

美軍空洞化經驗與未來挑戰

The Experience and Future Challenge of Hollow Force in the United States

李建昇 (Chien-Sheng Li)

國防大學陸軍指揮參謀學院中校教官

提 要

「軍隊空洞化」一詞第一次係由美國前陸軍參謀長愛德華·邁耶上將於1980年5月29日出席美國眾議院軍事委員會聽證會時所提出。該名詞係主要闡述美軍在越戰後因部隊士氣低落、人員編現比不足、主戰裝備妥善率低等因素而導致部隊戰力產生空窗的現象。而依據美國國防部相關官方文件顯示美軍在近代建軍過程中曾歷經兩次「軍隊空洞化」的歷程，其一主要是指1970年代越戰後的近十年的期間，另一則是指1990年代第一次波灣戰爭後的期間。然而當前美國近年因戰略收縮政策、聯邦政府財政懸崖及國內經濟發展持續低迷等因素的影響，使國防預算與資源將逐年裁減與緊縮，進而使美軍再次面臨軍隊空洞化的困境與挑戰。

關鍵詞：軍隊空洞化、全募兵、和平紅利、反恐作戰

Abstract

The term of Hollow Force was first introduced in a hearing of U.S. House Armed Services Committee by Army Chief of Staff, Gen. Edward C. Meyer at May 29, 1980. Hollow Force represented U.S. Armed Forces' un-readiness suffering from low morale, and shortages of personnel and equipment, etc. According to U.S. DoD's official documental history, there were two periods which were commonly used to characterize the Hollow Force. Post-Vietnam war in the 1970s and post-First Gulf war in the 1990s are the case. Currently, the US military community again faces the challenges of force hollowness under the circumstance of declining defensive resource and budget, which are subject to the policy of strategic contraction, fiscal cliff, and economical recession.

Keywords: Hollow Force, All Volunteer Forces, Peace Dividend, War on Terror

壹、前 言

美軍參謀聯席會議主席馬汀·鄧普西 (Martin E. Dempsey) 上將於2012年2月14日出

席由參議院軍事委員會針對討論預算「自動減支」(sequestration)對國防政策影響等議題所舉辦的一場聽證會。在會中鄧普西上將明白提出若「自動減支」生效，使國防部面臨

「軍隊空洞化」(Hollow Force)的風險將大幅提升到無法接受的程度。¹ 之後更於2013年期間在多次記者會中公開對預算自動減支可能對加速美軍產生軍隊空洞化表示其擔憂之慮。² 無獨有爾，陸軍參謀長將軍奧迪耶諾(Raymond T. Odierno)也於2013年10月21日出席一年一度的美國陸軍年會(Association of the US Army Annual conference)中對記者表示，因美國政府財政與債務困境與預算「自動減支」的影響，迫使陸軍部隊必須取消許多訓練計畫，導致目前全陸軍42個「旅戰鬥隊」(Brigade Combat Team)中，僅有2至3個旅戰鬥隊完成作戰訓練，達到作戰準備的標準。³ 由於海、空軍也面臨相同的困境與挑戰，美軍高層軍事領導幹部遂公開呼籲，為有效確保國家安全，白宮決策階層及國會部門必須關注美軍可能正朝向「軍隊空洞化」發展的現象，並採取必要措施以避免發生是類狀況。同時，也使外界輿論開始關注此議題。

依據美國國防部相關官方文件顯示，近代美軍曾經歷2段「軍隊空洞化」的時期。其一主要是指1970年代越戰後的近十年的期

間；另一則是指1990年代第一次波灣戰爭後的期間。⁴ 「軍隊空洞化」第一次係由美國前陸軍參謀長邁耶(Edward C. Meyer)上將於1980年所提出的概念，其主要內涵係闡述美國陸軍在越戰後因部隊士氣與人員素質低落、軍紀問題嚴重、人員編現比不足，以及主戰裝備妥善率低落等因素而導致部隊戰力產生「空洞化的陸軍」(Hollow Army)的現象。⁵ 由於當時海軍及空軍等軍種均面臨相同的狀況與現象，此後各界遂以「軍隊空洞化」一詞說明美軍部隊產生戰力間隙的現象。⁶

美軍若產生軍隊空洞化，勢必對美國的國家安全產生重大影響與衝擊。尤其長期以來，美國的武裝力量一直扮演著確保國家安全關鍵基石的角色，以及政府高層決策者解決安全威脅的重要手段與資源。當前的國際安全局勢正充滿高度複雜性與不確定性，若美軍無法有效因應此一威脅與挑戰，則難保美國不會再次遭受如911恐怖攻擊事件的威脅。因此，本文藉文獻探討的方式探究美軍過去2次「軍隊空洞化」時期的發生原因，以及美軍如何因應與解決此議題之經驗，並淺析美國當前面臨的問題與未來挑戰。

1 Daniel Halper, "Joint Chiefs Chairman Warns of Hollow Force," *The Weekly Standard*, Feb 14 2012, <http://www.weeklystandard.com/blogs/joint-chiefs-chairman-warns-hollow-force_629775.html> (檢索日期：2014年1月16日)

2 Jim Garamone, "Sequestration Will Hollow Out Force Fast, Dempsey Says," *American Forces Press Service*, Jan 17 2013, <<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=119040>> (檢索日期：2013年11月7日)

3 Sydney J. Freedberg, "Sequestration Cuts Leave Army With Only 2 Brigades Ready To Fight: CSA Odierno," *Breaking Defense*, Oct 21 2013, <<http://breakingdefense.com/2013/10/army-of-two-sequesters-training-cuts-leave-only-2-brigades-combat-ready/>> (檢索日期：2013年11月5日)

4 United States Congressional Budget Office, "Trends in Selected Indicators of Military Readiness, 1980 Through 1993," Mar 1994, pp. 61-65.

5 Frank L. Jones, *A Hollow Army Reappraised: President Carter, Defense Budgets, and the Politics of Military Readiness* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2012), pp. 4-7.

6 同註4，頁1-2。

貳、「軍隊空洞化」基本內涵與緣起

在相關官方文獻上，美軍曾經歷2次「軍隊空洞化」(Hollow Force)的時期。第一次係1970年代末期越戰後的近十年的時期，而第二次為1990年代初期第一次波灣戰爭後美國大幅刪減國防預算的期間。雖然上述2個時期的軍隊空洞化在其發展背景與具體內涵都有其相異的特點，在美軍相關準則、教令上，對於「軍隊空洞化」均無其明確的定義。然而根據美國國會於2012年的研究報告中則指出，「軍隊空洞化」係指美軍部隊因面臨人員不足、部隊缺乏訓練、武器裝備保修零附件匱乏等問題，而導致各部隊普遍無法達到戰備標準，進而影響單位無法立即執行作戰任務的能力。⁷

基本而言，美軍「軍隊空洞化」的基本內涵主要區分「人員」與「裝備」2大方面。在人員方面，係主要有美軍無法招募到足夠的高素質人力進入軍中；另部隊中的優質人力又不願意繼續留營而導致留營率低落；因部隊生活水準不佳而影響部隊人員士氣與其工作效率；又因訓練資源不足而產生人員無法接受充分的訓練；以及單位領導階層幹部的領導統御問題等因素。在裝備上，主要是因為國防預算資源不足而影響軍備現代化進

程緩慢、武器裝備的研發能量，以及重要武器裝備因嚴重缺乏保修零附件，導致主戰裝備妥善率偏低等因素。⁸

「軍隊空洞化」一詞的緣起可追溯至1980年5月29日美國眾議院軍事委員會(House Armed Services Committee)舉辦有關國防預算的聽證會時，時任陸軍參謀長的邁耶上將在該聽證會上所公開提出的呼籲，邁耶上將指出：當時為因應國際安全局勢，抵抗共產勢力的擴張與赤化，美國陸軍將其戰力完整的部隊均派遣至歐洲、巴拿馬及南韓等前進基地，但卻造成在美國本土部隊的兵力缺員高達17,000人。除第82空降師外，其他各部隊的連、排級單位空僅有其部隊番號而無實際的兵力，進而導致美國陸軍部隊大多未達到戰備標準，而使美國陸軍已儼然成為「空洞化的陸軍」(Hollow Army)。⁹當時的美國空軍及海軍部隊也面臨相似的問題與挑戰。尤其該期間所發生的相關事件均在凸顯美軍「軍隊空洞化」的嚴重性。如1979年11月發生在伊朗境內有52名美國國民遭受恐怖分子綁架的人質事件，經與伊朗政府實施外交斡旋失敗後，美國政府遂於隔年4月派遣美軍部隊執行人質救援行動，但由於部隊缺乏訓練及未達到戰備標準，除造成此次任務的失敗外，更使任務部隊造成8員戰亡、5員輕重傷的戰損。¹⁰另外，由陸軍第82空降師、三角

7 Andrew Feickert & Stephen Daggett, *A Historical Perspective on "Hollow Forces"* (Washington, D.C.: US Congressional Research Service, 2012), p.1.

8 Polly A. Peyer, *Hollow Force: Scare or Dare?* (Washington, D.C.: The Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, 1994), pp. 4-5.

9 House of Representatives, 96th Congress, "National Defense Funding Levels for Fiscal Year 1981, Hearing Before the Investigations Subcommittee of the Committee on Armed Services," May 29 1980, p. 18.

