

從歷次《四年期國防總檢討》 探討美國國防政策內涵

Exploring the Content of U.S. Defense Policies via QDR Reports

李建昇 (Chien-Sheng Lee)

國防大學陸軍指揮參謀學院中校教官

提 要

冷戰末期，美國開始思考冷戰結束後全球戰略環境的發展趨勢，並於1991年頒布《基礎兵力》(The Base Force)評估報告，此為美國第一個針對冷戰結束後的國際局勢、國家安全環境、國防資源、國防戰略與兵力結構所做全面性的評估報告。之後美國防部依《基礎兵力》的基本架構於1993年頒布《通盤總檢討報告》(Report on the Bottom-Up Review)，後經國會立法規定於1997年頒布第一版的《四年期國防總檢討》(Quadrennial Defense Review, QDR)報告，迄今已頒布5次《四年期國防總檢討》報告。而《四年期國防總檢討》報告上承《國家安全戰略》(National Security Strategy, NSS)報告，下啓《國家軍事戰略》(National Military Strategy, NMS)報告，並且與《國防戰略》(National Defense Strategy, NDS)報告並列相同位階的重要戰略指導文件。該報告內容主要分析判斷國家未來安全局勢與發展，並闡述未來四年美軍在國防戰略、國防資源及兵力結構上等重要國防政策指導。

關鍵詞：四年期國防總檢討、國防戰略、兵力結構、基礎兵力、通盤總檢討

Abstract

Before the Cold War ended, the United States already started to explore the development trends of global strategic environment for the post-Cold War era. As a result, the Department of Defense released a report on The Base Force in 1991 which was the first overall official review relating to international environment, U.S. military strategy, defense resource, and force structure for the post-Cold War era. Later, based on the foundation of The Base Force report, U.S. DoD issued Report on the Bottom-Up Review in 1993. In 1997, U.S. DoD responded the congress by releasing the first report of the Quadrennial Defense Review. So far, the DoD had issued 5 QDR reports. The QDR is guided by the National Security Strategy report; on the otherhand, it guides the National Military Strategy report, and plays the same role of the National Defense Strategy as an important official document of strategic guidance.

Keywords: Quadrennial Defense Review, National Defense Strategy, Force Structure, The Base Force, Bottom-Up Review

壹、前言

美國前國防部長潘尼達(Leon Panetta)與現任參謀聯席會議主席鄧普西(Martin Dempsey)上將於2012年元月份同時在接受「哥倫比亞廣播公司」的專訪時共同指出美國軍方正面臨戰略調整的轉捩點，除探究美國在地緣戰略上與經濟上所面臨的艱困挑戰外，更要針對複雜艱困的挑戰調整美軍未來的國防戰略、軍事資源及軍事力量。¹面對此一議題，美國國防部也開始發展新的《四年期國防總檢討》以探求其因應之道，並於2014年3月4日頒布新版的《四年期國防總檢討》。美國《四年期國防總檢討》報告上承《國家安全戰略》報告，下啟《國家軍事戰略》報告，並且與《國防戰略》報告並列相同位階的重要戰略規劃指導文件。該報告內容主要分析判斷國家未來安全局勢與發展，並闡述執政政府未來四年在國防戰略、國防資源及兵力結構上等重要國防政策指導。

冷戰末期，美國開始思考冷戰結束後全球戰略環境的發展趨勢。尤其在摒除與蘇聯發生軍事衝突，以及消弭可能因與蘇聯的對抗衝突而爆發第三次世界大戰的威脅同時，美國國防部開始構思如何調整其國防戰略及兵力結構，以適應未來國際的威脅環境，並於1991年初頒布《基礎兵力》的評估報告，此為美國第一個針對冷戰結束後的國際局勢、國家安全環境、國防資源、國防戰略與

兵力結構所做全面性的評估報告。美國國防部也依《基本兵力》的基本架構精神於1993年頒布《通盤總檢討報告》，後經國會立法規定於1997年頒布第一版的《四年期國防總檢討》（簡稱QDR）報告，迄今已頒布5次QDR報告。本文透過文獻歷史分析的研究方式，以探討與分析後冷戰時期美國QDR報告內相關安全環境、國防戰略、兵力結構及國防資源的重要內涵與發展演進過程，並探究在國家安全環境日益複雜及國防資源日益減縮的發展趨勢與條件下，美軍如何調整其國防戰略及建立足以確保國家安全與利益的兵力規模。

