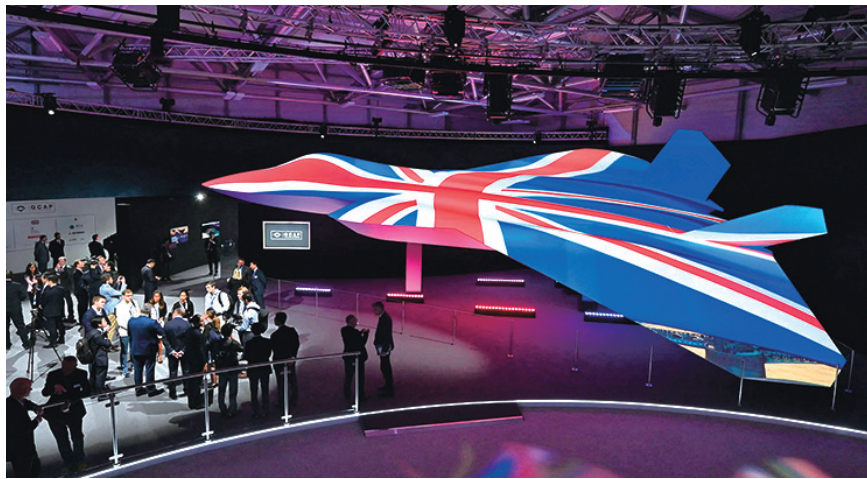


英国“全面备战”了吗

今年6月，英国政府先后发布新版《战略防务评估》和《国家安全战略》，一再突出英国面临的外部威胁和战争风险，要求英国社会为迫近战争做好准备。



在英国范堡罗国际航空展上拍摄的一款概念飞机模型(资料照片) 新华社/法新

渲染战争风险加剧

《战略防务评估》报告称，“英国面临自第二次世界大战以来的最具挑战性和最复杂的安全环境。”《国家安全战略》报告则警告，在“战时”情景下，英国本土恐遭受直接威胁，英国被迫使用军事手段回击的可能性越来越大。这两份报告均渲染英国面临的战争风险加剧。

2024年1月，时任英国陆军总参谋长帕特里克·桑德斯将军在一次军事会议上将英国人民描述为“战前一代”，称他们不得不做好“与日益咄咄逼人的俄罗斯作战”的准备。时任国防大臣格兰特·沙普斯表示，英国正在从“战后世界转变为战前世界”。

最新版的《战略防务评估》称，英国处于一个更有可能“与对手直接对抗”的世界中，并直言不讳地称俄罗斯对英国构成“迫在眉睫的威胁”。

尽管俄罗斯的军事实力因俄乌冲突受损，但北约秘书长马克·吕特警告说，俄罗斯可能“在五年内”对北约成员国使用武力。《战略防务评估》呼应了这种说辞，称“俄罗斯正在使用远程无人机、巡航导弹和弹道导弹等瞄准英国的军事设施和关键基础设施”。其潜台词是，如果战争来临，英国本土可能遭受直接打击。

此外，《国家安全战略》渲染核扩散甚至核战争的风险也大大增加，称俄罗斯多次发出使用核武器的威胁，“中国前所未有地进行核扩张”，而历史上维护战略稳定和降低核风险的机制未能跟上不断变化的安全形势，因此，应对核战争的挑战“甚至比冷战时期更为复杂”。

《战略防务评估》强调科技改变战争模式，指出人工智能、量子技术和工程生物学等新兴技术正在深刻改变战争。英国密切关注乌克兰战场的局势发展，从中吸取经验教训：低成本武器能够摧毁或消耗昂贵的军事能力；俄乌冲突中无人机造成的死亡人数已经超过了传统的火炮。该评估报告总结说，技术创新对于保持“领先对手”至关重要，谁能最快地将新技术应用于武装部队，谁就能取得胜利。

《战略防务评估》批评英国并没有为战争做好准备，指出英国国防基础能力“空心化”，存在国防采购效率低下、武器生产能力严重不足、军队人数持续下降以及对数字作战准备不足等问题。

