

奥巴马政府新军事战略评析

陈积敏

[内容提要]奥巴马政府新近出台的军事战略指南的核心词汇是“削减军费”、“重点投入”、“战略转型”与“保持优势”,其中透露出美国未来军事战略的发展动向、关注重点与基本任务,同时展现了美国在面临诸多挑战的情形下护持霸权地位的决心。从本质上说,新军事战略指南是对奥巴马政府全球战略调整的反映与实践。这份军事战略指南虽然将中国列为主要防范对象,但对中美关系的影响有限,中美之间仍可保持积极的竞合关系。

[关键词]奥巴马政府 军事战略指南 中美关系

[作者介绍]陈积敏,中共中央党校国际战略研究所助理研究员、博士,主要研究美国外交与中美关系、非法移民等问题。

2012 年 1 月 5 日,美国总统奥巴马、国防部长帕内塔(Leon E. Panetta)与参谋长联席会议主席登普西(Martin E. Dempsey)在国防部新闻发布会上公布了名为《保持美国在全球的领导:21 世纪国防的优先事项》的新版美国国防战略评估指南。^①这份战略性文件一方面透露出美国未来军事战略的发展动向、关注重点与基本任务,另一方面也展现了美国在面临诸多挑战的情形下护持霸权地位的决心。从本质上说,这份评估指南是对奥巴马政府全球战略调整的一种反映与实践。需要指出的是,奥巴马政府对美国军事战略所做的调整已经贯彻到实际政策之中,因而,这份报告也是对美国军事战略改革实践的总结与评估。

一、奥巴马政府新军事战略的主要内容

新版美国国防战略评估指南的正文仅有 8 页,但内容丰富。它首先分析了当前美国面临的全球安全环境,继而指出了美军的基本任务,并对 2020 年的世界军事力量格局进行了展望。因此,这是一份着眼于未来的军事战略报告。正如奥巴马在新闻发布会上所强调的那样“即使我们的军队依然在今天的战斗中保有优势,我们仍有机会且有责任向前

展望,以打造适应未来需要的军队。”^②

奥巴马政府新军事战略主要包含以下几点内容。第一,削减军费,实现财政平衡,同时转变军事战略思维,走“精兵简政”之路。为了削减不断增长的财政赤字,奥巴马政府提出了大幅缩减预算的计划,其中包括在今后 10 年内削减 4870 亿美元的国防开支。为此,美国将对陆军与海军陆战队进行一定程度的缩编。国防部长帕内塔表示,未来 10 年美国陆军将从 57 万人缩减至 49 万人。^③但是,美国航母舰队规模不变,仍维持在 11 艘。

与此同时,美国将转变军事战略思维与军事重点发展领域,以保持美军战斗力、应对各种不可预知的挑战。奥巴马总统强调“我们将继续摆脱过时的冷战时代体系,以便能够对将来需要的能力方面

^① Department of Defense, “Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, January 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf. (上网时间:2012 年 1 月 6 日)。下文中所引该报告内容不再注明出处。

^② The White House, “Remarks by the President on the Defense Strategic Review”, January 5, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>. (上网时间:2012 年 1 月 6 日)

^③ Elisabeth Bumiller and Thom Shanker, “A Strategy for a Leaner Military, With Obama Taking the Lead”, *The New York Times*, January 6, 2012, p. A18.

投入更多,包括情报、监视和侦察、反恐、反对大规模杀伤性武器,以及加强在对手试图拒阻我们进入的环境下的作战能力。”^①由此可见,美国军事战略的思路从对“量”的绝对重视转向对“质”的有效提高上来,力图走一条“精兵简政”之路。正如奥巴马总统所言“我们的军队将变得更加精练,但世界需要知道的是,美国将维持自己的军事优势,美国的军队将会更加敏捷、灵活,并且做好应对各种突发事件和威胁的准备。”^②

需要指出的是,美国国防预算的缩减只是增幅的减缓,其实际军费支出仍将保持绝对优势。奥巴马对此并不讳言,他指出“未来 10 年,国防预算的增速将放缓,但实际国防预算仍然会有所增长,因为我们的全球责任要求我们(确保)领导地位……我们可以保持美军的强大和国家安全,因为我们的国防预算规模(在未来)仍将是庞大的,仍大于排在美国之后的 10 个国家国防预算的总和。”^③

