

疫情下美国总体安全态势演进： 大国竞争、经济压力与军事转型

祁昊天

内容提要 新冠疫情给美国总体国家安全带来了新的课题。在以大国竞争为战略转向重心的前提下,美国已在政治动员、作战思想、装备研发、力量结构等各方面开启了应对新兴军事大国的转型准备。这一转型虽有政治指导和军事顶层设计,但由于战略惯性、组织习惯、政军关系、军种政治、军工利益集团等多重因素作用,在重点方向的选择方面始终表现得较为迟疑,缺乏果断的战略权衡、取舍与优化。新冠疫情对美国经济与金融领域产生了极大影响和冲击,而美国政府与美联储的财政、货币及债务收购政策又将进一步增强疫情时期美国国民经济基本面的不确定性。在中短期内,新的经济金融环境将为美国军事转型增加压力与阻力。但中长期来看,面对新的总体安全目标优先排序、经济基础及军事战略环境,疫情下的经济金融政策影响将可能助推加速美国大国竞争的军事准备与转型。

关键词 新冠肺炎疫情 美国军事 总体国家安全 大国竞争 美国军事战略 金融霸权

* 祁昊天:北京大学国际关系学院助理教授。(邮编:100871)

新冠疫情冲击使人们有机会重新审视经济、军事、政治、金融、生物、卫生等各领域对国家安全的集成影响,并为我国立足特殊时期为中长期安全目标的应对响应提供启发。美国“大国竞争”的自我战略定位及相应军事转型准备开启了全球新一轮大国军事竞争准备的序幕。^① 美国的军事转型开始以来,新冠疫情是对其在政治、军事、经济、金融、社会等维度的首次全面体系冲击。美国对此次疫情冲击的应对为我们审视甚至预判未来美国军事转型,把握大国军事竞争基调提供了机会。习近平总书记在关于总体安全观的指导和要求中,特别强调“既重视传统安全,又重视非传统安全,构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系”。^② 这一阐释强调了不同国家安全领域的“合力”意义。军事安全与经济、金融安全由于其天然的联系,是大国竞争能力准备与战略转型的必要合力范畴。而在类似新冠疫情这种大规模、全谱系的冲击之下,不同安全领域之间的相互作用、优先排序、政策与资源取舍等都是极其重要的政治与战略问题。基于此次新冠疫情对美国等经济、金融与军事安全等不同国家安全领域所造成的冲击,本文通过对相关文献档案、官方文件进行梳理,对相关政策进行领域融合与跨越层次的解读,探讨美国在战略、作战战术等方面为大国竞争所进行的军事准备与转型。

一、大国竞争军事准备:多维多领域目标

以2017年底至2018年初出台的《国家安全战略报告》《国防战略报告》以及核、导弹防御、常规力量转型等具体领域调整计划为标志,美国应对所谓“大国竞争”的军事准备已在战略与常规力量、威慑与作战体系、资源动员与使用、现有战备维持与新技术新装备新质战斗力开发等多个维度全面展开。

在战略力量方面,美国启用战略威慑能力现代化方案;不断提高跨域多层导弹防御网的建设与升级;退出《中导条约》并加强高超声速武器研发和对时

^① 关于美国“大国竞争”定位与相关军事转型准备的战略基础,参见 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017; Department of Defense, *The 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, January 2018。这一转型与特朗普政府的思路关联很大,但转型是一个渐进和非线性的过程,在特朗普政府之前便已有动作,如 Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012。

^② 《习近平在中央国家安全委员会第一次会议上的讲话》,2014年4月15日,中共中央党史和文献研究院:《习近平关于总体国家安全观论述摘编》,北京:中央文献出版社2018年,第5页。

间敏感性目标的打击能力。在常规力量方面,美国重回对同等或近似能力及体量对手的重视,告别后冷战及后“9·11”时代主要在中东欧及欧亚大陆腹地针对中小国家及非国家行为体(如恐怖主义组织、地方势力)的不对等常规军事行动及反游击、反“叛乱”、治安战等军事重心。^①为此,美军在多个作战域和相应军兵种强化力量调整。包括加速空中力量隐身化,提高主战装备战备水平;重新强调制海权的争夺与掌控,由冷战后的由海向陆与近岸作战能力建设转向提高舰队防空与反舰能力;加强陆上远程打击能力;进一步提升战略及战场态势感知优势,加强全球情报、监视与侦察网络;强化电子战与赛博空间攻防能力,特别开始着重攻势环节;提高杀伤及指挥链的运转速度或减小长度,如加快高超声速武器研制并提高未来时敏目标打击能力,将无人平台与人工智能引入指挥与杀伤链条,从情报收集与分析、目标甄别到任务规划,缩短或加速杀伤链。

在作战思想方面,美国以亚欧大陆新兴军事强国为假想敌,以对等大国区域冲突以及长期竞争为假想场景,进行了一系列转型探索。具体内容包括:全军总体性“灵活力量部署”概念和“全域作战”尝试;陆军“多域战斗”到“多域作战”及对于远程打击和防空能力的重新强调;陆战队“远征前进基地作战”和2020年春天开始的回归海上、灵活、小型化转型;海军“分布式海上作战”及将制海权掌握与争夺的再次提上日程;空军的“穿透式制空”、面对强大防空力量

