

英國政府內外博弈 與對華政策演變

● 曾敬涵

英國近年的對華政策多次出現重大變化。2015年英國不顧英美特殊關係，頂着白宮巨大的壓力率先加入亞洲基礎設施投資銀行（亞投行），幫助中國瓦解美國對亞投行的遏制戰略，同時表明要做中國在西方「最好的夥伴」^①，大力促進對華合作，雙邊關係持續升溫，中英關係也正式進入「黃金時代」。當時英國最有希望成為第一個公開加入「一帶一路」的西方主要大國，然而隨着2016年英國脫歐公投結果塵埃落定，其鮮明的親華政策在經歷政權更迭後變得搖擺不定，模稜兩可，直到今日對華態度日趨強硬。究竟甚麼原因導致英國對華政策的變化？

在2021年的外交和防務報告中，英國政府一方面承認中國是對全球經濟增長做出最大貢獻的國家，「一帶一路」建設對世界有重大意義，因此對華貿易和投資關乎國家利益，呼籲國內認清形勢，提倡大力發展對華關係，同時要積極和中國展開跨國合作，在應對氣候變化、疫情防

護等議題上有所作為。另一方面，該報告又將中國視為「系統性的競爭者」（systemic competitor），要求在制訂對華政策中進一步保護自身安全利益和價值觀，並且採取一系列具體的對華施壓措施^②。如何解釋這樣充滿複雜性和矛盾性的對華政策？未來甚麼因素會決定英國對華和「一帶一路」政策的走向？

一 從政府轉型理論看英國對華政策

本文從「政府轉型」（state transformation）理論的角度出發試圖回答以上問題。現有的主流觀點更多從國際形勢的宏觀層面來解釋相關問題。簡單來說，在特朗普（Donald J. Trump）上任美國總統後中美關係惡化，英國因此不得不進一步選邊站。相關分析框架認為英國面臨的是一個相對普世性的問題，即中小規模國家在中美兩極或者中、美、歐三強格局

下如何處理對華關係。從這個角度來說，美國的大力施壓是影響英國對華政策的最大變量。但是這種解釋面臨三個問題。首先，英國對華政策演變並不只是一個典型的中小規模國家在中美之間如何做選擇的問題。儘管這樣的分析模式有助於理解英國和其他國家的共通性，但也容易忽視英國的特殊性。脫歐是改變英國內政和外交的重大變量，箇中面臨的問題是非常獨特的。可以說，和脫歐相比，中美競爭對於英國來說只是次要議題。因此，將該分析框架套用於英國時忽視了其國內政治的關鍵變量。其次，這類觀點將英國政府看作一個整體，亦忽略了其內部的分歧，從而不能深入探討美國施壓是通過何種方式導致英國對華政策改變。具體而言，美國的壓力如何一步步影響英國政府改變其對華政策？而英國政府又是如何回應的？最後，過度關注美國因素容易忽視英國自身的國家利益，將英國看作缺乏外交獨立性的美國第五十一州。實際上，2015年英國頂着美國巨大壓力宣布加入亞投行的例子，就說明其外交一向以自身利益優先，而非唯美國馬首是瞻。試想如果力推中英關係黃金時代的卡梅倫(David Cameron)——歐思邦(George Osborne，又譯奧斯本)政府沒有因為脫歐而下台，即使面臨美國的施壓，英國對華政策演進是否會和今日相同？

本文認為政府內外的政治博弈是決定英國對華和「一帶一路」政策演變的關鍵因素，而這些政治以至經濟層面的博弈根植於英國的國家治理模式之中。英國1970年代掀起的新右派運動帶來了私有化運動和政府架構的一系列重組，同時伴隨着全球化的發展，英國外交決策進一步出現碎片

化、分權化和國際化的特徵。威斯特伐利亞體系(Westphalian System)下少數精英壟斷的自上而下的外交決策方式現今演變成一種複雜的多層次和多機構的持續博弈，從屬機構會選擇性地遵守、忽視甚至對抗上級政策。

這樣持續的、多層次的、多機構的博弈影響了英國對華政策的制訂和實施。隨着中國的崛起和中英經貿關係的深化，英國政府內部對中國問題的關注大為提升。在對華議題上，各個政府部門有着不同的利益訴求，為維護各自的部門利益，它們積極施展影響力試圖主導對華政策，這導致相互矛盾以及前後不一的政策出現。這一特徵在脫歐後變得更加突出。脫歐公投以及相關談判給英國政治帶來重大變數，背後的領導權更迭風險明顯升高，致使英國最高層一直處於政權保衛戰的危機管理之中。此外，有鑒於脫歐對國家的重要性，英國政府絕大部分注意力都集中在這一問題上，削弱了對其他外交議題的關注度。這樣的危機管理模式和脫歐中心模式也就意味着英國無法採取頂層設計來制訂清晰的對華政策。缺乏最高層的協調也就進一步意味着政府部門內部博弈直接決定了現今英國的對華政策。除非英國從脫歐問題中成功抽身，並且在對華問題上出現有意願發揮重大影響力的強勢領導人，否則這樣的決策和執行模式會在可預見的將來繼續決定英國對華政策的走向。

本文和將英國看作中小型國家在中美之間選邊站的觀點有幾點不同之處。首先，本文採用國別的角度切入，重點關注英國所面臨的特殊問題，尤其強調脫歐因素對於外交和對華政策的影響。脫歐才是改變英國對華政策的根本原因，而非特朗普因

