



1909 年“海军恐慌”与英国的海军备战

胡 杰

摘 要: 1909 年“海军恐慌”给英国自由党政府造成了极大的政治压力,迫使其暂停削减海军军费以进行社会改革的政策,尽量满足海军的造舰需求。在“海军恐慌”的刺激下,英德海军谈判无果而终,英国海军的备战工作大大加速。

关键词: 海军恐慌;“无畏”舰;英国海军备战

19 世纪末 20 世纪初,英德围绕海军问题产生的矛盾日益加深。1909 年爆发的“海军恐慌”(Navy Scare)是英国各界对德国挑战英国海上霸权担忧和恐惧的集中体现,它是一场主要由英国“海军派”人士发起、对自由党政府施加压力以求加快扩建英国“无畏”舰舰队的运动。在“海军恐慌”的刺激下,英德海军谈判的空间所剩无几,英国海军加紧备战^①。

一、1909 年“海军恐慌”的由来

19 世纪末 20 世纪初,在马汉海权论的影响下,德国扩建海军的速度不断加快,英德紧张关系进一步加剧。1902 年之后,英国越来越清楚地认识到德国海军的重大威胁。1902 年 10 月,英国海军大臣塞尔伯恩勋爵在一份内阁文件中明确指出德国海军对英国的威胁:“我们对德国舰队的结构分析的越多,就越来越清楚地发现德国建造这支舰队的目的,就是为了应对将来可能同英国舰队发生的冲突。”塞尔伯恩进一步指出,英国海军部有证据证实,正在建造中的德国海军的战略意图就是要在未来的战争中打败英国海军,它的战列舰设计就是着眼于在北海进行的战争^②。如此一来,德国扩建海军的目的就不仅仅是与英国争夺海外殖民地那么简单,而是直接威胁到英国本土安全,这让英国人大为惊恐。这一时期,以德国入侵英伦三岛和德国间谍故事为主题的小说在英国十分流行,这反映了英国上下普遍的焦虑情绪^③。

1908 年 12 月 8 日,新任英国海军大臣麦肯纳在内阁会议上提出了一项规模庞大的海军造舰计划。他提出,基于德国海军的扩建速度不断加快,英国海军必须予以有力回应。为此,麦肯纳要求在 1909 年预算中安排建造 6 艘新的“无畏”舰,在 1910 和 1911 财

① 目前国内学术界虽然论述英德海军竞赛的研究成果较多,但几乎都很少涉及到 1909 年的“海军恐慌”现象,也很少全面论证“海军恐慌”与随后的英德谈判和英国海军备战之间的关系,大多只是将其作为一战爆发前英德关系的注脚。尽管一些国外学者的英国海军史专著在不同程度上解读了 1909 年的“海军恐慌”,但仍然少有此展开系统论述和深入分析的,国外学者的代表性成果主要有:Robert K. Massie, *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*. New York: Random House, 1991; Arthur J. Marder, *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher Era, 1904—1919, Volume I*. London: Oxford University Press, 1961; Matthew Seligmann, “Intelligence Information and the 1909 Naval Scare: The Secret Foundations of a Public Panic”, *War in History* 2010, 17(1), pp. 37~59; 等。

② Robert K. Massie, *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*, pp. 184~185.

③ Arthur J. Marder, *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher Era, 1904—1919, Volume I*, p. 180

年再各建造6艘“无畏”舰。这一计划在内阁中引起轩然大波,它遭到以财政大臣劳合-乔治和商务大臣温斯顿·丘吉尔为代表的自由党保守派的强烈反对,他们最多同意建造4艘“无畏”舰。但麦肯纳和第一海务大臣费希尔以辞职相威胁,坚持要求内阁批准每年建造6艘“无畏”舰的方案^①。在英德海军竞赛日趋激烈,以及自由党削减海军军费进行社会改革的双重背景下,这一内阁纷争引起了议会、舆论乃至整个国家的广泛关注,英国历史上著名的1909年“海军恐慌”由此爆发。

1909年“海军恐慌”爆发后,以海军大臣麦肯纳、第一海务大臣费希尔等为代表的“海军派”和保守派展开了激烈的争论。1909年1月3日,麦肯纳致信首相阿斯奎斯,要求他警惕德国海军的发展动向:第一,德国正在执行1907年通过的海军法案;第二,这一计划是秘密进行的;第三,到1911年春,德国将至少拥有13艘大型战舰;第四,到1912年春,德国可能拥有21艘大型战舰;第五,德国建造“无畏”舰的能力已经赶上英国。麦肯纳领导的英国海军部提出希望再增建两艘“无畏”舰,即从当年3月开始的1909财年开始每年建造8艘“无畏”舰,而劳合-乔治和丘吉尔仍然坚持只同意建造4艘“无畏”舰^②。

