

# 百年大变局下英国对华政策的演变<sup>\*</sup>

王展鹏

**内容提要:**当今世界面临百年未有之大变局,国际力量对比深刻调整,在经历霸权衰落,自 21 世纪以来,英国对外政策转型加快,大国战略面临重构,对华政策上升为英国外交战略的优先领域之一。本文从近年来英国国际地位的辩论入手,追溯 21 世纪初以来英国对华政策演变经历的三个阶段:中英关系黄金时代的开启、脱欧公投后两国关系发展的窗口期、约翰逊政府对华政策的转向;在此基础上,从两国关于国际秩序争论的逻辑、对华政策政治化和美国第三方因素的影响等层面分析英国对华政策出现的新特点及其动因。文章认为,中英关系健康发展的窗口期和机遇期并未因英国对华政策的暂时转向而终结。中英关系“黄金时代”的许多有利条件依然存在,英国能否全面客观地看待自身、因应变局,对于中英关系的未来至关重要。

**关键词:**百年大变局 英国外交 中英关系 对华政策 英美特殊关系

中国和英国在历史上都是对人类文明发展做出重要贡献的国家,在近一百多年的国际格局演变中扮演着重要角色。中华民族近代以来在艰难曲折中奋起,正前所未有的地接近实现民族伟大复兴的目标,日益走近世界舞台的中央。英国则经历了霸权衰落和不断寻找自身国际角色定位的过程。在 21 世纪第二个十年,一向以务实、稳定著称的英国对外政策出现了加速调整的态势。伴随着中国的崛起,对华关系在英国国际战略中的地位显著上升,与对欧、对美关系一起,成为英国外交转型中需要优先考虑的议题。在此过程中,英国对华政策的传统与现实、新意识与旧思维相互交织,塑造着英国新的国际角色,也影响着中英关系的未来。

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金课题“英国对华决策新发展及其对中英关系的影响研究”(项目批准号:16BGJ069)的阶段性成果。

## 一 百年变局下的英国国际地位辩论

### (一) 百年变局下英国国际地位的辩论

回溯第一次世界大战以来近百年的国际关系史,或者上溯至更久远的文艺复兴、工业革命以降国际秩序的演变,英国在其中一直扮演着特殊的角色。它曾是世界上第一个真正意义上的全球性大帝国:到20世纪20年代初,大英帝国统治的领土和人口约占全球总量的四分之一,本土和殖民地面积高达3700多万平方公里。<sup>①</sup>英国见证了20世纪以来的全球权力转移,仍一直希望超越自身物质资源的限制,发挥全球性大国的影响力。

第二次世界大战结束后,“三环外交”成为英国对外政策的基本原则。在20世纪五六十年代殖民体系解体之际,美国国务卿艾奇逊曾说,英国战后“失去了一个帝国,还未找到自身的位置”。<sup>②</sup>这一难题成为英国对外政策迄今无法摆脱的宿命。1973年加入欧共体后,英国经济和对外政策的重心逐渐转向欧洲,在大西洋主义与欧洲主义之间平衡取舍。到2016年脱欧公投前夕,英国皇家国际事务研究所所长尼布莱特认为,英国应重新界定三环外交的内涵:对欧关系应成为英国外交的重中之重,跨大西洋关系次之,新兴市场再次之。<sup>③</sup>

然而,脱欧公投的结果加剧了英国国际地位走向的辩论。英国历史学家亨尼西勋爵认为,脱欧已成为推动二战以来英国第四次地缘政治大转型的关键因素。<sup>④</sup>中国学者也认为英国外交正在经历二战以来最重要的转型,转型并不意味着英国要放弃大国地位,反而是追求更大的国际影响力,英国外交将呈现多元化趋势。<sup>⑤</sup>“全球英国”战略是保守党政府为应对脱欧挑战、由约翰逊在担任外交大臣时最先提出的。特雷莎·梅在2016年10月保守党代表大会上对这一理念做了系统阐述:脱欧并不意味着英国在国际事务中走向内倾或封闭,脱欧后的英国仍将是全球性大国,将在更广阔的平台上加强与世界上所有国家间的深度合作,进一步推动全球贸易和市场开放的发展。针对

<sup>①</sup> “British Empire,” *New World Encyclopedia*, [https://www.newworldencyclopedia.org/entry/British\\_Empire](https://www.newworldencyclopedia.org/entry/British_Empire), last accessed on 8 September 2020.

<sup>②</sup> Dean Acheson, “Our Atlantic Alliance: The Political and Economic Strands,” *Vital Speeches of the Day*, Vol.29, No. 6, 1963, p. 163, <http://web.b.ebscohost.com/pov/detail/detail?vid=0&sid=7bc16d0a-0a87-4ff3-8f24-1a2f1a83d4a3%40pdc-v-sessmgr03&bddata=JnNpdGU9cG92LWxpdmU%3d>, last accessed on 15 September 2020.

<sup>③</sup> Robin Niblett, “Britain, Europe and the World: Rethinking the UK’s Circles of Influence,” <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/20151019BritainEuropeWorldNiblettFinal.pdf>, last accessed on 1 September 2020.

<sup>④</sup> David Owen and David Ludlow, *British Foreign Policy After Brexit: An Independent Voice*, Biteback Publishing Ltd., 2019, p. 3. 前三次大转型分别是英国殖民体系的解体、加入欧共体和冷战的结束。

<sup>⑤</sup> 冯仲平:《转型中的英国外交》,载《欧洲研究》,2015年第4期,第21-23页。

英国将成为封闭、孤立的“小不列颠”的担忧,英国政府坚称脱欧不仅意味着回归议会主权的宪法传统,也是在国际角色上回归国际主义,从而使英国“在行动上和精神上更加国际主义,更加全球化”。<sup>①</sup>

约翰逊出任首相后仍将“全球英国”作为其对外战略的基本支点。2019年大选中保守党将“释放英国的巨大潜力”作为竞选口号。其含义是,英国将在集体安全、自由贸易、气候变化、基于规则的国际秩序等领域扮演世界领导者角色,使世界听到英国独立的声音。<sup>②</sup>2020年1月,约翰逊在“脱欧日”演讲中宣称英国将迎来依靠人民投票的力量开启的“一个新时代的黎明”。<sup>③</sup>在2020年2月皇家海军学院演讲和10月保守党年会闭幕演讲中,约翰逊都反复传递了这一信息。<sup>④</sup>

英国外交部在解释“全球英国”的内涵时也宣称:“英国仍将是开放、包容、外向的全球性大国,主张贸易自由化,随时准备维护英国的利益和价值观,坚决提升英国的影响力。为此,英国将加强全球存在,在所有地区增强活跃度。”该报告特别提出,继续加强与美国、欧洲及邻国的战略关系,而英国与亚太地区关系的发展将成为新的增长点。<sup>⑤</sup>

不受欧盟束缚的贸易政策是“全球英国”战略的另一支柱。保守党政府一直承诺建立“大胆、有雄心”的贸易协定,在继续保持与欧盟紧密的经贸联系的同时,与其他国家签订贸易协议,建构英国的全球自由贸易领导者角色,对冲脱欧对英国产业链、价值链带来的干扰。然而,截至2020年12月初,英国已单独达成的贸易协定主要来自与欧盟签有贸易协定的国家,与欧盟关于未来经贸关系的谈判仍陷僵局,与美国的贸易协定谈判随着拜登大选获胜变数加大。此外,脱欧与新冠肺炎疫情的冲击、贸易战、世界贸易组织(WTO)的困境带来的国际贸易环境的变化都对英国建构贸易大国身份的努力形成制约。

鉴于英国在地缘政治、国际贸易领域能够纵横捭阖的空间有限,批评者认为,“全

---

① Theresa May, “Britain after Brexit: A Vision of a Global Britain,” Conservative Party Conference, 2 October 2016, <https://www.conservativehome.com/parliament/2016/10/britain-after-brex-it-a-vision-of-a-global-britain-theresa-mays-conservative-conference-speech-full-text.html>, last accessed on 1 October 2020.

