

马岛战争期间英国交战规则的演变

吴 迪

内容提要 在马岛战争交战规则的制订过程中,英国战时内阁不断权衡冲突政治、军事之间相互冲突的需要,海禁区和“小鹦哥作战”构成了交战规则的基本架构。随着英国在南大西洋军事力量的稳步增加,在首战胜利、美国支持鼓舞下,在禁航区交战规则的制订过程中,英国更多考虑其特混舰队所面对的威胁。此后,由于军事压力及国内舆论压力的骤然上升,英国战时内阁所调整的交战规所允许的攻击对象及军事行动的地理范围再次扩大。在击沉“贝尔格拉诺”巡洋舰后,外交行动让位于军事行动,通过交战规则合理化,英国则再次放松对军事行动的限制。到“萨顿作战”时,英国战时内阁不再给予特混舰队明确的交战规则。

关键词 地区与国别政治 英国军事 马岛战争 交战规则
决策过程 军政关系

1982年4月阿根廷军事占领了主权存在争议的马尔维纳斯群岛,^①由此引发了英阿马岛战争(阿根廷称之为Guerra de las Malvinas)。在一系列的军事行动失败后,阿根廷于1982年6月14日与英国签订停战协议,战争以英国重

* 吴迪:伦敦政治经济学院硕士研究生。

** 笔者感谢《国际政治研究》匿名评审审读专家对本文的意见和建议,文章疏漏概由笔者承担。

① 英国称福克兰群岛(Falkland Islands)。

新控制马岛告终。其间,英国发起了“共同作战”,并为这一军事行动制订了相应的交战规则(Rules of Engagement)。交战规则旨在描述在使用军事力量来达成目标时所可能受到的条件限制。交战规则可能以军队条令条例、行政命令、部署命令、作战计划或日常执行的规定等体现国家军事原则的形式出现,是对武力使用、部队的地位和态势以及某些具体能力使用权限的限制规定。^①在英国,交战规则是文官控制军事力量的重要手段,也是军政之间达成的关于军事行动的共识。

研究马岛战争期间英国交战规则的演变具有重要意义。第一,马岛战争是第二次世界大战后规模最大的海空作战的现代战争,特别是英国部队远离本土作战,对远距离力量投送以及后勤支持有重大启示。第二,交战规则是战时政治上对武力使用的最重要的控制手段。当今世界上大多数国家、联盟和国家联合体都在不断加强对武力使用的政治控制,并更多地运用交战规则来规范部队的行为。第三,交战规则是联系战略与作战的桥梁,它不仅反映了军事行动的需求,而且还会受到国际和国内多种因素的影响。^②英国作为民主国家,其决策者在做出军事决定的同时,需要应对复杂的国际和国内舆论的影响。^③因而,交战规则作为这些因素的焦点,应当得到足够的重视。第四,许多国家和多国的安全部队因安全要求,常常不会公开自己的交战规则。这使得马岛战争中英国的交战规则的案例变得更加可贵。

中国学者对马岛战争有持续关注,相关研究也逐步深入。早期研究以《马岛战争研究》和《惊心动魄一百天:马岛战争》为代表,^④主要集中在对马岛战争过程的描述以及马岛战争的军事启示的讨论。此阶段的研究大多带有明显的反英倾向,因而有“以论带史”的特点。2001年以来,解放军军事科学院和中国社会科学院拉丁美洲研究所推动研究的进一步深入,研究重点转向了政治和外交,着重强调了英美关系的重要性,并对后勤、登陆作战等具体作战环节进行了专题研究。不过,受解密档案不足的影响,研究多为宏观描述,没有对决策过程进行细致讨论。同时,这一时期的研究并没有把军事行动与外交活动

^① Alan Cole, et al., *San Remo Rules of Engagement Handbook*, International Institute for Humanitarian Law, 2009, p. 1.

^② Bradd Hayes, “Naval Rules of Engagement: Management Tools for Crisis,” RAND Corporation, 1989, pp. 21-30. <http://www.rand.org/pubs/notes/N2963.html>, 2015-04-06.

^③ Robert Andrew Burns, *Diplomacy, War and Parliamentary Democracy: Further Lessons from Falklands or Advice from Academe*, University Press Of America, 1985, p. 23.

^④ 军事学术杂志社编辑部编:《马岛战争研究》,军事科学出版社 1984 年;潘政、赵永彪、赵明生:《惊心动魄一百天:马岛战争》,军事科学出版社 2000 年版。

结合起来,忽视两者之间的互动关系和可能冲突。

国外有关马岛战争的研究有相当多的成果。首先,人物自传、回忆录以及之后发表的学术论文、评论具有相当的价值。撒切尔夫人、防务大臣约翰·诺特(John Nott)、航母战斗群指挥官伍德沃德(Battle Group Commander Woodward)、美国前国务卿黑格等人的回忆录,从他们各自不同角度对马岛战争的历程进行了叙述;在英国《海军评论》(*Naval Review*)和英国皇家三军防务与安全联合研究所(Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, RUSI)的期刊上,众多亲历者发表了一系列见闻、反思以及经验总结,提供了关于决策以及一线作战的宝贵材料。其次,学者们进行了相当多的专题研究,内容包括政治、军事等方面,具体视角涵盖战争的占领期的岛民的生活状况、英美关系起因、战争合法性(包括“贝尔格拉诺”巡洋舰事件)、指挥控制体制、陆海空作战、后勤保障、军事教训、战时媒体的作用等。英国前首相布莱尔委托伦敦国王学院的劳伦斯·弗里德曼爵士(Sir Lawrence Freedman)撰写了《福克兰战争官修史》上下两卷,由于能够获得许多未解密的军事、情报材料,这部著作是目前为止内容最为全面的。总体而言,这些研究已经涉及马岛战争的诸多方面,并给予了英国特混舰队的交战规则一定的重视,但没能够描述出交战规则变化的脉络以及导致其变化的原因。

本文主要基于英国和美国目前已经解密的相关档案,包括撒切尔基金会(Margaret Thatcher Foundation Large scale document archive)、里根总统图书馆的相关档案、英国国家档案中关于马岛战争的部分以及英国议会下院1803—2005年的辩论记录(Hansard 1803—2005),并且采用了相关人士的回忆录、日记和事后发表的文章,以及相关军事与防务问题研究机构对于马岛战争进行的研究与评估报告等材料。此外,本文参考了许多现有的学术著作,特别是劳伦斯·弗里德曼爵士的《福克兰战争官修史》。通过这些材料,本文旨在探讨在马岛战争的不同阶段,交战规则的演变是如何受到以作战为主的军事需要以及包括外交、政府和官僚行为在内的政治性因素的影响,并且交战规则的制订过程是如何在相互冲突的需要之间取得平衡。

