

## 《战略防务与安全评估》之后的英国战略

[英] 杰弗里·蒂尔 (Geoffrey Till)

**内容提要：**英国需要从阿富汗战争总结战略教训，并且在今后避免类似情况再度发生。阿富汗战争之后，英国的主要战略目标是保护贸易和预防冲突。为了实现战略目标，英国需要把握国际格局的转变趋势，确定投入的主要方向，确保成本与收益平衡，并保持与盟国的合作，主动作为。在战略手段上，英国需要重视软实力的应用；在硬实力方面，注意发展远征力量，情报和特种作战能力；加强军方与其他政府部门的协同。总之，英国的战略应该回归离岸平衡、有限介入，和追求最大效果的传统。

**关键词：**英国战略 阿富汗战争 软实力 远征力量

人们广泛认为2010年的英国《战略防务与安全评估》(SDSR)<sup>1</sup>是关于未来10年英国国防走向的权威声明。该评估还承诺在2015年进行中期评估。不过，事情并非如此。稍后不久在英国国防研究圈内进行的一项专家意见调查显示，多数专家认为它错失了对英国防务进行彻底检讨的机会，没能使英国防务思考重回正轨。而且，在金融危机的压力之下，评估时间过短，也未能给战略反思提供足够的机会。虽然《国家安全战略》列出的威胁清单很难令人提出异议，但却在应该如何应对这些威胁方面所言甚少。相反，这两个文件的基础似乎是许多相当难以验证的主张。

首先便是英国应该在国防上花多少钱的问题。答案是“显然不是现在这个水

[英] 杰弗里·蒂尔 (Geoffrey Till) 伦敦国王学院防务系科贝特海洋政策研究中心主任。

<sup>1</sup> *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review* (London: TSO, 2010), (Hereafter SDSR), This was accompanied and allegedly justified by the *National Security Strategy Update 2009: Security for the Next Generation* (hereafter NSS2009), (TSO: Norwich, March 2009).

平”，但并未指出应该是什么水平。其次是允许让阿富汗战争的需求决定从今往后至2020年，甚至是更长时间内的英国国防政策。关于这两项主张，以及其他主张，上述两个防务文件都没有加以阐明或者为其提供理由。这似乎验证了现在普遍流行的看法即我们英国人不再“搞”战略了。

我们可能是不再“搞”战略了，但显然我们应该“搞”战略，正如第一海务大臣、海军上将马克·斯坦霍普（Mark Stanhope）爵士所言，战略防务和安全评估不是一个事件，而是一个过程。眼前的尘埃可能已经落定，但更多的尘埃即将到来，我们应该认真考虑2010年10月宣布的“结果”的后果，以及如何才能对它有确实的理解，以及在不断变动的环境中实施它。例如，海军可能放弃广为人知的为新航母装备“弹射拦阻装置”的计划，重拾之前的装备垂直起降F-35战机的想法，显然证明国防计划仍然在调整之中，并且可能在可见的未来都将如此。<sup>1</sup>那么，在这样的背景之下，英国防务计划者需要抓住哪些问题？

## 一、对阿富汗问题做出正确的反应

《战略防务和安全评估》建立在这样的观点之上，即阿富汗问题必须是当前的重点。如果被人认为在阿富汗吃了败仗，那么英国和西方的信誉将受损。既然北约做出了承诺，那么西方盟友不能被人看作是“至此为止，转身离开”。要维持与美国的关系，英国就需要“坚持到底”，直到有理由撤离，或者至少与美国人保持大体一致的撤离时间表，虽然奥巴马政府迫切想要尽可能体面地加速撤离。<sup>2</sup>显然，还有很多经验教训要学习。<sup>3</sup>

第一个教训是显而易见的。这不是我们应该进行的战争，因为它更适合坏蛋，而不是我们。当然，部分是因为这是个地理问题。阿富汗是个深锁于内陆的国家，基础设施简陋，社会复杂，具有不喜中央政府的传统，其边境地区易于被支持叛乱分子的外部势力渗透。如杰夫·梅森（Jeff Mason）少将最近所言：

这不是我们应该进行的战争，因为它更适合坏蛋，而不是我们。

从后勤角度来看，你再也找不到比这里更糟糕的战场了。深陷内陆，远离港口，即使按第三世界的标准，都称不上有什么基础设施……距离和环境确实影响

1 “UK Carrier Strike Costings Criticised”, *Jane's Navy International*, Jan/Feb, 2012; “Defence Secretary Wants U-turn Over Carriers”, *The Guardian*, 19 March, 2012.

2 “Raid on MoD Cash to Pay for Afghan Conflict”, *Daily Telegraph*, 16 Dec, 2009; Secretary Robert Gates, Department of Defence News Briefing, 1 Feb, 2010. <http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4549>.

3 “Defence Chief: Afghan Campaign Was Woeful”, *Daily Telegraph*, 28 Jan, 2012, Michael Howard对这些教训做了总结，便利参考，见“The Transformation of Strategy”, *Journal of the RUSI*, Aug/Sep, 2011.

