

“黄金时代”结束：后疫情时期中英关系将继续下滑^{*}

（北京外国语大学区域与全球治理高等研究院 傅聪聪
清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组 李明泽）

2015 年国家主席习近平对英国进行国事访问，对卡梅伦首相提出的“黄金时代”予以积极回应，两国致力于“构建面向 21 世纪全球全面战略伙伴关系”。当时，两国高层往来密切，各层次政治磋商与对话加强。英国是中国在欧盟内第三大贸易伙伴，中国是英国在欧盟外第二大贸易伙伴。金融合作是中英关系中的重心，习近平访英期间，中国人民银行在伦敦成功发行 50 亿元人民币央行票据。同时，尽管美国深表疑虑，英国还是成为首个加入亚洲基础设施投资银行的七国集团成员。英国首席大臣兼财政大臣奥斯本在英国《观察家报》撰文表示，希望与中国建立一种能给英国带来“黄金十年”的黄金关系。

然而，清华大学国际关系研究院中国与大国关系定量预测数据显示，中英关系分值自 2019 年以来持续下跌，已经降至 2.1 分。特别是 2020 年，双边关系分值直线下滑，不复 2018 年之前两国关系稳中向好的态势。（见图 1）

中英关系在过去的一年中有三次显著的低谷（见图 2）。首次关系恶化是 2019 年 7 月英国针对香港特区政府修例问题进行干预，英国外交大臣亨特公开表态《中英联合声明》仍然具备约束力，支持香港居民自由。对此，中国外交部发言人和中国驻英大使刘晓明表达了中方的强烈不满，坚决反对英国干涉中国内政。此后，英方又召见刘晓明大使，首相特蕾莎·梅对香港问题表示关切，进一步引发了中方抗议。^①

^{*} 本文是北京高校中国特色社会主义理论研究协同创新中心（北京外国语大学）的阶段性成果。

^① 2019 年 7 月 3 日，中国外交部发言人耿爽主持例行记者会。参见：中华人民共和国外交部，2019 年 7 月 3 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1678143.shtml，访问时间：2020 年 10 月 16 日。

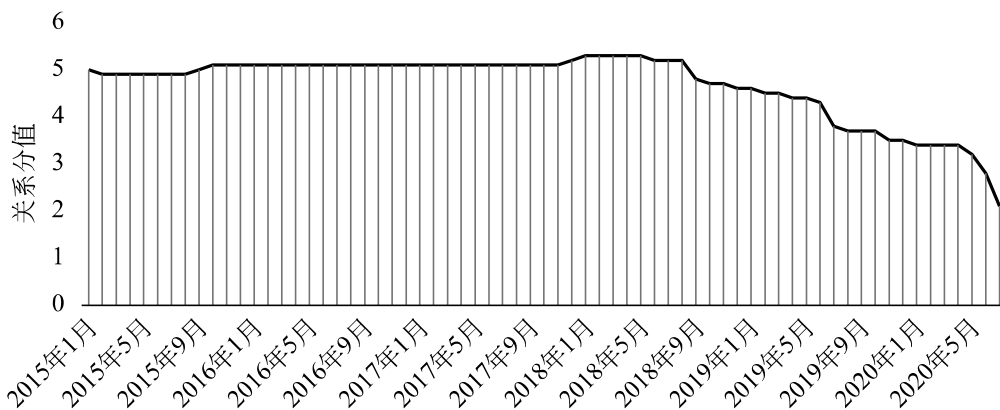


图1 中英关系分值(2015年1月—2020年5月)

