



區域情勢 REGIONAL

● 作者/Michèle A. Flournoy ● 譯者/黃文啟 ● 審者/馬浩翔

美國面臨鋒芒喪失的危機

America's Military Risks Losing Its Edge: How to Transform the Pentagon for a Competitive Era

取材/2021年5-6月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, May-June/2021)

近十年來，美國政壇不分黨派，均有共識將大國競爭視為最大挑戰，然而美軍軍力卻離此目標尚遠。軍方必須全面重新調整心態，重新思索如何作戰，並在科技與作戰方面進行必要投資，以保持鋒芒。



(Source: DVIDS)



近十年來，美國國防官員一直視重返大國競爭為對美國國家安全影響最深遠的挑戰。

2012年於歐巴馬政府任內，美國國防部宣布「美軍部隊的規模將不再針對執行大規模的長期穩定作戰行動進行編制」，諸如當時阿富汗與伊拉克的軍事任務等，顯示其已針對美國在後911時代的國防戰略澈底改弦易轍。2016年，時任美國國防部部長卡特(Ashton Carter)特別強調「重返大國競爭」。2018年，川普政府的國防戰略更明確闡述此種轉變，宣示：「當今美國國家安全的主要關切主題已變成跨國戰略競爭，而非恐怖主義」，而該戰略尤將中共視為競爭威脅的主要重點對象。

然而此種挑戰雖得到廣泛大眾與兩大政黨認同，但美軍改變的幅度卻根本難以因應此種挑戰。雖然高層次戰略已經改變，但五角大廈的運作方式多半顯示其一如既往，而此種情況根本不足以因應崛起中的中共，以及修正主義強權俄羅斯所構成之日益嚴峻威脅。此種脫節情形都可從美軍當前致力調整其作戰概念(亦即其如何實際從事未來的作戰任務)乃至訓練、技術籌獲、人才管理到海外兵力部署等事項明顯看出。美軍雖然已經採取某些重要步驟以促進國防創新，但官僚體系的惰性卻讓各種新戰力與作法難以及時且廣泛獲得採用。

拜登政府所接管的美軍部隊正處於轉折點上。據五角大廈兵棋推演所示，現有用兵計畫會讓美軍根本無法在未來嚇阻與擊敗中共的侵略行為。因此，美國國防部領導高層必須採取更大幅度且大膽的步驟，才能維持美國在未來擁有超越大

國競爭者的軍力和科技力優勢。否則，美軍將面臨在十年內喪失此優勢風險，這種情況將對於美國、盟邦與夥伴，乃至全世界帶來深遠且動搖根本的影響。美國在未來數十年嚇阻、侵入甚或發動戰爭的能力正陷於危險境地。

欲扭轉此種結局則須針對五角大廈的運作方式澈底加以改革。然而改變組織文化要遠比修訂國防戰略要困難得多——不僅需要明確而具說服力的願景，同時還必須重新調整誘因結構並提高責任制度。最終，國防戰略若無法先完成前述作戰改變，必定以失敗收場。

這項必要條件非常清楚：便是美軍必須重新思考其作戰方式，且必須挹注投資在必要科技與作戰，方可確保此優勢。此舉並非耗費更多預算；其重點在於如何更明智運用預算，律定投資優先順序以強化美軍優勢。在這場競爭中，時間已經不再對美國有利，而利害關係更是無比重大。美國國防部在未來四年採取行動——或毫無作為——將決定美國能否在未來40年捍衛其利益，並協助盟邦抵禦大國威脅。

未來戰爭

在911恐怖攻擊事件發生後的幾個月到幾年間，美軍將打擊蓋達組織及其他全球各地(特別是阿富汗和巴基斯坦)的同夥，列為優先任務。在2003年入侵伊拉克後，反叛亂作戰行動消耗了更多美軍部隊並吸引美國國防部高層的大半注意力。十年間所投入的幾場戰爭，讓美軍幾乎耗盡能量而無法為未來戰爭有所準備。

到了2012年時，少數但聲勢日益高漲的國防專



拜登行政團隊及美國國防部高層必須大膽嘗試改變，方能讓佇立於十字路口的美軍部隊，維持超越大國競爭對手的軍力和科技優勢。

(Source: US DoD/ Lisa Ferdinando)

