

内部交流

研究与参考

2014年第一期（总第31期）

奥巴马政府第二任期亚太再平衡战略·
2014年《美国四年防务评估报告》概要



上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

奥巴马政府第二任期亚太再平衡战略· 2014年《美国四年防务评估报告》概要

当代世界研究中心副研究员 赵明昊

2013年10月,奥巴马因预算和债务上限危机取消其访问亚洲国家并参加APEC领导人会议和东亚峰会之行,不少分析人士认为这是美国亚太再平衡政策“失速”的集中表现,日本等国舆论还出现奥巴马政府开始“轻视亚洲”的论调。^①的确,在奥巴马政府第二任期的首个年头,美国亚太政策相对其第一任期时而言显露一定程度的“疲态”,但不应忽视奥巴马政府落实其亚太再平衡战略的“深耕细作”,不应无视美国针对中国周边外交新战略进行反弹和反制的可能性,不应低估美国加大对亚太地区政策资源投入、重塑和巩固其对地区事务主导权的决心和韧劲。

一、亚太再平衡战略缘何显“疲态”

2013年是奥巴马连任就职后的第一年,一年来,美国全球战略态势出现不少值得关注的变化,其中包括美国亚太再平衡战略在一定程度上显露“疲态”,这种状况主要基于以下四方面原因。

首先,奥巴马政府对外政策受内政因素的牵制程度进一步上升。社会民意分化、两党政治极化等现象未能缓解,特别是受到2014年国会中期选举影响,党争更

^① Steven Metz, “A US Strategic Pivot to Nowhere,” *The World Politics Review*, October 9, 2013.

趋激烈,茶党等共和党内部强硬派势力不惜以美国国债违约为代价欲迫使奥巴马政府在医改法案等方面作出让步。奥巴马被认为提前进入“跛脚鸭”困境,其希望留下政治遗产的急迫性上升,但在医保、移民、控枪、税改等国内政策议题上获得突破的政治资本却很有限,甚而也难以推进“跨太平洋经济伙伴协定”(TPP)谈判而得到国会“贸易促进授权”(TPA)。^①此外,从年初开始,波士顿爆炸案、国税局丑闻、斯诺登案、部分联邦政府部门“停摆”等国内事件对奥巴马处理外交事务形成不小干扰。值得注意的是,在美国经济仍未完全走出困境、国内政治出现机能失调的情况下,美国民众的“战争疲惫症”和“内倾化”心态加剧。芝加哥全球事务委员会的近期调查显示,38%的美国人想要从国际事务中抽身,为1947年以来的最高水平。^②

其次,中东问题在奥巴马政府外交政策议程中的优先性有所提升。2013年9月,奥巴马在联合国大会发表演讲时表示,其将在余下任期中努力推动解决叙利亚内战、伊朗核问题,并为巴以关系缓和寻求新突破。与之相对,亚洲在这篇演说中仅作为阿拉伯世界实现经济发展的榜样而被提及一次。此外,接替克林顿·希拉里出任国务卿的克里明显对中东地区事务更感兴趣,他就任后八访该地区,特别是大力推动巴以签署框架性和平协议,给外界留下美国政府正“重返中东”的印象。^③而另一方面,奥巴马在这一地区又倾向于更加谨慎地使用力量,先是为对叙利亚动武划出红线,后来则向美国国会寻求授权,并最终同意俄罗斯提出的“化武换和平”方案。奥巴马政府的中东政策引起沙特、以色列等地区盟友的不满,它们认为奥巴马优柔寡断、逃避责任,美国的不作为实际上加剧了中东地区的动荡,美国在盟友中的信誉度下降,“从背后领导”实际上是缺乏领导力的表现。^④

第三,受削减政府开支和军事预算等因素影响,美国政府对亚太地区的资源投

^① James Politi, “Obama’s bid for Fast-Track Trade Authority Runs into Trouble,” *Financial Times*, November 4, 2013.

^② Ely Ratner and Thomas Wright, “America’s not in decline; it’s on the rise,” *The Washington Post*, October 18, 2013.

^③ Nikolas Gvosdev, “The Realist Prism: Asia Pivot to Suffer as Obama’s Attention Returns to Middle East,” *The World Politics Review*, September 27, 2013.

^④ Michael Doran, “Is Obama like Ike?” *Commentary Magazine*, October 1, 2013.

入有限。2013年美国GDP达到16.7万亿美元,但其国家债务已升至17万亿美元。由于2012年国会跨党派委员会未能就预算平衡达成协议,2013年3月开启自动减赤机制,至当年10月已削减1090亿美元。2014年1月起,将继续削减900亿美元开支。美国国务院督查办公室2013年9月发布专项评估报告称,实施亚太再平衡所需要的财政和人力资源投入不足,比如,2012-2013年可用于援助亚太国家的资金比2009-2010年间减少19%。^①据估算,美国国防预算2013财年削减370亿美元,2014财年则可能减少520亿美元,在今后10年可能会比2012年下降约20%。国防部副部长卡特、美国陆军作战部长麦克休、海军作战部长格林纳特等高官警告说,这将影响美军对新型武器的采购和相关军事部署,美军设施的维修、基地运营和训练规模将明显缩水。2014年财年,美国空军将被迫缩短15%的飞行时间,今后5年空军将裁员2.5万人,占总人数的4%。目前美国海军拥有以11艘核动力航母为核心的280多艘舰船,到2020年将减至255-260艘,海军还不得不推迟由P-8A反潜巡逻机替代P-3C等装备更新进程。新美国安全中心高级研究员克罗宁认为,更加强大的海军力量是亚太再平衡战略的基础,自动减赤机制将损害美国的利益。

第四,地区盟友和安全伙伴的自身因素特别是日韩关系紧张对美国落实亚太战略构成一定阻碍。将美日、美韩同盟打造为更具“互操作性”的美日韩三边同盟本是美国亚太再平衡战略的重要一环。虽然在过去几年这两大双边同盟都有所深化,但由于日本安倍政府的严重右倾化,韩日之间的外交关系与军事安全合作受到极大影响,美国企业研究所日本研究中心主任迈克·奥斯林甚至认为,华盛顿无法调和日韩矛盾使外界感到美国在该地区的影响和行动效果都在弱化。^②此外,美

^① “Inspection of the Bureau of East Asian and Pacific Affairs,” Office of Inspector-General, Department of State, September 2013, <http://oig.state.gov/documents/organization/214515.pdf>.

