本版编辑：史小今
E-mail：m2@studytimes.cn
Tel：010—62804757

战略视角

美国军费削减迫使国防战略目标收缩

□ 周 琪

美国国防预算在从2011年开始的10年中将减少1万亿美元，其压力主要来自美国面临的严重债务危机。伊拉克和阿富汗两场战争耗费了美国政府大量资源。到2014财年，美国在两场战争和其他反恐行动中共耗费了1.6万亿美元。2008年金融危机之后，为了救市和刺激经济，美国政府又投入了巨额资金，这造成美国联邦债务大幅度增加。2001年美国联邦债务占美国GDP的56.4%，到2011年超过100%，债务金额则从2000年的5.628万亿美元增加到2011年的14.5807万亿美元，超过了当年美国GDP的14.5265万亿美元。财政赤字占GDP的比例也于2009年突破了10%。这些情况导致美国于2011年爆发了财政危机。

迫于债务危机，美国政府大幅度削减了大约占美国联邦财政支出20%的国防开支。根据英国国际战略研究所的分析，美国国防开支和国防部预算在2010年达到峰值，分别为7213亿和6956亿美元，此后持续下降。撇开通货膨胀的因素，到2015年，国防部预算下降到5813亿美元，比2010年下降了1000亿美元以上，下降比例为16%。同时，美国国防预算占美国GDP的比例，也从2009年的4.62%下降到2014年的3.37%。

美国军费的削减确实对美国军事力量产生了严重的不利影响，而且至少在未来的10年内，美国军队都要承受军费不足的压力。

首当其冲的是陆军。美国陆军规模在2010年达到57万人的峰值，以后逐渐缩减，国防部计划把现有的陆军数量从52万人减少到44万—45万人，这是自二次世界大战以来最小的美国陆军规模。目前美国陆军有43个现役旅级战斗队，比原计划少了2个。如果自动减支计划在2016财年后继续执行，陆军的现役人数还将进一步缩减至42万人。

其次是海军陆战队。在最近的4年中，海军陆战队编制减少了1万人，减少比例为5%。按照2011年《预算控制法》的限制，到2019年海军陆战队兵力将降低到17.5万人，21个步兵营，与2010年相比将减少13%。军费削减对海军陆战队的武器采购也产生了不利影响。

空军在过去5年中实际得到的拨款与2012年预测的相比少了640亿美元。2014财年，空军有32.6万人的编制和5032架飞机。这是多年来美国空军的最小规模，而且低于当前空军作战指挥官的要求。美国空军战斗力面临的另一个重大问题是飞机机龄偏大，而军费减少使这个问题变得更为突出。

海军是受影响最小的军兵种，美国海军的现役军人数量为32.4万人，2010年后的军费削减对海军兵力没有明显的影响，从2010年至2014年，海军仅减少了4000人。但即使是如此，海军也不可避免地受到冲击。2015财年国防部把海军造舰预算从2014财年的179亿美元减少到144亿美元。不仅如此，从长远来看，海军扩大规模的前景更加暗淡。美国海军现有舰只285艘，国防部计划在从2012年起的未来30年中把海军战舰的规模扩大到306艘，这需要国防部在这30年中每年平均采购8.7艘。国会预算办公室估计，购买这些舰只每年需要花费193亿美元，所需开支比1984年到2013年分配给海军造舰的年平均资助140亿美元多38%。如果奥巴马政府削减国防预算的计划不变，国防部在未来30年内的造舰目标将不可能实现。此外，2015财年的国防预算可能导致华盛顿号航空母舰退役，使美国的航母数量将从目前的11艘减少到10艘。同时，国防部宣布，为了节省燃油、人力和其他活动开支，11艘巡洋舰将暂时脱离服役，濒海战斗舰将从52艘减少到32艘。

重要的是，就目前的情况来看，技术的进步尚不足以对冲美国军队数量的缩减。由于军费削减，许多先进武器研制项目都面临资金不足，有的被迫推迟，有的则被完全放弃。美国当前正在研发的许多先进武器，离定型和实用还相距甚远，何况一项主战武器从计划到研发再到形成战斗力通常需要二三十年的时间，因此在未来10年或更长的时间里，美国军队的技术与装备不大可能实现质的飞跃。

