

# 英国对中亚政策的调整及其评估<sup>\*</sup>

程雅丽 韩 隽

**[内容提要]** 近三年来,在乌克兰危机的冲击下,中亚地区日益成为大国地缘政治博弈的枢纽。英国再次重视其曾经冷淡对待的中亚地区。究其原因,既有实现“全球英国”战略、保障自身及盟友的能源与资源安全的内在驱动,也有因应中亚地区地缘战略价值日益凸显和美、欧中亚战略变化等外部环境的主观考量。为此,英国对中亚的政策有了较大调整,新的政策重拾价值观导向,增进英国与中亚国家的共识;以发展援助为中心,加强与中亚国家的合作;推动中亚国家与俄脱钩,削弱俄罗斯的地区影响力。然而,英国综合国力的持续下降使其实现政策目标的能力受限,加之中亚局势较为复杂、大国在中亚的博弈加剧,英国的新中亚政策很难完全付诸实践,其前景仍然具有很大的不确定性。

**[关键词]** 英国外交 中亚地区 乌克兰危机 大国博弈

**[作者介绍]** 程雅丽,新疆大学政治与公共管理学院(国家安全学院)讲师,新疆大学中亚地缘政治研究中心研究员,主要研究中亚历史与对外关系;韩隽,新疆大学政治与公共管理学院(国家安全学院)院长、教授,中亚地缘政治研究中心主任、研究员,主要研究欧亚地区问题、大国与中亚的关系。

英国19世纪进入中亚,以第一次英阿战争为标志在中亚实现“军事介入”,后长期与俄罗斯展开地缘政治博弈,在中亚积累了大量的政治和外交资源。1907年《英俄条约》签订,英俄在中亚的大博弈落幕,英国开始淡

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金项目(21XGJ005)、教育部国别区域研究项目(2023-N15)、2023年度哲学社会科学学校内培育项目(23CPY010)的阶段性成果。

出中亚历史舞台。苏联解体后,英国试图与中亚国家开展友好合作,但收效不大,双方关系总体上“不温不火”。后脱欧时代,随着国际局势的变化、乌克兰危机的爆发,中亚地区地缘战略地位提升,吸引英国重返中亚,其中亚政策相应发生变化。2023年7月,英国外交、联邦和发展事务部率先发布《英国—中亚地区发展伙伴关系摘要》,明确了未来一段时间参与中亚事务的思路和方向。<sup>①</sup>2024年4月,时任英国外交大臣戴维·卡梅伦(David Cameron)接连访问塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、哈萨克斯坦,这在英国历史上尚属首次。卡梅伦表示,中亚日益成为英国面临的重大风险来源地区,推动中亚的发展、繁荣对于英国和该地区至关重要。<sup>②</sup>英国曾是在中亚地区颇具影响的外部力量,学术界将此次英国外交大臣访问中亚视为英国实施“重返中亚”战略的转折点,引发国际社会关注。本文拟系统梳理英国对中亚政策的调整情况,评估其收益及风险。

## 一、英国新中亚政策的主要内容

英国对中亚政策的调整在第一次乌克兰危机前就已显露端倪。2011年5月,英国国际发展部推出《2011—2015年中亚业务计划》,将中亚视为腐败、贫困、动乱的聚集地。当时,英国通过人道主义援助,对中亚国家摆脱贫困的政策实践予以支持。2017年7月,英国政府发布的《冲突、稳定与安全基金计划:2017—2018年中亚方案》指出,中亚地区的安全稳定关乎英国利益。<sup>③</sup>后脱欧时代,随着国际局势的变化尤其是新一轮乌克兰危机的爆

① “UK—Central Asia Region Development Partnership Summary,” UK Government, July 17, 2023. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-central-asia-region-development-partnership-summary>.

② Greg Heffer, “David Cameron Admits Putin Is Using Central Asia to Dodge Western Sanctions as Foreign Secretary Uses First-Ever Visit to Urge ‘The Stans’ to Help Stop Russia ‘Feeding Its War Machine’,” *Daily Mail*, April 22, 2024.

③ 英国政府于2015年4月设立了冲突、稳定与安全基金(CSSF),以助于解决海外冲突和不稳定问题,2024年4月为“英国综合安全基金”(UKISF)所取代。

发,中亚地缘战略价值凸显,英国政府再度评估双方之间的关系,重新对中亚予以重视。2023年7月,苏纳克(Rishi Sunak)政府发布题为《英国—中亚地区发展伙伴关系摘要》的政策报告称,中亚对于英国努力构建开放稳定的国际秩序以及支持英国的安全、贸易、气候、发展和繁荣利益至关重要。<sup>①</sup>2024年1月,英国议会下议院在回应外交事务委员会提交的报告——《处于十字路口的国家:英国在中亚的参与》时指出,与俄争夺意向合作伙伴是英国的外交关切,必须制定能够影响中亚地区的外交政策,提升同中亚国家的伙伴关系。<sup>②</sup>英国重新“青睐”其曾经冷淡对待的中亚地区,从而开始调整其中亚政策,着力从多方面、多领域推进与中亚的关系,加强英国在该地区的影响力。

(一)重拾价值观导向,增进英国与中亚国家的共识。苏联解体、中亚国家独立之初,英国对中亚关系的重心是扩大援助,以传播自己的价值观念和制度规范。后来由于难民问题、恐怖主义威胁、认同危机的冲击,英国国内问题丛生,政治制度的有效性受到质疑,价值观的对外吸引力减弱。脱欧后,约翰逊(Boris Johnson)政府实施“全球英国”战略,强调英国为民主、开放等价值观的“全球领导者”,重新将价值观扩展到中亚事务中。2023年7月,英国政府表态支持中亚国家“促进开放社会和人权,倡导制定与执行有关权利和自由的政策法规”,<sup>③</sup>对中亚明确提出民主、人权等要求,强调这是英国与中亚国家关系的重要基础和对中亚提供援助的前提。

其一,推动中亚国家进行政治改革。面对中亚国家的政治改革,英国表态支持并借机推进相关交流合作。2023年3月,时任英国外交大臣詹姆斯·克莱弗利(James Cleverly)明确表示,支持“公平哈萨克斯坦”框架内的改

① “UK—Central Asia Region Development Partnership Summary,” UK Government, July 17, 2023.

② *Countries at Crossroads: UK Engagement in Central Asia: Government Response to the Committee's Tenth Report of Session 2022–23*, UK House of Commons, January 25, 2024, p.4.

③ “UK—Central Asia Region Development Partnership Summary,” UK Government, July 17, 2023.

革进程,并祝哈国在政治与经济体制改革方面取得显著成就。<sup>①</sup>同年6月,时任英国外交、联邦和发展事务部欧洲事务副国务卿利奥·多彻蒂(Leo Docherty)在访问中亚国家期间,也同样表明将支持中亚各国正在进行的政治改革。2024年3月,吉尔吉斯斯坦议长努尔兰别克·沙基耶夫(Nurlanbek Shakiev)对英国进行访问,这是吉英关系史上议会间的首次高级别访问。沙基耶夫表示,近年来,英吉议员之间的互访不断加强;英国作为议会制的典范,吉尔吉斯斯坦有兴趣与其开展密切合作。<sup>②</sup>2025年2月,新任英国驻乌兹别克斯坦贸易代表约翰·阿尔德迪斯勋爵(Jon Olderdis)对乌兹别克斯坦改革取得的成就予以积极评价,表示英国愿同乌国不断拓展全方位合作。<sup>③</sup>

由于制度的不完善和监督不到位,中亚国家高官腐败现象频出,严重削弱政府和政权的合法性。中亚国家有意汲取英国国家治理制度化和反腐败的长期经验,英国乐见其成。2023年12月,吉尔吉斯斯坦总统扎帕罗夫指出,为了改善投资环境,可考虑引入“英国法律”。<sup>④</sup>2024年6月,英国驻乌兹别克斯坦大使蒂莫西·斯玛特(Timothy Smart)在接受媒体采访时表示,英国将积极参与中亚国家的反腐败治理、加强反洗钱监管;愿意分享英国伦敦国际仲裁院(LCIA)的成功经验,助力塔什干国际商业法院的建设,为乌国创造良好的投资环境。<sup>⑤</sup>同年9月,吉尔吉斯斯坦总检察长马克萨特·阿萨纳利耶夫(Maksat Asanaliev)会见英国驻吉大使尼古拉斯·鲍勒(Nicholas

① Влад Кондратьев, “Казахстан с официальным визитом посетил глава МИД Великобритании,” *Каспийский Вестник*, 26 Июня 2024.

② “Kyrgyz Parliament Speaker Meets with Speaker of House of Commons of British Parliament,” *Kabar*, March 7, 2024, <https://en.archive.kabar.kg/news/kyrgyz-parliament-speaker-meets-with-speaker-of-house-of-commons-of-british-parliament/>.

③ “Лорд Джон Олдердис: Лондон заинтересован в расширении отношений с Ташкентом по всем направлениям,” Посольство Республики Узбекистан в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, 6 Февраля 2025, <https://www.uzembassy.uk/news/1405>.