^② Victor Cha and Karl Friedhoff, “Ending a Feud Between Allies,” *The New York Times*, November 14, 2013; Robert E. Kelly, “US-Japan Alliances Sparks Korean Grand Strategy Debate,” *The Diplomat*, December 11, 2013; George Nishiyama, “Abe’s Style Presents US with Dilemma,” *Wall Street Journal*, December 28 2013; Shim Jae Hoon, “US-Japan Defense Accord Upsets Seoul,” *YaleGlobal*, October 10, 2013.

国正与菲律宾等东南亚国家就驻军问题或其他军事合作事项进行谈判,以完善“前沿部署”,但这有可能触及对象国主权等政治敏感问题,从而引发有关国家民众和部分政治组织的不满或反对。针对美军重新轮换进驻菲律宾和共用菲军事设施,有国会议员等反对者表示,此举将使美国加大对菲律宾安全事务的干预,并会使菲中关系陷入更大紧张。^① 前国务院官员、新美国安全中心亚太研究项目副主任拉特纳认为,美国正谋求在亚洲更加分散地部署军力,增强盟友和伙伴的军事能力,但如果不顾“政治上的可持续性”(political sustainability)而盲目推进只会让美国付出巨大代价。^② 再者,印度被美国视为所谓“天然盟友”,但2013年印美关系也是风波不断,而印度反对党人民党很可能在2014年大选中获胜掌权,美国曾以人权纪录不佳为由拒绝向该党领导人发放签证,且人民党的民族主义色彩更浓,美国前副国务卿尼古拉斯·伯恩斯认为这些因素都将使美印关系更趋复杂化。^③

二、美国亚太再平衡战略的走向

与美国亚太政策显露“疲态”相对,2013年,中国在亚太地区提出一系列重大政策倡议,积极与周边国家构建命运共同体,统筹经营大周边的战略能动性显著提升。习近平主席访问哈萨克斯坦时提出的“丝绸之路经济带”构想将中国与中亚地区更紧密联接并辐射西亚、中东欧,中国-东盟命运共同体和21世纪海上丝绸之路为中国与东南亚国家合作关系的升级深化指出方向,李克强总理访问南亚国家时提出的孟中印缅经济走廊、中巴经济走廊构想则针对中国加大面向西南(印度洋)方

^① Cris Larano and Josephine Cuneta, “US, Philippines Seek to Bolster Military Ties,” *Wall Street Journal*, August 14, 2013; “Pentagon Urges Philippines to Allow US Troop Presence,” *Wall Street Journal*, August 30, 2013.

^② Ely Ratner, “Resident Power: Building a Politically Sustainable US Military Presence in Southeast Asia and Australia,” Center for a New American Security, October, 2013.

^③ Nicholas Burns, “Obama’s 2014 Foreign Policy Challenges,” *The Boston Globe*, January 2, 2014. 关于美印防务合作进展缓慢的分析,见 Richard Halloran, “Friends or Allies?” *Air Force Magazine*, Vol. 96, No. 12, December 2013; Brahma Chellaney, “Arming the Elephant,” *The Project Syndicate*, December 6, 2013.

向的开放合作。在热点问题上,中国以压谈并举策略应对中日钓鱼岛争端,设立东海防空识别区以体现坚定维护主权决心,遏制日方采取升级行动图谋。^①在南海问题上,推动“南海行为准则”谈判,与越南、文莱等国就海上共同开发达成一定共识。

在此背景下,美国亚太政策的“疲态”被广泛解读为面对“强势”中国的退让,美国国内关于对中国进行必要反制的声音值得警惕,2014年美国或将在亚太伺机“出招”。从政府层面看,为减消外界关于美国“轻视亚洲”的论调,奥巴马政府派出副总统拜登、国务卿克里、国防部长哈格尔、商务部长普里茨克、贸易代表弗罗曼等高官访问亚洲,其中克里和哈格尔均访问四次。负责东亚和太平洋事务的助理国务卿拉塞尔2013年12月31日发表《亚洲再平衡是一项长期方略》称,2013年美国在亚太地区的外交成就不应被低估,克里就任国务卿后“始终将落实奥巴马提出的亚洲再平衡战略作为一项明确的首要任务”,“再平衡战略依然是在总统主导下的一项团队努力”。针对亚太地区国家对美国政策信誉度和持续性的质疑,拉塞尔强调,“美国正在全面利用相辅相成的政治、外交和经济手段在亚太地区推进我们的价值观和各种利益”,2014年美国蓄势待发,将在亚太地区与各国展开密集接触并加大投入。

从智库层面看,针对2013年11月中国设立东海防空识别区,美国战略界人士普遍反应较为强烈,认为此举既是对日本在钓鱼岛问题上持强硬立场的反制,也是对美国战略底线的试探。美国大西洋理事会资深研究员罗伯特·曼宁称,中国2013年在东海和南海问题上的新行动,为美国提供了调动以美为核心的亚太同盟积极性的机会,是美国及其在该地区盟友和安全伙伴快速增强海洋能力的驱动因素。拉特纳则提出,要防止中国将在黄岩岛问题上的“胁迫”外交上升为一种应对主权领土争端的外交新模式——以海上战术性对峙和经济胁迫等方式向美国盟友施压、对东盟等地区组织采取“分而治之”策略、增加美国干预成本以使美国“按兵不动”。就应对之策,拉特纳提出,美国首先应帮助有关国家提高应对中国海洋胁

^① 关于美国方面如何看待中国设立东海防空识别区举措,见 Amitai Etzioni, “A Three-Pronged Approach to the ADIZ,” *The Diplomat*, December 17, 2013.