1909年2月24日,英国内阁举行会议专门讨论海军问题,但麦肯纳与劳合·乔治在会上仍然争执不下。为打破僵局,首相阿斯奎斯提出了一个折中方案,即在1909年财政预算中安排建造4艘“无畏”舰,并于当年下水。同时,政府将寻求议会拨款再建造4艘“无畏”舰,保证在1910年4月1日前下水。这8艘“无畏”舰都必须在1912年完工,以保证英国安全度过1912年这个被海军部视为最有可能爆发战争的“危险之年”。这4艘额外追加的“无畏”舰将不影响1910年的造舰计划,1910财年也可能再增建4艘“无畏”舰。这个方案实际上是满足了麦肯纳等人的要求,只不过以分两批建造8艘“无畏”舰的方式安抚了劳合-乔治等人^③。

在得到保守党的支持后,麦肯纳等人不仅对劳合-乔治和丘吉尔寸步不让,还充分调动公众的仇德情绪对阿斯奎斯政府施加舆论压力。根据阿斯奎斯提出的折中方案,政府仍有可能在1910财年只建造4艘“无畏”舰的计划,但公众普遍要求建造8艘。英国《每日电讯报》宣称:“我们要求建造8艘(‘无畏’舰),我们不会坐以待毙”,“我们决不容许纳尔逊的荣誉遭到玷污”^④。《观察家报》呼吁全体英国人坚持要求建造8艘“无畏”舰:“8艘,完完整整的8艘,除了8艘别无他求”。此外,《泰晤士报》等亲保守党的媒体也用各种激进的措辞大声疾呼,要求政府满足扩建海军的要求。而海军同盟、帝国海洋同盟等社会团体也举行各种活动,支持麦肯纳等人的海军扩建方案^⑤。在巨大的政治和社会压力下,阿斯奎斯政府被迫作出妥协,在1910年的海军预算中安排一次性建造8艘“无畏”舰。1909年3月16日,建造8艘“无畏”舰的海军预算案在议会投票中以322票赞成、83票反对的结果获得通过。

1909年的“海军恐慌”直接导致随后两个财年的英国海军预算都得到较大幅度的增长,并促成了“一强标准”的出台。1909年4月,英国海军部提出“一强标准”,即英国海军主力舰超过德国主力舰的60%,这一设想被1911年上任的海军大臣丘吉尔所接受。在担任英国海军大臣后,丘吉尔一改在“海军恐慌”中要求削减海军军费的态度,转而积极支持扩建海军。1912年3月18日,丘吉尔在议会正式宣布放弃传统的“双强标准”(two-power standard),转而实行以德国为主要目标的“一强标准”^⑥。“一强标准”的出台可以看做1909年“海军恐慌”对英国海军政策最直接也是最强烈的影响,它表明,英国已经将德国视为最强大的敌人,以至于不惜在战略上进行收缩,寻求其他海军强国的友谊。

二、“海军恐慌”后英德海军谈判的失败

英国在1909年“海军恐慌”之后加快推进舰队现代化计划,整个国家笼罩在“准备战争”的狂热氛围

① Robert K. Massie. *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*, p. 609.

② Robert K. Massie. *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*, pp. 613~614.

③ Robert K. Massie. *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*, p. 615.

④ Arthur Herman. *To Rule the Waves: How the British Navy Shaped the World*. New York: Harper Collins, 2004, p. 484.

⑤ Arthur J. Marder. *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher Era, 1904-1919, Volume I*, p. 167.

⑥ Paul M. Kennedy. *The Rise and Fall of British Naval Mastery*. London: Macmillan, 1983, p. 229.