第二,转变战略重心的指向,更加关注传统大国崛起。新军事战略表明,美国将继续保持在打击全球恐怖主义势力以及防扩散等非传统安全问题上的投入,但同时更加关注传统安全问题。这份评估指南明确了三大重要安全区域,即欧洲、亚洲与中东地区。美国仍然重视欧洲地区的防务能力以及北约的重要性,强调“美国在支持欧洲的和平、繁荣以及增进北约的力量与活力方面有着持久利益”。但是,鉴于“大多数欧洲国家现在是安全的生产者,而非消费者”,美国需要根据时代变化与现实需要对美军在欧洲的任务与使命作出恰当调整,“为了适应这种变化的战略图景,美国在欧洲的态势也要发生变化”。从当前形势看,美国很可能将减少在欧洲的驻军数量。但美国亦明确表示,将会继续履行“北大西洋公约”第五条款关于集体防御的义务。

与此相对应,新战略指南突出强调了亚洲对于美国国家利益的重要性。它指出“美国的经济和安全利益与从西太平洋和东亚延伸到印度洋和南亚的弧形地区紧密相连……我们与亚洲盟友和主要伙伴的关系对于该区域的未来稳定与增长至关重要。”因而,美国将加大对亚太地区的军事投入力度,正如奥巴马一再强调的那样“我们将加强美军

在亚太地区的军事存在,削减国防预算不会以牺牲这一重要地区为代价。”^④此外,评估指南还就对方略做了说明,即进一步巩固联盟战略,认为“这是亚太安全的一个关键基础”,同时发展并扩大与亚太新兴国家的伙伴关系,以便形成保障共同利益的集体能力。评估指南尤其强调要与印度建立长期的战略伙伴关系,以“支持印度成为在更广阔的印度洋区域的一个地区经济之锚与安全提供者”。同时,美国还“将通过与盟友和地区其他国家的有效合作,保持朝鲜半岛的和平,阻吓、抵御正在积极开发核武器项目的朝鲜的挑衅行为”。

中东地区对美国的国家安全利益具有至关重要的意义,也是美国所关注的传统战略要地。新军事战略指南首先分析了“阿拉伯觉醒运动”(The Arab Awakening)给美国在该地区利益所带来的挑战与机遇:一方面,中东地区政权更迭、国内改革压力造成了国家内部以及国家间关系的紧张,这给该地区的未来带来了不确定性;另一方面,从长远看,这又为美国在该地区寻找一个更为稳定、可信的伙伴创造了机遇。评估指南进一步明确了美国在中东地区的战略目标,即应对暴力恐怖分子与动乱威胁,同时恪守美国对盟友、伙伴的承诺。此外,评估指南还突出了该地区弹道导弹与大规模杀伤性武器扩散的危险,并称这已经引起了美国的“特别关注”。有鉴于此,美国的政策是通过与海湾合作委员会进行合作,加强波斯湾地区安全,阻止伊朗发展核武器的能力以及反击其挑衅性政策。同时,美国将继续保障以色列安全并支持全面的中东和平进程。“为支持这

① The White House, “Remarks by the President on the Defense Strategic Review”, January 5, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>. (上网时间:2012 年 1 月 6 日)

② The White House, “Remarks by the President on the Defense Strategic Review”, January 5, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>. (上网时间:2012 年 1 月 6 日)

③ The White House, “Remarks by the President on the Defense Strategic Review”, January 5, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>. (上网时间:2012 年 1 月 6 日)

④ The White House, “Remarks by the President on the Defense Strategic Review”, January 5, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>. (上网时间:2012 年 1 月 6 日)