一、英国交战规则制订机制

在阿根廷占领马岛后,英国迅速决定派遣部队。从英国到马岛至少需要半个月,在此期间英国建立了战时指挥、决策体系。在诺斯伍德(Northwood)

的舰队总司令部负责“共同作战”的指挥,而战时内阁则是处理外交、重要军事行动的最高决策机关。在这种军事指挥与政治决策分离的情况下,交战规则常常由军方提供草案,提交战时内阁讨论批准,在此过程中文官系统也发挥了影响。

制订、修改交战规则的提议通常来自军事部门。交战规则的制订常常是为了达到军事行动的要求:在战略方面,交战规则依据军事战略;而在作战层面,交战规则的制订与修改往往出现在部队即将进入作战区域时,或者前线部队面对的军事状况已经超出现有交战规则的所能应对范围的时候。出于作战需要的修改往往是由前线部队将请求报告至诺斯伍德,而依据战略的则常常是在参谋长制订作战计划时就相应拟订。交战规则的草案首先由国防部参谋长委员会(MOD Chiefs of Staff Committee)统合前线情况以及其他的情报后进行讨论,同时征询外交部以及它的法律顾问、国防部和内阁办公室(Cabinet Office)的建议。经过讨论后,国防参谋长、海军上将特伦斯·卢因(Terence Lewin)在内阁秘书罗伯特·阿姆斯特朗(Robert Armstrong)主持的“机要委员会”(Mandarins' Committee)上,与所有参加战时内阁的大臣的常务次官(Permanent Secretary)进行进一步的讨论并修订后,将草案作为国防部的简报的附件,呈交战时内阁讨论批准。

战时内阁是马岛战争期间,英国军事政治的最高决策机构,它的成员组成对交战规则的批准过程有重要影响。在特混舰队(Task Force)出发的同一天,撒切尔组建了“内阁架构下的国防和海外政策委员会下属南大西洋和福克兰群岛委员会”[OD(SA)],英国广播公司称之为“战时内阁”,其成员有首相撒切尔夫人、外交大臣弗朗西斯·皮姆(Francis Pym)、内政大臣威利·怀特洛(Willie Whitelaw)、国防大臣约翰·诺特(John Nott)及财政部主计长(HM Paymaster General)、兰开斯特公爵郡大臣塞西尔·帕金森(Cecil Parkinson),国防参谋长特伦斯·卢因(Terence Lewin)和总检察长迈克尔·哈弗斯(Michael Havers)经常列席会议。财政大臣被排除在外,^①使得资金对作战的影响在决策层面被降到了最低,而总检察长的列席,使得在修改交战规则时国际法的因素得到重视。卢因和撒切尔的良好关系则使得一些对交战规则的关键性修改(如扩大范围以击沉“贝尔格拉诺”巡洋舰)能很快得到首相的支持。另外,战时内阁会议的参与者中的许多成员都有军事经历——这是在未来的冲

^① 财政部主计长在英国财政部内仅排位第三,他主要负责和外交大臣一起评估经济损失。

突中难以模仿的。皮姆和怀特洛都是军事十字勋章的获得者，诺特则在马来亚危机中当过正规廓尔喀军官(Regular Gurkha Officer)。^① 撒切尔夫人学习能力极强。她每天只睡四个小时，并且每天都与特混舰队司令约翰·菲尔德豪斯(John Fieldhouse)至少通一个小时的电话以便了解最新的作战情况。^② 这使得战时内阁对交战规则的军事意义的理解不亚于对其政治意义的理解，从而在交战规则时减少了对特混舰队军事行动的政治限制。

此外，英国的政治家和军队之外还存在着庞大的文官系统，高级文官发挥的作用值得关注。在参谋长会议通过的交战规则草案在战时内阁讨论后很少需要再次修改，其一是因为高级文官平时也会充当大臣的顾问，他们联系各个部门并且向大臣们提出建议。他们的建议往往是大臣们所想要听到的，建议的可行性高，大臣常常可以基于这些建议做出决定。^③ 马岛战争期间，特混舰队的交战规则草案还未到大臣级的讨论时，他们就已经参与了讨论，参与人员还包括了外交部的国际法顾问。他们的参与一方面使得大臣的一部分想法，诸如“国际法”之类的政治因素在未到战时内阁之前就已经得到初步讨论；另一方面他们有时也会自作主张。比如，在1982年4月23日，在交战规则还没有得到战时内阁批准之前，高级文官就已擅自决定向阿根廷发出超出当时交战规则规定的攻击范围的秘密警告。^④

马岛战争期间，英国的交战规则的制订与修改，遵循军事部门提议，文官批准这样的机制，但是在战争的不同阶段都受到了不同因素的影响。作为战略与作战之间的桥梁的交战规则需要在政治要求和军事需求之间取得平衡，^⑤ 而在不同的阶段，平衡偏向不同需求。因而，有必要就不同的阶段进行讨论。交战规则制订与修改分为四个阶段：由海禁区(Maritime Exclusion Zone)和“小鹦哥作战”(Operation Paraquet)构成的基本架构及随后的三次主要的扩大。

^① Stephen Prince, “British Command and Control in the Falklands Campaign,” *Defense & Security Analysis*, Vol.18, No. 4, 2002, pp. 333-349.

^② Richard Hill, *Lewin of Greenwich: the Authorised Biography of Admiral of the Fleet Lord Lewin*, Cassell & Co., 2000, p. 358.

^③ Frank Cooper, “Perhaps, Minister: Political and Military Relations Today and in the Future,” *The RUSI Journal*, Vol.128, No. 1, 1983, p. 5.

^④ “Wade-Gery minute to No. 10 (‘Falklands: Military Decisions’),” PREM19/621 f184, <http://www.margaretthatcher.org/document/122020>, 2015-03-05.

^⑤ Bradd Hayes, “Naval Rules of Engagement: Management Tools for Crisis,” Santa Monica, California: RAND Corporation, 1989, pp. 28-30, <http://www.rand.org/pubs/notes/N2963.html>, 2015-04-06.

