

评美国《2012 年中国军事与安全发展》报告^{*}

陈积敏

[内容提要]在中美关系不确定性增加以及美国国内濒临大选的复杂背景下,美国国防部于 2012 年 5 月发布了《2012 年中国军事与安全发展》报告。该报告主要就中国未来发展战略、中国军事现代化的目标与进程、中美军事交流以及台湾问题等阐述了美国的基本认知与政策立场。报告反映了美国政府的主要关切,同时也表明中美之间存在重要共识。整体上看,这份报告的主要功能在于传递信息,对中美关系的影响有限。

[关键词]美国 奥巴马政府 《2012 年中国军事与安全发展》报告 军事战略 中美关系

[作者介绍]陈积敏,中共中央党校国际战略研究所助理研究员、博士,主要研究美国政治、外交与中美关系等。

2012 年 5 月 18 日,美国国防部发布了《2012 年中国军事与安全发展》报告^①(以下简称“报告”)。这是奥巴马政府本任期内的最后一份中国军事发展报告,体现了其对华军事战略的整体轮廓。众所周知,军事关系是中美关系的晴雨表,又是两国关系中最脆弱的部分,是中美构建战略互信的难点与重点。因而,分析美国的中国军事发展报告,评估美国的战略意图与对华疑虑,对于维护与发展良好的中美关系,尤其是对于维持一个对中国有利的发展环境有着不言而喻的重要意义。

一、“报告”的主要内容

“报告”除摘要与附录之外,正文部分计 20 页,共分为四章,分别是“中国军事战略与理论”、“军事现代化的目标和趋势”、“中美军事交流”及“中国的台湾战略”。这是奥巴马政府发布的篇幅最短的一份中国军事发展报告。也可以认为,这份报告所列内容反映的是美国政府真正最为关切的问题,因而更值得关注。

第一,“报告”系统分析了中国未来的发展战略及中国军事战略的主要目标。“报告”指出,中国领导人十分关注 21 世纪头 20 年的重要战略机遇期,

“中国当前的外交和安全政策仍主要是利用好和延长战略机遇期”。为此,中国将寻求与邻国建立良好关系,并在国际事务中发挥建设性作用。“报告”认为,中国的战略目标有四:一是加强执政党的执政能力;二是保持经济稳定增长;三是维护主权与领土完整,实现国家统一;四是维护社会稳定与确保中国的大国地位。中国军事战略的发展状况与目标指向一直是美国政府十分关注的问题。“报告”指出,中国正在“坚定推进稳健而系统的军事现代化”,其主要目标是建立一支能够赢得“信息化条件下局部战争”的强大军队。同时,中国军事战略还将各种非军事行动,如打击海盗、人道主义援助、灾难救援等作为“新时期历史任务”。“报告”对于中国在这一领域内的行为表示赞赏,认为“随着利益的增加,中国已经在国际社会承担了更多新的角色和责任”。

第二,“报告”质疑中国的军费预算,评估中国的军力配置情况。美国政府对于中国所公布的军事

^{*} 本文获 2012 年度马克思主义研究基金会“中央党校教学科研专项基金”资助。

^① Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2012”, May 2012, http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf (上网时间:2012 年 5 月 30 日)。报告内容均出自于此,后文不再一一注释。

预算总是抱持怀疑态度,并且数度强调其原因是中国缺乏军事透明度。“报告”将中国 2012 年的国防预算估计为 1200 亿—1800 亿美元之间,比中国官方公布的数据高出了 140 亿—640 亿美元。此外,“报告”附录 1 中专门就中国的军力配置状况进行说明,详细列出了中国地面部队的规模、洲际导弹的数量和海军舰艇的配备情况。从篇幅看,美国对于中国海军力量与核力量的发展情况尤为关注。“报告”也十分重视中国最新军事发展动态,如 J-20 隐形战机、航母海试等,并预估到 2015 年中国的航母将形成作战能力。

第三,“报告”考察了中美军事交流现状,并制订相应计划。奥巴马政府所发布的中国军事发展报告有一个鲜明特点,即开辟专章论述中美军事交流,这充分体现出奥巴马政府对于中美军事交流重要性的认知。“报告”指出,“良好的中美关系应该包括健康、稳定、持续的两军关系”,而加强军队高层沟通便是其中的一项重要内容。为此,美国制订了明确的对华军事交流计划,主要关注三点内容:一是加强两军在共同利益领域的合作能力,例如维和行动、救灾和打击海盗等;二是通过两军接触促进更多机构间的交流,包括军事院校和初、中级军官的接触;三是建立与安全挑战相关的地区安全环境共同评估机制。

