

英国“印太战略”新动向： 顶层设计与政策实践

胡 杰

【内容提要】2020年以来，英国“印太战略”的顶层设计和政策实践都取得了显著进展。在顶层设计上，英国颁布新版“综合评估报告”，确立了将战略重心向印太倾斜的方针，民间智库也提出了具体的“印太战略”方案。在政策实践上，英国以加强在印太的海洋安全存在为核心诉求推动国防建设及战略布局，其航母战斗群也正式启程前往印太部署。同时，英国寻求加强与法美等盟友在印太的防务与安全合作，跨大西洋关系也已有向印太延展的趋势。但同时，英国推进“印太战略”仍面临顶层设计相对滞后、经贸层面政策实践不足、有限资源难以真正向印太倾斜，以及战略导向过于亲美等因素的制约，总体上呈现出在实践中摸索前进的态势，并将深受中美关系演进及印太权力格局变动的影响。

【关键词】英国 “印太战略” 海洋安全 权力格局

【作者简介】胡杰，武汉大学中国边界与海洋研究院讲师、国家领土主权与海洋权益协同创新中心副研究员，研究方向为英国海洋战略、海洋文明史，电子邮箱：hujiehandsome@aliyun.com

【基金项目】本文系国家社科基金一般项目“权力变迁视域下美英对二战后世界海洋秩序的塑造研究”（项目编号：20BGJ046）的阶段性成果。

【DOI 编码】10.16717/j.cnki.53-1227/f.2021.05.003.

拜登上台之后，在试图修复同传统盟友关系的同时，继续推进特朗普时代的“印太战略”，对华遏制态势有增无减。在这一背景下，致力于重振英美特殊关系、彰显“脱欧”后独立大国新风貌的英国也加速规划并践行其“印太战略”，表现出密切配合美国的姿态。事实上，自开启“脱欧”进程以来，英国的战略重心向印太倾斜的趋势就已日渐明显，即使它一直未出台专门、系统的官方战略文件，且相关表述也偏于零碎、粗疏和模糊。2021年3月颁布的英国新版“综合评估报告”则用较大篇幅描绘了英国的“印太战略”构想，同时英国

智库也提出了更为具体的“印太战略”方案。英国还以印太为重点指向出台了新的国防规划文件,同时英国航母战斗群正式启程前往印太地区部署,英国与法美等传统盟友在印太的防务与安全合作也在逐步推进。这一系列举措表明,英国“印太战略”的顶层设计和政策实践都取得显著进展,其“向印太倾斜”的战略选择正在由某种憧憬变为现实。

一、英国“印太战略”顶层设计的加强

自“印太”(Indo-Pacific)成为一个在国际社会备受关注的地缘政治概念以来,关于英国“印太战略”的各种评论与主张就不绝于耳,虽然关于“全球英国”构想的热议更让人们人们对英国“进军印太”寄予了无限遐想,但这些高度碎片化的声音更多表现为一种较为笼统和模糊的设想。长期以来,关于英国的“印太战略”,一直缺少完备的设计方案。这种情况在2020年发生了改变,新版“综合评估报告”的出台标志着“印太战略”获得了英国官方的认可。

(一) 英国政府确定“向印太倾斜”方针

2021年3月16日,英国政府发布《竞争时代的全球英国:安全、防务、发展及外交政策综合评估报告》(以下简称:新版《综合评估报告》)。这份报告本应在2020年公布,但因突如其来的新冠肺炎疫情而推迟。新版《综合评估报告》是英国继2015年颁布《战略防务与安全评估报告》后,出台的又一份指导未来5-10年英国国家安全战略和对外政策的纲领性文件。一定程度上,它代表了英国政府在正式“脱欧”和新冠肺炎疫情流行的大变局背景下,综合统筹国防、外交、安全和发展事务的全新思考。报告以“全球英国”(Global Britain)为主题,表现出英国欲在“后脱欧时代”大展拳脚的勃勃雄心,而“进军印太”则是英国落实“全球英国”构想的重要指向。在报告中,英国明确提出要将其战略重心向印太倾斜,强调印太地区对英国的经济、安全以及维护一个开放社会的全球抱负至关重要,英国要在把握经济机会、维护安全、捍卫价值观、目标设置、角色定位、具体行动和保持存在等多个层面加强对印太事务的介入力度,^①着眼于到2030年实现在印太地区最为广泛和综合性的深入存在,以支持多边贸易、维护共同安全和

① HM Government, “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2021, pp. 66-67.

价值观。^①由此可见，英国已经初步确立了在印太的战略目标，将经济、安全和价值观作为实现战略目标与拓展印太利益的三大着力点。同时，新版《综合评估报告》也奠定了英国在“后脱欧时代”的国家安全基调，具体表现为两个方面。

首先，英国明确将俄罗斯视为最大的威胁，将中国视为系统性挑战。报告指出，俄罗斯将继续被视作对英国最直接的严重威胁存在，中国则基于其持续增长的国力和国际抱负，构成了英国“系统性的竞争者”(systematic competitor)。报告认为，中国的崛起成为21世纪20年代以来最为重大的地缘政治因素，在世界范围内产生了深远影响。一方面，英国要保持同中国的建设性合作关系，特别是在经贸和投资领域；另一方面，要坚决保障自身的安全和繁荣发展。^②

英国虽然在报告中提出要与中国保持积极的合作关系，但近年来英国对华政策的意识形态色彩空前浓厚，特别是它将捍卫人权和自由民主制度摆在其外交实践的优先地位。^③报告也强调，在国家层面中国是英国经济安全的最大威胁，并继续无理指责中国威胁英国的基础设施、国家制度、科技和价值观安全，还无端批评和攻击中国在香港和新疆的政策。^④有学者也指出，在对华关系上，英国近年来一直在价值观诉求和经济利益之间摇摆，这种骑墙心态也在新版《综合评估报告》中再次得到体现，总体上英国对华政策趋于强硬和反动。^⑤

其次，英国高举意识形态大旗，强调价值观的作用。新版《综合评估报告》提出，英国支持塑造一个开放的国际秩序，对此英国有三大诉求：一是英国作为“良善力量”(force for good)，支持构建一个开放的国际社会并坚决捍卫人权；二是打造开放、有活力的全球经济；三是在网络空间等新领域建立国际秩序，特别是在这些领域捍卫民主价值观。^⑥为此，英国要充分发挥其作为“软实力超级大国”的作用，同中俄争夺意识形态话语权。^⑦此外，自从华为风波之后，英国特别强调发展国内基础设施的重要性，强调要发展英国自己的防务与

① Ibid, p. 6.

② Ibid, p. 26.

③ Robin Niblett “Global Britain, Global Broker: a Blueprint for the UK’s Future International Role”, London: The Royal Institute of International Affairs, 2021, p. 30.

④ HM Government “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2021, pp. 62 – 63.

⑤ James Rogers “What Does the UK’s Integrated Review Mean for the Indo – Pacific?”, *The Strategist*, Mar 23, 2021, <https://www.aspistrategist.org.au/what-does-the-uks-integrated-review-mean-for-the-indo-pacific/>, 访问时间: 2021年3月25日。

⑥ HM Government “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2021, pp. 44 – 45.

⑦ Ibid, p. 49.

安全科技,特别是提高英国在网络信息技术领域的竞争力,^①其所针对的就是所谓中国在国防科技领域的优势地位和“野心”。^②新版《综合评估报告》还特别提出,英国要发展自己的科技力量以获得战略优势,并巩固英国作为负责任的民主网络强国的地位,以求保护和促进英国在网络空间领域的利益。^③将英国建设成为科技超级大国是新版《综合评估报告》提出的四大战略目标之一。^④为此,英国提出要致力于在网络空间领域构建由西方价值观主导的国际秩序,并大力发展英国的航天事业。^⑤

新版《综合评估报告》出炉后,受到了英国政界、学界和舆论界的高度关注。有评论家指出,新版《综合评估报告》立足于“基于威胁”(threat-based)而非“基于风险”(risk-based)的研究思路,体现出长远和系统性的分析特点,更能深入而全面地考察国家安全面临的挑战,有助于做出更有预见性的战略决策。^⑥根据这一研判,英国可依据其所认为的在印太面临的现实和潜在的威胁,来确定其“向印太倾斜”的战略方针,而这种威胁在很大程度上就是英国认定的所谓来自中国的挑战。有媒体也认为,英国将其战略重心向印太倾斜的一大潜藏用意,就是联合所谓的“海洋民主国家”(maritime democracies)来遏制中国,维护西方主导的海洋秩序。^⑦

(二) 民间智库提出具体方案与设想

在英国“印太战略”的顶层设计上,相较于官方宏大但粗疏的政治叙事,英国右翼智库的“政策交流”(Policy Exchange)则给出了较为具体的方案。

① Ibid, p. 21.

