

# 世紀之交中共的軍事政策與亞太安全：防禦取向模糊性的探討

張 雅 君

(國立政治大學國際關係研究中心  
第三研究所副研究員)

## 摘 要

冷戰結束後，中共在戰略上進一步從內陸走向海洋，並繼續推動軍事現代化，同時強調「高技術條件下局部戰爭」的戰略，此種態勢明顯導至美國及亞太國家的不安，致使中國威脅論聲浪高漲，因而中共在冷戰結束後仍面對了來自於美國、日本和印度的潛在威脅。為祛除亞太國家的安全疑慮，中共在一九九五年後不斷強調國防政策是防禦屬性，企圖為其軍事行為，以及軍事現代化發展作一個明確化界定，以扭轉負面的國際形象，並防止美國及周邊國家制定不利於中共的戰略或政策。然而，中共積極防禦軍事戰略本身是攻守結合的，高技術條件局部戰爭理論又蘊含了更大的積極威懾成分；此外，中共軍事現代化的步調固然是漸進性的，但中共把有限的國防資源選擇性的集中於部分項目的強化，諸如導彈技術，資訊戰爭技術等方面，使得中共軍事現代化明顯呈現了攻勢性和威懾性，尤其是對台海，這也導致中共軍事政策在攻勢和防禦性之間仍呈現了模糊性，美國及亞太國家對中共的疑慮因此難以消弭，更思圖反制中共，世紀之交亞太安全的發展因此仍呈現潛在的圍堵和反圍堵的對抗陰影。

**關鍵詞：**防禦性軍事政策、攻勢性軍事政策、亞太安全、積極防禦、中共威脅論、螺旋模式政策、貪婪國家、高技術條件下局部戰爭

\* \* \*

## 一、前 言

在兩極體制崩解後的後冷戰紀元，國際政治格局明顯有朝向多元化方向發展的趨勢，亞太地區的安全和發展因此日益受到多方面的關注，一方面是冷戰結束後，包括中國大陸在內的亞太各國的經濟呈現蓬勃的發展態勢，在一九九七年金融風暴發生前，



亞太地區可以說是全球經濟成長最快速的地區，亞太經濟同全球國際經濟產生了日益緊密的相互依賴關係<sup>①</sup>；但在此同時，異質多元的亞太地區卻一直存在多項可能破壞其繁榮和穩定的潛在性衝突，包括南北韓分立可能引發的朝鮮半島危機、兩岸分治可能引發的台海危機、多國利益重疊的南中國海島嶼主權紛爭，以及印度和巴基斯坦的衝突等；國際關係學者均認為由於歷史、種族和國家利益因素導至的各種地區性紛爭在後冷戰時代極易再度浮現和激化，亞太地區因此亦被視為一高度危機地區<sup>②</sup>。

事實上，相關的國家在冷戰結束後均力圖建構一個符合自身利益的新的亞太安全秩序<sup>③</sup>，但各方都關注的一個事實，就是中共的崛起，以及崛起後的角色和其國際行為。中共位居亞太中心，幅員遼闊，周邊鄰國衆多，事實上，亞太地區存在的潛在性衝突因子大多同中共有關<sup>④</sup>。一向強調獨立自主的中共當然企圖在蘇聯解體後進一步擴大在亞太的自主空間，並且能主導建構一個符合自身安全和發展利益的亞太安全秩序，中共此種目標必然深刻影響亞太安全的發展。冷戰結束後，中共的政治穩定並未如西方國家預期的受到蘇聯解體的效應衝擊，反而在經濟上呈現高速增長。在此同時，中共的國防預算也順勢大幅增長，美國及亞太鄰國因此不得不懷疑中共的意圖，此也導至中共威脅論的興起，亞太安全因此在冷戰結束後始終潛伏了中共同美國及相關亞太國家對抗和衝突的因素<sup>⑤</sup>。

中共軍事發展，包括軍力部署、軍事現代化發展、武器裝備採購等行為，無疑是亞太安全和穩定最敏感的因素，因此中共在亞太安全上的意圖究竟是作為一現狀維持者，還是挑戰者，有必要進一步從中共在軍事政策取向上來觀察。基本上，軍事政策是各國基於確保國家安全和利益的需求所制定的一套行動方案，一般將軍事政策取向概括區分為防禦性取向和攻勢性取向<sup>⑥</sup>；學者格雷賽（Charles L. Glaser）認為不同的軍事政策可能導至不同的政治結果，有可能是好的政治結果，如降低他國的不安全感，或是改變他國的擴張意圖；但也可能導至糟的政治結果，如可能擴大彼此的誤解、增

註① Kishore Mahbubani, "An Asia-Pacific Consensus," *Foreign Affairs* (New York), vol. 76, no. 5, (September-October 1997), p. 155.

註② William T. Pendley, "U.S. Security Strategy in East Asia for the 1990s," *Strategy Review* (Washington D. C.), Summer 1992, p. 7.; Kyung-Won Kim, "Maintaining Asia's Current Peace," *Survival* (London), vol. 39, no. 4, (Winter 1997-1998), pp. 52~58.

註③ Kyung-Won Kim, *op. cit.*, pp. 58~59.; Sheldon W. Simon, "East Asian Security: The Playing Field has Changed," *Asian Survey* (California), vol. XXXIV, no. 12 (December 1994), pp. 1047~1063.

註④ David Shambaugh, "Growing Strong: China's Challenge to Asian Security," *Survival*, vol. 36, no. 2 (Summer 1994), p. 43.

註⑤ Joseph S. Nye, "China's Re-emergence and the Future of the Asia-Pacific," *Survival*, vol. 39, no. 4 (Winter 1997~1998), pp. 65~66.

註⑥ 有關進攻性和防禦性軍事政策的探討，參閱：John H. Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics*, no. 2 (January 1950); Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics* 30, (January 1978); George H. Quester, *Offense and Defense in the International System* (New York: John Wiley, 1977).



高對方的敵意或不安全感，升高衝突等<sup>⑦</sup>。一國軍事政策取向的選擇往往受到該國歷史文化、意識形態、當時國內外環境變化、以及經濟因素的影響，格雷賽認為對國際關係持競爭性態度的國家較傾向採取攻勢性軍事政策，也較易傾向單方面增加自身的軍事能力，但在國際政治中較持合作態度的國家較傾向採取防禦性軍事政策，而且也較重視雙邊互動，例如，支持武器管制政策<sup>⑧</sup>。

中共在九〇年代中期後，不斷公開宣稱它實行的是防禦性國防政策，以下本文將就中共防禦性軍事政策取向選擇的背景、中共的威脅認知，防禦性政策取向的意涵、作為和性質，以及對亞太安全趨勢的影響作一分析探討。

## 二、冷戰結束後中共的戰略轉變

中共軍事政策取向的選擇必須理解的一個背景是中共的戰略變化。基本上，九〇年代中共的戰略是一九八五年六月中共從事決定性戰略轉變的延續。一九八五年的戰略性轉變就是鄧小平宣佈要從以往立足於「早打、大打、打核戰的臨戰準備，轉到和平建設軌道」<sup>⑨</sup>。中共作此轉變的國際形勢認知是認為美國和蘇聯的軍備競賽已趨緩和，和平的力量的增長超過戰爭力量，世界大戰和核戰發生的可能性因此趨於減少，中共因此必須致力謀取一有利於經濟建設的和平安定的國際環境。

中共這種戰略轉變意涵了它對自身在亞太安全現狀的不滿；在八〇年代中期以前，中共在美國和蘇聯兩大超強長期對峙的格局中，一直扮演牽制者的角色，此固然提升了中共在世局中的地位和影響力，但中共在軍事戰略上卻明顯趨於被動，無法追求更大的安全和利益，因此八〇年代中共企圖通過戰略轉變修正全球性的戰略思維，轉而務實的從亞太區域層面來考量自身的安全和利益。從內政上看，八〇年代中期後鄧小平右傾路線的合法性日漸確立，中共經改開放也持續推動，東部沿海日漸成為中共的戰略和利益重心。在此同時，海洋日益成為國際競爭的重心；南海島嶼主權紛爭日益浮現，日本軍事實力也有日漸增強的趨勢；因此中共的戰略轉變基本上也意涵中共日漸關切海洋的安全和利益，這也是中共向世人提醒儘管世界大戰可以避免，但局部戰爭和武裝衝突的危險依然存在的原因<sup>⑩</sup>。

在此戰略轉變下，中共在一九八五年同時宣佈裁軍百萬，其作用一方面在於藉此促成一個和平安定的國際環境，另一方面則在於大力推動軍事現代化，儘管鄧小平積極支持軍事現代化，但由於中共內部仍奉人民戰爭誘敵深入的軍事理念為圭臬，因而中

註⑦ Charles L. Glaser, "Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models," *World Politics*, no. 44, (July 1992), pp. 498~499.