二、马岛战争交战规则的框架

海禁区交战规则是特混舰队出发后收到的第一个交战规则。“小鹦哥作战”的交战规则起初只是针对夺取南乔治亚岛的军事行动,后来其适应对象扩大到整个特混舰队。这两个交战规则是“共同作战”交战规则的基础框架。他们的提出是依据军需,但是却受压倒性政治因素的限制。这是由于综合评估英国夺回马岛的军事战略、国际社会的约束和特混舰队的部署进程后的结果。

海禁区交战规则的制订是出于英国军事行动的需要。英国夺回马岛的军事战略有三步:削弱在马尔维纳斯群岛上的阿根廷部队并重新占领南乔治亚,取得制空权与制海权,最后登陆夺回马岛。海禁区意在切断阿根廷部队的补给以削弱其驻岛部队,为日后登陆做准备。在1982年4月5日参谋长委员会上,海军参谋长亨利·利奇(Henry Leach)建议:如果要击沉船只促成封锁,那么,战时内阁不应晚于1982年4月7日时宣布建立一个禁区,并在1982年4月12日生效。^①而之所以选择这个时间,是因为英国攻击性核潜艇“斯巴达人”号(SSN Spartan)将在那天抵达海禁区。他的建议得到部分采纳,1982年4月7日晚,一个以马尔维纳斯群岛为中心的200海里的海禁区建立:

从指定时间开始,在这个区域内一切阿根廷的战舰及军辅船都会被认为是敌对的,英国舰队可以攻击。这项措施并不违反为了实施在《联合国宪章》51条下英国的自卫权而采用的一切额外必要措施。^②实际上“海禁区”及后来的“禁航区”等都是交战规则的可以公开的部分,^③而其所界定的海域也就是作战的界限。这种警告不仅有威慑的意味,而且是出于政治的要求。

海禁区交战规则仅允许特混舰队在一个很小的空间内进行军事行动,攻击对象及军事行动的地理范围都很有限,这是政治因素造成的。首先,英国需要争取他国(特别是美国)对其支持,这就造成了国际社会对英国行动一定的约束。英国需要保持行动的合法性,为争取支持而构筑良好的国际舆论。英国军事行动的合法性来源于其成功将其军事行动置于“自卫”名义之下。由于

^① “FCO Notes of 5 April Meeting of Chiefs of Staff Committee,” FCO 7/4472, <http://www.margaretthatcher.org/document/122150>, 2015-03-05.

^② “Armstrong, Wade-Gery and Colvin Note Circulated to OD(SA) Committee-OD(SA)(82) 4,” CAB 148/211 f243, <http://www.margaretthatcher.org/document/122374>, 2015-03-05.

^③ 公开的版本实际上是不公开的第一段再加上对《联合国宪章》第51条的引用。

联合国安理会第 502 号决议确认阿根廷为入侵者,^①英国的行动可以在“自卫”的名义下进行。同时,国际武装冲突法允许国家在自卫情况下使用有限度的武力,英国的行动应当在自卫的限定以内。^② 英国不应该破坏对自己有利的决议,所以,交战规则内容必须让英军看起来不那么具有攻击性,继而只能在海禁区内攻击在该区域中的阿根廷军用船只。海禁区也被限制在 200 海里以内,尽管这意味着特混舰队将在离马岛只有 400 海里的阿根廷本土的阿根廷战机的威胁之下。再者,英国正处于争取国际支持的过程中,许多国家尚未许诺给予英国支持。英国最为关键的盟友——美国采取了中立立场。对英国而言,美国的反对很可能会导致像苏伊士运河危机那样的败局。因此,英国不可以采取大规模的武装进攻,或者攻击民用飞机、船只等方式破坏美国国务卿黑格的调停行动。同时,国内关于反对阿根廷入侵有空前一致的舆论,但是,议会下院更期望以不流血的方式解决危机,他们一度以为,派遣部队仅仅是为了威慑阿根廷。撒切尔夫人对原则的偏执使得英军必须有所行动并且要符合政治原则。而设立海禁区不会破坏英国在国际舆论上的合法形象,从而为争取国际支持创造良好条件。战斗主力到达前的“真空期”为黑格的穿梭外交留下了空间。这一次的修改,基本符合此时的政治需要,既可以对阿根廷施加压力,又不至于损害英国得到的国际支持。

“小鹦哥作战”是英国出于军事和政治双重需要而筹划的。英国战时内阁必须要维持国内的支持,同时也要保持部队的士气,特别是一场发生在离本土 8000 英里以外的地方,维持士气更加重要。在舰队出发后,如果仅建立、维持海禁区,内阁很可能被意气高涨的后排议员(Back Benchers)指责软弱。撒切尔夫人一直坚信“唯一能让阿根廷人准备谈判的原因就是他们惧怕我们的特混舰队”。^③ 为了增强谈判地位,需要展现英国为马岛而战的意愿,另外,特混舰队士气的维持十分重要。大西洋上恶劣的环境、战争的不确定性及远途作战都使得特混舰队处于高度紧张状态。在进入阿根廷飞机的攻击范围之内后,紧张情绪更加突显。于是,作为马岛危机导火索的南乔治亚,因布防薄弱成为理想的军事目标。

为夺回南乔治亚,交战规则分为三个部分,以应对舰队作战的不同阶段。

^① 1982 年 4 月 3 日 第 502(1982)号决议, 联合国安全理事会, 1982 年 4 月 3 日 [http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/502\(1982\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/502(1982)), 2015-03-06。

^② Ingrid Detter, *The Law of War*, Cambridge University Press, 2000, p. 85.

^③ Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Harper Collins, 1993, p. 19.

公海区为第一阶段,公海是指南纬10°以南、西经20°以西的南大西洋,除去巴西和乌拉圭的领海及阿根廷、马岛、南乔治亚和南桑威奇群岛海岸外200海里以内的海域。舰队驶进阿根廷宣布的围绕南乔治亚200海里的“防御区”(第二阶段),以及夺回南乔治亚的战斗(第三阶段)。第一阶段的目标是避免挑衅但坚定还击:英国水面舰艇应对一切有明确交战意向的阿根廷舰艇施以最小武力打击,所有单位都可以以防御姿态支援遭到进攻的舰艇,不应违背国际法。在阿根廷的“防御区”中的航行的目标是要展示足够的武力,以说服阿根廷的部队放弃实施“防御区”,使用一切必要措施打击阿根廷船只,如果是商船则需要先行警告,可以进攻一切表现出敌意的潜艇,发现常规潜艇可以认为是阿根廷的便可以进攻,所有阿根廷的战舰和海军辅助船都可以攻击。第三阶段,执行夺回南乔治亚的任务时,为达到目标,允许一切针对阿根廷的飞机和船只的行动。^①

