

政党政治、防务波动与美国国防工业基础^{*}

陈桂芸 徐 进

【内容提要】 国防工业基础是美国应对大国竞争的重要战略支撑。美国在国防战略要求与国防工业现实之间常年存在鸿沟,问题在于在美国多元政府的多头治理模式下,美国国防部与国会之间的互动导致其产生“战略磨损”现象。针对“军会互动”何以导致美国国防工业基础的“战略磨损”,本文由此建立了一个“军会互动”对美国国防工业基础影响的分析框架,重点围绕美国两党的核心防务观差异和外部安全环境—国家安全战略的变化,从国会政党政治和国防部防务政策波动两个维度提出四种“军会互动”的模式,且以战后美国不同时期政府为研究对象进行分析。研究发现,国防部与国会之间除了在协作推动国防工业基础发展外,还存在“军会冲突”导致其国防工业基础发生“国防转换”受阻、转型政策分歧与微观管理低效的情形。由此,本文不仅展现了国际安全变化引起的防务波动与美国国内政治互动对国防工业发展的相互作用,还揭示了美国国防部与国会在国防工业基础发展中的复杂互动,进而有助于将对美国国防工业基础的讨论拓展到国内政治维度。中国应洞悉美国国防部与国会之间的复杂互动关系,因时制宜强化国防工业竞争有利态势。

【关键词】 国防工业基础 美国 军会互动 国会 国防部 战略

【作者简介】 陈桂芸,中国社会科学院大学国际政治经济学院美国研究系博士研究生。

电子邮箱:chenguiyun@alu.ruc.edu.cn

徐进,中国社会科学院世界经济与政治研究所主任、研究员,中国社会科学院大学国际政治经济学院教授、博士生导师。

电子邮箱:xuj@cass.org.cn

^{*} 感谢《国际政治科学》编辑部和匿名评审专家对本文提出的宝贵意见和建议,文责自负。

一、问题的提出

1949年8月29日,苏联成功引爆第一颗原子弹后,美国一位高级军事官员宣称:“如果今天有任何单一因素可以阻止另一个国家主宰世界,那就是这个国家的巨大工业能力,而不是它的武装力量。”^①历史上,每当美国面临重大威胁或进入战略竞争时,举国就会掀起一场对“国防工业基础”(Defense Industrial Base,国防工业基础)的重新审视与路线辩论,并呈现从全政府整体重振国防工业基础以应对挑战的态势。近年来,中美竞争领域从军事能力向背后支撑其发展的国防技术工业基础(The National Technology and Industrial Base, NTIB)蔓延,竞争形式也由国内分散部门向全领域部门协同应对竞争转变,美国开始重新拾起老概念“国防工业基础”以应对中国的挑战。美国从第一届特朗普政府上台时,就开始成立白宫国家贸易委员会,从战略上考虑美国国防工业基础的健康,并将增加制造业岗位与壮大国防工业基础结合起来^②;拜登政府上台后出台的《国防战略》(NDS)及随后国防部发布的《国防工业基础战略》(NDIS),旨在把加强国防工业基础视为增强威慑、且一旦威慑失败也要具备击败对手能力的重要保障^③;第二届特朗普政府出台的新版《国家安全战略》(NSS)则对其国防工业生产能力和国防相关的生产能力提出了更高要求。^④

① Samuel Huntington, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, New York: Columbia University Press, 1961.

② Tony Bertuca, “New Trump Trade Council To Assess Defense Industrial Base For Growth,” *Inside Washington Publishers*, December 26, 2016, <https://www.proquest.com/trade-journals/new-trump-trade-council-assess-defense-industrial/docview/1853720264/se-2>, 访问时间:2024年7月31日。

③ Department of Defense, “2022 National Defense Strategy (NDS),” <https://apps.dtic.mil/sti/trecms/pdf/AD1183514.pdf>; Department of Defense, “National Defense Industrial Strategy (NDIS),” <https://www.businessdefense.gov/docs/ndis/2023-NDIS.pdf>, 访问时间:2024年7月31日。

④ The White House, “National Security Strategy (NSS) of the United States of America,” November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>, 访问时间:2025年12月30日。

美国战略安全界越来越认识到,美国在国防战略与国防工业现实之间的鸿沟已经暴露出来^①,目前的国防工业基础不足以应对与中国的大国竞争^②。旷日持久的俄乌冲突、日渐活跃的中东战争以及亚太地区与中国的未来冲突^③,都意味着美国缺乏国力、响应能力、灵活性和生产激增能力来满足美军对弹药和其他武器系统、供应链韧性、劳动力的需求,这将削弱美国对竞争对手的威慑能力与作战能力^④。实际上,从冷战时期至今,美国国防工

① Becca Wasser and Philip Sheers, “From Production Lines to Front Lines: Revitalizing the U. S. Defense Industrial Base for Future Great Power Conflict,” Center for a New American Security (CNAS), April 3, 2025, <https://www.cnas.org/publications/reports/from-production-lines-to-front-lines>, 访问时间:2025年5月6日。

② Seth G. Jones, “The U. S. Defense Industrial Base Is Not Prepared for a Possible Conflict with China,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), February 22, 2023, <https://features.csis.org/preparing-the-US-industrial-base-to-deter-conflict-with-China/>, 访问时间:2025年5月6日; “Defense Industry Not Ready for War with China, Experts Say,” National Guard Association of the United States, December 10, 2024, <https://www.ngaus.org/newsroom/defense-industry-not-ready-war-china-experts-say>, 访问时间:2025年6月2日; Michael Hogan, “The US Needs a Stronger Defense Industrial Base: Option Contracts Can Help,” Atlantic Council, October 28, 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-us-needs-a-stronger-defense-industrial-base-option-contracts-can-help/>, 访问时间:2025年6月2日; Paul Mcleary and Joe Gould, “Pentagon: US arms industry struggling to keep up with China,” *Politico*, Dec 2, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/12/02/draft-pentagon-strategy-china-00129764>, 访问时间:2025年6月2日。

③ 根据美国 CSIS 报告,在重大地区冲突中如在台湾冲突中与中国开战,美国需要的弹药很可能会超过美国国防部(DoD)目前的库存。CSIS 一系列战争游戏的结果显示,美国很可能会在一周内就耗尽某些弹药,如远程精确制导弹药;国防技术公司 Anduril Industries 的首席战略官克里斯蒂娜·布罗斯(Christina Brose)说:“大国冲突将是一场生产战、消耗战和再生战,其规模对我们的国防工业基础来说几乎是不可估量的,如果发生这样的冲突,我们可能为第一天做好了准备,但我们完全没有为第 30 天做好准备,更不用说第 300 天了。”详见:“Defense Industry Not Ready for War with China, Experts Say,” National Guard Association of the United States, Dec 10, 2024, <https://www.ngaus.org/newsroom/defense-industry-not-ready-war-china-experts-say>, 访问时间:2025年6月2日。

④ Seth G. Jones and Alexander Palmer, “Rebuilding the Arsenal of Democracy: The U. S. and Chinese Defense Industrial Bases in an Era of Great Power Competition,” CSIS, Mar 2024, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2024-03/240306_Jones_Arsenal_Summary.pdf?VersionId=LpJ.4Kg2XJ6xApMSBjfx5Tba1qDvrvlK, 访问时间:2025年5月6日。

业基础的战略规划与转换成实际效果之间经常存在差距,本文将这一现象称为“战略磨损”。美国国防工业基础为何从战后经常存在“战略磨损”现象?美国防务波动、政党政治如何共同影响了美国国防工业基础的发展走向?美国国防部与国会之间除了在协作推动国防工业基础发展之外,在什么条件下会导致国防工业基础发生“战略磨损”?

本文尝试提出一个分析美国国防工业基础“战略磨损”的新框架,聚焦战后至今美国国防部与国会之间的“军会互动”对国防工业基础发展的影响。尽管涉及美国国防工业基础的部门很多,有时会涉及商务部、财政部、私营部门等,但研究国防部与国会这两者之间的互动将比研究其他部门更能观测美国国防工业基础发展机制的原因在于,在立法与行政二元统军的体制下,在国防工业基础建设中,美国国防部是立法、行政部门及军队沟通的枢纽,而国会国防建设的主要资助者、决策者和监督者^①。基于不同目标、职能和利益,国会和国防部在国防政策和规划过程上高度分散、脱节、冲突、竞争和低效,美国国防工业基础存在的“战略磨损”问题正是“军会互动”的产物,由此能透视出美国多元政府在战略竞争中的国防转换能力存在的困境。这将有利于我们从美国国防工业基础发展表象外找到洞察其实质进程的规律,并从其成败得失中增益我国的国防科技工业发展事业。

二、文献述评

当前,国内外学界既有对美国国防工业基础的一般性研究多呈现为政策解读、智库报告与历史档案,对其发展现状、建设举措、布局动向与发展瓶

^① 这里需要对为何不选择国防工业基础发展中美国总统角色进行探讨进行说明。美国总统在国防工业基础发展政策中必然扮演最高统筹与基调奠定作用。美国国防部代表总统统军,是国防建设行政执行者,而非最高负责人。如,国家安全战略基调是总统所定,而非国防部或国会;国防预算的行政发起者是总统,而非国防部。本文并非有意隐没美国总统在国防工业基础中的角色,而是旨在从总统领导下的国防部如何推动国防工业基础政策这一中观层面出发,探究国防部如何在实践中将总统的国家安全战略基调和防务政策指导下的国防工业基础议题进行战略转化,以更妥帖的视角对国防工业基础这一较为具体的防务政策进行探讨。

颈等进行探讨^①,对于驱动其变迁和影响其发展成效的机制则尚未形成系统性的理论研究。总体上看,既有研究中涉及美国国防工业基础发展的影响机制的,主要可以从国内政治层面——组织过程视角、官僚政治视角以及国际政治层面——应对外界体系刺激等视角展开论述。

(一) 组织过程视角

组织理论在国际关系研究中又被称为组织过程模式(Organizational Process Model),是外交政策分析的重要理论框架之一,与理性行为者模式(Rational Actor Model)和政府政治模式(Government Politics Model)并称为格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)提出的三种决策分析模型。组织过程模式强调,政策的基本行为体是组织,其行为被视为组织的输出,其目标则是一系列由规则界定的、满足要求的工作。组织过程模式认为,一个国家的政府往往是分权的,政府内的组织在日常运作中形成了既定的工作流程,为了实现组织使命,组织按照标准的程序制定和执行政策^②。就以组织过程视角研究美国国防工业基础而言,可以分为文官部门(总统和国会)推动国防工业基础发展、国防工业政策制定过程中各军种之间的博弈和国防供应商状况三种不同的研究层次。

第一种研究层次是研究文官部门如何引起美国国防工业基础的变化,学界主要从总统、国会等层面分别进行研究。在总统层面,为应对美苏冷战及朝鲜战争,艾森豪威尔总统创建了美国前所未有的、规模可观的和平时期国防工业基础,尽管在告别演讲中他警告了军工复合体的威胁,但也强调了维护强大军事力量的必要性^③。里根总统则在1981年启动了“国防建设”计

① 崔磊:《拜登政府重振国防工业基础的路径、动机和前景》,载《和平与发展》,2024年第3期,第1—30页;宋雨薇、汪雨鑫、安实等:《美国国防工业战略体系的布局、动向及启示》,载《世界科技研究与发展》,2025年第4期,第1—10页;李廷伟:《美国国防工业基础发展现状、建设举措与启示》,载《中国军转民》,2023年第20期,第172—173页;李文杰:《美国国防工业空间布局及其变动的影响因素》,载《国防科技工业》,2023年第3期,第60—63页。

② Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown Company, 1971.