^① 各领域转型措施的政府及美军内外讨论与计划,参见 Robert Work, “The Third U. S. Offset Strategy and Its Implications for Partners and Allies,” Speech Delivered at the Willard Hotel, Washington, D. C., Jan. 28, 2015, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/606641/the-third-us-offset-strategy-and-its-implications-for-partners-and-allies/>, 2020-04-16; Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010; U. S. Army, TRADOC Pamphlet 525-3-1, *The U. S. Army in Multi-Domain Operations 2028*, Washington D. C.: Government Printing Office, 2018, https://www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDO/TP525-3-1_30Nov2018.pdf, 2020-06-11; Mark Gunzinger, et al., *Force Planning for the Era of Great Power Competition*, Washington, D. C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2017; Mackenzie Eaglen, “Just Say No: The Pentagon Needs to Drop the Distractions and Move Great Power Competition Beyond Lip Service,” *War on the Rocks*, Oct. 28, 2019, <https://warontherocks.com/2019/10/just-say-no-the-pentagon-needs-to-drop-the-distractions-and-move-great-power-competition-beyond-lip-service/>, 2020-05-09; Mark F. Cancian, “U. S. Military Forces in FY 2020: The Strategic and Budget Context,” Center for Strategic and International Studies, Sept. 30, 2019, <https://www.csis.org/analysis/us-military-forces-fy-2020-strategic-and-budget-context>, 2020-04-18; Mike Gallagher, “State of (Deterrence by) Denial,” *Washington Quarterly*, Vol.42, No.2, Summer 2019, pp. 31-45; Jacob Cohn, et al., *Assessing the Arsenal: Past, Present, and Future Capabilities*, Washington, D. C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2019; Thomas G. Mahnken, et al., *Piercing the Fog of Peace: Developing Innovative Operational Concepts for a New Era*, Washington, D. C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2019.

的生存与攻击问题；面向未来的“马赛克战争”等实验方案。^①

这些新方案虽都在不成熟的发展初期且各有侧重，但在军事冲突规律演变的把握上具有一些共同强调的特征：进一步联合，追求深度融合；打通不同的行动域（陆、海、空、天、电、网）；力量部署方式更加分散、灵活，战场密度降低，每级作战单位的责任区范围上升，在此基础上提高生存和自持能力，并达到毁伤能力的灵活配置；单一平台能力提升的基础上弱化平台作用，更加侧重平台间网络，网络战普遍化、背景化；加强新概念和新技术的开发和使用，如无人化和人工智能。总之，远期定位为跨军种、去军种、跨平台、分散化、单元节点网络化、全域化的作战力量。而这一方向不仅体现在作战行动，也同样影响和改变装备研发、采购、训练、人员培训、后勤保障等环节。如果这一转型得以实现，其对指挥体制、力量结构、兵力使用、作战思想、装备发展等各方面的影

^① Department of Defense, *Joint Operating Environment 2035*, Washington, D. C. : Government Printing Office, 2016, https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joe_2035_july16.pdf?ver=2017-12-28-162059-917, 2020-05-04; U. S. Airforce, *United States Air Force Strategic Master Plan*, Washington, D. C. : Government Printing Office, 2015, https://www.af.mil/Portals/1/documents/Force%20Management/Strategic_Master_Plan.pdf, 2020-05-05; Joint Publication (JP) 3-14, *Space Operations*, Washington, D. C. : Government Printing Office, 2018, https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_14.pdf, 2020-05-05; Joint Publication (JP) 2-03, *Geospatial Intelligence Support in Joint Operations*, Washington, D. C. : Government Printing Office, 2016. http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp2_03.pdf, 2020-05-05; Joint Publication (JP) 3-59, *Meteorological and Oceanographic Operations*, Washington, D. C. : Government Printing Office, 2018, https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_59.pdf, 2020-05-01; U. S. Airforce, *Air Force Doctrine Document (AFDD) 1, Air Force Basic Doctrine, Organization, and Command*, Washington D. C. : Government Printing Office, 2015; Office of the Deputy Assistant Secretary of the Army (Strategic Integration), *Trending Threats: Driving the Next Evolution for Our Military Installations*, 16 October 2017; U. S. Army, TRADOC Pamphlet 525-3-1, *The U. S. Army in Multi-Domain Operations 2028*, Washington D. C. : Government Printing Office, 2018, https://www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDO/TP525-3-1_30Nov2018.pdf, 2020-06-11; U. S. Marine, *Force Design 2030*, Washington, D. C. : Government Printing Office, March 2020, <https://www.hqmc.marines.mil/Portals/142/Docs/CMC38%20Force%20Design%202030%20Report%20Phase%20I%20and%20II.pdf?ver=2020-03-26-121328-460>, 2020-06-21; David A. Deptula and Heather Penney, with Lawrence A. Stutzriem and Mark A. Gunzinger, *Restoring America's Military Competitiveness: Mosaic Warfare*, Mitchell Institute for Aerospace Studies, Air Force Association, Arlington, V. A., 2019, http://docs.wixstatic.com/ugd/a2dd91_29e021b297f2492ca7f379d31466ad0c.pdf, 2020-06-20; Bryan Clark, Dan Patt and Harrison Schramm, *Mosaic Warfare: Exploiting Artificial Intelligence and Autonomous Systems to Implement Decision-Centric Operations*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington D. C. , 2020, https://csbaonline.org/uploads/documents/Mosaic_Warfare_Web.pdf, 2020-06-13; Sherrill Lingle, et. al., *Joint All-Domain Command and Control for Modern Warfare: An Analytic Framework for Identifying and Developing Artificial Intelligence Applications*, RAND Corporation, Santa Monica, California, 2020, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR4400/RR4408z1/RAND_RR4408z1.pdf, 2020-06-15.