采取战争式的行动而不正式宣战使得交战规则给军事行动带来了困难。依据国际法,在没有宣战的情况下,使用武力是有限制的——“最小武力”,而为了达到军事目的,“最小武力”的界定却是模糊的。同时,对于非军事船只、飞机,在不宣战的情况下,至少需要给予警示,而阿根廷使用非军事船只只进行侦查工作,却可以在得到警示后带着情报安然离开。^② 1982年4月中旬,在前线的伍德沃德发现了阿根廷使用民用波音707飞机侦察,以及用“纳瓦尔”号(Narwal)拖船搜集特混舰队位置的情报,于是向伦敦报告建议修改交战规则以对其进攻。^③ 但是,他的建议并没有立刻得到批准,因为美国的调停还在继续,英国如果现在攻击改造成侦察机的民用飞机,一旦出现误判而击落了民航客机,导致上百平民伤亡,那么,英国的国际支持便会丧失。

1982年4月16日,英国战时内阁通过了“小鹦哥作战”的交战规则。至此,马岛战争的规则的框架已经搭建完毕。海禁区围绕马岛200海里的范围是主要的作战界限,“小鹦哥作战”中的公海区域划分,以及在该区域允许的行动会应用到整个特混舰队。在交战规则的规范下,1982年4月25日,英国重新占领了南乔治亚。在海禁区和“小鹦哥作战”的交战规则的基础上,英国制订了禁航区的交战规则。

^① “Armstrong, Wade-Gery and Colvin Note Circulated to OD(SA) Committee-OD(SA)(82) 13,” CAB 148/211 f273 <http://www.margaretthatcher.org/document/122381>, 2015-03-07.

^② “Minutes of MOD Chiefs of Staff Committee-COS 20th Meeting/82,” FCO 7/4473 15A, <http://www.margaretthatcher.org/document/122177>, 2015-03-07.

^③ Sandy Woodward and Patrick Robinson, *One Hundred Days: The Memoirs of the Falklands Battle Group Commanders*, Harper Collins, 2012, p. 143.

三、禁航区交战规则的设立

从“小鹞哥作战”到禁航区建立这一过程中,英国在南大西洋的军事力量稳步增加,交战规则的允许攻击范围在不断扩大,施加在阿根廷的军事压力也在逐步增加。同时,在这段时间,英国不仅取得了首战胜利,还确保了众多的外交支持特别是美国的支持。禁航区交战规则的制订过程中考虑到了特混舰队面临的威胁、英国的军事战略,美国调停行动、外交上的顺利进展对其制订也有影响。

特混舰队面临的军事威胁随着离马岛距离的减少而增加,而且舰队在公海并不意味着不会遭受攻击。因此,国防大臣建议将“小鹞哥作战”交战规则中的公海部分应用到特混舰队整体。此外,他还建议,原则上级别较低的公海交战规则应该适用于一切位于南大西洋的部队,以防每一个新编队抵达后都要重新制订交战规则,从而节省时间,避免浪费本已十分紧张的“窗口期”。^① 1982年4月19日,海军部希望能够扩展在公海的交战规则,将“小鹞哥作战”的公海交战规则应用到全体特混舰队,以抗衡阿根廷“飞鱼”反舰导弹和鱼雷的威胁。^② 正是在他们的建议下,公海的交战规则从规范“小鹞哥作战”单项任务的逐渐转变到适用于全体特混舰队的禁航区交战规则。

特混舰队面对的威胁之一是阿根廷的潜艇。由于无法确认阿根廷四艘潜艇的位置,并且有情报显示在海禁区中的“圣菲”潜艇(Santa Fe)收到了未知任务,因而利奇强烈期望修改交战规则,允许攻击一切被认为是属于阿根廷的潜艇。^③ 但是,甄别潜艇存在相当大的困难,在此海域除了阿根廷潜艇,还可能会有巴西潜艇、苏联潜艇。此外,南大西洋有数量较多的鲸鱼,这使得对潜艇识别变得更加困难。在此阶段,外交的突破解决了这个技术难题。在4月22日巴西海军上将阿拉塔尼亞(Aratanha)告诉英国,所有的巴西潜艇都会在巴西的领海内。驻里约热内卢和莫斯科的英国大使馆得到驻在国的确认,他们的潜艇都不会出现在交战规则划定的区域。在得到这样的保证以后,英国战时

^① “MOD Letter to No.10,” PREM19/644 f60, <http://www.margaretthatcher.org/document/124112>, 2015-03-08.

^② “Minutes of MOD Chiefs of Staff Committee-COS 24th Meeting/82,” FCO 7/4473, <http://www.margaretthatcher.org/document/122182>, 2015-03-08.

^③ Richard Hill, *Lewin of Greenwich: The Authorised Biography of Admiral of the Fleet Lord Lewin*, Cassell & Co., 2000, p.183.

内阁才不再担忧对无差别攻击常规潜艇可能带来的后果,批准了允许进攻在距离英国舰艇25海里以内的所有表现出敌意的船只、潜艇或飞机的交战规则。^①

相比潜艇的威胁,阿根廷空中侦察行动是更难应对的威胁。1982年4月19日,航母战斗群先头部队将进入阿根廷侦察机的侦察范围,对于“共同作战”至关重要的英国航母的安全会受到威胁。在伍德沃德看来,侦察过后常常伴随真正的攻击,^②而他的舰队还没有充足的防空准备,42型驱逐舰从未和“无敌号”航母(HMS Invincible),以及海鹞战斗攻击机(Sea Harriers)配合作战。交战规则的不足迫使伍德沃德发布代号为“充公”(Confisticate)的预防措施。这意味着舰队可以在极端情况下,无视交战规则而开火。^③让情况更加困难的是,由于阿根廷侦察行动所使用的是波音707客机,英国外交部强烈反对将其击落,因为一旦误判而击毁客机的代价太大。并且,在美国国务卿黑格的调停还没有正式终止,这种行动显然是美国方面难以接受的。但如果不行使行动制止的话,反而会鼓励阿根廷继续采用民用飞机进行侦查,甚至扩大其使用的范围。

平衡这一矛盾的折衷的方案便是向阿根廷发出警告。1982年4月23日,交战规则还没有得到战时内阁批准,高级文官和第一海务大臣在总检察长的建议下,决定先通过瑞士向阿根廷发出秘密警告:“女王政府现在声明,一切阿根廷能对英国部队在南大西洋执行任务造成威胁的战舰,包括潜艇、军辅船,或者军机将会受到相当的回应。所有参与侦察活动的阿根廷的飞机包括民用飞机,将会被认为是有敌意的并相应处置。”^④

在秘密警告发出后,阿根廷无视警告又进行了民用飞机侦察,随后伍德沃德收到战时内阁批准的新交战规则,允许其使用海鹞式战机确认民用飞机确实在进行侦察的情况下,且在已经警告射击后,可以将之击落。在这份警告中“造成威胁的”这一说法特别值得注意,特混舰队会攻击对其“造成威胁”的舰船,这实际上已经超出了英国战时内阁通过的禁航区交战规则所允许攻击

^① “Nott Minute to MT,” PREM19/644 f11, <http://www.margaretthatcher.org/document/124124>, 2015-03-15.

