

研究論文

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析

林柏州

國防智庫籌備處副研究員

摘要

參與反恐戰事進入第 10 年的時刻，英國面臨空前的財政困難與經濟衰退，2010 年上臺的卡麥隆內閣，即著手規劃國防轉型，並陸續提出《國家安全戰略》、《戰略國防與安全檢討》與《國防改革：國防部結構與管理的獨立報告》等三份國防戰略檢討報告，分就國家安全戰略、兵力調整與組織改造進行規劃。本文指出財政惡化、缺乏高層國家安全機制、計畫過度膨脹與人事規模龐大為其轉型背景，並詳述國防轉型的具體內涵，最後針對轉型進行評估。

關鍵字：英國、卡麥隆內閣、國防轉型、組織再造

壹、前言

政治家經常面臨一種困境：當他們處於或察覺於危險時，就強調軍事安全，結果造成國民經濟過重的負擔；在和平時期，他們壓低國防經費，結果國家利益常會受到其他國家的威脅。

——保羅·甘迺迪（1989）¹

反恐戰爭在即將進入第 10 年的時刻，參戰程度最深的兩個國家——美國與英國，在政治與經濟方面均面臨巨大的挑戰，歐美國家陸續爆發金融危機，引發兩國經濟衰退。

2010 年 5 月，英國舉行國會選舉，大選結果讓執政長達 13 年的工黨政府失去國會多數，由取得多數的保守黨與自由民主黨籌組聯合內閣。²這是英國近半世紀以來，首次由非單一政黨所籌組的內閣。保守黨黨魁卡麥隆（David Cameron）擔任首相的內閣，首要面對的迫切問題就是巨大赤字。他在上任 1 個月後的一場演講中表明，「英國今天所面臨的最迫切議題是巨大赤字與債務」。³

2010 年 10 月由財政部公布《2010 年預算支出檢討》（*Spending Review 2010*）⁴，報告載明政府各部會所必需減少支出的各項方案；同月首相府出版《國家安全戰略》（*A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*），訂定國家戰略指導；國防部另公布該部所欲裁減的細項報告《戰略國防與安全檢討》（*Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*）；2011 年 6 月

¹ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic change and military conflict from 1500 to 2000* (London: Unwin Hyman, 1989)；中譯版，張春柏、陸乃聖譯，《霸權興衰史：一五〇〇至二〇〇〇年的經濟變遷與軍事衝突》（臺北：五南，2008），頁 671。

² 保守黨黨魁卡麥隆與自由民主黨黨魁克里格（Nick Clegg）同意組成聯合政府，並協議 2015 年 5 月前不會退出內閣，逼迫國會改選。克里格現年 44 歲，精通 5 種語言，2005 年首度當選下院議員，2007 年成為該黨黨魁。

³ 原文詳見 David Cameron, “David Cameron: We must tackle Britain’s massive deficit and growing debt,” speech delivered by Prime Minister, June 7, 2010

⁴ HM Treasury, *Spending Review 2010* (London: The Stationery Office, 2010), p. 5.

國防部再針對組織改造出版《國防改革：國防部結構與管理的獨立報告》（*Defence Reform: An Independent Report into the Structure and Management of the Ministry of Defence*），作為推動國防改革的依據，相關報告預告卡麥隆上臺後的未來 10 年內，英國國防部門將在財政、人力結構、組織方面出現劇烈的轉型，國防大臣福克斯（Liam Fox）⁵也宣示，把阿富汗戰事、戰略防衛與安全檢討（Strategic Defence and Security Review, SDSR）報告與國防改革列為三大優先性國防政策。

事實上，英國二次戰後因為財政危機導致的國防改革歷經數次，1957 年珊迪斯檢討（Sandys Review）、1966 年海萊檢討（Healey Review）、1982 年諾特檢討（Nott Review）、1998 年《戰略國防檢討》（*Strategic Defence Review*），均起因於經濟危機所進行的國防政策檢討。⁶由於距離最近一次戰略總檢討已超過 10 年，卡麥隆此次所欲進行的國防戰略轉型相較於過去幾次檢討，牽涉層面更廣泛，更為激烈。

本文將先針對轉型所面臨的財政、人力與計畫及國安機制等轉型背景著手分析；再分就新國防安全戰略、裁軍方案與組織調整進行深入論述，以對英國此次最新的國防轉型提供較為完整的圖像；最後針對轉型的後續發展與觀察重點加以討論。

貳、轉型背景

一、財政嚴重惡化

⁵ 福克斯立場屬於保守黨偏左，在任期間為 2010 年 5 月至 2011 年 10 月，因好友藉勢運用特權，在 10 月 14 日辭職並坦承，「個人未能謹守私人利益與政府公務之界線，深感抱歉」，「British defense chief Liam Fox resigns,」*Washington Post*, October 14, 2011; 「Liam Fox quits as defence secretary,」*BBC NEWS*, October 14, 2011. 首相卡麥隆隨即任命原運輸大臣哈蒙德（Philip Hammond）接任國防大臣，並要求嚴格執行刪減國防預算及 2014 年撤出阿富汗之政策，「“Robust” pledge by new defence secretary Hammond,」*BBC NEWS*, October 15, 2011.

⁶ 這四份檢討報告，分由 Duncan Sandys, Denis Healey, John Nott, George Robertson 四位國防部大臣於任內提出，Ron Smith, *Military Economics: The Interaction of Power and Money* (London: Palgrave Macmillan, 2009), p. 47.

英國中央政府財政預算惡化的狀況，依據財政部所公布的《2010年預算支出檢討》指出，「2009年英國政府赤字是於和平時期最嚴重的一年，有430億英鎊是花在赤字利息上，這相當於年度的學校預算，英國政府每支出4英鎊，就需借貸1英鎊」。⁷根據國際貨幣基金會（International Monetary Foundation, IMF）的報告，2010年的英國是世界預算赤字最高的國家，高於葡萄牙、西班牙，及歐債危機重鎮的希臘。⁸

預算赤字的嚴重性尤其以國防預算項目為最，首相卡麥隆在上任後不久的一場演說中提到，「擔任首相後，我所承接的災難性國防預算是最讓我吃驚的」，⁹國防預算赤字高達380億英鎊。¹⁰主管中央政府預算的財政大臣（Chancellor of the Exchequer）歐斯朋（George Osborne）也指出，「我所看到的預算狀況，國防預算是最混亂、最零亂、過度承諾的項目」。¹¹並規劃於6月提出一項緊縮性財政方案，準備增稅，另要求國防部等其他部會必須大刪預算。

國防大臣福克斯認為預算赤字問題來自於「前任工黨政府所為，其中以國防事務的問題最大」，他認為未來在規劃國防計畫與建案時有必要與經濟現實一併考量。¹²由於，新內閣從工黨內閣所繼承而來的是每年超過GDP 11%的政府赤字（見圖一），這項數字是「20國集團」（G-20）最高的國家，更高於歐盟27個會員國的平均值7.2%，¹³而首相、財政大臣與國防大臣接連對外承認國防預算的問題嚴重性，說明英國政府國防赤字黑洞已經到了新內閣必須面對的首要課題。

⁷ HM Treasury, *Spending Review 2010* (London: The Stationery Office, 2010), p. 5.

⁸ HM Treasury, *Budget 2011* (London: The Stationery Office, 2011), p. 12.

⁹ David Cameron, "David Cameron: Together in the National Interest," speech delivered by Prime Minister, October 6, 2010.

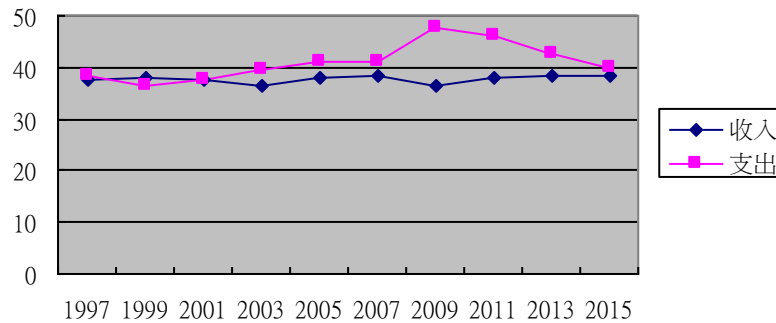
¹⁰ Jonathan Beale and Frank Gardner, "Q&A: Strategic defence and security review," BBC NEWS, October 18, 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11554491>.