② Simon Mehdiian – Staffell “The Integrated Review: A Technological Revolution at the Heart of UK Defence and National Security”, RUSI Commentary, March 12, 2021, <https://www.rusi.org/commentary/integrated-review-technological-revolution-heart-uk-defence-and-national-security>, 访问时间: 2021年3月26日。

③ HM Government “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2021, p. 35.

④ UK Ministry of Defence “Our Finest Asset: What It Means to Serve in the 21st Century”, London: Ministry of Defence, 2021, p. 7.

⑤ HM Government “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2021, pp. 56 – 58.

⑥ Gabriel Elefteriu “The Integrated Review – Policy Exchange’s Reflections”, *Policy Exchange*, Mar 22, 2021, <https://policyexchange.org.uk/the-integrated-review-policy-exchanges-reflections/>, 访问时间: 2021年3月24日。

⑦ Patrick Wintour “Why Britain is Tilting to the Indo – Pacific Region”, *The Guardian*, Mar 15, 2021, <https://www.theguardian.com/politics/2021/mar/15/why-britain-is-tilting-to-the-indo-pacific-region>, 访问时间: 2021年3月19日。

2020年7月,“政策交流”宣布成立由加拿大前总理斯蒂芬·哈帕担任主席的“印太委员会”(Indo-Pacific Commission)。该委员会在当年11月出台了题为《一个非常不列颠式的倾斜:英国在印太地区的新战略》(A Very British Tilt: Towards A New UK Strategy in the Indo-Pacific Region)的研究报告,就英国“印太战略”的设计方案提出了诸多颇有创意的建议,尤其体现在印太总体的制度建构层面,倡议印太各国仿照二战时期订立的“大西洋宪章”,共同制定“印太宪章”(Indo-Pacific Charter),以维护印太地区的稳定和繁荣。按照“印太委员会”的理解,未来的“印太宪章”应遵循七大原则:第一,印太地区的任何国家都不应寻求领土或其他形式的扩张;第二,禁止违背人民意愿或使用武力谋求领土改变;第三,本着和平目的,任何国家都可不受阻碍地进入印太地区的公海和全球公域;第四,禁止使用技术手段干涉他国内政、社会或经济秩序;第五,禁止通过公开或隐蔽方式非法获取数字信息;第六,确保通过互联网、海底电缆等进行的通讯自由开放;第七,印太国家间的所有经济协定,在透明度和公平贷款方面应奉行全球最高标准。英国支持制定“印太宪章”,并愿意在其中积极发挥战略性作用。^①

除倡议制定“印太宪章”之外,“政策交流”还在多个领域提出了具体建议,包括:在机构设置上,在国家安全会议之下建立一个由首相担任主席的印太委员会,设立专门的英国驻印太特使;在经贸上,构建“印太投资机制”(Indo-Pacific Investment Mechanism),以支持印太的经济发展援助计划,通过实施“战略弹性计划”(Strategic Resilience Initiative)来降低供应链存在的风险;在科技领域,建立“金融科技成长平台”(Financial Technology Growth Platform)来促进金融合作,发起“自由开放的互联网倡议”(Free and Open Internet Initiative),由英国牵头组建“空间技术联盟”(Space Technology Alliance)以促进国际宇航合作;在外交上,英国外交大臣、财政大臣、国防大臣和印太特使每年都应访问印太地区;在治理上,成立印太公共廉政论坛(Indo-Pacific Public Integrity Forum),以发展印太地区的民主价值观和人权事业;在应对气候变化和环境保护领域,英国应同印太伙伴一道提出清洁版的“一带一路”倡议;在安全上,在国防部设置专门的印太司令部,以及以海洋安全为重点倡议建立印太安全倡议(Indo-Pacific Security Initiative)等。^②

① Indo-Pacific Commission, “A Very British Tilt: Towards a New UK Strategy in the Indo-Pacific Region”, London: Policy Exchange, 2020, pp. 23-24.

② Ibid, pp. 9-12.

“政策交流”提出的一系列建议,是目前所见关于英国“印太战略”最为全面和详尽的设计方案。除此之外,还有多家智库对英国“印太战略”进行了广泛的探讨。例如,亨利·杰克逊协会(Henry Jackson Society)在2018-2020年发布了一系列研究报告,主要从地缘政治、安全、经济角度阐述了英国“进军印太”的意义、目标和方式,其主张带有浓厚的遏制中国的意识形态色彩。^①皇家国际事务研究所(Royal Institute of International Affairs, Chatham House)在2021年3月也对包括英国在内的6个国家的“印太战略”构想进行了简要梳理,认为以南太平洋为重点应对气候变化是英国进入印太的可行路径。^②不过,相较于“政策交流”提出的建议,其他智库对英国“印太战略”的思考略显单薄,它们通常仅侧重于某一方面,更多的是思路上的探索与争鸣。

总体而言,在官方和智库的共同努力下,英国“印太战略”的顶层设计趋于成型,内涵愈加丰富,有三点取向已浮出水面:其一,突出意识形态分歧,将中国视为竞争者甚至挑战,谋求联合域内和域外盟友及伙伴在印太遏制中国;其二,经济、外交、治理和安全等多管齐下,主动塑造有利于英国的印太地缘环境;其三,在重视发挥英国的软实力优势的同时,也加大对发展硬实力的投资,增强英国在印太的存在感,特别是在防务与安全层面上的存在感,提升英国对印太事务的话语权。

二、英国“印太战略”实践举措的发展

尽管英国尚未明确提出“印太战略”,特别是未能像美国、法国、德国、欧盟等一样制定专门的“印太战略”文件,但它一直在实践中酝酿并摸索其“印太战略”的举措,表现出以印太为重点落实“全球英国”构想的决心。进入2021年,推进以印太为重点的国防建设和战略布局、航母战斗群正式前往印太部署,构成了英国在实践“印太战略”方面的两大新举措。此外,英国还持续扩展在印太的防务与安全合作网络,特别是致力于加强与法国、美国等传统盟

① John Hemmings “Global Britain in the Indo - Pacific”, London: The Henry Jackson Society”, 2018; John Hemmings, ed., “Infrastructure, Ideas, and Strategy in the Indo - Pacific”, London: The Henry Jackson Society, 2019; John Hemmings and James Rogers “The South China Sea: Why It Matters ‘Global Britain’”, London: The Henry Jackson Society, 2019; Matthew Henderson, et. al., “The Indo - Pacific: An Enlarged Perspective”, London: The Henry Jackson Society, 2020.

② Cleo Paskal “Indo - Pacific Strategies, Perceptions and Partnerships: The View from Seven Countries”, London: The Royal Institute of International Affairs, 2021, p. 17.