些目标,美国将继续重视美军与盟军在区域内和区域周边伙伴国的军事存在,并对它们提供支持”。

第三,更新军事战略原则,重估军事战略目标,明确美军基本任务。美国新军事战略强调,未来美军“将有能力在一个战场击败一个重大侵略行动,同时在另一场可能突发的冲突中起到‘干扰破坏’潜在敌人的作用,或让其付出难以接受的代价”。这种“1+”(one-plus strategy)军事战略思维改变了冷战后美国所遵循的“同时参加和打赢两场战争”的战略原则。不过,无论战略原则发生怎样的变化,赢得战争才具有最根本的意义。正如参联会主席登普西所言“根本上说,我们的战略一直是保持应对全球随时随地发生突发事件的能力,这一点没有改变……我们能够并将继续有能力同时应对一件以上的突发事件。更主要的是,无论在哪里以及不论何种次序,我们在面临冲突时都将获得胜利。”^①就军事目标而言,国防部长帕内塔表示,未来军事战略的发展方向是应对美国在 21 世纪所面临的多样性风险,美军“将继续保持执行我们认为在保护国家核心利益中最重要使命的能力:击败基地组织及其分支,成功应对当前冲突;阻遏与挫败敌人的进攻,包括试图阻止我们力量投射的敌人;应对大规模杀伤性武器;在网络、空间及其他所有领域保持有效行动能力;保持安全、有效的核威慑力;保卫国土。”为此,评估指南确定了美军的十项基本任务,即(1)打击恐怖主义与进行非常规战争;(2)遏阻、击溃侵略;(3)应对反介入/区域拒止挑战;(4)反对大规模杀伤性武器;(5)保持网络空间与太空的有效行动能力;(6)维持安全、可靠、有效的核威慑力;(7)保卫国土与协助民事部门;(8)维持稳定的海外军事存在;(9)执行稳定与平叛行动;(10)执行人道主义、灾难救援以及其他行动。需要指出的是,在执行稳定与平叛行动时,美军将避免发动类似阿富汗和伊拉克战争这样持续时间很长的大规模战争。“美军将不再需要维持以往规模的军事能力来执行久拖不决的、大规模的海外稳定行动。”显然,这是对小布什政府时期军事战略的一次重大修正。

二、美国军事战略调整的动因

美国军事战略调整的动因至少可以从三个维度

来加以分析。首先是国际体系层次。冷战后美国所享有的“单极时刻”正在随全球力量格局的重新配置而不复存在。21 世纪前十年,全球政治经济生态发生了深刻变化,以恐怖主义为主的非传统安全问题成为国际社会关注的焦点,美国也因此卷入到两场战争之中。2008 年的全球性金融危机更是对以美国为首的西方传统经济强国的一次重大打击,并且令国际社会对所谓的“华盛顿共识”产生了质疑。相反,以金砖国家为代表的新兴经济体得到迅速发展,尤其在应对金融危机中表现抢眼,从而在很大程度上改变了原有的国际体系结构。这一切似乎预示着“后西方世界”的到来。^②在此情势下,奥巴马政府意识到美国必须采取主动行为来调整其全球战略,利用国际体系改革以及国际责任分担的方式来维持与巩固美国的领导地位。可以说,美国军事战略的调整,是美国因应国际政治经济格局变化的客观需要而进行全球战略调整的重要组成部分。

其次是对地区安全局势的考量因素。主要体现在两个方面:一是美国逐步从伊拉克、阿富汗战争中退出后,需要对未来的军事战略走向进行评估与规划;二是从地缘政治、地缘经济角度说,亚洲和中东地区对于美国的国家安全利益有着至关重要的意义。但同时,美国在这些地区也面临着强国崛起所带来的巨大挑战。因而,美国需要未雨绸缪,应对未来不可预知的突发事件。需要说明的是,美国军事战略的调整与转型,尤其是军事手段的更新是建立在近十年来军事行动经验基础上的:在非传统安全领域,美国通过情报搜集、无人机追踪以及特种作战等方式击毙了本·拉丹,取得了反恐事业的阶段性胜利;在传统安全领域,通过利比亚战争,美国在没有派遣地面部队的情形下达到了战争的目的。这表明,美国可以通过新的、成本与风险更低的战略战术手段实现其目标。从这个角度说,美国新军事战略的出台并非被动、仓促而为,而是经过慎重思考并得

^① Department of Defense, “Statement as Prepared by Chairman of the Joint Chiefs of Staff Gen. Martin E. Dempsey on the Defense Strategic Guidance”, January 5, 2012, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=14994>. (上网时间:2012 年 1 月 6 日)

^② Stephen F. Szabo, “Welcome to the Post-Western World”, *Current History*, January 2011, pp. 9-13.