貳、美國《四年期國防總檢討》報告緣起

冷戰期間，蘇聯的軍事威脅長期支配美國的軍事思想，而美軍的建軍計畫、國防預算、戰備訓練、戰略、準則、戰術、裝備、武器軍備的研究發展與部隊部署等，莫不有效因應蘇聯威脅作為根本的考量。²然而在1980年代冷戰末期，美國國防部就已經開始思考後冷戰時期的國際整體局勢及戰略環境，並在遵循老布希政府「核武嚇阻」、「前進部署」、「危機因應」及「組織再造」等國防大政方針的指導構想下，³時任參謀聯席會議主席的包威爾(Colin Powell)上將遂於1989年秋天開始主導執行《基礎兵力》(The Base Force)的評估報告，⁴尤其1989年11月柏林圍

1 Bob Schieffer, "Face the Nation transcript: January 8, 2012" CBS News, March 29, 2012, <<http://www.cbsnews.com/news/face-the-nation-transcript-january-8-2012/>>（檢索日期：2014年1月23日）

2 Douglas J. Murray & Paul R. Viotti著，高一中、吳惠民譯，《世界各國國防政策比較研究（上）》（*The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*）（臺北：國防部史政編譯局，1999年4月），頁51。

3 Steven Metz著，余忠勇譯，《美國戰略：美國四年期國防總檢的議題與方案》（*American Strategy: Issues and Alternatives for the Quadrennial Defense Review*）（臺北：國防部史政編譯局，2002年4月），頁3。

牆的倒塌，以及東、西德在1990年10月恢復統一等重大事件，已象徵蘇聯解體已經成為可以預期的結果。因此，面對即將來臨的後冷戰時期的整體國際環境，美國未來的國防戰略重點及其兵力結構與規模就成為《基礎兵力》評估報告中主要探討的議題。⁵而在美國國防部於1991年初正式頒布「基礎兵力」評估報告後不久，東歐地區以蘇聯為首的華沙公約組織軍事同盟組織則在同年4月宣告瓦解，蘇聯旋即也在該年12月宣告解體，冷戰正式終告結束。因此《基礎兵力》評估報告就成為美國第一個針對後冷戰時期的國家安全環境，而對國防戰略、兵力結構與國防資源等議題，實施全面性通盤檢討的官方報告文件。⁶

然而《基礎兵力》評估報告的內容仍受到當時來自國會及各界的批評，例如，美國重要智庫「蘭德公司」(RAND)在針對空軍建軍規劃的一份研究報告中指出《基礎兵力》報告內容的主要架構設計，基本上就是國防部傳統的「設計計畫預算制度」(Planning Programming Budgeting System, PPBS)，以凸

顯當時國防部的戰略思維仍然未跳脫冷戰思維的架構。⁷另外，美國國會預算辦公室在一份1991年12月的備忘錄中也指出，《基礎兵力》僅只能使美國初期的國防經費需求減少，但後續執行時可能有大幅增加的疑慮，⁸因此該報告並不是一份足以使大眾信服的戰略願景。⁹但是由於《基礎兵力》報告的內容是分析美國未來將面臨的國際安全環境及未來發展趨勢，針對「國防戰略」、「國防資源」及「兵力結構」等三個核心議題，探究如何在國防戰略設計、國防資源運用及兵力結構建立三者間取得適切平衡，並提出具體的建議內容。因此，該報告的內涵仍成為美國後續相關報告文件的基本架構。

冷戰結束後，美國國防部則須進一步檢視後冷戰時期之全球局勢與國家安全環境，因此國防部以《基礎兵力》評估報告的內涵為基本架構，於1993年10月頒布《通盤總檢討報告》，其報告內容首先制定「打贏兩場戰爭」國防戰略的指導方針，此方針影響美軍後續長達20餘年的軍事戰略、兵力結構與國防資源的設計與規劃，而此報告也

4 Eric V. Larson, "U.S. Defense Reform in a Decade of Change," in Theodor Winkler, and Istvan Gyarmati, ed., *Past Cold War Defense Reform: Lessons Learned in Europe and the United States*, (Washington, DC: Potomac Books, Inc., 2002), pp. 248-250.

5 Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Lorna A. Jaffe, "The Development of the Base Force 1989-1992," July 1993, pp. 11-14.

6 Don. M. Snider, *Strategy, Force and Budgets: Dominant Influence in Executive Decision Making, Post-Cold War, 1989-91* (Carlisle Barracks, PA: Army War College, Strategic Studies Institute, Professional Reading in Military Strategy No. 8, February 1993), pp. 11-14.

7 Eric V. Larson, David T. Orletsky, and Kristin Leuschener, *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons From the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Review* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2001), pp. 6-8.

8 Congressional Budget Office, "CBO Staff Memorandum: Fiscal Implication of the Administration's Proposed Base Force," December 1991, pp. 1-6.

9 Alexander Homolar, "How to Last Alone at the Top: US Strategic Planning for the Unipolar Era," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 34, No. 2, 2011, pp. 189-191.

