

## 美国 2019 财年国防预算解析<sup>[1]</sup>

侯娜 胥宝俊 陈波

**【内容提要】**美国《2019 财年国防授权法案》授权的国防预算总额高达 7,170 亿美元，增幅为近 10 年来最高。本文系统梳理了美国 2019 财年国防预算的总体情况、在联邦预算中的占比情况、其主要项目和各军种预算支出的构成与变化，并根据特朗普政府最新的美国《国家安全战略》和《国防战略》，进一步分析了美国 2019 财年国防预算的主要特点。在可预见的未来，美国国防预算仍将在全球遥遥领先，然而巨额的国防预算也说明美国维持其全球军事统治地位的代价越来越高，并且未来其国防预算面临着较大的不确定性。

**【关键词】**美国国防预算 《2019 财年国防授权法案》 美《国家安全战略》 美《国防战略》

**【作者简介】**侯娜，中央财经大学国防经济与管理研究院副院长、副教授；胥宝俊，中央财经大学国防经济与管理研究院硕士研究生；陈波，中央财经大学国防经济与管理研究院院长、教授。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2019)02-0019-16

---

[1] 本文获得“北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心项目”、国家自然科学基金项目（71403308）、“国防支出与经济增长的理论拓展和实证研究”与中央财经大学国防经济与管理研究院 2018 年度“研究生探索性预研项目”的资助。

## 一、美国 2019 财年国防预算的总体情况

2018 年 8 月 13 日，美国总统特朗普签署了《2019 财年国防授权法案》，授权的国防预算总额高达 7,170 亿美元，约占美国 GDP 的 3.1%，较 2018 财年增长了 10%，是近 10 年来的最大增幅。“9·11”事件之后，美国对其“反恐战争”的投入不断加大，国防预算也水涨船高。小布什政府时期，国防预算从 2001 年的 4,692 亿美元增加到 2008 年的 8,011 亿美元，大约增长了 71%。奥巴马政府时期，美国国防预算从近年的最高点下降到 6,231 亿美元，与 2004 年的国防预算相当。特朗普执政后，美国国防预算下降的趋势开始反转，其提出要加强国防建设，重建强大的美军，国防预算开始回升（见图 1）。2019 财年美国国防预算约为 6,864 亿美元，这意味着自 2017 年特朗普上任以来，国防预算增长了约 8%。<sup>[1]</sup>

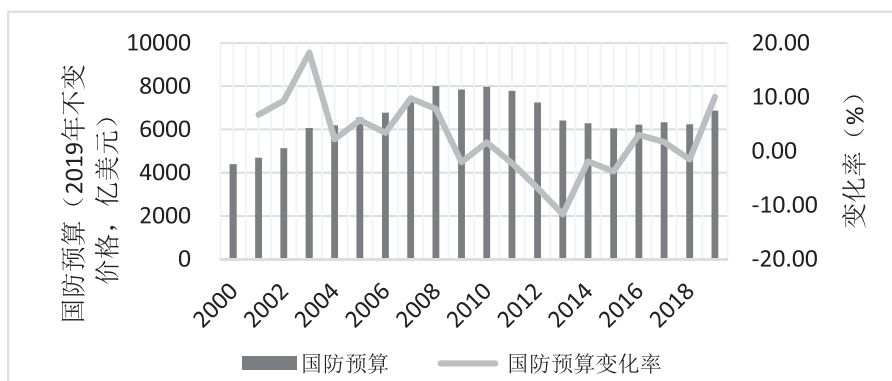


图 1 2000-2019 年美国国防预算<sup>[2]</sup>

[1]U.S.DOD, *National Defense Budget Estimates for FY 2019*, April 2018, pp.82-88, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/FY19-Green-Book.pdf>.

[2] 根据美国国防部绿皮书整理得到，参见：U.S.DOD, *National Defense Budget Estimates for FY 2019*, April 2018, p.86, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/FY19-Green-Book.pdf>.

