

解讀《2006年中國的國防》

丁樹範*

中國國務院新聞辦公室於2006年12月29日公佈了《2006年中國的國防》，這也是中國最新版本的國防白皮書。中國尚沒有國家安全戰略報告，這個白皮書的內容兼具中國國家安全戰略報告和中國國防報告兩者性質。因此，本次的版本有兩個值得我們注意的面向。

安全環境與軍事戰略

第一，其對中國安全環境的看法：中國認為整體外在情勢對中國有利。報告一開始就指出：「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…」。報告進而說明：「世界和平與安全面臨的機遇大於挑戰。世界格局處於向多極化過渡的重要時期，國際戰略力量對比嚴重失衡的局面有望改善。」

中國對亞太地區的發展也做出同樣的判斷：「亞太地區安全形勢保持基本穩定。」這主要是因為區域經濟發展的局面正在形成，多邊安全對話與合作逐步推動，東協組織和中、日、韓的日益密切的合作，及次區域的合作增加等，都促成中國的觀察。

然而，中國也指出潛在不利因素，而

不是盲目樂觀。中國認為：「國際社會面臨的安全威脅日趨綜合化、多樣化、和複雜化。」這些因素包括地緣、民族、宗教、霸權主義和強權政治、國際恐怖主義、能源資源、自然災害、衛生、國際犯罪及信息和運輸通道等傳統和非傳統安全威脅。

中國也注意到影響其安全的亞太地區因素。這包括「戰略力量和大國關係開始新的調整，熱點問題有新的變化。」具體而言，這是指美日安保關係的強化、日本修憲議題及北韓核議題；中國也強調台灣議題。雖有前述潛在影響安全因素，但是，中國認為：「中國的安全環境總體有利。」

第二，軍事和其他非軍事手段的配合，涉及國家安全的處理重點。由於涉及國家安全的因素越來越「綜合化、多樣化、和複雜化」，而且，非傳統因素的比重逐漸增加，因此，軍事手段本身不足以因應上述潛在威脅，而必須「軍事鬥爭與政治、經濟、外交、文化、法律等各領域的鬥爭密切配合，綜合運用各種手段和策略，主動預防、化解危機，遏制衝突和戰爭的爆發。」

上述的陳述，凸顯中國對國家安全與軍事手段間的認識關係。中國認為，純軍

* 作者現為政治大學國際關係研究中心第三研究所研究員

事威脅在減少，而新的安全威脅因素難以用軍事手段解決，必須運用多種包括軍事在內的方式。

第三，軍事任務。由於威脅性質的轉變越來越趨於綜合性和多樣性，戰爭威脅固然降低，但是，軍事任務卻越來越多樣化。在討論國防政策時，報告指出，要「不斷提高應對多種安全威脅、完成多樣化軍事任務的能力，確保能夠在各種複雜形勢下有效應對危機、維護和平，遏制戰爭、打贏戰爭。」換言之，中國軍隊的軍事戰略已不再視戰爭為唯一要處理的任務。其軍事戰略要處理的任務趨於更廣泛，從戰爭到多樣化軍事任務皆有。

上述內容和其國防大學和軍事科學院新出版的《戰略學》所討論的內容相符合。在《戰略學》裡，軍事戰略被定義為指導軍事鬥爭全局的方略，其內容包括戰爭時期的戰略、和平時期的戰略和局部戰爭大戰略。值得注意的是其對和平時期戰略的功能規劃，其分別是準備戰爭和遏制戰爭以促進經濟發展和現代化所需要的長期穩定。

具體而言，和平時期戰略有七個處理面向。其分別是：準備戰爭，陸上、海上和空中邊防，威懾和反威懾，軍事衝突和危機處理，軍備控制和裁軍，軍事外交、軍事援助和軍品貿易，及處理突發內部事件。軍事任務的廣泛性使中國軍隊的角色、訓練和組織必須調整以能因應廣泛的任務。

中國處理台灣議題方式可能必須放在上述的框架來看待。誠如林中斌教授在題為「超過軍事的國防白皮書」文章裡指出的，中國以「冷靜和柔軟處理台灣議

題」：「二〇〇四年本（中國的國防）提了12次「台獨」，二〇〇六年本只提了4次。「一國兩制、和平統一」從一九九八到二〇〇四每年都提，二〇〇六年停止。第二章「國防政策」中反台獨的部分，二〇〇四年有253字，二〇〇六年僅有15字！二〇〇〇年本點名批判台灣領導李登輝，二〇〇四年本批陳水扁，二〇〇六年本沒有。」

此外，林中斌教授指出北京對台海情勢不再像以往那麼緊張。「第一章「安全形勢」中，二〇〇四年本有一大段講台海，並由『台灣海峽兩岸關係形勢嚴峻』切入；二〇〇六年把台海情勢置於論整體安全挑戰那段之中，上述『形勢嚴峻』的評估在全文中完全消失。」

