

## “全球英国”理念下英国对非洲政策的调整

李靖堃

**内容提要** 2016年6月英国举行脱欧公投，2017年3月正式启动脱欧程序。随着脱欧进程的发展，英国对其外交政策进行了一定的调整，推出了“全球英国”这一外交理念，其目的是为了在退出欧盟之后维护和加强英国作为全球大国的地位。在这一背景下，非洲作为英国重要战略伙伴的作用得到了凸显，尤其体现在贸易、投资和安全等涉及英国核心利益的领域。英国脱欧无疑为其加深与非洲的关系带来了机遇。但是，由于一系列复杂因素的影响，英国未来的非洲政策仍然面临着诸多挑战和不确定性。

**关键词** 英非关系 非洲政策 “全球英国” 脱欧 伙伴关系

**作者简介** 李靖堃，中国社会科学院欧洲研究所欧洲政治研究室主任、研究员（北京 100732）。

英国曾经是非洲最大的殖民国家，双方有400多年的交往史。<sup>①</sup> 鉴于历史上的联系与现实中的各种利益诉求，非洲在英国的外交政策中一直占有“一席之地”。但与此同时，随着国际形势与英国自身实力的变化，英国的非洲政策也处于不断调整变化之中。第二次世界大战结束以后，特别是随着非洲殖民地国家纷纷实现独立，以及英国加入欧洲共同体，非洲在英国对外关系中的重要性曾一度减弱。1997年布莱尔政府上台之后，非洲受到了英国政府前所未有的重视。但2008年金融危机开始后，非洲在英国外交战略中的地位又有所下降。2016年，英国举行脱欧公投，并于2017年3月启动脱欧程序。随着脱欧谈判进程的深入，英国对其外交战略做出了一定的调整，尤其是提出了“全球英国”这一外交理念，以期继续保持世界大国地位。在这种情况下，

---

<sup>①</sup> 高晋元：《英国—非洲关系史略》，中国社会科学出版社，2008年版，“序言”第1页。

非洲在英国贸易、投资和安全等领域的作用再次得到了重视。

## “全球英国”：脱欧背景下英国外交新理念的构建

英国是欧洲最早的民族国家之一，也是最早向海外扩张的国家之一。在民族国家的建立、发展及向海外扩张的过程中，英国积累了丰富的外交经验，形成了独具特色的外交理念和外交原则，其中最突出的是“均势外交”与“实用主义”，在实践中的具体体现则是“三环外交”。这些原则至今仍在发挥作用，这也正是英国政府在脱欧公投后提出“全球英国”理念的历史基础。

### （一）传统外交理念与原则

#### 1. “均势外交”与“实用主义”

这两项原则在英国历史上由来已久。“均势外交”最早形成于15世纪末16世纪初的都铎王朝时期，主要目的是避免任何一个欧洲国家独大，以期在欧洲形成力量均势，实现两个实力大致相当的国家（或国家集团）相互制约。在局势稳定或尚不明朗的情况下，英国对欧洲事务尽量采取“超脱”态度；但在均势遭到破坏或受到严重威胁时，英国则通常支持力量相对较弱的一方，以期维护或重新恢复力量均衡。<sup>①</sup>英国在19世纪大部分时间实行的“光荣孤立”就是这项原则的具体体现。而“实用主义”则与“理想主义”相对，亦可称之为“现实主义”，即强调在保证国家利益至上的前提下，采取灵活的应对措施，“既善于适应环境的变化，又善于在变化了的环境里不与传统的利益观决绝”。<sup>②</sup>它“表现为审时度势，努力使自己不处于过分被动、尴尬的境地。知所进退，往往能更好地保住自己的利益。”<sup>③</sup>“均势外交”与“实用主义”这两项原则相辅相成，在很大程度上影响着英国直到今天的外交政策，特别是对欧洲政策。当然，无论何时，国家利益永远是英国外交政策的出发点和落脚点，19世纪英国著名外交家、首相帕累斯顿的名言是最好的阐释：“没有永久的盟友，也没有永久的敌人，只有利益是永久和不变的”。上述外交传统可以说是英国目前重构其外交政策的“源头”。

① 李靖堃、王振华：《列国志·英国》，社会科学文献出版社，2016年版，第461~462页。

② 陈乐民：《战后英国外交史》，世界知识出版社，1994年版，第14页。

③ 同上书，第16页。

## 2. “三环外交”的发展演变

“三环外交”是英国外交传统的具体体现。第二次世界大战结束以后，英国国力逐渐衰弱，世界格局也发生了前所未有的变化。根据国内外形势的发展，丘吉尔在1948年的保守党年会上正式提出“三环外交”这一外交政策的总体指导方针。他所指的三个“环”分别是英帝国与英联邦、包括美国在内的英语世界（英美关系），以及联合起来的欧洲，<sup>①</sup>而英国则在这三个“环”中起到中心和桥梁及纽带作用。不难看出，丘吉尔当时提出这一理念的基础是对英国作为一个“全球大国”的信念，或者至少希望继续维持英国的全球大国地位。但是，随着时间的推移，特别是英国势力范围的收缩，以及英国的经济利益越来越向欧洲转移，它不得不根据形势的变化不断调整这三个“环”在外交战略中所占的分量，并在加入欧共体后依次调整为欧盟（以及欧洲国家）、美国和英联邦，也就是从全球外交转变为重点面向欧洲<sup>②</sup>（在某些时期，美国的地位会超越欧洲，如在撒切尔夫人和里根总统执政时期的英美“特殊关系”）。这种调整也恰恰体现了英国的“实用主义”外交原则。

时至今日，随着英国即将退出欧盟，它所处的国内和国际形势也将随之发生变化。以上述外交原则为基础，在新的背景下，英国提出了“全球英国”这一外交理念，对其政策重点做出了调整，这也意味着其“三环外交”中各个“环”的次序将发生一定变化。

### （二）“全球英国”理念的提出及其含义

脱欧无疑是当前决定英国外交政策走向的最重要因素之一。正如首相特雷莎·梅所说：“这将是整个国家面临的一个决定性时刻，因为我们即将打造与欧洲的新型关系，以及我们在这个世界上的新角色。”<sup>③</sup>一些学者认为，离开欧盟会对英国在世界上的地位带来“最重大的结构性变革”。<sup>④</sup>无论该论断是否言过其实，但脱欧将导致英国外交战略和外交重点的调整和变化，这

---

<sup>①</sup> Winston Churchill, “Perils at Abroad and at Home”, in Robert Rhodes James ed., *Winston Churchill, His Complete Speeches 1897-1963*, Vol. VII, Chelsea House Publishers, 1974, p. 7712.

<sup>②</sup> 李靖堃、王振华：前引书，第472页。

<sup>③</sup> Xinhuanet, “Brexit a Defining Moment for Britain; May”, [http://www.xinhuanet.com/english/2017-03/15/c\\_136128446.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-03/15/c_136128446.htm), 2018-10-15.

<sup>④</sup> Patrick Wintour, “UK Risks Losing Global Influence if It Quits Single Market, Says Former Civil Servant”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/politics/2016/nov/08/uk-risks-losing-global-influence-quits-single-market-senior-civil-servant>, 2018-11-08.

一点毋庸置疑。“全球英国”(Global Britain)正是英国政府在脱欧这一背景下提出的外交理念,其目的是为了将英国重新打造为“全球性大国”,同时消除外界对于英国可能走向孤立主义的疑虑。尽管到本文截稿之时,英国政府尚未就“全球英国”的具体内容发布完整的政策文件,但我们仍然可以从包括特雷莎·梅在内的多位政府官员的演说,以及英国政府发布的一些具体文件(如贸易战略、反恐战略、对外援助战略、与欧盟的伙伴关系文件等)中,对该理念进行一些归纳和总结。

### 1. “全球英国”理念的提出

学界一般认为,“全球英国”最早由当时的外交大臣约翰逊在2016年7月访问联合国时提出。尽管他在演说中并未明确提到“全球英国”这一概念,但他指出,脱欧绝不意味着英国要走向孤立主义;相反,“脱欧意味着我们在国际舞台上将比以往任何时候都更加外向、更加积极、更富活力、更加热情,并信守承诺”。<sup>①</sup>在2016年10月的保守党年会上,特雷莎·梅发表演说,首次明确提出“全球英国”这一概念。她指出,英国是“全球性大国”,是一个充满自信和自由的国家,脱欧不会使英国在国际事务上走向内视或封闭,反而会由于摆脱了欧洲一体化模式的束缚,而在更广阔的平台获得与欧洲大陆以外的国家开展深度经济与外交合作的机遇。<sup>②</sup>2017年1月,梅在关于脱欧方案的演说中强调,英国要成为一个超越欧洲的“真正的全球英国”、一个“伟大的全球贸易国家”(a great, global trading nation)。<sup>③</sup>2017年4月,国际贸易大臣福克斯(Liam Fox)在访问马来西亚时进一步阐述了“全球英国”的含义:“视野开阔,秉持国际主义,拒绝岛国心态,并继续在全球事务中发挥重要作用。”<sup>④</sup>2018年2月,梅在慕尼黑安全会议上再次强调,英国是

---

① Daily Mail Online, “UK’s Johnson Says Britain Wants Greater Role on Global Stage”, <http://www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-3704159/UKs-Johnson-says-Britain-wants-greater-role-global-stage.html>, 2018-09-23.

② The Independent, “Theresa May - Her Full Brexit Speech to Conservative Conference”, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-conference-speech-article-50-brexit-eu-a7341926.html>, 2018-10-02.