到实践检验之后做出的战略决策。对此,《洛杉矶时报》社论指出,“预算需要可能是奥巴马总体军事战略变革的根源,但这并不意味着这种变革是草率的,甚至是不明智的”。^①

再次是美国国内因素。美国军事战略调整的最主要的国内因素,便是美国持续疲弱的经济状况与不容乐观的财政状况。自 2008 年以来,美国经济不振,失业率一直高位运行(截至 2011 年 12 月,美国的失业率为 8.5%,为三年来最低),^②加之过去 10 年在阿富汗和伊拉克的两场战争给美国造成了巨大消耗,其结果是,2011 财年联邦财政赤字接近 1.3 万亿美元,而政府债务则超过了 15 万亿美元,是 2000 年美国债务水平的两倍多。^③因此,新军事战略调整是理顺美国财政的重要步骤。^④2012 年美国总统大选也是一个重要的推动因素。一方面,经济形势成为美国总统选举的一个重要干预变量,奥巴马能否成功连任很大程度上取决于美国经济形势。有统计显示,自 1940 年罗斯福总统以来,没有任何一位现任总统在失业率高于 7.2% 的情形下竞选连任成功(1994 年里根总统竞选连任时失业率恰好为 7.2%)。而据穆迪(Moody's Analytics)预测,2012 年美国的平均失业率将为 8.7%。因此,奥巴马总统必须采取措施,改善经济状况,降低失业率,从而为其竞选连任创造有利条件。“奥巴马总统削减军费预算的主要目的在于减少财政赤字的规模,以便为经济复兴提供有利条件。”^⑤另一方面,美国共和党人指责奥巴马政府的伊朗政策过于软弱,新军事战略也是对这一指责的回应。^⑥

美国是一个崇尚军事强权的国家,此次军事战略调整因有削减美国军事力量强势之嫌而引起了美国国内的高度关注,并产生了两种不同的舆论反应。一种舆论对大幅削减国防预算表示不满,认为新军事战略削弱了美国对世界的塑造能力,从而将美国置于危险境地。“外交政策倡议”(Foreign Policy Initiative)执行主任杰米·弗莱(Jamie Fly)批评道:“总统制定战略的关注点在于结束战争而不是赢得战争……在一个日益危险的世界里,这一战略将令美国更加不安全,同时让美国在过去 60 年中以其所希望的方式影响战略格局的能力受到了削弱。”^⑦多

数共和党人抨击这份新军事战略报告是对美国传统军事政策的“背弃”,将会影响到美国的全球领导力。众议院军事委员会主席、共和党人巴克·麦肯伊(Rep. Buck McKeon)认为,“这一战略似乎背离了共和党与民主党都长期坚持的义务——调配军事力量以应对两场大型的近乎同时发生的应急行动”,同时,该战略还“放弃了半个世纪以来受到盟友欢迎的全球海上军事存在,而这一直是全球安全的保证,也是维持美国经济优势地位的保障”。因而,这是美国的“全球撤退”战略,“总统以新军事战略为幌子要求我们从世界舞台上撤退,以掩盖其削减军队和国防开支的目的”。^⑧共和党总统竞选人、前马萨诸塞州州长罗姆尼(Mitt Romney)称奥巴马此举将“削弱美国保卫自己的能力”。^⑨

另外一种评论则认为,奥巴马政府新军事战略调整是正确的行为,不仅有助于美国实现财政平衡,

① “Editorial: America's new lean fighting machine”, *The Los Angeles Times*, January 6, 2012, http://www.latimes.com/news/opinion/opinionla/la-ed-obama-20120106_0_7387248_story. (上网时间: 2012 年 1 月 13 日)

② U. S. Bureau of Labor Statistics, “Unemployment rate falls to 8.5 percent in December 2011”, January 9, 2012, http://www.bls.gov/opub/ted/2012/ted_20120109.htm. (上网时间: 2012 年 1 月 13 日)