素。其次，現有觀點多將英國政府作為一個整體，而本文詳細解析了其內部的多元性和矛盾性。如果將英國政府看作一個統一的分析單位，那麼只能將外部因素看作解釋其對華政策前後搖擺的唯一原因。這忽視了英國政府內部鴿派和鷹派之間的博弈，而內部各個勢力的此消彼長以及它們與外部的互動才是決定對華政策關鍵。再次，美國因素的影響力不可忽視，但同時必須強調英國的獨立性。英國對華政策的改變並不是簡單地受美國因素影響，而是包含美國以外的國際局勢變化以及自身內部政治互動的結果。因此，不能將英國對華政策簡單地等同於美國對華政策的延伸。

為深入分析英國對華和「一帶一路」政策演變，本文實證部分聚焦於2015至2021年之間，以脫歐公投為時間點劃分，先後涉及卡梅倫、文翠珊(Theresa May，又譯梅伊)以及約翰遜(Boris Johnson)三任政府對華政策。為符合國際學術規範，本文實證分析採用公開資料，不涉及內部文件和敏感信息。文章大致結構如下：首先簡要介紹後威斯特伐利亞體系下英國的外交決策模式轉變；其次討論英國脫歐前後政府內部的對華和「一帶一路」政策博弈；接着討論英國地方政府在對華政策中扮演的角色；然後分析英國政府以外的博弈較量；最後總結全文要點，並預期未來英國對華政策走向。

二 後威斯特伐利亞體系的外交決策模式轉變

在西方主流的國際關係研究中，國家政府往往是最基礎的國家分

析單位，而這背後基於一種威斯特伐利亞體系的理解，即國家政府是一套連貫的官僚決策機構，對相對有限的領土和人口行使主權。而外交作為高層政治的一部分，其決策權往往被首都的小團體壟斷。然而，威斯特伐利亞體系的國家治理模式在二十世紀末西方資本主義危機的衝擊下開始土崩瓦解。第二次世界大戰後工黨掀起的兩次國有化浪潮讓英國形成了以國有經濟為主體的結構。然而在經濟危機的衝擊下，英國面臨經濟滯漲，國家競爭力遭到嚴重削弱，因此原有的凱恩斯主義(Keynesianism)政策受到愈來愈多的質疑。面對嚴重的國家治理危機，以戴卓爾(Margaret Thatcher)夫人為代表的新右派提出的方案是借助市場的力量和減少政府對經濟的干預。戴卓爾夫人帶領保守黨贏得1979年大選、入主唐寧街後，開始放棄福利國家政策，大規模推行私有化，削減政府開支，放寬對國際貿易和金融的管制並打壓工會力量，國有企業如英國電信和英國天然氣公司等被私有化。在追求效率的綱領下，政府架構進行大幅度改革，一些專注於提升英國全球市場競爭力的新機構相繼成立^③。這些新右派政策導致國家治理模式出現一系列重大變化，而全球化的發展進一步推動了這些改變。

政府轉型理論派認為全球化帶來的主要變化有三方面。第一是碎片化，隨着英國原有的社團主義和發展主義部門、機構被拆除，原有的決策權被轉交給相對獨立的監管機構，這導致原來的決策模式由一種從上至下、命令式的「決策—執行」模式轉向「監管式治理」模式。權力不再高度集中在執行機構上，而且相關機構也不

再直接干預以確保政策目標的實現。監管式治理主要藉着發布指引推動政府、私營和公私混營機構向某些政策方向發展^④；而這些機構往往有着不同的利益訴求，為了爭奪資源和權力，它們會倡議不同的政策。

第二是分權化。隨着全球化的發展，中央政府的權力下放變成全球性現象。隨着全球性城市的崛起和世界經貿依存度的提升，地方政府擁有愈來愈多的跨國利益。在權力下放地方的大背景下，高度自治的英國地方政府管轄着地區的對外經貿關係，變成準自治的國際行為體並自行管理國際協議。在地方利益和中央發生衝突時，地方政府有時會偏離甚至破壞中央政策。如本文會介紹到，就對華議題來說，從中國投資獲益的英國地方政府往往忽視中央機構關於國家安全的擔憂。

第三是國際化。隨着全球化的發展，傳統意義上的「國內」部門擁有愈來愈多的「外交」功能，而這並不局限於以上提及的地方政府，中央部門亦是如此。比如在氣候變化議題上，英國國內的環境政策制訂和二氧化碳排放不再只是國內問題，環境機構的決策直接影響外交。此外，在全球化的背景下政府和非政府機構之間的跨國網絡和對話機制逐漸崛起，並開始影響國家政府的外交決策。比如中英財政部之間和科技部之間的對話機制，在一段時間內的英國對華政策中有着相當的影響力，進一步削弱了英國外交部對中國問題的掌控。

總的來說，這些變化意味着在外交領域，政策的制訂和實施不再是威斯特伐利亞體系下少數高層領導人實施自上而下的決策模式，而是涉及持續的、多層次的、多機構的博弈，

從屬機構會顯著地影響、解釋甚至忽視中央和高層政策^⑤。全球化不斷發展、經濟體之間的相互依賴不斷提升，使得這樣的外交決策特點愈發凸顯，尤其在與大國打交道時非常明顯，比如英美緊密的經濟和政治關係也意味着美國利益貫穿英國政府各個部門以及地方，這導致高層無法壟斷對美政策決策權。隨着中國的崛起，對華政策也出現相似的特徵。

