

美國國防部「2005年中國軍力」報告 之評析

丁樹範*

美國國防部日前公佈了其年度的「2005年中國軍力報告」。如同往年公佈的「中國軍力報告」一樣，此報告的公佈再度引起國內外的討論，其間夾雜著各種不同的觀點。本文嘗試從幾個角度解析這個報告。

報告目的與解讀方向

首先是討論這個報告的目的。2000年美國國會通過的國防授權法案，有一個但書，即要求行政部門向國會說明，中華人民共和國現在和未來的軍事戰略。特別是要說明未來20年內人民解放軍軍事科技，現在和未來可能的發展，以及中國大戰略、安全戰略、軍事戰略、軍事組織和作戰概念的內涵和未來可能的發展。基於法律的規範，美國國防部每年必須向國會提出相關報告。

其實，美國行政部門每年透過各種方式，向國會提出和中國軍力發展相關的報告與資訊非常多。同時，網路上有關中國軍力發展的相關資訊也非常多，美國國防部報告的內容和類似資訊重複性高。而且，美國國防部的中國軍力報告內容因為國會的規定以致於每年均大致相同。既然

如此，為何這個報告受到高度重視？

從美國國會角度來看，國會提出的這個要求具有社會教育功能。其目的是，透過行政部門單一完整的報告，及可能引起的社會辯論，提高社會大眾對中國軍力發展議題的知覺與認識(awareness)，從而使美國的國家利益能被更妥善地處理。換句話說，從國會當初的角度而言，這個報告越能引起國內外廣泛討論越好，因為，越廣泛的討論才越可能提高社會對中國軍力發展的注意。

而美國國防部是公佈單位，藉公佈單一中國軍力報告，充分表示美國國防部，甚至於美國整個國家安全部門，對中國軍力發展的立場和觀點。因為，報告的撰寫是由國防部情報局起稿，期間徵詢過其他情報部門的意見。初稿完成以後，其內容也由國防部送交其他國家安全部門討論，包括國務院和國家安全會議及相關部門的意見，最後必然在相當程度的妥協情況下定稿。因此，報告的延誤公佈是不可避免的。然延誤的原因也可能涉及公佈時機的選擇。因為，幾乎整個行政部門均參與這個報告的撰寫，因而，某種程度反映了整個行政部門在當時對中國軍力發展的看法。

*作者現職為國立政治大學國際關係研究中心第三研究所研究員

在媒體聚焦的效果上，該報告預定每年5、6月之際公佈。這使得關心該報告的相關社群只要每年到了這個時間，就會把注意力轉到該報告上，形成了社會的期待，並吸引了媒體的焦點。再加上，近年來中國崛起議題已成為美國政策界和學界的議題，該報告就很容易吸引社會大眾的注意。

因此，對於該報告，吾人只需要注意其對中國軍力發展的趨勢分析，及美國的相關政策調整與作為，而不需要特別質疑報告中許多細節性資訊的正確與否。因為，美國國會當初設定的目的是以社會教育性的觀點出發，進而引起人們對美國國家利益的重視，而透露中國軍事力量的發展細節則是其次的。更何況，基於保護情報來源，這個報告不會透露美國對中國軍力發展的真正了解程度。

本年報告的特點

本年報告的內容和去(2004)年相比，有幾點值得注意之處。在軍事層次上，第一、該報告質疑中國當局一再澄清說明，其軍事戰略的防禦屬性。中國當局一再說明，其軍力發展是防禦性而非攻擊性的。但是，該報告指出，中國軍事戰略含有攻擊屬性，而不純是防禦性的。該報告的理由是，中國對什麼構成敵人的「初步攻擊(initial attack)」或領土攻擊的定義不明確。以致於，中國任何軍事行動上的「先制攻擊(preemptive attack)」卻只變成「戰略防禦(strategic defense)」。這也就是說，防禦與否的詮釋權在中國。這使中國常自稱的「積極防禦(active defense)」軍事戰略

具有攻擊性，而不是如中國自稱的防禦屬性。

第二、是美國注意到中國未來軍力發展的方向。該報告借用中國去(2004)年公佈的「2004年中國的國防」指出，中國未來將打一場「資訊化條件下局部戰爭」。這和自1993年以來江澤民擔任中央軍事委員會主席欽定的「高技術條件下局部戰爭」的概念不同。新的概念將引導中國軍方未來資源投入，武器裝備採購，組織調整，以及準則訓練的方向。這對中國未來軍力發展有重大影響。