^② Sandy Woodward and Patrick Robinson, *One Hundred Days: The Memoirs of the Falklands Battle Group Commanders*, Harper Collins, 2012, p. 142.

^③ Ibid., p. 151.

^④ “Warning from HMG to be Conveyed by Swiss to Argentine Government” PREM19/621 f175, <http://www.margaretthatcher.org/document/122018>, 2015-03-22.

的范围。

交战规则改变的提议通常是依据特混舰队的作战需要,禁航区交战规则的制订也不例外。同时,夺回马岛的“萨顿作战”(Operation Sutton)顺利进行,需要在马岛及附近海域取得制空权,从而可以减少夺回马岛时两栖作战的伤亡,并且更有效地实施封锁以防止马尔维纳斯群岛上的阿根廷部队得到空中补给。但是,仅仅依靠海禁是不足以完成这些任务的。此时,英国在南大西洋已经有比较充足的军事力量,足够对斯坦利港(Port Stanley)的机场及岛上的飞机进行打击。于是,在 21 日,国防部参谋长委员会建议在海禁区上方设立禁飞区:允许攻击所有阿根廷海军航空部队或阿根廷空军的飞机、一切被识别出载有军事物资或军事人员的飞机,以及在马尔维纳斯群岛上的所有飞机。22 日,战时内阁修改交战规则,设立禁飞区,允许对攻击商船和商用飞机,但行动之前应给予警告。马尔维纳斯群岛上的机场跑道,以及其他军事设施都纳入允许攻击的名单。并且,这些修改适用于特混舰队全体。^①

海禁区和新设立的禁飞区形成了禁航区交战规则。^② 特混舰队允许在禁航区之外向禁航区内发起打击;所有参与实施禁航区的英国部队,可以攻击所有阿根廷舰艇、飞机,所有常规潜艇、一切用于军事目的的飞机(无论国籍)及在马尔维纳斯群岛上的飞机(包括机场设施),可以攻击所有表现出敌意的舰艇、飞机(包括无法识别的);警告在禁航区内的商船和商用飞机,使其离开。^③ 依照禁航区交战规则,舰队司令长总部策划了打击马岛上阿根廷空军力量的“黑公鹿作战”(Operation Black Buck),进攻将由“火神”(Vulcan)战略轰炸机完成。4月 23 日,英国政府通过瑞士向阿根廷提出的秘密警告,实际上比战时内阁通过的交战规则允许打击的范围宽泛许多。

相比前两个交战规则,禁航区交战规则对特混舰队施加的限制减少了许多,这不仅仅是由于军事需要的急迫性,而且因为此时英国的外交上发生了有利的变化。国际社会对英国的支持逐渐成为现实。英联邦国家、部分北约国家及其他对英国表示支持的国家,此时大多已经完成了国内立法及协调工作,逐渐对阿根廷的实施制裁措施。另外,英国对美国的调停不再抱有希望,黑格

^① “Rules of Engagement for Enforcement of Falkland Islands Maritime Exclusion Zone,” FCO 7/4473, <http://www.margaretthatcher.org/document/122187>, 2015-03-15.

^② “Armstrong, Wade-Gery and Facer Note Circulated to OD(SA) Committee-OD(SA)(82) 24,” CAB 148/212 f8, <http://www.margaretthatcher.org/document/122391>, 2015-03-18.

^③ “Minutes of OD Sub-Committee on South Atlantic and the Falkland Islands-OD(SA)(82) 17th,” CAB 148/211 f58, <http://www.margaretthatcher.org/document/122320>, 2015-03-18.

数次从布宜诺斯艾利斯带来的提议都是令英国政府难以接受的。此时,美国已经显出支持英国的迹象,撒切尔获得了里根的同情。同时,美国国防部长卡斯帕·温伯格(Casper Weinberger)也向英国提供了装备及补给,甚至避开国务院,准备借给英国航空母舰。^①但是,为了取得美国政府正式支持,英国还是要展现出诚意,但又不以放弃前线作战为代价。鉴于南半球冬天的临近,英国不能消极等待外交谈判的结果。4月17日,国防大臣诺特就提出要准备谈判破裂后的行动方案。^②此时,交战规则的修订是有外交目的的。在外交上需要展现英国的决心,使用最小武力而不破坏和平解决的前景,巩固英国的谈判地位。禁航区的成功实施给谈判带来筹码的同时,保证国际社会的支持。黑格的调停实际上已经在4月24日搁浅了,英国向阿根廷提出了在美国看来无可厚非的最终提案。依照交战规则,特混舰队在29日将在南大西洋部署就绪,战时内阁为阿根廷的答复期限便设在之前。期限过后,英国确保了美国的支持,避免重蹈苏伊士的覆辙。

军事上,依照军事的需要而制订;外交上,配合黑格调停活动,由此,英国取得了双重的效果:没有因为外交活动而贻误战机,也没有因为太过攻击性的行为而损失外交支持。1982年4月30日,在禁航区生效的当天,美国宣布对英国支持,并将和谈破裂责任归咎于阿根廷。随后真正的交火便开始了。

四、“贝尔格拉诺”巡洋舰沉没与交战规则的扩大

在重新夺回南乔治亚、实施禁航区并且得到美国的公开支持后,英国在南大西洋的军事部署基本完毕,此后,军事行动更加具有攻击性。此时,除了要面对阿根廷潜艇和侦察的威胁,特混舰队还要应对更大的威胁——阿根廷航母“5月25日国庆”号(ARA Veinticinco de Mayo)。不断增加的军事威胁和国内压力,使得交战规则进一步扩大。

英国国内的形势发生了转变。撒切尔内阁在下议院面临的压力增加,议员并没有像他们所声称的那样支持使用武力。由于南乔治亚被夺回后撒切尔

^① Sam LaGrone, “Reagan Readied U. S. Warship for '82 Falklands War,” U. S. Naval Institute, 4:00 AM, June 27, 2012 http://news.usni.org/2012/06/27/reagan-readied-us-warship-82-falklands-war-0?utm_source=U.S.%20Naval%20Institute&utm_campaign=0bb4122dad-July_2012_Newsletter&utm_medium=email, 2015-03-18.

^② “Nott Minute to MT,” PREM19/644 f48, <http://www.margaretthatcher.org/document/124116,2015-03-20>.