③ Theresa May, “The Government’s Negotiating Objectives for Exiting the EU”, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>, 2018-10-17.

④ Liam Fox, “Malaysia and Britain: Partners in a Post-Brexit World”, <https://www.gov.uk/government/speeches/malaysia-and-britain-partners-in-a-post-brexit-world>, 2018-11-05.

一个“全球大国”，并且将继续在维护全球安全方面发挥领导作用。<sup>①</sup> 2018年6月，非洲事务部长鲍德温（Harriett Baldwin）在关于英非关系的一次演说中提到，“全球英国”是“开放、包容、外向的”，它将“致力于在世界舞台上发挥领导作用。离开欧盟并不意味着放弃我们的全球责任，而是恰恰相反。”<sup>②</sup> 与此同时，反对党工党也逐渐认可了“全球英国”这一理念，并将其写入了竞选纲领，从外交、防务和发展三个方面提出了较为系统的目标和政策路径。<sup>③</sup> 由此可见，“全球英国”已经成为英国两个最大的政党对未来外交战略的基本共识。

## 2. “全球英国”理念的主要内容

概括来看，“全球英国”这一理念主要包括以下几个方面的内容。

第一，就对自身未来的定位而言，英国仍然认为自己是“全球大国”，这种“大国情结”与其向来以“全球性力量”自居的一贯做法一脉相承。当然，不可否认，尽管早已今非昔比，英国在很多领域仍有不可忽视的优势：在经济方面，它是世界上第五大经济体（2017年）；在政治方面，它是联合国常任理事国、核大国和北约等重要国际组织的成员国，在国际舞台上发挥着重要影响。此外，英国在对外投资、科技和英语等软实力方面也拥有其他很多国家不具备的优势。这些正是英国试图重建大国地位，在国际秩序中发挥“核心”作用的基础所在。

第二，重视经济外交，以此作为伴随脱欧进程始终的英国外交优先事项，以避免脱欧后可能出现的贸易和投资困境。<sup>④</sup> 而经济外交的核心则是大力推进自由贸易，在继续与欧洲国家保持良好贸易关系的同时，与欧盟以外的更多国家和地区开展自由贸易。这不仅符合英国推崇自由贸易的外交传统，同时也是在脱欧后减少对欧盟的依赖、维系全球影响力的重要途径之一。贸易大臣福克斯曾雄心勃勃地说道：“150年前，英国是世界上最大的贸易国家，如

---

<sup>①</sup> HM Government, “PM Speech at Munich Security Conference”, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018>, 2018-11-17.

<sup>②</sup> HM Government, “Minister Baldwin Speech on UK - Africa Relations”, <https://www.gov.uk/government/speeches/minister-baldwin-speech-on-uk-africa-relations>, 2018-09-28.

<sup>③</sup> Labour, “A Global Britain: Labour Will Take All Necessary Measures to Protect the Security of Our Citizens and Country”, <https://labour.org.uk/issue/a-global-britain>, 2018-10-05.

<sup>④</sup> 崔洪建：《脱欧进程下英国外交的变化》，载王展鹏：《英国发展报告（2016~2017）》，社会科学文献出版社，2017年版，第26页。

今我们将再次为更自由和更公平的全球贸易冲锋陷阵……我们将在离开欧盟之后成为世界上开放贸易的最明亮的灯塔”。<sup>①</sup>为推动“贸易外交”，英国政府在脱欧公投后专门成立了单独的国际贸易部，以此提供有力的机制保障。

第三，借助其安全与防务力量，在全球安全事务中继续扮演重要角色，特别是在打击恐怖主义与极端主义方面，因为这是英国可以倚重的关键性外交资源之一。在英国的推动下，2017年二十国集团汉堡峰会的声明中增加了对打击恐怖主义的行动提供资金支持这一表态。首相特雷莎·梅在2018年慕尼黑安全会议上还指出，如今内部和外部安全越来越紧密地交织在一起，英国的安全与繁荣离不开全球的安全与繁荣，致力于全球安全是保护英国人民的最佳途径。<sup>②</sup>我们可以预见，为维护其大国地位，英国未来将更多参与全球范围内的军事行动和维和行动，特别是积极推动国际社会在打击恐怖主义和极端主义问题上采取实质性行动。

第四，继续构建和巩固“以规则为基础”的国际秩序，并在多边秩序中发挥主导作用，同时积极参与全球与地区事务。其中，对外援助是英国借以构建和改革国际秩序、在全球和地区事务中发挥影响力的重要工具。英国是少数官方发展援助达到占国民总收入（GNI）0.7%的国家之一。作为欧盟成员国，英国目前的对外援助有很大一部分是通过欧盟统一实施的，尽管英国退出欧盟后将失去欧盟作为一个集体能够产生的“规模效应”，但它能够在根据国家利益决定对外援助的重点国家方面获得更大的自主性，从而推动多边秩序朝着更有利于本国的方向发展。<sup>③</sup>

综上，为了在失去欧盟这一平台后继续保持在全球范围内的影响力，英国未来不仅不会走向封闭；相反，它甚至有可能加大对外交政策的投入力度，不仅继续维持并努力加强与美国等传统盟国的关系，同时也将努力巩固并扩大与非洲等传统伙伴国家的关系。

### （三）英国对外关系的着力点

就具体的双边关系而言，英国政府在回答议会下院外事委员会关于“全

---

① Tim Ross, "Liam Fox: Britain Will be Great Again after Brexit", *The Telegraph*, <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/09/24/liam-fox-britain-will-be-great-again-after-brexit>, 2018-09-24.

② HM Government, "PM Speech at Munich Security Conference", <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018>, 2018-11-17.

③ 李靖堃：《英国与欧盟中东政策的未来走向——以英国脱欧为视角》，载《西亚非洲》2017年第5期，第35页。

球英国”的质询时明确指出，英国未来外交政策的3个重点地区是，北美特别是美国；欧洲及其邻国；印度-太平洋地区。因为它们是全球经济与政治的中心，保持在这3个地区的影响是“全球英国”获得成功的关键。<sup>①</sup>

英美关系是英国外交政策的“重中之重”，它“超越了个人与政党政治”，对英国的利益具有“至高无上”的重要性。在贸易方面，美国作为英国最大贸易伙伴国的重要性将更加突出，与美国尽快达成自由贸易协定对英国意义重大。2017年1月，特雷莎·梅访问美国，成为特朗普当选美国总统后与其会晤的首位外国领导人。2017年7月，英、美双方启动贸易与投资工作组的首次会谈。与此同时，英国也将在防务与安全领域加强与美国的合作，以避免在退出欧盟之后其全球影响力下降。

欧盟与欧洲国家仍将是英国最主要的伙伴，与欧盟的关系“永远都是重要的优先事项”，特别是在贸易方面。特雷莎·梅曾多次指出，其首要任务是与欧盟达成“清晰和雄心勃勃的自由贸易协定”，让英国和欧盟成员国能够开展“尽可能自由的商品与服务贸易”。除贸易以外，英国还希望与欧盟在法律执行和共享情报、外交、共同安全与防务等方面继续开展合作，特别是在打击犯罪和恐怖主义等领域。简言之，未来英国仍然希望与欧盟在各个领域建立“密切的伙伴关系”，以“确保在捍卫国际秩序和共同价值方面继续合作”。<sup>②</sup>而在与欧洲国家的双边关系方面，德国、法国和爱尔兰将是未来英国欧洲外交的重点国家。

英国未来还将积极拓宽与中国以及其他一些新兴经济体的联系，特别是上述政府文件中明确指出的印度-太平洋地区，因为这是“全世界的增长中心”，中国和印度是英国拟优先签署自由贸易协定的国家，并“希望扩大在整个亚洲的参与”。在防务方面，与英国签署有《五国防务安排协定》（Five Power Defense Arrangements）的澳大利亚、新西兰、马来西亚和新加坡，将是英国在亚太地区的主要合作伙伴。

除上述3个“重点地区”之外，英国的其他传统伙伴国家，特别是英联

---

<sup>①</sup> UK Parliament, “Written Evidence – Foreign and Commonwealth Office (FPW0027)”, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-relations-committee/foreign-policy-in-changed-world-conditions/written/79900.html>, 2018-10-28.

<sup>②</sup> HM Government, “The United Kingdom’s Exit from and New Partnership with the European Union”, <https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper>, 2018-11-17.

