

金融危机以来英国对自身国际地位及角色的思考 <<

曲 兵^①

耶鲁大学教授保罗·肯尼迪曾写道，几乎所有中等强国和大国都面临“定位”问题，即：自己是谁、有哪些战略重点以及如何实现这些目标。^② 对于英国这个昔日超级大国和在 20 世纪失去霸主地位的国家，该命题尤为重要。每到特定历史时期，如英国发生较严重的政治或经济危机，如何确定自己的地位及角色^③ 都会成为英国决策者和学术界热议的话题。最近一轮讨论出现在 2008 年全球金融危机之后，且一直持续至今。其背景是，英国经济改善的势头被 2008 年全球金融危机逆转。受金融危机重创，英国经济持续低迷，

① 中国现代国际关系研究院欧洲所助理研究员。

② Paul Kennedy, “Britain: A History Lesson”, *The Economist*, 13 November 2009.

③ 英文中描述“地位”的词汇有 place, position 或 status，而“角色”一般用 role。笔者认为，国际“地位”与“角色”是两个相互关联、常相提并论的概念，本文不对二者做更细致的区分。

2008年以来两次陷入衰退,至今经济总量仍低于危机前的水平。^①英国也背上了沉重的债务负担,其“未偿还债务总额”占国内生产总值(GDP)的比重,从2007年的44.4%攀升至2010年的75.7%。^②因此,2010年5月保守党—自民党联合政府上台后开始大幅削减财政赤字,相关紧缩政策将一直延续至2017年。

按照通常“有多少钱办多少事”的逻辑,经济实力不济,国防和外交等预算被砍,合乎逻辑的做法应该是进行必要的“战略收缩”。^③正如有中国学者指出的,如果不去做力不从心的事情,不承担力不从心的责任,心平气和地过日子,英国应该是很滋润的。但笔者在研究中发现,英国政治家、外交官多次反驳“衰落论”,屡屡强调英国可以凭借其“优势资产”维持“全球大国”地位。英国联合政府还拓展外交网络,加大对外援助力度,并联合法国等发动对利比亚战争。这些“逆袭”的说法和做法,引起笔者思考:为什么英国经济实力受损还坚持外交扩张?为什么“大国地位”对英国如此重要?英国如何看待自己在当今国际格局中扮演的角色和发挥的作用?它还能够维持其渴望的国际影响力么?本文拟先梳理近年英国政界、智库、学界对英国国际地位与角色的探讨,然后做出一些自己的分析与评论。

① 英国著名计量历史学家尼古拉斯·克拉夫茨(Nicholas Crafts)得出的结论认为,1979年,英国人均产出降到了德国与法国人均产出86%到90%的水平,但到2007年却超过了它们1—6个百分点,与美国仍存在差距,但也已较以往缩小。2011年,英国《金融时报》基于国民账户数据的研究显示,尽管美国、德国与法国已经差不多从这场“大衰退”中收回了失地,但英国产出仍比衰退前峰值水平低了4%。参见塞缪尔·布里坦:“英国经济需要更多刺激”,英国《金融时报》中文网,2011年7月19日。

② Office for National Statistics, “Release: EU Government Debt and Deficit Returns”, March 2012. 该“债务总额”是按《马斯特里赫特条约》界定的条款计算。

③ “本网专访南京大学历史系教授陈晓律”,社科院欧洲所网站,2013年1月4日, <http://ies.cass.cn/Article/bwzf/201301/5818.asp>。

一

过去十多年中，有关英国国际地位与角色的说辞很多。1997年，托尼·布莱尔提出英国是大西洋两岸的“桥梁”。2008年，时任外交大臣大卫·米利班德把英国的角色定义为“全球枢纽”（global hub）。现任外交大臣威廉·黑格则提出英国要成为“适应网络化世界挑战”的“全球性大国”。

（一）反对“战略收缩”