响,将可能成为自 1986 年《戈德华特—尼克尔斯法案》(Goldwater-Nichols Act)及后冷战调整后的又一次历史性转型。^①

以上是美军希望在军事代差优势被抹平、同代优势被缩小后,应对对等体量军事体时所取得的中长期改变,以实现新的代差优势。^② 但实现这一目标非常困难,这不仅取决于思想和技术发展,也由政治、经济、后勤等因素所决定。第一步是如何在现有政军结构和军种关系的基础上确保军费水平,并在“今天”与“明天”之间取得相对合力的平衡与取舍。为实现这些全方位的军事转型和军事竞争准备,美国从军费开支、资源动员、目标取舍平衡等各方面都在进行调整。^③

在维持目前的战备水平与形成未来新技术新装备这二者之间,由于美军全球任务负担过重,取舍与平衡存在普遍困难。各军种都试图在现代化能力建设和日常运行、战备水平之间寻求新的平衡点。正是在这一过程中,美国受到疫情的冲击,而疫情冲击及美国经济金融应对政策的双重作用也将改变美国大国军事竞争转型的条件。

^① 关于《戈德华特—尼克尔斯法案》,参见 United States Congress, “Goldwater-Nichols Act, The Department of Defense Reorganization Act of 1986, Pub. L. 99-43,” Washington, D. C., 1986, <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/house-bill/3622>, 2020-05-13; Kathleen J. McInnis, “Goldwater-Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress Congressional Research Service (CRS Report No.R44474),” Washington, D. C.: Congressional Research service, 2016, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44474.pdf>, 2020-05-14.

^② 关于面对新兴军事大国“挑战”时美国的态度,参见 Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Washington, D. C., 2019, https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf, 2020-05-01; Robert O. Work and Greg Grant, *Beating the Americans at Their Own Game: An Offset Strategy with Chinese Characteristics*, Center for a New American Security, Washington, D. C., 2019; Eric Edelman and Whitney M. McNamara, *U. S. Strategy for Maintaining a Europe Whole and Free*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington, D. C., 2017; Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of U. S. Power Projection,” *International Security*, Vol.38, No.4, Spring 2014, pp.115-149; Chris Dougherty, *Why America Needs a New Way of War*, Center for a New American Security, Washington, D. C., 2019; Evan B. Montgomery, *Reinforcing the Frontline: U. S. Defense Strategy and the Rise of China*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington, D. C., 2017.

^③ 例如,国防工业与国民经济的整体协调调整,Department of Defense, *Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States: Report to President Donald J. Trump by the Interagency Task Force in Fulfillment of Executive Order 13806*, September 2018.

二、财政与金融应对：中长期经济挑战

经济与金融安全是新冠疫情在美国所造成的最重大次生影响之一，最直接的体现包括国内生产总值(GDP)下降、资本市场震荡、高失业率等。虽然疫情并非美国经济出现动荡的结构性主因，但起到催化剂的作用。

美国经济问题在根本上具有一系列结构性问题，包括长期扩张性货币政策和资本市场权重股票被回购吹大的股市泡沫；企业高债务杠杆；产业空心化；贫富差距扩大等。自2008年以来，这些问题都未得到解决，甚至越陷越深。美国资本市场经历了十年繁荣，而风险也在同时越积越高，新冠疫情与石油市场的打击都是外部刺激或催化剂。即便没有此次疫情的冲击，其内在矛盾的暴发也将迟早到来。不过美国的经济与金融环境却可能因为这一催化剂出现中长期变化。美国政府与美联储的多方面应对措施可能进一步加剧美国实体经济与资本市场的脱节，加重美国政府本已巨大的财政压力和债务负担。

疫情冲击可能造成严重的经济衰退。美国经济在2020年第一季度收缩了4.8%，预计第二季度还会进一步下滑。根据国会预算办公室估算，2020年国民生产总值将下降5.6%，而这一跌幅是1931年大萧条以来最严重的一次，当时下降了6.5%。失业率可能在第三季度达到16%左右的峰值，并在年底前降至11.4%。^①

从如此规模的经济收缩中恢复将需要相当长的时间。面对疫情冲击，美国政府最为担心的局面是出现长期和结构性通缩。由于对通缩风险的认知高于通胀，美国采取了积极甚至是激进和极端的纾困与刺激措施，体现在财政、货币和准国有化三个方面，已累计投入近10万亿美元。在财政政策方面，2020年3月，美国先后推出援助医疗机构的83亿美元计划、用于新冠病毒检测的1000亿美元计划、全面纾困的2.3万亿美元计划、2020年5月份在此基

^① Congressional Budget Office, "CBO's Current Economic Projections and a Preliminary Look at Federal Deficits and Debt for 2020 and 2021: A Presentation to the House Budget Committee," April 28, 2020, <https://www.cbo.gov/system/files/2020-04/56344-CBO-presentation.pdf>, 2020-04-30.

