

“全志愿兵”制度对美国海外 军事干预的影响^①

李 岩

〔内容提要〕兵役制度是一国军事制度的重要组成部分,是反映该国军事战略取向的重要指标。始自 1973 年的“全志愿兵”兵役制度,对美国此后的海外军事干预行为产生了重大而复杂的影响。该制度引发了美军阶层和种族构成的变化,削弱了国会和媒体对美军行动的约束和监督,进而对美国的海外军事干预产生了“刺激”效应。同时,该制度也对美军规模、军事思想和战争动员产生了复杂的影响,导致美国进行“长期战争”的能力受损,客观上制约了美国海外军事干预的规模和类型。

关键词:美国军事与外交 军事 兵役制度 全志愿兵 海外军事干预

自建国以来,美国曾先后施行民兵制、募兵制、征兵制、征募混合制等兵役制度。20 世纪 70 年代初期,由于国内反战舆论高涨,且征兵制度存在诸多操作层面的不公平现象,尼克松总统终结了自 1940 年之后基本一直实施的征兵制,并于 1973 年正式实施名为“全志愿兵”(all volunteer force)的全新兵役制度。“全志愿兵”制度的实施,对美国的军队建设和军事战略产生了长期而复杂的影响。

兵役制度作为一国基本军事制度的重要组成部分,往往是反映该国军事战略取向的重要指标。目前,国内学界对美国兵役制度及其对美国海外军事干预的影响研

^① 在本文写作过程中,中国现代国际关系研究院崔立如研究员提供了方向性指引,达巍、王文峰研究员提供了诸多颇有助益的建议,在此由衷感谢三位老师。感谢《美国研究》匿名评审专家的审稿意见和修改建议,文中纰漏由笔者负责。

究十分有限;对美国海外军事干预行为和动机的研究,也主要聚焦于国家利益的考量和地区战略的需要,未能从军事制度的层面进行分析。美国学界对美国兵役制度的研究成果主要散见于相关军事或社会问题研究领域,对“全志愿兵”制度与海外军事干预的联系虽然有所涉猎,但零散研究居多,基于大量数据从“全志愿兵”制度的历史演进着手进行的专门性和系统性研究比较缺乏。^①

本文拟基于中外学界的相关研究成果,从“全志愿兵”制度对美军的阶层和种族构成、国会和媒体对军事行动约束的有效性、军队规模和军事思想、战争动员能力的影响等因素着手,综合分析该制度对美国海外军事干预的“刺激”和“制约”双重影响。需要指出的是,影响美国海外军事干预行为的因素众多,本文侧重于从兵役制度的视角,阐释“全志愿兵”制度对美国海外军事干预的影响,以求对该制度获得更为全面的认知。

一 “全志愿兵”制度及其实施背景

美国的“全志愿兵”制度是现代意义上的募兵制,每一名军官或士兵必须是志愿入伍为国家服兵役的。这从根本上不同于美国此前实行的征兵制。^②“全志愿兵”制度既强调爱国主义,强调为国家和民主社会制度效力,也通过较高的工资津贴、优厚的福利待遇、更多的职业发展和高校深造机会等来吸引社会上的优秀人才加入军队,献身国防。在该制度下,服兵役相当于个人与军队之间达成一项就业法律协议,军方负责提供工作,支付工资,提供福利待遇,进行业务培训;军人的义务则是按照服役合同在军队中工作若干年,合同期满后可持续签合同,或按规定退役退休。^③

“全志愿兵”制度的实施既有越南战争的现实背景,也有深刻的美国社会历史原因。一方面,20世纪60年代和70年代,随着美国逐步陷入越战,国内反战舆论开始

① Amy Lutz, “Who Joins the Military?: A Look at Race, Class, and Immigration Status,” 2008, available at: <https://www.mbda.gov/sites/mbda.gov/files/migrated/files-attachments/MinorityPopulationGrowth1995to2050.pdf>; Michael C. Horowitz and Matthew S. Levensky, “Drafting Support for War: Conscription and Mass Support for Warfare,” *The Journal of Politics*, Vol. 73, No. 2 (May 13, 2011); Karl W. Eikenberry, “Reassessing the All-Volunteer Force,” *The Washington Quarterly*, Winter 2013; Stephen M. Walt, “Would Reintroducing the Draft Make the U. S. Less Interventionist?” April 6, 2011, available at: <http://foreignpolicy.com/2011/04/06/would-reintroducing-the-draft-make-the-u-s-less-interventionist/>; Frederick W. Kagan, *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy* (New York, Encounter Books, 2006); Richard Lock-Pullan, *US Intervention Policy and Army Innovation* (New York: Routledge, 2006); Andrew J. Bacevich, “Whose Army?” *The Modern American Military*, Summer 2011。