④ “Английское право могут внедрить в Кыргызстане для привлечения инвесторов,” *Economist*, 15 Декабря 2023.

⑤ “Нужно дать людям время проявить себя. Большое интервью с послом Великобритании Тимоти Смартом,” *Газета.uz*, 13 Июля 2024, <https://www.gazeta.uz/ru/2024/06/13/timothy-smart/>.

Bowler), 双方讨论了加强追赃方面的信息交流。阿萨纳利耶夫对英国的协助表示感谢, 并强调双方有进一步合作的潜力。<sup>①</sup>

其二, 加强教育与文化交流, 借机输出西式文化和价值观。英国政府高度重视教育合作与文化交流在输出西式价值观方面的作用。首先, 开办海外分校, 输出英式教育模式。阿迦汗基金会是英国教育政策的积极践行者, 并且着力聚合海内外力量共同行动, 2016年起先后在中亚的吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、哈萨克斯坦创办了中亚大学 (University of Central Asia)。英国政府还积极推动创办英国德蒙福特大学阿拉木图分校、赫瑞瓦特大学阿克托别分校、威斯敏斯特大学塔什干分校。英国通过合作办学, 输出教育模式, 期望在中亚国家培养一批符合西式价值观要求的中间阶层和社会精英。其次, 提供奖学金, 鼓励赴英交流学习。英国外交部提供“志奋领”奖学金, 每年资助中亚国家优秀学生赴英国接受研究生教育和技能培训, 为这些中亚学生直接接触英国民众、了解西式价值观提供专门渠道。2024年4月, 卡梅伦访问乌兹别克斯坦期间表示, 英国将大幅增加中亚地区“志奋领”奖学金名额, 启动新的教育和英语语言项目。<sup>②</sup>与此同时, 约翰·史密斯信托 (John Smith Trust) 每年为包括中亚国家在内的各行业突出个人设立了专项奖学金, 如“中亚奖学金计划” (Central Asia Fellowship Programme) 和“大欧洲和中亚奖学金计划” (Wider Europe and Central Asia Fellowship Programme)。塔吉克斯坦国家银行主管苏哈利·阿卜杜勒瓦霍波夫 (Suhayli Abdulvahhobov) 曾参加过2023—2024度“大欧洲和中亚奖学金计划”项目, 他提及, 在威斯敏斯特宫的日子, 非常有教育意义, 既深入了解了英国三权分立的运作模式, 又认识了民主价值观对于国家和社会建设的重要意义。再

① “Тенпрокурор КР Обсудил Возврат Похищенных Активов с Послом Великобритании,” *Economist*, 9 Сентября 2024, <https://economist.kg/novosti/2024/09/09/gienprokuror-kr-obsudil-vozvrat-pokhishchiennykh-aktivov-s-poslom-vielikobritanii/>.

② “Что британцы ищут в Центральной Азии?” Трт На Русском, 29 Апреля 2024, <https://www.trtrussian.com/mnenie/chto-britancy-ishut-v-centralnoj-azii-17957765>.



次,以英国文化教育协会为依托,促进双边交流。英国文化教育协会作为推广英语和传播英国文化的重要平台,通过丰富的英语教学课程和多样化的活动,在促进英国与中亚文化、教育、经济领域的交流中发挥着重要的作用。

2024年11月,英国文化教育协会驻乌兹别克斯坦主任兼中亚地区负责人丹尼斯·沃丁厄姆(Denise Waddingham)表示,英国文化协会通过“创意火花”

(Creative Spark)项目促进了英国和中亚地区高等教育机构之间的合作,激发了中亚地区高等教育的发展活力。<sup>①</sup>英国希望通过教育合作和文化交流向中亚青年精英灌输西式价值观,促使其日后成为其改革的关键推动力。

(二)加强与中亚国家的合作,突出发展援助。英国的中亚政策长期侧重于提供单边人道援助,内容和形式都较为单一。近年来,英国对中亚的援助方式由人道援助转向以贸易和生产为主要目标的发展援助。

其一,拓展与中亚国家的经贸合作。2022年5月,在全球地缘竞争加剧的背景下,约翰逊政府发布《国际发展战略》(IDS),明确将发展置于英国外交政策的核心位置,以“中亚国家经济陷入困境,助力其实现经济转型与发展”<sup>②</sup>为由,全面发展对中亚的经济贸易。当月,英国在吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦首先启动“有效治理促进经济发展计划”(EGED),旨在推动中亚国家政务公开,增强公共政策制定透明度和公众参与度,提升经济政策的有效性、问责制和透明度。同年8月,英国正式推出“发展中国家贸易计划”(DCTS),吉、塔、乌作为“发展中国家贸易计划”的成员,可享受对英出口的关税免除或大幅降低政策。同年12月,英国外交和国际发展部贸易顾问法比安·哈特韦尔(Fabian Hartwell)称,塔吉克斯坦约85%的商品享有对英出口的关税优惠,可进一步助力塔国产品出口多元化,增强市场活

<sup>①</sup> “British Council in Uzbekistan: A Vision for Education and Cultural Exchange,” Kun.uz, November 26, 2024, <https://kun.uz/en/news/2024/11/26/british-council-in-uzbekistan-a-vision-for-education-and-cultural-exchange>.

<sup>②</sup> *Countries at Crossroads: UK Engagement in Central Asia: Government Response to the Committee's Tenth Report of Session 2022–23*, UK House of Commons, January 25, 2024, p.5.

力。<sup>①</sup>2023年3月，哈萨克斯坦加入了“有效治理促进经济发展计划”。5月，哈国国家统计局局长占多斯·沙伊玛尔达诺夫 (Zhandos Shaimardanov) 表示，我们有共同的目标——为所有公民和决策者提供可靠的数据，该计划将推动哈国发展数据驱动型文化，增加区域层面的合作机会。<sup>②</sup>

其二，加大在中亚国家关键矿产领域的投入。随着乌克兰危机的持续及全球秩序的重构，英国出于自身产业发展和应对战略竞争的考量，积极寻求关键矿产的替代供应商，开始将目光转向中亚，以降低对中国、俄罗斯的依赖。2023年11月，英国地质局与吉尔吉斯斯坦国家地质局签署关键矿产的谅解备忘录，将利用两国各自优势，促进关键矿产领域的紧密合作。2024年4月，在吉英商业委员会第二次会议上，波士顿咨询集团表示将协助吉尔吉斯斯坦制定矿产资源行业发展战略，促进吉国优势矿产资源领域的投资与开发。英哈在关键矿产领域的合作持续深化。2024年3月，英哈两国签署了关键矿产领域战略伙伴关系路线图，以强化双方之间地质合作、人员培训和技术转让。这一路线图将揭开英哈在关键矿产领域合作的新篇章。<sup>③</sup>目前，英国在哈萨克斯坦采矿和金属行业开展业务的企业明显增加，其中就有著名的阿拉斯矿业公司、中亚金属公司、铁合金资源公司和力拓公司。英国与乌兹别克斯坦在关键矿产领域的合作更是备受重视。2024年10月，英国出口融资署 (UKEF) 向乌国最大的铜生产商阿尔马利克矿业和冶金联合股份公司 (Almalyk) 提供了1260万欧元贷款。英国驻乌大使蒂莫西·斯马特 (Timothy

① “Глобальная Британия запускает самую щедрую торговую схему с развивающимися странами,” Asia-Plus, 21 Декабря 2022, <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/economic/20221221/globalnaya-britaniya-zapuskaet-samuyu-tshedruyu-torgovuyu-shemu-s-razvivayutshimisya-stranami>.

② “Вторая Конференция «эффективное управление для экономического развития в Центральной Азии»,” Life, 18 Мая 2023. <https://almalife.kz/events/3913-vtoraya-konferentsiya-effektivnoe-upravlenie-dlya-ekonomicheskogo-razvitiya-v-tsentralnoj-azii>.

③ “Kazakhstan and the UK Signed a Roadmap Between the UK and Kazakhstan for a Strategic Partnership in Critical Minerals,” Kazakhstan Ministry of Industry and Construction, April 12, 2024, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mps/press/news/details/723964?lang=en>.

