

第 12 届国防参谋长年度演讲会

国防参谋长 2011 年 12 月 14 日星期三在伦敦皇家联合军种研究院发表的讲话

简介

谢谢赫顿勋爵（Lord Hutton）非常亲切的介绍。非常高兴来到皇家联合军种研究院（RUSI），也很荣幸在此发表演讲，这是我在此场所第二次发表我的年度国防参谋长演讲。仿佛仅仅一年多前，我从斯特勒普勋爵（Lord Stirrup）手中接过参谋长的职务。这是非常忙碌、具有挑战性但却值得付出的一年。

像所有优秀士兵一样，我是“保持简单”（KISS, Keep It Simple Stupid）原则的忠实坚信者。今天晚上，我想利用一些时间，首先研究一下全球环境问题，然后再分析一下我们对全球环境的应对措施以及我们面对的一些特殊挑战等，如阿富汗政权过渡问题，在得出结论之后，我将接受你们的提问。

全球环境

首先，和你们大部分人一样，我非常清楚现在英国面临的重大战略风险是经济而不是军事。长期看来，经济发展必须是英国任何大战略的核心组成部分。这也是为什么欧元区危机不只对伦敦城，而且对整个国家，以及像我这样的军事规划者，都事关重大的原因。

透过我的眼光，世界看起来尤其不可预测和不稳定。让我们来看看大战略分析中的一些因素：

美国正把军事重心转移到太平洋地区，这意味着对美国来说，欧洲及自身问题将不再那么重要。美国五角大楼首次明确指出，其主要精力将放在东南亚。我知道，这并不意味着美国要背弃欧洲和北约，但大西洋这一侧的国家，需要仔细考虑这一转变对我们来说意味着什么。

阿富汗政权过渡和从阿富汗撤军问题，是一个非常复杂的过程。

在中东地区，伊朗的核野心将产生破坏性影响。

觉醒的阿拉伯世界所带来的分裂和内部冲突等风险，可以向其他地区扩散，其中包括激进的伊斯兰教。就像巴基斯坦以及其他不稳定国家一样，现在中东地区的一些流散人口也来到英国。

许多专家认为，叙利亚国内发生的一切正在变成什叶派伊朗人和逊尼派阿拉伯人之间争夺代表权的冲突。在保护叙利亚边界的过程中，北约的一个重要盟国土耳其最终也参与进来。

在未来 40 年，中国将有可能成为世界占主导地位的经济强国，我们应该如何应对中国的崛起？中国满足其人口的需求将对我们产生何种影响？同样，金砖四国其他国家的崛起对我们意味着什么？是天然的盟友还是竞争对手？

财政紧缩和缓慢复苏将会对欧洲防御能力产生什么样的影响？在 28 个北约成员国中，仅有 5 个国家的国防开支达到 2% 的目标。

无论我们多么正确地努力适应对方的合法愿望，所有这一切将会导致针对原材料和风险的竞争更加激烈，至少当其他国家也设法维持经济增长时，将会导致“意外遇到其他国家”的风险。再有就是一些国家出现人口增长，另外一些国家出现人口下降，这意味着什么呢？前任故世的理查德·赫尔姆斯（Richard Holmes）可能会说，我应该完成的任务包括全球变暖、恐怖主义、海盗行为和国际犯罪等一些“难题”。此后，另外一个赫尔姆斯主义“总部”不可避免地介入进来，使得我们的分析进一步复杂化！

除此之外，在确保奥运会安全方面，我们的武装部队将会非常自豪地发挥他们的作用。

我们的应对措施

那么，我们该如何应对这种不稳定、不可预知的未来？国务大臣上周就说过：“在这个动荡的时代，只有鲁莽的人才才会为军事无所事事制定计划。

相反，正如他推断的那样，我们期望我们继续对国家利益提出各种持久性的挑战，并制定相应的计划。英国《战略防务与安全评估》（SDSR）报告重新调整了未来十年的英国防务与安全。这些决定虽然在某种程度上增强了某些方面的能力，但的确削弱了其他一些方面的能力，相对我们的盟友来说，它们仍然会使我们保持强大。我们是第一个接受全球经济影响的国家，我们很显然不会成为最后一名。

包括美国在内的所有西方国家正在改变他们的国防结构。我们可能必须更加冷酷地理清事情的轻重缓急，因为我们拥有更少的舰船、人员和飞机，但比较而言，在北约联盟中，我们仍然是最重要的成员。在全球范围，我们的国防开支费用位居第四。北约联盟将继续拥有世界上最强大的军事条约，远远领先于其实力最接近且可以比得上的潜在对手。