美国军队裁减遵循的原则是，武器和技术优先于人力，以数量换质量，在减少人员的情况下提高军队的战斗力，目标是建立一支依靠高新技术、更敏捷、更灵活、更易部署的军队。然而，军费的削减在未来若干年内还将不可避免地影响美国的作战方式、国防战略和全球战略。

在作战方式方面，美国将坚持自伊拉克战争以来实行的作战方式的改变，即在实行军事打击时主要依靠海军和空军，主要运用空中打击的方式，同时尽可能避免直接卷入海外冲突，特别是大规模的地面战争。这在中东地区表现得十分明显。

在国防战略方面，美国的目标已经进行了收缩。2012年初美国政府发表的《国防军事指南》宣称，美国的目标不再是具备“同时在两个主要战场长期作战的能力”，而缩小为“能够在打一场战争的同时阻击另一个地区的侵略”。

在全球战略方面，美国不得不把被压缩了的国防预算集中使用，这也是美国实行战略“再平衡”的重要原因之一。前国务卿希拉里·克林顿在2011年对此做了明确的说明：“在美国资源短缺的情况下，毫无疑问，我们需要明智地把资源投在将产生最大回报的地方，这就是为什么对我们来说亚太地区代表了这样一个21世纪的真正机会。”

当然，我们也应当看到，既然政府债务、财政赤字和经济增长乏力是美国军费削减的长期性和根本性原因，如果这些因素本身发生了变化，那么对国防预算的安排也会随之发生变化。而且，美国的战争潜力和动员能力并没有因军费的削减而受到减弱。

“奥巴马主义”还是“奥巴马主意”

□ 孙成昊

回顾美国历史，几乎每任总统都会被打上各自“主义”的烙印，比如杜鲁门主义、尼克松主义、里根主义，不一而足。这些主义有一点比较一致，即都成为旁人笼而统之形容某任总统政策特点的代名词。如今，奥巴马执政进入倒计时，“奥巴马主义”从浮出水面变得轮廓清晰。六年多来，美国外交战略在这一主义的指导下出现了特点鲜明的调整，但“奥巴马主义”能否塑造未来美国大战略却值得怀疑。

逐渐明晰的“奥巴马主义”

美国国内有关“奥巴马主义是否存在”的辩论从2007年一直延续至今，其中反对“奥巴马主义”存在的人更多认为奥巴马根本就没有战略思维，或者实施了漏洞百出的战略，不能称之为“主义”。实际上，早在奥巴马上台前，如果还无法称其“主义”的话，他至少勾勒出了基本的外交战略思想。

2007年7月，奥巴马接受美联社采访时表示，“美国不能动用武力解决人道主义问题”，“阻止可能在伊拉克发生的屠杀不能成为美军驻留的理由”，率先亮明自己反对以武力开展人道主义干涉的观点。之后与麦凯恩的竞选辩论中，他又回调了自己的看法，表示如果“符合我们的利益”，美国仍要进行人道主义干涉。2008年7月，奥巴马在伍德罗·威尔逊中心发表演讲，提出了一旦当选总统后其外交政策的五大目标，比较系统地描绘出“奥巴马主义”的轮廓：一是结束伊拉克战争；二是完成对基地组织和塔利班的斗争；三是确保核武器与核材料不落入恐怖主义分子和“流氓国家”之手；四是保障能源安全；五是重新塑造盟友，应对21世纪挑战。这些目标也正是奥巴马2007年在《外交事务》杂志刊文《更新美国领导力》中阐述的基本观点。

奥巴马上台后强调与小布什外交政策“划清界限”，基本上贯彻了自己此前提出的一些理念，在实践中加以修正和完善，并不断对外阐释。2014年5月，他在西点军校发表的演讲以及今年4月接受《纽约时报》采访时的表态都标志着“奥巴马主义”日臻成熟。总体而言，“奥巴马主义”围绕“求变革”“慎用权”等方面逐渐形成以下若干特点。

降低军事干预在外交政策中的地位。动用武力成为奥巴马外交政策的最后选项。一方面，奥巴马致力于结束小布什打响的反恐战争，从伊拉克撤军，制定从阿富汗撤出的时间表。尽管阿富汗撤军计划的部分内容一改再改，但奥巴马仍然坚持撤出的大目标，将当地安保任务转移给阿安全部队。另一方面，奥巴马明显提高了动武的门槛，这一点在叙利亚危机中体现得淋漓尽致。奥巴马对叙利亚划设的“红线”变“粉线”，最后成为彻底的“白线”，在俄罗斯的外交斡旋下找了个台阶，避免了一场军事打击。即使在不得不出手的打击利比亚和“伊斯兰国”方面，“背后领导”、有限空中打击也成为奥巴马政府的标准军事干预范式。