Smarti) 表示,乌兹别克斯坦致力于寻求新的伙伴关系和经济可持续发展,这对英国而言是绝佳的机会。<sup>①</sup>至此,随着关键矿产在全球能源和发展转型中的价值凸升,英国会进一步加大在中亚国家关键矿产领域的投入力度。正如卡梅伦所言,通过英国与中亚国家的合作,加快了中亚国家获得更广泛资源供应的进程,今后英国企业将凭借在资源部署和储能技术方面的技术优势,扩大在中亚的业务。<sup>②</sup>

其三,助推中亚国家的绿色产业发展与环境治理。气候变化是中亚国家面临的重大挑战,也是英国重点关切的发展议题。英国在绿色能源领域有着丰富的开发经验和世界领先技术,并在世界经济体中首先设定到2050年实现温室气体净零排放的目标。近年来,为了有效应对气候变化、加快绿色转型,英国与中亚国家在高效减排、绿色能源领域的合作日益密切。土库曼斯坦甲烷排放量位居世界前列,2022年发生了184起甲烷超排事件。<sup>③</sup>该国政府从此高度重视甲烷控排工作。2023年12月,土库曼斯坦承诺,到2030年将甲烷排放量在2020年的基础上减少30%。为支持土国高效减排,2023年12月,英国驻土库曼斯坦大使馆与联合国开发计划署签订了谅解备忘录,推动土国编制新的温室气体排放清单。2024年9月,英国外交、联邦和发展事务部区域发展主任莎拉·库珀(Sarah Cooper)访问土库曼斯坦,探讨两国在气候变化等领域的合作。库珀表示,英国计划通过设置专项基金,助力土国民众直面气候变化、提升适应能力,这将为两国在气候变化等多个领域的进一步接触铺平道路。<sup>④</sup>英国与哈萨克斯坦在绿

① “UKEF Enters Uzbekistan Markets with €12.6 Million Deal,” UK Government, October 2, 2024, <https://www.gov.uk/government/news/ukef-enters-uzbekistan-markets-with-126-million-deal>.

② “Великобритания увеличит инвестиции в Центральную Азию и Монголию,” 24KG, 22 Апреля 2024, [https://24.kg/vlast/292239\\_velikobritaniya\\_uvelichit\\_investitsii\\_vtsentralnuyu\\_aziyu\\_imongoliyu/](https://24.kg/vlast/292239_velikobritaniya_uvelichit_investitsii_vtsentralnuyu_aziyu_imongoliyu/).

③ “US Deal Could Plug Turkmenistan’s Colossal Methane Emissions,” *The Guardian*, June 2, 2023, <https://www.theguardian.com/environment/2023/jun/02/us-deal-turkmenistan-colossal-methane-emissions>.

④ “The UK Government’s Regional Development Director Visits Ashgabat,” UK Government, September 26, 2024, <https://www.gov.uk/government/news/the-uk-governments-regional-development-director-visits-ashgabat>.



色能源方面的合作同样引人注目。2023年3月,英国与哈萨克斯坦签署了联合开采可再生氢的备忘录,旨在通过共享技术加速哈国绿色氢能的开发。2024年2月,英哈在风能和太阳能领域开始实施合作项目,助推哈萨克斯坦到2060年实现碳中和的战略目标。另外,英国与中亚国家联合开展水资源综合管理,推进水资源可持续发展。2024年2月,英哈双方就水资源领域合作展开讨论,英国驻哈大使凯西·利奇(Kathy Leach)宣布将设立应对中亚气候变化的基金,并表示愿与拯救咸海国际基金会(IFAS)开展合作。同年4月,卡梅伦在访问塔、吉期间,指出塔吉克斯坦努列克水利枢纽(The nurek hydro-junction)作为大型的水利枢纽,对于供应绿色能源发挥重要的作用;英国计划助力塔国大型水电站项目;为应对气候变化,将结合吉尔吉斯斯坦的实际情况,帮助其用好水资源优势。<sup>①</sup>英国支持中亚国家推进绿色低碳转型、发展新能源产业,有助于中亚国家应对气候变化挑战,并因此提升英国的国家形象和在当地民众中的好感度。

其四,力促中亚国家扩大对英国的劳务输出。英国脱欧后,用工短缺成为事关英国经济发展的另一大难题。早在2019年9月,英国政府就推出“季节性劳工计划”(SWS),以防范欧盟移民数量减少给英国经济带来不确定性;鼓励英国企业在用工旺季从非欧盟国家大量征募工人。为此,来自乌克兰的劳动力成为对英劳务输出的主体。乌克兰危机爆发以来,上述情况发生显著变化,英国将目标转向劳动力资源丰富的中亚市场。根据英国政府数据显示,2022年,乌兹别克斯坦是仅次于乌克兰的第二大季节性劳工来源国;2023年,中亚国家已经成为满足英国经济需要的劳动力资源主要来源地,在英国季节性劳务移民中占比高达69%。<sup>②</sup>为进一步保障劳务移民的

<sup>①</sup> Виктория Панфилова, “Лондон вступил в схватку за Центральную Азию,” Независимая газета, 23 Апреля 2024.

<sup>②</sup> “Review of the Seasonal Worker Visa (Accessible),” UK Government, July 16, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/seasonal-worker-visa-review/review-of-the-seasonal-worker-visa-accessible>.

合法权益, 2023年5月, 英国非法雇主与劳工虐待管理局 (GLAA) 分别与吉尔吉斯斯坦公民就业中心、乌兹别克斯坦外部劳工移民局签署合作协议, 保持双方招聘机构信息共享机制和沟通渠道, 确保劳工问题得到妥善解决。非法雇主与劳工虐待管理局战略总监达里尔·迪克森 (Darryl Dixon) 表示, 这个协议的签署具有里程碑式的意义, 它将尽力纠正各类就业歧视和不合理限制, 保障劳务移民的合法权益。<sup>①</sup>2024年11月, 英国国际发展署在哈国图尔克斯坦劳动力流动中心资助开设行前指导信息中心 (PDO)。英国驻哈大使凯西·利奇 (Kathy Leach) 表示, 随着赴英劳务移民的大量增加, 该机构将努力保障这些人员的行前准备, 加强对中亚劳务移民工作的扶持和监管。<sup>②</sup>

暗推中亚国家与俄脱钩, 削弱俄罗斯的地区影响力。冷战结束后, 英俄关系一度有所缓和, 但乌克兰危机逆转了这一趋势, 导致两国的对抗不断加剧。乌克兰危机爆发以来, 英国一直试图将中亚打造成对俄博弈的新战场。从表面上看, 英国并没有要求中亚国家选边站队。正如卡梅伦所言, 中亚国家不必在合作伙伴之间做出取舍。<sup>③</sup>实际上, 英国以较为隐蔽的手段, 巧妙地制造政治隔阂, 迫使中亚国家加入对俄制裁的行列, 限制俄罗斯在中亚的影响力。

其一, 挑动意识形态对立, 制造分歧和隔阂。乌克兰危机后, 英国调整在中亚地区的布局, 力图在中亚与俄罗斯之间制造政治隔阂。一方面, 煽动历史仇恨, 挑动反俄情绪。如歪曲苏联历史, 抹黑历史上的俄罗斯民族英

① “GLAA Signs Landmark Agreements with Kyrgyzstan and Uzbekistan,” Staffing Industry Analysts, May 31, 2023, <https://www.staffingindustry.com/news/global-daily-news/uk-gl原因-signs-agreements-kyrgyzstan-and-uzbekistan-strengthen-protection>.

② “New Pre-Departure Orientation Information Centre Launched at Kazakhstan’s Labour Mobility Centre in Turkistan,” International Organization for Migration, November 7, 2024, <https://eca.iom.int/news/new-pre-departure-orientation-information-centre-launched-kazakhstans-labour-mobility-centre-turkistan>.

③ “UK’s Cameron Seeks to Define Common Interests On Visit To Kyrgyzstan,” Radio Free Europe, April 22, 2024, <https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-uk-cameron-interview/32916233.html>.

雄形象。<sup>①</sup>英国认为，俄罗斯对格鲁吉亚的战争、收回克里米亚、乌克兰危机是对英国乃至整个欧洲的威胁。<sup>②</sup>2024年4月，卡梅伦在中亚之行中渲染俄罗斯给中亚带来的负面影响，并将之描述为与所有国家都有关的主权问题。另一方面，积极培植亲英媒体，引导社会舆论。英国通过“打击虚假信息 and 媒体发展计划”（CDMD），向中亚地区“值得信赖的独立媒体”提供资金和技术支持，挑拨中亚与俄罗斯对立。2024年2月，俄罗斯国际新闻频道《今日俄罗斯》指出，英国计划在中亚及相关地区拨款350万英镑，发展“值得信赖的独立媒体”。国际人道主义政治研究所专家弗拉基米尔·布鲁特（Vladimir Bruther）认为，英国在中亚国家推行的“软实力”政策并不是为了发展当地媒体，而是为了操控社交媒体话题，操纵舆论走向，对抗俄罗斯媒体，干预当地民众舆论认知。<sup>③</sup>

其二，多方助推中亚国家对俄制裁。英国在制裁俄罗斯问题上始终注意与西方盟友加强政策协调。在全球供应链重塑的背景下，英国积极与西方盟友在中亚地区保持紧密合作。2023年4月，英与美、欧盟主要国家代表团访问中亚国家，要求中亚国家停止协助俄罗斯规避制裁。同时，英国呼吁中亚国家支持对俄制裁。2023年4月，英国外交、联邦和发展事务部制裁司司长大卫·里德（David Reed）访问吉尔吉斯斯坦，与吉国官员、知名企业负责人就制裁俄罗斯进行磋商。2024年1—2月，英国制裁司官员分别访问吉乌两国，并介绍了防止俄罗斯规避限制的方法。同年11月，英国将哈萨克斯坦六家公司列入英国的制裁名单，切断俄罗斯军工业的供应链，企图施压中亚国家与俄罗斯脱钩断链。

① Александр Садовников, “Англосаксы и АнтиРоссия 2.0 в Центральной Азии,” Звезда, 11 Июля 2022, <https://zvezdaweekly.ru/news/20226161521-zGQLf.html>.