2010年3月10日，时任影子内阁外交大臣的威廉·黑格在演讲时表示，“保守党等了13年才（可能）东山再起，我们上台并不仅仅是为了管理英国的衰落”。他上任不久即表示，“本届政府拒绝战略收缩（strategic shrinkage）的想法”。2011年5月，黑格提出，“拒绝对英国在世界上的作用进行战略收缩的任何概念”。^①今年6月，黑格在美国里根图书馆演讲时再次强调，必须抵制“新兴大国崛起导致西方国家不可避免的衰退”的想法。他指出，“作为自由和开放的社会，我们能够做出改变，及时调整，从而应对世界上出现的动荡。进行战略退缩不仅无利可图，也非常危险，因为没有国家或国家集团会打算增强对我们的保护。因此，必须抵制‘内倾’的诱惑”。^②首相大卫·卡梅伦也有类似的表述。2010年11月，卡梅伦在伦敦金融城市长就职宴会的演讲中说：“在我当首相的头6个月里，我看到英国居于所有重大讨论的中心。因此，我拒绝衰落的主题。”2010年10月，联合政府在《国家安全战略——不

① William Hague, “The Future of British Foreign Policy with a Conservative Government”, speech at the International Institute of Strategic Studies, London, UK, 21 July 2009; William Hague, “Opening Statement, Foreign Affairs and Defence Debate on the Queen’s Speech”, 26 May 2010; William Hague, “Speech to the Lord Mayor’s Banquet”, London, UK, 4 May 2011.

② William Hague, “Speech on Rejecting Decline and Renewing Western Diplomacy in the 21st Century”, California, USA, 26 June 2013.

确定时代之强大的英国》中指出，国家安全委员会（NSC）已做出清晰的结论，即英国的国家利益要求拒绝任何“影响力减弱”的概念。^①

（二）英国的国际角色

英国虽然受金融危机重创，但时任首相戈登·布朗把国内救市经验向全球推广，表示世界需要建立一个“新布雷顿森林体系”，一再谈论“全球新秩序”和“全球新政”，充分显示英国期望在全球应对危机的过程中扮演领导角色的意图。^② 2009年11月，布朗发表年度外交政策演讲，重点落在强调英国在国际舞台上的重要作用及英国如何发挥自身价值。“当英国勇敢向前、积极投入、满怀信心向外看时，我们一再证明英国是一个远非我们的地理疆界、人口数量和资源所限定的强国……英国必须对自己独特的力量充满信心，英国可以领导新世界秩序的建立。”^③

2008年初，时任外交大臣米利班德指出，英国在美欧之间扮演“桥梁”的角色定位已经不能适应新的形势。“我们有全球性的资产、全球性的语言、全球性的商业和非政府组织，还有全球性的网络资源，应该扮演全球枢纽的角色。”“就像伦敦金融城已成为全球金融的枢纽，英国也应视自己为外交和理念的全球枢纽。”^④

联合政府外交大臣黑格认为，“英国是一个有着全球利益和全球辐射（global reach）的全球性国家”；“英国是一个外交和文化强国，少数几个能在国际事务中‘调换频道’（turn the dial）的国家之一。无论是召集国际社会关注索马里问题，还是用处理北爱问题的经验去帮助其他冲突地区达成和平协议，我们是少数几个能在世界上起到引领作用（set a lead）的国家之一”；“英

① HM Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Cm 7953, October 2010, p. 10.

② 叶建军：“调整与定位：英国对英美‘特殊关系’的反思”，《现代国际关系》，2010年第8期。

③ Gordon Brown, “Speech to the Lord Mayor’s Banquet”, London, UK, 16 November 2009.

④ David Miliband, “Speech at the FCO Leadership Conference”, London, UK, 4 March 2008.

国是一个致力于国际事务、扮演全球角色的国家”。^①

同期，英国学术界和智库也频繁开展对相关议题的讨论。2010年，伦敦政治经济学院（LSE）举办题为“英国外交政策的未来”的研讨会，前外交大臣马尔科姆·里夫金德在发言中指出，英国在国际事务中的角色与世界上绝大多数国家都不同——英国维持着全球性的外交政策。尽管民众对英国全球角色的收益愈发表示怀疑，削减财政赤字也让外交部、国防部等承受压力，但英国的长期利益（包括经济和安全等）都日益国际化，这就要求英国继续积极参与国际事务。^②

英国学者贾斯汀·莫里斯（Justin Morris）认为，如能有效管理衰落，充分利用现有政治、经济和军事资源及其文化与创新能力和，在欧美之间左右逢源，在联合国、全球治理中发挥积极作用，英国仍有机会和潜力扮演大国角色。^③