③ Barry Watts, “The US Defense Industrial Base: Past, Present and Future,” Center for Strategic and Budgetary Assessment (CSBA), October 15, 2008, <https://csbaonline.org/research/publications/the-us-defense-industrial-base-past-present-and-future/>, 访问时间:2025年6月16日。

划,导致国防工业基础的生产产出持续上升,战略防御计划在此基础上得以创建^①;在国会层面,学者们分别研究了国会在美国防务政策制定中的地位 and 作用,涵盖了宪法权力、预算分配、监督机制以及对国防采购项目的影响等多个方面。有的学者探讨了国会在涉及国防工业基础政策如国防采购项目资源分配中的作用,通过拨款程序,国会对行政部门的防务政策行使监督权,并可以选择匹配、修改或取消国防部(DoD)为采购项目请求的资金水平。^②有的学者探讨美国委员会如参议院和众议院武装服务委员会通过审查国防预算请求,举行听证会,以确保资源分配符合国家安全需求,从而影响防务政策的显示走向和战略转换效度。^③例如,有学者探讨了2025财年国防授权法案对F-35采购计划的调整,并分析了国会削减采购量和延迟交付的原因。^④

第二种研究层次主要是探析美国国防工业基础政策制定过程中各军种之间的博弈。美国军队内部分为陆、海、空、海军陆战队、海岸警卫队、太空军六个军种,不同军种有各自的不同利益与文化,且其之间的矛盾和冲突有一定历史传统。每一个单一军种都具有影响美国防务政策的潜在权力。在海军方面,有学者认为,美国海军在塑造国家安全政策中通过其战略洞察力和作战专长影响政策制定,进而一定程度上影响国防工业基础的发展方向,如海军的军事革命影响了造船、无人机和系统集成三个国防工业部门^⑤;在

① Ellen M. Lord and Jeffrey Nadaner, "A 21st Century Defense Industrial Strategy for America," Hudson Institute, June 2021, <https://www.hudson.org/national-security-defense/a-21st-century-defense-industrial-strategy-for-america>, 访问时间:2025年6月16日。

② Seamus P. Daniels and Todd Harrison, "Measuring Congressional Impact on Defense Acquisition Funding," 2021, <https://calhoun.nps.edu/server/api/core/bitstreams/c9f46ac2-0cee-4904-8890-7055c4f4799a/content>, 访问时间:2025年6月2日。

③ Les Aspin, "The Defense Budget and Foreign Policy: The Role of Congress," *Daedalus*, Vol. 104, No. 3, 1975, pp. 155-174.

④ Ryan Finnerty, "Lawmakers Move to Cut US F-35 Purchases Over 'Long-standing' Sustainment Issues," December 11, 2024, https://www.flightglobal.com/fixed-wing/lawmakers-move-to-cut-us-f-35-purchases-over-long-standing-sustainment-issues/161084_article, 访问时间:2025年6月2日。

⑤ Peter J. Dombrowski, Eugene Gholz and Andrew L. Ross, "Military Transformation and the Defense Industry After Next," Newport Papers, 2003, <https://digital-commons.usnwc.edu/usnwc-newport-papers/17>, 访问时间:2025年6月16日。

陆军方面,有学者指出“9·11”事件后美国战略防务政策的重大变革中,美国陆军在推动资源分配、战略规划和作战能力方面的变革中发挥了关键作用^①;在空军层面,有学者认为美国空军在不同时期通过战略调整和技术创新,推动了美国防务政策的变革,特别是在应对新兴威胁和适应新的作战环境方面。^②也有学者认为,不同军种之间的互动和竞争是美国工业基础转型或变革创新的重要动力,^③北极星级弹道导弹潜艇(Polaris)的发展和无人驾驶航空器(UAV)的发展就是重要例证。

第三种研究层次主要是研究美国国防供应商状况对国防工业基础的削弱。目前美国国防工业基础的主要制约因素之一是其有限规模和脆弱基础,这是由于历史上持续的工业整合造成的^④。冷战后美国国防工业整合到目前结构,大大减少了供应商数量,而这正减少了国防工业的竞争^⑤。随着时间的推移,该状况还会不断强化,国防合同的缩减、国防工业的合并导致了一个小规模国防工业基础,不仅不能迅速增加产量、对形势变化和紧急

① Chelsea McMaster, “Post-9/11 Changes in US Strategic Defense Policy,” Ph. D. dissertation, Johns Hopkins University, 2014.

② Raphael S. Cohen, “Air Force Strategic Planning: Past, Present and Future,” Rand, Feb 28, 2017, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1765.html, 访问时间:2025年9月2日。

③ Samuel P. Huntington, “Interservice Competition and the Political Roles of the Armed Services,” *American Political Science Review*, Vol. 55, No. 1, 1961, pp. 40-52; Phil. Haun, “Peacetime Military Innovation Through Inter-service Cooperation: The Unique Case of the US Air Force and Battlefield Air Interdiction”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 43, No. 5, 2020, pp. 710-736.

④ Joe Gould, “Kathleen Hicks Warns of ‘Substantial Decline in Defense-Industrial Base Competition,” *Defense News*, April 12, 2022, <https://www.defensenews.com/pentagon/2022/04/12/kathleen-hicks-warns-of-substantial-decline-in-defense-industrial-base-competition/>, 访问时间:2025年5月6日。

⑤ “State of Competition within the Defense Industrial Base,” Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment, U. S. Department of Defense, February 2022, <https://www.dau.edu/artifact/state-competition-within-defense-industrial-base-feb-2022>, 访问时间:2025年5月6日。

需求的反应缓慢^①,不具备必要的韧性来对冲风险和填补可能出现的产能缺口,还因缺乏竞争导致国防工业内部创新减少,限制了关键部件的供应商数量,并造成了很高的市场准入壁垒^②。所有这些都增加了美国国防工业基础的内部风险,特朗普从第一个任期开始及美国主要国防官员近年来都认为目前其国防工业基础存在缺乏竞争的问题。

虽然这些研究从文官部门、不同军种、国防供应商等层面对美国涉及国防工业的防务政策变迁背后的动因机制进行揭示,共同形成了美国防务政策制定过程的完整图景。但这些研究存在的问题也是明显的:首先,过于注重单一部门因素的影响,其中的很多研究基于历史和实证研究,但都倾向于夸大单一因素对美国国防工业基础的驱动作用,忽视了与其他部门之间的互动包括合作或斗争因素在现实中的角色;其次,对美国国防工业基础发展背后的总体性规律缺乏研究,尽管不同时期具体政策受到的驱动因素各有不同,但是其背后的一般逻辑是相似的;再次,尽管组织过程研究已经在政治学、社会学和经济学领域中受到广泛应用,但在美国防务政策中的应用仍然缺乏一个系统性的理论上的总结精炼。

(二) 官僚政治视角

官僚政治模式认为“位置决定立场”或“屁股决定脑袋”,这一模式认为,政府内部不存在统一的行为体,各组织部门之间是分立的,并不存在统一的战略和利益,相反充满了国家安全、组织、国内政治和个人等诸多利益的博弈,每个组织的领导人根据组织赋予的权力和自身的能力界定自身利益,努力维持官僚组织的自主性和利益,与其他组织领导人进行讨价还价、互相让

① William C. Greenwalt, “The Decline of the United States Defense Industrial Base and the Need to Restore Industrial Deterrence,” American Enterprise Institute, Dec 5, 2024, <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2024/12/The-Decline-of-the-United-States-Defense-Industrial-Base-and-the-Need-to-Restore-Industrial-Deterrence.pdf>, 访问时间:2025年5月6日。

② Becca Wasser and Philip Sheers, “From Production Lines to Front Lines: Revitalizing the U. S. Defense Industrial Base for Future Great Power Conflict,” CNAS, April 3, 2025, <https://www.cnas.org/publications/reports/from-production-lines-to-front-lines>, 访问时间:2025年5月6日。

步,进而制定和执行外交政策。官僚政治无疑深刻影响着美国国防工业基础政策的制定,对于其如何发挥微观管理、方向牵引和塑造定型的作用,很多学者进行过多个视角的探讨。有学者分别探讨了防务政策制定中权力的内环(如总统及其顾问)、次环(如利益集团、媒体)和外环(如公众意见、选民)对政策制定的影响,揭示了不同官僚机构之间的互动和利益博弈如何影响国防和外交政策^①,对理解美国国防工业基础中的官僚政治模型具有参考意义。有学者则研究国务院(控制军售)、商务部(促进出口)和国防部(技术安全)在武器出口政策上的分歧,尤其是如何影响工业基础的全球化^②;还有的学者分析军工复合体与政府政策监管的相互作用下如何塑造了国防工业的发展方向^③。

除此之外,官僚政治模型还衍生出一种研究路向,即军政关系,认为军政关系对美国防务政策的有效性产生重要影响。有的学者研究军政关系对美国具体某项防务安排的影响,如文官与军方之间的官僚政治如何影响战略评估,这种互动对国家安全决策和军事效能的影响,对理解当代国家安全决策,如中美竞争中的军事规划、俄乌战争中的战略误判以及本文探讨的国防工业基础发展仍有重要参考价值^④;有的学者基于委托-代理理论的新理论框架,将文官与军事人员的关系视为一种委托-代理关系,其中文官作为委托人,监督军事人员(代理人)的行为。这种关系强调,军事服从并非自动,而是基于对文官是否会发现并惩罚不当行为的战略计算^⑤;还有的学者从政策制定过程视角出发,探讨了美国军政关系对国家安全决策过程的潜

① Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, NJ: Prentice Hall, 1987.

② Richard Van Atta et al., "Export Controls and the US Defense Industrial Base," *Institute for Defense Analysis*, 2007.

③ Christian Marfels, "The Structure of the Military-industrial Complex in the United States and its Impact on Industrial Concentration," *Kyklos*, Vol. 31, No. 3, 1978, pp. 409-423.

④ Risa Brooks, *Shaping Strategy: The Civil-military Politics of Strategic Assessment*, NJ: Princeton University Press, 2008.

⑤ Peter D. Feaver, *Armed servants: Agency, Oversight, and Civil-military Relations*, Cambridge: Harvard University Press, 2003.

在影响,包括战略规划与执行、风险评估等方面,其中涉及对美国国防工业基础发展的方向影响、微观管理和预算约束^①。

然而,官僚政治或者军政关系理论在分析美国国防工业基础政策时也存在不足之处。首先,官僚政治中经常缺少政党变量,尤其是国会中共和党或民主党之间的力量对比变化如何影响具体政策结果的问题;其次,军政关系理论更多聚焦于总统与军事将领在战争或危机中的互动关系问题,更少扩展到和平时期的更多文官机构与国防部之间的互动关系,即将军政关系从个人角色之间的关系上升到部门之间的关系,在这方面研究数量不足,本文提出的“军会互动”将能对“军政关系”形成一种拓展与深化;再次,既有研究更多探讨不同官僚部门之间的利益冲突问题,缺少对部门之间协同方面的研究,在实践中国会与国防部、美国两党之间在很多时候也能对政策达成一致,目前学界缺少对官僚政治与军政关系如何影响防务政策的具体类型分析与讨论。

(三) 应对体系刺激视角

区别于以上两种国内政治视角,应对体系刺激视角则更关注国际政治层面。美国对国防工业基础的重视与革新往往与国际安全环境及其引起的军事战略与防务政策的波动相伴而行。由此可以分为三种理论视角,一种是周期循环论,即当美国面临战争、冷战或重大威胁出现时,美国朝野纷纷聚焦如何强大国防工业基础,当美国处于“和平红利”或“采购假期”时,其国防工业基础将面临坍塌,军队结构、武器生产以及相应的弹药和物资库存被大幅削减。在应对体系刺激的理论视角下,美国国防工业基础发展被视为一种遏制对手、在变化环境中取得优势的有效策略^②;另一种是规划应战论,如冷战初期,美国从动员战略向威慑战略转变过程中,国防部长马歇尔宣布国防部计划的主要目标是建设并维持在一个相当长的时期内保持某种实力

^① Christopher P. Gibson and Don M. Snider, “Civil-military Relations and the Potential to Influence: A Look at the National Security Decision-making Process,” *Armed Forces & Society*, Vol. 25, No. 2, 1999, pp. 193-218.