友在印太地区的合作。

第一，着眼于印太地区的国防建设与战略布局。2021年3月22日，英国国防部依据新版《综合评估报告》出台了题为《竞争时代的国防》的规划文件。诚然，这份规划文件并非专门的“印太战略”文件，但它呼应了新版《综合评估报告》对于将战略重心向印太倾斜的基调，促使英国的国防建设规划适应并服务于在“后脱欧时代”经营印太的需要。其中最为突出的一点就是从海洋安全视角解读英国“进军印太”面临的危与机。在对海洋安全挑战的认识上，这份国防规划文件偏颇地将中国和俄罗斯海军力量的发展视为对英国国防安全的威胁，甚至认为中国海军已经成为全球规模最大的海军。此外，文件强调中国空军力量的快速增长也必须引起英国的警惕。^①进一步而言，英国与美国、澳大利亚和日本都着重从维护海洋安全、强化西方主导的海洋秩序的视角理解印太地缘政治格局。其一，强调印太在地缘政治上是以海洋为中心的架构；其二，强调维护“基于规则的秩序”的重要性；其三，指出印太权力竞争意味着以海洋为空间的传统大国竞争的回归；其四，深化与印度的合作是发展印太地缘战略架构的必然选择。^②

正是基于这种认识，英国的新版国防规划文件提出，在强化海军建设的同时，英国要积极扩大在印太的海洋安全存在。具体来说，除以“伊丽莎白女王”号航母战斗群部署为契机扩大英国在印太地区的防务与安全合作网络之外，英国还计划从2021年起在印太部署近海巡逻舰，从2023年起部署“濒海快速反应战斗群”，并在未来10年内部署新型的31型护卫舰，以便更好地在印太地区维护航行自由原则。^③在海军建设上，英国计划以印太为重点提升其海军在全球遂行任务、开展前沿部署的能力。为此，英国将投资9亿英镑发展两栖突击力量，以强化“濒海快速反应战斗群”的战斗力。同时，全新设计建造的26型、31型和32型护卫舰将进入英国海军服役，现有的45型驱逐舰也将得到现代化升级。^④

航母战斗群巡航是英国欲在印太地区保持长期海军存在的鲜明标志。它不仅仅是体现英国全球影响力的象征，也是英国为实现在印太的长期存在而做出的重要决定。航母战斗群巡航印太地区，涉及运行费用、英国同盟友和伙伴的责任分

① UK Ministry of Defence, “Defence in a Competitive Age”, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2021, p. 8.

② Indo – Pacific Commission, “A Very British Tilt: Towards a New UK Strategy in the Indo – Pacific Region”, London: Policy Exchange, 2020, pp. 16 – 17.

③ UK Ministry of Defence, “Defence in a Competitive Age”, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2021, p. 31.

④ Ibid, pp. 47 – 48.

担、后勤补给、基地和港口设施等一系列问题。^① 为此,英国需要在印太地区特别是西太平洋寻找新的前进基地,冲绳因此而成为英国新基地的可能性永久存在。^② 同时,英国也可利用“互助机制”来获取使用美日澳新等盟友基地的便利。^③

第二,在航母巡航的同时,在印太永久部署军力。自2017年以来,英国政要多次宣称将派遣“伊丽莎白女王”号航母前往太平洋部署,尤其是要进入南海维护所谓“航行自由”原则。每隔一段时间,英国政府和媒体都要炒作“航母要来了”,以此提升英国的国际关注度。2021年5月,英国“伊丽莎白女王”号航母战斗群正式启程前往地中海、印度洋和太平洋进行部署,航母上搭载了英美两国共18架F-35B“闪电”战斗机。随行舰艇还包括英国“钻石”号和“保卫者”号驱逐舰、“里奇蒙德”和“肯特”号护卫舰、“机敏”级核潜艇、“维多利亚堡”号和“春潮”号补给舰,以及美国海军“苏利文兄弟”号驱逐舰和荷兰海军“埃弗森”号护卫舰。英国航母战斗群这次部署将持续28周,总航程超过2.6万海里,沿途将访问40多个国家。^④ 从航母战斗群的构成来看,英国航母战斗群从一开始就是一支“联合舰队”。虽然它暴露出英国军力不足的窘境,但也折射出英国以深化同盟友和伙伴的合作以加强在印太军事存在的基本思路。一路上,英国航母战斗群将与美国、法国等多个国家举行联合军演或训练,特别是在印太地区与新加坡、韩国、日本、印度、澳大利亚、新西兰、马来西亚等国家进行联合军演。^⑤

2021年7月底,在中国海军的严密监视下,英国“伊丽莎白女王”号航母战斗群低调通过南海,经吕宋海峡进入菲律宾海,期间并未如此前英国“海神之子”号两栖船坞登陆舰一样擅闯我国西沙领海,也未敢进入南沙岛礁12海里

① Robert Clark, “The Carrier Strike Group 2021: The Maritime Component of Global Britain”, Research Brief, The Henry Jackson Society, March, 2021, p. 2.

② Thomas Harding, “Britain to Set Out Biggest International Strategy Review in Decades with a Defence Overhaul”, *The National*, March 13, 2021, <https://www.thenationalnews.com/world/europe/britain-to-set-out-biggest-international-strategy-review-in-decades-with-a-defence-overhaul-1.1183052>, 访问时间: 2021年3月19日。

③ Indo-Pacific Commission, “A Very British Tilt: Towards a New UK Strategy in the Indo-Pacific Region”, London: Policy Exchange, 2020, p. 47.

④ Royal Navy, “Carrier Strike Group Deployment to Visit 40 Countries”, April 25, 2021, <https://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/news/2021/april/26/210426-csg21-deployment> “Carrier Strike Group Prepares for Final Test Ahead of Global Deployment”, *Royal Navy*, May 1, 2021, <https://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/news/2021/may/01/210501-csg-sails-for-strike-warrior>, 访问时间: 2021年5月13日。

⑤ HM Government, “Record Size and Scope of Carrier Strike Group Deployment Announced”, April 26, 2021, <https://www.gov.uk/government/news/record-size-and-scope-of-carrier-strike-group-deployment-announced>, 访问时间: 2021年5月13日。

范围内，声称与中方舰艇保持了“安全和专业的互动”。^① 按照计划，“伊丽莎白女王”号航母战斗群将在西太平洋参加一系列联合军演，并访问韩国与日本。尽管“伊丽莎白女王”号首次进入南海表现得颇为谨慎，但并不排除其在返航时有挑衅之举的可能。在南海问题上，英国并未改变对中国的一贯看法，它不仅坚持认定中国是南海“航行自由”的破坏者，还否定中国提出的“九段线”主张的合法性。为此，英国提出要加强在印太地区的军事存在，以保护包括价值观在内的英国利益，特别是要协同盟友和伙伴维护所谓“基于规则的国际秩序”（rules-based international order）。^② 在英国看来，维护航行自由的行动旨在拓展“全球英国”构想的影响力，也是在海洋层面维护“基于规则的国际秩序”或“基于规则的国际制度”（rules-based international system）的表现。^③ 可以预见，未来英国将会继续在所谓南海“航行自由”问题上试探中国的底线，这或将成为英国在印太“刷存在感”的一种方式。

2021年7月20日，英国国防大臣华莱士在与日本防卫大臣岸信夫共同发表的联合声明中表示，英国将在2021年8月底在亚洲水域永久部署“斯佩”号和“塔玛尔”号两艘近海巡逻舰。这两艘军舰将成为英国计划在印太部署的“濒海快速反应战斗群”的一部分，它们的活动将得到澳大利亚、日本、新加坡等盟友和伙伴的支持。^④ 无论是即将永久部署的两艘近海巡逻舰还是“首秀”的航母战斗群，抑或还有将来常驻印太的舰艇、飞机和人员，英国部署在印太的军事力量更具有政治象征意义，但其军事价值极为有限。鉴于此，在南海助阵美国开展所谓“航行自由行动”，就成为英国体现自身在印太的军事存在和影响力的突出方式，对此我们应保持高度警惕。

第三，加强与法美盟友在印太的防务合作。在“后脱欧时代”，英国比以往更加重视甚至依赖同盟友和伙伴的合作，这也是其推进“印太战略”的必然路

① Navy Lookout “Carrier Strike Group Interactions with Chinese Vessels Described as ‘Safe and Professional’”, August 9, 2021, <https://www.navylookout.com/carrier-strike-group-interactions-with-chinese-vessels-described-as-safe-and-professional/>, 访问时间: 2021年8月19日。

② HM Government “Defence Secretary Vietnam Diplomatic Academy Speech”, July 24, 2021, <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-secretary-vietnam-diplomatic-academy-speech>, 访问时间: 2021年8月19日。

