

「2010年中國的國防」： 仍有改進空間

China's National Defense in 2010: Falling Short of Expectations Again

丁樹範 (Ding, Arthur S.)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

中共國務院新聞辦公室於本（2011）年3月31日正式公布被外界關注已久的「2010年中國的國防」。這是中共自從於1998年開始每兩年公布國防報告書以來第7個版本的報告，也是中共對軍方政策逐漸透明化作為的過程。

「2010年中國的國防」和以前的版本相同，主要是介紹迄2010年底中共軍隊各個層面的活動狀況；這個報告和我國或美國軍方公布的「四年期國防總檢討」，說明未來建軍方向的重點不同。再加上，中共仍視自己為弱勢國家，面對強國必須以保密和意外以嚇阻強國；因此，「2010年中國的國防」公布的資訊仍有限，外界不能對此報告寄望過高。

壹、拖延公布

在分析這個版本之前，人們可能好奇的是，為什麼這次的報告整整拖延了3個月才公布？而且，拖延到「全國人大」和「全國政協」兩會結束以後。什麼重大事故拖延了報告的準時公布？拖延的意義何在？

即使改革開放已進行30年，包括軍方在內的中共高層政治的透明度仍然不足。因此，對於這個問題只能進行合理的猜測。從正面角度來看，顯示中共軍方正做出重大政策調整，而跨越兩會則是巧合。至於重大政策調整是什麼？或許裁軍80萬是其中重點。

媒體於4月22日報導，中共中央軍委發表「2020年前軍隊人才發展規劃綱要」指出，解放軍將用10年時間從約二百三十萬人裁減至一百五十萬人，為此將培養一批因應網路戰等新型人才，並將首次允許海外人才加入解放軍。裁軍80萬誠然是重大政策，因為其涉及的不只是決定要裁哪些軍種的那些單位和部門，裁減以後的人力處理，和大規模就業安排等事宜，更涉及未來兵力結構的規劃。凡此，皆需要進行大量的計畫和全軍性討論。

然而，報告書卻隻字未提80萬裁軍事宜。既如此，報告書不必受到影響而應該可以如期出版；因此，負面的猜測就應運而生。這包括胡錦濤和部分高層軍事領導人對「18大」軍方人事安排沒有共識，習近平對某些議題有不同意見，乃至於高層軍事領導人面對「18大」的爭權奪利等，都使得報告的出版受到延宕。近日媒體對中共國防部長梁光烈的報導或許反映此複雜的人事衝突；梁光烈被報導主張清除軍中高層妻子兒女在國外的「裸官」。我們不知道梁光烈站在那一邊，他抨擊的對象是誰，但是這或許反映中共軍方高層面向黨「18大」的人事衝突。

除了人事議題外，部分政策可能有爭議而影響報告書的公布。例如，如何處理南中國海領土主權議題即有爭議，特別是印尼今年擔任「東協」輪值國主席，而可能在南中國海議題上推進具有約束力的南海行為準則。在此情況下，中共應如何因應內部不同部門之間或有爭議。這個政策爭議在加入「18大」的人事爭議後可能益發複雜。

貳、兩岸軍事互信

和「2008年中國的國防」版本相比較，這個版本有幾個特點。其一是在國防政策裡增加了和兩岸軍事互信有關的說法。其內容全文是：「兩岸可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討。可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題，以利於共同採取進一步穩定臺海局勢、減輕軍事安全顧慮的措施。兩岸應在一個中國原則的基礎上協商正式

結束敵對狀態，達成和平協議。」這一段內容和胡錦濤於2008年12月31日在「紀念『告臺灣同胞書』發表30周年座談會上的講話」除了部分語句外完全一樣。

把和兩岸軍事互信有關的內容寫入報告書裡，固然表示中共軍方遵循胡錦濤的對臺政策概念，使得軍方和黨的對臺政策完全一致。然而，令人不解的問題是為什麼軍事互信議題未寫入「2008年中國的國防」？其實，「2008年中國的國防」是到2009年1月31日才公布，比往昔的12月31日已經晚了1個月。公布時間既然已經晚了1個月，則再用一些時間把胡錦濤於2008年12月31日講話裡有關兩岸軍事互信議題納入，構成完整的說明豈不更好？凡此，皆是難以令外人理解的。

在「2010年中國的國防」寫入胡錦濤有關兩岸軍事互信議題的意義何在？如前面觀察的，這表示中共軍方遵循胡錦濤的對臺政策概念，使得軍方和黨的對臺政策完全一致。這也可能提醒馬總統，兩岸不能只經不政，不處理兩岸間政治議題。這特別是如果馬總統2012年贏得連任以後，必須處理政治和軍事議題，因為，依照中共的說法，這是為了鞏固兩岸談判的政治基礎，深化兩岸和平發展，並更明確化「一個中國」的內涵。當然，最終目的仍然是為統一鋪路。

然而，把胡錦濤對臺政策概念寫入報告書裡不必然有重大實質意義。因為，在胡錦濤的講話裡兩岸軍事互信議題排在最後面，表示處理兩岸軍事互信議題的優先順序很低。而且，中共方面於2009年夏秋之際，曾設法推動處理兩岸軍事互信議題而不得。更何況，2012年臺灣總統選舉結束以後，能處理此議題的空間勢必受到壓縮。凡此，皆使報告書裡的兩岸軍事互信議題已不具有實質意義。