《战略防务与评估》报告预测，在某种程度上，由于这个原因，盟友将变得越来越重要。北约是确保我们安全的基石，它为欧洲 60 年来的和平提供了保障。利比亚和阿富汗战争证明，北约可以使我们在与其他国家的合作下有效投送力量，以获取我们的国家利益。北约提供了联合行动的框架，希望参与联合行动的国家，可以利用现有的协议和指挥机构，来实现自己的愿望。但是，快速照搬这种结构却是欲速则不达的。

随着世界格局的发展，新的集团将会出现。最明显的一个表现是我们与法国结成了联盟关系。2010 年 11 月，卡梅伦首相和萨科齐总统签署了一项协议，今年，这项协议已经证明了它的存在价值。它比 100 多年前政府间友善的谅解要进步很多，是各国开展积极的联合行动的一种手段。利比亚战局为我们证明了这一点，它证明拥有坚实的英法核心联盟可为英国、欧洲和北约带来利益。

我期待着继续与我的好朋友爱德华·基洛上将（Admiral Edouard Guillaud）保持密切的合作，我知道三军指战员也期待着与他们的法国搭档继续加强一直不间断的接触。

英国在未来十年中，需要精心挑选和发展更多的军事盟友，并通过这些同盟关系影响国际军事战略格局，从而有效应对快速演变的危机，并影响其结果。我们同海湾地区国家和非洲国家的合作在该地区已经见到成效，但不可思议的是代价却微乎其微。我们或许应当在这些地区重点发展国防关系，而不是与印度和中国等其他许多国家竞争国际影响力。英国外交部和

国防部正在研究一种全新的国防参与方法体系，以帮助我们找到这些问题的答案。

对我们联盟的这一战略评估，不仅包括对阿拉伯世界和非洲国家进行正确评估，也包括对俄罗斯和其他国家进行正确评估。它们在我们利益中的地位如何？我们事实上真的确信这些利益是什么吗？为帮助我们找到问题答案，我认为，我们需要战略性依据来指导我们的互动，关注我们的努力。

如果没有这样的依据，当这些国家早已得到其他国家的支持，通常是我们密切合作伙伴的支持时，我们就会冒贪多嚼不烂的风险，招惹我们的正常盟友不愿为他们提供恰到好处的支持，同时还会浪费我们帮助其他国家的努力。稍后我将回到这个主题上来。

同盟关系不仅有益于扩大我们的势力范围，在需要的时候得到盟国的帮助，而且还能协助政府制定防御战略。打击索马里海盗的行动证明，从根源上治疗不稳定和恐怖主义比直接承受后果效果更好、代价更小。有时需要非传统技巧，意味着预备役部队可以通过正规部队可能认为更难的方式，增加这项任务的价值。

待命状态下的预备役部队也可让我们提高正规部队的灵活性。为了最大程度地确定任务的轻重缓急，我们必须接受这样的观点，即不同层次的待命状态具备不同的能力。根据我的判断，待命状态是一个非常有用的国防计划鉴别指标和方法。

在国防副参谋长的指导下，国防部和各军种正通过这种影响力效力于皇家海军预备役部队、皇家海军陆战队预备役部队、皇家空军预备役部队和陆军预备役部队。

我们在裁军的同时必须更加重视教育。失去思考能力的国家也失去了计划和发展的能力。对知识保持热情的部队能够适应新的技术，即使他们还无法立即获得这些技术。今后我们采取行动的世界将变得日益复杂和网络化，这就需要我们培养更多有素质、思维灵活的军人。

采取战术以适应我们已经拥有的装备，而非适应我们希望拥有的装备，将是各级指挥官的职责。当一个“足够好”的解决方案在许多领域可能就足够了的时候，不断追求最高水平的技术会曲解优先考虑事项。使可行性和可用性保持平衡是第一海务大臣、总参谋长和空军参谋长的职责，我期

待他们的创意能从列文（Levene）改革中解脱出来，列文改革使他们更加坚定地掌管他们的军队。

新成立的联合部队司令部将支持网络和情报、监视、目标截获和侦察（ISTAR）系统的建设，而武装部队委员会将根据前国务大臣利亚姆·福克斯（Liam Fox）博士发起的改革议案帮助打造我们的军队。综合起来，这将大大有助于制定军事战略，通过可以接受的方式和负担得起的手段平衡预期目标。

你们当中许多人听我之前曾谈过战略。我对此不会做任何辩解，因为我认为这是军事战略总部工作中的一个重要组成部分。我知道，在英国，一些人认为应该告知下属的大战略或国家战略并不是政府需要做的事情。