邦成员国将受到比以往更大程度的重视。尽管就当前而言，英联邦更多的是一个政治而不是经济组织，但英联邦占全世界人口总数的1/3、全球贸易总量的1/5，而且其中有些国家还是世界上经济增长较快的国家，再加上它们与英国在历史与文化等各方面存在联系，因此被认为是英国拥有的“巨大优势”和“独特的全球网络”。在英国脱欧这一背景下，英联邦有望被重新“激活”，成为实现共同经济与政治利益的“理想途径”之一，<sup>①</sup>特别是在贸易和投资领域。2017年3月，第一届英联邦国家贸易部长会议在伦敦召开，与会各方的讨论焦点正是如何提升成员国之间的贸易与投资规模。而2018年4月在伦敦召开的英联邦国家政府首脑会议则是英国近年来举办的规模最大的一次国际会议，其主题为“走向共同的未来”。会议讨论的议题涉及各国在贸易、发展和气候变化、安全等多个领域的合作。英国在2018年4月至2020年4月担任英联邦轮值主席国，这将为其重新打造与英联邦成员国在各个领域的全方位关系提供良好的契机。

在53个英联邦成员国中，有19个是非洲国家（津巴布韦2018年5月提出了重新加入英联邦的申请），对英国退出欧盟后国际地位的影响不言而喻。正是在这一背景下，加大对非洲的重视力度，成为构建“全球英国”目标的重要策略工具。

## 英国调整对非政策的历史背景与现实基础

历史是以往的现实，现实有历史的影子，历史对现实会产生影响。欲了解“全球英国”视频域下英国对非政策的调整变化，需要追溯英非关系的发展史。英国与非洲国家尽管很早就有贸易方面的一些接触，但正式形成对非洲政策是在大规模殖民时期，即1884年“柏林会议”之后，尤其是1890~1902年间。英国在非洲的殖民地附属国绝大部分都是在这一时期夺得的，<sup>②</sup>在时间上要晚于法国、意大利、西班牙、葡萄牙等其他在地理位置上距离非洲更近的欧洲国家。但是，英国“后来居上”，到第一次世界大战结束时，它已经成为非洲最大的殖民帝国（以人口计算），其殖民地有人口5000多万，

---

<sup>①</sup> Sophia Price, “Securing Financial Markets: UK – Africa Relations after Brexit”, <http://roape.net/2018/05/04/securing-financial-markets-uk-africa-relations-after-brexit>, 2018-11-04.

<sup>②</sup> 高晋元：前引书，第105页。



在撒哈拉以南 10 个人口最多的国家中有 7 个是英国的殖民地。非洲广大的殖民地为英国带来了巨大的经济利益和战略利益。第二次世界大战结束之后，随着国际形势以及英国自身实力的变化，英国的非洲政策经历了几次调整。

### （一）第二次世界大战结束至 20 世纪 70 年代：英非关系逐渐转“冷”

第二次世界大战结束后，由于英国的实力被严重削弱，再加上非洲国家的民族独立意识不断觉醒，英国在非洲的统治逐渐式微。20 世纪 50 年代末和 60 年代初是英国对非洲政策的第一个“分水岭”（也是英国调整全球外交政策的开始），其中最具标志性的事件是英国从苏伊士运河撤退和“非殖民化”进程的加快。1956 年，英国在苏伊士运河战争中失败，表明其实力衰落趋势更加明显，<sup>①</sup>也标志着它在中东地区的影响一落千丈。这也使其认识到自己再没有足够的力量维系庞大的殖民帝国。从 1959 年开始，英国加快了从包括非洲在内的殖民地全面撤退的步伐。1960 年，当时的英国首相麦克米伦在南非议会的演说中提到：“变革之风已经吹遍这个大陆，不管我们喜欢不喜欢，民族意识的这种增长是个政治事实，我们大家都必须承认这是事实，并且在制定国家政策时把它考虑进去。”<sup>②</sup>这一年被标志性地称为“非洲年”，也是英国对非洲政策的转折点。此后，英国与非洲国家的关系从旧的宗主国与殖民地的关系转变成为一种新的关系，<sup>③</sup>但为了保证英国在非洲的经济、政治和战略利益，双方签署了一系列条约和协定，成为双方维系各领域关系的重要机制性保障，也使得英国能够在很多方面继续维持对非洲前殖民地国家的影响。但是，总体上看，英国和非洲在此阶段的关系处于“从热到冷”的发展态势，特别是随着英国加入欧共体，英国与非洲的联系更加不复从前。

### （二）英国加入欧共体之后：非洲战略地位进一步下降

加入欧共体是英国外交史上具有里程碑意义的事件，标志着它的外交重心向欧洲倾斜，也可以被视为英国对非洲政策的第二个“分水岭”。事实上，早在 20 世纪 50 年代中后期，出于经济利益的考量，英国的外交重心就已经开始向欧洲转移。英国前两次申请加入欧共体均遭到法国否决。1970 年，英国第三次提出申请，并在 1973 年 1 月 1 日正式成为欧共体成员国。此后，无

<sup>①</sup> 李靖堃、王振华：前引书，第 469 页。

<sup>②</sup> [英国] 哈罗德·麦克米伦：《麦克米伦回忆录》（5），商务印书馆翻译组译，商务印书馆，1976 年版，第 190 页。

<sup>③</sup> 张顺洪：《论英国的非殖民化》，载《世界历史》1996 年第 6 期，第 7 页。

论是在经济还是政治领域，英国外交政策的首要关注点均聚焦于欧洲和美国，相较之下，非洲很长一段时间在英国的对外关系中并不占有十分重要的位置。即使在英联邦国家中，印度和加拿大、澳大利亚、新西兰等原来的白人自治领在英国外交战略中的地位也要比非洲（南非除外）更重要。而与英国形成鲜明对比的是，法国、葡萄牙和比利时等欧洲国家在二战后一直保持着与非洲前殖民地国家的紧密关系，法国尤其突出。

在这段时间，英国一方面对大多数非洲国家的频繁军事政变“袖手旁观”，从而引发了与英联邦关系的“最大一场危机”。<sup>①</sup>但另一方面，英国也在努力改善和调整与非洲国家的关系，特别是双方之间的高层互访明显增多。不过，总体上看，非洲在英国外交政策中的分量仍然“微不足道”：直到20世纪80年代末，英国对非洲的出口只占其出口总额的3%多一点，而进口则仅占2%左右；英国对非洲的援助额仅为意大利的1/3、法国的1/6。<sup>②</sup>随着冷战的终结，非洲的战略地位进一步下降，英国对该地区的兴趣趋于减弱，特别是在约翰·梅杰担任首相期间（1990~1997年），英国虽然意识到非洲的冲突、贫穷和“脆弱国家”等问题以及由此产生的移民、跨国犯罪和恐怖主义对英国利益造成的威胁，但仍强调要“用非洲方式解决非洲问题”，不愿过多介入非洲事务。<sup>③</sup>在这一阶段，双方高层互访数量明显减少，非洲在英国外交政策中基本处于边缘位置。

在英国加入欧共同体后的对非洲政策中，还有一个情况值得注意，即由于贸易政策属于欧共同体/欧盟的专属权能，英国不能与第三国单独签署贸易协定，因此，它与非洲国家（当然也包括所有的第三国）之间的贸易关系只能通过欧盟展开。这也就是说，英国在退出欧盟之后需要与包括非洲国家在内的所有第三国重新谈判并达成贸易协定，这一过程注定将漫长又复杂。

### （三）1997~2015年：非洲的战略地位得到提升

在英国1997年举行的大选中，以布莱尔为首的工党击败保守党上台执政。在工党执政期间，特别是在布莱尔担任首相期间（1997~2007年），非

① 高晋元：前引书，第283页。

② Christopher Clapham, “UK - African Relations: the Background to Labour's Africa Policy”, <http://www.open.ac.uk/socialsciences/bisa-africa/files/uk-africa-policy/Clapham%20speaking%20notes.pdf>, 2018-11-19.

③ 李鹏涛、翟珣：《英国工党政府的非洲政策浅析（1997-2010）》，载《非洲研究》，中国社会科学出版社，2013年版，第181页。

洲被明确列为英国外交政策的重点，其地位被提升到了非殖民化进程以来前所未有的高度。“即使非洲不是英国政府的核心关切，它至少也是一个具有标志性的政策领域”。<sup>①</sup>

从机制上看，工党政府 1997 年上台伊始便成立了国际发展部 (Department of International Development)，并在当年发表了英国近 20 年来首份国际发展白皮书《消除世界上的贫困：21 世纪面临的挑战》<sup>②</sup>，表明了英国致力于帮助最不发达国家消除贫困的决心，并大幅提升了对非洲的援助力度。另外，在布莱尔的倡议下，英国还于 2004 年成立了“非洲委员会” (Commission for Africa)，布莱尔任主席。该委员会共有 17 名成员，其中 9 名来自非洲国家，其宗旨是推动国际社会共同努力构建一个“繁荣和强大的非洲”。该委员会曾发表题为“我们共同的利益”的报告<sup>③</sup>，提出了帮助非洲发展的一揽子计划，认为发达国家具有帮助非洲的“道德责任” (Moral Duty)。该计划被称为“非洲马歇尔计划”。与此同时，英国还积极推动整个国际社会关注非洲问题，特别是在 2005 年利用担任欧盟和八国集团轮值主席国的机会，成功将非洲列为相关议程中的首要事项，这一年也因此被国际社会称为“非洲年”。

在政策方面，英国政府的主要致力于实现非洲的发展与和平。首先，在促进发展方面，英国政府的举措主要包括三方面：其一，减免债务。除量力而行之外，英国还努力推动其他发达国家共同减免非洲国家的债务。如在 1999 年科隆七国集团峰会上，英国促成了一揽子减债计划；此外，它还制定了运用国际货币基金组织的黄金储备减免非洲国家债务的详细方案，并且要求世界银行成员国免除 70 个穷国所欠的债务。其二，大幅提高对非洲的援助。在工党执政期间，英国向非洲提供的对外援助增加了 2 倍；其三，加大与非洲的贸易和投资力度，这一趋势在“九·一一”事件之后更加明显<sup>④</sup>。英国强调要与非洲开展更自由和更公平的贸易，呼吁发达国家减少针对非洲

---

① Julia Gallagher, “Healing the Scar? Idealizing Britain in Africa, 1997 – 2007”, *African Affairs*, Vol. 108, Issue 432, July 2009, p. 435.

② DFID, “Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century”, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20050404190659/http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/whitepaper1997.pdf>, 2018 – 10 – 30.