③ Philip Jones “First Sea Lord Speech at the RUSI Sea Power Conference”, HM Government, May 25, 2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/first-sea-lord-speech-at-the-rusi-sea-power-conference>, 访问时间: 2021年8月21日。

④ Zoe Tidman “UK to Permanently Assign Two Warships to Asian Waters”, Independent, July 20, 2021, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/uk-warships-asian-waters-permanent-b1887124.html>, 访问时间: 2021年7月21日。

径。近年来,英国持续扩展其在印太地区的防务与安全合作网络。在新公布的国防规划文件中,英国明确提出将深化同加拿大、澳大利亚和新西兰的防务与安全合作,并将其作为英国落实将战略重心向印太倾斜的既定计划的核心内容,大力支持加澳新应对印太地区的安全挑战。^①此外,英国也将同印度的伙伴关系视为其“印太战略”部署的关键支柱之一,尤其强调两国应深化海洋安全合作,^②并制定了为期10年的两国关系“路线图”(Roadmap 2030)。^③此外,英国还持续深化与日本的防务与安全合作关系。英国“伊丽莎白女王”号航母战斗群将在日本多个港口停靠,两国将共同参加一系列联合军演,日本还将为英国计划部署的两艘近海巡逻舰提供基地。

值得一提的是,英国还积极谋划将欧洲和大西洋同盟关系延展到印太,加强同法国、美国等传统盟友在印太的双边或小多边合作。英国在新版《综合评估报告》中提出,要与法国、德国等欧洲盟友在印太地区建立更为紧密的合作关系。^④英法合作也契合了法国在印太与欧盟成员国和英国协调政策立场的思路。^⑤英法还有意将印太纳入两国防务与安全合作机制适用的地域范畴。2010年签署的《兰开斯特宫条约》确立了英法防务与安全合作机制,在包罗万象的合作内容中尤为引人关注的是组建英法联合远征军(Combined Joint Expeditionary Force)。^⑥2021年7月26日,英法在外长与防长的“2+2”会谈中讨论了两国

① UK Ministry of Defence “Defence in a Competitive Age, London: Her Majesty’s Stationery Office”, 2021, p. 28.

② Ibid, p. 31.

③ Jagannath Panda “Britain’s Place in India’s Indo – Pacific Outlook”, Council on Geostrategy, March 2, 2021, <https://www.geostrategy.org.uk/britains-world/britains-place-in-indias-indo-pacific-outlook/> “Joint Statement on India – UK Virtual Summit (Roadmap 2030 for a Comprehensive Strategic Partnership)”, Ministry of External Affairs, Government of India, May 04, 2021, <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/33837/Joint+Statement+on+IndiaUK+Virtual+Summit+Roadmap+2030+for+a+Comprehensive+Strategic+Partnership>, 访问时间:2021年8月19日。

④ HM Government “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2021, p. 66.

⑤ French Ministry for the Armed Forces “France’s Defence Strategy in the Indo – Pacific”, 2019, pp. 14 – 17, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/559608/9684004/file/France's%20Defence%20Strategy%20in%20the%20Indo-Pacific%20-%202019.pdf>, 访问时间:2021年8月19日。

⑥ “Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Cooperation, London, 2 November 2010”, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2011; “UK – France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co – operation”, HM Government, November 2, 2010, <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation> “UK – France Defence Co – operation Treaty announced”, HM Government, November 2, 2010, <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-defence-co-operation-treaty-announced-2>, 访问时间:2021年3月25日。

在《兰开斯特宫条约》框架下进一步推进合作的具体构想，包括交换了关于两国在印太的特定责任的意见等。^① 目前，英法联合远征军已基本形成战斗力，其未来也有可能前往印太部署。如果成行，这将对以欧洲和北大西洋为主要指向的“兰开斯特宫机制”的重大突破。此外，英法均为“欧洲干预倡议”（European Intervention Initiative）的签字国，该倡议旨在提升欧洲国家独立执行海外干预任务的能力，印太将成为该倡议的重要地域指向。

事实上，英法具有在印太开展防务与安全合作的经验。法国海军每年都由本土向海外领地派遣“圣女贞德”任务编队进行巡航，英国海军陆战队和舰载直升机等多次随法国“圣女贞德”编队前往印太。2018年4月，正在西太平洋部署的英国“海神之子”号两栖船坞登陆舰还与法国海军“圣女贞德”编队举行了联合军演。鉴于英法都反复强调要维护“航行自由”原则并各自有所动作，不排除两国舰艇未来联合巡航南海的可能。

除英法双边合作外，英国还寻求在印太实现英美合作的系统化、规范化和机制化。诚然，英美在南海所谓“航行自由”问题上多有勾连，但这种合作是零星、随机和偶发的，英美尚未围绕“印太战略”在政治、经济、防务和安全等多个层面开展全面合作。虽然就政治意义而言，英国“进军印太”是对美国“印太战略”布局的支持、配合和补充，特别是意欲增强西方针对所谓“来自中国的挑战”的集体威慑力，^② 但事实上，英国助力美国推进“印太战略”的价值远远不及日本、澳大利亚和印度等印太域内强国。长期以来，英国深感在印太这一大国竞逐的广阔舞台上受到美国的“冷落”，因而急于巩固其作为美国最重要盟友的地位。在特朗普时代，因为“脱欧”而受到冲击的英美特殊关系更加撕裂，英国也有意通过与拜登政府合作推进针对中国的“民主攻势”来修复英美同盟。在推进民主外交的议题上，英国可寻求来自英联邦国家的支持与合作。^③ 英国智库的研究报告也指出，尽管英国的资源和能力有限，但它可以在支

① “Communiqué conjoint des ministères français et britanniques des affaires étrangères et de la défense (26 juillet 2021)”, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 26 juillet 2021, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/actualites-et-evenements-lies-a-la-securite-au-desarmement-et-a-la-non-proliferation/2021/article/communiqu%C3%A9-conjoint-des-minist%C3%A8res-fran%C3%A7ais-et-britanniques-des-affaires>, 访问时间: 2021年7月28日。

② Ben Dolven and Bruce Vaughn, “Indo-Pacific Strategies of U. S. Allies and Partners: Issues for Congress”, *Congressional Research Service*, January 30, 2020, pp. 19-20.

③ Jonas Parelló-Plesner, “How the UK Becomes a Global Force for Democracy and Freedom”, in Adam Hug, ed., *Finding Britain's Role in a Changing World: Projecting the UK's Values Abroad*, London: The Foreign Policy Centre, 2020, pp. 24-25.

持印太的民主国家、维护地区稳定上给予美国重要协助,可行的方式侧重于防务与安全领域,包括联合军演、提供军事训练指导、参与所谓“航行自由行动”及港口访问等,这种“贡献”将换来印太民主国家对英国其他全球目标的支持。^①

随着欧盟在2021年4月出台“印太战略”文件,同年9月公布完整版“印太战略”,^②同为域外力量的英国难免会在“进军印太”过程中与以法德为核心的欧盟呈现竞争之势,特别是双方需要在对华关系上向美国“邀宠”。鉴于欧盟在对华关系上更为谨慎和包容,更加偏重于经济和治理合作导向,^③英国便可在政治和安全议题上更多迎合美国,加紧在印太构筑英美特殊关系,这也能体现出英国在“脱欧”后区别于欧盟共同立场的政策独立性。^④这就是为什么近年来英国在中英关系上屡生事端,两国在香港等问题上龃龉不断的重要原因。

2021年6月,英美签署“新大西洋宪章”(New Atlantic Charter),强调两国之间是世界上最强大的防务、安全和情报伙伴关系,它们将进一步深化这种关系,通过“基于规则的国际秩序”来共同应对全球性挑战,以及携手捍卫“航行和飞越自由”等核心原则。^⑤搭载美国战斗机、得到美国驱逐舰护航的英国“伊丽莎白女王”号航母的印太之行,便是英美在印太的防务与安全合作逐步深化的标志,也是英美重塑特殊关系的政治信号。

英国不仅寻求加强与法国和美国的双边合作,美英法以印太为目标的小多边合作也已提上议事日程。美国国防部在2019年公布的《印太战略报告》中就

① Robin Niblett “Global Britain, Global Broker: a Blueprint for the UK’s Future International Role”, London: The Royal Institute of International Affairs, 2021, p. 45.