美国 2019 财年国防预算主要由以下几部分构成：基础预算 6,391 亿美元，约占 89%，其中 6,169 亿美元属于国防常规支出，能源部核武器支出 218 亿美元，其他政府部门军事活动预算 3 亿美元；海外应急行动开支 690 亿美元，为美军在世界各地的军事行动提供经费；强制性支出 89 亿美元。<sup>[1]</sup>如图 2 所示，2019 财年美国国防预算是其联邦预算中占比第二大的项目，约占整个联邦预算的 16%，仅次于社会保障预算支出。

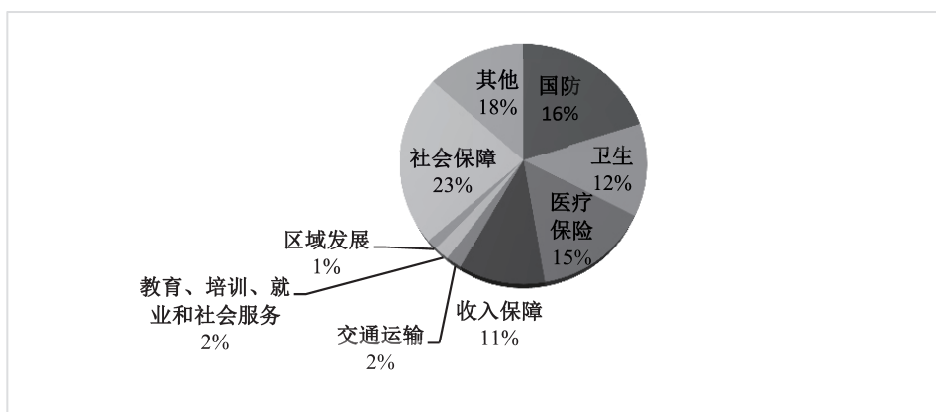


图 2 美国联邦政府 2019 财年预算支出（按项目）<sup>[2]</sup>

### （一）各拨款项目预算情况

从预算拨款项目来看，美国国防预算主要包括行动与维持支出，军事人员支出，采购支出，研究、开发、测试和评估（RDT&E）支出，军事建设支出以及其他支出。此外，国防预算还包括了能源部与其他部门的国防相关支出以及强制性支出。表 1 提供了 2019 财年美国国防预算各个拨款项

[1] *H.R.5515—John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, October 2018, pp.694–788, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>.

[2] 根据美国国防部绿皮书整理得到，参见：U.S.DOD, *National Defense Budget Estimates for FY 2019*, April 2018, p.12, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/FY19-Green-Book.pdf>.

目的具体数值，图 3 给出了 2000—2019 财年各拨款项目的变化趋势。可见，近 20 年来，行动与维持支出一直占据国防支出最大份额，占比最高时超过 40%。2019 财年授权的行动与维持预算为 2,472 亿美元，仍然是国防预算中占比最大的项目，约占国防预算总额的 34%。军事人员授权预算为 1,471 亿美元，为占比第二大的拨款项目，其中包括为军人加薪 2.6%，为 9 年来的最大增幅。采购预算 1,452 亿美元，比特朗普政府 2018 财年的预算要求增加了约 200 亿美元，为主要拨款项目中增幅最大的部分，大约增长了 15%。RDT&E 预算 930 亿美元，在主要拨款项目中占比最低，但增长率位居第二，较上年增长约 11%。<sup>[1]</sup>

表 1 2019 财年美国国防预算各拨款项目支出  
(2019 财年不变价格，单位：亿美元)<sup>[2]</sup>

拨款项目	基础预算	OCO	小计	占比 (%)
行动与维持	1,985	487	2,472	34.49
军事人员	1,471	47	1,517	21.16
采购	1,323	129	1,452	20.25
RDT&E	917	12	930	12.96
军事建设	103	9	113	1.57
其他	370	5	376	5.24
能源部支出	218		218	3.05
其他部门国防相关支出	3		3	0.04
小计	6,391	690	7,081	98.76
强制性支出			89	1.24
总计			7,170	100

[1] 根据美国国防部绿皮书整理得到，参见：U.S.DOD, *National Defense Budget Estimates for FY 2019*, April 2018, p.3, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/FY19-Green-Book.pdf>.

[2] 根据美国《2019 财年国防授权法案》整理得到，参见：*H.R.5515-John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, October 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>.