家開始警告，愈加嚴重的挑戰已隱然成形，因此美國需要制定一套新戰略來因應未來挑戰。此項改變主要來自中共日益霸道的行為和所擁有之新戰力。自波灣戰爭後，中共軍隊一直在學習美國的戰爭方式。其發展出愈來愈多不對稱作法，試圖削弱美國軍力並利用其弱點，包含發展強大之「反介入/區域拒止」戰力。這些新戰力(包含網路與電子武器、防空、諸如反艦武器等精準飛彈)專門

用在破壞及摧毀美國的指管網路，並且瓦解美國在印太地區的兵力投射作為。因此，美軍不能繼續認定其衝突如過去般，在初期就能掌握空中、太空、網路及海上領域優勢，而擁有必然的行動自由。在未來衝突中，美軍將須爭取這些領域的優勢——且須持續戰鬥予以維持——因為其所面對的是中共持續破壞與削弱美國戰場管理網路的種種作為。

其中一項必要改變，在於重

新思考美國軍隊的部署位置——降低對大中東地區的重點投入，因為該區域直至今日仍然占美國海外部署兵力的三分之一左右。2021年初，依據美國總統要求而啟動，刻正進行全球兵力態勢檢討，目的在於以嚇阻中共為優先事項，此舉很可能意味必須縮減中東地區部署兵力，讓更多兵力可部署在印太地區。然而，為達到此目的，此戰略改變的配套方案不只是調整全球兵力部署，尚須進行所有概念、文化、軍種建案和預算等方面重新調整。否則，美國面對來自其他大國競爭時，必將逐漸喪失其軍事優勢。因此，美國已無法繼續有充分信心，認為其有能力嚇阻中共侵略或保護在亞太的利益與盟邦。當衝突爆發時，美國必定會在鮮血和財富上付出更高昂的代價。怠惰不前和毫無作為所付之代價將會高到令人難以接受。

雖然五角大廈在激發創新方面獲得某些進展，但在速度或程度上卻仍是差強人意。美國國防部內的一些新組織在掌握科技樣貌、發掘克服優先問題的可能解決方案，以及快速開



發某些新戰力的原型等方面確實展現相當程度效能。「國防創新單位」(Defense Innovation Unit) 訪察矽谷、奧斯丁和麻塞諸塞州128大道等創新大本營，尋找與商業科技公司合作的機會。「空軍創新計畫辦公室」(AFWERX)和「特戰部隊創新計畫辦公室」(SOFWERX)也分別在美空軍和特戰司令部扮演類似角色，兩者負責初期投資，以加速引進商用科技供軍事任務使用。2020年底，時任美空軍武獲、科技暨後勤助理部長的羅柏(Will Roper)估計，空軍創新計畫辦公室在之前三年牽線2,300家公司與美空軍及太空軍建立夥伴關係，其中多數公司在過去都不曾與美軍合作。但這些作為鮮少能跨越「死亡之谷」，也就是開發成功原型與真正可以產製某項系統並量產部署間的落差。

同樣在過去幾年間，美軍各軍種及聯參部門在延宕許久後終於開始針對大國對抗有所發展，並且驗證各種新式作戰概念。這些作為截至目前已包含奪取資訊優勢、協調遠程打擊以及在角力戰場空間中對分散各個不同地方的部隊提供後勤支援等具體作法。惟這些作法仍然處於起步發展階段。美國國防部迄今仍然未能快速且廣泛採用可嚇阻大國敵手的新概念和戰力。

當中共官員或戰略專家檢視今日的美軍，發現關鍵系統——凡用於偵知威脅、通信與導航、以及鎖定敵軍部隊的系統——都很容易遭到攻擊。尤有甚者，美軍部隊在面對日益擴大的中共軍隊，以及中共用於阻止美軍接近中國大陸沿岸所需戰力的投資時，將處於日益不利的態勢，不論數量或素質都是如此。倘若北京相信其可瓦解美軍

有效的軍事反應時，中共可能就會試圖對臺灣動武或奪取南海更多具爭議性的領土。此種危機很快就會升級為兩大核武強權的軍事衝突。因此絕對有必要確保中共軍事行動無法成功且須付出高昂代價——且須讓中共領導人對如此事實深信不疑。