10 Pierre Tristam, "What was Operation Eagle Claw, the Failed Rescue of American Hostages in Iran?" *About. com. Middle East Issues*, <<http://middleeast.about.com/od/usmideastpolicy/f/me090413c.htm>> (檢索日期：2013年10月6日)

洲部隊、海豹部隊、海軍陸戰隊及海軍A-7攻擊機等單位所共同編組的聯合任務部隊，在1983年於格瑞那達境內的小島中執行一項救援學生的任務中，因聯合任務部隊缺乏精良的訓練，使該部隊在執行任務中因誤擊而造成16員兵力的傷亡。¹¹ 因此，「軍隊空洞化」遂成為當時美國政、軍界所面臨的重大議題與挑戰。

參、美軍1970年代之軍隊空洞化歷程

被派駐在歐洲地區執行防衛來自以蘇聯為首的華沙公約組織盟軍入侵任務的陸軍第3步兵師，但其下轄的各營級單位卻常因後勤保修能量的不足，使單位內車輛裝備妥善率偏低，進而導致嚴重影響其戰備任務的執行。在海軍方面，一支為因應伊朗緊張局勢的發展而準備派往印度洋執行巡弋任務的尼米茲航母戰鬥群，也因為後勤支援能量的問題，導致該航母戰鬥群必須多耗費近5週的時間籌補軍需物資與裝備料件才能具備執行其巡弋任務的能力。另外，在美國境內德州的一處空軍基地，其中一個F-4幽靈式戰機中隊正準備移防至歐洲執行為期一個月的演習任務，但該單位因為無充足的保修零附件而導致18架戰機中就有6架面臨拼修的狀況，此外該單位的地勤人員編現比低於能有效執行戰機維修任務的85%的基本門檻，而且具豐富經驗與接受良好訓練的人員更是嚴重缺乏。上述的狀況儼然已經成為1970年代末期普遍存在美軍陸海空三軍各部隊之中的現象。¹²

雖然當時並沒有「軍隊空洞化」的名詞，但是各軍種的高階領導將領透過各種管道與機會呼籲卡特政府必須正視美軍面臨是類危機的議題，並且採取必要的措施以避免危害國家安全。

基本上，越戰結束後美國在經濟、政治、社會及國防等事務上均處於改革的過渡狀態，以期從越戰的負面衝擊中得以逐漸恢復。由於當時在經濟上美國正面臨長達10年的高通貨膨脹、經濟發展停滯及國內高失業率並存的經濟大蕭條考驗。當時的政治議題均聚焦在如何解決其經濟困局。而在社會大眾輿論上，除關注經濟議題外，反戰思潮仍持續高漲，民眾普遍不支持國防事務。因此，在國防事務上，美軍更是面臨空前的挑戰，除部隊士氣低落外，軍隊也不受一般國民社會大眾的支持，導致軍人的社會地位低落，薪資所得更不如一般的政府公務人員。

尤其美軍在「人力資源」及「後勤補保」上面臨嚴重的問題。在人員問題上，美軍普遍存在部隊編制現員不足、人員素質低落、軍人薪資待遇不佳，以及軍紀問題嚴重等。在後勤補保上，主要是因為受到當時國防預算大幅刪減的衝擊與影響，導致美軍在維持軍備妥善率，產生後勤支援能力不足的問題，因為美軍在人力資源及後勤補保的困境，進而導致各部隊訓練成效不彰，而無法執行所賦予的戰備與作戰任務。

由於美軍在1973年開始實施「全募兵」制度，因此，人力資源的議題成為美軍當時最嚴峻的挑戰之一，尤其是在如何招募高素

11 M. Albert Mendez, Lee Russell, and Paul Hannon, *Granada 1983* (Great Britain: Osprey Publishing Ltd, 1985), pp. 33-34.

12 同註8，頁1-2。

質人力進入軍中，以及如何鼓勵優質人力繼續留營等2大議題上。¹³ 在1970年代中期，由於軍人的薪資待遇遠低於民間企業，而且當時政府逐漸減少與取消對軍人的福利政策，使得當時的社會大眾普遍認為軍人不是一份吸引人的職業。¹⁴ 以基本薪資為例，美國軍人在1973年的基本年薪約2萬元美金，但到1979年時其薪資已降到約14,000元美金，所以美軍當時在「招募」與「留營」任務的推動上極為艱困。¹⁵ 因此，在1979年的招募工作上，陸軍所招募到的人員距離其招募目標還短少超過15,000人，¹⁶ 在海軍方面更是面臨2萬士官幹部招募缺員的困境。¹⁷ 當年各部隊具豐富經驗人員的留營率，陸軍已降至遠低於目標的11%，空軍也僅只有13%的留營率。因此，上述因素造成美軍各單位的人員編現比普遍低落，單位缺員狀況日益嚴重，尤其當時陸軍仍維持越戰期間陸軍共有18個師級單位之龐大規模的編制，而導致各單位的編現比極低。甚至有多數連、排級單

位僅有其部隊單位番號而無實際的兵力的狀況。¹⁸ 人員的議題方面，除在「量」上的不足外，在「質」也產生問題。因為美軍當時無法招募足額的高中畢業生走入軍中，為招募足額的新兵，美軍進而擴大招募對象，在新招募的人員中就將近有20%的新兵僅有國中畢業的學歷。但這對美軍在「武裝部隊資格評量」(Armed Forces Qualifying Test)的評鑑成效上產生負面的影響。¹⁹ 以空軍為例，最低的第4層級的人數從1%增加為9%。²⁰ 陸軍更有高達40%新兵的評量成果落在第4層級。²¹ 因為人力素質低落的影響，間接導致當時美軍的軍紀狀況也不理想。根據空軍及陸軍的資料統計，約有12%的軍職人員曾違反嚴重的軍紀事件，與1970年初期僅有2-3%的比例差異甚大。²²

造成美軍1970年代末期軍隊空洞化的另一個重大因素就是「後勤補保」的問題。由於美國政府在越戰後逐年大幅刪減國防預算，在資源不足的情況下，美軍在維持武器

13 Kevin J. Groppe, *Will U.S. Forces Be Hollow Once Again?* (Fort Leavenworth, Kansas: School of Advanced Military Studies, Army Command and General Staff College, 2012), pp. 2-3.

14 Matthew T. Robinson, James M. Jondrow, Laura J. Junor, and Jessica S. Oi, *Avoiding a Hollow Force: An Examination of Navy Readiness* (Alexandria, VA: Center for Naval Analysis, 1996), p. 7.

15 同註8，頁1-2。

16 Edward C. Meyer, "Leadership: A Soldier's View," *Washington Quarterly*, Vol.6, Issue 3, Jun 1 1983, pp. 169-174.

17 David C. Morrison, "Ringing Hollow," *National Journal*, Sep 18 1993, pp. 2242-2244.

18 同註9。

19 「武裝部隊資格評量」(Armed Forces Qualifying Test, AFQT)係美軍自1950年開始運用的一種評量模式，主要是透過數學知識、算術邏輯、英文字彙及段落閱讀等4個關鍵領域的測驗，以評估受鑑測人員的基本素質。美軍在1970年代將AFQT區分4個層級，第1級為最高級數，依次為第2、第3及第4級。而美軍目前已將其細分為8個層級，第1級也是為最高級數，依此類推，並賦予每個級數不同的分數，如100至93分之間為第1級。詳見美軍官方網頁：<http://www.military.com/>。

20 United States Department of the Air Force, "Defining a Hollow Force: Assessing the Air Force from 1974 to 1989," Jul 27 1993, pp. 12-15.

21 Robert H. Scales Jr., *Certain Victory: The U.S. Army in the Gulf War* (Washington D.C.: United States Army, 1993), pp. 7-15.

22 同註8，頁10。

裝備妥善率的能力每況愈下。尤其各軍種的主戰裝備，如戰車、甲車、飛機、船艦等，大多因為相關影響裝備妥善的關鍵保修零附件缺件待料，導致裝備的非妥善。尤其在面臨缺料及戰備任務的雙重壓力之下，美軍經常採取「拼修」之治標不治本的方式來解決燃眉之急。但久而久之，也造成單位因裝備非妥善問題，無法執行戰備任務的負面影響。依當時狀況而言，各單位的主要裝備平均要歷經2-3年欠撥待料的時間，才能獲得補充到所欠撥的料件。²³此外，因為國防預算的逐年遞減，美軍對現代化武器裝備的採購也大幅減少，同時對正在進行採購的先進武器，如M-1戰車、阿帕契攻擊直升機、F-15戰機及神盾驅逐艦等，因國防資源不足的因素，即使上述裝備在當時均業已完成相關的研究發展與戰術測評，但也無法即時生產裝備部隊使用。²⁴

在人力資源與後勤裝備等因素的交互影響之下，嚴重影響當時三軍各部隊訓練的效率與能力，使美軍軍隊空洞化的現象逐漸日益嚴重。以陸軍為例，在美國本土的10個陸軍師級單位中就有6個師未達到其戰備標準，另外被派駐至歐洲前線的4個師中，即使在面臨蘇聯軍事入侵的強大壓力與威脅的狀況下，也仍然有1個師級單位未達到其戰備的標準，無法具備立即執行作戰任務的能