第三、在軍事目標選擇方面，該報告明確指出，中國軍事現代化的目標不只是收回台灣，及防止第三者（美國和日本）的介入；甚至，是為了解決於走向太平洋。該報告引述軍事科學院政治委員溫宗仁3月在全國人民代表大會上的講話；在論及「反分裂法」的意義時，他說：「『反分裂法』有助於台灣問題的解決，其深遠意義還在於突破國際間某些勢力對中國海洋安全的封鎖。而這種突破，也是中國海洋發展戰略的重要體現。惟其如此，方可能談中國之崛起。」這表示，收回台灣本身已經不再只是目的，而是走向海洋的跳板。雖然中國具有走向海洋的野心，但是，該報告也指出，中國目前向周邊投射軍力的實力是有限的。

在整體戰略層面，該報告明確指出，中國目前處於戰略發展的十字路口(strategic crossroad)。該報告用了一些篇幅討論中國近年來在亞太和其他地區的積極和正面外交作為，包括中國在朝鮮半島推動的六邊會談；和東協國家簽署友好合作條約，並支持南中國海行為準則；及和印

度解決領土爭議等。但是，該報告也指出其欲排斥美國的意圖。加上中國積極進行軍事現代化，同時，其軍事發展仍然不透明化，特別是，外界對中國軍力使用的決策和方式瞭解有限。這使得中國處於戰略發展的十字路口。

某種程度而言，該報告應該反映當前布希政府對中國的整體態度。布希政府對中國軍力發展高度關注，甚至，配合其全球兵力態勢調整之際，逐漸強化其在亞太地區的海、空軍打擊兵力。但是，在外交方面，仍然對中國發出期待性用語。一方面，美國在許多聲明中強調，中國不是美國的威脅和敵人，並期望中國充分整合到國際社會，在國際扮演建設性積極性角色。

布希總統近日明確指出，美國和中國的關係是複雜的(complex)。這表示，美中關係因為許多雙邊充滿合作與對抗的議題，因而需要管理(manage)和中國的關係。雙方固然在朝鮮半島、伊朗、反恐和防擴散方面需要合作。但是，台灣、美日關係、亞太地區領導權和能源方面卻呈現競逐關係。經濟方面似亦復如此：當中國逐漸過度到資本主義社會後，卻以資本主義的併購方式併購美國的企業，似有與美國競爭經濟優勢之勢。

台海議題

和往年報告相同的是，本年的報告再度對台海軍事發展有所著墨。報告對兩岸軍力發展非常擔心，明確指出兩岸軍力發展正向中國傾斜。報告指出，中國的經濟經過長期的發展，外交優勢運作及逐漸的軍事現代化，近年來以外購或技術轉移方

式逐漸建立起遠程攻擊、近海攻擊和精準打擊能力。而且，在其周邊相關能力逐漸建立以後，例如，空中加油和指、管、通、情和監偵系統的整合，其投射範圍逐漸擴大深入遠洋。

另外，報告列出幾種中國可能的犯台方式，雖然中國仍然以「和平統一」為目標。但可能的犯台方式，除了準軍事的勸告和脅迫(coercion)外，包括資訊作戰在內的有限攻擊重要軍事目標以打擊台灣民心士氣(包括斬首行動在內)的空中和導彈攻擊、封鎖及兩棲攻擊。這表示中國因為軍事現代化而對犯台的手段越來越有多種選擇。

中國軍力成長對台海軍事安全的影響是非常深遠的。這表示，台灣所面對的軍事挑戰越來越高。同時，美國未來介入台海的困難度也越來越高。美國介入的困難度提高，反過來對台灣形成更大的挑戰與要求：台灣必須有能力撐的更久，否則，美國就沒有介入的理由與機會，這樣的挑戰隨著中國國力的崛起將愈來愈大。

本年度的報告雖然沒有和去(2004)年一樣，提出台灣國防發展的問題。但是，台灣必須妥善處理未來建軍的挑戰。誠如許多人所主張的，台灣不需要和中國進行軍備競賽，因為軍備競賽必然消耗台灣的有限資源。但是，台灣不能沒有國防，因為，沒有堅強的國防就沒有和平；和平仍需要以實力達成。即使從政府到民間，許多人對兩岸間建立軍事互信機制充滿期待，然而，歐洲的冷戰經驗顯示，實力使對峙的雙方不敢採取冒進舉動，從而逐漸發展出軍事互信機制。因此，保有堅強的國防仍然不可或缺。