

竞赛与裁军

——二十世纪的军事与战争

章前明 / 编著

世纪的回声丛书

世纪的
回声

中国书店出版社

世纪的回声丛书

竞赛与裁军
——二十世纪的国际
军事与战争

章前明 编著

中国审计出版社

图书在版编目(CIP)数据

竞赛与裁军——二十世纪的军事与战争/章前明编著.
北京:中国审计出版社,1999.2

(世纪的回声丛书)

ISBN 7-80064-745-5

I. 竞… II. ①章… III. ①军备竞赛-世界-现代 ②裁军问题:国际问题 IV. D815.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 02718 号

世纪的回声丛书

竞赛与裁军——二十世纪的军事与战争

章前明 编著

*

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲4号)

北京市密云县印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 9.375 印张 234 千字

1999 年 6 月北京第 1 版 1999 年 6 月北京第 1 次印刷

印数:1—3000 册 定价:15.00 元

ISBN 7-80064-745-5/E·1

前 言

21 世纪的钟声即将敲响，20 世纪就要匆匆离去。回眸整个 20 世纪，我们会看到，世界风云变幻、战祸迭起。世界不仅经历了两次全球性大战的空前浩劫，而且各种局部战争和武装冲突此起彼伏。连绵不断的战争和硝烟弥漫的军事对抗，构成了本世纪人类生活中一道独特的风景线，同时也成为世人所强烈关注的永恒热点。

战争与军事是一对孪生兄弟。战争体系的核心是扩充军备和武器开发。自拿破仑战争以来，大国之间的战争几乎都是经历了明显的扩充军备以后而开始的。大型武器的批量生产体制和军备技术的开发竞争往往成为先行于战争的显著的症候群。在 20 世纪的大部分时间里，大国为了争夺势力范围和世界霸权，总是不断地扩张军备和增强军事力量，力图在人员数量和技术装备上超过对手，获得军事实力的优势。第一次世界大战前，以德国为首的同盟国集团和以英国、法国、俄国为核心的协约国集团，为争夺欧洲和世界霸权，谋求军事实力的优势，展开了激烈的军备竞赛，并最终在 1914 年随萨拉热窝事件的发生而投入了第一次世界大战。一次大战后迅速崛起的德、日、意三国，为了改变战后形成的国际秩序，重新瓜分世界，亦把扩充军备、不断增强本国的军事实力，作为实现其目的的重要手段，并在其军事力量迅速膨胀的同时，迅速走上了对外侵略扩张的道路，从而最终导致了第二次世界大战的全面爆发。

第二次世界大战后，美苏为了争夺世界霸权，在各个领域你追我赶，尤其是在军事领域的竞争十分激烈。两国都把军事实力

优势作为增强本国国力、改变国际力量对比的重要手段，因而都集中物力、财力于军备竞赛，竞相研制和生产战备核武器和常规武器，致使两国的核武库越来越庞大，世界和平受到严重威胁，人类长期处于核战争危险的巨大阴影之下。同时，美苏为争夺势力范围，在世界范围内展开了激烈的角逐。他们通过向某些国家提供军援、经援，在一些国家建立军事基地，以及与某国建立军事同盟等方式，到处插手国际事务，直接干预某些国家的内部事务，发动代理人战争，直至亲自出兵，从而导致了世界上许多地区的局部紧张与战争。朝鲜战争和越南战争就是以美苏为首的东西方两大阵营激烈斗争的产物。中东战争固然是阿拉伯国家和以色列之间民族矛盾激化的必然结果，但也是美国与苏联争夺加剧、阿拉伯各国人民反对新老殖民主义和霸权主义斗争尖锐化的表现。苏联侵阿战争则是苏联为争夺世界霸权而直接进行的一次规模较大、持续时间较长的局部战争。

此外，某些地区大国，为称霸某个地区而蓄意制造事端，发动对邻国的入侵，从而爆发战争。如印巴战争就是一例。

鉴于大国间的军备竞赛对世界和平构成的严重威胁，为防止战争，维护世界和平，第一次世界大战后的《凡尔赛和约》和国联盟约都明确提出了普遍裁军的任务。然而，真正认真的军备控制谈判是直到60年代末才开始的。战后几十年来，美苏军备竞赛，特别是核军备竞赛不断升级，双方军事力量的紧张对峙，使世界面临爆发核大战的严重威胁。为了减少以至消除核大战的危险，同时为了限制对手和第三国核军备的发展，保持自己的军备优势，美苏从60年代末开始进行核军备控制谈判。70年代以来，美苏在核军备控制方面取得某些积极成果，达成了许多协议。尤其是80年代中期以后，美苏在核裁军上取得许多实质性的成果，如美苏签署了消除两国中程和中短程导弹条约、美苏削减战备武器条约等。1991年底，苏联解体、冷战结束后，爆发世界大战的危险显著下