註⑧ *Ibid.*, pp. 497~498.

註⑨ 劉先廷主編，鄧小平軍事思想研究（瀋陽：遼寧出版社，一九九二年），頁七四~七七；John Wilson Lewis and Xue Litai, *China's Strategic Seapower: The Politics of Force Modernization in the Nuclear Age* (Stanford: Stanford University Press), p. 225.

註⑩ 劉先廷，前引文，頁二一。



共強調的是國防現代化和人民戰爭理念的相互結合，也就是要打一場「現代條件下的人民戰爭」<sup>①</sup>。鑒於未來局部戰爭可能發生在周邊，尤其是海上的認知，中共不少開明派將領如海軍司令員劉華清急力呼籲修正過度倚重以地面部隊為防禦主力的軍事戰略，並且積極發展海軍與空軍；一九八七年鄧小平拔擢劉華清出任中共軍委會副秘書長，顯示了海軍和空軍的建設日益成為中共軍事現代化的重點。

一九九一年蘇聯解體象徵了美國、蘇聯和中共三角體制的徹底解體，中共對美國的戰略價值明顯進一步喪失，導至中共和美國的關係日益走向緊張對抗，雙方在人權、武器出口及貿易上的紛爭不斷；不過另一方面，蘇聯解體卻有助於中共進一步解除在北境和西北境的軍事壓力，中共在戰略上反而擁有更大的自主性，可以追求更大範圍的安全和影響力。因此，冷戰結束後中共繼續遵循八〇年代中期以來的取向，把外交和軍事戰略重心放在亞太地區；外交上，中共致力推動睦鄰外交，同周邊國家，尤其俄羅斯、中亞國家、以及前蘇聯盟友印度和越南改善關係；在戰略上，中共進一步從大陸走向海洋，從封閉走向開放。冷戰結束後，海洋明顯的同大陸並駕齊驅而成為中共軍事戰略重心，主要原因有四：(一)冷戰結束後，大陸沿海經濟發展快速，進出口貿易迅速增長，中共日益依賴海洋運輸，並急於開發海洋資源和能源，一九九六年五月中共人大常委會批准了「聯合國海洋法公約」，鄭重聲明中共享有二百海浬專屬經濟區和大陸架的主權權利及管轄權<sup>②</sup>。(二)冷戰結束後，在沒有超強威脅和制約的情況下，亞太海洋國家，如日本、東協諸國在亞太安全上的自主性普遍增強，因而前述中共同這些國家在海洋利益層面的衝突更為突顯，尤其是中共同日本和美國之間的緊張關係更隱含了海權衝突的因素。(三)中共急於加速統一進程，對台獨力量的高漲日益憂慮。

一九九二年十月中共總書記江澤民更首度在十四大政治報告中明白指出軍隊的使命的是「保衛國家領土、領空、領海主權和海洋權益，維護祖國統一和安全」<sup>③</sup>，並強調要加快軍隊的建設。一九九一年美軍在波斯灣戰爭中憑藉先進科技取得克敵制勝的戰略優勢對中共明顯構成強烈的震撼教育<sup>④</sup>，中共軍方開始積極探討高科技對現代戰爭的影響。一九九三年初，中共內部召開軍委擴大會議，提出未來鬥爭準備基點，放在打贏高技術條件下的局部戰爭，並且強調應以海空軍為重點，同時增加二炮部隊的威懾力量<sup>⑤</sup>，中共因此開始不斷強調「質量建軍」和「科技強軍」。一九九三年，

註① 新時期軍隊建設重要論述選編（北京：解放軍出版社，一九八七年七月），頁一三七。

註② 人民日報（北京），一九九六年五月十五日，第三版。

註③ 江澤民，「加快改革開放和現代化建設步伐，奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利 在中國共產黨第十四次全國代表會議上的報告」，新華月報（北京），一九九二年第十一期（一九九二年十一月），頁一五。

註④ 波灣戰爭對中共的啟示和影響從中共軍事科學出版社集合了一百多人撰寫的「海灣戰爭」一書可以瞭解，參閱劉義昌、王文昌、王鼎巨，海灣戰爭（北京：軍事科學出版社，一九九一年六月）。

註⑤ 「新時期中共國防政策及其影響之探討」，一九九六年中共年報（台北：中共研究雜誌社，一九九六年），頁七一六～七一九。；韓曉林主編，高技術局部戰爭理論研究（北京：軍事文出版社，一九九八年一月），頁二〇四～二〇五。





中共成功從俄羅斯購得首批二十七架有助於提升海空作戰的 Su-27 戰機<sup>⑥</sup>，此顯示中共內部在軍事現代化上的共識已明顯較八〇年代為高，雖然中共高層軍官仍堅持人民戰爭理念，不過中共已較少在公開場合強調八〇年代的「現代條件下的人民戰爭」戰略；明顯可見的是，波灣戰爭後，「高技術條件下的局部戰爭」大有超越「現代條件下的人民戰爭」而成爲中共新的軍事理論的趨勢<sup>⑦</sup>。基於爲打贏一場「高技術條件下的局部戰爭」作準備，中共軍事演習次數明顯增多，演習範圍也明顯擴大<sup>⑧</sup>。一九九六年三月中共更公然在鄰近台灣本土的海域從事具有威脅性的軍事演習，中共以確保包括海洋在內的安全利益爲中心的軍事戰略也日趨明顯。

毋庸置疑，中共加入海洋競爭的角逐行列使得亞太安全的發展更趨於複雜，在中共和所有亞太成員自主性都已提升的情況下，中共軍事政策同亞太安全之間的連動性明顯較以往增強，換言之，中共任何軍事作爲都會影響亞太國家對中共的認知，以及對中共的戰略和政策，進而影響亞太安全的發展；同樣的，由亞太相關成員互動而形成的亞太安全發展趨勢基本上也影響中共的威脅認知、以及對假想敵的認定，進而影響其軍事行爲，以及軍事政策的形成或調整，以下將就此一問題作進一步探討。

### 三、世紀之交亞太安全環境和中共的威脅認知

從冷戰結束迄今的世紀之交，中共面對的亞太安全環境，以及其潛在威脅認知來自於以下三個方面：

(一) 亞太可能再度出現公開或是潛在對抗中共的新陣營。

七〇年代前美國曾有聯合亞太海洋國家對中共進行圍堵的長期經驗，從冷戰結束迄世紀之交，中共一直擔憂此種形勢再度出現，主要背景之一是作爲唯一超強的美國在世紀之交對亞太安全的結構與變化仍具有主導作用。自一九九三年後，美國不斷強調必須確保對盟國的軍事承諾，以及在可見的未來將在亞太保持十萬規模的駐軍，以維護美國在亞太地區的利益<sup>⑨</sup>。這些利益包括經濟、安全和民主價值。一九九五年和一九九八年，美國分別發表兩次東亞戰略報告，其中都宣示美國在亞太戰略和政策上的積極性態勢<sup>⑩</sup>。

中共所憂慮的就是美國憑藉作爲超強的經濟和軍事能力同中共周邊國家，包括日本、台灣、東南亞等國家進行密切的政治、軍事和經濟合作，從而對中共的安全的利

註⑥ 聯合報（台北），民國八十二年五月三十日，第十版。

註⑦ Viacheslav A. Frolov, "China's Armed Forces Prepare For High-Tech Warfare," *Defense & Foreign Affairs Strategic Policy* (London), January 1988, p. 7.

註⑧ 參閱林宗達，*中共軍事演習之研究（1990~1996）*，高雄中山大學政治研究所碩士論文，民國八十六年六月十四日，頁八三~一一四。

註⑨ Winston Lord, "U. S. must Allocate Resources to Back Security Policies in Asia," *House International Relations Committee Testimony, Text Files (AIT)*, August 10, 1995, p. 2

註⑩ *East Asian Strategy Report 1998: The United States Security for the East Asia-Pacific Region* (The Secretary of Defense, Washington D.C.), pp. 5, 9~16.