¹¹ Liam Fox, "2011/06/27-Reforming Defence," speech delivered by Secretary of State for Defence at the Reform Think Tank, 1 Whitehall Place, London, June 27, 2011. <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/People/Speeches/SofS/20110627ReformingDefence.htm>.

¹² Liam Fox, "2011/06/27-Reforming Defence,"; HM Treasury, *Spending Review 2010*, p. 13.

¹³ "Briefing Radical Britain: The unlikely revolutionary," *The Economist*, August 14, 2010, p. 19.

圖一、英國中央政府預算收入與支出佔 GDP 比重概況



資料來源：HM Treasury, *Budget 2011* (London: The Stationery Office, 2011), p.11.

二、人力與建案過度膨脹

國防預算財政赤字約 380 億英鎊，武器裝備與人事支出所佔的比例最多。武器裝備部分，用於新式裝備與維護保修的赤字大約 200 億英鎊，許多部署、裝備性能、項目與數量之規劃與採購均缺乏清晰的戰略指導，戰場適應性未有精確的預想與評估，且在沒有獲得足夠預算來源的情況下，作成建案決定，¹⁴造成資源排擠與浪費。英國於 2007 年花費在伊拉克與阿富汗戰爭的預算為 29 億英鎊，光是裝備就花費約 10 億英鎊。¹⁵

就人力規模而言，目前英國中央政府在 2011 年的文官總數約為 44 萬 4 千人，國防部佔 15.9%，規模第三大，¹⁶人數龐大所導致的人事支出頗為驚人，例如食物津貼、水電補助與專業加給方面的增加，軍隊士兵人士費用也因為通貨膨脹調升 1-2%。¹⁷由於，英國國防部在武器

¹⁴ HM Government, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review* (London: The Stationery Office, 2010), pp. 3-6, 30-31.

¹⁵ Cabinet Office, *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an interdependent world* (London: The Stationery Office, 2008), p. 46.

¹⁶ 最多文官的單位依序為勞動與年金部（23.1%）、稅務與海關總署（15.9%）與司法部（15.9%），詳見“Civil Service Statistics: Civil Service employment since 1902,” Department of Civil Service, <http://www.civilservice.gov.uk/about/facts/statistics>.

¹⁷ *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, p.

裝備與人事方面的支出原本就可觀，加上美國聯邦儲備理事會推出兩次「量化寬鬆」(QE1, QE2)及各國央行採取低利率政策，致使各國「系統性」通貨膨脹更加嚴重，此情況加速英國國防預算的攀升。

三、缺乏高層國安機制

造成英國預算持續擴大的另一個原因，是缺乏一個由上而下，統合所有政府資源，進行宏觀、戰略、全政府（whole of government）緊密協調的統籌機制，以對國安與國防資源進行最適切的調配與整合工作。

布萊爾（Tony Blair）與布朗（Golden Brown）擔任首相的工黨政府時期，國安機制是由內閣「國安、國關暨發展委員會」（National Security, International relations and Development Committee）負責政策制定與日常事務的決定；緊急危機事件發生透過「內閣辦公室簡報室」，進行中央政府反應的協調工作，國防部另設有「國防危機管理組織」負責部內協調；國家情報與戰略預警則是藉由內閣辦公室的「聯合情報委員會」負責協調事宜，¹⁸另有「安全與反恐辦公室」負責跨部會反恐戰略與政策管理，¹⁹明顯缺乏內閣層級的單一統籌國安機制。

因此卡麥隆上臺後，決定設立「國家安全會議」，集合軍隊、情報官員及有關的閣員，每週定期開會，以「全政府」觀點，審視、確認戰略性與協調性執行有關事務，策定國家安全目標與改革方向，於有限的條件下進行最為適切的資源分配，並督導《國家安全戰略》與《戰略國防與安全檢討》兩份報告的撰寫；²⁰另設置「國家安全顧問」一職，以提供首相國家安全戰略建議。這項學習自美國國家安全制度的新嘗試，將提供英國政府未來於防衛與國家安全機制運作的全新視野。國會也對上述措施表達歡迎，認為內閣是在避免擴充官僚體系的條件

31.

¹⁸ Ministry of Defence, *How Defence works: Defence Framework* (London: Ministry of Defence UK, 2009), p. 8-9.

¹⁹ *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an interdependent world*, pp. 4-5, 25.

²⁰ HM Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy* (London: The Stationery Office, 2010), p. 9.

下，所實施的國安機制改革。²¹

參、新國家安全戰略

卡麥隆於 2010 年 5 月，正式設立「國家安全會議」與「國家安全顧問」一職，該會議以首相為主席，成員有副首相、財政大臣、外交與國際發展大臣、內政大臣、國防大臣、國際發展大臣與首相府安全司長，另能源與氣候變遷大臣、國防部參謀首長、情報首長視需要參加會議。²²

國家安全會議統合國防、外交、內政、能源與國際發展等其他部門事務，協調政府的處置作為，提供高階戰略指導（high-level strategic guidance），2010 年 10 月，由國家安全會議負責督導，正式出版《國家安全戰略》報告，並確立英國所要捍衛的國家安全與利益，有關內容如下：

一、戰略環境

報告認為，未來美國仍將保有在經濟、軍事方面的世界強權地位。當今世界秩序的最大變動，應是中國大陸與印度因為經濟持續增長崛起成為全球性強權，兩國的經濟與軍事影響力逐漸增加，英國也將加強與兩國的關係發展。報告指出，未來 20 年，國際社會將可能朝向「多極化」、「多邊化」方向發展，例如「八大工業國」（G-8）已被「二十國集團」取代，成為國際經濟合作的舞臺，英國將會透過支持聯合國等現有國際組織機制，維持暨有國際體系。其他諸如全球化、能源安全、生物科技、環境威脅、氣候變遷等發展，將會使安全環境更加複雜。

²¹ House of Commons Defence Committee, *The Strategic Defence and Security Review and the National Security Strategy: Government Response to the Committee's Sixth Report of Session 2010-12*, Ninth Special Report of Session 2010-12, November 10, 2011, pp. 3-6.

²² *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, p. 5; "New National Security Council Established," Ministry of Defence, May 12, 2010, <http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyAndBusiness/NewNationalSecurityCouncilEstablished.htm>.

至於反恐戰爭的認知方面，英國面臨真實而迫切的國際恐怖主義威脅，特別是蓋達（Al Qaeda）等組織仍是英國主要的威脅。而處於阿富汗與巴基斯坦邊界、索馬利亞、葉門與伊拉克地區的蓋達組織依舊活躍，恐怖分子試圖藉由顛覆中東國家政府，以建立大一統的極端主義穆斯林帝國，不斷透過恐怖攻擊威脅英國與盟友，削弱西方在中東地區的影響力。因此英國武裝部隊仍將持續在阿富汗遂行反恐任務，以防止計畫性恐怖主義滋生，確保英國免於計畫性恐怖攻擊。另外，英國認為伊朗如果取得核武技術，中東其他國家可能跟進，此一趨勢將導致該區域安全情勢陷入不安，進而嚴重影響中東和平近程。

在削減軍隊規模之餘，英國將加強與北約、歐盟等盟友的「集體安全」（collective security）合作，維持與美國的傳統友誼關係，以維護英國安全與繁榮，確保國家安全與集體安全利益。

二、戰略目標、主要威脅與任務

英國人口雖然只佔世界總人口的 1%，但卻是世界第 6 大經濟體，在科技、醫療、創新產業、媒體、體育領域方面舉足輕重，首都倫敦則是全球金融中心，報告認為英國將持續主動參與全球環境變化的過程，並界定國家安全兩大戰略目標：

- （一）確保安全與繁榮的英國：捍衛英國人民、經濟、財產、領土及生活方式；
- （二）形塑穩定的世界：透過各種工具與影響力形塑全球秩序，消除不穩定因素。

報告認定，「藉由國家整體資源以維持國家富強、擴大英國於國際的影響力與強化安全」為政府未來的國家戰略；而國際恐怖主義、網路攻擊、國際軍事危機與大型天然災害將是未來 5 年英國的主要威脅。²³

國家安全任務則有：（1）指認並持續監視國家安全威脅與機會；（2）消弭危安因素；（3）施加影響力以利用機會與管理危機；（4）落實國內

²³ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy, pp.9-11, 28-31.

