

● 作者/Kathleen Hicks ● 譯者/李柏彥 ● 審者/彭耀祖

去蕪存菁的國防預算

Getting to Less: The Truth About Defense Spending

取材/2020年3-4月外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, March-April/2020)

美國國防預算歷來均是國會熱切討論議題之一，面對瞬息萬變的全球安全情勢及中共與俄羅斯等戰略競爭對手不斷出招，美國勢必要在國家安全戰略與自身財政紀律上尋求平衡點。

美國內部針對合理的國防預算支出，如同許多其他議題一般，意見總是分歧。2019年蓋洛普民調顯示，受訪者中有25%認為美國的軍事支出不足，29%認為過高，另有43%則認為剛好——此數據讓企圖解釋公眾意見的政治人物難以掌握主流民意。美國總統川普在競選期間承諾重建美國軍力，就任後亦不斷宣稱其每年替五角大廈增加了數百億美元國防預算。然而在競選活動中，部分民主黨候選人卻反其道而行。麻州參議員華倫(Elizabeth Warren)表示將削減國防預算來支應其健保計畫經費。同樣的，佛蒙特州參議員桑德斯(Bernie Sanders)表示，為「幫助美國勞工家庭和保障弱勢族群」美國應停止「浮濫的國防預算」。

然而，即便存在上述論點，這些想法卻很少觸及國防支出的核心問題：亦即美國軍方應該如何做，以及如何著手準備。若細究目前美國國防支出則不難發現，雖然積極刪減國防支出恐承擔改變軍事戰略的風險，卻仍能從中獲利。推行國防預算減支政策需要艱難的政治決定、創新思維，而軍方則勢必減少既有任務項目。最後結果會使美國軍事化程度降低，但更具全球影響力。





2020年3月4日，美國防部部長艾斯培偕參謀聯席會議主席密利(Mark Milley)上將參加參議院國防預算聽證會。(Source: DoD/Lisa Ferdinando)

軍費波動

第二次世界大戰以來，美國國防支出始終依循既有模式調整，亦即遇重大軍事行動即攀升，任務結束後時則開始萎縮(即便增刪幅度從未一致)。1950年韓戰初期，美國軍事支出在兩年內顯著成長達290%——相當於目前6,920億美元以及13%的GDP規模——接著在1952年至1955年間以51%幅度下降。越戰期間，支出幅度再次攀升並在1968年達到相當於目前6,050億美元以及9%的GDP規模，其後又在1968到1975年間以25%幅度下滑。1970年代末期至1980年代初期，由於冷戰緊張情勢升溫，美國總統卡特及雷根各自增加美國國防部預算。但蘇聯解體後，1985至1997年間，國防預算又在老布希(George H. W. Bush)和柯林

頓總統期間再次以34%比例刪減。

隨之而來的911事件以及阿富汗和伊拉克戰爭，造成軍事支出再次急遽成長，於2010年達到將近8,200億美元以及4.7%的GDP規模。國防經費持續成長至2012年歐巴馬政府的預算會計年度，2013年，美國政府與國會因預算問題僵持而達成自動刪減(即所謂預算減支)協議。接下來三年，國防預算依據國會所制訂之預算上限開始呈現小幅下滑。

然而預算減列情形並未維持太久。未久，俄國染指克里米亞，伊斯蘭國組織在伊拉克和敘利亞崛起，中共亦開始擴大對南海島嶼主權聲索力度。基於上開原因，美國軍費在歐巴馬任期最後一年的2016年會計年度再次竄升。2017年川普就

任後，在其不斷鼓吹重建軍隊的主張下，國防經費持續成長。川普上任後三年間，由於甫主掌國會的共和黨傾向增編國防支出，加上海外應急軍事行動專戶(the Overseas Contingency Operations account)的擴大運用(該專戶創建原意是支應阿富汗和伊拉克戰爭行動經費所需，故不受國會預算上限約制，但目前其用途已擴增)，美國國防經費呈現審慎的成長。2020會計年度，美國國防經費預計將上看7,380億美元。

這樣的額度是太少？太多？還是剛好？可能無法僅從帳面上數字得知。因為一方面自1962年以來，國防支出雖僅占GDP和聯邦自由預算的一小部分；但另一方面，若考量通貨膨脹影響，目前國防經費幾乎與2010年概等，而當時美國軍隊正同時在阿富汗和伊拉克執行軍事行動。更有效的作法是檢視國防經費支出項目。廣義來說，這些經費有三個主要支應方向：針對目前局勢備戰(戰備整備)，因應未來國防事務(軍事投資)，以及組織架構設計與精進(組織調整)。