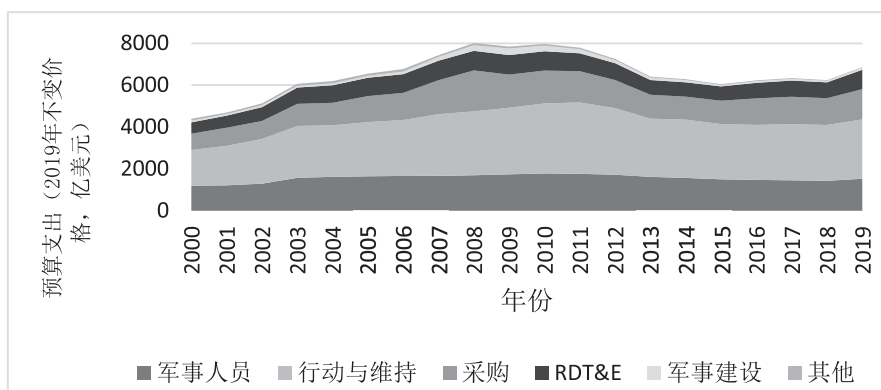


图3 美国国防预算各拨款项目支出（按项目），2000—2019 财年  
（以 2019 财年价格计算，单位：亿美元）<sup>[1]</sup>

## （二）各军种预算情况

美国国防预算按部门可划分为陆军、海军、空军以及国防部机构预算。一般来说，陆海空三军的预算支出在趋势上基本保持同步变化，占国防支出比重也相差不大（见图4）。但是在出现战争等特殊情况下，这一规律可能被打破，例如在伊拉克和阿富汗战争期间，美军向这两个地区派遣了大量的地面部队，造成陆军的支出远超海军和空军的支出。

陆海空三军在 2019 财年获得的预算授权大致相当，分别占预算总额的 27%、28%、28%。其中，陆军预算增幅最大，较上年大约增长 10%。海军（包括海军陆战队）预算增长了 8%，空军预算增长了约 6%。2019 财年的预算授权中，海军的采购预算最多，约为 603 亿美元，占整个采购预算的 42%；行动与维持预算方面，陆军占比最高，约为 821 亿美元，占 33%；RDT&E 方面，空军获得的预算最多，达到 410 亿美元，占研发总预算的 44%。国防部机构预算则主要为国防部长办公室、联合参谋部、特种作战司令部、

[1] 根据美国国防部绿皮书整理得到，参见：U.S.DOD, *National Defense Budget Estimates for FY 2019*, April 2018, pp.82-88, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/FY19-Green-Book.pdf>.

导弹防御局和国防后勤局等防务机构提供资金。尽管导弹防御局的预算较上年增加了26%，但国防部机构预算的增长率最低，相较于2018财年增长了5%。<sup>[1]</sup>

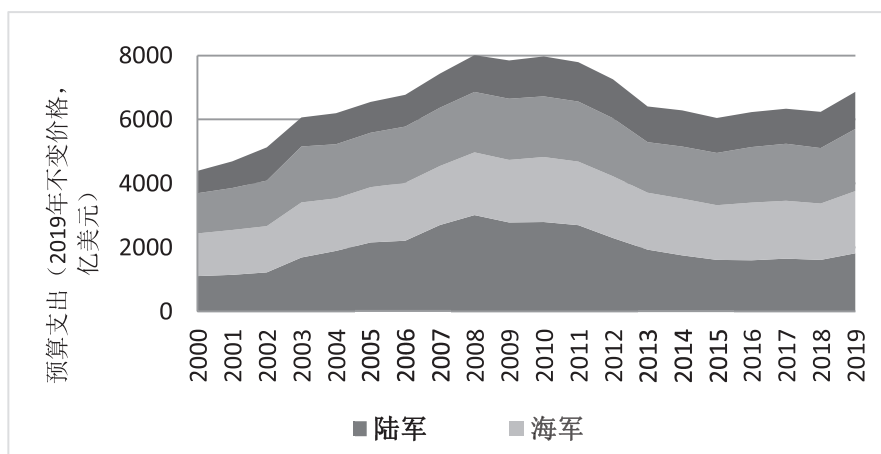


图4 2000—2019财年美国国防预算各部门支出（按部门）  
（以2019财年价格计算，单位：亿美元）<sup>[2]</sup>

## 二、美国2019财年国防预算的重点内容

### （一）加强陆上、海上和空中力量的现代化建设

为了让美军维持良好的军备状态，美国《2019财年国防授权法案》授权177亿美元用于维修和更换老旧磨损的陆军装备，计划投入408亿美元用于采购更多飞机增强空军实力，投资363亿美元打造更为强大的海上力量，批准投入235亿美元用于军事建筑和其他基础设施的维修保养及重建，

[1] 根据美国国防部绿皮书整理得到，参见：U.S.DOD, *National Defense Budget Estimates for FY 2019*, April 2018, p.3, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/FY19-Green-Book.pdf>.

