

## 美國四次《四年期國防總檢討》 規畫思維之研究

陳勁甫

（元智大學社會暨政策科學學系副教授）

林建宏

（文藻外語學院國際事務系助理教授）

### 摘 要

《四年期國防總檢討》對美國及我國是一份重要的國防建設文件。本文歸納 1997 年迄今美國四次《四年期國防總檢討》在戰略環境認定、國防戰略選項及規畫設計理念三面向之經驗，並提出《四年期國防總檢討》中的國防戰略選項應該與當下客觀戰略環境有相當連結；計畫邏輯理念則應針對國防優先順序與客觀資源限制進行檢討，以利建構一份「可負擔之能力部署計畫」。《四年期國防總檢討》是一持續檢討、策進、學習、溝通與課責的機制，應成為國防建設的指導文件。

**關鍵詞：**四年期國防總檢討報告、戰略環境、戰略本位、能力本位、預算本位

### 壹、前言

我國立法院於 2008 年 7 月修訂國防法第 31 條，要求國防部於每任新總統就職後 10 個月內得向立法院提出《四年期國防總檢討》（Quad-

rennial Defense Review，以下簡稱 QDR）<sup>1</sup>，其立法旨意在師法美國 QDR 之精神，要求國防部能前瞻國家之威脅與挑戰，善用國家資源預防戰爭，並更進一步的要求國防部結合文人政府國防施政的理念，規畫因應國家安全威脅，妥適的規畫兵力規模與軍事投資，以凸顯我國民主化文人領軍的精神。

據此，我國於 2009 年 3 月公布第一部 QDR。發表後，各方評價不一。持正面看法者，如退役中將鄧定秩認為本次國防總檢不僅是我國劃時代的創舉，亦為國防戰略規畫，樹立制度典範，意義重大影響深遠；<sup>2</sup>立法委員張顯耀於 2009 年 3 月 16 日立法院審查此部 QDR 時表示，這一份 QDR 是中華民國建軍史上的第一份，也是歷史上一個極重要的時刻，代表中華民國建軍到達另一個新的階段。<sup>3</sup>學者黃介正於 2009 年 4 月 2 日在美國「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)的一場座談中，表示我國在國防戰略和資源運用等議題上，面臨必須重新規畫的機遇期，因此 QDR 的提出，不但可以讓國民了解國防部未來的規畫作為，同時也是負責任政府的表現。<sup>4</sup>然而在對 QDR 機制的肯定外，仍不乏對第一版 QDR 內容批評的聲浪，例如：我國 QDR 欠缺總統正式及明確的國防大政方針指導；QDR 不是指導性文件，僅具參考性功能，無法整合不同部門戰略規畫相關文件；QDR 未能有效結合國防部的《國防施政計畫》、《國

---

1. 立法院，〈立法院第 7 屆第 1 會期第 19 次會議紀錄〉，《立法院公報》，第 97 卷第 48 期，第 3659 號，2008 年 8 月 4 日，頁 114。

2. 鄧定秩，〈從美國 QDR 看我國四年期國防總檢討〉，《中華戰略學刊》，第 98 卷，2009 年 6 月，頁 13。

3. 立法院，〈立法院 98 年 3 月 16 日委員會紀錄〉，《立法院公報》，第 98 卷第 13 期，第 3699 號，2009 年 4 月 1 日，頁 138。

4. 劉坤原，〈黃介正：台灣不必迷信高科技武器〉，《sina 全球新聞》，2009 年 4 月 2 日，<<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnoverseamedia/cna/20090402/0821100775.html>>。

防報告書》，不是一個資源運用管理與戰略層級的管考機制；未能利用 QDR 制度加強外部及跨黨派意見整合，擴大共識等等。<sup>5</sup>誠如前立法院國防委員會委員李文忠所指出，我國 QDR 雖是進步性的作為，值得各界重視，可惜這份 QDR 比較像精簡版的國防報告書，而非總檢討。<sup>6</sup>

李文忠的見解，似乎點出了我國第一次 QDR 本質，有形式重於實質的現象。例如，在 2011 年 2 月 22 日立法院第七屆第七會期的行政院施政報告中，就有如此的跡象。依理而論，行政院施政報告有關國防事項，<sup>7</sup>代表過去一年施政成果，如果行政院及立法院都重視 QDR 內容，那麼 2009 年所發布的 QDR 第三章中，有關國防轉型規畫的部分，就應屬於行政院有關國防重要施政的主要報告方向，而其執行結果也應該反映在行政院施政報告中，但比較結果並不一致。而立法院對 QDR 重視程度的不足，與行政部門亦相差無幾，自 2009 年 3 月公布後，僅有王幸男、周守訓與陳福海等三位立委質詢該部 QDR 的相關內容。<sup>8</sup>由此可見，QDR 在我國國防建軍定位不明確，也未受到行政及立

---

5. 陳勁甫、林建宏，《從美國歷次《四年期國防總檢討(QDR)》戰略與兵力規畫邏輯及評估方法分析我國未來 QDR 精進方向（計畫編號：MND-100-01）》（臺北：國防部，2011 年），頁 3。

6. 李文忠，〈「四年期國防總檢討」的未來國軍戰力—挑戰 QDR！臺灣在野社群的國防建軍主張〉，《亞太防務雜誌》，第 13 期，2009 年 5 月，頁 25。

7. 〈立法院第 7 屆第 7 會期行政院施政報告〉中，有關國防事項有七項，大綱包括：1. 國防政策規畫；2. 軍事交流合作；3. 國防人力運用；4. 防衛戰力整建；5. 災害防救應處；6. 官兵眷屬照顧；7. 國軍退除役官兵輔導工作。請見行政院，〈立法院第 7 屆第 7 會期行政院施政報告〉，2011 年 2 月，頁 29-38，《行政院施政報告》，〈[http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/28/77299/1211\\_4461871.pdf](http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/28/77299/1211_4461871.pdf)〉。

8. 立法委員對於我國 QDR 的質詢項目：王幸男委員 2009 年 3 月 27 日質詢行政院，面對中國軍事威脅，應制定從國家安全戰略下，環環相扣的總體戰略，否則一方面強化戰備，另一方面經濟、社會及文化卻無視中國對臺戰略

法部門應有之重視。

2012 年 5 月 20 日，馬英九總統連任就職，依法國防部應於 10 個月內，也就是 2013 年 3 月底，提出我國第二份 QDR。該份 QDR 及未來每四年一次的 QDR，是否能夠依設計精神，忠實反映總統及國防部長的國防理念與戰略構想？是否能夠仔細檢討國防現況與能力限制，以使各項方案能落實執行？是否能夠超越國防體系研究限制與接納外界建議想法？是否能夠消除總統、國防部長及國防組織內部之間，有關建軍備戰的觀點落差？是否能夠在諸多國防戰略選項中，平衡考量各項資源之限制，使我國 QDR 能夠成為一個具體可行的國防戰略指導文件？諸此等等之疑惑，吾人並無法從《國防法》第 31 條的內容中找到可供評論的基礎，因為該條文僅規定 QDR 提出報告的期限，至於編撰的重點及外部監督審查機制等議題，均無相關規定。<sup>9</sup>

於是，吾人應該以何種心態與角度，來期待我國未來四年一期的各次 QDR 呢？我國 QDR 的成形與法制化，可說是深受美國 QDR 的影響，目前也是全球唯二有 QDR 機制的國家。美國從 1997 年發布第一次 QDR 後，迄今已經有四次規畫 QDR 的經驗。在各次規畫的過程中，美國國防部對戰略環境的認定、國防戰略的選項，以及規畫過程所著重的設計理念之等等作為，投入甚多的努力與構思，其中所累積的心得與教訓，應該能夠對我國 QDR 規畫時所可能面臨的困難、限制，以

---

圖謀，豈不成為矛盾戰略。請見立法院，〈立法院第 7 屆第 3 會期第 6 次會議紀錄〉，《立法院公報》，第 98 卷第 14 期，第 3700 號，2009 年 4 月 7 日，頁 76。周守訓委員 2009 年 6 月 12 日質詢行政院，QDR 國防政策中忽略「非戰爭性軍事行動」。請見立法院，〈立法院院會紀錄〉，《立法院公報》，第 98 卷第 42 期，第 3728 號，2009 年 6 月 24 日，頁 230。陳福海委員 2009 年 6 月 12 日質詢行政院，QDR 中國軍總員額規畫縮減，應檢討金門地區要塞及軍事管制區範圍。請見立法院，〈立法院院會紀錄〉，頁 121。

9. 立法院，〈立法院第 7 屆第 1 會期第 19 次會議紀錄〉，頁 114。

及可以精進的方向，提供一些有用的啟示。

本文主要的研究途徑採用內容分析的方式，<sup>10</sup>以美國於1997年、2001年、2006年與2010年所發表的四次QDR為主要分析的內容，系統地探索美國在各次QDR中，有關戰略環境認定、國防戰略選項及規畫設計理念等三個主題面向，所呈現的各項作為與經驗，以作為我國未來規畫QDR的啟示與精進基礎。

以下三節，前二節分別介紹美國QDR的緣起，以及規畫QDR之思維理念，最後一節則從前述之探討，歸納美國四次QDR之經驗教訓對我國的啟示。

## 貳、美國《四年期國防總檢討報告》的緣起

冷戰結束，東西兩大陣營不再對峙，曾經一度使得美國各界普遍認為，能夠造成美國國家安全的主要威脅來源，已經大為減少。<sup>11</sup>但是誠如美國前國防部長柯恩(William S. Cohen)於1997年所說：「儘管全球性戰爭的可能性已經減低，但是那些難以定義及追蹤的新威脅與危險卻已浮起。」<sup>12</sup>因此，在包含行政部門與國會等單位之國防政策制定者的眼中，影響美國國家安全的威脅從來就沒有消失過，只是時空環境有所變化而已。因此，美國的戰略因應作為也應該隨之調整。

---

10. 本研究內容分析的程序，基本上係依據利迪(Paul D. Leedy)及奧姆羅德(Jeanne Ellis Ormrod)所列之程序來進行：確定需要分析的資料，決定需要分析的各主題，逐一檢視資料中各主題呈現的內容與意涵。請見Paul D. Leedy & Jeanne Ellis Ormrod, *Practical Research: Planning and Design* (8th edition) (New Jersey: Prentice Hall, 2004), p. 142。

11. Ann Markusen, "An Economist Examines the QDR," *The Defense Strategy Review Page*, May 27, 1997, <<http://www.comw.org/qdr/amarkus.htm>>.

