

试析2011年《美国国家军事战略》

○ 许 嘉

[内容提要] 2011年《美国国家军事战略》颁布。这份战略报告在内容上主要有:美国仍是世界最强国,但世界力量格局正在发生改变;美国面临着复杂的国际安全环境,应特别关注来自全球共同空间和全球连接领域的挑战;美国军事战略目标及实现目标的途径;美国应建立更加广泛的同盟和伙伴体系。报告是对2004年《美国国家军事战略》思考的延续,又在许多重要方面对小布什政府军事战略做了调整。美国新军事战略目标的实现还面临着美军经费吃紧、新的同盟体系难以确立、主要敌人定位摇摆不定而影响军队建设等因素的掣肘,它更多地体现出新自由主义的思维模式和调整守势的特征。

[关键词] 美国 国家军事战略 美国军队建设

[作者简介] 许嘉,女,洛阳解放军外国语学院首席教授、博士生导师、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6241(2011)02-0005-04

今年2月,美国公布了《美国国家军事战略》。这是自2004年以来美国第一次公布军事战略。这份战略报告的解密部分共约21页,内容明确简单,涵义深刻,在一定程度上反映出美国对国际战略形势和军事准备的新认识。

一、新版《美国国家军事战略》的基本内容

新的《美国国家军事战略》共包括四大部分:引言、战略环境、长期国家利益和军事目标、结语。其中心思想可概括为以下几个方面:

第一,美国至今仍是世界最强国,但世界力量格局正在发生改变。^[1]在对世界形势做总体分析时,报告认为,“尽管世界上具有影响力的国家和非国家行为体的数量在日益增多,但至今为止,美国仍就是世界最强国”。^[2]美国在对本国实力继续保持信心和自信的同时,还看到世界力量格局正在发生改变。其中,最重要的变化是世界力量格局的构成方式与以往有所不同。“正在变化的权力布局意味着世界正在向‘多结’(multi-nodal)的世界演变,其

特征是在利益驱动下国家之间在外交、军事和经济上不断进行调整并组成临时同盟,从而取代了僵硬、对峙的竞争集团”。^[2]报告用物理学中“结”的概念形容今天世界权力的特征,即国家在外交、军事和经济上的利益交汇,经常会导致国际舞台上出现不同的和临时的同盟,从而在不同时间段、不同领域中,不同问题上形成变动的世界力量格局,而冷战时期那种僵硬不变、固定对立的同盟体系正在消失。

第二,美国今天面临着复杂的安全环境,应特别关注来自全球公共空间(global commons)和全球连接领域(global connected domains)的挑战。综合这份战略报告可以看出,奥巴马政府认为美国目前面临的威胁包括:恐怖主义的威胁、新兴大国的威胁、大规模杀伤性武器的威胁、地区安全的威胁、全球公共空间和全球连接领域的威胁、经济和科技竞

[1] 可对比肯尼思·沃尔兹:《国际政治理论》(胡少华等译,北京·中国公安大学出版社,1992年)对国际格局形成的解释。

[2] The National Military Strategy of the United States of America -- Redefining America's Military Leadership, 2011, p2.

争的威胁、全球人口膨胀的威胁、资源短缺和环境安全的威胁等。报告特别提醒美国人：“让我们不要忘记，在国内外，国家无论在防范还是在击败威胁方面仍处于战争状态。”^[1]报告重点指出了全球公共空间和全球连接领域的威胁问题：“保证全球公共空间，即海洋、天空和太空，以及全球连接领域如网络空间的出入自由，正在日益受到国家和非国家行为体的挑战。”^[2]报告有意用了“反介入”（anti-access）和“反拒止”（anti-denial）的炒作性概念，暗指中国在这方面对美国的威胁，“一些国家正在发展反介入和反拒止的能力及战略，从而想限制美国和其他国家的行动自由”。^[3]报告还指出：“我们将在广度和深度上关注中国军力的发展，包括军队的现代化，中国在太空、网络空间、黄海、东海和南海的权利要求。”^[4]