益構成損害<sup>①</sup>。一九九三年中共威脅論興起後，美國內部對於中共是否對亞太盟國構成威脅，以及美國是否必須對中共採取遏阻政策的看法相當分歧，儘管最後行政部門選擇的是以交往替代遏阻的政策取向<sup>②</sup>，然而中共對國會及輿論存在的反中共勢力仍抱持高度警戒。最重要的是美國在亞太許多政策作為，使中共認為對其安全和主權利益遭到損害、例如布希（George Bush）政府在一九九一年對台灣出售一百五十架F-16戰機，一九九四年，美國國會不但提高「台灣關係法」的位階，柯林頓政府又通過「對台調整政策」方案，提升了台灣和美國之間官方接觸的級別<sup>③</sup>，一九九五年批准李登輝總統赴美國康奈爾大學訪問，一九九六年又派遣兩艘航空母艦赴臨近台海的海域嚇阻中共可能對台灣的進一步軍事恐嚇行動等。一九九七年江澤民訪問美國華府，同柯林頓（Bill Clinton）舉行首次柯江高峰會議，雙方雖然同意建立建設性戰略夥伴關係，但中共對美國的威脅認知顯然並未改變，世紀之交，中共和美國新出現的爭議是美國準備在亞太部署戰區飛彈防禦系統（TMD），由於美國有意把台灣納入防禦範圍內，中共因此認為此一系統是針對中共而建立，具有再度圍堵中共的意圖。

第二個背景是世紀之交日本在擴大政治影響力上積極作為，企圖展現自己作為亞太政治大國的自主性。冷戰結束後，日本日漸成為中共在亞太最大的潛在威脅和競爭者。雖然基於日本和平憲法的規定，其軍事預算不得超越百分之一，並且不能發展航空母艦和核子武器，不過日本軍事實力在質的層面事實遠超中共<sup>④</sup>，而且日本先進的國防工業和高科技隨時可以轉換成龐大具有威脅性的軍事力量<sup>⑤</sup>，因此，中共對日本各種疑似軍國主義復辟的行動，如修改教科書，日本政治人物參拜靖國神社等行動都至為敏感，雙方關係自冷戰結束以來始終呈現緊張。世紀之交，雙方關係顯然因為一九九六年新修訂的美日安保防衛指針的通過而進一步惡化。根據新修訂的指針，日本得以將防衛範圍擴及整個遠東地區，此明顯導至中共和日本的嚴重爭執，中共認為此一指針主要是把中共視為假想敵<sup>⑥</sup>；雙方最嚴重的爭執是新指針中的「周邊有事」的概念並未澄清是否包含台灣在內<sup>⑦</sup>。一九九八年十一月，江澤民訪問日本，日本最終並未如中共所願公開發表對台「三不」政策，同時也未在聯合公報中就侵華歷史問題公開道歉<sup>⑧</sup>，加上日本已同意和美國聯合開發部署東亞戰區導彈防禦系統，此種種發

註① 閻學通，中國國家利益分析（天津：天津人民出版社，一九九五年八月），頁一五八～一六〇。

註② Denny Roy, "The China Threat Issues," *Asian Survey*, vol. XXXVI, no. 8 (August 1996), pp. 759~761.; David Shambaugh, "The United States and China: Cooperation or Confrontation?," *Current History*, vol. 96, no. 611 (September 1997), pp. 244~245.

註③ "Adjustment to U.S. Policy Toward Taiwan Explained," *Background Briefing* (Department of States), September 7, 1994.

註④ 木津澈，「艦隊防空的革命神盾系統鑑」，劉君祖編，巡洋艦隊（台北：牛頓出版社，一九八六年），頁一四〇～一五二。；陶文明，陳森寶，「日本發展遠洋型海軍」，現代軍事（北京），一九九七年第七期（一九九七年七月），頁四三～四五。

註⑤ 高輝陽，「日美安保與台灣安全」，自由時報（台北），民國八十六年九月二十一日，第四版。

註⑥ 馬玉安，「日本近期調整對台政策的原因和意圖」，國際關係學院學報（北京），一九九七年第三期，頁一九。

註⑦ 同前引文，頁二二。

註⑧ 聯合報，民國八十七年十一月二十七日，第三版。



展，使得日本無法避免成為中共在東亞的最大潛在威脅。

### (二) 亞太加遽軍備競賽的潛在威脅。

冷戰結束後迄世紀之交，亞太國家普遍性的積極更新自身的武器裝備，競相向國外採購先進武器裝備，主要原因是東南亞國家的武器裝備系統是五〇、六〇年代所建立，過於老舊，冷戰結束後，亞太國家由於經濟成長迅速，因而具有高度的武器購買能力。其次，面對冷戰結束後亞太安全環境的不確定性<sup>29</sup>，亞太國家也都企圖通過軍事實力的提升來進一步確保自身的安全和經濟利益，並且提升自己在亞太安全事務上的自主性，亞太國家間因此在冷戰結束後呈現了普遍性的軍備擴張現象。而西方國家和俄羅斯及其他獨立國協國家在冷戰結束後必須為自己的武器市場尋找出路，正好提供了東南亞國家的需要<sup>30</sup>。通常一國軍費的增長和武器裝備的更新必然帶動他國因為不安全而從事同樣的行為，由於中共同東南亞國家在南海島嶼主權上存在爭執，儘管中共在一九九一年同東南亞國家針對南海主權問題達成「擱置爭議，共同開發」的共識<sup>31</sup>，不過彼此在南海主權上的爭執與摩擦並未停止；一九九八年底，菲律賓就針對中共在美濟礁島構築工事一事不斷抗議，引發雙方的緊張<sup>32</sup>，在這種情況下，中共憂慮東南亞國家競相進行武器裝備更新可能會對中共在南海主權的利益構成威脅，此也迫使中共必須相對的提升海上軍事力量造成彼此相互威脅的惡性循環。中共在兩岸軍備發展上也面對同樣情況，中共並不希望台灣獲取高性能武器的原因一則在於防止台獨，二則即在於將迫使中共加速進行武器裝備現代化，此並不符合中共優先進行經濟建設的利益。

### (三) 亞太核武擴散的潛在威脅。

基本上，中共是憑藉有限的核武力量作為第二次打擊力量，以嚇阻他國對中共安全的不利行動，並且維持作為亞太大國的地位。然而，冷戰結束後，中共周邊環境仍充滿了核武威脅的陰影，除了俄羅斯仍維持了強大的核武力量外，同中共相鄰的哈薩克則擁有 104 枚 SS - 18 洲際彈道導彈和至少一千枚戰略核彈頭<sup>33</sup>，而印度、巴基斯坦、北韓、台灣、日本都是核門檻國家。世紀之交對中共最具威脅性的發展是南亞大國印度在一九九八年五月正式進行了五次地下核武試爆，無疑，印度進行核武試爆不但對中共領土構成直接的軍事威脅，也刺激印度宿敵巴基斯坦在隨後一連串進行六次核武試爆以作為報復之舉。印度和巴基斯坦正式進入核武國家行列，使得世紀之交亞太充滿了核武競賽和核武擴散的危機，從早先學者們對亞太核武發展的評估，未來最有可能跟進的國家是北韓和日本<sup>34</sup>。最重要的是，印度在亞太安全形勢和發展上的主

註<sup>29</sup> Panitan Wattanayagorn and Desmond Ball, "A Regional Arms Race?" *The Journal of Strategic Studies* (London), vol. 18, no. 3, September 1995, pp. 163~166.

註<sup>30</sup> *ibid.*, p. 166.

註<sup>31</sup> 文匯報（香港），一九九一年七月十九日，第四版。

註<sup>32</sup> 星島日報（香港），一九九八年十一月十二日，第A六版。

註<sup>33</sup> 閻學通，前引書，頁一六八。

註<sup>34</sup> Andrew Mack, "North Korea and the Bomb," *Foreign Policy* (Washington D. C.), no. 83 (1991), pp. 87~104.; Barry Buzan and Gerald Segal, "Rethinking East Asian Security," *Survival*, vol. 36, no. 2 (Summer 1994), pp. 10~11.



