



Ministry  
of Defence

# 国防部对更具对抗性、更加 动荡世界的反应

2023年7月





# 国防部对更具对抗性、更加 动荡世界的反应

由国防大臣奉国王陛下之命提交国会

2023年7月18日



© Crown copyright 2023, 版权所有。

除非另有说明，本出版物根据英国政府公布的官方版权许可版本 3.0（Open Government Licence v3.0）出版。如欲查阅官方版权许可，请登录网站：[nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3](https://nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3)

如欲使用本出版物中标明的受第三方版权保护之信息，则需获得相关版权持有者的许可。

本出版物可从以下网站获取：<https://www.gov.uk/official-documents>

ISBN 978-1-5286-4291-0

E02937467 07/23

本出版物所用纸张至少含有 40% 的再生纤维。

由 HH Associates Ltd 代表国王文书局主计长在英国印刷。

# 目录

国防大臣和国防部长的前言	2
<b>序言</b>	
实施新版《综合评估报告》—— 不断变化的环境和我们的战略方针	5
<hr/>	
<b>第一部分：保障和维护我们的战略优势</b>	<b>15</b>
第1章：我们的人员	16
第2章：通过科学、创新和技术实现部队转型	26
第3章：我们与工业界的关系	37
第4章：提高生产力：成立一个战役部门	44
<hr/>	
<b>第二部分：我们的作战雄心</b>	<b>53</b>
第5章：威慑与防御：我们的作战与制胜能力	54
第6章：战役方针与全球竞争	65
第7章：通过伙伴关系增强力量	77
第8章：战略韧性	87

# 国防大臣和部长的前言



我们原本并未计划发布这份更新版《国防命令文件》，因为与上一版本的发布时间仅隔两年，但我们已经从一个竞争的时代进入了一个具有对抗性的动荡世界。自 2021 年 3 月以来，正如许多技术进步所预测的那样，我们面临的威胁和挑战已经显现；若要继续超越对手，我们需要更快地适应对手。

俄罗斯对乌克兰的全面入侵不仅是对一个自豪的主权国家的攻击，也是对我们的价值观、欧洲安全以及逾 75 年以来稳定与繁荣所依赖的开放国际秩序的攻击。

我们对英国在支持乌克兰战场方面所发挥的作用感到骄傲。他们不仅正在代表我们捍卫基于规则的国际体系，更是在许多方面为 21 世纪 20 年代的战争指明了道路——全民参战、国际合作、创新、数字化以及作战节奏、精度和范围。反过来，我们也向乌克兰提供装备、培训和政治支持。我们激励了欧洲层面、国际层面、政府和工业界伙伴也这样做。我们正在全球开展行动。

在欧洲大陆再次爆发大规模战争以及世界其他地方的威胁也日益增加的环境下，我们需要锐化我们的方针。我们需要确保强大而可信的作战能力，首先能够阻止威胁的出现，而在威胁出现时，我们也能战斗并能制胜。我们不仅要有保卫国土的能力，还要有抵御各类冲击的更强大的韧性。我们必须保持当今的作战能力（保

持充足的弹药储备、关键性支撑能力），并须立即投资于未来的制胜能力。在资源需求不断增长的情况下，我们必须通过最大化利用有限的资源来应对日益复杂和多样化的威胁。这需要坚定不移地确定优先顺序，提高生产力。

2021 年，国防部针对综合评估报告发布了《竞争时代的国防》，强调了国防需要真正关注威胁，做好现代化转型，具备可持续性。每日每时都要警惕、了解和对抗威胁。无论是现在还是将来，都要投资于建立威慑力和击败威胁的能力。并要使我们的雄心与资源相匹配，以便在这一努力中持续壮大自身。

《国防命令文件》的结论依然正确——俄罗斯过去和现在都是对欧洲安全的最大威胁。中国在印太地区迅速的军事现代化和日益强硬的姿态，的确构成了日益严峻的挑战。

我们深信，我们的战略优势有几个主要来源，而这些来源需要这种优先考虑。首先，我们的战略优势源自我们的一流人员队伍（我们战场制胜能力的真正要素），我们决心投资于他们的住宿、技能和整体就业机会。

其次，战略优势源自于我们对尖端未来技术的投资，包括数字和数据技术，以及新兴的科学和技术进步。再其次，战略优势亦源自我们与工业界的关系，我们必须继续加强这种关系，形成一种新的联盟，使之成为真正的伙伴关系，

以保持我们的国防能力。最后，战略优势源自我们的生产力，这是一种坚定不移地专注于实际效果交付的精神。必须认识到，我们的战役方针涵盖国防事业的方方面面——从前线到后勤办公室。

俄罗斯对乌克兰的入侵强化了国际合作的重要性，以及我们联盟的力量，特别是北约，但还有五眼联盟、联合远征军、北方集团等等。它们是情报共享、协同作战、综合威慑方针以及获胜能力交付的核心，例如通过“全球作战空中计划（GCAP）”和美英澳三边合作（AUKUS）机制。

今年3月发布的更新版《综合评估报告》明确指出了我们必须如何应对不断恶化的全球安全形势：塑造全球战略环境，增强对威慑力和国防的关注，弥补我们的脆弱短板，并投资于英国独特的优势。国防部是所有这些努力的核心。

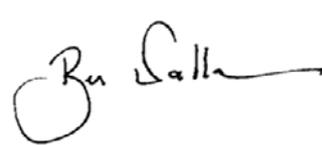
在抽取了“后冷战期”持续30年的“和平红利”后，本届首相逆转了这一趋势，要在四年内为国防部额外拨款240亿英镑，并且要为支持乌克兰作战做出进一步投资，而且承诺要在更长时期内将国防开支增加到国内生产总值的2.5%（取决于财政和经济状况）。我们必须立即进行转型，以应对当今的威胁，而这一雄心勃勃的计划也使我们为应对未来挑战而进行现代化升级。

我们感谢成百上千的个人和团体（从学者到现役人员乃至各行各业的公司）对这份新版《国防命令文件》作出的贡献，我们从你们那里学到的许多内容都融入到了这份文件中。

鉴于之前的经验教训、日益严峻的安全背景以及国防部对新版《综合评估报告》四个支柱的贡献，我们正在阐述国防部的新目标。我们的使命很明确：保护国家安全，促进国家繁荣。

这不仅仅意味着需要更多的舰船、坦克和飞机——实际上，这份文件中刻意没有关于平台的新承诺——因为在这方面，2021版报告中的立场没有改变。相反，我们关注如何将乌克兰的经验教训运用到核心事务中，恢复战斗韧性，以产生可信的常规威慑力。

实施这份命令文件中的改革将确保我们现在和未来都能实现这一目标。



国防大臣本·华莱士，  
国会议员（The Rt  
Hon Ben Wallace  
MP）



国务部长（国防  
部军队事务部长）  
詹姆斯·希佩，国会  
议员（The Rt Hon  
James Heappey  
MP）



## 实施新版《综合评估报告》——不断变化的环境和我们的战略方针

1. 2023年3月发布的新版《综合评估报告》（简称“IRR”）明确指出，局势已经在向多极化、碎片化和对抗性过渡，其速度比初版综合评估报告中预期的更快、更确定。针对这一不断变化的威胁背景，IRR通过一个更新的战略框架提出了新方针，以及通过四个支柱实现这一战略框架：

(a) **塑造国际环境。**在各个主要系统性竞争领域进行塑造、平衡、竞争和合作，与所有支持开放和稳定的国际秩序以及保护全球公共利益的国家合作。

(b) **在所有领域进行威慑、防御和竞争。**加速向综合威慑力和防御方法的持续转变，以应对“国家威胁”和跨国安全挑战。北约是这一努力的核心，但我们很明确——鉴于不断变化的威胁形势——有效的威慑力意味着要通过其他集团以及欧洲-大西洋以外的地区进行合作。此外，还应重新强调战略稳定概念——建立新框架和新的国际安全架构，以管理多极环境中的系统性竞争和升级。

(c) **通过增强韧性来解决脆弱性。**制定英国的韧性方针，转向长远的战役思维，解决使英国易受危机和敌对行为体影响的

脆弱性。这将增强英国的拒止性威慑力（deterrence by denial）并确保能将第二支柱下的作战行动集中在具有最大影响力的地方。

(d) **创造战略优势。**在2021版《综合评估报告》（简称“IR2021”）关注战略优势的基础上，建立英国相对于竞争对手实现目标的能力。在更具对抗性的环境中，这对于保持英国的行动自由、免受胁迫和与他人合作的能力来说至关重要，并为战略框架的其他支柱打下了基础。

2. IRR认识到，全球安全环境要求我们即刻行动并做出长远规划。因此，在春季预算中，政府同意国防部（MOD）将在两年内额外获得50亿英镑的资金。这是在2020年所承诺240亿英镑（四年分期到位）基础上的增拨款项。这意味着，国防部的预算首次超过每年500亿英镑，这也清楚地表明了我们对国家安全与繁荣作贡献的重要性。此外，首相已经明确表示，在更长远的时期内，取决于财政和经济情况，国防投资要达到国内生产总值的2.5%。

3. 正如我们在过去16个月中清楚看到的那样，在威胁演变为冲突之后才做出响应的后果和代价，远远大于使威胁早在出现之前就充分

被威慑住或被防止所需的成本。在当今更具对抗性的世界局势下，威慑力比以往任何时候都更加重要。能力和联盟是威慑力的基础，使我们在需要时能够战斗并能制胜。**简言之，硬实力很重要。**

## 威胁与挑战

4. **俄罗斯**的行动导致了对欧洲大西洋地区以及对英国的直接威胁急剧增加。世界正在目睹由一个核大国引发的一场重大战争，威胁着（并且想要征服）另一主权国家。但俄罗斯继2014年非法吞并乌克兰领土后对乌克兰的全面入侵，不仅是对一个主权国家的残酷和非法的武装攻击，也对几代人的开放国际秩序构成了最大的挑战。自二战结束以来，欧洲尚未看到过这种规模的冲突。

5. 尽管俄罗斯在乌克兰的失败大大削弱了其陆地和制导武器能力，但它仍然保留着强大的核力量和战略力量，并有意愿和能力进行重建和再生。我们已见证了俄国政府愿意诉诸于不负责任的核言论，使核升级的威胁比冷战以来任何时候都更为重大。俄罗斯的海上和空中力量也基本保持完整，而且俄国继续在全球范围内在冲突阈值以下积极威胁英国和我们的盟友。俄罗斯继续表现出不顾国际规范的鲁莽行为，从2018年在英国街头使用新式毒剂，到

在乌克兰和其他地方大规模使用雇佣军。随着俄罗斯由于其行动而在国际上越来越孤立，而且随着其行为变得更加不稳定，英国及其利益所面临的威胁可能会增加。

6. IRR 报告还指出，随着我们走向一个更具对抗性的世界，系统性竞争持续加剧，导致了全球安全环境的恶化。**中国**通过日益强硬和胁迫性行为，试图重写为几代人提供稳定与繁荣的国际秩序，对英国利益（包括国防利益）构成了持久的、划时代的全球性挑战。在推行加速军事现代化计划的同时，中国继续展示其经济和军事实力，在印太地区推进领土主张，并在欧洲、非洲和中东地区扩大其影响力，包括通过扩散中国的武器系统。尽管中国之前声称其和平崛起，但中国拒绝放弃使用武力来实现其对台湾的目标。中国的行动所推动的印太地区升级的紧张局势，对我们认为应保持自由开放、造福人人的地区构成直接挑战。然而，正如 IRR 所指出的，英国不接受英中关系（或其对国际体系的影响）已设定在“预定路线”上。尽管我们对保持接触的风险始终有清醒的认识，但我们将努力说服中国，作为五常大国和重要安全参与者，需要发挥负责任的国际作用。

7. **伊朗和朝鲜**将继续对其地区内外的安全构成不稳定的威胁。过去两年，我们看到这两个国家在各自地区从事破坏稳定的活动，寻求



推进其核计划，从而威胁全球安全。我们判断他们的这些努力还将继续下去。

8. 非国家行为体的威胁并未减少。**恐怖组织**仍然渴望袭击英国和我们的海外利益。撒赫勒地区、乍得湖盆地和中东部分地区以及阿富汗和索马里等地区的不稳定性，为这些团体的扩张提供了空间。全球范围内获取信息和技术的日益容易，也增加了黑客活动分子、单一问题的恐怖分子和更加无定形的在线犯罪活动带来的威胁。

9. 面对气候变化、经济挑战、技术变革的迅速推进，以及食品和原材料的竞争，各国纷纷面临日益复杂且**多样化的安全挑战**。政府之间在适应不断变化的环境、增强韧性，以及满足本国人民的基本需求方面的竞争，可能会使国际关系更具“交易性”，从而损害各方的共同利益。我们认识到气候变化对国防所产生的影响，并正在作出相应调整，这对于确保战略优势至关重要。国家若无法满足这些需求，可能会进一步加剧移民潮规模增加，导致恐怖主义抬头，并引发资源冲突。弱势群体几乎必然会遭受不成比例的影响，从而为**人类安全**形势带来更多的挑战。

10. 然而，过去两年，最为显著的趋势之一是**各地区与各行为体之间**日益增强的**相互联系**。乌克兰遭非法入侵后，我们见证了俄罗斯与中

国之间伙伴关系的深化、俄罗斯与伊朗之间合作的逐渐加强，以及朝鲜违反联合国安理会的决议向俄罗斯提供武器。这导致了一个复杂的全球局势，我们所面临来自多个行为体的威胁已在多个地区出现并蔓延，形成了一种更具敌对性的地缘政治格局。网络能力的不负责任使用，以及通过社交媒体传播的虚假和错误信息超越了地理边界。这种情况将深刻影响公众和政府对于全球事件的认知和应对方式。俄罗斯对乌克兰的非法入侵已经对全球产生了广泛的影响，引发了欧洲范围内的难民和能源危机，并且威胁到全球一些最脆弱地区的粮食供应。国家与非国家行为体之间的协调与合作也在不断增加。举例来说，我们已看到俄罗斯雇佣军团在乌克兰作战，并且通过在非洲和黎凡特地区展开破坏稳定的活动来追求俄罗斯的利益。

## 乌克兰的经验教训

11. 我们的国家安全与乌克兰战争的结果紧密相连。尽管我们需要谨慎行事，避免过早从俄罗斯非法入侵乌克兰中得出明确的经验教训——战争仍在进行中，局势复杂，经验教训将是深刻的——但我们必须抓住时机，获取对局势的洞察并立即进行调整。其中一些洞察将具有战略性质，例如与威慑策略、战略稳定、冲突中经济措施的作用以及升级管理有关的洞察。另一些洞察则注重战术层面，关涉到战场，

呈现出 20 世纪早期战争中令人不安的特点,包括战壕战,但也融入了 21 世纪的能力。许多洞察都在强化我们已在行进中的路径,但也指出了我们需要更深入或更迅速推进的领域。

**12.** 过去两年的事件强调了**北约**对我们国家安全的重要性。在整个冲突时期,北约的团结始终保持稳固,而我们的**混编作战能力**不仅是我们的优势,也是我们威慑和防御威胁的能力。北约为我们提供了集体安全保障,成为我们抵御国家侵略的最坚固壁垒。因此,维护北约联盟的稳固性(部分通过我们自身的领导能力和增加贡献)成为了英国国防的战略性首要事项。

**13.** 过去的两年中,**联盟和伙伴关系**的基本作用也已变得更加明晰:我们能够通过调动全球范围内的联盟和伙伴关系力量,保卫英国的领土和利益。这一点对于潜在的侵略者而言,构成了我们可信度的重要组成部分。不同地区的战区之间的相互联系和不可分割性也比以往任何时候都更加显著:来自印太地区和欧洲 - 大西洋地区对乌克兰的支持;大西洋 - 太平洋地区之间的关系在深度和重要性方面都得到了进一步加强。

**14.** 乌克兰战争突显了**我们能力可信度**的重要性,无论是**传统能力还是核能力**,无论是在地球上、太空中还是网络空间,都要能对对手产生威慑力。这一战争验证了**现代西方战争方**

**式**的特点,即联合作战和全域覆盖,以数据和信息为基础,包括开源信息和高度机密的信息。此外,战争还强调了**军队现代化**的迫切性,使其能够跟上当今技术发展的速度,并能逐步适应未来的威胁。乌克兰战争强化了理解和**利用数字能力影响力**的必要性。我们要立刻在这方面进行投资,以实现更大的精确度、速度、杀伤力和规模。为此,需要足够的规模和颠覆性技术,二者往往是结合在一起的。我们的能力(通过我们拥有的各种能力以及运用这些能力的技能)以及我们明确而令人信服的捍卫我们领土和盟友的意愿,对于我们的威慑力来说具有至关重要的意义。

**15.** 战场上的**机动性**(敏捷性)的价值是不言而喻的。我们已经领悟到,通过创新和创造性方法,利用技术并在接触过程中调整武器系统(如无人机系统),而不仅仅依赖现有的“部队总包”,能够在威胁出现之前保持领先地位并获得战略优势。这突显了对更具**敏捷性的采购流程和政府与工业界之间更强大的合作伙伴关系(包括大型和中小型企业)**的需求。英国国防事业的多功能性——具备了应对不断变化的威胁并适应新技术的灵活性——必须成为其优势,并且对确保军队的持久可信度至关重要。

**16.** 有效**维持**作战能力的绝对重要性是另一个值得反思的问题——即使在冲突的持续时间和强度增加的情况下,部队仍能保持战斗力。这

突显了确保足够的**储备物资和军火**的需求，这需要有一个具有韧性的国内经济和工业基础。此外，这也凸显了**后勤支持**的关键作用，包括确保能将正确的装备（以及人员）迅速送达正确的地点。

17. 乌克兰人民的韧性和毅力令人振奋，同时也唤起了人类精神的力量、耐力和适应能力。这再次强调了需要**为我们的人员提供技能和支持**，以最大限度地发挥他们的潜力，使他们摆脱过多的流程束缚，同时加强国防事业与社会之间的联系，包括通过**预备役部队**的协作。因为要在战争中取胜，需要全国人民的共同努力。



乌克兰军队在英国接受战场训练

18. 俄罗斯也将从其在乌克兰获得的经验中汲取教训，迅速将这些经验教训转化为战术和作战层面的实际行动。中国也会密切观察这场冲突，从中得出结论，包括有关英国及其盟友和伙伴的凝聚力和持久力的结论。

## 我们的战略方针

19. 自 2021 年《国防命令文件》(DCP21) 发布以来的事件表明，我们之前所作的承诺是正确的，我们的努力已经走在正确的轨道上。在支持乌克兰防卫方面，我们在欧洲地区发挥了引领作用，激励着其他国家采取同样行动。我们依然是北约的主要贡献国，始终履行我们在国防支出方面至少占国内生产总值 2% 的承诺——将国防投资承诺视为最低标准而非最高限额。通过在南大西洋、加勒比海、高北地区、整个非洲、中东、高加索和中亚以及印太地区进行陆海空行动（包括 2021 年的航母打击群部署），我们展现了全球影响力。我们已经建立了更强大的联盟和伙伴关系，包括双边关系，以及通过北约、五眼联盟和十国联合远征军等合作机制。我们保持了强大的军事优势，尤其是通过我们的特种部队、核能力和与北约整合的跨领域常规部队，所有这些皆离不开卓越的情报能力。然而，我们所面临的环境变化要求我们必须立即采取更进一步和更快速的行动。

20. 为了支持新版《综合评估报告》(IRR)的四大支柱，我们为国防制定了一个新的、明确的目标：**保护国家安全，促进国家繁荣**。为了实现这一目标，我们将专注于以下四个优先事项：

什么？	如何？
保卫英国国土、属地和海外领地，并为欧洲 - 大西洋地区的集体威慑力和防御作出贡献：能够威慑对手，并在必要时防御和击败对英国本土（包括海外领地）和北约盟友的攻击。	通过现代化我们的战略核威慑力量、提供可信的作战部队、增强我们对北约的贡献、加速军队的现代化、继续支持乌克兰，并增加我们在国土防御和国家韧性方面的投资。
采取战役方针，对抗世界范围内国家和非国家行为体的威胁，以综合方式与盟友和伙伴协作，取得有针对性、有影响力的结果。	将战役思维作为国防部的成效交付方式，有针对性地整合国防力量的所有要素，与盟友、伙伴以及政府各部门合作，实现前沿部署和持续存在，开发可输出的专业知识。
在全球范围内促进我们的国家利益，建立有影响力的关系，保持参与和接触。	通过与我们的核心民主盟友和伙伴合作，与有影响力的“中立国”建立更深层次的关系，投资并充分利用我们现有的永久存在，最大限度地从“脉冲式”部署、国防外交、能力合作和国防出口中获益。
确保战略优势，实现更大的经济和工业韧性，为国家繁荣作出贡献。	通过对人才的投资、利用数字化、数据分析和科技创新，与工业界建立更加紧密的合作关系，改进我们的采购流程，采取积极的国防出口策略，最大限度地提升我们的生产力，强化就绪程度和杀伤力。

21. 为了应对挑战并抓住新出现的机遇，我们需要具备以下特质：

- **以威胁为导向。**这意味着我们需要积极关注来自对手的威胁，具备在冲突阈值以上和以下产生威慑力的能力，并在必要时进行防御并击败攻击。我们要优化战斗能力，同时能够在低强度情况下有效竞争。我们要秉持可持续的战役方针，以确保我们与不断演变的威胁背景保持一致的步调。按照 IRR 要求，这意味着要“思考长远；立即行动”。我们要集中精力提升我们的打击力、随即可用性和就绪状态，应对各种威胁。
  - **适应能力。**快速适应能力是在冲突中制胜的一个决定性因素。在不稳定的世界中，战胜对手的优势是一个持续不断的迭代过程。因此，英国军队的多功能性将是其优势：一支能够适应变化、思维敏捷、始终保持领先地位的部队。我们的人员是这一战略优势的核心。在人员投资方面，我们必须认识到：他们的承诺、机智、适应能力和动力使其成为我们最重要的资产。
  - **联盟为主。**联盟和伙伴关系对于我们的安全和繁荣至关重要，无论是通过情报分享、共同作战，还是在构建下一代能力方面。虽然我们将优先考虑与最紧密的盟友和伙伴的核心关系，但我们也将投资于加深与其
- 他全球伙伴的关系，其中许多伙伴在其地区和全球范围的影响力都在不断增加。我们遵循“联盟为主”原则，唯有在例外情况下才会“单国行动”。
- **高度整合。**为了应对全球范围、太空和网络空间内日益增加的广泛和复杂威胁，我们将推动真正意义上的综合性威慑与防御方针。这意味着加强在所有军种和领域之间、政府内部、与盟友和伙伴以及行业之间的整合，同时也包括在不同地区和冲突范围之间的整合。
  - **不断创新。**现代化是我们战斗优势的关键。我们将通过创新和实验加速能力的现代化。我们需要继续优先考虑研究与开发、科学与技术，与工业界更紧密合作，以实现下一代能力的更快推进。政府和工业界步调一致时，我们就能够保持战略优势。共同的努力将确保需求更加明确，确保坚固的工业基础和韧性的供应链，实现新能力的更快开发和部署。
  - **数字化。**我们要抓住近年来数字进步带来革命性改变所产生的机遇，保持抗击对手的决定性优势。这将意味着改变我们的思维，全面整合钢件和软件，迭代开发（螺旋式提升）现有能力，获得战场制胜优势。实现这一目标还需要我们投资提升人员的