第三，美国新军事战略包括四大目标，军事战略目标的实现需要美国联合作战部队具有“全谱”的能力（a full spectrum of military capabilities）。报告开门见山地指出：“此文件的目的是为实现《2010年美国国家安全战略》所设定的长期的国家利益，同时也为《2010年四年防务评估报告》所设定的国防目标提供路径和方法。”^[5]为此，美国军事战略包括四大目标：抗击暴力极端主义，威慑并打败侵略，加强全球和地区安全和构筑未来力量。为实现这四大目标，美军强调要具有“全谱”能力，具体而言，“在战争中，美国的军事战略集中在能够把标准化的、适应性强的、能够完成总体任务的部队投入战场，这支部队应能完成各种类型的军事任务”。^[6]这就首先需要联合作战部队具有短期预警的能力、部署灵活指挥和控制系统的的能力，并有不断增强与美国政府机构协同工作的能力；其次，美军需要具有准确而有区别的行动能力，并应有不断支援部队的的能力，部队不仅要有全球范围的到达能力，还要有地区范围的集聚能力；最后，联合作战部队必须具有远距离作战的能力，这就要求减少大规模的原料和能源需求以实现更小的后勤补给目标。^[7]

第四，美国应继续发挥世界领导者的角色，在原有同盟的基础上建立更多的、具有建设性的伙伴关系。报告不断强调美国的世界领导地位，指出美国应具有更多类型的领导方式，如“促进者”、“授予者”、“召集者”、“保证者”等等。^[8]报告多次强调

在发展原有同盟关系的基础上，更应关注建立新型的伙伴关系，“不断变化的安全环境需要美国联合作战部队在加深与原有盟国安全关系的同时，创造新的、与不同国家群体间的伙伴关系。”^[9]这里有两点应特别关注，一是美国特别重视扩大它在亚洲的伙伴关系网。美国不仅表示要巩固原有的美日、美韩和美澳双边同盟体系，而且大谈在西起印度东至越南的广阔地区建立双边或多边同盟或伙伴关系的意义。美国还非常重视发展与地区组织如东盟的关系。二是美国希望把俄罗斯拉进亚洲以帮助解决阿富汗问题、伊朗问题、朝鲜问题，特别是平衡中国的问题。报告宣称：“我们寻求在反恐、武器扩散、太空和反导方面与俄罗斯展开合作，并且欢迎俄罗斯在维护亚洲安全和稳定上发挥更加积极的作用。”^[10]

二、美国新国家军事战略的变与不变

2011年《美国国家军事战略》反映出在“9·11”事件和反恐风暴过后，在金融危机和经济危机动荡之中，美国对当前和未来世界安全形势的看法以及军事上的调整。它在许多方面是2004年小布什政府国家军事战略的延续，但又做出了相当多的调整。

在内容延续上，首先，美国的战略关注重点没有发生改变。美国的战略关注重点在小布什政府时期就已经转向亚洲，奥巴马政府上台后，美国的战略关注重点仍在亚洲。2004年的《美国国家军事战略》提出了“弧形不稳定地区”的概念；新版《美国国家军事战略》则指出：亚洲和中东地区的形势不容乐观，“亚洲存在着两个上升的全球性力量。中东地区出现了一些地区性影响力量。亚洲和中东地区的动荡将挑战地区的稳定。”^[11]其次，美国的军事战略目标没有大的变化。2004年的报告提出保卫美国、阻止冲突和突袭，以及战胜敌人的军事战略目标。2011年的战略目标在表述上更加具体，即抗击暴力极端主义、威慑并打败侵略、加强全球和地区安全、构筑未来力量。虽然2011年的报告与2004年的报告在美国军事战略目标上的表述有所不同，

[1]The National Military Strategy of the United States of America——Redefining America's Military Leadership, 2011, p1.

[2]The National Military Strategy of the United States of America——Redefining America's Military Leadership, 2011, 前言.

但目标内容并没有发生大的变化。最后,对美军军事能力的要求仍集中在“全谱”能力上。2011年的军事战略报告对军队转型和建立联合部队的论述比2004年的论述要少,这在一定程度上反映出美国联合部队的组建已接近成熟。两份报告在军队建设上都集中论述了美军应建构应对各种挑战的“全谱”能力。2004年的报告写到:“军队的发展目标是具有‘全谱’优势(full spectrum dominance,FSD),这种能力要求能够控制各种局势,并打败军事行动中的任何威胁”。^[1]同样,2011年的报告把军队要有“全谱”能力和特征作为军队建设的重中之重。