② Conservative Party, “Conservative Party Manifesto 2019,” [https://assets-global.website-files.com/5da42e2ca7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba\\_Conservative%202019%20Manifesto.pdf](https://assets-global.website-files.com/5da42e2ca7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba_Conservative%202019%20Manifesto.pdf), p.51, last accessed on 4 October 2020.

③ Boris Johnson, “Brexit Day Speech,” 31 January 2020, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2020/01/31/boris-johnsons-brexit-day-speech-full/>, last accessed on 3 October 2020.

④ See Boris Johnson, “Unleashing Britain’s Potential Speech,” 3 February 2020, <https://lettertobritain.com/2020/02/03/unleashing-britains-potential/>; Boris Johnson, “Keynote Speech at Conservative Party Conference,” 6 October 2020, <https://www.conservatives.com/news/boris-johnson-read-the-prime-ministers-keynote-speech-in-full>, last accessed on 30 November 2020.

⑤ House of Commons Foreign Affairs Committee, “Global Britain, Sixth Report of Session 2017–19,” 12 March 2018, pp.19–25, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmffaff/780/780.pdf>, last accessed on 6 September 2020.

球英国”是试图重建 2.0 版大英帝国的幻想,是乌托邦式的方案。<sup>①</sup> 尽管面临可行性上的诸多质疑,该战略因其与英国追求全球性大国地位的外交传统一脉相承而成为英国对外政策的主要标签。英国前外交大臣戴维·欧文认为,脱欧意味着英国可以更加自由地根据自身意愿运用全球政策,就其外交政策的未来而言,除强调“全球性”外,别无选择。<sup>②</sup> 约翰逊政府大选获胜后于 2020 年 2 月宣布启动“英国外交、防务、安全与发展政策的综合评估”。这一被称为冷战后最大规模的英国国家对外战略评估在一定程度上就是为“全球英国”战略的落地实施提供路线图。<sup>③</sup> 该评估虽因新冠肺炎疫情被迫延期,但英国政府近期宣布大幅增加军费开支、在大力发展英国海上防务优势领域的同时,将传统安全与数字技术、绿色发展相结合。英国以维持全球大国地位为核心的积极对外战略的雏形已见端倪。

## (二) 中等强国身份与英国的战略选择

英国是一个全球性大国、地区性力量还是中等强国的问题长期存在争论。二战后美苏两极格局形成之初,英国仍是西方资本主义阵营的第二大国,尽管其国力相对衰落,但国际角色的基本定位仍是介于超级大国和日本、澳大利亚等中等力量之间的全球性大国。21 世纪初以来,在国际体系中的身份定位成为中等强国无法回避的难题。在当前国际格局加速演变和英国脱欧背景下,英国关于自身未来国际角色的讨论出现了几种相互交织又有一定矛盾的趋势。

在对美、对欧、对华等关键战略关系的选择中,如何处理英美特殊关系成为关注的焦点。脱欧变局使英国作为相对独立的力量参与国际事务,并面临大国关系的再定位。在长达四年半的脱欧进程中,强硬脱欧派在英欧关系上的影响力增加,使英国在国家自主性和英欧深度相互依赖之间的平衡取舍上更加偏向回归主权原则。特朗普执政时期全球大国战略竞争加剧,英国对华务实外交的空间受到挤压。约翰逊执政后,对外政策从传统的扮演欧美之间桥梁的角色转向更加倚重英美特殊关系,也就是说,通过在美国的地缘政治大棋局和重塑国际秩序大战略中扮演更为积极的角色来维护大国地位。

然而,回顾历史,英美特殊关系在很大程度上只是英国依附霸权国以自重、掩盖自身无力感的政治上的自欺与幻象,在美国的战略布局中,英国在很多情况下只是扮演

---

<sup>①</sup> See Danny Dorling and Sally Tomlinson, *Rule Britannia: Brexit and the End of Empire*, Biteback Publishing Ltd., 2019.

<sup>②</sup> David Owen and David Ludlow, *British Foreign Policy After Brexit*, p.4, 8.

<sup>③</sup> Tim Robinson, “Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Affairs: A Reading List,” House of Commons Library, 21 August 2020, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8987/>, last accessed on 1 December 2020.

着无足轻重的角色,得到的实惠有限。<sup>①</sup>而且,特朗普主义加大了跨大西洋关系内部的分歧,并危及西方世界的团结。在地缘政治和国际秩序的演变中,英国同样面临管控与美国分歧的压力。近年来,英国在全球气候变化、伊核协议、抗疫国际合作等问题上并未支持特朗普政府的立场。“全球英国”与美国单边主义、经济民族主义、民粹主义之间存在诸多潜在矛盾。加入欧盟47年来,英国的管理规制已高度欧洲化,欧美贸易摩擦中的问题同样会是未来英美经贸合作的障碍,如在贸易谈判中英美在食品安全标准和数字税方面的争论。

因此,在英国对外战略的转型期,与依附美国、强化西方身份并行出现了加强战略自主、实现外交多元化的呼声。英国与欧盟一样,同样存在维护自身战略自主性的需求,以平衡全球主要力量之间的关系。在政治安全领域,英国脱欧后仍表现出继续参与欧洲安全构架的意愿。2020年11月,约翰逊政府宣布未来4年追加165亿英镑国防开支,创造了冷战后军费开支的最快增长纪录,其中虽然包含英国为增加自身在美国全球战略中分量的考量,<sup>②</sup>但从根本上说,这一举动彰显了英国维持全球大国地位的意愿。经济贸易伙伴多元化也是英国实现战略自主意图的体现。美国虽是英国在欧盟之外的第一大贸易伙伴,在英国贸易总额中占比15%左右,但受经济结构相似性的影响,大幅提升的空间有限;英联邦国家经济总量有限,在英国对外贸易中占比不大;新兴市场大国,特别是中国市场广阔,与英国发展贸易关系的潜力巨大。2018年,中国是英国第六大出口市场和第四大进口来源国,占英国出口总额的3.5%、进口总额的6.6%,较之21世纪初,位次分别上升了近20位和10位。<sup>③</sup>2020年上半年,中国稳居英国第三大货物贸易伙伴。第二季度,中国有史以来首次成为英国最大的货物进口来源国。<sup>④</sup>这也凸显了当前疫情下保持中英产业链、价值链畅通对英国的重要意义。

英国发挥更大的国际影响力的另一路径是回归中等力量国家角色,通过充当国际议程的召集人、世界主要力量间的中间人来实现。按照埃文斯等学者的定义,“中等力量是指在大多数情况下自身力量不足以将意愿强加于其他行为体,但却具备足够的

---

① Steve Marsh, “The US, Brexit and Anglo-American Relations,” *Journal of Transatlantic Studies*, Vol.16, No. 3, 2018, p.274.

② Alex Wickham, “U.K. Announces Biggest Defense Spending Increase Since the Cold War,” <https://foreignpolicy.com/2020/11/23/britain-announces-biggest-defense-spending-increase-since-cold-war-boris-johnson-artificial-intelligence-space-force/>, last accessed on 6 December 2020.

③ Matthew Ward, “Statistics on UK Trade with China,” <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7379/>, last accessed on 5 October 2020.

④ ONS, “UK Trading Partners and Trade Relationships: 2020,” 2 December 2020, <https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/internationaltrade/articles/uktradingpartnersanalysisoftraderelationships/2020>, last accessed on 4 December 2020.