② European Council “Council Conclusions on an EU Strategy for Cooperation in the Indo – Pacific”, April 16, 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>; European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament and the Council, The EU Strategy for Cooperation in the Indo – Pacific”, September 16, 2021, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf, 访问时间: 2021年9月19日。

③ Zinaida Bechná and Bradley A. Thayer “NATO’s New Role: The Alliance’s Response to a Rising China”, *Naval War College Review*, Vol. 69, No. 3, 2016, p. 2.

④ David Hutt “The UK Should Align with Biden in the Indo – Pacific”, *RUSI*, 14 January 2021, <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/uk-should-align-biden-indo-pacific>, 访问时间: 2021年8月19日。

⑤ “The New Atlantic Charter”, The White House, June 10, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/10/the-new-atlantic-charter/>; “Joint Statement on the Visit to the United Kingdom of the Honorable Joseph R. Biden Jr. President of the United States of America at the Invitation of the Rt. Hon. Boris Johnson M. P. the Prime Minister of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/992985/UK-US_Joint_Statement_-_June_10.pdf, 访问时间: 2021年8月20日。

表示,美国要与拥有“太平洋身份”的英国、法国等传统盟友加强合作。^①在2021年3月发布的《临时国家安全战略指南》中,拜登政府也特别指出要发挥欧洲和北约盟国在印太地区的作用,强调其与日韩等亚洲盟国一样,均为美国应对中国崛起的“全球联盟和伙伴关系”的一员。^②2021年6月3日,美英法三国海军首脑签署协议,寻求深化三国在全球范围内的海军合作,而印太地区成为三国海军合作的重点区域。^③这一框架性的合作协定同英美日的海军合作协定颇为相似,^④两者均强调了印太的战略重要性,传达出明显的遏制中国的政治信号。2021年8月初,英国“伊丽莎白女王”号航母战斗群参加了美英日澳联合军演,还与美国海军陆战队进行了联合训练。此前的5月,美国、法国和日本也举行了以两栖作战为主要内容的陆上军演。同时,美日法澳还在东海进行了联合训练。这一系列联合军演及训练,不仅表明了英国加强在印太军事存在的决心,还昭示着未来英国或将更多与法国、美国等传统的欧洲和大西洋盟友在印太推进防务与安全合作。

三、英国推进“印太战略”的前景展望

当前英国在“印太战略”的顶层设计和政策实践上都向前迈出了一大步,但严格来说,迄今英国只有“印太战略”构想和若干“进军印太”的政策,而没有系统成文的“印太战略”,但这并不妨碍英国在实践中摸索其“印太战略”。在推进“印太战略”的过程中,英国仍然面临诸多因素的制约。

① The Department of Defense “Indo - Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region”, June 1, 2019, p. 21, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>, 访问时间: 2021年8月22日。

② “Interim National Security Strategic Guidance”, March, 2021, p. 10, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 访问时间: 2021年7月27日。

③ Megan Eckstein “US, UK, French Navies Agree to Bolster Joint Operations, Tech Collaboration”, Defense News, June 3, 2021, <https://www.defensenews.com/naval/2021/06/03/us-uk-french-navies-agree-to-bolster-joint-operations-tech-collaboration/>, 访问时间: 2021年7月21日。

④ “Royal, US and Japanese Navies Pledge Closer Cooperation around the Globe”, <http://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/news/2016/october/24/161024-tri-lateral-agreement> “2016 Trilateral Maritime Talks”, http://www.navy.mil/navydata/people/cno/Richardson/Message/CNO_US_Japan_UK_2016_Tri-lateral_Agreement; <http://thediplomat.com/2016/11/us-uk-and-japan-navies-sign-first-ever-trilateral-cooperation-agreement/> “Japan, UK, USA Maritime Trilateral Hardens, Details Shared Commitments”, [新日英同盟] Anglo - Japan Alliance, November 22, 2019, <https://anglojapanalliance.com/>, 访问时间: 2021年8月21日。

第一,“印太战略”文件依然“难产”。新版《综合评估报告》虽然较为浓墨重彩地描绘了英国的“印太战略”构想,是英国“印太战略”在顶层设计上的一大突破,但这份报告仅阐明了英国“进军印太”的决心,并未对“印太战略”做出总体筹划,更遑论清晰而具体的部署。相较于美国、法国、日本、澳大利亚、德国、荷兰等国,英国“印太战略”的顶层设计处于相对滞后状态。可以说,英国迟迟没有出台专门的“印太战略”文件,反映出国内各派政治力量对印太的地缘战略态势和权力重组前景尚未达成共识,特别是还没有对英国参与印太博弈的收益和风险等形成明晰而充分的认识,这一点尤其体现在英国的对华政策上。如何在印太大格局下看待一个快速崛起的中国,它对英国究竟更多是机遇还是挑战?英国内部对此存在明显分歧。值得关注的是,保守主义势力要求对华强硬的呼声持续高涨,它们对英国政府寻求与中国开展建设性合作的意愿颇为不满。^①在这种情况下,英国政府以相对模糊、粗线条的表述来进行官方的印太叙事,或许能为自己的政策调适留下足够的转圜空间。

不过,英国在“印太战略”顶层设计的“含糊其辞”与“脱欧”后急于彰显全球性大国地位的抱负终究格格不入,这种对立虽还未达到撕裂的程度,但也明显制约了英国以印太为重点而实践“全球英国”构想的既定方针。事实上,早在新版《综合评估报告》出台前,就有学者以日本在推进建设“自由开放的印太”问题上的经验为例,提出英国应加强对其“印太战略”的顶层设计,提高执行力。^②此外,也有智库提出英国政府应就英国在印太发挥积极作用制定实际而审慎的长远战略,并认为英国在印太已有的防务、商业、双边和多边同盟关系是其在该地区最重要的资产,英国在亚洲的优先目标是维系并巩固这种同盟关系,特别是在南亚和东南亚的同盟。^③不过,新版《综合评估报告》出炉后,批评声音也纷至沓来。一种观点认为,尽管新版《综合评估报告》准确地把握了英国面临的新的威胁和风险,及时回应了国际环境和世界格局的变动情

① “Integrated Review, Volume 691: Debated on Tuesday 16 March 2021”, UK Parliament, <https://hansard.parliament.uk/commons/2021-03-16/debates/52D67D49-A516-4598-AC69-68E8938731D9/IntegratedReview>, 访问时间: 2021年8月20日。

② Alessio Patalana “Shinzo Abe and Japan’s Strategic Reset: The Rise of the Kantei and Why It Matters to the UK Integrated Review”, London: Policy Exchange, 2020, pp. 16-17.

③ Britain in the World Project at Policy Exchange, “Making Global Britain Work: 8 Ideas for Revitalising UK Foreign Policy for the Post-Brexit Age”, London: Policy Exchange, 2019, p. 13.