夫人的评论,使得舆论对战争的动机及必要性产生了怀疑。许多政客仅仅为了避免使用武力,指责撒切尔政府是“好战分子”,甚至在下议院提出让她辞职。同时,联合国秘书长提出和平倡议后,下议院中有呼声认为谈判的立场应该交由议会来决定。此时,部队已经在8000英里以外了,撒切尔不可能以英国政府公信为代价而停止军事行动。撒切尔在议会辩论时说:“如果我们在这个谈判期间停止进一步的军事行动,我们的战士和水手将处于危险之中。”^①抵消议会巨大压力的最好办法就是保护特混舰队,减少伤亡。

同时,阿根廷的航空母舰对特混舰队造成了军事压力,因而,伍德沃德向国防部建议立即对航母采取行动。^② 阿根廷的“5月25日国庆”号航空母舰可以载7到9架“天鹰”攻击机(Skyhawk),以及5架“超级军旗”攻击机(Super Etendard Aircraft),6架“搜索者”巡逻机(S-2E Tracker)能够在离航母500海里内进行雷达监视及反潜作战,^③这使阿根廷航母能够指挥其他空中和海上力量对特混舰队进行攻击。从而使得阿根廷能够在离大陆很远的地方对特混舰队造成很大威胁。即使不进入禁航区,阿根廷航母的攻击范围也可以覆盖两栖部队主力正在从阿森松岛(Ascension Island)前往马岛的路线,以及从阿森松岛到禁航区的补给链。英军现行交战规则的缺陷在于,英国部队只能攻击在禁航区内的阿根廷部队,但是,阿根廷的航母可以从公海上任意位置对特混舰队发起打击。更重要的是,由于海底地形及英国潜艇的性能,^④阿根廷的航母并不是每时每刻都处于英国的监控范围。因而,最好的解决办法就是在它造成英国损失前,无论什么地方,一旦发现“5月25日国庆”号便立即攻击。尽管在公海上攻击他国船只会在国际法上和政治上造成困难,但战时内阁为了减少英军伤亡而批准了针对航空母舰的交战规则,并认为依据23日的通牒,阿根廷航母属于给英国部队“造成了威胁”的战舰,不需要额外告知阿根廷。^⑤

^① Margaret Thatcher, “Falkland Islands,” House of Commons Debate, 27 April 1982, Vol.22, cc. 719-721, <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1982/apr/27/falkland-islands-1>, 2015-03-05.

^② “Armstrong, Wade-Gery and Colvin Note Circulated to OD(SA) Committee-OD(SA)(82) 36,” CAB 148/212 f79, <http://www.margaretthatcher.org/document/122400>, 2015-03-20.

^③ D. H. Tate, “Grumman CS2F / CP-121 Tracker,” Canada Aviation and Space Museum; David D. Jackson, “Grumman S2F / S-2 Trackers in Service with the Argentina Navy,” Surviving Grumman S2F Tracker Information Repository, 2010. <http://casmuseum.techno-science.ca/en/collection-research/article-grumman-cp-121-tracker.php>, 2015-03-22.

^④ Sandy Woodward and Patrick Robinson, *One Hundred Day: The Memoirs of the Falklands Battle Group Commander*, Harper Collins, 2012, p. 146.

^⑤ “Minutes of OD Sub-Committee on South Atlantic and the Falkland Islands-OD(SA)(82) 22nd,” CAB 148/211 f76, <http://www.margaretthatcher.org/document/122325>, 2015-03-20.

在交战规则批准后,南大西洋出现了新情况。阿根廷的“贝尔格拉诺”号由两艘配备了“飞鱼”反舰导弹的驱逐舰护卫,在禁航区的边缘行驶。1982年5月1日,阿根廷发起了空中攻势,而在5月2日,特混舰队也很可能遭到航母舰载机的攻击,而“贝尔格拉诺”号可以趁势进攻,与“5月25日国庆”航母形成经典的钳形运动,可能会对英国的战斗群进行两面夹击。^①为了防止这种情况的出现,必须摧毁航母或者巡洋舰。由于“斯巴达人”核潜艇已经与阿根廷航母失去联系,因而只能让“征服者”号核潜艇击毁“贝尔格拉诺”。在受到伍德沃德的报告并与参谋长委员会简短的讨论后,卢因认为,应该尽快取得战时内阁对扩展交战规则的同意,使得英国舰艇可以把阿根廷航母和战舰等同对待。卢因一到首相庄园就赶在任何人前把立场报告撒切尔,英国战时内阁在很短时间内就批准了对交战规则的扩大。战时内阁同意攻击“贝尔格拉诺”号,是因为军事顾问指出,“贝尔格拉诺”号可能配备致命的“飞鱼”导弹,击沉“贝尔格拉诺”号可以挽救许多英国军人的生命;而“5月25日国庆号”摆脱核潜艇的跟踪,使大臣们特别担心一旦与“贝尔格拉诺”号失去联系的可怕后果。如果“征服者”号(SSN Conqueror)没被批准击毁而对特混舰队造成重大损失的话,政治后果将会与军事后果一样严重。至此,特混舰队已经可以攻击在公海上的阿根廷战舰。把军辅船纳入允许攻击范围的建议被总检察长否决,因为在国际法上非常难以证明此举的正当性。^②

1982年5月2日,“贝尔格拉诺”号被击沉。作为第一艘被击沉的军舰,伴随300多人丧生,英国国内意识到了战争的残酷,国际舆论也开始争论击沉“贝尔格拉诺”的合法性。同时,由于当天秘鲁总统费尔南多·伯伦德·特里(Fernando Belaunde Terry)提出了和平倡议,塑造了英国“故意”破坏和平解决危机的假象。对英国特混舰队而言,“贝尔格拉诺”号的沉没减轻了一定的军事威胁。在5月2日当天晚上,阿根廷舰队返航,而航母直至战争结束也没有再次驶出阿根廷领海以外。阿根廷军政府由于遭受了重大损失,但如果不能立即采取军事行动反击的话可能削弱政府在国内的合法性,接受和谈可能性基本消失。

^① Margaret Thatcher, *The Downing Street Year*, Harper Collins, 1993, pp. 214-216.

^② Sir Lawrence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume II: War and Diplomacy*, Routledge, 2005, p.245.