之中,这种氛围一直持续到 1914 年大战爆发^①。这使德国感到其遭受英国预防性打击的危险可能提前到来,开始倾向于缓和同英国的紧张关系。德国首相比洛对英国在 1909 年“海军恐慌”中的狂热反应深感不安,在他看来,英国的恐慌是因为担忧德国挑战其海上霸主地位,而这种恐慌情绪引发的英国军国主义浪潮更可能给德国带来灭顶之灾。1909 年 4 月 14 日至 15 日,比洛在与德皇威廉二世和德国海军上将穆勒的会晤中,反复强调目前维护英德和平的重要性。他认为,英国在“海军恐慌”后加速扩建舰队,则势必要对中产阶级征收新税,由此引发英国选民的逆反情绪。他们在政治上会倾向于那些能阻止劳民伤财的海上竞争的政党,但保守党上台则意味着英德开战的风险加大。因此,德国应该努力使自由党保住执政地位,满足其要求,即同英国就相互削减军备达成妥协^②。另一方面,英国自由党政府也希望能够暂缓财政上不堪重负的海军竞赛,以节省开支应对日益严重的社会问题。

在这一背景下,英德在 1909—1911 年就限制海军军备问题不断进行接触。1909 年 10 月 15 日,德国新任首相霍尔维格告诉英国驻德大使戈申爵士,德国仍将继续执行海军法案,但为了向英国表明诚意,德国愿意在未来两到三年内削减新建战舰的数量,新的“无畏”舰建造计划将从 4 艘减少到 3 艘。他明确表示,德国同意达成一项英德海军协定的前提条件,是英国在未来德国可能卷入的战争中保持中立。这一条件实际上隐含着重要的战略意图,即如果英国海军在未来的大战中保持中立,那么德国就不再需要一支庞大的海军。英国外交大臣格雷一眼就看出了德国的意图,他拒绝将英德海军谈判同政治问题联系在一起。在他看来,英国如果严守中立将使德国获得欧洲大陆的霸权,因为如果没有英国的支持,法俄很可能输掉同德国的战争。届时,英国将面临德国统治下全欧洲海军力量联合的挑战,它要么选择进行一场代价更为高昂的海军竞赛,要么被迫保持中立坐视德国成为欧洲霸主。因此,格雷拒绝就一项政治协定进行谈判,除非德国首先同意限制海军军备。他甚至恫吓性地告诉德国驻英国大使梅特尼克,英国纳税人仍将为建造更多的“无畏”舰缴税^③。

在 1910—1911 年的英德接触中,英国仍然坚持在德国削减战舰数量之前不与之进行政治谈判,但提出英德两国可以部分交换海军信息,以增强互信。德国方面则对这一建议反应冷淡,他们仍然要求英国为达成海军协定作出政治保证。这种出发点的根本分歧导致英德海军谈判最终流产,两国的矛盾进一步加深。可以看出,德国致力于英德海军谈判的根本目的是希望英德实现和解,更期待英国能在未来的战争中实质性地倾向于德国。实际上,在德国看来,英德海军谈判是 10 年前英德结盟谈判的继续,海军问题并不是德国决策层关心的核心问题,它只是德国迫使英国作出让步的筹码,霍尔维格更希望英德能在殖民地和欧洲问题上达成谅解。但在英国看来,德国的政治动机包藏着极为危险的野心,海军问题不是简单的技术问题,而是事关英国核心利益的战略问题,它不可能从加速造舰的轨道上后退,这种不妥协却又被德国视为英国要求其作出单方面让步的傲慢表现。

1911 年发生的“阿加迪尔”危机彻底恶化了英德关系。“‘豹’的跳跃”使得一大批本来持控制海军开支以进行社会改革的“经济派”人士转变为“海军派”,丘吉尔就是典型的代表。1912 年,英国再次寻求英德协商的“哈尔丹使团”(The Haldane Mission)对柏林的访问仍旧以失败告终。

1911 年 9 月,丘吉尔接替麦肯纳成为英国海军大臣。尽管他也曾致力于同德国缓解因海军问题造成的紧张关系,但当哈尔丹带回德国将通过新的海军法案的消息后,丘吉尔毅然决心“迎接挑战”。1912 年 3 月 18 日,丘吉尔在议会宣布实行“一强标准”的同时,也公布了他的第一份海军预算案。这份预算案总额为 4400 万英镑,比上一年度增加了整整 400 万英镑^④。1914 年 3 月 17 日,英国议会通过了战争爆发前的最后一项海军预算案。根据这项法案,英国将新建 4 艘装备 15 英寸口径主炮、排水量达到 2.7 万吨的战列舰,以及 4 艘轻型巡洋舰和 12 艘驱逐舰^⑤。到一战爆发前,英国已经拥有 34 艘“无畏”

① Kenneth L. Moll, "Politics, Power, and Panic: Britain's 1909 Dreadnought 'Gap'", *Military Affairs* 1965, 29(3), p. 141.

