

英国安全风险评估与危机预警机制论析^{*}

刘胜湘 姚 全

内容提要:进入 21 世纪后,英国面临非传统安全和传统安全相交织的挑战,受威胁程度有加剧之势。2015 年,英国发布的“国家安全战略和战略防务与安全评估”报告将其面临的安全风险划分为三个层级和三类威胁。英国安全和情报机构以事前控制和预防为核心,并根据不同的威胁进行了匹配性工作。但其安全预警体制机制存在协调性与联动性不足、情报传递机制缺陷、安全评估机制不合理等问题,英国据此进行了安全预警机制改革。尽管如此,英国安全预警机制依然存在诸多问题:英国脱欧的后遗症、“情报保护主义”、经济不振和部门间的“山头主义”等都困扰着国家安全危机预警机制的运作。如何针对未来不确定性的安全环境,探索安全预警机制出路,将是英国新政府面临的难题。

关键词:英国 安全风险 危机预警 机制改革

进入 21 世纪后,英国面临非传统安全和传统安全相交织的挑战:恐怖主义、国内紧急突发事件、核武器与大规模杀伤性武器扩散、跨国犯罪、“失败国家”的风险外溢,以及地区冲突等。在一个威胁多元化的世界里,英国政府的首要任务仍然是维护国家安全,^①包括事前预防预警和事后应对。其中,预防预警是英国维护国家安全的关键环节。本文拟从英国政府 2015 年进行的安全风险评估入手,梳理英国开展的匹配性预防预警工作,分析其安全危机预警机制存在的问题和改革措施,进而探讨其未来面

^{*} 本文为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“世界主要国家安全体制机制研究”(项目编号:11JZD046)的中期成果。

^① “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”, 2010, p.3, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf, last accessed on 15 May 2017.

临的困境与出路。

一 2015年“安全战略评估”报告与英国安全风险评估

安全风险评估是预防安全威胁的必要工作。英国历次国家安全战略报告的基本任务就是对其国家安全风险进行评估,并就不同的安全风险按照不同的级别发布危机预警,以完成匹配性的预防工作。

2015年,英国政府发布“国家安全战略和战略防务与安全评估”报告(以下简称“安全战略评估”报告),根据可能性和影响两大要素识别本国面临的20项国家安全风险,并将其划分为三个等级,层级越高,面临的风险越紧迫。(见表1)

表1 2015年英国国家安全风险

风险层级	内容	时间范围
第一层级	恐怖主义;国际军事冲突;网络安全;公共健康;严重的自然灾害;海外局势不稳定。	2015-2020年
第二层级	盟国遭受袭击;关键制度的失效;生化武器攻击;核武器扩散;严重的有组织犯罪;金融危机;境外敌对行动。	2015-2035年
第三层级	对英国的军事袭击;燃料供应风险;放射性释放或化学释放;资源安全;公共秩序失控;极端天气和其他自然灾害;环境污染事件。	

资料来源:“National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf, 2017年5月15日访问。

相较于2010年英国政府评估的安全风险而言,2015年识别的风险数量有所增加,风险程度进一步提高。^①2015年英国“安全战略评估”报告的序言指出:“相比五年前,当今的世界更加危险和充满不确定性”^②。恐怖主义风险、应急风险和军事风险是

^① 2010年报告评估出的安全风险共有15项,参见“A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”, 2010, p.27。

^② “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.5。

未来英国面临的主要安全风险和威胁。

首先,从恐怖主义风险来看,英国2010年和2015年安全战略评估报告一致认为,目前恐怖主义分子对英国构成严重威胁,对英国发动攻击的可能性很大。^①当被问及当前英国所面临的最大的威胁是什么时,大部分英国民众基本上不假思索地回答:“恐怖主义”。^②在恐怖主义、极端主义意识形态的驱动以及现代科学技术和互联网的助力下,“独狼”式恐怖分子^③已成为恐怖主义发展的新趋势,也是当代社会最大的威胁之一。^④而在英国,这种威胁迫在眉睫。例如2017年3月22日伦敦恐怖袭击事件就是一起“独狼”式恐袭事件,其发生的时间和地点非常特殊。在时间上,正值英国脱欧之际和欧盟总部所在地比利时首都布鲁塞尔发生恐怖袭击事件一周年;在地点上,发生在威斯敏斯特议会大厦外。议会大厦是英国的保护重点,恐怖分子选择此地进行恐袭,是对英国反恐体制和价值观的公然挑衅。而时隔短短两个月,2017年5月22日,英国曼彻斯特再次发生了“自杀式”恐怖袭击事件,据传与利比亚的“伊斯兰国”恐怖组织有关。英国正在调查是否有人帮助袭击者萨勒曼·阿贝迪(Salman Abedi)制造炸弹,其是否得到了在利比亚的“伊斯兰国”分支机构或秘密特工的援助。^⑤该事件被视为自2005年伦敦恐怖袭击以来最严重的恐袭事件,英国政府在事发后第二天即将恐怖主义的威胁等级提升至最高级——“危急”级别。^⑥

其次,英国还面临多种多样的应急风险问题。根据英国最新颁布的《国家民事风险登记》统计,英国最关注的应急风险是公共健康和自然灾害。英国政府认为,庞大的人口和开放的社会强化了本国预防应急危机的脆弱性。^⑦严重的自然灾害既会残

^① “Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review”, 2010, p.42; “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.14.

^② Hew Strachan, “The Strategic Gap in British Defence Policy”, *Survival*, Vol.51, No.4, 2009, p.54.

^③ 有西方学者给“独狼”下了一个定义,认为“独狼”存在三大特征:(1)独立行动;(2)不属于任何一个组织的恐怖主义团体或者网络;(3)独立构思和采取犯罪行为,没有接受外来的指挥和控制。参见 Ramon Spaaij, *Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention*, Springer Netherlands, 2012, p.16。

^④ Jason-Leigh Striegher, “Early Detection of the Lone Wolf Advancement of Counter Terrorism Investigations with an Absence or Abundance of Information and Intelligence”, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, Vol. 8, No.1, 2013, p.35.

^⑤ “Libya Becomes a Key Focus of the Manchester Bombing Probe”, https://www.washingtonpost.com/world/africa/investigators-face-challenges-as-libya-becomes-a-key-focus-of-bombing-probe/2017/05/25/0e6a13b4-40be-11e7-b29f-f40ffced2ddb_story.html?utm_term=.2d6353cdc57c, last accessed on 15 May 2017.

^⑥ 英国恐怖主义威胁划分为五个等级,从低到高依次为低级(low)、缓和(moderate)、中级(substantial)、严峻(sever)和危急(critical)。2017年5月23日,英国政府将恐怖主义威胁等级由维持了一年多的“严峻”级别上调为“危急”的最高级。参见英国军情五处官方网站, <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels>, 2017年5月15日访问。

^⑦ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.86.