^② Barry Watts, “The US Defense Industrial Base: Past, Present and Future,” CSBA, October 15, 2008.

地位的军事力量,主张“要大幅提高美国工业和人力迅速进入充分动员的能力”^①;第三种是战后松动论,冷战结束后,开启了国防工业转型的新时代。新的和平红利意味着美国不再需要大量武器库存来赢得与苏联的军备竞赛,导致预算大幅削减。当时的国防部副部长威廉佩里与美国顶级国防公司的领导人举行了晚宴,佩里认为美国政府不再能够维持多样化的国防公司的业务,预算将只能支持较小规模的国防工业^②。今天,中美进入大国竞争时代,有美国学者主张要针对大国竞争和未来战争的潜在需求,对国防工业基础服务军事发展提出更具适应性和韧性的战略要求^③。近来,美国国防部对国防工业基础的看法已从短视走向远见,美国国防部“寻求催化代际变化”,这意味着美国国防部对国防工业基础的愿景已经展现出防务规划下战略意义上的长期主义倾向。^④

可见,国际体系压力的外在刺激,对美国防务政策从战略战术与国防工业基础等方面提出挑战,迫使美国军方不断调整应对,并将体现相当长的延

① Russell Weigley, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, Bloomington: Indiana University Press, 1977.

② Becca Wasser and Philip Sheers, “From Production Lines to Front Lines: Revitalizing the U. S. Defense Industrial Base for Future Great Power Conflict,” CNAS, April 3, 2025, <https://www.cnas.org/publications/reports/from-production-lines-to-front-lines>, 访问时间:2025年5月6日; Jonathan Chang and Meghna Chakrabarti, “‘The Last Supper’: How a 1993 Pentagon Dinner Reshaped the Defense Industry,” WBUR, March 1, 2023, <https://www.wbur.org/onpoint/2023/03/01/the-last-supper-how-a-1993-pentagon-dinner-reshaped-the-defense-industry>, 访问时间:2025年5月6日; John Mintz, “How a Dinner Led to a Feeding Frenzy,” *The Washington Post*, July 3, 1997, <https://www.washingtonpost.com/archive/business/1997/07/04/how-a-dinner-led-to-a-feeding-frenzy/13961ba2-5908-4992-8335c3c087cdebc6/>, 访问时间:2025年5月6日。

③ Jerry McGinn, “Building Resilience: Mobilizing the Defense Industrial Base in an Era of Great-power Competition,” The Heritage Foundation, November 17, 2020, <https://www.heritage.org/military-strength-topical-essays/2021-essays/building-resilience-mobilizing-the-defense-industrial>, 访问日期:2025年8月16日; Gordon Wallace, “New Defense Priorities and the Defense Industrial Base,” Ph. D. dissertation, US Army War College, 2012.

④ Department of Defense, “National Defense Industrial Strategy (NDIS),” <https://www.businessdefense.gov/docs/ndis/2023-NDIS.pdf>, 访问时间:2024年7月31日。

续性。尽管应对体系刺激的研究路径很好地体现了国防工业基础发展政策如何回应国际体系压力中的外在刺激,在一定程度上能较好解释美国国防工业基础发展的外在动力和机制。但是,该研究路径没有很好地解释外在体系刺激因素如何与美国国内政治中的政策冲突相互作用的问题,也未能很好地解释为什么美国防务政策及国防工业基础发展因应战争作出调整后,为何这些调整具有一定滞后性,且将在过于长的时间内具有延续性,无法很好地满足美国军事上需求—战略、战略—能力之间的匹配的问题。

综上所述,既有研究对美国国防工业基础发展背后机制与动因的探讨存在不足。总体来看,这些研究大多单独关注国际或者国内层次因素对美国防务政策的影响。从理论上讲,国际体系压力或国际安全环境的变化及其引起的防务政策波动是引起美国国防工业基础政策变化的重要因素,但美国国内政治的部门间互动同样是驱动美国国防工业基础发展的关键力量。探讨国际因素如何影响到国内政治,可以帮助我们同时关注到国际或者国内两个层面的因素,从系统的观点看待这一问题。值得注意的是,目前美国国会和国防部两者之间的“军会互动”如何影响国防工业基础这一议题存在研究空白。同既有研究相比,本文创新之处在于选择美国国防部和国会作为研究对象,就两者之间的互动如何影响美国长期以来国防工业基础的发展进行讨论,从而拓展了当前对美国国防工业基础研究的视角,也增加了对美国国家安全事业研究中组织互动、部门关系的类型研究,并试图构建一个超越国内与国际之分、联结国会与国防部角色的理论分析框架,并结合相关案例展开实证分析。

三、“军会互动”对美国国防工业基础影响机制分析

亨廷顿认为,美国国防工业基础政策的确定过程本身就是一个处理多方冲突、协调多种利益的重要舞台,而非一个统一的过程。^①中美战略竞争下美国“泛安全化”的竞争风格日益凸显,安全问题全政府化态势日渐强化,

^① Samuel Huntington, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, New York: Columbia University Press, 1961.

国家安全事业在国务院、国防部、联合参谋部和情报界之外,如今已扩大到更多部门,如联邦调查局、国土安全部、财政部和商务部等^①。对于美国国防工业基础来说,国防部与国会是最重要的两股决定力量,其互动方式背后代表了不同的部门文化、职能和利益。本文以“军会互动”概指美国国防部与国会之间在美国国防工业基础发展事务中的冲突或协作状态,以此描述自变量国会政党政治、国防部防务波动两者的互动情况。

(一) 国会政党政治与国防部防务政策波动

美国国防工业基础发展一贯受到观念—组织、战略—结构^②互动的影响。美国国防部的组织文化以长期规划为主,其对国防工业基础的规划更多建立在如何服务于其开发和部署武器、在世界各地部署军队、设计周密的战争计划的基础上;而国会掌握拨款大权,决定了国防部对国防工业基础的规划最终的转换限度,且国会拒绝改革其自身的委员会结构,因为它倾向于分离而不是整合军事、外交、经济、执法和情报手段^③。尤其是国会的决定往往会扩大国防部确定的支持国防战略所必需的能力与工业界被告知的生产能力之间的脱节^④。把握美国对于国防工业基础发展为何出现“战略磨损”,需要对美国国会与国防部之间的不一致、国会内的不一致(有时还涉及府会不一致)这两方面进行把握。

首先,美国共和党 and 民主党主导下的国会有不同的核心防务观念。从

① 罗杰·Z·乔治著,陈刚、王诺亚译:《美国国家安全情报论》,知识产权出版社2023年版。

② 关于美国国防工业基础政策的决策地点越多,各个要素之间就越有可能出现不协调。在美国的政府体制中,关于战略的决策主要是行政决策(如总统和国防部对国防工业基础的战略决策),关于结构的决策通常需要行政和立法行动(如国会对国防工业基础的结构决策)。在战略和结构互动中,美国国防工业基础政策的决策过程往往更加支离破碎。详见:Samuel Huntington, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, New York: Columbia University Press, 1961.

③ 同上。

④ Becca Wasser and Philip Sheers, “From Production Lines to Front Lines: Revitalizing the U. S. Defense Industrial Base for Future Great Power Conflict,” CNAS, April 3, 2025, <https://www.cnas.org/publications/reports/from-production-lines-to-front-lines>, 访问时间:2025年5月6日。

二战之后美国国防部的建立,美国开始迈向一个国家安全政府(national security state),民主、共和两党的安全偏好也在近半个世纪相对稳固下来^①。共和党形成的防务观念主要包括,一是以实力求和平,武力比思想理念和价值观更重要,鼓吹发展强大国防,更愿意在军队理论和武器装备上增加投入;二是国家利益重于道义理念,共和党坚信安全政策背后的主要动因是国家利益,寻求民主体制和自由市场背后的军事实力支撑;三是偏好实际举措而非遏制战略和全球治理等抽象思想。这体现在共和党更倾向于给军事硬件研发采购增加投入,即导弹防御体系比核军控更加可靠;四是对盟友的可靠程度留有戒心,共和党坚信美国必须具备单边行动的实力,一旦形势需要就能采取军事行动。而民主党的安全政策基调背后的核心原则为:一是注重非传统威胁,如气候变化、全球贫困、传染病防控、能源危机等新威胁;二是更加强调美国价值观,民主党比共和党更加在意美国的国际形象和人权价值等;三是偏好以多边主义应对安全挑战,表现为更加看重盟友价值、追求联盟战略以及运用国际组织应对威胁;四是追求外交先于军事,民主党偏好外交对话,如多数民主党认为解决核威胁应采取军备控制和遏制战略^②。国会两党人在防务观念上存在的偏好与分歧不仅体现在对军事力量建设的重视程度上,也必然体现在实现国家安全目标的具体方式和优先事项上。

基于国会两党轮流执政下不同的国家安全政策基调和核心防务观差异,其对国防开支、国防工业基础政策路线和发展倡议产生不同分歧和偏好。这里的假设是,参众议员的总体防务观点与其在国防工业基础问题上的观点是一致的。两党核心防务观下的国防工业基础政策差异主要为:第一,对发展国防工业基础的重视程度不同。共和党更重视为发展国防工业基础增加国防开支,给军事硬件研发采购增加投入,以及为应对不可预见的威胁对未来战备进行前瞻性投资。当国会中有相当多的鹰派人士,则意味

① 美国两党的防务观念从美国建国之后随着历史变迁和政党重组经历过多轮演化,本文探讨的美国两党在防务观念上的偏好与分歧上的稳定性,限定时间段为美国战后成为“国家安全政府”以来,即近半个世纪稳固下来的两党防务观念,这与本文旨在探讨的战后国防工业基础发展的时间段相一致。

② Matt Grossmann and David Hopkins, *Asymmetric Politics: Ideological Republicans and Group Interest Democrats*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

着无论武器在哪里制造,几乎每一个国防项目都得到了几乎多数人的支持,这些议员将支持大规模的国防建设。^①相反,民主党则偏向于走较为稳健的国防工业基础发展道路;第二,对国防工业基础项目与其他非军事项目的优先度排序不同。这种分歧还需要在更广泛的政党观点的背景下理解,即两党的核心防务观是其各自整体政治结构和观点的固有组成部分,并与两党在其他问题如预算、税收、非军事项目上的态度相协调而非冲突^②。共和党的主要目标是财政整全、平衡预算和降低税收,这需要降低支出,但由于共和党偏好强大国防,其自然倾向是削减非军事项目;民主党对国内福利项目的主要关切与国家安全开支没有直接冲突,除非它也与平衡预算或减税的高度优先级事项联系在一起,当面临削减必要性时,民主党人倾向于削减国防项目。例如,大多数美军军备开支下降情况都发生在民主党当权时期,甚至会大幅削减国防开支,根基性不强、政治利益回报不高的“军事转型项目”将难以得到拨款。而众议院共和党人把他们所谓的“觉醒”活动和气候变化

① James Lindsay, “Parochialism, Policy, and Constituency Constraints: Congressional Voting on Strategic Weapons Systems,” *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4, 1990, pp. 936-960.