③ Christopher Chantrell, “Recent US Federal Debt Numbers”, http://www.usgovernmentdebt.us/federal_deficit_chart.html “Recent US Federal Deficit Number”, http://www.usgovernmentdebt.us/federal_deficit. (上网时间: 2012 年 1 月 13 日)

④ Buck McKeon, “Fact Sheet: Key Questions Raised by President's New Defense Strategy”, January 5, 2012, http://armedservices.house.gov/index.cfm/press-releases?ContentRecord_id=d041fe37-0af3-4110-a6e7-23d3b4f57c01. (上网时间: 2012 年 1 月 8 日)

⑤ Dave Cook, “US Chamber sees limp economy, high unemployment rate in election year”, *The Christian Science Monitor*, January 12, 2012, [http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2012/0112/US-Chamber-sees-limp-economy-high-unemployment-rate-in-election-year?cmid=ema:nws:Daily%20Custom%202%20\(01122012\)&cmid=ema:nws:MTY2OTg4Mzk2NzYS1](http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2012/0112/US-Chamber-sees-limp-economy-high-unemployment-rate-in-election-year?cmid=ema:nws:Daily%20Custom%202%20(01122012)&cmid=ema:nws:MTY2OTg4Mzk2NzYS1). (上网时间: 2012 年 1 月 13 日)

⑥ Elisabeth Bumiller and Thom Shanker, “A Strategy for a Leaner Military, With Obama Taking the Lead”, *The New York Times*, January 6, 2012, p. A18.

⑦ Jennifer Rubin, “Obama cuts defense to the bone, and then some”, *The Washington Post*, January 5, 2012, http://www.washingtonpost.com/blogs/right-turn/post/obama-cuts-defense-to-the-bone-and-then-some/2012/01/05/gIQACh7HdP_blog.html. (上网时间: 2012 年 1 月 6 日)

⑧ “McKeon Warns President's New Defense Strategy is ‘Lead From Behind’”, January 5, 2012, http://armedservices.house.gov/index.cfm/press-releases?ContentRecord_id=d041fe37-0af3-4110-a6e7-23d3b4f57c01. (上网时间: 2012 年 1 月 8 日)

⑨ David S. Cloud and Christi Parsons, “Obama calls for leaner military”, *The Los Angeles Times*, January 6, 2012, p. A1.

而且也会继续保持美军的战斗力。《纽约时报》社论认为,奥巴马政府的军事战略是对小布什政府时期军事战略的修正,“美国必须更聪明,更懂得如何克制地使用武力,军事新战略能以此为原则,这对被小布什拖入战争灾难的美国来说是个安慰”。该社论同时指出,这是一项将美国带向正确道路的实用主义战略,“凭借这一新的国防战略,奥巴马总统提出了一个 21 世纪美国如何组织、部署其军事力量的普遍务实的愿景,同时也将解决其深刻的财政问题”。^①《洛杉矶时报》也发表社论指出,“如果可以利用敏捷的机动性军队代替常驻部队,这将是不仅是一种军事优势,也是一种预算优势,两者都将会令美国更加安全”。^②就政治派别而言,民主党对于新军事战略大多表示理解与欢迎,民主党众议员亨利·库拉尔(Henry Cuellar)认为这是一个正确的战略,“冷战时期,你可以使用大规模军队与核武器。现在因为新威胁的缘故,你需要拥有更加灵活的军力”。^③另一位民主党众议员亚当·史密斯(Adam Smith)指出,“战略评估不仅明确地说明了我们所面临的威胁,而且还表明了单纯增加军费支出并不必然使我们更加安全,只有更加明智且有效的军费支出才能做到这一点”。^④

另外,美国也有评论认为,奥巴马新军事战略过于简化,缺少实质性的实施方案。“战略与预算评估中心”军事专家安德鲁·克雷皮内维奇(Andrew F. Krepinevich Jr.)便认为“这是一个不完整的战略”。^⑤《华盛顿邮报》也发表社论称,奥巴马政府有必要对当前的军事战略做出适时调整,但对于缩减陆军的规模表示担忧,指出,如果美国与伊朗或朝鲜发生战争,“一支强大的地面部队将在很长的一段时期内是必须的”。^⑥