③ Commission for Africa, “Our Common Interest: Report of the Commission for Africa”, [http://www.commissionforafrica.info/wp-content/uploads/2005-report/11-03-05\\_cr\\_report.pdf](http://www.commissionforafrica.info/wp-content/uploads/2005-report/11-03-05_cr_report.pdf), 2018 – 11 – 05.

④ 高晋元：前引书，第 299 页。

商品的贸易壁垒和对本国农产品的补贴，承诺为非洲国家争取更公平的国际贸易条件。其次，为了促进非洲的和平，英国积极参与在非洲开展的预防冲突行动和维和行动。在这方面，英国采取的措施主要是向非洲的地区组织提供资金支持和帮助训练军事人员，但有时也派兵直接参加个别非洲国家的维和行动，特别是2000年出兵塞拉利昂，这是工党政府唯一一次对非洲的直接军事干预，也是英国自马岛战争以来单独采取的最大规模的军事行动，凸显了对非洲事务的高度关注。<sup>①</sup>此外，为了整合国际发展部、外交部、国防部和财政部的资源，更好地帮助非洲国家预防和应对冲突，英国政府设立了非洲冲突预防基金（UK's Conflict Prevention Pool），除用于预防冲突与维和行动以外，还用于支持冲突后的恢复工作。在2005年发生伦敦地铁恐怖袭击事件之后，英国政府更加强调从“反恐”角度与非洲、特别是北非国家开展合作。

2010年大选工党落败，保守党和自由民主党组成的联合政府总体上延续了工党政府的非洲政策，特别是继续保留了国际发展部。但相较于工党，联合政府更加强调非洲的“繁荣”，其对外援助的目标和重点领域、重点对象也相应进行了调整，将削减贫困作为对外援助的首要任务，更加重视对最贫困国家的援助，这一点充分体现在联合政府发布的多份文件中，如《2011～2015年非洲行动计划》、《2011～2015年区域方案》等。<sup>②</sup>与此同时，联合政府继续通过参与在非洲的预防冲突和维和等行动致力于实现非洲的和平。但事实上，英国参与联合国在非洲维和部队的人数以及相关合作项目都比较有限，这表明，英国更注重对非洲安全合作的独立性和主导性，以维护其在非洲的传统地位和影响力。<sup>③</sup>但总体上看，非洲在联合政府时期英国外交中的地位远不如工党政府时期，特别是金融危机导致的紧缩和削减开支使其非洲政策面临着巨大压力，“国家利益”取代了所谓“道德责任”在政府话语中的地位。不过，2016年开启的脱欧进程让非洲重新走入了英国的外交视野。

#### （四）2016年以来：重启对非伙伴关系

当前，英国已经进入了脱欧的关键阶段，脱欧将使英国的未来面临各种

① 李鹏涛、翟珣：前引文，第185页。

② 李菁英、黄军英：《英国对非援助政策的调整》，载《国际经济与合作》2012年第4期，第83页。

③ 张永蓬：《英国对非洲安全合作：路径、特点及启示》，载《西亚非洲》2014年第4期，第95页。

不确定因素。从国际上看，失去欧盟这一依托之后，英国在欧洲乃至全球范围内的影响力有可能被削弱。为了在离开欧盟后能够维系并巩固自己的国际地位与影响，英国不得不重新关注过去曾经被其忽视的非洲伙伴，并与后者努力建构新的联盟关系。正如特雷莎·梅 2018 年 8 月在出访非洲之前所说：“非洲在全球经济中发挥着转型作用，作为长期伙伴，我此次访问是在一个特定的时刻，为英国提供了确定我们目标的独特机会。”而此次访问要传达的核心信息是：“在英国和非洲之间重启伙伴关系，寻求实现共享机遇的最大化，同时应对共同面临的挑战。”<sup>①</sup> 在此之前，2017 年 4 月，时任非洲事务部长的托比亚斯·埃尔伍德（Tobias Ellwood）在英国皇家国际事务研究所的一次演说中阐述了英国脱欧后的非洲政策。他强调，非洲对英国具有重要意义，并提出双方要建立一种新的互利、平等的伙伴关系。<sup>②</sup>

英国之所以在脱欧之际重视加强与非洲的关系，原因在于非洲拥有能够为英国带来巨大经济、安全与外交利益的潜力。首先是“人口红利”。非洲人口占全世界人口总数的 16%，且其增长速度快于世界上其他任何地方。到 2050 年，非洲人口将达到 20 亿，占全世界人口总数的 1/4，中产阶级有可能达到相当于整个欧洲人口总数的规模，这些潜在的消费者对英国企业非常具有吸引力。其次，非洲大陆的经济增长速度很快，到 2050 年，其经济总量有望达到 30 万亿美元<sup>③</sup>。但目前非洲吸引的外来直接投资（FDI）及其商品贸易总额仅占全球直接投资总量和全球商品贸易总额的 3%，因此在扩大贸易和投资方面拥有巨大机遇。再次，非洲在全球事务中的影响不容低估，在非洲国家采取共同立场的情况下尤其能发挥关键作用，例如对巴黎气候变化协议的支持。因此，在未来的多边合作中，如气候变化等问题，英国离不开与非洲的合作。最后，需要非洲共同打击恐怖主义和非法移民。非洲是全世界最不稳定的地区之一，极易产生冲突和恐怖主义、极端主义等问题，从而对英

---

① HM Government, “Theresa May to Lead Ambitious Three – nation Trip to Africa”, <https://www.gov.uk/government/news/theresa-may-to-lead-ambitious-three-nation-trip-to-africa>, 2018-09-26.

② HM Government, “UK Foreign Policy after Brexit: Engaging Africa”, <https://www.gov.uk/government/speeches/uk-foreign-policy-after-brexit-engaging-africa>, 2018-09-20.

③ UK Parliament, “Written Evidence – Foreign and Commonwealth Office (FPW0027)”, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-relations-committee/foreign-policy-in-changed-world-conditions/written/79900.html>, 2018-09-28.

国的国家安全产生直接威胁。<sup>①</sup> 保障国家安全是英国发展与非洲关系的另外一个核心关切。自“九·一一”事件以来，特别是 2005 年发生伦敦地铁爆炸案以来，英国面临的恐怖主义威胁愈发严重。2010~2017 年，英国共逮捕 2 000 多名恐怖分子。尤其是 2017 年以来，恐怖分子的人数、恐怖袭击的数量，以及英国警方正在调查的案件数量等都呈上升趋势，当年在伦敦和曼彻斯特发生了 5 起恐怖袭击，共造成 36 人死亡。这对于正处于脱欧进程关键时期的英国政府而言无异于雪上加霜，也是对其执政经验的重大考验。此外，非洲还拥有包括矿产在内的丰富的自然资源，其中有些矿产品是英国发展经济所亟需的。

综上所述，自第二次世界大战结束之后，英国的非洲政策经历了很大程度的调整和波动，其发展轨迹总体上可以用“从热到冷再到热，最后趋于常态”来概括。而从这一历史轨迹可以看出，首先，英国的非洲政策首先受制于自身实力的变化，特别是它的综合实力（尤其是经济实力）在二战后总体上处于不断衰落趋势——先是被美国超过，后又被德国和法国超过。这是迫使其外交政策重点向欧洲倾斜，并导致与非洲关系趋于平淡的关键原因，也恰恰说明了“外交是内政的延续”这一定律。其次，无论是加入欧共体后与非洲的关系变冷，还是布莱尔执政时期提升非洲在英国外交战略中的地位，其政策基础都是维护英国的国家利益。如前所述，这在“九·一一”事件发生之后表现得尤其突出。再次，不言而喻，国际形势以及英国与美国和欧洲等其他重要国际行为体关系的变化也是促使英国调整非洲政策的重要动因，这在今天脱欧这一背景下更加明显。

## 英国重塑对非伙伴关系的新动向

在举行脱欧公投之后，特别是在“全球英国”外交理念出台后，英国政府在各个方面都表现出对非洲的重视。2018 年 8 月底，首相特雷莎·梅访问了南非、尼日利亚和肯尼亚，这是她任首相以来首次访问非洲，也是 2013 年以来首位访问非洲的英国首相，此举被普遍认为是向外界释放了重新重视与非洲关系的信号。<sup>②</sup>一些媒体认为，英国希望借此机会与非洲打造“全球伙伴

---

<sup>①</sup> UK Parliament, “Written Evidence – Foreign and Commonwealth Office (FPW0027)” .

<sup>②</sup> Alex Vines & Elizabeth Donnelly, “Theresa May’s Focus on UK – Africa Ties Is Long Overdue”, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/theresa-may-s-focus-uk-africa-ties-long-overdue>, 2018-09-29.