舉例而言，美軍為應對俄國佔領克里米亞後所升高的威脅而採取新的因應措施，如增加在東歐軍演頻次並訓練新式裝甲部隊等，此即為戰備整備。軍事投資部分，諸如美軍不斷強化研發能力，並採購短程飛彈和防空系統。至於組織調整，美國已在保加利亞、波蘭、羅馬尼亞和巴爾幹半島部署更多部隊。

美國所面的挑戰是該如何妥善分配資源於諸多美國利益選項，包含核武嚇阻、反制恐怖主義，以及確保太平洋地區商業流通自由等。目前，國防支出已平均分配在上開三大項目中。若能清楚劃分優先順序，或許有助於在各項任務和時間架構下做出權衡分配，但始終難以取得完美平衡。若要完善分配國防支出，則必須預測複雜的全球和國內局勢——包括未來國家領導人的政策傾向。

錯誤的刪減方式

欲藉由制定正確戰略來發揮國防預算最大效益，事實上尚有一段距離，但關鍵在於美國國防部必須有效執行這些戰略

決定。然而實際上，若想以發揮效益方式節省預算則往往事與願違。決策者往往期待甚深卻短視近利，且不願面對政治上的艱難決定。

在刪減預算上，常見錯誤是求快不求精——刻意刪除能立即降低預算的項目，而不會引發太多政治紛爭，其中研發項目便是最佳例子。相較於軍事採購，研發費用常被輕易且快速刪減：因為停止重大武器系統生產可能威脅數以千計工作機會，但擱置仍在初期發展階段的計劃則衝擊相對和緩。然而，研發工作是未來作戰能力命脈，一旦遭冒然擱置恐影響深遠，軍隊恐喪失作戰優勢或未來需投入更多資源才能追回進度。另一個常見節省預算手段則是推遲既定維保計畫，讓船艦、飛機和其它裝備值勤時間增長。同樣的，此種作法在數年後便會自食惡果，如高事故發生率及低戰備妥善率。維保工作未確實應是造成2013至2017年間美海軍陸戰隊航空事故發生率上升八成，以及2019年美海軍6艘以東岸為母港的航艦均停靠於船塢中的主因。

另一個錯誤是輕易精簡總部層級幕僚人員。在民間企業界，刪減經常性費用代表領導階層決心承擔因預算緊縮所帶來的不便。的確，在柯林頓和歐巴馬執政期間，國防部盡力希望藉由刪減各部門管理階層來提升效率，特別是聯邦文職人員，而現任國防部長艾斯培 (Mark Esper) 亦如此。然而，藉此法所節省預算額度往往遠低於預期。例如，一如預期，2015至2019年間，美國國會曾要求國防部透過提升行政效率以撙節100億美元經費，但五角大廈卻無法證實已做到。此種作法鮮少成功咎因於，相關單位僅將文職人員所負責業務原封不動移轉給軍職或國防合約商。五角大廈甚至援例會將此種不可行的預算撙節行為納入未來預算編列作業上，此舉尤其不智。

尚有錯誤是未重視明顯重要之軍事任務。其中最糟者，恐屬小布希 (George W. Bush) 政府對占領伊拉克毫無整體規劃。從戰爭初始，時任國防部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 即拒絕美陸軍增派兵力以因應維穩任務所需，致伊拉克陷入內亂，徒增

難以估算的人員、財務和戰略性損失。歷經了四年延宕，倫斯斐被迫下臺，五角大廈和白宮當局終於修訂政策並於2007年大幅增派兵力。國防戰略家和預算規劃人員往往認為，眼下所遇問題會逐漸淡化，或未來所面臨問題將神奇地自動解決，但歷史證實並非如此。

決策者亦會錯誤規避具政治爭議的預算刪減項目，人事費用便是其一。1999到2019年間，每位現役軍人在依據通膨調整後，平均待遇成長幅度已經超過60%。現金津貼調升或許是經費激增原因之一，但福利支出更可能是問題癥結。此期間，光是軍人健保費用便成長兩倍以上。但決策者卻未積極正視人事費用激增現象，亦未緩和軍人待遇調升速度或依市場機制調整健康保險自付額比例。即使對此做出改變須顧及人才招聘目標及留營率，但實際上，這方面仍有許多改善空間。