着我们在那里的行动。<sup>1</sup>

资源丰富的敌人已经反复证明了他们善于最大限度地利用盟军难以避免的脆弱后勤，特别是穿过巴基斯坦的陆地通道。<sup>2</sup>

我们自己的本质属性——自由的媒体（容易对成功起疑，有本事报道任何一个错误和任何一次失败）也使情况雪上加霜，法律（在阿富汗，它对守法者的限制

远超过对非法者的限制<sup>3</sup>），以及西方对伤亡的厌恶，<sup>4</sup> 人力资源供应有限和无时无刻不处于民主政治的监控之下，都不利于任何必需的可持续的长远战略，使我们处于不利地位。限制了我们的能力。联盟作为各支力量的结合体的特点也降低了协同的效果。最糟糕的是，联合国和北约部队在阿富汗所与之合作的，是被很多当地人认为不具合法性和令人失望的政权，这使联合国和北约部队的努力面临巨大的不利条件，无论他们多么投入和多么专业。

好的战略是最大限度地利用优势，同时使敌人不能发挥其优势。在反叛乱情况下，这极为困难。更糟的是，我们的存在常常适得其反，制造的问题比解决的问题多。更严重的

最糟糕的是，联合国和北约部队在阿富汗所与之合作的，是被很多当地人认为不具合法性和令人失望的政权，这使联合国和北约部队的努力面临巨大的不利条件，无论他们多么投入和多么专业。

是，对当地人来说，我们的存在就是以不准确的情报为基础的不准确的空中打击，杀伤当地无辜群众。在这种地方驻扎的时间越长，情况就会变得越坏，除非采取一种非常长远的、洞察实情的，以人民为中心的反叛乱战略。<sup>5</sup>

当然，一位英国军人、陆军元帅罗伯特逊（Robertson）在1916年也面临着同样令人不快的一系列选择。他说，有时我们作战的方式是我们不得不那样做，而不是我们希望那样做。我们没法只打那些我们喜欢的仗，我们也不能按我们喜欢的方式作战。战争选择我们，而不是我们选择战争。他所言当然是真理，但既然

1 "Coping With the Unexpected", *Military Logistics International*, July/Aug, 2010.

2 在崎岖不平的阿富汗，部队的运动消耗达到每个士兵每天83升汽油，不仅昂贵，且难免是作战中的薄弱之处。AFP, Staff writers, Washington, 25 Nov, 2009, "Militants Destroy NATO Oil Tanker in Pakistan: Police", "Pakistani Security Forces Stop 100 NATO Tankers in Tribal Areas", 22 July, 2010, *English Xinhuanet.com*; "2 NATO Oil Tankers Torched in Pakistan's Balochistan Province", *Xinhua Global Times*, 28 June, 2010.

3 这要求很多安全保障转向准备法院审问和公众询问诸如秘密飞行（据报道，这主要是指美国中央情报局租用包机在全球运送恐怖主义嫌犯）、黑监狱、关塔那摩湾和报道中的虐待嫌犯。虽然多数最终显得根据不足，但分散了人们对恐怖主义的关注，加剧了与英国盟友的军种同袍之间的紧张关系，主要是美军。

4 "US Troop Buildup Carries High Costs", AFP Staff writers, Washington, 25 Nov, 2009, 军方调查显示军队的士气在下滑，退役回国官兵面临的婚姻问题增多。在阿富汗服役的低阶士兵中，五分之一有严重的压力、焦虑或者沮丧情绪。迄今为止，伊拉克和阿富汗已经使美国花费了7688亿美元。

5 Doug Badow, "US Should Resist Temptation to Stay Put in Afghanistan", *The Straits Times*, 4 Jan, 2010, "Afghan Sitrep", *Jane's Defence weekly*, 30 June 2010, John J. Mearsheimer, "Afghanistan: No More the Good War", *Newsweek Special Edition*, June, 2010.

以那种方式作战是将主动权拱手让给环境或者敌人来决定，或者两者兼具，那就绝不是一个理想的开战方式，更不是一个继续它的理由。实际上，更好的方法是防止出现这样的形势，而不是事后再行补救。简而言之，被迫交战就是自认失败。

第二，反叛乱作战是昂贵的，无论就人力而言还是就开销而言。英国最近的联合作战条令（Joint Doctrine）第3—40号文件—《安全和稳定：军队的贡献》里谈到需要每1000当地平民中有20—25名军人。<sup>1</sup>2009年的作战开支（部分由我们饱受压力的国家储备金拨付）是37亿英镑—略高于国防预算的10%。前国防大臣鲍勃·安斯沃斯（Bob Ainsworth）建议2011年增加对阿富汗战争的拨款至大约50亿英镑。<sup>2</sup>一些人估计或者说认为阿富汗战争的全部开支大约已经占到国防预算的三分之一。<sup>3</sup>就此而言，还应加上机会成本—也就是说如果我们这笔钱不花在阿富汗，情况又会如何。

反叛乱作战是昂贵的，无论就人力而言还是就开销而言。

要评估这些成本是否可以承受，或者它最终是否有成效，十分困难，因为这样的估算与我们满足进行干涉的财政和人力开支，以及我们如何评估威胁的程度有关—这意味着评估如果不干涉则代价又是几何。目前，考虑到经济衰退的影响，从我们做什么还是不做什么的角度来界定什么是“负担得起的”要比以往更加困难。<sup>4</sup>

要向怀疑者证明这次劳民伤财的远征行动不仅是负担得起，而且在降低完全全球化了的恐怖主义威胁方面物有所值也同样困难。即使在阿富汗“有效”，难道被驱散的恐怖分子不会在巴基斯坦的部落荒地或者也门、索马里、尼日利亚北部等地定居下来并建起训练营？<sup>5</sup>怀疑者会说，更糟糕的是英国面临的多数恐怖威胁事实上是土生土长的，而且可能因我们在海外的反恐行动进一步恶化而不是改善了。<sup>6</sup>

华盛顿右翼的卡托研究所的资深研究员道格·巴都（Doug Badow）的观点可能不那么含蓄，但确实符合现实：

阿富汗虽然是一个人类的悲剧，但随着基地组织的溃散，它对美国及其盟友

1 *Security and Stabilisation: The Military Contribution*, pp. 2-15.