成為《四年期國防總檢討》報告的前身。但是國防部的《通盤總檢討報告》仍未被美國國會所接受，並且在「國會研究服務中心」(Congressional Research Service)的一份研究報告中指出《通盤總檢討報告》的內容仍是以「預算分配」為主要考量的檢討文件，¹⁰同時也檢討指出該報告中的預算規模是無法有效支援在報告內所規劃的兵力規模與部署。¹¹

由於《基礎兵力》及《通盤總檢討報告》文件對戰略規劃及兵力結構等重大國防議題係具有指標性與指導性的重要文件，但美國國會認為上述文件內容仍未跳脫冷戰舊思維的模式，仍無法有效因應新威脅的挑戰，並且也未達到國會實施全面性檢討的要求。基此，美國國會循該兩份報告文件的精神與架構，於1994年的「國防授權法案」中成立「武裝部隊角色與任務委員會」，以檢視未來美軍可能執行的軍事任務及能力，以適應冷戰結束後的新威脅，並提出政策建議。而「武裝部隊角色與任務委員會」於1995年5月完成評估報告，並在報告中提出執行「四年期戰略總檢討」(Quadrennial Strategy Review, QSR)的政策建議，¹²該項建議隨即受到國會的採納，並經國會參、眾兩院委員研討協商達成共識後，於1996年立法通過要求國防部必須每隔四年配合總統就職

後一年內完成《四年期國防總檢討》報告並遞交國會備查，以透明與了解執政政府在國防資源、國防戰略與軍力結構等重要國防事務上的政策。自此QDR透過立法程序遂成為國防部永久常態性的工作，也成為美國重要的戰略指導文件。

同時，美國透過立法要求QDR的內容須依國家安全環境、國防戰略、軍事任務與目標、兵力結構、國防方案、國防預算之程序與邏輯來執行，並且針對報告內容實施風險評估，以界定相關政策的風險程度與範圍。此外，參謀聯席會議主席也必須對QDR之內容提出意見及風險評估，除送交國防部長參考外，並且須附在QDR報告中一併遞交國會參用。¹³而美國在執行QDR後，使上至總統層級，下至如太平洋司令部、歐洲司令部等戰區司令層級的相關戰略規劃機制與指導文件等設計更臻健全。尤其QDR係有效上承總統層級的《國家安全戰略》、下啟參謀聯席會議與聯合作戰層級的《聯合戰略檢討》、《國家軍事戰略》等指導文件，同時也是國防部層級的《戰略規劃指導》與《聯合計畫指導》文件的重要參據，如圖1。美國在建立QDR制度前，是沒有由國防部長所制定的國家國防戰略的指導文件，以銜接總統與參謀聯席會議主席的戰略指導文件，使在國防部長在戰略規劃的機制中形成落空，而QDR

10 J. D. Brake, *Quadrennial Defense Review: Background, Process, and Issues*, (Washington D.C., Congressional Research Service, June 21, 2001), pp. 1-3.

11 Project on Defense Alternatives, "From the QDR to the NDP: A Summary of QDR Policy Issues Since May 1997 and the Likely Content of the NDP Reports," November 14, 1997, <<http://www.comw.org/qdr/qdr2ndp.html>> (檢索日期：2014年8月29日)