基础上追加的1万亿美元，以及最新的3万亿美元计划等。^①随着经济重启、疫情反弹，国会继续进行新一轮的财政支持讨论，最终数字将在民主党3万亿目标和共和党1万亿目标之间，而白宫也在继续推动降低薪税和减免措施。美国政府的态度十分明确，对于债务透支不计后果。美国债务水平近十余年出现了很大的上升。2006年，债务只占国民生产总值的64%，当前这一比例已超过100%。除了开支增加，如军费连续多年维持在7000亿的名义值水平以上，2017年，美国总统特朗普与国会共和党促成的减税措施是债务加剧的重要原因。此次减税的主要受益者是企业和富人阶层，据美国国会研究服务中心的数据，企业平均税率在这次减税之后从23.5%降至12%。与此同时，并没有相应减支措施进行抵消。

截至2019年9月30日，美联邦政府发行的公共债务总额为23.2万亿美元，债务占国民生产总值的比例为107%。新冠疫情的冲击和应对政策将进一步推升赤字和债务水平。考虑到国民生产总值的预期降幅，到本财年末即2020年9月30日，债务与国民生产总值的比率将攀升至135%，达到历史高点。^②

在疫情暴发前，2020财年联邦预算赤字预计为1.1万亿。在刺激计划后，这一数字已升至3.7万亿，成为美国史上最大赤字，超过2008年金融危机期间1.4万亿美元。^③ 联邦总负债在2021财年到来之前（2020年9月30日）预估将上升到26.9万亿，而2021财年赤字预估为9660亿美元。^④ 而这些都是假定没有额外刺激的前提下。

在货币政策方面，美联储打出一系列组合拳。首先是在2020年3月中旬将联邦储备基金率降至0%—0.25%范围，存款准备金率目前已低至1%水平，

^① U. S. House of Representative 6047, *Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act*, <https://www.congress.gov/116/bills/hr6074/BILLS-116hr6074enr.pdf>, 2020-05-01; Committee on Finance, U. S. Senate, S. 3548-116th Congress (2019-2020), *Coronavirus Aid, Relief and Economy Security Act* ("CARES Act"), <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3548/text>, 2020-04-15.

^② Congressional Budget Office, "CBO's Current Economic Projections and a Preliminary Look at Federal Deficits and Debt for 2020 and 2021," Congressional Budget Office, *Federal Debt: A Primer*, March 2020, <https://www.cbo.gov/system/files/2020-03/56165-CBO-debt-primer.pdf>, 2020-04-05; Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2020 to 2030*, January 2020, <https://www.cbo.gov/publication/56073>, 2020-03-02.

^③ Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2020 to 2030*, January, 2020.

^④ Kimberly Amadeo, "Current U. S. Federal Budget Deficit," <https://www.thebalance.com/current-u-s-federal-budget-deficit-3305783>, 2020-05-10.

并开启了无底线“印钞”。2020年3月中旬,美联储开始实施7000亿美元量化宽松(QE)。3月下旬,当美国股市数次熔断暴跌不止后,美联储开启了史无前例的无限量化宽松。进入4月,美联储又推出2.3万亿贷款计划。^①2020年6月,美联储启动居民和企业贷款安排,维持信贷渠道顺畅,特别是帮助大型企业渡过难关。美联储在6月15日公布的货币政策报告中明确,联邦基金利率目标将维持在0至0.25%区间。^②这些措施共同构成了美国历史上最为激进的宽松政策。

在财政和货币政策之外,美国的第三项措施是国家直接出手。对于大量因为疫情而面临生存困境的企业而言,即便利息低了、流动性好了,依然没有实际作用,只有外部介入。严格来说,介入方并不是“国家”队而是美联储。美国没有通过国企对危困企业注资的条件,而是通过美联储“接盘”,买下债务,包括企业债、证券市场垃圾债及居民债务。2020年6月,货币政策报告明确美联储将在未来数月至少增购5000亿美元国债和2000亿美元的机构抵押支持证券(MBS)。^③通过购买国债和企业债券,美联储的资产负债表从2020年3月份便开始显著扩大。美联储已在实质上无限地通过资产购买来稳定市场。

美国这些激进的扩张应对措施一定意义上是不得已而为之。以美国国债价格为例。在经济面临冲击时,国债需求增多,价格理应随之上升,收益率则相应下降。但是新冠疫情暴发后,美国国债价格不升反降,收益率则在上升。^④连国债都出现了抛售现象,究其原因,是流动性出现极大问题。资金回流美国资本市场,以避免机构高杠杆下的强制平仓风险,美国之外许多国家的资本市场也因为资本撤出而受到连带影响。因此,由于资金的极大短缺,大幅增加财

① 美国货币综合应对政策,参见美联储新闻发布及国际货币基金组织汇总信息:Fed,“Federal Reserve issues FOMC statement,”<https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20200323a.htm>,2020-04-01;Fed,“Federal Reserve Takes Additional Actions to Provide up to \$2.3 Trillion in Loans to Support the Economy,”<https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20200409a.htm>,2020-05-10;IMF,Policy Responses to Covid-19,<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>,2020-05-15。

② Fed,“Monetary Policy Report—June 2020,”<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/2020-06-mpr-part2.htm>,2020-06-30。

③ Fed,“Monetary Policy Report—June 2020,”<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/2020-06-mpr-part2.htm>,2020-06-30。

④ 美国国债价格,参见美国财政部国债销售及查询网站,<https://www.treasurydirect.gov/instit/annceresult/press/press.htm>,2020-05-15;Bloomberg United States Rates & Bonds,<https://www.bloomberg.com/markets/rates-bonds/government-bonds/us>,2020-05-16。