12. William S. Cohen, "Quadrennial Defense Review: The Secretary's Message," *The DISAM Journal*, Vol. 19, No. 4, Summer 1997, p. 21, *DISAM*, <[http://www.disam.dsca.mil/Pubs/Indexes/Vol%2019\\_4/Cohen.pdf](http://www.disam.dsca.mil/Pubs/Indexes/Vol%2019_4/Cohen.pdf)>.

在美國國會於 1996 年要求國防部每四年要進行一次 QDR 之前，美國曾進行過兩項全盤性的國防總檢查，分別為 1990 年的《基礎兵力分析》(*Base Force Analysis*)，以及 1993 年的《通盤檢討》(*Bottom-Up Review*)。

兩次評估作業的啟動邏輯各不相同。《基礎兵力分析》乃因美國於後冷戰時期，已不復有類似與前蘇聯進行全球大戰之可能性，所以，當時美國國會對行政當局施壓，要求必須顯著縮小在冷戰時期為全面戰爭所建置的龐大軍事體制。美國布希(George H. W. Bush)總統在戰略情勢改變與國會壓力的雙重考慮下，<sup>13</sup>於 1989 年責成國防部長錢尼(Dick Cheney)與參謀首長聯席會議主席鮑威爾(Colin L. Powell)進行全盤檢討，提出此份《基礎兵力分析》，計畫於 1991-1995 年間，全面裁減 25% 的美國軍力，<sup>14</sup>藉以回應美國參眾兩院的龐大壓力，以及滿足美國各界與眾盟友能夠適度享受贏得冷戰「和平紅利」(peace dividend)的需求。<sup>15</sup>

柯林頓(William J. Clinton)政府上臺後，進一步檢視冷戰結束所留下之全球情勢，深感美國軍力確實仍須適度調整，方能因應。但是，美國要如何建構它的國防軍力以因應未來呢？以及美國在後冷戰時代到底要擁有多少國防武力才算足夠呢？<sup>16</sup>於是便由國防部長亞斯平(Leslie Aspin, Jr.)於 1993 年提出一份《通盤檢討》，主張美國軍力可以從

---

13. Lorna S. Jaffe, *The Development of the Base Force 1989-1992* (Washington, D.C.: Joint History Office, 1993), p. 28, *DTIC*, <<http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/history/baseforc.pdf>>.

14. Lorna S. Jaffe, *The Development of the Base Force 1989-1992*, p. 36.

15. Kathleen H. Hicks & Samuel J. Brannen, "Force Planning in the 2010 QDR," *Joint Force Quarterly*, No. 59, October 2010, p. 138.

16. 此兩項問題，也正是柯林頓政府進行「通盤檢討」的主要動機。請見 U.S. Department of Defense, *Report on the Bottom-Up Review* (Washington, D.C.: Department of Defense, 1993), p. 1。

預備打贏全球戰爭的龐大體制縮小規模，並轉型成為能夠在主要區域衝突擊潰敵人的菁英體系。<sup>17</sup>並提出美國國防預算在 1995-1999 年間，將可比《基礎兵力分析》所提的規模，更加減少支出 910 億美元。<sup>18</sup>

美國國防部在《基礎兵力分析》與《通盤檢討》等兩項報告中，針對冷戰結束後，努力想將美國軍力部署的方向，從打贏全面戰爭轉型成為打贏主要區域衝突的構想，並未受到廣泛的認同。例如，蘭德公司(RAND Corporation)在 2001 年提交給美國空軍的一份計畫中，即指出《基礎兵力分析》的主要規畫基礎，其實就是傳統的「設計計畫預算制度」(Planning-Programming-Budgeting System, PPBS)；<sup>19</sup>另外，美國國會預算辦公室(Congressional Budget Office)在 1991 年 12 月中的一份內部參考備忘錄裡，也明白指出，「基礎兵力分析」初期的經費需求雖然會減少，但是在之後卻會有大量增加的疑慮。<sup>20</sup>所以，英國戰略專家華威大學(University of Warwick)政治與國際關係研究教授霍摩納(Alexandra Homolar)觀察：《基礎兵力分析》只是一個在潛在的未來任務、行動及資源限制下的一個最低限度的軍力構想，而不是一個能夠令人信服的戰略願景。<sup>21</sup>

---

17. U.S. Department of Defense, *Report on the Bottom-Up Review*, p. 7.

18. U.S. Department of Defense, *Report on the Bottom-Up Review*, p. 108.

19. Eric V. Larson, David T. Orletsky, & Kristin Leuschner, *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Defense Review* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2001), p. 11.

20. 所增加的經費需求，會從 1997 年 200 億美元規模，增加到 2005 年左右的 650 億美元。請見 Congressional Budget Office, *Staff Memorandum: Fiscal Implications of the Administration's Proposed Base Force* (Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 1991), p. 1。

21. Alexandra Homolar, "How to Last Alone at the Top: US Strategic Planning for the Unipolar Era," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 34, No. 2, April 2011, pp. 189-217.



同時，針對《通盤檢討》的批評也不少，例如，美國國會研究服務中心(Congressional Research Service)國際國防與貿易事務小組的國防研究員貝克(Jeffery D. Brake)即指出：《通盤檢討》只是一個以預算分配為主要考量的檢視文件；<sup>22</sup>即便如此，它的預算規模還是無法有效支援它所規畫的軍力部署。<sup>23</sup>

為回應這類批評，以及建立一套有效的檢視機制，美國國會於《1997 會計年度國防授權法》(*The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997*) 中，正式明定：<sup>24</sup>

---

22. Jeffery D. Brake, “CRS Report for Congress: Quadrennial Defense Review (QDR): Background, Process, and Issues,” *Global Security*, June 21, 2001, p. 2, <<http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/RS20771.pdf>>.

23. 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 Report,” *The Defense Strategy Review Page*, November 1997, <<http://www.comw.org/qdr/qdr2ndp.html>>.

24. The United States, *NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 1997*, Public Law 104-201, September 23, 1996, pp. 2624, *U.S. Department of Defense*, <<http://www.dod.mil/dodgc/olc/docs/1997NDAA.pdf>>。另美國法典 TITLE 10 > Subtitle A > PART I > CHAPTER 2 > § 118 內容中指出：“The Secretary of Defense shall every four years, during a year following a year evenly divisible by four, conduct a comprehensive examination (to be known as a “quadrennial defense review”) of the national defense strategy, force structure, force modernization plans, infrastructure, budget plan, and other elements of the defense program and policies of the United States with a view toward determining and expressing the defense strategy of the United States and establishing a defense program for the next 20 years.”。請見 Office of the Law Revision Counsel, U.S. House of Representatives, “Quadrennial defense review,” *United States Code*, 10 USC Sec. 118, January 3, 2012, *Office of the Law Revision Counsel*, <<http://uscode.house.gov/uscode-cgi/fastweb.exe?getdoc+uscview+>





以下對美國四次的 QDR，分別就其戰略環境認定、國防戰略選項及計畫設計邏輯與想法，逐一探討，希望能藉由他山之石客觀理解我國 QDR 之作為與策進方向。

### 參、美國規畫四次《四年期國防總檢討報告》的思維理念

美國迄今四次 QDR 對戰略環境的認定、國防戰略的選擇及計畫本身的基礎，雖然都不盡相同，也不盡能完全滿足美國國會當年希望 QDR 是一個真正以「戰略本位」(strategy-based)的通盤審視，但是，其整個作業過程從安全與戰略環境評估，到提出 QDR 最終報告所累積下來的經驗教訓，仍然值得我們參考。以下逐一檢視各次 QDR 在戰略環境的認定、國防戰略選擇的思維，以及國防計畫設計的邏輯與想法等三方面所呈現的現象。

#### 一、戰略環境認定

1997 年美國身為冷戰結束勝利的一方，在戰略環境的認定上是相對明確而樂觀的。美國當時正處於冷戰後的一個前所未有的安全時

---

for Defense Analyses, 1998), p. S-2; United States General Accounting Office, *Quadrennial Defense Review: Future Reviews Can Benefit from Better Analysis and Changes in Timing and Scope*, GAO-03-13, November 4, 2002, pp. 1-42, U.S. GAO, <<http://www.gao.gov/assets/240/236295.pdf>>; Government Accountability Office, *Quadrennial Defense Review: Future Reviews Could Benefit from Improved Department of Defense Analyses and Changes to Legislative Requirements*, GAO-07-709, September 14, 2007, pp. 1-50, U.S. GAO, <<http://www.gao.gov/assets/270/266860.pdf>>; Mark Gunzinger & Jim Thomas, "The 2010 Quadrennial Defense Review: An Initial Assessment," *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, February 1, 2010, <<http://www.csbaonline.org/publications/2010/02/2010-quadrennial-defense-review/>>.