12 陳勁甫、邱榮守，〈論析美國「四年期國防總檢」的立法與要求影響〉，《問題與研究》，第46卷，第3期，民國96年，頁10-12。

13 同註12，頁13-14。

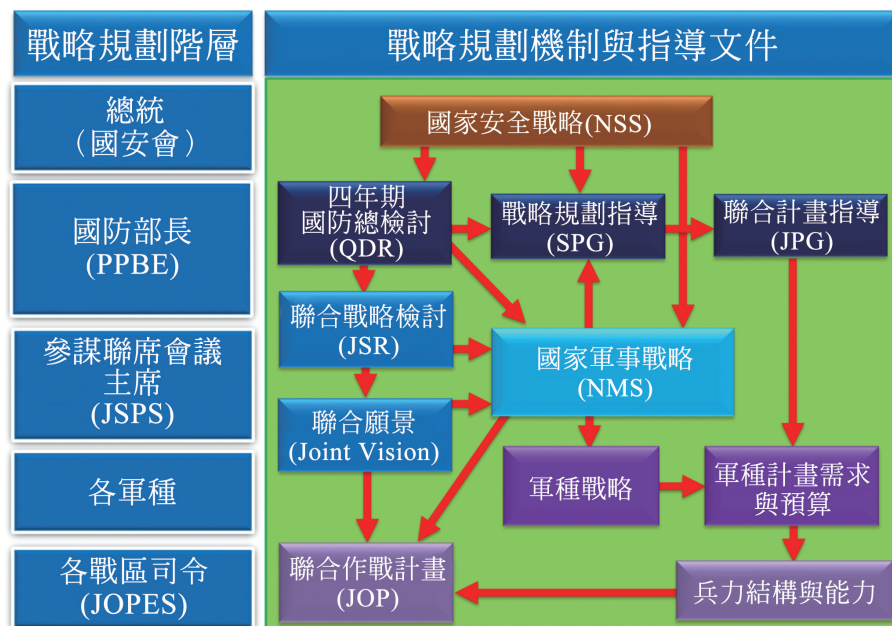


圖1 美國戰略規劃機制與指導文件關係圖

資料來源：陳勁甫、邱榮守，〈論析美國「四年期國防總檢」的立法與要求影響〉，
《問題與研究》，第46卷，第3期，民國96年，頁20，本研究製圖。

報告則足以彌補美國在戰略規劃機制上的不足。

參、歷次QDR報告之內涵

在長達近50年的冷戰期間，美國的國防戰略都是以阻止前蘇聯共產勢力的擴張及避免與前蘇聯爆發全球性的世界大戰，以及建立擊敗前蘇聯的軍事力量等為主。¹⁴ 但1980年代末期以後所發生的相關重大事件，如柏林圍牆的倒塌、東、西德統一、華沙公約組織軍事同盟組織的瓦解、美、蘇簽訂《削減戰略武器條約》等，使美國國防部開始思考後冷戰時期的國防戰略內涵。¹⁵ 美國自1991

年《基礎兵力》迄2014年《四年期國防總檢討》報告，先後共頒布7份是類政策指導文件，其重要內涵分述如后：

一、《基礎兵力》

為確保美國世界軍事強權的地位，參謀聯席會於1989年開始實施全面的國防戰略與兵力結構的評估，並於1991年初正式公開頒布《基礎兵力》的評估報告。¹⁶ 由於《基礎兵力》係執行新戰略、保持美國領導地位、維護美國利益，以及滿足防衛需要的最低兵力需求，¹⁷ 因此該報告建議將美國的國防戰略重點轉移到區域性強權的威脅，並在兵力結構上以建構「聯合特遣部隊」的快

14 Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, Vol. 25, No. 1, Summer 2000, pp. 27-29.

15 同註7，頁6-8。

16 Lorna S. Jaffe, "The Base Force: Powell's 1.6 million-strong military was supposed to be the floor below which the US dared not go," *Air Force Magazine*, Vol. 83, No. 12, December 2000, pp. 56-59.

17 謝奕旭，〈從美國QDR論我國國防政策之制定〉，《復興崗學報》，第76期，2001年12月，頁90。

速應變部隊能力為主軸，以確保美國在區域內重要的國家利益。同時，該報告基於威脅環境建議裁減其核武數量及兵力規模。由於第一次波灣戰爭的勝利，及前蘇聯共產體制的解體，使當時充斥著「和平紅利」(Peace Dividend)的思潮，尤其美國老布希總統及英國首相柴契爾夫人均大力鼓吹「和平紅利」對經濟發展將產生光明前景的正面效應。¹⁸因此，國防預算的刪減也成為當時老布希政府以及繼任的柯林頓政府的基本政策。

基於政策，《基礎兵力》報告的建議內容對美軍的兵力結構也產生重大的改變，其中報告內建議裁減達25%的兵力規模，並刪減25%的國防預算。¹⁹而國會也於1990年11月通過國防預算加強法案，規劃從1990至1995年實施大幅度的兵力精簡，陸軍從原有的28個師裁減為20個師級單位（12個常備師，8個後備師），空軍將從原36個戰機聯隊裁減至26個聯隊（15個常備及11個後備聯隊）；而海軍也規劃在1997年前將原547艘各型戰艦逐年汰除剩435艘戰艦，其中包括將原15艘航空母艦降至12艘航母；此外海軍陸戰隊也計畫裁撤3萬8千人。²⁰1990至1997年期間兵力精簡幅度達25%，其中1990至1993年期間精簡21.4%之兵力。²¹在國防預算上，自1991至1993年期間也刪減672億美元。²²

在新戰略環境下，美軍評估未來發生

全球性軍事衝突的可能性將大幅降低，其中包括核武戰爭；而具高強度緊張壓力的傳統區域性軍事衝突的可能性也將不易發生；取而代之的是未來將經常面臨如人道救援、災害援助及其他承平時低強度的軍事任務等。基此，雖然美軍《基礎兵力》評估報告建議大幅刪減兵力規模及國防預算，但美軍《1992年聯合軍事淨評估》的文件中則強調美軍《基礎兵力》必須具備「戰略嚇阻與防衛」、「前進部署」、「危機應變」及「兵力再組織」等四個核心能力。²³其中「戰略嚇阻與防衛」係指美軍所建構的戰略打擊部隊具備有效嚇阻敵國，並提供早期的戰略預警；另「前進部署」係透過少數前進部署兵力及快速兵力投射的能力，以達成各項軍事任務；「危機應變」則是強調建立全方位危機應變的能力，在危機發生之前或初期就能妥採因應措施；而「兵力再組織」則是指當軍事任務或衝突的歷程轉為持久時，美軍須具備及時組建所要軍力投入任務地區的能力。

