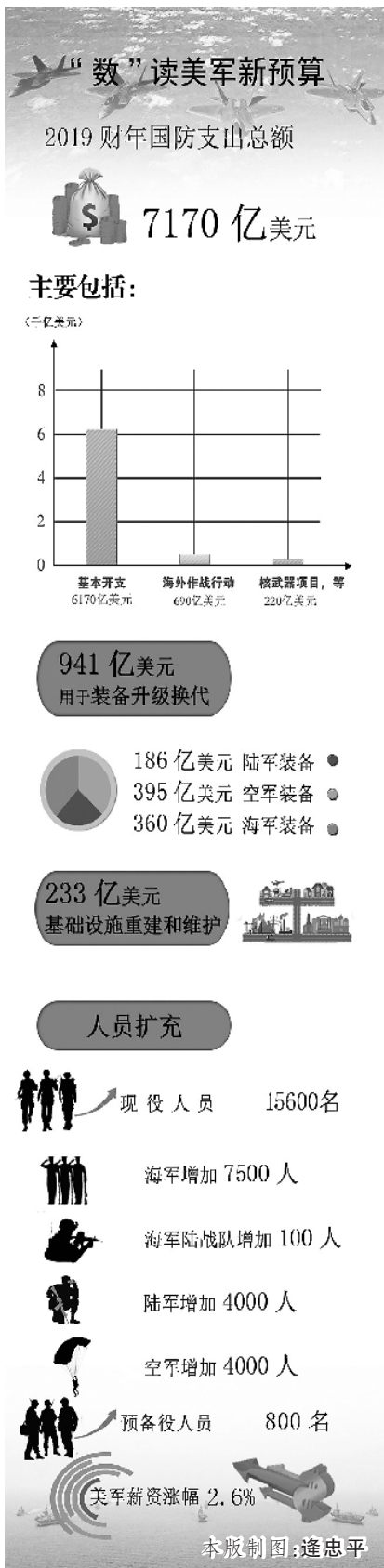


美国国会众议院近日通过的“2019财年国防授权法案”，折射出美军规划建设新动向——

美国巨额军费怎么花？

■ 孟凡礼 康永升



美国国会众议院近日通过“2019财年国防授权法案”，授权国防支出总额高达7170亿美元，其中包括6170亿美元用于军购、军响等基本开支，690亿美元用于海外作战行动，220亿美元用于核武器项目等。法案按照“保持优势领域、弥补短板弱项”的总体原则，提出装备采购、战备建设、运行维护等开支计划，明确加强重点领域建设的措施要求。

加大战备投入——拨款 941 亿美元用于装备升级换代

美军在去年的训练任务中死亡人数为80人，这其中包括广为熟知的美海军“麦凯恩”号、“菲茨杰拉德”号驱逐舰所接连发生的撞船事故，共造成17名人员死亡；另外美军去年发生的严重飞行事故共有60起。美军在总结这些事故时，将原因放在了战备投入不足上，认为美军已经面临“危机时刻”，亟需加大战备投入，推进武器装备升级换代，重振美军作战能力。

基于这一结论，新财年国防授权法案大幅增加了军种的训练经费。美陆军将提高利用作战训练中心组训的频次；海军陆战队将实施全频谱集体训练；空军将增加飞行训练时长，推进模拟训练和军种小编队训练。

在训练经费增加的同时，装备更新也要跟上。法案要求美军加大装备采购和旧装备改造力度，授权拨款941亿美元用于装备升级换代，其中186亿美元用于陆军装备，395亿美元用于空军装备，360亿美元用于海军装备，包括采购77架F-35联合攻击战斗机、2艘“弗吉尼亚”级核潜艇、2艘濒海战斗舰，以及对3400辆联合轻型战术车进行现代化改造等。

据了解，战备投入的另一部分资金将用于更新基础设施。法案授权拨款233亿美元用于基础设施重建和维护，重点加强海外基础设施重建、核武器库现代化改造、弹药库维护等。

抢占新兴领域——设立太空司令部，专司太空联合作战

新一年度法案中，太空作战、人

工智能、生物技术等新兴领域的技术研发被要求重点推进。这符合美军长期追求军事技术优势的目标，大量资金被用于国防关键技术研发，试图在任何作战空间中保持主导地位。

在太空领域，法案明确要求在战略司令部下设立太空司令部，专司太空联合作战。法案提出美军需要将现有太空能力整合为太空作战系统，扩大太空专业力量规模，简化太空装备采办程序，支持空军太空发射活动，逐步提高太空作战能力。

