airiti

分析中共國防預算增長意涵的迷思

沈明室*

每年 3 月中共召開兩會（人民政協會議、全國人民代表大會）期間，除國務院總理工作報告內容所顯示政策取向外，最受到矚目的大概就是交付人民代表大會審查的當年度國防預算。因為在無其他更權威的資料來源之情況下，每年公布的數字變化往往會成為判斷中共軍事準備與戰略意圖的重要官方數據。此處所強調的重要數字，不在其預算數字的真實與權威性，而在各國智庫探討中共國防預算的眾說紛紜中，仍然要有所本的以中共所公布數字來當成對照分析的基準。

如同外界所預估的，中共今年所公開的國防預算成長 12%，總額高達 8,082 億人民幣。如此延續多年的成長趨勢，以及日漸增長的金額，加以中共不透明的戰略意圖，遂引起周邊國家的焦慮。事實上，中共國防預算的投入，甚至於軍備的擴張，都已是不爭的事實。尤其國防預算公開的本身，可以是國防政策的檢驗，也會成為政策論述與辯護的鋪陳，通常會成為媒體報導與分析取向。但因為中共國防預算數據的難以確認，或是立場不同的各自表述，形成媒體或學者在分析中共國防預算增長意涵的迷思。

迷思一：軍費增加是否等於軍事威脅擴大

從過去分析中共國防預算的成果顯示，中共公布的國防預算數據並未反映實際的投入預算與開支，在無有效監督之

* 作者為國防大學戰略研究所副教授。

airiti

下，中共國防預算的編列與執行，外人難窺堂奧。甚至因為某些預算實際分散編列在其它與國防有關之國務院部會之中，成為隱藏性預算。一般研究分析認為，中共實際預算為其公布數字的 2 到 3 倍。今年送交中共全國人大審議的國防預算，有媒體以連續 3 年的兩位數字成長，來描述對中共國防預算增幅的關注，甚至衍伸出軍事威脅的推論。美日等國媒體每每在中共公布國防預算之後，總會質疑其高額成長，因為其意圖不透明而抨擊中共的軍事威脅。

事實上，中共國防預算增加比例的變化情形，除了在 2010 年中共國防預算增幅僅 7.5%、2003 年增加 9.6% 之外，從 1989 年開始，每年都以兩位數字成長，其總額數字成長則大約每五年成長兩倍。由於項目與內容的缺乏，各國僅能就中共國防預算增加幅度，來質疑中共軍費不透明或意圖不明確。因為不論是總體數字、國內生產毛額或人均比例而言，中共與美日等大國相較仍然相對偏低。

而且如果考慮到通貨膨脹因素，每年預算適度增加可能只反映當年經濟發展成果與通貨膨脹因素。在歷年中共公布國防預算數字期間的報導中，尤其是美國與日本的媒體，多數也會按照上述基調，強調中共軍費成長與軍事威脅擴大的必然性，因而成了中共與美日等國在國防預算政治學「話語權」的爭奪。中共一貫強調堅持防禦性的國防政策，增加的預算多數用在增加官兵待遇上。但是隨著近年中共近年在領土主權的爭議，大型新型武器系統的研發部署，其所形成軍事優勢的戰略意涵，使其軍事意圖受到質疑。

迷思二：中共國防預算增加的透明化

儘管中共國防預算數字並非正確數字，但是仍然可以看

出一些總體政策趨勢。如從 1989 年天安門事件後，江澤民極力拉攏軍隊，鄧小平時期雖將國防現代化位居四個現代化之列，卻強調「軍隊要忍耐」，使軍隊得不到足夠預算，只能自力更生，靠經商與農副食生產來維持。江澤民為因應天安門事件後變局與波灣戰爭美國高科技戰爭的影響，要求軍隊吃皇糧，停止經商，使中共解放軍期望獲得更多國防預算，以提升軍備與作戰水準。中共大量老舊的武器系統也在此段時期開始陸續更換。