迫的能力,重点是增强其海上执法力量、促进监视和情报共享,还要帮助这些国家发展“非对称战争”能力。其次,美国需以日本、澳大利亚、印度、菲律宾、新加坡、韩国和越南为重点开展多边外交,建立一个日益网络化的安全环境,限制中国孤立某个国家的做法。第三,美国应支持东盟和东亚峰会等以东盟为核心的地区组织,支持各国尊重国际法,提出新的海上安全倡议。^①

2013年11月20日,总统国家安全事务助理赖斯在乔治城大学发表演讲,全面阐明未来三年奥巴马政府的亚太政策,强调无论世界其他地区出现多少热点,美国都将“继续深化对(亚洲)这一至关重要地区的持久承诺”。赖斯表示,美国亚太政策的长期目标是“建立更加稳定的安全环境,开放和透明的经济环境,尊重所有人普世权利和自由的、公正的政治环境”,她坦承实现这一目标需要连续几任总统的努力。与奥巴马第一任期时的高层表态和2013年3月时任国家安全事务助理多尼伦在“亚洲协会”的演讲相比,赖斯的调门有所降低,更加突出“可实现的目标”。

未来三年,在安全领域,美国将继续更新和扩展其在亚太的盟友和安全伙伴关系,更加重视利用海上安全问题。美日同盟在2014年将完成双边防卫合作指针15年来的首次重要修订,日本、新加坡、澳大利亚将成为美国在该地区发展区域安全合作关系的重要杠杆,“在一个财政拮据的时代,美国政策制定者应寻求机会与极有能力的盟友和既有伙伴进行更为紧密的合作”。美军将在2020年之前将60%的海军军力部署在太平洋地区,太平洋司令部将获得最先进的武器和军事能力,导弹防御、海洋、太空和网络安全成为美国与地区盟友、安全伙伴之间新的合作重点,共享军事基础设施、联合多边训练、技术与情报分享等成为主要合作方式。海上安全是美国核心关切所在,也是其在未来三年最容易利用的地区安全议题。2013年12月克里访问菲律宾、越南时承诺向东南亚国家提供约8000万美元的特别援助,专门用于提升这些国家维护海洋安全能力。^②此外,美国还力促日本在这方面发挥更大作用,希望由日本向有关国家提供海上安全装备、设立面向地区国家的海上

^① Ely Ratner, “Learning the Lessons of Scarborough Reef,” *The National Interest*, November 21, 2013.

^② Robert A. Manning, “Three Cheers for China!” *The National Interest*, December 20, 2013.

安全能力培训基地等。

为促进该地区“安全关系网络的多元化”，美国将继续强化三边和多边协作，其基点是利用“亚洲内部不断扩展的双边安全关系”，经营该地区正处于演变之中的“安全关系网络”并着力“将传统盟友与新兴伙伴连接起来”。过去十多年来，亚洲内部的安全合作持续发展，包括国防高级官员互访、双边安全协定、联合行动和军事演习、军售和军事教育项目等，美国认为自身可以成为这种新的安全关系网络的主要受益者。然而，亚洲内部的双边安全关系既对胁迫和侵略形成更强有力的威慑，但也可能会削弱美中合作的程度。因此，美国需要通过更大发挥主动性作用（但要避免过度领导），既防止有关国家误解美国的亚洲政策是为了遏制中国，同时也要着眼于应对“日益复杂的区域安全环境”，使亚洲内部安全关系带来的战略收益最大化。此外，对于发展与缅甸、越南等重要地区支点国家的安全关系，美国欲使日本、印度等既有盟友和伙伴发挥“桥梁性作用”。^①

经济领域的重要目标则包括：完成 TPP 谈判并获得国会批准，12 个 TPP 谈判成员国占全球贸易的 40% 以上，美国希望 TPP 能为未来贸易协定设立国际标准；大幅增加出口，助推美国企业在亚太地区建立新的和强有力的商业关系；与中国、印度和其他新兴经济体为寻求全球经济可持续增长而展开紧密合作，发展清洁能源、应对气候变化、鼓励双向投资等将成为重点合作领域。

美国仍将继续在亚太实施“民主推广”，缅甸的民主转型被认为是奥巴马政府第一任期亚太政策取得的重要成就，未来三年美国将着重“帮助缅甸健全选举机制”，参与缅甸民族冲突解决进程，使“缅甸重新确立其区域领导者地位”。还将加大对柬埔寨、斐济等国民主化进程的支持。与此同时，美国会更加注重将发展作为亚太政策手段之一，通过“经济增长伙伴合作关系”、“平等未来伙伴关系”等计划，帮助菲律宾、印尼、孟加拉等国改善经济发展基础设施，降低贫困率和失业率，应对

^① “The Emerging Asia Power Web: The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties,” Center for a New American Security, June 2013, http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_AsiaPowerWeb.pdf.

资源环境保护、青少年教育、性别平等、公共卫生等方面的挑战。^①

三、关于应对思路的几点思考

首先,要在美国全球战略调整的大框架下深入认识美亚太政策的变化,为防范实力有所上升的美国再度“用强”做好准备。近年来,奥巴马领导下的美国可以说正进入“韬光养晦”阶段:对内固本强基、积极恢复实力;对外谨慎用强、力图低成本维霸。这一战略态势在2013年表现得尤为明显。然而,数年之后,中国会不会遭遇一个在金融危机后由弱转强的美国,一个拥有“战略新优势”的美国,这是值得思考的问题。美国失业率已从2009年的10%降至7%,经济稳步复苏势头明显,“能源革命”正使美国成为世界第一大天然气和石油生产国,也带动其制造业迎来复兴。在预算受限的情况下,美国力推新军事变革,给军队“瘦身增效”,大力发展下一代新型武器,构建联合作战力量,积极谋取军力新优势。^②未来在国家实力有所恢复的情况下,美国料将显露对外用强的冲动。特别是,如2014年后美国在缓和与伊朗关系方面实现新突破,奥巴马政府将会拥有更多资源、更大空间继续推进向亚太地区的再平衡。

其次,准确把握美亚太外交“维霸”与“求稳”并存的复杂心态,避免美国选择对华“硬碰硬”的政策路径。美国对近年我军力和战略威慑力的提升感到极大担忧,同时也对我积极调整周边外交、加大经营周边的力度抱有不安和疑虑。但另一方面,奥巴马政府亚太外交力图“求稳”的态势也比较明显。在应对中日钓鱼岛主权争端方面,美方对安倍政权的冒险主义倾向已开始有所警惕,对安倍参拜靖国神社公开表示“失望”,其反应强度超出日本估计。对于我设立东海防空识别区,美

^① “America’s Future in Asia,” November 20 2013, The White House, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>.

^② Ely Ratner and Thomas Wright, “America’s not in decline; it’s on the rise,” *The Washington Post*, October 18, 2013.