執法並強化國際規範；(5) 因應實體與電子威脅；(6) 協助解決衝突並促進穩定；(7) 使英國具備處理各項緊急事件的能力；(8) 加強聯盟與夥伴關係俾強化反應能力。

另外亦確立七項軍事任務 (military task)，包含：(1) 保衛英國與海外屬地；(2) 提供戰略情報；(3) 提供核子嚇阻；(4) 災害發生時即時支援災害防救任務；(5) 藉遠征兵力投射捍衛國家利益；(6) 維護英國影響力；(7) 鞏固安全穩定。²⁴

國防部另依此指導訂定七大優先任務：(1) 打贏阿富汗戰爭；(2) 實踐承諾 (3) 其他戰事的獲勝，如利比亞、反恐；(4) 促進國防工業出口；(5) 落實《戰略國防與安全檢討》報告計畫；(6) 落實《國防轉型》報告規畫；(7) 追求效率、效能與可負擔性。²⁵

肆、裁軍計畫

一、預算刪減

工黨政府留給新政府的預算收入與支出差距，在 2010 年達 GDP 11 % (詳見圖一)，財政大臣歐斯朋 2010 年 6 月針對整體國家預算狀況所規劃的緊縮性財政建議案，要求國防部至少要刪減國防預算 10-20%，希望藉大幅刪減預算的方式平衡開支。這項全面性削減計畫引發內閣成員的關係緊張，國防大臣福克斯即在國安會議召開前夕，以私人信函方式，向首相卡麥隆說明，認為大幅削減國防預算將嚴重打擊英國軍隊與政府的威信。²⁶

等到 10 月，內閣正式公布總計約 6,970 億英鎊的中央政府預算計畫，其中社會福利為 1,940 億英鎊、健保為 1,220 億英鎊、教育為 890 億英鎊、國防為 400 億英鎊、公共安全為 350 億英鎊、交通為 220 億英

²⁴ HM Government, *The Strategic Defence and Security Review* (London: The Stationary Offices, 2010), pp.11-12

²⁵ Ministry of Defence, *The Strategy for Defence* (London: The Ministry of Defence, 2011), pp. 4-7.

²⁶ "Defence cuts: Liam Fox's leaked letter in full," *Daily Telegraph*, September 28, 2010.

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析

鎊、住宅與環境為 270 億英鎊、農工為 200 億英鎊，並編列 440 億英鎊預算以作為攤還借貸利息之用（見表一）。新內閣計劃透過包括減稅、稅改、資助研發、鼓勵投資、擴大出口等計畫，²⁷促進就業，提升英國經濟成長，以擴大稅基，進而將赤字（預算收入與支出差距）由 2009-10 年的 GDP 11.1%降至 2015-16 年的 GDP 1.5%。²⁸

表一、英國中央政府總預算（列舉，單位：億英鎊）

年份	社福	健保	教育	國防	公共安全	交通	住宅與環境	農工	貸款利息	總預算
2010	1,940	1,220	890	400	350	220	270	200	440	6,970
2011	2,000	1,260	890	400	330	230	240	200	500	7,100

資料來源：HM Treasury, *Budget 2011* (London: The Stationery Office, 2011), p. 6; “June Budget diagrams,” HM Treasury, http://www.hm-treasury.gov.uk/junebudget_diagrams.htm.

觀察各部門均面臨最多 20% 的刪減幅度，佔中央政府總預算 6% 的國防預算，只刪減 8%。顯然，國防大臣的大聲疾呼確實獲得注意，但這也顯示，新內閣希望藉保有強大的國防武力，來維持既有的英國國際地位。

二、兵力調整

為因應未來英國安全威脅的挑戰，調整過去過度擴張的國防計畫與建案，並確立未來 10 年間的國防改革方向，內閣出版《戰略國防與安全檢討》報告，提出多項裁軍計畫。

首先，將人力集中於支應前線作戰需求，於 2015 年裁減 17,000 名兵力，包括海軍裁減 5,000 名，總數降至 30,000 名；陸軍裁減 7,000 名，總數降至 95,000 名；空軍裁減 5,000 名，總數降至 33,000 名。國防部

²⁷ HM Treasury and Department for Business, *The Plan of Growth* (London: The Stationery Office, 2010); *Budget 2011*, pp. 2-4.

²⁸ *Budget 2011*, p. 2.

文職人員則裁減 25,000 名，總數降至 60,000 名。其中，9,500 名駐阿富汗士兵將不受影響。至於駐直布羅陀、塞普勒斯、迪雅戈加西亞島、福克蘭群島、南喬治亞島與南桑威奇群島（3 島群均位於南大西洋）等海外英軍基地因為具有戰略補給與地緣價值功能將予以維持，另於 2015 年陸續撤出駐德國的 10,000 名士兵，直至 2020 年全數（該島共 20,000 名駐軍）撤出為止。

至於 2020 年的英軍兵力將依據未來衝突預想進行規劃，²⁹目前概分為：（1）進行 1 個以旅級部隊（至多 6,500 名）為基礎的長期維持穩定任務，輔以海空兵力支援；（2）執行 3 場短期作戰任務，避免投入長期作戰任務；（3）投入 3 個旅級兵力（約 3 萬名）的短期干預作戰任務，輔以海空支援等三大型態，三軍兵力規劃（如表二）如下：

在皇家海軍能力設定方面，將維持海上核子嚇阻、維護英國及南大西洋領地海事安全、傳統嚇阻、干預能力與兵力投射等能力，因此將保有三叉戟核子彈道飛彈能力、完成搭載聯合打擊戰機（Joint Strike Fighter）與直升機的 1 艘大型航空母艦成軍、³⁰新建 7 艘「敏銳級（Astute class）」核動力攻擊潛艦、4 艘巡防艦除役、維持 3 個陸戰突擊旅、組建「野貓（Wildcat）」與「梅林（Merlin）」直升機群執行反潛任務、維持 14 艘反水雷艦與 6 艘戰略運輸艦、建造 1 艘冰洋巡邏艦、1 艘海上巡邏艦與建立海上情監偵蒐（intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance）能力，其中原本計劃建造 2 艘航艦也縮減為 1 艘，另 1 艘無限期延後，且為了增加與美、法盟國軍隊的作業互通性，將改變設計加裝彈射裝置，以便於三國戰機可相互起降於彼此的航艦，成軍服役

²⁹ 英國防部將未來衝突類型設定為：（一）堅定承諾型：攸關英國安全與利益的優先戰事；（二）干預任務型：短期、高度影響的軍事部署；（三）維持穩定任務型：長期、以地面為主的軍事任務。軍事作戰任務又分短期（6 個月以內）與長期（6 個月以上），*The Strategic Defence and Security Review*, p.18.

³⁰ 英國政府於 2007 年 7 月 25 日批准建造「伊麗莎白女皇號」（HMS Queen Elizabeth）與「威爾斯親王號」（HMS Prince of Wales）2 艘航艦建案，2009 年開始建造，提供約 1 萬個工作機會，兩者原計畫於 2014 與 2016 年服役，每艘可搭載 150 架戰機，是現役航艦的 3 倍大。惟卡麥隆決定將第 2 艘航艦無限期延後，現役「皇家方舟號」（HMS Ark Royal）亦於 2011 年 3 月除役，2011-2018 年英軍已無本國籍航艦可用，“MoD confirms £3.8bn carrier order,” BBC NEWS, July 25, 2007.