胡錦濤對於國防建設的施政，受制於江澤民所提拔的將領，如徐才厚、郭伯雄、梁光烈等的主導，並無明顯建樹，只能被動配合滿足軍隊預算。值得注意的是，2009 年開始，中共對於週邊領土主權問題趨於強勢，除了胡錦濤與周永康、薄熙來之間的權力鬥爭促使對外須強硬表態之外，中共解放軍因為軍備發展日益透出自信心，兵力投射範圍更廣，但和週邊國家發生新的主權爭議，並透過海空武力彰顯主權。

例如，中共與日本之間因為釣魚台的主權問題，你來我往，分別以外交穿梭及軍事準備，企圖阻止對方染指主權。中共多次在東海進行聯合軍演，甚至在東海劃定防空識別區，使得東海區域發生衝突的可能性升高。中共則以東海必有一戰的預期心理，來強化軍事訓練與作戰準備。在南海議題中，中共與菲律賓在黃岩島及仁愛礁的衝突，使得中共必須假想發生衝突後，如何面對美菲同盟的最壞狀況，而須提升軍備發展及強化軍事演訓。

另外，中共與印度之間在拉達克邊界小型對峙頻傳，而且在藏南邊界部署重兵，深怕對方重啟爭端，形成中印潛在戰爭衝突場景。而在台灣海峽，雖然兩岸互動頻繁，但是中共以軍事武力反獨促統的目標未變，況且在美國「亞太再平

airiti

衡」的軟性圍堵下，中共需要更多遠距精準武力及載台，以阻止美國介入西太平洋。

看待中共國防預算不能將之視為例行現代化所需預算，應連結近五年軍備發展重點及成果，判斷其所需科技與預算，了解其國防預算制定的脈絡。如中共軍機發展正從第三代轉向第四代，如殲 -7、殲 -8 戰鬥機轉向殲 -10、殲 -15 發展，也在積極自製大型運輸機與預警機等。另外，因為遠洋作戰需求使得海軍軍艦從第二代的 052 型、054 型提昇到 052C 型、054A 型；在遼寧號部署之後，中共緊接著要自製航空母艦。在二砲飛彈方面，已經由固定發射轉向機動發射、攻艦彈道飛彈發展與部署、核彈頭數量提昇等。

一般而言，在未遭遇外在威脅情況下，現代化可考量預算分年逐步進行。但如果外在環境險峻，甚至可能發生戰爭時，則採取重點發展，將主要預算投入最需要項目，在最短時間內達到戰爭標準。如果週邊情勢無法穩定，中共軍事作戰演訓及軍備發展步伐會加快，尤其在與美日軍隊科技與能力的落差下，自然須積極強化軍備，增加外交政治籌碼，造成更多預算需求。其國防預算數字雖透明，但是何種武器系統為主？如何運用？目標國家是誰？這些不透明的意圖仍隱藏在數字之後。

迷思三：中共國防預算增加引起亞太軍備競賽

中共國防預算所增加的高額數字，反應中共近年擴軍的成本與企圖，在周邊領土主權紛爭未解的情況下，中共對處理領土衝突有關的軍事演習與軍備發展的準備，並不會停止。潛在衝突可能性仍然存在，甚至可能因軍事部署，升高

airiti

對峙而擦槍走火。在中共國防預算年年高額增加的情況下，有些評論會認為，中共花費高額預算積極擴軍，未來將可能陷入美中軍備競賽的循環，並且將如前蘇聯一般，被美國拖垮經濟，引起政治動亂，導致國家崩潰。

事實上，強化軍備與軍備競賽並非等號，強化軍備不一定會拖垮經濟，甚至如美國在發動數次戰爭之後，經濟並未急速衰退。連年征戰，耗盡國家財力，才會拖垮國家財政。如蘇聯跨台的主因，不完全是因為美蘇間核武軍備競賽，而是在占領阿富汗之後，惡水絕地難以治理，阿富汗反抗軍在美國援助下，獲得肩射飛彈等先進武器，讓蘇聯軍隊吃足苦頭，佔領十年日益艱困，陷入戰爭泥淖。最後因投入國防預算越來越多，國內經濟又無起色下，終被拖垮。

每個國家的軍隊都會有現代化的需求，因為軍隊武器系統老舊，每隔十年至二十年必須性能提升或更新。其他國防支出如年度軍事訓練及演習、行政與作業維持，都需要預算，但會有一定額度及比例。即使大型武器系統的更新，也必須依賴足夠預算來源，在資源不足情況下，會有優先性的取捨。一旦面臨戰爭狀態，或是預想可能面臨侵略戰爭，臨戰軍備支出與應急訓練必然列為最優先，其目的都是在戰爭可能發生想定中贏得戰爭勝利。