[2] Ibid., p.96.

并计划为美军扩充 1.56 万名现役军人。陆上力量方面，该案将陆军现役总人数确定为 48.75 万人。为了推动陆军的现代化，该法案支持了总统对军用直升机的预算要求，包括花费 10.40 亿美元购买 60 架 AH-64E “阿帕奇”武装直升机，投资 10 亿美元采购 50 架 UH-60M “黑鹰”通用直升机，1.24 亿美元采购 7 架 CH-47 “支奴干”运输直升机。为了增强近距离作战机动部队的战斗力，该法案授权 15.3 亿美元用于购买 135 辆 M1A2 “艾布拉姆斯”主战坦克，2.05 亿美元用于为“欧洲威慑行动”采购 61 辆“布拉德利”步兵战车，投资 1.9 亿美元用于研发下一代作战车辆原型，比总统的预算要求高出了 7,000 万美元；授权 5.29 亿美元购买 46 套“圣骑士”自行榴弹炮集成管理套装，比政府预算要求增加了 10 套和 1.1 亿美元；授权 1.23 亿美元用于加快发展增程加农炮，比政府预算要求多出 2,000 万美元，以增加野战火炮的射程和杀伤力；授权 6.10 亿美元用于采购多用途装甲车辆，11 亿美元用于陆军联合轻型战术车辆计划。

海上力量方面，《2019 财年国防授权法案》将海军现役兵力确定为 33.54 万人，海军陆战队 18.61 万人，未来 5 年内将采购约 54 艘战舰，核动力航空母舰作为空中力量投射的重要平台，该法案继续为其采购提供支持，授权购买第四艘“福特”级航空母舰 (CVN-81)。该法案决定投资 241 亿美元用于建造 13 艘新战舰，包括 3 艘“伯克”级驱逐舰和 2 艘“弗吉尼亚”级核潜艇；投入 16 亿美元用于购买 3 艘濒海战斗舰，比海军的要求多 2 艘。该法案还授权购买 24 架 F/A-18 “超级大黄蜂”舰载战斗机，比 2018 年增加 10 架，以缓解 F/A-18A/D “大黄蜂”舰载战斗机老化带来的压力，以增强海军舰载机队的战备状态；授权采购 10 架 P-8A “海神”反潜巡逻机、7 架 MV-22/CMV-22B “鱼鹰”倾转翼直升机、24 架 E-2D “先进鹰眼”预警机、625 枚 SM-6 舰载防空导弹、204 枚 SM-3 IB 防空导弹，授权 1 亿美元用于购买海军陆战队轻型攻击机，1 亿美元购买海军陆战队无人机系统。

空中力量方面，空军现役兵力确定为 32.91 万人。2019 财年总统预算中要求继续采购 F-35 联合攻击战斗机，同时对海军和空军现有的战斗机和轰炸机进行现代化升级改造。《2019 财年国防授权法案》支持了总统预算要求，授权 76 亿美元用于购买 77 架 F-35 战斗机，比 2018 财年多 10 架。F-35 “雷电 II” 战斗机是战术空中力量的主要投资项目，采购预算中包括三种型号：供空军使用的常规起飞和着陆型 F-35A，海军陆战队使用短距起飞和垂直着陆型 F-35B 以及海军采购的舰载型 F-35C。此外，该法案还为 F-35 战斗机的备件、改装和维修提供资金；授权增加 1.29 亿美元用于 C-130 “大力神” 运输机的发动机升级与采购；批准为 A-10 攻击机的机翼更换项目拨款 1.40 亿美元，比政府的要求多出 6,500 万美元；授权 3.50 亿美元购买空军轻型攻击机；授权 3.42 亿美元用于采购 14 架 MQ-9 “收割者” 无人机。2 架 KC-130J 空中加油机、3 架 MQ-4 “人鱼海神” 无人机、15 架 KC-46 空中加油机的采购要求也得到该法案的支持。