说服力使意愿相近的其他行为体理解自己的观点、协调行动的国家”。<sup>①</sup> 冷战时期,英国利用自己的外交经验,在美苏之间扮演中间人的角色。参与欧洲一体化后,英国在欧盟内部充当美欧之间的桥梁。<sup>②</sup> 在英国扮演大国角色的过程中,对欧盟、北约、联合国等国际制度的体系性依赖比较明显。脱欧后,英国希望进一步扮演贸易、气候变化和安全等全球治理议程的设定者和召集人的角色。但近年来美国对华战略竞争加剧,如何在中美之间的博弈中做出选择成为西方中等力量国家关注的难题。

脱欧后,英国作为一个更加独立的力量参与国际事务,其政策选择将成为影响未来国际战略平衡的一个重要因素,但英国努力塑造的新角色也面临自身经济总量、资源和人口等硬实力的制约,以及如何克服脱欧和新冠肺炎疫情对国民经济冲击的挑战。这将进一步加大英国与美国、中国、欧盟乃至俄罗斯等世界主要力量之间的不对称性。英国希望通过脱欧摆脱对欧盟的依赖,夺回权力,但如果在国际事务中不能顺应国际力量格局的新变化,重建自身的战略自主性,而是倒向美国,甚至以意识形态划线,扮演封闭、排他的联盟的召集人的角色,那么,英国非但不能获得自主性的红利,而且会由于自身条件的限制沦为无足轻重的力量。

## 二 21 世纪初以来的英国对华政策的演变

长期以来,英国实用主义的外交传统、参与国际事务的丰富经验和创新意识在对华政策中时有体现。20 世纪以来随着英国霸权衰落,其远东政策呈现收缩态势,到 1968 年,英国政府宣布结束在苏伊士以东地区的军事存在,标志着英国逐步放弃在亚太地区扮演关键角色的外交政策转向。1973 年加入欧共体后,英国对外政策的重心也一度转向欧洲。尽管如此,英国于 1950 年成为第一个承认中华人民共和国的西方大国;1954 年日内瓦会议后,与中国建立了代办级外交关系;1972 年,中英建立大使级外交关系,实现了两国关系正常化;1984 年,两国政府签署了关于香港问题的联合声明;1997 年 7 月 1 日,中国政府恢复对香港行使主权。香港问题的成功解决为中英关系发展提供了新动力。

### (一) 21 世纪初中英关系“黄金时代”的开启

21 世纪初以来,对华政策在英国对外战略中的地位显著上升。在这一阶段,中国崛起的进程加快,务实的经济利益考量成为新工党政府对华政策中的关键因素。在全

<sup>①</sup> Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations*, Melbourne University Press, 2013, p.344.

<sup>②</sup> Silke Trommer, "Post-Brexit Trade Policy Autonomy as Pyrrhic Victory: Being a Middle Power in a Contested Trade Regime," *Globalizations*, Vol.14, No.6, 2017, p.813.

球金融危机和欧债危机背景下上台的卡梅伦联合政府,不得不面对国际体系力量转移及英国战后时间最长的经济衰退等诸多挑战,英国在其传统对外战略支点——英美、英欧关系上,表现出战略和经济上的依赖程度增加,而特殊关系的“特殊性”有所减弱的背离倾向。英国外交服务国内经济、政治议程的特点更加突出,新兴市场国家(特别是中国和印度)在其对外关系中地位上升,国内就外交政策重点和优先顺序问题出现了广泛争论。英国政府和民众都意识到,世界经济权力的重心开始向东方转移,对华政策对英国经济的未来至关重要,但同时他们对这一进程可能导致的政治权力的转移也心存疑虑,对华态度表现出两面性。<sup>①</sup>

卡梅伦政府将发展中英关系作为英国应对经济危机和可能出现的脱欧变局的手段,使得英国对外关系的重点重回亚太地区的呼声增强。卡梅伦领导保守党在2015年再次赢得大选后,确认将中国作为对外关系的优先方向。卡梅伦和财政大臣奥斯本多次表示,中国崛起“是当今时代的决定性因素”,英国将努力成为中国“在西方最好的伙伴”,以及西方对中国投资最开放的国家。<sup>②</sup>

2015年10月,习近平主席对英国进行了国事访问。中英双方同意将双边关系的定位从全面战略伙伴关系提升为“面向21世纪的全球全面战略伙伴关系”,致力于建构中英关系的“黄金时代”。这一定位升级为中英全面合作走向新阶段创造了契机。在经贸、人文等领域务实合作的基础上,双方展现出创新精神,在提升合作的全面性、战略性和全球性方面取得了积极进展。2015年3月,英国不顾美国的反对申请加入亚洲基础设施投资银行,成为西方大国中第一个申请加入的国家,随后又成为该行除中国之外的第一个注资国。此后,英国表明了积极参与“一带一路”倡议的意愿。总体来看,英国政府、企业界认为该倡议不仅是一项促进中国经济繁荣与国际经济合作的宏大计划,而且对英国企业而言蕴藏着巨大商机。英国与中国的合作在从中东欧到亚洲、非洲的多个国家中实施了数十个“一带一路”项目,如英国企业参与了中国在孟加拉国的发电站建设融资项目。英国金融服务业借助“一带一路”计划在人民币国际化进程中扮演了积极的角色,利用香港地区为中介推动了第三国项目的实施。<sup>③</sup>

英国2015年版《国家安全战略与战略防务安全评估》认为,2010年以来与中国更全面、紧密的接触给英国在贸易、投资等领域带来了直接的财政收益:2010-2014年,英国对华出口增加84%,贸易和投资协议金额达到400亿英镑,“反映了英国成为中

<sup>①</sup> David Owen and David Ludlow, *British Foreign Policy After Brexit*, p.230.

<sup>②</sup> Jonathan Ford and Laura Hughes, “UK-China Relations: From ‘Golden Era’ to the Deep Freeze,” *Financial Times*, 14 July 2020.

<sup>③</sup> 英中贸易协会、清华大学:《英中共建一带一路案例报告2016》, [http://www.cbcc.org/cbbc/media/cbbc\\_media/4.%20Files/China-Britain-Belt-and-Road-Case-Studies-Report.pdf](http://www.cbcc.org/cbbc/media/cbbc_media/4.%20Files/China-Britain-Belt-and-Road-Case-Studies-Report.pdf), 2020年10月16日访问。

国在西方的主要伙伴的雄心。”<sup>①</sup>英国著名中国问题专家布朗则认为,英国 2015 年和 2016 年两个最重大外交事件分别是英国举行脱欧公投和中英开启两国关系的“黄金时代”。尽管前者受关注程度更大,但对英国而言,中英关系的发展甚至有着更深远的影响,因为中国从根本上改变世界的能力远远超过欧盟。<sup>②</sup> 英国积极发展对华关系被视为二战以来的重大外交转向。英国在中国外交战略布局中的地位也明显上升,中英关系取得突破对处理中国与西方发达国家关系具有潜在的示范效应。

## (二) 脱欧变局下中英关系发展出现窗口期

2016 年英国脱欧、特朗普当选美国总统,英国内外政策和国际形势发生了深刻变化。公投后,英国政府忙于应对脱欧问题,有关中英合作议程的讨论和重大项目的实施有所放缓。与此同时,英国在关于中国崛起的认知上出现一定分化,发展对华关系上迟疑观望、自相矛盾加剧。

如前文所述,这一阶段英国对外政策的再定位使中英关系发展面临新的窗口期。英国各界意识到中国是对冲脱欧影响、实现“全球英国”战略目标的重要选项。英国政府多次表达持续推进中英关系“黄金时代”的意愿,愿意与中国在推动贸易自由化、建立开放型世界经济方面加强合作,在气候、反恐、国际援助等全球治理议题上也有诸多共识;对探索建立中英自贸区持开放态度。

2016 年 9 月,习近平主席与特雷莎·梅首相在 G20 杭州峰会期间再次确认将共同打造中英关系“黄金时代”,新一轮中英经济财金对话、高级别人文交流机制和战略对话等高层对话机制会谈相继举行,并首次举办了高级别安全对话。特雷莎·梅多次表示英中两国是“天然的伙伴”“互惠关系明显”,强调“将建设一个对商业开放的、真正国际化的英国。”<sup>③</sup>英国财政大臣哈蒙德 2017 年在参加第一届“一带一路”国际合作高峰论坛上重申:“英国是一带一路最西端的国家,是天然的合作伙伴”。<sup>④</sup> 在英方看来,中国将成为未来英国脱欧之后的关键贸易伙伴,英国将谋求与中国开展全方位、多维度的贸易投资合作,重塑英国的全球贸易引领国家地位。

这一阶段中国对英投资出现井喷现象,2013-2015 年的数额超过之前 30 年的总和,

---

<sup>①</sup> Prime Minister Office, “2015 National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review,” 23 November 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>, last accessed on 5 October 2020.