力。²⁵因此當時各軍種的高階將領均警覺到該議題的嚴重性，並呼籲政府當局必須加以注意。其中以當時任陸軍參謀長邁耶將軍最為積極。他曾於1979年在大衛營當面對卡特(James E. Carter)總統提出美軍正面臨軍隊空洞化的危機，²⁶並在1980年2月頒布的白皮書中強調陸軍必須採取各種手段以避免產生軍隊空洞化。²⁷美國國會因邁耶將軍的呼籲而警覺其事態的嚴重性，在1980年後開始支持國防部所採取的相關作為，並通過增加國防預算提供必要的資源以解決軍隊空洞化的問題。在人力資源問題上，美軍除在81及82年增加軍人薪資幅度達25%外，主要還是透過實施「大兵權益法案」(The GI Bill of Rights)等相關配套作為以吸引高素質人力入營與留營。自1980至1984年期間，美軍現役人員在「武裝部隊資格評量」的成果上顯示第4層級的人數已從31%降為8%，而第2層級的人數從24%增加為38%，足以顯示部隊人員的素質與戰力已有明顯的提升。²⁸在後勤裝備上，美國透過國會逐年增加國防預算，藉厚實國防資源以加速軍備現代化進程，除使三軍部隊在後勤支援上之獲得無虞外，更能配備先進的武器裝備，尤其陸軍在當時提出「空地作戰」(Air Land Battle)的作戰概念，為陸軍的軍備武器籌購提供明確的建軍發展方向，為美軍在1991年第一次波灣戰爭中執行

23 Daniel L. Cuda, "The Hollow Force That Was," *Air Force Magazine*, Apr 1994, p. 73.

24 同註4，頁3。

25 同註21，頁16。

26 同註17。

27 Edward C. Meyer, *White Paper 1980: A Framework for Molding the Army of the 1980s Into a Disciplined, Well-trained Fighting Force* (Washington, D.C.: U.S. Department of Army, 1980), pp. 53-56.

28 United States Department of Defense, "Improvements in U.S. Warfighting Capability FY1980-84," May 1984, pp. 112-115.

作戰任務成功奠定重要的基礎。²⁹ 直至1980年代中期以後美軍才逐漸擺脫與解決軍隊空洞化的現象與危機。³⁰

肆、美軍1990年代之軍隊空洞化歷程

美軍在1991年第一次波灣戰爭期間的戰力已達到巔峰，並在100個小時之內完成地面作戰的任務。美國在波灣戰爭的勝利除向全球世人展示美軍已成功擺脫越戰後的陰霾外，並且證明已經完全解除軍隊空洞化的危機。但隨後由於蘇聯的解體，全球面臨進入一個嶄新的國際局勢與氛圍。為因應後冷戰時期的全球安全局勢，在當時參謀聯席會議主席鮑威爾(Colin Powell)上將的主導下於1991年專案開始執行「基本兵力」(The Base Force)的評估報告，該報告內容指出雖然美國不再面對蘇聯強大的軍事威脅，未來仍會有新興的威脅逐漸產生。因此，建議美軍仍必須保持基本兵力結構，以維護美國的國家安全。但是基本兵力評估報告仍對美軍的兵力結構產生重大的改變與衝擊，尤其該報告建議規劃裁減現有兵力25%的軍力規模，並在經費上刪減10%的國防預算。³¹ 由於當時老布希政府當局普遍認為戰後政府可以減少國防經費的支出，可將其政府資源

轉用在發展經濟議題上，進而充滿「和平紅利」(Peace Dividend)的氣氛。³² 復加上當時國際局勢的影響，以及美國國內的經濟衰退與發展低迷，更使得美國政府的施政重點主要聚焦在促進經濟發展議題。進而讓老布希政府的基本政策係將多數的資源投注在刺激國內經濟發展的相關事務上。因此，美軍再次面臨國防資源與預算逐年遞減的趨勢與局面。³³

由於美國歷經多年的時間才完全解決越戰後近十年的軍隊空洞化問題，當時的國會在戰後仍然對該議題持續保持高度的關切。但由於1991年第一次波灣戰爭後因「和平紅利」思潮與政策的影響，而使逐年刪減國防經費支出成為當時柯林頓政府的基本政策。尤其柯林頓政府在執政之初，即宣布將在1993至1997年的5年期間刪減600億美元的國防經費，並裁減現役部隊約20萬兵力的員額。³⁴ 但美國國防部在1993年所頒布「通盤評估」(Bottom-Up Review)的戰略評估報告中說明，為有效因應國際安全局勢與確保美國國家重要利益，美軍必須建構足以同時應付2個「大規模區域性事件」(Major Regional Contingencies)威脅的軍事能力，並定義「大規模區域性事件」係指規模如同第一次波灣戰爭一般的軍事衝突。³⁵ 由於柯林頓政府所

29 Robert A. Doughty, *The Evolution of US Army Tactical Doctrine, 1946-76* (Fort Leavenworth, Kansas: Army Command and General Staff College, Combat Studies Institute, 1979), pp. 40-46.

30 同註28，頁102-105。

31 Mark Gunzinger, *Shaping America's Future Military: Toward a New Force Planning Construct* (Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2013), p. 2.

32 Malcolm Knight, Norman Loayza, Delano Villanueva, *The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth* (Washington, D.C.: Policy Research Department, The World Bank, 1996), pp. 6-12.

33 同註8，頁29。

34 同註7，頁11。

35 United States Department of Defense, "Report on the Bottom-Up Review," Oct 1993, pp. 27-32.

提出的國防預算及兵力規模無法有效執行其「通盤評估」內具備執行2個「大規模區域性事件」能力的戰略指導。為此導致美國國會對「軍隊空洞化」的議題持續維持高度的關切，而且在行動上較為積極。當時以參議院議員麥侃(John McCain)為首的美美國會議員均批評指出政府刪減國防預算的政策，已經影響且降低美軍各部隊執行戰備的能力，如果執政政府仍持續逐年降低國防資源，美軍必將再次重蹈1970年代軍隊空洞化的覆轍。為此，參議院國防委員會(House Armed Services Committee)議員麥侃於1993年5月份擬出一份有關美軍部隊戰備狀態的問卷調查，要求各軍種參謀長等高階將領針對問卷內的相關問題予以回應。在同年集結其問卷內容與分析結果，公布一份內容多達230頁的研究報告，其重要內容中指出美軍各軍種參謀長等高階將領均對其部隊的戰備整備狀況表示憂心，尤其政府如仍維持逐年刪減國防預算的政策，則美軍軍隊空洞化的威脅將會無法避免。³⁶ 為此參議員麥侃針對其報告內容召開一系列的記者會說明美軍正朝向軍隊空洞化的發展。

另一方面，由於美軍在1980年代末期至1990年代初期派遣約40萬規模的兵力分別駐守於歐亞大陸的各海外軍事基地，³⁷ 而維持該規模的軍力及軍事基地設施所需的經費已

成為美國沉重的負擔，當時的國內經濟發展正處於低迷的狀態。為此美國眾議院議員默沙(John Murtha)也早於1993年3月呼籲國防部在海外軍事基地的作業維持與人力維持等花費，將會衝擊美軍各現役部隊的戰備整備能力。如果美國政府不裁減與關閉耗費不貲部署於海外的兵力與基地，自1995年起美軍就會再次面臨軍隊空洞化的困境。³⁸ 此外，參議院國防委員會的其他委員也同時擔憂國防部將過多的國防經費與資源投注在海外兵力的部署與海外基地的維持，而非運用在維持現役部隊的戰備能力上，尤其持續刪減國防預算的政策，勢必將使美軍再度重回到卡特政府時期的軍隊空洞化，並要求白宮當局及國防部必須正視該問題對國家安全所產生的衝擊與影響。³⁹

由於美國國會對軍隊空洞化議題強烈呼籲與積極動作，為回應來自國會的關注，時任國防部長的亞斯平(Les Aspin)特別組成「國防科技委員會戰備調查任務小組」(Defense Science Board Task Force on Readiness)，邀請前陸軍參謀長邁耶上將擔任召集人，該小組納編其他不同軍種的7位退役高階將領，以審慎檢視三軍各部隊戰備整備的實況，於1994年2月完成該專案的初步報告。該報告的內容證實了之前國會針對軍隊空洞化的擔憂。⁴⁰ 另外，在同年6月公布的結論報告指出，雖然

36 United States Congressional Research Service, John McCain, "Going Hollow: The Warnings of Our Chiefs of Staff," Jul 1993, pp. 1-8.

37 Zdzislaw Lachowski, *Foreign Military Bases in Eurasia* (Sweden: CM Gruppen, Bromma, Stockholm International Peace Research Institute Policy Paper No. 18, 2007), p. 5.

38 "Murtha Sees Hollow Military Approaching," *Defense Daily*, Vol. 178, No. 51, Mar 18 1993, <<http://www.highbeam.com/doc/1G1-13516750.html>> (檢索日期：2013年12月7日)

39 Tony Capaccio, "\$2.1 Billion Added to Readiness Accounts by Hutto Subcommittee," *Defense Week*, Jul 12 1993, p. A12.

