预算紧缩下的美国空军新战略优先

Air Force Priorities for a New Strategy with Constrained Budgets

美国空军白皮书，2012 年 2 月

创新和适变是美国空军的核心实力，在过去二十年连续作战中不断得到磨砺。空军越来越紧密交织到联合部队的成功作战之中，已经发展到任何军种实施作战都离不开空军的参与。

自 2011 年 9-11 事件以来，空军作为联合部队的一部分，始终不负众望，向作战指挥官提供关键的天空、太空、网空力量；同时灵活响应突发事件，例如向卡特里娜风灾、海地地震、日本海啸等灾区提供紧急救援；并且迅速转向，投入更错杂的反恐及平叛作战，例如参与美国最近对北约打击利比亚行动的支援。作战节奏之快前所未有，在过去二十年中，直到 2011 年 12 月 17 日美国空军才第一次没有派机在伊拉克天空飞行。

随着战争在阿富汗和伊拉克展开，空军不断投入力量建设对联合部队至关重要的各种先进能力，加强情报 / 监视 / 侦察（ISR）、特种作战部队和全球机动部队能力。空军在战场上创立和发展了应对非正规战争的各种新概念，并将各种新技术迅速整合到联合作战之中。我们向战场部署了超过 375 架遥驾飞机（RPA）、MC-12，和其他 ISR 平台，完成了 C-17 的采购，并组建了世界上第一支由第五代战机 F-22 构成的实战建制机队。在美国本土，空军也投入更多资源重振核打击力量及强化采购人力。

但与此同时，空军获得的预算，除紧急拨款之外，自 2004 年以来基本没有变化。我们从 2001 年以来，飞机减少了 500 多架，而使命时有增加，兵员也减少了数千人，明年将是空军自 1947 年成为独立军种以来兵力最小的一年。同时，空军飞机的平均寿命大幅度增长：战斗机 22 年，轰炸机 35 年，加油机 47 年。在财政危机和资源萎缩的背景下，安全环境正出现变化，演变得更加复杂，需要新的战略指南。空军的机群规模已经比冷战结束裁军后更小也更老化，而现在空军将面临进一步缩减。

新战略

空军已经做出艰难选择，将遵循精兵重质的原则，在 2013 财年上报预算中严格执行新战略指南。空军将成为一支规模更小但更加精锐的部队，以敏捷、灵活和良好战备应对全范围的突发事件和威胁。我们将继续坚定履行从核威慑、阿富汗作战，到反恐和全球 ISR 在内的空军各项职责。虽然规模更小，我们将维持全球作战能力，一方面继续保持在亚太和中东地区的存在，另一方面调整在欧洲的兵力。空军的能力，如慑止和击败侵略、向反介入 / 区域阻隔（A2/AD）环境投送力量、防止大规模杀伤性武器扩散、太空和网空作战，以及战略威慑等，都是实施这部新战略指南中各项重大优先的基本保障。

空军在各个领域的预算虽然都面临资源紧缩的影响，但那些受到联合、跨机构及联盟作战所倚重的独特能力将受到保护，空军将继续提供的这些持久能力包括：

- 天空和太空控制

- 全球 ISR
- 全球快速机动
- 全球打击

空军并继续维持跨域指挥控制能力，确保上述能力能有效应对全频谱作战要求。为了维护联合作战所需的这些能力，空军努力将相关领域的削减降至最低程度，有些方面甚至增加了投入，这些领域包括远程打击、空海一体战相关计划、RPA、空中加油、全球机动，和特种作战。

但是我们必须承担预算控制法规定的 4,870 亿美元国防削减额度中的空军份额，为完成首期削减，空军不得不做出困难的决定，具体在以下五个方面实施调整：兵力结构、战备、现代化、进一步规范开支、人员关怀。我们需要发挥创新和适变思维，做好今后数年中的空军资源再平衡，为这部新战略做出应有的贡献。

面对更加复杂和动荡的安全环境，以及国防资源的大幅度紧缩，空军相信，今后的最佳途径是精简部队规模，保持作战质量，逐步提高能力。为防止部队空壳化，空军将继续保证所有部队层面做好战备，加强由现役空军、空军国民警卫队和后备役空军构成的“全员部队”整合。我们将减缓现代化进程，终止或推迟许多采购计划，但同时将保护那些对空军未来能力发展最关键的的项目。