<sup>②</sup> Kerry Brown, *The Future of UK-China Relations: The Search for a New Model*, Agenda Publishing, 2019, p.4.

<sup>③</sup> UK Government, “UK-China Discuss the Next Step for Economic and Trade Relations,” 10 November 2016, <https://www.gov.uk/government/news/uk-china-discuss-the-next-step-for-economic-and-trade-relations>, last accessed on 15 October 2020.

<sup>④</sup> Philip Hammond, “Belt and Road Forum in Beijing: Chancellor’s Speech,” 14 May 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/belt-and-road-forum-in-beijing-chancellors-speech>, last accessed on 15 October 2020.



2017年、2018年英国连续成为中国对欧投资的第一大目的国。<sup>①</sup>作为世界两大金融中心之一,伦敦金融城积极布局离岸人民币业务,并成为世界最大的人民币外汇交易中心。中英“沪伦通”和本币互换协议的实施在脱欧背景下加强了伦敦全球金融中心的地位。

然而,由于西方对华崛起的心态变化和特朗普政府不断施压,特雷莎·梅政府后期对华政策的两面性增强。在政治上,南海、涉港、涉疆问题给两国关系的发展带来不利影响。在经贸领域,英国高调强调贸易公平的重要性,批评中国在市场开放问题上未向英国和其他西方国家对等开放。英国还启动投资审查立法,中广核在欣克利角核电站的业务面临限制;在华为5G市场准入问题上,英国炒作安全威胁的声音上升。

### (三)约翰逊政府上台后英国对华政策出现转向

中英关系“黄金时代”的发展因约翰逊政府在新冠肺炎疫情、华为市场准入和香港修例风波等问题上的做法面临新困难。约翰逊出任英国首相并领导保守党赢得大选胜利,打破了脱欧僵局。在特雷莎·梅政府时期走低的英美特殊关系得到加强,约翰逊政府在处理对欧、对美、对华等关键战略关系时,能力和意愿、长期经济利益和短期政治考虑之间的矛盾更加突出。

新冠肺炎疫情于2020年3月中下旬在英国大规模暴发,保守党政府的地位受到削弱,英国内部急于推卸防疫政策失误责任,对华政策的价值观外交、意识形态色彩和屈从美国压力的取向进一步增强。英国政府也希望借助香港问题、南海问题以及华为5G等问题显示大国地位、巩固英美特殊关系。约翰逊政府在大选后再次宣布将于2021年派航母巡航南海。<sup>②</sup>这些做法对中英关系发展的良好势头带来了巨大挑战。疫情暴发之初,英国政府表现出坚持推动国际防疫合作的意愿,但随后出现摇摆。2020年3月,约翰逊首相在与习近平主席通电话时表示疫情面前任何国家都不能独善其身,需要各国携手合作。<sup>③</sup>然而,一些英国内阁大臣和前议员要求评估中国对疫情的处理方式,重新考虑与中国的关系,并将其与华为市场准入问题联系起来。

英国在华为问题上的朝令夕改则是英国对华政策两面性和经济、技术合作议题日趋政治化的反映。<sup>④</sup>早在2001年,华为就开始在英国设立办事处,开发市场,与英国

<sup>①</sup> 2019年有所下降,英国排在荷兰、瑞典、德国之后居第四位。中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局:《2019年度中国对外直接投资统计公报》,中国商务出版社2020年版,第53页。

<sup>②</sup> Richard Percival, “Boris Johnson Told to Send HMS Queen Elizabeth to South China Sea in Warning to China,” 13 September 2020, <https://www.express.co.uk/news/world/1334935/andrew-bowie-hms-queen-elizabeth-south-china-sea-xi-jinping-boris-johnson>, last accessed on 10 October 2020.

<sup>③</sup> 《习近平同英国首相约翰逊通电话》,中国政府网,2020年3月24日, [http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/24/content\\_5494741.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/24/content_5494741.htm), 2020年10月12日访问。

<sup>④</sup> UK Government, “Huawei Cyber Security Evaluation Centre Oversight Board: Annual Report 2020,” 1 October 2020, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/923309/Huawei\\_Cyber\\_Security\\_Evaluation\\_Centre\\_HCSEC\\_Oversight\\_Board\\_-\\_annual\\_report\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/923309/Huawei_Cyber_Security_Evaluation_Centre_HCSEC_Oversight_Board_-_annual_report_2020.pdf), last accessed on 1 November 2020.

电信、沃达丰等主要运营商建立了良好的合作关系,市场份额不断扩大。英国对华为也一直进行了必要的监管,并未发现重大的安全漏洞,但随着华为在 5G 技术等领域的领先优势日趋明显,英国内部关于华为问题的争论从经济走向政治层面。一些政府官员和议员认为该问题不仅涉及经济利益和信息安全,而且关乎中国与西方国家之间的技术、价值观乃至政治制度与社会模式间的竞争。2018 年中美贸易摩擦加剧后,英国政府一度希望通过限制华为 5G 敏感、核心技术准入,寻求各方可以接受的折中方案。2020 年 1 月,保守党政府正式采纳了这一解决办法。然而,该决定导致美国政府的不满,保守党内部一些政治势力也不断施压。2020 年 7 月,英国政府正式以华为存在信息安全和美国制裁造成的供应能力安全双重隐患为由宣布 2021 年起不再购买华为设备,到 2027 年前拆除、停用所有华为设备。<sup>①</sup>

2019 年香港修例风波出现后,英国对中国内部事务的干涉升级。特别是 2020 年 5 月下旬,中国全国人大常委会审议涉港国安法以来,英国政府与美、澳、加等国发表涉港联合声明,指责中国违反《中英联合声明》,取消与香港间的引渡协定,并放宽持有英国国民(海外)护照的香港人在英国居留时限的规定。英国外交大臣拉布在英国议会发表讲话,要求中国慎重考虑在香港实施国安法,并威胁英国将与其他国家组成联盟来抵制中国的政策。之前一直态度模糊的英国首相约翰逊也表态支持修改移民法,给予部分香港居民居留权和移民权。在涉疆问题上,英国政府也提出西方国家应联合制裁中国。一些评论者认为,这些变化标志着英国对华政策发生了重要转向,在存在争议的问题上采取更多不妥协立场。<sup>②</sup>

### 三 英国对华政策的新态势与动因

近年来,英国对华政策的新态势在一定程度上是英国国际角色和外交政策加速转型的结果。大变局加大了英国自身国际角色调整的复杂性和不确定性,对华政策上的矛盾也是英国对自身国际地位认识的模糊与不确定性的反映。<sup>③</sup>

#### (一) 英国对华政策演变中的“维护基于规则的国际秩序”问题

<sup>①</sup> Paul Sandle and William James, “UK Bans Huawei from Its 5G Network: Reaction,” Reuters, 14 July 2020, <https://www.reuters.com/article/us-britain-huawei-reaction-instantview-idUSKCN24F1JL>, last accessed on 1 November 2020.