2 "UK Boosts Afghan Spending as Committee Warns on Shortfall", *Jane's Defence weekly*, 31 Mar, 2010.

3 Michael Clarke, "Defence Review: Can Britain Still Pack a Punch?" *Daily Telegraph*, 20 Oct, 2010.

4 "Defence Budget Figures Simply Do Not Add Up", *Daily Telegraph*, 16 Dec, 2009.

5 互联网是“国际恐怖主义”纽带的中心枢纽，这大大降低了地理位置的重要性。许多为此类网站提供服务的服务器位于英国。“English Sites Extend Reach of Al-Qaeda”, *The Straits Times*, 21 Nov, 2009, On the Yemen, "Terror Fight in Yemen: US Must Keep Focus", *The Straits Times*, 6 Jan, 2010.

6 British al-Qaeda hub "is biggest in West", *Daily Telegraph*, 16 Jan, 2010. "Two Thirds of Terrorists in Britain Are Home-grown", *Daily Telegraph*, 5 July, 2005.

而言不再那么重要了……前往阿富汗在最初是必须的，但今天仍然留在那儿则不然。<sup>1</sup>

可以理性地提出这些问题本身，强化了美国人所称的“当前主义”的危险，

未来的行动样式  
可能更像近来北约干  
预利比亚那样——高  
度强调海空力量，而  
不是“脚踏地面”的  
部队。

即你当前从事的战争类型代表了你应该做的未来战争的类型。事实上，在政治上我们可以确信一件事，那就是在可见的未来，英国不会卷入另外一场阿富汗战争，或者任何类似的战争。相反，未来的行动样式可能更像近来北约干预利比亚那样——高度强调海空力量，而不是“脚踏地面”的部队。英国和其他参战方需要汲取阿富汗战争的经验教训，并且继续前进。

## 二、阿富汗之后英国战略的目标

### （一）保护贸易利益

对英国来说，底线（这是一个恰当的经济学词汇）是保卫我们的贸易利益，因为英国现在是，在过去几百年间也一直是个贸易国家。我们深深介入全球化进程。在纽约之后，伦敦是世界上第二大最全球化的首都。<sup>2</sup> 我们国内生产总值的10%来自我们提供的国际金融服务。60%至70%在英国注册的公司的利润是在海外获得的。<sup>3</sup> 几乎每10个英国人中就有1个一年中有几个月或者全年都住在海外，同时有400万外国人居住在英国。英国国内生产总值中相当高的比例来自国际贸易。按照科尔尼（A.T Kearney）和《外交政策》联合发布的全球化指数（Globalisation Index），英国参与世界经济的深度排名第12位。如果排除该指数在计算新加坡和新西兰这样的人口小国时的比例失衡，那么英国的排名将上升到第3位，仅次于美国和加拿大。<sup>4</sup>

按照新的《国家安全战略》所言，这不可避免地意味着“英国现在是，也始终是一个与众不同的海洋国家”。<sup>5</sup> 尽管人们习惯了英国人叹息自己金融和海洋地位的衰落，英国航运业快速增长的事实却很少为人所注意。英国航运业在经过20年的衰落之后，在政府激励下，进行了重大的规范和税收改革，致使其商船队比2000年增长了70%。航运业在英国直接雇佣的人数达4万，间接雇佣的人数

1 Doug Badow, "US Should Resist Temptation to Stay Put in Afghanistan", *The Straits Times*, 4 Jan, 2010.

2 "The Globalization of Cities", *Foreign Policy*, Nov/Dec 2008 [or 2009 – need exact title].

3 Haather Connon, "Change in the Weather", *The Investor*, Issue 66, Summer, 2010.

4 "The Globalization Index", *Foreign Policy*, Nov/Dec, 2007.

5 NSS2009 (op cit) pp. 97-99.

达21.2万，每年给国家带来47亿英镑的收入。<sup>1</sup>当前海洋对于英国的重要性丝毫不输过往。

无论我们喜欢与否，我们都是全球贸易体系的一部分。世界遥远地方发生的事情，迟早会影响到我们，而且对我们的影响程度往往大大超过对其他国家的影响。通过影响贸易和贸易所依赖的条件而威胁到体系的因素有：

- 陆上与海上的混乱，特别是在那些生产重要商品的地区、重要的交通线通过的地区或者与英国安全与繁荣紧密相关的地区。
- 国家间战争。美国与中国在台湾问题上发生冲突带来的世界贸易中断将难以想象。当前这个威胁的可能性很低，但我们需要使这样的局势保持下去。
- 对全球化的目标、价值观和结果持敌意态度的国家和非国家行为体有意识武力攻击。

在这些威胁面前我们没有选择。它是自然的铁律。但所谓选择就是我们选择做什么。我们可以埋头躲避，撤回本土，希望出现最好的结果，指望别人解决问题。但这不是我们的传统或者我们的文化，而且多数分析家认为这种“小英国主义的选择”（little Englander）根本就不值得考虑。

相反，我们已经采取了一种政策，用那句著名的话说就是，在危机找到我们之前找到它，希望在威胁对我们产生影响之前赢得一些战略空间（空间和时间上）。它并不总是奏效，但那是我们志向所在。除去意识形态、道德和哲学这些表皮，这是一项保卫贸易和贸易所依赖的条件的政策，无论何地需要做出军事反应，无论何地我们认为我们能够用可忍受的代价取得适当的效果。

## （二）预防冲突，而不只是与之作战

虽然确定积极干预的可承受代价是多少较为困难，也值得指出有一件事是我们能够确定的，那就是防止冲突要比赢得冲突和进行长期的补救工作要便宜得多，也好得多。《国家安全战略》中对这一点的强调值得欢迎，虽然它没有讨论单个军种如何才能为此目标做出最大贡献令人失望。