2010年6月，英国皇家国际问题研究所发布《发挥优势：重新思考英国在变化的世界中的角色》的报告认为，全球政治和经济中心正从西方转向东方，对自然资源的争夺加剧，来自脆弱国家的风险增大，改革全球治理结构的压力增多，这些都将影响到英国的长期安全和繁荣。因此，全球角色对英国是一种必要而不是一种奢侈。只要利用好其优势，特别是各类“网络”联系，英

① William Hague, “Britain and Australia: Making the most of Global Opportunity”, speech at New South Wales, Australia, 17 January 2013; William Hague, “Speech at the Lord Mayor’s Easter Banquet”, London, UK, 16 April 2013; William Hague, “Speech on Rejecting Decline and Renewing Western Diplomacy in the 21st Century”, 26 June 2013.

② Malcolm Rifkind, *The Future of UK Foreign Policy: Sir Malcolm Rifkind*. IDEAS reports, Nicholas Kitchen (ed.) SR006. LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, London, UK.

③ Justin Morris, “How Great is Britain? Power, Responsibility and Britain’s Future Global Role”, *The British Journal of Politics & International Relations*, Vol. 13, August 2011, pp. 341-342. 转引自王展鹏：“英国国际地位的辩论与对欧政策新变化”，《欧洲研究》，2013年第1期。

国仍可以大有作为。^① 该研究所的另一份报告《筹划影响力：不确定时代的英国外交政策》认为，英国实在太小了，无法单枪匹马实现其目标。因此，英国的主要角色是劝说其他国家投入更多的精力、资源和政治意愿去应对挑战……英国要准备扮演“思想领袖”（thought leader）的角色，并在国际辩论和对话中担当“召集人”（convenor）。^②

2011年6月，美国传统基金会发表报告《英国外交政策中的难题》。报告作者、曾任撒切尔夫人政策顾问的罗宾·哈里斯（Robin Harris）认为，英国不再是一个超级大国，但由于高度依赖欧洲之外的资源、市场、投资以及盟友，它仍是也必须是——一个全球大国（global power）。^③

（三）英国的战略重心

一谈到英国的定位问题，必然涉及英国在欧美之间如何自处。从工党时期的布朗、米利班德，到联合政府的卡梅伦、黑格都认为，英美关系是英国最重要的双边关系，英国要做美国最重要的盟友。美国是世界上唯一的超级大国，只有美国才有影响力和资源去应对巴以冲突这样的难题。对于英欧关系，英国国内观点对立明显。前财政大臣劳森勋爵和现任教育大臣迈克尔·戈夫都表示，真正的经济机遇蕴藏于新兴市场，如果英国退出欧盟，将能更好地利用这些机遇。面对日益膨胀的疑欧情绪，前首相布莱尔忧心忡忡，多次强调欧盟给予英国的“力量倍增器”的作用。他认为英国脱离欧盟会导致其丧失全球领袖角色，“英国永远不会轻易将其命运交给欧洲，但英国要想保持经济和政治上

① Robin Niblett, “Playing to its Strengths: Rethinking the UK’s Role in a Changing World”, Chatham House briefing paper 2010/01, June 2010.

② Alex Evans and David Steven, “Organizing for Influence: UK Foreign Policy in an Age of Uncertainty”, Chatham House Report, June 2010.

③ Robin Harris, “Problems in British Foreign Policy”, Special Report-95, Heritage Foundation, 6 June 2011.

的世界大国地位，这样做是必要的”。^① 阿南德·梅农教授在《在忠诚与理性之间：英国对美国和欧盟的政策》中认为，英国的政策制定者一直把英美关系置于英欧关系之前，今后英国应加强与欧盟的接触。^② 外交大臣黑格虽属于“疑欧派”，但较为务实，认为英国应在维持传统的对美和对欧政策之外，“以前所未有的力度向东看”，抓住新兴市场带来的机遇。