<sup>②</sup> Oliver Yule-Smith, “The Bothersome Problem of China in the Anglo-American Alliance,” War on the Rocks, 15 June 2020, <https://warontherocks.com/2020/06/the-bothersome-problem-of-china-in-the-anglo-american-alliance/>, last accessed on 1 October 2020.

<sup>③</sup> Tim Summers, “Why the UK Needs to Work with China,” 29 May 2020, [https://www.researchgate.net/publication/341732404\\_Why\\_the\\_UK\\_needs\\_to\\_work\\_with\\_China\\_policy\\_working\\_paper/link/5ed0fe6345851529451b8cb6/download](https://www.researchgate.net/publication/341732404_Why_the_UK_needs_to_work_with_China_policy_working_paper/link/5ed0fe6345851529451b8cb6/download), last accessed on 10 November 2020, p.9.

长期以来,中国一直主张维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序,积极构建以合作共赢为核心的新型国际关系。<sup>①</sup>中国深度参与国际合作,支持多边主义,构建开放型世界经济,积极推动全球经济治理体系改革,走出了一条与全球化进程相联系而不是相脱离的大国崛起道路。

然而,英国的一些政治精英把深化对华互利合作看作改变中国政治经济制度的机会,把中国崛起取得的成功说成是西方对中国援助和开放市场的结果,进而要求中国无条件接受西方主导的国际规则、规范和秩序。当他们逐渐意识到无法达到这一目的时,就将中国描绘成“基于规则的国际秩序”挑战者、破坏者。2018年欧盟战略沟通文件关于中国是合作伙伴、经济上的竞争者和制度上对手的身份定位反映了西方国家面对中国迅速崛起为世界第二大国的复杂心态变化。

这一变化对英国而言有着经济和政治上的双重含义。在对华贸易投资关系问题上,英国改变了长期标榜的经济自由主义维护者的形象,在贸易自由与公平的争论中,强调需要优先解决贸易公平问题,以“对等”为名要求中国全方位接受西方的规则、规范。不考虑中国仍是发展中国家的现实,要求中国短期内全方位开放市场;在投资、政府采购、补贴等问题上接受超出WTO法律的规则;在气候变化、劳工标准上要求中国接受其所谓“进步性议程”。在政治上,英国将对华关系与国内政治制度和价值观挂钩,不仅延续在香港和涉疆问题上干涉中国内政的做法,而且借助媒体,炒作所谓中国输出价值观对英国民主制度构成安全威胁。

事实上,面对国际体系大变局,中国和西方国家都提出了改革国际秩序的诉求。中方的主张是,维护联合国宪章权威,构建开放型世界经济,扩大发展中国家在全球治理中的话语权和代表权,以渐进方式扩大市场开放,促进互联互通,逐步实现环境、劳工标准等目标。西方国家则对改变不合理的全球治理规则、扩大发展中国家参与权持消极态度,而以“对等开放”为由要求发展中国家在服务业、投资、政府采购等领域全面开放国内市场,维持自身在国际经济竞争中的有利地位,实质上是将变革国际规则和规范变相地转化为其经济民族主义和保护主义的工具。

一些英国学者也承认,尽管战后国际秩序历经演变,但迄今具有国际共识的核心部分仍然是“基于主权原则的国家间关系和相对开放的世界经济,二者都是以包容、规则约束的多边主义实践为特征”。这样的核心规范虽然面临国家利益偏好多元化

---

<sup>①</sup> 习近平:《在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年大会上的讲话》,新华网,2015年9月3日, [http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/03/c\\_1116456504.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/03/c_1116456504.htm),2020年10月18日访问;中华人民共和国外交部:《中国关于联合国成立75周年立场文件》,2020年9月10日, [http://switzerlandemb.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t1813750.shtml](http://switzerlandemb.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1813750.shtml),2020年10月19日访问。

等挑战,但依然是今天国际秩序转型发展的基础。<sup>①</sup> 在他们看来,在当前国际秩序因政治经济权力转移出现大转型的背景下,英国无条件支持的“基于规则的国际秩序”并不是哪些具体的国际规则,而是维护“它所认为正确的”基于西方制度(本质上是帝国主义)的规则。<sup>②</sup> 英国所称的充当“基于规则的国际秩序”的捍卫者角色值得怀疑,因为这样的秩序只存在于西方大国战略文件和宣传辞令之中,而这些国家也都曾或多或少地严重违反国际法。<sup>③</sup> 英国皇家国际事务研究所所长尼布莱特也认为,特朗普主义导致主要力量对国际制度作用的偏好分散化,给自由主义国际秩序投下了阴影,使战后英美的世界经济领导角色受到损害。<sup>④</sup>

英国对华政策中反复强调的“维护基于规则的国际秩序”,本质上是希望在当前国际体系大变局、大转型中继续通过塑造国际规则、影响全球和地区议程,维持全球性大国地位,防止中国在新的国际政治经济格局中书写国际规则。然而,这种将国际规则、秩序强加于人的做法已难以适应国际力量对比深刻变化的现实,未来国际秩序的变革只有通过发展中国家与发达国家以平等、相互尊重核心利益、建构共识的方式才可能实现。

## (二) 英国对华政策转向中的外交政策政治化逻辑

英国外交决策长期存在行政主导的传统,特别是首相、内阁成员以及外交部、财政部等政府机构的公务员体系是主要决策者和执行人,立法机构在对华决策上的角色相对有限。外交政策不是大选等重要选举的主要议题,普通民众对政府外交决策一般持默许、接受和支持的态度,存在所谓“宽容共识”之说。<sup>⑤</sup> 然而,随着近年来英国党派政治斗争的激化,互联网和新媒体广泛使用,英国脱欧、民粹主义、逆全球化思潮相互叠加,民粹主义对主流政治和外交议题的影响加大,从移民、就业到劳工、贸易政策都成为国内政治中的显性问题,英国对华政策出现了国内政治化、政党政治化的趋向。这也使英国政府更加关注短期利益、执政党的选举利益,甚至为此放弃国家的长远利益和国际义务。在此背景下,对华政策的务实派和强硬派之间的争论加剧,务实派的声

<sup>①</sup> Mette Eilstrup-Sangiovanni and Stephanie C. Hofmann, “Of the Contemporary Global Order, Crisis, and Change,” *Journal of European Public Policy*, Vol.27, No.7, 2019, pp.2-3.

<sup>②</sup> Oliver Turner, “Global Britain and the Narrative of Empire,” *The Political Quarterly*, Vol.90, No.4, October-December 2019, p.730.

<sup>③</sup> Patrick Porter, “Sorry, Folks. There Is No Rules-Based World Order,” *The National Interest*, 28 August 2016, <http://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/sorry-folks-there-no-rules-based-world-order-17497>, last accessed on 24 October 2020.

<sup>④</sup> Robin Niblett, “The Demise of Anglo-American Economic Leadership,” 21 December 2016, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/demise-anglo-american-economic-leadership>, last accessed on 25 October 2020.

<sup>⑤</sup> Jamie Gaskarth, *British Foreign Policy*, Polity Press, 2013, pp.42-47; Michael Clarke, “Chapter 4, The Policy-Making Process,” in Michael Smith, Steve Smith and Brian White, eds., *British Foreign Policy: Tradition, Change & Transformation*, Unwinhyman, 1988, pp.71-77.