值得注意的是，英國外交決策模式的改變並不是個別現象。隨着全球化推動政府轉型，外交決策和執行模式變得碎片化、分權化和國際化成為普世現象。政府轉型理論學者運用相關的分析框架發現新興國家如俄羅斯、印度、巴西、沙特阿拉伯和中國等都出現了類似的情況^⑥。從該理論角度出發，後威斯特伐利亞體系下清晰統一的外交大戰略的制訂和執行變得幾乎不可能。

三 英國政府內部對華政策 博弈

（一）脫歐前：經濟利益高於一切？

近幾十年來，原本就非常繁瑣的英國官僚體系，在經歷數次重組後變得更加複雜。本文以最具代表性和影響力的內閣部門為例，探討部門博弈如何影響對華政策。其中涉華利益最受關注的，包括財政部、外交部以及安全和國防部門等。

財政部是英國政府最有權力的內閣部門，負責制訂和執行公共財政和經濟政策。由於中英貿易和投資直接關係到英國的經濟發展，財政部擁有和中國積極接觸、大力發展雙邊關係的務實需求，從某種角度來說，良好

的雙邊關係符合部門利益。而這在歐思邦當財政大臣的時期表現最為明顯，作為四大內閣重臣 (great offices of state) 之一，歐思邦在任內權勢僅次於當時的首相卡梅倫。接手財政部後他面臨的中國問題不僅包括對華投資和貿易、金融服務改革等老議題，還有中國對英投資、人民幣國際化、股票市場合作、「一帶一路」合作等新議題。歐思邦政策的核心是在2008年金融危機後，通過財政緊縮政策減少國債。但是在財政緊縮的大環境下，財政部的另外一個重要任務即促進經濟增長就變得非常難以實現。於是歐思邦領導下的財政部將目標投向遙遠的東方。他非常看好中國的前景，認為中國將決定世界經濟的發展，而這是英國不可錯過的機會，搭上中國高速發展的便車對於提振英國經濟來說

無疑是一個不錯的選擇^㉞。除此之外，英國還面臨來自歐洲其他國家尤其是德國的競爭，被德國企業搶佔中國市場明顯不符合英國的經濟利益，因此走在歐洲親華的最前沿、最大化地利用中國市場以振興英國經濟，符合財政部的利益和當時的規劃。

以上這些因素促使歐思邦高度重視對華關係，2015年訪華之旅中，歐思邦明確表示希望「英國成為中國在西方最好的夥伴」，同時積極布局要把倫敦打造成為全球最大的離岸人民幣交易中心，並表態支持人民幣納入特別提款權^㉟。他也用實際行動來促成中英關係黃金時代，亞投行就是一個例子。2014年中國開始籌建亞投行，當時美國極力壓制，並明確告知其盟友不要加入，而韓國和澳大利亞態度搖擺，是美國重點游說的對象。



歐思邦認為中國將決定世界經濟的發展，而這是英國不可錯過的機會。(資料圖片)

然而，在財政部的推動下，2015年3月英國宣布加入亞投行，成為加入亞投行的第一個七大工業國(G7)國家，英國的立場直接導致歐洲其他西方大國相繼宣布加入亞投行，並打破美國奧巴馬(Barack Obama)政府試圖遏制亞投行的企圖。亞投行的成功被普遍認為是中國重大的外交勝利和美國重大的外交失誤^⑨。

財政部力推的親華政策無疑影響了其他內閣部門的利益。以外交部為例，首先被影響的是外交決策權。外交部負責維護英國的海外利益，外交大臣往往是最有權力的內閣成員之一。然而在歐思邦力推的親華策略下，外交部在涉華議題上的話語權被財政部削弱，變得相對邊緣化。不少人認為那個時期的對華政策「是英國財政部而非外交部決定」^⑩。此外，外交部可以說是直接面對外部壓力的前線機構。財政部力推的親華政策，遭到不少英國盟友的不滿，而盟友的責難和壓力首先傳向外交部。比如英國加入亞投行的決定就直接遭到美國的譴責^⑪，這在維持數十年的英美特殊關係中是較為罕見的。作為外交的樞紐，外交部不得不直面白宮的憤慨。另外，英國加入亞投行也疏遠了其與日本的關係^⑫。因此，外交部曾經嘗試阻止這一決定，但是財政部成功說服了卡梅倫，壓制了外交部的意見，最終外交利益為經濟利益讓步。

在涉華議題上，經濟利益和安全利益也有一系列的較量。在財政部的倡導下，中國公司參與英國欣克利角(Hinkley Point C)核電廠項目，計劃由中國廣核集團有限公司(中廣核)投入六十億英鎊，佔股三分之一^⑬。這個「一帶一路」的「明珠項目」被視為財

政部推動的對華開放標誌性工程^⑭，背後的經濟利益可觀。然而相關決定卻遭到國家安全部門和軍方的反對，認為由中國來參與核電這樣的國家重大項目，會直接影響國家安全，這無疑涉及他們直接負責的業務範疇。有英國安全專家就表示，「管錢的和負責安全的部門之間存在重大分歧，財政部主導一切，不聽其他部門的建議。……他們認為中國是一個機會，但我們認為這是威脅」^⑮。在這一輪較量中，強勢的財政部又一次獲得了勝利。因此可以說在脫歐前的卡梅倫—歐思邦時期，財政部在英國對華政策中佔主導性地位，成功讓外交利益和安全利益為經濟利益讓位。值得注意的是，當時強勢的財政部得益於該部門與首相辦公室的特殊關係，兩者類似一種互利共生的狀態，因此財政部的很多決策能夠獲得首相的大力支持，這樣的情況在英國政治中並不是常態(下詳)。

