

2008年中國的國防： 透明化，安全認知，和軍力發展的分析

China's National Defense in 2008: Perspectives on Transparency, Security Perception and Military Modernization

丁樹範 (Ding, Arthur S.)

國立政治大學國際關係研究中心第三研究所研究員

今年(2009年)1月20日，中共官方發布了「2008年中國的國防」。該報告被認為是中國的國防白皮書，是中共官方回應國際要求其軍事透明化的作為。因此，國際上對此每兩年公布一次的報告相當重視，期望能發現所期待的資訊。如果期待透過這本報告能對中國軍隊的全貌有所瞭解，則可能會失望。然而，這個報告也透露了一些值得我們特別注意的資訊。

壹、透明化程度

軍事資訊透明化成為冷戰結束以後國際關係重要議題。世人期盼，透過包括軍事資訊透明化在內的廣泛的信心建立措施(C Confidence Building Measures, CBMs)為紛擾不安的國際關係帶來可預測的穩定。在此期望下，做為信心建立措施組成要素的軍事資訊透明化的做法是公開國家的戰略意圖和目標，及達成此戰略意圖目標的軍力發展、軍事能力及軍事預算等資訊，使相關國家瞭解彼此的想法和意圖。

就透明化程度而言，這本報告的整體內容仍然是令人失望的。隨著中國軍事現代化發展，世人對中國軍力發展的興趣越來越高，希望中國能透露更多的軍事資訊。然而，這個報告沒有達成許多期望。例如，在國防預算方面，中國各軍種預算分配；在陸軍方面，其有多少師及編裝狀況；在海軍發展方面，其

對航空母艦及各主要載體的發展規劃；在二炮方面，其長、中、短程各種導彈發展部署狀況等。

這個報告的結構和2004年及2006年公布的報告大致相同，涵蓋：對國際安全形勢的觀察，國防政策，軍隊的改革發展，各軍種和武警發展，後備力量，軍隊對社會的貢獻，國防科技，國防預算，和軍事外交等。這或許表示，中國對國防報告書的內容結構和寫作格式已定型化，以後只需對內容做增補修改。

在相同結構下，有幾點和2006年版不同。第一，本年的報告多了四章。然而，多的四章是把各軍種單獨成為一章，把外界已知的資訊做更多的陳述；而在2006年版，各軍種內容是放在一章裡。第二，本年的報告把近年來軍隊整體性改革做一整理。第三，本年的報告把軍控與裁軍單獨列為一章；在2006年版，這一部分是國際安全合作的一部分。換言之，這些改變頂多是表達方式的變化，無涉實質內容的變化，更沒有提供新的資訊。

值得一提的是，第四，本年的報告把中國2007年七大類武器進出口狀況列表成為附錄。和以前對武器裝備進出口的諱莫如深相比，這是不同的。這七大類分別引用聯合國武器出口登記制度的分類，其類別是：主戰坦克車，裝甲戰鬥車，大口徑火炮系統，戰鬥機，攻擊直昇機，軍艦，和導彈及導彈發射架。

從某個角度而言，公布這七大類武器進出口狀況不是創舉作為。1990年代中期，聯合國通過不具約束力的武器出口登記制度，其目的是降低全球武器裝備交易以增進人類安全與福祉。中國一度配合登記，但是，為了抗議柯林頓政府的對臺灣軍售，中國在相當長時期拒絕登記，直到近一兩年，中國才再度向聯合國登記其武器出口狀況。因此，中國只是把向聯合國登記的武器出口內容轉載於此報告上，如果中國政府能把出口金額一併公布出來，則其透明化的表現是更好的。

第五，本年的報告也把1978年以來各年國防預算數額，及此數額占總預算和國民生產毛額比例列表成為附錄。其實，這只是把分散於各年的中國政府統計資料匯整而成，而沒有新意。唯一不同的是，本次報告稍微透露2007年國防預算中，用於現役部隊、預備役部隊和民兵的支出。

上面的分析顯示，中國透過國防報告書以達到軍事資訊透明化仍有進步的空間。問題是中國為何沒有做得更多？其可能受到兩個主要因素影響。首先，中國的自信心可能仍然不足。隨著中國國力和軍事現代化的發展，中國的自我

信心有上升趨勢。這表現於其在軍事演習後允許外國軍官隨意和參加演習的人員交流。但是，中國軍事領導人瞭解，中國軍力仍然落後於美國為首的許多西方國家，太多的透明化可能自曝其短。