在人工智能领域，法案要求加快研发海军水下无人作战系统、为舰队提供空中加油和情报监视侦察支持的航母无人飞行系统、对全球威胁作出快速反应的太空超声速无人运载系统等，从而为战区指挥官提供更多行动选项。

在生物技术领域，法案要求国防部深入评估生物技术在军事领域的应用前景，重点研究利用生物技术提高官兵战斗力、防护力以及改进战场救护方式的措施办法。

推进“印太战略”——增强印太前沿装备部署

特朗普执政以来，多次提出加紧推进“印太战略”，并将其写入美国《国家安全战略报告》和《国防战略报告》等政府文件。法案针对印太地区的安全形势，提出一系列政策倡议和实施举措，紧锣密鼓地推进“印太战略”的实施。

首先是增强印太前沿的装备部署。法案要求加强对印太地区前沿武器装备的部署和军事设施的保护，包括加快发展水面舰艇反水雷系统、可快速部署的空军基地系统等，补足防护的薄弱环节，保证印太司令部兵力行动和高价值舰艇目标的安全。

其次是增强联盟架构。除将美军“太平洋司令部”改名为“印太司令部”之外，法案还提出把“东南亚海上安全倡议”改名为“印太海上安全倡议”，将印度及有关国家纳入其中；推进美日澳印四边合作，加强美印全面防务合作和美日海上安全合作；要求国防部加强汉语、韩语、俄语等专业人才培养，以满足印太地区兵力行动需要。

第三是增强地区战略配合。法案认为美在印太地区的战略对手在欧洲、中东、非洲、南美洲等全球重要地区都具有影响力，需要相关战区司令部相互配合，协同应对对手带来的安全挑战。法案还明确继续推进印太地区导弹防御系统部署，与盟国和伙伴国开展多双边反导演训，着力构建互操作性更强、一体化程度更高的新型反导系统。

扩充人力资源——扩充 15600 名现役人员和 800 名预备役人员

美军的人力资源也是法案关注的重点，即进一步提高美军人员的数量与质量。

一是增加员额数量。法案授权扩充15600名现役人员和800名预备役人员，其中海军现役增加7500人，海军陆战队现役增加100人，陆军现役增加4000人，空军现役增加4000人。尽管在当前新军事变革的背景下，军队不再像以往那样需要维持庞大的人员数额，但美军现在依然要求军队的规模要“确保与面临的安全威胁相适应”。

二是增加特殊津贴。法案授权将美军薪资提高2.6%，为9年内最大增幅；对有学识、有经验、有技术的人才给予特殊招募政策，向急需专业人才发放特殊津贴；长期推行“服役间歇期计划”，允许官兵中断服役1至3年，用于发展个人爱好、接受教育以及从事其他工作等。

三是举办阅兵纪念活动。法案授权在一战结束100周年之际举办系列纪念活动，包括首都阅兵和全民庆祝等，营造尊崇军人的社会氛围。这一想法更多地来自特朗普本人。据美国媒体报道，特朗普曾多次表示他想要一场阅兵仪式。特别是在他出席法国国庆日阅兵后表示，“我想要一场像法国那样的阅兵仪式”。从法案披露的消息看，这一想法将会逐渐变为现实。

（作者单位：军事科学院）
 下图：6月4日至15日，在立陶宛滨海小城米尔塞塔，美军士兵参加北约大规模年度海军军演“波罗的海行动”。
 新华社发

军眼观察

近日，美国众议院通过了“2019财年国防授权法案”，国防预算总额达7170亿美元，比上一财年增加近200亿美元，创下2008年以来的新高。美国军费连续两年达到7000亿左右的规模，意味着奥巴马政府时期的“十年自动减赤”政策在事实上沦为一张废纸——这项2013年启动的政策要求削减的财政支出有一半都落在了国防费用上。

特朗普就任总统伊始，就签署了“重建美国武装部队”备忘录，要求军队保持强大的战备能力，“强大到没有人、绝对没有人给美国制造麻烦的程度”。此后，他多次强调“军事优先”是实现“美国第一”的实力基础，“美军再次强大”是“美国再次伟大”的重要前提。

特朗普的这一论调，在美国政府相继出台的《国家安全战略报告》《国防战略报告》中，直接反映为突出强调“大国竞争”。为此，美军有针对性地加快战略布局调整，先是重新组建第二舰队，负责北大西洋地区行动，以应对俄罗斯威胁；接着将“太平洋司令部”改名为“印太司令部”，强化太平洋和印度洋军力部署、发展和整合，将两洋军力高度整合、融为一体。