② 征兵制要求公民按照义务强制性地服兵役。

③ 军事科学院世界军事研究部:《美国军事基本情况》,北京·军事科学出版社,2004年12月版,第756页。

高涨。由于当时施行的征兵制在现实操作中存在诸多不平等、不公正现象,引发了广泛的“反征兵”浪潮,进一步加剧了美国当时的社会危机。在此背景下,征兵制已难以适应彼时美国社会形势的变化。另一方面,美国民众信奉所谓“自由、民主”的传统,美国宪法包含“不得强迫劳役”的内容,因而征兵制历来被视作“对个人自由和民主制度的威胁”,“征兵制与自由社会并不一致”。^① 美国建国以来,仅在四个历史时期短暂地施行过征兵制,即内战时期(1863~1865)、第一次世界大战时期(1917~1918)、第二次世界大战时期(1940~1945)、冷战时期(1946~1947, 1948~1973)。长期反对征兵制的社会历史传统和越战时期的反战背景,共同促成了尼克松政府于1971年宣布两年后将废除征兵制,于1973年开始正式实施“全志愿兵”制度。

总体而言,美国“全志愿兵”制度的实施主要基于特定时期的社会背景和价值观动因,军队建设和军事战略层面的考量并非主导因素。诚然,尼克松政府在筹划结束征兵制时,也曾从军事角度进行了评估,认为越南战争表明,“服役期过短的义务兵不适合进行一场长期的战争”,^②试图通过推出新的兵役制度来强化美军建设。然而,“全志愿兵”制度实施后,对美军建设和军事战略方针产生了诸多意料之中和预料之外的影响,这在很大程度上塑造了此后的美国海外军事干预行为。

二 “全志愿兵”制度对美国海外军事干预的“刺激”

随着“全志愿兵”制度的实施,美军在阶层和种族结构上逐渐发生演变,导致美国社会的反战声音减弱。与此同时,该制度间接地弱化了国会对于战争行为的约束,媒体的监督作用也大为下降。凡此,导致美国传统上制约战争行为的民意、国会、媒体三大因素作用下降,客观上对美国此后的海外军事干预行为形成了“刺激”效应。

(一)“全志愿兵”制度引发的美军构成的深刻变化削弱了反战声音

不同于义务兵役制度,“全志愿兵”制度主要依靠优厚的薪金、各种福利待遇以及就学和发展机会等吸引民众参军。在20世纪70年代和80年代美国经济不景气的背景下,“全志愿兵”制度对美国青年构成了足够的吸引。许多青年就业无门,只好到军队中寻找出路。从其实施40多年的情况来看,美军应募入伍的士兵大多来自中、下等收入的家庭,他们当兵的主要动机首先是解决就业问题。美国雪城大学(Syracuse University)学者艾米·卢茨(Amy Lutz)基于大量数据分析得出以下结论:

① Bernard Rostker, *I Want You!: The Evolution of the All-Volunteer Force* (Santa Monica: Rand Corporation, 2006), p. 4.

② Richard Lock-Pullan, *US Intervention Policy and Army Innovation* (New York: Routledge, 2006), pp. 62~63.

家庭收入越高,参军可能性越小;就参军可能性而言,收入最高的群体远低于中产阶层和收入最低的群体;在参军的中产阶层群体中,较低收入群体的比例高于较高收入群体的比例;精英阶层“非常不可能”参军,富人子弟参军比例“甚低”。^① 兰德公司根据美国国防部 1980~2005 年的相关数据,对美国士兵的社会和经济背景进行了分析,得出的结论是:士兵主要来源于中产阶层和低收入阶层,高收入阶层的比例很低。^② 同时,总体收入水平较低的非白人群体(尤其是黑人和拉美裔群体)也大量入伍参军,在军队中所占比例呈现明显的增加态势;少数族裔在美军所占比例也远高于其在美国人口中所占比例(参见表 1)。随着中低阶层民众和非白人在军队中的比例上升,由中低收入阶层和少数族裔构成的“弱势群体”渐趋成为志愿兵的主体。随着 20 世纪 80 年代和 90 年代美国经济形势持续向好,“全志愿兵”制度更加难以吸引中产阶层的民众,底层群体则愈发成为参军的主体。

表 1 少数族裔在美国军队及美国人口中所占比例^③

	1963	1972	1982	1995	2000	2005	2010	2015
少数族裔占美军比例	7.8%	12.3%	23.2%	25%	35%	36%	40.8%	43.1%
少数族裔占美国人比例	10.1%	10.9%	12.9%	17%	24.9%	27.3%	31.3%	33.4%

资料来源:《美国军队人口结构概况》(2005、2010、2015)以及美国劳工部相关数据。参见“Profile of the Military Community Department of Defense,” available at: <http://download.militaryonesource.mil/12038/MOS/Reports/2015-Demographics-Report.pdf>, pp. 23~29; “Profile of the Military Community Department of Defense,” available at: <http://download.militaryonesource.mil/12038/MOS/Reports/2010-Demographics-Report.pdf>, pp. 20~24; “Profile of the Military Community Department of Defense,” available at: <http://download.militaryonesource.mil/12038/MOS/Reports/2005%20Demographics%20Report.pdf>, pp. 13~17; Hal Sider and Cheryl Cole, “The Changing Composition of the Military and the Effect on Labor Force Data,” August 11, 2004, available at: <https://www.bls.gov/pub/mlr/1984/07/art2full.pdf>, pp. 10~13。

上述全新的军队构成导致了两种结果。第一种结果是,由于社会范围内“相对有限”的群体或阶层与军队发生直接关联,导致关注动武带来的潜在风险的群体减少,整个社会对于动武问题的敏感度下降,反战声音自然降低。2017 年,曾在军队服役的人口仅占美国人口总数的不到 1%,整个社会对于军队和动武问题更加“无感”。^④ 美国宾夕法尼亚大学教授迈克尔·霍鲁维茨(Michael C. Horowitz)和马修·

① Amy Lutz, “Who Joins the Military?: A Look at Race, Class, and Immigration Status,” 2008, available at: <https://www.mbda.gov/sites/mbda.gov/files/migrated/files-attachments/MinorityPopulationGrowth1995to2050.pdf>, pp. 167~168.