政赤字、启动无底线的货币扩张，一定程度上也是没办法的办法。

但其中长期影响必是巨大的，甚至可能是不可逆的。美国政府和美联储最为担心通缩出现，包括美国在内的西方主要经济体的确在低通胀、低增长、低利率的环境下运行已久，同时伴随高泡沫、高债务与高贫富分化，富人阶层资金愈发充裕，穷人则消费能力不足，需求不足、产能过剩，投资“脱实向虚”的倾向变得更强。但是，依赖美联储输血而抬高的杠杆率、疫情导致的大面积停工和复工困难、劳动力短缺、大宗商品价格上涨等因素，都意味着严重依赖增加货币供应的经济稳定措施为通胀或滞涨埋下了种子。即便这颗种子不会发芽成长，也会使得未来应对措施更加复杂。美国资本市场在数次熔断之后不可谓不壮观的“V型反转”并不能掩饰其经济的结构性问题。

最极端情况甚至会动摇美元国际地位，美国的金融霸权地位依赖其实体经济支撑、国际清算体系和美元信用，此次疫情的冲击及其政策应对对于美元地位的长期影响是可能存在的。但没有迹象表明，替代的世界货币将在短期会出现，美国尚有时间去进行金融地位止损布局。更现实的赤字压力则很可能积重难返。

当政府大幅增加政府债务负担，央行通过大规模购买债务向市场注入流动性，通胀便在理论上可能发生，而当下的长期风险是经济低增长与通胀并存的滞涨。有观点认为信用货币年代的通胀已不再是问题，最为典型的便是现代货币理论(Modern Money Theory)。^①最常提及的例子是日本。过去数十年来，日本央行通过不断购买政府债券，已持有一半的政府债券，公共债务已占超过其国民生产总值的两倍，比美国情况“严重”得多。然而，在过去20年的大部分时间里，日本连2%的通胀目标都达不到。因此，以现代货币理论为代表的声音相信发达经济体都可以走日本的道路，同时实现大举借债和低通胀风险。但问题在于，美国的情况与日本不同，一方面，日本是经常项顺差国，而美国是逆差国；另一方面，日本由于人口结构等问题长期总需求不足。所以，对于日本而言较为安全的长期激进财政和货币政策，美国可能是无法承受的。

赤字问题将会日益严重。根据一些机构的估算，美国政府2020年的预算赤字可能超过4万亿美元，接近其国民生产总值的20%。上一次出现这种规

^① 现代货币理论的介绍及其批评，参见 Hans Visser, *Modern Monetary Theory*, Edward Elgar Publishing (1991); Thomas Palley, "Money, Fiscal Policy, and Interest Rates: A Critique of Modern Monetary Theory," *Review of Political Economy*, Vol.27, No.1, 2015, pp. 1-23.

模赤字还要追溯至第二次世界大战期间。尽管纾困法案的支出和大部分减税措施都将在2021年底到期,但其财政影响将形成中长期影响。而这些估计的基础是假定不会有进一步的财政和货币措施。

由于美元作为全球交易货币,只要扩张控制在一定范围,便无须承担其他主权货币过度超发所几乎必然带来的通胀问题和信用危机。由于对美国经济实力和金融稳定性的信心,多数国家与机构投资者目前仍然将持有美债视为可靠安全的投资。从债务与国民生产总值的比率来看,美国低于日本和欧洲国家,仍算是相对保守的。以央行持有资产占国民生产总值的比例来看,美国的量化宽松水平在西方世界也是较低的。^①且如前所述,美国的经济与贸易结构与其他国家不一样。

凡事皆有限度,无限度的投放货币是不可持续的。不过这一比例本身并不能单独决定一个国家的风险水平,国际信用评级机构对风险水平的评估既反映债务水平也要考虑该国偿还能力和意愿。随着债务水平攀升,对于美国偿还能力的信心将被侵蚀。这一过程还将伴随对更高利率的要求,从而进一步增加支撑债务的负担,并增加通胀压力。

无论是可能的长期全球金融地位动摇,中期的通胀或滞涨风险,还是近在眼前的财政赤字压力与通缩畏惧,美国进行大国竞争军事转型准备的经济背景都将发生非常大的改变。其最直接的影响是造成扩军中断甚至缩减规模,而更加深远的影响则是可能反而促成美军转型的加速。

三、军事转型影响:倒逼战略取舍

后疫情的经济和金融基本面会对美国正在进行的军事转型造成两方面影响。从中短期来看,赤字压力与产业链、供应链变化带来的成本上升将增加美军扩军和现代化计划的实施难度。而从中长期来看,扩军与现代化难度的提升则可能倒逼美国加速战略取舍,反而助推转型更快完成。

在过去几年,特朗普政府不断创下军费的名义值新高,但是,以不变美元价格计算的总量成长和当年价计算的增速都呈现另一种局面。常年赤字压力已促使敏感的军工企业在几年前便重新进行市场风险评估。而新冠疫情造成的损失更是可能在未来十年减少数千亿美元的军费可用资金,如果发生则相

^① 基于国际货币基金组织国际金融统计数据(IFS)。

当于又出现一次 2011 年《预算控制法案》的十年自动减赤。此外，疫情引发的全球价值链、产业链变化也会提升美国国防采购成本。

成本上升和军事开支诉求两方面又同时可能增强通胀压力，与前述经济金融基本面形成共振。首先，其他条件维持不变，供给成本的上升与通货膨胀具有正向相关性。由于全球供应链和产业链变化，原材料、设备和熟练工人都会出现相应短缺以及成本上涨。加上美国长期产业空心化，由虚转实难度很大，工业生产能力的下降会进一步抬高军品供给成本和货物价格。不考虑国防开支的情况下，需求与供给曲线分别为 D_1 、 S_1 ，均衡点为 E_1 ，均衡价值和产量为 P_1 、 Q_1 。当国防开支引发需求上升而成本负担造成供给减少后，价格水平上升至 P_2 。（参见图 1）

