

# 五角大楼审计遭遇“三连败”

■胡小刀

据美国“军事”网站11月17日报道,美国五角大楼近期在全面审计中再次失利,预计最早到2027年才能通过一次“干净的审计”。对此,有分析人士指出,五角大楼审计问题错综复杂,“过关”的可能性微乎其微。

## 审计依旧不及格

自1990年美国国会通过对联邦政府所有机构进行审计法案以来,五角大楼因组织架构过于庞大等问题,一直被视为“唯一难啃的骨头”,首次全面审计一拖再拖。2018年起,五角大楼开始进行内部审计,但2018年和2019年,五角大楼连续两年的审计成绩均不合格。

2020年,五角大楼再次开展全面审计。此次审计依托私营审计公司进行,耗资达2.03亿美元,主要对五角大楼下属机构及价值2.9万亿的资产进行审计。受新冠肺炎疫情影响,审计人员在美国国内疫情高发区和美军海外机构开展工作受到较大限制。今年,审计人员仅对约100处军事设施进行抽查,而去去年共对约600处军事设施进行了抽查。

据美国国防部官员透露,2020年全面审计工作已基本结束,最终审计报告预计将于明年1月公布。从当前情况看,五角大楼将再次面临尴尬的不及格结果。五角大楼负责审计工作的副部长托马斯·哈克表示,由于五角大楼机构庞杂且运行复杂,对其进行全面审计可谓困难重重,可能要花费数年时间。

哈克还坦言,五角大楼短期内很难在全面审计中达标。他呼吁美国国内给五角大楼足够耐心,称对五角大楼进行全面审计任务过于艰巨,五角大楼要想“过关”,最早也要等到2027年。



审计人员对美空军资产进行抽查

## 美军急寻“遮羞布”

总的来看,美国国防部官员对于2020年全面审计不及格的结果选择轻描淡写,对于五角大楼所属机构在审计中的“进步”则大书特书。美国国防部代理督察长西恩·奥唐纳表示:“尽管面临新冠肺炎疫情挑战,五角大楼仍在财务管理流程方面取得了长足进步。”

哈克指出,相较前几年,五角大楼在资产管理等方面取得了明显进步。虽然美军各军种的审计成绩均不合格,但海军陆战队“进步很大”,对国防信息系统局流动资金的审计预计可以顺利过关。哈克称,五角大楼所属机构的工作机制正变得日趋完善,今年很可能有多个机构通过审计,即便是未通过审计的单位,也较去年取得了很大进步。

美军宣称,从各军种情况看,美陆军能够在审计中提供各类经费的详尽记录,审计人员和财政部人员能够据此对其收支情况进行准确评估。美空军武器装备交易财务报表比较规范,为审计人员进行分析评估提供了较大

便利。美海军陆战队为审计人员提供了军人和文职人员工资发放的详尽补充说明材料,审计抽查通过率也“创历史新高”。

## 弊病短期难根除

总的来看,虽然五角大楼官员竭力美化此次全面审计结果,但有一个尴尬的结果不容忽视,那就是五角大楼是美国政府中唯一未能通过审计的职能部门。对于五角大楼的全面审计问题,美国国防部副部长大卫·诺奎斯特评价称:“20余年来历经多位总统换届,五角大楼一直不愿接受全面审计,因为不确信自身能否通过审计”,美国国防部内部“没人希望接受审计”。

据美国《星条旗报》报道,五角大楼长期以来存在报销款项违规、报销金额超标等问题,2016财年至2018财年共有超过9.65亿美元的差旅费不合规报销。过去两年,五角大楼全面审计综合评定结果均为不合格,并被曝存在诸多薄弱环节。2020年度的审计报告很可能让五角大楼再度尴尬。

展望未来,五角大楼想过“审计关”绝非易事。

一方面,机制漏洞多。美军近年来发生的海军第七舰队腐败案、陆军对高达6.5万亿美元账目进行不正当调整等丑闻,从侧面反映出监管机制的缺失。美国媒体坦言,监督机制缺失和问责机制不完善,导致美国军方与军工企业勾结牟取暴利和国防经费严重浪费等现象时有发生。下一步,美军如不能从监管这一源头把好关,五角大楼的审计问题可能层出不穷。

另一方面,信息不透明。特朗普政府任内,美国以所谓应对俄罗斯战略威胁、保持美国军事优势和捍卫国家安全为由,不断降低军事透明度,严格限制国防部官员“出境率”,禁止军方就年度国防预算申请问题到美国国会作证或向媒体谈及战备等信息。美国国会众议院军事委员会主席亚当·史密斯公开抱怨称,降低军事透明度对美国国家安全的贡献极其有限,反而导致浪费欺诈频发、国会监管缺失、公信力下降等突出问题。未来,美若仍不公开相关信息,审计问题的清单可能越拉越长。

