

# 浅析英国议会对外交决策的影响——以中英关系为例

(李阳 上海外国语大学政治学博士后流动站)<sup>1</sup>

摘要：英国议会与外交政策的关系颇有剪不断理还乱的味道。议会是英国法制制度的基石，是英国政府宣誓为之负责的对象，所以作为政府决策内容的外交部分自然无法脱离议会的控制范围。但外交政策本身又因为相对独立于内政的地位而拥有其独特性，无法完全为议会所把握，其决策过程之复杂性与设计利益之多面性决定外交决策者似乎在某个层面可以独立于议会之外而存在，这种现象在英国尤为突出，构建了一道独特的政治风景。本文以中英关系为例分析英国议会同外交决策部门的互动，可以看出议会对政府外交决策的影响。在当前全方位外交的大环境下，如何通过议会推动外交，也是值得我们深入思考的一个问题。

关键词：英国议会、外交政策、中英关系

2010年7月，在时任英国外交部长黑格的首次讲话中，他提到外交与联邦事务部正在发生变化。他认为“自己的一部分责任就是要把外交部塑造成一个未来有分量的机构……让外交部重返政府中心”<sup>2</sup>。但与此同时，他承认在过去的一段时间内，外交部的工作引发部分政府工作人员和议员的不满。外交事务委员会也在年度报告中提到此事。在2010年3月的报告中指出：对外交部承担起传统责任的要求仍在日益增加<sup>3</sup>。外交部与国防部、全球发展部的协调需要日益加强。无论是学者还是政府官员，人们普遍意识到全球局势的变化要求外交部的工作方式也要发生相应的调整。其中，议会就是很重要的一环。

议会的介入和干涉一般都发生在两个层面：

(1) 体制层面：通过干涉国家君主、涉及国家安全的国际条约和法律立法过程发挥作用；通过一般的议会监督如质询、委员会、审查等方式发挥作用；通过扮演更广泛的政治角色发挥作用，如在特殊情况下召开会议商讨国际事务的会议等；

(2) 外交层面：议会牵头开展双边外交以加强同其他国家的议会合作，从而增进人民交往；议会开展的多边外交，如国际组织间的议会交流；欧洲议会合作。

## (一) 体制层面

### (1) 议会质询 (Parliamentary Questioning)

---

<sup>1</sup> 李阳，女，甘肃兰州人，南京大学历史学博士，上海外国语大学政治学博士后流动站博士后、各国议会研究中心兼职研究员。联系方式：15216850857，qleonlee@163.com

<sup>2</sup> William Hague, “Britain’s Foreign Policy in a Networked World”, FCO, London, 1 July 2010.

<sup>3</sup> “Developments in UK Foreign Policy”, oral evidence taken before the Foreign Affairs Committee on 8 September 2010, HC (2010–11) 438-i, Q1.

质询是英国议会的发明创造。英国议会质询是指在责任内阁制下，以宪法惯例形式建立起来的议员以口头或书面形式向政府大臣提出问题并要求其答复，由后者在议会全院大会规定的时间内口头答复或通过书面形式予以答复的一种议事活动。对议员们来说，质询是一种向政府大臣询问的权利；对政府大臣来说，质询是一种可以答复或不答复的义务，尽管它本身没有硬性惩罚限制，但议员对答复不满可以导致议会变更议事日程，展开议会辩论乃至对政府的不信任投票表决；对议会来说，质询是要求政府对议会说明和负责的一种经常性的监督政府的宪政权力<sup>4</sup>。

尽管相比国内事务，选民们对外交政策的热情不算太高。但是他们支持或限制政府行为的能力不容忽视。议会至少要发挥自己的监管作用，总要指出官方辞令中自相矛盾的地方和瑕疵。外交部不一定总是遵从他们所宣布的想法办事，但是官员们仍然有责任详细地解释甚至是维护自己的政策，相关议员肯定会严密审查他们的行为。议会在外交决策过程中扮演的角色就是颁布法令好通过条约，但是两院的辩论可是民众意见很好的晴雨表。斯特朗爵士（Lord Strang）写道，议会质询让政府能大致跟上民众心情的变化<sup>5</sup>。议会的警觉在大臣和政府官员们中间散播了一种紧张气氛，只有休会才能好转。

