一百亿英镑的账本

英国与荷兰新一轮援乌承诺，究竟能落实多少

殷彤 | InsightBridge Global 新闻商业评论

2026 年 11 月 3 日



10 月 28 日，伦敦和海牙在同一天对乌克兰作出承诺。英国财政大臣约翰·希利在 2026 年预算案演讲中宣布，向乌克兰追加超过 100 亿英镑的经济和军事支持，英国政府称之为有史以来规模最大的单笔对乌财政支持[1][2]；同一天，荷兰首相罗布·杰滕在海牙会见泽连斯基，宣布 5 亿欧元的冬季军援，以及未来三年 12 亿欧元的非军事援助[7][8]。

在美国对乌援助日趋收缩的背景下，这两笔钱很容易被解读为欧洲在“接棒”，甚至是在与华盛顿叫板。但对一份财政承诺来说，标题数字只是起点，真正决定其分量的是三件事：钱从哪

里来，以什么形式给，最终有多少能落到乌克兰手里。把英国这本账逐项拆开，结论比口号更有意思。

一、一百亿是怎么拼出来的

按照英国财政部公布的口径，这个“超过 100 亿英镑”的方案由三部分构成[1][2]。第一部分是三年内提供的 70 亿英镑经济支持，其中最多 55 亿英镑是对世界银行贷款的担保，另有 5 亿英镑以赠款形式注入世界银行国际开发协会的危机应对窗口，英方预计可借此撬动 15 亿英镑的对乌资金。第二部分是英国出口融资局（UKEF）对乌克兰的承保额度增加 30 亿英镑，从 35 亿英镑提高到 65 亿英镑，并优先用于军事领域。第三部分是 5 亿英镑的追加军事援助，用于今冬加固乌克兰防空。



图 1　英国“百亿英镑”援乌方案的构成

把这三部分按“是否需要英国国库当期出钱”重新分类，图景就清楚了。真正由英国财政直接支出的现金，只有 5 亿英镑军援和 5 亿英镑国际开发协会赠款，合计约 10 亿英镑，不到方案总额的十分之一。55 亿英镑世界银行担保属于或有负债：只要乌克兰按期还款，英国一分钱不用出。30 亿英镑出口信贷是承保额度：乌克兰用它向英国企业采购时，借的是由英国担保的商业贷款，债务人是乌克兰。

英国财政大臣本人对此并不讳言。他在下议院说，这 100 亿英镑“基于贷款、出口融资担保，以及今冬 5 亿英镑的紧急军事资金”[3]。因此，“英国能不能掏出 100 亿英镑”这个问题本身就问错了对象。英国并没有承诺掏出 100 亿现金，它承诺的是用自己的主权信用，为乌克兰撬动约 100 亿英镑的融资能力。

二、世界银行这一环：最常被误解的部分

这套方案中最大的一块，是 55 亿英镑的世界银行担保。围绕它的常见疑问是：世界银行凭什么把钱借给一个战时国家？美国作为最大股东，会不会一票否决？

先看机制。在这类安排中，世界银行旗下的国际复兴开发银行向乌克兰发放贷款，英国为这笔贷款提供主权担保。英国议会文件显示，如果乌克兰逾期 180 天未还款，英国将承担本金和利息的偿付责任，担保期限预计长达 29 年[11]。世界银行评估的不再是乌克兰的偿债能力，而是英国的信用。对其他股东而言，违约风险已经转移给英国，世界银行自身的资产负债表并不因此承受额外风险。

再看投票。根据美国国会研究服务处的说明，在国际复兴开发银行，修改协定条款等重大事项需要 85% 的投票权，美国以约 16% 的投票权拥有否决权；但批准具体贷款项目只需 50% 的简单多数，美国无法单独否决日常的项目审批[14]。理论上，美国若想阻止一笔贷款，必须说服世界银行管理层不把项目提交董事会，或者在董事会中组织起多数反对票。