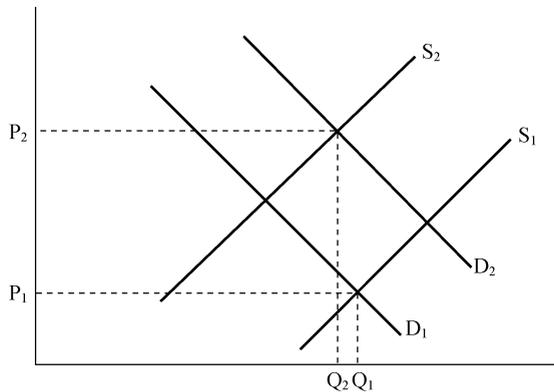


图 1 国防开支与成本推动型通胀压力

图表来源：笔者自制。

此外，国防开支与经济金融环境的共振还可能造成货币型通胀压力。通过 IS-LM 模型，结合商品与货币市场，利率 i 与国民收入均衡值 Y 的调节会随着政策性利率下调、货币供给增加、财政赤字透支增加通胀压力。（参见图 2）由于国防扩张的需要，财政赤字将压力不断转嫁至未来的预算和政府，这是特朗普政府扩军、增军费的结果。而赤字货币化则会进一步加剧这一趋势，如与前述疫情金融政策结合可能引发更大的通胀压力。

但从中长期考虑，新的约束和限制也可能加速美军转型完成，在旧系统、旧思想的包袱和新任务、新准备的需要之间，美国政府和美军将要面临历史级新的战略取舍。如在权衡之下卸掉包袱并贯彻更大的战略决心，那么，美国的大国竞争军事转型也可能反而得到加速。

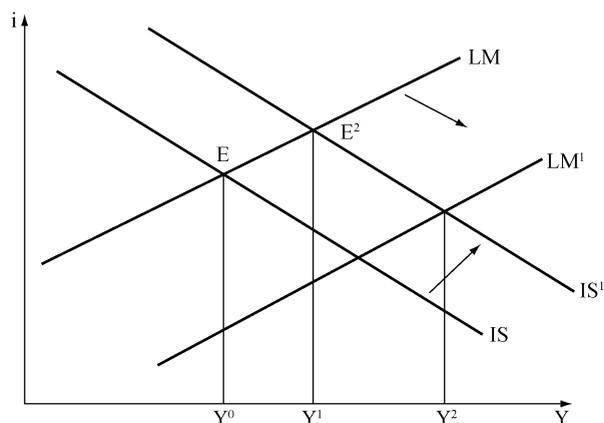


图2 国防开支与货币型通胀压力

图表来源：笔者自制。

未来美国军事开支面临的状况有二：一是如何选用新的开源和节流措施，二是如何在财政压力注定增大的前提下进行取舍和必要改变。在开源方面，减税措施已堵死这条路。而节流尚有可能，但难度很大。刨除能源部的核武相关开支与国务院、情报系统相关准军事开支外，美国单纯的军费由两部分构成，即“基础预算”与“海外应急行动预算”(OCO)，前者包含工资、武器采购、科研、训练、行动、日常运作，后者可以简单理解为战争特别开支，较少受到军费总体走势限制，并在2011年《预算控制法案》之后经常被用来规避限制并补贴常规账户。自“9·11”事件以来，“海外应急行动预算”开支已愈2万亿美元。2020财年，在近年整体军费总量增速放缓甚至下降的趋势下，“海外应急行动预算”依然增长并获得了1370亿美元的资金支持。对于以大国军事竞争定位锚定未来中长期国家安全战略的美国来说，停止这些长期海外军事行动，更加聚焦大国竞争无疑是一个方案。

在疫情暴发之前，美国军事转型已面临军费压力。虽然特朗普政府上台以来较大幅度地提高了军费投入，但是，这种提升更多表现为名义值上升。而无论是增速、固定美元价格的实际值都增幅有限，甚至在个别重要领域的增速及最近的名义值方面都出现了下降。例如，比较2018、2019、2020三个财年军费水平，在研发、采购、行动与维护、人员开支四大领域，年度增幅都出现了极大的滑坡甚至负数，而军种拨款的增幅也同样如此。可以说，美国的军费增长

已经进入瓶颈期。^①

2019年的两党预算协议要求降低赤字，该协议为2021年的国家安全拨款7405亿美元，其中基础军费预算6364亿美元，“海外应急行动预算”账户690亿美元，核武器和其他351亿美元。虽然名义上比前一年提供的7380亿美元要多，但按不变美元计算，这是在减少。^②

大国竞争的自我认知定位下，美国认定了三类主要战略安全漏洞：战备水平不理想；作战平台与系统的领先程度不足；军队作战思想与军队组织方式不符合大国军事竞争需要。第一，由于美军长期处于高强度、低烈度海外行动状态，高强度加剧了人员训练缺失与装备寿命损耗，低烈度的重复任务使得人员与整个组织运行难以有效应对突发状况，使得可能在大国军事摩擦甚至冲突中缺乏必要的任务遂行能力；第二，美国自19世纪末、20世纪初介入世界军事大国角逐以来，技术与后勤优势一向是取胜的基础，但随着新兴军事大国的崛起，美国面临着后冷战军事装备发展路线与生产动员体系必须调整的紧迫任务；第三，美军长期聚焦于反恐和“治安战”等低烈度军事行动，无论是作战装备体系的使用还是总体战略方针都需要向大国军事竞争重新倾斜。在财政压力下，这三方面的调整必然继续挑战各方面的协调，特别是政军关系、军种关系、战区优先次序、新装备研发与现有装备及战备水平维持的平衡等。