既然如此，那又為何要抗拒改變？在大型官僚體系組織推動改變原本就是出了名的困難。在五角大廈，此舉看來近乎不可能。普遍的官僚體系文化仍然偏向迴避風險：避免犯錯、別生事端、遵循既有運作方式。除此之外，高層官員在面對各式各樣迫切挑戰時，從掌握當前作戰行動(其中有許多都是大中東和非洲地區的反恐行動)到處理部隊性侵事件和極端團體吸收美軍成員等等。不僅如此，多數美國國防部高層領導人每隔二到三年就會更換職務，使他們甚難驅動人力超過73萬名文職人員和130萬軍職人員轉換新行為並要求其對執行成果負責。經常發生的情況是，美國國防部也無法和美國國會共事，為那些反對改革者大開後門(因為國會議員經常會保護現狀，將預算分配給能為其選區創造就業機會的既有優先建案項目，導致沒有多少預算可用於新創項目投資)。

改變如何發生

為了克服此種惰性，五角大廈的新一批領導高層，除了將大國競爭列入拜登政府首部國防戰略(很可能在2021年下半年或2022年初公布)的首要優先事項，還得做更多努力。更重要的是，大國競爭必須列為高層官員與軍官，在時間和政治資



美國國防部官僚體系偏向「避免犯錯、別生事端、遵循既有方式」之避險文化。(Source: US DoD/ Brittany A. Chase)

本運用方式上的首要優先項目。若美國國防部高層領導人不打通關竅，並且日日致力推動，將全然無法促成必要程度的改變。

第一步必須是發展嚇阻並且擊敗在更激烈及致命環境中所發生大國侵略的新作戰概念——此工作重要性絕不下於為美軍部隊裝備全新戰力。歷史殷鑑，新概念甚至會比純粹的新科技更具力量。例如，雖然戰車是在第一次世界大戰時由英國率先引進戰場，但其卻直到第二次世界大戰才發揮重大影響力，那是因為德國人將此種新戰力結合閃擊戰概念，運用戰車搭配機械化步兵和空中密接支援以粉碎盟軍防線。

全面改革美軍部隊的作戰方式則需要全面調整心態。美軍已習慣在任何傳統軍事狀況下處於上風，預期能在任何領域中(不論是在空中、地面或海上)快速掌握優勢。然而在不久的將來，當美國和另一個大國對抗時，此種情況幾不可能出現。北京和莫斯科當局都在網路、電子戰和殺傷性武器等方面挹注投資，藉以破壞美軍部署、導航、通信和打擊能力，同時運用層層防線擊落美軍戰機和擊沉軍艦，使其無法接近目標範圍。

考量這些新戰力，美國計畫人員與各級指揮官必須思考如何以不對稱方式反制敵軍的優勢——包含美軍事實上很可能會在任何衝突中處於數量



美海軍「海豹」特種部隊過去頻繁投入地面反恐及反叛亂行動，未來訓練重點應為海上與秘密行動，方可在後續印太地區作戰時發揮關鍵效用。(Source: US Army/ Patrik Orcutt)

劣勢且遭受持續性攻擊。美軍部隊非但不能堅信自己可以直接摧毀敵人防線，而後相對不受阻撓遂行作戰，還必須預期恐在整個行動中遭到敵人攻擊。在如此條件下，美軍作戰概念已不能再依賴消耗戰法——亦即可以造成對方更大人員和軍品損失就能獲得勝利的概念，而這長期以來都是美軍戰爭計畫作為的基礎。相反地，美軍必須轉而採用更具創意的作法來嚇阻敵人，在破壞其掌握和攻擊美軍部隊的能力時，還得讓敵人關鍵戰力陷於險境。例如，如此意味著運用網路攻擊、電子戰(如通信干擾)，以及群集式無人飛行載具打亂或遮蔽敵人監視和標定系統。

好消息是，目前美軍各軍種及參謀首長聯席會議都在設法研發新作戰方式。壞消息是，這些概念多半仍處投影片簡報階段。美國國防部和軍事領袖必須挹注更多資源——包含財力和智識——加速此類研發、測試和精進新嚇阻與作戰概念等作為。

概念創新需要四大關鍵要素：最高層對打破現行準則的強制要求、真正的想法競賽、儘可能找到最多頂尖聰明人才以獲取最多廣泛面向經驗和觀點的作法，以及願意揚棄階級和職務地位，讓最佳想法來自最基層參與者的可能性成真。美軍各軍種和聯參部門必須改變其作法，將這些要素

