2001四年防务评估

——安全驱动的战略选择

米谢勒·弗卢努瓦编辑

美国国防大学2001四年防务评估研究小组

QDR 2001 Strategy-DriVen Choices

for America's Security

Edited by Michele A. Flournoy

NDU QDR 2001 Working Group

上海社会科学院国际战略研究中心编译

国 防 大 学 出 版 社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

前　　言

就美国国家安全战略的演进而言，2001年美国的四年防务评估是一个值得关注的事件。它标志着美国的国家安全战略在冷战以后又发生了一次重大的转型。这次战略转型正深刻地影响着美国的国防与外交战略和政策的转变，也深刻地影响着整个世界局势。

美国首次进行“四年防务评估”和提出评估报告是在克林顿执政的1 997年。以后，根据国会的要求每四年进行一次防务评估就成为美国国防部的例行工作。这项工作名义上叫做“评估”，实际上是提出新的国防战略思路。按照美国国家安全战略所包括的内容，其中最重要的两个组成部分是国防战略与外交战略。国防战略体现国家安全战略的意图，并从军事上保障和落实国家安全战略。从这个意义上来说，国防战略的意义不言而喻。冷战的结束，并没有降低军事手段在美国安全战略中的作用，因此，每四年进行一次国防战略的评估，成为美国战略界所关心的一件大事。

美国国防部必须在2001年提出第二次四年防务评估报告。然而，这次防务评估却碰到了一些比较特殊的情况。

首先，美国的战略界对于美国的安全战略从理念到内容都发生了很大的分歧。这是冷战以后自由主义和现实主义的战略思维的一次大碰撞。

从20世纪90年代的后期以来，克林顿政府以新自由主义理念为基础，提出了被称为接触战略（Engagement Strategy）的国

家安全战略。这是在以苏联为首的战略对手消失之后，美国在遏制战略已失去存在条件的情况下，所提出的新的国家安全战略。该战略的核心是，在不存在同等的战略对手和意识形态竞争的条件下，美国可以随着自由市场的扩大和民主价值观的扩展即全球化的深入，通过接触，而非遏制，来改变主要大国不满足于现状的行为，使他们成为国际体系中负责任的成员，从而保证美国主导的国际体系的扩展。因此，接触战略的主要内容，体现在美国对大国，特别是那些既不是忠实的朋友，又不是确定的敌人的大国，如俄罗斯、中国、印度等身上。而国防战略，作为贯彻国家安全战略的重要支柱，也把接触作为自己最重要的任务。在1997年四年防务评估中所提出的，以关键概念“塑造”（Shape）、“反应”（Respond）、“准备”（Prepare）为内容的国防战略中①，塑造的主要内容就是通过接触来塑造一个有利的国际环境。反应，实际上指的并不是针对由大国引起的所谓甲类威胁，而是针对“乙类威胁”②，即由伊拉克、朝鲜那样的“无赖国家”所发动的地区侵略而言的。因此，美国准备几乎同时打赢两场大规模的地区战争，成了当时国防战略中的重要内容。而准备，指的是为不确定的未来作好准备。

克林顿的接触战略在美国的战略界受到了广泛的批评。其原因在于不同的战略理念。在现实主义看来，国际关系的本质是以国家为单位的权力斗争。这种斗争的逻辑，是随着国际政治、经济不平衡的发展，原有的大国，必然会受到新崛起大国的挑战。美国在长远的未来同样也面临着这样的挑战。接触战略的问题在于

① 参看美国国防部1997年《四年防务评估报告》第二部分《防务战略》，载军事科学院外军部译：《备战2020——美军21世纪初构想》，军事科学出版社2001年2月出版，第13～23页。

② 艾什顿·卡特、威廉姆·佩里：《预防性战略——一项美国新安全战略》，上海人民出版社2000年1月出版，第11页。

低估了这种挑战，以及认为通过接触就可以化解这种挑战，因此没有在对威胁的评估和战略资源的配置上，把挑战的必然性与严重性提到应有的高度来认识，从而可能使美国失去了原来可能的战胜所有威胁的能力建设的战略机遇。在外交层面上，这种现实主义战略观念的提倡者与被称为“蓝队”的力量结合起来。他们强调中国的崛起可能带来的威胁，并对克林顿的对华政策进行了广泛的抨击①。