降，尤其是核大战的阴影明显消退，国际军控与裁军加快发展，除了美俄签署第二阶段削减战略武器条约外，国际多边裁军也取得了重大成果，如通过了《全面禁止核武器条约》等。但是，国际军控与裁军的形势仍不容乐观。由于美、俄等国继续奉行核威慑政策，美国加紧研制和部署战区导弹防御系统，加之印、巴核试验以及有可能引发的连锁反应，可能促使国际军控与裁军步伐放慢。因此，在可预见的未来，国际军控与裁军的任务仍十分艰巨。

作者从 20 世纪的战争中精心挑选了九场具有代表性的战争，逐一剖析，力求揭示战争与军事之间的内在关系，从而进一步阐明为防止战争、维护世界和平而进行国际裁军的必要性。由于水平有限，书中难免会有一些疏漏错误之处，诚请同行和读者不吝批评指正。

本书得以顺利出版，实赖于中国审计出版社的大力支持。在此，我向他们致以衷心感谢！方柏华副教授在我工作最紧张的时候向我伸出了友谊之手，编写了书中的第八、九两章。

编者

1999 年 5 月

目 录

第一章 世纪初的大浩劫——第一次世界大战	(1)
一、德国崛起与世界军事格局的变动	(1)
二、三国同盟和三国协约	(5)
三、疯狂的军备竞赛	(9)
四、萨拉热窝的枪声.....	(12)
五、马恩河战役与欧洲战场相持.....	(17)
六、美利坚远征欧罗巴与十月革命.....	(20)
七、第二帝国的倾覆.....	(23)
第二章 世界史上规模空前的战争——第二次世界大战 ...	(27)
一、一战后的军备竞赛与裁军.....	(28)
二、德、日、意的扩军备战.....	(34)
三、英法的“绥靖”和美国的“中立”.....	(42)
四、争霸世界的轴心国同盟.....	(48)
五、“七·七事变”和德军入侵波兰.....	(53)
六、“苏德战争”和“珍珠港偷袭”.....	(57)
七、“攻克柏林”和“密苏里号”受降.....	(62)
八、雅尔塔划分世界.....	(68)
第三章 “三八线”上的硝烟——朝鲜战争	(71)
一、三八线的由来和朝鲜的分裂.....	(72)
二、三八线上的枪声.....	(77)
三、美军越过三八线.....	(81)
四、志愿军跨过鸭绿江.....	(85)
五、艰难的板门店谈判.....	(91)

第四章 丛林中的泥潭——越南战争	(97)
一、法兰西卷土重来	(97)
二、走了恶狼，又来猛虎	(102)
三、美国发动“特种战争”	(106)
四、“北部湾事件”与战争升级	(110)
五、无奈的巴黎和谈	(114)
第五章 冲突不断的中东——中东战争	(121)
一、《贝尔福宣言》和联合国分治决议	(121)
二、巴勒斯坦战争	(126)
三、苏伊士运河战争	(129)
四、六天战争	(132)
五、十月战争	(136)
六、走向戴维营	(140)
第六章 南亚次大陆怨仇难泯——印巴战争	(145)
一、“蒙巴顿方案”和印巴分治	(145)
二、克什米尔两度干戈	(149)
三、祸起东巴	(154)
四、磨刀霍霍向东巴	(157)
五、巴基斯坦终遭肢解	(160)
第七章 “南下狂想”的绝唱——苏联入侵阿富汗战争	(163)
一、难以抗拒的“南进”诱惑	(163)
二、祸起萧墙	(167)
三、苏联不宣而战	(171)
四、陷入阿富汗泥潭	(176)
第八章 马尔维纳斯还是福克兰——英阿马岛战争	(181)
一、谁该拥有马尔维纳斯？	(181)
二、罗萨里奥行动	(187)
三、“铁娘子”重拳出击	(192)