质询的内容涉及首相与大臣直接负责的领域。他有责任向议会说明政策的合法性与正当性。首相还需要回答有关政府施政方针的问题，以及关于国家安全、经济战略等方面的问题。对质询的回复应该尽量透明、准确、真实。尽管议会质询常使政府蒙受批评和抨击，还会带给首相和大臣难堪——比如最近习近平出席出访英国时下院对英国政府“讨好”中国的揶揄态度，但基本上历届政府对议会质询都采取积极合作的态度，花费大量时间和精力用心准备，并按时出席议会质询。另一方面，议员也意识到质询并非议会用来推翻政府的工具，质询的目的在于监督政府、督促其履行职责，因此议会也会积极运用这层影响力。当然，如果政府的答复使他们失去对政府的信任，议会也会改变议事日程，通过议会辩论和不信任投票的方式来向政府施压。因此，尽管议会质询的影响力或许有限，其目的的实现也并非总是有效，而且议员们也发现私下与大臣通信或者通过某种非公开的方式游说政府可能会取得更好的效果，但议会质询始终是一种议员积极、主动、保持相对独立姿态介入政府决策的方式，也是责任内阁制的宪政观念、现实的政治功利思想和政党政治博弈规则的体现。

由于人权问题始终是英国外交政策的核心，也是当前议会质疑英国外交政策的一个重要方面，比如在对华贸易问题上，英国是否可以一边保持同中国良好的双边关系，开展多个领域的合作交流，同时在两国持不同观点和立场的问题上保持开放的态度，让中英两国可以展开人权问题的对话？

---

4 唐晓，《英国议会质询在监督英政府在对伊战争中的作用》，《外交学院院报》，2004.6

5 Lord Strang, *The Diplomatic Career*, London, 1962, p. 133.

2010年12月15日，约翰·斯坦利爵士（Sir John Stanley）质问时任首相的米利班德关于政府对外交部定位的问题，既然首相和外交大臣都明确表示，他们希望外交部能够在推动贸易发展方面扮演一个重要的新角色，“那么您认为是否就可以放弃在对某些国家——比如中国和俄罗斯——采取的坚定强硬的人权立场？我知道外交部热衷于表示，你可以把两者结合起来，开开心心地通过人权议案，再睁一只眼闭一只眼地帮着做生意。但现实情况里，如果你决心要采取一个坚定强硬、特别是公开的人权立场，就很有可能伤害到你的经济利益。你怎么看待这两个问题呢？”

马尔科姆·礼夫坎德（Sir Malcolm Rifkind）回答称，首先，国家外交部的首要任务就是商业贸易和投资。这是他们的强项，如果他们希望在这方面得到我们使馆的帮助，我乐见其成。但问题并不是外交官和外交工作人员应该扮演什么角色，他们的只能和专业领域各有不同，我想如果让他们花上不少时间应付这些事情，那会是国家公共利益的损失。有关商业贸易和人权的问题在某种程度上就是所谓的外交道德。每个国家都有需要在其中做出平衡。我们对人权有所标准，同时也有正当合法的扩展贸易的需求。同时，我们现在讨论的人权不是绝对意义上的人权，更多情况下是法制。这些国家对法制没有足够的尊重，独立的司法制度不断收到损害。以中国为例。我做外交大臣的时候，曾与中国外交部长就香港接管问题进行讨论。当最后时刻，我跟当时的外交部长钱其琛说：“你看，香港人关心的不仅是未来有几个政党让他们选，还有他们能不能继续享受法制。”钱其琛回答说：“别担心，我们在中国都相信法制——人人都要遵守法律。”我不得不跟他解释我们对法制这个词的理解可不光是人民要遵守法律，政府也得一样遵守。他不仅不赞同，也不理解。政府不能修改他们不认可的法律这一点在他看来无法理解。我想这同投资机会和人权问题有很重要的关系。