强调冲突预防意味着积极主动，而不是被动反应式的国家政策。冲突预防和威慑现在是，将来也应是保卫我们受惠良多的体系的核心工作，至少在我们资源许可范围内应如此。威慑是关于防止恶势力做那些我们不希望他们做的事，迫使他们做我们想要他们做的事。我们或者用拒止（即向他们显示他们不会成

世界遥远地方发生的事情，迟早会影响到我们，而且对我们的影响程度往往大大超过对其他国家的影响。

强调冲突预防意味着积极主动，而不是被动反应式的国家政策。

<sup>1</sup> *Making Waves; Defence Special – Newsletter of the British Chamber of Shipping*, Spring 2009, pp. 1-2, 4.

功)或者通过惩罚(就是向他们显示他们付出的代价将超过回报)。

这一战略的核心是核威慑。发生在任何地方的核攻击(特别是发生在我们头上的)肯定是那些攻击体系或者我们在体系中的位置的各种事件中最糟糕的。此类攻击可能来自恐怖组织,或者来自敌对国家。潜在风险在上升。朝鲜和伊朗的核武器化似乎预示着第三代或者说是第四代核国家的到来,特别是在中东地区。这样的前景反过来也激起了全面消除核武器的新的一波行动。很难评估这两种相互冲突的势头可能产生什么后果。

目前来看,英国的两大党派都没什么兴趣进行单方面核裁军,因为它可以对以国家为基地的威胁进行报复,保护英国,不过对于那些没有固定地点的恐怖威胁能进行什么样的惩罚尚不清楚。

虽然如此,考虑到需要给“三叉戟”导弹提供某种替代品,现有的方案包括各种“筒装三叉戟”选项,而不是进行同类型替换。这些选项包括削减潜艇、弹头或导弹数量,以及放弃“海上延伸”威慑中的“延伸”部分(即海基核威慑,译者注)这样激进的提议。这些削减是否会对沙特阿拉伯对核伊朗的反应产生重大影响,或者说是否能使我省钱,都颇令人怀疑。<sup>1</sup>虽然迄今为止,讨论的基调显示激进的建议并未得到政府关注,但“主投资定案”(Main Gate)决策被推迟到下届政府,必须引起那些支持进行同类型替换者的注意。<sup>2</sup>

不过,威慑的应用还更广泛——一般威慑和威慑具体的国家间战争——这是威胁体系的另一最大威胁。人们常说国家间战争越来越成为历史了,前提是忽略像福克兰群岛战争、2003年的伊拉克战争、俄罗斯最近对格鲁吉亚的战争或者当前朝鲜半岛的紧张形势等这些小小的争吵。<sup>3</sup>然而世界上绝大多数军事机器的构成却揭示了另一番景象:它们的关注点仍在高烈度能力,如重装甲、导弹防御、空中优势和反潜战。当面对同等份量的对手,而不是恐怖分子和其他非国家行为体时,这些看上去更有用。而且在世界许多地方,这些军队心里都有特定的对手,虽然他们可能不会明说。但这些并不相互矛盾。因为国家十分严肃地对待国家间发生战争的可能性,从而降低了它的发生概率。这是为什么做好实施高烈度行动的准备仍然是世界上绝大多数军队的首要使命,并非仅限于亚太地区。

**做好实施高烈度行动的准备仍然是世界上绝大多数军队的首要使命,并非仅限于亚太地区。**

多数人会同同意英国应该维持适当的高烈度能力,慑止国家间战争。但这带来两个问题。第一个是无法证明这样的投资是否合算。你无法证明没有发生的事

1 Tim Hare, "Nuclear Policy at Sea: A Part-time Deterrent Will not do!" *Journal of the RUSI*, December, 2009, pp. 54-58.

2 联合政府中的自由民主党人持续督促“三叉戟削减”计划,甚至主张放弃“三叉戟”导弹系统。

3 John Horgan, "The End of the Age of War", *Newsweek Special Issue*, June, 2010.

情。第二个问题是你特别无法事先证明它。持续不断的技术进展意味着我们不得不在今天为20年、30年或40年后的冲突做准备，而且没有人有能力准确预测我们今天所做的在遥远的未来是否合用。但在一个气候变化、能源、食物和水资源普遍短缺，军力对比也将发生重大变化的未来世界里，保险一点总比到时后悔要强。或者至少在我们的资源许可的范围之内，尽可能地使我们在国家间威胁面前安全一点。

在其主要作用之外，高烈度能力还提供了一些额外好处。它们为军队带来巨大的信誉，为政治影响力提供了支撑。因为在许多，当然并非所有的非全面战争的情况下，它们为友军提供了更高的保护；面对不友好的军队，它们也能提高政治家的信心，削弱敌人的信心。

冲突预防很难与威慑概念分开。如果我们以1961年保卫科威特不受伊拉克侵略为例，那就是一次加强科威特的防御、威慑伊拉克不要侵略的性价比极高的主动行动。与英国受条约义务约束不得不对此类侵略做出事后反应相比，这要划算得多。当时我们派去的部队足够强大，这一招才管了用。从一开始就防止战争而言，这是“预防性的”。但就使冲突不致恶化而言，它同样也属于预防性措施。塞拉利昂行动就是一个完美且成功的例子。1963—1966年的印度尼西亚冲突也是一例。