技能，并将我们的盟友纳入这一发展过程之中。

## 新版《国防命令文件》

22. 2021年，我们对初版综合评估报告做出了回应，发布了一份《国防命令文件》（简称DCP21），全面阐述了如何在未来几十年内设计和装备我们的部队。这份新版《国防命令文件》保留了初版报告中的大部分内容。我们一直在认真关注乌克兰的经验教训，并衡量我们在全球各地活动的成功与失败。我们坚定地支持DCP21中已得到证实的立场。而对于必须更快行动或需要采取完全不同的方式应对的事项，新版文件中则详细说明了我们的计划。

23. 我们的重点在于如何应对全球范围内、涉及所有领域的广泛威胁。尽管增加了预算，但我们也明白不能简单地沿袭以往的做事方式。

- 我们的人员需求正在迅速变化，必须通过**新的就业模式和技能**框架做出回应。
- 技术正在迅速变化，必须通过重新**关注科学与技术**做出回应，并将其置于部队设计和能力发展的核心位置。
- 战场正在迅速变化，因此必须通过**与工业界建立新的伙伴关系**，并专注于更快地交付可迅速升级的能力来予以响应。

- 威胁正在迅速变化，这不可避免地要求我们付出更多努力；因此，我们必须全力以赴**提高生产力**，以满足这一变化所带来的需求。

24. 鉴于这些必然要素，我们对《国防命令文件》的传统结构作了重大调整。组织架构的转型之所以成为文件的第一部分内容，是基于这样的认识：虽然皇家海军、陆军、皇家空军和战略司令部是军队的刀刃，但我们是在整个国防事业领域全方位地与对手进行竞争。从商业街上的招募者，到实验室里的科学家，再到国防装备和支援部门（DE&S）的采购团队，以及国防部及其各司局的各个科室；我们组织中的每个人每天都在发挥作用，确保我们所做的一切都比竞争对手更快、更好。

25. 文件第二部分的重点是我们的战略雄心，以及如何通过投资于核实力来实现此战略雄心；而在常规军队中的舰船、陆军兵团和飞行中队之外，我们进行了三项广泛的变革。首先，我们再次强调对北约的承诺。其次，我们的初始投资不是用于更多的作战平台，而是投资于增强我们能力的韧性和可信度所需的战略性“支撑要素”、基础设施和所需的储备；因为这些要素（而不是纸上的清单）才是真正威慑力的基础。第三，我们通过一支新的“全球响应部队”使我们的全球行动更加协调一致。

# 新版综合评估报告 (IR2023) 的战略框架

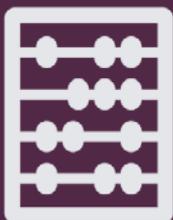
## 国防部宗旨：

保护国家安全，促进国家繁荣。



### 塑造国际环境

国防作贡献的方式：战役思维与竞争总方针；联盟与伙伴关系；双边关系以及多边和小边集团；与中间地带国家保持接触；支持他国维护其国家安全的做法；一个由人员和基地组成的一体化全球网络。



### 在所有领域进行威慑、防御和竞争

国防作贡献的方式：可信的能力、核能力和常规能力、网络和太空；我们在北约中的角色；我们对乌克兰的支持；坚实的储备、支撑要素和情报支撑。



### 通过增强韧性弥补脆弱环节

国防作贡献的方式：保卫国土；保护领空和关键性国家基础设施，包括地下设施；支持民政部门；经济安全；预备役部队的使用。



### 创造战略优势

国防作贡献的方式：首先是我们的人员；国防与工业界之间的强大关系；更灵活的采购流程；通过创新实现现代化；数字与数据、科学与技术；我们在支持经济增长和国家繁荣方面的作用，包括国防出口。

**26.** 其次，制定总体战役思维方针，调动更广泛的政府部门和其他各方的力量，以有组织、积极的方式汇集国防部的所有杠杆，以实现我们的目标：从广泛的国防部武官网络、短期训练团队、与世界各地的友邦和伙伴发展双边关系的联合演习和行动，到通过促进英国国防出口来保护国家安全、促进国家繁荣的决心。我们强调全球关系的重要性：从“全球作战空中计划（GCAP）”等新能力伙伴关系，到要在澳大利亚、英国和美国之间建造常规武装的核动力潜艇并共享新兴军事技术（AUKUS），再到我们对地区安全集团的支持，如联合远征军（Joint Expeditionary Force）、龙集团（Dragon Group）、阿克拉倡议（Accra Initiative）或作为东盟的伙伴。最后，我们阐明了国防部在保卫国土和提高国家韧性方面所发挥的关键作用，从监控英国领空到与其他政府部门合作，加强我们的经济安全。

第一部分

# 保障和维护我们的 战略优势



# 第 1 章：

## 我们的人员

1. 人员是第一位的，无论是在本文件中还是在国防部的整体思维方面，因为人员始终是构建我们战略优势的基石。无论是常规军人、预备役军人还是文职人员，都是我们最重要的资产。即便在越来越多的自动化和人工智能进入工作场所的背景下，人员的重要性并没有减弱；相反，我们认为人员变得更加关键。

2. 国防始终需要勇敢之人去做危险之事；很难想象未来会与此不同。因此，国家与其军人之间的契约必须始终将其履职过程中所接受的无限责任置于核心位置。为此，与其他任何要素相比，国防部必须迫使自己成为最优秀的雇主，并继续与政府其他部门合作，确保现役军人及其家属和退伍军人得到照顾。

3. 在英国部队中服役始终是社会流动的一个难得的途径，让几代人（无论资历如何）有机会在世界各地服役，在其职业生涯中获得技能、专业知识和军衔，这些不仅改变了他们的生活，还为他们的家庭带来了新视野。

4. 未来十年，我们必须改造人员队伍，以满足现代战场对技术和技能的不断增长的需求，但我们必须通过提升现役军人的技能水平，加强为新入伍人员提供的培训、教育和学徒计划。

我们自豪地从英国每个社区招募人员，我们将继续这样做。

5. 此外，我们需要扩大吸引力，吸引那些入伍之前已经获得技能和经验的人员，因此我们必须审视我们的职业结构和薪酬，以适应现实情况：并非入职国防部的每个人年龄都是未满二十岁或二十岁出头、第一次参加工作的年轻人。此外，获得优秀人员之后，我们还必须想方设法留住他们。这就是为什么国防大臣委托进行了“海索恩斯韦特评估（Haythornthwaite Review）”，这项独立评估是自上世纪 90 年代“贝特评估（Bett Review）”以来，对我们武装部队服役条款、条件和激励的首次全面评估。

6. 海索恩斯韦特评估报告于 6 月 19 日提交国会。我们将立即着手推进其建议，在全军范围内实施“待遇现代化”。鉴于评估的规模和范围，我们从报告建议中确定了三个关键领域，作为优先推进事项：通过“连续性兵役制度（Spectrum of Service）”实现更大的职业灵活性；通过采用“全面奖励”方法（Total Reward Approach）提高待遇效果；以及“数字化和简化人员管理系统”。

## 技能

逾 **100** 个学徒计划支持社会流动性，其中 **57%** 与科学、技术、工程和数学 (STEM) 相关，任何时候都有超过 **20,000** 人在接受训练。



在未来 3 年内，解决数字、STEM、核、太空和网络领域的技能缺口。

## 多样化

继续进行人员队伍多样化，包括增加招募女性和少数族裔人员。



朝着《单一武装部队法》迈进

促进“锯齿状”或“组合”职业，推动公共和私营部门之间的流动性。

依照海索恩斯韦特评估报告建议，采用全面奖励方法

## 支持现役人员和退伍军人



未来 2 年，斥资 **4 亿** 英镑投资于住宿

作为全方位托儿计划的一部分，已经申请 350 万英镑

新的职业过渡伙伴计划，进一步支持退伍军人



## 奖励



## 灵活性

人员是我们最重要的资产

## “部队购房援助”

计划现已永久化，已有 28,000 名现役人员使用。



倡导包容和多样性，通过零容忍政策处理不可接受的行为。



推进 2030 年预备役部队评估报告提出的建议

## 激励下一代

我们要将中小学校的军校生数量增加到 **60,000** 名



与持续教育学院合作，为人们进入国防职业生涯提供途径。



## 职业灵活性

7. 我们认识到，与之前的几代人相比，许多今天步入职场的年轻人对于如何建立职业生涯有不同看法。他们设想的职业生涯是灵活的，会涉及许多不同的职业，而不是在单一的组织内发展。因此，我们要为希望拥有“锯齿状”或“组合式”职业生涯的所有人员创造条件——为他们创造在国防部门和其他地方就业的更大机会，提高职业流动性。

8. 我们承认，人员会随着其生活需要和个人要务的改变，流动于国防体系内外。简言之，与其坚持要求全面不间断的服役，我们宁愿让一名有才华的工程师服役六年后，去从事一些不同的工作，之后再回到国防部门服务十年，也不愿意迫使他们完全离开军队。海陆空部队中为国家服役的工作机会不同于任何其他就业机会。因此，我们必须充满信心，如果我们更加灵活地进行军事职业管理，与现有情况相比，就会有更多人愿意在军队里长期就职。



2023 年武装部队日



9. 国防部是国家安全生态系统中最大的雇主，这包括安全机构、国防工业及其更广泛的供应链。确保我们的人员，无论是直接在国防部服役还是在更广泛的国防和安全领域工作，都能够在职期间获得经验和提高技术资质，这符合所有人的利益。我们坚信，通过帮助那些在技术要求最高的行业中工作的人员全面获得经验，我们将能够释放尖端技能，并能够更长时间地留住专业人才。那些在更广泛领域工作的人员也可以考虑通过在国防系统中就业来拓宽他们的经验。这不仅对国防部有利，还对快速增长的英国产业有利，如太空、网络安全、核能和先进制造业，这些产业将极大地促进国家未来的繁荣和安全。

10. 因此，我们要提供一个“**连续性兵役制度**”，从而能在整个部队范围内更有效地保留和提升人才。这将意味着要提高军队、公务员队伍和产业之间以及全职和兼职之间的流动性，通过转变职业结构，创建一个常规和预备役部队之间的连续体。为此，我们将朝着《**单一武装部队法**》迈进，以消除限制我们全军范围内最大限度发挥人才潜力的结构性障碍。

11. 我们还必须彻底改革**招募方式**，以确保入伍流程更能符合军队的需求。因此，未来两年，我们将增加部队的招募，并要过渡到一种具有变革性的三军招募模式。该模式不仅将支持我们的人员需求：让已经步入职业生涯的人员更

容易横向进入国防领域，同时确保我们继续为最广泛的人才库提供就业机会，包括尚未取得任何资质的新人。

12. 这种全军范围内的兵役制度灵活性将改变我们对部队“规模”的看法。长期以来，人数一直被误认为是部队“产出”的代名词，常规军队的规模被视为我们国家军事实力的象征。未来几十年，我们打击群、装甲旅和战机中队中的舰船、坦克和飞机将需要更少的人员，但这不一定意味着我们的人员规模会变小。我们的前线人员数量可能会变少，但支持他们的专业人员队伍会变得更大。随着我们从乌克兰战争中更多地了解现代战争的变化性质、探索在人工智能和自动化领域的机遇，我们的**部队规模将大致保持在“DCP21”中公布的水平**。

13. 根据海索恩斯韦特评估报告要求，我们将**采用一种**将组织目标与技能和具体人员目标相结合的“**全面奖励方法**”。该方法将于2024年在一组选定的工程人员进行试点。这种奖励方法承认，我们向人员提供的薪酬通常远远超出了他们的核心工资。我们向现役人员提供的待遇——包括住宿、餐饮补贴、子女支持、医疗和牙科护理以及养老金——是一个价值远远超过单纯工资的一揽子方案，对于许多人来说，这将超越私营部门提供的待遇。通过更好地利用国防部的现有财务和非财务奖励杠杆机制，我们能够**为现役人员以及我们想要吸引的**

新人员提供**更具吸引力和竞争力的激励计划**。

## 转变人员管理方式

14. 在数字为先的世界中，我们要充分利用**自动化和人工智能带来的机会**。我们要培养一个适应性强、可持续发展的人员队伍，能够迅速适应不断变化的需求，并利用现代技术提高效率和效力。作为重要优先事项，我们要做好整个部队人员系统的数字化和简化，利用现代技术，简化现有政策和流程，消除阻碍灵活性和人员队伍敏捷性的障碍，排除人才获取的阻碍。

## 未来的技能

15. 国防部已经证明是国家**社会流动性**最强大的**引擎**之一，包括人员培训和教育计划所带来的流动性。作为一个开放的现代雇主，我们从社会的各个层面招募人员，为所有人提供平等的就业和培训机会，不受背景的限制——为全国的“平衡发展”提供强大的推动力。我们要把技能置于人员队伍的获取、规划和管理的核心地位，采用量身定制方法，更有针对性和高效地招募、培训、管理和激励我们的人员。

16. 我们要加速推进全面国防技能框架(Pan-Defence Skills Framework)的实施，通过该框架，我们正在为整个国防事业中的每

个岗位以及未来的部队设计制定所需的技能。这种**基于技能的方法**将有助于更好地定位我们的培训和教育，认清我们的职责：不仅有责任吸引已经具备必要技能和专业知识的人员加入组织，还要同样重视提升新招募人员和现有人员的技能。

17. 作为优先事项，未来三年内，我们要解决**最关键的技能缺口**，特别是数字领域以及**STEM**（科学、技术、工程和数学）方面的缺口。在投资提升上述领域以及在**核、太空、网络**等领域的人员技能的同时，我们还将更加密切地与政府各部门、工业界和学术界合作，以确保我们在全中国范围内培养这些技能。在与工业界合作的基础上，我们的工程师、网络专家、数据分析师和科学家人才库不仅将输出未来的数字战士，也将有助于支持国家的增长和繁荣。

18. 我们要充分利用各种新倡议，包括**数字培训，提升**国防体系内新老人员的技能，进一步发展“国防数字技能(DS4D)”项目。“DS4D”项目将在三年内获得1900万英镑的资金，并与工业界和学术界紧密合作。该项目将启动面向所有国防人员的雄心勃勃的全面国防计划，通过与国防学院相连的虚拟数字技能融合学院(Virtual Digital Skills Fusion Academy)实现人员队伍的**数字技能转型**。项目将与国际领先的组织和机构合作，提升超过65,000名领导者的技能，为13,000名数字专业人员提



2023年武装部队日

供技术培训，并提升全体 250,000 名人员的数字水平。战略合作伙伴（包括亚马逊网络服务和微软）将提供帮助。我们将采取新的奖励方式，更好地表彰那些为组织带来**技术人才**的人们。我们鼓励具有杰出数字能力的文职人员和军人在政府和工业界之间任职的**更大灵便度和流动性**，为全国人才开启新机会，支持国家繁荣。

**19.** 国防系统内有 100 多个**学徒计划**，每时每刻都有超过 20,000 名学徒在接受培训。57% 的计划与 STEM 领域有关，其中许多具有学位级别的同等资质。2023 年，英国的前 100 家学徒雇主中，陆军、皇家海军和皇家空军分别排名第一、第三和第七。我们将在这些基础上继续发展，提供**更多**进出国防体系的**实习和借调机会**，以便我们的人员深化其专业知识和技能基础。计划的第一步是为在技能短缺领域修读资质的人员提供学分和资金，然后扩展到提供其他高等教育途径。

## 支持现役人员和退伍军人

**20.** 我们认识到**伴侣和家属**为军队生活所做出的宝贵贡献，以及他们在维持作战能力方面所扮演的关键支持角色。为了了解军人家属的需求，国会议员安德鲁·塞洛斯（Andrew Selous MP）应政府要求进行了一项独立评

估。根据他的“身临其境”（Living in our Shoes）报告，已经发布了修订版《军人家属战略》（Armed Forces Families’ Strategy）。该战略制定了国防部十年计划，将“现代”、“家庭友好”等要素融入人员相关政策中。

**21.** 自 2022 年 9 月全方位托儿（Wraparound Childcare）计划启动以来，已经有超过 7000 名现役军人的子女注册参与了这项计划，已申请家属支援资金逾 350 万英镑。到 2024 年，我们将扩大这一托儿服务的覆盖范围，使在海外工作的人员也能够享受这项服务。我们还将在**2024 年 3 月之前推出国防部托儿战略**，以扩大全英国国防基地的托儿设施容量。我们还决心与国防部以外的其他机构（包括英国国民医疗系统 NHS 和教育部）合作，以确保为现役军人子女提供更多定制的建议和支持。2022 年 5 月，国防部与英国高效招生服务中心（UCAS）达成协议，调整其申请流程，以更好地支持现役和退伍军人及其家属进入高等教育。

**22.** 为现役人员提供**住宿**对于部队的作战效力至关重要，也是我们向人员提供的关键服务之一。虽然我们在为人员提供的住宿补贴方面进行了相当大的投资，但仍然有许多人的住房达不到他们合理期望的标准。有鉴于此，2022 年 10 月，我们发布了国防部住房战略（Defence Accommodation Strategy），其

中规定了为现役军人、伴侣和家属提供增强型住宿。该战略为单人住宿设定了新的最低标准，用于评估国防部房产，包括针对此最低标准进行的大规模投资。

**23.** 国防部仍然在按计划为全军提供更现代、更可持续的设施，包括通过更广泛的国防部不动产优化组合（Defence Estate Optimisation Portfolio）实现这一目标。为了支持长期为超过 40,000 名海陆空现役人员

及其家属提供新的和新装修的军人住宅和住房，国防部将在未来两年内再注资 4 亿英镑，以确保为现役军人家庭提供他们应得的现代化住宿。国防部不动产优化组合不仅有助于人员的保留和提高效力，还将支持政府的“平衡发展”优先事项，创造就业机会，并提供社会住房用地。

**24.** 我们亦认识到，**我们的住宿方案应该反映当代的需求**，我们承诺按照与已婚或民事伴侣



皇家海军战士的齐心协力场景

相同的标准为已有配偶或稳定伴侣的现役人员分配住房。我们将摆脱基于军衔的家庭住房分配模式，转向基于需求的模式。我们将通过军队购房援助（Forces Help to Buy）计划支持购房，该计划现已成为永久计划，已帮助逾 28,000 名现役人员踏上购房阶梯。

**25.** 在对餐饮供应进行评估后，已在全军范围内达成一项新的**餐饮战略**。该战略将人员的需求置于供应的核心，提供更健康的用餐选择，并以更符合现代生活方式的方式提供。在 2026 年签署新合同之前，我们正在与行业供应商合作，以从 2024 年 1 月起引入新餐饮供应的更多层面。

**26.** 我们要使英国成为退伍军人的理想之地。国防部已斥资逾 4000 万英镑，用于退伍军人福利服务、养老金和补偿计划的数字化升级。10,000 多个组织已签署了“武装部队盟约”（Armed Forces Covenant），认识到退伍军人为其业务和国民经济带来的价值。新的职业过渡合作伙伴计划（Career Transition Partnership）将增强我们对人员的支持，帮助他们顺利完成军转民过渡。

**27.** 我们将于 2023 年与退伍军人事务办公室（Office of Veterans' Affairs）一起推出退伍军人认可身份证，并正在评估我们向退伍军人提供服务的方式：包括与 NHS 合作，为他们

提供量身定制的支持，例如“Op Courage”项目，该项目为退伍军人、离伍人员和预备役人员提供心理健康支持；为那些有复杂健康需求的人员提供综合个人委托服务；以及提供服务退伍军人的认证全科医生。**退伍军人是国家的财富**，我们将继续颂扬他们的贡献及其对社会的持久价值。

## 激励全军

**28.** 乌克兰战争提醒了世界，**预备役人员在战场上和战场外皆不可或缺**。预备役部队增强了军队的能力和韧性，既能产生规模，又能获得打赢战争所需、常规部队难以轻易产生或维持的专业民用能力。他们也是国防部与国民互动的关键部分。国防部各个层面都必须认识到，预备役人员是我们人员队伍的重要组成部分，“连续性兵役制度”的实施将进一步提高其利用率和效力。

**29.** 为了增强对预备役人员的支持，我们要在 2030 年预备役部队评估报告提出的建议的基础上继续努力，处理好已经确定的政策和流程问题，解决预备役人员所面临的文化和资源问题。这一行动还将寻求改进所需的结构和动员流程，以生成二级和三级部队（即我们的**战略预备役队伍**），这些部队可以增强和维持战斗力，保卫家园，确保我们能够更好地利用预备

役人员的国防专业文职技能。

**30.** 国防部已具备了有利于人才蓬勃发展、职业生涯得以培养的优良环境，我们将确保这种环境继续存在。多元化的团队更加强大，创新活力更强，不易陷入群体思维。为了确保我们能招募并能留住必需的技能人才，我们将在整个组织的广度和深度层面**推动包容**，营造各个层级人人被赋权、人人受珍视的环境。我们将继续**多样化我们的人员队伍**，包括通过增招女性和少数族裔人员。我们将探索如何更好地招募和支持残疾人员。

**31.** 通过增加信任、透明度、灵活工作以及通过我们的**零容忍政策**来解决不可接受的行为，我们已在“面向人人的改进努力”方面取得了重大进展（包括为响应国会议员莎拉·阿瑟顿 (Sarah Atherton MP) 的题为《保护那些保护我们的人：在入伍到退伍全过程中保护军中女性》所取得的进展）。我们正在改革军事司法和军事投诉系统，以增加信任，强化问责制。我们仍然雄心勃勃，要在这方面取得更多成就，加快这一变革的步伐。“国防部种族行动计划” (Defence Race Action Plans) 的推出，将进一步推动面向少数族裔人员的积极变革。我们已经委托了埃瑟顿勋爵 (Lord Etherton) 关于2000年之前国防部对待LGBT人员的报告，并将继续按照他的建议开展工作。