二、《通盤總檢討報告》

1993年《通盤總檢討報告》的主要目的在通盤檢視美國國防戰略、兵力結構、軍事現代化建設規劃、國防工業、軍事基地與基礎設施及國防資源等各項重大國防事務。²⁴由於前蘇聯共產勢力的解體象徵民主自由陣營的勝利，第一次波灣戰爭的空前勝利，以

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

19 同註5。

20 United States General Accounting Office, "Force Structure: Issues Involving the Base Force," January 1993, p. 2.

21 同註7，頁24-25。

22 同註7，頁8-9。

23 United States Department of Defense, Joint Chiefs of Staff, "Joint Military Net Assessment, 1992," Washington, D.C., Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, August, 1992, pp.12-3 to 12-6.

24 同註5，頁iii-iv。

及美國在核武控制上獲得重大斬獲等因素的綜合影響下，使柯林頓政府對後冷戰時期的國際局勢發展有著更樂觀的判斷。²⁵因此在訓練精良、裝備精良與準備精實的基礎下，柯林頓政府在國防資源政策上仍是維持逐年刪減國防預算的基調，尤其在1991年大選期間就提出規劃5年刪減600億美元國防預算的主張。²⁶所以在柯林頓執政之初就提出自1994至1997年減少760億美元國防支出的規劃，並在1998年達到撙節1,120億美元的目標。²⁷因此，《通盤總檢討報告》所面臨的重大挑戰是在資源受限的環境下，執行相關戰略規劃與兵力調整。

在報告中強調美國在後冷戰時期將面臨「大規模毀滅性武器的擴散」、「區域性強權國家或種族、宗教的攻擊或侵略」、「在全球各地的發展中國家可能在民主化過程中失敗」及「美國無法維繫繁榮的經濟發展」等4種威脅環境，而美軍針對前兩種威脅則可以扮演關鍵的角色。除威脅外，報告內也同時闡述新戰略環境也將為美國帶來「增加安全合作夥伴」、「建立民主國家的社會」、「增進區域嚇阻成效」、「實施大量核武數量裁減」及「以較少資源得以保衛美國國家安全」等5種新契機。²⁸基此，為有效因應威脅及掌握契機，美國的戰略規劃係在必須達成以下4個戰略目標為前提，第一個戰略目標

是建立具備在「大規模區域性應急事件」的軍事衝突中擊潰敵軍；第二是維持必要海外軍事存在的軍力規模，以嚇阻衝突發生與維繫區域穩定；第三則是執行諸如和平執法、維和任務、人道救援及災害援助等小規模軍事介入任務；最後則是嚇阻大規模毀滅性武器的擴散。²⁹

而在軍事能力與任務方面，美軍則是強調必須具備立即作戰、維繫高素質人力及保有先進軍事科技優勢等能力，因此軍力規模的設計必須具備符合達成以下4種核心能力與任務。第一是具備在接近同一時間的時段內與在兩個不同的戰場上執行兩場「大規模區域性應急事件」(Major Regional Contingency，簡稱MRC)軍事衝突的能力與任務，並定義「大規模區域性應急事件」係指規模如同第一次波灣戰爭一般的軍事衝突，³⁰這是美軍第一次建立所謂執行兩場戰爭的戰略，並影響美軍後續20年的建軍與兵力整建規劃；第二為具備和平執法與軍事介入任務能力，即除傳統軍事衝突外，美軍將在世界各地執行小規模且低強度的軍事介入任務。為此，報告內提出將建置各1個空降、步兵、機械化步兵師及海軍陸戰隊遠征旅，配合1至2個航母戰鬥群及空軍聯隊等規模之軍力以執行是類任務；第三則是維持軍事存在政策而於海外部署必要之兵力。因此美軍

25 Don. M. Snider, *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision, Second Edition* (Carlisle Barracks, PA: Army War College, Strategic Studies Institute, March 15, 1995), pp. 10-14.

26 Bill Clinton, "A New Covenant for American Security," Georgetown University, December 12, 1991, <<http://www.ibiblio.org/pub/academic/political-science/speech/clinton.dir/c28.txt>> (檢索日期：2014年1月30日)

27 United States, Office of Management and Budget, "A Vision of Change for America," Washington, D.C., February 17, 1993, p. 22.