疫情对军事开支的另一个影响是政治和舆论基础发生改变，国内、国际政策优先级别发生调整。在2020年4月一项皮尤调查中，分别有48%和55%的受访者希望增加社会保险与医疗开支，8%支持削减；40%的受访者支持提高国防开支，23%支持削减。^③在疫情之后，这一数字势必将上升。国家安全与国民安全的定义已发生了改变，国内威胁和全球健康问题对于个人安全和美国人生活方式的威胁，在公众认知中也许将大大超过潜在的大国竞争对手。如果民主党入主白宫或赢得参议院，这些压力也许将加速改变诸如全民医保等政策，导致国内和民事开支方面重大的政策变化。^④虽然党派差异与国防和

① 参见白宫 Office of Management and Budget 数据。

② 参见历年《国防授权法案》与拨款法案。

③ Pew Research Center, “Little Public Support for Reductions in Federal Spending,” <https://www.people-press.org/2019/04/11/little-public-support-for-reductions-in-federal-spending/>, 2020-05-14.

④ 2020年3月12—13日，近年来迅速发展的美国在线调查公司晨间咨询(Morning Consult)对2201名美国成年公民的调查，41%的受访者表示因为疫情而更有可能支持全民医保，其中共和党受访者中25%表示该意愿变强，参见 Yusra Murad, “41% of Public More Likely to Support Universal Health Care Amid Pandemic,” <https://morningconsult.com/2020/03/13/coronavirus-universal-health-care/>, 2020-04-20.

国内治理问题上的意见差异有很高的相关度,但可以预见,无论谁赢得2020年11月大选,新的社会压力都将体现在国家安全优先排序中。在可预见的未来,国内政策将冲击大国竞争军事准备的资源分配。

总之,在疫情及其次生影响下,两全其美的军事准备方案变得越来越不现实。在国内、国民和社会安全的优先级侵蚀军事安全优先级的同时,大国竞争军事准备中的不同选项也不得不做出优先级调整。这对于美国政府和军队来说将是艰难的选择,但也可能是一次倒逼加速转型的机会。

美军在近中期很可能加速放弃对于使用和维护成本高昂的原有装备体系的依赖,并更加专注于现代化改造,为关键的下一代技术、装备和作战体系提供支持。在军事竞争准备的各选项中,装备采购很可能成为倒逼取舍和优先次序调整中最脆弱的部分。在可预见的未来,即便能够大规模引入无人系统,对全球存在的美国军事力量而言,虽然部队规模在相对压缩,但大幅度削减部队规模是困难的。此外,人员相关的工资、福利、医疗、住房等开支很难削减,甚至可能维持目前的相对上升态势。研发方面的总体开支不会大规模削减,因为这是美国试图在大国军事竞争维持优势的最根本保障。但是,多项目平行推进的冗余将压缩,以节省开支,正如美国目前在高超声速武器研发中所做的调整。这些之外,唯一可能裁减的就是采购账户。

近几年来,美国政府已开始认真反思国防技术与装备的开发与采购效率问题,目标是实现提速与减缓成本攀升。这些目标首先需要依靠军方自身的改革与合理化流程来实现,将新技术与新装备开发的优先级别重新置于冗繁的行政、案牍工作之上,并在开发节点上给予军方特别是作战部队更大的发言权。此外,这一体系性调整涉及大范围的政治、经济甚至舆论支持。无论是近年的五角大楼首次全面审计还是一直以来存在的关于提高效率、减少浪费的声音,都还未达到理想结果。疫情倒逼是否可能催生类似1986年蓝带委员会的大规模评估,都是非常值得关注的,后疫情的压力将可能促成该目标的实现。^①

在可预见的未来,可以通过多个视角跟踪并判断在后疫情时期美国军事转型压力下的倒逼改变,如战略力量的调整。目前,美国的“三位一体”核威慑现代化计划存在政治和军事上不同的支持声音。全球打击司令部的目标是争

^① 关于蓝带委员会,参见 David Packard, "President's Blue Ribbon Commission on Defense Management," *Packard Commission Report*, June 1986, <http://www.documentcloud.org/documents/2695411-Packard-Commission.html>, 2020-05-17。

取在未来 10 年获得 2000 亿美元拨款，为新型隐身轰炸机、新型洲际弹道导弹、新型核潜艇及指挥控制系统等相关配套设施提供全面支持。此外，美军希望在战略力量方面进行全面升级，还包括提高导弹防御网的建设，从侦察探测能力、指控系统到杀伤载具，升级工作全面铺开；加强高超声速武器研发，提高对军事大国的区域威慑能力、对时间敏感目标的打击能力。显然，这些目标已不可能在统一步调下实现。对于不同威慑力量的支持始终存在差异，后疫情时期的压力必将加剧和加速这一争论，使得新的重心更快浮现。