况，但对英国应如何塑造开放的国际秩序缺少足够明确和有力的说明。^①

新版《综合评估报告》的主题是耳熟能详的“全球英国”，尽管英国官方仍未对“全球英国”的概念做出明确界定，但通过展望和规划未来5-10年的英国外交、防务及安全政策，“全球英国”的目标、构成和实践路径的轮廓已悄然浮现。按照英国首相鲍里斯·约翰逊的说法，未来的英国在海外将更有活力。^②当然，当前“全球英国”的构想带有颇为鲜明的约翰逊个人印记，甚至被认为是有意模仿丘吉尔在战后初期提出的“三环外交”战略，^③这也表明以约翰逊为代表的英国决策者意欲开创一个新时代。在层级关系上，英国的“印太战略”是服从并服务于“全球英国”构想的，两者相辅相成。英国智库“政策交流”的研究报告也提出，“印太战略”是“全球英国”的精髓所在，随着“全球英国”构想逐渐得到完善，英国更需要对其“印太战略”的指导原则和基本思路进行全面梳理及总结。^④换言之，及早制定和公布“印太战略”文件，可成为擘画“全球英国”蓝图的重要切入点。

第二，经贸层面的政策实践未有突破。英国若要真正使其“印太战略”落地生根，需要在防务、安全和价值观层面以外，加快推进在经贸层面的政策实践，思考如何在经济上“向印太倾斜”，显然这很难取得突破性进展。我们看到，近年来英国在印太地区的防务与安全合作、价值观外交等颇为活跃，但在经贸层面的动作则相对沉寂，亮点寥寥。目前，英国虽已同日本、新加坡、越南和澳大利亚等国达成自贸协定，同新西兰的自贸协定谈判进展也较为顺利，但同中国、印度等印太主要经济体签署自贸协定的前景并不乐观。尤其是中英就缔结双边自贸协定的讨论，深受近年来英国在印太积极配合美国遏制中国政策的负面影响，特别是英国在香港、新疆、南海、网络安全等一系列问题上充当西方阵营无端指责、恶意抹黑中国的“急先锋”，更使中英筹划自贸协定谈判

① Will Jessett, Tom McKane and Peter Watkins “The UK’s Integrated Review: How Does It Stack Up?”, *RUSI Commentary*, March 24, 2021, <https://www.rusi.org/commentary/integrated-review-how-does-it-stack>, 访问时间: 2021年3月26日。

② “Integrated Review, Volume 691: Debated on Tuesday 16 March 2021”, UK Parliament, <https://hansard.parliament.uk/commons/2021-03-16/debates/52D67D49-A516-4598-AC69-68E8938731D9/IntegratedReview>, 访问时间: 2021年8月20日。

③ Nikita Gryazin “Global Britain: Johnson Seeks to Follow Churchill’s Lead”, *European Leadership Network*, August 2, 2021, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/global-britain-johnson-seeks-to-follow-churchills-lead/>, 访问时间: 2021年8月20日。

④ Indo-Pacific Commission “a Very British Tilt: Towards a New UK Strategy in the Indo-Pacific Region”, London: Policy Exchange, 2020, p. 22.

的环境和氛围颇为严峻,这也是英国对华“骑墙外交”难以为继的明证。

除自贸协定谈判之外,英国还在加快推进加入“全面而进步的跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)的程序,并试图进一步厘清在经贸层面经营印太的总体思路。可以说,加入CPTPP是英国真正在经济上融入亚洲的标志,也是其借助经济、贸易和投资议题获得塑造印太地区规则——包括在政治和安全领域话语权的重要路径。^①值得一提的是,新达成的“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)与CPTPP形成了鼎立之势,前者因为有中国的参与而成为印太地区规模最大、覆盖人口最多、发展最具活力的自由贸易区。尽管CPTPP与RCEP的成员国有所重叠,但两者的贸易规则和经济一体化的程度不尽相同,这也给英国当前推进自贸协定谈判增添了诸多变数。^②因此,英国需要在融入印太的过程中妥善处理好与RCEP国家的经贸关系。特别是在中国已正式申请加入CPTPP的情况下,^③同为申请者的英国需要就其印太经济政策主动与中国交换意见,充分展现出参与印太经贸合作的决心和诚意,使自身作为促进印太贸易和投资便利化的积极因素而发挥建设性作用。

第三,有限资源难以真正向印太倾斜。“印太战略”能否真正落地生根,在很大程度上取决于英国在资源投入上能否真正向印太倾斜,这绝非易事。尽管已然“脱欧”和“进军印太”,但欧洲和大西洋仍然是英国最为重要的战略方向,也急需在“脱欧”后夯实跨大西洋关系,协同北约盟友在波罗的海和黑海方向遏制俄罗斯,届时英国如何落实其“进军印太”的战略调整,仍有待观察。^④新版《综合评估报告》虽然将中俄均视为对英国国家安全的挑战,但如何分配有限的资源,特别是在防务与安全领域同时在欧洲和大西洋、印太两个方向应对所谓来自俄罗斯和中国的“威胁”,将成为摆在英国政府面前的难题。英国是北约在欧洲对抗俄罗斯的主力军,在英国评定的“威胁”程度上,俄罗斯

① Andrew Caine, “The UK and the CPTPP: Creating an Asian Option for the Future”, RUSI, February 4, 2021, <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/uk-and-cpttp-creating-asian-option-future>, 访问时间: 2021年8月19日。

② Dominic Walsh, “RCEP: What the New Trade Bloc Means for the Indo-Pacific and the UK”, Policy Exchange, Dec 4, 2020, <https://policyexchange.org.uk/rcep-what-the-new-trade-bloc-means-for-the-indo-pacific-and-the-uk/>, 访问时间: 2021年8月20日。

③ “中方正式提出申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)”, 中华人民共和国商务部, 2021年9月16日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/bldhd/202109/20210903199707.shtml>, 访问日期: 2021年9月19日。

④ James Rogers, “Britain Tilts towards the Indo-Pacific”, The Strategist, Dec. 15, 2020, <https://www.aspi-strategist.org.au/britain-tilts-towards-the-indo-pacific/>, 访问时间: 2021年3月27日。

是高于中国的。这种认知与新版《综合评估报告》确定的“向印太倾斜”的战略方针似乎有所矛盾。作为美国的“马前卒”，英国是否有能力“两线作战”令人怀疑。在中俄的“严阵以待”之下，“伊丽莎白女王”号航母战斗群在黑海和南海接连碰壁，有力地证明英国无力同时对抗中俄两个真正意义上的全球性大国。

由此，英国内部对“进军印太”存在尖锐的反对意见，理由有两点：一是英国资源有限，不足以同时支撑在欧洲和印太的抱负，欧洲才是英国的优先选项；二是印太是大国竞争的舞台，英国涉足其中必将面临巨大的风险。新版《综合评估报告》出台后，就有来自英国政界的批评声音指出，英国应该集中精力在欧洲和大西洋应对俄罗斯的威胁，以分担美国的压力，而不应分散本已十分有限的资源，冒险涉足激烈复杂的印太纷争。^①也有分析人士强调英国应“扬长避短”，“全球英国”更应聚焦欧洲而非遥远的印太，英国在欧洲更能发挥影响力。^②甚至还有评论家对新版《综合评估报告》予以尖锐讽刺，认为所谓“进军印太”不过是英国首相约翰逊的幻想而已，英国不可能成为印太地缘博弈的主要“玩家”，派遣航母去南海“威慑”中国、开展“21世纪的炮舰外交”更是毫无意义的滑稽之举。^③不仅如此，美国内部也有声音浮现，主张英国应更多在欧洲和大西洋地区为美国提供帮助，而没有必要在其鞭长莫及的印太地区刷“存在感”。美国国防部长奥斯汀就公开表示，军事资源是稀缺的，美国期待盟友不仅在印太地区，而且在世界其他地区也能互相帮助，英国在亚洲以外地区能发挥更大作用。^④迄今为止，这是美国政要首次对英国“进军印太”委婉地表达反对意见。尽管这只是奥斯汀的个人看法，但在很大程度上代表了拜登政府高层的一种意见，即美国更希望看到英国“固守欧洲”，扮演对抗俄罗斯的“急先锋”，而不应该“不务正业”地到印太“摇旗呐喊”。

英国国力不济让“进军印太”似乎成为一句空话。英国长期存在国防预算

① Louisa Brooke - Holland “Integrated Review: The Defence Tilt to the Indo - Pacific”, House of Commons Library, Briefing Paper, No.09217, May 11, 2021, p. 10.