取而代之的是，他们会说国家战略顺其自然来自国家和个人利益网络。诸如贸易、种族、文化等因素，并不是要声明的东西而是允许出现的东西。

我发现这是一厢情愿的思维，你们会原谅我的。这不是战略，而是战术：本质的和可敬的瞬间进步和优势艺术。当决策者通过我刚才所描述的不稳定世界的变迁，来治理国家时，我们需要对超越任何政府控制的问题做出评估，以便找到战略依据，为决策者提供指导。

在财政方面，如果你以现代类比法为借口，那么一个缺少国家战略的国家将会导致日间交易，而非基金管理！

我知道，在辩论战略重要性问题上我并不是孤军作战。英国政府的国家安全委员会表明了明确的目的，而外交部新设立了一个职位来监督战略的实施，在国防部，列文勋爵批准设立常务国防参谋长（DCDS）军事战略与行动职位，由 ACDS 军事战略提供适当的支持。

在国家对话中，这个机构中一些受人尊敬的成员，在就战略地位达成共识方面，提供了非常有益的帮助，也许我可以单独提一下你们的总干事迈克尔·克拉克（Michael Clarke），他在就英国政府提高战略素养必要性问题进行辩论时，提供了大力支持。

首相在许多方面已经为我们做出了示范，通过使各方辩论国家战略开始了这一进程。

在国家安全委员会上，他与有兴趣正确表达自己观点的各方举行了一场辩论。举办此次讨论会的能力，让我们得出这样一个结论，即我们必须清醒地认识到我们的身份，用军事术语来说是“指挥官的意向”，在此情况下，是指首相的意向。对我们的需要和追求达成这种共识，是至关重要的。它统一了我们的行动，并允许下级指挥官或者部长来检验和调整他们的辅助方案。

最近在利比亚的行动证明了这一点，即国家安全委员会对实现连贯性至关重要。我欢迎国家安全委员会对战略的更多关注。我知道，秘书处现在正根据参谋长委员会在 20 世纪 20 年代和 30 年代做得非常好的方式，把注意力转移到更长期的战略挑战上。参谋长委员会虽然具有良好的军事血统，但它由精明能干的文职机构统领。

在很大程度上，参谋长委员会的工作是使政府相信，财政部著名的 10 年规划——假设未来十年世界和平——随着复苏的德国进行重新武装而不得不结束。虽然今天这项工作将会得到国家安全委员会（NSC）秘书处的协调，但我知道国家安全顾问——今天早些时候在首相官邸我们对现任国家安全顾问彼得·雷克斯（Peter Ricketts）爵士进行了美好的告别——将是第一个说参谋长委员会在通报其工作方面仍然是至关重要的。

我们必须保持警惕，以确保发展中的威胁得到正确的认识和适当的平衡。例如，如果我们在过渡时期不能保护我们的切身利益，那么计划在 2030 年建立一支精锐的部队是毫无益处的。当我们展望 2012 年和 2013 年的世界时，如果我们不能保持不间断的评估，结果将会是事与愿违。

这种评估将提供我所提到的战略依据。它将指导我们的规划设想，并将检验我们的想法是否现实。

在军事战略领域，仍然存在着巨大的挑战。我已强调了盟国的重要性，如果较小国家的军队联合起来就能弥补个体存在的缺点。但我们有信心依靠他人获得这些能力吗？这将是一个严峻的考验。北约智能防御计划的进展将是一个早期的检验指标。要取得成功，我们必须制定促使其他国家在危机时提供最重援助的机制，这将不会是一件易事。

与此相关的是将灵活性注入普遍僵硬的获取过程，在这个过程中，各国发现他们自己束缚于各种方案。随着作战环境的变化，这些方案已无法回答

我们提出的问题。例如，我们如何找到用情报、监视、目标截获和侦察（ISTAR）能力和网络能力更好地装备我们军队的活动空间？我向你们再次保证，这是国务大臣及其新防务委员会议程需要考虑的头等大事。

我有时会被问到，职业军人是否真的可以在战略上共同思考和计划。那么，武装部队委员会为参谋长们提供了这样做的机制，也提供了突破这种感知束缚的机会。我可以告诉你们，他们决心利用这个机会，到目前为止，我们对武装部队委员会所取得的成绩感到由衷的高兴。

武装部队委员会也让我为防务委员会做好准备。尽管这可能会发生变化，但我目前是新委员会唯一的军方人员。武装部队委员会允许我来了解各军种参谋长们的不同观点。我的职责是记录他们的意见，然后给出我自己的专业建议，这些建议可能不会建立在共识基础之上。