音受到一定的压制。这一趋势主要体现在三个方面。

#### (1) 议会在政府对华决策上的干预程度上升

2019年4月,英国议会下院外事委员会发布题为《中国与基于规则的国际体系》的长篇质询报告。该报告是议会多年来除香港问题之外发表的首份长篇涉华文件,其基调是,中国因在崛起过程中寻求与自身力量相适应的国际角色,成为塑造不同于西方自由主义国际秩序的主要力量。报告将中国在“一带一路”倡议、全球贸易、南海、香港、新疆等问题上的政策说成是中国试图改变国际秩序尝试的一部分,并批评英国政府现行的对华政策存在因经济利益而牺牲国家安全、价值观等方面利益的风险,要求英国政府制定全面的对华战略新文件。该报告特别提出:“英国政府应制定统一、详细的文件,定义对华战略……该战略总体目标的确定应基于英国长期的战略发展轨迹及其对英国利益的影响。经济利益应置于英国战略利益、价值观和国际安全的背景之下加以考虑。英国对华政策应不仅仅停留在承认双方存在分歧领域的层面,而且要明确中国积极采取行动损害英国利益的领域。”<sup>①</sup>

新冠肺炎疫情暴发后,英国议会下院外交事务委员会发表报告,要求外交部对中国、伊朗和俄罗斯散布关于病毒来源的虚假消息等做法做出回应。英国一些议员也公开其对华政策的强硬立场。

随着英国对华政策的调整更多出现在市场准入、贸易、移民等与国内议题关联度高的领域,英国政府通过寻求议会立法推行有关政策的频度增加,也加大了议会干预对华政策议题的能力。例如,2020年以来,英国政府就华为问题多次诉诸议会立法,在年初准予华为部分市场准入的立法中,强硬派议员多次试图通过修正案改变立法方向。英国政府政策出现转向后,议会于2020年11月提出《电信安全法案》,不仅禁止华为参与英国移动通信网络,而且规定对违反该法律的英国公司处以高额罚款。<sup>②</sup>

#### (2) 英国保守党内部在对华政策上的分化加剧

保守党一直被视为体现工商业资本利益的主流政党,是英国保守主义、实用主义的代表。在脱欧过程中,保守党出现了民粹化转向。这种变化也在一定程度上反映到英国对华政策之中,一些强硬疑欧派将其秉持的经济民族主义与价值观、意识形态问题挂钩,主张对华采取强硬立场。2020年春,英国议会下院外交事务委员会主席图根哈特等20多名保守党议员仿照欧洲研究小组的模式,发起成立了中国研究小组,关注

<sup>①</sup> Foreign Affairs Committee, “China and the Rules-Based International System Inquiry,” UK Parliament, 4 April 2019, <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/foreign-affairs-committee/inquiries1/parliament-2017/china-international-rules-system-17-19/>, last accessed on 9 October 2020.

<sup>②</sup> UK Parliament, “Telecommunications (Security) Bill 2019-21,” 30 November 2020, <https://services.parliament.uk/Bills/2019-21/telecommunicationssecuritybill.html>, last accessed on 2 December 2020.

中国崛起,特别是中国产业政策、对外政策、技术发展等领域的问题。<sup>①</sup>从其发表的报告以及观点看,他们的主要目标是质疑中国的政府体制,并要求改变世界与英国在产业链、供应链、价值链上对中国的依赖。该小组2020年10月发表报告,虽承认中英关系走向新冷战或脱钩并不符合英国的利益,但坚持要与中国打价值观战争,要求英国政府公开与中国的分歧,甚至要求在台湾问题上干涉中国内政。<sup>②</sup>

新冠肺炎疫情削弱了保守党政府的执政地位,其民意支持率大幅领先工党的局面逐渐改变,到2020年12月在主流民调中,已被工党反超。<sup>③</sup>保守党党内脱欧派、民粹主义者在疫情责任、5G、人权等问题上指责中国,并提出脱钩方案,也是面对脱欧和新冠疫情双重挑战寻找替罪羊的做法。

保守党内强硬派暂时在对华政策话语上取得了优势,压制了务实派的活动空间,但务实派并不接受这样不计后果损害中英关系的做法。双方博弈的结果导致了英国对华政策出现许多自相矛盾之处。议会跨党派中国小组主席、保守党议员格雷厄姆就认为,“全球英国”的成败在很大程度上取决于英国能否全方位参与亚洲的发展,英国可以在中美之外保持政治中立,成为“一带一路”倡议和其他发展计划的参与者。<sup>④</sup>

### (3) 媒体、智库在塑造对华政策话语走向上更为积极

长期以来,英国是西方涉华舆论的策源地,英国广播公司、《经济学人》等媒体在其中扮演了议题设定者的角色。2017年12月,美国国家民主基金会发布题为《锐实力:崛起的威权影响力》的报告,提出针对中国的“锐实力”概念,称中国借助经济、贸易、网络等手段在西方扩大影响力。<sup>⑤</sup>《经济学人》随即发表《锐实力:中国影响力的新模式》的评论试图引导西方舆论,称中国正在通过左右西方国家舆论,改变民众的价值观,甚至威胁其民主制度,为“中国威胁论”提供证据。<sup>⑥</sup>

英国智库2015年后在对华政策问题上的参与度也明显增加。皇家国际事务研究所、国际战略研究所和皇家联合军种国防研究所等传统智库通过发布研究报告、媒体发声、举办学术活动、参加议会听证会等方式影响英国对华决策,内容涵盖安全、经济、

<sup>①</sup> Chinese Research Group News, <https://chinaresearchgroup.substack.com/>, last accessed on 15 November 2020.

<sup>②</sup> Helen Warrell, “Tory Group in Push for Watchdog to Counter Chinese Interference,” 2 November 2020, <https://www.ft.com/content/4ee90cca-3992-4b06-ad0b-8463afb959ef>, last accessed on 10 November 2020.

<sup>③</sup> “Opinion Polling for the Next United Kingdom General Election,” *Wikipedia*, [https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion\\_polling\\_for\\_the\\_next\\_United\\_Kingdom\\_general\\_election](https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_for_the_next_United_Kingdom_general_election), last accessed on 11 November 2020.

<sup>④</sup> Richard Graham, “If We Want a Global Britain, We Must Get it Right in Asia,” *The Times*, 5 February 2020, <https://www.thetimes.co.uk/article/if-we-want-a-global-britain-we-must-get-it-right-in-asia-7tjr5ggl>, last accessed on 10 October 2020.

<sup>⑤</sup> National Endowment for Democracy, “Sharp Power – Rising Authoritarian Influence,” <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Introduction-Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence.pdf>, last accessed on 12 October 2020.

<sup>⑥</sup> “Sharp Power, The New Shape of Chinese Influence,” *The Economist*, Vol.425, No.9071, 22 December 2017.