② *Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World*, UK Government, March 2023, p.3.

③ “«Противодействие России»: Британский мид профинансирует «Свободу Прессы» в странах Центральной Азии,” RT На Русском, 27 Февраля 2024, <https://russian.rt.com/russia/article/1278060-britaniya-grant-forin-ofis-centralnaya-aziya-smi>.

## 二、英国调整中亚政策的动因

为应对乌克兰危机及其对世界政治、经济的冲击,后脱欧时代英国外交政策方向有了相应调整,中亚地区重新进入其视野,相关考量及原因涉及内外诸多因素。

(一) 中亚地区的地缘战略价值快速提升。乌克兰危机爆发后,中亚国家特殊的区位优势、较大的经济增长潜力日益显现,使其成为全球地缘战略的焦点地区。

其一,中亚国家的区位优势凸显。苏联解体后,中亚国家处于国际政治博弈的边缘地带,受困于恐怖主义、水危机、边界冲突等多重难题和挑战,但又缺乏外部支援而难以独自应对。2021年以来,随着美国从阿富汗撤军和乌克兰危机的爆发,中亚的区位优势日渐显现。一方面,中亚地区成为区域交通新枢纽。欧亚运输网络中经俄罗斯进入欧洲的运输路线遭遇阻碍后,主要大国为减少对单一运输通道的依赖、构建稳定的多元供应链,加大投资亚欧大陆东西、南北走向的替代性陆路运输通道。其中,连接中国和欧洲的中亚通道备受关注。无论是美西方积极寻求开发绕过俄罗斯直通欧洲的“中间走廊”,还是俄罗斯着力打通南北运输通道,均在中亚地区交汇。哈萨克斯坦总统托卡耶夫表示,中亚地区正在成为全球运输的关键环节,作为南北、东西方向的桥梁发挥着重要作用。<sup>①</sup>中亚国家因此成为各方争相拉拢的对象。另一方面,中亚国家多方实践,着力提升自己的地缘战略地位。面对西方国家对俄罗斯的制裁,中亚国家热衷于“中间走廊”建设项目,以期产生巨大的经济和社会效益。它们大力吸引投资,优先发展“中间走

<sup>①</sup> “Kassym-Jomart Tokayev Participates in the Meeting of the Heads of Central Asian States with German Chancellor Olaf Scholz,” Official Website of the President of Kazakhstan, September 29, 2023, <https://www.akorda.kz/en/kassym-jomart-tokayev-participates-in-the-meeting-of-the-heads-of-central-asian-states-with-german-chancellor-olaf-scholz-298823>.

廊”扩大集装箱运输能力，计划将里海石油出口运输量从目前的每年150万吨提高到每年2000万吨。<sup>①</sup>这一动向尤其吸引了英国的关注。英国积极助推绕开俄罗斯，从中亚和南高加索进入欧洲的跨里海国际运输走廊，支持里海区域互联互通，以期强化与中亚国家的合作，也回应中亚国家的利益关切。正如2023年3月时任英国外交大臣詹姆斯·克莱弗利在访问哈萨克斯坦时明确表示，支持里海区域互联互通，不仅利用中亚在能源供应、绕过俄罗斯的新运输走廊方面的潜力，还可以强化与中亚国家的合作。<sup>②</sup>

其二，中亚地区经济增长潜力显现。独立以来，中亚国家推出一系列经济改革措施，如加快基础设施建设，优化产业结构，重点发展运输以及物流业，以摆脱经济发展困境，创造有利的投资环境。这些改革已经初见成效。2022年欧亚开发银行数据显示，近十年来，中亚国家年均经济增长率为3.6%。<sup>③</sup>当前，世界经济增长放缓，全球性问题与挑战日趋严重，但中亚经济保持较强韧性。2024年12月，欧洲开发银行首席经济学家叶夫根尼·维诺库罗夫 (Evgeny Vinokurov) 表示，2022—2023年中亚经济年均增长率为4.8%，而世界平均增长率为3.4%，对外国投资者具有较大吸引力。<sup>④</sup>与此同时，中亚国家人口红利提供了丰富的劳动力资源，为地区经济增长带来活力和希望。中亚国家人口众多，年龄结构趋于年轻，享有人口红利和巨大的消费市场。联合国有关数据显示，中亚人口过去十年年平均增长100万，目前超过8080万；预计到2050年将突破1亿，增长36.9%，高于世界平均水平

① “Kazakhstan Aims to Expand Oil Exports Via Caspian Sea to 20M Tons Per Year,” Anadolu Agency, November 7, 2022, <https://www.aa.com.tr/en/energy/general/kazakhstan-aims-to-expand-oil-exports-via-caspian-sea-to-20m-tons-per-year/36827>.

② “«Это в наших интересах»:Глава МИД Великобритании высказался об альтернативных маршрутах транспортировки казахстанской нефти,” BestNews, 18 Марта 2023, <https://bestnews.kz/kazakhstan/14402-eto-v-nashikh-interesakh-glava-mid-velikobritanii-vyskazalsya-ob-alternativnykh-marshrutakh-transportirovki-kazakhstanskoj-nefti>.

③ *The Economy of Central Asia: A Fresh Perspective*, Eurasian Development Bank, November 10, 2022, p.17.

④ Aida Haidar, “EDB Reports Record Economic Growth in 2024 in Eurasia, Projects Moderate Growth Ahead,” *The Astana Times*, December 6, 2024.



26.2%。<sup>①</sup>需要指出的是,中亚是全球人口最年轻的地区之一,人均年龄为27.6岁。2024年10月,英国出口金融公司首席执行官蒂姆·里德(Tim Reid)在访问乌兹别克斯坦时表示,该地区年轻人口占比高意味着劳动力资源丰富,市场潜力巨大,使其更具投资吸引力。<sup>②</sup>

世界主要大国日益重视中亚国家的利好,积极与其开展经贸合作,唯有英国在中亚的经济存在较弱。如2010—2021年,英国在哈萨克斯坦贸易中的份额从2.3%下降到1.4%。<sup>③</sup>英国政府为扭转局面,将中亚作为“发展中国家贸易计划”的试验田,企望借此拓展与中亚国家的经贸关系,并加强英国在中亚地区的影响。2023年10月,英国东欧和中亚地区贸易专员、驻伊斯坦布尔总领事凯南·波莱奥(Kenan Poleo)表示,中亚经济迎来快速增长,将为英国出口企业提供重要的发展机遇。<sup>④</sup>同月,英国前保守党议员理查德·奥塔韦(Richard Ottaway)爵士表示,中亚地区能源储备丰富,既是维护欧亚地区安全的重要依托,也是进一步扩大英国在亚洲政治和经济影响力的枢纽,应该成为英国对外战略的重要组成部分。<sup>⑤</sup>与此同时,英国在脱欧后实施了新的积分移民制度,限制了欧盟移民的流入,导致其劳动力短缺状况更加严重。据统计,2021年1月,英国的劳动力短缺规模高达50万,无法维持农业、运输、建筑和服务业等劳动密集型产业行业的正常运转。为此,英国政府积极寻求破局之道,

① Kanat Makhnov, “UN Population Prospects: Case of Central Asia,” Eurasian Research Institute, March 2020, <https://www.eurasian-research.org/publication/un-population-prospects-case-of-central-asia/>.

② “For UK Firms, Uzbekistan’s Economic Opening Offers a Wealth of Opportunities,” Emerging Europe, October 3, 2024, <https://emerging-europe.com/analysis/for-uk-firms-uzbekistans-economic-opening-offers-a-wealth-of-opportunities/>.

③ “О торгово-экономическом сотрудничестве с Великобританией,” Министерство Национальной Экономики Республики Казахстан, 18 Марта 2023, <https://www.gov.kz/memleket/entities/economy/press/news/details/524010>.

④ “UK Keen to Support Central Asia’s Green Energy Goals - Kenan Poleo,” Turkic World, October 27, 2023, <https://turkic.world/en/articles/economy/162427>.

⑤ “Великобритания заигралась в «Большую игру» в Центральной Азии. Упадкa глобальной Британии не избежать,” Институт развития общественных отношений стран Центральной Азии, 7 Октября 2023, <https://centrasia.institute/velikobritaniya-zaigralas-v-bolshuyu-igru-v-czentranoj-azii-upadka-globalnoj-britanii-ne-izbezhat.html>.