(二) 脫歐時代：經濟利益的讓位？

伴隨着脫歐公投的決議通過，力倡親華政策的卡梅倫—歐思邦政府下台，英國面臨國家治理危機。對外，英國全身心處理脫歐這一國家重大事務，因此不得不專注於脫歐以及相關問題；對內，2016年上任的文翠珊政府受到保守黨內和在野黨工黨的各種挑戰和責難，處於隨時會失去執政權的狀態，因此進入一種危機管理的模式。主導對華政策的部門權力進行了重新洗牌，也就導致了對華政策改變。

首先，財政部在對華議題上的影響力遭到嚴重削弱。歐思邦之後出任財政大臣的夏文達(Philip Hammond，又譯哈蒙德)試圖繼續推動中英在「一

帶一路」的合作，他在2017年第一屆「一帶一路」國際合作高峰論壇上就明確表示：「英國是一帶一路最西端的國家，是天然的合作夥伴。」^⑩然而夏文達在文翠珊內閣的地位遠不如歐思邦在卡梅倫內閣的地位，更重要的是脫歐公投的結果從根本上改變了英國政府的工作重心。文翠珊從上台起最重要也最關鍵的任務就是專注於帶領英國脫歐。從黨內地位來說，她是保守黨內脫歐派和留歐派相對都能接受的人選，但是權力根基並不穩固；面對脫歐談判和各種內憂外患，英國政府顯得束手無策，一系列政策的頻頻失誤導致原本就不穩固的政權更加動盪。在這樣的背景下，文翠珊政府既無法自保，也沒能力和意願給予夏文達在對華議題上必要的支持。

此外，財政部自身也深陷脫歐泥潭，由於脫歐涉及到英國經濟的方方面面，而且在政治上還需要盡快完成相關程序，因此財政部必須專注於處理脫歐後英國的經濟財務政策，戰略重心不可能像歐思邦時期那樣關注遙遠的東方。其他議題都要為脫歐讓步，包括推動中英經貿關係這樣的議題。所以，從脫歐公投結果出爐開始，財政部一直處於危機管理狀態，沒有意願也沒有能力繼續主導對華政策，只能從部門層面積極推動中英「一帶一路」合作，比如夏文達公開支持「一帶一路」建設、積極參加兩次「一帶一路」國際合作高峰論壇、力邀前任首相卡梅倫負責中英「一帶一路」合作基金，同時設立英國「一帶一路」專家理事會，任命滙豐集團前主席范智廉(Douglas J. Flint)為財政部「一帶一路」金融與專業服務合作特使等。顯然，財政部已無法像歐思邦時期那

樣能夠頂着美國壓力，力壓其他部門意見，從國家最高層面推進對華關係和「一帶一路」合作。

隨後英國財政大臣的頻繁更換以及內閣的政治鬥爭也進一步削弱了財政部在對華議題上的話語權。2019年，文翠珊因為無力解決脫歐等一系列國家治理危機，不得不辭職下台。繼任首相的約翰遜任命賈維德(Sajid Javid)為新任財政大臣。然而，賈維德工作剛開展半年多，就因為和約翰遜團隊的爭執宣布辭職^⑪。值得一提的是，首相辦公室和財政部之間的權力鬥爭在英國歷史上並不少見。相比規模較小的首相辦公室團隊，財政部有着龐大的團隊和較為集中的財政控制權，而當首相團隊試圖控制財政權時，雙方常常會產生衝突。在貝理雅(Tony Blair，又譯布萊爾)出任首相時期(1997-2007)，他和當時的財政大臣在各自的權力範圍裏劃界而治，互不干涉。卡梅倫—歐思邦時期，首相和財政大臣則進化成一種更加和諧共生、互幫互助的關係，歐思邦領導下的財政部獲得來自首相的強力支持。然而，文翠珊接任首相後，財政大臣夏文達和首相辦公室關係並不如前任緊密，逐漸回復到以前的狀態^⑫。因此在約翰遜任內，首相團隊和財政大臣團隊重新出現衝突也並不意外。

賈維德辭任後，約翰遜隨即任命當時年僅三十九歲的辛偉誠(Rishi Sunak，又譯蘇納克)出任財政大臣，這樣的任命無疑增加了約翰遜對財政部的掌控力。此外，約翰遜在機構設置上削弱了財政部的獨立性。他在賈維德辭職後組建了新的經濟團隊，該團隊同時向首相和財政大臣提供建議，以促進財政部和首相團隊之間的

協調^{①9}。這一系列的變化無疑削弱了財政部的獨立性和原有的地位。

更關鍵的是，除了應對脫歐危機以外，約翰遜政府還要應對新冠疫情的蔓延。辛偉誠任下的財政部不得不全面調整英國經濟政策以應對這一新的危機。隨着疫情的持續，財政部在短時間內制訂了巨額財政紓困措施支持經濟，而英國政府債務也創下歷史最高紀錄^{②0}。這一時期，財政部無法擺脫危機管理狀態，疲於應付疫情和脫歐，因此只能從部門層面積極倡導對華合作，強調英國必須搞好對華關係^{②1}，但其影響力比起歐思邦時期的財政部大幅度削弱，更無法主導對華議題。

同一時期，在對華議題上，美國對英國施加了更多的壓力，中英也就香港、新疆等一系列問題發生了衝突，英國外交部、國防部以及安全機構在對華議題上的影響力與日俱增。其中，英國政府內部就華為問題的博弈就是導致財政部失去主導權的