## （二）加强核力量现代化以及导弹防御系统建设，维持有效的核威慑

美国国防部将核力量的现代化作为首要优先事项。2018 年《美国国防战略》指出：“要实现三位一体核力量的现代化——包括核指挥、控制、通信以及基础设施建设。”<sup>[1]</sup> 由于大多数建于 20 世纪 80 年代以及之前的核威慑系统将在 2025—2035 年内退役，因此在未来 20 年内美国需要持续增加对核力量系统的投资。核力量现代化计划在 2019 财年总统预算要求中得到全额资助，也得到了国会的支持。2019 财年，能源部国家安全项目拨款中有 112 亿美元属于核武器相关活动支出，包括核武器延寿与改进、核武器库存系统、核武器战略原料以及核武器的研发等方面的支出。

《2019 财年国防授权法案》支持了《核态势评估报告》<sup>[1]</sup> 中关于研制

---

[1] U.S.DOD, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America*, January 2018, p.12, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.



低当量弹道导弹核弹头的建议，批准投入 6,500 万美元用于开发潜射弹道导弹所需的低当量核弹头，以保持“对区域侵略的可信威慑”；支持总统恢复核武库的预算要求，并为国家核安全管理局 (NNSA) 的核武器活动和国防核不扩散项目增加了 1.4 亿美元经费，用于实现核武器储备的现代化，并更新老化的设施。美国在增强导弹防御能力上也将投入大量资金，以对抗日益复杂的弹道导弹威胁。国防授权法案支持了导弹防御局 (MDA) 99 亿美元的预算要求，并向导弹防御局额外拨款 1.4 亿美元，用于定向能和空间传感项目的开发以及增强高超音速防御能力。此外，国防部将在阿拉斯加开发一个额外的导弹场，并计划在 2023 财年将部署的地面拦截器 (GBI) 数量增加到 64 套。该法案决定增加 2.84 亿美元用于加快爱国者 (低空) 导弹和终端高空区域防御导弹 (即“萨德”导弹系统) 的整合，以满足驻韩美军的需求；授权拨款 4.14 亿美元用于研发和测试取代“民兵 III”型洲际弹道导弹的陆基战略威慑系统，比政府预算要求高出 6,900 万美元；投资 7 亿美元用于研发远程防区武器 AGM-86 型巡航导弹，比政府预算要求多出 8,500 万美元。

### (三) 加大科技投入，维持军事技术优势

美国 2019 财年国防预算要求投入 137 亿美元用于科学与技术领域，以提高美军的技术优势，应对新出现的威胁。重点投资的领域包括高超音速技术、网络、太空、定向能、电子战、无人系统和人工智能，相对于 2018 财年的 132 亿美元增加了 4%。其中，23 亿美元用于基础研究，51 亿美元用于应用研究，63 亿美元用于发展先进技术。《2019 财年国防授权法案》也支持加大军事研发投资，鼓励创新。该法案在研究和工程上进行了大量投资，以确保美军相对潜在对手的竞争优势。该法案对研发的授权拨款比

---

[1] U.S.DOD, *2018 Nuclear Posture Review*, October 2018, p.24, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>.

国防部的预算要求增加了 6 亿美元，包括为高超音速研究增加 1.5 亿美元投资，为“太空星座”计划增加 1.1 亿美元经费，增加近 1 亿美元用于网络安全、定向能和高超音速的基础设施和人员支出，增加 5,000 万美元用于火箭推进技术研究，增加 4,000 万美元用于定向能研究，为量子信息科学增加 2,000 万美元研究经费，为微电子研究和国防高级研究计划局（DARPA）的电子复兴计划增加 1,500 万美元预算。

