

“全球不列颠”的外交两难 简析2021年英国综合战略和防务评估报告

英国皇家国际事务研究所（Chatham House）高级研究员 于洁

英国保守党政府在2021年3月16日发布了长达114页，题为《竞争时代的全球不列颠：综合战略，外交，安全，发展援助和防务评估报告》¹。这是冷战后英国政府第一次全面评估自身的国际地位、外交、防务和发展援助政策。英国“脱欧”后，外交政策上不得不做出重大调整。报告可以理解为英国政府在外交上的“五年规划”，算是英国“脱欧”之后继续施加国际影响，寻求自身定位的路线图。这份报告酝酿已久，因为英欧协订的拖延，加上新冠疫情肆虐，报告发表由去年的二月推迟到今年三月。

报告对保守党政府的“全球不列颠”（Global Britain）口号做出权威诠释。报告详细阐述了“全球不列颠”，即退出欧盟的英国不止是一个欧洲区域性大国，而谋求将其影响力遍布世界。报告本身涵盖七个章节和四大目标，其中包括1) 以科技创新发展增强英国自身的竞争力；2) 以民主，自由贸易和国际合作主导推动开放的国际秩序，保证英国自身利益；3) 加强英国国内和海外对安全和防务的实力，反对恐怖主义和武器扩散；4) 增强英国自身国家应变力和抗压力，巩固气候变化和生物多样性目前达成的成果，阻止网络攻击。

报告发布后，皇家国际事务研究所和其撰写团队进行过深入交流。包

括英国首相府一些官员和撰写团队成员均表示，约翰逊政府这份报告想要解决的实质问题是“类似于英国这样的中等国家，如何在中美两强相争中应变自保”。此报告一经发表，在英国朝野和欧美外交界引起广泛讨论。它开出了一个高难度，可操作性小的“两个平衡的药方”，即通过在两个大国之间找到战略平衡；在安全，软实力与经贸之间找到平衡点；但实施起来几乎是难上加难。报告对英国自身实力和国际地位依旧抱有不切实的幻想，英国没有足够的资源和实力来完成其在报告中提出的部分政策目标。本文将简要分析此报告中的五个重点议题。

向印太地区倾斜

正是因为英国已经脱离欧盟，报告刻意淡化了欧盟在英国外交战略中的地位，对欧盟关系的描述篇幅有限。而在报告发表前后，英美外交界讨论最热烈的就是英国版的“两洋战略”，即依靠英美亲密的跨大西洋关系，英国向“印太地区”倾斜。甚至有些英方军界人士这是英国强化“苏伊士运河以东”军事存在的抓手²。

报告对此的表述是“tilt to Indo-Pacific”（向印太地区倾斜），而不是“pivot to Indo-Pacific”（重返印太地区）。这充分表明英国意识到自身的资源有限，在印太地区的军事力量，经济关联度和政治影响无法和美国相比，向印太倾斜，更多的是通过自身经济实力，施展软实力的政治影响与美国的印太战略遥相呼应，向美国拜登政府表现自己作为华盛顿最亲密盟友的态度。

除了对盟友支持以外，英国政府“向印太地区倾斜”更出于对经济利益的重视。在退欧以后，尽管英国与欧盟有了贸易协定，但其中涉及诸多

关税机制，同时缺乏对英欧服务贸易定位，阻挠重重，对英国经济负面影响极大。在离开了自身最大的海外贸易市场之后，英国也急需在欧盟以外寻找自己的经贸伙伴。加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）也成为英国向印太地区倾斜的重要组成部分。在CPTPP框架下，劳工标准、国有企业补贴，环保等各项标准都和英国目前的经济发展模式相匹配，也涵盖许多服务贸易的条款。作为世界第二大服务贸易出口国，英国也打算借用加入CPTPP的时机，参与贸易规则的制定。这延续了二战后历届英国政府制定外交政策的一贯做法，即用参与制订新的国际规则为自身最大化地谋利。

“软实力超级大国”