四、燃烧的马尔维纳斯	(196)
五、马岛战后谈得失	(200)
第九章 举世震惊的高技术局部战争——海湾战争	(209)
一、伊拉克入侵科威特	(209)
二、美国打造“沙漠盾牌”	(212)
三、伊拉克构筑“萨达姆防线”	(218)
四、从“沙漠风暴”到“沙漠军刀”	(223)
五、海湾战争结束	(229)
第十章 走向多极化的大国军事战略	(239)
一、谋求世界主导地位的美国	(239)
二、走向军事大国的日本	(246)
三、重振雄风的俄罗斯	(251)
四、走向“大欧洲”的欧盟	(254)
五、正在崛起的中国	(258)
六、跨越“核门槛”的印度	(261)
第十一章 二十世纪的军备竞赛与裁军	(265)
一、美苏关于防止核武器扩散的谈判	(269)
二、美苏限制战略核武器谈判	(271)
三、美苏限制欧洲中程导弹谈判	(275)
四、中欧裁军谈判	(277)
五、战略防御计划导致美苏新的军备竞赛和美苏关于 削减战略武器谈判	(279)
六、冷战后中俄双边核裁军和国际多边裁军	(283)

第一章 世纪初的大浩劫

——第一次世界大战

1914—1918年的第一次世界大战，是帝国主义国家两大军事集团——以德国为首的同盟国和以英国、法国、俄国为核心的协约国，为重新瓜分世界、争夺世界霸权而进行的首次具有全球规模的战争。这次大战是资本主义国家经济、政治发展不平衡以及各国力量对比、尤其是军事力量对比发生重大变化的必然结果。19世纪中期，英国拥有一支最为强大的海军。英国依靠这支海军占据了通往东方航道上的一系列战略据点，以加强对殖民地的掠夺和统治，镇压殖民地人民的反抗斗争，防范其他大国势力的侵入，维护其世界霸权。但是在70年代以后，美德两国经济迅猛增长，短短几十年，它们的经济实力赶上和超过了英国。美德两国企图重新瓜分世界，向英法等老牌帝国主义国家的霸权地位提出挑战。尤其是德国，为了争夺欧洲和世界霸权，不断增强本国的军事实力，疯狂扩军备战，同与其有共同利益的帝国主义国家缔结军事同盟。而英国为了对付德国的挑战，保持其霸权地位，先后调整了与法国、俄国的关系，建立起三国协约。这两大军事集团为争夺军事优势展开了激烈的军备竞赛，为争夺北非和巴尔干等边缘地区的利益展开了一轮又一轮的较量，并最终在1914年随萨拉热窝事件的发生而投入了第一次世界大战。

一、德国崛起与世界军事格局的变动

地处中欧的德意志在十九世纪上半期只是一个松散的由三十

九个主权国家组成的德意志邦联，其中较为强大的是普鲁士与奥地利。这个松散的邦联使欧洲政治地图呈现出这样一幅画面，即外围国家如英国、法国、俄国等力量较为雄厚而欧洲中心地带力量较为薄弱。德意志的分裂是这种薄弱的主要标志。

这种状况到十九世纪中叶以后发生了变化。1861年意大利的统一给渴望国家统一的德意志诸国以很大的影响。同年，威廉亲王继承了普鲁士王位。第二年，威廉一世任命俾斯麦为国务大臣和内阁宰相。俾斯麦是一个忠君主义者，他强烈拥护普鲁士王权和君主制度，把维护普鲁士王朝利益奉为自己的最高信条。对国王的忠诚是他的整个政治生涯的特色。他的政治纲领很简单，认为德意志的统一只能由普鲁士领导，必须依靠武力和战争的手段来实现。他上任后不久就在众议院预算委员会上发表了慷慨激昂的即席演说，极力强调军事改革的重要性。他说：“一看地图就可明了，普鲁士以它瘦长的身躯，不能够长久地单独负担为保证德意志安全所需要的军事装备。”他声称：“普鲁士在德意志的地位将不取决于它的自由主义，而取决于自己的力量。……普鲁士必须积聚力量，掌握力量，等待有利时机，这种时机已被错过几次了……当今的重大问题已不能通过演说和多数通过的决议来解决——这是1848年和1849年所犯的重大错误——而只能通过铁和血来解决。”1863年12月24日，俾斯麦在给驻法大使戈尔茨的信中说得更为明确：“我们的力量不可能来自报纸和议会政策，而只能来自一种军事大国的政策。”