例子之一。安全和軍方部門相關機構並不希望對華關係快速升溫，因為這背後會損害它們與北約 (NATO) 以及英美之間的安全合作。美國通過各種途徑向英國施加壓力，提出使用華為 5G 設備將損害與美國的軍事情報合作，要求盟國禁用華為設備^{②2}。英國國防大臣出於對英美情報安全合作考慮，不僅擔心華為在英國的發展會影響國家安全，更憂慮美國因此削弱甚至取消英美情報共享體系，因此一直對使用華為設備持反對態度。在文翠珊時期，國防大臣韋廉信 (Gavin Williamson) 甚至不惜以洩露國家高層安全會議內容的方式，利用輿論打擊對華為友好的政策，致使相關政策流產^{②3}。在華為問題搖擺幾年後，約翰遜執政下的英國政府最終宣布於 2020 年底開始禁止購買華為設備，並在 2027 年前清除所有現有的華為設備^{②4}，而這背後是以犧牲英國電信運營商的經濟利益為代價實現的，更深層次的博弈還包括美國通過各種



英國財政大臣的頻繁更換以及內閣的政治鬥爭進一步削弱了財政部在對華議題上的話語權。(資料圖片)

方式向英國施加壓力的因素。最終，英國經濟利益被安全和外交利益打敗，但如果回到歐思邦時期財政部的強勢狀態，結果或有不同。

正是由於英國政府各個部門有着不同的涉華利益，在整體層面無法形成統一和連貫的對華政策，因此不少政策界人士都希望政府做出更好的頂層設計，比如英國前外交官和中國問題專家彭朝思 (Charles Parton) 就建議英國政府制訂一個「明確的中國戰略」，來指引政府的不同部門一起對抗中國影響力。許多人也希望英國政府能在2021年的外交和防務報告中推出一個全面性的對華戰略，然而在疲於應對脫歐和疫情等國家危機的情況下，寄希望於政府出台清晰的對華戰略明顯並不現實。彭朝思也承認從目前來看，英國無法做出一個明確的中國戰略，但他肯定了英國政策界對中國問題愈來愈多的關注，認為這代表政府正在重新審視中國問題。但是，下議院議員圖根哈特 (Thomas Tugendhat) 就質疑這種可能性，他表示：「我承認政府在明確地關注〔和中國決裂所引起的〕經濟問題。政府裏的人有一種觀點，外面的人有另外一種觀點。我非常理解財政部對政策制訂施加的壓力。這裏有一種不想招惹這個經濟強國的恐懼。」^{②⑤}從制度角度來說，後威斯特伐利亞體系的外交決策碎片化、分權化和國際化的模式意味着英國難以制訂統一協調的外交戰略，尤其是在面臨中美這樣的大國時。

四 地方政府的對華外交

除了以上在倫敦中央政府內閣部門之間的博弈，英國高度自治的地方

政府也值得一提，這就涉及外交決策分權化和國際化的問題。英格蘭以外的蘇格蘭政府、威爾斯政府、北愛爾蘭行政院都擁有高度的自治權，為了維護各自的地方利益而和中央政府對抗的案例層出不窮。隨着全球化的發展，這些中央與地方衝突的背後愈來愈涉及到對外關係問題。以脫歐為例，蘇格蘭地區就強烈反對英國脫歐的決定，採取了一系列措施包括積極聯繫歐盟、威脅再次舉行獨立公投等行動來阻止英國脫歐；北愛爾蘭地位問題更是從頭至尾影響着整個脫歐的進程。而在涉華問題上，英國的中央—地方關係也是非常微妙的，比如高度自治的蘇格蘭政府有着準自治的國際行為體的地位，在對華議題上有着相對獨立的地區利益。近幾任蘇格蘭首席大臣都在訪華行程中極力推動蘇格蘭和中國的經貿合作，蘇格蘭政府也在2006、2012和2018年分別推出三份對華合作報告，強調和中國合作的重要性^{②⑥}。這些對華政策都是基於蘇格蘭自身的利益考量，而不是倫敦對華政策的簡單延伸。蘇格蘭政府希望借外力削弱和平衡英格蘭獨大以及倫敦的主導權，而中國議題也是其和中央政府博弈的籌碼之一。

具體就地方層面的中國投資來說，在中央政府的經濟和國家安全博弈中，地方政府更為支持前者。畢竟外來的投資往往有助於振興地方經濟，增加區域就業，推進地方的國際化，這些都符合地方政府的利益，而這樣的經濟視角自然和財政部不謀而合。至於地緣政治視角涉及的問題，如對美關係、國家安全利益等議題，屬於中央關切的範疇，不屬於地方政府的職能範圍。比如對於中國投資英國核電站項目，地方政府就和財政部

站在一起大力支持。就中廣核提出的布拉德韋爾 (Bradwell B) 核電項目，項目所在地埃塞克斯郡 (Essex) 議會主席芬奇 (David Finch) 明確表示「布拉德韋爾核電項目將埃塞克斯推到了全球核能源的中心，並將為當地有才識的人提供工作機會，將重新激發當地經濟並帶動整個埃塞克斯的發展」。莫爾登區 (Maldon) 議會主席劉易斯 (Miriam Lewis) 也表示，「布拉德韋爾是個鼓舞人心的項目，非常期待與中廣核和法電集團合作，一起創造出一個高標準、環保型並對當地經濟產生重要推動作用的核能項目」^{②7}。