并迅速注意到劳动力资源丰富的中亚劳务市场。中亚国家拥有丰富的劳动力资源，成本远低于欧洲国家。大批中亚工人如果进入英国市场，可满足经济发展对低技能体力劳动人口的需求，并缓解中亚国家劳动力市场的就业压力。2023年11月，戴维·卡梅伦在与时任吉国总理阿克尔别克·扎帕罗夫 (Akylbek Zhaparov) 会面时表示，欢迎吉国从事季节性工作的移民；双方一致认为，劳务移民是互利共赢之举。<sup>①</sup>对英国而言，中亚是潜在的劳动力市场，也是改善国家形象、扩大国际影响的战略区域。

其三，中亚日益成为美西方挤压俄罗斯战略空间的区域。乌克兰危机爆发后，西方国家的战略目标是最大限度地孤立俄罗斯，中亚地区成为西方国家压缩俄罗斯战略空间的理想之地。一方面，中亚国家（除塔吉克斯坦外）均已完成政坛上的新老交替，“去俄罗斯化”的国族建设以及自主性现代国家的塑造同步推进。对于乌克兰危机，中亚国家从本国利益出发，普遍持中立态度，积极与更多的域外国家开展合作。另一方面，俄罗斯方面遭受西方国家的频繁制裁后，对中亚的依赖性更强。2022年，俄罗斯和中亚国家的贸易额达到420亿美元，同比增长15%。<sup>②</sup>2023年1—8月，在哈萨克斯坦的俄资企业数量增加了70%。<sup>③</sup>吉尔吉斯斯坦政治学家梅代特·图尔格诺夫 (Medet Tulgenov) 认为，在乌克兰战场失利的背景下，俄罗斯日益重视中亚地区的地位。<sup>④</sup>由于与俄罗斯的密切联系，中亚国家面临西方国家次级制裁的风险无疑也在加大。英国在这个时期释放积极信号，很有可能利用中亚国家弱化了

① “Akylbek Zhaparov Discussed the Intensification of Bilateral Cooperation with the UK Foreign Secretary David Cameron,” Kyrgyzstan Government, November 27, 2023, <https://www.gov.kg/en/post/s/23703-akylbek-zaparov-uluu-britaniyanyn-tysky-ister-ministri-devid-kameron-menen-eki-taraptuukyzmattasuunu-aktivdestiruu-boyunca-suulostu>.

② “Trade Turnover Between Russia, Central Asia Countries Saw Rise in 2022,” TASS, April 25, 2023, <https://tass.com/economy/1609307>.

③ “Число компаний с Российским капиталом стремительно увеличивается в Казахстане,” Sputnik, 27 Августа 2023, <https://ru.sputnik.kz/20230827/chislo-kompaniy-s-rossiyskim-kapitalom-stremitelno-uvlichivaetsya-v-kazakhstane-37975651.html>.

④ “Как год Войны в Украине изменил внутреннюю и внешнюю политику и экономику стран Центральной Азии?” Asia-Plus, 6 Марта 2023, <https://asiaplustj.info/ru/node/322902>.

的抵触心理,与其建构起新型伙伴关系,加大介入中亚事务的力度,也可以跻身中亚秩序建设者行列,压缩俄罗斯的战略空间。俄罗斯联邦政府金融大学政治学系教授帕维尔·谢列兹涅夫2024年4月接受采访时即称,英国现在看重中亚,是因为旧的世界秩序已经动摇,新的力量平衡正在形成;英国只想尽可能地围攻俄罗斯。<sup>①</sup>

(二) 实现“全球英国”战略的内在驱动。脱欧后,英国对外政策的目标为恢复全球性大国的地位。中亚地区成为实现这一战略目标的重要组成部分。首先,希望能够利用中亚,为其恢复全球性大国地位服务。脱欧前,英国作为欧盟核心成员国,其对外行为受制于欧盟成员的身份,无法彰显全球性大国的地位。2016年7月,时任英国外交大臣约翰逊在脱欧背景下首次提出“全球英国”外交战略,重新燃起英国追求全球性大国的雄心。2018年3月,英国外交和联邦事务部发布的一份备忘录指出,脱欧后英国将继续积极参与全球事务,彰显世界担当。2021年3月,英国政府发布了《竞争时代的全球英国:安全、国防、发展与外交政策整合评估》,将追求全球性大国作为其外交政策的总体目标。<sup>②</sup>但恰如英国伦敦国王学院国防研究系研究员本尼迪克特·巴克森代尔·史密斯(Benedict Baxendale Smith)所言,英国在历史意义上不再是一个强国。<sup>③</sup>如何尽快恢复大国地位,仍是摆在英国政府面前的一道难题。

近年来,中亚国家成为国际事务中的关键因素,其以国家转型为目标的改革对英国可谓恰逢其时的历史机遇。如哈萨克斯坦的改革不断深入,政体从“超级总统制”转向“拥有强大议会的总统制”,为英国采取积极

① Арина Ткачук, “Гастроли Кэмерона: Почему Великобритания вспомнила про Центральную Азию именно сейчас,” Absatz, Media, 23 Апреля 2024, <https://absatz.media/news/72450-gastroli-kemerona-pochemu-velikobritaniya-vspomnila-pro-centralnuyu-aziyu-imenno-sejchas>.

② *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security Defence Development and Foreign Policy*, UK Government, March 16, 2021, p.14.

③ Ben Coxon, “To What Extent is Britain Still a Great Power?” Britain’s World, September 13, 2024, <https://www.britainsworld.org.uk/p/the-big-ask-11-2024>.

行动、突破欧洲大陆的地缘限制提供了可能性。英国是资产阶级代议制的鼻祖，若能在中亚国家的改革与发展过程中予以一定支持并打上自身烙印，必然有助于扭转其国际地位日渐衰落之势，还能赢得中亚国家的好感和国际社会的尊重，增强英国的国际话语权。为此，英国重返中亚，以价值观为导向，深度参与地区事务，不仅是其外交政策的目标，更是提升其大国地位的重要策略。

其次，有意借助中亚，改善其国际形象。英国作为“脏钱的避风港”，可谓全球腐败和经济犯罪嫌疑人逃亡者最集中的国家，更是腐败资产的重要流入地。为了塑造良好形象，2021年4月，英国启动全球反腐败的制裁制度，即对腐败嫌疑人实施资产冻结和旅行禁令等一切必要措施，向世界传递对腐败之财零容忍的信号，塑造全球新的国际金融形象。但效果并不尽如人意。2024年5月，时任英国外交、联邦和发展事务部国际发展国务大臣安德鲁·米切尔 (Andrew Mitchell) 表示，全球近40%的黑钱都流经伦敦金融城和其海外领地。<sup>①</sup>

近年来，中亚国家经济加速转型，营商环境持续改善，但其法律制度不完善，缺乏现代国家治理的制度条件，腐败和贪婪现象快速滋长，国家金融监管体系的不够完善客观上导致腐败分子有机可乘，贪污腐败问题日益严重。2019年6月，咨询公司分析师伊斯凡迪尔·阿赫梅多夫 (Isfandier Akhmedov) 认为，现行的行政管理体制严重阻碍乌兹别克斯坦经济的发展。<sup>②</sup>2020年2月，吉尔吉斯斯坦经济学家米哈伊尔·哈利托夫更是直言不讳地指出，吉尔吉斯斯坦法律不具竞争力；在吉投资纯属政治范畴。<sup>③</sup>2021

① “Nearly 40% of Dirty Money Laundered in London and UK Overseas Territories,” *The Standard*, May 16, 2024, <https://www.standard.co.uk/news/world/dirty-money-laundering-london-uk-overseas-territories-b1158052.html>.

② “Каково быть иностранным инвестором в Узбекистане. Мнение Одного CEO,” *Spot*, 28 Июня 2019, <https://www.spot.uz/ru/2019/06/28/gilani/>.

③ “В чём причина провалов иностранных инвестиций в Кыргызстан?” *Дзен*, 28 Февраля 2020, <https://dzen.ru/a/XIjcO0iPyhcFqh3O>.

年12月,英国皇家国际事务研究所报告称,多年来,哈萨克斯坦精英阶层利用非法所得在英国购置房产,总价值5亿多英镑,其中3.3亿英镑与纳扎尔巴耶夫家族有关。<sup>①</sup>2022年2月,英国议会前公共账目委员会主席玛格丽特·霍奇 (Margaret Hodge) 称,英国对外国资产所有权的管理缺乏透明度、监管制度松懈、执法机构薄弱,助长了哈萨克斯坦精英阶层的腐败之风。<sup>②</sup>英国政府不得不将支持中亚打击金融腐败视为谋求区域主导地位的战略组成部分。相对而言,英国的政治制度稳定,法律体系健全,国际化水平高,营商环境较好。根据世界银行发布的《2020年营商环境报告》显示,英国营商环境在全球位列第八。<sup>③</sup>英国若借中亚国家改革之机支持其改善营商环境、打击金融腐败,可改善国际形象。

再次,利用中亚,扩大国际市场和影响力。后脱欧时代,英国需要开拓海外市场以抵消脱欧带来的损失。中亚是全球最具发展潜力的地区之一,但易受外界大形势和突发事件的冲击,故坚持“多元平衡”的外交理念,加强与大国间的对话、合作,以应对世界经济波动和地缘政治冲突。因此,英国将与中亚经济合作视为战略组成部分,希望为自身经济复苏增添动力,并借此楔入中亚,与其他大国博弈,显示其全球影响力。英国始终认为自己在世界上的影响力大于所有欧陆强国,并一直渴望成为全球事务的积极参与者。<sup>④</sup>

(三) 保障自身及盟友的能源与资源安全。能源、关键矿产的供应和运输安全是英国新中亚政策的重要考量。一是确保能源供应安全。英国国家统计局数据显示,2021年,俄罗斯是英国最大的成品油供应国,占英国成

① *The UK's Kleptocracy Problem*, Chatham House, December 8, 2021, p.53.