最关键的是先例。英国以担保方式支持世界银行对乌贷款并非新事物，而是 2022 年以来的成熟做法。英国政府的统计显示，自全面战争爆发以来，英国已通过世界银行贷款担保向乌克兰提供最多 41 亿英镑的财政支持[12]。2026 年 6 月，世界银行董事会批准了一项总额 33.9 亿美元的乌克兰发展政策融资，其中 10.4 亿美元贷款由日本支持的信用增级基金和英国政府 5 亿美元担保

共同支撑[10]；10 月 1 日，英国政府又宣布世界银行批准了一笔 10 亿美元、由英国担保的融资[13]。换言之，世界银行董事会在过去四年中多次批准这类英国担保贷款，包括在当前美国政府任内。

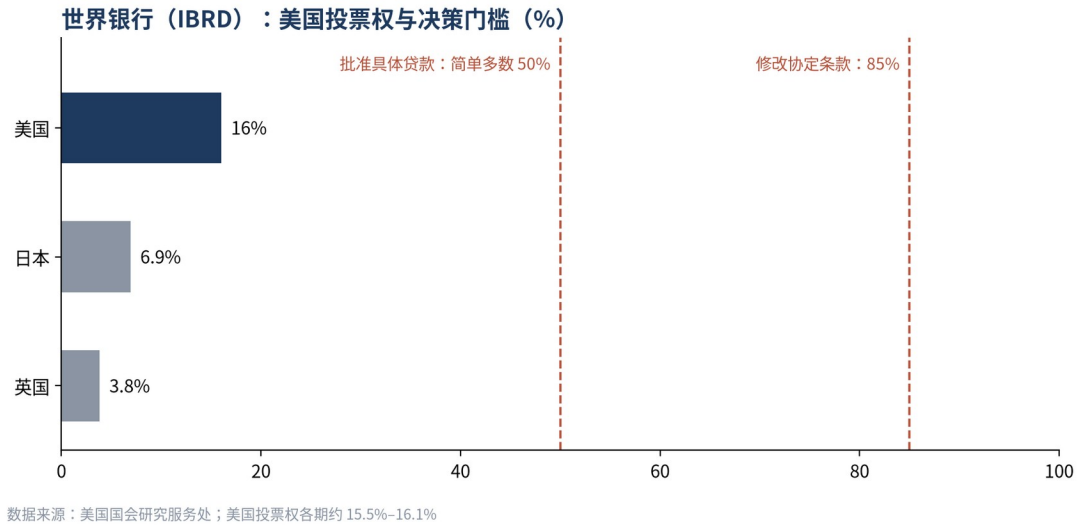


图 2　世界银行的投票门槛与美国投票权

因此，世界银行这一环的不确定性，主要不在“会不会放款”，而在“能以多快的速度放款”。英国此前承诺的 50 亿美元担保，是按每年约 10 亿美元的节奏分批落地的[12][13]。新方案要求在三年内用掉最多 55 亿英镑，约合每年 18 亿英镑，比过去的节奏快得多。每一笔担保都要对应一个准备就绪的世界银行项目，项目背后往往附带改革条件，而乌克兰议会推进改革的速度，国际货币基金组织今年已经两次点名表达关切[16][17]。

三、出口信贷：军工订单与乌克兰的新债

第二大块是 30 亿英镑的出口融资额度。这部分最容易被批评为“肥水不流外人田”：乌克兰拿到的是贷款额度，钱最终流向英国企业。

事实大体如此。英国出口融资局的融资已经支持了贝尔法斯特泰雷兹工厂的 5000 多枚防空导弹、Urenco 的核燃料、基辅地区六座桥梁的重建，以及前皇家海军扫雷舰的转交[5]。其中泰雷兹防空导弹合同价值约 25 亿英镑，支撑了北爱尔兰的数百个就业岗位[19]。出口融资机制要求交易满足最低 20% 的英国含量[19]，乌克兰借入的是期限长达 15 年的优惠贷款[20]。