② Bernard Rostker, *The Evolution of All Volunteer Force*(Santa Monica: Rand Corporation, 2006), pp. 16~19.

③ 少数族裔主要包括非裔、拉美裔、亚裔、印地安裔、夏威夷及太平洋岛国土著群体等。

④ Phillip Carter, Katherine Kidder, Amy Schafer, and Andrew Swick, *AVF 4.0: The Future of the All-Volunteer Force*, March 2017, p. 20, available at: <https://www.cnas.org/publications/reports/avf-4-0-the-future-of-the-all-volunteer-force>.

莱万多斯基(Matthew S. Levendusky)曾于2011年就“征兵制与民众对战争行为的支持度”做了专题研究。他们认为,相对于“全志愿兵”制度,征兵制会导致民众对战争的支持度下降约17%;征兵制更有助于民众限制政治领导人的动武决策。^①第二种结果是,精英和权势阶层在决策时,往往由于与其个人利益不直接相关,更易倾向于做出诉诸军事干预的决策。2003年初,民主党众议员查尔斯·兰热尔(Charles Rangel)提出了一部旨在重新实行征兵制的法律草案。这位黑人议员这样陈述重新实行征兵制的理由:“穷人和少数民族在军队中的比例大大超过了他们在人口中的比例,而享受最多特权的美国人参军的比例低于其在人口中的比例,他们甚至不参军。”^②

(二)“全志愿兵”制度弱化了国会和媒体对战争的约束作用

美军构成的上述变化,还导致了另一后果,即军队与社会的联系度大为降低。在实行征兵制时期,军队的构成更加多元化,来自不同阶层、种族和群体的代表性更强,充分反映了社会形态,因而与美国社会的联系更加密切。而“全志愿兵”制度引发的军队阶层和种族的“集中化”,则在很大程度上降低了军队与社会的联系。社会对于军事干预行为的民意约束作用也因而显著降低,这集中表现为国会和媒体对于动武决策的约束作用下降。

根据美国宪法第一款第八条第十一段,国会对于战争决策具有广泛的权威。^③而在实际实施过程中,国会的这一权威大打折扣。在美国历史上,国会仅有五次做出宣战决定,且全部出现在第二次世界大战之前。“全志愿兵”制度实施之后,国会更加缺乏影响行政机构的动武决策的动机。“全志愿兵”制度引发的美军阶层和种族的変化,在国会议员群体中也有充分体现,拥有从军经历的国会议员人数逐年下降(参见表2)。在正式宣布废除征兵制的1971年,当时第92届国会(1971~1973)中,有军队经历的议员达393人,占议员总数比例为73%;十年后,在第97届国会(1981~1983)中,有军队经历的议员为345人,占比为64%;在第103届国会(1993~1995)中,有军队经历的议员为236人,占比为43.9%;在第108届国会(2003~2005)中,有军队经历的议员为152人,占比为28.3%;在第113届国会(2003~2005)中,有军队经历的议员为108人,占比为20%;在最新一届国会(2017~2019)中,有军队经历的议员为99人,占比为18.4%。

① Michael C. Horowitz and Matthew S. Levendusky, “Drafting Support for War: Conscription and Mass Support for Warfare,” *The Journal of Politics*, Vol. 73, No. 2 (May 13, 2011), pp. 524 ~ 534.

② Charles B. Rangel, “Bring Back the Draft,” *New York Times*, December 31, 2002, available at: <https://www.nytimes.com/2002/12/31/opinion/bring-back-the-draft.html>.

③ “The Constitution of the United States”, available at: <http://constitutionus.com/>.

表2 美国国会中有参军经历的议员人数及比例

(单位:人)

	参议院	众议院	总数	占议员总数的比例
115 届(2017 ~ 2019)	19	80	99	18.4%
114 届(2015 ~ 2017)	20	81	101	18.7%
113 届(2013 ~ 2015)	18	90	108	20.0%
112 届(2011 ~ 2013)	25	93	118	21.8%
111 届(2009 ~ 2011)	25	96	121	22.5%
110 届(2007 ~ 2009)	28	98	126	23.4%
109 届(2005 ~ 2007)	30	109	139	25.8%
108 届(2003 ~ 2005)	35	117	152	28.3%
107 届(2001 ~ 2003)	38	130	168	31.2%
105 届(1997 ~ 1999)	48	138	186	34.6%
100 届(1987 ~ 1989)	69	218	287	53.3%
95 届(1979 ~ 1981)	77	285	362	67.3%
93 届(1973 ~ 1975)			390	72.4%
92 届(1971 ~ 1973)			393	73.0%
90 届(1967 ~ 1969)	65	302	367	68.2%
85 届(1957 ~ 1959)	65	258	323	60.0%
80 届(1947 ~ 1949)	42	176	218	40.1%