从这一时期的诸多讨论中，我们可以发现，英国各界对英国的国际角色有一个共识：英国要做一个全球性大国，继续在国际事务中发挥领导作用。究其原因，一是由于英国的利益遍及全球，二是长期的大国经历培养了英国人的全球视野。同时，这一观点也得到民众支持。2011年，英国皇家国际问题研究所与民调机构优格夫（YouGov）联合民调显示，当被问到英国的国际角色时，57%的普通民众和54%的意见领袖（opinion-formers）认为英国应该继续保持“强国”（great power）地位。2012年同样的民调，这两个数字分别为56%和55%。就英国是否应进行“战略收缩”，政治家们意识到在一个激烈竞争、不进则退的年代，英国必须“自力更生”、“自强不息”，“在外交政策上纯粹被动反应的国家是注定要衰落的”，因此普遍反对“收缩”。^③ 在战略重心上，智库及学者出现与政治家不同的声音，如很多报告建议英国的政策应向欧洲倾斜。

二

英国国内的反思，与英国所处的国际环境及其对国际形势和英国自身实力和作用的认知有关。

^① Tony Blair, “Europe, Britain and Business – Beyond the Crisis”, speech at Chatham House, London, UK, 28 November 2012.

^② Anand Menon, “Between Faith and Reason: UK Policy Towards the US and the EU”, Chatham House briefing paper 2010/03, July 2010.

^③ William Hague, “The Best Diplomatic Service in the World: Strengthening the Foreign and Commonwealth Office as an Institution”, London, UK, 8 September 2011.

（一）英国对世界局势的看法

布朗和米利班德都指出世界的特征是“权力分散”、“多极化”、不确定性和相互依赖加剧。黑格也承认这些特征，并进一步指出：当今世界的最显著特征是“网络化”（networked）。“世界不再按照地理或意识形态划分成不同的集团，而是变得更为复杂，国家、企业、公民社会及个人之间的联系纵横交织，形成一张网”。^①“网络化的世界”有以下特点：第一，国家联盟及各国之间的经济和政治联系处于动态变化中。第二，国家间关系不再由首相或外交部长垄断，个人、企业、压力团体和公民社会都成为国际关系的一部分。第三，“网络化的世界”在变得更多边的同时，也变得更加双边。多边外交也需要有效的双边外交的支撑。^②

另外，就世界格局变化而言，新兴大国的崛起具有革命性意义。“很多年来，全球经济治理的面孔就是八国集团领导人一年一度开会时的全家福……整个世界秩序是由北美和欧洲代表的，它反映的是冷战和后冷战时代的权力和财富格局。但现在一切都变了，全球金融危机加速了世界秩序重新配置的进程”。^③经济实力和政治影响力从冷战后占主导地位的少数国家，转向一系列大大小小的国家。^④国际决策圈扩大，巴西、中国、印度、土耳其和印度尼西亚等新兴大国、强国的国际影响力增强，它们的意见对于解决英国关切的全球经济“再平衡”、核不扩散、自由贸易、气候变化和能源安全等问题至关重要。但新兴大国并不总是同意英国处理国际问题的方式。“它们中的一些国家既不完全认可民主与人权理念，也出于自身原因反对在外交中采用干涉

① William Hague, “Britain and Australia: Making the most of Global Opportunity”, 17 January 2013.

② William Hague, “The Commonwealth in a Networked World”, speech at the Lowy Institute for International Policy, Australia, 19 January 2011.

③ Jeremy Brown, “Navigating the New World Order: The UK and the Emerging Powers”, speech at Chatham House, London, UK, 20 July 2011.

④ William Hague, “Speech to the Lord Mayor’s Banquet”, London, UK, 4 May 2011.

主义”。^①

（二）英国对自身实力变化的看法

英国政要清醒地认识到，经济实力决定一国外交政策的影响力，英国经济的复苏对外交政策的成功至关重要。时任国防大臣利亚姆·福克斯说，“没有经济实力，我们将不能维持长期发展所需要的各种能力，包括军事能力、保护民众安全、维持我国在世界舞台上的影响力。”^② 黑格指出，经济制裁的有效性正在下降。过去，西方国家会对人权纪录不佳的国家进行经济制裁。现在，此类经济武器的效力正在减弱，未来可能没有多少国家会惧怕它。^③ “有效推广人权及建设安全、和平的世界，最终还是得依赖一国的经济实力”^④。他们产生了很强的危机感，认为英国必须做出改变。黑格说，“我们不能认为比别人更富有、更成功及更有影响力是命中注定的权力。如果我们不去拥抱这些巨大的改变，我们的生活就不会保持原样。不改变我们就会衰落，变化不仅不是一个可怕的选项，而是更安全的长期选择”。^⑤ 卡梅伦指出：“现在英国正处于一场全球竞赛中。这是每个国家都该思忖的时刻：要么沉沦下去，要么奋勇向前（sink or swim）。要么有所作为，要么走向衰落（Do or decline）。”^⑥

① William Hague, “The Future of British Foreign Policy with a Conservative Government”, 21 July 2009.