期，因此在 1997 QDR 中展現較大的自信，在 QDR 中提及「必須要持續的塑造(shape)戰略環境以拓展美國的國家利益」。<sup>28</sup>不過，美國在 1997 QDR 中，對中東、朝鮮半島等關鍵區域衝突的危險、核生化等敏感資訊難以控制的風險、跨國境非法毒品走私與國際犯罪集團的危害、恐怖主義(Terrorism)攻擊與美國海外資產的安全，以及中國、俄羅斯等地區強權興起的挑戰等等之問題，<sup>29</sup>也並沒有刻意迴避。在面對如此多重的安全威脅時，美國在 1997 QDR 裡，明白揭露資源的有限性為其在勾繪美國未來建軍方向上，不可或缺之重要考量。QDR 報告中指出，在全球有事務與衝突不可能顯著減少的前提下，美國以現有大約每年 2,500 億美元的國防預算規模，根本就不可能滿足美國國防建設的所有經費需求。因此，QDR 明白指出，「在這種情況下，將國防建設建立在一個所有資源獲得之問題，都可以藉由國防部預算的增加來解決的前提，是不現實的。」<sup>30</sup>

美國在 2001 年時，面對當時的戰略環境挑戰的態度，轉趨謹慎。美國感受到以往傳統冷戰時期，可以用國家分野來簡單區分敵我陣營的作法，在冷戰結束後，似乎已然失效。各國與美國的關係，充滿了競爭與合作的各式關係。<sup>31</sup>再加上當時正好發生了 911 事件，促使美國對戰略環境的認定，發生了如下微妙的轉變：從以前針對潛在敵國所可能產生的威脅，以及美國應有的對應之道，轉而重視大規模武器的不對稱戰法(Asymmetric warfare)的威脅、地緣戰略價值的消逝、中東

---

28. U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997* (Washington, D.C.: Department of Defense, 1997), p. iv.

29. U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, pp. 3-5.

30. U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, p. 19.

31. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2001), p. 3.

至東北亞地區軍事競爭白熱化、落後貧窮國家的冒進與威脅、權力與軍事能力向非政府角色擴散、區域安全架構亟需律定、區域衝突愈形難測、軍事科技加速擴展、核生化武器與洲際飛彈的快速擴散、軍事競爭場域轉變、與誤判風險提升等等之問題。<sup>32</sup>美國開始感受到，大型戰爭與恐怖主義等兩種完全不同形式的各式威脅與風險，根本沒有辦法全面兼顧，因為資源總是有限的，所以必須在眾多選項作出艱難的選擇。<sup>33</sup>而為了讓資源能夠有效運用，美國國防部必須致力於作好一個整合的機制程序，以提供足夠的方法決定兵力的需求與必要的資源，來滿足國土安全的需求。<sup>34</sup>

2006 年的戰略環境，對美國而言，充滿了不確定性與意外性，21 世紀複雜戰略環境，使得美國深知，需要整體兵力、組織、程序及各式行動更深入的整合，才能因應時代變遷所導致的任何挑戰與威脅。<sup>35</sup>延續著 911 事件後的反恐主義浪潮，2006 QDR 持續強調「全球反恐戰爭」(Global War on Terror)<sup>36</sup> 的重要性，指出美國仍然處於一個與恐怖分子長期對抗的戰爭，「這個當前的敵人不是傳統的軍事武力，而是一群分散全球各地、專門從事剝削伊斯蘭主義來遂行本身目的之恐怖主義網絡」。<sup>37</sup>在安全威脅上，美國已經遠離了以往那個靜態、合

---

32. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, p. 3.

33. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, p. 13.

34. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, p. 19.

35. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2006* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2006), p.1.

36. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2006*, p. vii.

37. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2006*, p. 1.

理、可充分預期的年代，而進入了一個充滿驚訝性與不確定性的世局。以往的作戰對象是以國家為主體，而今卻是必須前往非敵對的國家，在其境中針對恐怖主義分子進行戰爭。而在戰略考量上，也多所變化。美國各軍種的運作方式，必須跳脫 20 世紀的思維，走向 21 世紀強調整合運用的途徑。各軍種個別行動的時代亦不復存在，取而代之的是如何加強聯合作戰的各項作為，易言之，各軍種的關係，必須從靜態各自為政的現象，轉成為聯盟積極的夥伴關係。

2010 QDR 除了延續美國投入反恐戰爭的必要性之外，也強調全球政經軍事力的快速重整，如中國、印度的崛起等等，都使得美國是否能夠及如何將這些新興國家完全整合進入國際體系等問題，成了美國在 21 世紀中必須面對的首要議題。<sup>38</sup> 另外，非國家角色的興起與權力，以及大規模毀滅性武器(Weapon of Mass Destruction, WMD)的擴散，也加速了美國戰略環境的複雜性。具體而言，美國在 2010 年所面臨的戰略環境之安全威脅，除了在過去八年來在阿富汗、伊拉克境內，以及對抗蓋達組織(Al-Qaeda)的戰爭所形成的巨大人員傷亡外，還有面對在時代快速變遷下，世界各地興起的新強權、非國家參與者日增的影響力、大規模毀滅性武器與致命性科技的擴散，以及國際秩序的迅速重整之種種挑戰。<sup>39</sup> 就美國而言，美國當時還是處於一個戰時的階段，在 2010 年底，美國已投入了大約十萬名的部隊，對抗蓋達組織與塔利班(Taliban)殘餘分子，戰事的結果，「將塑造未來數十年的全球安全環境」。<sup>40</sup> 美國同時也認知在國際環境上，全球政治經濟與軍事

---

38. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2010), p. 7.

39. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, p. 5.

40. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, p. 5.

的強權分配，已經愈來愈分散，中國與印度的興起，將持續改變此一國際體系，「如何將這些新興的強權整合進入當前的全球體系，將是本世紀最重要的問題」。<sup>41</sup>

## 二、國防戰略選項

在 1997 QDR 中，美國國防戰略的基礎思維，基本上有著重冷戰經驗、重視科技運用，以及強調預算可行等三方面。首先，美國從打贏冷戰的經驗中，在 1997 QDR 提出一個「塑造－回應－準備」(shape-respond-prepare)的戰略構想。<sup>42</sup> 堅信美國必須要擁有同時打贏兩個主要戰場的能力，因此認為繼續保留海外軍事部署非常必要，除了能藉以塑造有利美國之國際環境外，還能更有效地回應(respond)全球各地可能發生的小規模戰鬥與不對稱形態的威脅。另外，美國也強調現在就要為未來作好準備(prepare)的必要性，因為未來美國的敵對或潛在的敵人，都將會藉由科技的擴散與發展，獲得足以威脅美國的軍事能力，因此美國現在就要持續、穩定地投入現代化投資，並且大力借重企業事務革命(Revolution in Business Affairs)的精神，來全盤重整國防基礎建設與國防支援體系，方能因應未來任何潛在敵人的威脅。<sup>43</sup> 因此，美國提出了優勢移動(dominant maneuver)，精準接戰(precision engagement)，全面防護(full-dimensional protection)與焦點後勤(focused logistics)，作為如何善用科技以發展國防的努力方向。<sup>44</sup> 最後則是強

---

41. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, p. 6.

42. U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, p. iv.

43. U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, p. v.

44. U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, p. v.

調，美國任何的國防計畫，都必須是預算可行的(fiscally executable)。美國坦承，過去的國防戰略計畫，充滿了許多不實際的期望，以致在預算不足問題的衝擊下，所設定的戰略計畫及各項現代化的作為，都不能完整實現。因此美國在制訂戰略與軍力部署的各種選項時，必須認真考量依據現有的預算能力，如何去平衡各項國防計畫的優先順序，改善各計畫內容的穩定性，以及修正各項預算支用的缺失，才能真正確保軍力現代化目標的達成。<sup>45</sup>

美國於 2001 年所面對的是 911 事件之後的世局，深知未來在地緣政治、軍事技術發展等趨勢相關的安全環境，都將會有極大變化，而美國的敵人也將有前所未有的能力，<sup>46</sup>因此 2001 QDR 提出，美國的戰略架構，應該要能達到鞏固盟友、打消潛在之軍事競爭、遏止有害美國利益之威脅和脅迫，以及當威懾失敗時，能夠果斷地擊敗任何對手等四個目標，才能確保美國的長治久安。<sup>47</sup>而為達成前述四個目標，2001 QDR 強調除了做好風險管理與發展廣泛組合的軍事能力外，還認為需要落實「能力本位」(capabilities-based)的戰略規畫，以及極積推動國防轉型。<sup>48</sup>美國新的國防戰略應建構於能力本位的作業途徑，循著能力本位的作業過程，美國雖不能明確掌握哪些國家、國家組合或非國家行為者，會對美國與盟友的利益，於何時構成重大威脅，但是能夠透過對敵人可能獲得足以威脅美國與盟友的能力之角度，來提升美國的戰略視野與因應準備。而在國防轉型方面，美國認為國防戰略必

---

45. U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, p. vi.

46. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, p. 7.

47. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, pp. 13-16.

48. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, p. 16.



須著重於改造美國的軍事和國防建設。國防轉型是 QDR 新的戰略方針核心。美國國防部的領導階層，已經體會到「一切照舊」(business as usual)的作業模式與思維，已經不是美軍在這一個新時代下，面臨各項內外挑戰時，一個可行的戰略選項。

2006 QDR 的基礎為 2005 年 3 月出版的《國防戰略》(*National Defense Strategy*)，該戰略規範律定美國國防部必須持續改善其效率，以因應未來更多元性的挑戰。<sup>49</sup>據此，美國將其傳統武力配置，大幅朝向「擊潰恐怖主義網絡以確實防衛美國本土」、「引導處於戰略十字路口國家之戰略選項、防止大規模武器的獲得與使用」及「針對戰時所需改善國防部戰力部署的結構」等等國防戰略選項。<sup>50</sup>而其具體的國防戰略思維，基本上可以從美國在 2006 QDR 所列的各項國防戰略之計畫作為，與兵力運用的思維轉變來觀察。在計畫作為上，強調面對戰時的急迫需要，各項計畫的重點，必須從以往多以內部如何完善運作為重點的作法脫離出來，轉而著重於如何達成外部所需要之效果。因此，國防戰略的計畫基礎，必須從威脅本位(threat-based)的規畫方式，轉而改用能力本位的規畫模組。而在兵力運用上，其焦點不能再像以往一樣，只著重部隊如何集結，而應該關注如何強化用兵的效果。以往對兵力的需求，只是在養成一支能夠終止衝突的武力，而今卻須發展成為一支具備統合性且能相互依存的整合部隊。

美國在 2010 QDR 裡，則從全面投入反恐的思維，回頭重視全面部署的重要性，特別指出資源與風險必須兩相平衡，在此前提下，美

---

49.簡言之，包含了傳統的挑戰(traditional challenges)、不正規的挑戰(irregular challenges)、災難性的挑戰(catastrophic challenges)與干擾性的挑戰(disruptive challenges)。請見 U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2006*, p. 19。

50. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2006*, pp. 20-35.