资料来源:美国国会研究局相关报告,参见 Congress Research Service, “Membership of the 115th Congress: A Profile,” April 12, 2018, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44762.pdf>, pp. 8 ~ 9; Congress Research Service, “Membership of the 110th Congress: A Profile,” November 20, 2008, available at: <https://www.everycrs-report.com/reports/RS22555.html>; “Veterans in Congress 1947 ~ 2017,” available at: https://infogram.com/veterans_in_congress_1947_2017。

国会议员的子弟也鲜有从军者。在大规模反战运动不再出现、对自己家庭成员伤亡的忧虑下降的情形下,议员们往往不会在国家安全问题上展示“软弱”形象,从而更加难以对动武问题采取否定态度。同时,由于从军经历减少,缺乏军事专业知识,议员们也难以从军事角度挑战军方的决策。曾任美国驻阿富汗大使的卡尔·艾肯伯里中将(Karl W. Eikenberry)指出,在被问及对阿富汗战争进程的看法时,国会议员往往因为缺乏相关知识而难以发表不同意见,他们的典型回答是“我们会给予将军们所有之需”。^① 美国科尔盖特大学(Colgate University)政治学教授丹妮尔·拉普敦(Danielle Lupton)通过分析众议员在2003 ~ 2012年间围绕阿富汗、伊拉克战争决策的投票行为,得出两个结论:一是有从军经历的议员更倾向于限制派兵参战的规

^① Karl W. Eikenberry, “Reassessing the All-Volunteer Force,” *The Washington Quarterly*, Winter 2013, p. 14.

模,或者更倾向于让派驻国外的部队回国;二是有从军经历的议员更倾向于投票支持国会获取对政府参战的信息。换言之,有从军经历的议员更倾向于监督和限制总统的军事部署行为,在使用军事力量达成外交政策目标方面表现得更为谨慎,也更愿意制约总统的军事冒险行为。^①

同时,由于“全志愿兵”制度削弱了军队与社会的联系程度,尤其是精英阶层不必被迫服役,战争的负担更多地落在了非精英阶层尤其是少数族裔的身上,民众整体上对军队的关注都在减少。在此背景下,基本为精英阶层所掌控的媒体对军队的关注度、对于美国海外军事干预的关注度有所下降,也往往缺乏较强的动机或意愿报道反战观点。在美国国内,强烈的反战舆论因之减少。尤其是美国陷入阿富汗战争和伊拉克战争十余年,耗资超万亿美元,甚至派遣大量预备役部队参战,却并未引发类似越战时期的反战运动。卡尔·艾肯伯里中将曾就此指出,媒体对美国海外军事干预的关注度下降,主要原因在于民众对于军队关注下降,媒体为迎合观众,更愿意报道政客丑闻和明星私密;同时“全志愿兵”制度导致军队与社会脱节,媒体很难与战区的高级军官接触,获取一手信息和展开深入报道更加困难。^② 美国波士顿大学历史与国际关系研究教授安德鲁·巴塞维奇(Andrew J. Bacevich)认为,“全志愿兵”制度打破了“公民士兵”(citizen soldier)的历史传统,虽然造就了一支近似完美的军队,却与美国社会日益分离。该制度融合了美国的历史文化,即完全不受妨碍的个人自由、政治精英顽固坚持的全球领导地位,以及为维护这一地位而使用的强大军队。^③

事实上,负责评估“全志愿兵”制度可行性的“盖茨委员会”^④曾在其提交至尼克松政府的报告中指出,该制度可能导致军队的“政治属性”降低,进而使美国走向“军事冒险主义”。^⑤ 哈佛大学约翰·肯尼迪政治学院教授斯蒂芬·沃尔特(Stephen Walt)也认为,美国陷于军事冒险主义无法自拔的背后因素之一,正是“全志愿兵”制度。“兵役全部由志愿兵承担,容易控制公众对诉诸战争的行为的反对。假如大多

① Danielle L. Lupton, “Out of the Service, into the House: Military Experience and Congressional War Oversight,” *Political Research Quarterly*, Vol 70, Issue 2, January 31, 2017, pp. 327 ~ 339.

② Karl W. Eikenberry, “Reassessing the All-Volunteer Force,” pp. 15 ~ 17.

③ Andrew J. Bacevich, “Whose Army?” *The Modern American Military*, Summer 2011, pp. 122 ~ 134.

④ 1969年,尼克松总统迫于“结束征兵制”的社会舆论,命令曾任国防部长的托马斯·盖茨(Thomas S. Gates, Jr.)领导的“关于全志愿兵部队的咨询委员会”(即“盖茨委员会”),研究由征兵制转向志愿兵制的可行性和全面方案。1970年2月,“盖茨委员会”公布报告,认为“全志愿兵制度将更有利于美国国家利益”,这对终结征兵制发挥了决定性作用。参见 https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Army_Recruiting_Command。

⑤ The President's Commission on an All-Volunteer Armed Force, “The Report of The President's Commission on an All-Volunteer Armed Force,” February 1970, available at: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs-monographs/MG265/images/webS0243.pdf>, p. 153.