害生命,也会造成重大经济损失。2013年至2016年英国严重的洪灾导致20000余项财产遭受损失,加上桥梁坍塌、基础设施遭毁、供水中断等,使英国付出了惨重的经济代价。^①

此外,英国面临的军事风险有所上升。进入21世纪后直至可预见的未来,英国遭受军事打击的风险非常低,因为没有哪个国家或者国家集团有意愿并且有实力对英国造成军事威胁。^②然而,英国为维护海外利益和干预海外不稳定地区的冲突,依然会使用武力。因此,在未来五年内英国仍然面临国际军事冲突风险,并且这种风险正在上升;在极端的情况下,可能将英国及其盟国拖入军事冲突,或使英国陷入国际军事危机。^③英国政府认为,当前英国面临的最大的军事威胁来自俄罗斯;自2010年在里斯本召开北约峰会以来,俄罗斯“变得更具侵略性、专制主义和民族主义”,并于2014年“非法吞并”克里米亚,而且继续支持乌克兰东部分裂分子,破坏国际合作的规则;俄罗斯还通过了实现军队现代化的投资计划,升级核力量,在英国盟友的领土附近进行军事活动,并接近英国领空和领海,以试探北约的反应。^④

上述三类安全威胁是英国未来面临的影响最大且发生的可能性最高的安全风险,每一类安全威胁都有自身的特点。恐怖主义威胁近年来一直困扰英国上下,全英国人都要“学会与恐怖主义共存”,^⑤应急威胁事关民众的生命和财产安全,与英国民众的切身利益息息相关,军事威胁则关系到英国的生死存亡和国际影响力,是英国政府的重大战略考量对象。掌握有关恐怖主义威胁、应急安全威胁和军事威胁情报信息,做好情报系统匹配性预防工作,成为英国安全与情报部门的主要工作任务。

二 英国的风险应对策略:匹配性预防预警工作

化解安全威胁的关键在于预防,一旦安全风险没有得到事前有效控制,就会上升为安全危机。在英国,安全和情报系统是预防安全威胁和安全危机的核心机构。根据英国政府评估的三大类安全威胁,其安全和情报系统都采取了相应的匹配性预防预警

^① “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.20; “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: First Annual Report 2016”, 2016, p.6.

^② “The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World”, 2008, p.15, http://cpic.mai.gov.ro/docs/UK_national_security_strategy.pdf, last accessed on 15 May 2017.

^③ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.17, 85.

^④ Ibid., p.18.

^⑤ Richard English, *Terrorism: How to Respond*, Oxford University Press, 2009, p.120.

工作。

(一) 反恐预防预警工作

在防范恐怖袭击的过程中,英国安全和情报机构采取的最重要手段是监控,包括对嫌疑恐怖主义分子的通信、交通及资金汇款的情报信息数据进行监控。这些信息不仅可以用于识别恐怖分子参与的恐怖活动,而且能够迅速有效地辨别他们的同伴,确定其所在位置,以确保在适当的时间对恐怖分子采取适当行动。^①即便是隐蔽程度极高的“独狼”恐怖分子,也必然会有某种形式的接触或互动,如果他们试图依赖现代化通讯手段和公共交通系统自由、迅速地实施犯罪活动,将不可避免地留下可用于追溯其行踪的“情报足迹”,这是监测他们行踪的关键。^②英国在“9·11”事件后专门制定了反恐怖主义战略,^③还推出“国家反恐怖主义演习计划”。该计划由内政部与警察机构、安全和情报机构、武装部队及其他政府部门共同设计,目的在于提升应对恐怖事件的协同能力。近年来,英国每年举行三次国家反恐演习,其演习主题主要集中在航空、海洋、应对生化武器和持枪抢劫以及人质挟持等领域。^④

英国恐怖主义威胁等级预警的设定分为两个部分:国际恐怖主义威胁等级由军情五处下属的联合恐怖主义分析中心设定;与北爱尔兰相关的恐怖主义威胁等级由军情五处设定。自2006年起,英国政府开始发布国际恐怖主义威胁等级信息;自2010年起,开始发布与北爱尔兰相关的恐怖主义威胁等级信息。在军情五处和英国内政部的网站,均可查询到最新发布的预警消息。^⑤

(二) 应急预防预警工作

紧急突发事件预防性工作涉及多个政府部门,各部门除了负责自身任务以外,还需要开展紧密合作。英国国民紧急事务秘书处(CCS)负责各部门之间的协调,进行民事紧急计划和反应,实施国家风险评估(NRA)和国家民事紧急情况风险登记(NRR)。其中NRA评估的是英国在未来5-20年内可能面临的最重大风险和威胁,这是英国政府每年进行的一项秘密评估;^⑥NRR“是一种个人和组织的公共资源”,旨在更好地应

^① “CONTEST: The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism”, 2011, p.52, https://www.counter-extremism.org/download_file/53/134/277/, last accessed on 15 May 2017.

^② Jason-Leigh Striegher, “Early Detection of the Lone Wolf Advancement of Counter Terrorism Investigations with an Absence or Abundance of Information and Intelligence”, p.35, 45.

^③ John Gearson and Hugo Rosemont, “CONTEST as Strategy: Reassessing Britain’s Counterterrorism Approach”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.38, No.12, 2015, p.1040.

^④ “CONTEST: The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism”, 2011, p.101.

^⑤ 英国军情五处, <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels>, 2017年5月15日访问。

^⑥ 参见英国政府官方网站, <https://www.gov.uk/guidance/risk-assessment-how-the-risk-of-emergencies-in-the-uk-is-assessed>, 2017年5月15日访问。

对紧急情况,是 NRA 的非保密版本,其内容向社会公开。^① 英国主要依靠国民紧急事务秘书处(CCS)、内阁紧急应变小组(COBR)和主责政府部门(LGD)三大机构进行中央层面的应急管理,为应急安全危机进行预警和提供决策支持。CCS 自 2001 年建立以来,一直在国民紧急事务委员会(CCC)的领导下运转。其主要职责是促进决策制定,开发早期预警系统,与其他核心部门共享信息,就应急事件的战略决定向相关的内阁大臣和高级官员报告。^②

近年来,英国政府重点建设和提供“国家灾害性天气预警服务”,对公众和紧急救援人员进行预警。根据极端天气发生的可能性和影响,预警信号从低到高分绿色预警、黄色预警、橙色预警和红色预警。^③ 针对洪水灾害,英国气象局发布三种类型的洪水预警信号:洪水警报(flood alerts)、洪水警告(flood warnings)和严重洪水警告(severe flood warnings)。国家气象局网站每 15 分钟更新预警消息。^④

(三)军事预防预警工作

面对可能存在的军事威胁,英国首先采取的措施是提高国防预算,以保障预警能力的提升。未来五年,英国国防总预算将每年实际增长 0.5%。英国政府在未来十年将投入 1700 亿英镑用于提高英国的前线防务能力,^⑤并加强武装部队与情报机构的合作,“在全球最具挑战性的操作环境中消除威胁”。^⑥ 英国通过购置先进的通信设备,确保情报机构使用新技术,利用大数据、社交媒体和开源资料,提高情报分析能力。针对俄罗斯在乌克兰的行动,英国政府准备在 2017 年牵头成立高度戒备联合特遣部队,除了向北约波罗的海空军警察任务提供台风战机外,还向其提供军舰和陆军部队进行军事演习,以保证盟国不受俄罗斯威胁。英国正在加入德-美跨大西洋能力增强和训练倡议,共享军事专长。^⑦

针对海外频繁的冲突和不稳定导致的恐怖主义,并可能引发军事干预的问题,英

^① 参见英国剑桥大学官方网站, <http://www.csap.cam.ac.uk/organisations/civil-contingencies-secretariat/>, 2017 年 5 月 15 日访问。

^② Naim Kapucu, “Emergency and Crisis Management in the United Kingdom: Disasters Experienced, Lessons Learned, and Recommendations for the Future”, <https://training.fema.gov/hiedu/downloads/compemgmtbookproject/comparative%20em%20book%20-%20chapter%20-%20emergency%20and%20crisis%20mgmt%20in%20the%20uk-disasters,%20lessons%20and%20recomm.doc>, last accessed on 15 May 2017.