② Arthur J. Marder, *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher Era, 1904—1919*, pp. 171~172.

③ Robert K. Massie, *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*, pp. 707~708.

④ Robert K. Massie, *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*, p. 821.

⑤ Robert K. Massie, *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*, pp. 836~837.

舰,德国有 22 艘“无畏”舰,英国巩固了其海上优势^①。

三、“海军恐慌”后的英国海军备战计划

英德海军谈判失败后,英国海军的备战工作大大加快。在第一次世界大战爆发前,英国多次讨论了未来对德国的作战计划。总体而言,英国海军的战略目标主要分为五个部分:首先,如果敌人寻求舰队决战,则要确保彻底击败敌方舰队;其次,阻断敌人的海上商业活动;第三,支援两栖作战;第四,挫败敌人入侵英国本土的企图;第五,应对各种形式的“海上游击战”,确保英国食品和其他补给品的海上运输安全。前三者属于进攻性海军战略,后两者则属于防御战略范畴^②。

在进攻性海军战略方面,关于英国海军在战争中作用的争论主要集中在两栖作战和海上封锁两个方面。由于深受科贝特理论的影响,费希尔一直是两栖作战的坚定支持者。他主张在德国海岸上寻找一个恰当的登陆点,这一登陆点可以选择靠近敌人权力中心的地点,也可以选择敌人主力部队的侧翼或后方。费希尔选择的登陆点是距波美拉尼亚海岸 14 英里、距柏林 90 英里的沙滩,他认为这一开阔的海滩无法抵抗英国舰队的强大火力。费希尔同时主张采取海陆联合行动,在石勒苏益格-荷尔施泰因的德国海岸地区为英国潜艇和鱼雷艇夺取一个前进基地。这一构想后来被发展成为波罗的海登陆计划。不过,两栖作战却并不被英国政府高层看好。英国远征军司令部指出,费希尔的波罗的海远征计划在军事上并不可行,因为波罗的海地区并没有适合发动联合突袭行动的重要目标,而且英国陆军规模太小,不足以从防守波罗的海海岸的德军手中夺占大片土地。而阿斯奎斯政府所关心的,则是海军能否将 12 万英国远征军安全运送到法国^③。

如果说对于两栖作战还存在争议的话,那么海上封锁作为一项传统的海军战略则已得到英国决策层的认可。1914 年 7 月 3 日的一份英国作战计划这样写道,英国在战争中的“总体作战思想的初步目标是确保摧毁敌人的海军力量,以及确保控制北海和英吉利海峡,以阻止敌人对英国本土和贸易发动袭击,同时挫败其干涉英国运送部队到法国战场的企图。初步目标达成后,英国将动用舰队优势在北海展开针对敌人的后续行动,即切断直接进行海洋贸易的德国航运,然后随着时间推移逐步加大对德国利益和商业信用的打击力度,以造成其严重的经济和社会动乱。为此,英国海军需要向北海地区派遣一支足够强大的舰队。这支舰队不仅要时刻监视北海入口以寻机歼灭敌人的分舰队,同时也要配合整体作战行动。”必须指出,英国海军部也充分意识到,对于德国这样一个大陆国家而言,海上封锁并不能过多地削弱德国^④。

同防御性海军战略相比,英国内部在进攻性海军战略方面的严重分歧,导致海军在未来的战争中始终不能贯彻一项长期的作战思路,整个作战计划出现了一定程度的混乱。战争爆发后德国很快开展了潜艇战,这导致英国在很长一段时期内都失去了战略主动。但潜艇战的出现也使得坚持封锁和海上护航成为英国首要考虑的目标,1916 年的日德兰海战实际上也是封锁造成的压力逼迫德国舰队出海而爆发的。

在防御性海军战略方面,英国海军一直对英国本土可能遭遇的入侵保持高度警惕。1912—1913 年,英国海军在英国东海岸进行了模拟德军登陆的防御作战演习,代表德国的“红色舰队”对代表英国的“蓝色舰队”发起攻击。演习结果让英国海军部忧心忡忡,他们再次强调英国陆军配合海军进行本土防卫的重要性。丘吉尔指出,尽管入侵英伦三岛的行动可能会遭到重大损失,但德国仍有可能将 5000—10000 人的登陆部队运送上岸并给英国造成实际威胁。此时,英国必须给予这些登陆部队以强有力的

① George Modelski and William R. Thompson. *Seapower in Global Politics, 1494—1993*. Seattle: University of Washington Press, 1988, p. 78.