國國防戰略的主要思維在於如何能夠贏得今日之戰爭、避免與嚇阻衝突、準備在各式戰場上擊潰任何敵人、保存與加強全志願官兵組成的國防武力。<sup>51</sup>在贏得今日之戰爭方面，美國持續進行對蓋達組織的戰鬥，支持伊拉克當地政府擔負起保護自己民眾之責任，並著力於以不採武力衝突，而是透過外交、發展、防衛、情報、執法及各式經濟工具手段之交互運用的方式，建立盟友能力，共同保持穩定與和平，從而確保美國的國家利益。在準備在各式戰場上都能擊潰任何敵人方面，美國認為應建立當威懾不足以遏止敵人持續挑釁美國利益的行動時，所需用以即時回應的戰力，於是在可見的未來，美國軍力的戰備能力，除了要能同時打贏兩個主要的敵對國家外，還可能需要投入國土防衛、支持文人政府等多重任務。最後，在保存與加強全志願官兵組成的國防武力方面，美國強調必須全盤改變以往人員福利照顧一直都排在國防建軍極低順位的狀況，國防部必須盡其所能，從身心兩方面，落實軍人與軍眷之福利照顧。

### 三、計畫邏輯理念

美國在設計 1997 QDR 國防戰略時，所根據的考慮程序，宣稱是以戰略本位為出發點，循著威脅認定、戰略選擇、執行運用、而最後到資源獲得等途徑來行之。<sup>52</sup>首先，美國以一個全新專注的思維，從橫面的全球局勢與縱面的時事趨勢，明白界定任何足以影響美國安全的威脅、風險與機會。之後，據以發展一套全方位的戰略，以處理全球事務、界定所需軍力，以及找出適當的計畫與政策來支持此戰略規畫的發展。有了合宜的戰略規畫後，美國從優良的人員素質、全備的武

---

51. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, pp. v-vi.

52. U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, p. iv.

力結構及精湛的組織、準則與科技基礎等方面，戮力提升美軍軍力。最後，所有的戰略規畫選項，都必須是預算可行，也就是在現有的預算規模下，審慎排定優先順序。而就其實際作業流程而言，QDR 始於國防部長辦公室和聯合參謀本部的合作，而成於各軍種與戰區指揮官的積極參與。依據 QDR 報告中的說明，檢視的過程是「由下而上」(bottom-up)與「由上而下」(top-down)，雙頭並進的。由下而上，強調國防部廣泛聽取來自國防部內外專家的寶貴意見與想法；由上而下，強調國防部與聯合參謀本部在整個檢視過程中積極的指導，以確保所有的選擇與替代方案，足以遂行所規畫的戰略方案。<sup>53</sup>而在編組上，除了最高層由國防部長、參謀首長聯席會議主席及各軍種部長所組成的部長審閱小組(Secretary Review Group)外，採用三層次的管制形態，核心為以國防部副部長與聯合參謀本部副主席所組成的高層指導小組(Senior Steering Group)，負責管制與指導所屬的整合小組(Integration Group)，以及向國防部長提呈 QDR 整備的情形與結果。整合小組底下，則設七個工作小組，分別負責戰略檢視、兵力結構、戰力整備、現代化作為、基礎設施、人力資源及資訊作業與情報等七個 QDR 主要面向。<sup>54</sup>

2001 QDR 中，並沒有針對整個評估作業的程序作明白的說明，僅指出此一報告為國防部內高階軍文職人員的成果，受益於來自美國總統的廣泛諮詢，是一個真正遵循「由上而下」程序的成品。<sup>55</sup>在準備 QDR 的幾個月論述與諮商過程中，大部分的國防部高階官員都針對

---

53. U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, p. 1.

54. 陳勁甫，〈「美國四年期國防總檢」之研究—對國軍進行「四年期國防總檢」可行性分析（計畫編號：MND-94-002）〉（臺北：國防部，2005年），頁 22-23。

55. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, p. v.

戰略、兵力、能力與風險等面向，提出見解，以達成此報告中所作成的各項結論，使得此報告能提出幾項針對美國國防的重要改變方向，以持續保證美國之未來安全。除了「由上而下」的作業流程外，2001 QDR 的另一個設計特色，就是從以往的「威脅本位」，轉變成為以「能力本位途徑」(Capabilities-based Approach)，來作為國防計畫的基礎。<sup>56</sup>這個「能力本位」的模式，側重於理解美國的敵人將如何打，而不須特定指明對手是誰，或是哪裡可能發生戰爭。因此，到了 2001 QDR 時，美國嘗試脫離在 1997 QDR 時「預算導向評估」之譏評，<sup>57</sup>於 QDR 本文中，明確地揭櫫其國防戰略作為所根據的基本邏輯與戰略評估的基本理念，是以「能力本位途徑」為基礎。美國深知並不能明確掌握其潛在敵人將於何時與如何對美國的重大利益造成實質危害，因此如果像往常一樣只著重去知道敵人是誰、去預判哪裡會有戰事，只會讓美國戰略部署重複浪費並失去焦點。因此，美國應該注意的焦點是「敵人將會如何作戰」(how an adversary might fight)，<sup>58</sup>以使國防戰略的各項準備作為能夠更為聚焦。

2006 QDR 本身的定位不是一份計畫或預算的文件，它反映了美國國防部高階軍文職官員在四個面向的想法：（一）如何針對新型而善藏的敵人威脅，以尋求、修正與成就一套新式作戰方式的需求；（二）如何更加地結合各種情報與作業方式，以產生能夠即時實施的行動計畫；（三）理解任何在國防部內所作的決定，都會影響到聯合作戰的能力；（四）理解成功的最後關鍵，在於軍人的奉獻、專業與

---

56. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, p. iv.

57. Jeffery D. Brake, "CRS Report for Congress: Quadrennial Defense Review (QDR): Background, Process, and Issues," p. 2.

58. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, p. 14.

技能。<sup>59</sup>在本質上，因為總統及國防部長沒有更換，美國國防部將 2006 QDR 定位為一份「中途修正」(midcourse correction)，而不是一份點出全新美國國防政策的文件報告。<sup>60</sup>它的主軸，相當程度地延續了 2005 年 3 月出版之《國防戰略》所述的美國軍力發展規畫，強調非傳統戰爭(Non-Traditional Warfare)的各項挑戰，從而注重發展打贏傳統戰爭(Conventional Warfare)的武力，轉型成為能夠打贏不正規、災難性與干擾性之各項挑戰的國防結構。為遂行此一目的，以「戰略本位、能力為主與預算慎用」(strategy driven, capabilities focused, and budget disciplined)<sup>61</sup>為思考國防戰略應該如何發展的三大基礎，企圖在戰略、能力與預算等三要素中，尋求平衡。其中，預算雖然放在最後面，但是卻是相對最重要的考量。美國常態維持的龐大編制有 140 萬現役兵員、85 萬國民兵與 74 萬文職人員，<sup>62</sup>因此就國防部而言，預算的妥善編列，絕對是最優先的要務。與以往兩次 QDR 不同地是，美國國防部在 2006 QDR 內首先提出 QDR 作為國防改革「路線圖」(roadmap)的概念，<sup>63</sup>指出 QDR 文中所提到的概念與提議，將可以成為引領美國走向反恐戰爭最後勝利過程中，針對國防改革與治理、非正規作戰、建構盟邦能力、戰略溝通，以及情報作為等重要工作上的重要依據。

---

59. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2006*, p. vi.

60. AUSA's Institute of Land Warfare, *2006 Quadrennial Defense Review: Shifting Emphasis* (Arlington, VA: Institute of Land Warfare, 2006), p. 1.

61. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2006*, p. A-3.

62. Gordon Adams & Cindy Williams, *Buying National Security: How America Plans and Pays for Its Global Role and Safety at Home* (New York: Routledge, 2010), p. 93.

63. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2006*, p. ix.

到了 2010 年，美國指出該年出版的 QDR 是以戰略本位來規畫美國的國防戰略。它首先評估浮出檯面的各式安全環境及美國國防武力可能被徵召去保護與拓展美國利益的眾多方法，並以《2008 年國防戰略》(2008 *National Defense Strategy*)與 2010 年預算，作為各項評估的基礎，然後與白宮、各政府部門、各主要友邦，來精進所提之內容，以確保總統的國家安全優先順序，與政府的主要安全檢視作為能夠一致。<sup>64</sup> 具體而言，2010 QDR 所強調美國國防戰略必須強化的方向，包含重新平衡軍力之組成，以更有效地保衛美國本土、戰勝恐怖主義、加強盟邦能力、擊敗侵略、防止大規模殺傷性武器擴散，以及在太空中能夠擁有優勢運作的能力；作好軍人之福利，以加強傷病照顧、穩定調遷周期、作好招募與留任、作好軍眷服務；強化與友邦關係，以與各友邦緊密合作，強化與友邦對等部門的橫向聯繫，以及針對全球防衛部署尋求一個合意適用的架構；改革現行國防作業方式，以改善安全議題之介入途徑與方式、改善採購、強化國防工業基礎、改善美國武器輸出體系，以及引進企業文化與經營策略等等。

綜合以上之觀察，美國在規畫四次 QDR 時的思維理念，呈現了因時制宜的戰略環境認定方式，深受戰略環境認定方向影響的國防戰略選項思維，以及相當程度都是以預算為主要考量的計畫邏輯等三個現象（請見表 1）。

從表 1 中四次 QDR 在戰略環境認定與國防戰略選項的連動關係來觀察，且發現美國在規畫四次 QDR 時，其國防戰略選項的基礎，與當時的客觀戰略環境有極大之連動關係。

---

64. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, p. 1.