^③ 参见英国气象局官方网站, <http://www.metoffice.gov.uk/guide/weather/warnings>。

^④ 同上。

^⑤ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: First Annual Report 2016”, 2016, p.10.

^⑥ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.29.

^⑦ Ibid., p.51.

国将早期预警和危机快速应对作为防止海外军事冲突的核心内容。^①在新的历史时期,英国建立了新的预警和行动系统,由来自内阁办公室、国防部、外交与联邦事务部以及外部专家组成工作小组,对未来12个月各国的政治、经济及安全状况做出全面评估,并在每六个月一期的新的预警报告中进行总结。^②

英国在维护其主权和领土完整方面做好了需要时使用武力的准备。^③英国政府设计了“未来武装力量2020”(Future Force 2020)结构,在必要时能够快速、大规模部署作战。为更有效地应对最可能出现的威胁,英国将军队分列不同的警备级别,当出现不同程度的威胁和冲突时,可采取灵活的措施加以应对。在“未来武装力量2020”建设的基础上,英国将发展新的“联合武装力量2025”(Joint Force 2025),并对海、陆、空三军提出了具体规划,确保在未来10年内,军队保持灵活和敏捷状态,利用最新技术,应对更为广泛的潜在威胁,^④具体包括建造“伊丽莎白女王级”航空母舰,并装备固定翼舰载预警机,打造舰载空中预警系统,^⑤通过E3D“哨兵”空中预警与控制系统侦察机(E3D Sentry AWACS)担负空中指挥、控制和监视任务,使用“联合铆钉”信号情报侦察机(Rivet Joint)在全球范围内搜集情报,安装各种无人机系统,补充军事情报。^⑥

三 英国安全预警机制的主要问题

英国安全预警机制还存在不少缺陷和问题,主要包括安全预警机制的协调性与联动性不足、情报传递机制的缺陷及安全评估机制不合理等。

(一) 协调性与联动性不足

英国安全危机预警机制涉及众多的安全和情报机构,这些机构彼此之间的行动协调并不顺畅,主要表现在三个层面:一是政府部门之间。英国国家安全危机预警一般会涉及内政部、国防部、外交与联邦事务部、国际发展部、情报机构等部门。由于这些部门大多互不隶属,且存在严重的资源竞争和职位竞争,彼此之间难以做到行动协调

^① “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, p.65.

^② “Department for International Development, the Foreign and Commonwealth Office and the Ministry of Defence: Building Stability Overseas Strategy”, 2011, pp.20-22, <https://www.gov.uk/government/publications/building-stability-overseas-strategy>, last accessed on 15 May 2017.

^③ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.24.

^④ Ibid., pp.28-32.

^⑤ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: First Annual Report 2016”, 2016, p.11.

^⑥ “Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review”, 2010, pp.21-26.

一致;二是反恐预警机构、应急预警机构和军事预警机构之间。由于不同类型的情报职能由不同的情报机构负责,不同的情报机构对各自的上级单位负责。因此,英国恐怖主义危机预警、应急安全危机预警、军事安全危机预警拥有各自独立的机制和网络,总体上处于分离状态。尤其是恐怖主义危机预警、军事安全危机预警主要由情报机构发出,而应急安全危机预警由地方和中央的责任行政部门发出;三是各安全危机预警机构内部。如在反恐危机预警方面,尽管军情五处国际反恐处与苏格兰场特勤处之间、军情六处与政府通讯总部之间、军情五处与军情六处及政府通讯总部之间在搜集反恐情报方面有密切的协调与合作,但由于各部门均担负着反恐职能,彼此在应对恐怖主义威胁的过程中不可避免地存在争资源、抢功绩的情况。因此,反恐情报机构间的合作依然有限,甚至在合作过程中容易产生矛盾和误解,反而不利于英国安全危机预警机制的协调性与联动性的发展。

(二)情报传递机制的缺陷

情报和情报传递是英国安全危机预警机制的核心。英国的情报传递机制包括情报的监控与搜集、情报分析和安全危机警告。英国情报传递机制各个环节的衔接存在不少问题,包括情报机构上下级之间的沟通、情报分析,以及情报预警与国家安全委员会的对接等。其中最为严重的是情报监控与搜集问题,监控能力难以满足安全威胁的快速变化,并且存在侵犯他人隐私和他国安全的情况。

英国“拥有世界上最强大的闭路监控系统”,监控恐怖主义犯罪的力量雄厚。^①英国通过闭路监控掌握着恐怖主义嫌疑犯罪的各种数据。这种强而有力的监控,在防范恐怖事件发生的过程中发挥了重要作用。英国应急安全风险监控由中央应急事务机构授权地方紧急事务机构负责。地方紧急事务机构根据应急事件影响的大小自行决定是否需要将应急情报上报中央。具体来看,政府部门与科学家、统计人员和技术人员合作,识别和评估重大应急风险,与负责管理全国和地方风险的所有组织共享监控信息。^②而英国的军情监控主要由国防情报参谋部和军情六处负责,其搜集的情报包括人力情报、图像情报、信号情报和开源情报。“国防情报参谋部的一个基本任务就是为内阁大臣、三军参谋长、高级官员和国防政策制定者就世界范围内发生的危机提供预警。”^③军情六处在海外设有50个左右的情报站,按照其风险程度设定为ABCD

^① [英]约翰·帕克:《全民监控:大数据时代的安全与隐私困境》,关立深译,北京:金城出版社2015年版,第65页。

^② 英国政府官方网站, <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-emergency-response-planning/2010-to-2015-government-policy-emergency-response-planning>, 2017年5月15日访问。

^③ 王谦:《英国情报组织揭秘》,北京:时事出版社2016年版,第126页。

四个等级。^①

然而,英国的监控能力仍然难以满足安全威胁快速变化的需求。英国的恐怖主义威胁并未消除;英国应急灾害有增加之势,“自然灾害所造成的影响有可能随着气候的变化而进一步加大”;^②英国所监测的军事危机并不全面,甚至出现不实情报。英国参与的两次对外军事行动,均存在情报失误的情况。一次是英国打击伊拉克,“在英国政策和情报机构之中有一种根深蒂固的看法”,^③使得“伊拉克政策是在有瑕疵的情报和评估的基础上制定的”,“这些情报和评估并没有遇到挑战,而它们本应遭受质疑”。^④英国前首相布莱尔还因此接受“伊拉克战争独立调查委员会”的质询和调查。另一次是英国对利比亚进行的军事行动,英国议会下院外交委员会发布的报告称,军事介入利比亚的决定是基于错误的情报,有关利比亚平民安全受到威胁的情报存在夸大成分,而英国政府没有进行“客观冷静的分析”,也忽略了利比亚反对派中存在的极端化趋势。^⑤

(三)安全评估机制的不合理

在英国,行政和立法机关原本都没有固定任期的传统。2011年9月,英国颁布的《固定任期议会法案》(Fixed-Term Parliaments Act)改变了这一情况。根据该法案规定,从2015年开始,英国议会必须每五年举行一次选举。^⑥但是,固定的五年选举周期可能会对议会的效率和立法能力产生不利影响,尤其会影响议会在国家战略和国防事务中立法和监督的角色。目前英国的选举周期与国家安全战略制定以及战略防务和安全评估的周期基本一致,这意味着任何新的或连任政府的首要任务是进行防务和安全评估。如果上任政府是连任,对防务和安全的评估就比较仓促,因为该政府有可能希望将尽可能多的立法时间投入到其他公共政策领域。^⑦如果是新的政府上任,则

^① 王谦:《英国情报组织揭秘》,第124页。

^② “Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review”, p.49.