数据来源:清华大学国际关系研究院中国与大国关系数据库。

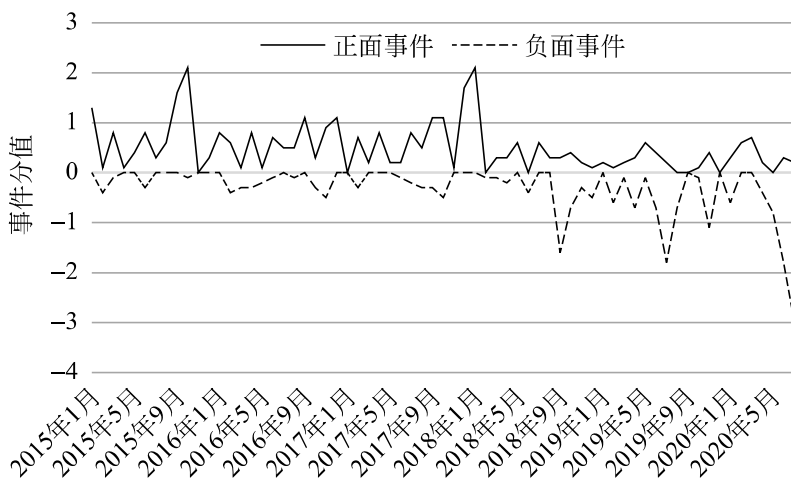


图2 中英事件分值(2015年1月—2020年5月)

数据来源:清华大学国际关系研究院中国与大国关系数据库。

第二次是2019年11月,英方发布《香港问题半年报告》(2019年1—6月),对香港问题加以指责。同时,深圳警方逮捕英国驻香港总领馆雇员郑文杰一事,引发了中英之间的摩擦,中方对于英国干预表示强烈愤慨和坚决反对。^①

^① 2019年11月20日,中国外交部发言人耿爽主持例行记者会。参见:中华人民共和国外交部,2019年11月20日, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1717444.shtml,访问时间:2020年10月16日;中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆:《中国驻英国使馆发言人谈话》,2019年11月20日, <http://www.chinese-embassy.org.uk/chn/fwxx/sgfyr/t1717491.htm>,访问时间:2020年10月16日。

此外,英国还随同美国、欧盟一道干涉新疆问题,也引发了中方的反对。^①

第三次是2020年6月,英国政府围绕着香港的国家安全立法多次表态。一方面,约翰逊政府表态愿意接纳持有英国国民(海外)护照的港人来英;另一方面,外交大臣拉布公开发表谈话,声称中方破坏了“一国两制”,与中国国际义务有冲突。对此,中国外交部发言人表示强烈谴责,国务委员兼外交部长王毅同拉布通电话,希望英方在香港问题上采取慎之又慎的态度。^②

一、约翰逊政府的对华政策转变

约翰逊作为伦敦市长曾力排众议,支持卡梅伦创造英中关系“黄金时代”,但是他率先提出建立新联盟遏制中国。2020年5月,他建议七国集团成员国和澳大利亚、印度、韩国组成民主十国联盟(D10),以协调电信政策,研究代替华为公司的选择。在香港问题上,针对《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》的公布实施,英国认为这违反了1997年香港回归中国以来的“一国两制”安排。6月,英国表示,中国实施涉港国家安全法的计划将破坏香港的自治和自由。^③7月21日,英国外交大臣拉布在议会下院宣布,英方将立即、无期限地暂停与香港引渡协定,并禁止向香港出口有关武器。^④科技方面,英国政府7月14日下令要求该国的电信供应商从2021年

^① 2019年11月26日,中国外交部发言人耿爽答记者问,参见:中华人民共和国外交部,2019年11月26日,https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1719086.shtml,访问时间:2020年10月16日。

^② 2020年6月4日,中国外交部发言人赵立坚主持例行记者会,参见:中华人民共和国外交部,2020年6月4日,https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1785844.shtml,访问时间:2020年10月16日;人民网:《王毅同英国外交大臣拉布通电话》,2020年6月9日,<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0609/c64094-31739623.html>,访问时间:2020年10月16日。

^③ 英国常驻联合国日内瓦办事处代表布莱斯韦特(Julian Braithwaite)在人权理事会表示:“强制实施拟议的立法与中国在《中英联合声明》框架下应承担的国际义务有直接冲突。该声明是中英两国政府就香港问题共同发表的一份声明,并在联合国秘书处登记。”《英国在联合国人权理事会上批香港国安法》,《联合早报》2020年6月17日,<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20200617-1061826>,访问时间:2020年9月17日。

^④ 中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆:《中国驻英国使馆发言人就英国暂停与香港引渡协定及实施武器禁运答记者问》,2020年7月21日,<http://www.chinese-embassy.org.uk/chn/fwxx/sgfyr/t1799198.htm>,访问时间:2020年9月16日。