② 这里需要说明的是,国会两党中都存在“联邦猪肉桶”(Federal Pork Barrel)现象。“联邦猪肉桶”是指政府将公共资金分配给特定的地方项目,这些项目主要为了赢得选民或立法者的支持,而非基于广泛的公共利益。但研究表明,美国民主党和共和党在“联邦猪肉桶”项目上的使用和策略存在显著差异,这些差异不仅体现在项目金额和数量上,还体现在项目的目标和政治策略上。民主党采取交易或分配的方式来代表他们的选民,并推动吸引他们的大选区的政策;共和党采取更具象征性的方式,强调美国的形象和价值观,如建设强大国防。民主党议员更倾向于将“猪肉桶项目”用于社会福利和公共服务领域,如教育、医疗保健和基础设施建设;共和党议员则更倾向于将“猪肉桶项目”用于国防和经济领域,如军事基地建设、国防采购和移民、农业等。也就是说共和党比民主党更倾向于将“联邦猪肉桶”项目应用于国防工业基础以及可以声称功劳的大型基础设施项目。因此,美国两党在“联邦猪肉桶”项目上的目标与策略、选取发展等选取利益与两党的核心防务观念相协调一致,因而这里以两党核心防务观念作为影响国会的国防工业及相关预算等政策的自变量,已经内在包含了观念差异下两党“联邦猪肉桶”和选区利益侧重点分别在民政和国防这一考量。详见:Chris Cassella et al., “Earmarks are Back: How Democrats and Republicans Differ,” Brookings, January 12, 2023, <https://www.brookings.edu/articles/earmarks-are-back-how-democrats-and-republicans-differ>, 访问时间:2025年6月2日。

适应放在了国防削减清单的首位。^①

其次,美国国防部的防务安全基调尽管稳定,其对国防工业基础的政策主张会随着外部安全变化与军事战略转型(如图1)下的防务政策波动而波动。当外部环境威胁与军事战略转型被领导人感知、评估和回应,则会对美国防务政策波动和军事规模产生影响。将外交战略节奏的变迁从大国竞争的宏观层面转移到组织内部,可以发现美国国防部这一子系统内部的防务政策也会体现一种战略节奏,且与美国应对外部威胁的战略节奏大致同步。除了战略节奏的快慢,还存在波动幅度的差异^②。在间断均衡理论视角下,美国的防务政策呈现均衡阶段(即起伏与变动)与失衡阶段(即和谐与稳定)呈现间断交织状态^③。由于具体的国防工业基础政策主张会随着防务政策波动而波动,由此可推论,当美国国家外部安全环境恶化、安全战略变化、威胁对象转变时,其国防部对国防工业基础的政策主张往往会出现“突然跃升型”波动,而当美国外部环境较为安全、国家安全战略不变,处于“和平红利”或竞争相对和缓时期,国防部对国防工业基础的政策主张则会出现“小幅渐变型”波动(如图2)

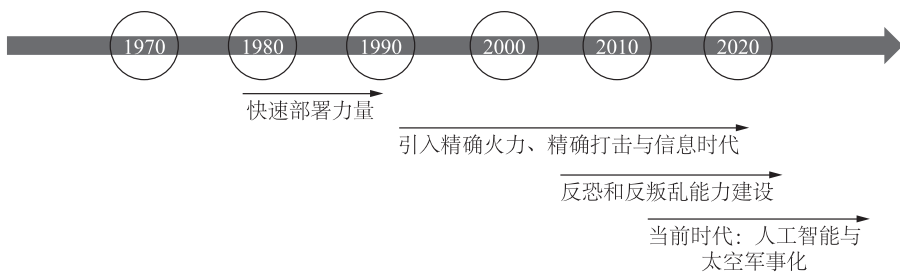


图1 美国历次外部安全变化下的军事战略转型

值得注意的是,国防部防务政策波动与国会政党政治之间的复杂关系是否造成内生性问题是需要说明的。外部安全变化下的军事战略转型引起

① Travis Sharp, *Inconsistent Congress: Analysis of the 2024 Defense Budget Request*, Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), 2023.

② 徐进:《战略节奏与崛起进程》,载《国际政治科学》,2022年第7期,第1—26页;曹德军:《战略节奏的间断均衡演化——印太变局下的中美印时间视野分析》,载《世界经济与政治》,2023年第5期,第104—132页。

③ Paul Pierson, *Politics in time: History, Institutions, and Social Analysis*, NJ: Princeton University Press, 2004.

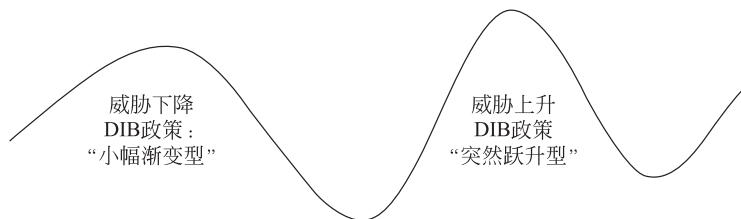


图2 美国防务政策波动下的国防工业基础(国防工业基础)政策主张波动

的防务政策波动,同样会影响到国会两党对国防工业基础政策的态度。尤其是外部安全环境发生剧烈变动时,美国外交政策、军事政策与国内政策之间、各部门之间倾向于达成协调。这在美国所有面临迫在眉睫的战争和危机的重要关头都有突出体现。由于外部环境威胁影响着国防开支和军事努力的规模,当外部威胁被领导人乃至整个军事政策子系统(包括国会与国防部)感知、评估和回应时,美国的军费开支将进入“盛宴与饥荒”循环中的“盛宴”模式。在战争时期,美国国会会有一个强大传统,即认为国会不应该干涉战时战略。不过,在朝鲜战争以后,美国再没有发生过足以凝聚举国力量的迫在眉睫的战争,后冷战时代至今,除了“9·11”事件,国会一味附和国防部的特殊时刻难以再现,国会政党政治下的核心防务观差异在大部分时间仍然是影响其国防工业基础政策的主要变量。即使是在大国竞争时代把中国当作战略竞争对手的今天,在政治极化态势下,党派之争同样影响国防工业基础发展,几乎不受防务政策波动的影响,甚至在一些问题上会损害国防部整体战略概念的实施。

综上可知,美国国会两党主导下核心防务观差异下对国防工业基础发展的认知与偏好不同,而国防部因外部安全变化和军事战略转型而导致防务政策波动,其对国防工业基础的策略主张也因之发生波动。两者之间的交叉组合构成了国会与国防部四种互动状态(见表1)。

第一种互动模式为军会强协作型,其发生在美国外部安全环境变迁下国家安全战略转型后,国家确定了新的威胁对象或竞争对手,同时此时国会由共和党主导。在这种情形下,美国举国在面临国家安全战略转型时,各部门子系统倾向于产生一致的威胁认知,其中国防部对国防工业基础的态度和主张发生“突然跃升型”波动,表现为政府开始频繁提及“国防工业基础”概念,举国朝野更加重视该概念并作为国力的重要支撑,国防部推出更多举

措和倡议以增强壮大国防工业基础发展。此时发展国防工业基础以增强威慑和应对安全挑战已成为两党共识,在共和党主导下的国会更加强调鹰派的国防政策和增加国防支出,其对国防工业基础发展呈现出强烈偏好。此时国防部和国会在国防工业基础发展上将形成制度合力,在增强国防工业基础问题的各个层面呈现“军会强协作”的互动模式。这种互动模式或将在新一届特朗普政府上得到体现。

表 1 “军会互动”对国防工业基础影响的基本维度

美国国会的政党政治: 核心防务观分歧		美国外部安全环境变化与军事战略转型 引发国防部的防务政策波动	
		威胁上升,NSS 变化	威胁减弱,NSS 不变
		国防工业基础政策 “突然跃升型”波动	国防工业基础政策 “小幅渐变型”波动
共和党主导 两院	国防工业基础强 发展偏好	军会强协作	军会弱协作
民主党主导 两院	国防工业基础弱 发展偏好	军会强冲突	军会弱冲突

注:当两党各自主导一院或府会弱分立^①时,美国国会将出现国防工业基础强发展偏好与弱发展偏好并存,此时美国国防部防务政策波动引发的国防工业基础政策波动下,将出现军会强协作与军会强冲突并存、军会弱协作与军会弱冲突并存的情形,由于并存状况过于复杂,不符合韦伯“理想类型”的简明性,此处不作讨论,下文案例分析中将试图对冲突与协作并存的状况进行分析。

第二种互动模式为军会弱协作型,其发生在美国外部安全战略维持不变,且国家威胁减弱时期,此时国会由共和党主导。在美国军事战略转型(如图 1)的延宕期或滞后期,例如美国外部环境相对安全时期,由于国内对威胁感知的模糊性和分化性,即使是安全本位的国防部,其对国防工业基础的态度和主张只发生“小幅渐变型波动”,表现为对上一时段国防工业基础

① 府会结构则按照总统、参议院、众议院的党派归属划分为三类:三个层面上的党派为同一党派是府会一致的情况。国会多数党不同且总统党派与国会多数党不同的情况是府会弱分立的情况。国会多数党一致而总统党派与国会多数党不同的情况是府会强分立的情况。本文有关府会关系区分情况,参见漆海霞、徐进:《试析中美建交后美国对台军售——结构性矛盾和政党影响》,载《国际政治科学》,2012 年第 1 期,第 36—60 页。

政策的延续,或寻求更温和稳健和节省开支的国防工业基础政策。此时,共和党主导下的国会尽管基于一贯追求强大国防的意识形态,且因受到“联邦猪肉桶”影响而在国防项目上保持投入,但总体倾向于与国防部的国防工业基础政策保持松散型一致,并呈现出军会弱协作的互动模式。

第三种互动模式为军会强冲突型,其发生在美国外部安全环境和国家安全战略转型、应对威胁成为跨政党共识,但国会由民主党主导。在这种情形下,尽管重大安全威胁的出现能推动美国国内安全决策互动机制的变革,但由于民主党主导或影响下的国会具有既定政策偏好,仍然会与国防部增强国防工业基础发展的倾向产生冲突。尤其是国会在民主党主导下可能采取削减国防开支的做法和重视非国防项目的偏好,以及对国防部增强国防工业基础倡议的认知侧重点存在差异,此时将呈现出“军会强冲突”的互动模式,并形成国防部的国防工业基础发展面临国会阻力从而导致能力一战略不匹配局面。

第四种互动模式为军会弱冲突型,其发生在美国外部安全战略维持不变、国家威胁减弱且此时国会由民主党主导时期。当美国国会由民主党主导时,其核心防务观与此时国家安全威胁较为减弱的“和平红利”时代国防部“小幅渐进型”波动的国防工业基础政策相叠加,通常伴随着国防开支的大幅削减和战备结构的适应性调整。由于国会民主党在“和平红利”时期对发展国防的重视程度远远低于共和党和国防部,且民主党的“猪肉桶”项目更多侧重于民政项目,此时国防部发展国防工业基础的政策和倡议尽管较为稳健,仍会与国会发生一定分歧,形成“军会弱冲突”的互动模式。这种互动模式在后冷战时代克林顿政府中有突出体现。

(二) “军会互动”对国防工业基础走向的影响路径与结果

国会政党差异和国防部防务政策波动共同决定了其在国防工业基础问题上的互动是倾向于协作还是冲突。国会和国防部之间的正式互动发生在听证会、简报会和回应官方信息请求时,参与这些互动的主要委员会是参众两院的武装部队委员会、拨款委员会与预算委员会^①。尽管国防小组委员会拥有很大的预算权力和影响力,但小组委员会作出的决定并非最终决定。在全

^① Peter John Henning, “Navy-Congressional Interactions and the Response to Mission Budgeting,” Ph. D. dissertation, Naval Postgraduate School, 1977, p. 18.