在报告中英国刻意将自身打造成“软实力超级大国（soft power superpower）”，利用语言，教育和英联邦的现有网络加强与亚洲和非洲等发展中国家的联系，让这些国家继续采用与英国类似的议会制度，法律体系和教育体系。这些设想在操作过程中极为困难。例如，在疫情防控中，广大非洲和亚洲发展中国家急需疫苗控制疫情，尽管英国已经加入全球疫苗联盟（COVAX），也打算作为七国集团轮值主席国力主让发达国家向发展中国家捐献疫苗，但约翰逊政府已经明确表示，并不打算近期内给包括英联邦在内的许多发展中国家提供新冠疫苗³。英国因自身疫情控制乏力，无法在本国人口群体免疫以前贡献出更多的疫苗。约翰逊政府在疫苗外交中并没有及时占领道义制高点，增强发展中国家对英国的信任度。

对外援助

英国政府和保守党内部本身对英国的对外援助政策就有不同认知，尽管财政部长苏纳克在今年的国家预算中承诺将对外发展援助经费维持在国民总收入0.7%的范围，但英国政府已将单独的国际发展部合并在外交部门下，刻意弱化了对外发展援助的部门职能⁴。笔者认为，以0.7%的外援预算来应付实现“软实力超级大国”的愿望，实在是有心无力。同时，与大多数亚洲和非洲发展中国家打交道，英国需要大批的国别研究专家和研究机构跟踪这些国家的政经变化。除了外交部下几个国别事务团队和为数不多专注发展研究的大学教授以外，人员配置是供不应求；英国青年一代对这些事务几乎不感兴趣，难以保证更多的人才供应。

中英关系

报告中这种两难的操作“处方”也在英国对华政策上集中表现出来。笔者多次在英国国会对中英关系的听证会中发言表示，英国对华政策包括三个要素，这三个要素都以英文字母“C”开头，即“合作，竞争，对抗”(Cooperation, Competition, Confrontation)⁵。自冷战结束后，中英关系一直是围绕这三个“C”多有起伏。这份报告中已经把中国列为“系统性挑战”(a systemic challenge)，与2015年卡梅伦政府把英国定位为“中国在西方最好的伙伴”背道而驰。作者认为，尽管报告中单独涉及中国的内容仅有五段，但报告中所提出的增强科技研发实力，捍卫以规则为基础的国际秩序，向印太地区倾斜，和“软实力超级大国”等各项战略目标几乎都是针对中国。

约翰逊没有像一些保守党议员极力倡导对华展开“新冷战”，而刻意措辞模糊的表达中英关系。一方面意识到疫情后经济复苏还要与中国巩固

经贸关系，尤其是在英国已经退欧的大背景下，必须继续开拓中国市场。

另一方面英国政府，特别是外交大臣拉布极力倡导“价值观外交”，在涉港，涉疆，意识形态问题上继续批评中国。笔者认为唐宁街似乎有意分割经济外交与政治外交。可惜这种英式“分割”，无法让中国接受。自英国退欧公投以来，几任英国首相对华政策都缺乏延续性，部门利益与党派争斗错综复杂。内阁、外交部、国防部与国际贸易部涉华看法不一，各执一词。在野党工党与保守党之间在涉华事务上看法几乎没有差异⁶。更加上美国特朗普政府和拜登政府持续向英国施压，英国也需继续维持所谓的“特殊关系”。在涉华议题上，英国会与华盛顿保持高度一致。在前任首相特蕾莎梅和约翰逊的内阁阁员中更缺少知华派，鲜有政府要员积极处理对华关系，任由党内后座议员叫嚣遏制中国。

这也和执政党保守党的党内小团体林立有关。外交议题，尤其涉及欧洲的议题是一直是内部党争的焦点。因为欧洲事务，自七十年代以后连续让四任保守党首相先后离职。如今英国已退欧，似乎欧洲的议题已经结束，那么涉华议题也就自然成为后座议员将现任首相约翰逊拉下马的手段之一。所以约翰逊在涉华事务上依旧是瞻前顾后，怎样处理中英关系在这篇报告中依旧是悬而未决。

