构所面临的风险，那就是欧盟的金融服务法律有相当部分衍生自英国作为成员的全球组织(例如金融稳定委员会、巴塞尔银行监管委员会等)约定的国际准则。欧盟和英国将继续受到相关国际准则的约束(包括G20、国际证券事务监察委员会组织、国际保险监督官协会采纳的准则)。但是对英国不利的是，对于将国际准则纳入欧盟法律体系的实施文件，英国的影响力将减退。

私募基金

虽然许多私募基金管理人对遵守《另类投资基金管理人指令》(AIFMD)的费用和复杂性提出了批评，但该指令使得欧盟的另类投资基金管理人能够在欧盟各国销售基金。除非英国与其他国家达成含有相反规定的双边协议，否则英国脱欧之后，英国的另类投资基金管理人可能被视为非欧盟基金管理人，而只可按照相关国家定向配售制度向欧盟投资者销售基金。预计另类资产管理人的单一执照制度适用范围将会扩大，涵盖到居所地在经欧洲证券及市场管理局评估、实施等同审核制度的地区的非欧盟管理人。实际而言，这意味着英国有关另类投资基金管理人的条例需与《另类投资基金管理人指令》及其实施细则接轨。

并购交易结构

英国近年被认为是设立欧洲集团母公司的一个理想选址，部分原因是欧盟的指令确保可在集团内部调动红利、利息和特许权使用费而无需缴付预提税。虽然英国通过与每一个欧盟成员国签订避免双重征税协定和所得税条约，建立了广泛的避免双重征税网络，但并非所有条约都规定无需缴付预提税，若与相关指令的等同规定作比较，这些条约提供的保护性较低。因此，母公司设在英国的公司结构的吸引力也许会因英国脱欧而降低。打算在英国进行新投资的公司可能因此希望选择另一欧盟辖区进行投资，而公司在适当的情况下也可能考虑把现有母公司的结构转移到另一欧盟辖区。

欧盟关于收购上市公司的法律因 2004 年通过的《收购要约指令》和之后与各个欧盟成员国的法例融和而大体上一致；进行跨境合并的可能性也因 2005 年通过的指令得到提高。《收购要约指令》的制订主要以英国的《收购守则》为基础，因此英国脱离欧盟对英国或欧盟的并购法律都不会有即时的影响；可是另一方面，因为跨境合并指令只适用于位于不同欧盟国家的公司，显然在英国脱欧后，英国公司与欧盟公司合并时将无法享受上述指令提供的优惠待遇。

资本市场

英国脱欧可能会导致资本市场大幅波动，尤其是对英国和其他欧洲发行商而言。基于投资者的担心主要受到公投结果带来的不明朗因素影响，正在考虑进入市场的公司可能要面对不少挑战，而有其他选择的公司也可能会推迟融资活动。

负有公开申报义务的公司需尽快考虑是否需就英国脱欧的影响、伴随的风险及对公司业务和财务业绩的影响发出公告；负有美国申报义务的公司也应预期美国证券交易委员会将对公司的季度或年度申报提出意见，询问公司是否已考虑英国脱欧对公司的融资状况和运营业绩的影响。

如果非欧经区的招股书制度被确定为等同于欧盟关于招股书的规定(这正是英国脱欧时的情况)，欧盟的资本市场制度已为非欧经区招股书制度的相互认证提供了可能性。英国历史上一直是构思欧盟资本市场法规的领军人，对制订支撑现行欧盟资本市场制度的指令和法规起着重要作用，因此在可预见的将来，等同