融入其中。

美國國防部長應該成立高階領袖論壇，審視並討論備選提案，進而確認其中落差並支持最具前景的發展。此種支持必須包含比現在多更多的分析、兵棋推演和實地驗證。創造良性循環——從概念發展、兵棋推演乃至驗證——有助於把有前景的想法轉化為有用的新概念。此舉將可產生明確需求信號、讓必須下達困難且必要權衡決策的高階領袖共同參與，同時開始改變美軍各軍種自身作戰文化與實戰作法。

挹注發展訓練作為亦同樣重要。想想美海軍「海豹」特種部隊，這支部隊從911恐怖事件後就頻繁投入各種地面反恐及反叛亂行動。在未來，「海豹」部隊的角色將與今日截然不同，其重點將更偏向海上與祕密行動，而這些行動將在嚇阻中共遍及印太各地的行動時發揮關鍵效用。推動此種改變不僅必須挹注在替這支部隊裝備發展全新尖端戰力，同時也要賦予這支部隊時間和空間，重新調整其訓練和發展。類似的調整在整個美軍部隊都有其必要。

此外，軍事領袖未來必須在部隊管理方面採用更為嚴謹的作法——亦即美軍部隊在全世界部署執行例行行動的地點和時機。所有地域型聯戰司令部自然希望自身所屬地域獲得資源。美國國防部長必須遏阻他們將部隊派遣到風險程度得以且應能掌控之處。參謀首長聯席會主席在此方面應該扮演關鍵角色，針對美國應有意願接受更高風險之處提出具體建議，以便將更多資源調整至最重要的地方。

如此評估應該搭配針對中共 and 俄羅斯相關應變作戰計畫的檢討，新概念和戰力在此方面的需求尤其迫切，以及評估如何強化基地設置安排和安全援助專案。「戰略能力辦公室」(Strategic Capabilities Office, SCO)負責以新穎方法測試運用既有戰力，以提供各級指揮官在短時間內各種新選項的機關)近年來都未受充分利用。此機關應掌握更多能力，來發掘並且測試運用美國既有戰力，以強化對中共 and 俄羅斯嚇阻手段的新方式——包含將美海軍長程反艦飛彈配備在空軍的轟炸機

上，或讓美軍戰鬥機能發射數以百計的微形無人機，以遂行監視或壓倒敵軍防空系統等任務。

困難抉擇

五角大廈領導高層也必須重新思考其採購項目決策方式。在這波全球疫情之後，國防預算很可能相當緊縮，因而必須作出困難抉擇並更明智地運用預算。今日，美國國防部投資太多國防預算在那些已經編列預算執行的落伍載臺和武器系統——諸如戰術戰鬥機和大型水面軍艦——結果犧牲那些決定此類載臺能否在未來更激烈作戰中存活及成功達成任務的新科技。太常看到的情況是，主要武獲決策都是基於以另一個更現代化版本，來取代既有日漸老舊的相同武器裝備(諸如以第五代戰機取代第四代戰機)，而非探索某項特定任務(諸如奪取空優)如何以更有效且低廉的方式完成等更深層次問題。因此，相關討論狹隘集中在汰舊換新，而非思考如何運用新科技和戰力以新方法解決問題。

五角大廈必須改變其基本作



2021年4月13日，美國務卿布林肯(Antony J. Blinken)(右前)與烏克蘭外交部長庫列巴(Dmytro Kuleba)(左前)於比利時布魯塞爾會面，針對俄烏邊境戰雲密布、氣氛詭譎的態勢商討因應之道。(Source: US State Department/ Ron Przysucha)

法，採用組合管理戰略：針對每項任務來確認各種能力組成，俾利在可接受代價和風險條件下獲致最佳結果。此舉將讓決策者得以在各種相互排擠的採購優先項目中作出明智權衡考量。以這些優先項目為基礎，五角大廈應對產業界釋出更明確信號，來刺激民間業界投資在強化美軍優勢最關鍵領域的技術。

近年來，美國國防部在諸如人工智慧、自主操作、無人系統和高能運算方面的投資，一直都是相當難以預期且不連貫。預算挹注額度年年改變，而且分散在許多無法明顯看到的項目上，弱化鼓勵業界配合政府投資優先領域的訊號。為能對產業界釋出更強力的訊息(包含那些合資組合