在这个问题上，轩尼诗勋爵提供了在笔者看来绝妙的答案。他说“约翰·布莱特认为增进贸易的好处就意味着减少冲突的可能性。比如舒曼钢铁就是希望把德国和法国紧紧联系在一起，从而避免刀戎相见。我很相信随着时间流逝，贸易是一剂良药，也是一个助推器。即便是看什么问题都很复杂的中国人现在也愿意私下里在一定导向上讨论人权问题，这不容易。但话说回来，我们为什么要一贯拥有顶级的外交家，因为他们能把这两件事理顺。”

## （2）议会辩论（Parliamentary Debate）

议员们对外交政策有发言权，这是议会的一大优势，甚至独立于政党而存在。要想获得议员的支持，贿赂和威胁都不算有效的手段，政府必须想办法赢得这些议员对自己政策的支持。外交政策一直是议会辩论的焦点之一，深深影响了议会管理。国王和他的大臣们也需要考虑如何赢取议会的支持，并回应它的批评。这也是当代政治家们需要考虑的问题。事实上，政治家们在制定外交政策的时候也考虑着议会辩论的影响：大臣们一再强调要在议会休会前确定方案；外交官员们关心议会争论中有哪些话题会对政府形象造成影响；国外的外交家则通过这些辩论来判断英国政坛的稳定及其

政策意图。议会是一个不同意见的论坛。这些意见因为议会资深的政治家们而具有更大的影响力，并且合法表达出来。下院对政府的攻击总是最多的，因此也最受政府关注。但是如果仅仅因为议会是表达人民意见的渠道而把议会和大众政治联系在一起，并就此认为议会在外交决策过程中拥有独一无二的重要性，那么我们也有可能被误导。然而，“自 20 世纪 70 年代开始，学者们开始重新提出传统观点里王权在外交领域的独立性并反复强调，这只说明一点，那就是如果我们认为英国议会长期以来都是被动接受政府在外交工作方面主导权的话，那真是大错特错。”<sup>6</sup>

议会在工作里的宪法和政治的双重作用仍然具有重要意义。英国政府曾计划推行“国家战略”（country strategy），建立常驻军队，限制签署条约的承诺，以此来限制议会对外交政策的管控。但 1714 年仍然出台一项政策确保有提供经济援助的需求时必须向议会咨询。

以鸦片战争爆发前英国议会批准参战的理由为例，当时议会辩论中支持的一方共提出 5 条理由：

- 1 自由市场：中国是鸦片购买方，无论如何，英国不应该为买家实际存在的对鸦片的需求而承担道义责任。在一份署名“一位英国商人”的小册子里，陈述“中国人巴不得收到这些鸦片。所以没有什么应该谴责这种行为的道德理由。”<sup>7</sup>换言之，就算英国不卖，还是会有其他国家卖给中国。说到底，当时的中国人是英国人眼中的异类，他们对鸦片奇特的爱好完全可以用不同的民族特性来解释。义律甚至认为“鸦片可能还没有金酒的害处大。再说了，是中国人非要抽。而且不能只禁止几个供货渠道当中的一个吧。”<sup>8</sup>帕默斯顿子爵也表示“英国人为什么要承担中国人的道德问题？他们要买别人都禁止买卖的东西，难道还是别人的责任吗？”<sup>9</sup>
- 2 政府对财产的保护：这些鸦片都是英国商人经过政府的默许卖到中国的，他们不应该承担损失，因此如有必要，可采取武力措施要求清政府承担财产损失。1840 年 9 月，伦敦东印度公司委员会与中国联合会（The Committee of the London East India and China Association）主席写给帕默斯顿的信里提到，所有运往中国的货物都经过议会委员会的批准，他们了解所有货物的去向、物品内容、所缴年税，细枝末节都知道，现在“要把这盆脏水扣到商人们头上可并不合适，这可都是最高机关或直接或间接批准的。”<sup>10</sup>

---

6 Jeremy Black, *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p.9

7 “A British Merchant,” *Chinese Repository*, December 1833.