導性必然因為其擁有核武而提升，此對中共在南亞和東南亞的安全和影響力擴張構成了明顯的遏阻。

綜上可以瞭解，世紀之交，亞太安全環境仍潛伏多項對中共安全構成威脅的因素。但從前述中共軍事政策同亞太安全在冷戰結束後連動性增強的角度深層探究，一項對中共構成威脅的基本原因在於亞太國家對中共威脅，尤其是前述中共軍事戰略轉變，及軍事現代化的不安與恐懼，因而在安全政策上不可避免須制定對中共具有威脅、嚇阻功能的預防性政策或作為。美國在一九九三年後的圍堵中共論、日本的周邊有事概念、東南亞國家的軍備擴張、印度進行核武試爆等行動，主要都是源於對中共在冷戰結束後經濟和軍事能力增強的恐懼，或者是以中共威脅作為藉口而進行。

#### 四、中共防禦性軍事政策的意涵與信任 建立措施的推動

一九九五年十一月，中共公佈「中國的軍備控制與裁軍」白皮書，其中指出中共的國防政策是防禦性的<sup>⑤</sup>，這是中共自一九四九年以來首度公開發表同中共軍事有關的詳細資料，也是中共首度正式公開中共的軍事政策取向，中共也開始向國際宣傳中共堅定不移的奉行防禦性國防政策，這也是中共在世紀之交希望明確的將中共軍事政策定位於防禦性，一九九七年中共通過「國防法」、一九九八年中共發佈長達萬餘字的國防白皮書，其用意都在於明示防禦性取向的具體落實內涵。

中共選擇防禦性軍事政策取向的主要考慮在於扭轉國際對中共威脅的負面認知，並且樹立中共係和平追求者，對國際安全負責的形象。從前述中共威脅認知的探討可以瞭解，中共如果要追求較大的安全，不但要消弭外在對中共安全構成的各種形式威脅，更必須消弭他國對中共是威脅者的認知；由於自一九八五年以來中共軍事戰略的轉變，以及冷戰結束後中共在軍事現代化上的積極作為，已給予國際中共企圖挑戰亞太現狀，甚至企圖追求亞太霸權的負面印象。格雷賽認為防禦性軍事政策意涵了合作與雙邊互動，較有助於增加瞭解，修正以往的認知，因而中共唯有選擇防禦性軍事政策，將軍事政策取向予以明確化，也就是修正先前軍事作為在防禦性和攻勢性取向上模糊不清的特質，以達到扭轉國際對中共認知的目的。

中共選擇防禦性軍事政策的另一考慮是經濟因素，中共雖然強調必須打高技術條件下局部戰爭，必須發展海權，不過中共無論在武器裝備、作戰訓練、國防科技、後勤補給、人才養成等各層面都遠落於西方，基於軍事工業，以及高科技的快速發展，中共不可能犧牲經濟發展而在短期內迎頭趕上，因而只能選擇從事漸進的軍事現代化<sup>⑥</sup>，

註<sup>⑤</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室，「中國的軍備控制與裁軍」，人民日報（北京），一九九五年十一月十七日，第二版。

註<sup>⑥</sup> Paul H. Godwin, "Uncertainty, Insecurity, and China's Military Power," *Current History*, vol. 96, no. 611, (September 1997), pp. 252~253.





也就是中共一再強調的「國防建設要服從和服務於經濟建設大局」<sup>⑳</sup>。

從中共同亞太安全互動的層面來看，中共防禦性軍事政策的意涵有三：

第一，中共不會以競爭性軍事政策來主導亞太安全秩序，即中共無意尋求絕對性安全，更無意在追求在亞太的霸權。進一步言之，中共意圖宣示自身基本上是屬於格雷賽分類下的時刻感到不安全，但並不貪婪的國家（potentially insecure, not-greedy state）（見圖一）。也就是中共無意通過軍事力量和手段來追求正常安全需求外的利益，包括侵犯他國領土，攫奪經濟資源或是擴張意識形態等<sup>㉑</sup>，正如國防白皮書中指出中共防禦性國防政策，淵源於中國愛好和平的歷史文化傳統，中共國防政策的基本目標只是為「鞏固國防、抵抗侵略、制止武裝顛覆、保衛國家的主權、統一、領土完整和安全」，而中共的國防現代化建設「完全是為了自衛，是保障國家現代化建設和安全需要」<sup>㉒</sup>。換言之，中共希望說服美國及亞太國家對中共採取合作性，有助於相互瞭解的螺旋模式政策（spiral model），而不是具有競爭性，必須不斷強化自身軍事力量的嚇阻模式政策（deterrence model）（見圖一），例如軍事性圍堵。

圖一 敵對者的類型

	greedy	not-greedy
always-secure	deterrence model	ideal state
potentially-insecure	doubly-difficult	spiral model

資料來源：Charles L. Glaser, "Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models", *World Politics* no. 44 (July 1992), p. 503.

第二，中共願意以積極性的國際合作政策來促進一個新的亞太安全秩序，此包含中共將以和平方式，即非軍事手段來解決本身和亞太成員之間的潛在紛爭，以及中共將加強國際的合作互動來緩和亞太地區的緊張因素，提升整個亞太地區的安全和穩定。此種新型安全觀念的實踐措施，首先表現在中共在軍事層面積極推動信任建立措施（CBM）的作為上。亞太安全環境之所以錯綜複雜，主要是因為亞太成員之間由於長期歷史、意識形態和國家利益所導至的互不信任，因而冷戰結束後亞太國家都意識到建立信任機制措施的重要性，一九九三年七月由十八國家的外長決議組成的東協區域論壇（ARF）就是在這種背景下成立。中共除了對亞太國家自發性的各種集體安全組織抱持正面支持及參與態度外<sup>㉓</sup>，中共自身也在建立同周邊國家相互信任措施上採取

註<sup>⑳</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室，「中國的國防」，人民日報（北京），一九九八年七月二十八日，第三版。

註<sup>㉑</sup> Charles L. Glaser, *op. cit.*, p. 501.

註<sup>㉒</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室，「中國的國防」，前引文。

註<sup>㉓</sup> Sheldn W. Simon, "East Asian Security: The Playing Field Has Changed," *Asian Survey*, vol. XXXIV, no. 12 (December 1994), pp. 1050~1052.

主動作為，包括：一九九四年，中共和俄羅斯就簽署「關於預防危險軍事活動的協定」，雙方在聯合聲明中也同意「互不首先使用核武器和互不將戰略核武器瞄準對方」<sup>④</sup>；一九九六年四月，中共更同俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯和塔吉克簽署了「關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定」<sup>⑤</sup>；一九九六年十一月，中共同印度也簽署「關於在邊境實際控制線地區軍事領域建立信任措施的協定」<sup>⑥</sup>；一九九八年一月，中共同美國簽署「關於建立加強海上軍事安全磋商機制的協定」<sup>⑦</sup>。

中共在建立信任措施上的主動作為大多是傾向以解決自身同周邊國家或是相關國家之間的問題為主，由於中共認為亞太各國的發展各異，因而較傾向以雙邊方式逐一解決同各國的紛爭。比較中共同各國建立的諸多信任措施，其中以中共和俄羅斯及中亞國家間的所建立者最為成功，因而中共也希望五國邊境協定能作為解決與亞太各國之間紛爭和衝突的普遍性準則。

中共信任建立措施的推動也表現在中共對於防止核武及敏感性武器擴散的國際政策採取的積極正面的支持，在核武器控制方面，中共在一九九二年已加入「不擴散核武條約」，一九九六年中共又宣佈停止核武試爆，支持「全面禁止核試驗條約」的簽署。在生化武器控制方面，中共基本上持積極支持態度，一九九三年一月中共簽署「禁止化學武器公約」，一九九六年十二月批准該公約，同意儘快根據公約有關規定銷毀化學武器及其生產設施。此外，在西方最關切的武器出口和技術轉讓方面，一九九七年十月，中共頒佈了「中華人民共和國軍品出口管制條例」，規定中共武器出口及軍品轉讓需經政府有關主管部門批准後才能生效，重大武器的出口報國務院、中央軍委批准<sup>⑧</sup>。一九九八年柯林頓訪問中國大陸，中共同意不再對伊朗和南亞國家出售導彈或提供計劃，並表示願意就是否加入「導彈及技術控制制度」(MTCR)積極研究<sup>⑨</sup>。

第三，中共在軍事作為上願意從事相對性的透明化。基本上，以合作性為目的的軍事政策不可避免需要一國在軍事上從事相對性的透明化，美國和亞太國家一直希望促進中共軍事透明化來降低中共對亞太安全的不確定性<sup>⑩</sup>，因而中共為改善與西方及亞太國家關係，降低亞太安全發展帶給中共的潛在威脅，就無法避免必須在軍事透明化上作相對性的配合。中共公佈的「軍備控制與裁軍」白皮書、「國防法」、以及國防白皮書本身基本上就是一種低程度的透明化作為。此外，世紀之交中共開始加強推動軍事外交與軍事交流基本上也顯示中共透明化的意願。一九九六年後，中共軍事外

註④ 人民日報（北京），一九九四年九月四日，第一版。

註⑤ 人民日報（北京），一九九七年四月二十七日，第二版。

註⑥ 這項協定內容包括：裁減軍隊、裁減軍力、停止大規模的軍事演習及避免向對方使用武力等，明報（香港），一九九六年十一月三十日，第A十三版。

註⑦ 此一協定主要的目的在於增進彼此的瞭解及降低誤判的機率，防止海上衝突；根據此一協定，美中雙方將派一名或數名海軍上將率代表團，每年會面一次，討論諸如海上安全措施，美中軍艦通訊，搜尋程序，救援任務，以及對於一般海事議定書的解釋。文匯報（上海），一九九八年一月二十日，第A三版。

註⑧ 明報，一九九七年十月三十一日，第A十五版。

註⑨ 江澤民柯林頓記者招待會全文，文匯報（香港），一九九七年六月二十八日，第A五版。

註⑩ David Shambaugh, *op. cit.*, pp. 242~243.