# 法德分歧凸显 欧盟道路选择困境

■董一凡

近期,被视为欧盟“发动机”的法德两国就欧盟发展方向和战略选择产生分歧。德国国防部长卡伦鲍尔称,随着拜登在美国总统大选中胜出,欧洲需放弃欧洲主权、战略自主等不切实际的幻想,应通过与美国加强合作以及战略协调来应对挑战。对此,法国总统马克龙指出,欧洲只有在防务、经贸等领域拥有独立主权,才能赢得美国尊重,成为与美平等对话的伙伴。

过去几年,由于美国特朗普政府采取“美国优先”政策和聚焦“大国竞争”战略,使欧美关系受到前所未有的冲击。德国国防部长上述言论反映出,拜登在美国总统大选中胜出后,欧洲战略界开始对跨大西洋伙伴关系重新寄予厚望。对于作为默克尔接班人的卡伦鲍尔来说,上述言论意在拉拢国内跨大西洋派政治力量与学者的支持,为2021年议会选举铺路。

对于法国而言,其欧洲政策一直带有“戴高乐主义”色彩,希望将欧盟打造为独立自主的全球战略力量,成为法国大国地位的放大器和拓展国家利益的抓手。而二战后武装力量受到严格限制的德国,将北约框架下的防务合作和美国驻军,看作其国家安全、抵御潜在威胁的根本保障。另外,美国是德国在欧盟外的第二大贸易伙伴,也使德国具有浓厚的“美国依赖情结”。

卡伦鲍尔与马克龙的“口水战”,反映了法德两国传统战略思维方式的差异,也反映出欧盟内部在道路选择上存在两种截然不同的态度。事实上,追求欧洲主权更多是面向欧盟长远发展,而非着眼于特朗普时期的冲击。从历史上看,美国对盟国企业施加长臂管辖和制裁并非一天两天,以削弱安全保护为由迫使欧洲在经贸等问题上让步也屡见不鲜,逼使盟国提升防务开支的要求在克林顿、小布什和奥巴马时期均有出现。为摆脱在经贸、防务、科技等领域对美国的依赖,欧盟不断加快战略自主步伐,希望将战略上的独立自主转化为长久发展的动力源泉。

需要指出的是,近年来,欧盟遭遇债务、难民、“脱欧”、恐怖主义等一系列挑战,今年爆发的新冠肺炎疫情更给欧盟经济社会带来百年未遇的冲击,各国

就主权问题的分歧以及对欧盟在抗击疫情和稳定经济方面的做法颇有微词,使欧盟未来之路更加不明朗。

法德关于欧洲主权的不同看法,是欧盟内部关于未来道路分歧的缩影,即恢复欧美关系亲密无间,还是推动欧盟独立自主。目前来看,欧盟内部这两种道路选择仍将长期存在,而长期的分歧可能影响欧盟未来发展。可以预期,未来,美欧关系仍难有大的改观。

(作者单位:现代国际关系研究院欧洲研究所)



北约“网络联盟-2019”演习现场

## 举行大规模“网络联盟”演习

# 北约欲抢占网络安全高地

■方晓志

11月16日至20日,北约举行一年一度的“网络联盟”演习,共有来自北约成员国、伙伴国和欧盟近1000名官员和专家参与,演习规模创历年新高。由于受到新冠肺炎疫情疫情影响,此次演习首次以线上方式进行。

作为年度机制性网络演习,“网络联盟”演习从2008年开始举行,具有测试性、实战性等特点,与具有对抗性等特点的“锁盾”演习并称北约两大网络演习。此次演习在爱沙尼亚网络安全培训中心协调下,以常见网络威胁为模板,重点测试对网络攻击事件的实时响应能力,如破坏机密网络、破坏关键基础设施的通信系统、利用智能手机应用程序窃密等,提高北约成员国协调应对网络安全事件的能力。

近年来,北约加大对网络安全的关注度,持续调整安全政策与战略。2012年,北约升级欧洲盟军最高司令部的“北约计算机事件反应能力”,以便全时段处理网络安全事件。2014年,北约首次将网络防御认定为集体防御的核心部分,明确对某一成员国的网络攻击可能引发北约使用《北大西洋公约》集体防御第五条。2016年,北约正式将网络空间纳入同陆海空同等重要的作战领域。2017年,北约通过《网络防御行动计划》,制定将网络空间纳入作战领域的行动路线图。2019年,北约出台首部《网络作战行动规则》,为网络空间作战提供基本指南。

在机制结构上,北约主要围绕教育培训和应急作战两条轴线进行网络领

域建设。2008年,北约在爱沙尼亚首都塔林成立合作网络防御卓越中心,为成员国、伙伴国和欧盟近1000名官员和专家参与,演习规模创历年新高。随着保加利亚、丹麦、挪威和罗马尼亚的加入,目前该中心成员已增至25个。2017年,北约设立“网络空间作战中心”,将成员国网络能力整合到联盟作战任务中。2019年,北约启动“网络安全合作中心”建设工作,计划于2023年正式启用全新网络作战指挥中心。北约称,全天候待命的“网络防御快速反应团队”将协助成员国和盟友更好应对网络威胁。