8 Hansard, “War with China.—Adjourned Debate”, HC Deb 09 April 1840 vol 53 c880, [http://hansard.millbanksystems.com/commons/1840/apr/09/war-with-china-adjourned-debate#S3V0053P0\\_18400409\\_HOC\\_22](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1840/apr/09/war-with-china-adjourned-debate#S3V0053P0_18400409_HOC_22)

9 Hansard, “War with China.—Adjourned Debate”, HC Deb 09 April 1840 vol 53 c940, [http://hansard.millbanksystems.com/commons/1840/apr/09/war-with-china-adjourned-debate#S3V0053P0\\_18400409\\_HOC\\_22](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1840/apr/09/war-with-china-adjourned-debate#S3V0053P0_18400409_HOC_22)

10 Hansard, “War with China.—Adjourned Debate”, HC Deb 09 April 1840 vol 53 c945, [http://hansard.millbanksystems.com/commons/1840/apr/09/war-with-china-adjourned-debate#S3V0053P0\\_18400409\\_HOC\\_22](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1840/apr/09/war-with-china-adjourned-debate#S3V0053P0_18400409_HOC_22)

- 3 经济骚乱的威胁：鸦片是印度出口的支柱产业，维持了印度的经济稳定，也是大英帝国重要的财富来源。一旦鸦片被禁，印度经济就会受到威胁，那么英国自己就要提高税收去弥补印度经济的损失<sup>11</sup>；
- 4 大英帝国的荣誉与尊严：英国商人在林则徐硝烟的过程中受到侮辱，有损英王颜面和整个帝国的威严。这是帕默斯顿在议会辩论时为战争行为正名的首要立场。乔治·斯汤顿爵士（Sir George Staunton）提醒大家：“各位应该牢记，整个大英帝国建立的基础是特权和尊严。如果我们屈服于中国的羞辱，那么英国今后的政治走向将会威严扫地。”<sup>12</sup>托马斯·麦考莱（Thomas Macaulay）也坚信：“英国一定会参战，这样她的臣民才能满怀信心地仰视那面胜利飘扬的旗帜，知道他们的祖国不会屈服于失败和羞辱。纵然被敌人围困，远隔重洋和大陆无法获得帮助，但他们的毫毛一根也不会受辱。”<sup>13</sup>
- 5 中国的高傲：林则徐的言辞倨傲，没有把英国看作一个全球大国，反而以一种高高在上的姿态指使英国，让英国也感到羞辱。许多英国商人要求自己的海军全副武装临战，教训这些野蛮人让他们知道他们不是那个应该拥有优越感的民族。鸦片战争的导火索是林则徐的禁烟事件，因为两国的矛盾和冲突终于因为禁烟而显露在台面。英国人对中国法律权威的藐视是他们对整个禁烟过程如此不满的重要原因，也是帕默斯顿在得知林则徐要让英国商人签署一份保证未来不走私鸦片否则就要被砍头的协议后迅速会见首相，商讨对中国用兵的合法理由。布莱恩·英格利斯（Brian Inglis）对此评论道：“这表示帕默斯顿早有预谋。被没收的鸦片不是非法的走私品，而是财产；那些商人也不是走私者，而是受害方。”<sup>14</sup>

有关帕默斯顿的预谋可见于许多讨论。英国之所以最终诉诸战争绝不仅是因为要把中国纳入自己的版图，而是借由武力，英国可以纠正中国不够现代化的思维方式、处事模式和所谓落后的传统和文化。林则徐写给维多利亚女王的信从来没有到过女王和政府官员的手中，因为在经手人看来，这些信件并不来自与帝国可以平起平坐的政权，而是落后无知的蛮荒之地。帕默斯顿在议会辩论时强调：林则徐如此专横的行为是破坏英国法律和国际法的行为，因此英国出兵是要“拨乱反正”。鸦片战争前这些固有的偏见深入人心。议员们就像陪审团里的成员，已经戴上有色眼镜去审视中国的命运。因此，尽管就鸦片战争出兵中国的议会辩论其关注的焦点是道德问题，但为了实现合法出兵，议员们只好绕开道德问题。最终，议会共进行了三场辩论，但谴责政府出兵的理由和方式的动议均遭失

---

11 Christine Su, “Justifiers of the British Opium Trade: Arguments by Parliament, Traders, and the Times Leading Up to the Opium War”, *The Stanford Undergraduate Research Journal*, 2008.