阿富汗

现在让我再谈一谈国防部的主作用力和我目前面临的巨大挑战——阿富汗问题。

英国将于 2014 年底退出战斗角色。在未来三年，我所发挥的关键作用是确保英国军队有条不紊地撤离阿富汗，实现持久战役的决定性因素——基于有效的阿富汗国家安全部队人员、治理和发展——在未来几十年继续发挥作用……

这不是战略的改变，而是战略主权的改变。当它“过渡”到阿富汗领导权时，国际社会将站在阿富汗人民背后，维护我们和他们的利益。对于塔利班领导层中的一些人，毫无疑问还有“基地”组织核心中少量幸存的成员，他们希望他们可以以等待的方式挫败我们，并希望天上掉下馅饼来，他们的如意算盘将被证明是错误的。波恩证明了这一点，而且芝加哥将继续加以证实。

阿富汗国家安全部队将在短期内达到 35.2 万的总兵力——要是我能有这种规模的武装部队那该多好啊！国家安全部队正担负着常规部队和特种部队 50% 的任务，他们已从国际安全援助部队（ISAF）手中接管了最重要的维持治安的职责。他们的人数占到总人口的 25% 多，这个数字将很快增加到 50%。

随着格局的变化，叛乱事件正在逐渐减少。阿富汗境内发生的袭击事件比去年下降 28%。对于你们当中的忍者来说，在过去 12 周对塔利班能力——复杂袭击事件的次数——的真正衡量标准是比 2010 年同期 12 周的次数减少了 41%。麦克里斯特尔（McCrystal）和彼得雷乌斯（Petraeus）将军有充分的理由相信增兵是有效果的，事实证明他们是正确的。

我们的行动已经走上正轨。根据“亚洲之家”（Asia House）的最新分析显示，我们正在获得成功，而且人民支持我们的行动。塔利班仍有可乘之机。他们在感知的世界里采取行动，并使英国及其他地方的许多人目睹他们以前而非现在的行动。感知会比现实滞后 18 个月。尽管我们可以像棋手一样提前计划三四步，但我们却不能公开预示我们的计划。这就使得媒体经常凭借自己的理解来看待所发生的一切。他们经常得出错误的结论。如果你想了解现场的那些人是如何感知形势，如何看待阿富汗人民所承担的义务、决心和乐观态度，我推荐大家看一看“亚洲之家”发表的这篇精彩的报告。

当然，局势也并不总是乐观的。战略风险依然存在。从技术武装力量意义上说，我们要做的工作是复杂和艰巨的。尽管巴基斯坦努力解决这个问题，却造成巴基斯坦军队和边防军许多伤亡——这些伤亡往往被局外人所忽视——在联邦直辖部落地区（FATA）依然有塔利班的安全避风港。认识到巴基斯坦与我们分担责任和义务是非常重要的。我知道，巴基斯坦将继续为了他们和我们的利益竭尽所能地在军事和政治上帮助打击叛乱，更重要的是在许多方面都这样做。

最后，我们应该始终记得，在“911”十周年纪念日的前几个月，我们自己的国家安全为我们在阿富汗的行动提供了支持。十年前，我会觉得没有必要提及此事。非常有趣的是，我们要特别提到许多局外政府很快忘记不受统治的不稳定地区就是阿富汗，在“911”事件中，阿富汗已成为大家的问题，英国本土制造的 7/7 轰炸机在巴基斯坦接受训练。

利比亚

我们在阿富汗学到的许多教训至今已应用到了利比亚。

“依拉米”作战行动（Operation ELLAMY）是一项跨政府的军事行动，在此行动中军队为利比亚人民提供保护，并让他们创造自己的未来。

当然，从地区观点来看，至少在协助新政府实现全面团结并在该国建立一个合法政府方面，问题依然存在。但是，在盟友的合作下，英国外交部——尤其是和英国杰出的驻黎波里的大使——正在帮助他们实现这一目标。

事实上，主要但不完全是在北约的指导和领导下，因为一些国家所发挥的建设性和协同作用，这次行动是非常成功的。在我们看来，这是《战略防务与安全评估》（SDSR）报告阐述盟友重要性的重点。我们与法国的合作非常密切，而我们利用现有北约结构的能力可以让我们迅速、有效地采取行动来避免混乱的发生。美国发挥的作用对于取得成功是非常重要的。

让卡塔尔、阿联酋和约旦参与这次行动也是至关重要的。如果没有他们和他们的国防首长的领导，尤其是他们对这场战役的正确理解，利比亚全国过渡委员会（NTC）不可能成功担当起国家主人的角色，如果没有他们也不可能有正确的结果。