关系”，扩大在非洲的存在，甚至希望获得与法国相似的影响力。<sup>①</sup>为此，英国在政治、经济和对外援助等各个领域都加大了政策投入力度。

### （一）英国对非洲政策的重点领域

#### 1. 加大政治交往力度，构建伙伴关系新起点。

英国在举行脱欧公投之后，一改以往对非洲国家较为疏远的立场，开始了频繁的高层访问，以加大双方的政治交往力度。在特雷莎·梅访问非洲之前，已经有多位政府高级官员先后访问了非洲，充分表明了英国希望加大对非洲交往的力度。其中包括，财政大臣哈蒙德 2016 年底访问南非；2017 年，国际贸易大臣福克斯访问埃塞俄比亚、南非、莫桑比克和乌干达；外交大臣约翰逊更是多次访问非洲，仅在 2017 年就访问了埃塞俄比亚、冈比亚、肯尼亚、利比亚、尼日利亚、乌干达和索马里，并参加了在科特迪瓦举行的非盟与欧盟领导人峰会。前国际发展大臣普里蒂·帕特尔（Priti Patel）及其继任者佩妮·莫当特（Penny Mordaunt）在 2016 ~ 2017 年间也访问了多个非洲国家。此外，外交部、国际发展部和国防部等其他部门负责非洲事务的官员也曾多次访问非洲。例如，2017 年 6 月就任外交部和国际发展部非洲事务部长的罗伊·斯图尔特（Rory Stewart）在短短几个月内就访问了十几个非洲国家。

除高层访问以外，英国政府还致力于增加驻非洲国家的机构数量，以期强化与非洲的机制性联系，因为这是双方加强各方面关系的必要基础。英国政府目前在非洲设立的外交机构包括 37 个大使馆和高级专员公署<sup>②</sup>、英国文化委员会（British Council）的 19 个办事处和国际发展部的 16 个办事处。英国政府提出，近期将努力扩大在非洲的存在，目标是使英国成为在非洲设立办事机构最多的欧洲国家。<sup>③</sup>已经实施的一些举措包括，2017 年 8 月，英国驻尼日利亚的高级专员公署搬迁到了扩建后的新地址，出席仪式的外交大臣约翰逊认为这“标志着英国对尼日利亚的长期承诺”。<sup>④</sup>另外，仅在 2018 年，

<sup>①</sup> Joseph Cotterill & Henry Mance, “Theresa May Seeks to Match Macron Influence in Africa”, <https://www.ft.com/content/67d2b40c-aa0c-11e8-94bd-cba20d67390c>, 2018-09-28.

<sup>②</sup> 英国设在英联邦成员国的大使馆正式名称为“高级专员署”（High Commission），由“高级专员”（High Commissioner）负责。

<sup>③</sup> HM Government, “Minister Baldwin Speech on UK - Africa Relations”, <https://www.gov.uk/government/speeches/minister-baldwin-speech-on-uk-africa-relations>, 2018-09-26.

<sup>④</sup> Samuel Ogunidipe, “UK Foreign Secretary Boris Johnson Opens Country’s New Embassy in Abuja”, <https://premiumtimesng.com/news/top-news/242028-uk-foreign-secretary-boris-johnson-opens-countrys-new-embassy-abuja.html>, 2018-08-31.

英国就在莱索托和斯威士兰<sup>①</sup>设立了大使馆，还将驻毛里塔尼亚的办事处提升到大使馆级别。此外，英国还拟在乍得和尼日尔这两个前法国殖民地国家设立大使馆，以提升在萨赫勒地区的外交存在。

## 2. 加强贸易与投资合作，巩固双方伙伴关系。

经济利益是英国制定非洲政策的首要关切点，在原有基础上进一步加强双方的贸易与投资关系，将成为巩固英国与非洲伙伴关系的核心。

第一，在贸易方面，如前所述，英国一直秉持开放的自由贸易理念，贸易外交不仅是打造“全球英国”的关键因素，也是重塑与非洲关系的核心领域之一。2017年10月，英国政府发表《贸易白皮书》，<sup>②</sup>承诺确保发展中国家能够通过贸易减少贫困，承诺在脱欧后给予发展中国家的优惠条件至少不会低于欧盟的现有协定，另外还承诺在退出欧盟后帮助世界上最贫穷的国家进入英国市场。在此框架下，2017年12月，英国负责贸易事务的部长格雷格·汉兹（Greg Hands）在一次演说中阐明了对非洲的贸易政策。他指出，英国希望与非洲建立能够使所有各方受益的贸易关系，因为“非洲是英国未来重要的贸易伙伴”。“在我们离开欧盟之际，我们必须建构并加强英国和非洲企业之间的关系，并使英国成为非洲的‘首选贸易伙伴’”。<sup>③</sup>

在实践中，自脱欧公投以来，英国政府已经采取了一些切实措施，旨在加强与非洲的贸易关系。由于有些非洲国家对英国脱欧后的贸易政策心存疑虑，2017年7月，英国与南部非洲关税同盟（SACU）成员国以及莫桑比克举行了圆桌会谈，就英国退出欧盟后与这些国家的贸易安排进行了商谈。2018年8月，三方发表联合声明，英国承诺保证未来三方贸易关系的持续性，维持当前的市场准入安排，并拟签署新的《经济伙伴协定》（Economic Partnership Agreement）。<sup>④</sup>此外，特雷莎·梅还代表英国政府首次明确承诺，将至少与6个非洲国家继续沿用与欧盟达成的《欧洲伙伴协定》（European Partnership

① 斯威士兰官方已经宣布将国名更改为“The Kingdom of ESwatini”。

② Department for International Trade, “Preparing for Our Future UK Trade Policy”, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/654714/Preparing\\_for\\_our\\_future\\_UK\\_trade\\_policy\\_Report\\_Web\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/654714/Preparing_for_our_future_UK_trade_policy_Report_Web_Accessible.pdf), 2018-10-27.

③ HM Government, “Trade Policy Minister Sets Out Future UK - Africa Trading Relationship”, <https://www.gov.uk/government/news/trade-policy-minister-sets-out-future-uk-africa-trading-relationship>, 2018-11-06.

④ HM Government, “Joint Statement on UK, SACU and Mozambique EPA”, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-uk-sacu-and-mozambique-epa>, 2018-09-29.



Agreements), 涉及莫桑比克、博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非和斯威士兰,<sup>①</sup> 这很有可能成为未来英国与所有非洲国家的贸易关系模式。

英国政府还在贸易机制方面表现出了加强与非洲伙伴关系的决心。2018年6月, 英国政府宣布, 任命埃玛·韦德-史密斯(Emma Wade-Smith)为有史以来的首位非洲贸易专员, 且排名在所有贸易专员中列第一位(其他8名贸易专员分别为亚太、中国、东欧和中亚、欧洲、拉美、中东、北美和南亚), 这无疑表明了英国加强与非洲贸易关系的决心。贸易大臣福克斯在任命仪式上说, 贸易是“我们与非洲关系的核心”。<sup>②</sup> 在法律方面, 英国政府先后通过了《税收(跨境贸易)法案》[Taxation(Cross-border) Bill]和《贸易法案》(Trade Bill), 在法律上确保在脱欧后继续向发展中国家提供优惠贸易安排, 继续向最不发达国家提供免税待遇, 并对其他25个发展中国家大幅削减关税, 力求将脱欧对英国与非洲国家现有贸易安排的影响降到最低程度。

特雷莎·梅对非洲的访问也充分显示了贸易在未来英国对非洲政策中的核心意义。在访问期间, 英国与南非、肯尼亚和尼日利亚三个国家达成了超过3亿英镑的贸易协议。另外, 梅在访问非洲期间还宣布, 英国出口信贷机构(UK Export Finance)将加大对英国出口商和非洲进口商的支持力度, 不仅其资助的出口目的地国增加了8个非洲国家, 而且, 资助额度也在2017年的基础上(170亿英镑)又增加了55亿英镑。<sup>③</sup>

但与此同时, 英国与非洲未来的贸易关系还面临着一些问题和不确定性。首先, 英非双方的贸易额并不大, 2017年仅为310亿英镑, 尽管比2016年(287亿英镑)略有增加, 但在各自的对外贸易中均只占很小的比例: 非洲仅占英国货物出口总额的2.6%, 而英国则仅占非洲商品出口总额的3.6%。其次, 尽管英国与所有非洲国家都建立了贸易关系, 但不同国家之间的差别很大, 只有5个非洲英联邦国家对英国的出口超过本国出口总额的20%, 即塞

---

<sup>①</sup> James Tapsfield, “Theresa May Denies Being ‘Late to the Party’ In Forging Ties With Africa as She Says Six Countries Have Agreed to ‘Roll Over’ Existing Trade Deals with The EU After Brexit”, *Daily Mail*, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-6102581/May-UK-aid-Africa-unashamedly-used-drive-post-Brexit-trade.html>, 2018-09-27.

<sup>②</sup> HM Government, “HM Trade Commissioner for Africa Appointed”, <https://www.gov.uk/government/news/hm-trade-commissioner-for-africa-appointed>, 2018-10-20.

<sup>③</sup> HM Government, “PM Announces More than? 300 Million Worth of Deals with African Nations”, <https://www.gov.uk/government/news/pm-announces-more-than-300-million-worth-of-deals-with-african-nations>, 2018-09-30.