12 Hansard, “War with China”, HC Deb 07 April 1840 vol 53 c739, [http://hansard.millbanksystems.com/commons/1840/apr/07/war-with-china#S3V0053P0\\_18400407\\_HOC\\_5](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1840/apr/07/war-with-china#S3V0053P0_18400407_HOC_5)

13 Hansard, “War with China”, HC Deb 07 April 1840 vol 53 c719, [http://hansard.millbanksystems.com/commons/1840/apr/07/war-with-china#S3V0053P0\\_18400407\\_HOC\\_5](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1840/apr/07/war-with-china#S3V0053P0_18400407_HOC_5)

14 Brian Inglis. *The Opium War*. London: Hodder and Stoughton, 1976, p.125.

败。在关键的4月7日的辩论中，罗伯特·皮尔（Robert Peel）谴责帕默斯顿的远征军，但在长达三天的辩论后，后者最终以271票对261票的优势通过。格拉汉姆爵士（Sir James Graham）提出的禁止鸦片贸易的动议也被下院否决。

由于议员发言时有习惯要把所有时间都用完，所以议会辩论常会就一些毫无联系的话题展开，这样议员们也就可以充分讨论某件外交事项的全部背景。官员们也要就这些问题进行回答。1796年亨利·阿丁顿（Henry Addington）询问一位议员是否应该强制执行问询：议项都是由不成文的法律来规定和管理的……我们的法律和事件都来自我们制度的性质和目的。它们存在于获得认可的规范中，存在于伟大博学的先生们身上，存在于在议会里长期供职的人们的经验和记忆里，存在于那些辩论的历史里<sup>15</sup>。“我们伟大宪法的坚定、优雅都建立在王权和人民互相认同的基础上。国王、人民代表互相平衡，贵族则有助于维持这种状态的稳定。”

议会对外交政策的管控角色缺乏宪法给予的正式地位，也没有详细的制度说明，因此这始终是一个值得考量的议会发挥普遍影响力的因素<sup>16</sup>。1771年，约翰·邓宁（John Dunning）作为反对党在下院称：“我们整个宪法就是一种政治性的混乱，依靠互相冲突的元素来维持：国王的王权是他的武器，贵族们也有自己的专管范畴，至于我们，也有我们自己的特权。”<sup>17</sup>

### （3）议会问责（Parliamentary Accountability）

议会是民众了解政府机构功能和办事效率的重要途径，特别是就外交事务而言，更需要议会作为中间桥梁，增加民众和政府之间的互相了解。但根据“一个世界”基金组织所做的调查，当前英国议会对国际机构的问责不够有效。“有别于美国国会的竞争氛围，英国议会宁愿是多一事不如少一事，如果他们觉得这属于另外一个委员会的权限，那他们会索性避开。所以要有什么事情刚好落入空隙，那是再自然不过的事情。”<sup>18</sup>如上闻所述，王室特权影响了议会对外交事务的有效监管。根据英国宪法，国王有权宣布参战、签署条约，这一绝对王权时期的产物如今已变相移交给首相，因此首相才是外交政策执行的核心。由于属于王室特权的范畴很大，就算要白纸黑字地写下来也遭到内阁抵制，担心会因此受到限制。因此，对于议会来说，如何明确王室特权是一个提升议会对外交政策问责制质量的关键步骤。