日期也將由 2016 年延遲至 2020 年。

在陸軍方面，將籌組可實施短期軍事干預的輕裝特戰部隊、可供長期維持穩定作戰或大型干預作戰任務的多功能部隊，以及捍衛英國領土的部隊，並維持 16 個輕裝空降部隊、5 個具有偵查、戰車、裝甲、機械化與輕裝步兵的多功能旅、籌建射程可達 70 公里的「精準定位多發飛彈（Guided Multiple Launch Rocket System, GMLRS）」、籌建「未來高速效能系統功能車（Future Rapid Effects System Utility Vehicle, FRESUV）」之裝甲部隊、建立陸上情監偵蒐能力、採購「阿帕契」與「野貓」直升機與建立「軍事穩定支援群（Military Stabilization Group, MSG）」。

在 2020 年皇家空軍方面，設定組成捍衛英國領土、嚇阻與圍堵戰略之空中兵力、長期性遠征作戰之空中兵力及執行戰略與戰術空中運輸能力等。並計畫籌建「颱風」戰機與聯合打擊戰機（JSF）、1 支 C-17 運輸機、22 架 A400M 運輸機、14 架空中巴士 A330 運輸機隊（VC-10 與 C-130J 運輸機除役）、採購 12 架「奇諾克（Chinook）」、數架「梅林」直升機，提升空中指管能力、建構空中情監偵蒐能力、建立戰略情監載臺、採購「風暴之影（Storm Shadow）」巡弋飛彈及養成核生化放武器監偵能力。其中，1996 年批准採購（升級）21 架第 4 代寧錄型（Nimrod MRA4）長程反潛巡邏機全面終止。³¹

在維持核子嚇阻能力方面，現役「先鋒（Vanguard）」級彈道飛彈潛艦將延至 2020-2030 年除役，每艘潛艦的核彈頭將由 48 枚降為 40 枚；核彈頭總數不超過 180 枚，戰備彈頭數由 160 枚降為 120 枚以下；引進「三叉戟 D5」飛彈系統將延至 2030 年末；首艘新型洲際彈道飛彈核動力潛艦將推遲至 2028 年成軍。

其他方面，將建立「網路作戰部隊（Cyber Operations Group）」、強化無人飛行載具研發，而因應財政困難，將 380 億英鎊採購計畫刪減至 180 億英鎊，規劃延長「美洲豹」直升機服役年限。

³¹ “BAE jobs fears in Woodford after Nimrod axed,” BBC NEWS, October 19, 2010.

表二、2020 年英軍兵力預想

	功能	能力
海軍	■ 海上核子嚇阻 ■ 英國國土及海外屬地海上防衛 ■ 優先區域的傳統嚇阻與圍堵之軍事存在 ■ 艦隊的強大干預能力 ■ 兩棲能力 ■ 統帥英國與盟國海軍	■ 三叉戟核子彈道飛彈 ■ 新建 7 艘敏銳級潛艦 ■ 1 艘航空母艦（與美法共用航艦） ■ 19 艘驅逐艦與巡防艦 ■ 陸戰隊 3 個突擊旅（1,800 名） ■ 野貓與梅林直升機 ■ 14 艘反水雷艦 ■ 6 艘戰略運輸艦 ■ 1 艘冰洋巡邏與 1 艘海上巡邏艦 ■ 1 艘補給艦隊 ■ 海上情監偵蒐（ISTAR）能力
陸軍	■ 短期干預能力 ■ 多功能與彈性的干預能力 ■ 英國國土及海外屬地防衛 ■ 在戰區層級統帥英國與盟國部隊	■ 5 個多功能部隊（6,500 名） ■ 16 個輕裝空降部隊 ■ 精準定位多發飛彈（GMLRS） ■ 1 個重裝車排 ■ 「未來高速效能系統功能車」裝甲部隊 ■ 陸上情監偵蒐能力 ■ 採購「阿帕契」與「野貓」直升機 ■ 建立「軍事穩定支援群」（MSG）
空軍	■ 捍衛英國領土 ■ 嚇阻與圍堵的可信能力 ■ 長期性遠征作戰能力 ■ 戰略與戰術空中運輸能力 ■ 情監偵蒐（ISTAR）能力	■ 籌建「颱風」戰機與聯合打擊戰機 ■ 1 支 C-17 運輸機、22 架 A400M 運輸機 ■ 14 架空中巴士 A330 運輸機隊 ■ 採購 12 架「奇諾克」直升機 ■ 數架「梅林」直升機 ■ 提升空中指管能力 ■ 建構空中情監偵蒐能力 ■ 建立戰略情監載臺 ■ 採購「風暴之影」巡弋飛彈 ■ 養成核生化放武器監偵能力

資料來源：作者整理。

伍、組織改造

為推動國防組織改革，國防大臣福克斯在 2010 年 8 月 13 日任命前國防部採購部門主管，後轉赴民間公司的李維恩（Lord Levene）³²組成「指導小組（Steering Group）」（即國防改革小組〔Defence Reform Unit〕）。小組成員³³另有伊克貝斯科（George Iacobescu）³⁴、麥克維（Raymond McKeeve）³⁵、康維（Bjorn Conway）³⁶、艾倫（David Allen）、博南（Ursula Brennan）³⁷、葛林史東（Gerry Grimstone）³⁸、休頓（Nicholas Houghton）³⁹，及保守黨高層諾阿克（Baroness Sheila Noakes），有關組成企業人士超過半數，顯然希望把民間增加效率與效能的思維方式引入國防部，促使國防部朝向更簡明（simpler）、具成本效益（cost-effective）、責任明確（responsibility）、具權威性（authority）與權責相符（accountability）的組織方向發展。

小組於 9 月 6 日召開首次會議，該小組負責撰寫國防組織改造報告。⁴⁰福克斯在出席首次會議時指出，「期待小組找出能夠讓國防部成為

³² 李維恩為前國防部採購主管，接受任命前為勞伊茲船舶保險公司（Lloyds of London）董事長，該公司 1871 年創立，經營以海上保險和風險評估著稱。“Liam Fox targets waste in Ministry of Defence shake-up,” BBC NEWS, June 27, 2011; Andrew Chuter, “Lloyd’s To Lead U.K. Defence Reform Unit,” *Defense News*, August 12, 2010.

³³ “Defence Reform Unit,” Ministry of Defence, August 13, 2010, <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/PolicyStrategyandPlanning/DefenceReform/>

³⁴ 伊克貝斯科為金絲雀碼頭集團（Canary Wharf Group）總經理，該集團總部大樓為倫敦第一高樓（244m），為著名英國土地開發集團，擁有龐大土地。

³⁵ 麥克維為 Berwin Leighton Paisner 法律事務所合夥人。

³⁶ 康維為永安會計事務所（Ernst & Young，在臺原稱致遠，2007 年更名）航太、國防、安全業務主管，該事務所與資誠（PWC）、安侯建業（KPMG）、勤業眾信（Deloitte）並列全球四大會計師事務所。

³⁷ 艾倫為國防部非執行主任（Non-Executive Director），2011 年 2 月該職由德伊（Jon Day）取代；博南為國防部第二常務次長（Second Permanent Under Secretary）。

³⁸ 葛林史東為英國標準人壽（Standard Life）董事長，標準人壽於 1825 年創立，總部於愛丁堡，全球擁有 9,000 名員工，本集團總資產管理約為 2,000 億英鎊（2011 年 6 月 30 日），資料來源：香港分公司網站。

³⁹ 休頓將軍為英國副參謀總長（Vice Chief of the Defence Staff）。

⁴⁰ 撰擬報告過程，指導小組已向軍中高階將領（2 星、3 星）諮詢，考察美國、法國、德國、加拿大、丹麥、瑞典、以色列、澳洲、紐西蘭等國家的類似改革方案。報告

效率組織與縮減預算的良方」。⁴¹2011年6月,《國防改革》報告正式公布,內容對現有國防組織進行檢討,並提出53項策進建議,詳細內容如下:

一、國防部核心任務

報告設定國防部的核心任務與運作(如圖二)如下:

- (一) 指導(direct):由常務次長(Permanent Under Secretary/Permanent Secretary, PUS)、參謀總長(Chief of the Defence Staff, CDS)負責對戰略、政策與資源的指導;
- (二) 發展(generate and develop):各軍種司令在既定的戰略與預算範圍內,專注於各軍種的發展與調整事務,以肆應未來挑戰,另成立聯合部隊司令部(Joint Forces Command, JFC)以發展聯合作戰;
- (三) 武獲(acquire):由國防物資主任(Chief of Defence Materiel, CDM)與防衛裝備與支援局(Defence Equipment and Support, DE&S)負責獲得裝備、系統等;
- (四) 授能(enable)⁴²:由第二常務次長(Second Permanent Under Secretary, 2nd PUS)負責督導基礎設施工程、科技、研究及商業合作的工作;並成立國防事務服務處(Defence Business Services organization, DBS)與國防工程處(Defence Infrastructure Organization, DIO)強化職能運作,合併國防安全署(Defence Safety Authority, DSA)與軍事航空署(Military Aviation Authority)兩機構;
- (五) 作戰(operate):在大臣與參謀總長的指揮下,由常設聯

末也明定3年後應檢視國防改革的進度與成效,向國防大臣提出報告,並遞交國會。

⁴¹ “Defence Reform Unit starts work,” Ministry of Defence, September 7, 2010. <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/PolicyStrategyandPlanning/DefenceReformUnitStartsWork.htm>

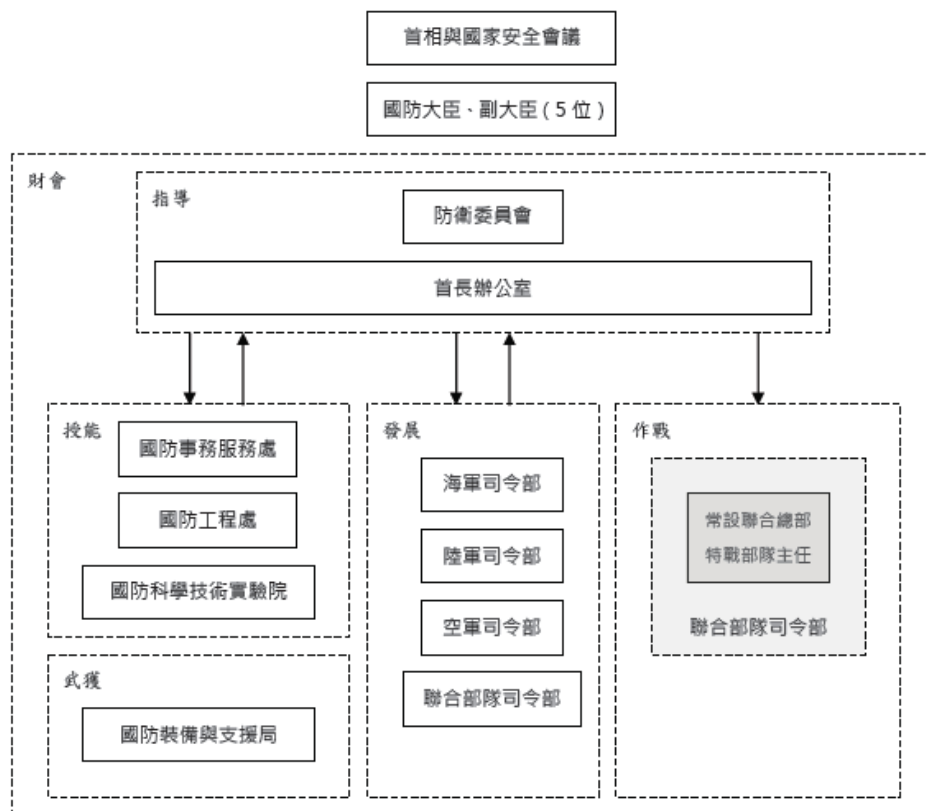
⁴² 授能(enable)的事務主要有工程、科技、研發等。

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析

合總部（Permanent Joint Headquarters, PJHQ）負責部隊作戰；各軍種與聯合部隊的指揮權全部移至該總部（詳見圖二）；

- （六） 財會（account）：常務次長負責國防部的審計與監管事務，並對國會與公眾負責有關管理、控制、審計的工作，定期向國會提出報告、答詢、資訊公開與媒體發言等事務，並有財務主任（Director General Finance, DGF）輔佐。

圖二、未來英國國防部運作模式



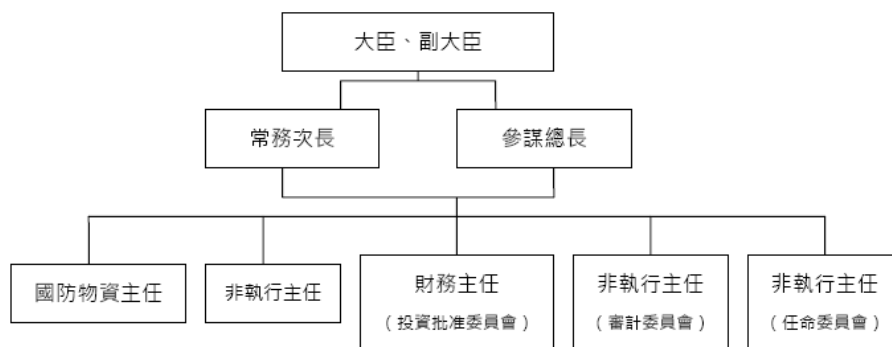
資料來源：Ministry of Defence UK, *Defence Reform: An Independent Report into the Structure and Management of the Ministry of Defence* (London: Ministry of Defence UK, 2011), p. 73. Annex D

二、籌組防衛委員會與建構計畫審核機制

為強化國防部內部決策機制，規劃：（1）籌組以國防大臣為主席的防衛委員會（Defence Board），⁴³此委員會（組織如圖三）成員有常務次長、參謀總長、財務主任、國防物資主任、3 位非執行主任（Non-Executive Directors, NED）⁴⁴，負責戰略指導、財務管理，為決策機關，不涉入指揮、軍令事務，一年集會 10 次，原屬於委員會成員的 3 位軍種司令則不再參加會議。

再者，建立投資批准委員會（Investment Approvals Committee）、審計委員會（Defence Audit Committee）及任命委員會（Appointments Committee）等 3 個次級委員會，並由財務主任、2 位非執行主任分別擔任委員會主席。另有法規會議（Defence Council）則負責法規事宜，出席人員同防衛委員會。

圖三、國防部防衛委員會組織架構



資料來源：作者自繪。

⁴³ 舊制的英國國防部內部會議有：（1）防衛委員會（Defence Board），以常務次長為主席，屬非副大臣級官員會議；（2）參謀首長會議（the Chiefs of Staff committee）：以參謀總長擔任主席，為收集各軍種軍事建言的諮詢會議。How Defence works: Defence Framework, pp. 27-28.

⁴⁴ 非執行主任需為國防部外，或商界人士出任，以提供嶄新思維。How Defence works: Defence Framework, p. 27.