性可能仍会继续，这将减轻这一方面的风险。棘手的问题是，在英国不再是欧盟的一部分之后，英国在招股书和资本市场其他规则的演变过程中，是否仍能发挥重要作用。

争议解决

英国法律常常被选作国际合同的管辖法律，部分原因是英国法律是许多融资文件的标准选择，也因为它是不同欧盟国家的缔约方在合同方面的标准折衷方案。因为所谓的《罗马条例 I》，合同中明确地选择英国法律为适用法律在整个欧盟地区都会受到尊重，而同样地根据《重订布鲁塞尔规则》，选择由英国法院解决争议在整个欧盟地区也会受到尊重。英国退出欧盟之后，除非英国以协议的方式另行加入上述条例，上述条例将不再涵盖英国，届时英国判决在欧洲的强制执行力可能存在不确定性。如果英国成为《2007 年卢加诺公约》和/或 2005 年海牙《选择法院协议公约》的缔约国，则可以减轻或消除有关风险。这个问题对英国金融机构和律师事务所十分重要，预计英国将会尽快采取适当的措施确保选择英国法律和法院的持续吸引力，但是如果英国不再是欧盟的一部分，缔约方同意以英国法律作为折衷方案的可能性在某种程序上将会降低。

英国脱欧对于选择伦敦作为仲裁地应该是没有影响的。仲裁裁决的强制执行适用《联合国承认及执行外国仲裁裁决公约》，无论英国是否脱欧，该公约将继续适用英国和欧盟的各个成员国。

破产和重组

强制执行其他判决(包括关于破产程序和金融机构的争议)可能会衍生出更为复杂的问题。在欧盟内部，《破产程序条例》、《2004 年信贷机构(重组和清盘)条例》、《2004 年保险公司(重组和清盘)条例》、《2006 年跨境破产条例》全都直接适用于欧盟成员国，但在英国脱欧后，上述条例在英国不再适用。虽然按照《卢加诺公约》和关于跨境破产程序的国家法律，英国境内破产程序的判决也可以在其他欧盟成员国强制执行(反之亦然)，但在没有包含相反规定的约定之下，前述条例的互惠执行条款将不再适用。

债务重组安排的强制执行也可能出现类似问题，因为《欧洲判决条例》不再适用，在整个欧盟强制执行某一判决将因此需要依赖国家的私法规则或者《卢加诺公约》。

此外，欧盟现正讨论如何协调欧洲破产法律，而整个欧盟通用的最低标准建议可能在下半年推出。英国离开欧盟，可能使其丧失制订有关建议的资格。基于以往英国破产专家在制订这方面欧盟法律所扮演的重要角色，将来缺少他们提出建议也许是不幸的。

前景不明朗

英国现正面对前所未有的政治和宪制危机。保守党和工党都陷入混乱当中。保守党必须委任首相的继任人，而工党领袖则在持续增长的呼声下被要求辞职。在新首相获委任之前，英国不会根据第 50 条采取任何行动。苏格兰和北爱尔兰的政治领袖正在评估他们的抉择，而欧盟领导人则显示出不同的立场，部分人士要求尽快发出通知，其他人士则呼吁要冷静、周全地处理问题。

国际和英国金融机构、公司和投资者，以及英国境内的外国人和欧盟其他地区的英国籍居民都处于混乱当中，正在评估一件不久之前似乎还是假想和遥远的事件所可能造成的后果。虽然许多后果只有在英国实际离开欧盟时才会出现，但这些后果的重要性意味着必须立即开始计划，而未来的发展方向可能正如公投事件的结果一样难以捉摸。

* * *

本备忘录并非以任何形式提供法律咨询意见，因此不应单靠本文内容作出任何法律或商业决定。如对本备忘录讨论的问题有任何疑问，敬请咨询以下律师：



Mark S. Bergman
+44-20-7367-1601
mbergman@paulweiss.com



Brad S. Karp
+1 212-373-3316
bkarp@paulweiss.com



David K. Lakhdir
+ 44-20-7367-1602
dlakhdir@paulweiss.com

参与撰写本备忘录的工作人员：John Satory 高级顾问律师、Lyudmila Bondarenko 律师、Eyal Peled 律师、Imran Sharif 律师、Monika Kislowska 助理律师、Julia Jacovides 律师助理。