三、对美国新军事战略调整的评价

在评价美国新军事战略调整时,有三方面内容值得特别强调。第一,奥巴马政府新军事战略调整是一种因应形势之举,在某种程度上也是迫不得已之举,折射出美国所面临的战略困境。可以说,美国军事战略调整是在“内忧外患”的背景下做出的。美国防部长帕内塔在新闻发布会上即表示,“这一

战略指南认识到,在经历了十年战争以及国防开支大幅增加之后,美国正处于一个战略转折点……虽然我们的大规模军事行动消退了,但美国在全球范围内仍面临着复杂且不断增加的一系列安全挑战,这要求我们重新塑造美国防务的优先选项,集中关注暴力极端主义、大规模杀伤性武器及材料的扩散、伊朗和朝鲜的挑衅行为,以及亚洲新兴力量的崛起和中东剧变造成的持续威胁”。所有这些威胁都发生在美国面临严重财政赤字与债务问题的时候,因此“在许多方面,我们处于危机时刻”。^⑦由此可见,奥巴马政府新军事战略调整既是美国应对国际安全新形势的主动行为,又是其不得不采取的纾困之举。

第二,美国新军事战略反映了美国国家战略的发展方向。鉴于国际国内环境的变化,美国的国家战略也随之发生演变,这主要体现在以下几方面。在非传统安全领域,奥巴马政府继续打击国际恐怖主义势力,但在策略上有重大改变,采取了“打击”与“分化”双管齐下的方式:一方面主要利用情报分析、无人机以及特种部队等更为灵活、成本更低的反恐手段,实现其打击恐怖分子及其追随者的目标;另一方面,奥巴马政府积极与塔利班温和派谈判,以期达到削弱基地组织实力之功。美国继续在防扩散领

① “Editorial: A Leaner Pentagon”, *The New York Times*, January 5, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/01/06/opinion/a-leaner-pentagon.html?scp=1&sq=military%20strategy&st=Search>. (上网时间:2012 年 1 月 6 日)

② “Editorial: America’s new lean fighting machine”, *The Los Angeles Times*, January 6, 2012, http://www.latimes.com/news/opinion/opinionla/la-ed-obama-20120106_0_7387248_story. (上网时间:2012 年 1 月 8 日)

③ Tara McKelvey, “Inside Obama’s Pentagon Downsizing: More Drones, Smaller Military”, *Newsweek*, January 7, 2012, <http://www.thedailybeast.com/articles/2012/01/07/inside-obama-s-pentagon-downsizing-more-drones-smaller-military.html>. (上网时间:2012 年 1 月 8 日)

④ Rowan Scarborough and Sean Lengell, “Obama presents blueprint for shrunken military”, *The Washington Times Weekly*, January 9, 2012, p. 23.

⑤ Elisabeth Bumiller and Thom Shanker, “A Strategy for a Leaner Military, With Obama Taking the Lead”, *The New York Times*, January 6, 2012, p. A18.

⑥ “President Obama’s defense strategy rests on shaky assumptions”, *The Washington Post*, January 7, 2012, http://www.washingtonpost.com/opinions/president-obamas-defense-strategy/2012/01/06/gIQAkm5pP_story.html. (上网时间:2012 年 1 月 8 日)

⑦ U. S. Department of Defense, “Statement as Prepared by Secretary of Defense Leon E. Panetta on the Defense Strategic Guidance”, January 5, 2012, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=14993>. (上网时间:2012 年 1 月 6 日)

域加大力度,通过与盟友、伙伴的合作,吓阻、遏制朝鲜与伊朗发展核武器。在传统安全领域,美国继续重视欧洲、中东等传统战略要地,但同时将战略重心逐步转移到亚太地区,在政治、经济、军事、外交上不断加大对该区域的投入,为构建美国的“太平洋世纪”积极布局。^①可见,与小布什时期相比,奥巴马政府具有明显的、强烈的“亚太情结”。在国家利益的界定上,奥巴马政府明确提出了四项持久利益:(1)美国、美国公民以及美国盟友和伙伴的安全;(2)在一个开放的、推进机会与繁荣的国际经济体系中,保持美国经济的强大、创新和增长;(3)在国内和全世界尊重普世价值观;(4)在美国领导下,通过紧密合作建立促进和平、安全与机遇的国际秩序,以应对全球挑战。^②在战略选择上,奥巴马政府主张实行“责任分担”(burden-sharing strategy),即更加重视、强化与盟友及伙伴国之间的合作,从而为美国“减负”。这些思想在美国新军事战略中都得到了鲜明的反映。从这个角度说,新军事战略是对奥巴马政府国家战略思想的继承与总结。