数美国年轻人都得应征入伍,假如华尔街银行家的孩子们因为在征兵名单中排到倒霉的号码而要被送往危险的地方,小布什和奥巴马还能把伊拉克和阿富汗战争打下去?”^①第二次世界大战之后,美国在海外进行军事干预的频次的变化,也在某种程度上印证了“全志愿兵”制度产生的影响。在美国实行征兵制的27年(1946~1973)间,美国进行了19次海外军事干预,年均约0.7次;而在执行“全志愿兵”制度的41年(1973~2014)间,美国进行了152次海外军事干预,年均约3.7次。^②

三 “全志愿兵”制度对军事干预规模和类型的制约

不同于对美国海外军事干预的“刺激”效应,“全志愿兵”制度对于美国海外军事干预的规模与类型的“制约”效应,并不在美国决策者的意料之中。在社会经济动因与军事战略演变的双重背景之下,“全志愿兵”制度导致美军规模缩小,军事动员能力下降,并对美国的军事战略思维产生了复杂的影响,导致美军的“持续战争”能力(war sustaining capability)受损。这在客观上塑造了美国海外军事干预行动的规模和类型。

(一)“全志愿兵”制度导致美军规模变小

“全志愿兵”制度作为一种募兵制度,极易因为缺乏强制性而造成征召难,兵员数量下降。实施“全志愿兵”制度之后,征兵难逐渐成为美军面临的一大突出问题,军队规模呈现出不断缩水的态势。自1973年以来,美军总体规模、年度入伍人数、入伍人数占美国适龄人口的比例等指标,均呈现为不断下降的趋势。尤其是20世纪90年代之后,随着美国经济进入新一轮繁荣期,军队对就业人口的吸引力进一步下降,适龄人群出于经济、就业等原因而参军的动机更弱。1973年至1998年,美军总兵力由314.9万降至234.7万,当年入伍人数由40.6万降至17.9万,入伍人数占适龄人口的比例由19.8%降至9.1%(参见表3)。

① Stephen M. Walt, “Would Reintroducing the Draft Make the U. S. Less Interventionist?” April 6, 2011, available at: <http://foreignpolicy.com/2011/04/06/would-reintroducing-the-draft-make-the-u-s-less-interventionist/>.

② Congressional Research Service, “Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798~2014,” September 15, 2014, available at: https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc463309/m1/1/high_res_d/R42738_2014Sep15.pdf, pp. 2~33.

表 3 美军规模、当年入伍人数、适龄男性人数、入伍人数占比
(1973 ~ 1998 年)

(单位:千人)

年份	总兵力	现役兵力	入伍人数	适龄男性 (18 岁)	入伍人数占比
1973	3149	2253	406	2052	19.8%
1978	2838	2062	306	2157	14.2%
1983	3152	2162	304	2022	15.0%
1988	3352	2209	271	1947	13.9%
1993	2819	1776	203	1740	11.7%
1998	2347	1470	179	1965	9.1%

数据来源:美国国防部于 1998 年 11 月发布的《1997 财年军中人口代表性》报告、“国防人力资源数据中心”数据。参见美国国防部国防人力资源数据中心、国防技术信息中心网站,网址:https://dmde.osd.mil/appj/dwp/dmde_overview.jsp; <http://www.dtic.mil/docs/citations/ADA347153>。

与此同时,“全志愿兵”制度造成军队薪酬、福利、保险等相关开支不断增加,导致军队规模进一步受到限制。一支由志愿兵组成的军队需要在人力资源成本上投入更多,因为军人的收入和福利待遇必须足够好才可能吸引其他行业的优秀人才参军,并激励他们在军中服役更长时间。“全志愿兵”制度实施之后至 2008 年,美国军队的人力资源成本开支每年增加约 11%;2008 年至 2014 年,人力资源成本开支增加了 46%。^①更为重要的是,美军向“全志愿兵”的转型,也引发了对军费投入重点的调整,即从以装备和训练为重点,转向以吸引和维护人力资源为重点。^②芝加哥大学经济学教授保罗·波斯特(Paul Poast)在其所著《战争经济学》一书中指出,由于“全志愿兵”制度导致了军队中劳动力成本的提高,美国政府因而转向建设一支“资本密集型”的军队。^③1973 年至 2014 年间,在军队规模不断缩小的情况下,人力资源成本开支占军费的比例基本维持在 25% 左右,这意味着人均支出大幅增加。^④美军前参谋长联席会议主席马丁·爱德华·邓普西(Martin Edward Dempsey)称,“国防部用于维系全志愿兵制度的资金投入,将使美军日益失衡。我们将缺少足够资金用于训练、装

① Phillip Carter, Katherine Kidder, Amy Schafer, and Andrew Swick, *AVF 4.0: The Future of the All-Volunteer Force*, March 2017, p. 18, available at <https://www.cnas.org/publications/reports/avf-4-0-the-future-of-the-all-volunteer-force>.