如有进一步问题，请联系以下律师：

Scott A. Barshay
+1 212-373-3040
sbarshay@paulweiss.com

陈剑音女士
+852-2846-0388
jchan@paulweiss.com

Jay Cohen
+1 212-373-3163
jaycohen@paulweiss.com

Leslie G. Fagen
+1 212-373-3231
lfagen@paulweiss.com

Kenneth A. Gallo
+1 202-223-7356
kgallo@paulweiss.com

Michael E. Gertzman
+1 212-373-3281
mertzman@paulweiss.com

Adam M. Givertz
+1 212-373-3224
agivertz@paulweiss.com

Alan W. Kornberg
+1 212-373-3209
akornberg@paulweiss.com

Marco V. Masotti
+1 212-373-3034
mmasotti@paulweiss.com

Edwin S. Maynard
+1 212-373-3024
emaynard@paulweiss.com

Toby S. Myerson
+1 212-373-3033
tmyerson@paulweiss.com

Jeffrey B. Samuels
+1 212-373-3112
jsamuels@paulweiss.com

Robert B. Schumer
+1 212-373-3097
rschumer@paulweiss.com

Stephen J. Shimshak
+1 212-373-3133
sshimshak@paulweiss.com

Theodore V. Wells Jr.
+1212-373-3089
twells@paulweiss.com

背景材料

英国政府：“退出欧盟的过程” (2016年2月)，链接：

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504216/The_process_for_withdrawing_from_the_EU_print_ready.pdf

英国政府：“成员国以外的其他选择：英国在欧盟以外可选择的模式” (2016年3月)，链接：

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504604/Alternatives_to_membership_-_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU.pdf

英国政府：“英国财政部分析：脱欧的即时经济影响” (2016年5月)，链接：

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/524967/hm_treasury_analysis_the_immediate_economic_impact_of_leaving_the_eu_web.pdf

英国政府：“英国财政部分析：欧盟成员国身份和其他选择的长期经济影响” (2016年4月)链接：

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/517415/treasury_analysis_economic_impact_of_eu_membership_web.pdf

英国下议院外交事务委员会：“英国欧盟成员身份的公投对其在世界上角色的影响” (2016年4月19日)，链接：<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmfaff/545/545.pdf>

英国下议院图书馆报：“脱欧：接下来会发生什么？ (2016年6月24日，编号：07632)”，链接：<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7632#fullreport>

英格兰银行：“欧盟成员资格及英格兰银行(2015年10月)”，链接：

<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2015/euboe211015.pdf>

Eva-Maria Poptcheva，欧洲议会研究服务：“TEU第50条：关于成员国脱离欧盟(2016年2月)”，链接：

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI\(2016\)577971_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf)

国际货币基金组织，英国：从宏观经济角度看英国脱欧的意义(2016年6月)，链接：

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16169.pdf>

Swati Dhingra & Thomas Sampson：“脱欧后的生活：英国脱欧后有什么选择(伦敦经济和政治科学学院)，脱欧2016：经济表现中心的政策分析(2016年6月)，链接：

http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit08_book.pdf

国际资本市场协会：“英国脱欧对资本市场监管的影响” (2016年6月24日)，链接：

<http://www.icmagroup.org/News/news-in-brief/implications-for-icma-members-of-the-uk-vote-to-leave-the-eu/>

全球法律顾问：“英国脱欧对英国和欧盟的影响” (2015年6月)，链接：https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global%20Counsel_Impact_of_Brexit.pdf

Iain Mansfield：“英国的蓝图：开放而非孤立” (IEA Brexit Prize 获奖者，Institute of Economic Affairs 出版，2014年)，链接：

http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/Brexit%20Entry%20170_final_bio_web.pdf

资本经济：“英国脱欧的经济影响 (Woodford Investment Management 委托编制的报告, 2016 年),
链接: <http://assets.woodford.in/the-economic-impact-of-Brexit.pdf>

Alan Renwick: 英国脱欧之路: 投票脱欧有什么后果? 16 件需要知道的事情” (UCL
Constitution Unit, 2016 年 6 月), 链接: <https://constitution-unit.com/2016/06/20/the-road-to-brexit-16-things-you-need-to-know-about-what-will-happen-if-we-vote-to-leave-the-eu/>