



● 作者/John A. Tirpak ● 譯者/劉慶順 ● 審者/黃坤銘

探究美國國防預算的虛實

The Next 10 Countries Combined...

取材/2021年9月美國空軍月刊(*Air Force Magazine*, September/2021)

各國國家戰略及建軍目標迥異，在編列國防預算時會據此排定支出優序，以確保各項開支能夠滿足當前作戰需求。因此，在比較不同國家間國防預算時，必須將前述面向納入考量，並完成「購買力平價」轉換後，方能得到客觀的分析結果。



2021年7月，美國參議院軍事委員會(Senate Armed Services Committee)為拜登政府提出的7,150億美元國防預算案，追加250億美元。看到如此更為龐大之國防預算，反對者很快做出回應，可預見的是，他們的批評將會是「美國國防預算已超出美國以下十個國家之總和」等各種陳腔濫調。

批評者哀嘆，美國國防預算明顯超支。美國為何較其敵對政權及夥伴國家擁有更大幅度的軍費超支？不僅是智庫及評論員，連歐巴馬總統2016年國情咨文(State of the Union)，以及當時

總統候選人桑德斯(Bernie Sanders)參議員都在2018年表達此觀點。

然現況是否真是如此？即便正確，有鑑於美國獨特國防需求及國際責任，此種看法是否公正客觀？

總部位於瑞典的斯德哥爾摩國際和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI，以下簡稱斯德哥爾摩研究所)係為各智庫、事實查核員、媒體，甚至是美國國防部引用軍事預算數據的主要來源，該機構每年將全球多數國家官方國防預算報告繪製成表格。2020年



(Source: US DoD/ Sean K. Harp)



圖為中國大陸成都飛機工業集團的殲-20匿蹤戰機。中共國防預算遭嚴重低估。(Source: Emperornie)

的最新數據揭櫫美國國防預算為7,780億美元(斯德哥爾摩研究所將美國能源部[Department of Energy]的核武支出納入計算),這個數字超過美國以下11個國家的國防預算總和(7,600億美元)。

2019年,斯德哥爾摩研究所估計中共國防預算為2,400億美元(比中共官方數據1,835億美元高出約40%),與倫敦國際戰略研究所(International Institute for Strategic Study, IISS)公布的2,340億美元相近。

2021年3月,中共公布當年國防預算,金額達2,092億美元,比2020會計年度增加6.8%。

2020年國防預算年增率為6.6%,維持超過20年的穩定成長。

儘管斯德哥爾摩研究所採用多數國家自行公布之官方數據,但中共與沙烏地阿拉伯的數據則由該機構內部評估產製。沙烏地阿拉伯並未對外公開其預算,而該研究所則認為中共官方數據不透明,因為中共並未將眾多軍事相關支出(如太空、軍事情報、網路作戰、工業基地、海警、武警、軍事相關研發等)納入國防預算統計。中共軍方掌管出售裝備與軍需物資的企業,而前述企業的營收亦未納入統計。

也許更為重要的是,斯德哥爾摩研究所認為,各國軍品與人員成本互異。在指令型經濟(Command Economy)體系下,中共得以訂定軍方支付國內物資及裝備的價格,且其部隊人員維持費用亦遠低於西方國家。美軍部隊享有的福利(諸如高爾夫球場、商品折扣及托嬰中心等),中共或俄羅斯部隊均望塵莫及,徵兵仍是前述兩國軍隊的主要兵源。

2021年3月,戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)於報告中指出,根據中共2019年7月國防白皮書,其年度裝備支出

比率，從2010年33.2%提升至2017年41.1%。

相較之下，美國將40%的國防預算完全投注在諸如薪餉與獎金等福利制度上，18%的經費用在裝備採購，24%列為作業維持費(Operations and Maintenance)，13%投入研究、發展、測試暨評估作業(Research, Development, Test, and Evaluation)。

2021年6月，美國參謀首長聯席會議主席密利(Mark A. Milley)上將在聽證中斷然指出，「假使大家都能開誠布公，那麼俄羅斯及中國大陸的國防預算總和將超越美國」，並表明這個趨勢「令人不安」。