② Frederick W. Kagan, *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy* (New York: Encounter Books, 2006), p. 6.

③ Paul Poast, *The Economics of War* (New York: McGraw-Hill/Irwin; 2005), p. 96.

④ CNAS Working Paper, *AVF 4.0: The Future of the All-Volunteer Force*, March 2017, available at: <https://www.cnas.org/publications/reports/avf-4-0-the-future-of-the-all-volunteer-force>.

备和维持战备,因为过度投入于人力资源。”^①同时,军队规模的缩小使得美军更加重视技术,对规模的重视程度进一步下降。这一变化在很大程度上导致“技术制胜”思维日渐盛行,对美国军事战略的潜在影响十分深远。

诚然,造成美军规模及入伍人数减少的原因是多方面的,国际环境变化、美国军事战略调整等也是重要的影响因素,但兵役制度的变化无疑是更为直接的决定性因素。

(二)“全志愿兵”制度削弱军事动员能力

美国军事动员能力被削弱是“全志愿兵”制度引发的另一负面影响。这首先表现为美军预备役部队的规模大幅缩小。建国之后,美国在各个历史时期先后出台了近十部有关兵役制度的法规,对征兵制度有严格规定。如1967年的《军事选征兵役法》(Selective Draft Law)规定,18岁至26岁的合乎条件的男子需服兵役两年。尽管如此,仍有不少人利用法律漏洞逃避兵役。相关法律规定,加入预备役可免于立即服现役,这一规定成为许多人规避征兵的有效手段。因而,在实行义务兵役制时期,加入美军预备役部队的人数充足,规模庞大。然而,随着“全志愿兵”制度开始实施,预备役部队的吸引力迅速下降,预备役部队的人数大幅减少。作为衡量军事动员能力的重要指标,美军预备役部队规模缩小不可避免地对美国的军事动员能力产生了较大的冲击。

此外,为了应对“全志愿兵”制度实施之后军队规模缩小、兵力不足等问题,美军提出了“整体力量”(total force)的概念。该概念的核心是提升预备役部队的地位,在平时和战时将其纳入“整体力量”建设的规划中,将传统上属于现役部队的任务赋予预备役部队,让预备役部队单独或与现役部队一起参加各类军事行动。“整体力量”的概念付诸实施之后,美军对预备役部队的依赖明显增加,预备役部队承担了许多原本现役部队承担的职能,包括战斗支援、勤务支援等,“创造了现代史上一支前所未有的地依赖预备役部队的军队”。^②但是,这样一来,预备役部队作为现役部队“援军”和“补充”的传统职能被大为弱化,一旦出现持续时间长、规模较大的军事冲突,这种体制难以满足对于潜在兵源的需求。^③由此可见,“全志愿兵”制度引发的美军预备役部队职能的变化,从另一个层面损害了美国的军事动员能力。

① Tom Bowman, “Gen. Dempsey: Better to Get Others to Solve Their Own Problems,” January 17, 2014, available at: <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2014/01/17/263472598/gen-dempsey-better-to-get-others-to-solve-their-own-problems>.

② Richard Lock-Pullan, *US Intervention Policy and Army Innovation* (New York: Routledge, 2006), p. 49.

③ Frederick W. Kagan, *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy* (New York: Encounter Books, 2006), p. 22.

美军向“全志愿兵”制度的转型、美军规模的缩小、战争动员能力的下降,以及对于为应对长期冲突而进行大范围军事动员的前景的不乐观,对美国的军事战略思维产生了深远影响。美军领导层认为,未来战争将是短期、高强度的,在此类战争中将没有充足的时间进行军事动员。1973 年爆发的中东“赎罪日”战争进一步强化了上述观念。^① 这场战争的短时间、高强度特性,促使正在向“全志愿兵”转型的美军在备战思维上全面转向打赢短期、高强度的战争。美军认为,高技术条件下的现代战争持续时间短,若“第一仗”打败,便难有机会反败为胜。“紧张、令人疲劳的 1973 年战争已使军队《作战纲要》(Operations Manual)的撰写者们相信,在战争中,首战获胜至关重要,然后才能夺得第二场、第三场直至最后一场战役的胜利。战争的性质已经发生了如此重大的变化……而美国传统上是战斗打响后,通过集结物资与人员而最终获胜的。”^② 美国陆军于 1976 年发布的《作战纲要》强调了战争性质的变化,以及战争的高强度、高致命性和短时间的特征。^③ 《作战纲要》认为,技术进步极大地提升了战争的进展速度和致命性,因而传统的消耗战模式对于美国来说已经不是一个选项。美军的备战重点应该转向打赢短期、高强度的战争,转向打赢此类战争的第一波战役。“尽管美军从未公开阐明其规划目标,但一系列指标——例如装备和弹药的储存量,表明其相关规划是建立在进行 90 天左右的战争的基础之上的。”^④ 上述备战思维的变化使得美军认为,高科技战争中将没有充足的时间做战争动员。因而,美军在之后进一步忽视了包括预备役部队在内的战争动员能力的建设。

军队规模和动员能力是决定一国军队能否进行长期战争的决定性军事因素。美军规模的缩小、军事动员能力的下降,以及备战思维的变化,使得美军进行“持续战争”的能力下降。这是实施“全志愿兵”制度对美军能力的最大影响,客观上塑造了此后美国海外军事干预的规模和类型。“持续战争的能力下降,最终成为‘全志愿兵’制度导致的最大问题”。^⑤

冷战结束之后,美军在伊拉克、阿富汗两场战争中面临的军事困境,在一定程度上印证了“全志愿兵”制度引发的上述影响。美军兵力不足和后续动员能力弱的问题,在两场战争中的多个阶段暴露无遗。2005 ~ 2006 年间,美军在两大战场面临兵

① Frederick W. Kagan, *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*, p. 47.