其实，英军战斗力不济是众所周知的事情，英国的航空母舰、主战坦克甚至核潜艇都经常出现机械故障。2024年10月，英国议会上院国防委员会发表了一份措辞严厉的评估报告，称一旦爆发战争，英国的武装部队将在“几天内”耗尽弹药，而陆军可能需要十年的时间才能部署一支由3万名士兵组成的作战师。

英国面临的盟友关系也发生了变化，《国家安全战略》含蓄地表示“一些传统盟友正在改变其国际优先事项”“交易主义将愈演愈烈”，这实际是指特朗普政府推进“美国优先”议程，逼迫欧洲盟友提高军费开支。英国与法国牵头组建、旨在为乌克兰提供安全保障的“志愿者联盟”，因美国不愿提供必要的安全支持而陷入停顿。

急于提升军备

《战略防务评估》要求英国走出舒适区，进入“备战状态”，并适应新的作战方式。这需要英国转变思路和应对策略，提升打赢21世纪战争的能力。

一是转向“战时”思维，调整应对策略。与历史上的防务评估不同，2025年的《战略防务评估》没有概述未来的军队结构，但它至少体现出以下三个方面的变化。

其一，战略重心“内倾”，加强本土防御。长期以来，英国政府认为英国本土是安全的，没有制定本土防御计划。此次《战略防务评估》要求英国必须为本土遭受攻击的可能性做好准备，《国家安全战略》则将“国土安全”作为三大战略任务之一。这意味着冷战结束30多年来，英国武装部队将首次专注于保卫本土并为之主动备战。未来，为集中资源威慑俄罗斯，英国武装部队在北约防区以外的演习、航行和行动或有所减少。

其二，开发先进技术，保持不对称优势。两份战略报告均认为，科学技术正成为战略竞争中的重要领域，人工智能等领域的竞争日益激烈，领跑者将获得先发优势。鉴于竞争对手有规模优势而英国难以大规模增加武装部队人数，报告建议英国在人工智能等领域建立非对称优势，在无人机技术等领域保持领先地位。比如，英国陆军可将无人机和人工智能等技术与坦克、火炮等重型装备相结合，将杀伤力提高十倍。

其三，进一步打造“主权能力”。“主权能力”是近年的流行词汇，国防领域的“主权能力”强调一个国家自主开发、维持和控制对其军事实力至关重要的技术

和供应链的能力。《战略防务评估》强调培育“主权能力”作为其国防战略的关键，尤其是提高技术自主能力以及在供应链上减少对外部的依赖。

二是加大资金投入，大幅增加国防开支。今年6月，斯塔默首相表示，到2035年将英国GDP的5%用于安全和防务，其中3.5%用于核心国防能力建设。两份战略报告列举了英国政府的若干国防投资计划：追加投入150亿英镑用于核弹头研发，推进耗资310亿英镑的“无畏”级核潜艇项目，投入近10亿英镑开发欧洲首款激光定向能武器，为无人机等自主武器系统投入40亿英镑，投资10亿英镑建设可提高决策与打击速度的“数字瞄准网络”。

三是维持“硬实力”，强化核威慑。英国一直重视核威慑能力，称其为英国最重要的“国家能力”。此次的《战略防务评估》提出研发主权核弹头计划，将用“阿斯忒里亚”核弹头取代现有的“霍尔布鲁克”核弹头。英国还计划在本世纪30年代建成4艘“无畏”级战略型核潜艇，一对一替换20世纪90年代服役的“前卫”级核潜艇。依托英美澳之间的“奥库斯”潜艇协议，英国计划最多建造12艘攻击型核潜艇，而这将成为冷战结束以来英国潜艇部队规模最大的一次扩充。6月24日，斯塔默还宣布英国将订购12架可携带战术核武器的F35-A战斗机，这意味着英国自1998年后再次具备空基核打击能力，是英国乃至北约几十年来核态势的重大变化。