② “Kazakhstan: Anti-corruption Sanctions,” UK Parliament, February 3, 2022, <https://hansard.parliament.uk/commons/2022-02-03/debates/41000B02-86AB-499E-8547-0F5AA84611B0/KazakhstanAnti-CorruptionSanctions>.

③ *Doing Business 2020*, World Bank Group, October 24, 2019, p.4.

④ Анастасия Толстухина, “Быть ли Британии снова глобальной?” *Международная Жизнь*, 5 Апреля 2017, <https://interaffairs.ru/news/show/17260>.



品油进口的24.1%，原油进口的5.9%，天然气进口的4.9%。<sup>①</sup>乌克兰危机爆发以来，英国不断加大对俄罗斯实施制裁，坚持与俄脱钩，导致天然气价格大涨。2022年1—3月，英国天然气价格同比上涨了近26%，电价同比上涨了17%，对居民生活和能源密集型企业生产造成空前压力。<sup>②</sup>为缓解能源危机以及由此引发的经济和社会压力，同年4月，约翰逊政府发布的《英国能源安全战略》显示，英国将从思想、战略和实践上加强与国际伙伴在清洁能源发展战略和市场需要方面的对接，降低对俄罗斯进口化石燃料的依赖，实现能源来源安全与经济可持续发展。但是，英国原本面临可再生能源总量不足、能源供应不稳定等问题，尚不能保证其能源安全，故而对外谋求能源供应的多样化。中亚国家拥有丰富的清洁能源，如风能、太阳能、水能，希望借助可再生能源的开发拉动投资，推进绿色低碳转型，这与亟需输出清洁能源知识与话语、又要保障能源供应的英国一拍即合。英国抓住这一机遇，扩大与中亚国家的清洁能源合作，抢先在缺乏相关技术和设备的中亚国家采用英国清洁能源标准，对其输出清洁技术，既可提升可再生能源在合作中的地位，还可促进能源供应多样化，确保能源安全。2023年10月，英国外交、联邦和发展事务部欧洲与中亚区域能源安全和气候大使戴维·莫兰（David Moran）一语中的：英国大力支持“中间走廊”的发展使欧洲市场的能源供应多样化，并增加里海地区的商业准入。<sup>③</sup>

二是保障关键矿产供应安全。随着清洁能源转型和高技术产业的蓬勃发展，英国将关键矿产作为施政的重要着力点，出台系列政策和措施以确保供应。2022年7月，英国商业、能源和工业战略部发布《未来的韧性：英国

① “UK Trade with Russia: 2021,” Office for National Statistics, March 22, 2022, <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/articles/uktradewithrussia/2021>.

② *Quarterly Energy Prices: UK January to March 2022*, UK Government, June 29, 2022, p.3.

③ “Caspian Policy Center Hosts the 1st Caspian Connectivity Conference in London, U.K.,” Caspian Policy Center, June 21, 2023, <https://www.caspianpolicy.org/research/press-releases/caspian-policy-center-hosts-the-1st-caspian-connectivity-conference-in-london-uk>.

的关键矿产战略》，确定18种关键矿物清单，加紧推动除俄罗斯外的跨国合作。<sup>①</sup>中亚作为全球关键矿产重要来源地，锰矿的探明储量占世界总储量的38.6%，铬矿的储量占比达30.07%，铅矿的储量占比20%，锌矿储量占比12.6%。<sup>②</sup>但是，中亚国家基础设施落后、资金来源有限、技术水平低，制约了关键矿产资源的开发利用。因而，英国与中亚国家在关键矿产领域的合作具有巨大潜力。英国可以依赖中亚国家的关键矿产供应，实现能源转型，中亚国家在获得技术支持和资金保障的同时，可以将英国作为关键矿产出口市场。2024年5月，乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫表示，乌兹别克斯坦拥有大宗矿产资源，还伴生大量的关键金属，正计划与英美开展合作。<sup>③</sup>同年8月，英国驻吉大使尼古拉斯·鲍勒 (Nicholas Powler) 指出，英国地质社区将协助将吉尔吉斯斯坦矿产资源的数据数字化。<sup>④</sup>同年12月，英国驻哈大使凯西·利奇 (Kathy Leach) 称，哈萨克斯坦拥有丰富的稀有金属资源，但受开采条件和环保等因素的限制，大部分尚未充分开发利用；英国采矿技术在全球处于领先的地位，能够保证采矿活动的高效、安全、环保，全面深挖哈国关键矿产开发的潜力。<sup>⑤</sup>

其三，力保供应链安全。为规避乌克兰危机引发的地缘经济风险，英国必须力保自己的能源及关键矿产供应链安全，故而有意借道“中间走廊”，即通过中亚、跨过里海、途经土耳其、再到欧洲。中亚和高加索国家拥有丰

① *Resilience for the Future: The United Kingdom's Critical Minerals Strategy*, UK Government, July 22, 2022, p.11.

② Roman Vakulchuk, Indra Overland, "Central Asia is a Missing Link in Analyses of Critical Materials for the Global Clean Energy Transition," *One Earth*, Vol.4, Issue 12, December 2021, pp. 1678-1692.

③ “Узбекистан выразил готовность предоставить критически важные минералы Британии,” *EurAsia Daily*, 3 Мая 2024, <https://easaily.com/ru/news/2024/05/03/uzbekistan-vyrazil-gotovnost-predostavit-kriticheski-vazhnye-mineraly-britanii-i-ssha>

④ “Британцы нацелились на освоение и добычу критических минералов в Кыргызстане,” *Иа Караван Инфо*, 26 Августа 2024, <https://caravan-info.pro/britancy-nacelilis-na-osvoenie-i-dobychu-kriticheskikh-mineralov-v-kyrgyzstane/>.

⑤ “British Ambassador on Working in Kazakhstan, Cooperation in Education, and Green Energy,” *We Project*, December 20, 2024, <https://weproject.media/en/articles/detail/british-ambassador-on-working-in-kazakhstan-cooperation-in-education-and-green-energy/>.

富的能源及关键矿产，在国际能源产业链中的重要地位难以忽视。但“中间走廊”基础设施相对落后，运输能力偏低，仍需大额的资金升级和改造走廊。2023年3月，时任英国外交大臣克莱弗利在访问哈萨克斯坦期间表示，英国将帮助哈国开辟一条新的运输路线“中间走廊”，减少对俄罗斯的依赖。<sup>①</sup>于英国而言，该走廊一旦建设贯通，即可绕行俄罗斯而获得较为稳定的能源供应，还可以加强产业链安全，强化与中亚国家的关系。

（四）盟友行动的刺激。为谋求全球性大国的地位，英国长期充当美国的铁杆盟友、欧盟的特殊伙伴，这在一定程度上注定了其对中亚政策的方向和基调。其一，配合美国的中亚政策。冷战结束后，英国为保持国家地位的相对稳定，唯美国马首是瞻。特朗普首次执政后，美国将俄罗斯列为“修正主义大国”，是美国国家安全的主要威胁，不遗余力地对俄进行打压。基于这一错误认知，2020年2月，特朗普政府公布《美国的中亚战略（2019—2025）》，表达了借中亚地区加大对俄施压的企图。脱欧后尤其是乌克兰危机爆发后，英国加快实施其恢复全球性大国地位的战略目标，在中亚政策方面与美国亦步亦趋，如均将“促进民主化”作为政策支点，积极推动中亚国家的改革议程；扩大自身影响对冲俄罗斯在中亚影响力的地缘动机。英国千方百计借助美国力量实施自身的大国愿景。其中亚政策的调整，既为了证明其为美国值得信赖的伙伴，也有助于其积极参与中亚地区的发展进程。2022年9月，美国南亚及中亚事务助理国务卿唐纳德·卢（Donald Lu）公开承认，美国政策的目标是使俄罗斯与中亚经济脱钩、“平衡地区邻国对中亚各国的影响”，以确保地区稳定的“正义之举”。<sup>②</sup>这是英国中亚政策不断滑向地缘政治对抗的主要外部驱动力。为此，2023年7月，英国在政策报

① “Uk and Kazakhstan Sign Agreement on Key Minerals,” Shanghai Metals Market, March 28, 2023, <https://news.metal.com/newscontent/102151212/uk-and-kazakhstan-sign-agreement-on-key-minerals>.