28 Office of the Department of Defense, Les Aspin, "Report on the Bottom-Up Review," October 1993, pp. 1-3.

29 同註7，頁46-49。

30 同註26，頁13-32。

在歐洲與東北亞部署約10萬人的兵力規模，並且維持在波斯灣海域的巡弋任務，以及在科威特及阿拉伯半島分別部署約一個旅的兵力。在非洲地區則是部署約4,000人軍力執行維和任務；第四則是持續執行《削減戰略武器條約》內涵，並維持必要的「核嚇阻」能力。³¹

在兵力結構方面，《通盤總檢報告》則是建議精簡三軍總兵力約1/3的規模，較《基本兵力》所建議的精簡幅度更大。自1995至1999年，美軍規劃裁減兵力16萬，並裁撤文職人員11萬5千人。³² 基於美軍必須建立具備達成上述戰略目標與能力的兵力規模，尤其具備在接近同一時間的時段內與在兩個不同

的戰場上執行兩場MRC戰略的能力上，報告內將MRC軍事衝突區分「拒止入侵」、「在戰場內建立美軍戰鬥軍力，並且同時降低敵軍的戰力」、「在決勝點擊潰敵軍」及「維繫戰後的穩定秩序」等4個階段，³³ 並且說明美軍如何成功執行「兩場MRC戰略」，如圖2。而為執行該戰略，在報告中提出三軍的兵力規模與結構，如表1。

三、1997年《四年期國防總檢討》

1991年及1993年的評估報告為美軍後續的戰略規劃及兵力結構等重大國防政策與事務建立其具指標性的重要指導文件，而此作為也受到當時國會的重視，因此在1996年9月23日通過的「1997年的國防授權法案」中規

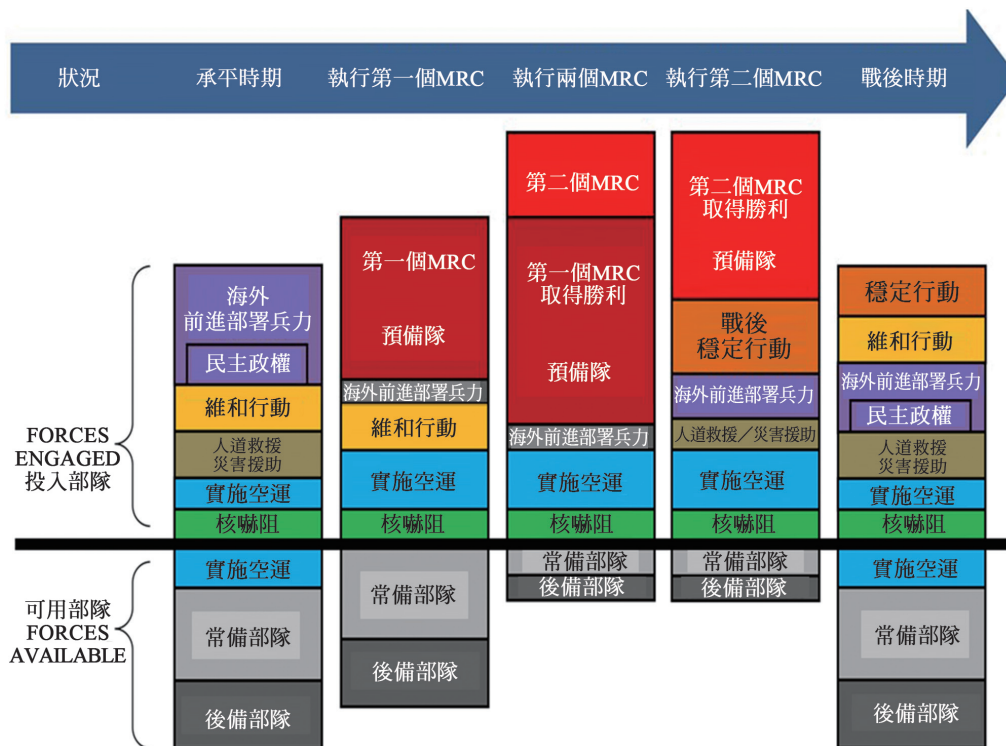


圖2 美軍執行兩場MRC戰略之示意圖

資料來源：Les Aspin, Report on the Bottom-Up Review (Washington, D.C., Office of the Department of Defense, October, 1993), p. 27，本研究製圖。