还有一种预防是终止棘手的冲突或者使其影响范围局限于某一区域。并不希望解决问题的根源，而是希望它不至于再扩大。20世纪80年代的油轮战和西方介入海湾就是一例。它也是一个成功的例子。1991年的海湾战争使冲突不至于扩散至沙特阿拉伯和地区其他国家，虽然后来在整个90年代对萨达姆·侯赛因的遏制努力可能不那么成功，但仍然难以知晓如果不受西方遏制他会做出什么事来。20世纪90年代的巴尔干行动也防止了一场更大的战争，并最终帮助解决了问题。

2003年至2009年的伊拉克和2006年以降的阿富汗也可划入这一类，但由于这些战争的目标是击败强大的敌人，并重建大片形势严峻的地区，所以并不具有示范性。它们是特别野心勃勃的那种。是否把它们算作成功案例尚需观察。<sup>1</sup>如果它们能够得到适当的陆上行动支持，当前在亚丁湾的国际反海盗行动就是最新的一个费效比还算高的、为国际稳定做出贡献的行动。

如果它们能够得到适当的陆上行动支持，当前在亚丁湾的国际反海盗行动就是最新的一个费效比还算高的、为国际稳定做出贡献的行动。

总之，冲突预防行动的历史纪录并不太坏。对于像英国这样的国家来说，这

<sup>1</sup> 这部分取决于我们的目标是什么。令人诧异的是，战略文献中对胜利是什么的研究却不足。See As William C Martel, *Victory in War: Foundations of Modern Military Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 评估成功的程度显然主要取决于首先了解我们为何而战。

样的政策至少在当前与在过去一样有其合理性。如果考虑到我们当前的财政和人力成本，以及不这么做的风险，它就更有理由了。

### （三）要实现这些目标，英国人需要做什么？

第一，这个更深入的战略反思部分是防务与安全战略评估中最不令人满意的部分，虽然英国外交部发表的谈话，以及英国领导人的行程都说明，他们承认最重要的是英国需要将注意力和资源集中到重要的地方，海湾（资源）、远东（贸易）和非洲（资源），而不是令人伤心得花在那些不重要的地方。<sup>1</sup>按照我们欧洲人洋洋自得的方式，我们可能会认为马凯硕（Kishore Mahbubani）和马丁·雅克（Martin Jacques）说21世纪将是太平洋世界，或者更精确一点，中国世纪的说法过于夸张。他们可能是有点夸张，但大转变无疑正在发生，一个完全陌生、更多元化，甚至是无极化的世界正在出现。至本世纪中叶时，美国的战略主导

我们应该专注于这些转变带来的后果，除非我们满意于在21世纪余下的时间里袖手旁观，仅仅对新出现的世界领袖做出回应，无论它们是谁。

有意识地使人力和财力成本与预期收益相匹配。即尽可能承担有限的义务，避免陷入别人的问题之中，甚至成为问题的一部分，如在伊拉克和阿富汗。

地位将不再被它的朋友们视为理所当然，正如它的敌人所认为的那样。对我们来说，这一重要性再夸大也不为过。我们应该专注于这些转变带来的后果，除非我们满意于在21世纪余下的时间里袖手旁观，仅仅对新出现的世界领袖做出回应，无论它们是谁。

第二，要使威慑和冲突预防政策确实发挥作用，我们需要一项有意识的战略，决定在哪里介入，在哪里不介入，防止我们只是对已经发生的事件做出反应。就此而言，定期进行战略评估的想法，连续出版国家安全文件和建立国家安全委员会是在正确方向上迈出的积极步伐，即使它们尚未“将货送到”。

第三，有意识地使人力和财力成本与预期收益相匹配。即尽可能承担有限的义务，避免陷入别人的问题之中，甚至成为问题的一部分，如在伊拉克和阿富汗。要承认有些问题是外人解决不了的，是无法用军事手段解决的，或者甚至连试都不应该试。我们的目标应该是帮助当地发展，而不是推广民主——无论我们多喜欢它；应该是关注实际的良治，透

明和法治；绝对应该避免进行意识形态讨伐，使任何地方变得都像伦敦克罗伊登区（Croydon）（译者注：2011年英国骚乱地区之一）一样，因为那样做会显得我们对于自由民主概念最终将取得胜利的信念并无信心。卡斯帕·温伯格（Caspar Weinberger）过去一直谈论退出战略——别承诺太多以至于欲脱身而不得。伊拉

<sup>1</sup> 这种制定政策的方式并不像初看起来那样精明善算。提供人道主义援助时对自身利益的现实考虑所占的份额远超我们平时所认识到的。

克和阿富汗战争将降低媒体和公众对于未来可承受的代价的门槛。人们担心这两场战争会给我们留下一个后遗症，即那些我们能做的和应该做的，我们肯定会全力以赴，而我们一尝试，事情就会变坏。

第四，它意味着与盟国，特别是美国一起行动，<sup>1</sup>用我们想要的方式影响他们的行为。没有哪个国家能够单独解决，或者哪怕是遏制体系面临的诸多威胁。因此我们必须一起行动。英国和法国在利比亚的密切合作被广泛认为是一次成功的“简易协约”（L'Entente Frugale）。但我们认为英国深知（尽管令人奇怪，但这通常是事实！）<sup>2</sup>其领导人想要塑造联盟政策，而不仅仅是执行政策。这意味着我们要有可信的军事实力，而不是仅象征性的出点兵。它意味着有英国要有能力领导特遣部队，而不只是提供一些帮助。与美国站在一起显然对此战略至关重要。但也有一个问题：美国正从昔日布什政府的战略短视中恢复过来，再评估其阿富汗之后的国防需求时，已经明显将注意力和作战优先重新放在亚太地区，特别是接触或遏制中国，或者既接触又遏制。尽管该地区经济蓬勃发展，或者也正因为该地区蓬勃发展的经济，它既面临着战略紧张和敌对，又持续不断地得到合作和机制建设之类的言词的安抚。<sup>3</sup>总之，它是一个需要关注的地区。