兵力结构

空军以战略敏捷能力来降低联合部队在威胁和资源发生变化的环境中面对的风险。我们在思考 2013 财年上报预算中的兵力结构因素时，把保持部队快速响应及规模灵活视为重中之重。尽管如此，兵力结构和人员的大幅削减势在必行，从而保证留出必需的资源支持部队的当前战备和应对未来挑战所必需的现代化发展。空军谨慎平衡了现役和后备役部队之间的贡献比例，确保这两方面都能保持战备和能力。

在这份上报预算中，我们列出了今后五年中从空军各部清退的 280 多架飞机，其中包括 123 架战斗机（102 架 A-10、21 架陈旧的 F-16）、133 架机动保障飞机（27 架 C-5A、65 架 C-130、20 架 KC-135、21 架 C-27）、30 架筛选下来的 ISR 飞机（18 架 RQ-4 Block 30、11 架 RC-26，以及 1 架难以修复的 E-8）。在精简部队的规划中，我们注重保存多功能平台而淘汰功能单一的机型。在可行的情况下，我们剥离掉那些能力狭窄的小型机队，而尽量保留那些通用的关键作用平台，从而保持最大程度的作战灵活性，同时尽量减少维持战力的成本。

机群和人员的缩减，将影响到多个军事单位和每一个州。我们正在为空军国民警卫队制定缩减善后计划，例如把一些 RPA 和 ISR 任务调剂给受到影响的单位。个别中队实际上将增加编制，但想做到让人员百分之百回岗或每个基地都重新分配到任务则不太可能。兵力结构调整的结果，是在继 2004 年至今已经从现役、空军国民警卫队及后备役中裁减 48,000 人的基础上，再裁减 9,900 人。具体的裁员分配主要按照国防新战略赋予空军的继续作战要求来考虑。但是，空军将比以往任何时候更坚定地将后备役部队作为作战部队使用。空军将在缩减规模的同时，强化“全员部队”的整合，包括把现役 / 后备役共享装备的合联单位从 100 个增加到 115 个，既增长现役军人的经验，也增强后备役部队的能力。

战备

去年对利比亚实施的打击表明，空军可能随时被要求出兵。当前的安全环境继续要求我们的部队保持高度敏捷和快速响应能力。这意味着空军缩小规模之后，保持完好战备对于新战略指南的实施具有更重大的意义。和兄弟军种一样，自 9-11 事件以来，作战节奏的加快在一定程度上损害了空军的整体战备水平，尤其是武器系统老化，全频谱作战训练减少，人员的压力增加。在 2013 财年上报预算中，武器系统的维持需求有 79% 得到资金，设施维持模型所计算出的设施维持需求有 80% 稍多一点得到资金，我们假定其所带来的风险处于可控范围。新战略指南强调做好战备，突显了保持飞行小时计划的重要性，这需要我们把基本预算和海外应急行动预算，以及更多利用实弹、虚拟及创新作战训练手段等有机结合起来。我们将继续改进空军的战备训练跟踪系统，提供更完善更准确的战备评估，空军领导层正紧密关注战备趋势，确保我军保持快速响应及高效治军，防止变成一支“空壳”部队。

现代化

空军面对的各种挑战中，也许最严峻的是如何在预算萎缩的形势下坚持军队现代化。为应对当前财政环境下的这项挑战，我们正放缓现代化的步伐和范围，是为保住对未来作战制胜意义重大的那些项目。投资的重点放在高优先项目上，如 F-35 联合打击战斗机、远程打击轰炸机、KC-46 加油机、F-16 战斗机延寿、天基红外和先进极高频（EHF）卫星，以及我们的太空发射能力，这种保重点的做法对国防部整体战略至关重要。保持网空畅通和行动自由是对空军网络部队的关键要求，因此发展网空攻击和防御能力也是空军的一项高优先。此外，空军与海军协作，将提供资金开发现代雷达、精确弹药及其他优先项目，以支持空海一体战构想，确保面对越来越强大的 A2/AD 挑战能继续保证美军全球力量投送。