表 1 美國規畫四次 QDR 時的三大主要面向

歷次 QDR	三個主要檢視面向的考量重點		
	戰略環境認定	國防戰略選項	計畫邏輯理念
1997	區域衝突、核生化風險、跨國毒品走私、國際犯罪、恐怖主義攻擊、美國海外資產、地區強權挑戰。	著重冷戰經驗、重視科技運用。	以戰略本位為出發點的，循著威脅認定、戰略選擇、執行運用、而最後到資源獲得等途徑來行之。而所有的規畫選項，都必須在現有的預算規模下，審慎排定優先順序。
2001	不對稱戰法威脅、地緣戰略價值消逝、地區軍事競爭白熱化、軍事科技加速擴展、核生化武器與洲際飛彈的快速擴散、軍事競爭場域轉變、誤判風險提升。	要能達到鞏固盟友、打消潛在之軍事競爭、遏止有害美國利益之威脅和脅迫，以及當威懾失敗時，能夠果斷地擊敗任何對手。	遵循「由上而下」程序，透過美國總統的廣泛諮詢，整合於國防部內高階軍文職人員，以能力本位為主，以有限的資源，建構軍力，滿足國土安全。
2006	全球反恐戰爭、不確定性的世局、作戰對象主要為恐怖主義分子。	不能只是養成一支能夠終止衝突的武力，而須發展一支具備統合性且能相互依存的整合部隊。	在「戰略本位」、「能力為主」與「預算慎用」三要素中，尋求平衡。
2010	反恐戰爭的必要、全球政經軍勢力快速重整、非國家角色的興起與權力、大規模武器擴散。	要能夠贏得今日之戰爭、避免與嚇阻衝突、準備在各式戰場上擊潰任何敵人、保存與加強全志願官兵組成的國防武力。	以戰略本位來規畫、以預算為評估基礎，透過各相關部門與友邦之合作，確保總統安全優先順序與政府安全檢視方向一致。

資料來源：作者整理自美國 1997、2001、2006、2010 等四次 QDR。請見 U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, pp. 1-69；U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, pp. 1-71；U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2006*, pp. 1-92；U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, pp. 1-105。

這四次 QDR 有關國防戰略選項的考量基礎，都是來自美國對當時戰略時空環境的認定。在規畫 1997 QDR 時，美國處於冷戰後全球唯一超強的地位，因此對戰略環境的思維與心態趨向樂觀，於是在 1997



QDR 中，其國防戰略選項的思維，便著重於如何藉由主動的塑造作為，來創造有利美國拓展國家利益的國際安全環境；在規畫 2001 QDR 時，碰到 911 事件的發生，使得美國對戰略環境的思維與心態轉向謹慎，因而在 2001 QDR 中所呈現的國防戰略選項思維，多所主張發展如何因應新式恐怖主義攻擊形態時所需整合軍事能力，以滿足國土安全的需求；到了 2006 年，反恐戰爭的持續進行，使美國對戰略環境的思維與心態仍然保持謹慎，於是在 2006 QDR 所呈現的國防戰略思維，明顯放在如何達成軍種整合之靈活運用，以能適時適地面對各種無賴政權、恐怖分子與各式競爭者的不同威脅與挑戰，贏得不對稱型形戰爭的最後勝利；而在 2010 年時，美國面對的是一個全球政經軍事權力快速重整的局勢，這使得美國對戰略環境的思維與心態仍然不敢大意，在國防戰略選項的思維上，除了放在如何延續反恐戰爭的努力外，也開始正視美國全球軍力的部署與效能。

#### 肆、美國四次《四年期國防總檢討》的經驗教訓

美國迄今的四次 QDR 對戰略環境的認定、國防戰略的選擇及計畫本身的基礎，雖然都不盡相同，也不盡能完全滿足美國國會當年希望 QDR 是一個真正以「戰略本位」的通盤審視。惟其整個作業過程從安全與戰略環境評估，提出 QDR 最終報告所累積下來的經驗教訓，就我國而言，儘管兩國國會生態、軍力規模、國防戰略考量等等諸多不同，<sup>65</sup>但是他山之石，可以攻錯。上二節所述至少可以為我國帶來兩項啟示：一是戰略規畫很難跳脫理想與現實拉鋸賽局之本質，預算的限制一直都是最重要的考量之一；二是 QDR 之編纂作為，應該符合客觀

---

65. 例如：我國總檢討報告送至立法院報告並備詢時，常因為立法院生態與缺乏專業幕僚的影響，許多重要戰略、政策、計畫都只能點到為止，而無法深入探討，而使得立法院對我國之總檢討報告之監督性功能降低，宣示性意義較強。

現實，體察資源限制，同時也應該視 QDR 為一個連續性的策進機制。

### 一、戰略規畫的理想與現實拉鋸

國防戰略規畫的主要功能，在協助高層領導了解現實處境、看清未來環境、訂定方向與願景，以及提出一套因應策略構想與重要戰略選項，進而引導組織決策與資源分配，以有效創造與持續競爭優勢。<sup>66</sup>傳統上，理想的戰略規畫是依循理性模式的戰略本位途徑為基礎，先從使命目標分析內外部環境，以進行戰略選擇，再依據戰略，研擬武器裝備需求、兵力結構、人力、物力、財力資源籌獲的打裝編訓思維。這種循序漸進的計畫作為，固然可以面面俱到，但在面對當前國防威脅與戰略環境均快速變化之現實條件下，這種較長程的理想規畫期程，似乎已不能滿足國防規畫必須能夠具備因應當前多元戰略任務需求的特性。因此，以美國的經驗來觀察，發現美國除了繼續借重戰略本位進行國防戰略之規畫外，也在時間現實的考量下，漸次地轉向同步運用規畫期程較短的能力本位，來互補長短。另外，不論是經由戰略本位或能力本位，戰略規畫之目標，都難脫預算規模的限制，因此，就美國的戰略規畫者而言，他們也常受限於這樣的現實考量，不得不在預算本位(budget-based)的基礎上，對戰略規畫的各種選項，進行漸進式地由下而上之局部搓摩與調整，產生在思維與選項上理想與現實的拉距。

以下以美國的經驗為基礎，針對戰略本位與能力本位的作業途徑，以及預算本位規畫的實務困境等三方面，分別說明。

#### (一)戰略本位的途徑

戰略本位的要旨，以選擇最能夠用來處理所知之未來威脅與挑戰的方案為本位。<sup>67</sup>而在 QDR 中，要能具體落實戰略本位的規畫，國防

---

66.陳勁甫、邱榮守，〈論析美國「四年期國防總檢」的立法要求與影響〉，頁 6。

部可以考量融入以下五項內容：<sup>68</sup>

1. 界定戰略本位的各項目標，並以其作為國防部在科技、研發與武器採購等各項的參考。
2. 發展戰略為本的各項國防選項，以供國防部各項投資決策的基礎。
3. 依據各項戰略目標評估特定系統與軍種能力的投資效益，並依據評估結果修正投資組合。
4. 評估每一個國防戰略選項的短期與長期風險，以及可能產生的機會成本。
5. 決定每一個國防戰略選項的成本。

具體而言，圖 1 所示為進行戰略本位規畫 QDR 時，可以遵循的邏輯程序。首先為界定我國之「安全利益與戰略環境」，以其為基礎，提出國防「戰略」的選項，並釐清要達到各個戰略選項的可行「作戰構想」，與所需之「人員武器與裝備需求」，進而才能提出三軍之相對應之「兵力結構」。之後，必須從「人力、財力、物力」的現實資源條件來審慎衡量，確認現有的資源是否足夠用以支持所需之兵力結構，如果是，那麼則可以將其加入 QDR 的內容中，供全民檢視，如果資源不足，則需要進一步檢視我國是否能夠接受相對應之風險，如果可以承擔的話，也需要將具體事實於 QDR 之中說明，讓全民理解，如果不行，則必須重新檢視「戰略」、「作戰構想」、「人員武器與裝備需求」、「兵力結構」與「人力、財力、物力」等各階段要項，再

---

67. Earl H. Tilford, Jr., *National Defense into the 21<sup>st</sup> Century: Defining the Issues* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 1997), p. 8, DTIC, <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA442206>>.

68. Michèle A. Flournoy, Kenneth F. McKenzie, & John J. Spinelli, "Identifying Force Structure Issues: Shifting the Screen," in Michèle A. Flournoy, ed., *QDR 2001: Strategy-Driven Choices for America's Security* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2001), p. 232.