体委员会或国会两院的会议上的和解立法,以及在预算制定后的监督中通过重新规划和转移,都存在许多增加或减少项目和资金的机会。国防部对补充预算请求的审查为国会规划、制定预算和调整政策方向提供了额外的机会。^①

“军会互动”在资源谈判、预算准备、预算执行中的复杂性还在于,国会对国防部一直进行微观管理,而国防部不断寻求国会更大的授权,以允许行使更大的自由裁量权,以提高效率和应对突发事件。在与国会的资源谈判中,国防部在无数的公共和非公共论坛上主张自己的立场。自20世纪70年代以来,就国防预算举行的正式委员会和小组委员会听证会的次数大幅增加。尽管国防部声称它被国会“微观管理”到令人难以置信的地步,但国防部的立法战略会为了在国会预算系统中通过而进行自发调节,形成对国会微观管理的提前回应^②。在国会政党政治和国防部防务政策波动下,不同的“军会互动”模式在以上基础上会对国防工业基础的发展产生了放大、增益或扭曲、阻滞效果。

具体而言,“军会互动”对美国国防工业基础的主要从以下几个层面进行施加影响。

第一,预算拨款。美国国会承担着为国防工业基础提供资源的功能。其中,国会武装部队委员会以及国会拨款委员会下设的国防小组委员会在拨款方面发挥着最大的作用。总的来说,在“军会互动”下,国会对数千个国防部项目和活动的资助决定构成了决定工业基础规模、组成和功能的关键因素^③。

① Jerry L. McCaffery and Lawrence R. Jones, *Budgeting and Financial Management for National Defense*, Leeds, England: Emerald Publishing Limited, 2000, p. 19.

② 同上。

③ 美国国会议员有很多机会投票支持或反对国防开支。国会行动有22个阶段需要对国防预算的部分进行投票,包括小组委员会和委员会对每个法案的投票、对法案的最终投票,以及对法案的最终会议委员会报告的投票。国防部的立法联络小组必须在整个立法年度监督多达38个地方的投票,从预算委员会的行动开始到授权委员会和拨款委员会。由于国会通常不能按时完成拨款,每次会议通常会看到一个或多个持续决议拨款。这些事件中的任何一个都可能对国防项目至关重要。在立法方面,只有委员会成员在委员会(和小组委员会成员)中投票,但所有成员都对最终行动和接受会议委员会报告进行投票。因此,每位国会议员至少有10次机会对国防法案进行投票。转引自 Jerry L. McCaffery and Lawrence R. Jones, *Budgeting and Financial Management for National Defense*, p. 19.

此外,关于国会意图的关键信息必须从仔细阅读委员会报告中收集,有时国会会在法案中加入关于如何花钱的规定^①,这些都构成对工业基础发展的约束条件^②。

第二,政策转型。这尤其体现在上世纪90年代末21世纪初以及当前美国国防工业基础的转型上。在冷战时期,美国的国家军事战略旨在应对苏联及其共产主义意识形态所构成的威胁,这一威胁要求美国当时将大量现代化武器系统投入生产。冷战结束后,由于国家威胁发生了变化,发展、生产和部署大量武器系统和弹药的需要减少了。美国的军事重点已经从强调欧洲防御大规模、先进技术和全副武装的部队转移到需要对世界各地规模较小的各种突发事件作出反应,该政策转型对国防工业基础的影响延续至今。当前,为了支持美国战略,美国国防部和国会未来必然继续就关于国防工业基础发展如何更好应对中国挑战的转型问题进行博弈,包括发展的优先事项、拨款、供应链韧性以及是否增加军备生产等。

第三,发展倡议。“军会互动”下,国会通过审议和管理国防工业基础相关立法来影响国防部对国防工业基础的发展倡议,主要表现为美国国会定期审议并通过管理国防工业基础的立法,涉及创建、修改或取消法定权力(如某些武器的多年采购)、计划(如扩大工业基础基金的职能)或政策(如发布关于造船工业基础的政策声明)等^③。为了监督国防工业基础,国会还通过召开听证会、委员会发布研究报告的方式对国防工业基础进行指导。这些文件一方面为国会提供了有关工业基础本身和行政部门管理的信息,另

① Jerry L. McCaffery and Lawrence R. Jones, *Budgeting and Financial Management for National Defense*, p. 143.

② 如果美国国防部无视国会的“建议”,可能会导致听证会上冗长的审讯和要求提交报告,如果国会对国防部的管理失去信心,预算执行中重新规划的门槛则会收紧。当国防部偏离委员会的明确建议时,这些行动必须向国会证明是合理的,这时委员会成员通常需要“协助”或控制国防部以满足自身利益。

③ 国会用来管理工业基础的立法在范围、目的和形式上各不相同,如年度国防授权法案(NDAA)经常被用作国防投资相关条款的载体,通常有一个专门用于“工业基础问题”的副标题(在颁布的2023财年国防授权法案中,这被列为第八章的副标题E),工业基础条款的主题是多种多样的;最近颁布和拟议的国防授权法案包括激励投资扩大国防投资能力、加强供应链弹性和增加国内采购要求,并促进国防工业之间的竞争和多样化。

一方面也向国防部、其他执行机构和私营企业表明他们的优先事项和意图^①。

(三) “军会互动”造成“战略磨损”的主要假设

长期以来,美国国防战略和国防工业基础之间缺少联系。国防采购和生产决策与安全政策讨论并行,却经常与战略规划假设相矛盾。直到现在,美国在制定军事战略和作战概念时,需要或者可能需要多少能力时,都没有考虑国防工业基础的生产能力。或者即使考虑了生产能力,在后续中却难以达到既定工业目标。根据前文,本文设定如下假设。

美国“军会互动”经常造成国防工业基础发展的“战略磨损”。本文将“军会互动”界定为美国国防部与国会之间在美国国防工业基础发展事务中的冲突或协作状态,以此描述自变量国会政党政治、国防部防务波动两者的互动情况;并将“战略磨损”定义如下:在美国国防工业基础发展中,美国国会与国防部基于各自不同职能、利益与偏好,在“军会互动”过程中,造成规划与采购、生产之间的分裂,放大了政府向工业界发出的需求信号的不一致性,从而损害国防战略概念的实施,导致美国国防战略所需要的国防工业能力与国防工业现实之间存在差距,最终呈现战略—能力的不匹配。具体过程表现为“国防转换”受阻、政策转型分歧与微观管理低效,其结果是国防工业基础生产能力有限、创新经费不足、供应链韧性下降、应对挑战能力不足。

假设 1: 当“军会互动”处于军会协作模式(包括军会强协作与军会弱协作)时,在支撑国防工业基础发展的预算拨款上将更有利于实现“国防转换”顺畅(强协作与弱协作下分别对应程度高低),当“军会互动”处于军会冲突模式(包括军会弱冲突与军会强冲突)时,则可能发生“国防转换”受损(强冲突与弱冲突下分别对应程度高低)。“国防转换”顺畅与否则由一定时间内预算拨款投入的国防项目是否能取得预期的国防能力建设目标来衡量;

^① Congressional Research Service (CRS), “The U. S. Defense Industrial Base: Background and Issues for Congress,” September 23, 2024, <https://www.congress.gov/crs-product/R47751>, 访问时间:2025年8月16日。

假设 2: 当“军会互动”处于军会协作模式(包括军会强协作与军会弱协作)时,在国家安全战略转型背景下,将更有利于实现国防工业基础政策转型一致(强协作与弱协作下分别对应程度高低),当“军会互动”处于军会冲突模式(包括军会弱冲突与军会强冲突)时,则可能发生政策转型分歧(强冲突与弱冲突下分别对应程度高低)。政策转型一致或分歧由最终确定的国防政策是否在较大程度上兼顾了军会双方原有诉求来衡量;

假设 3: 当“军会互动”处于军会协作模式(包括军会强协作与军会弱协作)时,国防工业基础的具体发展倡议将更有利于实现国会对国防部的“微观管理高效”(强协作与弱协作下分别对应程度高低),当“军会互动”处于军会冲突模式(包括军会弱冲突与军会强冲突)时,则可能发生“微观管理低效”(强冲突与弱冲突下分别对应程度高低)。国会对国防部的“微观管理”高效与否由国会立法和听证会等管理行径是否能对国防部的国防工业发展需求起到推动作用来衡量。

综上,“军会互动”正是主要通过预算拨款、政策转型与发展倡议三种路径,在不同历史时期对国防工业基础发展施加不同性质的影响,并对国防工业基础发展产生了放大、增益或扭曲、阻滞效果。长期以来,不稳定和不明确的政府需求一直是国防承包商与国防部做生意的固有特征。这种不稳定和不明确正是“军会互动”的产物,最终造成国防工业基础的“战略磨损”(见图 3、图 4),不仅缺乏产能激增能力、供应链韧性不足,还呈现风险厌恶、缺乏创新特征,无法及时应对未来安全挑战。根据“军会互动”的不同模式与施加影响路径的不同结合,可以将其发展效果归纳为以下几种类型(见下页表 2)。

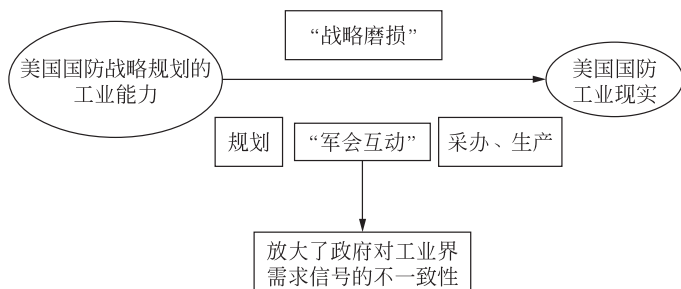


图 3 “战略磨损”:国防规划与工业现实之间

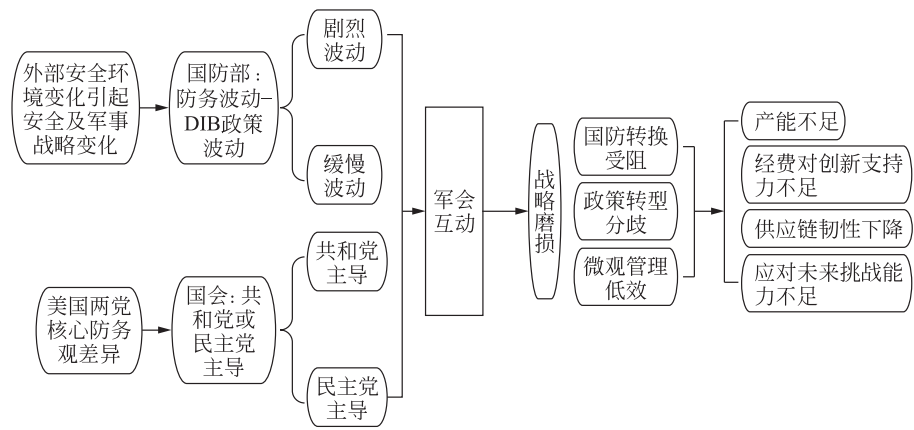


图 4 “军会互动”何以导致“战略磨损”机制图

表 2 “军会互动”下对国防工业基础影响路径与结果

军会互动模式		对国防工业基础发展的影响过程			对国防工业基础发展的影响结果
		预算拨款	政策转型	发展倡议	
军会协作	军会强协作	“国防转换”顺畅	政策转型一致	微观管理高效	“战略非磨损”或放大、增益效果(该情况历史上较为少见)
	军会弱协作	(程度高/低)	(程度高/低)	(程度高/低)	
军会冲突	军会强冲突	“国防转换”受阻	政策转型分歧	微观管理低效	“战略磨损”:生产能力有限、创新经费不足、供应链韧性下降、应对挑战能力不足(该情况历史上较为常见)
	军会弱冲突	(程度高/低)	(程度高/低)	(程度高/低)	