在内容变化上,新《美国国家军事战略》表现在四个方面:第一,美国对安全威胁有了新的看法。2004年《美国国家军事战略》报告对美国面临的威胁做出了四种分类:传统威胁、非传统威胁、大规模杀伤性武器等灾难性威胁和破坏性威胁。无论是传统威胁还是破坏性威胁,小布什政府所看到的威胁基本都停留在传统意义的威胁上;而2011年《美国国家军事战略》报告则既看到了传统安全的威胁又特别强调非传统安全的威胁。报告指出:“人口的增长和城市化趋势的加快将导致中东、非洲、南亚水资源更加短缺并给国家管理带来更多挑战。全球气候的不稳定性影响与海岸边聚集的人口中心的增多将对贫弱和发展中国家应对自然灾害的能力构成挑战。”^[2]2004年的报告把威胁的重点放在恐怖主义上,而2011年的报告在强调恐怖主义等威胁的基础上重点突出了来自全球公共空间和全球连接领域的威胁。为使美军在未来反“侵略”行动中目标更加明确,报告对“反介入战略”和“拒止战略”作出了清楚的定义。“反介入战略是指,阻挡我国在某一地区投放和维持军事力量能力的一种战略;地区拒止战略,则是要遏制我国在某一地区的行动自由。”^[28]

第二,美国实现军事目标的途径发生了变化。奥巴马政府改变了小布什政府的传统战略思维,不再单纯用军事武力解决安全问题,更注重军事与外交等其他手段和多种途径的结合。报告写道:“在我们加强军力维护国家安全时,我们必须不断调整我们使用军事力量的方法。”^[21]“在这个多结的世界上,军队维护美国的领导地位不仅涉及军事力量的使用,更涉及军事力量的使用方法。”^[25]报告自始至终贯穿着一个思想,即用军事手段虽然在短期内可

以解决恐怖主义和其他威胁问题,但从长远看,并不能消除威胁,美国应当通过榜样的规劝力量在全世界展示美国的价值观,从而影响和改造他国。也许,这正是该报告附标题“重塑美国军事领导地位”的真正含义。第三,美国将“威慑”作为重要的军事战略原则。小布什政府的军事战略原则是进攻性的。2004年《美国国家军事战略》报告提出了“先发制人”的思想,该报告指出:“这一战略需要具有预先的自我防卫能力,它要对迫在眉睫的侵略做出准备和适当的反应。当接到命令后,为了自我防卫,指挥官应当先发制人打击那些将带来巨大威胁和不可能通过威慑制止的侵略者。”^[19]与此形成对照,奥巴马政府2011年《美国国家军事战略》则把威慑作为重要的军事原则:“我们还必须采用威慑原则以适应21世纪的安全挑战。在变化的环境中,我们将加强在天空、太空和网络空间的威慑能力,并在系统上和永久性防御设施上提升我们打败侵略的能力。”^[28]值得关注的是,奥巴马政府改变了小布什政府“对恐怖组织和极端势力威慑无用”的看法,指出:“在反对极端主义的斗争中,我们将采用威慑原则。虽然对付恐怖主义分子很难采取直接的威慑手段,但恐怖主义分子对得失的评估和对其他国家或利益攸关方的依附,将使我们能够通过影响那些国家实现威慑。”^[26]第四,美军的建设重点出现了调整。在小布什政府阶段,美军强调军队向联合作战方向转型,为此,它在重视武器和装备发展的同时,特别关注加强部队的联合作战能力,其中包括:实现全面的一体化联合作战目标、全球部署和持久作战的能力、迅速联络和同步作战的能力、部队下级联合一体化作战的能力、能够应对各种各样行动的能力、快速获取信息和做出决策的能力、在任何条件下摧毁敌人和敌人系统的能力等。^[15]奥巴马政府对军队建设的要求在一定程度上虽然与小布什政府相同,但它更强调联合部队建设的灵活性和机动性。“在挑战面前,美国联合部队应具有灵活性、敏捷性和适应性。”^[213]此外,该战略报告对军队官兵给予了前所未有的关注。例如:在“打造未来军

[1]The National Military Strategy of the United States of America—A Strategy for Today; A vision for Tomorrow, 2004, p22.

[2]The National Military Strategy of the United States of America—Redefining America's Military Leadership, 2011, p2.