这两种战略理念的大碰撞，形成了2001年四年防务评估的特殊背景。

此外，2001年四年防务评估所遇到的另一个特殊情况是，在2000年底进行的美国总统选举，民主和共和两党呈势均力敌的状况，事前谁也不敢确定哪个党会上台。后来选举的情况也证明，这次选举美国历史上成为最难分高下的一次选举，共和党是靠极为微弱的多数上台的。而法律规定，新政府必须在2001年9月向国会提交四年防务评估报告。要一个新上台的政府在短短几个月内就完成包含新的国防战略在内的防务评估，几乎是不可能的。为此，就需要采取特殊的措施，以帮助未来的新政府能在限定的时间内有条件完成这项工作。于是，时任参谋长联席会议主席的谢尔顿将军特别批准了一项为四年防务评估工作服务的基础研究工作，从1999年秋季开始实行，即在美国国防大学国家战略研究所内成立了一个超党派的特别研究小组，由曾参加过1997年四年防务评估工作，并担任过负责国家战略与削减威胁事务的前国防部长助理米谢勒·弗卢努瓦领衔，小组由代表各军种的4名成员组成：来自海军陆战队的麦肯齐中校、空军拉尔曼中校、陆军斯皮

① “在克林顿政府的领导下，对话是一种安慰剂而不是一项政策，接触则是一团糟。与中国接触作为一种战略，实际上毫无内容。”参看吉姆·赫尔姆斯、詹姆斯·普里斯特：《外交与威慑：美国对华战略》，新华出版社1998年版，第190页。

内利中校和海军汤格雷迪上校。作为一个独立的、不带偏见的团体，该小组的任务是对有关美国国防战略中的一些重大问题，诸如防务战略选择、美国军队的结构和能力、美国常规军队的编制、海外驻军、战略核力量与国家导弹防御、国防预算与风险等问题进行研究，找出问题，提供可选择方案。可以说这是一项超党派的四年防务评估的基础性研究，旨在大大加快新政府上台后完成四年防务评估的速度。

这项研究的权威性在于，它不是作为一项单纯的以发表作者独立的见解为目的的学术性工作，而是一项旨在归纳、总结与发展美国战略界共识的研究。在研究过程中，研究小组一方面从联合参谋部、军队、联合司令部和国防部长办公室听取了大量的意见，另一方面挑选了一批经验丰富的防务工作者作为高级顾问，既有军人，也有文官，既有民主党人，也有共和党人，对最后报告的形成提出了多种与全方位的视角和意见。其中第二章《未来美国安全环境，2001～2025：走向共识》，是从对1996年以来美国战略界讨论未来环境的300多项文献中，所归纳出来的共识。第五章关于国防战略的选择，归纳了近几年来美国战略界关于国防战略的建议，既有现行的战略，也有少数人提出的构想。第十二章关于核力量和国家导弹防御问题，归纳出八种不同的进攻型和力量与不同的国家导弹防御规模的搭配方案，分析了它们的各自利弊。因此，这项研究系统且着重提出了有关美国国防战略一些重大问题和解决问题选择的空间所在，有助于进行国防战略决策的领导层能很快抓住重点。同样，对于要了解美国战略界主流思维的基本脉络的人，这也是一份不可多得的文本，可以反映出美国战略界的主流共识体现在哪些方面。正是由于这个原因，我们组织了这本书的翻译，让国内关心美国战略的读者从中得到大量的信息。

值得推荐这份报告的另一个原因是，在这份专家报告中，已

需要全本请访问 www.ertongbook.com

经反映出了此次美国战略转型中最核心的内容：战略理念从自由主义向现实主义的转变。虽然这份报告并没有包含专门讨论战略理念的部分，但是在第五章《国防战略方案：确定重点所在与承受风险之处》中，通过对不同的国防战略方案的讨论，实际上已经反映出美国战略界的主流的看法。其中的关键分歧，表现在报告中所罗列的战略A、B、C、D、E、F中的战略B和战略D的内容上。

战略D是最典型的基于新自由主义的接触战略。它呼吁美国军事力量进行最大限度的和平时期接触，相信这样一个水平的接触能够威慑或预防冲突（包括主战区战争的爆发）。因此，专家们把接触作为国防战略的主要内容。基于新自由主义的理念，战略B的倡导者对在一个以全球化和经济联系为特征的世界上，是否还会爆发主战区的战争持有一定程度的怀疑，对一个军事上接近同等级竞争对手的最终崛起也有很大程度的保留。他们相信全球化的效果，和致力于多边外交和国际共识建立的美国外交可能排除军事竞争对手的崛起。在先进国家之间，冲突可以通过分享贸易和共有价值加以预防；与不太发达国家之间的冲突可以通过确保它们在全球化经济中得到一定份额而加以预防；“破产国家”内部的冲突、与“无赖国家”之间的冲突，以及与恐怖组织的冲突可以通过由美国领导或支持的多国反应的方针加以预防。美国在世界上独一无二的地位和所拥有的绝对军事优势，可以融合军事威力、外交、外援以及商业联系，更多地采取主动，来塑造国际环境，以减少威胁，解决危机和防止冲突。可以看出，这种战略理念完全是新自由主义的。在克林顿政府时期，这种理念体现在接触战略之中，其代表人物是克林顿政府中的一些高官，其中包括前国务卿麦德琳·奥尔布赖特和前国防部长威廉·佩里。