起停止从中国华为公司购买 5G 设备,并于 2027 年之前拆除所有华为公司的设备。在人权问题上,拉布及部分议员声称对新疆问题表示严重关切,部分议员宣称要对中国进行制裁。^① 9 月 25 日,英国外交发展部国务大臣在联合国人权理事会上再次对中国人权问题表达关切。^② 教育方面,英国《泰晤士报》报道称,10 月 1 日起,英国政府加强对外国学生在英国大学学习科目的安全审查,这一举措将导致数百名中国研究生被禁止在英高校学习所谓的“敏感学科”。此外,10 月 6 日,拉布在下议院接受外交事务专责委员会质询时,暗示不排除抵制 2022 年北京冬季奥林匹克运动会的可能。

过去十年,中英两国关系总体保持发展,货物贸易额翻了一番,中国对英投资增长了约 20 倍,中国赴英留学生增加了 10 万人至 22 万人,英国已成为吸引中国留学生最多的欧洲国家。然而,中英关系一年多来急剧下滑,这一变化背后主要有以下几个原因。

二、英国对华政策突变的动因

2015 年“黄金时代”背景下,英国前首相卡梅伦声称要做中国“在西方坚定的支持者”,不惜在西方阵营中背离美国,率先加入亚洲基础设施投资银行。然而,“脱欧”公投干扰了双边关系的发展。卡梅伦引咎辞职使得中英“黄金时代”失去了重要的领导者和推动者,而时任新首相特蕾莎·梅面对公投后金融市场的动荡和全国经济的衰退,其施政焦点并不在发展对华关系上,中英“黄金十年”领军人物、前财政大臣奥斯本未能留在内阁就是特蕾莎·梅政府不愿延续卡梅伦对华战略的证明。2020 年,中英“构建面向 21 世纪全球全面战略伙伴关系”五周年之际,这一备受瞩目的双边关系“黄金时代”内涵已经戏剧性地演变为不断加深的不信任和频繁的摩擦。

① 中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆:《驻英国使馆发言人就英国外交发展部国务大臣涉华错误言论答记者问》,2020 年 7 月 21 日, <http://www.chinese-embassy.org.uk/chn/sgryr/t1799236.htm>, 访问时间:2020 年 9 月 15 日。

② 中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆:《驻英国使馆发言人就英国外交发展部国务大臣涉华错误言论答记者问》,2020 年 9 月 27 日, <http://www.chinese-embassy.org.uk/chn/sgryr/t1818914.htm>, 访问时间:2020 年 9 月 15 日。

第一,中英两国在香港问题上的分歧是双边关系下滑的直接导火索,也是英国改变对华方针的主要动因。1997年以来,英国对香港政策的政治目标是所谓的推进香港民主化。为此,英国以履行“道德责任”为由,通过公开表态、扶植亲英人士、提供英国国民身份、香港问题“欧盟化”等一系列手段干预香港政治事务,例如人权问题、普选问题、非法“占中”问题等,意图将香港打造成一个让英国满意的所谓的高度自治的民主实体。^①英国对港政策决定其将长期干预香港事务,由此导致中英两国政府的外交摩擦,损害双边关系。清华大学国际关系研究院中国与大国关系定量预测数据表明,2013—2015年香港人权、普选、非法“占中”事件期间,英国高调干预香港事务,导致中英关系分值下降。^②

此次英国再度干预香港国家安全立法,相比2015年前各种举措,其决心更坚定,方式也更为强硬。在国际层面,英国尝试利用盟友支持扩大其对香港问题的干预力度。2020年8月9日,英国外交大臣与美澳加新外长发表联合声明,对香港实施国家安全法、推迟立法会选举、取消有关候选人参选资格表达关切,称这侵蚀了香港民众基本权利自由、破坏了香港民主进程。^③10月,英国联合美日德法等39国在联合国会议上签署倡议,对香港现状表达关切;11月,英国再次推动美澳加新“五眼联盟”外长发表联合声明,要求中国政府重新考虑针对香港立法会议员的行动,并立即恢复有关议员资格。^④