40 Susanne M. Schäfer, "Military Able to Fight, But Unreadiness Noted," *Albuquerque Journal*, Feb 19 1994, p. A8.

美軍各部隊戰備狀態在1993年時仍屬可接受的範圍，但如果美國政府持續逐年刪減國防預算，美軍不久勢必將會再次面臨軍隊空洞化的危機。⁴¹ 為避免再次發生軍隊空洞化的現象，在專案報告中提出在有限國防經費的前提下，國防部須採取相關作為以有效運用的建議。一是針對提升部隊戰備能力的經費分配與運用成效，建立其評估機制，使部隊長在相關經費的分配與運用，能投資在建立戰備能力的事務；二為針對維持戰備能力的專用款項建立其管控機制與系統，以避免相關經費被轉用在其他軍事任務；三是強調提升「聯合作戰」與「協同作戰」的戰備能力與需求，並發展聯戰任務重要行動清單(Joint Mission Essential Task Lists)。

由於柯林頓政府基於「和平紅利」對國防預算編列採逐年下降的基本政策的現實，國防部所採取的主要策略係大幅提高對「作業維持費」(Operation and Maintenance)的經費編列，並強調其重要性，以有效確保維繫三軍各部隊的戰備能力。但此作法對美軍在「軍事投資」也產生排擠效應。以1994至1998年為例，國防部每年均提出超過600億美金軍事投資的預算需求，經過國會審議同

意後的預算，往往低於450億美金，這僅為美軍在1980年代中期軍事投資預算的一半。因此，這造成美軍在1990年代產生所謂「軍事投資假期」(Procurement Holiday)的現象。此外，針對為使有限的國防資源與經費預算能有效運用在維持部隊戰備能力與戰力上，並兼顧考量國會關注美軍海外基地與駐軍軍費支出的議題，美國國防部除自1990年起以3年的時間逐年關閉50%的海外軍事基地與設施，以5年的時間逐次裁撤駐守海外的兵力達15萬餘人外，⁴² 分於1991、1993及1995年檢討裁撤及整併美國本土的軍事基地與設施，以擷節國防經費的支出。⁴³ 根據美國官方資料顯示，美軍在1991年關閉國內34個並歸併整合48個軍事基地，每年可節省約15億美元的支出；⁴⁴ 於1993年關閉國內130個並歸併整合45個軍事基地，每年可節省約24億美元的支出；⁴⁵ 另在1995年關閉國內123個並歸併整合9個軍事基地，每年可節省約16億美元的支出。⁴⁶

同時，美軍基於1970年代軍隊空洞化的經驗，同時考量國防資源有限的限制因素，並且基於「基本兵力」與「通盤評估」的戰略指導，美軍開始逐年逐次裁撤三軍的兵力

41 United States Department of Defense, Defense Science Board Task Force on Readiness, "Defense Science Board Task Force on Readiness: Final Report," Jun 1994, pp. 1-2.

42 United States Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), "More U.S. Overseas Bases To End Operations," Jul 1 1993, <http://www.dod.mil/pubs/foi/logistics_material_readiness/base_realignment_and_closure_documents/497.pdf> (檢索日期：2013年12月16日)

43 United States Department of Defense, "DoD Base Realignment and Closure," Feb 2012, pp. 2-3.

44 United States Defense Base Closure and Realignment Commission, "1991 Report to The President," Jul 1 1991, p. vii.

45 United States Defense Base Closure and Realignment Commission, "1993 Report to The President," Jul 1 1993, p. viii.

46 United States Defense Base Closure and Realignment Commission, "1995 Report to The President," Jul 1 1995, pp. vii-viii.

規模與部隊編制，此也是美軍在解決軍隊空洞化議題上的重要作為。經統計美軍自冷戰結束後迄2000年，在兵力規模上已經裁減超過50%的兵力，也是自第一次波灣戰爭以來，已經裁減35%的兵力，其中陸軍更從18個師級單位的編制規模裁撤縮編僅剩10個師級單位。⁴⁷海軍則規劃汰除約100艘的船艦，並延後「彈道導彈潛艦」與「V-22魚鷹式傾轉旋翼機」等裝備的裝備期程以為因應。⁴⁸其主要原因係因為國防部在原三軍編制規模下，無法有效維繫各部隊的戰備能力，美軍藉縮減部隊的「量」來維持其「質」的戰備水準及要求。基本而言美軍在1990年代時期的軍隊空洞化，針對「招募、留營」與「作業維持費」議題上均面臨些問題，但國防部都能採取相應作為一一克服。但在有效解決軍隊空洞化的難題上，美軍主要還是透過「裁軍」、「減少軍事投資」與「裁、併海內、外軍事基地與設施」等重要政策才得以因應國防資源緊縮政策並降低其軍隊空洞化發生的風險。

伍、美國當前軍隊空洞化的挑戰與威脅

2001年的911恐怖攻擊事件不僅使美國在國家安全戰略上實施重大的調整，更導致

美軍執行長達十多年的反恐作戰，尤其美軍在阿富汗及伊拉克2個戰場投入大規模的兵力執行作戰任務，同時也使美國必須耗費大量的資源與經費維持在2戰場上執行「穩定行動」(Stability Operations)軍事任務的需求。以陸軍為例，雖然陸軍在部隊總編制上仍維持10個師級的架構，但每個師均增編1個戰鬥旅級單位，使原下轄3個戰鬥旅級單位增為4個旅級單位，也使陸軍的旅級單位總數從30個擴編為42個旅戰鬥隊。⁴⁹另外在部隊員額上，自2001至2011年的十年期間，其陸軍的兵力規模也從48萬8百餘人增加為56萬5千4百餘人，兵力增加幅度達17.6%，⁵⁰以滿足陸軍在2個戰場上的任務需求。經統計美國單獨投注在伊拉克與阿富汗2戰場的「海外應變行動」(overseas contingency operations)經費已高達1.5兆美元。⁵¹

由於美軍執行在伊拉克與阿富汗的軍事任務耗費不貲，再加上美國因國內發生經濟困境與政府財政窘境等現實因素，使得美國繼續維持在兩地的任務受到嚴重的挑戰。尤其從2012年5月在由「新美國安全研究中心」(Center for New American Security)提出的一份研究報告中指出，美國因2008年「雷曼兄弟」公司宣布破產倒閉的事件，已重創美國金融秩序，並且評估在2015年前將仍無法

47 Charles Bloomer, "America's hollow army," *The ESR Archive*, Apr 10 2000, <<http://www.enterstageright.com/archive/articles/0400military.htm>> (檢索日期：2013年11月6日)

48 United States Department of the Navy, "A Briefing for the Defense Science Board Readiness Task Force," Jun 17 1993.

49 "Brigade Unit of Action," *GlobalSecurity.org*, <<http://www.globalsecurity.org/military/agency/army/bua.htm>> (檢索日期：2013年11月25日)

50 "Active Duty Personnel," *Infoplease*, Sep 30 2009, <<http://www.infoplease.com/ipa/A0004598.html>> (檢索日期：2013年12月13日)

51 Kimberly Amadeo, "What Are the Facts About the War on Terror Costs?" *About.Com. US Economy*, Dec 18 2013, <http://useconomy.about.com/od/usfederalbudget/f/War_on_Terror_Facts.htm> (檢索日期：2013年12月21日)

恢復，此事件也導致美國長達近20年全球獨霸的地位已經正式走入歷史。⁵² 由於美國於2008年發生重大金融危機重創美國經濟與發展，復加上政府財政赤字日益嚴重，使得美國政府對持續支付伊拉克與阿富汗的戰費已經漸感不支。所幸當恐怖主義「蓋達組織」(al-Qaeda)的領導人賓拉登(Osama bin Laden)於2011年5月2日被美軍特種部隊於巴基斯坦境內就地正法後，美國長達十餘年的「反恐作戰」(War on Terror)隨即進入一個新的里程碑。尤其美國總統歐巴馬(Barack Obama)於2012年元月在國會山莊發表的「國情諮文」(State of the Union)演說時，即以此作為美國在反恐作戰的一項重大成就。⁵³ 因此，美軍才得以在2012年底將其部隊完全撤離伊拉克境內，並規劃於2014年底前將在阿富汗境內執行「穩定行動」的部隊全數撤離。

另外，由於2008年美國國內發生重大金融危機事件而重傷美國經濟的能力，復加上美軍已在海外執行多年的反恐作戰任務，而使國內輿論產生反戰的思潮。因此，此狀況使美國軍方開始對後續可能造成的衝擊與影響產生警覺。尤其在2008年底的總統大選期間，歐巴馬以結束伊拉克與阿富汗的戰爭

為其重要的競選政見與政策。因此，歐巴馬在初就任總統時的施政重點如醫療保險、醫療補助、社會安全及健保改革等國內的社會權利法案，在國際事務則想儘快結束伊拉克與阿富汗的軍事任務。為減輕政府財政赤字的負擔，歐巴馬政府於2009年提出逐年裁減3,300億美元軍事投資經費的規劃，及在2010年特別提出未來將減少共780億美元的國防預算。另外，在2011年4月又提出規劃未來12年期內逐年以5%至8%的刪減幅度，以達到減少共4千億美元的國防經費支出，⁵⁴ 而歐巴馬的政策落實在2012年所提出的國防預算。⁵⁵ 另外，在2013年的國防預算中更規劃2013至2017年期間將減少2,590億美元的國防支出，並達到2013至2022年未來10年的國防支出刪減共4,870億美元的目標。⁵⁶ 為因應國防預算逐年刪減的趨勢，美軍被迫中止、削減或延後超過50項重要武器裝備的軍事投資案，其中包括F-22第5代戰機、飛彈防禦系統、新型VH-71總統直升機項目和空軍的C-17新型運輸機等。⁵⁷ 因此，美國知名智庫「戰略與預算評估中心」(Center for Strategic and Budgetary Assessments)在2011年發表的一份評估報告中的分析結論則指出，美軍將

52 Robert J. Art, *Selective Engagement In The Era Of Austerity* (Washington, D.C.: Center for New American Security, 2012), pp. 15-16.