② Jeremy Cliffe “Britain Should Focus Not on the Indo - Pacific But on Europe’s Own Geopolitical Neighbourhood”, News Statesman, March 16, 2021, <https://www.newstatesman.com/world/europe/2021/03/britain-should-focus-not-indo-pacific-europe-s-own-geopolitical-neighbourhood>, 访问时间: 2021年7月29日。

③ Martin Ket “Like Brexit, Boris Johnson’s Vision for ‘global Britain’ is an Idea not a policy”, The Guardian, 17 Mar 2021, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/mar/17/brexit-boris-johnson-global-britain-defence-review>, 访问时间: 2021年8月20日。

④ Eminentra “U. S. Secretary of Defense Questions Britain’s Pivot to Asia”, July 27, 2021, <https://eminetra.co.uk/u-s-secretary-of-defense-questions-britains-pivot-to-asia/610489/>, 访问时间: 2021年7月29日。

不足、军力衰退等问题,这同其在印太跃跃欲试的姿态形成强烈反差。在新版《综合评估报告》出台前,英国政府就已宣布在四年内将增加 165 亿英镑军费,^①但在英国经济遭受“脱欧”和新冠肺炎疫情双重打击的背景下,这笔追加的军费能否得到落实也是未知数。也正因为如此,有学者对新版《综合评估报告》提出批评,认为英国在这份报告中表现得过于自信,有点“自欺欺人”、“一叶障目”的意味。^②

第四,过于亲美的“印太战略”导向将阻碍英欧在印太的合作。随着英国“印太战略”政策实践的深入,它亲近美国、疏远欧盟的态度昭然若揭,尤其是英国有意同欧盟保持距离的心态让它在推行“印太战略”时饱受能力和信誉上的质疑。就能力而言,可以说,失去了欧盟这个强有力的后盾,英国是否有足够的实力提出并独立遂行“印太战略”值得怀疑。我们可以通过与法国的比较来说明这一问题。英法同列“欧洲三强”(E3),均为安理会常任理事国、核大国、拥有航母及核潜艇的海军强国,它们在经济体量、军力结构、全球利益和影响力、在印太的殖民遗产及战略资产等诸多方面都颇为相近。尽管法国早已形成了完整的“印太战略”设计,^③但它深知仅仅依靠自身力量难以全面推进“印太战略”,特别是无法承受中美战略竞争带来的风险和不确定性,应该积极引入欧盟的力量,通过推动欧盟制定专门的“印太战略”来支撑法国的印太构想。^④相比之下,“脱欧”使得英国在包括南海在内的印太地区的行动能力及战

① HM Government “Defence Secures Largest Investment since the Cold War”, November 19, 2020, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secures-largest-investment-since-the-cold-war>, 访问时间: 2021 年 5 月 14 日。

② Paul O’Neill “The UK’s Integrated Review: Seeing Through a Glass Darkly”, *RUSI Commentary*, 18 March 2021, <https://rusi.org/commentary/uk-integrated-review-seeing-through-glass-darkly>, 访问时间: 2021 年 3 月 19 日。

③ 参见: French Ministry for the Armed Forces “France’s Defence Strategy in the Indo-Pacific”, 2019, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/559608/9684004/file/France's%20Defence%20Strategy%20in%20the%20Indo-Pacific%20-%202019.pdf>; French Ministry for the Armed Forces “France and Security in the Indo-Pacific”, 2019, https://franceintheus.org/IMG/pdf/France_and_Security_in_the_Indo-Pacific_-_2019.pdf; French Ministry for Europe and Foreign Affairs, France’s Indo-Pacific Strategy, 2019, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en_a4_indopacifique_v2_rvb_cle432726.pdf, 2021. 访问时间: 2021 年 8 月 22 日。

④ French Ministry for Europe and Foreign Affairs “France’s Partnerships in the Indo-Pacific”, 2021, p. 10, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en_a4_indopacifique_16p_2021_v4_cle4b8b46.pdf, 访问时间: 2021 年 8 月 22 日。

略作用受到广泛质疑。^①

就信誉而言，在“后脱欧时代”，英国或许将更为独立，但也会更加脆弱，这种摆脱欧盟束缚的独立身份又会因为对美国依赖的增强而大打折扣，进而导致欧洲盟友对英国作为传统合作伙伴的价值和诚意的质疑。2021年9月15日，美国、英国、澳大利亚宣布建立三方防务与安全合作机制（AUKUS），其核心内容是由美英向澳大利亚提供核潜艇技术，^②澳方也随之取消了同法国签订的潜艇军售大单。美英澳在做出这一决定之前，并未同包括法国和欧盟在内的传统盟友进行充分沟通，引起了法国的强烈不满和愤慨。法方指责澳方突然中止同法国的潜艇合同是“背信弃义”，同时批评美英澳此举严重损害了盟友之间的合作关系，并极为罕见地宣布召回驻美国及驻澳大利亚大使，更是取消了纪念美国独立战争期间法军参加的“海角战役”胜利240周年的晚宴，以示抗议。同时，法国强调，这一事件凸显出欧洲加强战略自主的重要性。^③欧盟、新西兰、加拿大等对美英澳的这一决定也颇为不悦。^④法国媒体指出，法国之所以未召回驻伦敦大使，是因为它认为英国在这一事件中扮演的不过是次要角色，其对英国在“脱欧”后紧紧追随美国的政策立场心知肚明。法国外长勒德里昂也略显轻蔑地

① Lynn Kuok, “The United Kingdom in the Indo-Pacific: achieving a persistent, principled presence”, IISS Analysis, July 29, 2019, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/07/the-uk-in-the-indo-pacific>, 访问时间: 2021年6月3日。

② HM Government, “UK, US AND Australia launch new security partnership”, September 15, 2021, <https://www.gov.uk/government/news/uk-us-and-australia-launch-new-security-partnership>; “Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS”, The White House, September 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister-johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aucus/>, 访问时间: 2021年9月19日。

③ “Joint communiqué issued by Jean-Yves Le Drian and Florence Parly (16 September 2021)”, Ministry for Europe and Foreign Affairs, Sept. 16, 2021, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/australia/news/article/joint-communique-issued-by-jean-yves-le-drian-and-florence-parly-16-sept-2021>; “Statement by Jean-Yves Le Drian, Minister for Europe and Foreign Affairs”, Ministry for Europe and Foreign Affairs, Sept. 17, 2021, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/australia/news/article/statement-by-jean-yves-le-drian-minister-for-europe-and-foreign-affairs-17-sept>, Ellen Mitchell, “France cancels DC gala in anger over Biden sub deal: report”, The Hill, Sept. 16 2021, 访问时间: 2021年9月19日。

④ DW, “EU unveils Indo-Pacific strategy in response to US-led pact”, Sept. 16, 2021, <https://www.dw.com/en/eu-unveils-indo-pacific-strategy-in-response-to-us-led-pact/a-59203426>; Audrey Young, “New AUKUS security pact: Jacinda Ardern says no change to relationships”, *The New Zealand Herald*, Sept 16, 2021, <https://www.nzherald.co.nz/nz/new-aucus-security-pact-jacinda-ardern-says-no-change-to-relationships/4MBOHQV5MXANHTVD5XBLDW3CPE/>; Amanda Connolly, “Was Canada invited to join AUKUS? Officials mum but stress no interest in subs”, *Global News*, September 16, 2021, <https://global-news.ca/news/8196164/aukus-defence-deal-canada-china-relations/>, 访问时间: 2021年9月19日。

表示,英国向来奉行机会主义哲学,没必要因此召回驻英大使。^①

由此可见,“脱欧入美”是英国“印太战略”的主基调,而它一味追随美国甚至不惜背着欧洲盟友同美澳进行“暗箱操作”带来的后果,不仅让英法合作蒙上阴影,而且还增加了欧盟对英国的不信任,这无疑同英欧在印太开展合作的意愿背道而驰。另一方面,美英抛弃欧洲盟友而另组“小圈子”的做法,也让美欧因美国仓促从阿富汗撤军而产生的裂痕进一步扩大,这无疑是对拜登政府致力于修复跨大西洋关系努力的强烈讽刺。在欧洲国家看来,英国无疑在其中扮演了“助纣为虐”的不光彩角色。甚至有媒体披露,美英澳协议的细节早在2021年6月的七国集团(G7)康沃尔峰会上就已敲定,参会的法国总统马克龙对此毫不知情,而时任英国外交大臣拉布则不顾可能引起中国和法国强烈不满的警告,协助起草了该协议。^② 尽管该报道并未得到官方证实,但显然法国相信英国正是美英澳三边同盟中的那个“牵线者”,因此不需要召回驻伦敦大使进行磋商,但有消息称其决定取消原定的英法防长会晤。^③ 可见,失去了欧盟支持、紧紧追随美国的英国虽然一直沉浸在通过“进军印太”来实现“全球英国”构想的美梦中,但未来恐怕很难继续作为“微型超级大国”存在,而将更多地扮演“掮客”(broker)的角色,^④ 即充当沟通东西方特别是中美的中间人。在这种情况下,英国设计、制定及践行“印太战略”,将更多受到外部因素的掣肘。