② [美]詹姆斯·邓尼根、雷蒙德·马赛多尼亚:《美军大改革:从越南战争到海湾战争》(军事科学研究院译),海口:海南出版社,1999 年 8 月版,第 113 ~ 114 页。

③ Kenneth J. Coffey, *Strategic Implications of the All-Volunteer Force: The Conventional Defense of Central Europe* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1979), pp. 141 ~ 142.

④ Richard Lock-Pullan, *US Intervention Policy and Army Innovation*, p. 63.

⑤ Kenneth J. Coffey, *Strategic Implications of the All-Volunteer Force: The Conventional Defense of Central Europe*, p. 4.

力左支右绌的局面,这一度迫使时任美国国防部长唐纳德·亨利·拉姆斯菲尔德(Donald Henry Rumsfeld)考虑对“全志愿兵”体制进行重大改革。在美国国会倡议下组成的“伊拉克问题研究小组”认为,美军可能无力实质性地改变它在伊拉克的部署状况,因为“人力不足,军官和士兵的士气受损,征兵变得越来越困难。”^①该小组由前国务卿、共和党人詹姆斯·贝克(James Addison Baker)和民主党前众议员李·汉密尔顿(Lee H. Hamilton)领导。美国陆军时任副参谋长理查德·科迪(Richard A. Cody)指出,大量部署军队使军人及其家属承受了“难以置信的压力”,给完全实行“全志愿兵”制度的美军带来了“重大风险”。^②事实上,在伊拉克战争的最艰难时期,为了弥补兵力的不足,美军不得不推出了所谓“止损”(stop-loss)政策,即在士兵服役期满后仍然要求其继续服役,同时为其提供每月500美元的特别补偿金。据统计,美军共有17.4万名士兵曾经被“止损”,美军为此花费了五亿多美元。^③一些防务问题专家当时曾指出,如果美军无法征召到足够的新兵入伍,美国可能不得不考虑恢复1973年废除的义务兵役制。为了在2006年实现招募目标,美军不得不将应征入伍者的最大年龄放宽至42岁,并降低对体力和智力的要求。布鲁金斯学会军事安全研究员迈克尔·奥汉隆(Michael E. O'Hanlon)认为,“这表明,要增加军队的人数是多么的困难,然而这又是必要的”。^④“避免在这支全志愿兵部队中出现人员危机是拉姆斯菲尔德及其继任者所面临的主要管理难题,这个任务比改革武装力量或者重新调整海外基地更加艰巨。”^⑤

对于“全志愿兵”制度对美军持续战争能力的损害,安德鲁·巴塞维奇曾作如下精辟评论:只要美国把自己的活动局限于小规模意外事件(如入侵格林纳达或轰炸科索沃),或持续时间有限的战事(如1990~1991年的海湾战争),美军就运转得足够完善。不过,在漫长的战争中,“全志愿兵”制的缺点变得极其显眼。当对阿富汗和伊拉克的入侵导致美国陷入两个泥潭时,美国发现自己需要比预期的战争规划人员更多的士兵。历史上让美国能够向战场投入大量军队的做法——如在19世纪召集大量志愿者参军,以及在20世纪依靠征兵——已不复存在。尽管今天有足够多

① 《法国〈世界报〉:美军遭遇30年来最严重危机》,中国网,2006年12月11日,网址:http://www.china.com.cn/news/txt/2006-12/11/content_7490107.htm。

② 《大量部署军队被称为重大风险》,《参考消息》,2008年4月9日,第5版。

③ Robert M. Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War* (New York: Alfred A. Knopf, 2014), p. 309.

④ 《法国〈世界报〉:美军遭遇30年来最严重危机》,中国网,2006年12月11日,网址:http://www.china.com.cn/news/txt/2006-12/11/content_7490107.htm。

⑤ Brad Knickerbocker, “Military Might Tested, after the Battles; Conflict Teaches Pentagon about New Ways of Fighting — and Nation Building,” *The Christian Science Monitor*, March 18, 2004, available at: <https://www.questia.com/newspaper/1P2-32608804/military-might-tested-after-the-battles-conflict>.