在军队建设上，美军则强调瞄准“势均力敌”对手扩军备战，采购和升级武器装备，保持并扩大“代差”优势，加快各军种现代化建设，提升部队作战能力。同时，加强作战理论创新与利用前沿技术相结合，推动从“跨域联合”到“跨域融合”的跃升，增强联合部队在陆、海、空、天、网、电及认知等领域的能力融合优势。

然而，“理想很丰满，现实很骨感”。被特朗普寄予厚望的美军却并不争气，撞船、吸毒、强奸等丑闻可谓接二连三。去年，“菲茨杰拉德”号和“麦凯恩”号两艘驱逐舰接连发生撞船事故，共造成17名官兵死亡。今年，媒体更是曝光了美国空军核部队之一、驻怀俄明州沃伦空军基地第90导弹联队多名军人长期集体购买、分发和吸食毒品的丑闻。

此外，美国海外驻军在当地民众中的受欢迎程度也呈不断下降趋势。美国智库兰德公司的一份报告显示，过去10年美国海外驻军受到袭击事件发生的概率提升了近15%，在中东、非洲等地区，这一概率更是达到20%，平均每半个月就至少发生一起美军遭袭事件。去年10月，美军非洲司令部四名特种部队士兵在尼日尔遇害，令美军上下深受震动，迫使美国国防部对这一事件进行深入调查和反思。

靠砸钱换不来「再次伟大」

李响

这些现象所映射的现实是，无论美军想通过“砸钱”拥有多少“硬实力”，但要借此来支撑“让美国再次伟大”的宏伟梦想并不现实。

特朗普就任一年多来，一系列“退群”决定以及推行的单边主义和贸易保护主义政策，已经极大地损害了美国政府的信誉，削弱了美国在西方世界的“软实力”和“领导地位”。当今世界，安全稳定是人心所向，合作共赢是大势所趋，单纯地增加军费力量投入，并不能让美国实现“再次伟大”的目标。美国当局需要认识到，阻碍美国“再次伟大”的主要障碍，不是军事力量不够强大，而是其追求美国“一家独大”而胡乱开出的药方。

（作者单位：军事科学院战争研究院）

美国国防预算“诞生记”

■ 张文文

“想要了解一个政府在做什么，只需要去看它的预算”。作为国防建设领域的计划，国防预算影响着国家的国防和军队建设。

美国作为世界第一军事强国，其国防预算的“诞生”过程引人关注。美国国防预算过程由总统预算过程和国会预算过程构成，行政机构和立法机关共享预算权。

在美国总统预算过程中，规划计划预算制度发挥着基础性作用。它将美国的安全战略、国防战略和军事战略转化为具体的计划，再转化为具体列支的预算条目。

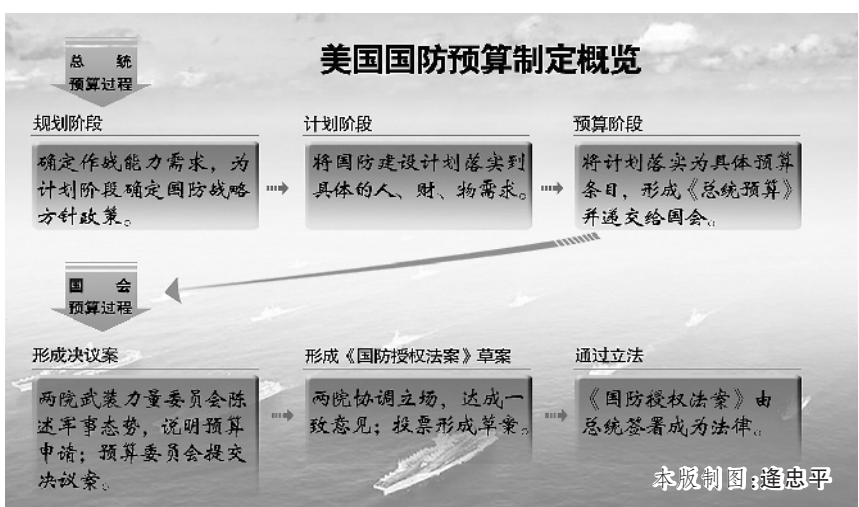
总统预算过程由规划、计划和预算阶段三部分构成。规划阶段是总统预算过程的开始，这一阶段的主要目标是确定作战能力需求，为计划阶段确定国防战略方针政策。计划阶段是联接战略规划与具体预算的纽带，也是规划计划预算制度的核心。预算阶段是总统预算过程的最后步骤，在这一阶段，国防规划、计划被落实为预算文件当中的一行行具体预算条目。该阶段的最终成果是由总统签署并递交