队”部分,第一个标题就是“我们的人员”。报告大篇幅论述了重视美国军人待遇和生活等问题,特别指出:“我们重视领导地位,不能只停留在力量上,我们不仅要重视我们的武器平台和军事能力,更要重视我们的价值观和我们的人民。”^[1]“我们必须保证我们的人员工资和津贴,要对军人家庭提供援助,关心受伤的士兵。我们将重点帮助那些从战场复员回家的士兵,他们从军队转到地方将会遇到挑战。”^[16]可以看出,报告一方面要稳定军心和提升军队战斗力,另一方面想要国会多给钱。

三、美军实施军事战略的三大掣肘因素

从此份报告中可以看出,实现美国军事战略目标面临三个困难:

第一,美军经费吃紧,军队建设面临压力。这份报告是在美国面临严重经济危机的形势下完成的。在财政赤字和经济危机的压力下,报告坦称:“我们的国家和军队将面临日益增长的赤字压力,我们不能指望国防预算的增长。但在面对这些压力时,我们不能使军队空心化(a hollow force),让军队缺少应有的准备、训练和所需要的现代化装备。”^[118]美军目前已经简化了军事机构,于2010年撤销了联合作战司令部。美军目前非常担心日益紧缩的军费开支将使美国的军事科技优势丧失,而高技术武器优势的存在是美军赢得战争的重要前提。

第二,旧同盟根基动摇,新同盟体系很难确立。伊拉克战争是美国与同盟国关系的分水岭。在伊拉克战争前,美国一直对冷战后维系下来的同盟关系保持信心,但伊拉克战争使美国看到了旧同盟的不可靠,于是在旧同盟的基础上,美国建立了“意愿同盟”。伊拉克战争之后,为了维护美国的世界领导地位,美国非常重视扩大自己的同盟队伍,开始把“伙伴”关系作为维护美国霸权地位的又一工具。然而,这份战略报告指出,今天的世界已是“多结”的世界,国与国之间很难再由某几个国家形成固定的联盟关系。它们会在不同的问题上,因各自所面临的环境不同、利益不同,乃至文化不同而在经济、政治、军事和外交等不同领域形成利益驱动的、短暂的、不固定的利益交汇同盟。在这种形势下,美国将如何巩固与旧同盟的关系,如何建立新的同盟体系,如何继续

借助其他国家的力量维护美国的霸权地位,报告没有给出明确的答案。此外,在这份战略报告中,美国非常担心旧同盟能力的衰落,多次提到北约盟国因经费紧张和经济危机而出现的预算问题可能会最终影响北约的实力。这又让人们联想到,近期日本出现的地震、海啸和核辐射灾难,德国在利比亚问题上与美国的离心离德,所有这些都进一步说明,同盟关系问题是美国实现军事战略目标的大问题。

第三,在主要敌人的定位上摇摆不定,影响军队建设。这份报告虽然也谈到反恐的问题,但并非象2004年报告那样集中把恐怖主义作为主要威胁和主要敌人,恐怖主义仅成为各种安全威胁中的一种。奥巴马政府认为,美国目前面临的威胁甚多,地缘战略的变化,地区大国的崛起,传统主义和非传统主义的威胁,等等,诸多问题都会影响美国的安全。然而,面对各种威胁,美军虽然提出了要发展“全谱”能力和应对“全谱”威胁的口号,但美国人心很清楚,在国家实力日渐衰落的情况下,美军很难应付所有威胁,而究竟应集中对付哪种威胁,报告并没有给出答案。

四、结语

新的《美国国家军事战略》特点有三:一是,它不象小布什的军事战略那样咄咄逼人,在战略态势上基本处于守势;二是,这一战略更多强调合作解决美国面临的安全威胁,体现出新自由主义的战略思维范式;三是,它更强调重新准备而非战斗,给人以重新调整姿势应对挑战的印象。从总的情况看,这份报告对美国的安全形势判断较为准确,对面临威胁的看法较为开放;在军事手段的运用上,报告更多体现出新自由主义的思想方法,回避用简单的军事手段解决问题;在军事力量建设上,它虽然继续强调加强部队联合作战的能力,但在如何完成具体建设任务上并未完全清楚说明,因此,我们应拭目以待,给予特别关注。

[收稿日期:2011-03-19]

[1]The National Military Strategy of the United States of America
——Redefining America's Military Leadership, 2011, p15.