53 The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by the President in State of the Union Address," Jan 24 2012, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>> (檢索日期：2013年10月26日)

54 AEI, Thomas Donnelly, and Gary J. Schmitt, "Warning: Hollow Force Ahead! The Effect of Ever More Defense Budget Cuts on US Armed Forces," Jul 21 2011, pp. 1-2.

55 Todd Harrison, *Analysis of The FY 2012 Defense Budget* (Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2011), pp. 16-18.

56 United States Department of Defense, "Defense Budget Priorities and Choices," Jan 2012, pp. 1-3.

57 同註13，頁43。

開始產生空洞化。⁵⁸

因美國整體國力的衰弱，尤其政府面臨財政危機尚未得到有效解決，導致美國在全球的戰略佈局開始收縮。尤其因為預算「自動減支」(sequestration)的影響，反應在國防事務則是國防部面臨在未來十年期間國防預算將縮減高達1兆美元，對美國軍事戰略產生極大的衝擊。⁵⁹ 同時美軍再次面臨軍隊空洞化的壓力與挑戰。因此，美軍各軍種高階指揮官均紛紛開始公開呼籲國會及政府必須正視此議題。不僅陸軍參謀長奧迪耶諾將軍於2013年10月在陸軍年會中公開宣稱全陸軍42個旅戰鬥隊中，僅有2至3個旅戰鬥隊達到可以立即執行作戰任務的戰備標準。另一方面海軍作戰部長格林納特(Jonathan W. Greenert)上將也於2013年9月11日公開表示，如果國會針對預算自動減支政策仍無法有效解決的話，海軍未來一年將會面臨接近140億美元的預算缺口，對海軍戰力的維持將造成嚴重的影響與衝擊，也使海軍面臨軍隊空洞化的威脅。⁶⁰ 此外美國空軍參謀長魏爾希(Mark

Welsh)上將也在2013年2月21日舉辦的空軍年會致詞中表示，因空軍軍備預算刪減的關係將嚴重影響空軍戰備與作戰的能力，到同年7月時空軍所有的作戰飛機將會有高達70%的比例無法達到立即投入戰鬥的戰備標準。⁶¹ 美國前國防部長潘內達(Leon Panetta)公開聲明，因國防預算刪減的因素，除將嚴重影響部隊正常的訓練與軍備的維護外，更將導致80餘萬的國防部文職人員除將隨時面臨無薪假外，薪資上也將被迫減少20%。⁶² 尤其美軍各軍種參謀長及海軍作戰部長等高階將領在2013年11月8日出席「眾議院軍事委員會」(House Armed Services Committee)公聽會時都同聲疾呼美國國防預算已沒有再刪減的空間，同時美軍正面臨軍隊空洞化的危機，此對美國國家安全將造成嚴重負面的影響。⁶³

目前美軍為有效因應當前預算自動減支限制、政府財政懸崖困境與國防預算持續縮減的事實，以避免再次發生軍隊空洞化的問題，各軍種的因應作法多是效法1990年代所採取的相關措施，一是刪減部隊規模，二是

58 同註55，頁vi、64。

59 Tyrone C. Marshall, "Kendall: Sequestration Will Make Hollow Force Inevitable," *U.S. Department of Defense, American Forces Press Service*, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121076>> (檢索日期：2013年11月10日)

60 Sam Fellman, "US Navy Secretary: Hollow Force Coming If Sequestration Goes Unchecked," *Defense News*, Sep11 2013, <<http://www.defensenews.com/article/20130911/DEFREG02/309110022/>> (檢索日期：2013年12月13日)

61 Colin Clark, "Air Force Chief Says 70% of ALL Combat Aircraft Non Combat Capable By July," *Breaking Defense*, Feb 21 2013, <<http://breakingdefense.com/2013/02/air-force-chief-says-70-percent-of-all-combat-aircraft-non-comb/>> (檢索日期：2013年12月13日)

62 〈五角大樓準備面對自動啟動預算裁減〉，《美國之音中文網》，2013年2月21日，<<http://www.youtube.com/watch?v=WipEXc1MgAs&feature=em-uploademail>> (檢索日期：2013年11月23日)

63 Buck McKeon, "Service Chiefs Warn Against Further Cuts to National Security," *Armed Services Committee, The Defense Drumbeat Blog*, Nov 8 2013, <http://armedservices.house.gov/index.cfm/defense-drumbeat-blog?ContentRecord_id=D2A6A9DD-5573-4F06-9F73-FE61CB3858C1> (檢索日期：2013年12月3日)

取消或延後相關武器系統的研發或採購。例如陸軍規劃將兵力員額將從56萬人降至42萬人，並重新檢討100餘項目的武器系統研發與採購計畫。海軍則是將裁撤34餘艘戰艦，維持全軍總艦數在255艘之間，並停止或延後如維吉尼亞級攻擊潛艦與濱海戰鬥艦等4艘的造船規劃，另汰除25架艦載戰機。海軍同時將延遲正在建造的航空母艦福特號的服役時間，以及延後正在大修的華盛頓號航空母艦的出廠時間規劃。⁶⁴ 另外，海軍陸戰隊將裁撤約12,000人不等的兵力規模。空軍則減少15%現役各型戰機的飛行訓練時數，⁶⁵ 同時規劃停止50%新式戰機及武器系統項目的研發與採購，⁶⁶ 在5年內規劃裁撤25,000飛行員及汰除550架各型戰機。⁶⁷ 各軍種除採取上述作為，以因應外，美軍高層更擔憂美國國家財政持續惡化、財政懸崖仍未獲得解決，使美軍未來仍須被迫作出更進一步的應變作為。因此，美國因財政緊縮而造成國家在國防事務上可用的資源大幅減少，此為當前美軍針對「軍隊空洞化」的危機所面臨最根本的挑戰與威脅。

陸、美軍歷次軍隊空洞化之分析比較

分析歸納美軍產生軍隊空洞化危機的相關因素，不難發現美軍在1970、1990年代，以及當前所面臨軍隊空洞化，均處於相似的環境與背景之下。諸如上述軍隊空洞化均發生在美軍結束重大戰爭之後，如1970年代的軍隊空洞化發生在越戰之後，1990年代的軍隊空洞化係發生在第一次波灣戰爭後，美軍當前所面臨軍隊空洞化的挑戰，則在執行反恐作戰任務已進入新里程碑，將兵力撤出伊拉克與阿富汗之後。另外，在1970、1990及2010年代等期間，美國國內面臨經濟上的困境。例如在1970年代至1980年代初期的十年期間，美國因石油危機而發生經濟大蕭條，使國內長期因通貨膨脹嚴重造成商品價格完全失去控制。同時導致當時失業率超過10%，而且股市下跌幅度超過45%。美國在1990至1992年因波灣戰爭、房價下跌帶動的房地產市場疲軟、股市、消費者信心不足、失業率高達7.8%等因素，發生經濟嚴重衰退與不景氣。時至2007年至2009年間，美國再次因次級房屋信貸危機引發嚴重的金融海嘯，迄今經濟發展仍持續低迷；復加上美國為支應多年反恐作戰的戰費，使聯邦政府財政赤字大幅增加，面臨財政懸崖的困境。⁶⁸ 在戰後及國內經濟困境雙重因素影響之下，美軍歷

64 Cheryl Pellerin, "Service Chiefs Detail 2014 Sequestration Effects," *U.S. Department of Defense, American Forces Press Service*, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120825>> (檢索日期：2013年12月7日)

65 同註63。

66 Amaani Lyle, "Air Force's Top Officer Outlines Tough Budget Decisions," *U.S. Department of Defense, American Forces Press Service*, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121328>> (檢索日期：2013年12月15日)

67 同註64。

68 Alice Rivlin, "Slaying the Dragon of Debt, Fiscal Politics and Policy from the 1970s to the Present," *University of California*, Mar 7 2011, <<http://bancroft.berkeley.edu/ROHO/projects/debt/index.html>> (檢索日期：2014年1月6日)