在常规力量方面，美军一直试图在诸军兵种与战区司令部之间取得平衡。空军希望加速空中力量的隐身化、无人化辅助；海军开始重新强调制海权的争夺与掌控，希望通过无人化和分散化的部署实现生存与杀伤能力；陆军希望重新获取战场上独立的远程打击与防空能力，提高大国军事冲突中的自持能力；陆战队开始回归海上并改变过去数十年以“维稳”和“治安战”为主的任务模式；全军正在全球情报、监视与侦察能力，包括整合太空相关资产与指挥，并成立太空军；强化电子战与赛博空间的攻防能力，特别开始着重进攻环节；无人化与人工智能等新技术被逐渐引入指挥和杀伤链条，从情报收集与分析、目标甄别到任务规划，缩短杀伤链，适应大国军事竞争中的对抗时敏性和对狭小机会窗口的把握能力。所有这些军事转型准备都要求各战区、各军种从力量结构、任务构成、作战与训练、后勤保障等各方面调整优先次序。

印太司令部、陆战队等单位近期的动向将为我们提供检验如上判断的视角。2020 年 4 月初，印太司令部按国会本年度国防授权法案要求提交的报告进一步推动“太平洋威慑倡议”概念，对标“欧洲威慑倡议”大大提高印太地区的军事投入，而众议院先是于 5 月做出回应，在这一截至 2026 年的方案伊始便计划划拨多于印太总申请的经费，^①继而在 2020 年 6 月通过的美国 2021 财年参议院版《国防授权法案》中，“太平洋威慑倡议”基金正式获批。^② 美军将进一步提升针对中国的军事准备，无论是各军种新型装备的开发和列装，还是以动

^① U. S. Congress, House of Representative, H. R. 6613, *Indo-Pacific Deterrence Initiative*, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6613/text>, 2020-05-13.

^② U. S. Senate Armed Services Committee, S. 4049, *Fiscal Year 2021 National Defense Authorization Act*, 文本参见 <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/S4049%20-%20FY%202021%20NDAA.pdf>, 2020-07-02, 资金项目列表 <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/S4049%20-%20FY%202021%20NDAA%20Funding%20tables.pdf>, 2020-07-02.

态力量部署、全域作战为主要目标在各军种以不同方式推进的作战体系重塑。另外,美军与印太地区盟友和伙伴国的军事关系也正瞄向一个从训练到作战都更加长期化联通的趋势。陆战队在2020年春季开启《2030部队设计》改革同样体现了极大的战略取舍决心,由依赖海、空优势安全进入作战区域并以地面部队进行大范围区域掌控,转变为在敌方浅纵深区域维持小型内线及侧翼作战单位,并通过“灵活部署”调动和杀伤敌军。^①作为最新落实的转型方案,这二者都既有战略需要的底色,也有经济基本面的倒逼助推。虽然离真正落实还有很多步,但加速转型的决心已愈加明显,而其他军种与战区或职能司令部也在进行类似的工作。

结 语

“大国竞争”的回归已成为美国全球战略基调。该定位要求美国军事力量从后冷战时代和后“9·11”时代在“边缘”地带的军事介入及长期存在,转变为全球性、跨地区、跨领域的对等军事体竞争准备。重点战略为在东半球、欧亚大陆及其周边区域预防和阻止挑战者的成功崛起。在西太和东欧这条战线面对技术能力、装备质量与数量、训练水平、作战思想、后勤动员等方面不断提高的大国对手。这是美国战略调整的主动层面。

但仅依靠主动层面常常是不够的。苏联解体、冷战结束后的20多年,美国面对过多个体量、技术和组织动员能力均不在一个水平的对手,一方面,这是冷战胜利给美国带来的军事安全与优势红利;另一方面,美国在这一时期的主动求变始终表现得犹豫不决,且出现过多次误判。例如,美军在技术和操作层面不断强调平台之间的连通和体系层面的效率,但同时其作战样式愈加固化,各军种、各战区在自身的相关领域中,形成了一套强调自身逻辑而缺乏进一步深化融合的惯性。直到新兴军事大国的崛起,才使美国在21世纪第二个10年倒逼进行新的尝试。这一转型尝试所涉甚广,而在美国两党政治、政军关系、军种政治、军事思想惯性、军事科技与工业利益等诸多因素影响作用下,形

^① U. S. Marine, *Force Design 2030*, <https://www.hqmc.marines.mil/Portals/142/Docs/CMC38%20Force%20Design%202030%20Report%20Phase%20I%20and%20II.pdf?ver=2020-03-26-121328-460,2020-07-01>.

成了目前多向并进、缺乏重点、左右为难的战略取舍困境。

在此次疫情冲击之前，美国的军事战略转型虽有顶层设计和微观实践，但在不同目标和方向上却未做出重大战略权衡与取舍，如何在“今天”与“明天”之间做出选择，如何在战略、作战和技战术层面落实大国军事竞争需要，美国政府和军队都没有明确答案，随之出现的局面便是通过不断低效地筑高军费来试图取得各方向的妥协。合理的战略指导和方向选择必然涉及重大权衡与取舍，而被动倒逼可以提供这一动力。新冠疫情造成了重大经济冲击及美国财政、金融应对所进一步加深的中长期经济压力，而这一压力或可使不得不“节衣缩食”的美国政府与美军重新考虑其战略取舍。

疫情的冲击及相关经济应对将与军事转型准备发生两种共振效果，实现转型主、被动因素的结合：在中短期内，美国的军力提升将面临更大挑战；而中长期，后疫情时期经济环境的改变将可能倒逼美国加速战略取舍并实现转型。其实现过程必然会充满不确定性，多项实验性军力和作战转型方案的可行性依然还是未知数。此外，这一转型还面临着政党政治、军种政治、人才培养等内生因素的挑战。不过，外生冲击和经济金融应对所造成倒逼压力将使美军大国竞争转型加速。