舌尔 (33%)、冈比亚 (29%)、毛里求斯 (28%)、南非 (27%) 和肯尼亚 (27%)。<sup>①</sup> 再次, 尽管近年来英国与非洲之间的商品贸易在逐渐向多样化方向发展, 但总体上贸易模式比较单一, 仍然以英国出口制成品, 非洲出口初级产品为主。最后, 英国在退出欧盟后将需要与所有国家重新谈判贸易关系, 鉴于英国有经验的谈判人员有限 (大约只有 500 ~ 750 名<sup>②</sup>), 因此, 这一谈判过程将十分漫长, 而短期内非洲可能还不会排在贸易谈判的首位。这些都将不可避免地影响未来英国与非洲的贸易规模。

第二, 与贸易领域一样, 投资也是英国未来加强与非洲关系的重要领域。由于英国与非洲有着长期的历史联系, 它曾经是非洲最大的投资国, 但近年来落后于美国。2016 年, 英国在非洲的对外直接投资存量为 427 亿英镑, 略低于美国 (443 亿英镑), 但比 2004 年增加了 250 亿英镑。<sup>③</sup>

种种迹象表明, 英国政府在脱欧后将继续加大和鼓励本国企业对非投资 (特别是私人投资)。特雷莎·梅在访问非洲期间宣布, 英国的目标是到 2022 年成为七国集团中在非洲的最大投资国。<sup>④</sup> 为此, 英国在 2018 ~ 2021 年间总计将向非洲投资 80 亿英镑, 其中 35 亿英镑通过金融机构英联邦发展集团 (Commonwealth Development Corporation) 提供, 另外 40 多亿英镑将动员私人投资。<sup>⑤</sup> 为实现这一目标, 英国拟创建非洲投资商委员会 (Africa Investors Board), 并在 2019 年举行非洲投资峰会, 在峰会上制定 2022 年之前的投资目标。

---

① Mukhisa Kituyi, "Power Dynamics and Capacity in the Negotiation of Economic Partnership Agreements between the UK and African Countries", <http://www.royalafricansociety.org/sites/default/files/files/APPG%20report%202017-%20Future%20of%20Africa%20UK%20Relations%20Post%20Brexit%20v2.pdf>, 2018-09-27.

② Peg Murray-Evans, "Return to the Commonwealth? —UK-Africa Trade after Brexit", <http://speri.dept.shef.ac.uk/2016/07/21/return-to-the-commonwealth-uk-africa-trade-after-brexit>, 2018-08-21.

③ BBC, "Theresa May Pledges Africa Investment Boost after Brexit", <https://www.bbc.com/news/uk-politics-45325701>, 2018-09-28.

④ HM Government, "PM Announces Ambition for UK to Be Largest G7 Investor in Africa by 2022", <https://www.gov.uk/government/news/pm-announces-ambition-for-uk-to-be-largest-g7-investor-in-africa-by-2022>, 2018-09-29.

⑤ HM Government, "UK Launches Ambition to Generate Billions More Investment In Africa to Trigger Transformational Growth", <https://www.gov.uk/government/news/uk-launches-ambition-to-generate-billions-more-investment-in-africa-to-trigger-transformational-growth>, 2018-09-28.

在加大对非洲投资力度的同时，英国还将对投资领域和投资方式进行一定程度的调整。在投资领域方面，近年来，英国的对非投资日益呈现出从传统经济向新兴部门发展的多样化趋势。<sup>①</sup>而在英国退出欧盟之后，科技领域有望成为其在非洲投资的重点。其原因在于，高科技是非洲增长最快且市场潜力巨大的领域之一，而英国在这方面恰恰拥有诸多优势，因此双方都能从这一领域的投资中获益良多。特雷莎·梅在访问非洲期间宣布，将与南非、肯尼亚和尼日利亚三国打造“创新伙伴关系”（Innovation Partnership），主要内容包括：<sup>②</sup>一是成立创新伙伴团队，由英国政府部门以及科学、技术与创新领域的专家组成，对这3个国家提供“一站式”帮助与支持；二是由英国国际发展部推动技术促进项目，资助总额为3 200万英镑，主要涉及数字技术、医疗技术、移动技术和清洁能源技术；三是启动“企业家能力培训项目”（Skills and Entrepreneurship Programmes），其宗旨是通过向非洲的企业家提供培训和启动资金支持，帮助他们“走向世界”，从2019年起非洲企业家可申请并参与该项目。南非、肯尼亚和尼日利亚三国也是获得英国风险投资最多的非洲国家，2017年获得的风险投资分别为1.3亿英镑、1.14亿英镑和8 900万英镑。

当然，矿产和基础设施等领域仍是英国在非洲的投资重点，但投资方式可能会发生一些变化，即更注重将这两个领域结合起来的一揽子投资方式。在2018年2月举行的世界上最大规模的矿业投资大会“非洲矿业投资大会”（Investing in African Mining Indaba）上，英国政府提出了成立“非洲基础设施委员会”（Africa Infrastructure Board）的动议，其目的是将采矿部门与非洲基础设施的建设结合起来，制定整体方案，以更好地促进非洲的发展。<sup>③</sup>例如，在英国国际贸易部与安哥拉共同投资的一项铁矿重建工程中，还将包括建设一家冶炼厂、现有铁路线的延长工程和港口的扩建工程，另外还将建设一家

---

<sup>①</sup> 安春英：《英国对非洲的投资合作：概述与借鉴》，载《国际经济合作》2011年第8期，第42页。

<sup>②</sup> HM Government, Ambitious New Innovation Partnerships with African Countries, <https://www.gov.uk/government/news/ambitious-new-innovation-partnerships-with-african-countries>, 2018-09-29.

<sup>③</sup> “UK Government Presents the Africa Infrastructure Board at the Mining Indaba”, <https://www.cnbc.com/africa/2018/02/09/uk-government-presents-the-africa-infrastructure-board-at-the-mining-indaba-an-initiative-to-offer-holistic-approach-to-infrastructure-development-in-africa>, 2018-10-09.

发电能力为600兆瓦的发电厂。其他主要基础设施项目还包括，英国国际贸易大臣福克斯在2017年访问乌干达和埃塞俄比亚期间，宣布向乌干达政府提供2.15亿英镑贷款，用于修建一座新的国际机场，这也将是英国出口信贷机构有史以来向非洲国家提供的最大一笔贷款项目。另外，在2018~2021年期间，英国还拟通过私人基础设施开发集团（Private Infrastructure Development Group, PIDG）向撒哈拉沙漠以南的非洲国家投资3亿英镑，用于建造发电站、公路和水力设施等基础设施。

与此同时，英国政府也将对投资来源做出一定调整，私人企业将成为对非洲投资的“主力”。2017年，英国国际发展部发表的《经济发展战略》指出：“作为世界上最大的资本市场和全球金融专业技能的中心之一，英国将致力于建立投资渠道，以帮助私人资本更好地向发展中经济体投资”。<sup>①</sup> 国际发展大臣莫当特在2018年4月的演说中声明，私人资本和伦敦城将在向英联邦国家投资方面发挥核心作用。<sup>②</sup> 其主要原因在于，英国的发展援助目前在国内面临着比较大的压力，特别是来自于右翼媒体以及保守党部分成员的批评，因此，英国政府未来将主要通过私人渠道在非洲进行投资，并强调投资要有“价值”，同时还强调投资要促进良好企业环境的形成。为此，英国政府将投资约4亿英镑以支持在非洲实现聚合增长，以及打击腐败和促进良治。

鉴于英国在对外投资领域的巨大优势，特别是伦敦城作为世界金融中心的地位，未来英国有望加大对非洲的投资力度。但是，我们必须承认，非洲并不是英国最主要的投资目的地，相较于欧盟、美国和亚洲等地，非洲在英国全部对外直接投资中所占的比例较小。而且，英国在非洲的投资分布也不均匀，主要集中在原殖民地国家，即撒哈拉以南非洲地区的英联邦国家（特别是南非）以及北非的埃及与摩洛哥等国。另外，许多非洲国家面临的不稳定形势也可能成为妨碍英国未来投资的不利因素。

---

<sup>①</sup> DFID, “Economic Development Strategy: Prosperity, Poverty and Meeting Global Challenges”, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/587374/DFID-Economic-Development-Strategy-2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/587374/DFID-Economic-Development-Strategy-2017.pdf), 2018-11-07.

<sup>②</sup> HM Government, “International Development on UK aid - The Mission for Global Britain”, <https://www.gov.uk/government/speeches/international-development-secretary-on-uk-aid-the-mission-for-global-britain>, 2018-11-12.

### 3. 通过发展援助促进贸易，并推进价值观的传播。

英国是世界上第三大对外援助国，2017年官方发展援助总额为183亿美元。<sup>①</sup> 对外援助不仅是实施“全球英国”外交理念的重要途径之一，也是英国用于应对一系列全球挑战的重要工具，特别是贫困、疾病、气候变化、恐怖主义威胁与移民等问题。因此，尽管面临着国内的一些压力，英国政府仍承诺继续履行对外援助达到占国民总收入0.7%这一义务，并继续致力于实现联合国提出的可持续发展目标。<sup>②</sup> 而非洲国家一直是英国对外援助的重点地区，占其对外援助总额的21%（2016年）<sup>③</sup>。其中，获得英国双边援助额最多的3个国家是埃塞俄比亚、尼日利亚和塞拉利昂。

英国加入欧盟之后，它的一部分对外援助是通过欧盟提供的，因此在政策方向上在很大程度上需要与欧盟保持一致。英国脱欧尽管有可能削弱其通过欧盟扩大影响的能力，但另一方面，脱欧为英国提供了前所未有的机会，使其能够按照自己的意愿确定对外援助的重点目标和途径。已经有迹象表明，在英国离开欧盟之后，其对非援助方式和重点很可能发生改变。

特雷莎·梅在访问非洲期间，承诺英国继续向包括非洲在内的贫穷国家提供援助，但她表示：“我并不讳言，我们需要确保对外援助项目为英国服务”，要“契合我们的国家利益”，并且应“与更广泛的国家安全关切完全保持一致”。<sup>④</sup>由此可见，未来英国对非洲的援助将明确以本国的国家利益为核心和根本落脚点，特别是要首先促进英国的对外贸易。事实上，英国政府早在2015年11月发表的对外援助政策文件《对外援助：以国家利益为基础应对全球挑战》（UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interests）中就明确提出了要“以援助促进贸易”（aid for trade）。英国财政部和国际贸易部在

---

<sup>①</sup> Development Initiatives, “Aid Spending by DAC Donors in 2017”, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/04/Aid-spending-by-DAC-donors-in-2017.pdf>, 2018-11-03.