战略B的倡导者所持有的完全是另一种理念。他们并不认为冷战结束以后的世界对美国来说已经告别了威胁，而是处于一个

更不确定的环境中。“后冷战后时代”（post-postcold war time）就是他们对这个时代特点的界定，以区别于后冷战时代所提出的概念。虽然认为到2025年，美国仍然不可能遇到一个军事上相匹敌的竞争对手，但基于现实主义的理念，认为在未来某个时期一个与美国相匹敌的竞争对手的崛起是国际体系竞争性质的必然结果。这是现实主义与自由主义战略理念的根本区别所在。此外，战略B的倡导者还强调一个地区性军事竞争对手在过渡时期崛起的可能性，在这里，中国就被作为一个具体的主要对象。同时，战略B还关注着现实的威胁：大规模杀伤性武器的扩散、恐怖主义对美国本土的袭击，以及“无赖国家”对美国盟友的侵略等。为有效应对美国可能面临的这些威胁，战略B的倡导者主张进行有选择的接触，而把国家安全战略重点放在国防转型上。所谓国防转型，是指把有限的国防资源重新配置，有选择地把资源用于国防现代化，把更多的资金投入基础科技、军事研发以及潜在的飞跃性技术，通过改革现有的防务结构，以便对付现在出现和未来可能出现的安全挑战，并且认为如现在不充分重视和对待这些挑战，最终将会威胁到美国的核心国家利益。所谓通过保持绝对优势和追求绝对安全，正是在现实主义逻辑下必然出现的目标。值得重视的是战略B的主张不是一种孤立的意见，在布什竞选总统的竞选纲领中也体现了类似的理念，而且该战略主张得到了战略界超党派的支持①。因此，美国的安全战略从自由主义向现实主义转变的基本条件已经具备了。以后发表的《2001四年防务评估报告》的一些基本理念和内容，都可以在战略B以及该项研究中找到。从这个意义上说，我们所翻译的这份QDR专家报告，为理解小布什政府的安全战略提供了“专业蓝本”。

需要指出的是，小布什政府上台以后，就国家安全战略而言，

① 参看本书第五章中对战略D的批评。

在现实主义的道路上比这项研究所倡导的走得更远。小布什执政团队中主事国防的人士，可以说是战略界主流中立场最为强硬的。他们不仅有着强烈的现实主义的理念，而且更为坚定地追求以绝对优势构建绝对安全的战略目标。他们不仅对各种可能的威胁有着比常人远为敏感（甚至神经质般）的判断，而且更不在乎是否能改变对手，而立足于建立能力，打败一切可能的威胁。所谓“基于能力”而不是“基于威胁”的国防转型，实际上表达的正是这个意思。从2001年9月30日最终公布的《2001四年防务评估报告》中可以看出，新的国防战略已经远离了过去的“塑造、反应、准备”的内容，而以“确保、阻止、威慑、击败”这样几个关键词来表达：

*确保盟友的安全；

*阻止未来的军事竞争；

*威慑对美国利益的威胁和恫吓；

*一旦威慑失败，一举击败任何对手。①

上述四个层面，也可归纳为所谓“ADDD”模式，即“确保（assurance）”、“阻止（dissuasion）”、“威慑（deterrence）”、与“击败（defeat）”。

从这个国防战略可以看出，所谓安全对美国来说已经有了与以往不同的意义。过去的安全都是相对安全，它依靠的是大国之间的平衡和战略武器上的确保相互摧毁和大规模报复。而现在，美国依靠自己独一无二的军事实力，已经不再需要依靠大国实力或威胁平衡，也不准备再依靠确保相互摧毁和大规模报复来维护自