第三,美国新军事战略是一项平衡战略。这种平衡性主要表现在以下三方面:一是在削减军费与保持优势之间寻求平衡。奥巴马总统一再强调,美国虽然要进行财政革新,甚至为此要削减军费,但美国将会继续保持在重要军事领域的投入,从而保证美国军事力量的优势地位。二是实现盟友责任与美国义务之间的平衡。奥巴马强调,美国将继续履行对盟友、伙伴的安全义务,但同时,美国在应对当前挑战与未来风险时将更加重视盟友与伙伴的作用。他还以利比亚战争为例,指出“正如在保护利比亚人民的成功行动中所展示的那样,(美国)盟友与伙伴不断提升的能力为责任分担创造了新的机会”。^③三是在保持传统军事政策与实行战略转型间寻求平衡。自二战以后,美国全球战略的中心地区主要集中于欧洲、中东地区。然而,随着国际政治经济格局的变迁,亚太地区对于美国未来全球领导地位有着至关重要的意义。在此情形下,奥巴马政府一方面强调北约的重要性以及中东地区对于美国国家利益的重要性,表示将继续秉持重视欧洲与中东的传统防卫政策,另一方面积极将战略重心向亚太地区倾

斜,维持并增强在该地区的军事存在。美国退役中将、新美国安全中心(Center for a New American Security)高级顾问戴维·巴诺(David W. Barno)评论说,新军事战略设定了一个新的、清晰的“支点-对冲”路线,其目标指向亚太但同时保持对中东的关注,并且承认美国军队采取行动以应对全球危机的必要性。^④

四、美国新军事战略与中美关系

美国新军事战略指南中三次提到中国,认为“从长远看,中国在亚太的崛起对美国经济和安全等许多方面产生了潜在的影响”,并认为这种影响包含两方面,一是中美两国在维护东亚和平与稳定、建立“合作性的双边关系”方面有着“很强的共同利益”,二是中国的崛起,尤其是中国军力的增长令美国感到担忧。评估指南提出,一些地区国家“比如中国和伊朗”发展的“反介入和区域拒止等非对称能力”,包括电子网络战、巡航导弹和弹道导弹、先进的防空系统、水雷以及其他复杂的武器系统,对美国的“军事投射能力”产生了重大挑战。因此,评估指南再一次要求中国增加军力发展的透明度,以避免因战略误判而导致的中美军事摩擦和冲突。评估指南要求美国一方面加大军事投入,确保美国的军事投射能力不受制约,另一方面与该地区盟友和伙伴进行合作,约束、规范新兴国家的行为。

美国新军事战略并没有表达新的对华政策信息,只是进一步明确了已有的对华政策信息,继续反映美国对华整体战略,即“借重与防范”并举的“两面下注”战略。这一战略从本质上说并不是一种“遏制”战略,而是一种“预防”战略。不可否认的是,中美之间的结构性矛盾并未得到解决,战略互信

^① Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011, pp. 56-63.

^② The White House, “National Security Strategy”, May 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. (上网时间:2010年5月31日)

^③ The White House, “Remarks by the President on the Defense Strategic Review”, January 5, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>. (上网时间:2012年1月6日)

^④ Tan Yingzi, “US defense plan unveiled”, *China Daily*, January 6, 2012, http://www.chinadaily.com.cn/usa/epaper/2012-01/06/content_14394101.htm. (上网时间:2012年1月9日)