交無論在質和量方面都有大量增加的趨勢，一九九七年全年中，中共邀請了一百五〇餘批軍事代表團訪問中國大陸，較一九九六年增加了百分之六四，中共本身也派出了一百多梯次軍事代表團赴近七十個國家訪問<sup>⑧</sup>。此外，中共海軍出訪頻次也明顯增加，一九九七年中共兩支海軍艦艇編隊於三月至五月，分別對美國、墨西哥、智利、秘魯以及泰國、菲律賓、馬來西亞等國進行友好訪問。中共除了希望通過同先進國家的軍事交流提高中共軍隊的素質、改善自身在軍隊訓練，武器裝備、科技工業等方面的缺失，並且藉此瞭解他國的軍事資訊、軍隊訓練動向，武器裝備及科技發展外，重要的是希望增強中共軍隊和國際社會的互動、增進彼此瞭解與相互信任，並且宣揚新的安全觀點，減少西方大國和亞太國家的敵意和誤解<sup>⑨</sup>，增加中共的國際威望，從而有助於信任建立措施的推動。

## 五、中共積極防禦軍事戰略和軍事現代化的模糊性

由於國家獨占的軍事權力資源是暴力和威脅屬性的，因而一國不論是選擇防禦性或是軍事性取向的政策，其中最為外界關切仍屬具有暴力屬性的軍事戰略、武器裝備、對戰爭的態度，以及從事對外戰爭的能力等，蘇聯軍事專家伏羅洛夫（Viacheslav A. Frolov）認為一國究竟是實行防禦性或攻勢性軍事政策取向必須要從一國武器計劃來觀察<sup>⑩</sup>。中共在國防白皮書中固然針對不少國際關心的問題，諸如國防預算，軍隊建設方向作了一定程度的透明化，但事實上中共仍隱藏了國際關心的軍事力量部署，及武器裝備現代化等問題。基本上中共在軍事政策上展現合作與互動取向，並且推動信任措施的建立，強化信任和相互瞭解的作為毋庸置疑有助於增進中共正面形象，並有助於促進亞太安全，但就長遠看，中共防禦性軍事政策的宣示與實踐是否具有效果，必須就中共軍事戰略、軍事現代化和對武力使用層面的問題來進一步探索。

### （一）中共積極防禦的軍事戰略

在國防白皮書中，中共指出防禦性國防政策的內容之一就是貫徹積極防禦的軍事戰略方針，換言之，中共堅持的是「防禦、自衛和後發制人」的原則<sup>⑪</sup>。中共積極防禦軍事戰略思想始於七〇年代中期，是為因應蘇聯在北境的軍事威脅，以及自身經濟落後，無力支持軍事現代化的環境而制定。按照當時中共中央軍委的說法，積極防禦

註<sup>⑧</sup> 「對一九九七年共軍加強軍事外交之研析」，一九九七年中共年報（台北：中共研究雜誌社，一九九七年）頁八～一一六。

註<sup>⑨</sup> 同前引文；遲浩田，「共軍對外交往活躍的一年」，人民日報（北京），一九九七年十二月二十六日，第二版。

註<sup>⑩</sup> Viacheslav A. Frolov, *op. cit.*, p. 7.

註<sup>⑪</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室，前引文，第三版。



軍事戰略中的積極性表現在：戰爭前，加強戰爭準備，採取積極措施，以阻止戰爭或推遲戰爭之發生，但一旦侵略戰爭爆發，即以「人民戰爭」的持久作戰形態，粉碎敵人的速戰速決企圖，並以積極作戰行動，改變敵我力量對比，儘早轉入戰略反攻階段，以殲滅入侵之敵<sup>②</sup>。由此可見，積極防禦軍事戰略同時是以遏止戰爭和打贏被侵略戰爭為目的。然而無論是遏止戰爭或是打贏被侵略戰爭，勢必要在具有一定實力及可信性的威懾力量基礎上才能產生嚇阻戰爭發生，或是打贏戰爭的效果，因而中共儘管強調積極防禦軍事戰略「始終是防禦性的，二十年後也還是防禦戰略」<sup>③</sup>，但積極防禦實際同時蘊含防禦和攻勢性特質<sup>④</sup>。中共固然強調其擁有的少量核武器的目的在於防禦自衛，但這是通過核子武器所具有的二次打擊報復能力，以及對亞太無核國家的嚇阻性威脅所造成，因而中共核武防禦戰略的本質是具有攻勢性的。同樣的，人民戰爭的誘敵深入理念最終目的在於改變形勢對比後殲滅敵人，因而其蘊含攻勢性特質。中共國防大學戰略教研室教員羅海曦指出「我們黨歷來反對消極防禦，戰爭中防禦能力總是和攻勢能力緊密聯繫，缺乏進攻能力也就很難談得上建立穩固的防禦。」<sup>⑤</sup>

不過在八〇年代中期以前，基於超強的軍事制約、中共保守的意識形態和人民戰爭理念、以及薄弱的經濟發展因素，中共積極防禦戰略本身固然具有前述攻守結合的特質，但明顯較不具主動性和威脅性，在此一時期，中共積極防禦軍事戰略明顯是以防衛大陸本土為重心<sup>⑥</sup>。然而自冷戰結束後迄世紀之交，前述中共從陸地走向海洋，以及中共強調高技術條件下局部戰爭的軍事戰略轉變使得中共在新階段的積極防禦軍事戰略明顯較具主動性、積極性與攻勢性<sup>⑦</sup>。首先從中共從陸地走向海洋此一戰略變化來看，中共基於必須防衛更大範圍的陸地和海洋國土，防止多國向中共認知的海洋利益挑釁，平衡美國和日本的軍事優勢，以及追求更進取性的統一利益，例如遏止台灣走向獨立、在台灣宣佈獨立時對台灣使用武力，中共不可避免必須維持一種具有可信度的嚇阻能力<sup>⑧</sup>，此一嚇阻能力必然是以追求超越均勢為目標。由於在超越大陸本土範圍外的海上與空中的權力競爭規範不明確，加上美國對中共在台海的權益伸張意圖具有遏阻能力，中共在維繫軍事戰略的攻與守之間事實上不易取得平衡，此也導至中共積極防禦軍事戰略在實踐層面仍然充滿了模糊性。

其次由於中共強調未來戰爭形態是高技術條件下局部戰爭，中共必須為打贏一場高技術條件下的現代戰爭作準備，因而自冷戰結束後迄世紀之交可以看出，中共不斷強

註② 甘棠，「評析中共軍事戰略之積極防禦」，中國大陸（台北），第三四二期（民國八十五年二月），頁七八。

註③ 朱意達主編，中國人民解放軍官手冊（海軍部分）（青島：青島出版社，一九九一年六月），頁三七三。

註④ 韓曉林，前引書，頁一九三～一九四。

註⑤ 羅海曦，「建設 21 世紀的中國國防：黨的第三代領導核心對毛澤東、鄧小平國防思想的運用和發展」，軍事經濟研究（北京），一九九七年第九期（一九九七年九月），頁一一。

註⑥ 楊念祖，「後冷戰時期中共軍事戰略的分析：積極防禦的時代意義與內涵」，後冷戰時期兩岸國防軍事發展學術研討會論文集（岡山：空軍官校軍史館研討室，民國八十五年六月三十日），頁一一。

註⑦ 參閱韓曉林，前引書，頁一九四～二〇一。

註⑧ 同前引書，頁一八八～一八九。





調科技強軍，不但在軍隊作戰訓練、後勤保障、武器裝備更新方面日益重視科技；一九九五年後，中共更進一步強調信息戰，並致力研究及推動軍事事務革命（Revolution in Military Affairs, RMA）<sup>⑨</sup>，這些發展使得中共積極防禦軍事戰略中的積極性不可避免的會進一步增強。儘管中共強調高技術條件下的局部戰爭所體現的積極防禦軍事戰略仍屬防禦性，目的仍在於遏止戰爭，控制危機，消弭敵人的攻勢性意圖，但在美國和亞太各國競相發展高技術武器，以及進行軍事事務革命的情況下<sup>⑩</sup>，中共事實上無法將高技術武器的發展局限於防禦範疇內；從積極防禦角度言，中共唯有具備強而有力且具有可信度的高技術軍事嚇阻能力才可能遏阻潛在敵對者的意圖，換言之，中共為高技術條件局部戰爭作準備必須兼顧防禦性和攻勢性。事實上，高技術條件戰爭的形式是無限空間的，它通過一般人對高科技武器無遠弗屆的殺傷性和摧毀性的恐懼，從心理層面瓦解敵方，以及達到戰爭目的<sup>⑪</sup>，因此高技術條件下局部戰爭更較以往依恃有效的嚇阻力量，此導至中共高技術條件下局部戰爭的防禦性質更加模糊不明確。