但如果只看到“回流英国”，就会忽略这个机制的另一面：它解决的是乌克兰“需要武器但付不起首付”的问题。对乌克兰来说，在战时以长期低息贷款获得急需的防空导弹，远比等待一笔永远批不下来的赠款现实。对英国来说，这是援助、产业政策和就业政策的叠加，政治上更容易在议会和选民面前站住脚。

真正值得注意的是风险信号。英国出口融资局的会计官员在致商务大臣的信中写明，该机构对乌克兰的 35 亿英镑额度已“接近用满”[4]；按照规则，对乌业务本已超出财政部设定的最低信用风险标准，因此这次扩容是由商务大臣以“国家利益”为由下达部长指令完成的[4][6]。这说明两点：一是需求真实存在，旧额度已经被订单填满，新的 30 亿英镑有明确的项目储备；二是英国政府清楚其中的信用风险，并选择以政治决定覆盖专业风控意见。这种做法本身并不罕见，但它提醒读者，这 30 亿英镑能否用满，取决于乌克兰愿意并且能够再背多少债。

四、英国财政撑得住吗

英国的财政状况确实紧张。截至 2026 年 9 月底，英国公共部门净债务首次突破 3 万亿英镑，约占国内生产总值的 94%[21]；预算责任办公室测算，政府满足财政规则的余量已从 3 月的 236 亿英镑降至 150 亿英镑，债务利息支出今年预计达到 1090 亿英镑[22][23]。

但正因为财政紧张，英国才选择了担保和信贷这条路。约 10 亿英镑现金对英国财政而言是可承受的；担保在乌克兰违约之前不产生现金支出。英国独立援助影响委员会的评估指出，这类担

保没有前期支付，因此不计入当期援助预算；若乌克兰违约，偿付将从未来年度的援助预算中支出，此前 50 亿美元担保对应的年度最高偿付约为 3.75 亿美元，相当于当时援助预算的 3%[12]。新增的 55 亿英镑会把这一潜在负担明显抬高，但它是分摊到二三十年里的长期或有负债，而不是一次性的现金缺口。

所以，“英国没钱”的判断与“这笔钱能落实”的判断并不矛盾。英国的财政约束决定了它只能用信用代替现金，而这恰恰是这套方案能够在预算案中通过的原因。

五、荷兰：5 亿欧元的“新”与“旧”

荷兰的方案形式更传统，基本是直接拨款，落实的确定性也更高。5 亿欧元冬季军援将用于采购防空装备和无人机[7][8]，12 亿欧元非军事援助将在 2027 年至 2029 年间分别拨付约 3.8 亿、4.1 亿和 4.1 亿欧元，用于能源修复、重建和支持参与重建的荷兰企业[8]。

需要说明的是，这两笔钱中“新钱”的比例不高。据荷兰媒体报道，5 亿欧元冬季军援来自内阁此前已为乌克兰预留的超过 30 亿欧元军援预算，并非额外新增[9]；12 亿欧元中，约 8.78 亿欧元来自执政联盟协议，3.27 亿欧元已在 9 月的预算日公布[9]。这并不削弱荷兰援助的价值，已经列入预算的钱往往比新口号更可靠，但它说明这次宣布更多是把既定资金落到具体项目上，而不是新增财政承诺。

六、落实概率：逐项评估

综合上述事实，可以对英国方案的各组成部分作出分项判断。以下概率为作者基于公开信息和历史节奏的估计，含义是“到 2029 年底，该部分实际转化为乌克兰可用资金的程度”。