凡此，皆凸顯中國的自信和視野。自信是因為中國認為，國際環境走向對其有利；視野是指，中國似乎已能從寬廣角度評估國際情勢走向，並能以比較細緻手段處理國際問題。兩者具有相互影響的效果：視野使中國有效處理外在環境，透過有效處理外在環境使中國的自信增加。然而，這不表示其對台基本政策已有根本改變，改變的是其更細緻化的對台工作做法。這也反映胡錦濤的政策角色越來越凸顯。以上是屬於國家安全層面和軍事戰略層面的分析。

軍事透明化

軍事透明化不足始終是西方詬病中國的重點，某種程度而言，這個國防白皮書尚有努力的空間，雖然其已提供更多的資訊。中國必須瞭解，她是大國，其影響力

比小國大，因此，其有必要做更多的資訊揭露。更何況，中國強調其是負責任的大國，要促進和諧世界。

本報告有幾個屬首次揭露的資訊。第一，軍事現代化的三個發展階段。報告稱此為「三步走的發展戰略」，其具體內容是：「在2010年前打下堅實基礎，2020年前後有一個較大的發展，到21世紀中葉基本實現建設資訊化軍隊、打贏資訊化戰爭的戰略目標。」

然而，這個「三步走的發展戰略」陳述仍屬抽象而不具體，外界人士仍難窺其究竟。什麼是「打下堅實基礎」，「有一個較大的發展」，及「基本實現建設資訊化軍隊」？

第二，含第二炮兵（戰略導彈部隊）在內的各軍種的軍事戰略。報告指出：「陸軍逐步推進由區域防衛型向全域機動型轉變，提高空地一體、遠程機動、快速突擊和特種作戰能力。海軍逐步增大近海防禦的戰略縱深，提高海上綜合作戰能力和核反擊能力。空軍加快由國土防空型向攻防兼備型轉變，提高空中打擊、防空反導、預警偵察和戰略投送能力。第二炮兵逐步完善核常兼備的力量體系，提高資訊化條件下的戰略威懾和常規打擊能力。」這些軍種戰略內容已散見於平常的報導中。

第三，其核武戰略。報告指出，中國「堅持自衛防禦的核戰略。中國的核戰略…，根本目標是遏制他國對中國使用或威脅使用核武器。中國始終奉行在任何時候、任何情況下都不首先使用核武器的政策，無條件地承諾不對無核武器國家和無核武器區使用或威脅使用核武器，主張全

面禁止和徹底銷毀核武器。中國堅持自衛反擊和有限發展的原則，著眼於建設一支滿足國家安全需要的精幹有效的核力量，確保核武器的安全性、可靠性，保持核力量的戰略威懾作用。」

坦白而言，這不是新資訊的揭露。因為，上述政策聲明早已在不同時機陳述過多次，但卻是首度在國防報告書陳述。中國應該做的是更明確說明其核武作戰綱要（operational doctrine），例如，中國實施的是「最低嚇阻」（minimum deterrence）或「有限嚇阻」（limited deterrence）？因為，「不首先使用」只是抽象原則，無助於我們對中國核武使用的瞭解。

第四，陸軍和人民武裝警察（武警）的編制和數量。報告指出，中國陸軍現有18個集團軍，武警則有66萬人，每天則有26萬人輪流執勤。然而，除了這些數據是首度公開以外，有關軍隊編制和組織及國防領導體制也早為研究者瞭解。

世人特別注意的國防預算仍然不透明。本次報告對其國防預算的細目項目有比較多的說明，但是，仍然沒有說明各細目及各軍種的預算數據。這顯示，中國對國防預算的透明化仍有期顧慮之處，之所以仍有所顧慮，可能和其預算所公佈者和實際使用的差距仍大。例如，其從俄羅斯進口的武器裝備費用可能未列入其國防預算內，而是國務院的特別撥款。

結論與建議

《2006年中國的國防》透露出中國對國際情勢發展樂觀的一面，中國也透露出自信心。然而，中國仍未能滿足世人的期

airiti

待，對其國防資訊做最大限度的公佈。中國固然可以用國家安全來掩飾其透明化的不足，然而，必須強調的是，中國是國際性的大國，大國有其應負擔的責任。更何況，中國是被世界所公認的崛起強權，因此，有義務做最大的透明化，以盡國際責任。

面臨越來越有自信、且手段更細緻靈活的崛起中國，台灣必須思考其戰略。隨著中國的國內發展和整合到國際體系，我方和中國的競爭進入新階段。配合台灣內部面臨的經濟和社會問題，我方可能必須重新釐訂我們的優先順序；在對外方面，我方必須扮演更正面的角色，使盟友認為我方的政策是可預期和理性的；對於國防和軍事現代化則必須更踏實的執行。