在英国国内,香港实行新的《国家安全法》激化了各政治党派已有的对华怀疑或反对态度,英议会内部反华情绪激烈。由保守党议员组成的新团体,如中国研究小组,正联合成一个更强的阵线。“对华疑虑”的议员群体

① 陈寒溪、刘诗琦:《英国对香港事务的干预及其对中英关系的影响》,《战略决策研究》2018年第1期。

② 同上,第31页。

③ 中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆:《驻英国使馆发言人就英美澳加新外长涉港声明答记者问》,2020年8月11日,<http://www.chinese-embassy.org.uk/chn/fwxx/sgfyr/t1805353.htm>,访问时间:2020年11月19日。

④ 中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆:《中国驻英国大使馆强烈谴责“五眼联盟”外长发表涉港声明》,2020年11月19日,<http://www.chinese-embassy.org.uk/chn/fwxx/sgfyr/t1833959.htm>,访问时间:2020年11月19日。

中,保守党议员希望在香港问题上,政府能做出更强硬的回应;亲美派担心如果不配合特朗普的对华战略,会影响英美贸易协定签订;自由主义派对中国挑战机遇规则的全球秩序感到不安;英格兰北部新议员则对中国反竞争的行为破坏本国工厂表示担忧。上述政治阵营都在向政府施压,要求对华采取强硬路线。^①

第二,国际格局两极化,中美战略竞争日益加剧,使英国需要根据本国利益,重新调整对华与对美的距离,减少对华依赖,加强与美联系。美国将中国定位于“主要战略竞争者”并对同为“五眼联盟”成员的英国施压,迫使英国重新审视对华关系。早在2019年2月,英国伦敦国王学院中国研究院院长克里·布朗就曾预测,美国是英国最重要的安全盟友,在当前政局动荡形势下,英国不会冒险付出巨大代价与美对抗。在华为问题上,面临美国施压的情况下,英国一贯都会在行动上坚定不移地与美国保持一致。为了防止“脱欧”后在经贸、外交和安全上可能出现的“孤立”局面,英国也急需加强与美国的联系,一方面希冀以民主国家之间桥梁的角色,通过十国联盟开启民主国家的一项宏伟战略,在未来遏制中国、拉近印度和稳定美国;另一方面,希望尽快同美国和欧盟达成自贸协定,避免2020年底“脱欧”过渡期结束时其贸易关系退回世贸组织框架。

同时,英国在对美、对欧、对华战略关系中选择主动调整对华距离,减小中国影响力,降低对华依赖度过高的负面影响。新冠肺炎疫情暴发时,英国部分议员认为中国外交过于强硬,敦促政府反思现有的对华战略。6月,英国国家安全委员会同意“重新平衡”英国对华关系。^② 贸易方面,英国智库亨利·杰克逊协会(The Henry Jackson Society)近期一项研究发现,英国831种贸易商品中,有229种“战略依赖”中国。英国相关商品供应超过50%从中国进口,而且中国控制这种商品超过30%的全球市场份额。^③ 教育方面,

① James Landale, “Political Battle Looming over UK China Relations,” BBC, 22 May, 2020, <https://www.bbc.com/news/uk-52762916>, 访问时间:2020年11月16日。

② “Johnson Tells China: We’ll not Walk away from Hong Kong People,” Reuters, June 3, 2020, <https://uk.reuters.com/article/uk-hongkong-protests-britain-idUKKBN23A00B>, 访问时间:2020年11月22日。

③ James Rogers et al., *Breaking The China Supply Chain: How The “Five Eyes” Can Decouple from Strategic Dependency*, The Henry Jackson Society, 2020.