国在尽可能的范围内保持克制,没有与日本发表要求中国撤回防空识别区的联合声明,展现“大事化小、息事宁人”的态度,也表明其不希望被绑上日本战车。但在2014年美国内中期选举的政治氛围下,不排除奥巴马政府在部分涉美利益问题上对华摆出“硬碰硬”姿态。2014年,国际海洋法法庭或将对菲律宾单方提出的南海争端问题作出仲裁,美国有智库学者建议,应在裁决作出之前联合澳大利亚、欧盟、印尼、印度、新加坡等国共同向中国施压,要求中国尊重仲裁结果。拉特纳称,大多数美国决策者尚未意识到,美国实际上有很大空间与中国“硬碰硬”,如果中国在领土争端问题上的强硬立场走向长期化,美国应增加中国实施这种政策取向的成本,具体手段包括扩大同盟条约或安全关系协定适用范畴、加大对有关国家的军备供应、改变在部分主权争端问题上的中立立场、向愿意参加国际仲裁的国家提供法律援助以及将中国海上执法人员视为海军战斗人员。^①

第三,利用美亚太再平衡战略的内在矛盾和结构性限制,善于以“挂钩”方式争取美国对我采取合作性态度。受国内党争激烈化、财政危机、国家安全团队内部分歧、民众孤立主义情绪增强等因素影响,美国亚太再平衡战略比较难以回复到奥巴马第一任期时希拉里、坎贝尔操盘时的那种“强势”状态,这是中美进一步加强亚太事务协调的客观有利条件。美国希望在亚太打造军事安全合作网络,由于其地区盟友和伙伴能力不一、意愿不一,这便意味着美国亚太安全链条中存在不少易破碎环节,而且美国与对象国处理因军事安全合作产生的政治关系的难度也在上升,这实际上反映出美国和相关国家之间“控制与反控制、牵制与反牵制”的深刻矛盾。此外,美国亚太政策中存在的另一大突出矛盾是,其既要强化以应对中国为主要目标之一的美日、美澳等双边同盟,又试图在解决朝鲜核问题,压制金正恩政权“好斗”倾向方面获取中国的更大支持。2013年中美就应对朝核问题、缓解半岛局势紧张明显加大了政策协调,而2014年朝鲜很可能会进行第四次核试验,半岛局势随之会陷入更大紧张。我应将两国能否在朝核问题上延续合作更明确地与美

^① Ely Ratner, “Learning the Lessons of Scarborough Reef,” *The National Interest*, November 21, 2013.

国管制日本、改变以强化“辐辏”同盟维护绝对安全的僵化思维等“挂钩”。美国《亚洲观察》主编、兰德公司前研究员、加州大学教授梅尔·格托夫建议,中美应牵头在东北亚建立一个新的安全对话机制,并以此为起点逐渐形成解决区域安全问题的永久性制度。我可考虑在2014年适时“打牌”,推动东北亚次区域安全协调实现新进展。

第四,更加主动、务实、有效地参与和引导地区合作,使营造新型周边关系与中美构建新型大国关系相互促进。从主观上讲,我推进周边外交实现大转型大发展的能动性在增强,客观环境看,地区经济一体化、区域合作机制建设、区域内合作的非正式网络等都在发生重要变化。2014年是落实我在2013年提出的一系列重要地区合作倡议的开局之年,意义十分重大。首先,“丝绸之路经济带”等加大向西开放的政策构想引起美国智库的普遍关注,认为这一构想对于稳定2014年美军撤离后的阿富汗和中亚地区形势有积极影响,也为中美两国在该地区以应对阿富汗问题为基础进一步延伸合作提供了机遇,美国的亚太再平衡战略应重视西亚地区,而不是简单地从西亚转向东亚,要更加深入把握和利用亚洲内部日益扩展的经贸联系。^①其次,中国推动地区合作特别是地区安全合作,要在“双边”和“多边”策略上做必要调整。一方面,更加重视以双边关系为抓手、为杠杆,防止中缅、中柬、中巴等传统重要双边关系受损,也要着力培育和印尼、韩国、澳大利亚的新型双边关系;另一方面,善于在多边场合利用“中美协调”和“中美接近”态势,对日本、菲律宾等国采取“延伸性压制”,更加积极地回应地区多数国家和东亚峰会、“东盟防长扩大会议”等地区组织对海上安全、反恐、救灾、维和等议题的关切。^②最后,要

^① Gulshan Dietl, “US Rebalancing to the Asia-Pacific: Implications for West Asia,” IDSA Comment, December 11, 2013, http://www.idsa.in/idsacomments/USRebalancingtotheAsiaPacific_gdietl_111213; Naofumi Hashimoto, “The US Pivot to the Asia-Pacific and US Middle East Policy: Towards an Integrated Approach,” the Middle East Institute, March 15 2013, <http://www.mei.edu/content/us-pivot-asia-pacific-and-us-middle-east-policy-towards-integrated-approach>.

^② How China Benefits from the US Pivot to Asia, the World Politics Review; Patrick Mendis, “How Washington’s Asia Pivot and the TPP can Benefit Sino-American Relations,” *the East Asia Forum*, 6 March 2013, <http://www.eastasiaforum.org/2013/03/06/how-washingtons-asia-pivot-and-the-tpp-can-benefit-sino-american-relations/>

设法降低地区安全问题与中美关系的“粘连性”，领土争端等地区安全问题常被人归结为中美之间的战略竞争，这导致双方在应对上的政策空间收窄。可考虑适当提升中美亚太事务磋商机制的层级，向美方提议如何共同约束和引导地区国家之间的安全关系。

总之，为应对美国亚太再平衡战略所带来的各种挑战，中国需要更大的战略自信、战略克制和战略韧性，需要更清晰的利益界定、更精细的政策规划、更集中的资源利用以及更灵巧的策略运筹。中国应以更具复杂性的政策思维和分析框架评判美国亚太政策，不能将中美在亚太的互动简单归结为“遏制”与“反遏制”，需认清奥巴马政府在对外政策上“力避负担、总体求稳”的特点，以及美国在政策资源、信誉度、管理盟友体系等方面存在的突出限制，抓住时机、主动作为，在未来三年积极促进中美在亚太关系的良性调整。

实际上，与应对美国亚太再平衡战略相比，中国面临的更严峻挑战在于，亚太地区国家在美国“重返亚太”的促动下正实施各自版本的再平衡战略，未来中国周边战略环境的复杂性或将远超既有估计。^①应当看到，一个经济繁荣、政治稳定、文化自信、军力日增的“强中国”在一定程度上对亚太地区国家的政策心理带来冲击。特别是，很多国家担心对中国经济上过度依赖会最终危及其国家安全，应对“强中国”成为这些国家的“准共识”，并催生“准结盟”和“制华统一战线”的形成。^②在此背景下，中国应深刻理解大多数地区国家对“战略自主性”的内在追求，要将周边外交的应对基点从“维稳防变、被动接招”调整为“顺势而为、谋势而动”，将构建中美新型大国关系与塑造新型周边关系统筹推进，更加主动地引导亚太地缘政治格局向着对中国总体有利的新均衡演进。

^① Regional Perspectives on US Strategic Rebalancing, http://www.nbr.org/publications/asia_policy/free/API5/API5_B_Asia_balanceRt.pdf

^② Zhao Minghao, “The Predicaments of Chinese Power,” *The New York Times*, July 13, 2012; Alastair Iain Johnston, “How New and Assertive is China’s New Assertiveness?” *International Security*, Vol. 37, No. 4 (spring 2013).