**32.** 国防部的持续成功依赖于其**文职人员的素质、专业水平和承诺**，无论他们的角色、位置或级别如何。这已通过文职人员出色的工作得到体现，他们在支持乌克兰方面成绩卓著，跨越了多个活动领域：采购、后勤、政策、能力发展和财务等等。文职人员不仅对于国防部作为一个国家部门和战略总部的强劲表现至关重要，而且在国防领域的每个层面专注于交付政府的优先事项，并且在支持部队的产出方面发挥着不可或缺的作用。现代文职人员不仅有技能、有创新精神、有抱负，而且有决心不断进取，以适应不断变化的世界。在国防部门，我们要通过制定10年文职人员奖励战略，引入更好的长期人员队伍规划，并通过现代化方式吸引、招募和保留人才，坚定不移地推动文职人员制度改革。



伦敦国防部总部的文职人员与一名军人在进行交流

## 鼓舞年轻人和军校学员

33. 由北安普敦大学进行的一项独立研究表明,军校学员所获得宝贵的生活技能体验(包括自律、自信和适应能力)提高了他们的就业能力和社会流动性。国防部赞助了五支军校学员部队:海军学员兵团、志愿军学员兵团、陆军学员兵团和空军训练兵团,这些军校设在全国各地。此外,国防部还赞助设在中学的综合军校学员队伍(Combined Cadet Force)。在英国境内有超过 135,000 名年轻人和近 26,000

名成年志愿者,分布在全国大约 3500 个军校内。国防部与教育部合作,通过“军校生拓展计划”(Cadet Expansion Programme),推进实现政府关于在 2024 年 4 月之前将中学**军校生数量增加到 60,000 人的雄心**,确保更多公立学校的孩子也能够获得长期以来一直是私校生才有的机会。我们还将与全国各地的继续教育学院合作,为青年才俊提供进入国防部门的**明确职业途径**。



军校学员

## 第 2 章：

# 通过科学、创新和技术实现部队转型

1. 全球技术格局比以往任何时候都更加复杂多变。我们相信，在全球竞争和未来战争中，技术的管理和利用能力将是重要差异化要素之一。政府有要将英国打造成**科学技术超级大国**的雄心，而国防部已自豪地置身该雄心的最前列。我们在**英国科技框架**中扮演着重要角色，该框架为政府 2030 年的科技目标和愿景做出了规划。

2. 我们要把“**通过科技追求战略优势**”理念

融入国防体系，增强我们辨识、利用和保护关键新兴科学技术发展的能力，将最重要的技术转化为作战能力，捍卫我们的各项军事和国家利益。**支持国家科技委员会（NSTC）将是我们工作方针的核心**。我们要利用现有的各种国防杠杆，为实现 NSTC 的目标作出贡献；我们要优先考虑补充（而不是重复）更广泛领域政府活动的投资和能力；我们还要与政府的其他部门合作，确保国防部能够利用英国科技框架产生的更广泛科技优势，为实现军事优势和安



奥林匹斯勇士在塞浦路斯演习。皇家海军陆战队使用重载无人机进行演习

全作出贡献。

3. 我们认识到，保持我们的技术优势与军队中任何其他要素一样具有战场制胜意义。**我们计划投资逾 66 亿英镑，用于先进技术的研究和开发**，以创造和把握新兴技术带来的机会，增强英国及其盟友的军事能力，帮助保持我们的战略优势。

4. 国防科技事业是我们研发体系的基石。因此，我们将在以下领域增加投资以增强自身能力：即对不断演变的安全挑战和未来技术进步至关重要的领域，以及在国防部与外部伙伴和供应商有效合作方面发挥重要作用的领域。我们的关键优先事项包括国家科技委确定的**五个关键技术**：

(a) **人工智能 (AI)**。正如国防部人工智能战略 (Defence AI Strategy) 所述，AI 是国防部的战略优先事项，其中一个关键目标是加强英国国防与安全的人工智能生态系统。我们要发挥创新能力，以支持当前的行动（主要是指指挥与控制 and 情报），并要交付用于提高组织敏捷度的工具，例如供应链管理。我们要增加对人工智能军事能力方案的投资，使其在部队发展和“投资平衡”操作中得到优先考虑，并在主要项目中确定“快速收益”能力增强和新的人工智能选项。

(b) **工程生物学**。将合成生物学概念转化为实际解决方案可为国防部带来了巨大的机会，包括未来军事能力的应用。因此，我们正在进行有针对性的投资。例如，未来三年，要在科技计划中每年投资 200 万英镑，确保国防部的先行者地位。另外，我们还要在军事航空领域投资 1250 万英镑，开发生物燃料的工程生物学应用。

(c) **未来电信**。先进电气工程是国防部科技能力的重点之一，我们对提供有效和安全的国家数字基础设施保持强烈兴趣。我们将继续与政府其他部门和国家安全部门紧密合作，支持国家科技委的目标。

(d) **半导体**。半导体是一项基础技术，对我们的国家繁荣和安全至关重要。国防专用半导体技术在传感、成像、武器、反制系统和通信应用中特别关键。国防部作为半导体的主要消费者，具有能够“塑造市场”的采购力。我们要与科学、创新与技术部 (DSIT) 紧密合作，实现国家半导体战略 (National Semiconductor Strategy) 目标。

(e) **量子技术**。2022 年，为了开发未来的数据处理能力，国防部已从英国量子计算机开发商 ORCA Computing 那里购买了一台量子计算机。我们要保持我们在量子

# 如何通过科学、创新和技术实现部队转型



计算革命中的前沿地位，挑战自我，使英国部队成为第一个见证并发挥其战场潜力的军队之一。除了对量子计算感兴趣外，我们还希望成为量子感测技术的早期采用者，要在四年内投资 3000 万英镑用于未来感测，并已在国防部平台上进行原型试验。因此，国防部已经向产业界表示，我们要在国家量子感测生态系统建造过程中发挥作用。

5. 此外，我们还将加强在**机器人、人体增强、化学生物学、定向能武器和先进材料**等领域的能力，这些领域对于交付军事能力、国家安全任务，都至关重要。

6. 因此，我们将重组研发、科技以及创新结构；创建一个统一的系统；减少官僚主义；增强能力，将科技成果更快、更有效地应用于军事能力之中；并制定一个新的综合科学、创新和技术战略。作为其中的一部分，我们将开发一套新的技术管理系统，包括更强大的系统集成能力，以确保能够获取、整合和使用尖端技术，采用更强大的生成与建模方法，将创新思想和技术转化为能力。我们将成立一个技术可行性和可交付性审查职能部门，更大程度地确保能够交付最具雄心的项目。

7. 我们将与美国、澳大利亚、法国、德国、日本和意大利等**盟友和伙伴**更加紧密地合作，

开发尖端能力。我们将抓住**北约的北大西洋国防创新加速器机制**（简称 DIANA，其欧洲总部设在伦敦并已与第二个城市塔林建立了伙伴关系）的机会，以提高整个联盟的集体能力。通过更深入了解各自的研发优先事项、科技能力和工业基础，我们不仅能够充分利用“一流”的能力，还能培养主权优势。

## 建立国家生态系统

8. 我们将大幅增加工作力度，支持国家科技委的目标，**塑造国家技术和工业成果**：国家繁荣、具有韧性的技术和工业基础、可持续的供应链以及我们的军事能力相互加强、相互支持。我们将广泛参与国家计划（包括人工智能、量子、工程生物学和半导体计划），通过各种国防部杠杆，为支持科学、创新与技术部（DSIT）和其他部门作出贡献。

9. 我们将**加强与英国世界级高校部门和工业基础之间的互动，并增加对其投资的力度**。我们已建立了坚实的基础，而且近年来加强了这种互动。2021/2022 年，国防科技实验室（Dstl）通过工业和学术合作伙伴的多元供应商基础，投入了 3.54 亿英镑用于校外研究；Dstl 估计，该机构为合作伙伴提供的项目资金支持了多达 10,000 个工作岗位。我们在纽卡斯尔开设了一个新的 Dstl 中心，以扩大 Dstl 的地

理覆盖范围，并利用科学家、工程师和学术界的杰出才智，开发尖端数据科学和人工智能，以支持我们的国家安全。Dstl 正在探索在英国各地开设更多科技中心的机会，以获取新的供应商和其他招募机会。



具有隐蔽态势感知能力的“黑黄蜂”3 纳米无人机

**10.** 国防科技实验室 (Dstl) 与工业界的紧密合作已经开发了颠覆性技术。例如，在一个名为“龙火联盟” (Dragonfire consortium) 的工业合作伙伴小组的合作下，Dstl 已展示一个针对无人机的工作原型激光系统。他们整合了试验性武器系统与先进的指挥与控制系统，能够在—台激光器中产生 50 千瓦的功率，并能以极高的精确度和稳定性锁定目标。2022 年 11 月进行的试射击包括直接命中—架位于 3.5 公里外的系留无人机 (tethered drone)。该系统的进一步开发和部署，将使英国军队能够在不需要弹药的情况下“中立化”目标。

**11.** 我们将在这些基础上培养一个真正的协作生态系统，以期创建—个由政府、工业界和学术界共同参与的国防科技卓越体系。与更广泛的政府部门合作，我们将投资于—个我们所需要的可靠、韧性、高科技工业基础和供应链。我们将特别培育并投资于那些军事需求可能超过近期民用需求的领域 (如量子感测)，或者对于保障国防部立足前沿至关重要的领域 (如先进材料、尖端空间技术或网络研究)。我们将通过与工业界共同创造解决方案来实现这一目标；作为“首个采用者”，我们要将民用技术引入军事系统，并与商务与贸易部 (DBT) 合作，最大限度地发挥出口潜力。

**12.** 在国防部首席科学顾问的指导下，国防科技实验室 (Dstl) 将加强其与外部组织的合作，

与关键性组织建立战略伙伴关系。我们将建立一个**值得信赖的利益共同体**，与之分享更多有关我们的研究重点和研究兴趣的信息，以及我们对关键技术驱动的风险和威胁的理解——将国防情报更全面地纳入我们的工作方针。我们将与更广泛的政府部门和机构合作，增强我们研究基地的安全性，在以下二者之间取得适当的平衡：一方面要具有开放性以实现学术卓越、创新和国家繁荣，另一方面要保障最先进研究的安全性以维护国家优势。

**13.** 我们将制定一个**雄心勃勃的新方针，以利用国防科技和其他创新者产生的知识产权 (IP)**，发展政府现有的 IP 产业化载体，成立派生公司 Ploughshare Innovations Limited，促进更大规模的商业化，以加速军事能力交付（从原型制备到大规模生产并交付部队使用），推动技术行业的增长，创造就业。

**14.** 我们要更紧密地将工业界——包括现有的国防部主要合同商、非传统主要合同商以及中小企业——纳入到我们部队设计能力发展过程中。这样一来，我们将更加关注创新生态系统，更迅速地吸引和利用正在产生的尖端技术，**弥补业界开发与我们的需求之间的差距。**

**15.** 我们认识到全球供应链的脆弱性风险，以及通过最大程度地使用“本土成长的”技术可能产生的国家韧性、安全与繁荣的附加优势。

因此，我们将制定**更具有干预性的方案**，以满足确保主权能力、加速开发新兴军事技术之需。我们在保留“应对挑战”基本方针的同时，还将探索如何更专注于围绕**国家科技实力**、构建未来能力的方案。在此过程中，我们将在**维护和增强现有的研发生态系统和科技工业基础的健康方面**发挥更实质性作用。

## 通过兵棋推演与分析为未来做好准备

**16.** 国防部对分析性兵棋推演的需求日益增加。这有助于我们不断识别旨在强化能力、引入新技术、优化作战方式的各种供选方案。为了能以优良的成本效益应对迅速变化的威胁，有助于部队调整和部队发展的兵棋推演与分析法必须成为常规方法的一部分。

**17.** 国防科技实验室 (Dstl) 计划要扩大其团队规模，并确保“兵棋推演”设施到位，以满足这种需求，同时与工业界合作开发其他能力。这种能力的基本要素包括：具有正确知识、技能和经验的人员；工具（包括模型和模拟工具）；基础设施（包括硬件和信息技术）；以及馈入模型的可靠、准确、经过整理的数据库。

**18.** 我们的兵棋推演和分析法结合了地平线扫描技术，支持了新版《国防命令文件》(DCP23) 的许多结论，表明我们需要重新设

置优先事项，开创创新空间，以应对未来威胁并产生规模效应；投资于无人驾驶运载器和系统，以及诸如定向能量和高超音速等新型武器；将指挥与控制系统与传感器相连接，实现部队的互联互通，使其成为一个全面态势感知系统；确保我们将所需投资投入到关键支持部位，提升部队能力、可部署性和可持续性；改变作战方式，获得新技术、新能力的最佳功效。

## 总结“科技在我们对乌克兰的支持中发挥核心作用”方面的经验

19. 分析（包括兵棋推演分析）将继续是制定新战术和作战方式的关键工具。事实上，过去15个月来，随着英国与其他捐助国一同在使用兵棋推演法为乌克兰武装部队制定各种作战方案方面发挥主导作用，我们已经看到最复杂兵棋推演模型的威力。这些技术和方法需成为英国军队设计和能力建设（以及在作战规划的制定方式方面）更加不可或缺的组成部分。

20. 在为许多更敏感领域作贡献方面，国防科技实验室 (Dstl) 利用其在伪装、隐蔽和诱骗技术领域的科学知识深度，为英国赠送的 M270 多管火箭系统 (MLRS) 提供新颖、改善其生存能力的创新性解决方案。国防科技实验室 (Dstl) 利用其丰富的材料专业知识，为挑战者 2 号主战坦克开发量身定制、随即可用的装甲保

护解决方案，以为其提供进一步的保护，使其免受特定的俄罗斯威胁。国防科技实验室 (Dstl) 的技术专长使乌克兰武装部队能够在多辆乌克兰装甲战车上安装和整合英国赠送的“星光” (Starstreak) 短程防空系统。

21. 战场制胜优势不仅来自于昂贵而精准的能力，还可以通过明智地将**真正高科技与低成本**、随即可用、创新性、造价低廉的方法**相结合**——这些方法可以迅速部署以应对作战挑战：100 英镑的解决方案可以击败 1 亿英镑的威胁。除了利用最尖端的科学和技术，Dstl 还确定了使用乌克兰境内随处可得各类材料（例如屋顶隔热材料）的高度创新方法，将这些材料组合起来加以应用，用来对付数亿英镑开发的俄罗斯能力，获得了独特的战场制胜成效。

22. 这种做法并非只是在我们的传统能力基础上添加几个小计谋，也不是以廉价方式进行国防。为了为未来的战场做好准备并保持战略优势，我们不仅须在军队转型的同时拥抱技术变革，而且要不失时机地利用那些能以廉价和低技术手段来诱骗、干扰甚至击败对手的技术。**我们的实力不仅来自武库中的舰船、坦克和飞机，还来自围绕它们构建的创新系统及其先进操作方法。**

## 从“以平台为中心”转向“以技术为中心”

23. 因此，我们必须以不同的方式思考军队本身。为了保持领先优势，我们需要果断放弃以平台为中心的方法，转而关注我们寻求实现的军事效果。通过**以技术为中心的方法**，我们将加速战场决策、扩大实力、提高部队生产力，最重要的是，显著提高杀伤力。

24. 在我们继续需要平台的领域，我们将更多地基于**明确的技术战略**进行采购，推动更具创新性和面向未来的解决方案。我们将优先考虑全寿命周期升级与演进能力，而不是目睹设计阶段高度集成的平台在技术上变得过时，而从汽车行业的角度来看仍然相对较新。一般来说，我们通过开放式架构、快速软件更新和硬件模块化来实现此目标。在重大项目中，我们将在审批过程中确保更扎实的技术可行性和交付能力评估。

25. 随着未来军队的发展，在许多其他技术中，**量子传感器**将彻底改变我们的情报收集能力；具有新物理特性的**先进材料**将为系统的设计和构建开辟新的可能性；而**高功率激光器**等定向能量武器将构成能够对抗诸如无人机群等新威胁的能力基础。随着技术变得更加复杂，我们还需要考虑我们的人员；**人体增强技术**将帮助他们克服环境挑战，战胜对手。所有这些

能力都将在安全、道德和负责任的前提下交付，符合我们所服务社会的价值观。

26. **无人驾驶运载器**将越来越多地执行各种功能，从最后一英里补给与后勤，到作为系统一部分、围绕战机飞行的无人驾驶僚机。廉价的小型无人机将增加我们的情报覆盖范围，成为传递效能的新选择。**智能网络**和传感器将为复杂的决策支持软件提供数据，实现更快的决策。软件，尤其是其在使旧技术焕发新生命力方面的强大作用，将使我们的能力保持在前沿领域，赋予我们未来战场上的决定性优势。

27. 我们要展望未来，投资并利用**新兴技术**，包括通过先进研发、地平线扫描以及对“下一代之后”能力的持续探索和利用。关键是，我们的战略优势不仅来自于新的想法，还来自于将技术纳入系统的速度——发明、原型制备、交付和新能力扩展。我们要把底层科技能力和



陆军未来运兵计划中试运行的无人驾驶运载车

快速提供解决方案的研发体系视为一项重要的国防能力，并将其置于国防事业的核心地位。

## 充分利用数字技术和数据

28. 过去一年中，乌克兰武装部队展示了有史以来部署的最先进情报、监视和目标定位软件的革命性影响力。我们目睹了通信基础设施、数据数字化以及不断增加的自动化和自主性对于数据安全、信息行动、通信、定位、混编作战能力和杀伤力的重要性。乌克兰战争亦让我们醒悟的是，战争中需要**快速适应和不断创新**，无论是创造新的能力还是调整现有的能力。新能力、日益强大的互联互通以及不断扩展的数据环境的动态组合，都要求**将数字方法置于防御和威慑的核心地位**。



提供作战数据科学环境的数据服务器

29. 鉴于以数据为中心和数字灵活性越来越成为我们威慑姿态的重要组成部分，我们将重塑政策、结构和技能，以充分利用快速数字变革带来的好处。这代表了一种思维方式的根本转变，其中数据和数字技术不再只是“促进因素”，而是我们威慑方针的基石。数据驱动的能力，如分析、自动化和自主化，将在质量、速度和精度方面带来指数级的增益，其复合效益将增加杀伤力、机动性和可持续性。它们还可带来显著的生产力增益；仅仅是生成式人工智能工具就能够更快地完成各类任务：从起草信件等乏味的琐事，到关键性任务代码的生成乃至更新重要的战场软件。

30. 因此，我们要将数字能力视作国防事业转型的组成部分，并将立即进行投资，使其成为以数据开发为核心、与快速技术变革保持同步的一支真正的数字化力量。在此过程中，我们还将与北约盟友紧密合作，增强混编作战和北约联盟的集体能力。数字技术和数据的力量将增强我们的威慑力、提高韧性、增进国家繁荣。创造和利用新的数字技术，提升人员技能，联合工业界形成一个整体国防事业，将能支撑我们“保护国家安全、促进国家繁荣”的整体使命。

## 贯彻国防人工智能战略

2022年6月发布的国防部人工智能战略（Defence AI Strategy）强调了人工智能在增强能力、提高决策质量和作战节奏，以及改进业务流程和支持功能的速度和效率方面的巨大潜力。AI领域近来举世瞩目的发展，如大型语言模型（LLM）的迅速突破，强化了该战略的主要信息：一场彻底的变革正在进行中，与AI相关的战略竞争正在加剧，因此我们必须全面、迅速、雄心勃勃地加以应对。

生成式人工智能的突然进步也加剧了人们对AI相关风险的担忧。我们一如既往地致力于以安全和负责任方式开发和使用人工智能，我们正在建立必要的框架和流程，确保负责任、符合道德规范的AI结果。我们还要把“在全球范围内安全、负责任地开发和使用人工智能”视为战略重点。因此，我们将继续与外交与联邦发展部（FCDO）合作，保持我们在AI领域强有力、积极的倡导者和思想领袖地位，建立共识、规范和框架。

国防部正在积极向“AI就绪组织”目标迈进。我们的国防人工智能中心（DAIC）已经全面运作，可为利用快速发展的技术提供战役受益机会。我们还建立了陆军人工智能中心。

我们正在开发一系列AI项目与利用路线图。但我们必须在以下领域加速努力并加快步伐：

- 将AI战略的实施作为一个关键优先事项，认识到整体成功采用AI是一个战略性终极目标。
- 在2025年之前为国防体系内全面设定“AI就绪”这一雄心勃勃的目标。我们将加速交付人才与技能、商业、数字和数据等关键“启动因素”。
- 长期认识到与更广泛的政府部门、工业、学术界和国际伙伴合作极为重要。我们随时准备在新成立的基础模型工作组（Foundation Models Taskforce）的发展过程中与其紧密合作。



**31.** 国防部将**加快推进数字转型**，完善“数字架构”，包括投资于机密版云系统。我们已经完成了数字现代化的早期阶段：发展国防部的通信系统和云架构，以实现整个国防体系内数据主导型分析和决策的颠覆性变革。我们成立了数字工场（Digital Foundry），这是国防部内部的数字团队组合，致力于开创利用数据与人工智能、共享和扩展新思想的新方法。我们还建立了“国防部数字利用（DX4D）”计划，为如何加速数字技术在战场和商业领域的更有效使用提供指导。我们还将进一步投资于系统升级和工具开发，以便**最大程度地利用数据**来支持我们的决策。我们知道这已经不再是可有可无的选项：**高质量、可访问的数据是我们战斗力的关键组成部分**。

## 气候变化和可持续发展

**32.** 国防已经受到**气候变化的影响**。我们必须面对在更恶劣的气候条件下作战的现实，并相应地进行调整，增强我们的能力和作战优势。国防部还做出承诺，要在实现政府的更宏大可持续性和韧性目标（包括净零排放目标）方面发挥作用。正如国防部最近公布的“可持续支持战略”中所强调，这两个目标（为实现净零排放作贡献和提升效力）并不相互排斥。我们要从“着力维持能力”模式转变为“自我维持能力”模式。这样一来，我们可以借助环境技

术，实现作战方式的革命性改变。

**33.** 此举只是朝着可持续思维方式转变的开端。气候变化将在我们如何作战、与谁合作、国防部如何发挥作用方面，对我们产生影响。我们已经开始展示国防部如何利用创新来实现这一雄心。皇家空军引领着**可持续航空燃料（SAF）**变革：在2022年11月的一次突破性试飞中，一架“航行者”（Voyager）号飞机使用了100%的SAF完成了飞行；此后，在另一次全球首飞试验中，皇家空军使用了SAF加传统燃料的混合型燃料对台风战机进行空中加油。陆军启动了一个大规模的**太阳能电场项目**，以减少排放，提高效率并确保未来的能源韧性。皇家海军的先进**催化系统**也正在减少我们的新型海上巡逻舰的氮氧化物排放。此外，为确保我们为适应和减缓气变影响作出贡献，国防部不动产组合中的建筑物设计正在变得更加灵活、高效、更具韧性。