另外，限于王室特权，信息公开透明的要求也被迫受限。根据2000年的信息自由法，涉及到国际事务的条款几乎是最多的。27：a条免除“可能损害英国与其他国家关系”的信息，第27：b条则免除“可能损害英国与其他国际组织和国际法庭关系”的信息，第27：c条进一步免除所有“可能损害英国

---

15 JohnLey to Addington,1 Mar.,John Hatsell to Addington,1 Mar.1796,152M/C1796/OZ16,10. 转引自 Jeremy Black, *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p.10

16 Jeremy Black, *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p.12

17 William Cobbett, *Parliamentary History*, XIII, p. 142.

18 Claire Wren, *Parliament Accountability and Foreign Policy in UK*, *Accountability Forum*.

海外利益”的信息，最后，第 27：d 条免除“可能损害英国推动或保护其海外利益”的信息。如此一来，就很好地保护了几乎所有与国际事务有关的信息，堵塞了民众知晓的途径。因此，政府有需要及时同议会沟通和分享信息，在发生重大国际事件时让相关委员会第一时间获知政府的行动，以便采取必要措施并给予帮助。这种事前通知也有助于提高议会在外交事务改革中的角色。

出席议会辩论的时候，内阁会准备备忘录，而在 1945 年 10 月 13 日前内阁准备的一份参加议会辩论的备忘录里，有一部分上面竟然标着“避免在下院辩论时提及的几点”<sup>19</sup>。所以有些时候，内阁和外交部的确会刻意向议会隐瞒一些信息。议会带来的压力有时也被外交人员拿来当作谈判时的重要筹码好迫使对方妥协（前提是对对方议会有足够了解）。政府决策究竟要不要向议会泄露信息，泄露多少，泄露到哪个程度，行政官员们往往有自己的考虑。有不少人表示先向议会征询建议再去签订条约是“对宪法的颠覆”。1738 年，时任英国财务大臣的华尔波尔表示：“未来的下院会觉得他们有权在谈判的时候问我们要文件。但我敢说不管是哪个外国国王或政府知道我们这么做了之后，就再也不会有人跟英国政府秘密谈判了。”<sup>20</sup>对这种想法，切斯特菲尔德也在上院毫不客气地表示“先执行政策，然后再去征求议会的赞同而不是建议，这种轻蔑就算在最独裁的国家也不容易看见。”<sup>21</sup>

英国的权威民调机构 ICM（Information Counter Measures）调查了 1007 名 18 岁以上的成年人，结果显示 85% 的受访者支持议会作为一个整体来决定英国主要的外交政策目标，同时仅有 13% 认为这应该是首相、大臣和他们的谏官的职责。这也反映出一个事实，就是公众需要一个讨论事务、发表观点、平衡各方言论的平台，议会正应该扮演这样的角色。

#### （4）外交事务及相关委员会

在英国的制度框架下，当议会认为自己需要在某些特殊领域发挥作用的时候他们的监督就更加有效，结果就是建立一个特别委员会。为了修补议会质询制度的不足，英国下院设立了 14 个新的与政府各部门相对应的专门委员会，负责“对其覆盖的政府部门及其相关公共机构的开支、行政管理和政策进行检查”。到 1996 年，这类专门委员会增加到 17 个。委员会的出现是议会增加介入外交决策影响力的重要途径。专门委员会的建立和发展也说明下院监督工作的重心从议院大会转移到了各个委员会，使下院成为更加专业化的监督机构。“出于那些约定俗成的惯例而非白纸黑字写明的规章制度，英国的内阁制和泛滥的附属委员会一直笼罩在秘密的氛围下。不同首相的内阁差异很大。外人很难获得可靠的信息，了解政策是在哪里、如何决定的。另一方面，不管我们讨论的是哪任首相的内阁，内阁成员都需要向外界表现出一种集体责任感，证明他们站在同一条团结的阵线。这就会造成这么一种印象，首相和内阁成员的关系就好像牧人和他的羊群。但这种集体责任感也意味着如果大众不

