

## 2014 年《四年防务评估报告》（QDR）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。

美国的持续关注和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 财年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，目前又计划实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，其目的之一是做到能够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纾解措施终止后（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。