② “Rethinking the UK’s International Ambitions and Choices”, The UK and the World Conference Transcript.

③ William Hague, “The Future of British Foreign Policy with a Conservative Government”, 21 July 2009; William Hague, “The Foreign Policy Framework of a New Conservative Government”, speech at the Royal United Services Institute, London, UK, 10 March 2010.

④ David Cameron, “Speech to the Lord Mayor’s Banquet”, London, UK, 15 November 2010; William Hague, “Speech to the CBI Annual Conference”, London, UK, 21 November 2011.

⑤ Jeremy Brown, “Navigating the New World Order: The UK and the Emerging Powers”, speech at Chatham House, London, UK, 20 July 2011.

⑥ David Cameron, “Speech to the Lord Mayor’s Banquet”, London, UK, 15 November 2010.

(三) “网络化的世界”中的机遇及英国的优势

英国政治家们反复强调英国在语言、文化、外交、金融、军事等方面的优势,还特别指出:一是英国本身具有的特质。“在 21 世纪,国家规模(size)并不是最重要的,重要的是其特质(nature)。”^①英国的特质在于富有灵活性、创新性,有探险精神,善于抓机遇。新兴市场的出现,为英国拓展经济提供了前所未有的机遇。“对于我以及联合政府的同事们来说,很明显,我们需要以‘机遇’的眼光来看待变化的世界秩序。作为一个构建在开放和自由主义原则之上、依赖贸易并在传统上就有全球视野的岛国,我们要是不这么看才是奇怪的事情。”^②二是英国与欧美之外许多国家都有历史渊源,拥有欧盟、英联邦、北约、八国集团等现成的伙伴网络。如英联邦拥有 20 亿人口,横跨六大洲,包含了一些世界上增长最快的经济体,^③提供了英国与其他网络[亚太经合组织(APEC)、非洲联盟、加勒比共同体、七十七国集团等]之间现成的联系。英国虽是个岛国,但从经济和政治上看,它是全球网络中至关重要的一环(a vital link)。^④三是价值观帮助提升英国的影响力。“一个国家不能仅靠军事和经济力量来决定其在世界上的地位,价值观是英国国际影响力的重要组成部分”。^⑤英国社会的最高价值包括政治自由、民主、人权、自由贸易、消除贫困等。卡梅伦联合政府延续了布莱尔对消除贫困的重视,坚持到 2013 年要实现援助资金达到国民总收入(GNI)0.7%的目标。四是英国仍有金融、制药、卫生、创意产业和高端制造业等优势产业。

① William Hague, “Speech on Rejecting Decline and Renewing Western Diplomacy in the 21st Century”, 26 June 2013.

② Jeremy Brown, “Navigating the New World Order: The UK and the Emerging Powers”, 20 July 2011.

③ William Hague, “Speech at the London Mayor’s Banquet”, 4 May 2011.

④ *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, October 2010, Foreword.

⑤ William Hague, “Britain’s Values in a Networked World”, Lincoln’s Inn, London, UK, 15 September 2010.