^③ 英国政策和情报机构认为:(1)伊拉克保留了某些制造生物或化学武器的能力;(2)决心将其保留,并且在可能的情况下使其增强,并在未来获得核武器;(3)有能力隐匿其行为,不被联合国核查人员所发现。参见 Statement by Sir John Chilcot, 6 July 2016, <http://www.iraqinquiry.org.uk/media/247010/2016-09-06-sir-john-chilcots-public-statement.pdf>, 2017年5月15日访问。

^④ “Statement by Sir John Chilcot”, 6 July 2016, <http://www.iraqinquiry.org.uk/media/247010/2016-09-06-sir-john-chilcots-public-statement.pdf>, 2017年5月15日访问。

^⑤ “英议会发布军事干预利比亚调查报告称英军事行动基于错误情报”, <http://m.news.cctv.com/2016/09/15/ARTIq7TtI5mbNi8QH8eOQcef160915.shtml>, 2017年5月15日访问。

^⑥ Fixed-term Parliaments Act 2011, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpga_20110014_en.pdf, last accessed on 15 May 2017.

^⑦ See Harry Malins, “SDSR 2015: Ends, Ways and Means, or Making Ends Meet?”, 2015, p.6, <https://www.bowgroup.org/sites/bowgroup.uat.pleasetest.co.uk/files/Harry%20Malins%20paper%20as%20of%2025%20July%202015.pdf>, last accessed on 15 May 2017.

有可能因为缺乏防务和安全经验,致使防务与安全评估进入一个缓慢的过程。^①而且相对于战略与安全评估,英国政府的内阁大臣们更关注选举,相关评估的质量难免会受此影响。^②英国国家安全战略议会联合委员会就指出,英国2015年“安全战略评估”报告筹备时间不足,专家咨询不充分,议会及公众对该报告的进展也缺乏了解。2010年的“安全战略评估”报告,在当年的5月份发起制定,10月份正式发布,整个过程只有短短的五个月。而且在这一过程中,一些从事战略防务与安全评估工作的关键人员正在度假,所以大部分工作是在假期外的六个星期内完成的。^③而2015年的“安全战略评估”报告从筹备到出台与2010年一样,也只经历了五个月的时间。大部分工作直到大选结束以后才开始启动,过程匆忙,损害了国家安全战略制定的质量。^④如此重大的报告,其制定涉及众多的单位和流程,又在如此短暂的时间内完成,必然有损于报告的质量。这或许和卡梅伦首相对2015年国家安全战略的定位有关,他认为2015的安全战略只是2010年版本的一个更新,而不是改变。^⑤

将战略防务与安全评估过程与选举周期紧密结合固然有其益处,^⑥但应在新政府上任或者上一届政府正式连任以后,留出充足的时间进行评估,以保障所有参与评估的人员完全融入现任岗位,深入了解战略评估,从而确保国家安全战略评估的质量。2014年,罗兰·贝格(Roland Berger)战略咨询公司就英国安全评估问题对相关行业和政府领导人物进行了一系列调研采访,许多受访者都希望推迟2015年度“安全战略评估”报告的发布,以确保有足够的准备时间。^⑦

四 英国安全预警体制机制的改革

卡梅伦当选英国首相后,针对安全预警机制存在的问题进行了一系列改革,强化

① Paul Cornish and Andrew M. Dorman, “Complex Security and Strategic Latency: The UK Strategic Defence and Security Review 2015”, *International Affairs*, Vol.91, No.2, 2015, p.354.

② Stuart Young, Peter D Antill and Richard Fisher, “SDSR 2015, Brexit and Future UK Defence Acquisition – Issues and Challenges”, p.1, <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/1826/11332/1/Brexit%20and%20Future%20UK%20Defence%20Acquisition%20%28DPI%29%20v1.pdf>, last accessed on 15 May 2017.

③ Harry Malins, “SDSR 2015: Ends, Ways and Means, or Making Ends Meet?”, pp.6-7.

④ “The Next National Security Strategy – Joint Committee on the National Security Strategy”, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201415/jtselect/jtnatsec/114/11405.htm>, last accessed on 15 May 2017.

⑤ Jon Lunn and Eleanor Scarnell, “The 2015 UK National Security Strategy”, p.15, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7431>, last accessed on 15 May 2017.

⑥ Paul Cornish and Andrew M. Dorman, “Complex Security and Strategic Latency: The UK Strategic Defence and Security Review 2015”, p.354.

⑦ Harry Malins, “SDSR 2015: Ends, Ways and Means, or Making Ends Meet?”, p.5.

安全体制机制的整体性与协调性,加强数据分析和预警监测,调整情报分析与传递机制,建立危机预警系统应对海外不稳定,成立以议题为中心的联合单元,以增强英国安全体制机制的预警功能。

(一)加强国家安全事务管理的整体性与协调性

英国国家安全事务的预警和决策最终都要通过国家安全委员实施。英国为了增强国家安全事务管理及其预警的整体性与协调性,对国家安全委员会的结构进行了调整。2010年成立的国家安全委员会的职能是为了对国家安全危机实施战略领导,内设国家安全顾问一职,以协调国家安全委员会的工作。在2015年“安全战略评估”报告中,英国对下属安全委员会进行了重大调整,原来由内政大臣领导的威胁、灾害、复原力及紧急情况国家安全委员会改由首相直接领导,新兴大国安全委员会被撤销,新增两个由首相直接领导的下属委员会:叙利亚与伊拉克事务安全委员会和反恐怖主义安全委员会。此外,英国还设立了由财政大臣领导的专职于应对网络威胁的安全委员会和由兰开斯特公爵大臣领导的监督国家安全战略/战略防务与安全评估执行的安全委员会。原内政大臣特蕾莎·梅(Theresa May)当选首相后,进一步对安全委员会进行了改革,撤销了叙利亚与伊拉克安全委员会和反恐怖主义安全委员会,原由兰开斯特公爵大臣领导的监督国家安全战略/战略防务与安全评估执行的国家安全委员会改由内政大臣领导。

为了弥补国家安全委员会运作不成熟的问题,快速加强部门间的协调和联动,消除部门间的重复性工作,英国政府创建了一些以议题为中心的跨政府团队。2015年,英国政府成立了多个联合单元(Joint Unit),以加强安全预警工作的统一性和协调性,新建联合单元结构的有效性需要接受进一步的检验和评估。^①

(二)预警监控的改革

在可能发生威胁的早期,通过对数据信息选择性和科学地利用,监测风险的实时动态,对于调查威胁产生的来源,阻止威胁事件的爆发至关重要。在信息爆炸的时代,从“大数据”、庞大的开源资料、外交和军事报告到秘密情报,大规模数据资料的获得已经成为可能,但是汗牛充栋的数据不仅零散而且复杂,难以使用传统的技术分析手段。即便英国在数据分析领域拥有很高的声誉,但应对危机反应仍然不够迅速。因此,英国通过购买先进的通信设备确保情报机构使用新技术,利用大数据、社交媒体和开源资料提高情报分析能力,为英国政府部门提供重要情报。英国计划将总部设在英

^① “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, pp.83-84.