其次，這可能涉及透明化的政治操作。沒有一個國家把自己的軍事資訊完全透明化，而或多或少有政治操作的成份。中國也不例外，只要沒有更多的外在壓力，就不需要更多的透明化。此外，中國的權威政治體制使獨大的中國共產黨和行政部門不必面對立法部門，也不需要告訴納稅人，其政府預算是如何使用的。就此而言，中國國內政治要求軍事資訊透明化的壓力不大。

貳、對國際環境的觀察

「2008年中國的國防」雖然被認為是國防事務的報告書，但是，其兼具國家安全戰略報告的性質。這是受中國政府體制影響所致，因為中國的國務院只負責經濟事務工作，而中央軍事委員會獨立於國務院之外，並和國務院並駕齊驅。這使「2008年中國的國防」不可避免地具有國家安全戰略報告的性質。

國家安全戰略報告主要評估國際安全環境，找出威脅國家安全的因素，判斷這些因素的威脅程度，及指陳國家安全目標等。2008年版對國際安全環境的總體評估比2006年版樂觀；其指出：「和平與發展仍然是時代主題，求和平、謀發展、促合作已經成為不可阻擋的時代潮流，但全球性挑戰日益增多，新的安全威脅因素不斷出現。……維護和平、制約戰爭的因素持續增長，各國在安全領域的共同利益增多、合作意願增強，世界性的全面大規模戰爭在較長一段時間內可以避免。」2006年版則說：「和平與發展仍然是當今時代的主題。國際安全形勢總體穩定的基本態勢進一步發展，但不穩定不確定因素也在增多，新挑戰新威脅不斷出現。」

如果兩個版本有任何不同，那是和去(2008)年爆發的全球金融危機引發的經濟危機有關，因為這個危機影響美國的國力。「進入新世紀以來，世界處於大變革大調整大變化之中……國際戰略力量消長變化加快，大國之間合作與借重上升、競爭與制衡繼續發展，新興發展中大國群體性崛起，國際體系孕育著深刻調整。」

上述對國際安全環境的觀察結論有重要意義。中國認為，金融危機引發的

經濟危機已孕育國際政治體系的改變，因為報告稱「世界處於大變革大調整大變化之中」。中國經濟發展固然受到影響，但是，給中國未來更進一步崛起帶來機會，使中國可能成為與美國平起平坐的大國。此處「新興發展中大國群體性崛起」應該只是中國，因為傳統「金磚四國」裡的俄羅斯，印度，和巴西遭受能源價格震盪和金融危機以後，國力皆受重大衝擊。也因此，中國認為「世界多極化深入發展」，而不只是「向多極化過渡」（2006年版本）。

中國對亞太地區發展的評估和國際安全環境一樣樂觀。報告指出：「亞太地區安全形勢總體穩定。地區經濟充滿活力，區域、次區域經濟和安全合作保持發展勢頭，通過對話以和平方式處理分歧和熱點問題仍是各國普遍政策取向。……」

和亞太地區有關的是對臺灣議題的陳述。2008年臺灣政黨的輪替使兩岸關係氣氛大幅改善，反映在報告書則是有關臺灣議題的陳述大幅減少，同時正面陳述出現。「『臺獨』分裂勢力謀求『臺灣法理獨立』的圖謀遭到挫敗，臺海局勢發生重大積極變化，兩岸雙方在『九二共識』共同政治基礎上恢復協商並取得進展，兩岸關係得到改善和發展。」

這和2006年版的陳述迥然不同，該版把臺灣議題列入「中國的安全仍面臨不容忽視的挑戰」段落。「反對和遏制『臺獨』分裂勢力及其活動的鬥爭複雜嚴峻。臺灣當局實行激進『臺獨』路線，加緊通過推動所謂『憲政改造』謀求『臺灣法理獨立』，對中國的主權和領土完整、臺海及亞太地區的和平穩定構成嚴重威脅。」今年則列入「中國的安全環境繼續有所改善」段落。

相對於傳統安全的大幅改善，中國現在最擔心的安全議題已轉向，其方向是非傳統安全。報告指出，「……發端於美國的金融危機影響加深，世界經濟發展中的能源、糧食等問題嚴峻，深層次矛盾凸顯，經濟風險的聯動性、系統性、全球性特點明顯。恐怖主義、環境災難、氣候變化、嚴重疫病、跨國犯罪、海盜等問題日益突出。」這表示，非傳統安全在中國國家安全的比重越來越高，雖然傳統安全的議題仍在，例如，「軍事安全因素對國際關係的影響上升」，但是，其比重在「國際體系孕育著深刻調整」下可能正逐漸下降。