给国会的《总统预算》。

在美国国会预算过程中，立法机关通过立法过程对国防预算决策施加影响，并使国防预算成为具有法律约束力的《国防授权法案》。

其大致包括三个阶段：一是国会收到《总统预算》后，参众两院就国防预算形成共同决议案，用于指导下一步的国防授权和拨款的立法工作。二是在决议案通过之后，参众两院的拨款委员会、参议院财政委员会和众议院筹款委员会立即按照决议案规定的指标起草《国防授权法案》（草案）。三是当总统收到最后由参议院递交的《国防授权法案》（草案）后，如果无反对意见，则在10日内将其签署成为法律，由此完成了《国防授权法案》的立法程序。

值得注意的是，以上美国国防预算制定过程都是理想化的，在实际运行中，国会两院之间、国会与总统之间衔接得并没有那么顺畅。事实上，各种利益集团代表的政治势力，或暗流涌动，或明火执仗，在国防预算制定过程中进行“据理力争”的抗衡，博弈不断。



美韩暂停8月军演

参考消息网6月20日报道称，美韩国防部6月19日公布，双方决定暂停原定于8月举行的代号为“乙支自由卫士”的联合军演。至于其他军演，双方尚未作出决定，将就进一步的措施继续进行磋商。报道称，“乙支自由卫士”是最具代表性的美韩联合军演之一，于每年8月下旬举行。

沙特联军对也门发动最强攻势

法新社6月13日称，也门政府军当天上午在以沙特为首的联军支持下，对由胡塞武装控制的也门西部港口城市荷台达发起进攻。这是近三年来，由沙特领导的多国联军与也门政府军一起，在也门境内针对胡塞武装发动的最大规模军事攻势。

俄今年军费将增千亿卢布

参考消息网6月14日报道称，俄罗斯国家杜马7日通过2018年联邦预算修正案，其中规定削减退休金开支并增加对武器生产的投资。俄今年国防开支将增加1000亿卢布。考虑到俄联邦安全局、内务部、俄国民近卫军和对外情报局的装备更新，未来10年俄国家军备计划将花费22万亿卢布的预算。2020年计划开始向军队供应“萨尔马特”战略导弹系统。
 （张文文、伍志刚辑）

美军费增长背后的“怪兽”

■ 康杰 付征南

5月24日，美国众议院以351对66票通过了“2019财年国防授权法案”。同日，美国参议院军事委员会以25比2的绝对优势，通过了参议院版本的“2019财年国防授权法案”的修订稿，并提交参议院全院于6月18日以85对10票表决通过。

在众议院版本中，美国2019财年国防预算将达到7170亿美元，而参议院版草案的总预算额为7160亿美元，差距很小。与在其他议题上的尖锐分歧相比，美国府院之间、民主共和两党之间在国防议题上共识程度之高令人惊讶。这背后，很大程度上要归因于美国庞大的“军工复合体”。军队需要先进的武器装备和更高

的待遇，军工企业需要更多的订单，国会议员希望选区内的军工企业为其提供更多的就业机会和竞选经费，这些相互关联的利益需求决定了“军工复合体”是一个靠军备竞赛发财的特殊利益集团。

美国前总统艾森豪威尔在其离职演讲中，曾告诫要警惕“军工复合体”这头“怪兽”带来的危害，以免其将美国“绑架”。然而，艾森豪威尔的担心，某种程度上已经成为现实——长期以来，波音、洛克希德·马丁、雷神等军火巨头将大批退役军官和国防部离任官员吸纳到公司任职，同时将其代表安插到国防部、国务院和国会等机构中担任要职。这也意味着，许多美国政要都与这个庞大的利益集团有着千丝万缕的联系。

美国前副总统切尼、前国防部长拉姆斯菲尔德等人都曾经在军火公司任职。

另一方面，当庞大的军费延伸到就业岗位末端时，它所代表的就业数字也是任何政治力量无法忽视的。没有哪一个议员敢于“对抗”这笔钱，因为它意味着自己选区内的就业，也意味着选举时的选票。换言之，无论是政府部门与国会之间，还是国会议员之间，所谓的分歧，更多体现在应该如何花出这笔巨款。

不难看出，美国国内各派势力在加大对军事投入方面已经合流，甚至已经形成长期化趋势。这也意味着，“军工复合体”这头“怪兽”仍将发挥重要影响。