组成部分	金额	性质	作者估计的落实程度	主要依据
冬季防空军援	5 亿英镑	现金	约 95%	国防部预算直接支出，用途明确
国际开发协会赠款及撬动资金	15 亿英镑（含 5 亿赠款）	现金加撬动	约 75%	赠款确定，撬动倍数依赖其他捐助方
世界银行贷款担保	最多 55 亿英镑	或有负债	约 70%	机制成熟，但三年节奏快于以往，取决于项目和改革进度
出口融资额度	30 亿英镑	承保额度	约 60%	需求真实，但取决于乌克兰的举债意愿和能力
合计	约 105 亿英镑	—	约 70%，即 70 亿至 80 亿英镑	加权估算

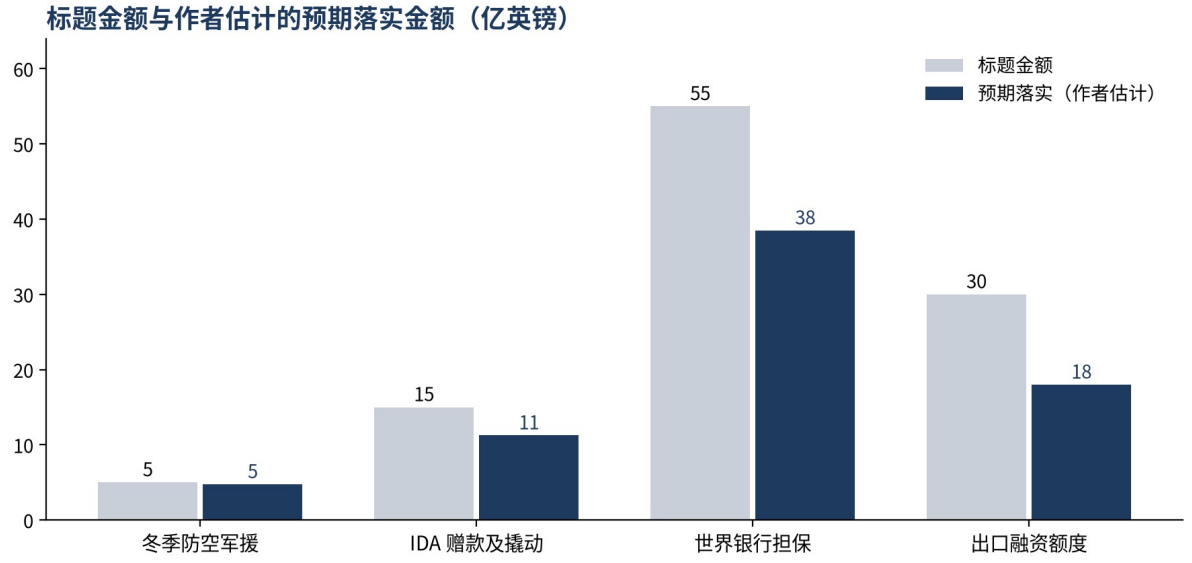


图 3　各组成部分的标题金额与预期落实金额

由此得出三个层次的判断。

第一，从“英国是否会兑现承诺”的角度看，概率很高，约在九成以上。担保和额度本身不需要英国筹措现金，相关预算和部长指令已经完成，英国政府在过去四年的执行记录也相当稳定。

第二，从“乌克兰最终能获得多少融资”的角度看，三年内实际转化的金额更可能在 70 亿至 80 亿英镑之间，而不是满额的 105 亿英镑。缺口主要来自两处：世界银行担保的使用速度，以及出口信贷额度能否被订单填满。

第三，从“英国纳税人实际掏多少钱”的角度看，确定的现金支出约 10 亿英镑。其余部分只有在乌克兰违约时才会转化为英国的财政支出，而且会分摊在二三十年中。

七、真正的变量

决定这笔钱能落实多少的，不是英国的口号，也不是美国在世界银行的票数，而是以下几个更具体的变量。

一是国际货币基金组织的审查节奏。基金组织计划在年底前完成对乌克兰 81 亿美元扩展基金贷款的第二、三次合并审查，前提是改革恢复推进，以及伙伴国提供充分可信的融资保证[16][17]。英国这笔三年期承诺，正是这类融资保证的重要组成部分。如果审查顺利，世界银行项目就有条件按计划推进；如果审查延误，担保的使用节奏也会随之放缓。