# 我们与工业界的关系

1. 乌克兰战争强化了三个重要经验教训，我们必须迅速将其应用到军队赋能方式中。首先，并且最重要的是，军事创新速度正在加快，无法通过常规采购计划（往往长达数十年）和平台升级来可靠地予以满足。作为规则，我们必须更快地购买更简单的平台，平台的设计须具备快速升级能力——而不仅仅只与最初的主承包商合作。其次，我们必须与工业界合作，共同探索技术的进步及其对英国国防能力的意义，愿意共担风险，认识到国防工业基础对国家安全的重要性。第三，时间很重要。绝对完善的交付，所需等待时间几乎肯定太长。我们必须迫使自己接受已“足够好”的解决方案，这些解决方案必须在保持与敌手和竞争对手之间优势所需的时间内，交付到现役人员手中。

2. 政府和工业界的整合对于维持战斗力、开发和利用新技术、快速生产所需装备，皆至关重要。共同致力于将工业界置于国防事业的核心地位，认识到我们的工业基础是国家安全的基本组成部分，将有助于维护我们的战略优势：这将支撑更清晰的需求设定、更具韧性的供应链、更快的新能力开发和战场投放，以及更积极的出口方针（第 6 章中有更详细阐述）。由政府 and 工业界共同构成的有效国防体系与强大的国民经济之间是一种相辅相成的关系。

3. 自 2021 年与《国防命令文件》一同发布了《国防与安全工业战略 (DSIS)》以来，过去两年已经取得了显著进展：例如，国防部已通过“装备规划”、“国防能力框架”、“采购管道”以及“陆军工业战略”和“国防太空战略”等行业战略，发布了其未来的工作计划。现在我们必须落实这些战略。

4. 过去两年，国家造船领域取得的进展是我们成功调整方针的一个典型例子。新版《国家造船战略》阐述了政府和工业界的愿景，即打造一个在全球范围内成功、创新性和可持续的英国造船业。国防部作为英国造船业的主要客



皇家海军格拉斯哥号 26 型护卫舰正在戈万造船厂装上驳船

户之一，在支持国防大臣（被业界称为“造船业之王”）实现这一愿景方面发挥着关键作用。国家造船办公室希望看到英国造船业在政府、商界和出口订单支持下实现可持续增长。在新版《国家造船战略》中，我们承诺维持持续的造船计划。这将为英国海军造船业提供稳定的基准，该行业仍然是确保皇家海军作战独立性的战略资产。

5. 然而，我们需要进一步改变与工业界的关系，**构建新的联盟**，创造环境，实现**全民努力**共识。工业界是（而且必须感觉到自己是）国防事业的一部分。这也必须是可见的：与强大的工业基础保持紧密合作，将能**支撑我们部队**

**战斗力的可信度，展示我们作为盟友的可靠性，并威慑我们的对手。**更活跃的工业基础与国防部更紧密地合作，还将增加英国的**国家韧性**和抵御战略冲击的能力。我们与工业界的关系不仅仅与传统的总包商有关：我们还将向**中小型**企业和国防领域之外的企业开放，欢迎他们更深度地与国防部合作。

## 国防与工业界的“新联盟”

6. 我们要**更早地与工业界进行战略对话**。我们要超越传统的客户 - 供应商关系，发展**长期战略联盟**，这种联盟不仅能提供当今所需的能



皇家空军赞助成立的一家初创公司正在进行无人机系统测试

力,而且可以通过国防部和工业界的**共同努力**,在冲突时期维护国家利益。这将需要集体的力量,结合整个国防系统的军事、文职和工业界的专长,共同发挥作用。新联盟将要求国防部高层领导人花时间与关键行业高管建立持久的关系,主动定期分享见解与信息。我们要采取包容和透明的方法,在与国防工业部门和相邻工商界合作过程中克服商业敏感性障碍。我们要明确规划设想,认清不断变化的需求。通过这种合作方法,我们将透明地分担风险,明确关注战略结果。

**7.** 基于透明和信任的联盟意味着我们可以共同更好地理解长期战略挑战,找出解决问题的方案,比如**关键技能**的可用性、**供应链的多样性和韧性**、**生产力**等问题。

**8.** 我们将在各个层面更早地让工业界参与军事能力发展过程。我们将解决与安全分类层级有关的问题,以便工业界伙伴能够更好地理解我们试图应对的威胁,以及我们寻求解决的问题。我们要继续改善国防部长期计划的**可见度**,为工业界的未来计划和投资提供信息。我们将努力确保协作性技术环境,按照机密级别进行操作,以更加动态的方式与工业界分享信息。

**9.** 我们将以开放心态利用源自任何地方的最佳想法。战略供应商并非根据其规模来衡量。

我们将确定对国防具有重要战略意义的分包商和**中小企业**,包括海外企业,并以战略重要性标准予以对待。通过工业界的系统性参与(包括经由“国防供应商论坛”机制的参与),我们将使英国的公司更早地与国防部接触。通过这种方法,我们将拓宽与国防部合作的中小企业和科技企业基础。我们认识到中小企业在颠覆性创造力和创新领域的优势:因此,我们将推出新的供应商发展计划,更广泛地认识中小企业的重要性,并使更多的中小企业参与国防部项目。

**10.** 我们将与工业界和伦敦金融城合作,确保**资本市场**更清楚地理解英国世界级供应商获得第三方收入和金融服务的迫切需求,使国防供应商不会处于不利境地。此举有助于确保英国仍然是创新和优质供应商的首选基地。

**11.** 我们还将与**私募股权和风险投资界更紧密合作**,借助国家安全战略投资基金(NSSIF)和新兴的北约创新基金(NIF)来吸引私人投资,培养新的国家安全与国防公司。我们还将与财政部密切合作,阐明政府的立场,即环境、社会与治理(ESG)金融原则与投资于国防和安全公司之间并没有内在冲突。政府明确表示,英国国防工业的私人投资不仅对国家安全至关重要,而且还能带来经济、环境和社会效益。对ESG原则的错误应用可能会损害这一重要的私人投资。

## 螺旋式发展

12. 加快全军的创新步伐不仅涉及系统和流程，还涉及**思维方式**。其中一部分是为了强调能力永远不会是“完成式”；能力必须不断**适应**我们所处的**不断变化的环境**。我们无需定义我们所需的确切部队结构或精确能力，而是需要**建立迅速适应能力**。能否保持战略优势将取决于我们对技术和威胁变化的反应能力：因此，我们必须快速吸收最终用户的反馈，并须有效利用新兴技术。我们需要在**现有能力基础上逐步增加其效力**。

13. 我们要改革采购模式，从专注于“明确要求”转变为“承认迭代开发的重要性”。为了实现这种转变，我们将在资源的优先考虑与分配过程中注入更大的灵活性。这意味着**建立财务空间**来应对不断变化的需求，使我们能以**迭代方式（或称“螺旋”方式）发展我们的能力**。我们将逐渐向工业界披露建立新能力所需的成本上限，确保资金可以用于增加当今的国防产出，同时在预算中保留能力，以逐步开发和利用新的创新解决方案。

14. 我们还要在 31 型护卫舰（Type 31）和“拳击手”（Boxer）装甲运输车采购的良好经验基础上，寻求采购模块化设计的核心平台，从而使螺旋式开发与调整变得更简单、更快捷。我们要与盟友和工业界合作，确保不会陷入封

闭系统（尤其要避免供应商锁定），并要消除阻碍新能力、新功能螺旋发展的壁垒：我们必须确保能对现有能力进行更新，使其与威胁环境的变化节奏保持一致。我们还需改变签约方法，以支持这种工作方式。

## 稳健和具有韧性的供应链

15. 我们正在实施一项已有充足资金支撑的计划，以补充和充实我们的弹药库、备件库和作战物资库。但是除了增加现有库存，我们还必须确保在冲突发生时期迅速进行必要的库存补给，以满足升级的作战需求。我们的供应链需能够抵御干扰，确保英国具有获得关键材料、零部件和关键技术的可靠途径。我们将扩展和发挥供应链韧性工具（Supply Chain Resilience tools）的功能，了解供应链中的薄弱环节，并为工业界提供更清晰的指导。

16. 我们将与工业界开展坦诚的**产业实力、产能和可持续能力评估**。在国防部内，我们将明确我们的主权要求，特别是对于弹药、复杂武器和无人系统的需求；通过多年承诺（如可能）为工业界提供更可预测的需求信号。在项目生命周期的最早阶段，帮助确定民用和出口市场中存在的类似需求。

17. 我们要探索各种方法，**通过投资于数字化、自动化和技能**来激励工业界**提高生产力**。

具体而言，我们将与工业界合作，利用数字化采购系统各部分的优势，包括采购、设计、测试与评估、制造与现役支持。有时候需要大规模生产，而这时的工业界制造能力和现役支持更是特别重要。在这种情况下，我们将规划持续的能力发展，制定长期采购计划，维持更长时间的生产线，避免技能退化。

**18.** 在某些情况下，我们要求英国“本土”必须具备某些对于国家安全至关重要的工业能力。在这种情况下，我们将确保这种能力的持续性，例如，通过国防部订单、出口和民用需求相结合实现此目标。这样做也将增强国内的韧性。然而，许多国防供应链具有全球特性，因此我们还将与最紧密的国际伙伴（北约、欧盟、五眼联盟和 G7）合作，提高供应链的整体韧性，包括通过“友邦外包”来实现。我们将继续利用国家技术产业基地，为英国工业界提供与五眼联盟伙伴国的工业基地更有效合作的机会。

**19.** 我们需要在更广泛范围内**与国际伙伴更加紧密合作**，以增加可持续的全球产能和采购速度：协调我们对工业界的需求；改进标准化、互操作性和互换性；优先考虑开放架构，调整技术要求并探索互认认证；以及消除阻碍我们与国际工业界合作的其他壁垒。英国国防部是北约国防生产行动计划（DPAP）的牵头组织，我们支持其发展，该计划将在关键弹药领域增

加盟军的标准化和混编作战能力，并减少盟国之间工业界合作的障碍。我们还将云技术托管领域寻求签署国际协议，营造云技术协作环境，使英国国防部能够以更高的安全级别与英国工业界、伙伴国政府以及其他国家的工业界更紧密地合作。

**20.** 我们应对新冠疫情的经验证明了拥有强大适应力的产业基础的优势——工厂能够调整生产线以满足新出现的新需求。鉴于不断变化的安全环境，我们将探索各种选项，激励业界伙伴在生产计划中，相对于商业需求而言，**优先考虑国家安全需求**（包括国防、能源、国土安全和应急准备）。这种灵活性在出现国家紧急状态时将具有重大意义。

## 采购改革

**21.** 为在当今已面临（以及未来可能面临）的威胁形势中获得优势，我们需要从根本上改革采购方法，使其能与工业界的新联盟产生互补效应。乌克兰的经验提醒我们，接受 80% 完善程度的解决方案，可当即将有效、强大的能力交付给部队使用。而若等待 100% 绝对完善的交付，则可能意味着丢失战略优势。因此，我们必须为前线获取军事能力方面推动更快的**速度**和更大的**灵活性**，包括**优先考虑“及时交付”而不必等待“完美交付”**。通过对乌克兰的

支持我们已经证明，当投资和风险偏好与国防部、工业界和政界高层领导人的目标相一致时，我们能够以惊人的速度获取和交付能力。为了确保战略优势，我们必须更积极地扩大这种模式，以满足国防需求。

**22.** 一方面，我们的采购系统必须能够按照时间、成本、性能等约定参数始终如一地交付能力；而另一方面，我们将**更加重视时间**：加快步伐至关重要，即使这样做会迫使我们在其他地方增加风险容忍度。我们的目标是从根本上缩短平均采购时间：从确定军事需求到合同签订，再从签订合同到交付前线使用。最近，陆军通过采购 Archer 系列“移动火炮平台”实现了这一目标。此外，国防部正在利用新技术和采购方法进行快速适应，皇家海军的一些项目——如 ASW Spearhead 先进反潜战项目、

NavyX、舰队固态物资支援舰（Fleet Solid Support）和海上攻势水面舰艇（Maritime Offensive Surface Strike）等项目——因交付复杂项目而获得最近的“国防部采购和项目交付奖”。

**23.** 我们打算更进一步，**为采购项目设定最长五年的承诺**，数字化项目的最长时间则为三年。鉴于国防部采购了各种设备、物资和服务，我们将量身定制采购方法，确保其与每项采购计划的**风险和复杂性相称**。我们认识到一些更特殊计划的实施（例如政府重大项目组合中的计划）不可避免地需要更长时间。但即使在这些情况下，我们也将要求团队找到可以更快产生可用能力的方法。



作为皇家海军 NavyX 项目的一部分，“自主水面航行器”在恶劣的北极气候条件下进行试验

**24.** 我们将通过充分的前期规划，**制定成功的采购计划**，确保所有利益相关方围绕结果和风险偏好达成战略一致。早期与技术专家（包括工业界的专家）进行合作，将能在全面获得资金规模、市场能力信息的基础上确保所有选项都能得到考虑。在适当情况下，还要考虑国防采购对出口和国民经济增长的影响。在国防部内部，我们要**强化技术专家的作用**，包括成本估算专家和科技领域的专家，确保在早期讨论中听取他们的看法，并要强化各项保障措施，以便及早发现问题。

**25.** 早期合作期间，我们要明确阐述自身的需求，尤其是整合需求，同时要为市场提供空间，使其能够产生创新解决方案。对于一系列能力，如无人机系统（UAS）和反无人机系统（Counter-UAS），国防部将定义（并拥有）操作环境，例如架构设计和数据标准化；实际上，各类情形皆有“**国防部风筝标志**”认证。这将使工业界能够灵活地整合软件解决方案并确保集成，更有效地适应快速演变的威胁。新成立的**一体化设计局（Integration Design Authority）**将与盟国以及国防工业界合作，为我们的操作系统和协议创建开放式标准，正如我们已经在陆地网络空间电磁活动体系架构（Land CEMA architecture）和金字塔开放式航电体系架构（Pyramid Open Avionics architecture）中所证明的那样。国防装备与

支援部（DE&S）和战略司令部（Strategic Command）将负责确保产业合同的履行符合这些标准，并确保在交付入役之前将其整合到国防的“系统之系统”中。

**26.** 我们将**提升交付专业化水平**。我们的重大项目必须由拥有深厚知识和经验的人员领导，以便在政府范围内交付最复杂的项目。为实现这一目标，我们将建立一支**拥有专业资质的项目高级负责人（SRO）**和项目总监队伍，并强制要求获得基础设施与项目管理局的认证。我们将激励 SRO 和关键官员在项目全周期中保持留任，并为重大项目配备全职 SRO。

**27.** 我们要采取主题化的能力发展方法，取消当前占主导地位的“以领域为中心”的架构。这将迫使我们通过设计进行跨领域能力整合，以应对日益复杂的广泛威胁。我们将与业界合作开发这种更加主题化的方法。

## 第 4 章：

# 提高生产力：成立一个战役部门

1. 为在更严峻的世界局势下进行有效竞争，我们必须以更快的速度、更高效地进行防务。鉴于预算有限，只有通过在国内外的国防机构中大力推动生产力，才能实现这一目标。为了真正取得竞争优势并实现更大的影响力，该部门必须**以战略为主导、以威胁为依据、以结果为中心、以数据为支撑**。我们将采用最佳实践，使组织**步调一致、以使命为中心、更精益、更高效**。我们已经做出重要改变，包括对总部运作方式的改变，并已经开始应用流程来**优化国防运行模式**。

### 提高生产力

2. 最近，政府发起了一项公共部门生产力评估，旨在推动公共服务的更大产出和成本预防。国防部在提升生产力方面有着重要作用。我们不仅要在政府内部，也在整个国家范围内，积极参与该项目的工作。我们已经在改革工作方式，**消除已不再适用的组织和官僚层面**，并将朝着一个更具有生产力的部门努力。我们工作方法的改变将确保从已经投资的重要能力中获得更大回报，更好地维护国家安全，促进国家繁荣。

3. **有效的威慑力可避免昂贵的冲突及其带来的人员和经济成本。提高国防生产力意味着从我们的资产（无论是人员还是装备）中获得更多收益**，提高威慑对手和加强伙伴关系的能力。更多舰船出海、飞机升空、更多人员在世界各地有争议的地区行动，会对我们的对手产生成本压力，并且至关重要，减少我们自己的成本。

4. 生产力还涉及通过更好的设备支持、数据利用来**最小化资产不可用时间**，并通过与工业界的新伙伴关系加强支持，以防止成本上升，避免始料未及的不可用期及其延长。

### 多领域同时存在

5. 风险规避心态（和平与稳定时期带来的后果之一）降低了我们应有的灵活性和竞争力水平。在某些领域，由于害怕失败、诉讼或担心出现尴尬局面，已经形成了一种文化，最终加剧了操作风险，减缓了交付速度，削弱了我们的战略优势。我们必须主动管理风险，而不是面对现行法规和指南而束手不前。在能力开发与操作的各个领域，我们要采取**更为复杂的方法来管理风险**，确保在“**适当的缓解措施**”和

“抓住机会”之间取得合理平衡。我们将审视组织的每一个角落，增强竞争力并克服机构惰性。

6. 我们认识到，我们的人员将日益以小规模团队方式在世界各地投入行动，因此会面临不同程度的威胁。在高端领域，我们将继续为这些团队全面提供所需要的军事支援，以满足作战环境要求。我们将投资于这些支持措施，使我们即便在高威胁环境中也能够保持多领域同时存在。然而，我们也认识到，与全球伙伴合作时，我们通常是在威胁程度较低的环境中行动，我们能够并且愿意**赋权我们的人员，与伙伴部队一起生活，共同作战，并得到他们的支持。**

## 准备得更充分、杀伤力更强、整合程度更高

7. 面对我们所面临的威胁，部队的作战效率**（确保更大杀伤力和更高就绪水平）**至关重要。除了利用新技术来实现这一目标外，我们已制定专门计划，以在整个军事体系中**提高作战效率**，重点则是提高资产的就绪水平。国防部已经处于良好状态，拥有当今的一些最优秀的军事能力。然而，我们的研究表明，通过对其可用性和可持续性投资的重新平衡，我们可以更好地利用这些能力。在第一波项目中，我们专注于最大限度地获得新的 31 型护卫舰、台风



下一代保护者“RG Mk 1 型”无人机将提供更大灵活性、更长射程和增强型数据链

战斗机和挑战者 2 号坦克等方面的投资回报，以及为挑战者 3 号坦克的服役做好准备。

8. 我们将探索创新方法，增加生成所需部队元素的能力，以在正确的时间、以正确的强度、在所需的时间周期内产生全球战略影响力：我们将消除影响就绪程度的障碍，针对官僚主义和低效率进行跨领域变革，以提高可用性、能力和可持续性。我们将营造一个**不遗余力地持续关注“现实世界”影响力的环境**，在各个层面分享良好实践范例。我们要赋予每个司令部的高级将领在紧迫时间内提高其组织内生产力的具体责任，为他们提供增加国防产出所需的数据、工具和授权。

9. 在我们对总部职能进行数字化和文职化改革的同时，随着军事力量注重前线、强调特殊专业技能，我们将继续加快各单一军种中的人员队伍转型；在行政部门，我们必须发挥技术的最大效率。转型正在**根本性地重塑我们的训练环境**，以满足未来需求。培训将不再过分依赖物理设施，而更多地转向虚拟化，根据个体的需求进行量身定制——不再是“一刀切”模式。我们将继续评审各军种的训练体系，确保那些最有才华的人员得到晋升，有机会在高技能技术人员的支持下，加速进入作战前线。

10. 重新定义国防部价值观的整合与理解，这是提高生产力、与变革步伐保持一致的核心。

**一体化设计局 (IDA)** 将倡导这一事实：价值观不仅仅来自于物理特征，更是来自于概念和能力的整合程度及其对变革的适应能力。这将推动国防部走向一种软件而不是硬件定义的方法；对“系统之系统”的重视程度将大于对平台的重视程度。IDA 的主要职能是对英国国防系统的整合度进行优化。具体做法是：代表总部从资产组合层面进行评估，开始为国防部提供“整合即服务” (Integration as a Service)，为国防部提供参考框架，作出能力选择的知情决策。

11. 国防支持职能计划 (DSFP) 也在推动国防部各项“支撑要素”的转型。DSFP 确定、同步并管理整个国防支持事业 (Defence Support Enterprise) 所需的主要活动，为部队提供“支援优势”，因为这是“作战优势”的重要保障。DSFP 重点关注以下几方面的改进：可用性、韧性、现代化和数据驱动的决策制定。

## 拥抱数字化、自动化和信息化

12. 我们将寻求利用人工智能和数字化能力来替代国防系统中的重复性任务。我们将增加对人工智能军事能力的投资，优先考虑“部队发展”和“投资平衡”任务领域的人工智能选项。我们要从主要项目中甄别哪些能够快速实

现能力增强，并要确定专用人工智能方案。我们还要通过人工智能**寻找机会，提高“后台”职能的效率和效力**。我们将**增加数字化、技术和数据的使用，以简化流程**，挖掘人力资源潜力，加快决策过程。

**13. 数据利用**将成为我们的核心方针，在整个国防体系中开发一种连贯的数字架构，以整合国防部门内的一切可用杠杆。我们将在国际**信息环境**中更加动态地运作，完善**国防战略通信**活动的协调。我们要更精细地利用信息来诠释我们的方针，建立联盟，改变我们对手的行为，对广泛的受众产生影响。

## 与监管部门合作

**14.** 我们还需要以不同的方式工作，最大限度地利用新兴技术带来的机会。为了支持更大范围内的必要实验，我们将更早地让**监管机构**参与创新过程。监管机构参与新能力的塑造，意味着更能够保障实现这些能力，并将其更快地投入使用。

**15.** 我们将与相关监管机构合作（例如**监管无人机技术的军事航空管理局**），以便能在法律规定范围之内测试、实验和创新，确保合适的风险水平和问责。我们还要让国防安全局（Defence Safety Authority）参与能力开发过程的早期阶段，以发挥其安全和环境负责