## （二）中共軍事現代化的取向

中共一再宣稱基於經濟建設優先的考慮，中共軍事現代化計劃是漸進的、長期的。由於中共軍隊武器裝備同西方國家差距相當大，因此從長期看，中共軍事現代化是否最終將挑戰美國和其盟邦的安全和利益，顯然各方具有不同看法<sup>⑫</sup>，不過一項公認事實是中共軍事力量正通過漸進性軍事現代化而正在加強中。此種加強的佐證在於，中共在世紀之交基本上採取的是集中有限的國防資源，選擇性的突出軍事鬥爭的重點，再根據此項重點制定軍事現代化項目的優先順序和重點。美國國防部在評估台海安全情勢報告中指出中共軍事現代化在尋求一些短程目標，包含地面戰爭瞄準精確度的改進，及另一些長程目標，包含飛彈防衛、反太空武力及資訊戰爭技術的提升等<sup>⑬</sup>。

基於為打贏一場高科技條件下的局部戰爭的理念，從冷戰結束迄世紀之交，中共軍事現代化的重心明顯有三：第一，組建一支能強化實戰能力，能夠協同作戰、迅速反應突發事件的快速反應部隊。目前快速反應部隊占全部解放軍的百分之十五，在強

註⑨ 「對共軍發展高技術條件下信息戰之研析」，一九九七年中共年報，頁八～一一二。

註⑩ 參閱 Paul Dibb, "The Revolution in Military Affairs and Asian Security," *Survival*, vol. 39, no. 4 (Winter 1997~98), pp. 93~116.

註⑪ 郭驥，「中共對台展開第四維戰爭」，中國大陸，民國八十四年第八期（民國八十四年八月），頁七七。

註⑫ 中共軍事現代化是否最終將挑戰美國和其盟邦的安全和利益，一方的看法是中共軍事實力基礎過於落後，加上軍事科技進展快速，中共雖然積極進行現代化，但美國及盟國的軍事科技也不會原地踏步，雙方的差距必然日益擴大，因而不會對美國及盟國的利益構成威脅，參閱 Paul H. Godwin, *op. cit.*, p. 257；但另一種看法是認為中共行為具有高度不確定性，解決台灣問題日益具有急迫性，中共同俄羅斯和以色列購買武器將追述武器系統性能的提升，必然最終威脅台灣，挑戰亞太權力平衡，參閱 Richard D., "How America's Friends Are Building China's Military Power," *Background* (The Heritage Foundation), no. 1146 (November 5, 1997).

註⑬ 「美國國防部台海安全情勢報告：共軍全面現代化，台灣全力反封鎖」，中國時報（台北），民國八十八年二月二十七日，第十三版。



調「精兵、合成、高效」及質量建軍的原則下，中共將繼續擴大快速反應部隊的規模<sup>④</sup>。第二，加強導彈的發展水平與現代化，中共刻正積極發展新的彈道導彈，巡航導彈和反導彈系統。為提高打擊精準度，中共正在投資強化先進的引導系統和衛星，並致力提升傳統導彈的水平，中共導彈部隊也將逐漸使用非核彈頭<sup>⑤</sup>。根據美國一九九六年國防部評估報告，到二〇〇〇年，中共將擁有二千多枚各種射程的常規導彈，一九九九年美國國防部報告指出，在二〇〇五年以前中共可能完成 M - 9 和 M - 11 的短程彈道飛彈 (SRBs) 及第一代的陸基巡弋飛彈 (LACMs) 的佈署<sup>⑥</sup>。第三，強化海空部隊在指揮、控制、通訊和情報 (C3I)，以及電子戰的能力，例如建立衛星接收設備的 C3I 系統，發展具有偵察、指揮的多功能的電子系統裝備，發展以雷射技術為主的武器技術等<sup>⑦</sup>。明顯的，以往中共 C3I 系統相當老舊，在現代科技戰爭下明顯具有強大易毀性，因而為促進新武器系統同作戰部隊的整合，爭取制海權和制空權，提升軍隊的全面作戰能力，此項領域的強化，就成為中共軍事現代化的重點之一<sup>⑧</sup>。

中共軍事現代化發展原本就是以提升區域性影響力的軍事力量為目標，在中共和俄羅斯及中亞國家簽署軍事邊境協定後，中共軍事佈署重點更明顯向東轉移，因此中共軍事現代化更選擇將重心進一步集中於東南，即意圖在台海區域和南海取得軍事優勢，因而儘管中共軍事現代化並不是以挑戰美國的優勢和利益為標的，但中共軍事現代化集中資源選擇性的發展所產生的力量，對亞太相關的國家言，毋庸置疑是具挑戰性的。蘇聯軍事專家伏羅洛夫甚至認為中共此種選擇式，集中資源發展的武器發展計劃所呈現的並不是中共所稱的漸進發展，而是介於漸進發展和跳躍式發展之間的中間政策 (middle course policy) <sup>⑨</sup>，主要是伏羅洛夫認為中共是通過向國外購買先進武器，並且同時進行軍事技術合作的方式來進行軍事現代化，基本上此有助於中共達成幾個效能<sup>⑩</sup>：(一)有助於中共原有武器系統的快速升級，(二)延長原有武器裝備的服役年限和擴大戰鬥能力，(三)減少中共研究發展的時間和經費，(四)可以提供中共軍隊有關高科技第一手的運作知識。例如中共向俄羅斯購買的 Su - 27 戰機就有助於中共達成這些目標，在 Su - 27 戰機交易之前，中共從未實際操作任何具有電子精密裝備的重型長程戰機的經驗，換言之，中共選擇性的從國外採購若干先進武器可以縮小理論模擬和實際操作之間的落差<sup>⑪</sup>。

註④ 美國國防部調查報告：「中共軍力與戰略展望」，中國時報（台北），民國八十八年一月三日，第十四版。

註⑤ Richard D. Fisher, Jr., "The Accelerating Modernization of China's Military," Kim R. Holmes & James J. Przystup, *Between Diplomacy and Deterrence: Strategies for U.S. Relations with China* (Washington D.C.: The Heritage Foundation, 1997), 張林宏等譯，外交與威懾：美國對華戰略（北京：新華出版社，一九九八年），頁八二。

註⑥ 美國國防部台海安全情勢報告，前引文，第十三版。

註⑦ 廖文中，「對中共解放軍武器裝備發展戰略」，中共研究（台北），民國八十七年第九期（民國八十七年九月），頁八二。

註⑧ Viacheslav A. Frolov, *op. cit.*, p. 7.

註⑨ *ibid.*, p. 6.

註⑩ *ibid.*

註⑪ *ibid.*



世紀之交，中共主要尋求軍事合作的國家是俄羅斯，以色列和部分歐洲國家。中共除向蘇聯採購具有邊境外作戰能力的 Su-27 戰機外，並透過俄羅斯的技術合作，自行組裝 Su-27 戰機。中共同俄羅斯在 Su-27 戰機上的技術合作基本上也促進了中共自製的殲八和殲十的性能，並可以進行空中加油<sup>②</sup>；近來俄羅斯又同意向中共輸出 Su-30 戰機<sup>③</sup>，加上中共向以色列採購的空中預警雷達系統<sup>④</sup>，這使得中共在二〇〇五年的空中作戰能力，包括空中加油及兵員運載能力都將大為增強。此外，在海軍方面，中共也向俄羅斯取得了基洛級（Kilo）潛艦，以及兩艘現代級導彈驅逐艦，儘管中共在大半科技領域，如 C3I 系統上的能力仍相當落後，不過主力水面艦已全部配備反艦巡航導彈，俄製現代級驅逐艦未來也將配備較先進的 SS-N-22 / SUNBURN 反艦巡航飛彈<sup>⑤</sup>。美國國防部評估報告在二〇〇五年中共在控制台海水域、反潛及佈雷封鎖能力都將加強，同時對東海及南海的他國潛艦威脅也將日增<sup>⑥</sup>。