進行適當之調整，以利最後報告之完成。

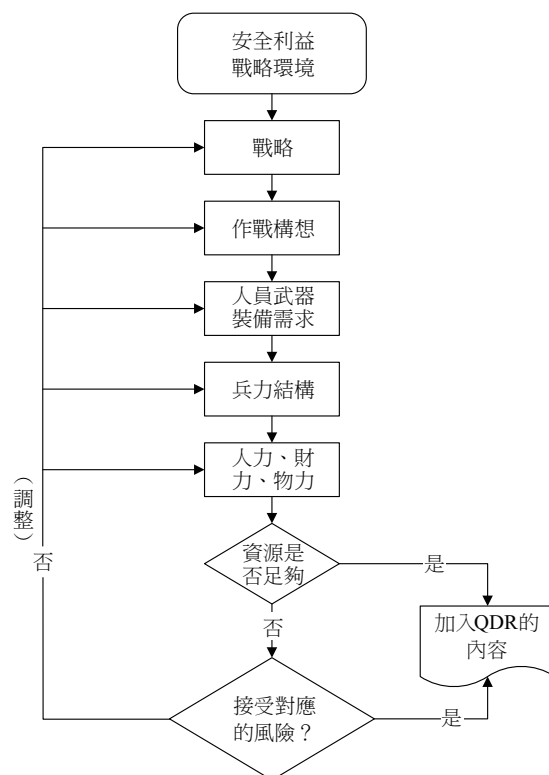


圖 1 以戰略本位為規畫基礎的 QDR 整備流程圖

資料來源：作者整理自 Defense Technical Information Center, “Quadrennial Defense Review, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000 Unclassified,” DTIC, January 6, 2002, <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA402170>>。

### (二)能力本位的途徑

美國四次 QDR 的編製過程，基本上是一個不斷學習的過程，從美國四次 QDR 在計畫邏輯的理念上，固然都有呈現出預算本位考量的現象，但在美國國會的不斷監督要求下，美國國防部確實有持續學習過往經驗，不斷精進其規畫作為的能力。其中一個明顯的面向，就是提出能力本位設計的理念：美國國防部在 2001 QDR 中，首度提出以能力本位途徑為規畫基礎，使各項國防戰略準備作為能更為完備；在 2006 QDR 中，再提「能力本位」的設計理念，與戰略本位及預算慎用相互平衡；而到了 2010 QDR 時，再次強調「目標、能力、行動、資源」的規畫邏輯途徑。<sup>69</sup>

然而，美國國防部對其據以實際作業之能力本位作業方式，或許受限於篇幅或保密，都沒有詳盡說明，這使得本文在探討美國 QDR 經驗的完整性時，顯然出現了一個缺口。針對此點，本文從美國國防部外部的資料，嘗試理解美國如何運用能力本位的作業模式，以為我國規畫 QDR 時的參考。

首先，在想法上，以能力本位來研擬戰略選項時，其思考方向與傳統的方式有很大的不同。根據美國戰爭學院戰略研究計畫的一份報告指出，在傳統運作的模組上，所有的需求都是來自各軍種，然後再向國防部提出申請，並由國防部盡最大的努力，「將這些各自獨立的提案，化成一個整合的軍力」。<sup>70</sup>但是以能力為本位的運作方式與思考方向，卻截然不同，首先是在國防部各階層應逐一檢視戰略環境與國

---

69. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, p. iii.

70. Stephen K. Walker, *Capabilities-Based Planning-How It Is Intended to Work and Challenges to Its Successful Implementation* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2005), p. 2, DTIC, <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a434864.pdf>>.

家需求，提出戰爭願景與戰略指導方向，以及所希望建立的能力目標，再由聯合參謀本部與各軍種，研擬達到前述指導的能力之來源與出處評析，接著再由各軍種透過「對現行各式提案的實驗、分析與評估」，<sup>71</sup> 界定能力誤差，反覆檢視戰略選項，再依據可用資源排定優先順序進行平衡投資，然後才能產生一個真正能夠對應國防戰略需求的整合性能力。

因此，能力本位的實際作法，應該是遵循著由上而下的程序。其具體的實施程序，已由美國、英國、澳洲與紐西蘭所共同組成、用以促進彼此之間國防合作的「科技合作計畫」(The Technical Cooperation Program, TTCP)，在 2004 年提出了如圖 2 所示的一個通用途徑。

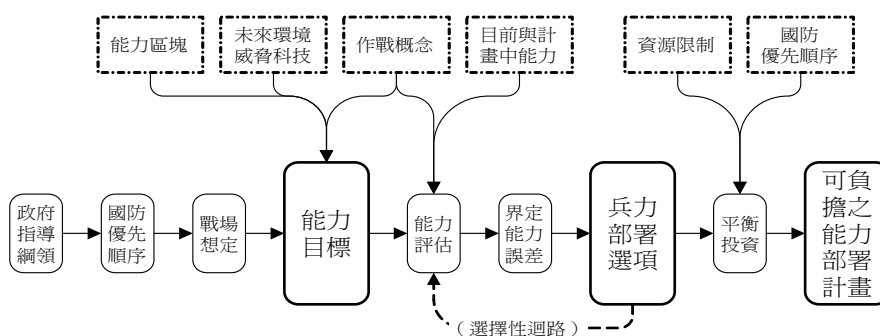


圖 2 能力本位計畫之通用作業程序

資料來源：The Technical Cooperation Program, “Guide to Capability-Based Planning,” *ACQWeb*, <<http://www.acq.osd.mil/ttcp/reference/docs/JSA-TP-3-CBP-Paper-Final.doc>>。

71. Stephen K. Walker, *Capabilities-Based Planning-How It Is Intended to Work and Challenges to Its Successful Implementation*, p. 3.

此通用作業程序的執行目的，在引導國防政策制定者，能夠因循能力本位的計畫作為，釐清國防戰略的「能力目標」、「兵力部署選項」與「可負擔之能力部署計畫」等三個階段之策略目標。各階段運作思維如下：<sup>72</sup>

1. 探索因應當前安全戰略環境之「能力目標」

計畫的起點，來自於政府的「指導綱領」，國防部基於上層的指導綱領，釐訂「國防優先順序」。這些優先順序，再由能夠代表未來情境、可能威脅、科技發展，以及敵我作戰思維的各種「戰場想定」逐一審視，審視的結果，將所浮現的問題，區分至國防部能夠適切因應的各個「能力區塊」(capability partitions)，然後再基於各個能力區塊，形成個別的「能力目標」。

2. 釐清滿足各能力目標所需之「兵力部署選項」

所有的能力目標，再透過各種不同的「作戰概念」及「未來環境」的仔細檢視，從而產生要達成所訂能力目標的「能力評估」(capability assessment)。評估所需的能力，必須結合「目前與計畫中的能力」及現有「兵力部署選項」的交叉檢驗與衡量，才能「界定能力誤差」，從而提出一份未來應有的「兵力部署選項」。

3. 提出在主客觀限制條件下一個「可負擔之能力部署計畫」

有了一份未來藍圖的兵力部署選項，再重新檢視主觀的「國防優先順序」與客觀的「資源限制」等因素，審慎決定各個選項之輕重緩急與優先順序，以能「平衡投資」，從而產生一份國防部定案的「可

---

72. 能力本位計畫的具體作法，另可參考蘭德公司研究員戴維斯(Paul K. Davis)於 2002 年為美國國防部所作的研究，其中對國防部長如何界定國防戰略、如何界定國防需求，以及如何透過任務系統分析(mission-system analysis)來評估能力，多有著墨。請見 Paul K. Davis, *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2002), pp. iii-74。



負擔之能力部署計畫」。

### (三)預算本位的實務困境

從表 1 所列的計畫邏輯理念來觀察，發現美國四次 QDR 的計畫理念，不論是出於戰略本位或是能力本位，大致都沒有脫離預算本位的考量。最明顯的為 1997 QDR 的計畫邏輯，仔細檢視其內涵，發現它基本上就是遵循著「預算本位」的法則，美國國部長柯恩在 1997 QDR 的報告中，也是如此明確表示：「我們所提出的這個計畫（指 QDR）是一個整合的個體。它植基於我們的戰略，但是我們不能在沒有足夠的資源下來執行這一個戰略。如果我們能明智地運用它們的話，其實這些資源就存在於國防部內的各預算。要這樣作，便牽涉到了許多困難的抉擇與改變我們平日運作的方式。」<sup>73</sup>

檢視 2001 及 2006 年 QDR 時，其過程結合了各軍總、戰區司令、聯合參謀本部，以及國防部部長辦公室的共同努力，確保它確實建築在戰略的需求之上。<sup>74</sup>因此，在程序上，它是「由上而下」的，它的設計理念，雖然是強調「能力本位」，然而在軍力的建構上，還是強調要以有限的資源為基礎，來滿足國土安全的需求。

最後到了 2010 QDR，最大的問題仍然如同以往的各次 QDR 一樣，還是國防預算如何能夠滿足其中所揭櫫之戰略目標的問題。它標榜 QDR 是以戰略本位來規畫、以預算為評估基礎，透過各相關部門與友邦之合作，確保總統安全優先順序與政府安全檢討方向一致。然而這一個以「預算為評估基礎」的規畫文件，開創性便受到很大的局限，例如，美國保守派智庫傳統基金會(Heritage Foundation)認為，2010 QDR 只是美國總統 2010 年的國防預算計畫的擴大版本。<sup>75</sup>

---

73. U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, p. x.

74. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, p. 70.

局限在以預算為主要考量的現象，均出現在美國四次 QDR 的內容中，這樣的現象，很顯然使得 QDR 的本質，很難達成美國最初立法 QDR 時，希望該文件能作為引領美國未來 20 年國防戰略規畫的初衷。針對此點，其實美國民主黨參議員利伯曼(Joseph Isadore Lieberman)在 1997 QDR 公布的當天(1997 年 5 月 19 日)，即頗為失望地批評：「我們贊助這項立法的意圖，是推動一個以戰略本位的評估(strategy-based assessment)，來檢視我們未來軍事的需求和能力，而不是針對現狀，進行一個無關痛癢的「增量預算搓摩」(a budget-driven incremental massage)」。<sup>76</sup>

## 二、務實定位《四年期國防總檢討報告》

綜合上述，正如同美國國防部所主張的，整個 QDR 的規畫，必須在「戰略本位」、「能力為主」與「預算慎用」三要素中，尋求平衡，才能透過一個「結果導向」(outcome-oriented)與「能力本位」的計畫途徑，達成當前美國面對不對稱戰爭所需要的聯戰能力之規畫。<sup>77</sup>這樣一個戰略規畫平衡機制的考量，平實而論，對美國本身而言是一個相當務實的體現，而對我國而言，也提供我國對 QDR 的正確認知方向，亦即：QDR 的戰略選項應符合現實；QDR 的資源運用應體察限制；QDR 的本質應是持續性的國防戰略策進機制。

---

75. Mackenzie Eagle, "The Pentagon's Quadrennial Defense Review: Simply an Extension of the President's 2010 Defense Budget Plan," *WebMemo*, No. 2788, February 2, 2010, pp. 1-3, *The Heritage Foundation*, <<http://www.heritage.org/research/reports/2010/02/the-pentagons-quadrennial-defense-review-simply-an-extension-of-the-presidents>>.