② “Госдеп: целью США должно быть ‘Разъединение Экономик’ России и стран Центральной Азии,” ТАСС, 14 Сентября 2022, <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/15751827>.

告《英国—中亚地区发展伙伴关系摘要》中明确指出，与志同道合的国家如美国在中亚地区展开紧密合作。<sup>①</sup>

其二，呼应与欧盟在中亚的竞合关系。欧盟是英国在中亚的密切合作伙伴。英国通过与欧盟在中亚的交流合作，弥补其外交资源不足，降低外交风险。但是，“全球英国”战略目标与欧盟的战略自主目标存在竞争关系，双方在有关实践的过程中难免冲突，对加强协调提出了更高要求。2019年欧盟发布了《欧盟与中亚：更坚实伙伴关系的新机遇》，以“复原”“繁荣”为引领，开启深度介入中亚的政策实践。2021年，欧盟推出“全球门户”计划，拟在2027年前对包括中亚五国在内的发展中国家提供达3000亿欧元资金，与美国首倡的“重建更美好世界”（B3W）构想形成协同。这在相当程度上刺激英国加速发展同中亚国家的关系，以维持或增强自身的优势和国际影响力，同时在与美国的关系中不落后于欧洲。正如2024年1月，英国外事委员会指出，积极与欧洲委员会等多边组织在中亚地区开展工作，促进中亚人权保护走向法治化，建立官方人权机构，并与欧盟、美国、德国和法国等志同道合的伙伴协调游说工作。<sup>②</sup>英国调整中亚政策的一项重要内容就是，尽可能与欧、美在中亚地区互相配合，形成联动，同时在社会治理层面发挥更大作用，既可以凸显自身相对于欧盟的独立性，又能提升国际形象。

### 三、英国调整中亚政策的得失

随着美国对华战略竞争和大国地缘政治博弈加剧，国际体系和秩序深度调整，深刻改变了英国的世界观。英国认识到，在大变局加速演进的时代

<sup>①</sup> “UK–Central Asia Region Development Partnership Summary,” UK Government, July 17, 2023, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-central-asia-region-development-partnership-summary>.

<sup>②</sup> *Countries at Crossroads: UK Engagement in Central Asia: Government Response to the Committee's Tenth Report of Session 2022–23*, UK House of Commons, January 25, 2024, p.27.

背景下,英国需要突破传统政策和国际关系的框架,提升与世界其他国家的关系。英国的新中亚政策正是这种认识和观念变化的反映,它表明英国日益重视重塑在中亚地区的存在,以期加强英国在中亚乃至世界其他地区的影响力。这对于英国自身及其与中亚国家合作的发展都发挥了积极作用,取得了一定成效,但也面临不少困难和挑战。

英国的新中亚政策根本目的在于维护和拓展英国在中亚地区的利益,密切配合美国挑起的大国竞争。近年来的实践表明,英国在这方面获得了明显收益。

一是获取经济收益。乌克兰危机爆发后,英国加快调整中亚政策,重点是升级与中亚国家关系,积极发展与中亚国家的经贸合作,在一定程度上收到了预期效果。英哈贸易额2022年超过18亿美元,相比2021年增长近60%。英乌经贸关系进展显著,2023年两国贸易额为3.46亿美元;在乌的英资企业为273家,其中合资企业162家、独资企业111家。<sup>①</sup>英土贸易规模也在不断扩大。2022年10月至2023年9月,英国与土库曼斯坦的贸易总额为6600万英镑,同比增长43.5%。英塔经贸合作同样引人注目。2023年3月,英塔首次投资论坛在伦敦举行,双方签署了价值37亿美元的合作协议。<sup>②</sup>英国和吉尔吉斯斯坦同样都在努力深化双边经贸合作,2024年4月签署价值1.8亿英镑的贸易协议。可见,英国的新中亚政策使其在中亚收获了丰厚的经济利益,中亚国家与英国的相互认同和信任由此可见一斑。如2024年卡梅伦在访

① Марьяна Ахмедова, “Великобритания разрабатывает новый проект по развитию МСБ в Центральной Азии—Тимоти Смарт (Эксклюзивное Интервью),” Trend News Agency, 24 Октября 2023, <https://www.trend.az/casia/uzbekistan/3815594.html>.

② “Таджикистан и Великобритания подписали 3 новых документа о сотрудничестве на общую сумму более чем 370 миллионов долларов США,” АМИТ «Ховар», 1 апреля 2023, <https://khovar.tj/rus/2023/04/tadzhikistan-i-velikobritaniya-podpisali-3-novyh-dokumenta-o-sotrudnichestve-na-obshchuyu-summu-bolee-chem-370-millionov-dollarov-ssha/>.



问中亚时表示将开启英国与中亚外交的“新时代”；<sup>①</sup>哈国外交部长穆拉特·努尔特列乌称，哈英国战略伙伴关系与合作协议的签订，将两国关系推向了新的高度，为哈英贸易注入新的动力。<sup>②</sup>

二是策应了美欧的中亚战略。英国作为以美欧为中心的现行国际体系的受益者，一直以来以提高其在体系内的话语权作为战略目标。随着中亚日益成为大国争夺国际影响力的重要舞台，英国为进一步保障自身利益，采取更为积极、主动的对中亚政策，发挥其自身主动性和相对优势。2023年5月，包括英美在内的七国集团领导人发表联合声明，重申与中亚国家加强贸易和能源联系，助力“中间走廊”。2023年11月，在首次中亚国家和七国集团部长级会议上，双方讨论了地区安全、经贸关系、环境保护、水资源管理等方面的合作前景。<sup>③</sup>显然，这些在客观上形成了对美欧中亚战略的支持。

三是削弱了俄罗斯在中亚地区的影响力。为了提高对俄制裁的有效性，英国一直以来持续向中亚国家施压，要求其遵守西方对俄的技术封锁和金融制裁。目前，哈、乌、吉加入了对俄罗斯的金融制裁，按照英国等国对俄罗斯金融制裁的要求，限制了与俄罗斯的结算，关闭其境内的俄罗斯公司及个人账户。随着俄罗斯经济因冲突和国际制裁而萎缩，俄罗斯对中亚贸易和商业的影响力会持续恶化。

当然，英国的新中亚政策也遇到了很多难题，未来还将面临新的风险。

其一，英国的战略运筹能力将在中亚地区复杂形势中经受检验。中亚国家能力建设阻碍重重。国家发展失衡，地区利益竞争激烈；政治体制效能不

① “David Cameron’s Diplomatic Tour to Central Asia Ushers ‘New Era’ in UK Relations with Region,” *The Astana Times*, April 26, 2024, <https://astanatimes.com/2024/04/david-camerons-diplomatic-tour-to-central-asia-ushers-new-era-in-uk-relations-with-region/>.

② Назгуль Жарбулова, “Казахстан и Великобритания подписали Соглашение о стратегическом партнерстве,” *Курсив*, 24 Апреля 2024.

③ “Состоялась первая министерская встреча в формате «Центральная Азия–Большая семерка»,” Министерство иностранных дел Республики Казахстан, 9 Ноября 2023, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/649724?lang=ru>.

足，腐败问题严重；社会价值观多元化，没有统一的主体文化；国家工业体系不健全，经济结构单一；贫富分化加剧，失业率及通货膨胀率偏高等民生问题突出；地区安全问题突出，恐怖主义、宗教极端主义、有组织犯罪活动比较猖獗。在局势不稳、前途不明朗的情况下，英国的任何巨大投入无疑都是冒险。更何况英国目前经济衰退、公共财政和民生状况恶化，削弱了参与外部地区和全球事务的能力。根据国际货币基金组织 (IMF) 的统计数据，印度已在2022年取代英国，成为全球第五大经济体。英国前外交大臣大卫·米利班德 (David Miliband) 表示，自脱欧以来，英国已经失去了影响力，成为世界上“中等强国”之一。<sup>①</sup>英国介入中亚事务能否实现既定目标——促进中亚治理进步、经济社会发展尚难预料，能否使自身获得战略收益更不确定，但面临的风险显而易见。

其二，英国在中亚面临大国博弈。作为国际社会的焦点地区，中亚国家凭借地缘优势成为大国战略博弈和经济竞争的关键地区。域外行为体均加强了与中亚国家的合作。与其他国家相比，英国进入中亚的时间较晚，欲在中亚市场分一杯羹就难免动人奶酪，从而引发与其他大国的博弈。与俄罗斯的博弈首当其冲。吉尔吉斯斯坦历史学博士候选人帕维尔·迪亚特连科 (Pavel Dyatlenko) 认为，中亚在19世纪到20世纪初是英俄大博弈的舞台，如今大博弈仍在继续。<sup>②</sup>由于历史渊源、地理区位及安全依赖等因素，中亚是俄罗斯的传统势力范围。俄罗斯一直在推进与中亚国家在政治、经济、安全等领域的合作，积极拓展与其战略伙伴关系。目前，俄英关系已陷入僵局，俄罗斯将英国扩大在中亚地区的影响力视为对其国家安全的威胁。英国于2024年1月曾提出计划建立“C5+1”合作机制，举行首届峰会，企望借此增

① “Brexit Has Made the UK a Lower-Status Nation, Says David Miliband,” *The Guardian*, April 4, 2024, <https://www.theguardian.com/politics/2024/apr/07/brexit-has-made-the-uk-a-lower-status-nation-says-david-miliband>.