三、檢討高階官員編制與更多的授權

指導小組作成結論認為，國防部應該釐清高階官員責任、強化個人課責。首先，應重新檢討副大臣（Ministers）員額（舊制 5 名）⁴⁵，應依據報告律定的國防部五大核心任務進行調整，惟仍應尊重首相任命政務官的權力。其中常務次長的職責在於透過委員會化解分歧、尋求共識、獲取資源，以確保國防計畫在財力範圍內可負擔。常務次長為首席文官，類似企業的首席營運長（chief operating officer），應帶領文官進行國防轉型，第二常務次長則輔佐之。

參謀總長則是負責部隊運作的首席軍事顧問，應代表各軍種出席國家安全會議與防衛委員會，反映軍隊之意見與思維；並主持參謀首長會議，以獲得各軍種在作戰、運作上的建議。參謀總長為戰略性軍事指揮官（strategic military commander），副參謀總長（Vice Chief of the Defence Staff, VCDS）輔佐之。參謀總長應承大臣之命，專注於戰略性作戰指揮（例如特種作戰、反擴散、核嚇阻、網路作戰等）、訓練與教育政策，至於協調與聯合需求的工作則交由新成立的聯合部隊司令部負責執行。

常務次長與參謀總長兩人應共同負責戰略研擬（參謀總長特別專注軍事戰略），協調外交與安全政策目標，並動員資源，確保戰略得以執行。

另外，應將首長辦公室（Head Office）編制進行有效整合，讓首長辦公室成為國防部副大臣、常務次長、參謀總長的支援單位，縮減規模，朝更小、更強及更為戰略性的方向整合，以處理戰略層級的事務，協調跨部會事務、國際交往，以及軍事外交任務，而非過去軍種微觀管理（micro-manages），以符合戰略、效益需求。

⁴⁵ Minister 依據英國駐北京大使館與英國駐臺代表處官方網站譯為副大臣。英國國防部除國防大臣（Secretary of State for Defence）外，舊制有 5 位副大臣（Ministers），均屬由首相派任之政務官，為具國會議員身分的非內閣層級之副大臣，但與大臣均隨內閣進退，包含軍事副大臣（Minister of State for the Armed Forces）、軍備、支援暨科技副大臣（Minister for Defence Equipment, Support and Technology）、國防人事、福利暨退撫副大臣（Minister for Defence Personnel, Welfare and Veterans）、國際安全戰略副大臣（Minister for International Security Strategy）及次長兼發言人（Under Secretary of State and the Lords Spokesman on Defence）。

報告也建議授權軍種司令，在符合財務效益架構下，擁有更大的管理空間。軍種司令應在嚴格的預算控制機制下，具有預算項目調配的權力，以利計畫的施行。軍種司令應負責甄選、訓練、教育、裝備、維保及整備的功能，維持軍種指揮職權，向總參謀長提供軍種作戰建議，但在戰略、資源獲取與管理的角色應該降低，因此，應將軍種司令編階由 4 星降為 3 星。

四、強化內部財務考成管理機制

報告建議國防部應強化部內財務與考成管理，在防衛委員會的戰略層級上，應負責管理國防部的績效與風險；常務次長應監督高層預算（Top Level Budget, TLB），並扮演會計長（Accounting Officer）的角色。財務管理應單獨著眼於財務現實，首長辦公室應發展一套能夠肆應財務、資訊、訓練的財務管理機制，讓軍種司令在此機制下進行預算花用與調配。計畫與建案經首長辦公室同意後，軍種司令對計畫與預算的細部規劃、執行負有責任。上述有關作為均在確保未來計畫與建案的可負擔與官員課責性。

另外，主要投資計畫與建案經由投資批准委員會（財務主任為主席），考量戰略需求、可負擔性及優先性，以及財政部對國家總體財政的看法、高層預算官的意見，進行案件的嚴格審議。而部內的高層預算資源官（TLB Directors of Resources）必須具備財管能力與歷練，由財務主任與高層預算官共同任命。

五、組織調整

報告認為未來戰場環境愈形複雜，對於聯合作戰的需求日增，因此建議創設 4 星階級將領為首長的聯合部隊司令部（Joint Forces Command, JFC），有關組織應整合現有常設聯合總部（Permanent Joint Headquarters, PJHQ）部分單位、防衛情報參謀部、聯合軍醫司令部、防衛學院、發展概念與準則中心等單位（見圖四），針對聯合作戰能力進行強化。並將現有約 80 個「聯合」組織（“joint” organization）進行全面性的系統性檢討與整併，各軍種中適合聯合的功能應予集中，以增進機構的績效

與效能。而各軍種司令仍保有對各軍種的指揮控制權。⁴⁶

聯合部隊司令應出席參謀首長會議，主要職責在於發展聯合作戰能力、強化總體軍隊戰力，以及整合及支援各軍種作戰能力。以戰略性的視野進行規劃與資源獲得，培養聯合作戰的指揮能力，以因應未來作戰環境。

創建國防工程處（Defence Infrastructure Organization, DIO）與國防事務服務處（Defence Business Services, DBS）確保軍種行動的效率、效能與專業性。

裁廢商業主任一職，⁴⁷功能轉由新設立的「國防物資主任」取代，應在預算與計畫範圍內，負責科技、商業與工業政策事務，並考慮增加有關裝備方面的會計職權。國防物資主任應出席防衛委員會，提出《物資戰略（*Material Strategy*）》，檢視國防裝備與支援局（Defence Equipment and Support, DE&S）組織規模、權限與結構，建立新的採購模式。

創建國防工程處，以統合並強化軍種間的有關工程事務的協調，引進更為專業、有效的成本效益模式，並達成在 2014 年之前裁減 2,500 個職位的目標，讓國防工程預算更加合理化，以適應艱困的預算環境。

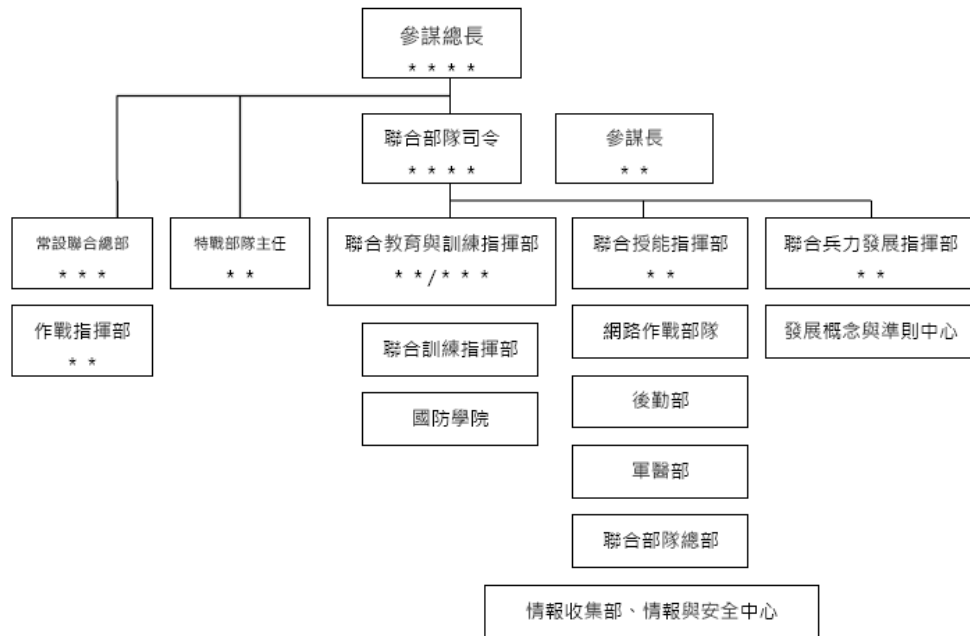
創建國防事務服務處，本處主要負責文官人力資源、商務、財務、調查與資訊等服務（corporate services），以強化軍種間有關事務的協調，引進民間企業更為專業、有效的成本效益模式。本處所配置的文官多數將由其他現有機關移撥，其中人資文官將由 1,000 名降至 600 名（2013 年）；財務文官將由 3,500 名降至 2,700 名；內部審計文官將由 150 名降至 120 名；另移撥 70 名資訊文官到本處。⁴⁸

⁴⁶ 海軍司令（First Sea Lord and Chief of Naval Staff）、陸軍司令（Chief of the General Staff）、空軍司令（Chief of the Air Staff），不譯作軍種參謀長。

⁴⁷ 裁廢的商業主任（Director General Commercial）為 3 星編階，原隸屬首長辦公室。

⁴⁸ “New Defence Business Services organization proposed,” Ministry of Defence, March 22, 2011; “Defence Business Services (DBS),” Public and Commercial Services Union, May 9, 2011, http://www.pcs.org.uk/en/ministry_of_defence_group/mod-news/index.cfm/id/A2B51546-1219-4DD5-B3129C8891CE9F31.