31 同註22。

32 同註3，頁54。

33 同註22，頁15~18。

表1 美軍《通盤總檢討報告》內三軍兵力結構一覽表

軍種	兵力規模
陸軍	● 10個常備師 ● 5個後備師
空軍	● 13個常備航空聯隊 ● 7個後備航空聯隊 ● 184架轟炸機(B-52H, B-1, B-2)
海軍	● 11艘航空母艦 ● 1艘訓練用航空母艦 ● 45-55艘攻擊型潛艦 ● 346艘各型戰鬥艦
海軍陸戰隊	● 3個海軍陸戰隊遠征軍 ● 常備力規模：174,000人 ● 後備兵力規模：42,000人
戰略核子部隊	● 導彈型潛艦：18艘 ● B-52H轟炸機：94架 ● B-2轟炸機：20架 ● 義勇兵III型洲際彈道飛彈：500枚

資料來源：Les Aspin, Report on the Bottom-Up Review (Washington, D.C., Office of the Department of Defense, October, 1993), p. 28，本研究製表。

定，國防部必須每隔4年，並配合總統就職後一年內完成QDR報告並遞交國會備查，以期周知國人政府未來在國防事務上重要政策的內容，也使QDR成為法定的定期性重要戰略指導文件。³⁴而美國國防部也依規定於1997年5月完成第一版的QDR報告。

在第一版QDR中強調美國正處在一個「戰略機遇期」，³⁵由於全球性戰爭的威脅已經式微，再者自由民主體制與自由貿易的市場經濟機制已經成為全球的普世價值，

而美國儼然也已成爲該價值的模範。因此，美國得以藉機與世界各國實施合作，以促進和平、繁榮與發展，尤其冷戰期間的競爭或具敵意的國家，如俄羅斯及東歐各國，均在此期間與美國在安全議題上攜手合作。³⁶事實上，世界各國大多視美國在安全合作上為不可或缺的伙伴及最佳的選擇。因此，柯林頓政府對當時的國際形勢發展仍保持樂觀的態度。此觀點也反映在QDR的報告中。該報告評估美國儼然已是世界唯一的超級強國，且其地位可維繫至2015年。³⁷此外QDR的內容仍然是延續柯林頓政府既有精兵政策的原則。

雖然對國際局勢保持樂觀的態度，但QDR內仍然評估在2015年前美國將面臨四個主要的威脅與挑戰。一是來自於區域性國家的挑戰，如中東地區的伊拉克與伊朗、東北亞的北韓，以及如索馬利亞等失敗國家等；二是大規模毀滅性武器及先進科技的擴散；三則是具跨國性質的恐怖分子、非法毒品交易、難民偷渡，以及國際犯罪組織等威脅；最後則是敵方透過恐怖攻擊、電腦網路入侵攻擊、洲際彈道飛彈、大規模毀滅性武器等手段直接打擊美國本土的威脅。³⁸而為因應當時的國際局勢發展、威

34 United States Congress, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997," 104th Congress, 2nd Session, H.R. 3230, pp. 2623-25, <http://www.nps.gov/legal/laws/104th/104-201.htm> (檢索日期：2014年1月25日)

35 United States Department of Defense, "The Report of the Quadrennial Defense Review," May 22, 1997, Section II, p. 1.

36 United States General Accounting Office, "Quadrennial Defense Review: Opportunities to Improve the Next Review," June 25, 1998, pp. 19-20.

37 United States Department of Defense, "The Report of the Quadrennial Defense Review," May 22, 1997, Section II, p. 3.

38 同註35，Section II，頁1-2。

脅挑戰及確保國家安全，並且基於塑造利於美國的國際安全環境、對各種危機具備立即反應能力及為不確定的未來現在就完成準備等國防戰略指導，³⁹ 在QDR中主張美國有必要維持其獨一無二的軍事能力，以維繫軍事強權的全球領導地位。⁴⁰ 因此，美軍必須具備「核嚇阻」能力，以及建立具有同時執行兩場規模大且跨國界的「大規模戰區戰爭」(Major Theater War，簡稱MTW)，以適應衝突的危機，並且強調在兩場接續且幾近同時發生的MTW中，必須有能力在敵軍立足未穩之際，迅速予以擊滅，以損小效高取得戰爭決定性的勝利。⁴¹ 此外，在QDR中也強調美軍將持續執行各項「小規模應變行動」(Smaller Scale Contingency，簡稱SSC)，包括兵力展示、武裝干預、有限打擊、非戰鬥人員後送、和平執法、海上禁運制裁任務、維和任務、人道救援及災難救助等，並且評估自1997至2015年間將會在世界各地執行大量的SSC任務。⁴²