能力。

## 基础设施

**16.** 我们将审查更大范围内的基础设施使用方式，包括分散化、韧性和物理坚固性，以及有效的网络安全，这些都是未来基础设施计划的核心。我们将制定详细的基础设施计划，使之成为既关注人员又关注军事能力、更具韧性、更能适应未来作战环境、与国内外资产互联互通的强大不动产组合。我们将投资于国防基础设施，以减轻资产故障或受攻击的风险。我们还将投资确保拥有**足够的关键资产，实现资产的分散与再生**，并将领导北约工作组，支持北约多层次韧性概念（LRC）的发展和验证。LRC概念旨在厘清韧性的军事层面，支持北约军事部门构建军事韧性，并增强民事韧性。

**17.** 国防部不动产优化组合（DEO）是我们的51.1亿英镑主要基础设施改造计划，涵盖了英国境内的80个项目，将为65,000名人员提供住宿和训练设施，并将为国防系统提供核心能力。具体而言，在DEO框架下，我们将**增加对技术基础设施的投资**，这些基础设施对于交付能力至关重要，包括未来突击队和航母打击群；特种作战部队；快速喷气机飞行员训练；陆军未来士兵计划；网络战；情报、监视、目标获取与侦察（ISTAR）以及国防情报。DEO

还将在英国各地创造就业岗位，支持政府在平衡发展和促进国民经济增长领域的雄心。DEO 通过为业界承包商创建稳定的项目任务流并加快交付速度，正在引领国防部基础设施项目签约方式的变革。

**18.** 在德文港（Devonport）的持续**基础设施投资**将支持创建一个潜艇深度维护卓越中心，创造和保护就业岗位和地方繁荣。在苏格兰，基础设施发展在皇家空军洛西茅斯基地（Lossiemouth）继续进行。该基地的 E7 楔尾预警机（E7 Wedgetail）将与台风快速喷气机中队以及 P-8A 海上巡逻机队一起，作为英国对北约持续承诺的一部分，确保北极地区的安全与和平，同时也确保对苏格兰地区的长期经济投资。

**19.** 鉴于远程精确武器没有简单的庇护所，**敏捷作战部署战术（ACE）**将利用敏捷和适应性基地选项来保护资产，增加存活能力，提高作战韧性。ACE 能使皇家空军在需要作出政治选择的时间和地点，产生空中力量。

**20.** 但我们必须更进一步努力。我们将制定一个详细的基础设施计划，使之成为既关注人员又关注军事能力、能够抵御威胁、首次以 20 年循证基础设施计划为基础、更能适应未来作战环境、与国内外资产互联互通的强大不动产组合。

## 更精益、更高效的组织

**21.** 我们需要改变组织文化，摆脱“后冷战期”红利带来的和平时代心态。我们必须像战时一样生活和行动。我们的做事方式必须促进协作，并须积极主动地打破“孤岛”。我们需在明确的总体方向范围内以及在严格的问责制支持下赋予个人权力，而不是将决策推向上层。我们的人员需有创造力，能够抓住出现的机会。我们的结构、流程和工作方式必须为我们带来优势，而不是束缚我们的行动。我们需要提高生产力、扩大产出，并要找到新颖、有创造力的解决方案，以产生更大的国际影响力。这需要文化和价值观的转变，鼓励更大的授权和更好的风险与回报平衡。这还需要组织架构变革——成立一个战役部门。

**22.** 自列文勋爵（Lord Levene）发布《国防改革建议》以来的十年期间，已经发生了很大变化。我们需要更加动态地应对不断演变的威胁环境，同时还需要更好地整合各项活动和能力，以支持我们的战役方针。因此，我们已启动旨在重设整体“国防运作模式”的流程，该流程正在考虑**合适的未来综合交付模式**。此次重新设计采用了已在多个行业领域被充分证明行之有效的技术。我们正在让国防事业各部门的同事广泛参与，确保我们对实际情况有深入的了解。该流程的重点是：积极主动地减少交

接次数和相应的官僚作风，用更深入的低频率检查来取代频繁而肤浅的保证性检查。

**23.** 在接下来的 12 至 18 个月内，我们将在集中指挥与授权和自由之间实现有效平衡，使国防部各部门能够以必要的速度和敏捷性开展行动，确保国防部拥有交付成果的最佳组织结构。我们还将通过人力资源流程的数字化和人才技能的提升（如第 1 章所述）来提高整个国防部的生产力。

**24.** 作为这项工作的一部分，我们将考虑整个组织中是否拥有适当数量、具有适当技能的人员，包括高级职务和高级别人员。我们要优先确保拥有一支技能更加娴熟、能力更强大的人员队伍，并要更好地支持和授权他们，从而在现实世界中产生更大的影响力。

## 在总部改革势头上继续发展

**25.** 过去两年，我们已经作出重大改变，并已产生影响力；我们改革了总部，使其既是一个有效的战略军事总部，又是一个高绩效的国家部委。我们将继续在整个组织推出一系列雄心勃勃的改革，加速自 2021 年《国防命令文件》（DCP21）以来所取得的进展。

**26.** 自乌克兰遭入侵以来，我们已经加强了**国防情报**组织。该组织开创性地对情报评估进行

快速解密，通过传统方法和社交媒体渠道将其公之于众，并抓住机会公开揭示了俄罗斯的虚假信息宣传活动。我们将**全球防务网络**的领导权转交给了战略司令部，提高了我们全球“感知、理解和影响”功能的一致性。在此过程中，我们还在关键的海外驻地实现了机密通信能力的迅速提升，并将继续进行更多的提升。

**27.** 2021 年，我们成立了**国防大臣净评估与质疑办公室**（SONAC）。该办公室已帮助确保决策过程中注重缜密分析和质疑，包括与乌克兰战争有关的分析与质疑、对重要国防战略和政策领域进行众多红队演练、进行了旨在为国防部的长期思考提供信息的一系列净评估。SONAC 还领导了旨在将外部思想引入国防部的咨询过程，为新版《国防命令文件》（DCP23）的制定提供了信息。

**28.** 2022 年新**战略中心**（设在国防部核心部门）的建立，帮助了国防部更加明确其优先事项，在战略和规划方面更加清晰，对成果的评估更加严格。它还将推动我们专注于战略的实施、识别和消除实施层面的障碍、在整个国防系统实行问责制。作为一个政府部门，我们必须具有响应能力、适应力，并能够迅速行动，但同时也要确保我们的行动符合推动世界持久变革的长期战略。

**29.** DCP21 强调了需要“一种基于持续性战

# 总部的职能



役的思维，将所有活动视为整体作战设计的一部分”。除了努力发展和培养这种战役思维（无论机构内部还是个人），我们还建立了以行动者为中心的四个**战役团队**。这些团队结合了政策和军事专业知识，有权在白厅内进行参与，必要时可直接向部长汇报。他们采用以数据为中心的方法，利用数字工具来加强整合、及时决策和评估。正如第6章所述，我们要**将战役方针作为国防部的成效交付方式**，继续建设战役团队的能力，考虑团队的最佳设置位置，以便能够整合国防和更广泛政府力量的所有杠杆。

**30.** 过去两年的改革使总部职能以及如何协调和安排总部活动以指导和支持组织的其他部门，都变得更加明确。一个角色更加明确的现

代化总部，将能更有效地应对当前事件以及制定和实施长期战略。

**31.** 国防部系统内的**安全与韧性新方针**将是持续发挥各项改革效力的支柱。在新的威胁环境下，国防与安全必须从“共同产出”（corporate output）模式转变为“作战优势”（operational enabler）模式。对于韧性的理解，必须从“业务连续性”视角转变为“持续作战能力”。因此，安全性和韧性都将纳入我们的关键职能，并辅之以恰当的领导力和资源。



联合部队正在前往苏丹去支持由于冲突升级所导致的人员撤离



## 第二部分

# 我们的作战雄心



## 第 5 章：

# 威慑与防御：我们的作战与制胜能力

1. 国防部的核心任务是制止和防御对我们安全构成的威胁，必要时反制这些威胁，并随着威胁的演变而适应威胁。英国国防的基本使命是保卫英国本土、属地和海外领地，以及保卫我们的北约盟友。

2. 更具对抗性的安全环境要求我们再次成为威慑艺术的专家：此概念不仅是冷战时期的

产物，而亦与我们当今的日常生活息息相关。在一个动荡、复杂和模糊的安全环境中，我们必须展现一种完整的威慑和防御方法（包括跨领域、跨竞争范围、跨政府的合作以及与盟友和伙伴的合作），并要综合利用国家力量的所有杠杆。无论在国内还是国外，我们都需要拥有惩罚性威慑力（deterrence by punishment）和拒止性威慑（deterrence by denial）的能

英国部队参加爱沙尼亚“冬令营演习”



力。我们必须让对手**毫不怀疑我们的战斗与取胜能力和意志**。因此，我们的威慑力取决于在海陆空、太空和网络空间等各个领域内平衡而可信的能力，以及传递我们在我们选定的地点和时间将其付诸于应用的明确意志。

**3. 欧洲 - 大西洋地区**仍然是我们明确的优先考虑区域，该地区将继续比其他区域获得更多投资并吸引更多活动。这是我们的“家门口”区域，而英国的国家安全与更广泛的欧洲 - 大西洋地区安全更是密不可分。因此，我们要发展一支最适合在该地区作战、保卫家园的部队。

**4.** 然而，我们的雄心却不能仅限于此。世界其他地区的不稳定和来自这些地区的威胁将对英国本土和我们的全球利益产生影响。我们的对手并不限于其各自的区域，而是会在全球各地与我们争夺影响力。同样，英国的利益仍然受到恐怖主义、海盗和有组织犯罪等非国家威胁的挑战。我们需要能够在全球范围内竞争、挑战 and 对抗威胁。**我们还需做好准备，抓住机遇；不仅要在欧洲，而且要在全球范围内保持持久的前沿存在。**

## 综合性威慑与防御方针

此方针需要我们在以下各方面加强整合：

- 跨军种：优先考虑从侦察到打击的联合方法；
- 跨领域（包括核、常规、电子、网络 and 太空领域）：实现能力选择和作战理念上的跨领域整合；
- 跨政府：与外交、联邦与发展部（FCDO），特别是与安全和情报机构更加紧密合作，动用国家力量的所有杠杆，包括通过实施制裁以及打击敌意的信息操纵；
- 跨冲突范围：从高强度的战场作战到“亚阈值”混合式竞争；
- 与工业界合作：形成更为积极、反应更迅速、更富有韧性的新联盟；
- 跨区域战区：承认区域之间的渗透性，认识到国家威胁不一定局限于其本国邻域。我们全球战役方针的有效性依赖于国防部和更广泛政府力量的所有杠杆的综合应用，实现靶向效应；
- 与盟友和伙伴合作：特别是通过北约，更加重视混编作战能力，包括数字化和数据能力。

## 核能力

5. 正如 IRR 中所阐述,英国为北约防御而指派的最**低限度、可信、独立的核威慑力量**仍然是综合性威慑与防御方针的基本组成部分。英国的核威慑力每日每时都在发挥效用,以保障我们和我们北约盟友的安全。核威慑力旨在遏制对我们国家安全和生活方式的最极端威胁,使我们能够采取必要行动,以维护地区和全球安全与稳定,不受核胁迫的威胁。

6. 军备控制、裁军和防扩散体系的削弱对战略稳定产生了负面影响。如今我们面临**更广泛的战略风险和冲突升级途径**,部分原因是由于科学技术的快速发展,以及在太空和网络等新领域中不断扩大的竞争。俄罗斯一再违反其条约承诺,中国核武库和常规武器库的扩大速度和规模,以及伊朗和朝鲜的核计划推进,都使得这种情势更加严重。

7. 这些风险,加之俄罗斯在非法入侵乌克兰背景下不负责任的核言论,突显了我们需要在现有体系寿命期结束后继续维护我们自己的核威慑力量,从而能在需求继续存在的情形下长期具备可靠、独立、强大的核威慑力——作为我们自己和我们北约盟友安全的最终保障。

8. 因此,我们致力于核力量**“两代一次现代化升级”**计划,并为该计划提供长期投资。

2016年,国会投票通过了更新我们的核威慑力以及用四艘新型“无畏级”潜艇取代“前卫级”潜艇的议案。该计划仍在如期进行,首艘新潜艇将于2030年代初开始服役。为了确保“无畏级”服役期间长期有效的威慑力,我们还将**更换现有的核弹头**。“无畏级”潜艇和英国的核弹头替换两项目皆在英国设计和建造,皆是有史以来最先进的系统。开发这些系统采用了世界领先的尖端技术,具有强大的威力,直接支持了全国数以万计的工作岗位,并为英国经济注入数十亿英镑的投资。

9. 鉴于我们核威慑的核心地位,国防部已获得未来两年内30亿英镑的额外拨款,并将在随后三年再获得60亿英镑,这些资金将全部投资于国防核事业。这是对我们目前投资水平的补充。此举将支持我们的**工业基础设施建设**,提升**制造和维护能力的现代化水平**,提高潜艇的可用性,增强其韧性,扩大面向毕业生和学徒的**核技能计划**,以及**维持**现役潜艇。未来几十年,我们将继续提高英国核事业的能量和能力。未来几年对法斯兰(Faslane)和德文港(Devonport)干船坞和升船机的专项投资将增强其韧性。

10. 核事业的成功仍然是一项真正的**国家努力**。我们将积极寻找机会,增强跨政府各部门的合作,以交付英国的国防核事业,包括在技能、能力、研发和基础设施方面利用合适的机

会进行合作，确保向工业界和学术界提供一致的需求信号。我们将发布一份“国防核战略”报告，制定必要的资本重组计划，以加强和打造英国能力的韧性，实施最新的人员和专业技能方针。

## 可信的作战能力

11. 英国国防的威慑效应不仅来自我们的核能力，还来自**我们在所有领域常规作战能力的**

**可信度**。正如 IRR 中所阐述，我们的军队必须有足够的力量阻止潜在对手参与冲突，并在威慑失败情况下进入战斗并能制胜。正是这些可信的作战能力，使英国成为了北约联盟的可靠且能力强大的盟友。

12. 随着战场环境的演变，国防部必须确保其在所有领域的**战斗能力的时效性**。乌克兰战争增加了我们**现代化和动员计划**的紧迫性，特别是针对那些在未来冲突中最有可能起决定性作用的部队要素。我们要解决能力不足问题。以



泰克森 T1 型教练机 (Texan T1) 飞行员

前由于对抗性特征不那么明显、世界不那么动荡，致使我们未能更加重视这方面的风险。情报、监视、目标获取和侦察（ISTAR）能力，以及电子战能力（可产生或抵消非对称优势）、信号情报（signals intelligence）和网络，都将变得更加重要。

**13.** 我们的威慑能力仍将建立在部队的**杀伤力**基础上。皇家海军持续发展杀伤力，以补充其航母和两栖打击能力。国防部迅速购置了“海军攻击导弹”（Naval Strike Missile）能力，并且已经在对舰艇进行改装，以获得这种精准打击陆地和海上目标的能力。陆军也将增强纵深火力能力，使其能够更深、更猛烈、更快、更准确地反击和打击精确目标。皇家空军将继续演进和创新，包括反无人机技术和初始“群集无人机”能力。

## 储备和支持能力

**14.** 我们的杀伤力只能通过储备和支持能力投资来维持。乌克兰战争表明**需要足够的弹药储备来维持海陆空作战**，我们能向乌克兰武装部队赠送弹药储备则进一步强调了这一要求。补充和扩大储备将表明我们在阻止威胁和保卫国家和盟友方面的高度就绪程度和可信度。因此，除了秋季预算报告和春季预算中承诺增加的投资之外，未来十年内，我们将额外投资 25

亿英镑用于补充弹药和储备。我们将继续审查所有重要消耗品的库存情况，并将投资于复杂武器、通用弹药和作战备件库等能力，以满足持续作战需求。

**15.** 继最近国防预算增加之后，我们还将增加对**英国军火基础设施韧性与就绪程度**的投资，包括投资于储存设施（无论是在英国本土还是在海外作为多国倡议的一部分）以及支撑这些设施的企业。我们要与工业界合作，使**供应链**更具韧性和可靠性，为国防部提供在需要时快速补给的可靠手段，与对手保持同步，并能迅速满足作战需求。

**16.** **支持能力的提供是英国军队有效性的的重要组成部分**，是部队战斗力可信度的基础，因此也是我们威慑力量的基础。与同等对手或接近同等对手的高强度作战行动，将给我们的支持能力带来比过去几十年更大的压力，尤其是在能力和人员队伍方面。因此，各军种都有责任优先投资于这些网络。具有韧性的国防支持网络（Defence Support Network）对于实现作战优势至关重要，并能在对抗性的环境中具备在竞争、危机和冲突之间有效过渡的能力。

**17.** 我们将继续投资于**反制化学、生物、放射性和核武器（counter-CBRN）**部队，即使是在 CBRN 材料的存在、威胁或使用的情况下，也能确保英国的政治和军事行动自由。这

将使我们能够继续打击扩散，支持英国本土抵御 CBRN 威胁的韧性，以及维持我们在海外作战的应急能力。我们将继续支持北约的努力，提升其就绪程度，以制止和防御 CBRN 事件，并确保北约具备最佳能力，能够在当前和未来的 CBRN 威胁环境中作战并能制胜。我们还将加大对**医疗**能力和储备的投资，因为该领域是维持作战能力的关键支撑要素。

**18.** 我们正在对**战略投送**和**战略基地**等关键领域进行再投资，以提高其韧性、就绪程度、可用性、能力和可持续性。确保获得或控制必要的海陆空“战略投送”（Strategic Lift）需要投资，以实现部队的部署、维持、重新集结和恢复，特别是在向危机状态过渡的时期。战略基地需要二级和备用空港与海港、重建军事铁路能力以及对“关键性任务设备”的投资。这种投资将帮助我们坚守我们的全球抱负，加强我们的国际联盟，增加与伙伴的混编作战能力。

**19. 共同的后勤态势**将支撑国防支持网络的有效运作。这将通过一个高效、具有韧性、可保障的数字架构来实现，该架构能够**整合**国防部各部门使用的**大量数据**和信息**系统**。我们将投资于能够抵御网络威胁、可以互操作的信息系统，以加强与盟友和伙伴的数据共享与整合，特别是通过北约，因为北约正在朝着“集体后勤方针”迈进。

## 太空和网络——新领域和关键性支撑要素

**20.** 太空领域对国防越来越重要，乌克兰战争更是强化了这一点。**太空能力是多领域作战的关键性支撑要素**，支持情报、监视和侦察、通信、导航、定时、全球指挥与控制以及导弹预警。我们还可以利用太空在全球范围内发挥作战支援效用。因此，太空为我们提供了**对抗潜在对手的作战优势**；此外，国家安全的韧性和我们的生活方式也都依赖于太空技术。我们必须保护和捍卫英国的太空利益，并且通过太空技术来保护和捍卫英国的利益，2022 年发布的“国防太空战略”（DSS）为此提供了框架。

**21.** 自 DSS 发布以来，英国太空司令部已得到迅速发展。该司令部正在交付价值 15 亿英镑的“国防太空组合”，其中包括创新和具有韧性的太空能力和服务。除此之外，战略司令部正在继续实施价值 50 亿英镑的**下一代天空网（Skynet）安全卫星通信**计划。我们已扩大并加深了与关键盟友和伙伴的关系：通过北约和“综合太空行动倡议”（五眼联盟、法国和德国）进行多边合作；并通过与澳大利亚、日本、韩国和美国（美国太空司令部和美国太空部队）达成的新协议进行双边合作。国防部支持英国通过联合国推动旨在减少误判风险的“**负责任的太空行为规范**”的讨论。与此相一致的是，

英国已承诺不进行破坏性“直接上升反卫星导弹”试验。

**22.** 太空领域的争夺日益加剧，技术变革的速度越来越快。如果我们要确保作战优势，英国必须迅速采取行动，交付太空能力。英国太空司令部将通过增强**太空领域意识**，加深我们对该领域的理解。新的“联合商业行动”理念将融合商业和军事数据源，利用人工智能和机器学习；而与此同时，我们将继续为盟友的“太空态势网络”作出贡献。我们将通过加快建设“国家太空行动中心”，促进政府和工业界之间的整合。我们将优先发展新的“太空控制”能力，通过产生“精确校准”效应来维持我们的行动自由。我们还将探索发射能力，实现能力多样化，以投射我们太空领域的存在。这将为支持综合应对方案提供政治选择。最后，同样重要的是，国防部正在培养一支**技能娴熟的太空人才队伍**。我们将为太空专业人才引入积极的职业管理，并将继续与工业界和学术界合作成立太空学院，提供国防各个层次所需的高质量培训。迄今为止，已有 650 人接受培训。

**23.** 国防部要成为**网络领域的全球领导者**，随时准备进行持续竞争，并在武装冲突阈值被突破时进行战斗，同时保持对网络威胁的抵御能力。成立于 2020 年的**国家网络部队 (NCF)** 是国防和情报部门的伙伴机构，成员包括国防部、政府通信总部 (GCHQ)、秘密情报局

(SIS) 和国防科技实验室 (Dstl)。该伙伴机构每天开展网络行动，以保护英国免受威胁，推进英国的外交政策，支持军事行动，防止严重犯罪。2023 年 4 月发布的题为《国家网络部队：负责的网络实力实践》报告兑现了 IRR 中关于 NCF 网络能力尽可能透明的承诺，并就英国如何充当负责任和民主的网络强国做出明确说明。

**24.** “认知效应学说”(doctrine of cognitive effect) 是国家网络部队的核心方针——使用具有以下潜力的各种技法：播撒不信任对手的种子、降低其士气、削弱其制定规划和有效开展活动的的能力。具体可包括：阻止恐怖组织在网络媒体上发布极端主义言论，或通过影响国家行为体对作战环境的认知，使其难以利用互联网传播虚假信息。

**25.** NCF 采用隐蔽式方法运作，因此我们不会透露个别行动的细节。然而，尽管有必要的保密级别，根据我们作为负责的网络参与者的承诺，我们仍可以确认，NCF 已在过去三年采取了各项行动，以：

- 保护我们的海外军事部署；
- 瓦解恐怖组织；
- 应对复杂、隐秘和持续的网络威胁；

- 反击国家行为体的虚假信息传播活动。

26. 未来几年，我们将扩展国家网络部队的能力和影响力，以与对手保持同步，**确保应对未来冲突先发制人的网络能力**，并作为整体部队的有机组成部分发挥最大作用。我们在这一领域的许多能力无法对外披露。我们始终致力于在兰开夏郡的索尔姆斯伯里（Salisbury）建立和扩大国家网络部队。