全球治理等领域。总体来看,在参与“一带一路”合作问题上,这些智库的态度较为中立、务实;<sup>①</sup>但在南海、基础设施建设、所谓中国干涉英国内部事务等问题上则更倾向于将中国视为安全挑战或威胁。<sup>②</sup>尤其值得关注的是英国右翼智库杰克逊学会多次建议英国政府对中国采取强硬立场。它提出,中国在南海的行动是“地缘政治上改变国际秩序的行为”;对中国在英基础设施投资应加强审查,因为“国家关键基础设施将成为未来战争的前沿地带”。<sup>③</sup>新冠肺炎疫情暴发后,该智库发表报告称,根据国际法“为维护以规则为基础的世界体系、保护纳税人权益,世界应寻求法律途径控告中华人民共和国”,罗列了通过司法手段索赔的选项,并提出约3150亿英镑的索赔额。这些表态与美国的诉求相呼应,成为中国责任论、脱钩论的源头之一。<sup>④</sup>

### (三) 英国对华政策演变中美国因素的影响

英美特殊关系是英国对华政策的最重要的第三方因素,其影响在当前大变局下呈现上升趋势。自20世纪上半叶始,英国逐步承认英美霸权易位的现实和自身力量的局限性,接受了美国领导的国际秩序,并在二战后成为美国对外政策的坚定支持者,在对苏冷战、伊拉克战争中都是如此。然而,在对华政策上,英美两国过去一个世纪的步调并不完全一致。例如,英国在美国之前承认新中国,在台海危机中,英国也未追随美国采取过度介入的行动。21世纪初以来,小布什和奥巴马政府对中国的定位从“负责任的利益攸关方”转向竞争对手、国际秩序的修正主义国家,对华政策在接触和遏制之间摇摆的天平出现转向。到奥巴马政府后期,其重返亚洲政策已显现出清晰的遏制中国崛起的战略意图,特朗普政府上台后挑起贸易摩擦,对华战略竞争加深,英国对华政策受美国因素的影响日益加大。

这一变化首先体现为英国对美特殊关系的路径依赖与自身外交多元化探索之间的矛盾。尽管特朗普执政后英美在自由贸易、多边主义等问题上龃龉不断,但在脱欧谈判久拖不决、对欧关系受到削弱的情况下,英国对英美特殊关系的路径依赖有所加强。政治上,脱欧扩大了英美关系的不对称性,美国无法借助英国影响欧盟政策,导致英国的战略价值降低。经济上,由于英欧经贸领域的谈判迟迟无法完成,无协议脱欧

<sup>①</sup> International Trade Committee, “Trade Implications of China’s Belt and Road Initiative Inquiry – Publications,” 5 June 2019, <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-trade-committee/inquiries/parliament-2017/trade-implications-of-chinas-belt-and-road-initiative-17-19/publications/>, last accessed on 15 October 2020.

<sup>②</sup> Tim Summers, “The UK’s China Policy under US-China Strategic Rivalry: The Impact of Think Tank Research,” *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol.5, No.2, 2019, pp.187-195.

<sup>③</sup> Ibid., p.189, 193.

<sup>④</sup> Matthew Henderson et al., “Coronavirus Compensation? Assessing China’s Potential Culpability and Avenues of Legal Response,” April 2020, <https://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2020/04/Coronavirus-Compensation.pdf>, last accessed on 23 October 2020.

的可能性一直存在,约翰逊政府急于提升对美关系,与美国这一欧盟外最大贸易伙伴达成贸易协定,为其强硬的脱欧政策在政治和经济上赢得更多的合法性支持。同时,美国也对英国不断施压。例如,在华为 5G 问题上,特朗普公开向约翰逊施压,威胁如英国不能限制华为产品,将中断与英国的情报合作。在英美贸易协定谈判中,美国也要求设置“毒丸”条款,即英国如与中国等“非市场经济国家”建立自贸区、开展深度经贸合作,美国有权终止协议。

其次,英国试图以扮演中等力量国家召集人、国际议程设定者为名,推动建立针对中国的新联盟或机制,在美国对华遏制战略中扮演更积极的角色,增加自身在英美特殊关系中的分量。以“五眼联盟”为例,英国支持该组织超出情报、安全合作的范畴,推动政治化转型,扩大成员范围,逐步将经济合作纳入其议程,使之升级为英国加强在亚太地区存在的抓手。在 2019 年大选竞选纲领中,保守党将该联盟与 WTO、G7 一起列为英国拟倚重的国际治理机制。特别是在香港、华为、疫情责任等问题上,英美不仅与澳大利亚、加拿大等国公开协调立场,而且热衷于扩大传统“五眼联盟”的范围,吸收日本、印度等亚洲国家加入,加强与上述国家的战略协调,呼应美国的印太战略。<sup>①</sup>

2020 年春,在美国对华“索赔论”“脱钩论”达到高潮之际,英国的决策圈开始试探性地讨论建立“民主国家十国联盟”(D10)的可能性。“民主国家十国联盟”最初是由美国智库斯考克罗夫特中心(Scowcroft Center)在 2014 年作为七国集团的扩大版提出的。英国的一些官员和智库称,G7 国家和韩国、印度、澳大利亚等国应组成联盟,完成两项工作:一是联合开发 5G 技术,研发在技术和经济上可行的华为替代产品;二是建立独立于中国之外的供应链。他们将其说成是“全球英国”的一个实际步骤,并提议在 2021 年英国主办 G7 峰会时付诸实施。<sup>②</sup> 在拜登胜选积极推动政治化的 D10 联盟的情况下,英国如何做出回应值得关注。<sup>③</sup>

尽管如此,英国也意识到特朗普时期美国挑起新冷战的并不具备可持续性和可行性,英国无论在经贸上还是政治上过度依赖美国都存在诸多弊端。英国外交大臣拉布提出,建立中美之外的中等国家联盟是英国应思考的选项,在这样的联盟中,英国

---

<sup>①</sup> Danielle Sheridan, “UK Looks to Expand Five Eyes Alliance to ‘Send Message to China’,” *Daily Telegraph*, 5 October 2020, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2020/10/05/ben-wallace-warns-uk-looking-deepening-five-eyes-order-send/>, last accessed on 5 November 2020.

<sup>②</sup> Erik Brattberg and Ben Judah, “Forget the G-7, Build the D-10,” 10 June 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/06/10/g7-d10-democracy-trump-europe/>, last accessed on 20 October 2020.

<sup>③</sup> Robin Niblett, “A New US-UK Democratic Agenda Could Be on the Horizon,” 12 November 2020, <https://www.chathamhouse.org/2020/11/new-us-uk-democratic-agenda-could-be-horizon>, last accessed on 20 November 2020.



准备扮演召集人、领导者的角色。<sup>①</sup> 皇家国际事务研究所的报告也提出英国与德、法等欧盟大国以及日、韩、澳、加等中等力量国家加强合作共同塑造世界秩序的重要性。

2020年美国大选的结果对于约翰逊政府借英美特殊关系以自重的选择带来新的挑战。在外交政策方面,拜登在大选中提出用“恢复美国领导力”的口号取代“美国优先”,希望更好地团结欧洲盟国共同塑造国际秩序。这意味着美国在中东安全、贸易和气候变化等全球治理议题方面能更好地与英国合作。但约翰逊与特朗普在政策理念上的相近性和个人维度的特殊关系都会随着美国政府的更迭而受到削弱,英美在较短时间内达成贸易协定的难度增加。同时,欧盟及其核心国家德国在美国的战略考虑中地位上升,英国充当跨大西洋关系中间人的战略价值下降,英美特殊关系的不对称性进一步增强。此外,在脱欧过程中,约翰逊政府在北爱尔兰问题上的强硬立场可能招致美国民主党的不满,从而成为英美之间的潜在不稳定因素。拜登当选后,美国对华遏制战略的大方向在短期内难以发生逆转,但其表现形式和具体策略仍可能发生改变。一般认为,美国对华政策将更多倚重国际制度,与其他西方国家结成联盟施加影响,如在对华关税问题上将与盟国协调立场,采取共同行动。<sup>②</sup> 这些变化将在一定程度上减缓英国内部对华政策博弈的外部压力。对英国而言,当前最需要避免的结局是脱欧使英国丧失了与欧盟的紧密联系,但因英美关系的不对称性在美国的战略考量中只能充当一个无足轻重的中间人角色,同时又错失与世界其他主要力量建立良性互动关系的时机。<sup>③</sup>

#### 四 结语:重塑中英关系的机遇与挑战

英国对华政策的演变不仅是百年未有大变局的表现形式,也将影响着这一变局的轨迹。其间,中英力量对比变化深入演进,国际规则与国际秩序博弈加剧,全球化与逆全球化相互碰撞,塑造着中英关系的走向,也将对两国和国际体系的未来产生深远影响。英国脱欧公投后出现的中英关系发展的窗口期并未因英国脱离欧盟和英国近期对华政策的暂时转向而关闭。两国国家治理和全球治理理念的发展、新冠肺炎疫情引发的新的不确定性以及美国大选的影响带来了塑造中英关系的新窗口期,中英关系

<sup>①</sup> Alberto Nardelli, “U. K. Foreign Secretary Tells Diplomats Don’t Get Sucked Into China ‘Cold War’,” Bloomberg, 15 September 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-15/raab-tells-u-k-diplomats-don-t-get-sucked-into-china-cold-war>, last accessed on 15 October 2020.