资料来源:笔者自制。

四、冷战里根政府后期“军会强冲突”下的“国防转换”受阻

在冷战前期,美国国防工业基础发展与国防战略需求之间差距相对较

小。当美国国防情报局致力于为应对一个敌人做好准备时,国防情报局对应该如何发展国防工业的路线相对清晰。在此期间,国防情报局负责建立一个广泛的常规和核能力的组合,以便在与苏联的军备竞赛中获胜。虽然对需要多少仍存在疑问,但美国寻求在关键能力和核弹头方面超过苏联,同时投资于发展能够改变竞争规则的武器。随着冷战后期威胁感知的逐渐减弱和对苏竞争模式的熟悉,国防部与国会之间的共识与协调性下降,国防工业规划与采办生产之间的差距逐渐浮现,“军会互动”对国防工业基础“战略磨损”的效应则逐渐增强。

虽然是冷战后期,但苏联仍是美国举国对付的头号威胁。卡斯帕·温伯格从1981年开始任里根总统的国防部长,在其任职期间,他领导推动了2万亿美元的军事扩张开销,实施了冷战时期美国最大规模的军事扩张计划,大规模发展包括隐形轰炸机和导弹在内的战略武装力量及其他其国防工业基础以对抗苏联,使美国军费在和平时期实现了最大幅度增长。自上任以来,温伯格部长一直把为国防部筹集资金作为重中之重。事实上,他的一些批评者声称,在每个财政年度寻求最后一美元的边际国防增长是他唯一的优先事项。1985年1月第二届里根政府开启时,国防部长温伯格公布了一项耗资2万亿美元的五年国防计划,其设想的预算从1985财年的2870亿美元增加到1990财年的4780亿美元,增幅达67%。如果温伯格当时计划得以实施,20世纪80年代的国防预算将从1430亿美元飙升至4780亿美元,在短短十年内增加225%^①。

然而,在第二届里根政府后期,即1987—1989年,国会众议院和参议院变为由民主党占多数。尽管冷战期间遏制苏联和应对与苏联发生战争的威胁成为当时美国全政府的重要战略目标和两党共识,且此时国防部在里根第一任期内的安全政策处于“突然跃升型波动”状态,但两党关于“多少才够”的问题在核心防务观的差异下仍然存在分歧^②。当时,美国国防部继续加强军事建设的计划被民主党主导的国会粉碎。国会削减了国防部长温伯

① Lawrence Korb, “Spending Without Strategy: The FY 1988 Annual Defense Department Report,” *International Security*, Vol. 12, No. 1, 1987, pp. 166-174.

② Alain Enthoven and Wayne Smith, *How Much Is Enough?: Shaping the Defense Program, 1961—1969*, Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2005.

格 1986 财年和 1987 财年 10% 的预算,即 600 亿美元,他的 1986-90 财年五年期计划削减了 25%,即 5000 亿美元^①。

正因为国会从 1987 年后两院都由民主党控制,基于民主党核心防务观上的微妙差异,国会尤其严厉地对待了温伯格的最后两项预算要求。如表 3 所示,立法机关削减了他对 1987 财政年度 311.6 亿美元的要求,即 9%。在里根政府的剩余任期内,增加国防开支的前景同样黯淡。在民主党控制参众两院的情况下,国防部所能期望的最好的结果就是国会允许国防部的增长跟上通货膨胀的步伐。当时的参议院军事委员会主席萨姆·纳恩(Sam Nunn)表示,除非奇迹发生,才能在拟议的国防计划中实现任何真正的增长。无疑这直接影响了当时以及未来相当长一段时间国防工业基础的发展。

表 3 国会对行政部门国防请求的批准变化(单位:十亿美元)

财年	总请求金额	总批准金额	变化%
1982	222.2	213.7	-4
1983	259.8	239.5	-8
1984	273.6	258.1	-6
1985	307.2	286.8	-7
1986	313.7	281.4	-10
1987	311.6	284.9	-9

资源来源:数据转引自 Lawlence J. Korb, *Spending Without Strategy: The FY 1988 Annual Defense Department Report*, *International Security*, Vol. 12, No. 1, 1987, pp. 166-174.

① 在过去 75 年里,美国国会拨款低于政府要求的次数是其拨款高于政府要求次数的三倍。国会批准的基础国防预算低于国防部要求的是一种常态。美国国会此前仅两次以慷慨态度推翻国防部,第一次是在肯尼迪总统控制预算的第一年(1962 财年),当时这位年轻的总统正在努力实现他的竞选承诺,消除与苏联的“导弹差距”;第二次是在伊拉克战争最危险的几年(2006 财年和 2007 财年)。引自 Travis Sharp, *Inconsistent Congress: Analysis of the 2024 Defense Budget Request*, Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments(CSBA), 2023。值得注意的是,尽管第 117 届国会中,也罕见地出现了国会拨款高于政府要求的现象,但通过仔细研究其中的拨款项目可以发现,由于是民主党在国会中占主导地位,其相较于 2022 财年增幅最高的是军人家庭宿舍方面(高达 37.3%),即与民主党的偏好于民政事务与权利的政策取向相一致,其他增幅较高的还涉及军事人力等,而关于国防工业基础的研发、军事基础设施建设等略有增长,但远远低于军人家庭住宿这类民政事务的增幅。

在该时期,国会两院支持增加国防开支和壮大国防工业基础的人数空前迅速下降,主要有三个原因,这些原因同时是民主党人对美国国内建设与安全政策立场的反映。首先,里根第一届政府积累了巨额赤字,而消减赤字比安全更加重要。无论是经济增长、社会项目的削减,还是随后的两次增税(讨论为增加收入),都不足以阻止里根政府在四年内积累的联邦债务超过这个国家在前200年积累的债务,美国在该世纪第一次成为一个债务国^①;第二,国会两院普遍认为国防部存在国防建设管理不善的问题。尤其是里根第一届政府花费的大部分资金都被浪费了,当时坊间流传国防部滥用资金的丑闻,即国防部为锤子、螺丝刀和马桶座等物品支付了过高的价格^②;第三,国会还认为,国防部缺乏一个总体战略指导国防建设。在他们看来,温伯格只是在砸钱解决问题,并允许服务部门设定优先级,国防部没有充分利用其支出。正如当时的众议院军事委员会主席莱斯·阿斯平(Les Aspin)所说:“当里根政府上台时,它有很多倡议,但没有战略”。根据当时参议员纳恩的说法,国防部当时没有总体战略,“有的是海军战略、陆军战略、空军战略和海军战略。”^③

在军会强冲突的互动下,温伯格对不断变化的国防预算环境的最初反应是采取攻势。温伯格代表的国防部态度是,我们的国防预算应该基于安全需求,而不是短期财政目标。在1987年财政年度报告中,他试图表明他已经制定了一个连贯的战略,并且国防部的资金从建设中得到了回报。温伯格在书中详细分析了里根政府对美国国防战略的修订,并用整整一节的篇幅为增兵所取得的成就进行不遗余力的辩护。尽管如此,他要求1987财年

① Lawrence J. Korb, “Spending Without Strategy: The FY 1988 Annual Defense Department Report,” *International Security*, Vol. 12, No. 1, 1987, pp. 166-174.

② 实际上,美国国防部的国防预算管理长期以来存在顽固问题。2002年6月4日,在众议院政府改革小组委员会面前,国防官员富兰克林·斯宾尼(Franklin Spinney)将国防预算计划比作“一锅沸腾的项目汤,其中‘虚报的’成本估算就像转移的癌细胞一样滋生”,其中有偏见的数字“掩盖了当前政策决定的未来后果,允许太多的项目被塞进长期预算计划的‘后年’”。斯宾尼补充说,“负担不起的预算波动,重复的成本增长和采购延伸周期,现代化和旧武器迭代速度下降,部队规模缩减和通过掠夺战备帐户造成持续压力”都由此产生。参见:Jerry L. McCaffery and Lawrence R. Jones, *Budgeting and Financial Management for National Defense*, p. 49.

③ “Which Weapons Will Work,” *U. S. News and World Report*, Jan 19, 1987, p. 18.

国防预算增加 300 亿美元,即 11%,但此时刚好是“格拉姆-鲁德曼-霍林斯预算平衡要求”^①颁布的第一年,国会很少有人注意到温伯格对战略和成就的这些讨论。民主党主导下的国会更感兴趣的是在不征税的情况下将赤字从 1986 财年的 2200 亿美元减少到 1987 财年的 1440 亿美元。

应该指出的是,里根政府后期仍然将苏联视为竞争对手,尤其是在 1987 年美国国防部仍在为推行“战略防御计划”以打击苏联而努力,在 1989 年后美国才意识到竞争对手消失^②,在 90 年代以后才开始真正确认削减国防工业基础,在 1987 年国会拨款时,国防工业基础显然还是更加受到军会互动的影响而非外部安全威胁消失的影响。里根政府后期的增加国防转换受阻体现在与第一届里根政府进行对比,以及与原本冷战时期国防工业投入规划的前景进行对比,由于军会互动出现了国防转换不足、工业现实与规划之间不一致的问题。可以说,当时的国防部没有试图制定一项新的战略或一套不同的优先事项来应对新的财政环境,也根本无法在 1.4 万亿美元的情况下拥有规划中 2.0 万亿美元的力量^③,正是美国政府对工业界采购武器的需求信号的不一致性,抑制了冷战后期国防工业扩大生产能力的动力,直接影响了当时国防工业基础的发展空间和方向。

五、后冷战时代克林顿政府“军会弱冲突”下的政策转型分歧

冷战结束后,国际环境的剧变使美国开始进入“和平红利”时期,当时美国的国家安全战略也处于不断调整适应过程。然而,此时国防工业基础的

① “格拉姆-鲁德曼-霍林预算平衡要求”(通常简称为 GRH 法案或格拉姆-鲁德曼-霍林斯法案)是 1985 年通过的一项美国法律,旨在通过一系列措施来控制 and 削减财政赤字,以实现预算平衡。该法案由参议员格拉姆、拉德曼、霍林斯联袂提出,因此得名。

② 美国国家经济委员会在 1989 年 8 月发表的民主党少数派报告宣称,苏联的威胁在消退。后来的 1990 年财政年度预算的妥协计划开始接受了这种立场。详见:卡斯珀·温伯格:《美国前国防部长温伯格回忆录:在五角大楼关键的七年》,军事科学出版社 1991 年版,第 265 页。

③ Lawrence J. Korb, “Spending Without Strategy: The FY 1988 Annual Defense Department Report,” *International Security*, Vol. 12, No. 1, 1987, pp. 166-174.