27. 国防数字部门（Defence Digital）继续大力为我们的人员和系统提供网络安全防护，包括检测和响应网络事件、事件后的恢复，并开展防御性网络行动，包括必要时在网络之外开展行动。我们从事件中汲取经验教训以及前瞻性猎寻威胁的能力，将在冲突时为我们的人员和伙伴带来战略优势。这涉及与政府其他部门的伙伴（包括国家网络安全中心）以及国际伙伴（特别是通过五眼联盟和北约）的紧密合作。

## 北约

28. 我们对《北大西洋公约》第五条的承诺，以现代化、可信的部队为支撑，**是对抗侵略的最强大的威慑力**。北约通过 31 个国家的凝聚力和具有混编作战能力的成员国部队所产生的倍增效应，为我们提供了相对于对手的竞争优势。北约仍将是欧洲 - 大西洋地区安全的基石，

也是英国国防的基石。

29. 正如 IRR 所述，**英国对北约的承诺坚如磐石**，毫不动摇。我们始终超额完成北约国防投资承诺，将国内生产总值的 2% 用于国防，制定了新的国家长期愿景，即在财政和经济环境允许情况下，将国内生产总值的 2.5% 投入国防。我们向北约提供全方位国防能力，包括向其声明我们的“海上持续核威慑力量”，以及通过“国家网络部队”所具备的先声夺人的网络能力。我们的武装部队参与北约的每一次行动和任务，并向北约的“指挥和部队结构”（Command and Force Structures）提供 1000 多名人员，包括为“欧洲盟军最高司令部”提供 4 星级副总司令。

30. 北约以众志成城的决心回应更加危险的世界。北约在整个乌克兰战争期间始终团结一致。盟友一直始终不移地为乌克兰提供长期的实际和政治支持。芬兰已于 2023 年 4 月加入了北约联盟，瑞典亦将随后入盟，从而进一步加强了北约的实力，增强了我们的安全。

31. 北约也在加速进行自冷战以来的**重大转型**。通过“2022 年战略概念”和落实“欧洲 - 大西洋地区威慑和防御概念”，北约正在加强应对当今面临的威胁，并为明天的威胁做好准备。北约拥有新一代的作战计划，支持这些作战计划的是：更多高度就绪的部队，现代化的

军事警报系统，更多的预置装备，以及能更快应对各种威胁的指挥部和军队架构。我们将准备好在“北约的区域性、作战性和战略性规划”（NATO’s Regional and Operational and Strategic Plans）中发挥关键作用。

**32.** 英国一直处于这一转型的核心，并将在未来十年保持其领先地位。随着北约的转型，英国的贡献也将发生变化，我们对一体化和混编作战能力的承诺更是凸显了这一点。我们将通过为新的北约部队模式（NFM）提供实质性支持，**向联盟做出全面的部队承诺**。随着北约欢迎两个新成员，英国还将领导盟国之间的合作，构造新型**控制和指挥结构，并且特别关注北欧地区**——这是对我们的国土防御至关重要的区域。我们将继续通过采用北约标准、统一系统和协作来促进与盟国的混编作战能力。随着北约在网络和太空领域能力部署理念的完善，我们将继续与其紧密合作，倡导进一步投资于北约的数字转型，以进一步支持多领域、数据启动的作战能力。

**33.** 皇家海军将继续以大于任何欧洲海军的力度为北约作战能力提供最全面的海上贡献，定期向联盟的海上部队宣布航母、反潜战（ASW）和沿海打击能力及其辅助能力。英国的主力舰艇将继续作为北约的旗舰运作，我们将频繁参与北约在高北地区、波罗的海、地中海以及大西洋进行的海上行动。

**34.** 陆军将继续领导爱沙尼亚的多国“增强型前沿存在战斗群”，将于2023年为“甚高战备联合特遣部队”提供地面部队，并在2024年为首个“北约响应部队”的地面部队提供支持。在维持我们的精锐师实战部队的同时，陆军还将与盟国一起，加强英国领导的作为北约地面部队战略后备力量的“盟军快速反应部队（ARRC）”。

**35.** 皇家空军继续在波兰、罗马尼亚和爱沙尼亚上空执行北约空中巡逻任务。并将向北约提供重要的情报、监视和侦察能力，空中加油和现代战略运输机队，以及高性能的第四代和第五代战斗机。

## 联合远征军和北方集团

**36.** 为了实现我们的威慑力、防御和竞争能力，IRR还强调英国需要通过“小边形式”在 NATO 之外开展合作。我们对北欧的防御承诺也通过我们对联合远征军（JEF）的“作战化”参与得以体现——英国是 JEF 的框架国家。JEF 已被证明是增强北大西洋、北高和波罗的海地区安全的有效工具，并为参与国提供支持，正如我们在芬兰和瑞典申请加入北约的过程中所做的那样。JEF 将继续与北约充分互补，增添另一层防御、安全和稳定保障。北方集团是另一个重要论坛，其成员致力于维护北欧和更广



泛的欧陆地区的安全与稳定，加强了跨大西洋的凝聚力，提供了各方聚首、共商防御和安全事务的平台。我们将继续重视我们在 JEF 和北方集团中的领导地位，促进持续的紧密合作和混编作战能力。

## 对乌克兰的支持

正如 IRR 报告中所述，欧洲 - 大西洋地区最紧迫的优先事项是支持乌克兰夺回其主权，阻止俄罗斯从其入侵中获得任何战略利益。我们对乌克兰的持续和坚定支持展现了英国的最佳形象。我们已经承诺继续为乌克兰提供其所需的能力，以保卫其免受俄罗斯侵略，夺回被非法占领的领土，以强势地位进入谈判（如果乌克兰选择谈判），以确保持久和平。我们将长期支持乌克兰。2022 年，英国为乌克兰提供了 23 亿英镑的军事支持（多于除美国以外的任何其他国家），并已承诺将这一水平的军事支持维持到 2024 年。

在俄罗斯非法入侵乌克兰的一天之内，国防大臣召开了国际捐助者会议，为乌克兰提供紧急需要的军事和人道主义支持。英国完全有能力向乌克兰提供军事支持，因为自 2014 年俄罗斯非法占领克里米亚以及顿巴斯地区的乌克兰领土以来，英国一直在开展“轨道行动”（Operation ORBITAL），训练乌克兰部队以增强其能力。我们将继续提供全国性的支持，并且（通常以低调方式）鼓励和帮助其他数十个国家也这样做。2023 年 2 月 8 日，英国首相和乌克兰总统泽连斯基签署了《伦敦宣言》。此举再次确认了英国对乌克兰主权和领土完整的坚定承诺，以及我们对乌克兰的持久军事支持。

英国的贡献包括火炮、防空和装甲车。我们捐赠了：数百辆装甲防护车；一中队的挑战者 2 号坦克，以及随后的装甲抢修车辆；20 门可随时投入战斗的 AS90 自行式 155 毫米火炮，以及更多不同战备状态的补给炮和备件；10,000 多件反坦克武器——包括约 5500 件下一代轻型反坦克武器（NLAW），以及“标枪”（Javelin）、“硫磺石”（Brimstone）等反坦克武器；多管火箭发射系统和弹药；六辆装有“星光”（Starstreak）防空导弹发射器的风暴式装甲运输车（Stormer vehicles）；数千枚地对空导弹，包括“星光”和中程防空导弹，以及先进中程空对空导弹（AMRAAM）；逾 2000 架无人机系统（包括数百枚巡飞弹）；“海王”（Sea King）直升机；后勤车辆；发电机；以及通信设备。最近，英国还提供了“暴风影”（Storm Shadow）远程导弹，这是世界领先的“深层打击”能力。

我们将继续是乌克兰军事装备的领先提供者。今年，我们的支持总额将再次达到 23 亿英镑，其中包括超过 360,000 发重型火炮弹药；价值数亿英镑的战略无人机系统；以及数百枚新增的防空导弹。

2022 年夏天，英国与国际伙伴紧密合作，建立了国际乌克兰基金（IFU），这是一种利用国际合作伙伴的捐款快速获得优先军事援助的筹资机制。IFU 收到的捐款已超过 7.7 亿英镑。这些资金将确保 2023 年全年及以后继续向乌克兰提供军事支持，包括致命性和非致命性武器支持。2023 年初，英国与我们的国际伙伴商定了首个一揽子 IFU 能力计划。该计划包括防空、无人机系统、海上情报、监视和侦察等重要能力，以及设备备件（包括乌克兰坦克备件）。多项一揽子能力计划将通过第二轮紧急招标达成一致；第一项成套计划（注重防空）已于 2023 年 6 月达成一致。

在“轨道行动”的成功基础上，英国与越来越多的国际伙伴一起，继续在“交织行动”（Operation INTERFLEX）框架下为乌克兰部队提供重大训练行动。该行动与多达九个伙伴国合作，在英国各地提供高水准培训，包括为挑战者 2 号和 AS90 机组人员提供培训。逾 18,000 名乌克兰人员已根据该计划接受了培训，预计 2023 年一年内培训人数将增至 20,000 人。我们将进行更专业化的集体训练，包括海上训练。我们还将与国际伙伴一起推出基础培训计划，以培养未来的乌克兰战斗机飞行员。

我们正在确保在现阶段的支持中，以及在更长期的支持规划中，都考虑到我们在冲突后局势中的潜在作用。乌克兰需要安全的领空、海域和边境，以及强大的武装部队，以维持国家稳定与繁荣。我们正在与乌克兰和国际盟友与伙伴合作，探讨如何实现这一目标。我们将提供符合北约标准的支持和先进的能力，为乌克兰创造恢复所需的空间和时间，安抚其人民，并让俄罗斯相信继续或恢复战斗不符合他们的利益。

所有这些都是为了确保乌克兰现在和将来都能拥有其所需的能力，以捍卫主权，重建经济，让人民信心满满地重返家园，鼓励私营部门投资，并成为北约成员国。我们将继续与英国外交与联邦发展部（FCDO）紧密合作，以使外交和军事手段同步，支持乌克兰在战场上取得成功，保护其人民，并帮助泽连斯基总统实现公正的解决方案和持久的和平。

# 战役方针与全球竞争

1. 国防部职能决定了我们始终需要在世界各地开展行动，以维护我们自身和盟友的利益。在一个地区挑战我们利益的行为体，总是会在全世界范围内挑战我们。

2. 他们也不只是挑战英国。我们已经见证了一些行为体愿意动用国家权力的所有杠杆，包括暴力和胁迫，以企实现主导作用，并破坏维护国际社会的开放的国际秩序。这些行为体破坏国家主权和自治，制造不稳定，威胁贸易，挑战人类安全。

3. 我们的战役方针推动了我们在欧洲 - 大西洋地区和全球范围内应对这些挑战。虽然在前一章中我们已从对北约作贡献的主视角阐述了要对作战部队进行再投资，但这支部队也为我们在更广泛世界范围内的硬实力投射奠定了基础。例如，过去 24 个月，我们的航空母舰既致力于北约，也在印太地区部署，以支持英国在该地区的其他外交政策目标。

### 何谓战役方针？

4. 鉴于威胁态势的演变，当下我们要将 2021 年《国防命令文件》(DCP21) 中持续参与的承诺转变为**全球战役方针**，以应对来自

国家和非国家行为体的威胁。这一方针将得到专项预算支持，进而能够迅速做出反应并抓住出现的机会。有了专款预算、战役思维（可利用所有国防部杠杆）、对生产力的更多关注（如第 4 章所述）以及我们“可输出专业知识”团队的发展，将使我们能够在 2030 年加倍实现我们力求实现的全球成效。

5. 战役方针重点关注威胁行为者以及他们对英国实现国家安全目标所构成的障碍，是实现我们目标的一种有组织的、积极的手段。该方针涉及协调所有国防部杠杆（军事以及信息、经济和国防外交杠杆）与更广泛的政府机构、各私营部门要素、盟友和伙伴合作，以应对我们面临的最紧迫的安全威胁。这一方针与我们的综合威慑战略相一致。

6. 我们的方针要求国防部考虑更广泛的背景，知晓各项活动之间如何互补，并配置实现战役方针目标所需的资源。该方针强调产出而不是投入，认识到培训和贸易之间有着内在的联系，而且情报和能力协作与作战伙伴关系一样，都是产出成效的重要组成部分。

7. 战役方针意识到国防部采取的每一个行动都具有宣传效应。我们所做或所不做的每一件事，都会传递一种信息，被不同的目标受众



以不同的方式解读，无论是友好的、中立的或对抗性的受众，也无论是国内还是国际受众。战役方针通过国防部这一传播媒介来影响受众的态度、信念和行为，以促进国家利益。

## 如何实施战役方针？

8. 战役方针贯穿整个国防体系，从战略层面，到作战，再到战术执行。国防部有众多杠杆：我们文职人员和现役人员；我们的包容、多元和充满活力的文化和精神；我们领先世界的技术和尖端能力——比以往任何时候都更具杀伤力、更加整合、更有活力；我们的国防部全球网络与中心以及我们的军力投射能力；我们与工业界的融合；以及我们的盟友和伙伴——与他们一起训练、向他们学习、向他们出口。为了取得成功，我们要把国防部的所有杠杆都整合到我们的战役思维之中。我们的战役方针将是**多领域融合**的体现。

9. **全球作战计划 (Global Operate Programme)** 推动着我们战役方针的落实并为其设置需求信号。该计划描述了我们利用国防部所有杠杆所能实现的成果，以及我们将如何与政府其他部门、盟友、伙伴进行合作，以克服国家安全的障碍，实现我们的战略愿景。它提供了应对挑战的行动选择、信息选择和伙伴选择。全球作战计划将在各项战役行动之间

进行协调，平衡任务量，实现影响力的最大化，获得重要成果。

10. 我们的方针专注于量身定制的、有助于威慑、防御和竞争的战役行动，以应对我们面临的重大威胁。**各战役团队 (Campaign teams)** 策划与协调国防部的活动，实现“一加一大于二”的成效。战役团队能够发挥其主题和地理专业知识，用我们的所有能力来挑战不同地区和领域的恶意活动。战役团队着眼于长远，为打造未来活动而作出规划，设定能力发展需求，平衡投资选择。他们确保我们应对当前的严峻问题，同时防范未来可能出现的风险。

11. 我们的战役方针将以数据和数字化为基础。**数据驱动的战役方针**将增强我们的决策能力，启用“任务式指挥” (mission command)，知晓趋势和机会，使国防部能够长远思考，但现在就行动。它使国防部能够获得更好的理解、洞察和远见，同化和呈现数据，产生最大效果。

## 全球响应部队

12. 随着全球安全环境从竞争性走向对抗性，“**率先到达**”能力——无论是因为已经存在，还是因为可以迅速部署——是我们在欧洲及其他地区威慑态势的重要组成部分。我们需要一支能够在全球范围内迅速作出反应的部队，充分

利用所有五个领域的的能力，使我们的全球产出保持一致，以实现国防部的使命。

13. 因此，我们将成立一支国防**全球响应部队 (GRF)**，把已部署部队与各高度就绪部队汇集在一起，并抽取国防部各个领域的的能力。我们将优化这支部队，使其快速产生全球影响力，以应对危机、投射军力、持续作战。作为一支全领域任务部队，它将能做出各种灵活响应和战略选择，应对全球范围内出现的挑战。

## 持续存在

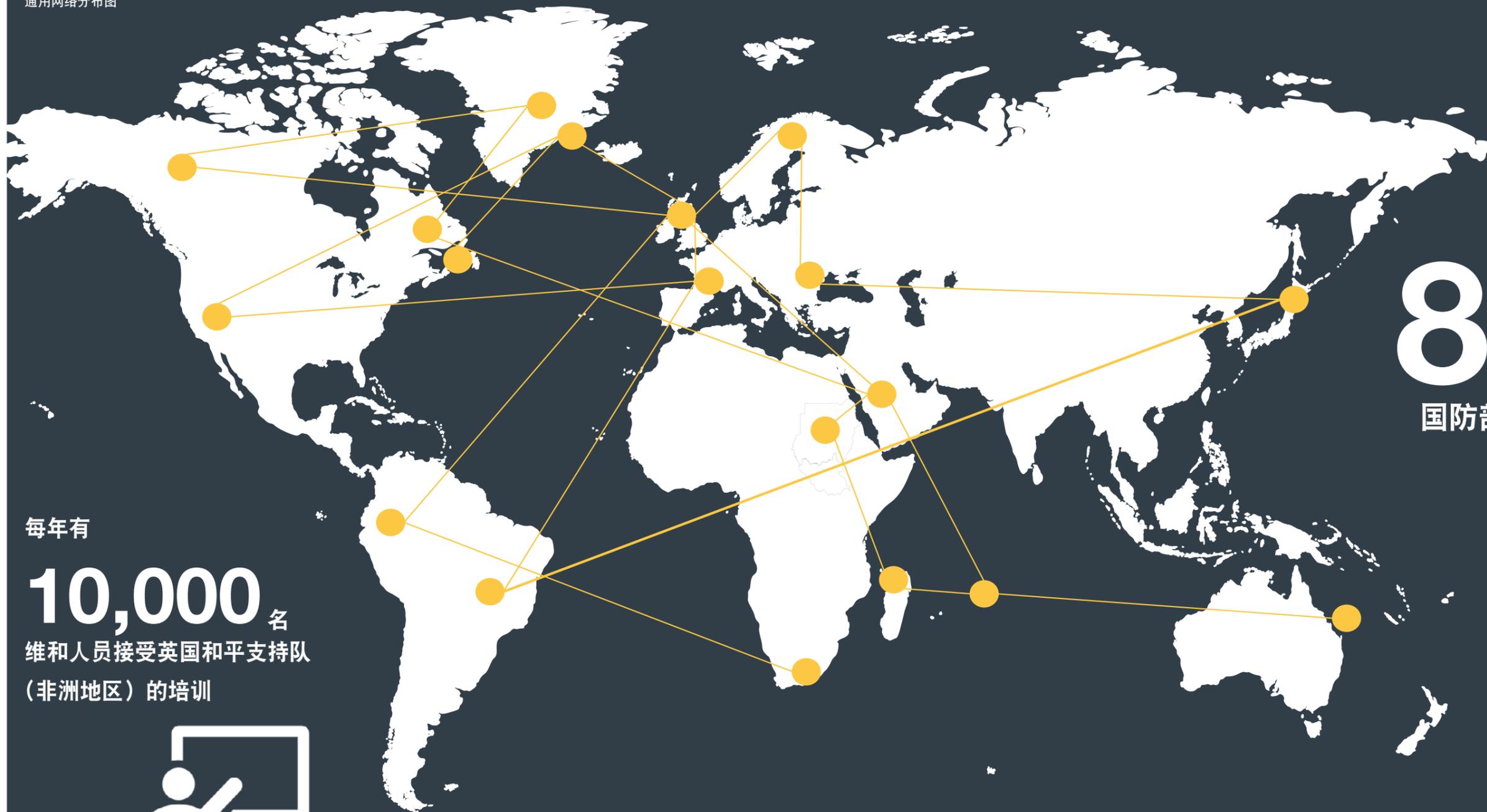
14. 为了有效地进行战役行动，前沿部署和持续存在仍然重要，帮助我们了解全球安全环境，感知新兴的威胁和机会，随时准备行动，汲取经验教训，调整我们的方针。我们的持续存在是我们“拒止性威慑”的有机组成部分，有助于英国投射软实力。下面概述的各个“战役杠杆”和活动将帮助我们更好地预测、防止、减少和解决冲突。



第 16 空中突击旅在彭布雷沙滩进行演习

# 国防部的全球网络：人员、地点和技术

通用网络分布图



# 89名

国防部武官和顾问

每年有

# 10,000名

维和人员接受英国和平支持队  
(非洲地区) 的培训



是联合国维和行动的  
**第五大** 财政捐助国



英国国防参谋部

# 8个

全球中心

- |        |        |
|--------|--------|
| 1 海湾地区 | 1 塞浦路斯 |
| 2 西非地区 | 2 直布罗陀 |
| 3 东非地区 | 3 德国   |
| 4 亚太地区 | 4 阿曼   |
| 5 东欧地区 | 5 肯尼亚  |
| 6 大洋洲  |        |
| 7 法国   |        |
| 8 美国   |        |

# 5个



国防部武官获得

# 136

个国家的认可

15. 随着**综合全球防务网络**的领导权移交给战略司令部,我们可以进一步发挥组合的力量,整合海外基地、国防部武官、人员借调、联络站以及校友网络,所有这些都得益于先进的互联互通和数据利用。这一“人员、地点和技术”网络将为我们创造优势,通过增强关系以及提高感知和理解能力,帮助我们在欧洲-大西洋、印太地区以及非洲、海湾等关键地区保护国家利益。

16. 我们的**国防部武官**目前分驻于 89 个英国驻外使馆平台上,并已获得 136 个国家的认可。随着资源到位,我们致力于根据政府和国防部的目标,逐步扩大英国国防参谋部和国防武官全球网络。过去 12 个月左右,已经开设了六个新的国防部武官驻地。我们将使该网络进一步走向“专业化”和“运营化”,为军事人员建立明确定义的职业发展流程,建立人才储备库,为我们的网络提供全球战役方针所需的技能。我们将为国防部武官提供量身定制的“事



皇家海军兰开斯特号船员在阿曼湾截获疑似非法武器



业兴旺”培训，以加强国防部在该领域的工作能力。

17. 我们将继续投资于我们设在塞浦路斯、直布罗陀、德国、阿曼和肯尼亚的**全球中心**。我们在巴林有专用海军设施，并正在阿曼建立一个国防战略中心：这些提供了一个平台，我们可以通过该平台投射资产，并能更频繁地与印度洋地区的伙伴进行军事训练活动。我们在肯尼亚的战略中心为整个地区的培训和能力建设提供了区域支柱，强化了我们致力于应对非洲之角地区恐怖主义等集体威胁的承诺。这些中心以及我们的其他海外基地和支持设施，展现了国防部在世界各重要地区的存在。它们为国防部的全球投射提供了跳板，为我们自己的部队、政府伙伴和盟友提供了重要通道，对于我们应对当前和未来威胁至关重要。对各个中心的投资将使国防部能够支持所有五个领域的下一代能力。

18. 我们将继续保持在英国海外领地的存在，从在南大西洋的福克兰群岛维持驻军，到在加勒比海和印太地区永久部署舰船以遏制对我们海外领地的威胁，并在需要时提供人道主义和灾害救援。

## 维和行动

19. 作为联合国维和行动第五大财政捐助国，英国在联合国和改革努力中发挥着主导作用：通过提供政策制定所需的资助、安排人员进入有影响力的岗位、游说其他国家捐款资助等做法。此举一部分通过我们自己的部署而实现；英国为联合国维和行动的七个单项任务派遣了约 285 名国防部人员。这包括向塞浦路斯维和行动（UNFICYP）提供 260 名人员，为维护该岛国的稳定发挥了关键作用；以及向索马里派出 10 名人员。2020 年至 2023 年初，英国还向联合国马里多层面综合稳定特派团（MINUSMA）派遣了一支 250 人的长程侦查团。此举显著增强了我们的战区表现声誉，并改善了 MINUSMA 的整体交付能力，证明了我们主动维和愿景“概念验证”的可行性。