科技和创新竞争

报告中另外一个重点是“以科技创新发展增强英国自身的竞争力”，尤其是在新兴科技产业，比如量子科技，5G，外太空，人工智能方面，英国想加强自身的研发能力，更想建立自给自足的科技产业供应链。在新冠疫情当下，许多国家都意识到了自力更生的重要性，英国也不例外。因此

英国已经把应对病毒变异的新冠疫苗生产链都放在国内。

报告中指出英国今后的军费开支将维持在北约成员国平均水平之上，其中很大一部分将用于增强军队的技术研发和装备，这样才能在新型战争和网络战争中胜出中国和俄罗斯。似乎英国政府要为战略竞争的升级做好准备。笔者认为，这又是一个主观设想，且缺乏实际操作的空间。增强军事科技实力需要大量的人才和充足的财政支持。这两个条件在新冠疫情后的英国都很难得到满足。

一方面，英国本土学生多数对基础科学没有兴趣，在英国顶尖大学和研究所里学习和主导基础科学研究的多为外国人，尤其是来自中国，印度和德国的师生。毕业后工程师和科技行业从业人员的年薪远远低于金融服务业，这让大批基础科学学科的毕业生进入投行和其他金融机构。从事基础学科研究奖励机制不强，人才供应也是难以为继。另一方面，因部分国会议员的提议，让英国政府从今年开始对所有学习基础科学的海外留学生进行审查，保证英国的国家安全不受侵害。此举不免矫枉过正，将很多科研人才拒之门外⁷。更重要的是，科技创新需要相匹配的工业产业政策。目前政府已是债台高筑，难以拿出更多的国家资源来支持科技创新，只有依靠市场融资。在短期内，效果不一定明显。

小结

纵观英国政府的这份“综合评估报告”，列举了一系列宏大目标，促使英国在脱欧后重新定位自身的国际角色。但许多目标之间相互矛盾，尽管承认自己资源有限，但依旧没有审时度势，提出可操作的建议，甚至浪费有限资源。比如今年内将“伊丽莎白女王号”航母部署至亚太地区，来

维持美国倡导的“保障自由航行”；继续增加核弹头的数量。这些举动尽管符合英国政府“向印太地区倾斜”等战略导向，增加军备和财力投入，但缺乏实质意义，也无法增强英国在印太地区的影响。因此，“全球不列颠”又成了约翰逊政府停留在纸上谈兵的口号。

1 UK Gov (2021) Global Britain in a Competitive Age, the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, 16th March, 2021
<https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

2 James, W (2021) “THERE AND BACK AGAIN: THE FALL AND RISE OF BRITAIN’S ‘EAST OF SUEZ’ BASING STRATEGY”, War on the Rock, 18th Feb 2021
<https://warontherocks.com/2021/02/there-and-back-again-the-fall-and-rise-of-britains-east-of-suez-basing-strategy/>

3 BBC (2021), Covid vaccines: Boris Johnson pledges surplus to poorer countries at G7, 19th Feb 2021 <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-56117120>

4 UK Parliament (2020) Spending Review: Reducing the 0.7% aid commitment, Oct 2020
<https://commonslibrary.parliament.uk/spending-review-reducing-the-aid-commitment/>

5 House of Lord (2021), The UK’s security and trade relationship with China, 3rd March oral evidence session transcript 3rd March 2021,
<https://committees.parliament.uk/oralevidence/1809/pdf/>

6 Yu, J (2019), “Britain needs to decide what it wants from China,” Nikkei Asian Review <https://www.chathamhouse.org/2019/02/britain-needs-decide-what-it-wants-china>

7 UK Gov (2021) Immigration Rules Appendix ATAS: Academic Technology Approval Scheme (ATAS),
<https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-atas-academic-technology-approval-scheme-atas>



地址：北京市海淀区中关村大街59号
网址：sis.ruc.edu.cn

中国人民大学国际关系学院
邮编：100872