76. Joseph Lieberman, "The Quadrennial Defense Review," *Congressional Record*, Vol. 143, No. 66, May 19, 1997, p. S4673.

77. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, p. 63.

### (一)國防戰略選項基礎，必須符合當時客觀戰略環境

美國四次 QDR 中對於戰略環境的敘述，都跟當時美國所處的戰略環境客觀因素息息相關。然受限於當前時空的客觀限制，QDR 作為國防戰略選項之基礎的文件，在本質上，確實很難成為一份能夠用來引領未來 20 年美國國防戰略走向的指導綱領。

這樣的客觀限制，在我國 2009 年的第一部 QDR 文中，也出現這樣的情形。雖然國防部希望能藉由 QDR 來發揮對未來國防戰略的指導管制效果，因此在其緒論中，便明白提到 QDR 的意義：「不僅是對國防現狀的省思，更代表一種整合評估與前瞻革新的精神。透過對未來戰略環境及趨勢的評估，找出國軍為因應未來各類安全挑戰所需達成的目標、能力或狀態，進而檢討國軍現階段之不足與缺失，俾規劃適當的轉型策略與革新措施」，<sup>78</sup>而編纂此份 QDR 的作業基礎，也於該文緒論中明確說明，是「依據總統歷次宣示的國防理念及國防部部長的政策指導……以訂定未來戰略指導與建軍方向」。<sup>79</sup>就一新上任的總統與國防部長，其歷次宣示或指導的基礎思維，事實上是很難跳脫渠等發言當時所局限之客觀環境的觀察。於是，此部 QDR 文中，對有關未來規畫多只能簡略帶過，而對其合理性，也未能具體呈現說明。例如，在有關後續兵力結構的遠程規畫上，僅能說明「以民國 112 年為基準，完成國軍現代化戰力之整建」，<sup>80</sup>卻無法明顯勾繪出國軍現代化戰力達成的明確內涵及標準。

為平衡這樣的框限，美國國會要求成立由民間獨立學者、退役高

---

78.國防部「四年期國防總檢討」編撰委員會，《中華民國 98 年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，2009 年），頁 15。

79.國防部「四年期國防總檢討」編撰委員會，《中華民國 98 年四年期國防總檢討》，頁 15。

80.國防部「四年期國防總檢討」編撰委員會，《中華民國 98 年四年期國防總檢討》，頁 54。

階將領和客觀人士所組成的「國防小組」(National Defense Panel)提出重要國防議題與評估QDR的分析。另外，也會委託智庫對歷次QDR的過程與內容進行獨立分析，以為下次精進之參考。這樣的機制頗值我國參考。

#### (二)國防選項優先順序與資源限制應該平衡考量

QDR 的重要性，在於它是美國國防部總體戰略的規畫文件，也是美國用以勾繪未來 20 年間所需軍事能力的藍圖，因此就美國國防部而言，其於歷次 QDR 的實際投入程度與努力，不可謂不慎重。然而，這四次 QDR 作業的規畫理念中，所呈現的最大問題，在於美國國防部總會宣稱他們的計畫作為都是目標導向與能力本位的，但是實質上都沒有辦法脫離預算本位的出發點。誠如美國國會研究服務一份針對 2010 QDR 的研究報告顯示，國防部在執行 QDR 的時候，除了「似乎未曾認真審慎地排定各種戰略選項的優先順序」、「似乎過度強調未來的風險而對現存兵力過度投資」，以及「似乎對俄羅斯與中國的威脅評估不夠實際」等問題外，還存在更嚴重的問題：「似乎大量受限於預算編制」。<sup>81</sup>

我國未來四年一期的 QDR 是否也能擺脫預算編制的桎梏呢？美國四次 QDR 的經驗顯示，透過能力本位的途徑，可以獲得部分之改善，因此如果我國未來 QDR 的規畫，也能依據上述能力本位通用程序所示的「能力目標」、「兵力部署選項」與「可負擔之能力部署計畫」等三階段來執行的話，在資源限制與戰略目標兩者之間，應該能夠適當尋得平衡。

未來 QDR 是否能夠達成這樣的要求，當然目前無法得知。但是，

---

81. Stephen Daggett, "Quadrennial Defense Review 2010: Overview and Implications for National Security Planning," *CRS Report for Congress*, May 17, 2010, pp. 1-77, *Federation of American Scientists*, <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41250.pdf>>.

從我國第一部 QDR 所述的「戰略指導任務，任務產生能力需求」<sup>82</sup>之編纂邏輯來觀察，就可以簡單看出此部 QDR 表面上或能呼應能力本位計畫作為之「能力目標」與「兵力部署選項」等之前二階段作為，但是在戰略、任務、能力間的連結，與如何能夠達成一份「可負擔之能力部署計畫」上，並無論及，意即第一部 QDR 並沒有在主觀的「國防優先順序」與客觀的「資源限制」之間，審慎評估各個選項之輕重緩急與優先順序。<sup>83</sup>

因此，我國未來規畫 QDR 的另一個重點，應該著重於國防優先順序與客觀資源限制的深入討論，以使 QDR 能真正成為一份「可負擔之能力部署計畫」，而不是一份國防願景的說帖或簡單版的國防報告書。

### (三)落實《四年期國防總檢討報告》持續策進戰略規畫的功能性

美國國會要求國防部長制定 QDR，始終站在積極參與的角色，不停地檢討與要求美國國防部，改進 QDR 的運作及內容，讓 QDR 的編纂過程形成一個檢討、策進、學習、溝通與課責(accountability)的機制，並使得 QDR 成為美國戰略規畫過程中重要的指導文件。美國國會強調，QDR 必須進行國防戰略、兵力結構、部隊現代化計畫、基礎設施、預算及其他相關國防專案與政策的全面性檢討，以建立國防計畫滿足未來 20 年所需，所以 QDR 基本上是一份指導性的文件，它的目

---

82.國防部「四年期國防總檢討」編撰委員會，《中華民國 98 年四年期國防總檢討》，頁 15。

83.例如我國 2009 年第一部 QDR 提出「全募兵制」，然到了 2011 年 9 月 28 日國防部長高華柱在立法院外交國防委員會上表示要推動募兵制需要編列足夠預算、滿足人員維持費用及完備退輔機制的配套。到了 2013 年 1 月 10 日高華柱部長面對立法委員對募兵制不樂觀的質疑時，更表示任何政策目標都是滾動式的，當配套條件不能滿足時，這是整個政府的責任，不是國防部一個部會的責任。而在 2013 年的《中華民國 102 年四年期國防總檢討》仍強調要在 2014 年底達到預期的 21.5 萬人總員額。

的在於透過國防部對 QDR 的努力，建立一份能夠引領美國未來 20 年的防禦計畫與國防戰略之指導綱領。在執行上，美國 QDR 依據美國總統國家安全的指導，國防部長主導與參與，並引進民間專家學者監督機制，思考外在戰略環境的變化，擬定國防戰略選項，向下指導年度國防預算編製、軍事戰略擬定、重要武器採購、組織編裝調整及重大國防政策的執行等。

我國 QDR 雖強調是由上而下的戰略規畫思維，然實際上往往是一種由下而上的資料彙整、研討與提報的流程產物。整個過程雖召集許多學者專家開會研討，然國防重要議題往往缺乏長期深入的持續分析檢討，難以支持國防決策者的戰略選項與優先順序決策。重要議題分析檢討也因為缺乏如美國的「國防小組」的獨立監督機制，往往淪為內部作業，失去獨立客觀性，難以有創新變革。2013 年《四年期國防總檢討》雖指出其為「我國國防最高戰略指導文件」，<sup>84</sup>然 QDR 目前並未納入國軍戰略規畫相關準則手冊，僅是一份參考文件，更難整合與指導我國戰略規畫體系之相關文件，使得 QDR 之機制立法精神難以實現。<sup>85</sup>

雖然美國各次 QDR，似乎仍受限於現實客觀限制，沒有脫離以當時戰略環境時空環境進行各項國防戰略選項的規畫模式，而其規畫的基礎，雖然都分別提及戰略本位、能力本位等理念，但是卻也可以看出實質上濃厚「預算本位」的想法。然而，戰略規畫不應局限於單一途徑或模式，而須從多重角度與途徑，針對理想與現實、近期與遠程、變革與穩定中取得一個適當的平衡，這才是戰略規畫的藝術。因此，吾人除重視 QDR 之實質內容外，更應了解 QDR 功能的重點乃在

---

84.國防部「四年期國防總檢討」編撰委員會，《中華民國 102 年四年期國防總檢討》，（臺北：國防部，2013 年），頁 6。

85.陳勁甫、林建宏，《從美國歷次《四年期國防總檢討(QDR)》戰略與兵力規劃邏輯及評估方法分析我國未來 QDR 精進方向》，頁 4。

建立一持續檢討、策進、學習、溝通與課責的機制。

\*本論文為國防部專題研究計畫「從美國歷次《四年期國防總檢討(QDR)》戰略與兵力規劃邏輯及評估方法分析我國未來 QDR 精進方向」(編號 MND-100-01)之部分研究成果。

(收件：2013 年 2 月 6 日，修正：2013 年 5 月 8 日，採用：2013 年 5 月 15 日)