整併軍事基地也是頗具爭議的議題。美國國防部曾表示境內冗餘基地比例佔19%，整併非必要軍事基地能讓美國國會節省大筆預算。但國會議員卻

畏懼選區內軍事基地一旦遭關閉將可能引發的政治波瀾而不願正視。距上次軍事基地整併已逾15年，早已過了應執行的既定週期，而每次整併專案雖有部分必要費用支出，最終卻能省下每年數十億美元經費。同樣，政治人物亦不願刪減不符實需的軍事採購計畫。雖然落實上述政策能將經費投資在因應未來挑戰上，但卻可能付出相對政治代價：包括喪失工作機會、關閉軍事設施，以及國防供應商破產等。這些決定非常艱難，卻可透過諸如受基地關閉影響人員轉職計畫來設法緩和衝擊。

戰略與支出

戰略謬誤同樣無助於節省國防支出。如川普不斷宣示讓美軍自海外歸建。相較編列國內軍費，刪減海外軍事支出素來就屬政治安全牌。然而，將美軍駐紮在盟邦領土其實比較划算，因為把海外軍隊撤回國內，不僅會失去外國政府軍費奧援，美國本身還需額外編列預算支應營舍、訓練及部署。

再來看看美國參議員華倫有



2014年9月12日，美陸軍關閉位於德國的班堡基地(Bamberg)，該基地已成立將近70年。(Source: US Army/Christine Groening)

關「刪減浮濫國防經費」的訴求——她主張清算整個海外緊急軍事行動帳戶，將騰餘經費用在國防以外的優先事務上。此訴求也具明顯錯誤導向：因為該帳戶絕大部份並非直接用在美軍駐紮阿富汗、伊拉克和敘利亞花費上。該帳戶支出項目多元，包括美軍派駐歐洲之地面部隊和航空部隊相關費用、美海軍在波斯灣和印度洋作戰行動，以及駐紮於美國各城市戰機因應突發事態而緊急起飛的能量。

在毋須大規模裁軍下，削減國防支出最激進作法莫過於澈底採行「美國優先」國家安全戰略。各式手段可隨時間推移省下千億美元預算，諸如美國可積極仰賴其核武來嚇阻潛在敵人攻擊，也可退出目前國際約定，摒棄長期盟約轉而成為暫時性結盟關係。美軍可裁減其常規兵力投射能力，尤指地面部隊，僅需維持足夠能力應對部分特定任務：包括確保美國商業利益、必要時因應敵人直接攻擊，以及對恐怖攻擊採取

先制作為。藉上開做法，將得以裁撤數以萬計軍人和聯邦工作人員。

然而必須謹記，若採行以上激進戰略將產生劇烈影響。諸如阿拉斯加、關島和夏威夷等距美國本土遙遠的軍事駐地，在此戰略下將難以獲得軍事防衛。美國民眾和海外事業需得接受其自身利益和安全勢將大幅依靠美國外交手段和經濟力量而非軍事力量為後盾。無疑地，核武將開始擴散，由於昔日盟友不再受到美國核武保護傘保障，敵對勢力也感受到美國開始撤離，盟邦勢必將尋求建立自身核武能力。最重要的是，若美國改變心意決定重新建立軍事能力，可能會發現重建步調將耗費更多時日及資源。基於以上戰略代價，「美國優先」毫無疑問不是個明智之選。

不一樣的道路

其實有更好的方法。一套睿智且符合民意的戰略，將讓世人相信美國會信守承諾，並再次推想，即使美國優先事務已和過去不同，卻仍將主導解決全球最棘手問題。在此戰略下，



2019年8月8日，美國防衛生局代理副主任普雷斯(Ronald Place)中將，向第49軍醫群說明國防醫療政策轉型及該單位未來任務影響。(Source: USAF/Georgios Ansbach VI)

美國將扶植盟邦而非選擇背棄，並發展重大——且持續強化——優勢以壓制中共和俄國。美國和理念志同道合的國家共同合作保障全球經濟，使私人企業和自由人民在面對獨裁主義日漸強大之際，仍能繁榮茁壯。同時，美國盟邦亦將如預期負起自我防衛重責。