的青年男女符合参军的条件,但却很少有人选择参军。华盛顿对于战争的爱好超越了美国适龄青年参军为国战斗(也许还要战死)的意愿。为了弥补差额,美国政府采取了权宜之计,如让不到1%的军人重复履行战斗派遣使命,讨好外国政府以换取对方象征性的出兵,雇用承包商来执行先前指派给军人的任务。^①

四 “全志愿兵”制度的改革与前景

鉴于“全志愿兵”制度引发的上述问题,美军近年来也开始着手对其进行有针对性的改革。尤其是,在美国社会与经济状况发生变化、军事战略开始转型与调整的背景下,改革“全志愿兵”制度的紧迫性更加突显。

一方面,美国经济自2008年金融危机后进入了新的经济增长周期,整体就业状况和收入情况均呈现向好态势,军队与市场争夺优秀人才的难度更大,这使得“全志愿兵”制度的维系面临重大挑战。“全志愿兵”制度作为一种募兵制,受到社会经济状况的直接影响。从美国实行“全志愿兵”制度的历史来看,在经济状况不景气、就业和收入不佳的时期,美军在招募新兵、维持军人整体素质等方面往往更加容易,“全志愿兵”制度的运行也更为有效;而在经济和就业状况良好的时期,“全志愿兵”制度会面临招募难、招募合格士兵难、服役时间过短等突出的问题。2016年,美军对全美16~21岁青年群体的抽样调查显示,表示“可能在未来几年参军”的青年仅占19%,处于历史低位。^②与大型私营企业的工作岗位相比,军人职业风险大、待遇低等劣势明显,参军的吸引力无疑会下降。

另一方面,美国军事战略近年来寻求由反恐平叛作战转向应对大国冲突,对军队规模和高科技人才的需求显著上升,以“全志愿兵”制度为核心的美军人力资源体系面临新的改革压力。近年来,美军愈发重视网络、太空、导弹防御、新技术等领域的投入和布局,这使得对大量高科技人才的需求日益凸显,“全志愿兵”制度能否有效地满足上述需求,招募到量多质优的相关领域人才来推动军事技术创新,成为影响美国军力建设的关键因素。事实上,美军内部对于“全志愿兵”制度能否招募到合格士兵的问题早有争论。为满足反恐战争的需要,美军一度降低了士兵招募、军官晋升等方面的标准,导致美军整体素质有所下降。美国海军分析中心(Center for Naval Analy-

① Andrew J. Bacevich, "Ending Endless War: A Pragmatic Military Strategy," *Foreign Affairs*, September/October 2016, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-08-03/ending-endless-war>.

② Andrew Tilghman, "The Pentagon Keeps Data on Millennials. This Is What It Says," July 9, 2016, available at: <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2016/07/09/the-pentagon-keeps-data-on-millennials-this-is-what-it-says/>.

sis)发布的相关研究报告显示,从“全志愿兵”制度开始实施至20世纪90年代,美军士兵的素质稳步提升。^①

在上述背景下,美军近年来推出一些举措,寻求完善“全志愿兵”制度。奥巴马政府的国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)推动的“未来部队”(Force of the Future)计划,以及特朗普政府的国防部长詹姆斯·马蒂斯(James Norman Mattis)提出的“规模建军”思路,都反映了“全志愿兵”制度改革的一些新动向。

特朗普政府上台后,“未来部队”计划被束之高阁,新任国防部长马蒂斯将人力资源改革的重点放在了扩大军队规模方面。近年来,由于“自动减赤”机制^②导致的预算紊乱和高频率海外部署的影响,美军各兵种普遍面临部队负担过重、演训不足、事故频发、装备维护与现代化不足等“战备危机”,现有规模愈发难以适应和应对各类事态的需求。对此,马蒂斯将扩充军队规模作为建军重点,以修复“战备”。2018财年《国防授权法》(National Defense Authorization Act)规定,美军将扩充陆军约8500人,扩充海军约5000人,扩充空军约5800人,扩充海军陆战队员约1000人。特朗普政府发布的首份《国家安全战略》更明确指出,只有增加规模,“美军才可能在大规模、长时期、多种冲突的情境下胜任各种军事行动”。^③需要指出的是,马蒂斯的“规模建军”思路虽然更多地着眼于解决美军既有规模难以应对多重安全威胁的现实难题,并未聚焦于改革“全志愿兵”制度本身,但它反映了美军高层对于“全志愿兵”制度弊端的认知。

总体而言,美国对“全志愿兵”制度的改革是在保留该制度的前提下对其弊端进行的有针对性的修补和完善,某种程度上反映了该制度演变的长期趋势。“全志愿兵”制度的发展趋势不可避免地会受到美国社会与经济状况的制约,并受到军费投入受限等因素的掣肘。更重要的是,从目前美国军力建设和军事战略总体框架看,以“全志愿兵”制度为核心的人力资源制度改革并非美军的核心理念。可以预见,“全志愿兵”制度对美国军力建设和海外军事干预的既有复杂影响仍将长期存在。

李岩:中国现代国际关系研究院美国所副所长、副研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

① Center for Naval Analyses, “Population Representation in the Military Services,” 2016, available at: <https://www.cna.org/research/pop-rep>.

② “自动减赤”机制是指美国为应对联邦赤字问题,从2013年3月1日开始实施的全面自动削减赤字机制。该机制要求联邦财政预算按比例在国防和国内各项预算开支中削减,一直持续到2022年。该机制对美国国防预算的投入和稳定性都产生了较大负面影响。

③ The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 28.