倡导多边主义。奥巴马在全球外交战略中抛弃了小布什“我行我素”的单边主义，转而拥抱多边主义。其内涵包括：强调国际准则和惯例的约束作用；相信多边机制对一些国际性问题的解决效力，比如核安全、气候变化等；在国际社会认同的情况下才能以武力进行人道主义干预，等等。在这一系列思想指导下，奥巴马积极参与各项涉及气候变化、经贸、国际安全的多边谈判。

“巧实力”推动价值观外交。奥巴马与里根、小布什最大的不同在于，他并不认为部分国家的政权性质是造成侵略、动荡的根本原因，但同时追求扩大“民主和平”国家的范围。一方面，他不认可“强推民主”的方式。2013年9月24日，奥巴马在联合国发表演讲时表示，还会继续在中东和北非“推动民主、人权和市场开放”，但“不会采取单边行动，尤其是军事手段”。另一方面，他顺势而为，积极培育民主化土壤。2014年4月，奥巴马在马来西亚与东南亚青年领袖会面时表示，要“共同为民主而奋斗”，“不仅要实现选举自由，还要建立活跃的公民社会、开放的政治空间”等。

重新调配资源，发动盟友力量。奥巴马上台时正值经济危机之后，两场反恐战争让美国的资源捉襟见肘。在这种背景下，美国决定优化资源配置，从中东抽身，“重返亚洲”随之出炉，后成为亚太“再平衡”战略，美国战略重心东移成为长期趋势。政治、经济和军事资源也相对应地转向亚太，尤其是到2020年美国要将60%的海、空军力量部署至亚太地区。同时，美国积极拉拢域内盟友，夯实日美同盟，促进日、韩、菲、澳等盟国及印、越等安全伙伴间的双边、三边合作机制，初步打造出多层次的亚太安全伙伴体系。

与曾经的“敌对国家”改善关系。奥巴马高举“变革”旗帜上台，在外交上最出成绩的就是接连实现与曾经的“敌对国家”缓和或进一步提升关系。奥巴马执政后解除了大部分对缅制裁，美缅关系得以缓和；伊核谈判彰显美国改善与伊朗关系的决心；越南共产党中央总书记阮富仲今年7月访美，是美越建交以来首位正式访问美国的越共总书记；美古关系则在双方18个月秘密谈判后实现历史性突破，今年7月两国重开使馆，正式恢复外交关系，成为奥巴马“接触”外交闪亮的遗产之一。

“奥巴马主义”有未来吗

1947年提出的“杜鲁门主义”为美国后四十余年的外交政策定了调，成为遏制战略的基础，艾森豪威尔、尼克松、卡特、里根的“主义”可以说都是对遏制战略的校准和补充。冷战的终结宣告遏制战略的瓦解，美国外交政策出现变动和混乱，缺乏一脉相承的大战略，实施手段各有不同。如在对外干涉方面，老布什任内，美国在获得联合国授权的情况下打击伊拉克；克林顿任内，美国领导的北约则未经联合国授权轰炸南联盟；小布什任内干脆提出了“先发制人”的战略，后未经联合国授权入侵伊拉克。那么，“奥巴马主义”能否塑造或决定未来美国外交政策走向的大战略？

答案是否定的。在目前这个充满不确定、“权力转移”的时代，美国亟需大战略为今后的外交政策拟定路线图。但是，与“杜鲁门主义”相比，“奥巴马主义” 更像是对美国自身处境的被动反应和解决一个个具体问题的战术，恐怕将无法塑造指导美国外交未来数十年的大战略，这也是为什么许多学者诟病奥巴马外交政策前后矛盾、思路混乱的原因。即使是奥巴马政府力推的亚太“再平衡”战略，美国也在不断向盟友、伙伴或者所谓的“对手”释放模糊不清的信号。至于美缅缓和、美古复交，这些充其量只算得上战术性调整，远远比不上尼克松任内中美关系解冻对美国的战略意义。