国图书馆的艾伦·图灵研究所(Alan Turing Institute)打造成世界一流机构,以应对最具挑战性的大数据问题,促进行业、政府和学术界之间形成良好的合作关系。在制定2015年“安全战略评估”报告过程中,英国政府征询了学术界、智囊团、非政府组织和英国各个行业的建议和意见。^①

在政府操作层面,英国还将国家安全与其他政策领域纳入预警及地平线扫描计划,以塑造和推进战略优先事项政策的制定,严格评估新挑战和新机遇。^② 为了加强安全工作,英国政府从总体上加大了对情报和安全机构的资源投入。在人员配备上,政府正在招募1900余名安全和情报人员;在资金投入上,政府每年对安全和情报机构进行额外投资,到2021年将累计额外增加25亿英镑。^③ 在反恐领域,英国政府倾向于牺牲公民自由以保护安全。鉴于很多恐怖分子是英国本国公民,对公民行为的监控将更加严密,与其相关的法律规定将更加严格。在应急风险预警领域,针对发生可能性较大的极端恶劣天气,英国气象局利用自身研发的数据模型,提供一系列监测和预报信息,为易受不利天气、恶劣的海洋和气候条件影响的所有部门提供越来越准确和可靠的服务。^④ 针对洪水灾害,英国气象局、环境署、苏格兰环境保护署(SEPA)和威尔士自然资源保护局(NRW)与洪水预报中心(FFC)启动先进的监测和预报系统,以预测发生洪水的风险,并提供可能受影响地区的预警信息,此外还有全国帮助热线全天候为民众提供关于洪水风险的信息。^⑤ 在军事作战领域,英国进一步增强海陆空三军的情报、监视、目标定位和侦察(简称ISTAR)一体化能力的建设,依靠监控和情报预警,获得战争的最后胜利。

(三)情报分析与传递机制的调整

国家安全是一项极其复杂的工作,但复杂的工作不一定需要复杂的结构加以应对,在很多情况下,复杂的结构及复杂的情报传递反而不利于迅速应对威胁。而简化、清晰的安全结构和情报传递路径更有利于英国政府做出安全预警、决策和采取行动。在国家安全委员会成立前,英国面对威胁的情报传递路径非常复杂,安全威胁情报经过内阁办公室下属的内阁秘书、情报安全和复原力小组,以及情报评估和分析小组的情报分析,然后上传至内阁委员会下属的国家安全、国际关系与发展事务委员会。国

^① “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.81.

^② Ibid., p.83.

^③ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: First Annual Report 2016”, 2016, p.14.

^④ 英国气象局官方网站,2017年5月15日访问。

^⑤ “National Risk Register of Civil Emergencies”, 2015, p.22, <https://www.gov.uk/government/publications/national-risk-register-for-civil-emergencies-2015-edition>, last accessed on 15 May 2017.

家安全、国际关系与发展事务委员会按照威胁的类型和所属地域进一步分发给不同的下属委员会——核武器委员会、有组织犯罪委员会、应对极端主义委员会、安全保护与复原力委员会,以及除欧洲之外的海外与防务委员会等。不同类型的情报由对应的具体委员会做具体分析,最终传递至相关部门执行。国家安全委员会成立后,经过多次调整,情报分析和传递的路径大为简化和清晰,安全情报依次从下上传至国家安全秘书、由国家安全顾问主持的国家安全委员会(官员),以及由首相主持的国家安全委员会。同时,英国安全和情报机构对安全威胁进行评估和分析,并向以上安全委员会和官员反馈情报分析结果。另外,国家安全委员会的下属委员会在必要的时候也会召开会议,并与首相领导的国家安全委员会对接,最终的安全决策汇总到相关的内阁大臣和执行部门,由其执行具体的安全工作任务。

英国各类情报的传递并不只是按照纵向的情报线进行,相互之间也有密切的横向合作。最终的情报成品由联合情报委员会提供,经过监视、评估和预警,然后向上传递给国家安全委员会讨论,最后为首相的决策提供建议方案。在特殊情况下,联合情报委员会可以跳出国家安全委员会流程,直接向首相提供早期预警。^①

(四)加强海外不稳定预警机制

海外不稳定可能使英国陷入军事冲突。就预防、减轻及解决海外冲突与不稳定问题而言,早期预警和危机快速应对仍是英国安全工作的重心。^②为此,英国政府专门制定了“构建海外稳定战略”,建立了一个早期预警系统,并成立了保障海外稳定的指导小组。该小组设立了两大目标:一是对国家安全委员会提出建议,并评估预警信号是否需要回应;二是对英国在脆弱国家的活动进行系统性评估,确保实现稳定的总体方法是现实的、资源是合理分配的,以及充分整合和最大限度地利用国际合作伙伴的支持。这些评估工作也会征求利益攸关部门和机构的意见,并且与它们分享预警报告和清单。英国政府通过利用包括“不稳定风险国家半年评估”在内的内阁办公室的材料,建立一个新的“脆弱国家内部清单”,评估存在高风险的冲突和不安全状况,以及与英国利益的攸关之处,这个清单每年评估一次。^③英国政府还将在原来早期预警系统和行动系统的基础上进行更新评估,将英国国内应对威胁的预警过程扩大到国际突

^① “Supporting the National Security Council (NSC):The Central National Security and Intelligence Machinery”, p.1, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61948/Recommendations_Supporting_20the_20National_20Security_20Council_The_20central_20national_20security_20and_20intelligence_20machinery.pdf, last accessed on 15 May 2017.

^② “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015:A Secure and Prosperous United Kingdom”, p.65.

^③ “Building Stability Overseas Strategy”, 2011, pp.20-21, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27370/bsos_july2011.pdf, last accessed on 15 May 2017.