为保证重点项目所需资金，我们作出艰难的决定，将终止或调整那些成本增长超过承受能力或技术挑战难以克服的项目，如 RQ-4 Block 30、B-2 极高频无线电改造，以及其他一系列先进超视距终端的开发。我们将选择那些能同样满足使命需要但成本更可接受的项目，而关停掉那些更昂贵的项目，如 C-130 航电现代化改造、C-27J，以及国防气象卫星系统。同样，我们终止或推延了那些在当前预选环境中根本无法考虑的项目，如垂直吊运通用保障平台、轻型机动机、轻型攻击和武装侦察机等。在 2013 财年预算中，我们还不得不冒重大的短期风险，把基地设施的军事施工限制在仅支持新飞机落户和新出现使命相关的项目。

空军之所以能够利用和部署各种关键技术，主要有赖于美国的航空航天科研开发基础结构，这是国家的宝贵资产，是美国在技术和民用航空航天领域保持未来优势的保证，必须得到保护。因此，空军的预算中保留了对科学技术发展的投入，担当起保护国家整体资源中空军的这份责任。

进一步规范开支

自 2010 年 6 月国防部长提出节流增效，要求各军种在经常性费用、后勤保障及其他非关键使命领域开展自查以来，空军积极行动，进一步规范开支。在已经确认的 333 亿美元节流措施的基础之上，我们重新审查了各种开支领域，如信息技术、服务合同、出

差和库存控制等，在 2013 财年上报预算中进一步提出在未来年份国防计划中实现 34 亿美元节流效益。从 2010 年到现在，我们在控制公务出差等开支上取得的成绩（到 2012 财年结束时节省了 2.19 亿美元）令人鼓舞，显示我们改进空军日常运作的持续努力正在发生效果。现在，发现改进机会、精简优化各司令部、合并基地层次活动、找到更便宜更高效能源、定期清理库存等做法，正在逐步制度化经常化，成为空军日常运行的组成部分。尽管如此，我们承认，空军未来的作战和维持资金，取决于我们实现这些节流目标的努力。

人员关怀

空军的创新和适变能力，不是源自空天技术或者世界一流的基础设施，而是来自我们全员部队的所有官兵，大家共同保障着美国在天空、太空和网空的领导地位。但是人员成本问题不断困扰着我们，在整个国防部，兵员成本自 2001 财年以来翻了一番，而全职军事人员人数，包括征召加入现役的后备役军人在内，仅增加了 8%。对这个问题的任何解决方案都必须慎之又慎，都必须承认全志愿兵制度是我军的核心所在，都不得伤害为祖国服务的军人及其家庭对我们的信赖。

空军的投资战略将注重保留一支高度进取和经过战斗考验的、能实现空军使命的队伍。为此，我们把资金重点放在伤员养护、居住改善、心理疏导、现代化伙食服务和健身中心等方面。我们还加强空军官兵发展计划，强化技术训练、专业军事教育、语言和文化课程。为支持军人家属，我们保住了数个关键的家庭支持计划，例如幼儿照料和青少年教育计划及学校联络官计划、并在各州完成了基地住房私有化计划。

结语

国防预算将在十年中削减 4,870 亿美元，这是一项艰巨但可能完成的任务，但我们必须克服各种严峻挑战。紧急拨款转入基本预算悬而未决，仍在国防部资源规划的考虑之中；基地多余能力需要处理，将由建议的基地合并及关闭委员会具体处置；今后 10 年中还将发生各种无法预料的事件，需要我们拿出解决方案。这是一个需要我们做出大量艰难抉择的史无前例的时期，空军 2013 财年上报预算对我们提出了最艰巨的目标。我们能够并预期吸收那些已经纳入规划的缩减项目，风险也将相应增高，但只要国会不再进一步砍削国防预算,风险仍在可控范围。如果预算控制法再对国防开支砍削几十亿美元，就可能将我们置于无法实现新战略指南的境地。

鉴于战略环境的持续错综和不确定性，面对严重的预算削减，国防部和空军适当调整资源，推动部队向敏捷、灵活及高费效比方向发展，以降低战略风险。天空、太空和网空系统的现代化需要继续推进，使我军在这些充满挑战的领域中保持优势，并确保联合及联盟部队在整个冲突频谱中的任何作战行动夺取胜利。虽然面对许多挑战，今天的美国空军用任何客观标准衡量，仍然是世界最强。在今后数年乃至数十年中，我们将继续以最精锐空军立足于世，这是我们的愿望，更是对美国人民和全体空军官兵的义务。美国空军决心以创新和适变，不断战胜新现的挑战，确保国家的安全和光明的未来。♣