机制尚未建立,因而安全困境仍然存在。在美国“强化亚太”战略的背景之下,中美之间出现矛盾与摩擦的可能性增加。

但是,两国并未形成战略对抗态势,中美关系仍可保持积极的竞合关系。这一判断主要基于以下几点。第一,美国对华战略认知总体趋向于积极,这是美国作出对华战略决策的重要依据。美国政府从冷战结束初期将中国视为美国的“改造对象”、“战略竞争者”到“负责任的利益攸关方”,再到“相互尊重、互利共赢的合作伙伴”,其对华战略认知整体上呈积极的螺旋上升趋势。

第二,彼此尊重对方的核心利益与重大关切是维持和发展中美关系的前提与保障,两国对此都十分清楚,并高度重视。一方面,中美关系发展的政治基础是美国对中国核心利益的尊重。奥巴马政府在系列政府文件中明确表示,美国坚持“一个中国”政策,无意干涉中国的核心利益;另一方面,美国对中国崛起的最大担忧是中国作为一个“修正主义者”颠覆当前的国际体系。但是,中国的和平发展战略排除了这种可能性。中国政府的实际行动更是表明,中国是当前国际体系的维护者、改善者,而不是破坏者、颠覆者,中国寻求的是体系更新,而非体系更迭。

第三,国际力量分配的变化与当前国际政治格局有助于两国关系发展。非西方国家的群体性崛起改变了国际格局中西方国家独大的局面。中国有着与这些新兴经济体相同或相似的利益诉求,这有利于增加中国在与美国博弈中的相对优势。与此同时,当前国际政治形势的多样性与复杂性拓展了中美两国共同利益的范围,这既为中美关系的发展提供了历史性机遇,同时也增强了发展中美关系的必要性与重要性。2012 年 1 月 3 日,美国负责亚太事务的助理国务卿坎贝尔访华,就“后金正日时代”的朝鲜半岛局势与中国保持沟通。1 月 10 日,美国财长盖特纳访问中国,一方面就中美经贸问题进行谈判,另一方面就伊朗核问题与中国交换看法。上述事实表明,中国已经成为美国实现其战略目标的一个关键要素。

第四,“强化亚太”战略的双重性特征制约了美

国对华战略选项。美国亚太战略的调整至少有两方面的考虑:一是对中国迅速崛起的担忧,这是霸权国家对新兴崛起国所抱有的常态心理反应,因而不能够将其视为是对中国的“特殊待遇”。从这个角度说,如何消除美国对中国崛起的忧虑,将是中国在国家建设进程中需要认真思索的问题。很大程度上,中国将是破解这道难题的关键。二是美国实现经济振兴的需要。当前,美国经济持续疲弱,失业率高企,财政赤字状况未得到有效改善。因此,奥巴马政府面临着巨大的国内经济压力。与此同时,在对外贸易领域,奥巴马在首份国情咨文中提出了出口倍增计划,这一目标能否实现很大程度上取决于美国对亚洲市场的经营。由此可见,美国加大在亚太地区的投入不能仅仅被视为是对中国的战略防范、围堵,也应被视为是美国谋求从经济困境中解套的出路选择。

值得一提的是,美国新军事战略指南明确将中国列为美国的潜在战略竞争对手与主要防范对象。从某种程度上说,新军事战略指南为美国指定了一个“敌人”。然而,这并不奇怪,因为战略的制订必须要有一个明确的“战略指向”,即必须要有“敌人”。换言之,大战略的制订首先要“分清敌友”。从这个角度说,美国明确将中国设定为“敌人”是美国制订战略的需要。因此,中国需要做的是克服美国军事战略调整所可能产生的“狼来了”效应^①,一方面要保持足够的警惕,另一方面要保持冷静,避免陷入“头痛医头”的战略被动。总之,只要始终坚持和平发展道路,主动承担国际责任,积极履行国际义务,坚决捍卫国家利益,继续保持经济发展、社会稳定、民生改善的基本面,中国最终将能够赢得国际社会的尊重,成为改革和塑造国际体系的建设性力量,同时也将破解传统大国崛起的“战争魔咒”,探索出一条新的国际权力转移之路。○

(责任编辑:沈碧莲)

^① 所谓“狼来了效应”(wolf-coming effect),即通过在中国周边布棋设子,从政治、经济、军事、外交等方面保持对华压力,从而扰乱中国发展的步调,迷惑、麻痹中国的警惕性,以图寻找时机,塑造或改变中国。