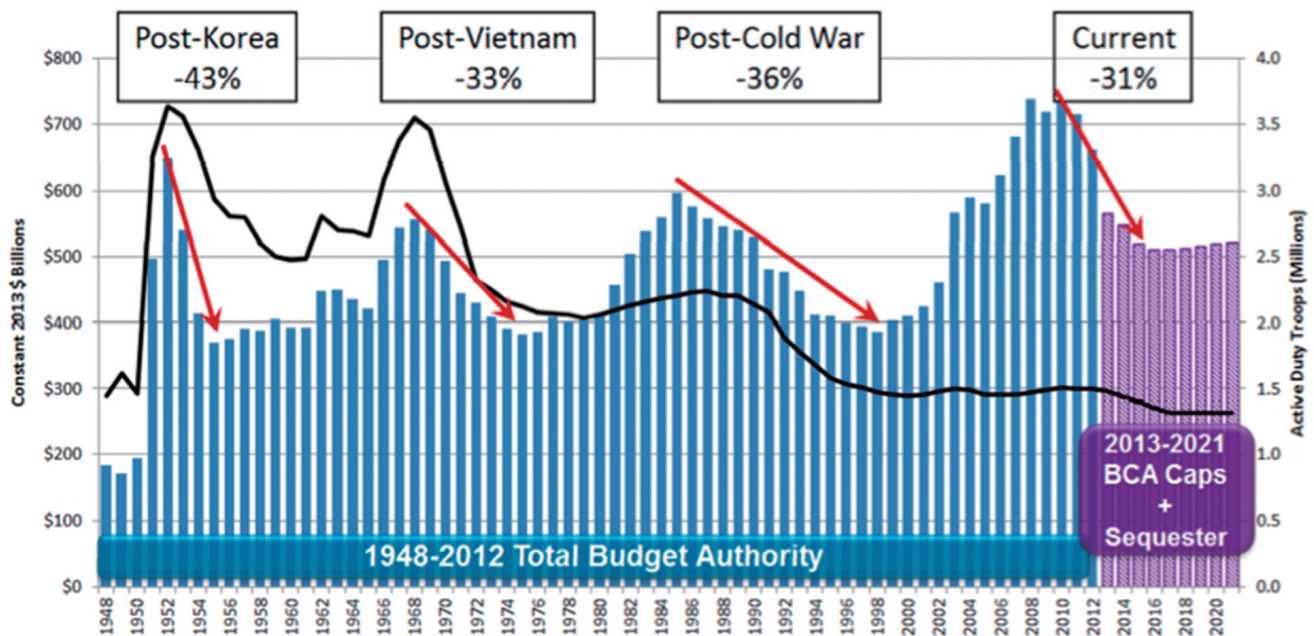


圖 美軍在戰後均面臨國防預算大幅刪減的趨勢

資料來源：Brad Plumer, “America's staggering defense budget, in charts,” *The Washington Post*, Jan 7 2013, <<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/01/07/everything-chuck-hagel-needs-to-know-about-the-defense-budget-in-charts/>>（檢索日期：2014年1月2日）

次軍隊空洞化的另一個明顯的共同之處，係美軍均需經歷國防資源大幅裁減的環境壓力之下。例如在越戰後，美國國防預算刪減幅度達33%，第一次波灣戰爭後國防預算刪減幅度更高達36%，美軍自2010年後的國防預算其刪減幅度將高達31%。⁶⁹

雖然美軍各時期軍隊空洞化均經歷相似的大環境基礎之下，但各時期軍隊空洞化的細部內涵，卻仍有相異之處，也使美軍的因應之道有所不同。以各時期美國所面臨的威脅來源為例，在1970年代的冷戰時期，則以因應來自前蘇聯共產主義勢力赤化的威

脅，美軍需具備因應全球性大規模戰爭的能力；⁷⁰ 在1990年代，因應蘇聯的解體、國際安全情勢丕變，美國國家安全戰略則轉為因應來自區域強權軍事衝突的威脅，美軍軍事戰略係以建構具備同時打2場區域性局部戰爭的能力；⁷¹ 當前因911事件的影響，美國國家安全威脅來源聚焦於因應如恐怖主義組織等「非國家行為體」(Non-State Actors)的威脅為主，並且須同時因應區域性強權國家，如中共、伊朗、北韓等國可能帶來「局部戰爭」的威脅。因此，美軍除須具備反恐能力外，同時針對區域性強權國家的威脅，美軍還必

69 Brad Plumer, “America's staggering defense budget, in charts,” *The Washington Post*, Jan 7 2013, <<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/01/07/everything-chuck-hagel-needs-to-know-about-the-defense-budget-in-charts/>>（檢索日期：2014年1月2日）

70 同註31，頁ii。

71 United States Department of Defense, “Report on the Bottom Up Review,” Oct 1993, pp. 7-8.

須具備打一場局部戰爭，同時阻止一場局部戰爭的能力。⁷² 其次，以各時期軍隊空洞化內涵而言，1970年代主要是以「人力資源」與「後勤補保」等因素為主要問題；1990年代則是因「軍事投資假期」影響，導致軍事現代化進程受阻，以及大幅度裁軍與裁撤或整併海內、外軍事基地與設施等；當前則是因為政府財政窘境，除須大幅度裁軍外，更取消或延後多項軍事投資武器發展等軍事現代化項目。就空洞化程度而言，以1970年代較為嚴重，1990年代因國會主動高度關切，使其影響程度較低；當前則因美國財政懸崖仍未解決，且經濟復甦力道仍然疲弱，使其未來不確定風險因素較高。美軍各時期軍隊空洞化差異分析（如表）。

美國總統歐巴馬於2012年1月聯袂國防部長與各軍種高階將領等人在五角大廈公布「維繫全球領導地位：21世紀國防優先事項」的新戰略指導中指出在未來的十年期間，美國的國家安全戰略的重心將調整到亞太地區，以維繫美國的全球領導地位，並維護美國在該區域的國家利益。⁷³ 然而美軍在亞太地區所面臨的安全挑戰主要有三：一是來自於因中共反介入與區域拒止(Anti Access and Area Denial)的能力而威脅美軍在地區內的行動自由；二是北韓與伊朗兩國致力於核武發展，影響區域平衡與安全；三是源自中東地區回教世界的恐怖主義勢力仍

方興未艾。尤其中共視21世紀2000至2020年為國家發展重要的「戰略機遇期」(Period of Strategic Opportunity)，⁷⁴ 為確保中共能持續維持經濟成長、厚實國家實力，未來中共也勢必與亞太周邊國家保持建設性的交往與關係，⁷⁵ 以降低美國亞太戰略的衝擊。同時，中共未來在國防上必會持續增加其反介入與區域拒止的軍事能力，對美國重返亞太戰略及再平衡戰略產生一定的衝擊與影響。另一方面，美國即使透過多方會談方式企圖解決伊朗與北韓核武發展的威脅，但其成效有限，且兩國目前仍然不放棄核武發展，對未來的區域穩定與安全仍具有威脅。此外，雖然美軍反恐作戰已進入新的里程，但恐怖極端主義的勢力，如「蓋達組織」(al-Qaeda)、「虔誠軍」(Lashkar-e-Tayiba)、「穆罕默德軍」(Jaish-e Mohammed)、「巴基斯坦塔利班運動組織」(Terik-i-Talibab Pakistan)、「塔利班」(Taliban)及「哈卡尼網路」(Haqqani Network)等恐怖組織在葉門、巴基斯坦、阿富汗及伊拉克等地的活動仍然活躍，對美國國家安全仍深具威脅。⁷⁶

上述威脅使美軍面臨的威脅環境更甚於後冷戰時期的以往，復加上美國整體現實環境的限制，使美軍因應當前軍隊空洞化的挑戰更將捉襟見肘。尤其2013年因為預算自動刪減的影響，使美軍當年度被裁減約427億美元的國防開支，此已對美軍戰力維持造成

72 United States Department of Defense, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense," pp. 3-5.

73 同註72，頁1-2。

74 Si-Ji Wang, "China's Changing Role in Asia," in Kokubun Ryosei and Wang Jisi, ed., *The Rise of China and a Changing East Asian Order* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2004), pp. 5-6.

75 日本防衛省防衛研究所，〈中國安全戰略報告2011〉，2011年3月，頁7。

76 Amitai Etzioni, "The Great Drone Debate," *Military Review*, Vol. 93, No. 2, Mar-Apr 2013, p. 2.

表 美軍各時期軍隊空洞化差異分析表

	1970年代	1990年代	當前（2010年代）
國家安全威脅環境	前蘇聯（共產主義赤化）	局部戰爭（區域性強權國家如伊拉克、北韓、伊朗等國）。	● 非國家行為體（如恐怖分子或組織等）。 ● 區域強權，如中共、伊朗、北韓等國。
所執行之戰爭狀況	美軍在越南歷經9年的區域性局部戰爭	美軍在伊拉克歷經不到半年的區域性局部戰爭（3個月戰略部署、45天空中攻擊任務、100小時地面部隊作戰任務）。	美軍同時在阿富汗與伊拉克兩地歷經10多年的兩場區域性局部戰爭（美軍規劃於2014年底自阿富汗全部撤軍，而美軍在阿富汗境內的反恐作戰任務已成為美國史上歷經最久的戰爭）。
軍事戰略內涵	具備應付全球性大規模戰爭的能力。	具備同時應付兩場局部戰爭的能力。	● 具備反恐作戰的能力。 ● 具備有效拒止區域強權國家的威脅。 ● 具備打一場局部戰爭，並同時阻止一場局部戰爭的能力。
軍隊空洞化內涵	● 維持大規模部隊編制而導致單位人員編現比低。 ● 招募成效差。 ● 現役人員留營率低。 ● 人力素質低。 ● 軍紀問題嚴重。 ● 後勤補保能力不足，主戰裝備妥善率低。	● 因和平紅利思潮之影響，而導致國防資源刪減政策。 ● 軍事投資假期。	● 因和平紅利思潮之影響，而導致國防資源刪減政策。 ● 因政府財政懸崖、預算自動減支因素，加劇國防資源緊縮。 ● 部隊因大量缺乏或停止訓練，而使其戰備能力嚴重降低。
部隊士氣	低落	高昂	高昂
社會支持度	低	高	高
經濟因素	經濟大蕭條	經濟衰退	金融海嘯、政府財政懸崖
軍方與國會互動	軍方呼籲→國會關注	國會關注→軍方回應	軍方與國會同時關注
軍隊空洞化程度	嚴重	輕微	未來不確定性高
因應措施	● 增加軍人薪資及福利（如大兵法案）。 ● 實施全募兵制，以提升軍人素質。 ● 增加國防預算，加速軍事投資之現代化建設。	● 建立戰備評估制度。 ● 裁撤整體軍力規模。 ● 增加作業維持費。 ● 裁撤、整併國內與海外軍事設施、基地之數量。 ● 減少派遣海外人員軍力規模。 ● 刪減軍事投資計畫。	● 裁撤整體軍力規模。 ● 刪減或延後軍事投資計畫。 ● 減少派遣海外人員軍力規模。