奥巴马任内美国的战略目标其实非常明确，正如他在西点军校演讲时所说，就是继续维持美国领导世界的能力。这也是二战后美国一以贯之的战略目标。从杜鲁门到里根，他们都清楚地将苏联作为妨碍美国霸权的首要敌人，实现战略目标的方式十分清楚——遏制苏联。冷战后，国际格局进入“单极时刻”，假想敌的消失反而让美国大战略陷入迷失。小布什把恐怖主义视为妨碍美国霸权的最大阻碍，在奥巴马眼里，尽管恐怖主义仍是美国的最直接威胁，但不应依靠单边行动打击所有庇护恐怖主义网络的国家，否则只会消耗太多资源，正确的方式应该是团结伙伴力量，共同打击恐怖主义。奥巴马还力推“重返”亚太，防范中国这一潜在对手的崛起，同时强调多边主义、“巧实力”外交，希望通过掌握国际规则制定的主动权继续称霸。然而，“再平衡”也好，多边主义也罢，这些都是美国为稳固世界领导地位采取的手段，相互之间的冲突和矛盾不可避免。其根源在于，奥巴马面对一个难题无所适从，即对于美国领导地位来说，究竟是崛起国威胁更大，还是一系列全球性问题威胁更大。

未来，亚太“再平衡”战略或将继续受到下一任总统重视，成为“奥巴马主义”中得以延续的一部分。但是随着美国经济实力复苏，科技创新能力增强，站稳脚跟的美国未必仍会强调多边主义、“软实力”和“巧实力”。从这个层面看，奥巴马可能是美国“过渡时期”的“过渡总统”，“奥巴马主义”更像是临时起意的“奥巴马主意”，要塑造或决定中长期的美国外交大战略，这些是不够的。

环球瞭望

全球难民问题危中带机

□ 白 洁

欧洲难民问题骤然升温，规模空前，形成巨大冲击波。无论是难民输出国、中转国还是目的地国，都感到措手不及，却不得不疲于应付。各方对欧洲难民的态度出现了“温差”。德国保持高姿态，英国、法国态度不甚积极，希腊、土耳其和匈牙利等国家不堪重负，美国在国际舆论强大压力下，表示将接纳更多难民，委内瑞拉则宣布将接收2万名难民。阿拉伯国家在接纳难民问题上显得颇为踌躇。难民问题从一个隐性话题上升为显性问题，受到了国际媒体的高度聚焦。

难民成因极具复杂性

目前，大部分国际难民属于战争难民。西亚、北非等一些国家局部战争和地区冲突此起彼伏，甚至出现长期化和扩大化趋势。叙利亚、阿富汗等国成为最大的难民输出国。叙利亚内战持续5年，迄今已有25万人死亡，国家支离破碎，治理能力丧失，加之对战争的恐惧，引发了“逃离家园”狂潮，400多万叙利亚人逃到了邻国土耳其。恐怖主义不断蔓延，民族和宗教矛盾加剧，也使数以万计的民众背井离乡，另寻生计。

南北差距造成的经济难民也为数不少。发达国家在全球经济和发展格局中仍居于优势地位，集中掌握了财富、收入以及规则制定权。一些发展中国家难以适应全球化发展趋势，经济和社会发展陷于停止甚至倒退，巨大的经济落差迫使民众流向发达国家。发展中国家人口占难民总数的86%，这一数字充分说明了经济难民人往高处走的普遍规律。

穆斯林和非洲国家人口急剧膨胀，非但没有“人口红利”，反而导致青年失业率高居不下。没有工作、失去希望的青年纷纷前往他国寻求发展。有数据显示，难民人口呈低龄化趋势，18岁以下青少年占难民总数的51%。还有一部分国家民众因气候、环境急剧变化失去家园，成为生态难民。

全球化对难民问题的升级起到了推波助澜的作用。网络化时代加速了人们彼此间信息交流，跨国境的人口流动，淡化了国界的意义，刷新了人们对国境疆域的传统认识，也使战争和冲突的外溢效应日趋明显。人口偷渡、贩卖人口等成为跨国有组织犯罪集团青睐的暴利产业，其常态化、链条化、多通道化的特征，也加速了国际范围内难民的流动。

难民流动面临两难局面

有专家称，自二战以来，难民问题面临着最为严重的挑战。严重性体现在两个指标。一是难民人数多。联合国统计数据显示，目前共有国际难民2030万，各国流离失所的人数达3820万。今年上半年，仅偷渡至希腊的难民人数就达13万人，其中三分之一为叙利亚人。二是难民增长速度快。据欧盟委员会报告称，2014年在欧盟申请庇护的人数增至62.6万人，同比增长一倍多。