目标一直没有得到很好的界定。冷战后相对单极化的时代意味着,只考虑一个竞争对手的日子已经过去了,随着美国国防战略转向关注一系列新的挑战,包括亚洲和中东的地区威胁,欧洲、非洲和拉丁美洲的小规模冲突、叛乱和内战,以及恐怖主义的兴起,国防规划更侧重应对不确定性。冷战的结束使美国不需要更高的工业生产能力或开发新的、更先进的武器。相反,国防工业基础的重点是对美国现有武器库进行增量升级,而需求的减少也导致过时的军备随着时间推移而退役。

在老布什的“超越遏制战略”之后,克林顿以新自由主义理念为基础,提出了“接触与扩展战略”。1997年的《四年防务评估》认为美国面临的主要危险来自于非对称威胁,即主要是恐怖主义和个人极端民族主义。在外部威胁减弱态势下,美国防务政策波动处于“小幅渐变型”状态。当时美国国防工业基础转型的动因可以归纳为三点:分别是谋求绝对领先的军事技术优势、增强武器装备供给能力与韧性、实现国防资源效益最大化^①。然而,美国时任总统克林顿、国会、国防部和美国陆军围绕国防工业基础政策转型的适当目标、行动路线以及实现方法上却产生了分歧。

为了实现一个可行的、技术上优越的美国国防工业基础,当时的技术评估办公室(OTA)开始研究军事威胁和减少国防预算对未来美国国防工业基础的影响。在一份报告中,OTA确定了国防工业基础的四项任务,包括维持美国的战争力量、开发和生产高质量的国防材料、以快速生产和调动能力来增强威慑、支持盟友和伙伴。OTA还为未来的国防工业基础提出预期要求,包括先进的研究和开发能力、随时获得民用技术、关键国防部门和平时期高效的生产能力、为战区冲突迅速生产弹药、备件和消耗品等。为支持这一国防工业基础发展愿景,当时美国不同部门提出了若干战略。

1992年11月,当时克林顿还在任州长时,就明确提出了一项战略,即把重点放在机动性项目上,如C17重型战略起降飞机、快速海运飞机、双模式V-22飞机和高回报的先进智能武器。他建议塑造国防工业基础,以支持对未来武器发展至关重要的关键能力。他特别关注关键的国防工业技术,如

^① 吴向前、王莺、董北北:《冷战后美国国防工业转型的动因分析》,载《国防技术基础》,2007年第2期,第56—59页。

传感器、监视和制导系统、材料和通讯情报等。克林顿呼吁,五角大楼应成为一个更聪明的买家,国防工业则应成为一个更聪明的卖家。为了实现这一目标,他主张一个更小的采购系统,削减不必要的军事规模,同时政府应该帮助国防企业和工人实现市场多元化^①。

在1991年的一次会议上,现在俗称“最后的晚餐”,当时的国防部长莱斯·阿斯平(Les Aspin)告诉主要国防主承包商的首席执行官,美国政府将减少国防开支,这些公司不能指望做冷战期间特别是在20世纪80年代规模的国防建设了,他们应该考虑合并以生存。整合行动改变了当时的美国国防工业,特别是在主承包商一级,最终只剩下少数几家公司从事以前有几十家公司竞争的工作。阿斯平也提出了美国国防工业基础必须向武装部队提供的能力,其认为这些能力在财政上和现实上都是可以实现的。阿斯平战略的基石是“银弹”采购,他认为像F-117这样的革命性武器隐形战斗机有可能改变未来战场的战略平衡。

为了补充国防部长阿斯平的防务政策,国防部为美国国防工业基地制定了四个主要目标,将在未来10到20年内实施。首先,国防部认为必须通过继续提供具有成本效益的、可生产的系统来支持和平时期的基础部队结构,以保持美国武器系统的优势;其次,它必须能够支持危机和应急行动与新的制造技术,提高生产过程的效率;第三,国防工业基础必须能够比任何新出现的全球威胁更快地建立更高水平的产能,这将通过工业基础监督过程来完成。可以说,国防部战略的核心是只维持支持国防工业独特制造能力的项目和生产能力,以确保能为美军配备一流的武器。这一战略依赖于维持自由市场体系来塑造美国的未来国防工业基础,这些目标与阿斯平的倡导相结合,提供了一种国防开支削减下国防工业基础在冷战后的转型政策组合^②。

克林顿上台时,国会两院都是民主党控制。克林顿的立场代表了与布什政府的自由市场方式的决裂,并暗示需要对公共和私营部门进行投资。克林顿要求对收购过程进行渐进式改革,并削减表现不佳的员工的劳动力。然而,虽然这可以在私营部门和军队中实现,在供需法则占上风的地方,联

^① “Sustaining The Defense Industrial Base,” Defense Technology Information Center (DTIC), April 15, 1993, <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA264081.pdf>, 访问时间:2023年7月31日。

^② 同上。

邦就业法继续保护那些资历较低的政府工作人员,而不是那些新加入政府服务的有才能的工作人员。此外,军民两用制造技术,即在和平时生产民用产品并在战争期间迅速转变为国防产品的生产线,将需要大量联邦资金来维持这种能力。对于当时民主党主导的国会来说,维持这种军事能力同时又试图在商业部门保持竞争力的概念太昂贵了。一旦国防制造业转向商业,美国国防工业基础将无法获得这些武器。如果不大量支出政府资金,不对联邦就业法进行艰难的修改,克林顿的计划就无法实现^①。

尽管当时美国领导人寻求利用冷战后的“和平红利”削减一些国防开支,国防工业基础中一些制造业向海外转移是当时经济状况的自然结果,但当时的“军会冲突”加剧了这种趋势,该趋势在今天美国国防工业基础构成中仍然明显可见,实质上是对美国军事生产能力与作战能力的削弱。在民主党控制国会、军会处于弱冲突的情形下,冷战时期过渡到21世纪新的美国国防工业基础政策转型陷入进程性困局,尽管在国会立法主导下,最终防务采办改革取得一定成就,但系统中各个部门的政策主张却无法得到兼顾,尤其是克林顿试图在商业部门保持竞争力的倡议无法实施。

冷战后国防工业基础政策转型分歧造成的后果是,国防工业的集中整合减少了对主要国防计划合同的竞争。它不能迅速增加产量,对变化和紧急需求的反应缓慢,不具备必要的弹性来对冲风险和填补可能出现的产能缺口。此外,缺乏竞争导致国防工业内部创新减少,限制了关键能力和部件的供应商数量,并造成了很高的市场准入壁垒。今天美国国防工业基础的主要制约因素之一是其规模有限和基础薄弱,正是由于冷战后持续的工业整合造成的^②。

① “Sustaining The Defense Industrial Base,” DTIC, April 15, 1993, <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA264081.pdf>, 访问时间:2023年7月31日。

② 所谓“最后的晚餐”迅速引发了整个行业的整合,通过兼并和收购造成许多公司退出国防市场。在过去的三十年里,美国主要国防公司的总数从51家减少到6家,减少了近90%,造船业和导弹工业的收缩幅度最大,最后剩下六家主要公司:波音、洛克希德马丁、诺斯罗普格鲁曼、RTX(原雷神公司)、亨廷顿英格尔斯工业公司和通用动力公司,这六家公司通常被称为国防主承包商,或“primes”,因为它们是唯一拥有所需资源的公司,可以竞标美国大型政府项目,如飞机、船舶、导弹和坦克;还有一些中型公司,如L3哈里斯、列奥纳多、雷多斯、BAE系统公司和通用原子公司,它们传统上为主要建造的系统制造较小的平台或子组件。这六个超级大国还得到了小企业的支持,这些小企业占国防工业基础的75%左右,为超级大国生产的武器系统提供材料和子部件。

六、大国竞争时代拜登政府“军会强冲突”下的 微观管理低效

在大国竞争时代,潜在大国战争的物质需求远远超过与较弱国家的冲突或数十年反恐行动所消耗的资源。两个大国之间的冲突将需要更先进的军事能力,能够对中国或俄罗斯强加成本,并阻止他们迅速取得胜利。特别是随着中国军事现代化能力的突飞猛进和常规战争战略优势的偏移,考虑到预期的消耗率,从战斗机到坦克再到潜艇,美国需要更多的先进能力来满足日益增长的作战需求。此外,一场大国冲突将需要大量的精确制导弹药储备,以使美国能够在远距离作战,并为支持美国作战概念所需行动提供服务。对于美国来说,那些需求量大但数量有限的资产,如空中加油机、防空系统、空运系统和海运系统,也将是高风险的目标^①。从第一届特朗普政府开始,美国就越来越意识到目前其国防工业基础不足以应对与中国的竞争,但“军会互动”的影响仍然是美国国防工业基础发展的官僚政治痼疾。

2023年1月3日,第118届美国国会正式宣誓就职。本届国会里,共和党是众议院多数党,执政的民主党继续在参议院保持多数席位,从而形成府会“弱分立”格局。在美国国内政治更加极化、2024年大选周期开启的背景下,国会山上的两党争斗势更加激烈。随着对华战略竞争下加强国防工业基础成为跨党派共识,国防部和国会呈现“军会强协作”互动态势,自拜登政府上任以来,美国国会大幅增加国防预算,特别是在研发领域的拨款。除财政拨款外,美国国会还通过立法手段对美国国防工业进行规范。然而,由于共和党控制众议院、民主党控制参议院,意味着国会两党都有对国防工业基础政策的影响空间,其与国防部之间的互动除了“军会强协作”之外还有“军会强冲突”,“军会互动”处于这两者之间,推动拜登政府的国防工业基础发展朝更加复杂的方向演变。这里着重对“军会强冲突”的特定时刻下,其如

^① Becca Wasser and Philip Sheers, “From Production Lines to Front Lines: Revitalizing the U. S. Defense Industrial Base for Future Great Power Conflict,” CNAS, April 3, 2025, <https://www.cnas.org/publications/reports/from-production-lines-to-front-lines>, 访问时间:2025年5月6日。

何导致拜登政府国防工业基础“战略磨损”进行分析探讨。

(一) 冲突一：国会给国防部的灵活资金拨款不足

2024年6月,在众议院军事委员会预计对2025财年国防开支法案进行投票前一周,美国五角大楼一名高级官员呼吁国防部预算应更具灵活性,以便在威胁出现时能够迅速应对。

在负责研究和工程的国防部副部长海蒂(Heidi Shyu)看来,美国国防部缺乏所需资金,也没有能力调动这些资金来应对出现的紧急威胁。“在新威胁出现时,我希望有能力开发一种技术来对抗这种威胁,但所有的钱都已经投入到特定的私募领域中”。德克萨斯州前共和党国会议员麦克·索恩伯里(Mac Thornberry)也有类似的看法,他指出,国防部创新的“关键缺失部分”是灵活资金,“尤其是当你谈论软件和人工智能等技术变化如此之快的事情时……我确认当我们的对手和技术发展如此迅速的时候,我们缺乏灵活资金帮助我们更快行动”^①。

由于国防部预算账户具有临界性,维持账户平衡是美国防务中的一个重要概念。当一个预算类别、项目或要素被调整时,通常其他几个要素必须被重新调整,以便国防项目的所有要素在未来的预定时间到达,例如,飞机、飞行员、维修和维护手册、武器系统、航空电子设备之间必须不断注意平衡。相比之下,非国防系统通常不具有系统临界性,也不需要持续扫描预算线以保持平衡^②。为此,美国国防部进行战略规划的重要系统“规划、计划、预算

① Georgina DiNardo, “Senior Pentagon Official Calls on Congress to Grant DOD More Flexible Funding,” Inside Defense, June 6, 2024, <https://insidedefense.com/daily-news/senior-pentagon-official-calls-congress-grant-dod-more-flexible-funding>, 访问时间: 2025年8月16日。

② 采购和研究、开发、测试和评估(RDT&E)预算约占国防预算的40%,并受到国会的严格审查。管理这些账户的平衡对于防止国会在年度预算审查中削减这些账户至关重要。此外,在国防部内部,作为单独拨款法案(MILCON)提供的军事建设帐户与国防部主要拨款立法之间必须保持平衡;一个系统的改变很可能影响另一个系统的程序。美国预算分析师的任务是经常做出相应改变,以保持项目的平衡。详见: Jerry L. McCaffery and Lawrence R. Jones, *Budgeting and Financial Management for National Defense*, p. 17.