從上可以瞭解，基於為增加嚇阻的能力，並且在亞太敏感地區，如台海和南海獲取優勢，或是確保均勢，中共積極防禦的軍事戰略和軍事現代化在攻勢性和防禦性之間充滿了模糊性，此也導至中共軍事政策取向無法呈現明確的防禦性或是攻勢性特質，從伏羅洛夫認為中共武器發展計劃呈現的是介於漸進發展和跳躍式發展間的中間政策之觀點來看，中共軍事政策取向在實踐面向呈現的可以看成是介於防禦性和攻勢性之間的中間彈性取向，從中共對武力使用的態度就可進一步證實，中共一再強調睦鄰合作，強調應謀求以和平方式解決國家間的分歧和爭端，然而中共卻從未公開宣稱不使用武力來解決這些爭端，尤其在針對台灣問題上，基於台灣問題屬於中共內政的認知，中共因此更公開拒絕承諾不使用武力，在國防白皮書中，中共公然指出「每一個主權國家都有權採取自己認為必要的一切手段，包括軍事手段來維護本國的主權和領土完整」<sup>⑦</sup>。一九九五年下半年至一九九六年上半年，中共在臨近台灣本島附近的海域進行了一連串軍事演習來恐嚇台獨力量的高漲，尤其在一九九六年三月對台的三波演習中，中共對台海發射了四枚 M-9 飛彈，並且出動了 Su-27、H-6、J-7 等戰機，以及基洛型潛艇，此項演習的性質和武器裝備已超越防禦性範疇是毋庸置疑的。

## 六、亞太安全發展的趨勢與中共軍事政策的困境

中共軍事政策在防禦性和攻勢性之間呈現的模糊和游移，主要在於中共難以消弭對在冷戰結束後對亞太安全環境變化的不安全感，尤其因為兩岸關係漸行漸遠而在統一問題上所產生的焦慮，因此一九九六年中共結束對台軍事演習後，儘管希望通過一

註② 美國國防部台海安全情勢報告，前引文，第十三版。

註③ 中國時報，民國八十七年十一月二十二日，第十四版。

註④ 張林宏，前引文，頁九二。

註⑤ 美國國防部台海安全情勢報告，前引文，第十三版。

註⑥ 同前引文。

註⑦ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，前引文，第三版。



個明確的防禦性軍事政策取向來消弭不利自身安全和發展的因素，但事實上中共仍無法放棄對軍事力量的依賴來解除其不安全感，英國金融時報在今年（一九九九）報導指出，中共目前在中國大陸東南沿海已部署多達一百五十枚至兩百枚 M-9 和 M-11 戰術導彈，專家預估未來幾年，中共部署的飛彈將高達六百五十枚<sup>⑧</sup>。此顯示中共無法放棄依賴軍事嚇阻作為防止台獨，以及迫使台灣走上政治談判的手段。

然而，由於中國大陸是一個幅員遼闊的大國，並且擁有核子武器，以及龐大的軍隊，此種先天條件本身就具威脅性，因此中共防禦性軍事政策的模糊性，必然容易給予外界一種認知，就是毋寧認知中共的軍事政策的意圖是攻勢性的、威脅性的，並且容易誇張評估中共的經濟和軍事能力，例如沈大偉（David Shambaugh）曾經評估至二〇〇五年，中共的軍力可能達到北約在八〇年代的水準<sup>⑨</sup>。此外，國際軍事專家也都不信任中共官方公佈的國防預算，一般都認為中共不少國防支出係隱藏在許多其他項目下，因而實際國防預算可能是中共官方所公佈的二到四倍<sup>⑩</sup>，此也顯示中共的防禦性軍事政策的宣示並不具可信度，美國和亞太鄰國因此也很難從根本上修正中共係一威脅的認知。從格雷賽提出的分類概念可以瞭解，中共的模糊性作為不易說服美國中共扮演的是潛在不安全、但不貪婪的亞太安全形勢維護者，因而在對中共政策上也不易清楚定位於中共期待的螺旋模式。易言之，美國及亞太國家傾向認知中共是一既貪婪又缺乏安全（potentially insecure, greedy）的挑戰現狀角色，因此在亞太安全及其對中共的政策上極易陷入格雷賽圖一所顯示的難以抉擇（doubly difficult）的困境中。

從世紀之交亞太安全發展觀察，中共軍事政策模糊性已導至美國及若干亞太成員的矛盾與不安反應。首先就美國來看，美國在七〇年代以前對中共採取的軍事圍堵基本上就是格雷賽圖一的嚇阻模式，冷戰結束後，基於中共經濟增長，以及軍事現代化因素，美國內部出現再度圍堵中共的主張，並對行政部門施壓，美國行政部門明顯在交往和圍堵之間陷入圖一的難以抉擇狀態。但一九九六年中共軍事演習後，美國決定對中共採取促進雙方合作交往的螺旋模式戰略，主要是美國並不願同中共在亞太發生軍事衝突，因而美國希望通過較清楚的螺旋模式，同中共進行包括軍事層面在內的合作交往互動，以減低中共在亞太安全、尤其是在台海的不確定性，並且促使中共國際體制融合，成為一負責的大國。一九九七年柯林頓總統在江澤民訪問華府的首度高峰會議，主動向中共提出建立「建設性戰略夥伴關係」，主要就反映此種政治目的。

然而中共對繼續在台灣對岸部署導彈，並繼續以間諜手法盜取美國高科技<sup>⑪</sup>，以及在人權上繼續執行高壓政策等發展<sup>⑫</sup>，導至柯林頓同中共交往合作政策備受美國國會和輿論的抨擊，美國國會尤其關切一九九八年柯林頓訪問中國大陸時，公開對中共

註⑧ 星島日報，一九九九年二月十一日，第A八版。

註⑨ Joseph S. Nye, *op.cit.*, pp. 68~70.

註⑩ David Shambaugh, *op.cit.*, p. 54.

註⑪ “U. S. House Says China Hurt Security,” *China News* (Taipei), Jan. 1, 1999, p. 1.

註⑫ 美國國務卿歐布萊特在慶祝中共與美國建交二十年的酒會上抨擊中共大肆逮捕組黨異議人士，隨後引發中共抨擊，參見聯合報，民國八十八年一月十五日，第九版。





承諾「三不政策」對台灣的傷害，早在一九九七年十月，美國眾院就支持把台灣納入美國戰區飛彈防禦系統。一九九八年八月由於北韓發射大浦洞飛彈而使日本決定加速同美國開發合作 TMD 的部署，美國也希望亞太國家能廣泛參與 TMD，基於中共加強在沿海對台灣部署導彈，嚴重影響台灣安全和美國在亞太的利益，美國國會因此強烈要求將台灣納入，一九九九年美國國防部將兩份對中共軍力及兩岸軍力平衡的報告提交國會，其中認為中共軍事現代化至二〇〇五年將有足夠威脅台灣的軍事能力，無疑為台灣納入 TMD 系統，以及對台出售先進武器提供正當理由。儘管美國宣稱 TMD 係因為防範北韓飛彈威脅，但由此一系統的開發耗資龐大，耗時長久可以瞭解，美國真正的動機是為防範中共未來的威脅，防止中共以飛彈威脅台灣與整個亞太安全，基本上，TMD 是防禦性的國防計劃，目的在於以精準科技與資訊攔截敵方飛彈，但其戰略性質仍具有嚇阻和軍事競爭的屬性，此也顯示中共在軍事政策上的模糊性，尤其是在對台政策上展現的明顯即刻威脅，導至柯林頓政府對中共的交往合作政策的正當性遭到挑戰和質疑，不易穩定的落實。

同樣的，亞太周邊國家對中共在世紀之交軍事現代化及軍事部署意圖也都抱持高度疑慮，日本同時憂慮北韓和中共的威脅。基於經濟發展主要依賴對外貿易因素，日本尤其擔憂中共在台海的軍事冒險，因而不願清楚的表示「周邊有事」的概念是否包含台灣在內，主要是希望在政策上保持彈性，日本執政黨之一的自由黨黨魁小澤一郎甚至直言「周邊有事」應具有地理概念，其範圍應包括台海兩岸、朝鮮半島和俄羅斯在內<sup>③</sup>，日本也對美國的 TMD 計劃轉向積極支持和參與。在台灣方面，明顯因為中共直接的導彈恐嚇和軍事部署而必須持續保持優質軍力，並繼續向外採購武器，以維持兩岸均勢。從一九九六年中共對台導彈演習，以及軍事現代化發展方向看，未來中共對台灣的軍事行動仍以導彈攻擊的可能性較大。在此種情況下，對於 TMD 系統，台灣已由原先的無意參與轉向具有高度參與意願<sup>④</sup>。此外，前已述及的是南亞大國印度已在一九九八年成功進行核武試爆，印度明顯是把中共的核武和軍事發展定位於攻勢性及擴張性，並以此作為印度發展核武的正當性。

從上述發展可知，世紀之交亞太安全的發展事實上並未擺脫冷戰的對抗陰影。美國及亞太大國日本、印度同中共之間的關係基本上仍呈現潛在性的圍堵和反圍堵的互動模式。中共軍事政策取向上的模糊性使得美國及亞太國家必然將中共從內陸走向海洋的積極性作為，尤其是在統一上的急迫性行為定位為挑戰現狀的舉動，而思圖遏阻，基本上這也是國際關係發展的定律<sup>⑤</sup>。美國和日本同中共的交往合作原本就意涵了預防和圍堵<sup>⑥</sup>，然而 TMD 計劃的推動構想，以及印度核武試爆為美、日、印度大國對中

註③ 中國時報，民國八十八年一月二十六日，第二版。

註④ 中國時報，民國八十八年二月二日，第二版。國防部長唐飛在二月就任時指出經過長時間評估，目前認為可以加入技術已發展成熟的 TMD 低層系統。

註⑤ David Shambaugh, *op.cit.*, pp. 44~59.