四是发挥联盟的增效作用，提升与盟伴合作的深度与广度。在深度方面，《国家安全战略》强调深化与盟友在安全、贸易、技术和核领域的合作，实现“更大的战略纵深”。在广度方面，英国将继续以“北约优先”的方式来发展英国的防务，即北约在英国武装部队的规划、投资、训练和装备方面占据重要地位。同时，英国将继续发展与海湾国家、印度、新加坡、韩国、印度尼西亚、日本和澳大利亚等国的伙伴关系。

五是投资本土国防工业，带动军工产业升级。《国家安全战略》提出对武装部队进行冷战结束以来最大规模的持续投资，重点是提高杀伤力、加强弹药储备等。《战略防务评估》要求彻底改革“为平时时期设计”的采购流程，将主战坦克、战斗机等采购协议的磋商时长从5年以上缩短至2年。为支持英国本土企业发展，在本届议会期间，英国将投资60亿英镑用于军火生产，其中包括投资15亿英镑建设“永不停歇”的生产线，至少新建6个

在乌克兰危机久拖不决的背景下，欧洲国家普遍存在“安全焦虑”，也时常渲染“战争威胁”，但像英国这样将其写入国防和安全战略的却比较少见。这表明英国的安全观和国防理念发生了重大转变，要求英国国防系统以战时速度创新，以打赢现代战争为目标全面提升实战能力。

英国政府强调，“全面备战”旨在加强应对来自俄罗斯的“紧迫威胁”。不过，不少分析指出，英国急于“重新武装”，也是因为担心美国政府不再为欧洲盟友提供安全保障。

军工厂。英国国防部还宣布采购7000枚国产远程武器，用于扩充军备库存。

释放“国防红利”

英国智库皇家三军研究所副所长马尔科姆·查默斯表示，英国每年需增加400亿英镑投入。在财政吃紧的情况下，增加国防开支需要通过增税、举债、削减福利中的一种或多种方式来筹措资金。为了消除民众的抵制情绪，斯塔默宣称增加国防开支可以释放“国防红利”。

斯塔默说，国防领域增加的投资可促进英国经济增长，称“国防红利”是“在英国的每个角落创造就业、财富和机遇”。

《战略防务评估》用了大量篇幅阐述如何促进国防工业发展，并屡屡宣传其对就业、社区发展和经济的助益作用。比如，称英国核潜艇项目将新增3万个高技能工作岗位。

但伦敦商学院教授保罗·苏里科的研究表明，从长期看，每增加相当于GDP1%的国防开支，就可推动GDP2%的增长，但前提是这笔资金要集中用于研发；如果增加的支出主要用于购买军事装备（特别是购买进口装备）和招募士兵，那么短期内对经济的提振作用有限，从长期来看则“毫无作用”。

对英国民众而言，“国防红利”仍是“空中楼阁”，而他们早已习惯了高水平的福利供应，不愿政府触碰其“奶酪”。民意调查显示，如果增加国防开支导致税收增加或福利降低，只有35%的英国人支持。一个例子是，英国政府大幅削减残疾人福利的改革遭遇强烈阻力，斯塔默不得不在7月初做出重大让步，否则就会面临进一步的民意反弹。

增加军费开支会加剧欧洲的军备竞赛。包括英国在内的北约国家扩军备战无疑会加剧俄罗斯的安全压力，刺激其加大防务投入。

瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所发布的2024年全球军费开支数据显示，随着俄乌冲突进入第三年，整个欧洲大陆的军费开支持续上升，已超过冷战结束时的水平；欧洲国家（包括俄罗斯）的军费开支较2023年增长了17%，俄罗斯的军费开支则增长38%。英国还强调依靠盟友应对“敌对国家”，这有可能加剧阵营对抗，进一步破坏欧洲安全和全球稳定。在军事领域，以战止战只会令英国陷入更大的不安全之中。

（作者为中国现代国际关系研究院欧洲研究所研究员）