将来，随着美国人在与各种敌人周旋方面的战略能力下降，它将力不从心，给予世界其他地区的资源将减少。这提出了一个问题，即英国是否应该帮忙弥补它在全球留下的空缺，或者到亚太地区去贡献它可怜的一点力量。总之，华盛顿将需要，并确实向我们提出更多的政治和军事要求，以回报它继续向欧洲提供的安全保障，最近的表现就是它计划在地中海建立海上弹道导弹防御体系。而且，对欧洲支持的要求在海军和空军方面最为强烈，因为美国优势面临的最大挑战就在亚太的海洋空间。与此同时，我们也正意识到，对于我们专注于海军的后现代欧洲人来说，世界其他遥远地方确实对我们很重要，至少我们认识到应该努力做点什么，即使只是为了我们自己的长期利益。欧洲卷入阿富汗战争是在这个方向

---

1 可持续的美英“特殊关系”，越来越被认可，它需要以精明又讲究实际的算计为基础，而不是情绪化的，但事情也常常就是如此。“The Special Relationship is Over, MPs Say, Now Stop Calling Us America's Poodle”, *The Guardian*, 29 March, 2010. But see “Obama Rolls Out the Red Carpet for Cameron”, *The Guardian*, 14 March, 2012.

2 “All Faith and No Planning – the British Verdict on US Postwar Strategy in Iraq”, *The Guardian*, 14 March, 2006.

3 勾画21世纪中叶至21世纪末叶亚太地区的战略图景已经成为一项庞大的学术事业，尽管我们欧洲人对此事的关注尚不足以达到其应得的水平。一派预测会出现大的紧张局面和潜在冲突（中国对美国、日本、印度或者这三国中的任意联合、中国台湾、朝鲜半岛；日本对俄罗斯或者朝鲜；印度对巴基斯坦，等等）。另一派认为清醒地意识到我们欧洲人在过去所犯的错误，经济成功持续发展和相互依存，以及亚洲价值观念会为该地区带来一个和谐的未来。相关的讨论之多与这一地区对世界其他地区的意义之重大不相伯仲。与此相关的一些颇有见地的观察，见 Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*, New York, Public Affairs, 2008, and Martin Jacques, *When China Rules the World*, New York: Penguin, 2009, pp. 409-413.

上前进的一步，虽然它有种种不足。<sup>1</sup>

第五，它意味着采取主动的，而不是反应式的立场。这要求我们在事情变坏之前到场，而不是在事情发生后做出快速反应。它是一种在我们需要在场的地区的接触和存在战略。我们必须是其中的一部分，在各个领域都是，特别是按照美国的说法，帮助“用一种友好的方式”缓和气氛——影响事态发展，防止情况恶化，监视形势的发展，提供连续的洞察力和预警，指出那些需要更认真对待的事情，<sup>2</sup>以及帮助当地提高所需能力。总之，这要求一种非承诺性的存在。这意味着承认在冲突之后收拾残局的“稳定”行动实际上就是承认失败。

### 三、未来战略的手段

#### (一) 有意识地利用软实力

我们应该最大限度地利用我们所拥有的，即约瑟夫·奈（Joseph Nye）著名的“软”实力概念。我们仍然是一个经济、文化和军事大国，拥有令人惊讶的有益的帝国遗产。对于全球各地任何在电视上看过英国足球的人，或者在世界上多数城市的街上和地铁里读过那些T恤衫上的文字，以及注意到对英国皇室持续不断的迷恋的人来说，英国这块牌子仍然拥有巨大的、甚至让我们自己都吃惊的品牌价值。文化上，他们都说着我们的语言，而还不是普通话或者广东话，<sup>3</sup>我们的大学仍然吸引着数以千计的各国学生，其中只有极少数人在他们的内裤中塞入炸药飞往底特律。

在许多情况下，这种软实力意味着我们需要沿着一扇已经打开的门继续前行；对英联邦善加利用，而不是忽略。

在许多情况下，这种软实力意味着我们需要沿着一扇已经打开的门继续前行；对英联邦善加利用，而不是忽略。毕竟，英联邦是唯一一个当我们的领导人走进房间时别的人都会起立的组织。<sup>4</sup>英联邦拥有20亿人口，从微型太平洋国家

1 Stephan Fruhling and Benjamin Schreier, "NATO's New Strategic Concept and US Commitments in the Asia-Pacific", *Journal of the RUSI*, October 2009, pp. 98-103.

2 Daniel Goure and Rebecca Grant, "US Naval Options for Influencing Iran", *US Naval War College Review*, Vol 62, Number 4, Autumn, 2009, 就是一篇运用此思路的虽有点过于详细但确实有用的文章。此文强调海军对于此种行动的价值，但也指出“美国政府应该明确表明其长期部队部署计划背后的总战略和目标”。而且，美国也应该明确道出什么样的条件下他们的计划会改变。p. 19。

3 Pace, Martin Jacques, op cit.

4 "Najib: Move Away From Business-as-usual Mode", *New Straits Times* (Kuala Lumpur), 28 Nov, 2009, “英联邦困境”面临着形象问题，需要改造。但是形象问题主要是旧的联邦国家的一澳大利亚、新西兰和英国。澳大利亚和新西兰受访人群中的三分之一表示会为脱离联邦而难过，但令人可疑的是，三分之二的马来西亚和印度受访者也如是表示。联合国秘书长潘基文、法国总统萨科齐和丹麦首都认为英联邦60周年庆典聚会值得出席。