② “Лондон закладывает бомбу под всю Центральную Азию—эксперт,” *EurAsia Daily*, 1 Июня 2022, <https://easaily.com/ru/news/2022/06/01/london-zakladyvaet-bombu-pod-vsyu-centralnuyu-aziyu-ekspert>.

强在中亚地区的影响力。这标志着新一轮英俄大博弈正在上演。面对英国的攻势,俄罗斯外交部长拉夫罗夫表示,俄罗斯将采取措施确保中亚地区不会成为西方国家的“桥头堡”。<sup>①</sup>据统计,乌克兰危机爆发后至今,普京与中亚国家领导人举行了首届俄罗斯—中亚峰会,五次亲赴中亚国家访问,频率之高实属罕见。这实际上是对英国新中亚政策的有力回应。英国在与中亚国家的关系中需要持续关注和妥善应对类似的大国博弈问题。

英国盟友也带来压力。2023年5月,七国集团领导人发表联合声明,表示要与中亚国家合作应对各种地区及全球性挑战。英与欧、美三方之间及其与中亚国家在关键矿产开发、气候变化、反腐败治理等方面的合作无论是理念还是范围、方式同质性大于互补性,其中的战略竞争色彩依然浓厚。与此同时,自脱欧以来,英国根据自身的经济状况和战略需求,一直在寻求重塑其全球贸易伙伴网络,与中亚国家建立更紧密关系只是重塑这一网络的环节和途径之一。此举同样与欧盟在中亚的战略目标之间存在竞争性。正如韩国外国语大学欧盟研究所的高级研究员穆罕默德·法提赫·奥兹塔尔苏 (Mehmet Fatih Oztarsu) 所言,英国在中亚需要解决的问题包括制定比欧盟更有利的贸易法。<sup>②</sup>未来,英与欧、美相关合作如何既协调又侧重、能否实现协调还是未知数,在相关合作进入实质性运作之前仍将面临来自盟友的阻力。

其三,西式价值观在中亚面临“水土不服”的境遇。英国把本国自由、民主成果视为人类普遍的道德认同和政治意愿,促使中亚国家在政治制度和价值观上向英国靠拢,从而忽视文化主体性,其价值观外交或将持续遭遇“合法性赤字”。如英国作为支持LGBT(同性恋、双性恋及跨性别者)群

<sup>①</sup> “Пророчество Лаврова о Казахстане вспомнили в Пекине: Россия и Китай не будут сидеть сложа руки,” Дзен, 3 Ноября 2023, <https://dzen.ru/a/ZUSNFHBqol6WENGq>.

<sup>②</sup> Mehmet Fatih Oztarsu, “The UK Seeks to Engage Central Asia as a Latecomer,” The Central Asia-Caucasus Analyst, May 29, 2024, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13801-the-uk-seeks-to-engage-central-asia-as-a-latecomer.html>.

体的国家，全力配合与扶持中亚国家LGBT的宣传活动，遭到了相关人士的抵制。2023年4月，哈萨克斯坦议员阿尔达克·纳扎罗夫 (Ardak Nazarov) 指出，LGBT的意识形态是对哈萨克人民数百年传统和民族价值观的破坏，呼吁采取措施制止，保护儿童免遭反传统家庭价值观信息的影响。<sup>①</sup>同年5月，吉尔吉斯斯坦总统扎帕罗夫签署了一系列禁止在吉尔吉斯斯坦宣传LGBT的法律，这可以视为对西式价值观扰乱吉国社会秩序的有力回击。2023年12月，塔吉克斯坦中亚问题专家法里敦·乌斯莫诺夫 (Faridun Usmonov) 认为，历史上英国殖民者的贪婪与暴虐给中亚留下了难以消除的伤痕，现今应该警惕英国以价值观为导向干涉中亚国家内政的企图。<sup>②</sup>

中亚国家自独立以来一直寻求多元伙伴关系，对外经济、安全与发展合作并不依附于特定国家，更不受制于意识形态或价值观束缚。如2024年2月，英国与其盟友对吉尔吉斯斯坦议会正在审议的《非营利组织法》修正案指手画脚，要求吉政府重新审视这部法律，确保非政府组织的合法权益得到保障。这引起吉方的强烈不满，正告英国“别干涉内政”。可见，随着自主性的逐步增强，中亚国家吸取乌克兰的教训，拒绝充当大国对抗的棋子，注重区域合作。因此，以“价值观外交”对中亚国家进行说教利诱，甚至试图打造中亚版的小圈子并使其服务于英国参与大国在中亚进行博弈的目标，效果式微甚至适得其反。可以预见，倘若英国沿袭传统的帝国思维，继续向中亚国家兜售其价值观，并试图裹挟中亚国家卷入大国竞争，其新中亚战略的实施就会困难重重，遑论实现其在中亚的战略目标。■

(责任编辑：黄昭宇)

① “В Казахстане предлагают запретить ЛГБТ-пропаганду,” Zakon, 12 Апреля 2023, <https://www.zakon.kz/politika/6390131-v-kazakhstane-predlagayut-zapretit-lgbtpropagandu.html>.

② “Центральная Азия — очередная колония для Запада или какие цели преследует Великобритания в регионе?” Centrasia Institute, 11 Декабря 2023, <https://centrasia.institute/centralnaia-aziia-ocherednaia-koloniia-dlia-zapada-ili-kakie-celi-presledyet-velikobritaniia-v-regione.html>.

## Adjustment of Britain's Central Asian Policy and Its Evaluation

*Cheng Yali and Han Jun*

### **Abstract:**

In the past three years, under the impact of the Ukraine crisis, Central Asia has increasingly become a hub for geopolitical games among major countries. Thus, the UK government once again attaches importance to the Central Asian region. The reasons are not only the domestic drive to implement the “Global Britain” strategy, the guarantee of energy and resource security for the UK and its allies, but also considerations of the external environment, such as the growing importance of the geostrategic value of the Central Asian region and the changes in the Central Asian strategies of the US and Europe. The UK has made major adjustments to its policies toward Central Asia. The new policies have regained their value orientation and enhanced the consensus between the UK and Central Asian countries; they have strengthened cooperation with Central Asian countries with development aid as the center; and they have promoted the decoupling of Central Asian countries from Russia and weakened Russia's regional influence. However, the continuing decline of Britain's comprehensive national strength has limited its ability to achieve its policy goals. Moreover, the situation in Central Asia is relatively complex, and the game between the great powers in Central Asia has intensified. It is difficult for Britain's new Central Asia policy to be fully implemented, and its prospects are highly uncertain.

### **Keywords:**

British diplomacy, Central Asia, Ukraine crisis, great power game

## Pakistan's Terrorist Threat and Counter-Terrorism Policy

*Li Wei*

### **Abstract:**

Since the Taliban in Afghanistan (referred to as the Afghan Taliban) seized power in August 2021 and the United States withdrew its troops from Afghanistan, the threat of terrorism in Pakistan has deteriorated sharply. Tehreek-e-Taliban Pakistan (TTP), Baloch separatist forces, and the Islamic State Khorasan Province (ISKP) have taken the opportunity to cause trouble. They have frequently launched attacks on “high-value targets” such as government departments throughout Pakistan. Among them, attacks in Khyber Pakhtunkhwa (KP) province and Balochistan province have been particularly severe. The China–Pakistan Economic Corridor projects and personnel have also been attacked multiple times. The worsening terrorist threat in Pakistan is the result of a complex interplay of domestic and international factors. Domestically, Pakistan's governance during this period has been inadequate in effectively eradicating the breeding ground for terrorism. Internationally, the Afghan Taliban's takeover and the US withdrawal from Afghanistan have triggered a dramatic shift in the regional security landscape, expanding the operational space for terrorist forces in Pakistan. In terms of foreign relations, the deterioration of relations between Pakistan and the Afghan Taliban has had a negative impact on Pakistan's counter-terrorism situation, further exacerbating the terrorist threats that Pakistan faces. To address the increasingly severe threat of terrorism, both Imran Khan and Shehbaz Sharif have introduced a series of counterterrorism strategies and measures. These measures have demonstrated the Pakistani government's determination to combat terrorism to some extent. However, given the difficulty in resolving the underlying causes of the worsening terrorist threat, the effectiveness of these measures remains limited. The future terrorist threat in Pakistan is likely to remain high, and the security situation will continue to be severe.

### **Keywords:**

Pakistan, terrorism, counter-terrorism cooperation, China–Pakistan Economic Corridor