二是乌克兰的债务承受能力。担保贷款和出口信贷最终都会形成乌克兰的债务。基金组织在审查中强调，融资必须与维持乌克兰债务可持续性相一致[17]。欧盟 900 亿欧元的乌克兰支持贷款覆盖了 2026 年至 2027 年的大部分融资需求[15]，但乌克兰 2027 年预算已按战争持续更久的假设编制，融资需求随之上升[17]。债务越重，乌克兰对新增贷款就越谨慎。

三是战局与谈判。若停火或谈判取得实质进展，资金需求会从防空和弹药转向重建，出口信贷的结构也会随之调整；若战事加剧，军事类额度会更快被用满。

四是美国的态度。美国无法在世界银行单独否决贷款，但它的影响力更多体现在管理层议程和董事会共识上。迄今为止，世界银行在当前美国政府任内仍在批准英国担保的对乌项目[10][13]，美国国务院也批准了一笔不动用美国资金、由欧洲伙伴出资的爱国者导弹对乌销售[18]。这说明在现阶段，美国的立场更接近“不出钱，但也不拦”，而这正是英国方案得以运作的空间。

结语

英国这 100 亿英镑，不是一张空头支票，也不是一笔现金。它是一套用主权信用换取融资能力的金融工程：英国以约 10 亿英镑现金和数十亿英镑的长期或有负债，为乌克兰撬动了数倍于自身现金支出的资金。它能落实，但落实的主要是乌克兰的融资渠道，而不是英国国库的支出。

对欧洲而言，这种模式的意义超出了英国一国。在财政普遍紧张、美国援助退潮的时代，欧洲国家正在学习用担保、信贷和多边机构的资产负债表，代替直接拨款来支撑乌克兰。它的优点是可持续、政治成本低；代价是把风险推后，并且让乌克兰背上更多债务。判断这类承诺的价值，与其问“钱有多少”，不如问“钱以什么形式来、何时到、最终由谁承担”。

参考资料

[1] HM Treasury, “Further support for Ukraine,” 28 October 2026. https://www.gov.uk/government/news/further-support-for-ukraine

[2] GOV.UK, “UK boosts support to Ukraine with £10 billion package.” https://www.gov.uk/government/news/uk-boosts-support-to-ukraine-with-10-billion-package

[3] Reuters, “UK’s Healey says Britain will give extra £10 billion of support to Ukraine,” 28 October 2026. https://www.reuters.com/world/uk/uks-healey-says-britain-will-give-extra-10-billion-support-ukraine-2026-10-28/

[4] GOV.UK, “Letter from UKEF Accounting Officer to Secretary of State setting out UKEF’s cover position for Ukraine.” https://www.gov.uk/government/publications/increase-of-uk-export-finance-cover-limit-for-ukraine/letter-

from-ukef-accounting-officer-to-secretary-of-state-for-business-innovation-science-trade-setting-out-ukefs-cover-position-for-ukraine

[5] GOV.UK, “British exporters to be given greater access to finance as UKEF strengthens support for Ukraine.” https://www.gov.uk/government/news/british-exporters-to-be-given-greater-access-to-finance-as-ukef-strengthens-support-for-ukraine

[6] GOV.UK, “Letter from Secretary of State confirming increase of UKEF’s capacity limit for Ukraine.” https://www.gov.uk/government/publications/increase-of-uk-export-finance-cover-limit-for-ukraine/letter-from-secretary-of-state-for-business-innovation-science-trade-confirming-increase-of-ukefs-capacity-limit-for-ukraine

[7] Reuters via US News, “Dutch Pledge €500 Million in Military Support to Ukraine.” https://www.usnews.com/news/world/articles/2026-10-28/dutch-pledge-ukraine-reconstruction-support-as-zelenskiy-visits