<sup>②</sup> Anushka Asthana, “May to Resist Pressure to Cut Britain’s Foreign Aid Commitment”, <https://www.theguardian.com/politics/2018/feb/12/theresa-may-committed-uk-foreign-aid-spending-pledge-oxfam>, 2018-11-12.

<sup>③</sup> Department for International Development, “Statistics on International Development 2017: Final 2016 UK ODA spend statistics”, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/660062/SID-2017b.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/660062/SID-2017b.pdf), 2018-11-12.

<sup>④</sup> Sorcha Bradly, “Theresa May’s ‘UNSHAMED’ Promise: Foreign Aid in Africa MUST Work for UK after Brexit”, <https://www.express.co.uk/news/uk/1009488/Theresa-May-South-Africa-Brexit-trade-visit-latest-news-update-today>, 2018-09-28.

2018年5月发表的“官方发展援助指南”中，在标题中就含有“对外援助必须物有所值（value for money）”之意。<sup>①</sup>这方面的一个典型例子是英国国际发展部资助的“东非商标项目”（TradeMark East Africa Programme），其目的在于通过对东非国家（特别是肯尼亚）的援助，以期减少贸易壁垒、促进商业交往。

当然，除了贸易与经济利益以外，推广平等、人道主义等价值观也是英国发展援助的一贯目标，这也符合其国家利益。英国多年来致力于促进非洲国家的性别平等以及提升女性的地位，特别是贫困女童的受教育水平。例如，在2018年的七国集团峰会上，特雷莎·梅宣布英国国际发展部将在未来8年内通过“女童教育挑战”（Girls Education Challenge）项目帮助超过150万名女童完成从小学到高中的教育。英国政府还计划到2022年，通过预防孕产妇死亡项目，拯救超过6000名女性的生命。此外，英国还与国际贸易中心（The International Trade Centre）一道，在肯尼亚、加纳和尼日利亚发起了“扶持女性参与英联邦贸易”项目（SheTrades Commonwealth Programme），目的是发挥女性在国际贸易中的独特作用。英国政府认为，贸易能够创造就业，刺激投资，帮助贫穷国家最终摆脱对援助的依赖。这也正是英国政府对非洲援助政策的根本理念，即帮助非洲国家最终形成解决自身问题的能力，并通过经济增长，找到解决自身问题的方案。正如英国政府在《经济发展战略》中提到的，对外援助的最终目标是“支持发展中国家动员本国资源，减少对援助的依赖”，并将贸易作为减少贫困的“发动机”，繁荣、减贫和应对全球挑战三者相辅相成，缺一不可。<sup>②</sup>特雷莎·梅在2018年的二十国集团峰会上再次强调了这一理念。

#### 4. 强化反恐合作，维护英国安全利益。

加强与非洲国家在打击恐怖主义和非法移民等领域的合作，是英国脱欧后的另外一个核心关切，因为“这绝对符合英国的国家利益——恐怖主义、

---

<sup>①</sup> HM Treasury & Department for International Trade, “UK Official Development Aid: Value for Money Guidance”, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/712367/ODA\\_value\\_for\\_money\\_guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/712367/ODA_value_for_money_guidance.pdf), 2018-11-13.

<sup>②</sup> Department for International Trade, “Economic Development Strategy: Prosperity, Poverty and Meeting Global Challenges”, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/587374/DFID-Economic-Development-Strategy-2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/587374/DFID-Economic-Development-Strategy-2017.pdf), 2018-11-08.

非法移民和现代奴役等并不限于一国国境之内。”<sup>①</sup>

鉴于近年来英国面临的反恐形势十分严峻，英国政府于2018年6月出台了新的“反恐战略”。<sup>②</sup>与2010年和2015年发布的两份“安全防务战略”一样，“反恐战略”仍将恐怖主义，特别是以“伊斯兰国”和“基地”组织为代表的伊斯兰极端组织列为对英国安全的首要威胁。就非洲而言，英国认为索马里青年党（Al-Shabaab）和激进的伊斯兰组织博科圣地（Boko Haram）是该地区面临的巨大威胁。为此，英国政府开展了多项行动与非洲国家共同打击恐怖主义组织，其中既有双边合作，也有通过非洲联盟和联合国等多边组织提供的军事援助，如帮助尼日利亚安全部队应对博科圣地的威胁；帮助索马里解除索马里青年党的武装；向联合国派驻索马里和南苏丹的维和部队派遣450名军人；向索马里、南苏丹和尼日利亚等国提供紧急援助等。此外，英国还帮助一些非洲国家和非盟培训军事人员，并向其提供武器。英国首相特雷莎·梅在访问非洲期间承诺将继续致力于打击非洲的恐怖主义组织和活动。

英国政府尤其关注帮助存在较高恐怖主义风险的非洲国家增强自身应对威胁冲突和危机的能力。在这方面，英国希望“与非洲国家建立伙伴关系，打击共同面临的威胁，并支持非洲国家在解决自身问题的过程中发挥领导作用”。<sup>③</sup>这首先体现在加大财政支持力度方面。2019/2020财政年度，英国将“打击恐怖主义项目基金”（Counter-Terrorism Programme Fund）中对非洲的资助额度提高到了3150万英镑。英国国际发展部还承诺将其预算中的至少50%用于帮助脆弱国家和地区应对造成不稳定和冲突的根源。其二，英国政府鼓励非洲国家通过“政治进步”实现长期和平与稳定。为此，英国政府成立了北非联合小组（FCO/DFID North Africa Joint Unit），负责监督新设立的“北非良治基金”（North Africa Good Governance Fund）的运行，2018年资助

---

<sup>①</sup> UK Parliament, “Written Evidence – Foreign and Commonwealth Office (FPW0027)”, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-relations-committee/foreign-policy-in-changed-world-conditions/written/79900.html>, 2018-09-28.

<sup>②</sup> HM Government, “Contest: The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism”, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/716907/140618\\_CCS207\\_CCS0218929798-1\\_CONTEST\\_3.0\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf), 2018-10-23.

<sup>③</sup> UK Parliament, “Written Evidence – Foreign and Commonwealth Office (FPW0027)”, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-relations-committee/foreign-policy-in-changed-world-conditions/written/79900.html>, 2018-10-28.

总额为4 000万英镑。其三，英国政府还致力于加强非洲国家和非洲联盟的行动能力，认为它们才应该是解决非洲危机的首要行为体。例如，2017年5月，英国主办了“索马里问题国际会议”，重点关注的是索马里安全架构的建立，包括索马里国家军队的未来规划，以及如何在保护人权的同时打击恐怖主义等问题。英国首相特雷莎·梅在演说中除了特别强调，索马里要在实现安全的过程中发挥领导作用，认为这才是政治与经济进步的基石。<sup>①</sup>

除了打击恐怖主义以外，打击非法移民也是英国对非洲政策的重点之一，其退出欧盟之后这一政策也不会改变。除向难民及其东道国提供人道主义援助和其他援助之外，英国政府还通过其他一些旨在促进当地经济发展的项目致力于减少难民数量。例如，由于埃塞俄比亚是非洲第二大难民接收国（接收了来自于南苏丹、索马里、苏丹和厄里特里亚等国家的大量难民），也是通往欧洲的重要渠道，英国政府希望通过支持埃塞俄比亚实现工业化，促进其经济发展和稳定，以减少移民和难民流出数量。

## （二）英国对非洲政策的重点国家

撒哈拉以南非洲国家无疑是英国对非洲政策的重点地区，而就具体国家而言，非洲4个最大的英语国家——南非、尼日利亚、肯尼亚和加纳则是重中之重，它们合计占非洲与英国之间贸易总额的一半左右。其中，南非、尼日利亚和肯尼亚又是英国在非洲最重要的战略伙伴，这也是特雷莎·梅选择访问这三国的原因之一。

南非是英国在非洲的最大贸易伙伴，英国是南非在欧盟的第二大贸易伙伴、全球第七大贸易伙伴。南非有丰富的矿产资源和农业资源，此外其金融和服务部门也很活跃，因此英国对在脱欧后促进与南非的贸易和投资关系有着极大的兴趣。英国与南非的贸易额为将近90亿英镑。<sup>②</sup>英国是南非的黄金和铂金等矿产以及无花果等农产品的重要市场；而南非则是英国的机械、汽车和电子产品等的重要出口市场。但从总体上看，英国和南非在对方总体贸易中所占的份额并不算大。相较于贸易，双方在投资领域的关系更重要。南

---

<sup>①</sup> HM Government, “PM Speech at the London Somalia Conference”, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-the-london-somalia-conference>, 2018-11-11.

<sup>②</sup> HM Government, “UK and South Africa Welcome Progress on Trade Relationship”, <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-south-africa-welcome-progress-on-trade-relationship>, 2018-11-14.