密利並非首次提出此種看法。2018年，他在美陸軍參謀長任內就曾向參議院撥款委員會(Senate Appropriations Committee)表示：「本人曾見過美國國防預算與中國、俄羅斯的比較結果」。他更進一步指出，「勞動力成本乏人問津。長期以來，美軍薪餉支出在全球首屈一指」。若與美國整體薪餉相較，「俄羅斯及中國部隊薪餉成本都只是美軍的冰山一角」。

密利繼續表示：「將『軍中人事』(Military Personnel亦即人事成本)從中國、俄羅斯及/或美國國防預算中扣除，而單純比較軍事投資費用，即會發現中國與俄羅斯的建軍發展、現代化建設、武器系統籌獲等——也就是所有研發作業均歸國有，成本也較低廉——就可獲得更深入的比較結果」。

此種在薪餉及物資成本上的差異，通常會在「購買力平價」(Purchasing Power Parity, PPP；譯註：購買力平價係在同一貨幣具備相同購買力

之前提下，決定不同貨幣間的轉換匯率)的框架下討論。斯德哥爾摩研究所承認，就「資本支出報酬率」(Capacity Obtained for Resources Expended)而言，人民幣無須轉化為美元，而在「購買力平價」框架下，能更明確衡量不同貨幣間的資本支出報酬率。惟斯德哥爾摩研究所並未在世界國防預算排名中，運用「購買力平價」匯率實施計算。

斯德哥爾摩研究所進一步解釋，使用植基於「國內生產毛額」(Gross Domestic Product, GDP)的購買力平價匯率，往往會提高人力成本低廉之低度發展國家(Less-Developed Countries)的相對購買力，但卻墊高採購國外先進武器設備的匯差成本。

斯德哥爾摩研究所在其網站指出，「徵兵成本威信要低於許多典型商品及勞務，然先進武器裝備及其支援勤務花費恐相對較高」，這產生一種扭曲的主觀比較結果。這將對國內生產毛額(國防支出也是其中一項因素)各異的國家產生不同程度影響，造成此現象的主因為斯德哥爾摩研究所未使用購買力平價來估算各國國防預算。相反地，該研究機構堅持使用「『市場匯率』(Market Exchange Rates)以美元計價軍費支出，全然忽視其侷限性」。

2020年，斯德哥爾摩研究所在其報告中指出，俄羅斯官方國防預算及其超級強權(Superpower)地位間，存在大幅度購買力平價脫節。

斯德哥爾摩研究所認為，「種種跡象顯示，俄羅斯軍事裝備及支援勤務成本低於美國或歐洲」，這將使俄羅斯具備更高的購買力。斯德哥爾摩研究所在轉換購買力平價後，俄羅斯2019



全球國防預算排名

國家	國防預算 (單位：十億美元)	占國內生產毛額比率
美國	\$778	3.7
中國大陸	\$252*	1.7
印度	\$72.9	2.9
俄羅斯	\$61.7	4.3
英國	\$59.2	2.2
沙烏地阿拉伯	\$57.5*	8.4
德國	\$52.8	1.4
法國	\$52.7	2.1
日本	\$49.1	1.0
南韓	\$45.7	2.8
義大利	\$28.9	1.6
澳大利亞	\$27.5	2.1

Source: Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI

* 表估計值

年國防預算約為1,660億美元，而其官方數據僅651億美元。另外，俄羅斯「將近40%的國防預算用於武器裝備採購，遠高於北約所有成員國在內的多數國家」。斯德哥爾摩研究所更進一步表示，「俄羅斯裝備採購預算」是法國、德國與英國的兩倍以上，惟其2019年國防總預算總額僅高出前述三個國家30%至34%」。然而，其他國家可能會「挹注多數經費……提升部隊素質」，諸如部隊訓練與人力維持成本等。

2021年5月，美國參議院軍事委員會(Senate Armed Services)高階委員(Ranking Member，譯註：委員會中在野黨位階最高者)奧克拉荷馬州共和黨參議員殷荷菲(James M. Inhofe)在《透明國防》(RealClearDefense)發表評論，聲稱「美國以下十個國家總和」(Next 10 Combined)標題，乃是「層出不窮的迷思……而我們不該把這個掛在嘴邊」。