英国的决策者很务实，对自身实力下降有清醒认识，知道不仅无法主导世界政治、经济等发展进程，甚至在“网络化的世界”中的生存都变得更为艰难。鉴于全球金融危机对英国的巨大冲击，他们都更强调经济实力和外交影响力的关系，即前者是后者的基础。他们认为英国仍有诸多优势，不能自甘沉沦。如果英国能成功利用“网络化的世界”带来的机遇，最大程度利用其“国家资产”，不仅可以促进经济增长，还能引导创造一个有利于自身的国际秩序。

三

在国际力量格局调整及大国力量对比发生变化的过程中，英国探索适应新形势，为自己寻找新的定位。2008年金融危机以来，英国国内就继续做有世界影响力的“全球大国”还是退向欧洲的“地区大国”有一定争论，现在看，政治家们给出的答案显然是要做“全球大国”，将维持英国的大国地位作为重要战略目标。

国际角色定位很大程度上左右着英国外交政策的选择。^①既然英国决心做有影响力的全球大国，外交政策必定按照这个思路调整与演进。本文开篇提出的种种看似矛盾、不符合逻辑的现象也就可以理解了。其一，“全球大国”要显示全球存在感。这既包括主动发声、在国际问题上显示领导力，如卡梅伦首相推动八国峰会达成的关于税收、贸易和透明度的协议，也包括必要时展示肌肉、动用武力——英国军事介入利比亚即是希望通过武力干预来提高自身国际地位。其二，“全球大国”要体现“道德优势”，承担“全球责任”。英国在金融危机期间仍维持对外援助力度，继续推动达成有约束力的全球减排协议即与此有关。其三，“全球大国”必定是着眼全球思考问题，不会将目光只盯着某

^① 参见徐奕：《论冷战后英国国际角色的变化：解析冷战后英国外交政策的一种视角化》，南京大学硕士论文 2012 年，第 55 页。

些地区或议题。在大家都在谈亚洲崛起、亚洲世纪时，黑格说，“从英国角度来看，我们生活在一个全球世纪，而不仅是亚洲世纪”。^①除了关注亚洲，英国还加强与拉美、海湾、非洲等地区的全方位联系。

但这种定位也存在问题，特别是英国无法突破实力和野心之间的矛盾。这对矛盾是 20 世纪以来英国就面临的问题，英国一直受困于此。一方面，英国仍坚持大国情结与大国雄心。其总体外交目标是在新的国际环境中最大程度地维护国家利益，恢复英国的大国地位，发挥超出自身实力的国际影响力，塑造有利于英国的国际环境。另一方面，它却没有足够的物力（主要指经济等“硬实力”），在现实中只能是左支右绌，可谓“心有余而力不足”。布莱尔时期英国致力于担当全球领导者角色，导致英国的军事、外交和援助资源被过多消耗。2011 年英国军事介入利比亚，显示出英国政府决心继续以一个大国的姿态行事。但英国的财力和军力都非常有限，实际上不得不拉美国出山，靠美国提供的情报和武器等支持才赢得战争。^②罗伯特·赛尔夫《1945 年以来英国的外交和防务政策：变化世界中的挑战与两难》一书就一针见血地指出，英国对外政策出现的各种问题都直接源于二战以来英国经济的平庸表现以及长期以来资源和雄心之间的战略性失衡。^③

那么，在“硬实力”不济的情况下，未来英国如何实现大国雄心？依据前面对英国外交思想的分析以及对英国外交实践的考察，笔者认为英国的策略是：其一，“抱团取暖”，依赖美国、加拿大、澳大利亚和日本等传统盟友及英联邦、北约等“网络”组织应对国际挑战；其二，发挥善于理念创新的优势，贡献新的治理理念，并通过在全球范围“立规建制”来巩固西方的优势地位；其三，更注重发挥文化、外交、价值观等“软实力”优势，增强对非西方国家的吸引力；其四，不放弃使用军事手段。比如，英国从未放弃过核威慑，

① William Hague, “Britain and Australia: Making the most of Global Opportunity”, 17 January 2013.

② 吴弦：“欧盟国家利比亚军事干预解析”，《欧洲研究》，2012 年第 2 期。

③ Robert Self, *British Foreign and Defence Policy Since 1945: Challenges and Dilemmas in a Changing World*, Palgrave Macmillan, 2010.

近年虽大幅裁军，但走的是“精兵”路线。前首相梅杰就指出，外交须把“软”和“硬”手段相结合：先软后硬，可以增加行动的正当性。在软性手段不奏效的情形下，不排除采取军事行为。^①最后，继续从新兴市场中发掘机遇，包括“兜售”英国擅长的金融、社会保障、低碳经济等“理念”、经验和技術。

^① John Major, “America, Britain and Europe: An Evolving Relationship”, speech at Chatham House, London, UK, 10 November 2011.