① 参看美国国防部的《2001四年防务评估报告》，中文版全文见周建明、张曙光：《美国安全解读》，新华出版社2002年6月出版，第358页。

己的安全了。它准备依靠自己占绝对优势的能力，其中重要的是军事能力，来确保自己和盟友的安全。在这种框架中，美国搞单边主义，凭借军事实力对其他国家的事务横加干涉，甚至采用军事手段“解决冲突”或“预防危机”，都是必然的。正是由于世界政治、经济、军事发展的这种严重不平衡，除了道德高地以外，使美国在几乎所有方面的实力都大大高于其他国家，它导致美国走上了一条我们称之为是新现实主义的道路，即以绝对优势追求绝对安全。新现实主义与一般现实主义的区别在于：自有现代主权国家以来，大国之间的制衡可以说是一个历时几百年的现实，它使得各个国家在国际政治中都只能追求相对优势和相对安全，这种大国之间能够制衡的状况，往往能够使得国际间的和平与稳定能够保持。现在，在摆脱大国之间相互制衡的条件下，美国以绝对优势追求绝对安全为目标可以说是自有现代国家以来的破天荒。

在新现实主义的道路上，小布什政府比本书在作2001四年防务评估研究时所展现的观点走得更远。它表现在这样几个方面：

* 2001年12月13日，布什政府宣布退出1972年与苏联签订的《反弹道导弹条约》（ABM），明确要发展弹道导弹的防御系统；

* 2002年1月9日，美国国防部向国会作了《核态势评估报告》，事后经新闻记者披露，该报告提出了准备把核武器从历来的威慑手段改变为战争中实际使用的手段，并计划在需要时向中国、俄罗斯、伊拉克、伊朗、朝鲜、叙利亚使用核武器。

* 布什政府在2002年初宣布伊拉克、伊朗、朝鲜为邪恶轴心之后，就一直在紧锣密鼓地准备一场打击伊拉克、推翻萨达姆政权的战争。

2002年秋季，布什政府所公布的“ 国家安全战略 ”，明确提出了对于确认的威胁可以采取“ 先发制人打击 ”，从而使发动战争更加不受约束。

有人常常以“ 9 · 11事件 ”作为“ 分水岭 ”来解释美国在国防战略上的变化，但上述事实表明，美国在基本的战略方向上的变化与“ 9 · 11事件 ”并无因果关系。这是现实主义的战略思维在美国以军事实力独步天下时的表现。没有“ 9 · 11事件 ”，美国或许不会打阿富汗战争，但根据现实主义的逻辑寻找可能的威胁、推出新的核战略、退出ABM和发展导弹防御系统、采取先发制人的立场对待被认为可能的威胁仍然会发生。这些内容都包括新的战略调整方向中。从这个意义上来说，了解美国战略转型的大背景，对于把握美国在国防和外交上可能的发展方向，具有事半功倍的效果。这也是我们为什么要把这本书介绍给大家的一个原因。

此外，这本书的一个重要参考价值，是可以从中了解美国进行国防战略评估的基本方法。就目前我们所看到的国防战略评估，美国是最系统，也最规范化的。这种评估包括以下几个方面：

* 未来安全环境、威胁的来源与种类；
* 国防资源，主要国防预算；
* 战略方案评估；
* 军力结构和能力评估；
* 海外驻军的调整方向；
* 国防转型的方向；
* 战略核武器和导弹防御系统的发展选择；
* 国防战略执行的风险及其控制。

通过这样的评估，所提出的国防战略考虑的内容比较周详，在执行中的困难相对也会比较小。其实，进行包括国防战略在内的

战略评估，不仅美国需要，其他的一些国家同样也需要。从这个意义上说，这也是我们翻译本书的一个目的。由于政治理念的不同，望读者在阅读本书时，应增强鉴别是非、真伪的能力。

本书由上海社会科学院国际战略研究中心组织翻译，周建明、张曙光主持了这项工作，具体分工如下：第一章：王寅通、林玲；第二章：王海良、刘东峰；第三章：门洪华；第四章：胡志勇、韩红；第五章：林玲；第六章：陈须隆、门洪华；第七章：孙晋忠、王震宇；第八章：胡志勇；第九章：王海良、肖文黎；第十、十一章：胡志勇；第十二章：胡志勇、肖文黎；第十三、十四章：胡志勇，最后由何曜、王海良统校。因受各方面条件的限制，译文中难免有错误之处，敬请读者批评指正。