第四,“报告”高度重视台湾问题。“报告”指出,中国军事现代化的最核心驱动力是“应对台海冲突”,中国军队在台湾问题上期望发挥三大功能:震慑台独;威慑、扰乱或阻止第三方(包括美国)干预;在军事对抗中打败台军。为此,“报告”猜测了大陆几种可能的对台打击方式,如区域拒止战略、海上隔离或封锁、有限作战或高压选择、空中作战、两栖打击等等。“报告”继承了上一份中国军事发展报告的观点,认为“两岸军事平衡(包括人员、力量结构、武器和军事理论发展)继续朝着有利于北京的方向发展”。“报告”还对当前台海局势进行评估,认为自 2008 年以来台海局势虽得到了很大程度的改善,但“北京和台北并没有在发展政治和安全互信上采取任何措施”。

此外,“报告”还指责中国发动网络战。奥巴马

政府非常重视网络安全,并将其视为美国国家安全至关重要的组成部分。在“报告”中,美国依然将中国列为发动网络攻击的重要实施者,强调“2011 年世界范围内的许多网络和系统都遭到了入侵和数据窃取”,“其中许多攻击就来自中国”。

二、“报告”出台的背景

当前,中美关系不确定性增加。这种不确定性主要来自于美国亚太战略调整并由此所引发的中美战略互疑进一步加深。为适应新的、不断变化的国际安全环境,奥巴马政府对美国全球战略做出了重大调整,将战略重心转移到关注传统大国崛起上来,随之便高调宣布并实施“强化亚太”战略。这是对小布什政府时期美国全球战略与地区战略的一次“变革性”调整。在很大程度上,亚太地区关系到美国权势的未来,而中国则是美国亚太战略中的核心考虑要素。2012 年 1 月 5 日奥巴马政府公布的题为《保持美国在全球的领先优势:21 世纪国防的优先事项》的新版美国国防战略评估指南认为,“从长远看,中国在亚太的崛起对美国经济和安全等许多方面产生了潜在的影响”,并且明确指出中国的军事发展对美国安全构成了挑战。它强调,一些地区国家“比如中国和伊朗”发展的“反介入和区域拒止等非对称能力”,包括电子网络战、巡航和弹道导弹、先进的防空系统、水雷以及其他复杂的武器系统,对美国的“军事投射能力”产生了重大挑战。^①美国国防部长帕内塔(Leon E. Panetta)表示“美国未来的繁荣与安全系于我们在自西太平洋、东亚延伸至印度洋、南亚的弧形地带推进和平与安全的能力,这对美国 and 美军来说是不可避免的现实……中国的军力正在增长和走向现代化,我们必须保持警惕、保持强大,准备迎接任何挑战。”^②正因如此,美国试图通过在经济上深度融入、外交上前沿部署、军

^① Department of Defense, “Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, January 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf. (上网时间:2012 年 1 月 6 日)

^② Leon E. Panetta, “U. S. Naval Academy Commencement”, May 29, 2012, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1679>. (上网时间:2012 年 6 月 4 日)

事上保持存在、制度上积极参与等措施,实现“再平衡”^①(rebalancing)的战略目标,以使美国与中国在亚太地区的影响力重新恢复到“9·11事件”以前的状态,即美国主导亚太地区的议程设置。尽管美国政府多次表示,这一战略调整并非针对中国,但中国政府却不以为然,中美之间因信任缺失所引发的“安全困境”在美国的“步步紧逼”之下变得愈发严重。与此同时,部分与中国存有领土、领海争议的邻国借机向中国发难,引发诸如中日钓鱼岛问题、中菲黄岩岛问题、中越西沙和南沙群岛问题等等,从而给中国带来了一定的压力,并进而对中美关系产生了消极影响。此外,在国际问题如中东问题上,中美两国立场有很大差异,这也给两国关系带来了不确定性。国务卿希拉里曾公开批评中国的中东政策,称中国(和俄罗斯)“不仅挡在叙利亚人民奋斗的道路上,而且挡在整个阿拉伯之春的道路上”。^②这一言论遭到中国外交部的严正反驳。^③显然,当前的中美关系并不稳定。