殷荷菲援引美國傳統基金會(Heritage Foundation)研究指

出，斯德哥爾摩研究所估計中共2017年國防預算為2,280億美元，但若依購買力平價計算，實際約4,670億美元。殷荷菲再依據中共四年間增長百分比加以換算後，2021會計年度國防預算近逼6,040億美元。

同樣地，斯德哥爾摩研究所報告亦指稱，俄羅斯國防預算與英國相當(約為600億美元)。殷荷菲認為，將俄羅斯國土面積、部隊戰備及數據不透明等因素納入計算，則實際金額可能接近2,000億美元。

殷荷菲斷言：「中國與俄羅斯可能還有數百億美元的帳外或隱藏支出」。他在報告中指出，將俄羅斯與中共換算後的國防預算加總後多達8,040億美元，遠超過美國國防預算7,410億美元。

此外，俄羅斯與中共傾向將軍事活動集中在領土周邊。但盟國與夥伴遍及全球的美國，則會在敵國前院，而非僅在鄰近地區遂行作戰，這將增加美國武器載臺、人員訓練、後勤補給及勤務支援成本。

殷荷菲寫道：「美軍在全球部署兵力以確保國家利益。相較

之下，中國及俄羅斯幾乎將所有國防預算及軍隊集中在鄰近地區遂行戰備整備」。

戰略與國際研究中心指出，斯德哥爾摩研究所數據顯示，中共國防預算超過「印度、俄羅斯、日本、南韓與臺灣的總和」。該中心進一步指出，在進行購買力平價調整後，中共購買力「至少增加1,000億美元」。

任職於戰略與國際研究中心經驗豐富的國防預算分析家哈里森(Todd Harrison)指出，國防預算「很難分析，但戰略上並不重要」。

困難之處在於「涉及很多相對購買力的假定事項」，而結果較無公信力，「因為這些假定會影響分析結果」。

但是，戰略上而言也不要緊。哈里森指出：「我們的國防預算，並不會隨著他國預算調整」。美國國防預算應視國家戰略及當前威脅調整。

哈里森表示：「根據現行戰略，美軍必須在全球作戰，捍衛美國盟國及夥伴關係。因此，我們要到『客場作戰』(Away Game)——具備全球兵力投射能力，而非侷限於邊界作戰能力，這在本質上就必須付出更高成本」。

中共與俄羅斯並不須對全球盟國履行安全承諾或捍衛夥伴利益，只須「關注其周邊地區」。

因此，哈里森認為：「其他國家國防預算真的無關緊要。重要的是，國防預算必須滿足戰略需求，提升部隊所望戰力」。

美國空軍協會智庫米契爾航太研究所(AFA's Mitchell Institute for Aerospace Studies)所長美空軍德普拉(David A. Deptula)備役中將針對「美國以下十個國家總和」這種陳腔濫調，提出更強

力的批評。

德普拉表示，「這是一種荒謬的比較」且反應「對美國戰略決心的無知」，美國以下十個國家「國家安全戰略目標與美國不同」。

德普拉指出，過去30年來，「美國國家安全戰略兩項原則始終不變……不論執政當局如何更迭」。第一項原則是美國確保世界和平，因為「這最終符合美國利益」。美軍活躍於全球七大洲，俾「遂行作戰以形塑區域安全及促進和平穩定」。維持全球部署需要大量部隊與載臺，方可在不須「集結地面部隊的前提下達成任務」。

德普拉表示，第二項原則是美國試圖維持一支能夠「同時打贏多場主要區域衝突」的武裝部隊。假使美國投入其他地區戰事，此種能力可嚇阻侵略者，避免敵軍乘虛而入。美國必須避免陷入第二場衝突「左支右絀」的窘境。

德普拉指出，近來第二項原則由於「美軍未適切提供所需資源」而「受到質疑」。

然而，廣泛而言，其他國家不須「承擔這些責任」，且此種軍事力量不僅「最符合美國利益，也最符合其他國家利益……這也是現今美國國防預算居高不下的原因」。

因此，各國國防預算必須在客觀公正的基礎上進行比較，並通盤考量各國預算編列原則、國家戰略與建軍目標。若非如此，德普拉表示，「純粹就數據多寡進行排序是缺乏實質意義的」。

版權聲明

Reprinted by permission from *AIR FORCE Magazine*, published by the Air Force Association