## 參考文獻

### 中文部分

#### 專書

國防部「四年期國防總檢討」編撰委員會，2009。《中華民國 98 年四年期國防總檢討》，臺北：國防部。

國防部「四年期國防總檢討」編撰委員會，2013。《中華民國 102 年四年期國防總檢討》，臺北：國防部。

#### 期刊論文

李文忠，2009/5。〈「四年期國防總檢討」的未來國軍戰力—挑戰 QDR！臺灣在野社群的國防建軍主張〉，《亞太防務雜誌》，第 13 期，頁 24-27。

陳勁甫、邱榮守，2007/9。〈論析美國「四年期國防總檢」的立法要求與影響〉，《問題與研究》，第 46 卷第 3 期，頁 1-29。

鄧定秩，2009/6。〈從美國 QDR 看我國四年期國防總檢討〉，《中華戰略學刊》，第 98 卷，頁 1-25。

#### 官方文件

立法院，2008/8/4。〈立法院第 7 屆第 1 會期第 19 次會議紀錄〉，《立法院公報》，第 97 卷第 48 期，第 3659 號，頁 111-114。

立法院，2009/4/1。〈立法院 98 年 3 月 16 日委員會紀錄〉，《立法院公報》，第 98 卷第 13 期，第 3699 號，頁 115-162。

立法院，2009/4/7。〈立法院第 7 屆第 3 會期第 6 次會議紀錄〉，《立法院公報》，第 98 卷第 14 期，第 3700 號，頁 76-77。

立法院，2009/6/24。〈立法院院會紀錄〉，《立法院公報》，第 98 卷第 42 期，第 3728 號，頁 121-231。

### 研究計畫

陳勁甫，2005。《「美國四年期國防總檢」之研究—對國軍進行「四年期國防總檢」可行性分析（計畫編號：MND-94-002）》。臺北：國防部。

陳勁甫、林建宏，2011。《從美國歷次《四年期國防總檢討(QDR)》戰略與兵力規劃邏輯及評估方法分析我國未來 QDR 精進方向（計畫編號：MND-100-01）》。臺北：國防部。

### 網際網路

行政院，2011/2。〈立法院第 7 屆第 7 會期行政院施政報告〉，《行政院施政報告》，頁 29-38，<<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/28/77299/12114461871.pdf>>。

劉坤原，2009/4/2。〈黃介正：台灣不必迷信高科技武器〉，《sina 全球新聞》，<<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnoverseamedia/cna/20090402/0821100775.html>>。

### 英文部分

#### 專書

Adams, Gordon & Cindy Williams, 2010. *Buying National Security: How America Plans and Pays for Its Global Role and Safety at Home*. New York: Routledge.

AUSA's Institute of Land Warfare, 2006. *2006 Quadrennial Defense Review: Shifting Emphasis*. Arlington, VA: Institute of Land Warfare.

Congressioal Budget Office, 1991. *Staff Memorandum: Fiscal Implications of the Administration's Proposed Base Force*. Washington, D.C.: Congresssioal Budget Office.

Davis, Paul K., 2002. *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. Santa Monica, CA:

RAND Corporation.

Larson, Eric V., David T. Orletsky, & Kristin Leuschner, 2001. *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Defense Review*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Leedy, Paul D. & Jeanne Ellis Ormrod, 2004. *Practical Research: Planning and Design*. (8<sup>th</sup> edition). New Jersey: Prentice Hall.

U.S. Department of Defense, 1993. *Report on the Bottom-Up Review*. Washington, D.C.: Department of Defense.

U.S. Department of Defense, 1997. *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*. Washington, D.C.: Department of Defense.

U.S. Department of Defense, 2001. *Quadrennial Defense Review Report 2001*. Washington, D.C.: Department of Defense.

U.S. Department of Defense, 2006. *Quadrennial Defense Review Report 2006*. Washington, D.C.: Department of Defense.

U.S. Department of Defense, 2010. *Quadrennial Defense Review Report 2010*. Washington, D.C.: Department of Defense.

#### 專書論文

Flournoy, Michèle A., Kenneth F. McKenzie, & John J. Spinelli, 2001. "Identifying Force Structure Issues: Shifting the Screen," in Michèle A. Flournoy, ed., *QDR 2001: Strategy-Driven Choices for America's Security*. Washington, D.C.: National Defense University Press. pp. 217-234.

#### 期刊論文

Hicks, Kathleen H. & Samuel J. Brannen, 2010/10 "Force Planning in the 2010 QDR," *Joint Force Quarterly*, No. 59, pp. 136-142.

Homolar, Alexandra, 2011/4. "How to Last Alone at the Top: US Strategic Planning for the Unipolar Era," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 34, No. 2, pp. 189-217.

#### 官方文件

Lieberman, Joseph, 1997/5/19. "The Quadrennial Defense Review," *Congressional Record*, Vol. 143, No. 66, pp. S4672-S4676.

#### 研究計畫

Thomason, James S., Paul H. Richanbach, Sharon M. Fiore, & Deborah P. Christie, 1998. *The Quadrennial Review Process: Lessons Learned from the 1997 Review and Options for the Future* (IDA Paper P-3402), Alexandria, VA: Institute for Defense Analyses.

#### 網際網路

Brake, Jeffery D., 2001/6/21. "CRS Report for Congress: Quadrennial Defense Review (QDR): Background, Process, and Issues," *Global Security*, pp. 1-6, <<http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/RS20771.pdf>>.

Cohen, William S., 1997/Summer. "Quadrennial Defense Review: The Secretary's Message," *The DISAM Journal*, Vol. 19, No. 4, pp. 21-29, *DISAM*, <[http://www.disam.dsca.mil/Pubs/Indexes/Vol%2019\\_4/Cohen.pdf](http://www.disam.dsca.mil/Pubs/Indexes/Vol%2019_4/Cohen.pdf)>.

Daggett, Stephen, 2010/5/17. "Quadrennial Defense Review 2010: Overview and Implications for National Security Planning," *CRS Report for Congress*, pp. 1-77, *Federation of American Scientists*, <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41250.pdf>>.

Defense Technical Information Center, 2002/1/6. "Quadrennial Defense

Review, National Defense Authorizatin Act for Fiscal Year 2000 Un-  
classified,” *DTIC*, <[http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=](http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA402170)  
[U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA402170](http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA402170)>.

Eagle, Mackenzie, 2010/2/2. "The Pentagon's Quadrennial Defense Review: Simply an Extension of the President's 2010 Defense Budget Plan," *WebMemo*, No. 2788, pp. 1-3, *The Heritage Foundation*, <<http://www.heritage.org/research/reports/2010/02/the-pentagons-quadrennial-defense-review-simply-an-extension-of-the-presidents>>.

Government Accountability Office, 2007/9/14. *Quadrennial Defense Review: Future Reviews Could Benefit from Improved Department of Defense Analyses and Changes to Legislative Requirements*, GAO-07-709, pp. 1-50, U.S. GAO, <<http://www.gao.gov/assets/270/266860.pdf>>.

Gunzinger, Mark & Jim Thomas, 2010/2/1. "The 2010 Quadrennial Defense Review: An Initial Assessment," *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, <<http://www.csbaonline.org/publications/2010/02/2010-quadrennial-defense-review/>>.

Jaffe, Lorna S., 1993. *The Development of the Base Force 1989-1992*. Washington, D.C.: Joint History Office, DTIC, <<http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/history/baseforc.pdf>>.

Markusen, Ann, 1997/5/27. "An Economist Examines the QDR," *The Defense Strategy Review Page*, <<http://www.comw.org/qdr/amarkus.htm>>.

Office of the Law Revision Counsel, U.S. House of Representatives,  
“Quadrennial defense review,” 2012/1/3. United States Code, 10 USC  
Sec. 118, *Office of the Law Revision Counsel*, <[http://uscode.house.  
gov/uscode-cgi/fastweb.exe? getdoc+uscview+t09t12+54+9+++%  
28quadrennial%20defense%20review%29%20%20%20%20%20%20%  
20%20%20%20>](http://uscode.house.gov/uscode-cgi/fastweb.exe?getdoc+uscview+t09t12+54+9+++%28quadrennial%20defense%20review%29%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20)

- Project on Defense Alternatives, 1997/11. "From the QDR to the NDP: A Summary of QDR Policy Issues Since May 1997 and the Likely Content of the NDP Report," *The Defense Strategy Review Page*, <<http://www.comw.org/qdr/qdr2ndp.html>>.
- The Technical Cooperation Program, 2004. "Guide to Capability-Based Planning," *ACQWeb*, <<http://www.acq.osd.mil/ttcp/reference/docs/JSA-TP-3-CBP-Paper-Final.doc>>.
- Tilford, Jr., Earl H., 1997. *National Defense into the 21<sup>st</sup> Century: Defining the Issues*. Carlisle, PA: U.S. Army War College, DTIC, <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA 442206>>.
- The United States, 1996/9/23. NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 1997, Public Law 104-201, pp. 2422-2870, *U.S. Department of Defense*, <<http://www.dod.mil/dodgc/olc/docs/1997NDAA.pdf>>.
- United States General Accounting Office, 2002/11/4. *Quadrennial Defense Review: Future Reviews Can Benefit from Better Analysis and Changes in Timing and Scope*, GAO-03-13, pp. 1-42, *U.S. GAO*, <<http://www.gao.gov/assets/240/236295.pdf>>.
- Walker, Stephen K., 2005. *Capabilities-Based Planning-How It Is Intended to Work and Challenges to Its Successful Implementation*. Carlisle, PA: U.S. Army War College, DTIC, <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a434864.pdf>>.

## **Planning Concepts of Four U.S. Quadrennial Defense Reviews**

**Ching-pu Chen**

(Associate Professor, Department of Social and Policy Sciences,  
Yuan Ze University)

**Daniel Lin**

(Assistant Professor, Department of International Affairs,  
Wenzao Ursuline College of Languages)

### **Abstract**

The Quadrennial Defense Review (QDR) is an important defense document for the U.S. and the Republic of China. The U.S. has promulgated four QDRs since 1997. The study examines the experiences of how the U.S. in its four QDRs determined its strategic environment, national defense strategies, and planning concepts. The findings suggest that the planners try to be pragmatic and endeavor to accomplish three goals: (1) to prevent a significant deviation between the defined strategic environment and the chosen national defense strategies in the QDR; (2) to assure an affordable capability-based deployment plan by balancing between national defense priorities and limited resources; and (3) to make the QDR a guiding mechanism of continuous review, improvement, learning, communication and accountability.

**Keywords:** Quadrennial Defense Review Report, Strategic Environment, Strategy-based, Capabilities-based, Budget-based