資料來源：本研究製表。

嚴重的負面衝擊。⁷⁷ 然美國聯邦政府的財政懸崖仍未獲解決，此意謂美軍未來仍會繼續

接受預算自動刪減的衝擊影響，從美軍各軍種高階將領於2013年9月公開提出預算自動刪

77 Todd Harrison, *What The Fiscal Cliff Deal Means For Defense* (Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2013), pp. 1-3.

減政府開支措施若繼續持續下去，將使軍方無法實施亞洲再平衡戰略的呼籲，就可見一般。⁷⁸ 因此，美軍面對軍隊空洞化的未來挑戰仍具有高度的不確定性。

柒、結 語

當前美國已將其國家安全戰略重點調整至亞太地區，地區內美軍除持續面臨中東地區恐怖主義組織等非國家行為體的威脅外，同時還須面對來自中共、伊朗與北韓等核武國家的挑戰，雖然美國國會與軍方針對目前軍隊空洞化的議題已有警覺，並採取相應措施以為因應，但因美國整體國力已不如以往，且未來仍受制於政府財政懸崖的衝擊與影響。因此，美國國防部是否能夠成功複製美軍有效解決1970與1990年代軍隊空洞化的成功經驗，以及如何有效因應與解決當前軍隊空洞化的威脅與挑戰，仍值得後續持續研究與觀察。

反觀我國在軍事事務革新潮流的引領之下，國防部自1997年開始實施大規模的國防組織及兵力結構調整，推動募兵制的兵役改革，以期建立一支量小、質精、戰力強的現代化勁旅。期間已歷經精實案、精進案及精粹案，規劃2014年底精粹案結束後，自2015年（民104年）至2019年（民108年）期間將賡續執行「勇固案」，以持續國軍軍事現

代進程，以打造小而精、小而強、小而巧的專業化部隊，建構維持國軍固若磐石的精實戰力。⁷⁹ 國軍日前因退伍軍人年終慰問金、洪仲丘案、軍公教年金制度的改革等議題與事件的輿論抨擊，以及媒體對國軍軍紀事件的過度渲染及不平衡報導，進而對募兵制的執行成效、社會大眾輿論對國軍的支持與向心、軍人社會地位及國軍部隊的士氣等方面均造成負面的重大衝擊與影響，復加上因國防預算資源有限，而導致103年度的裝備妥善率的作業維持預算規模僅達98年度70%，將衝擊國軍裝備維持、海外訓練交流及戰備彈藥採購計畫。⁸⁰ 同時因為募兵成效未達預期目標，使國軍部隊的編現比偏低，深切影響災害防救、戰備演訓及緊急應變等任務之遂行，⁸¹ 為此國防部將全募兵制延後至民106年1月才正式全面實施。針對國軍面對上述諸多的挑戰與困境，與美軍所面臨軍隊空洞化困境的歷程，頗多有相似之處。因此，國防部必須正視國軍可能正面臨「軍隊空洞化」的挑戰與危機。

尤其長期以來我國國家安全的威脅主要來自於中共以軍事力量武力犯臺的威脅，中共受到1991年第一次波灣戰爭的啟發後，立即積極從事軍事現代化建設工程的軍事事務革新，大幅調整其軍事組織、增強兵力投射能力、軍事專業化、資訊化、發展高科技武

78 〈美軍稱軍費大減難實施亞洲再平衡〉，《美國之音中文網》，2013年9月20日，〈<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/archive/video/20130901/1775/1775.html>〉（檢索日期：2014年1月6日）

79 劉麗榮，〈兵力精簡 104年實施勇固案〉，《中央通訊社》，2014年1月20日，〈<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201401200043-1.aspx>〉（檢索日期：2014年2月25日）

80 陳舜協，〈志願役預算核實編 藍委憂戰力〉，《中央通訊社》，2013年8月30日，〈<http://www.cna.com.tw/news/aIPL/201308300418-1.aspx>〉（檢索日期：2014年2月25日）

81 中華民國國防部，〈國防部9月份第1次記者會新聞參考資料〉，《中華民國國防部新聞頻道》，2013年9月12日，〈<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=69&p=58717>〉（檢索日期：2014年2月19日）

器、軍兵種聯合作戰、戰場數位化、及特種作戰能力等軍事力量的現代化建設，目前已頗具成效。我國在2013年（民102年）《四年期國防總檢討》報告中明確指出臺海軍事平衡已向中共傾斜。因此，我國必須建構可恃戰力，以作為兩岸和平交往的堅實後盾，⁸²尤其如何有效解決國軍目前可能面臨軍隊空洞化的問題與挑戰，則是當務之急。

雖然國軍與美軍所面臨的軍隊空洞化議題的實際情況與環境背景不盡相同，特別是美軍在1970及1990年代，以及當前所面臨軍隊空洞化危機的具體內涵都不相同，但都面臨相同的關鍵因素：即國防資源受限的整體環境條件。但有鑑於美軍在1970及1990年代均能在威脅實際影響美國國家安全之前，就已警覺軍隊空洞化的問題與挑戰，並採取相關必要措施以為因應，使美軍在後續的作戰任務中具備有效反制與因應的能力，成功解決軍隊空洞化的問題。尤其美軍在1980年代的因應作為成為美軍能在1991年第一次波灣戰爭中迅速完成作戰任務奠定關鍵的基礎。因為美軍在1990年代的因應措施，使美國在2001年9月在遭受911恐怖攻擊事件後不久，能迅速於同年10月7日對阿富汗塔利班政權予以反擊，推翻與瓦解塔利班政權與其所支持與掩護的蓋達恐怖組織。因此，美軍面對軍隊空洞化威脅的積極解決態度與因應之道，使我國在面對或處理是類議題上，則可供學習與借鏡之處。

收件：103年01月08日

修正：103年03月04日

接受：103年03月25日

82 中華民國國防部，〈民國102年四年期國防總檢討〉，2013年3月，頁15。

參考文獻

中文部分

官方文件

中華民國國防部，2013/3。〈民國102年四年
期國防總檢討〉，頁15。

日本防衛省防衛研究所，2011/3。〈中國安全
戰略報告2011〉，頁7。

網際網路

2013/2/21。〈五角大樓準備面對自動啟
動預算裁減〉，《美國之音中文網》
，<[http://www.youtube.com/watch?
v=WipEXclMgAs&feature=em-
uploademail](http://www.youtube.com/watch?v=WipEXclMgAs&feature=em-uploademail)>。

2013/9/20。〈美軍稱軍費大減難實施亞洲再
平衡〉，《美國之音中文網》，<[http://
www.voafanti.com/gate/big5/www.
voachinese.com/archive/video/20130901/
1775/1775.html](http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/archive/video/20130901/1775/1775.html)>。

中華民國國防部，2013/9/12。〈國防部9月份
第1次記者會新聞參考資料〉，《中華民國
國防部新聞頻道》，<[http://www.mnd.
gov.tw/Publish.aspx?cnid=69&p=58717](http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=69&p=58717)>。

陳舜協，2013/8/30。〈志願役預算核實
編 藍委憂戰力〉，《中央通訊社》
，<[http://www.cna.com.tw/news/
aIPL/201308300418-1.aspx](http://www.cna.com.tw/news/aIPL/201308300418-1.aspx)>。

劉麗榮，2014/1/20。〈兵力精簡 104年實施
勇固案〉，《中央通訊社》，<[http://www.
cna.com.tw/news/firstnews/201401200043
-1.aspx](http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201401200043-1.aspx)>。

英文部分

專書

Art, Robert J., 2012. *Selective Engagement In
The Era Of Austerity*. Washington, D.C.:
Center for New American Security.

Doughty, Robert A., 1979. *The Evolution of
US Army Tactical Doctrine, 1946-76*. Fort
Leavenworth, Kansas: Army Command
and General Staff College, Combat Studies
Institute.

Feickert Andrew & Stephen Daggett, 2012. *A
Historical Perspective on "Hollow Forces"*.
Washington, D.C.: US Congressional
Research Service.