从美国国内情形来看,奥巴马政府面对的问题很多,且很棘手,使奥巴马谋求竞选连任面临不利形势。经济方面,美国经济复苏缓慢,失业率仍然高企。2012年5月,美国失业率又有所上升,从4月的8.1%上升到8.2%。^④政治方面,面对共和党的掣肘,奥巴马政府在众多政策议题上难以有所作为,美国政治“极”化现象表现得十分突出,尤其在大选年更是如此。为了寻求连任,奥巴马总统不仅要内修政治、经济,还需要在外交上有所建树。事实上,无论是民主党,还是共和党都将中国作为一个重要议题炒作,希望以此吸引选民。如共和党总统候选人罗姆尼(Mitt Romney)声称,一旦当选就将中国定性为“货币操纵国”。^⑤奥巴马也不示弱,在2012年国情咨文中宣布设立贸易执法机构,专门调查中国等国家的不公平贸易情况。^⑥可见,大选之年,中美关系容易受到美国国内政治因素的干扰。因此,奥巴马政府发布中国军事发展报告也必然服务于美国国内政治的需要,尤其是总统选举的需要。

可见,《2012年中国军事与安全发展》报告是在中美关系不确定性增加以及美国国内形势复杂的背景下发布的。客观地讲,当前美国所面临的战略环

境并不乐观。正如2012年5月29日美国防长帕内塔在美国海军学院2012年毕业典礼上发表演讲时所指出的,“我们仍面临暴力极端主义的威胁,这些人继续威胁发动对美国本土的袭击;我们仍处于战争当中;我们需要应对大规模杀伤性武器的扩散、伊朗与朝鲜的挑衅行为、亚太地区的军事现代化、中东动荡、公海海盗以及在美国和其他地区不断增加且形式日新的网络攻击。而所有这些正好又赶上了国内不断增加的预算挑战”。^⑦在这种情势下,美国国防部必然会对“报告”所要传递的信息以及可能产生的影响进行充分论证与评估。据美国国防部负责东亚事务的代理副助理国防部长大卫·海尔韦(David Helvey)透露,《2012年中国军事与安全发展》报告是美国政府多个部门协作完成的,其中包括国防部、国务院、财政部、商务部、国土安全部、能源部等机构。^⑧因此,这份报告体现了奥巴马政府对华军事战略的整体思路,中国应给予特别关注。

三、对“报告”内容的评析

美国《2012年中国军事与安全发展》报告既反

① 美国学者在分析“再平衡”战略时指出,该战略包括两个独立的进程:一是将美国的战略资源从世界其他地区转向亚洲;二是在亚洲内部实现再平衡,即将主要集中于东北亚地区的军事部署扩展到亚洲其他分散的重点区域。参见:Richard Weitz, “Pivot Out, Rebalance In”, May 3, 2012, <http://the-diplomat.com/2012/05/03/pivot-out-rebalance-in/>. (上网时间:2012年6月3日)

② 施晓慧“希拉里声称:莫斯科和北京挡在阿拉伯之春道路上”,凤凰网,2012年2月26日, http://news.ifeng.com/world/special/xuliya/content-3/detail_2012_02/26/12784643_0.shtml. (上网时间:2012年6月10日)

③ “2012年2月27日外交部发言人洪磊举行例行记者会”,中国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/t908747.htm>. (上网时间:2012年6月10日)

④ Shaila Dewan, “Job Growth Weak For Third Month, As Recovery Lags”, *The New York Times*, June 2, 2012, p. A1.

⑤ Mitt Romney, “How I’ll Respond to China’s Rising Power”, *the Wall Street Journal*, February 16, 2012, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204880404577225340763595570.html>. (上网时间:2012年6月10日)

⑥ Barack Obama, “Remarks by the President in State of the Union Address”, January 24, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>. (上网时间:2012年6月10日)

⑦ Leon E. Panetta, “U. S. Naval Academy Commencement”, May 29, 2012, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1679>. (上网时间:2012年6月4日)

⑧ “Press Briefing on 2012 DOD Report to Congress on ‘Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China’”, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5036>. (上网时间:2012年6月4日)

映了奥巴马政府对中国的主要关切,也体现出中美之间存在着重要共识。某种程度上讲,这份报告是美国向中国展现其战略关切与战略疑惑的重要手段。因而,这份报告最主要的功能是传递信息,其对中美关系的影响有限。