2014年《美国四年防务评估报告》概要

美国面临迅速变化的安全环境。我们正在重新定位,将注意力集中于决定我们的未来的战略机遇和挑战:新技术、新的权力中心和一个正在变得更加波动,更难以预测,以及在某些情况下对美国更具威胁的世界。我们在全球范围内众多的盟友和伙伴仍然面临持续变化和无法预测的挑战,尤其是来自朝鲜和伊朗政权的挑战。在许多其他地区,特别是从非洲萨赫勒到南亚地区的脆弱国家,骚乱和暴力事件频仍,使这些国家成为滋生暴力极端主义和派系冲突的温床,同时也对海外美国公民构成威胁。与此同时,尽管美军在最近的一些冲突中得以保持具有压倒优势的地位,但现代战争形态正在迅速演变,导致海洋、空中、太空以及网络空间的争夺日益激烈。

美国的持续关注 and 参与对于影响正在形成的全球趋势,无论正面还是负面,均至关重要。国际间空前的互联程度为国际合作和建立共同行为规范提供了共同动力。一些地区伙伴能力的增强使这些国家有机会在各自地区推进共同安全利益方面可以发挥更多作用,甚至是领导作用。在应对不断变化的战略环境的过程中,美国将利用诸多的比较优势,包括我国的经济实力、我们强有力的盟国和伙伴网络以及我军的人力资源和技術优势。这也需要我们在塑造、建设和部署联合部队的过程中展现极大的灵活性。

美国国防部也面临一个日益变化且充满变数的财政环境。从2012财政年度

拨款以来,国防部开始受到2011年《预算控制法案》所设定的开支上限的重大影响,即必须在10年内削减4870亿美元开支。该法案还设置了大约每年500亿美元的自动减支机制。2013年的《跨党派预算法案》针对自动减支提供了小额度的即刻纾缓,但如果国会不采取进一步行动,年度自动减支将于2016财政年度恢复。为了在承认减赤必要性的同时以最有效的方式保障美国的安全利益,总统在2015财年预算案中将未来五年的国防预算估值在2014财年编列规模的基础上削减了1130亿美元。总统提交的预算案在财政持续不确定的情况下不失为一种平衡和负责任的路线。该预算案反映了《跨党派预算法案》在2015财人对选择性拨款设定的严格限制,但是没有在其后的财政年度接受自动减支规模,因此使截至2019财年的国防部预算比预计的自动减支后的国防预算高出1150亿美元。

鉴于如此不确定的环境,2014年的《四年防务评估报告》主要探讨在财政日益紧缩的时期如何重新平衡我们的防务努力,为未来做好准备。本期《四年防务评估报告》旨在推进三项重要倡议。首先,报告在2012年发布的《防务战略指南》基础上更新了捍卫和推进美国利益以及保持美国领导地位的防务战略。其次,《四年防务评估报告》描述了美国国防部如何以负责任和务实的方式采取步骤,根据环境变化重新平衡联合部队的主要组成部分。再次,《四年防务评估报告》展示了国防部主动进行再平衡的意愿,以此作为控制内部成本上升的一项措施,因为在财政紧缩环境下,内部成本增加正在对我军战力形成威胁。我们将在推进这些改革措施的同时确保全志愿军队的健全性。

《四年防务评估报告》申明,更新后的国防战略符合国家需要,并将有助于保持美国的全球领导地位,同时也为未来十年实现军力配置平衡以及在战略和财政不确定时期负责任地建设防务力量提供了决策依据。总统建议的2015财年拨款水平将使美军有能力保护和推进美国利益,同时贯彻更新后的防务战略。但是,一些任务的风险也会增加。我们将在近期持续面临培训和维护缺口。长期而言,我们在动荡变化的安全环境下应对不确定性风险时的误差区间将缩小。总统提出的

“机遇、增长和安全”倡议将在2015财年为国防投资增加260亿美元,这将使国防部得以持续恢复和保持战备状态,投资于武器现代化,以及进行必要的设施改善,从而显著降低风险。总体而言,国防部可以在总统的2015财年预算方案下完成风险管理。但是,如果自动减支机制在2016财年恢复,如果拟议的改革方案不被接受,或者如果围绕预算规模的不确定性持续,风险将显著增加。我们与国会的密切合作至关重要,以确保我们在解决财政失衡的过程中为维护国家安全提供充分的资源。

以《防务战略指南》为基础

美国通过发挥全球领导作用来保障我们的利益。这些利益包括美国和盟国及伙伴的安全、在开放的经济体系中保持强有力的经济、尊重普世价值以及通过合作建设以和平、安全和机会为特征的国际秩序。为按照《国家安全战略》的要求保护和推进这些利益,2014年的《四年防务评估报告》涵盖了2012年《防务战略指南》中勾勒的21世纪防务优先议题。这些优先议题包括向亚太地区再平衡,以维护该地区和平与稳定;继续对欧洲和中东地区的安全与稳定作出有力承诺;保持抗击暴力极端主义和恐怖威胁的全球策略,并把重点放在中东和非洲地区;在部队整体精简的同时继续有重点地保障技术领域的关键投资;着力打造创意伙伴关系,同时强化关键联盟和伙伴关系。2014年《四年防务评估报告》以上述优先议题为基础,并将其融入更为广泛的战略框架。国防部的防务战略强调三大支柱:

- 保卫国土,慑阻和击败对美国的袭击,并支持文官政府减轻可能发生的袭击和自然灾害造成的后果。
- 构建全球安全,维护地区稳定,慑阻敌人,支持盟友和伙伴,并和其他有关各方合作,化解共同面对的安全挑战。
- 军力投射和决定性胜利,击败入侵,干扰和摧毁恐怖网络,提供人道和救灾援助。