俾斯麦不管议会中资产阶级的反对，不怕违宪指责，利用宪法“漏洞理论”，擅自开发经费，强行在普鲁士进行军事改革。经过军事改革，国民自卫队被取消了，后备军并入了常备军，服役期从2年改为3年，常备军的平时兵力从14万人增加到21.7万人，作战时加上后备军，作战部队可以从40万人增加到70万人，使普鲁士拥有的一线陆军，与其人口相对而言，远远多于其他大

国。而且用撞针枪来配备整个军队，用后膛钢炮装备 3/4 的陆军炮兵部队，大大提高了普鲁士军队的战斗力。通过十九世纪六十年代的军事改革，普鲁士军队实现了现代化，这为以后三次王朝战争的胜利奠定了基础。

1864 年俾斯麦通过对丹麦王国的战争使石勒苏益格和荷尔斯泰因两公国脱离丹麦，前者归普鲁士，后者归奥地利。1866 年又通过普奥战争，战胜了奥地利，使奥地利同意解散 1815 年成立的德意志邦联，在美因河以北成立一个由普鲁士领导的德意志联邦。1867 年，北方德意志联邦正式成立。但是，南德四邦依然没有被统一。1870 年，俾斯麦又通过普法战争，打败了法国军队，使法国签订了屈辱的法兰克福和约，从而最终完成了德国的统一。1871 年 1 月，统一的德意志帝国宣告成立。

普法战争和德国统一不仅给德国，而且给整个欧洲带来了深远的影响。它的直接的影响是欧洲旧的国际军事格局被打破。法国战败削弱，丧失了克里米亚战争以来争霸欧洲的军事优势。过去四分五裂、受大国控制和宰割、并在大国冲突中起着缓冲作用的德意志，完成了国家统一。在中欧，出现了一个日益强盛的德意志帝国。欧洲大国间的力量对比发生了变化，支配欧洲政治的大国发生移位。用当时欧洲一个外交官的形象的譬喻来说，“欧洲从此少了一个女管家，来了一个男主人。”普法战争和德国统一的另一个影响是促成了强大的德意志帝国的崛起。

德国的统一结束了德意志四分五裂的割据局面，为德意志民族的发展和德国经济的发展创造了有利条件。在此后的 30 年内，德国依靠洛林的丰富的铁矿资源，迅速地发展了自己的工业。尤其是电力与化学工业方面，德国已处于世界领先地位。1870 年时德国的生铁产量只有 150 万吨，到二十世纪初已发展为 1500 万吨，超过英国 1000 万吨的生铁产量。克虏伯、西门子等公司在全球享有声誉。德国的电气产品在质量上遥遥领先。德国以拜尔和

霍奇斯特为首的化学公司生产了世界工业染料的90%。到二十世纪初，德国的工业产值已赶上并超过了老牌资本主义国家英法两国，一跃成为仅次于美国的第二号工业大国。昔日的“世界工厂”英国现在只能名列世界第3位。

随着经济实力的迅速膨胀，德国已不满足于充当欧洲大陆主要强国的角色。它强烈要求重新瓜分世界，在世界政治中取得与英国并驾齐驱的地位。这意味着德国要像英国那样成为一个殖民帝国，有一支强大的海军，在世界事务中能发挥支配作用。1895年1月25日，德皇威廉二世在关于“世界政策”的第一次公开演讲中明确表达了这种愿望。他说，德国要推行世界政策。这种政策“将为商船船队和海军的发展所支持”。他宣称“德国的未来在海上。”“海神的三叉戟（海上霸权的标志——引者）必须握在我们手里。”在他看来，建立一支强大的海军是保证德国获得与其文化水平和经济潜力相称的世界强国地位的关键。似乎只有这样，才有可能跃居与英国并驾齐驱的世界强国之列，享有世界列强公认的平等权利。

德国统一后，其陆上军事力量已跃居欧洲首位，但其海军力量却落后于世界主要列强，排列于世界第6位。为了从英国手中夺取世界霸权，德国把着眼点放在加紧发展海军、打破英国独霸海洋的局面。从1898年之后德国迅速建设海军，其海军的规模在蒂尔皮茨的领导下从世界的第6位迅速上升到第一次世界大战前的世界第2位，仅次于当时英国的皇家海军。尽管直到第一次世界大战前德国仍未能赶上英国皇家海军，但德国海军的实力已大为增强，英国的海上霸主地位已受到很大的削弱。由德国13艘无畏战舰型的战列舰、16艘旧式战列舰和5艘战列巡洋舰组成的这支公海舰队，成为一支迫使英国海军部逐渐把驻扎在海外的主力舰队撤往北海的强大力量。虽然德国未能实现其最终创建一支“同英国一样强大”的舰队的目标，但德国确实建立了一支足以威