发事件,汇聚广泛的专家对机遇和风险进行“地平线扫描”(horizon scan),提高政府的情报分析能力。^①

另外,英国政府将增加预防与应对不稳定及冲突的应急资金,保证应对方案更加灵活迅速地实施。英国政府在2015年发布“安全战略评估”报告的同时也发布了“英国援助战略”报告,承诺将国民总收入的0.7%用于对脆弱国家和地区的发展援助。例如,英国在中东和北非地区的援助支出将增加到每年6.88亿英镑,比2015-2016年度增长了21%。为应对叙利亚危机,英国2016年2月在伦敦召开的支持叙利亚的国际会议上宣布,2016-2020年期间,英国将额外提供12亿英镑的援助,使其总援助规模超过23亿英镑。英国还承诺在2016年提供5.1亿英镑援助,为2015年援助金额的两倍。英国设立的跨政府冲突稳定与安全基金(CSSF)是国家安全委员会下设的海外维稳基金。该基金从2015-2016年度的10亿英镑将增加到2019-2020年的13亿英镑。此外,善治基金(Good Governance Fund)在2016-2017年度将增加至3000万英镑,从2018-2019年及以后每年增加至4000万英镑。^②

五 英国安全预警机制的困境与出路

相对于法国等欧洲国家,英国采用更为严密的监控手段和更为严格的难民管控措施,其安全危机预警机制相对完善。^③通过改革,英国的安全危机预警和应对能力也有所提升。然而,对任何国家而言,安全预警机制的建设都面临一个困境,它不是单纯的自我完善,而是要与不断升级和演化的安全威胁进行无休止的竞赛。在这一过程中,安全预警机制建设从来都不是孤立的存在,而是要受到国际格局、国家经济发展水平以及安全制度传统等诸多因素的影响。从这个角度来看,英国安全预警机制的改善依然存在诸多不确定性,如英国脱欧的后遗症、“情报保护主义”、经济不振及“山头主义”等都是英国短期内无法解决的问题,这将困扰英国安全危机预警机制的运行。

(一) 英国脱欧的后遗症

^① “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.83.

^② “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: First Annual Report 2016”, 2016, pp.25-26.

^③ 法国的信息化建设滞后,且将大量的安全数据分析工作外包给国外公司,存在安全隐患,而英国拥有世界上最强大的闭路监控系统,并且在安全监控上投入巨大,安全预警机制相对完善。参见刘胜湘、何慧:“新世纪法国国家安全体制改革评析”,《现代国际关系》2015年第12期,第44页。另外,英国严格限制难民的涌入,所承担的责任也远远低于法德两国。参见于明波:“英国应对欧洲难民危机的表现及其历史渊源——基于二战后英国移民政策的考察”,《国际关系研究》2016年第6期,第106页。

在 2015 年的“安全战略评估”报告中,英国政府未就脱欧公投和脱欧做出安全风险评估,只是简单提及“到 2017 年底,我们将就欧盟成员国问题举行公民投票”。^① 从这份报告看,英国并没有做好充分的脱欧准备。英国评估安全风险的主要依据是事件发生的概率和影响,而英国脱欧属于概率大、影响大的“双大”风险事件,政府甚至掌握着干预、影响和控制事件发展的能力。但卡梅伦政府过于自信,并未将脱欧风险纳入 2015 年“安全战略评估”报告的框架。^② 事实上,自第二次世界大战结束以来,英国还没有面临比英国脱欧公投更为不确定的挑战,^③ 不仅战略环境更为复杂,^④ 未来的安全环境也面临更多的危机。英国前首相卡梅伦就认为,英国的欧盟成员国地位使英国更安全,脱欧可能会增加冲突的风险。之前担任内政大臣的特蕾莎·梅也认为,留在欧盟使英国更加安全,可以免受犯罪和恐怖主义入侵。脱欧者提出的反对意见主要是:第一,就英国的国防政策而言,北约比欧盟更重要;第二,就情报合作而言,英国、美国、加拿大、澳大利亚和新西兰已经组成“五只眼”情报联盟,即便英国脱欧也很容易与欧洲国家进行合作;第三,由于部分欧盟成员国的不可信赖,再加上移民的影响,使他们认为留在欧盟不利于英国保障自身的安全。^⑤ 2016 年 6 月 23 日,英国举行全民公投,绝大部分选择脱欧的英国人主要是出于经济、贸易和移民问题的考虑,未将安全因素置于最优先位置。^⑥ 可以说,安全是英国脱欧公投过程中被轻视的问题。英国政府既然未将脱欧安全风险纳入风险评估框架,必然缺乏相应的预防预警措施,针对脱欧后的安全风险预警机制建设便无从谈起。

目前,脱欧已经成为现实,必将导致英国与欧盟成员国的双边关系的重新定位,进而影响英国与欧盟的安全合作,^⑦ 可能还会导致“英美的欧洲,还是德法的欧洲”之争。英国外交的传统是在美国和法德之间保持平衡,成为美欧之间的桥梁,但这一传统能否延续恐怕已成问题。外交格局转换的一个直接后果,就是英国与欧盟的情报合作机制受到影响。前文提到的“五只眼”情报联盟,除当事国英国以外,其他所有国家都希

^① “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.53.

^② 英国安全战略评估报告识别的国家安全风险中未包含英国脱欧的风险。参见“National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.87.

^③ Richard G. Whitman, “Brexit or Remain: What Future for the UK’s European Diplomatic Strategy?”, *International Affairs*, Vol.92, No.3, 2016, p.509.

^④ Stuart Young, Peter D Antill and Richard Fisher, “SDSR 2015, Brexit and Future UK Defence Acquisition – Issues and Challenges”, p.1.

^⑤ “Is Britain Safer in the European Union than Outside It?”, <http://www.economist.com/news/britain/21698629-britain-safer-european-union-outside-it-security-concerns>, last accessed on 15 May 2017.

^⑥ Ibid..

^⑦ Richard G. Whitman, “Brexit or Remain: What Future for the UK’s European Diplomatic Strategy?”, p.529.

望英国继续留在欧盟,以便于与欧盟开展合作。英国脱欧后恐怕难以在安全预警问题上与美国和欧盟保持很好的协调,与其他传统伙伴的合作也难免受到影响,进而妨碍英国安全危机预警机制的运作。

另一个值得注意的问题是,自2017年3月29日特蕾莎·梅首相向欧盟递交“脱欧”信函至2019年3月29日之前,英国进入脱欧过渡期。德国总理默克尔曾公开表示,英国将“不能也不会拥有与欧盟成员一样甚至更多的权利。所有27个成员国和欧洲机构都同意这一点”。^①英国脱欧谈判会严重牵扯政府高层的精力,在此过程中,各种不确定性也不可避免。而安全预警机制的改进与提升,恰恰最需要政府高层的重视以及外交关系的稳定,如果政府高层尚不能定位与欧洲伙伴的关系,那么情报机构在具体工作中就会更加无所适从。因此,在脱欧过渡期,英国与欧盟的情报交流与预警合作不可避免地会受到冲击,英国安全预警机制的建设也可能因为脱欧出现倒退局面。

(二)情报保护主义

情报在国家应对威胁的过程中将起到不可替代的作用,“它仍然是国家安全工作的核心”,^②然而情报又是一个“复杂和敏感的产品”,^③国家间的情报合作面临一个根本性的难题——“情报保护主义”:双方都有情报合作的需求,但彼此又不能完全信任。就安全预警机制而言,国家间的情报合作极为重要。通常情况下,国家之间的信任程度越高,情报交流的机会就越大,^④但即便具有“特殊关系”的英美也无法超越这种情报合作的困境。据《每日邮报》报道,英国以盟国的身份参加了美国发动的伊拉克战争。在这场战争中,美国的情报储存于“最高机密”和“外国人不得接触”的SIPR-NET系统中,连英国都无法浏览该系统的任何信息,包括英国提供给美国的信息,即使在紧急的作战行动中也是如此。^⑤

“情报保护主义”在欧盟的情报工作中也时有发生。一些发生在欧洲的恐怖主义袭击事件,往往与欧盟缺乏情报共享有关。欧洲刑警组织(Europol)一直在努力超越传统的情报分享障碍,但各国国家安全执法机构往往不愿意分享“高级别”的、即时

^① “Angela Merkel Attacks British ‘Illusion’ of Keeping Benefits of EU”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/27/angela-merkel-attacks-british-illusion-of-keeping-benefits-of-eu>, last accessed on 15 May 2017.