两国合作越发敏感。英国认为,中国利用了英国教育行业日益依赖中国学生创造收益的情况,并试图利用在教育方面的影响,保护自己免受其他批评。中国公司和国家机构委托科研人员开展安全领域的研究,引起了英国的关注。基础设施建设领域,中国参与英核电站建设也引发了高度关注。一些后座议员要求政府重新评估中国对英在核能领域的参与。^①可以看出,考虑到对中国的经济依赖具有安全风险,英国将逐步在政治、经济、科技、教育、基建等领域调整策略,防止出现对华依赖过度的情况。

第三,“脱欧”问题迫使约翰逊政府改变“后脱欧”时代对华政策。中英关系“黄金时代”也牵涉了英国的“脱欧”问题。2016年6月“脱欧”公投前,主张留在欧盟内部的前首相卡梅伦积极推动中英“构建面向21世纪全球全面战略伙伴关系”并在《联合宣言》中表示,全力支持中方按照《中欧合作2020战略规划》深化中欧全面战略伙伴关系。中英双方支持尽早完成一份雄心勃勃的、全面的中欧投资协定。^②然而2020年,在议会中占多数的“脱欧派”支持下,和卡梅伦同属一党的约翰逊最终领导“脱欧”运动取得胜利。由此,其背后的“脱欧集团”不能接受将英国的对外政策作为与欧盟关系的附属品。在其看来,任何与“脱欧”相悖的对外政策,都将损害国家利益和主权。这一压力迫使约翰逊政府在对华关系上必须做出改变并趋于强硬。

“后脱欧”时代,相比发展对华关系,英国更需要利用其丰富的多边外交资源强化与美国以外的盟友关系。一方面,欧盟依然是英国最大的贸易伙伴,也是应对地区安全挑战所必须依靠的重要政治和军事力量,双方在能源、难民、自由贸易、多边合作机制等诸多领域立场相似,存在广阔合作空

^① Philip Crowe, After Huawei, the Nuclear Question Looms Large for China-UK Relations, *The Diplomat*, July 20, 2020, <https://thediplomat.com/2020/07/after-huawei-the-nuclear-question-looms-large-for-china-uk-relations/>, 访问时间:2020年11月21日。

^② 中华人民共和国外交部:《中英关于构建面向21世纪全球全面战略伙伴关系的联合宣言》,2015年1月22日, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679906/1207_679918/t1308300.shtml, 访问日期:2020年9月20日。

间。^①当前,经过新冠肺炎疫情期间长达8个月的艰难谈判后,英国于2019年11月15日与欧盟开启最后一轮“脱欧”后的双边自由贸易协定谈判。英国统计局数据显示,2019年英国与欧盟的贸易额占英国贸易总量的47%^②,处理好与欧盟之间的贸易关系仍是英国对外贸易的重中之重。另一方面,通过与加拿大、澳大利亚、新西兰构建四国政治经济联盟(CANZUK),并深化与日本、印度的双边合作,英国能够继续在亚太地区维持自身影响力。

三、后疫情时期中英关系将继续下滑

尽管2017年英国政府发布白皮书明确表述其“全球英国”的对外政策,旨在实现重回世界舞台、维护基于规则的国际秩序、扩大自由贸易三大战略目标,将英国原有的欧盟主要成员国、欧洲地区大国的旧身份转换为全球性大国的新身份,并重新界定自身的利益和诉求。^③但是在中美战略竞争、“脱欧”和新冠肺炎疫情下,相比做全世界各国“信任的朋友”,英国这一经济和安全利益遍及全球的大国,比以往更加迫切需要找到强而有力、志同道合的伙伴。

当前,中英经济合作日益紧密、人文交流蓬勃发展,但中英关系已经失去“金色”。虽然外交大臣拉布表示,英方不赞同全面“重置”英中关系,不赞成重蹈过时的冷战思维,但是英国对华政策已经发生改变:一方面,英国国内抗击疫情乏力,试图转移国内矛盾,国内对华政策舆论氛围已经恶化,保守党议员围绕香港、新疆等问题声音不断,在国际上更联合美日澳德等盟友就人权问题对华施压;另一方面,中美战略竞争日趋激烈,英国在中美间保持平衡的条件逐渐削弱。项目组预测,后疫情和“后脱欧”时代,香港问题、中美竞争和“脱欧”三个政治因素将使中英关系继续下滑。