上述三大支柱相辅相成,各军种均在其中扮演重要角色。我们的核威慑能力为美国可能遭遇的核打击提供了终极保护。同时,透过延展性的威慑,我们也确保距离遥远的盟国免遭区域入侵。这种威慑也使我们有能力向潜在的核武对手表明,他们不能借助武力升级而摆脱常规侵略的失败。构建全球安全不仅有助于为盟友和伙伴提供保障并增强其能力,同时也有助于透过在中东和北非之类的地区慑阻冲突和增加稳定来达到保卫国土安全的目的。我们在也门、阿富汗和马里等遥远地区投射军力抗击恐怖主义以及帮助伙伴国反恐和对抗大规模杀伤性武器扩散的能力也减少了这些威胁进入美国的风险。

在更新后的防务战略的三大支柱框架下,国防部致力于寻找创意、有效以及高效的方式实现目标,并协助作出战略选择。在国防部内部以及跨机构和跨国伙伴关系中进行创新是一项核心努力。我们正在探索新的部署模式,包括在关键地区增派前沿部署海军部队的可能性,以及以新方式混合部署军舰、空战资源、区域定向或轮换地面部队以及危机反应部队,其宗旨均在于以最小成本取得最大效果。我们和盟友及伙伴一道,将在协调规划方面做出更大努力,以优化这些国家对自身安全和多项联合活动的贡献。气候变化的影响可能会增加未来任务的频率、规模和复杂性,包括为文官政府提供防务支持,同时也会削弱我们国内设施支持培训活动的的能力。我们在提高能源和水源安全方面采取的行动——包括投资于提高能效、开发新技术及可再生能源的项目——将有助于提高我军设施的韧性,减轻上述不利后果。

基于上述更新后防务战略的要求,美国武装力量将有能力同时承担下列任务:捍卫国土,展开持续的、分布式的反恐活动,在多个地区慑阻侵略,并通过前沿部署和介入为盟国提供保障。如果慑阻在任何时候失效,美军将有能力在一场大规模、分阶段的战役中击败地区性对手,并在另一个地区阻止另一个入侵者实现目标,或使之无法接受实现目标的成本。

总统的预算案为建设和保持实施上述行动的能力提供了资源,不过一些行动

的风险有所增加。在总统预算案下,我军有能力击败和阻绝任何入侵者。削减预算不可避免地降低了美军在应对风险时的误差幅度,较小的部队规模限制了我们同时对多个偶发事件作出反应的能力。在总统 2015 财年预算案下,国防部可以应对这些风险,但是如果 2016 财年自动减支机制下的国防预算削减恢复,如果拟议的改革方案不被接受,或者如果围绕预算规模的不确定性持续,风险将显著增加。

着眼于 21 世纪的再平衡

我国安全环境面临诸多挑战——包括地缘政治的改变、现代战争形态的改变、以及财政环境的改变——更新后的防务战略要求国防部在几个关键领域重新平衡联合部队,以便为未来需求作出最有效的准备。

为形式多样的冲突进行再平衡。未来冲突的种类可能包括针对使用非对称手段的代理人团伙的混合偶发事件,也可能包括针对拥有大规模杀伤性武器或技术先进的反介入和区域阻绝(A2/AD)能力的国家强权的高端冲突。鉴于这些广泛且多样化的挑战,美军将在准备应对未来冲突方面调整重心,更多强调覆盖各种可能性的作战行动。尽管我军不再以大规模长期维稳作战为设定标准,但是我们将保留过去十年来在伊拉克和阿富汗积累的反武装叛乱和维稳行动的专长。我们还将保护重新生成未来所需战力的能力。

美军联合部队必须准备应对日益先进并且有能力在发挥先进战斗力的同时试图阻绝美军目前在太空和网络空间优势的敌人。我们将继续投资于国防和其他领域的重点科学、技术、研发项目。国防部正在采取措施,确保我们可以在关键领域持续取得进步。这包括对于应对未来挑战至关重要的领域,如全面网络空间能力以及最有希望改变游戏规则突破性领域。我们将针对如何作战、如何部署军力以及如何利用非对称实力和技术优势积极寻求创新途径。鉴于我们可能面对的日益复杂的作战环境,创新至关重要。

美国将继续通过全球性策略——包括经济、外交、情报、执法、发展援助和军事手段——应对暴力极端分子和恐怖分子的威胁。国防部将对反恐努力实施再平衡,使之更多强调构建伙伴关系,尤其是在脆弱国家,同时保持采取直接行动的强大能力,包括情报、持续监视、精确打击以及特种作战部队。我们还将继续着力对抗可能破坏全球安全的大规模杀伤性武器。我们也会继续强化主要盟国和伙伴关系,更多强调加深现有合作,同时构建新的创新性伙伴关系。最后,作战指挥官将加强调整应急规划,以便更加切实地反映日益变化的战略环境。

重新平衡和保持美军的海外存在与态势, 更好地保护美国国家安全利益。

为实现我们的三个战略目标,国防部还将继续重新平衡和保持全球态势。我们将继续推进亚太地区再平衡,在这一对美国的政治、经济和安全利益日趋重要的地区促进和平与稳定。面对朝鲜的远程导弹和大规模杀伤性武器计划,尤其是其寻求核武器的努力,美国将致力于维护朝鲜半岛的和平与安全。作为维护亚太地区稳定的广泛努力的一部分,美国将保持在东北亚地区的坚实存在,同时强化我们在大洋洲和东南亚的存在。随着阿富汗战事的结束,我们准备将当地行动转向专注于反恐和为阿富汗安全部队提供培训、咨询和协助的有限使命。

美国在中东地区有持久的利益。我们仍将继续全面承诺确保该地区伙伴的安全。我们将继续在海湾地区保持强有力的军事态势,使我们可以迅速应对危机,慑阻侵略以及为盟国和伙伴提供安全保障,同时确保我们的军事能力不断演进,足以应对新的威胁。考虑到美国在维护和扩展欧洲安全与繁荣方面深厚且持久的利益,我们将继续与该地区盟国和伙伴合作,推广地区稳定和大西洋两岸一体化,以及改善联盟作战的能力、互用性和战略介入途径。在全球范围内,我们将确保危机情况下可以快速增兵的介入能力。