利比亚在空袭行动中被征服。当然，我们的“旋风”和“台风”战机在多轮打击目标过程中表现出色，没有造成间接损伤。事实上，英国皇家海军、英国陆军的“阿帕奇”飞行员和英国皇家空军的表现都达到了其一贯的典范标准。

但是，我们的任务是保护平民，管制“禁飞区”。在地面作战的利比亚人民使他们国家的未来发生了决定性的变化。如果没有联军的空中行动，这种转变是无法实现和不能实现的。

这些都是陆上力量。“陆军”依然是至关重要的，因为这要依靠我们在利比亚和海湾地区的阿拉伯伙伴国才能得以实现。

利比亚并不是一个模式，但对我们来说一个重要的教训是建立合作伙伴的必要性。我们的盟友，无论是正式还是非正式，无论是原有的还是新发展的，在未来十年内将有助于决定我们的军事行动。

当我们发现维持大规模军队变得更加艰难，或政治使雇佣他们变得更加困难从而与其他国家疏远时，建立伙伴关系将变得更加重要。我们将越来越多地与更多在文化上获得认可的当地部队并肩作战。在联合作战或先发制

人行动中，英国军队在建立这些伙伴关系方面所发挥的作用，将是至关重要的。然而，对于我们的海外训练小队和基于英国的课程来说，其可靠性是建立在世界各地战场之上的。

尽管我们基本上可以依靠阿拉伯伙伴国和利比亚全国过渡委员会（NTC），间接地为驻索马里的非洲联盟驻索马里特派团（AMISOM）所肩负的重要使命提供援助，但想象一下如果我们永远不再部署作战部队，这将是确有勇无谋的行为，而且无视了所有的历史教训。当我们至关重要的国家利益受到威胁时，或者人道主义干预行为变得铺天盖地时，我们就不能依靠其他国家始终为我们作战。

总之，每场战役的因素永远都是相同的，但综合利用各种因素的准则将取决于我们目前面临着的独特情况。在不同的战场，空中、陆地和海上力量必须以不同的方式取得平衡，就像外交和经济活动的融合一样。

结论

我的结论是，我们有必要重新回顾过去一年的一些核心问题及其重要性。

国家必须把主要精力放在经济上，没有国家能在其破产的情况下保卫自己。

正是出于此原因，我和我的永久副大臣（PUS）厄休拉·布伦南（Ursula Brennan）正在努力控制我们的军费开支。2020年的未来部队是这项工作的重要载体，它旨在最大限度地提高我们军队的效率，并保持相对的军事地位。

但是，我们需要结合实际，创新思路。我们必须满足于足够好，并确保训练和相关战术能够弥补我们渴望拥有的精湛技术。它要求我们接受这样的观点，即一些能力将保持在较低的准备状态，或者（极度恐惧的事！）有时由其他人提供。这将意味着要去承担风险，但风险管理正是我们最终所要做的，军队中没有人会因为挑战而感到不安。

与此同时，我们必须不断检查对未来能力的支出，是否会损害我们当今所需的、至关重要的能力，或者我们能否对新的需求做出回应；我们必须确保我们的努力是一个灵活的过程。

尽管目前还没有固定的模式，而且每种安全挑战都各不相同，但我们依旧需要发展更多的盟友，不仅包括像北约伙伴国这样已经建立盟友关系的国家，而且还包括非传统国家，这将对我们的协同能力提出挑战，但会带来更多的机遇和影响。

创新思维，以及最重要的是，保持战士精神气质，将证明是保持领先地位的决定性因素。

我们在此方面是优秀的，这也是我为何深信我们目前状态良好，而且将在2020年拥有强大能力的联合力量的原因。事实上，我充满信心的主要原因并不是装备，而是在部队服役的男女军人的素质。

就在这个房间，国防大臣曾经说过：“国民素质是力量倍增器。”

我非常同意这个观点。纵观我有幸在部队服役的40年，与我并肩作战的男女军人的素质、干劲和创造力都给我留下了深刻的印象。毫无疑问，和我所有的朋友一样，我从来没有期望成为他们的专业领导，但如果梦想成真的话，那将是绝对的喜悦和莫大的荣幸。

在我结束讲话之前，我想感谢今年以来为军队能力建设提供支持的所有人。我想感谢英国的家庭和公民，感谢每一个家庭的忍耐，感谢归国游行队伍中欢呼的人群，感谢队列经过时默默站在旁边的那些人，感谢在阵亡将士纪念日那天与全国各地许多人肩并肩站在一起的那些人。他们对于英国军队的作战能力是必不可少的，对此我们表示衷心的感谢。

谢谢！