第一,“报告”反映了奥巴马政府对于中国军事现代化的高度关注与疑虑。作为一个霸权国,美国将维持现状作为其重要目标。然而,国际力量对比的变化将会对国际格局产生巨大影响。美国以一种警惕的眼光关注中国的发展,尤其关注中国的军事现代化。这方面的关切包括:(1)中国军事现代化的战略意图。美国政府强调,随着中国海外利益的扩展,中国发展军事力量无可厚非,但美国无法理解中国实现军事现代化的战略意图。换言之,美国无法确定中国军事现代化在维护中国利益的同时,是否还存在对抗美国的意图。(2)中国军事现代化的进程。这是考察中美军事实力对比的一个重要信息。美国政府对于中国军事现代化的具体进展情况十分关注,分析中国的军事发展及军力配置情况是历年美国的中国军事发展报告的必备内容。(3)中国的军费支出。美国政府一直将中国的军费总额与支出情况作为一项重要内容加以分析,并且总以质疑的态度来审视中国所公布的国防预算。

此外,“报告”拿中国“军事威胁”说事儿,除了确有忧虑,还另有政治目的,即为奥巴马竞选连任和美巩固亚太同盟提供议题。换言之,是为向美国民众和美国的亚太盟友证明奥巴马政府的“强硬”和承诺。“报告”强调,中国军事现代化进程加快有可能改变地区力量平衡,从而为“中国威胁论”提供了新的素材。当下美国经济不振,社会问题丛生,“经济复兴”是奥巴马政府的中心任务,削减军费开支是其不得不采取的重要举措,这必然会影响到美国的整体战略部署,并制约美国军队的自由行动能力。但奥巴马强调指出,“我们将加强美军在亚太地区的军事存在,削减国防预算不会以牺牲这一重要地区为代价”。^①奥巴马政府必须向美国民众证明这一战略举措的合理性与必要性。在此情境下,中国的军事发展以及由此给美国带来的潜在威胁便是最好不过的理由。同时,由于共和党人极力将奥巴马

塑造成一个外交软弱之人。为树立起奥巴马的“强硬”形象,从而在总统选举中赢得更多机会,“报告”炒作中国军事威胁便是理所当然的事情。另一方面,构建强有力的盟友关系是美国全球战略、尤其是亚太战略的核心内容。夸大中国的军事能力及其威胁,借机展示美国履约的意愿与能力,则成为美国实现这一目标的不二选择。

第二,“报告”明确台湾问题仍是中美关系中的核心问题。“报告”虽然考察了近期中国与周边国家在领土、领海问题上所出现的一系列争端,但着墨不多,而是对于较为缓和的台海局势给予了密切关注。事实上,台湾问题在美国的中国军事发展报告中都是作为专门一章来进行论述的,足见美国对于这一问题的重视程度。奥巴马政府期间,台海局势相对稳定,并呈现出积极的发展态势,但美国政府仍然将台湾问题视作中美之间最核心、最敏感的问题,这至少反映出两方面的事实。一是中国政府的基本立场已经得到了美国政府的认可,即台湾是中国的核心利益,这一点不容谈判。尤其是在 2005 年《反分裂国家法》颁布之后,中国政府的台湾战略有了明确的法理基础。关于这一点,美国政府是充分知晓且高度谨慎的。二是美国政府高度重视台湾的战略价值。不论是在冷战期间,还是在冷战后时代,台湾对于美国的战略价值一直是恒定的,只不过在具体功能方面发生了变化:冷战期间,台湾是美国在亚洲抵御共产主义的重要堡垒;冷战后时代,台湾是美国制衡、干扰、分散中国力量发展的重要筹码。从这个角度说,在可预见的未来,美国放弃台湾的可能性微乎其微。但是,美国政府对于台湾问题的处理将会十分慎重,一方面要继续保持与台湾的关系,继续发挥台湾的制衡作用;另一方面,美国又必须顾及中美关系大局,将台湾问题保持在一种适度、可控、持续的“热度”之内。

第三,“报告”反映出美国继续寻求中美军事合作的可能性。中国政府十分重视发展对美军事关

^① The White House, “Remarks by the President on the Defense Strategic Review”, January 5, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>. (上网时间:2012 年 6 月 22 日)