再平衡联合部队的能力、潜力和战备状态。在经历了12年多的冲突过后以及

目前的预算削减情况下,美军联合部队处于失衡状态。2013 财年自动减支的实施进一步削弱了战备能力,部队现代化的步伐滞后。在从阿富汗行动撤出的过程中,我们需要时间和资金完成部队的修整和重组。总统 2015 财年预算案针对具体领域提出了一系列切实可行并且负责任的调整。国防部认为,必须在近期作出这些调整,以恢复联合部队的平衡。未来五年,部队规模将缩小,但也将逐步现代化,其战备能力也将随着时间推移而出现改善。本期《四年防务评估报告》描述的审慎近期步骤将改善国防部在财政前景未能改观的情况下满足国安需求的能力。如果因为期待预算上限可以提高,而将关键决定推迟的越久,这些决定的实施也将变得越加困难和痛苦,而在缺乏额外资源的情况下我们实施战略的能力也将受到更大损害。本期报告中有关关键军力和部队结构的决定包括:

- 维持具有全球投射能力的空军,这种能力对于更新后的防务战略至关重要。我们将对下一代空军作战设备——包括战斗机和轰炸机——实施现代化,特别是针对日益先进的现代防空系统。为了释放资源用于这些项目,同时保持关键能力投资,美国空军将减少或终止某些单一任务航空平台。如果 2016 和随后财年

自动减支继续实施,空军将不得不额外退役 80 架飞机,并减缓联合攻击战斗机(Joint Strike Fighter)的采购,同时作出其他艰难的调整。

- 保持世界一流的陆军,通过保留可以配备兵员、培训、装备和保持战备能力的部队结构,使美国陆军有能力在陆地上展开各种广泛行动,包括在大型、多阶段的联合和多国行动中进行迅速和持久的陆地作战。为保持这样的部队,国防部将在陆军内部——包括现役、国民警卫队和预备役——进行再平衡。现役陆军将从战时最高的 57 万人减至 44 万至 45 万人。陆军国民警卫队将继续从战时最高的 35 万 8 千人减至 33 万 5 千人。陆军预备役将从 20 万 5 千人减至 19 万 5 千人。如果在 2016 财年以及以后年度自动减支计划实施,陆军各部门将继续减员。现役编制将减至 42 万人,国民警卫队将减至 31 万 5 千人,预备役减至 18 万 5 千人。

- 保持海军军力,在全球范围内维护安全,应对危机。通过大力减少采购成本

和临时性舰船搁置,使海军完成其水面舰船、飞机和潜艇舰队的现代化,以应对 21 世纪的威胁。我们必须确保舰队有能力在任何地区和任何类别的冲突中具备作战能力。在目前 32 艘濒海战斗舰(LCS)之外不会有新的采购谈判,海军将递交一份替代计划,建议采购一艘具有致命打击能力的小型水面舰。如果 2016 财年及以后年度实施自动减支方案,乔治华盛顿号航母可能在原计划添加燃料和综合检修之前退役。美国国防部在提交 2016 财年预算方案时将不得不作出这一决定。如果乔治华盛顿号退役,海军的航母攻击群将减为十个。

■ 保持海军陆战队作为关键性危机反应部队的角色,保护其最重要的现代化优先项目,并确保其战备能力,但将最终编制规划为 18 万 2 千名现役海军陆战队员,其中包括为使领馆安全警备项目而增派的近 900 名海军陆战队员,这些人员负责保卫美国驻外机构和利益。如果 2016 和随后的财政年度实施自动减支方案,海军陆战队的最终编制可能会持续减少至 17 万 5 千人。

在美军联合部队为保持现代化以及作战和备战能力而进行再平衡的过程中,国防部将依据总统 2015 财年预算方案采取下列额外步骤,保护若干关键军力领域,以支持我们的战略:

■ 网络。我们将投资新建和扩建网络能力和网络部队,以增强我们实施网络作战行动和支持我军全球行动的能力,并为作战部队指挥官规划和实施军事行动提供支持,同时反击针对美国的网络攻击。

■ 导弹防御。我们正在增加陆基拦截导弹的数量,并在日本部署第二台雷达,以增强早期预警和跟踪能力。我们将在防御性拦截导弹、鉴别能力以及传感技术领域进行有针对性的投资。我们正在考察必要时在美国境内部署额外拦截导弹防御设施的最佳地点。

■ 核威慑。我们将继续投资于最关键的核武运载系统的现代化;预警、指挥和控制;以及(在能源部配合下)核武器和辅助基础设施。

■ 太空。我们将向更为简单、成本更低、更具韧性的系统和系统架构转型,并寻求通过多层次的方式慑阻针对太空系统的打击,同时维持在慑阻失败的情况下作

出反应的能力。

■ 空中/海洋。我们将继续投资于作战飞机(包括战斗机和远程攻击机)、具有自保能力的持续监视设备、具有韧性的架构以及海底作战能力,以增加美军联合部队对抗反介入和区域阻绝(A2/AD)挑战的能力。

■ 精确打击。我们将采购先进的空对地导弹,使战斗机和轰炸机可以打击一系列广泛目标;我们还将采购一种远程反舰巡航导弹,以此改善美国空军在对方部署防空力量的空域对抗地面火力的联合作战能力。

■ 情报、监视和侦查(ISR)。我们将重新平衡投资,侧重于在激烈争夺环境中反应迅速、行之有效的作战系统,同时保持适用于对抗性较低的环境的行动能力,以此支持我军在全球范围内的情势感知、反恐和其他行动能力。

■ 反恐和特别行动。我们将把特别作战部队的最终编制扩充至6万9千7百人,保护我们在下列各个领域实施持续性、网络式、分布式行动的能力:击败基地组织、反击其他新生跨国威胁、反击大规模杀伤性武器、构建伙伴国能力、支援常规作战。

前线士兵与后方人员的再平衡。最后,国防部自身将进行内部再平衡,以控制成本增幅,提高效率,使支出更加侧重于作战能力。此前,国防部曾提交过三套旨在提高效率的预算方案,目前又计划采行额外的减少间接成本的措施。正在实施的主要措施包括把国防部各总部级单位的预算削减20%,同时减少直接向国防部长报告的部门。这些措施将在未来五年内把国防部运营成本削减50亿美元,并使未来十年的减支额度超过100亿美元。国防部还在减少文职人员和合同雇员的数量,以削减人力成本,同时寻求利用私营部门健保成本较低的增长率,以此减缓军方人员健保开支的增加。此外,国防部还在改善其财务管理,其目的之一是能够做到对财务报表进行审查。

我们还在继续实施采购改革,特别是推行促进价格合理化的“更优采购权”(Better Buying Power)计划,以控制成本,鼓励提高生产效率和企业及政府创新,杜绝低效率和官僚程序,提倡有效竞争,改善在服务采购方面的专长,并提高采购人