20. 英国还由于为其他国家维和人员提供培训而赢得声誉，包括部署前的培训，以及反简易爆炸装置、医疗和维和情报等领域的专业化、高影响力的能力建设培训。每年有 10,000 名维和人员接受设在肯尼亚的英国和平支持队（非洲地区）的培训。英国现在正寻求增强培训提供的力度，包括考虑让英国培训师随同伙伴部队进入战区提供持续指导；相关试点项目的开发正在进行中。

## 培养合作伙伴的能力和韧性

21. 包括“青年党”和“达伊沙”在内的恐怖组织仍然是欧洲 - 大西洋周边地区的一个严重问题，特别是在非洲和黎凡特地区。我们与地区伙伴合作的能力对于威慑和打击这类行动体以及帮助支持地区稳定至关重要。我们为世界各地的伙伴提供世界领先的**国防教育、培训和能力建设方案**，为英国的软实力作出了重要贡献：建立、加强和维持持久的伙伴关系；从战略到战术层面提高混编作战能力和整合程度；增强伙伴的韧性，帮助他们在各自地区进行威慑、防御和竞争。这使他们能够更好地保护各自国家，使其免受极端主义组织和其他有害影响的伤害，降低了英国海外利益面临的风险。

22. 在非洲，我们将支持非洲人在安全事务上的发声，包括倡导“由非洲人主导解决非洲问题”的口号。我们将与国际社会和联合国一道，共担负担，促进民主和开放稳定的国际体系。为了展示我们对西非安全的持续承诺，我们将支持我们的伙伴为**萨赫勒**地区和沿岸国家带来稳定的努力。我们将继续加强**几内亚湾**海上安全伙伴关系，增进与**加纳**的双边关系，深化与**尼日利亚**的合作。我们在**肯尼亚**的战略中心为整个地区的培训和能力建设提供了区域支柱，强化了我们应对共同威胁的承诺，例如应对来自索马里和更广泛的非洲之角地区的恐怖

主义威胁。

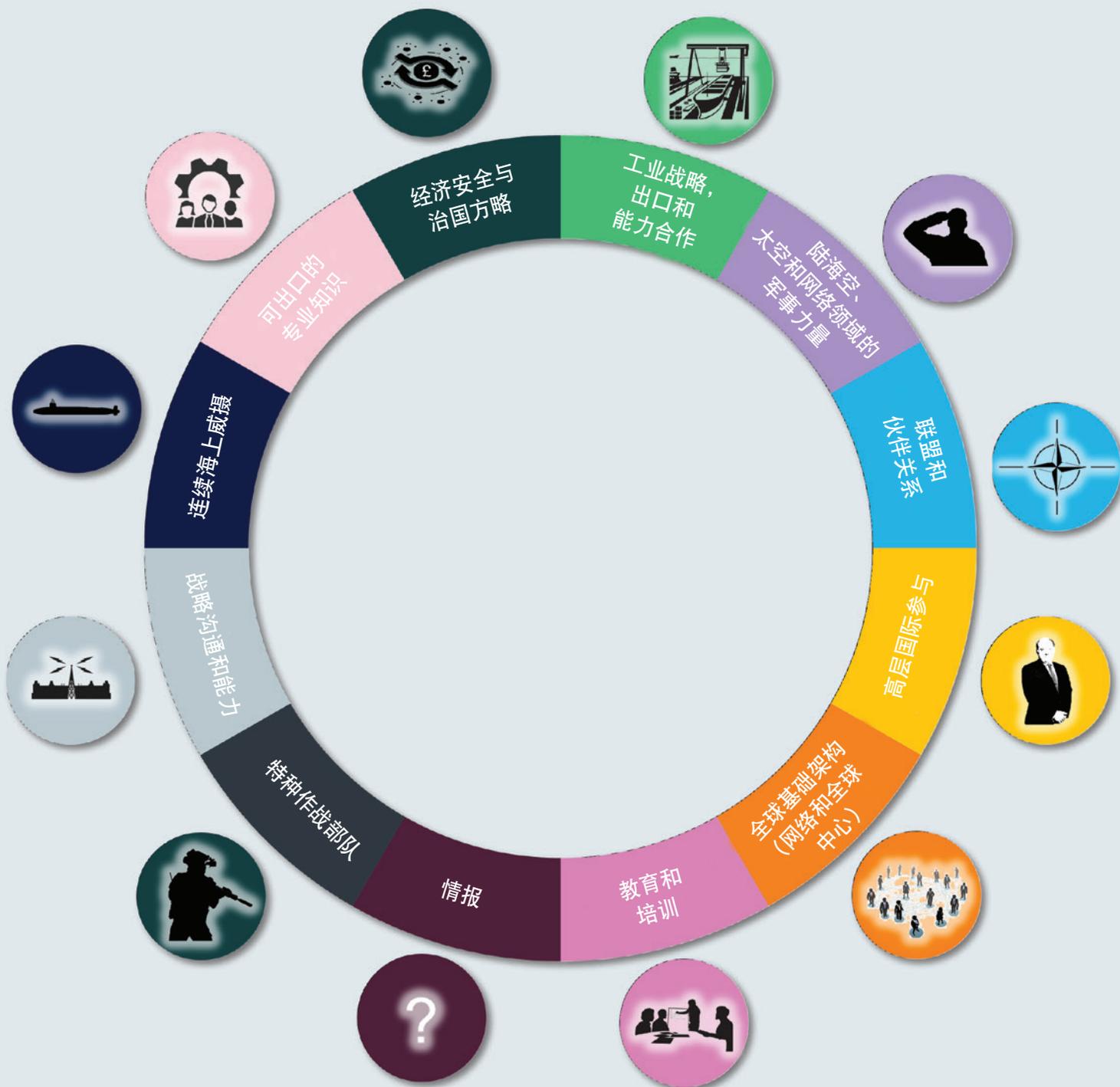
23. 尽管双边关系仍然发挥着重要作用，但我们也仍将继续致力于多边主义和“小边主义”。当各个双边伙伴关系结合起来并从更广泛的战略和地区视角看待问题时，可以产生更大的价值。因此，我们将努力帮助巩固区域机构的基础（这些机构对于长期稳定至关重要），如**非洲联盟**和**区域经济共同体**。我们要倡导多边主义，促进与一系列伙伴的更广泛接触，正如我们对阿克拉倡议的支持所表明的那样，该倡议是非洲领导的应对萨赫勒地区暴力蔓延的解决方案。我们日益增多的重要伙伴关系将为合作奠定基础，可以为复杂问题找到切实可行的区域解决方案。

24. 鉴于**北非**恐怖组织和国家代理持续构成的风险，我们还将继续认识到该地区伙伴的战略重要性，尤其是**埃及、摩洛哥和阿尔及利亚**。

25. 我们坚定地致力于**支持主权国家的韧性和安全**，不论威胁是来自恐怖组织还是国家行为体。在欧洲 - 大西洋地区，俄罗斯已经显示出公然挑战巴尔干半岛和高加索地区邻国（如**摩尔多瓦**和**格鲁吉亚**）主权的意愿。我们积极支持西巴尔干地区的国家（这对于欧洲安全来说是一个具有重要战略意义的地区），朝着民主价值观以及更大程度的欧洲 - 大西洋一体化迈进，包括增强其国防和安全机构的韧性。我们



# 国防部杠杆



将继续坚守对北约驻**科索沃**安全部队(KFOR)的承诺，并将继续向**波斯尼亚和黑塞哥维那**武装部队提供双边防务援助。我们承认欧盟部队(EUFOR)在波斯尼亚和黑塞哥维那的和平稳定任务的重要性，我们将探讨如何最有效地支持这一举措。我们将继续与阿尔巴尼亚、黑山和北马其顿等区内北约盟国建立伙伴关系。

**26.** 随着冲突稳定与安全基金(CSSF)演变为**英国综合安全基金**(ISF)，国防部将继续在该基金的政策与实施层面发挥不可或缺的作用。根据IRR的优先事项，我们将继续利用基金所创造的机会，应对海外冲突、不稳定和不安全问题，包括基于国家的威胁、混合型威胁和跨国威胁。政府各部门将齐心协力，整合各方努力，以获得最大成效。

**27.** 国防部在许多领域拥有广受世界认可的专长，并经常接受咨询，其中包括网络、科学与技术、学术和概念思维、战略制定等领域。在所有这些领域，我们都会积极主动地**开发可出口的专长**：公务员、军官以及其他经过挑选、培训并可随时外派去传授技能、知识和经验的专家；他们从我们的伙伴那里学习经验、汲取教训，共享最佳实践。因此，我们将成立三个专职、可部署的专家团队来支持我们的伙伴。最初，这些团队将提供网络专业知识、能力指导以及国防战略与规划建议。这将使国防部能够产生战略优势并主动与我们世界各地的伙伴

分享。

## 国防出口

**28.** 国防出口以及更广泛的国际能力合作所产生的收益，远远大于单纯的国防企业创收。国防出口还有助于：

- 进一步推动政府的战略政策目标，包括建立和加强长期安全联盟和伙伴关系；不让敌手和竞争对手获得政治和经济机会；改善区域稳定，维护开放的国际秩序。
- 通过以下方式国防部带来实际利益：与国际伙伴分担负担，共同发展；保护国内就业岗位和技能；增加研发、科技、创新和新能力的对内投资；获得他人的专业知识。
- 建立一个有多元化客户和产品、坚韧的英国国防工业，不会由于某个企业退出或绩效不佳而整体受挫；能够投资于英国的劳动力队伍，以应对不断变化的需求；产能可满足突发需求，以应对需求的快速变化。更快的采购流程将加快进入市场的速度并提高出口能力；反过来，提高出口能力将最大程度地增加总需求，恢复工业产出；反过来，这将有助于我们本国以及盟国的库存补给。

29. 作为国防能力和装备的主要生产者之一，我们决心维护我们的全球声誉，支撑这一声誉的是我们技能熟练的劳动力队伍、世界领先的科技研发部门和基础设施。我们将继续吸引海外公司来英国投资，或将其部分业务转移到英国。我们还将通过国际合作、联合倡议和外国投资，继续整合我们的出口方针。

30. 为增加国防出口，我们将：

- 针对出口市场采取长期策略，认识到国防出口往往需要持续多年的战略参与。我们还将更积极地关注由重大出口销售带来的维护和升级机会。这些机会不仅可望进一步创收，而且具有与海外伙伴巩固长期战略关系的潜在可能性——对以皇家海军、陆军和皇家空军为传统的海陆空三军而言，尤为如此。
- 在能力开发和选择中优先考虑出口能力，将其作为采购过程的内在要素。从一开始，就要对相关能力的出口潜力进行评估；如发现有此潜力，则在早期阶段就与商务与贸易部（DBT）共享。我们将要求能力发起人在关键计划决策点考虑出口潜力和市场机会评估。在确保必要的技术保护的同时，我们将引入“为出口而采购”理念。更加重视出口能力的做法，不仅仅包括我们的主要出口计划，还包括高产量、低利润率

的能力，即“争夺库存”。简言之，出口能力将成为我们采购流程的核心组成部分。

- 实施积极的出口方针。我们将在整个政府范围内建立起这一目标的支持机制，包括重建国防出口部际小组（Defence Exports Inter-Ministerial Group），让部长、高级官员、商贸特使出席关键性活动，以推动优先事项并保持高层参与。我们将与英国国防和安全出口局（UKDSE）合作，协调政府资源，让其更早参与并共享数据，以利用 UKDSE 对全球市场机会和相关要求的知识来支持出口潜力考量。
- 利用英国在国防技术领域的优势，包括电子战和反无人机技术。对于显然具有全球市场机会的关键出口活动，我们将加大支持力度，包括支持那些其产品可能不在国防部采购清单中的创新性英国公司。
- 加速为关键盟友和伙伴提供政府间框架，以支持能力合作与出口。在某些情况下，这将需要持久的国防伙伴关系办公室（Defence Partnership Offices）来监督战略能力伙伴关系的建立。我们将设立一个新的办公室，以协调跨政府优先事项和最佳实践，将国防出口机会与更广泛的战略目标联系起来。

# 通过伙伴关系增强力量

1. 在互联互通的世界中，英国不太可能单独行动。因此，需要采取合作方式并通过相互支持、分担负担来有效和可持续地对抗恶性威胁并支持全球稳定：上一章强调了我们在非洲、黎凡特和其他地区十分宝贵的伙伴关系。英国被认为是一个具有召集力的国家，我们“防务网络”的实力受到了盟友和伙伴的重视。英国的全球关系提供了塑造和影响战略环境的机会。通过我们的姿态和我们在全球范围内的持续存在，我们具有威慑效应，能夺取我们的对手试图填充的空间，并能更好地抓住机会。

2. 广泛的关系和对话（包括与我们利益的潜在威胁者的关系与对话）将有助于建立战略稳定性、透明度，促进相互理解。这将支持必要时的缓解途径，有助于与外交与联邦发展部（FCDO）一起制定军备控制和防扩散新方针，与我们的威慑力和防御态势形成互补。

## 欧洲 - 大西洋地区的盟友与伙伴

3. 与我们最紧密盟友的无缝衔接（尤其是通过北约机制）能产生军力倍增效应。**美国**现在是未来也将继续是英国在安全、国防和外交政策领域最重要的双边伙伴。两国关系的综合实力不仅对英国的安全至关重要，而且对更广泛

的欧洲 - 大西洋地区和世界安全也至关重要。根据 2023 年 6 月宣布的《大西洋宣言》，我们将保持与这一最重要盟友的合作，继续保持这一全球任何两国之间最深、最广泛和最先进的合作关系。我们将继续在英国领土上容载重要的美国空军能力。通过在研发以及下一代空间和网络能力领域的联合伙伴关系，我们将继续在各个领域、各项行动方面加强合作。我们认识到美国在许多领域处于世界领先地位，但为了保持领先于对手，我们联合起来的力量更加强大。

4. **法国**是英国最紧密的欧洲盟友。2010 年签订的《兰开斯特宫协议》为我们的合作奠定了持久的基础，英法联合远征军（CJEF）的创建体现了这一基础。我们将在促进国际安全和应对共同挑战方面紧密合作，包括通过充分发挥 CJEF 的潜力实现合作目标。在 2023 年 3 月举行的英法峰会上，我们承诺进一步加强现有的双边和多边军事一体化合作，特别是通过北约进行的联合陆地演习。在两国的欧洲 - 大西洋地区合作基础上，我们将探讨英法两国在印度 - 太平洋地区首次展示更持久的欧洲航母打击群存在的机会。我们将探索加强联合军事能力合作的发展，着重于混编作战能力和开拓新科技领域。我们还将通过更紧密的工业战略

摄影：北约总部



合作关系，加强产业界的合作。我们将继续进行涵盖几乎所有政策领域的战略对话，以确保步调一致。我们还将探讨如何以“P3”形式共同加强与美国和法国的合作——英美法皆为北约盟国和联合国安理会常任理事国。

5. 我们仍致力于与所有**联合远征军伙伴**（丹麦、爱沙尼亚、芬兰、冰岛、拉脱维亚、立陶宛、荷兰、挪威和瑞典）保持合作。正如去年与**芬兰和瑞典**签署的双边安全保证所示，我们将继续与我们最紧密的盟友并肩而立，捍卫我们共同的价值观和集体安全。我们已加深了与**挪威**的海上伙伴关系（挪威是致力于保护北海地区免受俄罗斯侵略的重要伙伴），包括联合反潜作战能力和保护水下关键国家基础设施方面的合作。

6. 我们始终如一地坚守对北约东翼波罗的海地区伙伴的承诺。我们通过“增强型前沿存在”（eFP），与**爱沙尼亚**建立了特别紧密的伙伴关系。2022年11月8日，我们签署了“防务路线图”，制定了两国联合计划，以履行英国在 NATO 马德里峰会上作出的爱沙尼亚前沿防御承诺。

7. 在**高北地区**，我们的目标仍然是保持低紧张、高合作的历史常态，但我们已准备好应对由于海冰消退所产生的不断变化的地区动态，这导致了该区域竞争和军事化的加剧。我们致力于保护关键国家基础设施和其他国家利益，确保我们在更广泛地区的航行和行动自由，加强开放的国际体系，尤其是《联合国海洋法公约》（UNCLOS），以及抵制恶意和破坏稳定的



行为。

**8. 德国**仍然是我们志同道合的最紧密盟友之一。我们继续拥有共同的愿景，共同发挥在北约的领导作用，特别是支持北约的东翼。最近我们通过“波罗的海空中警戒联合行动”体现了这一目标。我们还将继续进一步加强两国的国防工业伙伴关系，特别是在陆地领域，联合开发“拳击手”(Boxer)装甲运输车便是装备能力领域合作的一个典型例子。我们欢迎德国增加其国防开支的承诺，并将支持德国增加对其武装部队的投资。为此，我们将在明年寻求签署新的联合愿景声明，并越来越多地寻求与德国进行作战部署方面的合作。

**9. 英国与波兰**的关系一如既往地牢不可破。在2017年《英国-波兰防务条约》以及两国同为北约和北方集团成员国的基础上，过去18个月，我们在为乌克兰武装部队提供军事支持和训练方面进行了紧密合作。波兰在其领土上为英国的多项行动提供了慷慨支持和承纳，我们也加深了两国工业界之间的关系，最近签订的Pilica+短程地面防空(GBAD)合约(价值18.8亿英镑)即是实例。未来一年，我们会将两国关系付诸文本，重申我们对乌克兰的共同方针，确保在“未来共同导弹(Future Common Missile)”和“Miecznik护卫舰计划”(AH140)等能力项目上取得进展，并促进进一步的部署和演习。

**10. 土耳其**是英国的重要伙伴，也是一个日益重要的地区大国。土耳其位于三大洲交汇处，是重要的北约盟友，也是有影响力的二十国集团(G20)成员。我们将致力于加强两国强大而持久的防务关系。我们还将寻求加强两国工业界的合作，特别是在航空领域。我们认识到土耳其在维护黑海安全方面的重要作用，包括通过《蒙特勒公约》所发挥的作用。

**11.** 作为我们对**北约360°威慑和防御方针**承诺的一部分，我们还将加强与更广泛的地中海周边国家的战略对话。我们与**西班牙、葡萄牙和希腊**享有长期的关系，致力于作为盟友和通过北约与之合作，包括在英国已脱欧状况下确定双边防务合作新领域，例如国防大臣最近与希腊签署的《联合愿景声明》中确定的领域。我们与**塞浦路斯共和国**的关系仍然至关重要。我们将继续投资于位于塞浦路斯的英属主权基地(投射我们全球影响力的关键节点之一)，我们将经由这些主权基地继续在战略重要的东地中海地区保持我们的前沿存在。我们将联合**意大利**，共同鼓励进一步发展作战层面以及国防工业合作层面的伙伴关系。我们在空中作战和武器领域的历史性长期合作就是例证，最近还与日本在“**全球作战空中计划(GCAP)**”三边机制下合作推出下一代战斗机。

**12.** 我们将继续支持**北约和欧盟**之间的紧密合作与协调：在某些领域，需要结合使用两组

织的优势和不同工具。例如，我们支持在应对混合型威胁和韧性、太空、网络空间和海上安全等领域探索互补方法。我们欢迎已在今年一月签署的新的《北约 - 欧盟合作联合声明》，其中包括在地缘战略竞争、韧性、新兴和颠覆性技术以及外国信息干扰方面更加紧密合作的具体承诺。依然重要的是，《联合声明》认识到欧洲防务需要与北约互补、能与北约混编作战，并呼吁非欧盟北约盟国尽可能充分参与欧盟项目，反之亦然。我们需要这种紧密合作，以保护长期欧洲安全，特别是要在继续支持乌克兰的同时，开发和采购国防技术来补充我们的储备。

**13.** 新的“温莎框架”为更强大的**英国 - 欧盟**关系奠定了基础。英国将利用双方关系的新势头开展多种形式的直接合作，正如双方已打算要通过与军事机动性有关的“永久结构性合作 (PESCO)”项目所做的那样。我们欢迎未来支持欧盟倡议和行动的机会，特别是如果这样的机会能够对英国参与的现有行动产生互补效应。我们将探索加强与欧盟合作、协调、参与互补性活动的机会。

## 大西洋 - 太平洋伙伴关系： 五眼联盟、AUKUS、GCAP

**14.** IRR 报告强调了“大西洋 - 太平洋”伙伴关系的重大潜力。这种伙伴关系基于一个共同

观点，即欧洲 - 大西洋地区的繁荣与安全及印度 - 太平洋地区密不可分。在充满挑战性的威胁环境下，跨区域的国防伙伴关系尤为重要。在大西洋 - 太平洋地区，英国拥有能以双边和多边方式（特别是通过“**五眼联盟**”架构）与之分享最敏感情报的伙伴，并能与这些伙伴国共同开发新的技术解决方案，分享科学发展成果，以充分利用各国的专长。新的 **AUKUS** 和 **GCAP** 伙伴关系体现了我们**深化欧洲 - 大西洋和印度 - 太平洋地区之间关系**的承诺，以及共同应对未来威胁的决心。

**15.** **五眼联盟**体现了澳大利亚、加拿大、新西兰、英国和美国之间的深厚信任、相互承诺和共同的价值观。英国将在我们共同议程的所有领域开展工作，进一步发展伙伴关系。我们与这些志同道合的伙伴的关系为加强战略合作、情报分享、能力发展和行动协调提供了平台。

**16.** 具有里程碑意义的 **AUKUS** 伙伴关系代表了在核动力潜艇和其他先进能力领域前所未有的合作，展示了英、美、澳三国之间的紧密关系。在该三边伙伴关系框架下，我们将交付“**SSN-AUKUS**”计划，即由澳大利亚和英国共同建造和运营的常规武装核动力潜艇。该计划基于英国下一代核动力潜艇 (SSN) 的设计，融合了三国的技术，包括美国的尖端潜艇技术。更广泛的 **AUKUS** 伙伴关系还为与美国和澳大利亚分享专业知识、建立韧性创造了独

皇家空军台风战斗机抵达澳大利亚参加“黑漆漆”（PITCH BLACK）军演



特的机会。AUKUS 机制的重点是加快短期内的能力交付，以满足我们军队的作战需求，包括人工智能、网络、高超音速和反高超音速以及水下作战等领域。AUKUS 正在推动技术进步，增强与我们最紧密伙伴的混编作战能力。这将有助于我们在日益趋于对抗和不稳定的战略环境中保持技术和军事优势。