慑敌对的法国和俄国舰队的力量。英国已不再像十九世纪中叶那样享有无可争议的制海权了。据 1901 年英国海军情报部估计，法俄舰队的联合力量已超过英国的地中海舰队，英国不能够阻止俄国占领君士坦西堡和海峡。

十九世纪后半期德国的迅速崛起和军事力量的不断增强，改变了欧洲的军事力量的平衡。普法战争后德国已是欧洲大陆的主要军事强国，它的军队规模、武器装备和作战能力都位于欧洲前列，但仍不断扩充军队。德国在普法战争前夕军队为 31.56 万人。1874 年，增长为 40.1659 万人。1880 年，达 42.7274 万人。1890 年，达 51.03 万人。1898 年后德国又迅速建设海军，海军实力大大增强，短短十几年，一跃而成为仅次于英国的世界第二个海军强国。德国陆海军力量的迅速增强，使欧洲军事力量对比的天平发生严重倾斜，欧洲政治军事格局从此进入剧烈动荡的变化之中。

二、三国同盟和三国协约

1871 年法兰克福和约签订以后，德国外交始终将孤立法国作为首要目标。法国是俾斯麦的一块心病，称它是“西方的火山”。他最担心包括法国在内的敌对力量结成联盟使德国处于被敌对同盟包围的危险。他曾在一份备忘录中说：“这类结盟的噩梦对德国大臣而言始终是情理中事。反对我们的同盟是可以在西方大国加上奥国，抑或更可怕的是在俄、奥、法联合的基础上结成。”因此，俾斯麦外交的基本路线是孤立法国，防止欧洲其他大国与法国结盟。而结成德、奥、俄三国皇帝的同盟则是俾斯麦外交布局的第一步。

1873 年 10 月，德国为了争取俄国，在俾斯麦的拉拢和导演下，德、俄、奥三国搞起了一个“三皇同盟”。同盟规定国家利益在出现分歧时要协商解决；遇到侵略时采取共同行动，不寻找和

缔结新的同盟。然而，三皇同盟是一个松散的联合，它是建立在德法矛盾和俄英矛盾的基础上的，是出于三国暂时的共同利益，因而其基础并不稳固。“东方问题”出现并激化以后，俄奥关系首先恶化。三皇同盟事实上已不起任何作用。

1875年7月，巴尔干的黑塞哥维那和波斯尼亚爆发了反对土耳其统治的民族起义。起义得到了俄国的支持，但遭到英奥的反对。1877年4月，俄国发动了俄土战争，占领了距君士坦丁堡只有10英里的小镇圣斯特拉诺。1878年3月，俄土签订了圣斯特拉诺条约，俄国取得了土耳其在亚洲的大片土地。圣斯特拉诺条约遭到了欧洲列强尤其是英国和奥匈帝国的坚决反对。英国政府态度强硬，要否定圣斯特法诺条约。奥匈坚持要求召开国际会议，重新划分巴尔干的势力范围。在这种背景下，1878年夏英、法、俄、奥、意、德等大国召开了柏林会议。会议由东道国的首席代表俾斯麦主持。会议最后签订的柏林条约迫使俄国吐出了已经吃到嘴的很大一部分果实，并使沙俄占领达达尼尔海峡和博斯普鲁斯海峡的企图成为泡影。这就引起了俄国的极大不满。

柏林会议后，俄德关系迅速恶化。俄国指责柏林会议是一次反对俄国的阴谋，而德国在策划这场阴谋中则起了主要作用。沙皇亚历山大二世谴责柏林会议是“一次欧洲在俾斯麦领导下的反俄大联合”。而俾斯麦则反唇相讥，声称他在柏林会议上为俄国做的事比几个俄国代表加在一起还要多，他几乎像“第四个俄国代表”。到1878年，三皇同盟实际上已瓦解。

三皇同盟瓦解后，德国在欧洲大陆上处于相对孤立之中，俾斯麦十分担心出现一个反德的“考尼茨式同盟（奥、法、俄）”，因此“一想到联合就做恶梦”。为了取得对欧洲局势的控制，俾斯麦领导下的德意志帝国走上了军事结盟的道路。1879年10月，德国与奥匈签订了针对俄国的德奥同盟。同盟规定：缔约国一方如遭到俄国的进攻，两缔约国应以全部军事力量实行互助；缔约国一