到次大陆国家。其53个成员国的贸易额占世界的20%，既包括世界上最大的经济体（印度、英国和新加坡），也有最小的经济体。

不过这些软实力优势并未被英国善加利用。例如，英联邦面临重大的形象问题。这个组织的价值反而受到它想要影响的目标国的欣赏，而不是英国人自己或者我们位于地球另一面的表亲们。它的形象在“老的”盎格鲁—萨克逊国家中有问题，但在印度、马来西亚或者非洲大陆却不存在这样的问题。民意调查显示，后几个地方对英国的支持和兴趣一直较高。与其潜力相比，英国确是忽略了英联邦，我们的援助项目没有焦点，其目光短浅令人难以想像，现在才开始认识到这些价值也确实令人惊讶。<sup>1</sup>

当然，软实力战略运用的主要方式将是，也应该是非军事性的。但更连贯、更加有意识和焦点更集中也利用我们的巨量资产，包括武官、军事训练顾问团和我们在专业军事教育和训练领域的名声将会得到回报。近来为了支付眼前的行动开支裁减驻外武官人数和英国军事顾问团名额的行动，特别是在非洲和远东地区，以及大幅压缩外交部开支，都是极端短视的，让那些我们应该和能够施加影响的人感到困惑不解。这些，加上一项连贯的国家层面的强调能力建设、灾难救援和伙伴关系建设的政策，应该成为一项积极接触的、有意识的战略的一部分。《安全和稳定》确实赞颂“地区军事存在和顾问”带来的直接或者间接的好处。<sup>2</sup>

阿富汗战争的代价要求国防部暂时从加勒比海地区撤出护卫舰“铁公爵（Iron Duke）”号和灾难救援补给舰“乔治堡（Fort George）”号，而当时正是海地地震最需要这些舰艇的时候，这揭示了不利用显而易见的存在优势——海军或别的，带来的人道和政治代价。<sup>3</sup>

## （二）硬实力：力量结构的意义

力量结构的意义和它所要求的实力有很多，但其主要部分很明显，也很熟悉，因为它们已经在英国过去几百年间那些不成功的战略中突出体现出来了。

第一，强调机动的远征力量，而不是规模庞大的卫戍部队。既然海洋目前仍然是世界上最大的机动空间；是我们的薄弱所在，虽然其程度已经有所降低；为我们的和平与繁荣赖以维系的全球贸易体系提供了基础，那么那些“海洋性的”东西就仍然有其意义。这里的“海洋性的”是就朱利安·科贝特爵士（英国最伟

---

1 “Tories to Put Commonwealth First and Demote China in Aid Shakeup”, *The Guardian*, 1 Jan, 2010, 有趣的是，皇家海军的未来“水面战舰计划”正与澳大利亚和新西兰进行正式讨论。“UK, Australia Begin Talks on Future Ships”, *Jane's Defence Review*, 27 Jan, 2010。

2 *Security and Stabilisation*, op cit, pp. 2-5.

3 “Royal Navy Flotilla Withdrawn to Cut Costs, Weeks Before Haiti Disaster”, *The Times*, 20 January, 2010. Even a temporary withdrawal of the Royal Navy from the Caribbean was historically momentous. The Italians, however have sought to fill the gap with their 27000 ton aircraft carrier *Cavour*.

大的国家战略家)使用这一术语的意义而言,也就是说,就联合部队在海洋是主要因素的环境中的活动而言。科贝特爵士还特意指出,“海洋性的”并不是“海军的”的同意语。

既然未来是不可知的,英国及其盟友就负担不起忽视任何可能发生的安全意外的后果。

第二,既然未来是不可知的,英国及其盟友就负担不起忽视任何可能发生的安全意外的后果。不过,满足下届政府极为不愿被拖进去的、未来大规模的和持续的反叛乱任务需求并不明智。<sup>1</sup> 我们需要代之以一个平衡的军事力量编成,用现有和现在正在计划的部队,或者用那些当需求出现时可被快速重塑的部队,在经济能够承受的范围之内,应对可能出现的各种情况。当然“什么是经济可以承受的”是个重要变量,可能是丰裕也可能是窘迫。耗资50亿英镑的两艘航母,或者是210亿的“三叉戟”同类型替代品确实是纳税人的一大笔钱—but重复一遍,价值170亿英镑、不得不举行的劳埃德集团和苏格兰哈里法克斯两大银行之间的联姻或者是将伦敦与伯明翰之间的火车运行时间减少半小时的铁路基础设施建设也同样花费不菲。什么是“可负担得起的”实际上取决于国家的轻重缓急排序。

并非巧合的是,这也是美国在进行四年防务评估报告和2010财年国防预算时的结论。<sup>2</sup> 美国人从强调同时应对两场中等规模的冲突的能力,转向更广泛的关注“……正在出现的更为广泛的安全挑战。这些挑战涵盖使用先进的新技术使我们不能进入全球公共空间,包括海洋、空中、太空和网络空间,到发展更精巧、更具杀伤力的进攻和恐吓手段的非国家行为体带来的威胁。”

为使美国人满足伊拉克和阿富汗的开支,以及使其国家预算更为合理,一些价格高昂的高烈度项目已经被取消了,包括美国空军的F-22战机、海军CGX先进对陆攻击巡洋舰和陆军的未来作战系统(FCS),但这些削减更多的是因为这些系统代价高昂且理论依据薄弱,而不是奉承“反叛乱是唯一重要的事情”这样的游说之词。无论如何,尽管仍对“海外应急行动”投入1593亿美元之巨,但绝大多数昂贵项目仍然留存了下来,包括F-35联合攻击战机(110亿美元)、导弹防御(100亿美元)、远程打击项目(40亿美元)和约为250亿美元的“现实可行的、可维持的造船项目”。最后一项超出了美国打造一支313艘战舰的海军的预估,但仍为合理。这全都是为了支持“更重要和更值得投资的新的海空作战概念、远程打击能力、空间和网络。”<sup>3</sup>

1 David Blagden, "Strategic Thinking for the Age of Adversity", *RUSI Journal*, December, 2009, p. 60.

2 For a challenging review of the range of threats posed to US forces, see Andrew Krepinovich, "The Pentagon's Wasting Assets: The Eroding Foundations of American Power", *Foreign Affairs*, July-August, 2009.