在國際上，美國可建立其外交政策此一非軍事手段，並指派外交大使、外交政策執行幹部，以及駐外人員。在國內，美國可建構國力的來源，挹注更多教育資源(增加優質人才庫並降低軍人徵募和訓練成本)，投資研發活動(透過創新助益軍事)，並讓具備科學、技術、工程和數學專長移民匯聚美國(能強化創新作為)。其成效將可減輕美軍負荷進而降低國防支出——尤其是未達作戰程度的安全任務，包括網路作戰和反恐行動等。

然而，軍事能力依舊扮演重要角色。美國軍事力量可以確保經濟繁榮和強化友盟關係。美國強勢外交必須奠基於卓越軍事能力，如此不僅能深化與盟邦間外交承諾，亦可對敵人造成威脅。為了維持前述信賴感，美國必須持續於海外駐紮軍力，特別是在亞洲和歐洲。美國亦必須向盟邦重申核武嚇阻延伸的承諾，藉此降低其擁核誘因，進而阻止核武擴散。美國亦必須設法阻截來自空中、海上、太空和網路的威脅。即使其區域內整體軍力已相對減少，美國仍須在中東及其周邊地區維持反恐和危機應處能力。

這項戰略必須重新規劃國防預算。一如既往，軍方必須在戰備整備、軍事投資和組織調整間權衡取捨，因為這三項花費都必須考慮到中共和俄國。然而，由於這項戰略所需軍隊規模較小，因此

五角大廈可調整組織經費，以減輕其餘兩項預算壓力。就軍事投資而言，相較於升級既有硬體設備，可將重點置於遠程優先項目。即使軍隊規模縮小而讓整體經費下降，戰備整備支出亦必須維持高規格。

在重新規劃國防支出整體優先順序之際，決策者可鼓起勇氣來改變政治氛圍及作業文化，以達到節省國防開支目的。對此，美國內政和外交政策目標可相互結合。例如，在降低整體醫療照護費用支出上，可同時調降軍職人員醫療保險費用。該費用是整體國防經費的第二大支出項目，也是國防人事費用支出激增主因之一。投資教育、基礎建設，以及協助從業人員轉職計畫等，可讓政治人物停止維護生產過時裝備的工廠，並將投資焦點轉向未來作戰能力。此外，與信賴的民主國家建立堅實貿易關係則可降低軍用物資供應成本。整併冗餘軍事基地也許是最難以克服的政治難關，但美國國會可藉由現行轉型協助專案(Transition-Assistance Programs)鼓勵上述軍事基地所在城市進行商業發展，藉以適當減低衝擊。

但為能兼顧維持軍事能力和節省國防經費，軍方必須接受創新和實驗文化，例如，國防部長可以專列一筆特別基金，讓各軍種或司令部競賽創新思維，勝者可將其想法編入國防預算，另當五角大廈評鑑晉升人員時，亦可把候選人睿智遠見特性增加更多評分比重。

綜合以上，這些抉擇——包括重新規劃整體戰略、突破政治難題以有效節省國防經費，以及培育創新思維——將有助省下可觀經費。扣除必要先期支出，美國國防部預計每年可省下大約200

億到300億美元經費。

美國人民的企盼

長期以來，美國一直過度使用軍事手段來因應國家安全所需。國際社會上，美國全球主導權正在弱化，因此需要一套嶄新作法來因應，尤其當獨裁國家競爭者正尋求新戰略來凸顯美國權力不若以往。此刻正是需要一套大戰略的適當時機，能將外交政策手段保護範圍延伸至國防經費力所不及之處。

但是針對節省國防經費應有認知且必須記得，廉價國防只能換來一支規模不夠、任務執行率不彰、設備低廉和待遇差的軍隊。這不符美國人民期待。各項民調顯示，大部份美國人認為他們的生命財產與美國境外事態息息相關。保護美國遠離國外勢力威脅以及確保美國海外利益仍需仰賴所費不貲的軍事力量。

另外必須記得，美國財政問題的核心並非由國防預算這類必要支出項目所引起，而是稅收日漸萎縮無法補足，社會安全預算和美國國債利息支出卻日益增加所導致。換句話說，僅透過節省國防支出並無法滿足美國人民所期望的未來，但仍可建立一套更優質且有效率的國防。

作者簡介

Kathleen Hicks係戰略與國際研究中心(The Center for Strategic and International Studies, CSIS)國家安全計畫主任。曾在美國國防部任職17年，並協助歐巴馬政府規劃國防戰略和軍事發展計畫。

Copyright © 2020, Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*, distributed by Tribune Content Agency, LLC.