系,并将其作为培育中美战略互信的一个重要支点。奥巴马政府也重视与中国在军事方面的沟通与合作。从奥巴马政府历次中国军事报告可以看出,美国一直在试探进行中美军事合作的可能性。作为一个霸权国家,为了取得其霸权的合法性,美国需要向国际社会提供“公共产品”。但是,囿于国际问题众多而棘手,再加上美国自身出现了一系列问题,美国向国际社会提供“公共产品”的能力受到了影响和质疑。根据奥巴马政府的战略思想,美国可以通过向盟友、伙伴“让渡”部分权力的方式,换取这些国家承担更多的国际责任,其中也包括中国。美国政府意识到,军事现代化已经使得中国能够在更大程度、更广范围承担起国际责任,能够为国际社会提供更多的“公共产品”,如打击海盗、人道主义救援等等。因此,中国在国际社会承担责任能力的增强是美国所乐见的。然而,美国政府对于中国军事能力的发展又有所忌惮,因为这种能力既可以转化为承担国际责任的能力,也可以增强中国的军事投射能力。对美国来说,理想的状态是保持与扩大中美军事交流,这一方面可以了解中国最新的军事发展动向,另一方面可以促使中国在美国所制定的国际规范之下承担国际责任。2012年“报告”也指出,美国希望在“相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”下“与中国建立健康、稳定、可靠和持续的两军关系”。在2012年美国海军学院毕业典礼上,帕内塔表示,他将会于该年晚些时候访问中国,以探讨美中两国加强防务合作的问题,同时指出,亚太地区的关键是美中两军共担安全责任,促进亚太和世界和平,为两国之间的防务合作开创一个新时代。^①

第四,“报告”表明中美两国之间存在重要共识。中美两国学者都指出,经历了30余年的发展,中美两国之间还是处于一种严重的信任赤字,抑或是战略互疑状态。^②然而,不可否认的是,两国之间也存在着很多重要共识。这在“报告”中也有所体现。其一,对于中国国家战略的认知存有共识。中国政府将主要精力放在国内建设方面,这一点自改革开放以来便没有改变过。1987年,中国制定并实施了“三步走”现代化发展战略,其核心任务是提高人民物质文化生活水平,实现富民与强国的统一。

2011年9月6日,国务院新闻办公室发布《中国的和平发展白皮书》,其中明确提出“实现国家现代化和人民共同富裕是中国和平发展的总体目标。”^③显而易见,中国的外交政策与国际战略也必然要服从并服务于这个总目标。简言之,中国对外战略的核心任务是创造和维护和平稳定的国际环境,为经济建设、社会发展与民生改善创造有利条件。对此,“报告”也有着相似的认知。如前文所述,“报告”强调了当前外交和安全政策的目标主要是利用和延长重要战略机遇期,从而创造有利于己的外部环境。其二,对于发展中美关系存有共识。中国政府高度重视发展中美关系,并将其作为中国外交的重中之重。在前不久召开的墨西哥20国峰会上,胡锦涛主席与奥巴马总统举行了会晤。胡锦涛表示,中美两国应牢牢把握共建合作伙伴关系的大方向,不断增进互信和合作,妥善处理分歧和敏感问题,推动中美关系持续健康稳定向前发展。^④实际上,美国政府也十分重视发展对华关系,这一立场在“报告”中也有体现。为了强调发展中美关系的重要性,“报告”引用了拜登副总统2011年8月访华期间的表述,即“崛起的中国将促进全球经济发展和社会繁荣;两国如果加强合作,有助于共同应对全球挑战。”

从上述分析可见,“报告”的主要功能在于传递信息,其对中美关系的影响有限。中国面对这一“报告”,一方面要针对其不实之词和主观臆断予以抨击与谴责,另一方面也需要辩证地看待“报告”内容,探究美国对中国的疑虑与意图,以便有针对性地制定因应之策,从而为中国发展创造有利的外部环境。○

(责任编辑:沈碧莲)

① 温宪、张旸“美防长来亚洲解释国防新战略”,《人民日报》2012年5月31日,第21版。

② 参见王缉思、李侃如“中美战略互疑:解析与应对”,<http://www.sis.pku.edu.cn/article.aspx?classid=16&cateid=18&id=1549>。(上网时间:2012年6月10日)

③ 国务院新闻办公室“中国的和平发展白皮书”,《人民日报》2011年9月7日,第14版。

④ 吴绮敏等“胡锦涛会见美国总统奥巴马”,《人民日报》,2012年6月21日,第1版。