五、再次扩大交战规则

阿根廷的“贝尔格拉诺”号被击沉后，相对于外交谈判，英国军事行动已占上风。军事需要迫使战时内阁对特混舰队的限制不断地放松，特混舰队自身也在有意违背一些交战规则以推动其扩大。军事窗口期的紧迫性使英国无意让外交活动阻止特混舰队夺回马岛。尽管军事行动上有违反国际法的行动，但在制订交战规则时国际法原则得到了遵守。

英国特混舰队为了应对阿根廷“飞鱼”反舰导弹的威胁，突破了政治限制。“飞鱼”导弹能通过舰射、潜射、空射等多种不同的方式发射，英国水面舰船防空设备难以抵御这种导弹。^① “飞鱼”导弹不仅导致了将“谢菲尔德”号驱逐舰(HMS Shefflied)的沉没，而且还击沉了“大西洋搬运者”号(SS Atlantic Conveyor)，击伤“格拉摩尔根”号驱逐舰(HMS Glamorgan)。因而“飞鱼”导弹某种程度上是阿根廷的“王牌”。^② 交战规则不允许攻击在阿根廷本土上的飞机，但是部署在火地岛里奥格兰德(Rio Grande)，携带“飞鱼”导弹的“超级军旗”式攻击机的攻击范围却可以覆盖大部分禁航区。为了消除这一威胁，特混舰队进行了一项违背交战规则和一项违背国际法的行动。当前的交战规则不允许攻击拖船，但是由于担心“纳瓦尔号”(Narwal)将搜集到特混舰队位置的情报报告给阿根廷空军，防止特混舰队遭到“飞鱼”导弹的进攻，伍德沃德打破了交战规则，而下令击沉了“纳瓦尔号”。^③ 尽管有违国际法，伍德沃德派遣特种空勤团摧毁在阿根廷本土的“飞鱼”导弹。不过，在进入阿根廷领土后，因为阿根廷的布防和天气原因行动因而被半途取消。由于没能摧毁陆上的导弹，致使特混舰队损失了一架直升机、一艘运输舰，并且，在导弹用尽前，英国的航母一直处于被威胁之下。

由于阿根廷再次使用民用飞机侦察，加上攻击拖船而打破交战规则的行为，在伦敦造成了政治与军事之间难以平衡的困难。其中之一是甄别困难的技术问题。诺斯伍德希望将阿根廷的波音 707 归为远途海上巡逻机，否则，现

^① J. A. Clements, “Royal Navy Ship-Based Air Defence, 1939-1984,” *The RUSI Journal*, Vol.129, No. 4, 1984, p. 19.

^② Sandy Woodward and Patrick Robinson; *One Hundred Day: The Memoirs of the Falklands Battle Group Commanders*, Harper Collins, 2012, p. 210.

^③ Ibid., p. 265.

行交战规则是不允许未经警告而攻击的。如果给予警告的话,侦察飞机可以安然撤离,舰队位置反而可能暴露。但由于从非洲跨大西洋至南美的航班众多,误伤民航的政治后果将引起国际舆论的强烈谴责。在1982年5月9日的战时内阁会议上,参谋长、外长和总检察长争执不断,其结果仅是内阁承认了阿根廷民用飞机侦察的危险性,^①在菲尔德豪斯详细的解释了技术手段可以解决识别问题后,内阁才勉强同意。^②而商用船只的争论则更加持久。两艘渔船对皇家海军的动向侦察,使得战时内阁意识到渔船侦察、运送物资对特混舰队的危害,而撒切尔处理这一矛盾的办法是继续利用禁区,在禁区中心划出半径150海里的红线。而这个在海军看来仍然不能满足行动需要,此时,“交战规则的合理化”提供了扩大交战规则的契机。

交战规则的合理化起到了两个作用。一方面,合理化后的交战规则使得“共同作战”的交战规则得到简化,有利于执行者的理解及作战部队的行动;另一方面,放松了政治对军事行动的限制,扩大了交战规则。1982年5月11日,国防大臣诺特向战时内阁提交合理化后的版本,还暗中夹带了对原有针对商船及民用飞机的交战规则的修改。由于时间紧迫,国防部只给战时内阁不到一天的时间表达异议,无异议则第二天下午2点自动生效。此时,撒切尔也放松了对部队的控制,合理化计划未经在战时内阁讨论,而在大臣级以下讨论后通过。合理化后的交战规则将总体任务分成两大部分——禁航区的实施及公海上的任务。公海的界线扩大为南纬5°—60°,西经5°到70°之间,把阿森松岛纳入作战范围。同时,将阿根廷武器的攻击范围考虑在内,把识别敌对意图的地理界限统一定为100海里,并且允许进攻所有参与补给的阿根廷商船、渔船的地理范围从以前的禁航区中心半径150海里的范围扩大为整个禁航区。^③

国际法尽管被秘密军事行动打破,但是在交战规则制订时得到了遵守。受国际法影响最大的是交战区域的界定。虽然在1982年的4至6月,《国际海洋法公约》并没有生效,在马岛战争期间,海上区域更多是自我宣告,^④但其理

^① “Minutes of OD Sub-Committee on South Atlantic and the Falkland Islands-OD(SA)(82) 29th,” CAB 148/211 f95, <http://www.margaretthatcher.org/document/122332>, 2015-04-03.

^② “Armstrong, Wade-Gery and Facer Note Circulated to OD(SA) Committee-OD(SA)(82) 45,” CAB 148/212 f114 <http://www.margaretthatcher.org/document/122408>, 2015-04-03.

^③ “MOD letter to No. 10,” PREM19/647 f103, <http://www.margaretthatcher.org/document/124163>, 2015-04-04.

^④ R. P. Bartson and P. W. Birnie, “The Falkland Islands/Islas Malvinas Conflict: A Question of Zones,” *Marine Policy*, Vol.7, No. 1, 1983, pp. 20-24.

念得到尊重：一方面是因为英国判例法的传统对先例的重视；另一方面是为了避免在国际上不必要的争端。遵守国际法对于争取外交支持是有重要影响的，尤其是在盟友们许诺的长达一个月的制裁过后需要争取延长时。英国最终确定的“公海”概念是指两百海里禁区外的海域，并且依照《南极公约》排除了南纬 60°以南的海域，巴西、乌拉圭海岸线至 200 海里内的区域，^①以及阿根廷海岸线延伸 12 海里内的海域。尽管阿根廷于马岛的“英国领海”中攻击过英国舰艇，但鉴于阿根廷 12 海里领海得到国际社会的公认，英国并没有攻击在阿根廷领海内的阿根廷航母。^② 同时，遵守国际法还可以使英国可以继续使用《联合国宪章》第 51 条为自己的军事行动辩护。因而修改交战规则时，特别规定了军事行动不能够突破“自卫原则”。在没有宣战的情况下，英国能够使用的手段是有限，并且心态上也受到一定拘束，相对更加关注部队的损失。