员的整体专业素质。美国国防部致力于在国防采购过程中继续提高工作效率。

国防部如果获准撤销不必要的基础设施,将在长期内节约成本。我们估计,现有基础设施已经超过需求。随着我们减少部队最终编制,这种情况将更加明显。减少美国境内不必要的基础设施的唯一有效途径是基地调整和关闭程序(BRAC)。过去两年,美国国会每年都否决了国防部有关新一轮基地调整和关闭的请求。为使国防部更有效地使用纳税人资金,国会有必要在2017年授权进行新一轮基地调整和关闭。

保持全志愿军队的实力,实施新的改革

在我们恢复美军联合部队和国防部平衡之际,美国仍将履行国家与服役军人之间神圣的双重契约:在服役期间和退役后为男女军人及其家属提供合理的补偿和照顾;并为服役人员提供最好的培训及设备,使他们可以安全地完成使命。

美军服役人员将在战场内外均得到公平和平等的对待。国防部去年扩展了女性在武装部队中效力的机会,并计划将女性成功融入所剩不多的仍然存在性别限制的专业领域。杜绝性侵犯是国防部的首要任务之一。这要求国防部坚定持久地致力于改善其预防和处理机制,以保证我们的军人享有安全和免受威胁的环境。国防部将继续做出必要的改变,以充分贯彻允许男女同性恋者公开在军中服役的决定。对于战斗中的伤员以及需要住院治疗或接受康复服务的军人,我们将继续竭尽所能提供最佳照顾。国防部将继续和退伍军人事务部以及劳工部一道,在退役人员向平民生活过渡的过程中尽力提供最佳协助。

在紧缩的财政环境下,美国国防部无法维持过去十年中军人薪水和福利的增长幅度。在十多年战争期间,国防部和美国人民履行了自己的义务,大力支持男女军人,为他们提供了足以弥合待遇差距的薪资和福利,并充分肯定了退役和现役军人及其家属作出的牺牲。国防部正在提出一些调整措施,以确保我们继续提供有竞争力的薪资福利,可以在未来继续招募和保持联合部队的兵员。此类措施包括:

对未来五年内的军人薪资涨幅设限;减缓免费住房补贴的上调幅度;精简 TRICARE 军人健保项目并使之现代化,包括小幅上调自付额和免赔额,以此鼓励军人选择性价比最高的医护方式,修改药品共同付费规定,为有资格享受联邦政府老年健保计划的退役人员的 TRICARE 终身健保计划设置小额付费;以及减少对军中商店的补贴。如果这些措施全面实施,将可以在未来五年节省 120 亿美元,并在未来十年内节省更多资金。

美军在减缓军人待遇增长速度的过程中需要获得国会和美国人民的支持,否则,国防部将不得不动用部署未来联合部队的资源。国防部长、各军部部长、各军种参谋长、高级军务顾问以及国防部高层领导团队都支持这项全面的改革策略,并将与美国国会和人民一道,维护这支世界上最精良的军队。

自动减支的影响

总统提出的 2015 财年国防预算拨款水平可以确保美军捍卫和推进美国利益,并贯彻更新后的防务战略,但一些任务的风险可能会增加。在近期,美军仍可以在关键地区积极构建伙伴关系和增强稳定,但我们的参与将更具针对性和选择性。我们将继续在中东和北非等地区保持高度戒备态势。按照目前提出的预算水平,我们可以在近期在战略优先领域保持充分的战备状态和现代化。此外,总统提出的“机遇、增长和安全”倡议将在 2015 财年额外拨款 260 亿美元用于防务投资,帮助国防部在恢复战备、投资现代化武器以及改善必要设施方面取得更快进展。全球竞争对手以及潜在敌人开发先进战力以及复杂武器系统的做法将不可避免地对我军和我国安全构成更多威胁。国防部可以在总统 2015 财年的预算方案下应对这些风险。但如果 2016 财年恢复自动减支计划,如果拟议的改革不被接受,或者如果围绕预算水平的不确定性持续,风险将显著增加。

在《跨党派预算法案》针对自动减支及时提供的适度舒缓措施终止后(此类措施在 2014 财年相对较多,2015 财年则较少),如果防务预算按自动减支规模削减,

国防部将无法按照总统在预算案中的构想以更为平衡的方式调整美军联合部队的规模和设置。在整个《预算控制法案》期间,我们贯彻防务战略的能力将显著降低。国防部面临的战备挑战,尤其是在近期,将大幅削弱我们执行稳态行动和对危机作出迅速反应的能力。关键的现代化项目可能被减缓或削减,导致我军技术能力出现不足。美国可能会在未来的对抗和冲突中更多依赖盟国和伙伴国的贡献,但这些国家必须有意愿并且有能力为支持共同利益采取行动。我军能力和潜能的缩减将对我们应对战略突发事件的能力构成严峻挑战,尤其是需要动用大批现代化部队的事件。

如不采取任何行动,持续的自动减支措施将在未来十年严重影响美军能力。美国人民将不得不接受军事行动风险水平显著提升这一结果。我军将出现失衡,其最终规模将不足以充分满足我国战略需求,导致长期战争的风险增加,并可能造成美国及盟国和伙伴国在冲突中的伤亡人数增加。最终,持续自动削减防务开支将助长敌人的气焰,削弱盟国和伙伴的信心,使我们面临的安全环境更具挑战性。

结 论

美国仍然坚定不移地捍卫其利益,保持其领导地位,维护全球稳定、安全与和平。考虑到目前的财政现实,国防部作出若干决定,以确保联合部队在一段时期内尽可能保持平衡,即使美军由于财政紧缩而必须对部队编制进行削减。国防部将为未来做好准备,并在实施改革的同时保持全志愿军队的健全性。

总统提交的2015财年预算为自动减支提供了一个切实可行的替代方案,使国防部得以实施更新后的防务战略,并随着时间推移高效精简编制。恢复自动减支将导致这一战略面临紧迫和严峻的风险。如果自动减支持续进行,美军联合部队在2021年将最终由于过度紧缩和装备陈旧而不足以充分实施我们的防务战略。作为一位全球领导者,美国需要强有力的国防战略以及能够有效实施这一战略的

军职和文职人员,以保护和增进自身利益,并确保盟国和伙伴的安全。只有实施国防部向国会提交的战略平衡改革和减编方案,我们才能达到这一目标。这也要求国会和国防部一道作出政治上的艰难选择。