---

19 TNA, CAB 126/238: Rickett to Pimlott, late Oct. 1945.

20 William Cobbett, *Parliamentary History*, X, p. 590.

21 William Cobbett, *Parliamentary History*, XII, pp. 1135, 1145.

满意或者有人发出辞职威胁的时候，这条团结阵线就会受到伤害。历史上，内阁不止一次在采取某一行动前通过他们自己的某种防卫外交手段来调解国际关系政策。”<sup>22</sup>

随着这种问责机制不断加强，外交政策的“议会化”进程才能有效开展。这是议会介入外交决策历史的重要转折点。委员会报告提到的建议几乎有 40% 会被最终贯彻执行或者最起码得到政府的认可<sup>23</sup>。不过我们也不能高估委员会的作用。正如克里斯平·鲍伊瑟（Crispin Poyser）强调的，由于委员会没有立法权力，因此它能对外交决策产生的影响也很有限<sup>24</sup>。而委员会对外交决策产生的影响也很难完全代表议会自身<sup>25</sup>。

## （二）实践层面的介入

议会在外交实践层面介入的例子并不多见，这与议会的性质有关，更多都是体制层面在决策过程里的介入手段。英国议会同欧洲国家与欧盟的议会互动较多，可以看作英国议会在实践层面的介入方式。1942 年英国议会访华团是这个方面较有特点的一个例子。

1942 年末，英国议会派遣访华团来华，对中国进行了为期一个月的访问。议会上下两院联合派遣访问团出国访问，这在英国历史上还是第一次。

1941 年 8 月，英国驻华大使馆新闻处曾向外交部建议派人到中国访问。同年 10 月，驻华大使克拉克·卡尔（Clark Kerr）也提出了同样的建议。但当时的外交大臣认为距离遥远，实践起来比较困难。不过战争爆发后，这种需要迫在眉睫。有趣的是，相比外交部不冷不热的态度，议会对此建议表现出更加浓厚的兴趣。不少议员主张由议会组织访问团对中国进行友好访问。3 月 18 日，顾维钧在得知英国的方案后，立即致电蒋介石告知此事。蒋介石批示说“应极欢迎，但春季雨水与轰炸较多，如秋季十月中到华，则为最好。”<sup>26</sup> 4 月 22 日，英国决定由上下两院议长各自推选两人代表议会全体，偕同一名秘书，于秋天访问中国。这次访问的目的——一来在于考察英国第二次世界大战期间的盟友——中国的国情，二来也是致力于消除误解、加深双方的关系，鼓励中国的反法西斯积极性。议会本着两个原则挑选出访华团的成员：能够代表三大政党、长达三个月的访问时间能够抽身。最终，上院保守党议员艾尔文勋爵（Lord Ailwyn）、自由党泰维亚勋爵（Lord Tavie）、下院韦德波尔（Captain H. J. Scrymgeour Wedderburn）、工党劳森（Mr. J. J. Lawson）连同秘书德布森一行五人构成了这

---

22 Shaun Breslin, “Beyond Diplomacy? UK Relations with China since 1997”, *British Journal of Politics and International Relations*, 6s:3, 2004, pp. 409-425.

23 Meghan Benton and Meg Russell, *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committee*, 2011, pp.7-9.

24 Crispin Poyser, ‘Proceedings on the Record: The Floor of the House, the Foreign Affairs Committee and other Committees’, in Carstairs and Ware ed., *Parliament and International Relations*, pp. 28-32.

25 委员会报告提到的问题很多都是议会讨论的结果，因此这可以作为议会意见的代表。但另一方面，委员会报告的内容并不会体现在议会辩论中，这又是其不能代表议会的一面。总而言之，委员会仅能部分代表议会对外交决策的影响力。

26 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期（第三编）》，战时外交（二），1981. 转引自 丁兆东，《太平洋战争爆发后的中英关系——以英国议会访华团为中心所作的考察》，《理论界》，2007.6.