在2014年英國政府主導的北部復興計劃大背景下，許多英格蘭北部城市如曼徹斯特等大力吸引中國投資並積極爭取「一帶一路」項目，而中國國家主席習近平2015年在曼徹斯特的訪問更給該市帶來了巨量中國投資，該市無疑是中英關係黃金時代的受益者。同樣地，對於全球人民幣第一大離岸交易中心倫敦來說，良好的對華關係無疑有助鞏固倫敦作為世界金融之都的地位，符合當地金融服務行業的利益。當然值得一提的是，地方政府並不是一面倒支持親華政策。外來投資在地方層面往往也面臨博弈問題，在給地方帶來經濟增長和就業機會等好處的同時，也會重塑地方政治經濟生態，尤其是大型基礎設施建設項目還會帶來潛在的環境問題，因此地方層面不乏反對聲音，這在英國是普遍現象，並不只是針對中國投資。這些支持和反對的聲音都基於自身區域利益，而非受到倫敦的指示。這樣的中央—地方關係也意味着地方政府在對華問題上有着不同於中央的訴求和利益，因此也有着不同的對華政策取向。雖然地方政府不能直接

影響中央政府的政策，但是作為中英關係中的重要角色之一，其也會影響對華關係。在英國的政治環境下，地方政府和非政府機構對於「一帶一路」項目在當地的建設有着相當的影響力，其處理對華利益的獨立性值得重視。

五 英國政府外部的博弈

政府部門博弈的各方也會受到政府部門以外的影響。舉例來說，作為政治中心的英國議會雖然無權直接制訂對華政策，但是卻可以通過游說和在社會輿論上造勢的方式影響政策。在涉華議題上，英國議會的「對華政策跨國議會聯盟」(Inter-Parliamentary Alliance on China, IPAC) 和「中國研究小組」(China Research Group) 最為活躍。由保守黨議員史密斯 (Iain Duncan Smith) 領導的IPAC有着具體的政策目標，鼓勵議員就中國問題採取明確的立場，以確保在具體議題上的投票結果，因此立場比中國研究小組更加統一，而且在人權問題上和在野的工黨密切合作，對英國政府形成有效的掣肘。時任英國議會外交事務委員會主席圖根哈特領導的中國研究小組，對團體的定位是作為研究和了解中國的平台，而不是像IPAC那樣有着明確的政策目標，因此中國研究小組也有着更多的包容性，容納了不同意見的英國議員^{②8}。

值得注意的是，不少中國研究小組成員曾任職於卡梅倫—歐思邦團隊，也是中英關係黃金時代的奠基人。比如該小組的創建人之一是歐思邦的前顧問奧布賴恩 (Neil O'Brien)，卡梅倫時期的政治顧問和戰略溝通主管特洛特 (Laura Trott) 也在該小組

的指導委員會任職^{②9}。以上團體雖然無法直接制訂對華政策，但是都有直接或間接影響對華政策的能力。2021年中國研究小組被中方制裁後，他們就成功讓約翰遜立即表態支持該小組，並強硬應對北京的制裁，而就在一個多月前約翰遜剛公開表示自己是「狂熱的親華派」，並且無論遇到「任何偶然的政治困難」都會積極和中國達成商貿協定，這無疑反映該小組間接影響英國政府調整對華立場^{③0}。

在社會層面，親華力量和反華力量也無時無刻不在進行着博弈。當地商界通過各種渠道確保英國對華政策不會走向極端，破壞他們的經濟利益。以英國2021年發表的外交和防務報告為例，倡導親華的商業力量如英中貿易協會(China-Britain Business Council, CBBC)還是相對滿意的。協會首席執行官盧墨雪(Matthew Rous)認為該報告內容相對平衡，認可了中國的重要地位和對華商貿合作的重要性^{③1}。此前對香港和新疆人權問題的關注主導了對華討論，讓商界憂心忡忡，擔心政府會出台極端政策。比如有議員認為應該斷絕和有人權問題的國家進行任何貿易，這是商界絕對不想看到的。

毋庸置疑，中國崛起給英國的金融服務行業帶來巨大機遇，因此商界支持繼續推動對華友好政策，希望未來的對華政策持續由務實的經濟議題主導，主要關注的重心在人民幣離岸交易中心、英國對華投資、中國對英投資。英國政府也希望中國金融市場能進一步自由化，以便從中獲利，脫歐之後中英之間能否達成自由貿易協定也是其感興趣的議題。隨着對華議題炒作過熱，引發親華派不滿，約翰遜在商業場合多次表示他本人「狂熱

親華」^{③2}。保守黨內也有人不滿約翰遜，認為他才是最大的親華派，因為約翰遜唯一一次訪華就是2008年出席北京奧運會，而那時正是中國國際形象最好的時候，因此認為他很難將中國視為系統性的威脅(systemic threat)^{③3}。而為顧及中英商貿利益，辛偉誠在2022年就任首相後也撤回此前競選時一系列強硬的對華政策承諾，而用所謂「堅定的務實主義」引領對華政策^{③4}。

當然，一些民粹力量如曾經成功炒作脫歐議題的法拉奇(Nigel Farage)在英國脫歐成功之後正謀求轉型，以維持在英國政壇的影響力；脫歐已然成功，剩下的脫歐細節問題面臨諸多困難，因此也需尋求新的議題維持政治影響力，中國就是其目標之一。法拉奇曾試圖炒作中國議題，尤其是中國在英國投資私校、通過孔子學院施加影響力等^{③5}，但目前來看效果有限，難以獲得如同脫歐、移民等主流公眾話題的迴響。