周建明、张曙光

2002年9月

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　　录

前　言……1

第一章　导言

——十二项战略决策……4

铁三角：增加开支、削减成本或少干事……5

国防大学的四年一度防务评估工作小组……6

十二项首要战略决策……11

国家安全战略的关键决策……12

防务战略的关键决策……14

结论……25

第二章　未来的安全环境，2001～2025：走向

共识……26

估计（ESTIMATES）、预测（FORECASTS）、

预案（SCENARIOS）和说明……28

预测未来的局面：共同评估与一致预测……30

分歧与矛盾……56

结论……72

形成一个共识性行动方案……73

需要予以防范的事……75

挑选出的5个事件……77

结束语……77

附录……77

第三章　非对称威胁的兴起：国防规划的重点……82
何谓非对称威胁？……85
什么是最严重的非对称威胁？……100
非对称威胁的应对措施……106
简短的结论……114

第四章　防务预算：满足日益增长的有限资源
的需要……116
战略内容……117
目前预算和未来最高限度……119
防务预算内部构成……124
在兵种和规划方面的开支……126
提高部队操作与维护方面的开支，降低武器
采购费用……130
新的防务开支不断上升的压力……135
军队操作与维护方面的开支与建设……137
获得开支：研究开发、技术和工程与武器采购……137
国际军事行动、基地和海外驻军……145
常规部队的加强……147
今后的挑战……149

第五章　国防战略方案：确定重点所在与承受
风险之处……151
作为驱动力的战略……153
布什政府的选择……154
合成及淡化区别……180
结论……181

第六章　评估常规力量：标准和方法……183
四种视角……184
综合诸方法……187
所提出的方法论……188
步骤1：评估要素的界定……190
步骤2：优先排序……193
步骤3：构筑力量结构单元……199
步骤4：处理重叠问题……205
步骤5：评估调防基地的需求……208
步骤6：作出最后的调整……208
步骤7：建立模型并分析……209
结论……209

第七章　风险评估：使正确的防务决定可行……212
风险的概念……213
国家安全风险评估……214
定义战略性军事和作战风险……215
给风险等级下定义……216
失败的后果……217
评估军事战略风险……218
评估作战风险……219
衡量部队表现风险……219
战斗空间……220
对敌人的影响……222
时间……223
美国、空中、地面和海上损失……224
考察部队表现风险的不同情况……227
部队可持续性风险……228

作战风险：合计部队表现与部队可持续性风险……230
未来与资金问题……231
改革与防备……232
承受能力……234
风险评估工具箱……235
结论……238

第八章　确定军队结构和能力问题：精选筛网……240
在主要战争中更多地依赖于预备役部队……243
情报、监视、侦察、高精密弹药的加强／射击手平台之间的交替使用……245
扩大战略性投送和事先储备力量……246
至关重要的战斗力的加强……247
各种军事力量的合成……248
新作战方针……249
适应小规模突发事件和海外驻军的要求……250
在作战中更加依靠盟国……252
遭遇同时发生的战役和国家安全要求……254
战略储备的规模和组成……255
投资优先权……257
结论……258

第九章　美国海外驻军的未来……259
欧洲……261
美国的利益……261
潜在挑战……262
新使命……264
新力量……267

政治意义……269
中东……270
美国的利益……271
挑战与含意……272
亚太地区……274
美国的利益……275
潜在挑战……276
对美国军事部署的意义……279
调整的机遇……283

第十章　和平时期的军事行动：减少摩擦……286
形成环境……287
生产军事力量……288
和平时期军事介入……289
战略核部队……292
对危机的反应……292
援助文官当局……293
小规模突发事件……294
摩擦焦点：今天部队体制和资源，能持续
满足需要吗？……297
资金投入……298
速度：部队轮换与低密度／高需求的资源……299
部队轮换……300
低密度／高需求资源……302
作战准备……304
主要的和平时期挑战：小规模突发事件……305
有关小规模突发事件的选择方式……306
改变小规模突发事件中的干涉与参加的标准……309

提高利用文职签约者、非国防部机构和非政府组织……311
不断限制小规模突发事件的责任……312
减少军队义务……314
减少海外军事介入……315
解决军队不平衡和不适合问题……316
新的管理和部署的主动性……317
建立一支献身国家的军队……319
一个新的资金投入机制……321
结论……322

第十一章　美军现代化与改革：明天美军可选择的道路……323
皇家军事学院的假设……325
电子学或C4ISR学派……329
全球范围／全球实力学派……332
五角大楼和2010年联合展望……334
变革战略……336
一个基线：四年一期的《防务评论》计划……337
C4ISR变革战略……339
“全球范围／全球实力”变革战略……342
评价这些选择方案……346
结论……350

第十二章　战略核武器和国家导弹防御：向一体化的框架迈进……352
当前战略和武器……356
战略核力量……356
国家导弹防御系统……357

需要全本请访问 www.ertongbook.com