因美國聯邦政府當時面臨財政赤字日益

嚴重的困境，而為有效控管政府財政支出，因此在QDR中設定未來國防預算將維持在2,500億美元的水準，⁴³ 其預算規模僅達當時聯邦政府年度總預算的15%，占國民生產總額3.2%，與1985年4,000億美元的國防經費相較，預算刪減幅度高達38%。⁴⁴ 雖然在有限國防資源的條件下，但三軍兵力精簡幅度仍屬平緩，在以大規模戰區戰爭為兵力結構規劃重點的架構下，常備兵力約精簡6.2%，後備兵力為7.2%，但文職人員的精簡幅度較大，裁減規模達20%。⁴⁵ 基此，陸軍常備部隊仍維持10個師級單位的規模，精簡兵力1萬5千人，並重點執行「21世紀部隊」(Force XXI)數位化部隊的軍事現代化轉型，而後備部隊則精簡4萬5千人。海軍仍維持12艘航母戰鬥群的規模及12個兩棲戰備群，但汰除12艘水面戰鬥船艦及減少23艘潛艦，在兵力上則精簡1萬8千常備兵力及4,100後備兵力。空軍方面則裁減1個戰機航空聯隊，精簡2萬7千常備兵力，而維持20個戰機聯隊，並採購F-22新一代戰機以取代F-15C/D型戰機，但採購數

39 同註35，Section III，頁3-12。

40 Eric V. Larson, David T. Orletsky, and Kristin Leuschener著，吳惠民譯，《一九九〇年代美國國防之檢討》(Defense Planning in a Decade of Change: Lessons From the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Review) (臺北：國防部史政編譯室，2002年)，頁118。

41 United States Department of Defense, "The Report of the Quadrennial Defense Review," May 22, 1997, Section III, pp. 7-9.

42 United States Department of Defense, "The Report of the Quadrennial Defense Review," May 22, 1997, Section III, pp. 6-7.

43 同註40，頁116-117。

44 United States Department of Defense, "The Report of the Quadrennial Defense Review," May 22, 1997, The Secretary's Message, p. 1. 美軍1985年國防預算為4,000億美元，占當年聯邦政府年度總預算的28%，約當時國家生產總額(GNP)的7%。

45 Eric V. Larson, David T. Orletsky, and Kristin Leuschener, *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons From the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Review* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2001), pp. 83-84.

表2 美軍1997年QDR規劃之三軍兵力結構一覽表

		1997會計年度 兵力規模	1997年所規劃 2003年兵力規模	1997年QDR 兵力規模規劃
三軍常備部隊兵力規模		1,450,000	1,420,000	1,360,000
三軍後備部隊兵力規模		900,000	890,000	835,000
三軍文職人員員額		800,000	720,000	640,000
陸軍	● 常備師 ● 後備兵力	10 582,000	10 575,000	10 530,000
海軍	● 航空母艦（常備／後備）	11/1	11/1	11/1
	● 航空聯隊（常備／後備）	10/1	10/1	10/1
	● 兩棲戰備群	12	12	12
	● 攻擊型潛艦	73	52	50
	● 水面戰鬥艦	128	131	116
空軍	● 常備航空聯隊	13	13	12
	● 後備航空聯隊	7	7	8
	● 後備防空中队	10	6	4
	● 轟炸機	202	187	187
海軍陸戰隊	● 海軍陸戰隊遠征軍	3	3	3

資料來源：United States Department of Defense, "The Report of the Quadrennial Defense Review," May 22, 1997, Section V, pp. 1-8，本研究製表。

量從原規劃的438架減少為339架，如表2。⁴⁶

四、2001年《四年期國防總檢討》

在2001年911恐怖攻擊事件發生不久後，美軍隨即在同年9月30日頒布新版QDR的報告。在報告的序言中闡述因911事件的發生，使QDR內的政策迫切需要加速的推動與執行，以適應晦暗不明且日益複雜的安全環境與國際局勢。⁴⁷尤其在QDR中多次強調國際安全環境變遷的快速、無法預測性、不確性及易遭遇奇襲的威脅。基於此局勢，美國體認其戰略規劃必須從根本上加以變革，因此該年QDR的內容有多項變革，迥異於過去3次的評估報告，其中一項係將國防規劃從

「威脅導向」轉型為「能力導向」，此種模式係聚焦在敵人如何戰鬥，而非誰是敵人或戰爭可能在何處發生。⁴⁸而主要原因是美軍無法確切推斷「誰」是美軍未來將面臨的敵人，但可分析預測出未來敵人將運用那些手段、方法及資源來威脅美國及友盟國家的安全，為此美軍必須建立所需要的能力以維繫美國安全、確保國家利益。

另外報告中強調風險管理的觀念，並將其風險區分兵力管理風險、作戰風險、未來挑戰風險及體制上風險等4種，透過風險管理的思維與風險處理的架構，將可能產生的危害及損失能予以消弭或降至最低程度。基此

46 United States Department of Defense, "The Report of the Quadrennial Defense Review," May 22, 1997, The Secretary's Message, pp. 5-7.

47 United States Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report," September 30, 2001, p. v.

48 同註15，頁101。