尖端科技公司)，同時吸引資本增資公共研發投資，美國國防部長應該宣布一系列「大賭注」——亦即美國國防部在未來五年內想要挹注數十億美元的新興科技領域。此類領域應包含研發供人們所知「指管通資情監偵」(C4ISR)所使用的加密與強韌「網路核心網路」(Network of Networks)，讓美軍部隊即便遭受敵軍攻擊，仍可有效遂行作戰；運用人工智慧協助作戰部隊官兵以更快速下達更佳決策，或部署自主操作系統來配合人類作戰人員；發展可支援更廣泛分散部隊的後勤解決方案，以及強化網路戰力，俾利保護面對中共反介入/區域拒止戰力的舊式武器。

快速部署新興戰力最大障礙之一，就是傳統需

求流程——亦即美軍在採購所有主要武器系統時用在界定性能規格的繁複程序。這套原本用於確保美國國防部在採購複雜武器系統時，規格上可以完全符合需求所設計的作業流程，其僵化、按步就班且耗時多年的特質，完全違背在新戰力方面取得進展所須的靈活、彈性發展作法。

一套更好的武獲作業程序應該具有差異性，將主要硬體載臺(諸如新型轟炸機或航空母艦)和新興科技(諸如人工智慧、5G通信、機器人、生物科技、量子運算，以及如雷射和軌道砲等導能武器)予以區隔。擺脫過去事先按固定步驟的需求律定作法，靈活的開發方法有助於彈性設計和測試，使工程師、操作人員和專案管理人員有更多機會互動並且回饋。此種作法已經開始應用在各軍種(特別是空軍)、特戰司令部和聯合人工智慧中心(Joint Artificial Intelligence Center)的部分項目。2020年，美國國防部更公布了新的「適性武獲架構」(Adaptive Acquisition Framework)，目的在提升採購軟體系統的速度以及靈活度，但未來努力空間還很大。好的開始就是採用「人工智慧國家安全委員會」(National Security Commission on Artificial Intelligence)這個獨立聯邦委員會所提出的建議，將其建言融入訓練作為，並且教育國防人力及投資數位科技。這些建議事項雖係以人工智慧為主軸，但也可以加速讓其他新科技獲得採用。

美國國防部也需要一套更佳作法，協助那些有前景的原型系統跨越所謂「死亡之谷」並使其進入量產——這是讓新興戰力以具規模方式部署的其中一項最大阻礙。此問題部分肇因於主管原型開發與負責武獲作業官員間互不往來。因為某家

科技公司雖然贏得原型系統競標，但向來卻被告知必須等12到18個月才能參與另一項量產合約競標。除非跨過這道死亡之谷，否則許多投資者必然要求自家公司不要貿然投入國防市場。

此種情況需要新資金挹注型態，以協助企業從原型開發轉換至量產。其中一項作法是要求國會授權使用橋接預算，由國防部研發暨工程次長負責管理和分配，讓各軍種競爭這筆預算。從更基本面向上，此舉需要改變武獲官員的訓練作法和誘因，這些人必須獲得工具和鼓勵，針對新興科技運用彈性權限和靈活開發作法。另一批專業官員——亦即擁有專門訓練、績效評量組合、獎勵和經管的五角大廈「產品經理人」——則可將重點放在融合來自商業界的靈活開發最佳作法。隨時間累積，這些產品經理人可以成為科技獲得的綠扁帽部隊(亦即精英單位)。

美國國防部也必須更新其數位基礎設施——包括從雲端運算、人工智慧開發工具到數據儲存及管理系統——以支持更快速的創新作為。目前在軟體開發和數位設計方面的升級和投資作為不斷延遲，相對也在物理科學和科技基礎設施投資上產生落差，阻礙美國國防部在人工智慧等領域測試與開發工作迎頭趕上的能力。據「國防科學委員會」(Defense Science Board，負責提供美國國防部科學建議的專家委員會)在2017年發布的研究報告顯示，美國陸軍實驗室的平均已使用壽命長達50年。

政策來自人才

最後一項障礙是美國國防部的整體文職與軍



美軍軍事情報單位網路專長人員與東北大學(Northeastern University)學生及附近民眾暢談網路領域相關議題，並藉此吸引前述領域專家投筆從戎。(Source: US Army/ Steven Stover)