总体来看,北约正在多个层面发展网络战能力,试图通过分层渐进演习方式将网络整合到联合作战中。另外,北约还多次举行实战化网络攻防演习,构建“数字战壕”,已形成跨域、跨国、跨部门的一体化网络攻防演练模式,拓展了“集体防御、危机处理、合作安全”三大核心任务范围,反映出北约试图抢占全球网络安全制高点的新趋势。

从未来发展看,北约在网络安全建设方面仍面临诸多问题。例如,虽然北约已明确网络危机可以启动集体安全机制,但在启动程序和危机规模上并未作出详细规定。另外,长期以来,北约成员国内部一直矛盾重重,很多国家在保护隐私权和加强网络监管之间摇摆不定,难以达成共识,围绕网络主权让渡问题争执不休,这些都将对未来北约网络作战能力建设形成掣肘。

(作者为国防科技大学国际关系学院世界军事研究中心副主任)

# 日澳欲结“准同盟”威胁地区稳定

■张宁

澳大利亚总理莫里森11月17日至18日对日本进行访问。对于莫里森此次日本之行,外界最关注的莫过于日澳两国是否会签署长达6年的《互惠准入协定》。尽管两国最终并未完成签约,但关于该协定的议题仍是莫里森与日本首相菅义伟此次会谈的重中之重。

据日本共同社报道,日澳两国总理在此次会谈中就强化安全保障合作达成一致,并在会谈后的联合记者会上透露已就签署《互惠准入协定》达成基本协议。莫里森称,此次会谈双方“在具有里程碑意义的防务条约——《互惠准入协定》达成原则性协议方面迈出了一大步”。

## 突破历史

《互惠准入协定》原本称作“军队互访协议”,被一些媒体称为“突破性的防务协定”。该协定将建立日本和澳大利亚军事人员互访、开展训练和联合行动

的法律框架,大大简化相关手续。两国一旦签署协议,澳大利亚将成为继美国之后第二个与日本缔结类似协定的国家(日本与美国于1960年签署《日美地位协定》),将进一步加强这两个同为美国盟友国家之间的军事关系。

近年来,日澳两国军事关系不断获得突破。两国于2007年签署一项军事合作协议,允许两国进行联合军事演习、正式军事交流以及日本自卫队可以赴澳大利亚本土进行反恐训练。2012年,两国签署情报安全协定,同意分享军事情报。2014年,双方签署《防务、科学和技术协议》为两国国防技术合作提供便利。此后,在日本放松武器装备出口限制后,日澳军事合作又扩大至分享军事物资和军需品等。

共同社报道称,日本把澳大利亚定位为“准同盟国”,希望通过《互惠准入协定》规定联合训练中在对方国家逗留人员的刑事审判权等,让部队往来变得顺畅,强化军事合作。另据日本时事通

讯社报道,由于日澳两国未就司法细节达成一致,因此并未签署该协定。澳大利亚广播公司报道称,澳大利亚政府提出,希望澳军人员在日本犯下重罪可以免于死刑,但日方并未应允。

## 值得警惕

日澳这一密切军事合作的最新动向,值得区域国家提高警惕。

一方面,《互惠准入协定》与日本“和平宪法”精神相背离。根据日本宪法第二章第九条,日本永远放弃以国家主权发动的战争、武力威胁或使用武力,作为解决国际争端的手段。为达到这一目的,日本不保持陆海空军和其他战争力量,不承认国家的交战权。因为这一条款,日本宪法又被称为“和平宪法”。

尽管“和平宪法”受到日本国内主流民意支持,但一部分右翼政治势力一直以来都试图通过修宪甩掉“和平宪法”。日本前首相中曾根康弘和安倍晋

三曾分别提出建立政治大国与军事大国的目标。继任安倍政治衣钵的现任首相菅义伟,更是为护航修宪计划,拒绝接纳有“反修宪”背景的学者进入日本学界顶级机构“日本学术会议”,一度惹怒日本学界。

未来,如果日澳两国依据《互惠准入协定》互派军队或建立军事基地,必然从事实上突破“和平宪法”,进一步为日本走向军事化铺平障碍。据英国《卫报》称,英国等国也在等待日澳《互惠准入协定》的结果,该协定可能成为日本与其他国家未来达成类似协定的模板。

另一方面,日本和澳大利亚都是美国盟国,如果两国进一步朝军事同盟方向发展,将对地区地缘政治走向产生较大负面影响。近年来,美国在亚洲卖力推销所谓“印太战略”,美日澳军事合作日趋活跃。在此背景下,日澳强化军事合作将给亚太地区带来更多不稳定因素,威胁地区和平与安全。



11月17日,美日澳印四国海军举行“马拉巴尔-2020”第二阶段演习