#### （四）推进与盟友和合作伙伴的安全体系建设，强化美军的海外军事存在

美国《国家安全战略》指出，美国将保持在中东地区的军事存在，以保护美国和盟友免遭恐怖袭击，维持区域平衡；同时协助地区合作伙伴加强执法部门的能力，开展反恐和反暴力行动。<sup>[1]</sup>《2019 财年国防授权法案》中批准的海外应急行动开支达到 690 亿美元。该法案认为，美国的全球联盟和伙伴体系为全世界的安全与稳定提供了基础，在中国和俄罗斯等竞争对手着力削弱这一体系的情况下，美国必须加强与盟国及合作伙伴在安全方面的合作。因此，该法案授权向阿富汗安全部队基金拨款 52 亿美元；提供 3.5 亿美元的联盟支持资金用于补偿某些国家为美国军事行动提供的支持；分别提供 3 亿美元和 8.5 亿美元用于培训和装备叙利亚反对派和伊拉克安全部队以打击“伊斯兰国”（ISIS）。

该法案批准了 63 亿美元用于“欧洲威慑行动”（EDI）。这笔资金主要用于在欧洲预置一套师级部队规模的设备，以增加美国在该地区的军事存在，延续美军在欧洲的军事影响力，抵消俄罗斯带来的威胁。该法案还授权 2.5 亿美元用于援助乌克兰，包括提供致命的防御性武器，来对抗俄罗斯的“军事侵略”。该法案指出，如果土耳其从俄罗斯购买 S-400 防空系统，将禁止向土耳其交付 F-35 战机（土耳其计划购买 100 架），并且总统应根据制

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p.32, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

裁法案对土耳其实施制裁。此外，该法案支持政府关于以色列导弹防御的预算要求，授权 5 亿美元与以色列共同开发和生产“铁穹”(Iron Dome)、“箭”(Arrow)和“大卫投石器”(David's Sling)防空导弹系统。

### (五) 提高军人福利待遇，加强军事训练

《2019 财年国防授权法案》决定为军人加薪 2.6%，授权 1,459 亿美元用于军事人员支出，包括工资、津贴、奖金等，325 亿美元用于国防健康项目，114 亿美元用于军事建设，包括家庭住房和其他基础设施项目。

2013—2017 财年内，美军训练事故发生数量大约增加了 40%，133 名军人死亡。其中，2017 年在训练事故中死亡的军人人数约是战斗阵亡人数的 4 倍：总共有 21 名军人在战斗中阵亡，却有 80 人死于非战斗的训练相关事故。截至 2018 年 5 月，25 人死于军机事故。这些训练事故涉及几乎所有机种，包括战斗机、轰炸机、直升机和货机。而且这些事故并不仅限于空军，2017 年美国海军在“麦凯恩”号和“菲茨杰拉德”号军舰与商船的碰撞中损失了 17 名海军士兵。<sup>[1]</sup> 海军调查人员后来发现，这两起事故都与海军战备训练不足问题有关。

鉴于此，《2019 财年国防授权法案》提出了相关措施及预算支持以加强备战状态，减少训练事故的发生，包括加强训练、提高保障技术、完善基础设施。训练上，除了总统预算要求外，额外提供 1,780 万美元用于增加飞行员的飞行时数，更多的飞行训练时间将有助于减少航空事故的发生。技术保障方面，要求海军和空军确保任何新型飞机都将拥有减少训练事故发生所需的最新技术，并额外提供 500 万美元加快所需技术的开发。此外，授权 28 亿美元为海军、海军陆战队和空军采购备用飞机零件。基础设施建设方面，同意总统预算要求中对基础设施的投资，并增加 4.8 亿美元的设施

[1] House Armed Services Committee, *Reform and Rebuild NDAA FY 2019*, August 2018, pp.10-12, <https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/wysiwyg-uploaded/FY19-NDAA-Conference-Summary.pdf>

维护资金和 4.0 亿美元的仓库维护资金。

### 三、美国 2019 财年国防预算的主要特点

#### （一）契合《国家安全战略》和《国防战略》的目标

美国 2019 财年的国防预算延续了美国《国家安全战略》和《国防战略》的思路，以打造一支准备充分、装备精良、优势突出的现代化联合部队为目标。因此为了契合这些目标，《2019 财年国防授权法案》提出以下举措：

首先，对总统的国防预算要求进行了部分调整，使资源配置更加合理，以更好地应对国防战略所提出的威胁。《国防战略》提出，要扭转美国军事能力相对于潜在竞争对手的退化趋势，为此《2019 财年国防授权法案》重新确定了各军种的预算资助优先级，为优先事项提供更多资金。例如，该法案决定在研发上进行大量投资，增加 12 亿美元用于新兴技术研发。为了进一步推动国防战略优先事项的实施，该法案要求缩短定点巡航导弹防御系统的交付时间，增加先进弹药的采购，以及为新武器的建造提供额外资金。