倒是有關中共軍方擔心在兩岸進入全面交流時的缺席說法值得我們注意。目前兩岸間除了政治和軍事以外已經展開全面性的交流，這可以從行政院所屬各部會皆已和中共的對口單位展開各種形式的交流，但是，唯獨軍方間的交流仍然闕如。這使中共軍方擔心在兩岸關係議題上完全沒有立足點，進而擔心可能逐漸失去對臺政策上的發言權。因此，中共軍方急於展開和我軍方的交流。

參、非戰爭軍事行動

在這個版本報告裡，中共軍方首度提出「非戰爭軍事行動」名詞，雖然其相關概念早已存在。報告說，「科學組織非戰爭軍事行動準備，針對面臨的非傳統安全威脅搞好戰略預置，加強應急專業力量建設，提高遂行反恐維穩、應急救援、安全警戒任務的能力」。

其實，在正式使用「非戰爭軍事行動」名詞以前，中共軍方已強調軍隊要因應「多樣化軍事任務」。這特別是於2008年春節冰災、春季四川汶川大地震和8月奧運會結束以後，中共軍方已陸續頒布許多相關的應急規定和方案。中共對「非戰爭軍事行動」的說明其實是對「非戰爭軍事行動」的範圍給予明確範圍和定義。

值得注意的是，報告透露了中共組建專業救災部隊。報告說，「2009年1月，中共組建以軍隊力量為主體的抗洪搶險應急部隊、地震災害緊急救援隊、核生化應急救援隊、空中緊急運輸服務隊、交通應急搶險隊、海上應急搜救隊、應急機動通信保障隊、醫療防疫救援隊等8支國家級應急專業力量，兵力規模5萬人。2009年7月，武警水電、交通部隊3.1萬人被納入國家應急救援力量體系。各軍區會同有關省（自治區、直轄市）組建省級應急專業力量。」

如果配合前述中共擬於10年內裁軍80萬，我們或許可以得知中共裁軍80萬以後人員處理的方向。改革開放固然造就中共成為世界第二大經濟體，但是也產生許多民怨，造成社會緊張和不穩。因此，中共過去裁軍的方向是把裁減下來的兵員調整成人民武裝警察（武警），使他們處理社會事件，避免六四事件中動員軍隊介入處理社會衝突。

依此模式，中共未來可能把裁減下來的人員組成兵力規模更大的應急專業部隊。鑒於各種極端氣候越來越頻繁，大規模天然災害越來越多，中共勢必需要逐漸擴大這個專業救援的部隊規模。這些部隊或可能成為武警部隊的一部分而成為專業的救災部隊，但是，也可能編在後備體系內，每年可能固定訓練，甚至演習幾次，使他們熟悉相關災難的救助，到真正災難發生時能迅速動員投入救災行動，這樣做的好處是寓兵於民，以降低養兵的成本。

肆、軍事互信

軍事互信是「2010年中國的國防」的一個重點訴求。在該版本裡，軍事互信被列入國際安全項目裡。單獨列舉軍事互信，顯示中共對此議題的高度重視。其訴求是「中共堅持以增強政治互信為基礎，以促進共同安全為目標，遵循平等協商、尊重彼此核心利益和重大安全關切、不針對第三國、不威脅和損害他國安全穩定等原則，推動建立平等、互利、有效的軍事互信機制。」在軍事互信的範圍內，中共聲稱和許多國家進行戰略磋商與對話，及海上安全對話與合作。

然而，周邊國家對於中共是否能真的遵守承諾有所顧慮，特別是南中國海周邊的國家。中共於2010年擴大其核心利益的地理範圍，把南中國海列入，並且，擴大專屬經濟海域屬性的詮釋。再加上，中共快速軍事現代化，擬建立實力強大的軍事投射能力。同時，改革開放使得中共政治權力越來越分散化（fragmentation），最高領導人對包括軍隊在內的官僚掌控能力可能降低。這都使得周邊國家對於中共是否能真的遵守承諾有所顧慮。

伍、國防預算透明化

和以前的版本一樣，「2010年中國的國防」並沒有對中共國防預算（官方的名詞是國防費）透露更多的資訊。在報告書裡，只強調人員生活費、訓練維持費、裝備費各占三分之一。也沒有說明其未來擬發展的武器裝備。中共一向的說法強調，全世界沒有一個國家會把所有的國防事務完全透明化；美國也有隱藏的國防預算，因此，中共不完全公布國防預算是站得住腳的。

中共的這個說法只對了一半。就透明化而言，基於權利義務關係，民主國家的納稅人有權知道他們的稅是被如何使用，因此，公部門有義務公布其施政作為，這才合乎以人為本的民主基本原則。更何況，透明化可以使社會檢驗預算使用的成本效益，而不致於被少數部門甚至個人壟斷。然而，中共的政治體制和民主國家不同，因此，視任何透明化的要求是帝國主義的陰謀，是洪水猛獸。

其次，中共的國防預算處理方式和西方國家的不同。西方國家的國防預算的確有些不透明或隱藏之處。但是，我們可以把散布於其他部門的相關預算綜合起來，就能比較正確的估算其國防預算。但是，中共的國防預算則不能。而且，西方國家的國防預算有比較詳細的分項目，從這些分項目可以明確得知他們擬發展的武器裝備的方向。但是，中共所公布的只是一個總數額，從來沒有詳細的分項目。

30年的改革開放已使中共國力越來越強大。但是，也造成社會的不穩定，和周邊國家對中共越來越多的顧慮。為了區域的穩定與發展，也為了內部以人為本的和諧社會的建構，中共當局有需要對其包括國防議題在內的公共事務更透明化。