反觀軍備競賽是指兩國處於敵對或是武力對峙情況下，為了防備對方的侵略所進行的軍事作戰準備，尤其是成本高昂的先進戰略武器。當敵對國一方查覺之後，會加速其反制性戰略武器的發展，以擴大在數量與科技上的領先差距。如此惡性循環結果，反形成安全困境，不安全感提升，原來用來嚇阻戰爭的武器，卻成為敵人發動戰爭的藉口。因此，對衝突的預期導致軍備競賽，不是因為擁有武器才進行戰爭。

airiti

如果美中之間必有一戰，軍備競賽早已開啟，甚至美國在中共軍備落差甚大時，就採取先制打擊行動。美國總統小布希剛上台時，曾提先制打擊策略，後來對阿富汗、伊拉克等國，則以反恐之名出兵佔領。但美國對中共出兵決策並不容易，若無法速戰速決，將對美國不利。剛剛脫離阿富汗及伊拉克困境的美國，要出兵面對軍事快速崛起的中共，需要很大決策驅力。如果未受戰爭波及，美國不會主動與中共發生衝突，只要理性依據資源能力，制定軍備發展順序，維持軍備優勢與嚇阻效益即可。

就中共而言，不論是東海釣魚台、南海主權爭端、中印邊界對峙中，中共預期可能因主權爭端引發衝突，故須強化軍事鬥爭準備。在理性算計美國可能介入後，中共不會輕率挑起戰端。但為了展現保衛領土決心，即使軍力存在差距，中共必要時仍可能在不對稱情況下發動戰爭。中共擴張軍備目的不在與美國發生戰爭，而是透過軍備提升，嚇阻美國介入決心，以維持中共在亞太的核心利益。換言之，在美國克制，中共不急以戰爭解決爭端情況下，不會盲目擴張軍備。畢竟中共目前最大的挑戰來自內部權力鬥爭的政治穩定與人民對共產黨的背棄，外部領土紛爭自然先求穩定，避免因內外交鋒而崩潰。

未來觀察

共軍整治貪腐對國防預算效益提升的影響

習近平上台後，提出各種整風的規定，希望能夠整肅中共的風氣。軍隊也是如此，習近平近期正針對徐才厚、谷俊山等人的貪腐案件進行調查，結果已呼之欲出。當共軍審計

airiti

制度健全、官員貪腐風氣減少之後，將使更多預算落實投入國防改革與軍隊演訓的工作。這也使中共國防開支的效益提升，未來整治貪腐與國防預算效益的具體變化，都攸關共軍國防改革的成果，值得深入探討與觀察。

大型武器系統完成部署與國防預算變化的關聯性

中共未來會繼續投入大量預算用於研發航空母艦、隱形戰機、太空科技、衛星、大型船艦等武器系統，這些系統所費預算非常高昂，因為研發、部署時間長，採取分年編列，比較不容易看出大型武器系統部署與國防預算變化的關聯性。但是如果透過更詳細的資料庫去深入探討各項武器系統的成本結構，加上中共對外採購或出售武器支出與軍售利益對比，其實仍可看出一些端倪。未來應該針對大型武器系統與國防預算關聯性進行更深入的研究，避免讓有關中共國防預算的分析及探討，如媒體一般的流於話語權與政治意圖猜測的報導內容。

中共經濟成長與國防預算的連動性

中共投以高額數字在國防預算當中，主要是因為經濟發展獲得的高額利潤，以及武器出口所得的各項軍售利益，帶動其軍備工業的發展所致。從實際數字來看，中共國防預算成長數字的比例要高於中共經濟成長率，是否成正相關的趨勢，尚缺乏許多可資印證的數據。未來可以依據中共經濟成長更可靠的數據，對照中共國防預算的成長趨勢，探討其中的連動性。若增加比例仍舊高於經濟成長率，其實就代表中共軍事現代化的進展與步驟持續維持，軍隊的需求仍然受到重視。