安全威脅認知的轉變有重要意義。第一，中國必須分配更多資源以因應新的威脅。第二，這許多的新威脅不是用因應傳統安全方式可以處理的，而必須發展新的因應方式。第三，許多新威脅是內生的，例如：環境災難、氣候變化

和嚴重疫病等。第四，這些新威脅處理的難度不比傳統威脅容易，同時，傳統安全產生的民族主義無法因此而被動員起來，以化解潛在的威脅與危機。

報告對中國的威脅有清楚的陳述。「中國仍面臨長期、複雜、多元的安全威脅與挑戰。生存安全與發展安全、傳統安全威脅與非傳統安全威脅、國內安全問題與國際安全問題交織互動。中國面對發達國家在經濟科技軍事等方面占優勢的態勢，面對外部的戰略防範和牽制，面對分裂勢力和敵對勢力的干擾破壞。中國處於經濟社會轉型期，維護社會穩定面臨諸多新情況新問題。『臺獨』、『東突』、『藏獨』等分裂勢力威脅國家統一和安全。恐怖主義、自然災害、經濟安全、信息安全等非傳統安全問題的危害上升。……」

參、軍力建設

報告雖然沒提供更多的軍事資訊，但是，報告把各軍種發展目標做了清楚的陳述。例如，陸軍的方向是「逐步推進由區域防衛型向全域機動型轉變」，其改革內容則是「逐步推進部隊編成向小型化、模塊化、多能化方向發展。加快發展陸軍航空兵、輕型機械化部隊和信息對抗部隊，重點加強戰役戰術導彈、地空導彈部隊和特種作戰部隊建設，不斷提高空地一體、遠程機動、快速突擊和特種作戰能力。」

其海軍則已成為「戰略軍種」，目標則是「全面提高近海綜合作戰能力、戰略威懾與反擊能力，逐步發展遠海合作與應對非傳統安全威脅能力，推動海軍建設整體轉型。」其空軍也已經被歸類為「戰略軍種」，目標則是「以戰略理論為核心的軍事理論建設，確立了攻防兼備的戰略思想，空軍開始由國土防空型向攻防兼備型轉變。」

報告固然清楚陳述各軍種發展目標，然而，世人關注的問題依然無解。那就是，如果中國軍隊達成了發展目標，中國領導人將如何運用這些能力？這特別是中國軍隊各軍種都在發展具有進攻性能力。一方面發展進攻性能力，一方面陳述中國的國防政策是防禦性的。這本身是矛盾的。更何況，防禦與否的定義是中國領導人自己界定的。同時，中國在戰術上越來越強調先發制人。因此，他國的關切是有其立論基礎的。

與此相關的是，目標是如何設定的，及目標是否有時間表？這涉及中國領

導人何時運用軍事能力議題。和2006年版一樣，報告只有約略時間表：「以信息化為國防和軍隊現代化的發展方向，立足國情軍情，積極推進中國特色軍事變革，科學制定國防和軍隊建設戰略規劃、軍兵種發展戰略，2010年前打下堅實基礎，2020年前基本實現機械化並使信息化建設取得重大進展，21世紀中葉基本實現國防和軍隊現代化的目標。」

然而，有兩點可以確定。首先，隨著戰爭發生的機會越來越低，中國更重視危機處理，包括主動預防、化解危機，懾止衝突和戰爭的爆發，把非戰爭軍事行動做為國家軍事力量運用的重要方式，籌劃和實施非戰爭軍事行動能力建設。其次，是非傳統安全的介入；部分非傳統安全領域和軍事有密切關係，雖然軍事手段不是唯一處理方式，反恐即為典型例子。另外，軍隊以規模和完整性，可以負責救災搶險工作。

肆、結 論

中國軍事的發展正面臨關鍵分水嶺。一方面，其軍事能力朝向進攻性發展。另一方面，其面臨越來越多的非傳統威脅，使其軍事能力必須調整朝向多元化。但是，多元化的能力可能增強其進攻能力，而使相關國家顧慮中國的方向。在這個環節，中國應該把透明化做得更好。