最後值得一提的是，英國以外的勢力也對政府內部的博弈產生影響。如文章開首提到的美國因素，來自白宮的壓力從方方面面傳遞到英國政府和社會之中，就許多對華議題施壓。歐盟和歐洲其他國家的對華政策也會給予英國無形的壓力，畢竟在很多方面歐洲國家的內部競爭激烈，因此在對華政策上相互影響以獲取更多的經濟利益。這些外部影響都值得更加深入的研究。

六 結語

隨着全球化的發展，英國外交的決策模式發生了根本性的變化，威斯

特伐利亞體系從上至下的命令模式受到嚴重衝擊，多層次和多機構的持續博弈模式逐漸主導了英國外交，而英國對華政策也不例外。本文從政府轉型視角解釋了英國脫歐前後的對華政策和「一帶一路」合作的變化。在中國經濟崛起的初期，雙邊經貿合作有限的情況下，中國議題在英國政府內部相對邊緣化，牽涉的利益也並不深，有意願主導對華政策的部門不多，各部門之間雖有不同的訴求，但博弈相對有限。然而隨着中國經濟的崛起，中國議題的重要性不斷提升，引起各個部門的重視，並發展出愈來愈不一樣的利益訴求。如本文討論到，中英關係黃金時代的建立就得益於英國強勢的財政部，在那個階段經濟利益在對華議題上佔絕對優勢，壓制了其他部門的反對意見。然而脫歐公投帶來的國家治理危機導致英國政權更迭，權力重新洗牌，政府轉型所導致的部門利益之爭更加明顯。政府也疲於應對一系列治理問題，讓財政部無暇繼續主導對華政策，這些變化改變了原有的對華政策博弈中各方的實力，經濟利益開始為安全利益和外交利益讓步，這也導致了英國現有對華政策的變化。

未來的英國對華政策研究需要更加重視外交決策的碎片化、分權化和國際化特徵，不能簡單地將英國政府視作一個整體、只關注其高層表態。想要準確地預判英國對華政策走向，就必須關注各個政府部門不同的利益訴求以及政府內外博弈的結果。隨着英國大選期限將近，公眾對辛偉誠支持度偏低，而他岌岌可危的政治地位也決定其無法完全整合黨內以及政府各方勢力。在外交政策上，隨着卡梅倫復出擔任外相，可以預計他的個人

影響力會給英國對歐、對美和對華政策帶來一些改變，但是能否突破各部門博弈和制衡的力量還有待觀察。從這些角度來說，英國政壇近期內難以出現一位在對華議題上持有鮮明立場且能強勢主導政策走向的領導人。這也意味着，在對華政策上，來自最高層的強勢協調可能性不大，因此可以預計政府部門內部博弈的「決策—執行」模式會在未來幾年內繼續主導英國對華政策走向。

註釋

① Phillip Inman, "Cameron Hails UK as 'Best Partner in West' as He Signs £40bn China Deal", *The Guardian*, 21 October 2015, www.theguardian.com/business/2015/oct/21/china-and-britain-40bn-deals-jobs-best-partner-west.

② Cabinet Office, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (March 2021), https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60644e4bd3bf7f0c91eababd/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf.

③ Philip G. Cerny, "Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization", *Government and Opposition* 32, no. 2 (1997): 251-74.

④ Lee Jones, "Theorizing Foreign and Security Policy in an Era of State Transformation: A New Framework and Case Study of China", *Journal of Global Security Studies* 4, issue 4 (2019): 579-97.

⑤ Lee Jones and Jinghan Zeng, "Understanding China's 'Belt and Road Initiative': Beyond 'Grand Strategy' to a State Transformation Analysis", *Third World Quarterly*

40, no. 8 (2019): 1415-39; Shahar Hameiri and Jinghan Zeng, "State Transformation and China's Engagement in Global Governance: The Case of Nuclear Technologies", *The Pacific Review* 33, issue 6 (2020): 900-30.

⑥ 參見 *Third World Quarterly* 40, issue 8, Special Issue: Rising Powers and State Transformation (2019)。

⑦ George Osborne and Jim O'Neill, "George Osborne: It's in Britain's Interest to Bond with China Now", *The Guardian*, 19 September 2015, www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/19/george-osborne-britain-should-bond-china-now.

⑧ "Chancellor: Let's Create a Golden Decade for the UK-China Relationship" (22 September 2015), www.gov.uk/government/speeches/chancellor-lets-create-a-golden-decade-for-the-uk-china-relationship.

⑨ David Dollar, "The AIIB and the 'One Belt, One Road'" (summer 2015), www.brookings.edu/articles/the-aiib-and-the-one-belt-one-road/.

⑩ Kerry Brown, "Why Did Britain's Chancellor Visit Xinjiang?: 'It Is Now Clear That the British Treasury Rather than the Foreign Office Runs China Policy'", *The Diplomat*, 6 October 2015, <https://thediplomat.com/2015/10/why-did-britains-chancellor-visit-xinjiang/>.

⑪ Nicholas Watt, Paul Lewis, and Tania Branigan, "US Anger at Britain Joining Chinese-led Investment Bank AIIB", *The Guardian*, 13 March 2015, www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank.

⑫ Christopher Pokarier, "AIIB, World War II, and More: Tokyo's Unsettled Spring", *The Interpreter*, 24 March 2015, www.lowyinstitute.org/the-interpreter/aiib-world-war-ii-more-tokyo-s-unsettled-spring.

⑬ The Comptroller and Auditor General, "Hinkley Point C, Department for Business, Energy & Industrial Strategy" (21 June 2017), www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/06/Hinkley-Point-C.pdf.