^① 孙盛囡、高健:《“全球英国”外交理念与英国的战略选择》,《当代世界》2020年第4期,第68页。

^② 陈兆源:《英美欧谈判,跨大西洋“贸易三角”正在浮显》,《世界知识》2020年第18期,第60页。

^③ 张飏:《“全球英国”:脱欧后英国的外交选择》,《现代国际关系》2018年第3期,第20页。

第一,中英两国在安全、人工智能、网络与通信技术、卫生尤其是抗击新冠肺炎疫情等领域将出现更多的摩擦。2020年10月,英国国家安全局负责人将中国称作英国国家安全挑战^①;11月,中国驻英大使馆在英国《金融时报》《经济学家》等报刊发文,对其关于中国抗击新冠肺炎疫情不实报道予以驳斥^②;此外,首相约翰逊于11月18日在议会宣布,未来将对军队追加165亿英镑(220亿美元)拨款,加强人工智能研究并创建“国家网络部队”和一个新的“太空司令部”^③。疏远对华关系的同时,英国将加强与美国、欧盟和其他亚太盟友的政治与经贸关系,推进英欧贸易谈判、对美在网络和人工智能方面合作。9月11日,英国宣布已经与日本达成自由贸易协议,这是英国“脱欧”后的首个重大贸易协议。同时,英国积极推进与美国、欧盟的贸易谈判,英美欧盟之间的跨大西洋“贸易三角”轮廓正在显现。^④

第二,美国新当选总统拜登将加强与英国在人权问题的合作,这将促使英国在涉及所谓香港、新疆“人权”问题上与中国对抗的决心加大。与特朗普政府相比,拜登在对华外交、安全和经贸政策上,一是接触盟友、伙伴和志同道合的国家,即西方“民主国家”;二是确保美国政策和战略根植于共同价值观,包括人权、民主原则和市场经济。拜登的顾问和中国问题专家表示,拜登将推动美国对华采取新的强硬态度,但其策略将更多依赖盟友对华施

① 中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆:《驻英国使馆发言人就英国国家安全局负责人涉华错误言论答记者问》,2020年10月20日,<http://www.chinese-embassy.org.uk/chn/fwxx/sgfyr/t1825238.htm>,访问时间:2020年11月19日。

② 中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆:《〈金融时报〉刊登中国驻英国使馆发言人对其关于中国抗击新冠肺炎疫情不实报道的驳斥函》《〈经济学家〉杂志刊登中国驻英国使馆发言人对其关于中国抗击疫情不实报道的驳斥函》,2020年11月7日,<http://www.chinese-embassy.org.uk/chn/fwxx/sgfyr/>,访问时间:2020年11月19日。

③ Andrew MacAskill and William James, “Post-Brexit UK Announces Largest Military Spending since Cold War,” Reuters, 19, Nov 2020, <https://cn.reuters.com/article/uk-britain-defence/post-brexit-uk-announces-largest-military-spending-since-cold-war-idUSKBN27Y314>,访问时间:2020年11月19日。

④ 陈兆源:《英美欧谈判,跨大西洋“贸易三角”正在浮显》,《世界知识》2020年第18期,第60页。

压和制裁。^① 在人权问题上,拜登已表示将对华施加更大的压力,例如通过《全球马格尼茨基人权问责法》。^② 由于中英在香港事务上存在严重分歧,英国在对港政策中已经不再保持战略利益与道德责任的平衡。由此,香港问题产生的消极影响程度将大大超过此前学者们的预期。^③ 美国等盟友的支持,将使英国在香港、新疆等问题上与中国对抗加剧。

第三,未来中英关系中如果没有积极因素发挥干预作用,两国双边关系将由于香港国家安全立法、所谓新疆“人权”、中美关系及“脱欧”等政治因素日益恶化,下滑趋势进一步加大,甚至存在中英关系继续下滑到低于中日关系分值水平的巨大风险。

① William Mauldin, James T. Areddy, “Biden, as President, Will Shift U. S. Toolkit on China,” *The Wall Street Journal*, 9 Nov, 2020, <https://www.wsj.com/articles/biden-as-president-will-shift-u-s-toolkit-on-china-11604917800>, 访问日期:2020年11月19日。

② 同上。

③ 陈寒溪、刘诗琦:《英国对香港事务的干预及其对中英关系的影响》,《战略决策研究》2018年第1期,第36—37页。