^② Huw Dylan and Martin S. Alexander, “Intelligence and National Security: A Century of British Intelligence”, *Intelligence and National Security*, Vol.27, No.1, 2012, p.2.

^③ Monica Den Boer, “Counter Terrorism Security and Intelligence in the EU Governance Challenges for Collection Exchange and Analysis”, *Intelligence and National Security*, Vol.30, Issue 2-3, 2015, p.402.

^④ *Ibid.*, p.412.

^⑤ 王谦:《英国情报组织揭秘》,第237页。

的、可以立即采取行动的恐怖主义情报。^① 欧洲刑警组织的经验表明,欧洲决策者通过公开宣传在欧洲更好地分享情报以进行反恐斗争是一回事,要劝说有关国家机构遵守规则是另一回事。^② 随着欧洲一体化的发展,欧盟内部的情报共享与以往相比有所改善,英国也是其中的受益者。但即便如此,面对层出不穷的各种安全威胁,欧盟的情报共享建设仍然面临严峻挑战,可谓任重而道远。英国脱欧后,很可能无法继续享受其原本在欧盟内的“情报红利”,甚至有可能被要求退出欧洲刑警组织,这无疑会进一步加剧英国与欧盟之间的“情报保护主义”倾向,使情报保护的壁垒更加坚固,从而削弱英国安全预警机制的能力。

(三) 经济不振影响安全投入

“国家的财政安全必须是任何安全评估首要考虑的因素”。^③ 2010年10月,英国发布的“安全战略评估”报告认为,“经济赤字也是一种安全赤字”,战略防务与安全评估的核心是使国防预算恢复平衡。^④ 虽然,这种入不敷出的局面在卡梅伦的第二任期内有所缓解,但英国未来的经济前景仍不容乐观。根据世界银行“全球经济前景展望”的报告,整个欧元区尤其是英国2017年至2018年的经济增长预测已经下调。^⑤

而且,有限的资金难以满足扩大安全投入的需求。英国经济不振会影响本国安全资源的投入,使其安全预警机制建设缺乏足够的资金支撑。英国在2012年12月宣布从阿富汗撤军后受到美国的警告,还被要求将从阿富汗撤军中节省下来的资金用于加强军备。奥巴马曾向卡梅伦政府施压,警告“英国如果无法将国防开支保持在占GDP2%的水平,将为其他北约成员国树立‘坏榜样’”。^⑥ 在美国的压力下,英国承诺在未来十年,每年将国内生产总值的2%用于国防,以达到北约国防开支的目标。^⑦ 英国在特种部队、网络、海上巡逻机、情报监视和侦察战斗机及弹道导弹防务上的投资,

^① Oldřich Bureš, “Intelligence Sharing and the Fight against Terrorism in the EU: Lessons Learned from Europol”, *European View*, Vol.15, Issue 1, 2016, p.61.

^② Ibid., p.57.

^③ Forces Chief Gen Sir David Richard, “Limited Defence Resources an ‘Acceptable Risk’”, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/8152574/Forces-chief-Gen-Sir-David-Richard-limited-defence-resources-an-acceptable-risk.html>, last accessed on 15 May 2017.

^④ “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”, p.4.

^⑤ World Bank, “Global Outlook: Subdued Growth, Shifting Policies, Heightened Uncertainty”, World Bank Global Economic Prospects, 2017, p.7.

^⑥ “美警告欧洲盟友勿削减国防开支”, 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2013-01/02/c_124176234.htm, 2017年5月15日访问。

^⑦ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: First Annual Report 2016”, 2016, p.10.

将满足北约要求列为最优先选项。^① 英国付出高额国防成本代价的首要目标是保障北约的集体安全,这使得本国预警机制建设的资源投入进一步分散,造成英国对北约形成军事预警的依赖,限制了自身独立预警机制的发展。

(四) 机制运行中的“山头主义”

2015年“安全战略评估”报告在某种意义上也可以视为英国各部门资源分配的文件。因为它必须在资源有限的现实情况下,根据本国面临的安全环境,对各部门进行资源分配。这是一项复杂的工作,防务设计者必须平衡一些潜在的不同利益和影响力。^② 在分配过程中,各个层级的资源争夺就不可避免,且难以解决。防务有效规划的组织障碍包括部门间的竞争和机制运行中的“山头主义”:每个部门以牺牲其他部门为代价来维护自身的利益。^③ 各部门均由派系组成,它们寻求控制该部门中的高级职位,掌控资源优势。不仅部门之间的争夺异常激烈,而且部门内部的争夺同样存在,以英国国防部内各个军种为例,“英国每个军种都想在国防战略中占据核心地位,都想在有限的预算中多争得一杯羹,都想使自己的项目避免下马或遭受夭折的厄运”。^④ 具体而言,英国海军突出未来安全环境的不可预测性,以及保持本国海军传统优势应对军事对手挑战的重要性;陆军则强调在阿富汗的军事行动是本国政府的首要考虑事项,如果陆军得不到适当资助,将会给全面作战的成功带来风险;空军也试图利用自身优势,强调其龙卷风和台风战斗机的多功能,以及在一系列风险情况下发挥的特殊效用。^⑤ 每个军种都从自身利益出发解释和强调风险,以争取更多的资源和获得资源的优先配置。但是,这种不切实际的风险评估和资源配置会造成资源浪费,制约后续军事安全预警机制功能的发挥。例如,海军保留一艘新的航空母舰,是以牺牲固定翼飞机和水面舰队为代价的;陆军在阿富汗的使命得以维持,但很快在阿富汗的驻军就不得不撤回;空军保留龙卷风和台风战斗机,却会失去更适合在阿富汗和利比亚行动的猎鹰战机。^⑥

英国政府重视各军种之间的联合作战,意欲打造“联合武装力量 2025”,但是各军种为了争夺资源相互博弈,无法最大限度地实现安全机制的整体预警功能。从 2015

^① “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.50.

^② Harry Malins, “SDSR 2015: Ends, Ways and Means, or Making Ends Meet?”, p.4.

^③ Ibid., p.10.

^④ 胡晓玉:“英国学者:英国新版战略防务与安全评估将被‘潜规则’主导”,《防务视点》2015年第7期,第14页。

^⑤ Timothy Edmunds, “British Civil-military Relations and the Problem of Risk”, *International Affairs*, Vol.88, Issue 2, 2012, p.273.

^⑥ Ibid., p.274.