非一直是英国在非洲的最大投资目的地，占英国在非洲投资总额的 30% 左右，主要投资领域为矿产和金融服务，而英国也是南非最大的外来投资国之一，占欧盟在南非直接投资总额的 60%、南非外来投资存量的 46%。<sup>①</sup> 英国是南非在欧盟的最大投资目的地国，南非对英国的投资存量为 470 亿英镑，占其在欧盟成员国投资总量的 30%。<sup>②</sup> 英国国际贸易部负责贸易政策的前国务部长格莱格·汉兹曾撰文称，英国即使在退出欧盟以后也仍将是南非最大的投资国，因为双方之间存在着巨大的合作潜力和互补性。<sup>③</sup> 除经贸关系之外，南非对于英国的政治意义也很重要，英国希望通过南非带动与整个非洲大陆的关系。再加上南非是“金砖集团”成员国之一，具备了一定的通向其他成员国的“跳板”作用，使得英国更加重视南非的影响。南非总统西里尔·拉马福萨（Matamela Cyril Ramaphosa）2018 年 2 月的上台执政则为英国进一步发展及南非的经贸关系提供了新的机遇。总之，无论是贸易、投资还是政治关系，南非对于英国都具有不可替代的意义。

尼日利亚是非洲人口最多的国家，也是非洲最大的经济体（2017 年），是英国在非洲的第二大贸易伙伴，2017 年双边贸易额为 42 亿英镑<sup>④</sup>。未来英国与尼日利亚的双边贸易将持续增长，尼日利亚 - 英国商会预测到 2020 年有望达到 200 亿英镑<sup>⑤</sup>。英国与尼日利亚的贸易模式主要是英国从尼日利亚进口原材料（占进口总额的 55%），出口机器设备与消费品。尼日利亚还是英国重要的原油与天然气来源国之一。鉴于尼日利亚的经济规模及其有望成为非洲最大消费市场的潜力，双边贸易与投资未来很有可能得到进一步扩大，并向多样化发展，特别是在服务、媒体、工程技术、物流、食品加工以及制造

---

① Office for National Statistics, “The UK’s Trade and Investment Relationship with Africa; 2016”, <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/articles/theukstradeandinvestmentrelationshipwithafrica/2016>, 2018 - 10 - 13.

② HM Government, “UK - South Africa Joint Trade Statement”, <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-south-africa-joint-trade-statement>, 2018 - 11 - 21.

③ Greg Hands, “UK Likely to Be SA’s Biggest Foreign Direct Investor - even after Brexit”, <https://www.businesslive.co.za/bd/opinion/2018-04-10-uk-likely-to-be-sas-biggest-foreign-investor-even-after-brexit>, 2018 - 11 - 10.

④ Damilare Famuyiwa, “Nigeria, UK Bilateral Trade Hit 4.2 Billion Per Annum”, <https://nairametrics.com/harriet-baldwin-says-nigeria-and-uk-bilateral-trade-has-hit-4-2-billion-per-annum>, 2018 - 09 - 31.

⑤ Faith Oparaugo, “Nigeria: NBCC Projects 20 Billion Trade Volume between Nigeria, UK by 2020”, <https://allafrica.com/stories/201408270381.html>, 2018 - 09 - 26.

业等部门。尼日利亚对英国而言更重要的作用是在安全领域，它是英国在非洲的第二大受援国，2016 年，英国向尼日利亚提供了 4 000 万英镑用于打击恐怖主义和极端主义。在特雷莎·梅访问尼日利亚期间，两个国家签署了防务与安全合作伙伴协定与经济发展全面协定，这将成为双方未来关系的基础。

肯尼亚近年来经济增长很快，2016 年国内生产总值增幅达到 6%，2017 年进一步上升到 6.4%。它是非洲第九大经济体，也是东非地区最富有的国家和领先的贸易与投资中心、非洲最有活力的金融中心之一。肯尼亚是英国在非洲的第三大贸易伙伴。肯尼亚向英国的出口主要集中在农产品方面，特别是鲜花、茶叶和咖啡等，而从英国的进口则主要是汽车、机械、药品和纺织品等。未来，英国与肯尼亚有望在一系列新的领域拓展伙伴关系，特别是在金融服务和金融科技等领域。肯尼亚也是英国在安全领域的重要伙伴，尤其是在东非地区，其军队对联合国派驻索马里的维和部队作出了重要贡献，另外肯尼亚还接纳了 45 000 名难民，这些都与英国的安全利益切身相关。2018 年特雷莎·梅访问肯尼亚，她也是 30 年来第一位访问肯尼亚的英国首相，此访对于推动双方未来的全面关系，特别是贸易与安全领域的合作至关重要。在梅访问肯尼亚一个月之后，威廉王子也访问了肯尼亚。

英国与加纳的关系也很特殊。加纳的移民群体非常庞大，它与英国无论是在殖民地时期还是殖民地瓦解之后的关系都很紧密。加纳是英国在撒哈拉以南非洲的第四大出口市场。在投资方面，加纳在建筑和通讯行业拥有巨大的投资潜力，而在加纳一些建立时间最长的公司也多为英国公司。

除上述 3 个国家以外，北非 3 个最大的经济体阿尔及利亚、埃及和摩洛哥与英国的关系也很重要。上述北非三国加起来占英国与非洲贸易总额的 28.6%，价值 82 亿美元（2015 年）。<sup>①</sup> 阿尔及利亚还是英国重要的原油和天然气来源国之一。鉴于这 3 个国家在北非经济体中的重要性，未来英国有可能扩大在它们的市场份额。与此同时，英国也将在安全事务上加强与这些国家的合作。

---

<sup>①</sup> Edward George, "A Private Sector Perspective on Priorities for UK - Africa Trade Relations Post Brexit", in Royal African Society: "The Future of Africa - UK Trade and Development Cooperation Relations in the Transitional and Post Brexit Period", <http://www.royalafricansociety.org/sites/default/files/files/APPG%20report%202017-%20Future%20of%20Africa%20UK%20Relations%20Post%20Brexit%20v2.pdf>, 2018-11-12.

## 结 语

当前，英国正处于脱欧的关键阶段，“脱欧”无疑将导致英国的对外关系发生重要变化，同时也将对其外交战略重点造成很大冲击，再加上当前的国际环境日益复杂和碎片化，因此，英国退出欧盟后的外交政策将遇到重大挑战，特别是它未来与欧洲和美国的的关系都处于不确定的风险之中。正是在这一背景下，为了在离开欧盟之后继续保持在世界上的影响力，英国政府提出了“全球英国”这一外交理念。

在该理念框架下，英国对其外交政策方向和重点以及与其他国际行为体的关系进行了相应调整，非洲因此重新进入了英国的视野。英国与很多非洲国家拥有深厚的历史渊源，而非洲则拥有巨大的人口红利、迅速增长的经济实力、不断扩大的市场规模，以及丰富的资源，因此，非洲大陆曾经是、未来也将是英国经济、安全和发展政策的重要伙伴，是英国在离开欧盟之后借以维系并提升自身在世界上地位的关键因素。这正是英国首相特雷莎·梅选择在脱欧进程的关键节点访问非洲，重启英非伙伴关系的原因所在。可以肯定，非洲将成为未来英国外交政策调整的重要目标地区，特别是南非、肯尼亚和尼日利亚等英联邦国家。

就具体的政策领域而言，未来英国对非洲的政策重点仍然在于贸易、投资以及安全等方面，这既具有历史延续性，同时也符合当下英国的发展目标与国家利益。从英国政府发布的各项政策文件、政府官员的演说以及与非洲国家的实际交往活动来看，英国未来将继续加大对非洲的贸易和投资力度，继续向非洲国家提供援助，并继续与非洲国家和非洲联盟在安全领域开展合作，但英国在这些领域与非洲开展合作的方式和渠道等将发生不同程度的改变。其中最突出的有，在投资领域，其投资渠道将越来越以私人为主；在对外援助领域，贸易利益将成为根本出发点；而在安全合作方面，打击恐怖主义将成为重中之重。由此可见，尽管“道义”原则和价值观仍将在英国未来的非洲政策中发挥一定作用，但国家利益才是最关键的决定性因素。

需要指出的是，英国的非洲政策能否奏效，将取决于一系列复杂的国内、国际因素，特别是脱欧造成的国内外环境的不确定性，例如，在离开欧盟后英国的国内经济和政治形势能否保持稳定，它是否有能力成功地在国际舞台

上综合运用其硬实力和软实力，以及未来与欧洲和美国的的关系等。与此同时，英国的非洲政策还面临着来自于其他国家的强大竞争，因此其未来的非洲政策必将面临严峻考验。

因此，对于英国与非洲的未来关系而言，英国脱欧既给双方拓展和深化在各领域的合作带来了机遇，但同时也提出了诸多挑战，特别是脱欧进程本身伴随的不确定性。可以断言，英国未来在“全球英国”框架下进一步拓宽和强化对非关系的目标和方向毋庸置疑，但是重启与非洲的伙伴关系之路不会一帆风顺。

## Adjustment of UK's African Policy in the Idea of "Global Britain"

*Li Jingkun*

**Abstract:** After a referendum where more than a half of the voters supported the UK's exit of the EU, the UK government officially triggered the exit procedure in March 2017. At the same time, the UK has made adjustments to its foreign policy, with "Global Britain" as the core idea, in a view to safeguarding and strengthening its role as a global power after Brexit. In this context, Africa has regained the attention from the UK, who regards Africa's role as a potential partnership in the fields of trade, investment and security. These core concerns of the UK has been demonstrated clearly by PM Theresa May's visit to Africa in August 2018. Brexit has brought opportunities for widening and deepening the relationships between the UK and Africa. However, due to a series of complex factors, the future bilateral relations will still be faced with a number of uncertainties and challenges.

**Key Words:** UK - Africa Relations; African Policy; "Global Britain"; Brexit; Partnership

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)