圖四、英國國防部軍令組織調整



資料來源：Ministry of Defence UK, *Defence Reform: An Independent Report into the Structure and Management of the Ministry of Defence* (London: Ministry of Defence UK, 2011), p. 77. Annex F

六、強化人事甄選與考成

考用資深軍官與文官應更為有效率、透明化，重視人力資源在國防事務的角色，國防部應針對未來國防事務的需求，將人力資源與國防計畫及建案進行整合，並且培養未來戰略環境專才。⁴⁹其次，應全面檢討所有非前線人員（上校階層軍官〔OF5〕；第7級文官〔Band B〕）編制，指揮職任期可維持2-3年；但縮減資深官員之人數規模，延長任期至4-5年。第三，首長辦公室仍應掌有制定任期、薪資、訓練與教育的等人事政策，但相關政策的標準與預算等部分則授權聯合部隊司令部負責制

⁴⁹ 這裡所稱未來戰略環境專才（future environmental expert）類似美國淨評估辦公室專做未來環境評估事務的人才。

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析

定，至於各軍種的基礎訓練則仍有各軍種司令部各自掌有。

擴大資深官員任命委員會（Senior Appointments Committee, SAC）的權限，以負責批准各軍種、國防部與 2 星、3 星階層的各项人事命令，制定甄選標準，增加人事透明度。參謀總長與第二常務次長應參與該委員會的有關討論，但應降低常務次長在該委員會的影響力。而各單位提出人事建議時，應至少提出 1 名以上的候選人提供圈選。

陸、觀察重點與後續發展

一、財政預算壓力驅動的歐美裁軍政策：

由於近年歐美經濟衰退、歐債與歐元危機重創各國經濟，歐美國家的國防預算規模直接受到影響，⁵⁰英國作為美國於歐洲的主要盟邦之一，10 年間持續派兵參與伊拉克與阿富汗戰事，其中英軍為阿富汗第二大國外駐軍，共計 9,500 名，已有超過 400 位殉職，⁵¹面臨龐大的國防預算負擔。美國亦提出「新戰略綱領」⁵²與「國防預算計畫」⁵³兩份報告，作為戰略修訂與軍事部署調整的依據，並規劃在未來 5 年裁減 2,590 億美元（2013-2017 年）、10 年內裁減 4,870 億美元（2012-2021 年）。

歐洲各國近年均湧現裁軍風潮，法國軍事預算未來 3 年內將刪減約

⁵⁰ 依據瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所(SIPRI)最新一期《2011 年報》(SIPRI Yearbook 2011) 的統計，英國 2010 年國防預算為 596 億美金，為 GDP2.7%；法國為 593 億美金，為 GDP2.3%，相較於其他歐洲國家平均 GDP1.6%高出許多；德國為 452 億美元，只佔 GDP 的 1.3%。“SIPRI Yearbook 2010-Military expenditure,” based on extracts from SIPRI Yearbook 2010, June 2, 2010, p.p. 4-7.

⁵¹ 屬阿富汗第二大駐軍的英國，首相卡麥隆 2010 年 11 月 20 日（里斯本高峰會期間）宣布將於 2015 年撤軍；同日，北約秘書長宣布將於 2011 年逐步撤軍，於 2014 年完成移交；加拿大亦宣布將於 2014 年全數撤出。

⁵² Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, U.S. Department of Defense, January 5, 2012.

⁵³ Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices*, U.S. Department of Defense, January 5, 2012; “Panetta Announces Fiscal 2013 Budget Priorities,” American Forces Press Service, January 26, 2012

50 億美金（平均每年裁 16 億）⁵⁴，裁減 5.4 萬個軍文職缺。⁵⁵德國曾於 2004 年宣布將境內總數約 400 座的基地裁減 100 座，配合募兵制的推動，將進行戰後最大裁軍計畫，2011 年兵力由 25 萬下調至 18.5 萬人，2010 年為 385 億美元，2011 年裁減約 13 億美元，⁵⁶2010-2014 年內將裁減 68.8 億美金（84 億歐元）軍事預算。⁵⁷義大利 2010 年軍事預算約 171.5 億美金，較 2009 年減少 0.4%，約 24 億美金。⁵⁸

面對此一趨勢，面對此一趨勢，北約國家正針對「巧防禦」（Smart Defence）計畫進行討論，⁵⁹歐洲幾個智庫共同提出歐洲國防改革報告，⁶⁰認為歐洲國家應該利用經濟衰退時期，加強各國於國防與安全事務的合作，以共同因應未來的挑戰。但是美國前國防部長蓋茲（R. Gates）就直接批評為「歐洲去軍事化（demilitarization of Europe）」，並認為預算危機是目前北約面臨最嚴重、長期性與系統性的問題。⁶¹放眼未來 5-10 年，在緊迫的財政壓力下，歐美等國的裁軍調整與戰略檢討將成為近 10 年間最重要的國防趨向。

⁵⁴ Pierre Tran, "Slimmer, more Efficient," *Defense News*, October 18, 2010.

⁵⁵ Pierre Tran, "Morin: Reforms could mean \$502M for firms," *Defense News*, October 18, 2010; "France to cut defence budget by 3.5bln Euros-source," Reuters, July 1, 2010.

⁵⁶ "Germany's CDU votes to suspend conscription," *Financial Times*, November 16, 2010; "German military faces drastic budget cuts," UPI, May 27, 2010; David Wroe, "America's key allies slash their defense budgets," *MinnPost*, October 4, 2010.

⁵⁷ IISS, "German armed forces face big changes," *Strategic Comments*, Volume 16, 2010.

⁵⁸ Tom Kington, "Italian military hit by 10% budget cut," *Defense News*, May 27, 2010. 值得一提的是 2008 年的義大利面臨龐大的赤字壓力曾是世界第 3 大公債國、歐洲最大公債國，詳見 Tom Kington, "Italy plans 6.9% defense budget cut," *Defense News*, October 13, 2008.

⁵⁹ "NATO: 'Smart Defence' at the heart of the meetings," The Ministry of Defence, February 22, 2012, [_www.defense.gouv.fr/english/content/view/full/148056](http://www.defense.gouv.fr/english/content/view/full/148056).

⁶⁰ Sophie C. Brune(SWP), Alastair Cameron(RUSI), Jean-Pierre Maulny(IRIS) and Marcin Terlikowski(PISM), "Restructuring Europe's armed forces in of austerity," SWP Comments 28, November, 2010.

⁶¹ 蓋茲指像運輸機、直昇機、空中加油機與戰場用情監偵系統的缺乏，均直接影響到阿富汗戰事的進行，此研討會的結論是提供北約 2010 年 11 月即將制定的《戰略概念文件》（Strategic Concept）具體建議之用，詳見"NATO Strategic Concept Seminar (Future of NATO)," remarks as delivered by Secretary of defense Robert M. Gates, National Defense University, Washington, D. C., February 23, 2010.