其次，要求国防部在提供的报告中列明各军种的角色、使命和需求，这些角色、使命和需求必须契合国防战略的要求。参议院军事委员会希望国防部对各军种的角色和使命进行更新升级，并重新评估国防战略对美军能力提出的要求。

此外，该法案要求对国防部办公室进行改革，以保证国防战略的有效实施，包括加强军官人事管理现代化建设、加强预备役的招募等。而此前发布的《国防战略》呼吁对各军种的人才管理原则进行广泛修订，以提高部队的战斗力和适应性。

#### （二）聚焦与中国和俄罗斯的长期战略竞争

美国在 2018 年发布的《国防战略》报告中将中国和俄罗斯视为美国及

其盟友的最大威胁，强调“重建美国的军事优势以阻止俄罗斯和中国向美国及其盟友发起挑战或试图推翻自二战结束以来运行良好的国际秩序”，“与中国和俄罗斯的长期战略竞争是国防部的首要任务，由于其对美国的安全和繁荣构成威胁，并且这些威胁在未来可能进一步增加，因此需要持续增加投资……”。<sup>[1]</sup>美国国防部的预算文件中也提出，“美国面临竞争日益激烈的国际安全环境，与中国和俄罗斯的大国竞争再度出现……”。<sup>[2]</sup>2019 财年总统预算案中提出，“预防战争的最可靠方法是准备赢得一场战争”<sup>[3]</sup>，要求提供与大国进行竞争所需的资源，以遏制冲突并赢得国家战争。《2019 财年国防授权法案》充分考虑了《国家安全战略》和《国防战略》提出的原则和优先事项，对特朗普政府提出的预算要求给予大力支持，7,170 亿美元的国防预算授权额度比白宫提出预算要求多出了 10 亿美元。

### （三）投入大量资源维持军事优势

为了维持美国的军事优势，国防部在 2019 财年的预算申请中要求进一步加强美军的现代化作战力量。美国《国防战略》指出：“投资将优先考虑地面、空中、海上和太空部队，这些部队可以在受到攻击时在各个领域进行部署、生存、操作、机动和再生。”2019 财年的总统预算要求优先考虑加强美军的军力投送能力，包括通过发展和采购远程打击武器、战斗舰艇和战斗机，以增强进攻性空中和海上力量；维持一支面对任何可能的冲突都具有决定性优势的联合部队。国防部提出的预算申请大部分都被国防授权

---

[1] House Armed Services Committee, Reform and Rebuild NDAA FY 2019, August 2018, p.8, <https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/wysiwyg-uploaded/FY19-NDAA-Conference-Summary.pdf>.

[2] U.S. DOD, FY 2019 Defense Budget Overview, February 2018, p.35, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/FY2019-Budget-Request-Overview-Book.pdf>.

[3] The White House, Budget of the U.S. Government, February 2018, p.44, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/budget-fy2019.pdf>.

法案采纳，批准在以上领域进行大量投资。

#### （四）采用多种手段遏制中国和俄罗斯

美国《2019财年国防授权法案》中包含了一些对中国和俄罗斯的限制条款，例如，禁止邀请中国参加“环太平洋”（RIMPAC）演习，要求国防部公开报告中国在南海的军事活动和重大填海活动；禁止国防部为孔子学院的中文课程提供资金；禁止国防部与使用华为公司或中兴通讯公司生产的电信设备的企业签订合同；将海上安全倡议（MSI）的授权延长5年，并加强与印度的合作，以对抗中国日益增长的影响力；支持提高台湾的防御能力和军事准备，扩大联合训练及对台军售，增加高层军事接触等。

对于俄罗斯，该法案呼吁国防部采取具体行动，包括增强美国在欧洲的前沿军事存在；为欧洲的盟国和合作伙伴提供强有力的安全援助；促进北约内部的改革；加强美国和盟国之间的多边安全合作，要求国防部报告美军陆军战斗旅在波兰长期驻扎的可行性；授权国家指挥机构指示美国网络司令部通过网络空间采取行动，以扰乱、挫败和阻止俄罗斯的网络攻击；禁止与俄罗斯进行军事合作；继续给乌克兰提供安全援助等。