在禁航区有效实施并掌握了制海权后，英国开始了夺回马尔维纳斯群岛的军事行动。英国战略目标核心是登陆夺回马尔维纳斯群岛的“萨顿作战”，但这个行动却受到政治限制。这很大程度上是因为诺斯伍德将计划的制订与讨论严格限定在国防部、参谋长及他们的高级秘书，并且不向秘书处的常任秘书提供文件的备份。^③ 其中，卢因特别强调不准给外交部相关的文件，鉴于军方与外交部一贯的矛盾，以及撒切尔夫人对外交部毫不掩饰的鄙视，此举并没有引起轩然大波。事实上，撒切尔本人也认为，政治对作战不应该过多干预。因而在批准部队登陆以后，她也不再像以前那样的每天询问战报，以免耽误指挥官。^④ 尽管在外交上，包括美国在内的许多国家都敦促英国与阿根廷以和平方式解决危机，但此时英国在军事上已经取得优势，不可能放弃武装夺回马岛。“萨顿作战”没有正式的交战规则，如果存在非正式的话，那么，对完成目标的限制仅仅是尽可能少的包括平民在内的人员伤亡和财产损失。登陆成功迫使阿根廷部队投降。胜利之后英国对交战规则进行了修改，但并没有公布，

^① 在上述国家海域进行军事行动需要提前 24 小时通知，并获得该国同意。参见 Lawrence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume II: War and Diplomacy*, Routledge, 2005, p. 262。

^② Ibid., p. 267; John Nott, *Here Today; Gone Tomorrow: Recollections of an Errant Politician*, Politico's, 2002, pp. 294-295.

^③ Lawrence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume II: War and Diplomacy*, Routledge, 2005, p. 383.

^④ Margaret Thatcher, *The Downing Street Year*, Harper Collins, 1993, pp. 224-235.

以防阿根廷再次入侵。^①

结 论

1982年6月14日,战争以阿根廷投降,英国的胜利告终。在战争期间,英国的交战规则在战争的不同阶段都受到了不同因素的影响。交战规则的修改直接影响了特混舰队的军事行动,而其制订与修改是在政治和军事之间权衡后的产物。政治家能够在一定程度上控制军事行动,军方也清楚哪些行动可以得到政治家的支持。在不同的阶段,在平衡中占主导的因素是不一样的。从中可以得出三条启示:

首先,国际社会对在现代战争的影响相当大。国际社会的支持对英国的军事行动相当重要。单靠双方的力量,英国的损失可能会更大,甚至不一定能够取得战争的胜利。但是,在国际社会特别是欧共体和英联邦国家对阿根廷的制裁下,使得英国以较小的代价使得阿根廷屈服。鉴于苏伊士运河危机的教训,美国的支持在英国看来更加重要。如果无法得到来自美国的全方位支持,如前沿基地(阿森松)、武器装备等,英国特混舰队的战斗力必然受到影响。因而,即使在战时内阁已经否决了谈判,英国也还要在表面上配合美国;而且在交战规则的制订时,英国会将重要的修改先行告知美国。由于联合国安理会的决议,以及国际法的限制,英国至始至终都没有宣战。这意味着交战规则必须要以自卫为原则,并且主动划定范围,这使得在地理空间上阿根廷拥有更大的灵活性和主动性。另外,国际法作为争取国际支持的关键要素,在大多数时候得到了尊重。因而,在每一次修改中,都会有“国际法不能打破”的规定,并且英国也依据国际法而向国际组织通报禁区的情况。交战规则的修订常常要和外交的进程相配合。

其次,在一个清晰的战略目标下,政治与军事因素的主导性不是一成不变的。在这两个多月的时间里,随着战争的烈度不断增加,特混舰队受到的军事威胁不断上升,因而在初始阶段发挥主导作用的政治因素对特混舰队的限制在不断地下降,为军事行动提供更大的空间。英国的战略目标是希望尽快促

^① “Armstrong, Goodall and Facer Note Circulated to OD(SA) Committee-OD(SA)(82) 68,” CAB 148/212 f284 <http://www.margaretthatcher.org/document/122430>, 2015-05-08.

使阿根廷军队撤出马尔维纳斯群岛及附属岛屿，并且在那里恢复英国管辖。^①在海禁区和“小鹦哥作战”的交战规则的制订受到了政治因素主导性的影响，为了用自卫的名义争取国际支持，英国的军事行动至少看上去不能具有进攻性。海禁区与“小鹦哥作战”交战规则构成了作为整体的“共同作战”交战规则的框架，在此基础上，禁航区的设立则更多是为了削弱马岛上的阿根廷驻军。在获得国际社会特别是美国的正式支持后，政治因素的影响力下降，同时，由于特混舰队受到威胁激增，军事需要成为主导因素。正是因为阿根廷航母可能造成的威胁，所以制定了特别针对航母的交战规则，但由于新的军事状况，这一规则的扩大导致了“贝尔格拉诺”巡洋舰的沉没。在此之后，军事的因素变得更有影响力，特遣部队甚至为了消除威胁而打破国际法和交战规则。在决定登陆夺回马岛之后，英国无视包括美国在内的国际社会期待的以和平方式解决冲突的敦促，以武力重新占领了马岛。

再次，制订交战规则须权衡政治和军事因素，并对两者之间取得平衡而做出符合形势的调整。交战规则对作战产生直接影响。因而，交战规则应当能够在立下明确行动范围后，留给指挥官尽可能大的空间来完成交战规则所指向的目标。同时，应随时依照战场的形势而迅速调整，以防止出现部队被迫违背交战规则的状况。一定的模糊性是必要的，因为部分的内容是要传达给他国，并且向国内国际社会提供合理解释，但又不能泄露作战信息。^②不过，这个难题在很大程度上是由英国的文官们推敲字句而解决的，因而，政府中的官僚组织同样也对交战规则产生了影响。在政治因素中，外交希望通过和平方式而达到目的，并且对国际环境相对敏感，政治家同时也要面对国内的压力及体制的影响，因而，以制订交战规则的方式控制军队也需要应对政治性因素的影响。在外交支持和军事部署还没有到位的情况下，争取外交支持是相对重要的；而在战争已经开始，部队遭受巨大的威胁时，应当适当偏向于军事需要。因为外交只能为军事行动创造尽可能好的国际环境，但取得作战的胜利还是依赖军队。但更重要的是两者兼顾，不能只考虑一种因素而忽视另一种。

^① Margaret Thatcher, “Falkland Islands”, *House of Commons Debate*, April 3th, 1982, Vol.21 cc. 633-668, <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1982/apr/03/falkland-islands>, 2015-03-17.

^② Sir Lawrence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume II: War and Diplomacy*, Routledge, 2005, p. 72.