[8] President of Ukraine, “The Netherlands Announced €500 Million in Military Aid and Another €1.2 Billion in Support.” https://www.president.gov.ua/en/news/niderlandi-vidilyayut-500-miljoniv-yevro-vijskovoyi-dopomogi-107065

[9] Pollar News, “Netherlands pledges 500 million euros for Ukraine’s winter defence.”

https://pollar.news/en/event/netherlands-backs-ukraines-winter ； Kyiv Independent, “Netherlands announces 500 million euro military aid package for Ukraine.” https://kyivindependent.com/netherlands-announces-500-million-euro-military-aid-package-for-ukraine/

[10] World Bank, “New World Bank Development Policy Operation to Boost Ukraine’s Private Sector Financing,” 22 June 2026. https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2026/06/22/first-ukraine-jobs-and-private-sector-growth-development-policy-operation

[11] UK Parliament, Departmental minute on contingent liability for World Bank guarantees to Ukraine. https://committees.parliament.uk/publications/41920/documents/208411/default/

[12] Independent Commission for Aid Impact, “UK aid to Ukraine.” https://icai.independent.gov.uk/html-version/uk-aid-to-ukraine-2/ ； GOV.UK, “UK support to Ukraine: factsheet.” https://www.gov.uk/government/publications/uk-support-to-ukraine-factsheet/uk-support-to-ukraine-factsheet

[13] GOV.UK, “UK Government bolsters Ukraine’s economic recovery, with World Bank approving $1 billion in UK-backed finance.” https://www.gov.uk/government/news/uk-government-bolsters-ukraines-economic-recovery-with-world-bank-approving-1-billion-in-uk-backed-finance

[14] Congressional Research Service, “The World Bank.” https://www.congress.gov/crs-product/IF11361 ； CRS, IF11361 (PDF). http://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF11361/IF11361.3.pdf

[15] European Parliamentary Research Service, “State of play: EU support to Ukraine.” https://eprs.europarl.europa.eu/EPRS_BRI(2025)775834

[16] IMF, “IMF Executive Board Completes First Review of Ukraine’s Extended Fund Facility Arrangement,” 20 July 2026. https://www.imf.org/en/news/articles/2026/07/20/pr26254-ukraine-imf-completes-1st-review-of-eff-arrangement-concludes-2026-aiv-consultation

[17] Interfax-Ukraine, “Reforms and financing assurances from partners are prerequisites.”

https://en.interfax.com.ua/news/economic/1221410.html ； Interfax-Ukraine, “IMF mission to begin talks with Ukraine on second, third EFF reviews.” https://en.interfax.com.ua/news/general/1228276.html

[18] RBC-Ukraine, “Netherlands seeks to speed up delivery of 500 Patriot missiles.” https://newsukraine.rbc.ua/news/netherlands-seeks-to-speed-up-delivery-of-1793688812.html

[19] Enable Consulting, “Winning Work in Ukraine: UK Government Routes.” https://enable.consulting/resources/ukraine-defence-procurement-guide

[20] Militarnyi, “The UK has provided Ukraine with £3.5 billion to purchase further military capabilities.” https://militarnyi.com/en/news/the-uk-has-provided-ukraine-with-3-5-billion-to-purchase-further-military-capabilities/

[21] Office for National Statistics, “Public sector finances, UK: latest.” https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/bulletins/publicsectorfinances/latest

[22] Reuters, “UK budget: Healey accepts smaller fiscal buffer after global shocks hit economy.” https://www.reuters.com/world/uk/uk-budget-heres-what-finance-minister-healey-is-announcing-2026-10-28/

[23] Sarasin & Partners, “Budget 2026: higher inflation, narrower margins.” https://sarasinandpartners.com/private-client/our-thinking/budget-2026-higher-inflation-narrower-margins/