⑭ 師琰：〈從配角到主角，中廣核的英國路徑〉（2017年8月12日），21財經網，<https://m.21jingji.com/article/20170812/5dac47132959100efcab5718f74acd5b.html>。

⑮ 參見 Rowena Mason and Frances Perraudin, "Nuclear Deals with China Could Endanger UK National Security, Says Labour", *The Guardian*, 16 October 2015, www.theguardian.com/environment/2015/oct/16/nuclear-deals-with-china-could-endanger-uk-national-security-says-labour；〈習近平訪英有望簽核電協議 英國工黨質疑中英核電項目威脅國家安全〉（2015年10月18日），觀察者網，www.guancha.cn/europe/2015_10_18_337996.shtml。

⑯ Philip Hammond, "Belt and Road Forum in Beijing: Chancellor's Speech" (14 May 2017), www.gov.uk/government/speeches/belt-and-road-forum-in-beijing-chancellors-speech.

⑰ Rowena Mason and Heather S. P. Walker, "Sajid Javid Resigns as Chancellor in Boris Johnson Reshuffle", *The Guardian*, 13 February 2020, www.theguardian.com/politics/2020/feb/13/sajid-javid-resigns-as-chancellor-amid-boris-johnson-reshuffle.

⑱ Dave Richards et al., "The Prime Minister vs the Chancellor: Institutionalised Conflict in Economic Policy-making" (17 March 2020), <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/institutionalised-conflict-in-uk-economic-policy-making/>.

⑲ 參見 Rowena Mason and Heather S. P. Walker, "Sajid Javid Resigns as Chancellor in Boris Johnson Reshuffle"：〈英首相借內閣調整強化權力〉（2020年2月15日），新華網，www.xinhuanet.com/world/2020-02/15/c_1210474919.htm。

⑳ Graeme Wearden, "UK National Debt Highest since 1960s after Record October Borrowing — As It Happened", *The Guardian*, 20 November 2020, www.theguardian.com/business/live/2020/nov/20/uk-national-debt-october-borrowing-covid-19-retail-sales-ftse-business-live.

㉑ James Moore, "Now Rishi Sunak Wants to Have His Cake and Eat It with China", *Independent*, 1 July 2021, www.independent.co.uk/independentpremium/business/rishi-sunak-china-uk-economy-b1876453.html.

㉒ "America's War on Huawei Nears Its Endgame", *The Economist*, 16 July 2020, www.economist.com/briefing/2020/07/16/americas-war-on-huawei-nears-its-endgame.

㉓ "Defence Secretary Gavin Williamson Sacked over Huawei Leak" (1 May 2019), www.bbc.com/news/uk-politics-48126974.

㉔ Dan Sabbagh, "Boris Johnson Forced to Reduce Huawei's Role in UK's 5G Networks", *The Guardian*, 22 May 2020, www.theguardian.com/technology/2020/may/22/boris-johnson-forced-to-reduce-huawei-role-in-uks-5g-networks.

㉕ Gus Carter, "MPs Question Johnson's Plan for Global Britain", *The Spectator*, 16 March 2021, www.spectator.co.uk/article/mps-question-johnson-s-plan-for-global-britain/.

㉖ 例如參見 "Scotland's International Framework: China Engagement Strategy" (13 June 2018), www.gov.scot/publications/scotlands-international-framework-china-engagement-strategy/。

㉗ Muhammad Aldalou, "Deal Paves Way for Suffolk and Essex Nuclear Stations" (21 October 2015), www.insidermedia.com/news/central-and-east/deal-paves-way-for-suffolk-and-essex-nuclear-stations : 〈欣克利角來了，布拉德韋爾還有多遠？〉(2016年10月28日)，中國經濟網，<http://views.ce.cn/view/ent/>

201610/28/t20161028_17271561.shtml。

㉘㉙ Gus Carter, "Inside the Tory Party's China Split", *The Spectator*, 20 February 2021, www.spectator.co.uk/article/inside-the-tories-growing-china-split.

㉚ Sebastian Payne, "Senior Tories Launch ERG-style Group to Shape Policy on China", *Financial Times*, 25 April 2020, www.ft.com/content/b354c58b-06fc-4848-a823-584bcc0c3869.

㉛ Emma Graham-Harrison and Toby Helm, "Defiant Johnson Tells China: 'I Stand Behind Sanctioned MPs'", *The Guardian*, 28 March 2021, www.theguardian.com/world/2021/mar/28/defiant-johnson-tells-china-i-stand-behind-sanctioned-mps.

㉜ Matthew Rous, A Message from CBBC Chief Executive Matthew Rous: Publication of the UK Government's Integrated Review Report, CBBC email to its members (16 March 2021).

㉝ Patrick Wintour, "Boris Johnson Declares He Is 'Fervently Sinophile' as UK Woos China", *The Guardian*, 21 February 2021, www.theguardian.com/politics/2021/feb/21/boris-johnsons-warm-words-on-china-likely-to-infuriate-backbenchers.

㉞ Sam Blewett, "Sunak Pledges 'Robust Pragmatism' Not 'Grand Rhetoric' with Foreign Policy", *Independent*, 27 November 2022, www.independent.co.uk/news/uk/prime-minister-boris-johnson-liz-truss-british-china-b2234061.html.

㉟ Nigel Farage, "A Communist Takeover of Our Schools That Britain Must End at Once", *Daily Mail*, 21 February 2021, www.dailymail.co.uk/debate/article-9282657/NIGEL-FARAGE-Communist-take-over-schools-Britain-end-once.html.