3 Ibid; Robert O Work *The US Navy: Charting a Course for Tomorrow's Fleet*, Washington: CSBA, 2008, p. 14, argues that meeting this target would cost some \$20 billion dollars a year.

从实际上被列入2011财年预算的情况来看,关于反叛乱的过于慷慨激昂的媒体议论已经平息,达成了合理的妥协结果,这是马克宾·托马斯·欧文斯(Mackubin Thomas Owens)所说的:

只为现在看来可能发生的冲突做准备——长期战争——可能恰使常规战争更有可能发生。另外,美国推进其全球利益的能力要求它保持控制全球公共空间:海洋、空中和太空。没有这样的制权,长期战争就是不可维系的。未来的战争可能是混合性的,常规和非常规因素交织在一起。在此环境中,美国军方和政策制定者必须重视保持战略弹性。<sup>1</sup>

这并不是说美国这么做,它的盟友和伙伴就也得这么做,但如果当英国评估在常以不确定为常态的未来世界中的防务需求时,得出与长期盟友完全不同的结论,无疑会令人非常惊讶,因为我们拥有同样的利益,面临相似的风险。

正如保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)曾经明智地指出的:

毁掉那些眼前看上去无法立即使用的,将十分愚蠢。我们完全不知道10年后将面临什么。<sup>2</sup>

我们最不能忘记的一件事,是国家间战争的持续威胁。一方面迄今为止,它是这个星球上对和平与繁荣,以及英国利益的最大的威胁;另一方面多数国家追求用于威慑或者实施高烈度国家间战争的“精致”技术意味着英国也必须这样做——而且需要现在就做,因为历史证明战争的预警时间往往很短,重建那些必要却被忽视的能力所需要的时间比经济学家判断的和人们所预期的更长。

当然,不是所有的东西都是负担得起的,而且英国军队的结构也需要反映持续变化的未来带来的不断变化的期望。也不应忘记考虑本世纪余下时间内的英国和欧洲国防工业的利益。维持我们在本世纪余下时间里所需要的工业实力是合理的国防战略的必要部分。在亚太地区,中国、印度、新加坡和许多其他国家都认识到,随着2007—2009年的衰退,世界已经从撒切尔时代那种具有高度不确定性的货币主义,转向为认可国家在支持工业方面,特别是在国防工业方面应该发挥重大作用。如果我们的国防工业战略不采取同样的做法,那将是极端短视的。

第三,当前的经验说明,遏制那些威慑无效的国际恐怖主义的国内和国际影响的最好选择,是在情报的指引下,由特种部队实施精确打击,这在伊拉克和阿富汗都证明可收事

当前的经验说明,遏制那些威慑无效的国际恐怖主义的国内和国际影响的最好选择,是在情报的指引下,由特种部队实施精确打击,这在伊拉克和阿富汗都证明可收事半功倍之效

1 Mackubin Thomas Owens, "Let's Have Flexible Armed Forces: Don't Assume the Next War Will Look Like the Last one", *Wall Street Journal*, 29 January, 2009.

2 Paul Kennedy, "History, Politics and Maritime Power", *RUSI Journal*, June, 2004.

半功倍之效；<sup>1</sup> 以及各种陆海基远程空中打击。<sup>2</sup> 强调情报牵引同样意味着在国内和国际两个层面扩大情报服务。

第四，也是最概括性的是，在全球化的贸易体系框架之内，由军方和非军事部队进行主动、全面的能力建设，使这个体系变得比目前许多人认为的更公平、更可持续发展，就有希望防止恐怖主义在失败国家或者邪恶政权中滋生的局面。<sup>3</sup> 我们今天运用的综合性的战略制订方式必须达到我们所想达到的目的，它所依靠的经济体系既能为我们所接受，也能为别人所接受。

## 结 论

可能有人会说这样说并没有什么新意，在许多方面它无非是向英国的传统战略的回归：在任何可能的地方，离岸平衡、有限介入和追求最大效果。<sup>4</sup> 不过这应该是个建议，而非批评。过去数百年间，这一战略使英国受益良多。虽然21世纪有诸多明显不同之处和各种不明朗的事态，但它仍然能够满足我们的需求。

(师小芹 译；李晨 校)

---

1 "Special Forces Unite to Destroy Taliban Leaders", *Daily Telegraph*, 13 Dec, 2009.

2 这当然应该包括无人航空器，这是机器人革命中最了不起，或者说最具有威胁性的一项技术，很多评论员都看到它在未来几年的前景。See Peter Singer in his *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21<sup>st</sup> Century*, London: Penguin, 2009.

3 Mike Moore, *Saving Globalization: Why Globalization and Democracy are the Best Hope for Progress, Peace and Development*, Singapore: John Wiley & Sons, 2009.

4 Colin Gray, "Britain's National Security: Compulsion and Discretion", *Journal of the RUSI*, December 2008, makes the point admirably.