次议会访华团的代表。上下议院的议长特别提醒议会“尊敬的蒋介石委员长表达了他希望由两院议员组成一个小的访问团的期待，希望今年秋天访问重庆……代表团任务重大，祝愿访问成功。”<sup>27</sup>

5月，英国议会接到了蒋介石以委员长的名义发送的邀请。9月15日，访华团离开英国，经埃及、印度，于11月10日到达重庆。足迹遍及西南、西北。12月10日结束。2月3日访华团返回英国。时任中国驻英大使的顾维钧称之为“中英两国历史上前所未有的大事”，并且形容这些议员并非因为显赫地位才获选为访华代表，是因为他们性情善良、和蔼可亲、适于从事友好活动。

访华团回国后分别向议会和政府递交了访华报告。值得注意的是，外交大臣艾登明确表示，向议会的报告只需要传递双方的友好关系即可，而给政府的报告必须涉及军事、经济和政治状况，鉴于此，需要保密<sup>28</sup>。由此也可以看出议会介入外交决策的局限性，以及长期以来政府部门对议会介入外交的态度。

2月4日，代表们在议会汇报了访华感受。3月18日，泰维亚勋爵和艾尔文勋爵还做了更加详细的报告，呼吁英国政府为中国提供更多援助。一位勋爵听后表示：“出发前他们是英国的宣传者，回来后就变成了中国的宣传者。”<sup>29</sup>

而在下院代表提供给政府的报告则不是那么友好。首先，从中国军队的战争表现上，他们怀疑中国作为军事盟友的价值；“中国是否愿意进行大规模的军事行动，值得怀疑；而中国政府的目标是保存所有能积累的战备和精锐部队”。而中国的政治状况被描述为一个独裁政权，完全为国民党所控制，“如果不经一场流血的内战，中国共产党不可能夺得政权”。报告中唯一给予高度正面评价的就是中英关系，认为访华团在中国受到的礼遇也说明中国政府期望增加人们对英国的好感。对于废除治外法权后英国商人在华的地位问题，报告看法较悲观<sup>30</sup>。同时，顾维钧给蒋介石介绍的访华团对华印象：中国确实实现统一、政治稳定；中央政府的全力有力地扩展到地方；中国队访华团的关注令他们高兴。不良印象是中国的严密组织，担心中国成为一个军人国家。

从此次访华团可以看出议会积极的外交意愿，但是议会的局限性也突显出来。1942年12月2日，阿狄森勋爵（Lord Addison）在上院发言时，对于此事还是耿耿于怀。他说：“当我们打算派一个代表团到我们伟大盟邦之一——中国这样一个强国的时候，只是从议会上下院不同党派中找出几个可以抽出时间的人来参与此事，显然是不合适的。外交部和其他有关人员应该表现得比现在更有魄力。”<sup>31</sup>

---

27 Parliamentary Mission to China, HL Deb 10 September 1942 vol 124 c315

28 Anthony Eden to J.J.Lawson, Oct.4, 1942, FO371/31695.

29 Parliamentary Debates (Official Report), House of Lords, 1942- 43, Vol.126.

30 Minutes of the Reports Prepared by Parliamentary Delegation to China, Feb.18, 1943, FO371/35729, F894.

31 Parliamentary Debates (Official Report), House of Lords, 1942- 43, Vol.125.

这是英国议会第一次访问中国，但并不是唯一的一次。尽管以英国议会为名义的访问团并不是很多，而英国议会长期以来对中国也不十分感兴趣，但是英国议会的跨党派小组曾于 2013 年访问中国，保守党还成立了一个“中国之友”小组。有越来越多的议员把眼光投向中国。但是 2014 年爆发的香港问题似乎“阻碍”了英国议会来访的脚步。中国政府明确拒绝英国议员以此为由干涉香港问题，这在议会里也曾引起一阵轩然大波，引发许多议员的不满。不过去年年末访问英国习近平主席的习近平主席在议会皇家画廊发表的讲话里还特别提到，他邀请更多议员来中国访问，表达了中中国政府对英国议会的欢迎态度，也有助于许多英国议员重新审视自己的对华态度。