对于输出国而言，本已被棘手的国内问题搞得焦头烂额，难民流出更是雪上加霜。一些国家真正有能力出逃的是大量中产阶级、专业技术人员，属于有钱有能力的“高端难民”。这些人是接收国家优先接纳对象，大都一去不复返。非正常的“智力流失”成为难民输出国最大的损失，不仅造成了输出国各领域人才匮乏，空心化现象严重，更影响到战后或灾后重建工作。大量中青年劳力的大量流出，导致人口结构出现断层，也严重破坏国家可持续发展能力。

在接收国方面，无论是否有意愿、有条件接受难民，这些国家都面临着难民问题带来的财政、社会、政治、文化、安全等一系列挑战。

接受国是发展中国家的情况下，这些国家本身安置能力有限，难民生存状况堪忧。土耳其、巴基斯坦、黎巴嫩是最大接收国，接受的难民数以万计。其中，黎巴嫩接收了150万左右的难民，占全国人口的近二分之一。加之接收国本身国内问题百出，或存在民族、宗教和教派矛盾，难民可能带入恐怖和冲突等输入性因素，极易催生极端思想和恐怖主义。

接受国是发达国家的情况下，这些国家在心理与机制上未做好充分的准备。大量难民的到来，意味着财政和社会负担、治安和安全隐患，刺激普通民众的敏感神经。从短期来看，难民来源国与接受国有着截然不同的文化、宗教，移民融入当地社会问题挑战严峻，一些欧洲国家政治极化和社会排外倾向抬头。各国在难民政策难以形成一致步调，又进一步加剧欧洲的内部裂痕。从中长期来看，难民涌入会影响当地原有人口结构，在一定程度上重塑未来社会和政治面貌，欧洲伊斯兰化和美国的拉丁化现象就是最典型的例子。

难民问题中的新机遇

难民的产生和移动，再一次反映出人类对美好生活向往的本真。对难民群体来说，逃离战火，拥抱和平，在他国获得更好的生存和生活条件，谓之不幸之中的万幸。

欧洲面对难民问题，收获的并不仅仅是问题和矛盾。欧洲国家在地理上靠近难民原籍地，接收难民既秉承了其一贯的人道主义价值观，也主动占据了道义的高地，加强了外交主动权。长期而言，难民问题及人口流动，对主要大国的发展前景和力量消长有深远影响。难民和移民的涌入，对于改善西方国家人口和劳动力结构有正面作用。在欧洲生育率下降、老龄化日趋严重的背景下，大量青年的流入，不仅有助于填补欧洲国家劳动缺口，也有利于从整体上缓和全球人口“南升北降”的分化趋势。

从政策层面来看，难民问题继续成为欧洲和全球焦点问题，难民潮也引发了各方对自身外交政策和移民政策进行再思考。欧洲国家在加紧对周边地区控制的前提下，着手制定更为有效的稳定周边政策。出于现实需要，有可能对中东外交政策酝酿一定调整，加大解决叙利亚危机的投入，从而为中东地区形势的发展注入新动能。

难民问题需要国际合作

难民问题错综复杂，需要解决危机管理、战后重建、长期融入等问题，更需要危机国家、周边国家、接收国家等各国的携手努力。解决难民危机的治本之道是有关各方致力于政治解决有关冲突，从根本上化解危机的源头，需要各方积极参与有关难民问题的多边国际合作。

由于难民问题在国际议程中排位得到显著提升，有望提上联合国的议事日程。当前，国际社会的人道主义援助在减少。例如，联合国难民署计划向叙难民应提供13亿美元的人道援助，实际仅提供了4.6亿美元。国际难民危机加剧，加大了各方对发展问题的关注，也加大相关人道主义援助的投入。

中国是《世界难民地位公约》和1967年《难民地位议定书》缔约国，一直与联合国难民署保持着良好的合作关系。历史上中国也曾多次接受过周边国家难民，赢得了良好的国际声誉。

未来，中国将在联合国难民署、国际移民组织、国际劳工组织等框架下，就解决难民问题继续加大相关政府援助，积极参与在难民问题上的多边工作，并以打击偷渡为契机，与各国就打击有组织跨国犯罪等展开合作。

热点透析