与执行系统”(The Planning, Programming, Budgeting, and Execution System, PPBES)的委员会前负责人、目前美国国防部负责采办和维持事务的副部长艾伦·洛德(Ellen Lord)曾经向国会提出实现灵活性的建议,一定程度上反映了目前国防部工业基础发展面临的困境:“PPBES 委员会的建议之一是把所有这些预算项目合并为能力要素”,“合并是一种绝对的必需……我们需要灵活地转向,因为威胁不会等待我们,它们在不断推进,如果我们缺乏快速转向的灵活性,国防部会像把鞋带系在一起地奔跑,不仅速度慢,还会在竞争中事与愿违”。

然而,是否给予国防部更多资金灵活性的决定最终取决于国会,国会并不愿意拨款过程中给予国防部更大的灵活性。根据索恩伯里的说法,在办公室预算方面,研发领域(R&E)实际上得到的灵活性最小;国防部的采办高管也表示,美国目前在研发资金方面的限制比其他任何一种资金都多^①。可见,美国国会国防部灵活资金授权的限制,将对国防部巩固国防工业基础的研发方面造成减损,对创新的资金支持力度的不足也是美国冷战后国防工业基础难以应对未来安全挑战的重要原因。

(二) 冲突二: 国会法规对国防工业基础构成发展风险

2023年10月,美国国防部告诉国会其新颁布的过于宽泛的 PFAS 法规可能对国防工业基础构成风险。国防部在提交给参众两院军事委员会的《全氟和多氟烷基物质关键用途报告》中表示,国防部认为全氟烷基和多氟烷基物质(PFAS)在几乎所有国防部武器系统以及弹药、半导体、锂离子电池和其他产品中都有关键用途,而 PFAS 是其国家安全所依赖的技术资源的重要组成部分。国会新颁布的环境法规将对 PFAS 将产生影响,并警告国会和环保署不要采取广泛的、纯粹的结构性的方法来限制或禁止 PFAS。

具体而言,PFAS 法规将会对以下美国国防工业基础产生影响。第一,PFAS 在储能和电池中的使用对国家安全将产生间接影响,特别是它们在锂离子电池中的使用;第二,PFAS 在微电子和半导体领域有关键应用,即使美

^① Georgina DiNardo, “Senior Pentagon Official Calls on Congress to Grant DOD more Flexible Funding,” June 6, 2024.

国今天找到了半导体制造的替代方案,也需要 15 年的时间才能将它们用于大批量生产,缺乏持续的 PFAS 可能导致无法生产和供应半导体制造技术;第三,在战略和关键矿产行业中,无法获得 PFAS 将对美国国家安全产生负面影响,这也是对美国国防部任务至关重要的供应链造成重大破坏的潜在来源^①。

这一报告表明,国会通过的立法可能与国防部在国防工业基础发展倡议上产生冲突。“由于过于宽泛的法规或严重的市场收缩而失去 PFAS 的准入,将极大地影响国家安全和国防部履行其使命的能力,并影响国内国防工业基础的制造和供应”。对国防部来说,对 PFAS 对环境影响的过度夸大、试图消除市场上 PFAS 的努力,将产生供需信号变化,最终将会对国防工业基础供应链构成风险。^② 此举还会对供应韧性造成复杂性,PFAS 替代品大多不存在,且为这些用途开发替代品的可能性从“中等到几乎不可能”。即使重新实施 PFAS 的替代方案,也将耗费多年甚至耗资数百万美元,才能对使用这种材料的每个导弹系统进行重新认证。

以此类推,正是美国国会对具体的国防工业基础技术细节的知识缺失,导致其颁布的法规对国防工业基础特定技术的发展将造成削减和延误。美国政府对工业界的需求信号摇摆不定,限制了相应国防公司的数量,限制了生产,逐渐形成空洞的次级供应链,在有些产业甚至会日益依赖中国的供应来源,最终产生了重大的供应链问题。随着这种“战略磨损”的累积,美国政府塑造的国防工业基础日渐缺乏灵活,无法激增生产和快速响应紧急需求,并且非常容易受到供应链中断的影响,而国会与国防部之间的不一致性正是造成这一状况的政治结构因素。

(三) 冲突三：军会在特殊类别资金上存在信任赤字

2024 年 2 月,美国五角大楼采购主管比尔·拉普兰特(Bill LaPlante)表示,国防部希望有一个特殊类别的资金,具有支出灵活性,能够迅速反击无

^① “DOD Warns Congress Of Mission-Critical Impacts If PFAS Is Restricted,” Inside PFAS Policy, October 10, 2023, <https://insideepa.com/daily-news/dod-warns-congress-mission-critical-impacts-if-pfas-restricted>, 访问时间:2024 年 7 月 31 日。

^② 同上。

人驾驶飞机的攻击。他说:“我们希望有一个反无人机能力领域,而不是确切地告诉我你将购买哪种系统以及购买多少系统,因为我们今天所做的可能与四个月前或四个月后所做的不同,威胁变化得太快了。”陆军参谋长兰迪·乔治(Randy George)在美国陆军协会(Association of United States Army)的一次活动上发表讲话时也呼吁,美国应该为购买反无人机能力提供“广泛的资金支持”。

在美国国防预算执行问题上,资金在联邦政府和国防部经常受到严格的控制,其背后的原因在于国会和行政部门之间缺乏信任,以及防止欺诈、浪费和滥用纳税人资金的组织惯性。PPBES改革委员会主席、前五角大楼主计长鲍勃·黑尔(Bob Hale)表示,即使国防部建议国会应当给予额外的支出灵活性,但立法者不太可能给予他所寻求的那种“灵活性”。五角大楼采购主管拉普兰特也指出,他必须小心翼翼地不贴上反无人机“基金”的标签,因为国会拨款者倾向于认为国防部所说的灵活性是贿赂基金,国防部只能谨慎选择形容词,以防止招致国会的否定。

美国空军部长弗兰克·肯德尔也在兰德小组会议上提出,许多国会议员认为国防部在开支方面“无能”,如果国防部要与中国竞争并应对其他威胁,它必须能够更快地行动。“如果我们要在这个领域取得进展,我们必须说服这个领域的所有参与者,特别是政治参与者,时间是至关重要的,我们不能再浪费时间了”,“我们不能再像现在这样限制这个部门了”。拉普兰特认为,国防部和国会之间“真正的信任问题”,是美国当下面临的真正挑战。^①

实际上,美国需要在国防工业基础中有更多的灵活性,以管理美国的众多需求。美国目前正在多个战区同时进行三项军事行动,同时也在为大国战争对联合部队进行现代化改造。如果没有更大的生产灵活性,美国将很难生产出应对不确定性挑战或对冲不确定性所需的多种能力组合,乌克兰冲突中无人机的持续突出性、美国在红海和国内面临的无人机威胁突出了反无人机能力的重要性,但目前仍不是国防情报局生产的重点,国防情报局

^① Tony Bertuca, “DOD Would ‘Love’ a Special Counter-drone Fund But Senior Officials Say Congress Will Balk,” Inside Defense, February 9, 2024, <https://insidedefense.com/daily-news/dod-would-love-special-counter-drone-fund-senior-officials-say-congress-will-balk>, 访问时间:2024年7月31日。

无法迅速转变,在现有少数系统投入增产。

综上所述,正是拜登政府政治极化态势下存在军会分歧,即使在对华战略竞争成为两党共识的今天,国会对国防部的微观管理的低效导致国防工业基础发展面临“战略磨损”的困境,国会立法和听证会甚至经常起到阻碍作用,加剧了国防战略与国防工业基础生产之间的脱节,导致美国军火库存在弱点,而大国战争所需的最基本能力的规模化生产对威慑可信性至关重要。

七、结论与启示

大国竞争时代的军事竞争和经济竞争归根到底是国防工业基础的竞争,而国防工业基础竞争最终是国家能力的竞争,也是中美两国的国防制度之争。正如上世纪美国国防部长温伯格慨叹,苏联的政治结构与美国有根本的不同,且认为应该认识到这样的一种体制能够给一个国家多么巨大的军事优势^①,如今中国也同理未来十年的中美战略竞争的走向,取决于中美两国国防制度满足国家间战略竞争需求的能力对比。探讨美国“军会互动”对国防工业基础发展的影响机制,对百年未有之大变局背景下大国竞争的国防工业博弈具有启发意义。本文对美国历史发展中的国防工业基础发展中的“军会互动”进行了实证分析,提出了“军会互动”对美国国防工业基础造成“战略磨损”影响的过程机制。通过凸显不同政治制度子系统之间的互动维度,“军会互动”机制分析可以为理解美国国防工业基础发展进展甚至美国国防安全事业的其他战备议题提供一种新思考。其理论意义体现在三方面:

首先,“军会互动”对国防工业基础影响机制理论尝试探索一种强调政党政治变量的美国防务安全研究。主流美国防务安全研究倾向于将美国防务安全理念基调和政策主张理解为两党统一的共识,忽视了两党在核心防务观和具体防务议题上存在差异。美国政治上的两党制实际上是贯穿美国治理每一个领域的根本性政治特征,尤其是两党在意识形态上的分歧与不

^① 卡斯珀·温伯格:《美国前国防部长温伯格回忆录:在五角大楼关键的七年》,军事科学出版社1991年版,第263页。

同偏好,同样体现在美国国防建设事业如国防工业基础的政策主张上。在美国防务政策研究中“找回国内政治”,尤其是政党政治,将为美国防务政策研究提供一个新的内部视角;其次,“军会互动”开辟了美国国防部与国会之间复杂关系的研究视角,这在美国研究中目前存在研究空白。没有对美国国会与国防部之间互动模式的深入探究,就难以全面正确地评估美国军事战略的国防转换的真实效力和实际进展,更难以对美国区别于中国的独特国防制度及其运作模式有准确把握。研究美国防务中的“军会互动”,将为如何将美国官僚政治模型应用到美国防务政策上提供一种新启发;最后,“军会互动”对体系环境与国内官僚政治之间互动的探讨,是对新古典现实主义理论的一种新应用。既有新古典现实主义理论倾向于将体系因素与国内因素简单相加,简化地将所有的国内变量都视为中介变量,而研究体系变化下的国防部防务波动与国会政党政治之间的互动,则体现出国内因素在特定时期如何超越体系因素影响的可能性。通过联结体系与国内变量、聚焦军方与国会互动、透视共和党与民主党之异,美国国防工业基础发展的限度将得到进一步理解。当然,本文也存在潜在不足,如除了与国防工业基础政策关系最为密切的“军会关系”外,美国国防部自身也要为不一致的武器采购承担责任,各军种每年都要做出采购决定,却很少贯彻执行未来几年国防计划(FYDP),因此阻碍了各军种整合新技术的能力。可见即使不存在“军会冲突”,国防部内部也存在造成“战略磨损”的问题。这也为我们在未来研究中对涉及国家安全部门内部的微观机制研究留下探索空间。

一言以蔽之,美国在防务问题上方方面面都面临这样的魔咒:美国政府无法解决问题,美国政府本身就是问题。特朗普第二任期开启后,美国国防工业基础政策进入新一轮调整过程,但其背后植根的美国军事体制文化、美国军事政策规律不会改变,美国国防工业基础政策仍将受到“军会互动”的影响。值得注意的是,基于共和党控制了参众议院和进一步“特朗普化”,以及共和党强调强大国防和鹰派意识形态,未来其国会与国防部之间将呈现更强的协作,国内军事事务和非军事事务对资源要求有可能更容易协调,目前美国国防工业基础政策可能更加激进。新版美国《国家安全战略》提出更高的国防工业基础发展要求,如振兴国防工业供应链、鼓励盟伴国家强化工

业基础等。^① 由此,中国国防建设可进一步发挥领先性,强化中国相对于美国因拨款预算不足从而无法及时跟进的能力优势,放大美国的国防工业基础能力的战略不匹配劣势,为国防工业基础竞争创设有利于己的竞争态势,为实现中华民族伟大复兴争取更多时间。面对当前的中美战略竞争,中国国防建设应继续洞悉美国国防安全事业中国防部与国会之间的复杂互动关系,因时制宜强化国防工业竞争有利态势,利用我国举国制度优势克敌制胜。

^① The White House, “National Security Strategy (NSS) of the United States of America,” November 2025.