年英国“安全战略评估”报告可以观察到各部门之间的竞争和部门内部的不同意见。^①各安全机构在有限资源的情况下过度谋求自身资源配置的最大化,却无法保证安全预警机制发挥最优功能。

(五)英国安全预警机制的改革出路

安全预警,是国家安全治理最重要的环节之一。在经济前景不明、对外关系发生变化且安全威胁层出不穷的背景下,英国如何解决困扰本国安全预警机制运行的难题尤其值得关注。从目前来看,英国政府的政策抓手主要体现为四个方面:

第一,英国需要尽可能保持与欧盟的情报交流与安全合作机制,减少英国脱欧后带来的安全与防务预警机制的不确定性。虽然英国选择脱欧,但可以肯定的是英国不会放弃与欧盟的合作。正如英国首相特蕾莎·梅所言,英国离开欧盟,并不代表英国离开欧洲。甚至在安全防务领域中,英国会更加重视欧盟的作用,2016年底英国政府发布的第一份安全战略年度执行报告指出:“北约和欧盟的活动可以而且应该是互补和相辅相成的”,^②这与英国在2015年“安全战略评估”报告中将北约置于首要地位、将欧盟视为对北约作用的补充相比,已经发生了重大变化。只是,未来英国与欧盟的具体的情报交流与安全合作需要通过谈判来重新安排。理查德·惠特曼(Richard G. Whitman)预测,英国与欧盟未来在外交、安全和防务关系上的定位有三个备选方案:综合参与者(integrated player)、相关伙伴(associated partner)和独立观察员(detached observer)。不同的关系定位模式,存在着不同的成本和收益。^③未来的具体走向还取决于英国与欧盟博弈的结果。但在安全预警机制方面,业已存在一些共识,即迅速在欧盟各国之间引渡犯罪嫌疑人的欧洲逮捕法令(EAW)、负责协调整个欧洲大陆犯罪行为 and 情报交流的欧洲刑警组织,以及向警务人员和边防人员发出有关嫌疑人、国外袭击人员和失踪人员警报的第二代申根信息系统(SIS II),对提升英国打击犯罪的能力至关重要,^④英国会设法在这些机制中继续发挥作用。

第二,英国需要加强与美国和其他盟友的跨国安全预警情报合作。美国是英国国防安全情报交流的首要合作对象,两国的密切合作在“保证英国国家安全方面发挥了

^① Paul Cornish and Andrew M. Dorman, “Complex Security and Strategic Latency: The UK Strategic Defence and Security Review 2015”, *International Affairs*, Vol.91, No.2, 2015, p.363.

^② “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: First Annual Report 2016”, 2016, p.7.

^③ Richard G. Whitman, “The UK and EU foreign, Security and Defence Policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached?”, *National Institute Economic Review*, No.238, 2016, pp.48-49.

^④ “What Are the Key Issues for the Brexit Negotiations?”, <http://www.bbc.com/news/uk-39196315>, last accessed on 15 May 2017.

重要作用”。^①但是,英国的安全危机预警不会完全受限于美国和北约,而会根据不同的安全事项与不同的国家和组织开展不同层次的情报交流,不断提升与各盟友及伙伴的情报合作水平。

第三,英国需要持续投入资金,以保障预警机制的建设和完善。改革和完善危机预警机制需要强大的经济基础作为保障,“没有繁荣的经济,就没有资金解决安全问题”。^②脱欧带来的经济发展的不确定性,加上必须承担一笔数额不小的脱欧成本,使英国新政府在安全预警机制建设方面面临新的挑战:如何在经济面临巨大困难的情况下增加预警机制建设的持续投入,以应对未来更加不确定和不稳定的安全环境?加快经济发展和加大借债规模以保障安全投入所需资金,可能是英国政府需要解决的问题。

第四,协调与严格配置资源。英国今后可能会强化安全风险评估的准确性和客观性,严格按照科学评估出来的风险和威胁进行资源配置,进一步发挥国家安全委员会的顶层设计作用,强化战略防务和安全评估这一功能,对各部门的资源进行有效的协调和分配,重新平衡不同部门之间安全资金的支出,同时动态监控和调整资金使用的合理性。众多需要跨部门完成的事项,不以单个部门为经费划拨对象,而是对应具体的安全任务,并加强对该任务经费使用的跟踪审计,必要时会对一些重大安全防务事项进行专项核查。

结 语

英国在反恐、应急、军事安全规划过程中广泛使用风险评估和管理的方法,通过情报监控和其他各种手段加强危机预警。随着2010年成立国家安全委员会,英国政府将应急安全纳入国家总体安全框架之中,并通过国家安全委员调动所有的资源,利用可用的国家权力工具,打造“一体化政府”结构,提供“全谱方法”应对安全威胁。^③国家安全委员会接受首相的最高领导,通盘考虑三大安全危机的应对,自成立以来对国

^① “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom”, 2015, p.51.

^② “Transforming Defence: A British Perspective on Defence in a Time of Financial Challenge”, <https://www.gov.uk/government/speeches/transforming-defence-a-british-perspective-on-defence-in-a-time-of-financial-challenge>, last accessed on 15 May 2017.

^③ Ibid., p.6.

家安全事务的协调能力有较大的提升,^①客观上也促进了安全危机预警机制联动性的增强和危机应对能力的上升。如英国 2013 年 12 月爆发的沿海洪水,海平面要高于 1953 年,但造成的后果要轻微得多,很大原因就在于英国政府的防御投入和洪水预警。^②再如 2015 年,“伊斯兰国”在全球范围内发动了大约 60 次恐怖袭击,其分支机构则发起 200 多次。2016 年法国、比利时、德国、土耳其等欧洲国家接连受到恐怖袭击,使欧洲笼罩在恐怖主义威胁的阴霾之下,但是英国本土范围内没有发生一起国际恐怖袭击事件,这在很大程度上归功于英国的情报和执法机构有效地破坏了恐怖主义袭击计划。^③但英国在 2017 年 3 月至 6 月接连发生了多起恐怖袭击事件,这种“独狼”式袭击事件的新情况使其安全机制面临新的挑战。

拉赫尼曼(William J. Lahneman)曾指出,未来的情报分析人员将需要更多地关注对安全威胁的预警和预防,而不是危机后的反应。^④英国的安全预警机制在发展过程中形成了自身特色,其核心即是事前控制和预防,而安全风险评估机制也在预防和应对危机中发挥了重要作用。此外,改革推动了预警机制的良性运转。虽然一些问题在所难免,但经过多年的摸索实践,英国已经形成了比较稳定的安全预警体制机制。然而值得警惕的是,2017 年上半年英国连续发生恐怖袭击事件表明,其安全预警机制还存在不少缺陷,尤其需要针对“独狼”式恐怖袭击对安全预警机制进行改革,加强对嫌疑人的严密监控和相关信息的跟踪,以减少恐怖袭击事件的发生。唯有如此,英国民众的安全才有可能得到更好的保障。

(作者简介:刘胜湘,上海外国语大学中东研究所教授;姚全,上海外国语大学中东研究所国际关系专业 2016 级博士研究生。责任编辑:张海洋)

① Joe Devanny, “Co-ordinating UK Foreign and Security Policy”, *The RUSI Journal*, Vol.160, No.6, 2015, p. 24.

② 1953 年英国爆发了严重的沿海洪水,是英国遭受的最大的环境灾难之一,超过 600 平方公里的土地流失,307 人死亡,200 个工业设施受损。参见 National Risk Register of Civil Emergencies, 2015, p.14,21。

③ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: First Annual Report 2016”, 2016, p.5.

④ William J. Lahneman, “The Need for A New Intelligence Paradigm”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol.23, No.2, 2010, p.203.