四、结 论

总体而言,“印太战略”是英国落实“全球英国”构想的关键抓手。英国“印太战略”的顶层设计虽然相对滞后,但在政策实践方面却日益积极,呈现出以政策实践摸索“印太战略”的实施路径、以讨论具体议题逐步完善顶层设计方案倾向,这也反映出经验主义的英式思维特征。尽管“全球英国”的前景

① BBC, “Aukus: France recalls envoys amid security pact row”, Sept. 18, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-europe-58604677>; BBC, “Aukus: French minister condemns US and Australia ‘lies’ over security pact”, Sept. 19, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-europe-58610234>, 访问时间: 2021年9月19日。

② Tass, “Telegraph: AUKUS partnership was discussed at G7 summit without Macron’s knowledge”, Sept. 19, 2021, <https://tass.com/world/1339507>, 访问时间: 2021年9月20日。

③ Reuters, “France cancels defence meeting with UK over submarine row, sources say”, Sept. 20, 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/france-cancels-defence-meeting-with-uk-over-submarine-row-sources-say-2021-09-19/>, 访问时间: 2021年9月20日。

④ Robin Niblett, “Global Britain, Global Broker: A Blueprint for the UK’s Future International Role”, London: The Royal Institute of International Affairs, 2021, pp. 57–58.

在新版《综合评估报告》中被大书特书，但这一概念的标准定义、指导原则、适用范围等仍未获得官方的明确阐释。鉴于“印太战略”是服从并服务于“全球英国”构想的，在“全球英国”构想被批评仍停留在口号宣传的情况之下，^①英国政府在未来一段时间内不太可能会优先设计“印太战略”方案，但会逐步澄清其“印太战略”的内涵，并继续加大政策实践的力度，丰富政策实践的层次。这种政策实践将在相当程度上表现为利用一切机会寻求在印太地区构筑英美特殊关系，特别是紧跟美国“印太战略”的步伐，配合美国猜疑和攻击中国，尤其是在南海问题、中国香港等问题上反复试探中国的底线。

一言概之，英国“印太战略”的顶层设计会继续随着政策实践的推进而持续发展，特别是学者、智库和媒体将继续就此展开讨论，但能否获得新的突破，即英国政府能否继颁布新版《综合评估报告》后出台专门的“印太战略”文件，在很大程度上将取决于英国官方何时对“全球英国”构想予以全面、系统和具体的阐释，特别是要澄清“全球英国”构想与“印太战略”的关系。另一方面，印太局势的变化也可能助推英国“印太战略”的顶层设计实现飞跃。我们不难发现，尽管有所保留，但当前英国正在悄然改变其在中美间“不选边站队”的一贯立场，紧紧地将自己绑上了美国的“印太战车”。主动融入美国在印太的战略布局并谋求发挥重要作用，将驱动英国加快对其“印太战略”进行系统规划，尤其是在支持美国防范、遏制甚至对抗中国方面展现出区别于欧洲盟友的对美忠诚和价值，这从英国积极促成美英澳联盟就可见一斑。如果说特朗普是秉持反建制主义及采用“单干”方式粗暴、蛮横地打压中国的话，那么拜登政府则是通过修复传统盟友关系、重回多边主义框架来构建围堵和防范中国的联合阵线，特别是高举所谓“民主国家团结一致”的旗帜，塑造、强化美国及其盟友在与中国展开竞争问题上的共同立场。这种兼具意识形态偏见和现实利益考量的“拜登式多边主义外交”，为热切向美国靠拢的英国以防务与安全合作和价值观外交先行的方式推进其“印太战略”提供了空间。随着中美竞争的常态化，英国的“印太战略”将深受中美关系演进及印太权力格局变动的影响。未来一段时间，英国将继续凭借积极配合美国实施“印太战略”，在对华关系上反复无常并继续活跃在媒体的聚光灯之下。但从长远看来，对印太地区鞭长莫及、缺少欧盟支持、对参与大国竞争力不从心的英国，难以真正成为印太地缘博弈的主角。

(责任编辑 朱翠萍)

① UK House of Commons Foreign Affairs Committee, “Global Britain: Sixth Report of Session 2017 – 19”, London: House of Commons, 2018, p. 11.

and the deterioration of Sino – Indian relations. The development of the BRI in South Asia also faces international political risks, domestic political risks, and operational risks. Considering the historical connections, cultural ties, geographical proximity and complementary economic development stages between China and South Asia, the BRI has a lot of space and potential for cooperation in South Asia. At present, the first phase focusing on the construction of energy and transportation facilities has been largely completed. The second phase emphasizing industrial cooperation is underway. To better promote the BRI in South Asia region, China needs to clarify the connotations and intentions of the BRI in the region, promote diversification of project subjects and project contents, and multilateralization of project implementation. Ultimately, the BRI proposed by China will become an economic link and cooperation platform shared by China with South Asian countries and the international community.

Key Words: BRI, South Asia, India, Sri Lanka, Pakistan

New Trends of the UK’s “Indo – Pacific Strategy”: Top – Level Design and Policy Practices

Hu Jie

Abstract: Significant progress has been made in the top – level design and policy practices of the UK’s “Indo – Pacific Strategy” since 2020. In terms of top – level design, the UK issues its fresh Integrated Review, establishing the framework of the “Indo – Pacific tilt,” and some think tanks also make specific proposals for complementing the UK’s “Indo – Pacific Strategy.” In terms of policy practices, the UK regards strengthening its maritime security presence in the Indo – Pacific as the core demand, promoting the constructions of its national defense and the design of its strategic blueprint. British carrier strike group has also officially set sail for the Indo – Pacific. Meanwhile, the UK seeks to strengthen defense and security cooperation with traditional allies such as France and the U. S. , the transatlantic relations have also been extended to the Indo – Pacific. Nevertheless, the UK is still faced with series of constraints, including relatively backward top – level design, insufficient policy practices at the economic and trade level, unavailable priority of its limited resources to the Indo – Pacific. On the whole, the

UK has been exploring its “Indo – Pacific Strategy” way forward in practices.

Key Words: the UK, “Indo – Pacific Strategy”, Maritime Security, Power Structure

**Analysis on the Turning of the U. S. Counter – terrorism Strategy
in Afghanistan since the Trump Administration
——from the Perspective of Neoclassical Realism**

Hu Xiao, Pan Ziyang

Abstract: The U. S. has ended its 20 – year anti – terrorism war in Afghanistan with a massive evacuation. In order to understand the cause of final evacuation, it is necessary to go through the shift of the U. S. counter – terrorism strategy in Afghanistan since the Trump Administration. In terms of the changes in the counter – terrorism strategy during the Trump Administration, the strategic objectives have been shifted to promoting the U. S. – Taliban peace talks and the withdrawing of U. S. forces from Afghanistan; the strategic principle has been changed to the “America First” policy; and the strategic measure has been transformed into the “disengagement strategy.” The logic behind these changes is that the distribution of global and regional power and the restrictions of the counter – terrorism strategic environment at the system level, as independent variables, have made the strategic adjustments, while Donald Trump’s leadership and his game with political elites at the unit level, as intervening variables, have boosted the system stimulation. Under this circumstance, the combined effect of the system and the unit have changed the U. S. counter – terrorism strategy in Afghanistan. Furthermore, during the Biden Administration, the U. S. counter – terrorism strategy in Afghanistan has continued and reinforced above – mentioned changes during the Trump Administration. In general, the U. S. strategic shift in Afghanistan is not only a stop – loss, but can also help shift its national security strategic focus to great – power competition.

Key Words: U. S. – Afghanistan Relations, Taliban, Turning of Counter – terrorism Strategy in Afghanistan, Neoclassical Realism