二、謹慎對外用兵與強化會計績效管理將可有效抑制國防預算暴增：

觀察本次國防改革小組的組成，任命民間企業績效經營專才佔 5 位（共 9 位），超過半數，首相卡麥隆借重外部績效改革專家，引進企業績效管理概念，對國防部的組織重整與績效管理提供良方。更值得注意的是，計畫審查特別強調：（1）常務次長應監督高層預算，並扮演首席會計長（Principal Accounting Officer）角色；（2）主要投資建案應經由投資批准委員會（財務主任為主席），考量戰略需求、可負擔性及優先性；⁶²（3）考量財政部對國家總體財政的規劃、高層預算官的意見，以對國防投資建案進行嚴格審議，明確授與常務次長監控高層預算的職責，這顯示未來國防部在進行建案規劃時，除在部內應該獲得財務主任與常務次長的預算承諾，在部外也必須考量國家總體財政規劃，特別是財政部應提供意見。

雖然這項制度調整是否有助於杜絕國防部在不考量國家總體財政狀況，任意推出一些無力負擔的建案不無疑問，但層層把關的制度可能無益確認個人的課責性，畢竟每項計畫與建案都是經過逐級審批，責任劃分並不易。⁶³另外，觀察工黨政府時期，最了解國家財政狀況的財政大臣布朗，隨後也接任首相，對伊拉克與阿富汗戰事的支持不遜於前首相布萊爾。而英國國防部於 2007 年之後不斷暴增的國防建案與計畫，應該與參與反恐戰爭的戰略基調有更大的關係。卡麥隆執政的內閣或許可以藉由制度約制國防建案的成案，但更大的理由恐怕仍是保守聯盟政府與工黨政府在對外用兵政策與戰略基調有著根本的差異。因此，卡麥隆的對外用兵戰略更趨謹慎，輔以會計與績效改革措施，方可有效降低未來國防部再度出現龐大建案的可能性。

三、未來英國將更加依賴雙邊安全關係與國際組織合作：

歐洲各國面臨普遍性的財政壓力，多數國家透過降低國防預算支

⁶² 據英國國防部統計 2009 年國防部大概花費 190 億英鎊向民間採購，提供民間 30 萬工作機會。Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review, p. 30.

⁶³ Mike Dunn, Bill Egginton, Nigel Pye, Trevor Taylor and Bryan Watters, *The Defence Reform Agenda*, RUSI Briefing Paper, Royal United Services Institute, June 2011, p. 8.

出，以撙節政府支出，相較而言，英國國防預算仍維持在北約設定的 GDP 2% 標準，國防預算數字規模居全球第 4 大，顯示卡麥隆欲維持英國仍為聯合國五大常任理事國之一的國際地位與影響力，惟其方式將更依賴雙邊安全關係與國際組織的合作。

首先，強化英法安全合作。2010 年 11 月 2 日卡麥隆與法國總統薩柯奇（Nicolas Sarkozy）簽訂《英法國防合作條約》（UK-France Cooperation Treaty），宣布將籌組一支聯合遠征部隊、航艦打擊群的合作、發展聯合準則與演訓計畫、強化網路安全合作與軍事科技研發與採購合作等。⁶⁴再者，鞏固英美傳統同盟關係，2012 年 3 月卡麥隆利用訪問華府期間，與歐巴馬於《華盛頓郵報》（Washington Post）聯名發表〈世界可以倚賴的聯盟〉，強調兩國合作於維護全球秩序的重要性，並強調不會放棄阿富汗任務。⁶⁵

英國也強調未來將與其他地區強權的合作（如印度、日本、法國），並且依賴北約（NATO）、歐盟（EU）等國際組織的安全架構，以維護其安全利益，2011 年 3 月，英國透過與法、美等北約國家合作對利比亞進行空襲，成功推翻格達費政權即是最好的驗證。

四、計畫與建案調整可能影響現有軍隊戰力：

英國國防部在有限的財政資源之下，藉由對現有武器裝備的延長服役年限、升級等方式維持戰力，例如對在阿富汗服役的美洲獅直升機延長服役期；對梅林直升機進行功能升級；將核潛艦數量由 12 艘降低到 8 艘、發射管由 48 個降低到 40 個。但有關計畫在實踐上，已面臨諸多問題，根據英國《每日郵報》（Daily Mail）的報導，卡麥隆政府基於起降試驗所產生的諸多問題，已計劃將皇家海軍航空母艦艦載機的機種採

⁶⁴ “Britain and France to seal defence pact,” *The Guardian*, November 2, 2010; “UK-France Defence Co-operation Treaty announced,” Ministry of Defence, November 2, 2010, <http://www.mod.uk/DefenceNews/DefencePolicyAndBusiness/UkfranceDefenceCooperationTreatyAnnounced.htm>.

⁶⁵ Barack Obama and David Cameron, “An alliance the world can count on,” *Washington Post*, March 12, 2012; “Cameron and Obama – we will not give up on the Afghanistan mission,” UK Ministry of Defence, March 15, 2012..

購，由 F-35C 匿蹤戰機再改回工黨政府時期就決定的 F-35B，這項決定如同否決自己先前決策，⁶⁶也說明當初的決定似乎過於倉卒。

隸屬國會的審計部（National Audit Office）也提出警告，認為裁減預算計畫將導致國防部 15 項大型軍備建案（潛艦、戰機、直昇機、驅逐艦）的成本大幅提高，嚴重影響英國海軍潛艦戰力。⁶⁷參謀總長李察斯（David Richards）也警告，經濟問題將讓英國陷入戰略風險，並成為英國的最大威脅。⁶⁸工黨影子防衛大臣埃恩斯渥（Bob Ainsworth）亦認為，跟上一次耗費 1 年的戰略檢討相比，此次戰略檢討過於急促（僅 6 個月），且完全基於財政困境的檢討。⁶⁹雖然卡麥隆反駁認為，有關調整係維護英國國家利益。⁷⁰但是未來在有限預算的條件下，英國要如何保持既有防衛戰力，將是內閣重要的政策課題。

五、持續觀察新設聯合部隊司令部（JFC）之運作狀況：

英國新設聯合部隊司令，與參謀總長均為 4 星編制的職位（有關組織如圖二），前者負責聯合作戰能力的發展與執行，後者則負責戰略擬定、軍事建言、領導全軍等職責。聯合部隊司令亦承接常設聯合總部聯合作戰指揮官的部分指揮任務，將聯合作戰任務由 3 星指揮官提升為 4 星司令負責，司實際執行作戰任務的指揮工作。由於未來作戰規劃逐漸走向「聯合」模式，英國在三軍司令部之上創設聯合部隊司令，能否有效整合、協調現有軍種，進行更有效率的作戰，發揮應有之聯合戰力，以作為我方發展聯合作戰的參考，宜密切觀察。

⁶⁶ Ian Drury, "Cameron's warplane shot down as cost of converting aircraft carriers to fly them trebles," Daily Mail, March 19, 2012, <http://dailymail.co.uk/news/article-2117391/camerons-warplane-shot-costs.html/>；「大逆轉 英海軍改採購 F-35B」，青年日報，2012 年 4 月 19 日。

⁶⁷ "UK defense cuts will cost money, Audit Office says," AP, November 17, 2011; "Defence cuts 'led to MoD project cost rise'," BBC NEWS, November 16, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-15749136>; Thomas Herding, "Navy 'will not have enough submarines to protect UK'," *Telegraph*, November 16, 2011.

⁶⁸ James Kirkup, "Eurozone crisis poses military risk, warns defence chief General Sir David Richards," *Telegraph*, December 14, 2011.

⁶⁹ "Speed of defence review 'could put operations at risk'," BBC NEWS, September 15, 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11306982>.

⁷⁰ "Defence review: Cameron unveils armed forces cuts," BBC NEWS, October 19, 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11570593>.

表三、英國國防部重要職稱

職稱	全稱	縮寫
國防大臣	Secretary of State for Defence	Defence Secretary
副大臣	Minister of State	Ministers (5 in total)
副大臣（政務）	Parliamentary Under-Secretary of State	
常務次長	Permanent Under Secretary/ Permanent Secretary	PUS
第二常務次長	Second Permanent Under Secretary	2 nd PUS
參謀總長	Chief of the Defence Staff	CDS
副參謀總長	Vice Chief of the Defence Staff	VCDS
軍種司令（3 名）	First Sea Lord and Chief of the Naval/ Chief of General Staff/Chief of Air Staff	Service Chief
國防物資主任	Chief of Defence Materiel	CDM
財務主任	Director General Finance	DGF
非執行主任	Non-Executive Directors	NED（ 3 in total ）

註：1、大臣為內閣級大臣，由首相任命，參加內閣會議，隨內閣進退。

2、副大臣（5 位）由首相任命，不參加內閣會議，隨內閣進退。

3、常務次長，為常務文官體系的最高層官員，不隨內閣進退。

4、參謀總長、副參謀總長、軍種司令為軍令指揮系統。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析