Groppel, Kevin J., 2012. *Will U.S. Forces Be
Hollow Once Again?* Fort Leavenworth,
Kansas: School of Advanced Military
Studies, Army Command and General Staff
College.

Gunzinger, Mark, 2013. *Shaping America's Future
Military: Toward a New Force Planning
Construct*. Washington, D.C.: Center for
Strategic and Budgetary Assessments.

Harrison, Todd, 2011. *Analysis of The FY 2012
Defense Budget*. Washington, D.C.: Center
for Strategic and Budgetary Assessments.

Harrison, Todd, 2013. *What The Fiscal Cliff
Deal Means For Defense*. Washington,
D.C.: Center for Strategic and Budgetary
Assessments.

Jones, Frank L., 2012. *A Hollow Army
Reappraised: President Carter, Defense
Budgets, and the Politics of Military
Readiness*. Carlisle, PA: U.S. Army War

College, Strategic Studies Institute.

Jr.Scales Robert H., 1993. *Certain Victory: The U.S. Army in the Gulf War*. Washington D.C.: United States Army.

Knight, Malcolm, Norman Loayza, and Delano Villanueva, 1996. *The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth*. Washington D.C.: Policy Research Department, The World Bank.

Lachowski, Zdzislaw, 2007. *Foreign Military Bases in Eurasia*. Sweden: CM Gruppen, Bromma, Stockholm International Peace Research Institute Policy Paper, No. 18.

Mendez, M. Albert, Russell, Lee and Hannon, Paul, 1985. *Granada 1983*. Great Britain: Osprey Publishing Ltd.

Meyer, Edward C., 1980. *White Paper 1980: A Framework for Molding the Army of the 1980s Into a Disciplined, Well-trained Fighting Force*. Washington, D.C.: U.S. Department of Army.

Peyer, Polly A., 1994. *Hollow Force: Scare or Dare?* Washington, D.C.: The Industrial College of the Armed Forces, National Defense University.

Robinson, Matthew T., James M. Jondrow, Laura J. Junor, and Jessica S. Oi, 1996. *Avoiding a Hollow Force: An Examination of Navy Readiness*. Alexandria, VA: Center for Naval Analysis.

專書論文

Wang, Si-Ji, 2004. "China's changing Role in Asia," in Kokubun Ryosei and Wang Jisi, eds., *The Rise of China and a Changing*

East Asian Order. Tokyo: Japan Center for International Exchange. pp. 3-21.

期刊論文

Cuda, Daniel L., 1994/4. "The Hollow Force That Was," *Air Force Magazine*, Vol. 77, No. 4, pp. 69-73.

Etzioni, Amitai, 2013/3-4. "The Great Drone Debate," *Military Review*, Vol. 93, No. 2, pp. 2-13.

Meyer, Edward C., 1983/6. "Leadership: A Soldier's View," *Washington Quarterly*, Vol.6, Issue 3, pp. 169-174.

Morrison, David C., 1993/9/18. "Ringing Hollow," *National Journal*, pp. 2242-2244.

官方文件

Donnelly, Thomas, and Gary J. Schmitt, 2011/7/21. *Warning: Hollow Force Ahead! The Effect of Ever More Defense Budget Cuts on US Armed Forces*. pp. 1-2.

United States Congressional Budget Office, 1994/3. *Trends in Selected Indicators of Military Readiness, 1980 Through 1993*, pp. 61-65.

United States Congressional Research Service, John McCain, 1993/7. *Going Hollow: The Warnings of Our Chiefs of Staff*, pp. 1-8.

United States Defense Base Closure and Realignment Commission, 1991/7/1. *1991 Report to The President*, p. vii.

United States Defense Base Closure and Realignment Commission, 1993/7/1. *1993 Report to The President*, p. viii.

United States Defense Base Closure and Realignment Commission, 1995/7/1. *1995 Report to The President*, pp. vii-viii.

United States Department of Defense, 1993/10. *Report on the Bottom Up Review*, pp. 7-8.

United States Department of Defense, 1993/10. *Report on the Bottom-Up Review*, pp. 27-32.

United States Department of Defense, 2012/1. *Defense Budget Priorities and Choices*, pp. 1-3.

United States Department of Defense, 2012/1. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense*, pp. 3-5.

United States Department of Defense, 2012/2. *DoD Base Realignment and Closure*, pp. 2-3.

United States Department of Defense, Defense Science Board Task Force on Readiness, 1994/6. *Defense Science Board Task Force on Readiness: Final Report*, pp. 1-2.

United States Department of Defense, 1984/5. *Improvements in U.S. Warfighting Capability FY1980-84*, pp. 112-115.

United States Department of the Air Force, 1993/7/27. *Defining a Hollow Force: Assessing the Air Force from 1974 to 1989*, pp. 12-15.

United States Department of the Navy, 1993/6/17. *A Briefing for the Defense Science Board Readiness Task Force*.

United States House of Representatives, 96th Congress, 1980/5/29. *National Defense Funding Levels for Fiscal Year*

1981, *Hearing Before the Investigations Subcommittee of the Committee on Armed Services*, p. 18.

報紙

Capaccio, Tony, 1993/7/12. "\$2.1 Billion Added to Readiness Accounts by Hutto Subcommittee," *Defense Week*, p. A12.

Schäfer, Susanne M., 1994/2/19. "Military Able to Fight, But Unreadiness Noted," *Albuquerque Journal*, p. A8.

網際網路

1993/3/18. "Murtha Sees Hollow Military Approaching," *Defense Daily*, Vol. 178, No. 51, <<http://www.highbeam.com/doc/1G1-13516750.html>>.

2009/9/30. "Active Duty Personnel," *Infoplease*, <<http://www.infoplease.com/ipa/A0004598.html>>.

"Brigade Unit of Action," *GlobalSecurity.org*, <<http://www.globalsecurity.org/military/agency/army/bua.htm>>.

Amadeo, Kimberly, 2013/12/18. "What Are the Facts About the War on Terror Costs?" *About.Com. US Economy*, <http://useconomy.about.com/od/usfederalbudget/f/War_on_Terror_Facts.htm>.

Bloomer, Charles, 2000/4/10. "America's hollow army," *The ESR Archive*, <<http://www.enterstageright.com/archive/articles/0400military.htm>>.

Clark, Colin, 2013/2/21. "Air Force Chief Says 70% of ALL Combat Aircraft Non Combat Capable By July," *Breaking Defense*,

<<http://breakingdefense.com/2013/02/air-force-chief-says-70-percent-of-all-combat-aircraft-non-comb/>>.

Fellman, Sam, 2013/9/11. "US Navy Secretary: Hollow Force Coming If Sequestration Goes Unchecked," *Defens News*, <<http://www.defensenews.com/article/20130911/DEFREG02/309110022/>>.

Freedberg Sydney J., 2013/10/21. "Sequestration Cuts Leave Army With Only 2 Brigades Ready To Fight: CSA Odierno," *Breaking Defense*, <<http://breakingdefense.com/2013/10/army-of-two-sequesters-training-cuts-leave-only-2-brigades-combat-ready/>>.

Garamone, Jim, 2013/1/17. "Sequestration Will Hollow Out Force Fast, Dempsey Says," *American Forces Press Service*, <<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=119040>>.

Halper, Daniel, 2012/2/14. "Joint Chiefs Chairman Warns of Hollow Force," *The Weekly Standard*, <http://www.weeklystandard.com/blogs/joint-chiefs-chairman-warns-hollow-force_629775.html>.

Lyle, Amaani, 2013/12/11. "Air Force's Top Officer Outlines Tough Budget Decisions," *U.S. Department of Defense, American Forces Press Service*, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121328>>.

Marshall, Tyrone C., 2013/11/7. "Kendall: Sequestration Will Make Hollow Force Inevitable," *U.S. Department of Defense*,

American Forces Press Service, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121076>>.

McKeon, Buck, 2013/11/8. "Service Chiefs Warn Against Further Cuts to National Security," *Armed Services Committee, The Defense Drumbeat Blog*, <http://armedservices.house.gov/index.cfm/defense-drumbeat-blog?ContentRecord_id=D2A6A9DD-5573-4F06-9F73-FE61CB3858C1>.

Pellerin, Cheryl, 2013/9/19. "Service Chiefs Detail 2014 Sequestration Effects," *U.S. Department of Defense, American Forces Press Service*, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120825>>.

Plumer, Brad, 2013/1/7. "America's staggering defense budget, in charts," *The Washington Post*, <<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/01/07/everything-chuck-hagel-needs-to-know-about-the-defense-budget-in-charts/>>.

Rivlin, Alice, 2011/3/7. "Slaying the Dragon of Debt, Fiscal Politics and Policy from the 1970s to the Present," *University of California*, <<http://bancroft.berkeley.edu/ROHO/projects/debt/index.html>>.

The White House, Office of the Press Secretary, 2012/1/24. "Remarks by the President in State of the Union Address," <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>>.

Tristram Pierre, "What was Operation Eagle Claw, the Failed Rescue of American

Hostages in Iran?” *About.com. Middle East Issues*, <<http://middleeast.about.com/od/usmideastpolicy/f/me090413c.htm>>.

United States Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), 1993/7/1. “More U.S. Overseas Bases To End Operations,” <http://www.dod.mil/pubs/foi/logistics_material_readiness/base_realignment_and_closure_documents/497.pdf>.