職人力缺乏科技人才——此種情況在「國防創新委員會」(Defense Innovation Board)於2020年3月的報告中稱之為「數位戰備危機」。現有招募專案規模太小，且過於侷限在網路安全人才方面，而鮮少使用既有「非傳統」聘用工具。招募科技人才的障礙極大——光是安全查核程序就可以耗上數年，而晦澀、老舊且極其緩慢的聘用程序則平均耗時150天。科技人員相對有限的薪資、專業成長機會和職涯發展，都讓美國國防部難以留住好不容易招募來的一小批科技人才。

雖然多數程式和工程設計仍由民間產業完成，

五角大廈仍須一批自家精銳科技人力。其應評估在全部創新網絡和整個產品壽期的人才需求，並開始充分運用其能掌握之聘用權限，同時針對軍種軍官學校和預備軍官訓練團的理工系所畢業生建立新經管發展。成立新的美國國防部數位團隊也有所助益，一如與非營利組織和民間業界建立夥伴關係，也可以讓具高度專業技術的人員能在國家安全職務進行歷練，而毋須完全改變其經管發展。科技公司也可以透過鼓勵其員工爭取此類機會，並且給予公務人員更多技術訓練與接觸民間產業的機會，做出更大的貢獻。

美國國防部新領導團隊多種增進多元性和包容性的作為，在國防部長奧斯丁(Lloyd Austin)領軍下，亦可望強化五角大廈的工作績效。培養出更有能力符合宣誓保護美國人民的軍隊和文職國防幹部，絕非只對社會有貢獻，這將催生許多極可能下達更佳決策，並且促進軍隊往表現更為優異的方向發展。

振筆一書便可改變戰略，但改變文化卻意味著扭轉人類真正的行為方式，此舉絕對是更為複雜。這需要最高層提出一套清楚說明的願景、長期的領導階層參與、不同層級管理人員共同投入、以及更強調個人必須為結果負責。試想一個簡單的例子。當筆者擔任美國國防部政策次長時，曾希望將訓練和專業發展列為優先工作，以提升幕僚人員的士氣和工作績效。在初步作為中，所有人員每年都必須接受為期兩週的訓練。督導官員也點頭表達同意。但在之後幾星期內，幾乎沒有幾個訓練申請送上來，只會為無法推動這項工作找理由。直到最後筆者明白表示，督導人員如果無法達到這項新的要

求，就不可能獲得最高績效評鑑成績後，才真正改變行為：在幾週內就收到了上百份訓練申請。只有誘因與獎勵配合，並且做到可促成目標達成之改變，同時所有人員不分層級都須為最終結果負責，這些作法才可能奏效。

式微的危險

假如五角大廈依然不改變其原有路線，則美國嚇阻壓迫與侵略的能力將會在未來十年完全萎縮。此點在中共方面尤其危險：因為北京當局一直認定美國國力正在走下坡，因此中共領導人才會變得愈來愈具侵略性，運用其日益提升的政治、經濟和軍事實力，加強其在東海和南海的主權聲索力道及處理臺灣問題。誤判情勢和衝突產生的風險才會大幅增加。

相對軍事實力的衰落也削弱了美國在整個印太地區盟邦和夥伴心中的公信力，使美國很難對這些國家保證自己有能力實現對他們的安全承諾。某些較為弱小的國家很可能屈服在中共的壓迫與影響力，不僅影響區域穩定，也衝突攸關美國

經濟復甦和未來成長的貿易及經濟關係。較強大的國家可能追求更獨立之安全政策，採取對北京姑息乃至獲取自身核武來作為嚇阻手段等方式，兩者均不符合美國利益。整體而言，美國在其未來繁榮與安全最為倚賴的印太地區，將會逐漸喪失影響力，進而讓全球各國看輕美國的實力和領導地位。

扭轉此種惡化情勢不僅會帶來安全利益，同時也有助於改變美國式微論並強化美國國內民眾信心。改變五角大廈不過是重新強化美國競爭力，而國內動力條件所需作為的一環——包含從創新作為、基礎設施、教育到移民等各方面。本文所述提供的機會，不僅限於強化美國軍隊，亦可用以強化美國國力。

作者簡介

Michèle A. Flournoy為西方主管公司及新美國安全中心共同創辦人；曾於2009年至2012年任美國國防部政策次長。

Copyright © 2021, Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*, distributed by Tribune Content Agency, LLC.