<sup>②</sup> Matt Spetalnick and Trevor Hunnicutt, “Reuters Reports that Biden, if Elected, Would Consult Allies on Future of U.S. Tariffs on China, According to Advisers,” Reuters, 29 October 2020, <https://www.reuters.com/article/usa-election-biden-china-idUSKBN27E2BI>, last accessed on 15 November 2020.

<sup>③</sup> 王展鹏、吕大永:《英国“脱欧”与中英关系的未来》,载《当代世界》,2020年第6期,第53页。

“黄金时代”的许多有利条件和机遇仍然存在。

遵守互相尊重主权和领土完整、互不干涉内政、平等互利的国际关系基本准则是中英关系能否克服当前困难重回“黄金时代”的前提。在国际战略格局不断变化、新冠疫情迁延不愈的情况下,中国坚定不移地推动对外开放和多边主义,在变局中把握机遇,改革创新,以更大范围、更深层次、更广领域的对外开放应对可能出现的全球经济衰退和民族主义、保护主义挑战,积极构建新型国际关系和人类命运共同体。这些思想和实践与英国的自由主义经济传统有一定的契合度,在进一步减免关税、消除壁垒、畅通贸易,维护中英和全球产业链、供应链的稳定方面,中英两国有巨大的合作空间。2021年,中英两国将分别主办《生物多样性公约》第15次缔约方会议和《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方会议,为深化两国在全球气候变化和环境治理方面的合作提供了契机。

然而,随着英国逐步作为独立力量参与国际竞争,英国与欧盟,特别是其核心成员国德国、法国在发展对华关系上的竞争将会加大。对中方而言,欧盟作为战略和经贸伙伴的重要性超过英国。英国分享中国发展的红利需要克服冷战思维,展现出更大的创新思维和竞争意识。新冠疫情暴发后,英国经济受到的短期冲击超过大萧条时期,中长期影响也在加剧:2020年第二季度英国GDP环比下跌20.4%,创下记录以来单季最大跌幅,2020年全年预计下跌11%左右,在世界主要经济体中下降幅度最大。<sup>①</sup>这些都加大了英国对华合作的需求。

当前亚太地区经贸合作和开放地区主义的发展为中英深化合作提供了新平台和利益契合点。贸易全球化和多元化是“全球英国”战略中最具可行性的部分。脱欧过渡期结束后,英国经贸关系的多元化将成为“全球英国”战略的重中之重。2020年11月,中国与其他亚太国家签署了区域全面经济伙伴关系协定(RCEP),并宣布将积极考虑加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)。在达成英日贸易协定后,英国也表明了加入CPTPP的积极意愿。在英美贸易谈判短期难以突破、中欧双边投资协定谈判加速的背景下,英国如能与中国开启自贸协定谈判,寻求一揽子方案,解决双方之间存在的贸易平衡、市场准入、投资对等等诸多问题,可以缓解英国在主要经济体竞争中受到边缘化的压力,也对克服当前中英关系发展面临的困难起到积极作用。<sup>②</sup>

人文交流是中英关系发展的润滑剂,促进民心相通的具体成果有助于化解两国民

<sup>①</sup> ONS, “GDP First Quarterly Estimate, UK: April to June 2020,” 12 August 2020, <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/gdpfirstquarterlyestimateuk/apriltojune2020>, last accessed on 10 November 2020; Daniel Harari, “GDP – International Comparisons,” 1 December 2020, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02784/>, last accessed on 2 December 2020.

<sup>②</sup> Paul Irwin Crookes and John Farnell, “The UK’s Strategic Partnership with China Beyond Brexit: Economic Opportunities Facing Political Constraints,” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol.48, No.1, 2019, pp.114–117.

众存在的认知赤字,对中英关系未来的发展具有破局意义。英国是位居世界前列的软实力强国,在教育、科技、卫生、文化、艺术等人文交流领域对华合作空间巨大。中国是世界最大的国际学生生源国,教育中外合作办学富有成效。中英科研、创新合作有着良好基础,在新冠肺炎疫情下,疫苗和药品联合研发合作作为中英人文交流深入发展增加了新的内涵。

2020年美国大选被一些评论家称为1940年罗斯福三度连任以来对美国外交政策影响最重大的选举。<sup>①</sup> 尽管一夜之间改变美国的对外政策并非易事,但这一变化仍给英国对华政策的发展留出更大的选择空间。正如一些评论者所说,当今世界需要的是“一流的中等力量”,这样的力量不是对霸权国亦步亦趋,而是以自己的经验和智慧推动大国按正确的方式行事。<sup>②</sup> 英国前首相布莱尔也认为,中国崛起为世界的领导者是大势所趋,中美关系对于当前全球领导力缺失的世界至关重要。欧盟和英国可以促成中美之间富有成效的对话。在这一问题上,英国应该以自己的方式推进对华关系,避免走向新冷战。<sup>③</sup> 在中美欧之间发挥建设性作用,从而推动国际关系的多极化、均衡化,是英国扮演全球性大国角色的有效途径。

英国有着超越自身物质条件限制发挥更大的国际影响力的外交传统。早在20世纪90年代,陈乐民先生就指出,英国的外交运作受到三方面因素的影响:“经验主义(或实用主义的)政治文化,内涵政治和经济利益的岛国特征”。其外交在被动中争取尽可能多的主动,从不放弃表现主动性的任何机会。<sup>④</sup> 在百年大变局下审视英国对华关系的起伏变化,许多观察者认为,英国外交背离了自身务实、稳健而又不失创新意识的传统,越来越“不像英国”。然而,我们同样不应忽视英国外交自我调整、自我修正的能力。关注政治行为的结果而不是简单遵循基于适当性的逻辑一直是英国外交信奉的准则,英国对华政策如何冲破意识形态的藩篱、实现互利共赢,成为这一轮英国外交转型无法回避的重要课题。英国能否全面正确客观看待自己的国际地位,能否因应百年大变局下自身、中国和世界的变化,对于英国国家发展和大国地位至关重要。

(作者简介:王展鹏,北京外国语大学英语学院英国研究中心、爱尔兰研究中心教授;责任编辑:宋晓敏)

<sup>①</sup> Patrick Wintour, "US Election: What a Biden or Trump Victory Could Mean for Britain," *The Guardian*, 15 October 2020, <https://www.theguardian.com/us-news/2020/oct/15/us-election-what-a-trump-or-biden-victory-could-mean-for-britain>, last accessed on 16 November 2020.

<sup>②</sup> Kishore Mahbubani, "Nudge, Nudge...UK's New Role," 1 June 2016, <https://www.chathamhouse.org/publications/twt/nudge-nudge-uk-s-new-role>, last accessed on 16 September 2020.

<sup>③</sup> 《英国前首相布莱尔:无论谁当选美国总统,中美摩擦都将持续,但我们要让摩擦不失控》,中国金融四十人论坛在第二届外滩金融峰会,2020年11月8日, [https://www.guancha.cn/tonyblair/2020\\_11\\_08\\_570713.shtml](https://www.guancha.cn/tonyblair/2020_11_08_570713.shtml), 2020年11月17日访问。

<sup>④</sup> 陈乐民主编:《战后英国外交史》,世界知识出版社1994年版,第20页。