② Arthur J. Marder. *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher Era, 1904—1919, Volume I*, p. 344.

③ Arthur J. Marder. *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher Era, 1904—1919, Volume I*, pp. 385—387.

④ Arthur J. Marder. *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher Era, 1904—1919, Volume I*, pp. 382—383.

火力打击,以阻止在不同地区登陆的德国部队汇合^①。而海上游击战的威胁则更早得到英国海军的高度关注,因为自英国确立海上优势以来,对英国海上贸易的袭击一直被认为是其他海军强国最可能采用的作战形式。第一次世界大战爆发前夕,丘吉尔重申确保英国商船的安全是英国海军首要考虑的目标,为此英国舰队将对任何敢袭扰英国商船的敌人战舰发动进攻,即便是追至天涯海角也要将其予以拿捕。除此之外,英国在战时还将采取四项措施保护海外商业:第一,将一部分经常往返于海上贸易通道的商人武装起来以应对敌人的袭击;第二,促使尽可能多的英国商船尽量只往返于英国港口,其活动应主要在得到英国保护的贸易线上展开,同时积极办理战争保险业务;第三,在得到事先通知的情况下,在大洋上的英国商船应尽可能地分散行驶;第四,重新启用老式驱逐舰,将它们部署在主要贸易据点上以保护过往商船^②。

四、“海军恐慌”的历史启示与现实思考

总的说来,1909 年“海军恐慌”是一场英国决策层内部围绕是否应削减海军军费的政治斗争,它至少带来了三方面的影响:首先,尽管财政压力有增无减,但此后海军军费仍然直线上升,英国扩建海军的速度大大加快;其次,英国借“海军恐慌”向德国发出最强硬的信号,即英国会不惜一切代价维护其海上霸权,这促使德国主动寻求缓和同英国的关系;第三,它推动传统的“双强标准”寿终正寝,这在英国海军史上是里程碑式的事件^③。

在“海军恐慌”的刺激下,英德两国的不信任感大大增加,英国旨在寻求与德国妥协的努力归于失败,英国海军的备战也随之大大加速。

归根结底,“海军恐慌”反映了英国内部在应对海权危机方式上的分歧,“海军派”更注重用武力强硬捍卫英国海上霸权,而“经济派”则更注重英国政治运作的稳健平衡。不过,在当时的政治和舆论环境下,“海军派”成功地将“海军恐慌”贴上了“爱国主义”的标签,迫使后来的历届英国内阁都不敢轻易削减海军军费,否则它们在政治上就会遭到猛烈攻击。这使得英国在战前的战略决策在一定程度上被强硬派所左右,但这种强硬却并非解决英德矛盾的最好方式。事实证明,虽然英国在第一次世界大战爆发前建立了有史以来最庞大的“无畏”舰舰队,并保持了对德国的绝对海上优势,但这并未能阻止英国海权在一战中遭到彻底削弱的命运。

1909 年“海军恐慌”给我们留下了深刻的历史启示。当前,中国同样面临严峻的海上挑战。一方面,美国、日本等对中国的海上崛起心存戒心,并暗中围堵;另一方面,东海、南海等中国亟待解决的海上争端仍然十分棘手。黄岩岛对峙事件表明,某些大国在背后积极支持菲律宾等国,在南海问题上不时挑起纷争,妄图扩大事态,以便从中渔利。面对这种情况,我们必须保持冷静的头脑,吸取英国在 1909 年“海军恐慌”中一味强硬到底、军事思维“绑架”内政外交的教训,不要让民族主义激情代替审慎的战略决策,以更高的政治智慧妥善解决中国当前面临的海洋问题。

● 作者简介:胡 杰,武汉大学中国边界与海洋研究院讲师,博士后;湖北 武汉 430072。

● 基金项目:中国海洋发展研究中心重点项目(AOCZD201101-2)

● 责任编辑:桂 莉

① Arthur J. Marder. *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher Era, 1904—1919, Volume I*, pp. 352~353.

② Arthur J. Marder. *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher Era, 1904—1919, Volume I*, p. 365.

③ Robert K. Massie. *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*, pp. 624~625.