方如遭到另一国家进攻，缔约国另一方应对其盟国采取善意中立，但是如果该进攻的国家得到俄国的支持，缔约国双方应协同作战直至共同议和。意大利在 1881 年与法国争夺突尼斯中失败，在德国的拉拢下，也投靠到德奥一方。1882 年 5 月，德奥意三国同盟正式在维也纳成立。三国同盟是一个针对法俄的同盟，这个同盟的核心是德奥同盟，德国是这一同盟的主角和操纵者，奥匈是依附于德国的小伙伴，意大利则是暂时的和动摇的同盟者。

三国同盟形成后，随着德俄各自扩张野心的滋长，不但原有的矛盾在继续加深，而且新的利益冲突使它们的紧张关系更为加剧。

德国与法国存在着根深蒂固的矛盾，德国统治者图谋利用三国同盟来实现其对法国的侵略计划。法德关系继续恶化并在临近 1887 年时形成了十分紧张的局面，这要求法国政府尽快寻求一条出路，来摆脱对法国业已形成的政治上的孤立局面。为了摆脱孤立的地位，法国急需寻找一个可靠的同盟者。而德俄关系破裂为俄法接近提供了千载难逢的机会。

1887 年，法国向俄国提出了结盟的呼吁。第二年，法国向处于财政窘境的俄国提供了 5 亿法郎的贷款，1889 年又续订了两笔共达 19 亿法郎的借款合同。这样使俄国加深了对法国的依赖。1891 年 7 月，法国舰队访问俄国，受到俄国意想不到的欢迎。当乐队奏起曾在俄国被禁的马赛曲时，沙皇亚历山大三世竟脱帽致敬。难怪法国总理弗莱西纳说，“当法国的舰队抛下锚链后，法俄接近已经成立了。剩下的问题就是将它变为官方文件。”1892 年 8 月，法国副总参谋长布瓦代弗尔同俄国总参谋长奥勃鲁切夫签订了法俄军事协定。协定规定其中一方在受到德奥意攻击时，双方应以所有的兵力相互支援；法国用于对付德国的军队为 130 万人，俄国用于对付德国的军队为 70 万或 80 万人。1893 年 12 月，法俄军事协定正式生效。

法俄结盟后，英国仍然置身于上述两大军事阵营之外，继续奉行所谓“光辉孤立”的政策，以求坐收渔利。然而，随着德国实力的不断增强和威廉二世“世界政策”的推行，英德矛盾开始上升为国际关系的主要矛盾。德国已构成对大英帝国的主要威胁。在这种情势下，英国不得不放弃“光辉孤立”的政策，着手调整对外关系，并寻求同往日的竞争对手法国接近，以共同对付德国。

1903年5月，英王爱德华七世访问法国，打破了两国多年的冷淡气氛。同年7月，法国总统卢贝回访英国。1904年4月，两国在伦敦签订了英法协定。协定平息了英法两国在埃及、摩洛哥、暹罗和世界其他地区的殖民地纠纷。埃及全部划入英国的势力范围，摩洛哥划归了法国。英法协约不是一个军事同盟，它是英法两国在海外殖民地矛盾问题上的一个妥协，以便双方在海外争斗中腾出手来加强在欧洲事务中的作用，但英法协定对德国是一个沉重的打击，它表明反德同盟正在形成。

英法协约的成立使德国大为不安，德国采取了各种措施来破坏英法协约的实施，这就迫使英国外交当局急于建立反德集团。英国遏制德国霸权威胁的战略，要求同俄国解决所存在的争端或分歧。到1907年，国际形势对英俄结盟带来了一些有利因素。在远东，日俄一战已将俄国的气焰打了下去。在中亚，虽然俄英矛盾依旧，但新加入进来的因素是德国。德国修建巴格达铁路的计划已直接威胁到英俄两国的利益。因此英俄缓和既有必要也有可能。法国在这一方面亦做了不少工作，推动英俄两国摒弃前嫌而一致对德。1907年8月，英俄两国在圣彼得堡签订了英俄协定。英俄协定主要由三部分组成：第一部分是有关波斯的协定，规定波斯北部为俄国的势力范围，波斯南部是英国的势力范围，中间为中立地带；第二部分是有关阿富汗的协定，俄国承认了英国在阿富汗的势力，放弃了俄国在阿富汗的利益；第三部分是关于西藏的协定，英俄双方约定不干涉西藏的内政。