### 四、结语：几点思考

#### （一）美国国防预算体现了其“军事优先”与“大国竞争”的战略选择

美国总统特朗普从上任起，多次强调保持美军的优势是保持美国地位的重要保证，“军事优先”是特朗普“美国优先”执政理念的重要组成部分，用以确保“美国优先”的实现。国防部2019年国防预算提案则是以2017年底发布的《国家安全战略》和2018年美国《国防战略》为准则，在2018年国防预算的基础上持续增加预算额度，主要用以加快美军装备更新，提升导弹防御能力，加强侦察与反侦察能力，促进美军科技现代化建设。这些很大程度上表明了美国国防政策将国家军事能力放在首要位置的“军事

优先”，战略重点已从反恐转移到了与中国和俄罗斯的“大国竞争”。

## （二）美国国防预算在可预见的未来仍将遥遥领先

特朗普政府执政后为国防部增加了大约 1,000 亿美元的资金。自 1950 年以来，只有里根政府和小布什政府前两年国防预算的实际增长率高于特朗普政府。根据美国国防部《2019 财年绿皮书》的长期预估，2020—2023 财年的国防预算将持续增长，2023 财年预计将达到 7,887 亿美元。而根据斯德哥尔摩和平研究所（SIPRI）的军费数据，2017 年美国国防预算已超过排在其后 7 国军费开支的总和，是中国军费的近 3 倍，俄罗斯军费的 9 倍多。并且，全球军费开支最高的 15 个国家中，有 7 个是北约成员国，分别是美国、法国、英国、德国、意大利、加拿大和土耳其，其军费总量占到全球的近一半，而如果计 29 个北约成员国的军费总量，更是高达 9,003 亿美元。<sup>[1]</sup>同时，特朗普更呼吁北约成员国将军费占 GDP 的比重提升到 4%，要求北约成员国进一步提升国防预算。可见，美国以及北约成员国国防预算的总和，在可预见的未来将遥遥领先于世界其他国家。

## （三）美国巨额国防预算说明维持其全球军事统治地位的代价越来越高

2019 年，美国国防采购预算与技术研发预算的增幅最大，分别为 1,452 亿美元和 930 亿美元。尽管预算增加了对空军下一代空中优势项目以及科技的投资，但是所增加的采购支出主要是用于购买或升级“艾布拉姆斯”坦克、“布莱德利”战车和 F/A-18E/F“超级大黄蜂”等传统型设备。维持这些老旧系统的高成本，在一定程度上影响美国国防预算提升军事能力的效率。军人与文职人员的成本不断增加、“行动与维持”项目下的开销以及美军在阿富汗、伊拉克等地区军事行动的成本持续攀升，加上技术投资越来越昂贵，显著降低了国防预算的购买力，并有效限制了美国军事能力的

---

[1] Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2018: Armaments, Disarmament and International Security*, June 2018, p.3, <https://www.sipri.org/yearbook/2018>.



提升。此外，值得关注的是 2019 财年美国联邦预算赤字高达 9,850 亿美元，较 2018 年增长了 18%。特朗普政府国防预算的增长使得自 2001 年起美国“反恐战争”导致的巨额赤字问题不断恶化，并将对美国经济长期发展带来不利影响，经济代价越来越高。

#### （四）美国未来国防预算面临较大的不确定性

2019 财年国防预算案是特朗普政府提交的第二个国防预算案，然而 2018 年 11 月 6 日，民主党在 2018 年的中期选举中赢得了众议院的多数席位，共和党仅拿下参议院。因此，可以预见特朗普政府的 2020 财年预算案将面临更加激烈的政治反对，其预算政策能否得到延续存在较大的不确定性。这些政治上的不确定性将给未来美国国防预算增添更多变数。正是由于国防预算面临不确定性，目前美国国防部只能专注于继续生产现有系统，很难启动新的大型采办计划。启动数十亿美元的新采办项目需要国防预算多年保持高位运行以满足资金增长的需求，否则投入新采办项目的开发资金就会被浪费掉。

【收稿日期：2018-11-10】

【修回日期：2019-03-18】

（责任编辑：邢嫣）