17. AUKUS 具有许多独特的优势。首先，它增强了我们的**作战能力**，将使我们有能力阻止各个领域的未来威胁。SSN-AUKUS 将抵制水下战场上的威胁，保护我们的核威慑力和重要的海上通信线路，并完成一系列军事任务，包括反舰和反潜战、地面打击和情报收集。其次，AUKUS 将增强我们的**混编作战能力**，确保在国际舞台上具有共同利益的三个志同道合的国

家能够更紧密地合作。SSN AUKUS 将具有真正的全球能力。我们的能力不仅能够在印度-太平洋地区开展行动，还将加强我们在欧洲对北约的贡献，并使我們能够在高北地区开展行动。气候变化的影响意味着可开辟跨北大西洋的新的军事和商业航运通道。第三，AUKUS 将有助于我们在一系列联合先进军事能力领域共享**研发成果**。工业界的合作使我们能够获得全球的一些最先进的技术，并能整合供应链，在成本上升、通膨压力增大时具备更大的韧性。

18. 皇家海军将训练**澳大利亚皇家海军的潜艇兵**，共同组建英国核动力潜艇船员，并在未来几年内，在 2021 年皇家海军“机敏号”（HMS Astute）战略核潜艇访问澳大利亚的基础上增加在该地区的部署次数。对于英国来说，

将我们目前的 SSN 替代计划演进为“SSN-AUKUS”计划,有着清晰的逻辑思路。我们的设计结合了美国的技术,将创建一个真正世界领先的平台,皇家海军将利用该平台来增强我们在大西洋的能力,进一步推动英国在世界各地的目标。

**19. 我们将与工业界伙伴合作**,以我们最近为潜艇交付所作投资为基础,确保为抓住 AUKUS 带来的新机遇做好准备。此举将在英国创造数千个就业岗位。尤其值得一提的是,英国罗尔斯·罗伊斯公司将为所有澳大利亚潜艇建造核反应堆。作为其中的一部分,澳大利亚将对我们的潜艇工业基地进行相应的财政投资。我们的伙伴关系亦兑现了我们对制定核不扩散最高标准的承诺。

**20. 全球作战空中计划 (GCAP)** 是首相于 2022 年 12 月宣布的英国、日本和意大利之间的一项新的伙伴关系,以汇聚东西方的力量来共同开发新型战机。这下一代空中作战能力预计将在 2035 年年底前升空,旨在利用下一代技术提供尖端传感器、武器和数据系统。设计目标是确保我们有能力保护本国、盟友和伙伴的利益,保持对制空权的控制,并在有争议的环境中执行关键任务,与海陆空部队整合,并实现我们的 F-35 机群和盟军飞机的混编作战能力。

**21. GCAP 旨在立足国防技术进步的最前沿**,在速度和战术层面超越对手。因此,我们正在设计一种具有真正 21 世纪特点的能力,包括可快速升级的开放式系统架构、机器学习机制以支持人类操作员,以及连接空中、陆地和海上部队的数字网络,以确保作战优势并增强我们的整体能力。这款战机将从 2035 年开始取代台风战斗机,将成为皇家空军战机部队的支柱,并将处于更广泛的能力系统的中心,包括下一代武器系统和无人机系统。

**22. 该计划旨在发挥我们三国国防工业的综合实力**,共享专业知识,共担成本,快速交付。此外,还能支持三国的高技能就业岗位(仅在英国就有超过 2800 人参与),是一个职业起步平台和通往高级技术岗位(如软件工程)的职业阶梯。该计划将为英国世界级战斗机制造业作贡献,该产业部门及其供应链直接雇用了超过 40,000 名员工。它正在通过大规模的研发投资来增强我们的主权工业基础,并推动创新。国防部迄今已投资逾 10 亿英镑,并有工业界的数亿英镑投入。我们共同投资于先进工业技术,如数字设计和增材制造,正如 BAE Systems 集团公司设在兰开夏郡的“未来工厂”(Factory of the Future)所展现。这种影响正在延伸至全国各地,西北部、西南部和爱丁堡地区作为战斗机制造的关键性枢纽更是为英国各地区的平衡发展作出了重要贡献。

伊丽莎白女王号航母在印度 - 太平洋地区引领多国航母打击群



23. GCAP 计划在支持英国更广泛的战略目标方面也发挥着关键作用。该计划正在加强大西洋 - 太平洋地区的联系，深化关键伙伴之间的合作，寻求提供可加强两大区域安全的共享能力。GCAP 与 AUKUS 一样，将有助于维护开放稳定的国际秩序，是与我们对国际局势评判观点相同的伙伴联合实施、长达数十年的一项共同努力。

## 更广泛的世界

24. IRR 为英国设定了目标：以我们历史上和当代的众多纽带为基础，并以我们作为全球第六大经济体的经济发展雄心为动力，在**印太地区**建立比任何欧洲其他国家都最广泛、最综合

的存在。预计，从现在到 2050 年，全球一半的增长将来自该地区。我们与**中东和非洲地区**的历史渊源（包括通过英联邦建立的联系），要求我们维系这种纽带，加深合作，并寻求建立更紧密伙伴关系的机会；这些地区的恐怖主义威胁以及一些国家行为体的破坏稳定行为也意味着我们需要继续紧密合作，支持我们伙伴的自身能力和区域韧性。我们继续认识到与**拉丁美洲**伙伴进行战略对话的重要性，特别是巴西、智利和乌拉圭，以及**加勒比地区**，尤其是在支持英国海外领地的国防和安全方面。我们将继续支持我们在**南太平洋**和**南大西洋**的伙伴，并通过实施打击非法捕鱼和应对气候变化的支持计划来支持英国政府的小岛发展国家（SIDS）战略的实施。

## 印度 - 太平洋地区

25. 我们支持自由开放的印太地区愿景，这与我们和许多伙伴的价值观一致，也符合我们作为联合国安理会常任理事国的地位。向印太地区“倾斜”是政府整体努力的成果，需要将我们的防务活动与外交、商业、工业和技术优势相结合，这是对该地区的一致方针的组成部分。我们对倾斜方针的防务承诺已经得到充分兑现。自 2021 年以来，我们已经：

- 增强了我们在该地区的持续存在。我们已在印太地区永久部署了两艘近海巡逻舰。在运行的第一年，它们执行了联合国对朝鲜的制裁任务，与斐济政府合作打击非法捕鱼，向皮特凯恩岛提供新冠疫苗，并在 2022 年 1 月海啸后向汤加提供人道主义援助。

- 通过在 2021 年部署伊丽莎白女王号航母及其航母打击群，展示了英国硬实力向该地区的延伸。该次航行距离超过 5.5 万海里，从东大西洋到日本再返回，涉及英国与 40 多个国家的军事和外交接触，其中包括英国与印度之间有史以来首次举行的三军联合军演。航母打击群将于 2025 年重返印太地区，代表英国致力于与该地区的伙伴一起发挥我们武装部队的最佳能力。
- 扩大了我们在该地区的参与度。这是通过扩大国防部武官网络以及定期部署和训练访问来实现的，包括台风战机参与 2022 年在澳大利亚举行的“黑漆漆”（PITCH BLACK）演习，以及英国陆军在澳大利亚、韩国以及与“五国联防安排（FPDA）”伙伴国一起举行的军事演习。

26. 我们将继续保持所取得的进展，**持续长期**



皇家空军与澳大利亚皇家空军一起进行“黑漆漆”（PITCH BLACK）军演

**可持续地实施“倾斜”战略，包括通过我们的战役方针实施该战略：**加强我们的存在，加深伙伴关系，坚决捍卫国际规范和价值观，并帮助增强区域韧性。国防大臣在2023年6月对新加坡访问期间重申了我们对促进该地区繁荣与稳定的承诺。

**27.** 我们现有的军事存在包括位于英属印度洋领地的基地，英国陆军在尼泊尔和文莱的存在，英国驻新加坡和澳大利亚的国防参谋部，以及遍布该地区的武官网络。

**28.** 我们将努力通过培训和军演增强关键伙伴的韧性和能力。这将包括对该地区作出设备和人员的“脉冲式”部署。沿海反应部队（Littoral Response Group）将从今年晚些时候开始定期部署到印太地区。2023年6月，国防大臣强调，由于维护开放的国际秩序需要集体努力，我们将加大对**区域集团**的投资，包括五国联防安排（FPDA）、东盟（我们已申请加入该联盟的“加强版国防部长会议”机制）和五眼联盟伙伴关系。我们将继续致力于支持加强北约与其在该地区的伙伴关系。

**29.** 我们还将加强与该地区伙伴的**双边合作**，包括通过工业界合作继续提供一系列能力和宝贵专长，以补充我们其他盟友和伙伴的能力与专长。

**30. 澳大利亚和新西兰**是英国最紧密、历史最

悠久的伙伴之一，通过共同的历史和价值观以及英联邦和五眼联盟，再加上现在的 AUKUS 将我们紧密联系在一起。英国将围绕我们的共同议程，与澳新两国全方位紧密合作。

**31. 日本**是我们在印太地区最紧密的安全伙伴之一，两国对安全挑战有着共同的方针，并且都致力于开放的国际秩序。在通过 GCAP 计划深化能力和技术合作以及最近签署的《广岛协议》基础上，与日本签署的《相互准入协定》将使我们的部队能够部署到彼此的国家进行大规模演习和行动。在混编作战能力承诺的基础上，根据《相互准入协定》（Reciprocal Access Agreement），我们将制定一项雄心勃勃的计划，进行更大规模、更频繁、更复杂、更实际的联合演习和规划，包括未来将英国航母打击群部署到印太地区。最近与日本达成的协议是在多个领域深化两国战略关系的一代人的机会。我们将加强我们现有的防务治理结构，包括建立新的高层防务对话，以确保我们寻求可加强防务领域合作的各种机会。

**32. 印度**是我们的重要伙伴，发展两国关系仍将是我们在该地区参与的重要组成部分。我们要在西印度洋地区合作，并认识到印度在全球舞台上发挥的重要作用。我们将在“2030年英国-印度路线图”基础上进一步合作，寻求深化工业伙伴关系，将能力合作提升到新的水平，并探索共同的出口机会。

33. 我们还将寻求深化与该地区其他国家的双边防务关系。这将包括与**韩国、印度尼西亚**（我们与该国已有防务路线图）、**新加坡、越南**和**巴基斯坦**。我们还将就印太地区的和平与稳定以及中国发挥负责任的全球作用的必要性，与中国进行对话。

## 中东地区

34. 中东地区是国防部战役优先方针的交汇地带。该地区对欧洲 - 大西洋地区的安全和繁荣至关重要，尤其是由于中东地区对全球能源供应的重要性，以及在伊朗破坏稳定行为的背景下。在海湾地区保持持久存在将支撑我们对中东地区的长期承诺；通过我们在该地区的存在，还能够将我们在印度 - 太平洋地区的参与置于一个具有长期战略意义的基础之上。我们与**海湾合作委员会**六个成员国都有强劲的关系，并将继续发展这些**战略伙伴关系**——无论是分别与六国发展双边关系还是将其作为一个整体——以促进该地区更加安全稳定，包括通过加强对话，通过演习和训练增强混编作战能力，以及更广泛的国防工业能力合作。我们将通过**龙集团 (Dragon Group)** 机制召集由六个海合会国家、伊拉克、约旦和埃及的军事参谋长参加的会议，就地区安全问题达成共识。

35. 我们与**沙特阿拉伯**的长期关系将通过“英国 - 沙特防务合作计划”以及发展未来空中作战

能力伙伴关系的承诺得到加强，进而建立以工业合作为基础、通过共享能力开发和更强大的混编作战能力而团结一致、面向未来的伙伴关系。英国与**阿曼**的关系深厚而悠久，两国关系更由于我们拥有规模庞大的军事人员应急借调队伍 (Loan Service personnel) 以及防务战略中心的发展而得到增强，该中心拥有世界一流的训练设施，服务能力已延伸到西印度洋地区。我们与**卡塔尔**的关系将通过两国签订的谅解备忘录、我们的两支联合空军中队（全球仅此两个这种联合中队）以及通过扩大陆地领域的关系而继续增长。我们将继续与**巴林、阿联酋和科威特**合作（尤其是考虑到巴林有重要的海军支援设施以及我们在多国联合海上部队中的主导角色），以保护我们共同的利益并发展我们的能力：我们仍然通过军事合作、能源伙伴关系、贸易和投资以及民间往来而紧密联系在一起。

36. 我们还将继续深化与**黎凡特地区**的关系。**以色列**仍将是地区乃至更广泛的地缘政治领域的重要参与者，我们将继续发展两国的双边防务关系。我们将继续致力于“坚定决心行动” (Operation INHERENT RESOLVE)，并且继续履行我们对北约**伊拉克**特派团 (NMI) 的承诺，该特派团是一个旨在支持伊拉克主权和领土完整的非战斗性咨询和能力建设团队。我们与**约旦**的持久关系也将得到深化，包括通过我们的军人借调安排和已部署的培训团队。

# 战略韧性

1. 国防部在保家卫国、增强国家韧性方面发挥着至关重要的作用。这包括发挥只有国防部才能使用的核心能力，例如保卫领空以及保护地下和陆上关键国家基础设施的各种核心能力。另外，还需要在网络防御、经济安全和应对气候变化挑战等领域与政府其他部门紧密整合。

2. **打赢战争需要举国努力**，不仅涉及国防部，还涉及整个政府、全国的工业基础和全国人民。我们的战略韧性部分来自于我们在危机时期能够大规模调动军事资源以应对国土威胁的能力。我们的预备役部队具备专业技能和独特的联系，将成为这一努力的核心，他们将构成第二和第三梯队的核心，这些力量将加强和维持战斗能力，发挥保护国土的作用。围绕前正规预备役部队建立的**战略性预备役部队**将进一步增加能力深度，能够在危机或国家紧急情况下产生先前未曾调用的增援能力和获取专业知识的更广泛途径。

3. 在与**工业界的伙伴关系**转型过程中，还将增强我们的战略韧性，创造一个更坚韧不拔、可靠、具备强适应力的产业基础（如第 3 章所述）；通过与芬兰和瑞典等紧密伙伴的合作，我们可以借鉴其**全面和综合防御**模式。战略韧性

还将来自政府其他部门领导的工作，但我们要为他们提供支持，例如在**捍卫民主和打击错误信息与虚假信息**方面。

4. 鉴于不断恶化的安全形势，我们需要日益增强韧性，保护关键性国家基础设施。我们将与政府各部门进行伙伴合作，**就如何更有效识别脆弱性作出规划并进行测试，演练我们的系统，以在战时保护和捍卫国土**。通过现在就采取措施，我们将加强应对准备工作，增强未来的威慑力。我们的国家韧性遍及整个联合王国，我们将继续与苏格兰、威尔士、北爱尔兰分权政府就国防事务紧密合作。

## 民事应急响应

5. 英国军队是政府应对国内外恐怖主义威胁和其他突发危机的重要组成部分。陆军和海军的**爆炸物排除团队**分布在全国各地，帮助安全处置常规炸弹和简易爆炸装置。陆军还提供两天内待命而发的 2600 名人员，以增强国土韧性，包括专业能力和代号“淬火行动（Operation TEMPERER）”的武警增援，其他军种亦提供进一步的支持，以便在发生恐怖事件时为警察提供超出其一般能力或应对能力的支持。



6. 我们将继续更广泛地**支持民事部门**，并使部队保持高度警戒，以应对各种国家事件和危机。新冠病毒（COVID-19）大流行期间，英国武装部队向国内相关部门提供了前所未有的支持。然而，国际安全环境的恶化意味着国防部必须专注于确保英国国家安全这一至关重要的核心角色。为此，必须确保国防部在国内提供的支持仅限于“非国防部不可”的任务。

## 保卫国土

7. 皇家空军继续与其他军种、政府其他部门和北约伙伴合作，保护我们的领空、太空和海域，使其免受俄罗斯飞机、卫星、舰艇和潜艇

日益频繁的活动的影响。只有国防部可以通过提供皇家空军 24/7 全天候快速反应警戒部队（QRA）的台风战斗机来**管控英国领空**，该任务得到“航行者”（Voyager）空中加油机和空中监视和控制系统的支持。P8 波塞冬（P8 Poseidon）海上巡逻机还担负着英国水域的水面到水下保护任务，单次任务涵盖数百平方英里。截至 2023 年 4 月的五年内，英国 QRA 已紧急出动 17 次，拦截俄罗斯的远程巡逻侦察机，并应对了其他 16 起英国空中安全事件。皇家空军将继续发展反无人机计划，为部署部队和关键国防设施提供固定场所防御能力。

8. 随着多用途海洋监视（MROS）舰船的快速采购以及即将建成的 26 型全球作战舰艇

皇家空军台风战斗机与瑞典“鹰狮”战斗机（画面外）在快速反应警戒行动中一同拦截靠近北约和瑞典领空的俄罗斯飞机





停泊在卡梅尔莱尔德造船厂的普罗透斯号（RFA Proteus）新型多用途海洋监视船

和一套无人系统进入服役，我们的反潜和海底作战能力得到了增强：这些将**进一步加强水下和海底基础设施的保护**，而这些基础设施对英国经济和能源安全至关重要。这两艘专用MROS舰船（第一艘于2023年夏天加入舰队），运用尖端远程和自主舰外系统进行水下监视和海底作战，对我们的国家安全极为重要。

9. 我们将继续**收集和处理**涵盖我们近海海域的**大量数据**。我们将使用种类日益繁多的高端数据收集能力和态势感知系统，包括监视软件、沿海雷达、航空作业、天基侦察和政府船只，向高层领导人提供最新的准确信息。随着自主和远程技术的发展，需要确保该技术在海洋环境中的引入不会损害我们更广泛的国家安

全利益。

10. 保护英国本土及其海外领地免受来自空中的袭击是三十多年来最严峻的挑战——乌克兰战争便是佐证。为了应对这些威胁，我们将更加努力实施综合防空和导弹防御方案。这样做将为国土防御和提升国家韧性作出重要贡献。皇家空军作为**综合防控和导弹防御**的主导军种，将推广使用先进的陆基、机载、海上和天基传感器以及广泛的空中和导弹能力，包括反无人机系统，以侦测威胁、保护国土、捍卫英国的利益。

11. 我们将通过自身部队能力升级以及与盟国整合的双重努力，实现防空和导弹防御能力

的现代化。除了我们的海上“海蝰蛇” (Sea Viper) 升级版**弹道导弹防御** (BMD) 计划以及我们自愿承诺贡献出一台英国 BMD 雷达以加强对北约的保护外，我们还将探索其他方法来进一步加大对贡献北约的力度，尤其是在我们

继续投资于陆地、空中和海上的下一代能力的背景下。

**12.** 我们将通过 AUKUS 框架下的协作，以及通过英国导弹防御中心对**未来的探测和拦截技术**进行研发，继续投资于**高尖端技术**，包括



皇家海军“龙”号驱逐舰在赫布里底群岛发射海蝰蛇导弹

“天剑”（Sky Sabre）防空系统。我们还将通过更有针对性的反扩散方法并继续发展我们自己的进攻能力，提高我们在威胁发生之前消除威胁的能力。我们还将通过**提高部队的机动性和分散性**、持续更新和**更换雷达网络**、探索开发一整套传感器、从固定地点转向在国内拥有更分散化（因而更具韧性）的网络式分布等方法来增强整个国防系统的韧性。

**13. 国防部还将在许多领域采取行动来支持政府其他部门为打造国家和国土韧性所作出的努力。**鉴于我们在应对新冠疫情、网络攻击以及俄罗斯恶意操纵能源供应等方面的经历，国

防部将支持更广泛的政府努力，以更好地预测、评估、预防、减轻、应对风险以及风险后的恢复。我们将与政府其他部门合作，实施“2022年韧性战略”（2022 Resilience Strategy），该战略就加强韧性基础体系和能力制定了政府规划。在此过程中，我们将支持政府推动保护性和准备性行动（“通过韧性实现安全”），打造我们的“拒止性”威慑力。

## 经济安全

**14. IRR 报告重申，经济安全是国家间系统性**



皇家海军陆战队士兵在“阿喀琉斯行动”（Operation Achillean）中的登陆艇上

竞争的关键杠杆。近年来,我们和主要盟友都看到了来自敌对国家的一系列日益复杂和不断演变的经济安全威胁,这对国防产生了重大影响。自 2021 年《国防命令文件》(DCP21) 发布以来,国防部已增强了**识别和减轻一系列经济安全风险**的能力。其中很大一部分重点是支持政府的《2021 年国家安全和投资法案》,确保能够及时筛查对**国防相关经济部门的投资**,识别和减轻国家安全的潜在风险。

**15.** 最近的研究表明,威胁的类型已超出了获取敏感性国防相关技术和能力的范围。风险存在于敌对国家有针对性地利用**研究合作、聘用英国国防和技术专家**,以及**利用商业伙伴关系和技术支持合同**,包括国防专业知识转让。这种知识转让可以用来增强我们对手的军事能力并削弱我们的效力。一些对手采用的军民融合战略突显了国防风险不仅局限于直接的国防工业基地。我们将重新配置国防部内部的能力,以使我们能够全方位应对各种潜在威胁。国防部在这一领域的活动是政府应对经济威胁总体方针的一部分,并且与国防部的其他工作形成互补,防止可能与经济威胁结合使用的物理威胁、间谍活动和网络攻击。

**16.** 国防部还将继续支持政府更广泛的努力,制定七国集团(G7)的经济安全议程,为**关键材料获取**政策的制定作出贡献。对供应链稳健性以及**对保护我们的能力**的信心,对于未来与

盟友的合作以及对于确保英国公司能够继续参与其他国家的国防和安全计划来说,都至关重要。为此,国防部正在加强与最紧密盟友合作和信息共享,包括通过“多国国防国家技术和工业基地(NTIB)”论坛,该论坛致力于**促进供应链安全、关键材料获取以及跨国经济安全威胁信息共享领域的合作**。

**17.** 综合威慑与防御方针要求我们开发新的杠杆以适应不断变化的威胁环境,并整合现有的杠杆,包括我们的经济能力。我们将与其他部门合作,在整个政府范围内实施综合**经济治国方略**。作为更广泛、证据驱动的威慑方针的一部分,我们将利用场景建模和兵棋推演经验来指导经济治国活动的协调方式。这将包括开发新的分析框架和支持工具,将经济治国方略纳入国防活动的规划与执行之中。



ISBN 978-1-5286-4291-0  
E02937467