註⑥ 何頻，「美國對北京採取軟圍堵」，中國時報，民國八十五年二月十二日，第二版；王緝思，「遏止還是交往？」，國際問題研究（北京），一九九六年第一期（一九九六年一月），頁三~五。



共的圍堵增添了軍事因素，這種形勢發展又導至了中共的不安，在印度核武試爆後，中共不但強烈抨擊印度，並積極同西方國家合作，要求制約印度，中共國務院軍控司司長沙祖康今年元月在華府訪問時，就對國際無法對制約印度持一致的堅定立場公開表達不滿<sup>⑧</sup>。至於 TMD 問題，中共原本就反對日本同美國共同合作部署 TMD，因而對於美國有意將台灣納入 TMD，中共內部各方的反應至為激烈，中共認為 TMD 根本是美國軍事圍堵中共的一部分，把台灣納入這個體系，美國等於事實上與台灣締結了軍事同盟<sup>⑨</sup>，沙祖康在華府指出 TMD 將助長台獨而妨礙中共統一，並反而可能加速導彈擴散<sup>⑩</sup>，中共官員也揚言美國若一意孤行，侵犯中共主權，雙方關係可能大幅倒退，並迫使中共相應作軍事調整<sup>⑪</sup>。

但無論如何，亞太大國呈現的此種潛在性圍堵和反圍堵對抗都必然導至亞太安全的發展充滿不確定性，自冷戰以來的亞太集體安全合作推動的困難性也將增加，正如學者席格爾（Gerald Segal）指出，長期以來，亞太安全呈現的一直是一個以霸權為支配中心的國際關係，中國、日本和美國都曾經作為亞太安全的支配者，因而亞太國家在推動集體安全上並沒有如歐洲國家般的經驗<sup>⑫</sup>，在此種情況下，亞太安全發展仍然存在的圍堵和反圍堵格局，將使小國不易置身其外，亞太在二十一世紀因此仍難發展出一個自主平等的亞太安全關係模式<sup>⑬</sup>。

對中共言，印度核武試爆，日本的周邊有事概念，以及美國計劃推動 TMD 的發展毋庸置疑破壞了中共整體的大國戰略計劃，也使得中共軍事政策的選擇和調整陷入困境。基本上，中共在短期內並沒有足夠實力對美日大國採取競爭性、嚇阻性的攻勢性軍事政策，中共強烈反對 TMD 的因素之一，就是中共本身尚無能力對 TMD 進行相對應的措施或是同美日從事軍備競賽，此種情況顯示，中共改變軍事政策取向的可能性相當低。不過，中共在防禦性政策的具體實踐上可能更趨彈性化，中共可以減少同西方國際合作的成分，破壞美國的區域穩定措施，最近中共在聯合國對馬其頓維和案的延長動用否決權，以抗議馬其頓同台灣建交即為一例<sup>⑭</sup>；中共也可能再度恢復對危險地區進行武器交易，對北韓、巴基斯坦繼續輸出敏感性軍事技術或武器等。在此同時，中共也可能在軍事部署，及軍事現代化上呈現更多的積極性和攻勢性，例如亞洲週刊指出中共可能從事的軍事調整為：在武器方面，將增加對台比重，特別是加快對台攻擊常規武器的研製和發展；在軍費開支和人員配備方面，將向廣州軍區，特別是南京軍區傾斜，增強它們的作戰能力，升高對台灣及亞太在安全上的壓力<sup>⑮</sup>。質言之，中共的防禦性軍事政策在攻勢和防禦之間可能會進一步呈現攻勢性的特質。

註<sup>⑧</sup> 中國時報，民國八十八年一月十四日，第六版。

註<sup>⑨</sup> 中央日報（台北），民國八十八年二月二十八日，第十四版。

註<sup>⑩</sup> 中國時報，民國八十八年一月十四日，第六版。

註<sup>⑪</sup> 文匯報（香港），一九九六年一月十一日，第二版。

註<sup>⑫</sup> Barry Buzan and Gerald Segal, *op.cit.*, pp. 6~7.

註<sup>⑬</sup> *Ibid.*, p. 8.

註<sup>⑭</sup> 文匯報（上海），一九九九年二月二十七日，第二版。

註<sup>⑮</sup> 中央日報，民國八十八年二月二十六日，第八版。



## 七、結 語

中國大陸幅員遼闊，人口衆多，中共因此不可避免必須建立同其人口和幅員相對稱的軍事力量，以確保其內外穩定與安全。然而就中共政治、經濟和社會的綜合發展來看，自一九四九年以來中共一直是一個不斷發展中，變動中的國家，因此中共作為亞太大國所展現的軍事部署及力量，無法如美國一樣對亞太安全和穩定具有促進作用，反而被亞太國家視為一種威脅性和挑戰性的作為。在八〇年代以前，中共內部的意識形態，封閉的經濟發展，以及支持第三世界的反國際體制路線，毋庸置疑對亞太安全言是一負數；在此一階段，中共曾對亞太周邊國家發動四次對外戰爭。八〇年代中期後，中共淡化意識形態，追求經濟發展，並同西方及亞太國家進一步改善關係，此種發展原本上有助於亞太安全，但冷戰結束後，蘇聯不再對中共安全構成制約，此提高了中共在戰略上更大的發展空間，也促使中共積極擴張作為亞太大國，和在世局多極化下作為一極的實力；九〇年代中共經濟高速增長象徵了中共在經濟上的跳躍式發展，中共軍事預算也隨著經濟增長而大幅增加，此種發展使美國及亞太國家感到不安，憂慮作為大國的中共此種不同於以往的跳躍發展最終將導至亞太現狀遭到挑戰，而九〇年代中共民族主義發展、對海權渴求，以及對統一的急迫感更深化了亞太國家對中共威脅的認知。

中共在世紀之交強調防禦性國防軍事政策的目的是在於希望通過一個較明確的國防軍事政策來化解亞太的疑慮，並希望藉此推動新的安全觀來引導一個合作的，相互信任的，自主的亞太安全秩序的出現，但中共軍事戰略在防禦性和攻勢性之間原本就呈現了很大的模糊性，中共強調高技術條件下的軍事現代化發展方向明顯是以台海及南海地區為假想敵，此更顯示了中共軍事政策的矛盾和模糊。最重要的是中共不願對其宣稱具有主權的台灣放棄武力的使用，這使得中共事實上無法落實新安全觀，無法通過放棄對台使用武力的方式來增加兩岸及亞太國家間的相互信任，主動創造一個促進亞太安全的典範，從而有效主導一個新型的，跳脫圍堵與反圍堵格局的亞太安全秩序的形成。換言之，由於中共擔憂放棄對台使用武力將使台灣永遠分裂出去，因而仍依賴傳統的軍事作為突顯其主權的手段，這不但使得中共對美國干預亞太霸權作為的抨擊失去正當性，反使自身落入霸權作為的窠臼中。世紀之交美國和日本的同盟關係進一步加強，並準備聯合研發部署 TMD 系統，以及印度進行核武試爆等作為，基本上呈現的就是對中共霸權追求的圍堵和防範，這使得亞太安全在二十一世紀仍不易擺脫舊的冷戰對抗格局，軍事也在亞太安全的發展上仍扮演了重要因素。

\*

\*

\*



# Mainland China's Military Policy and Asian-Pacific Security: A Critique of Defensive Orientation

*Ya-chün Chang*

## Abstract

After the end of the cold war, Mainland China has further developed her security, including emphasis on becoming a maritime power, and has continued to advance military modernization with the emphasis of "local war under high-tech conditions." This policy orientation apparently creates misgivings for the United States and East Asian countries, leading to the increase of the China threat perception. Therefore, China still faces severely potential threats from the U.S., Japan and India at the turn of the century. Since 1995, China has continually stressed that its security policy is defensive in nature in order to improve international reputations and prevent formulating anti-China policy other countries might do. However, the active defense military strategy that China emphasizes can also be viewed as offensive. Moreover, her doctrine of local war under high-tech conditions contains more elements of active deterrence in fact. Additionally, in spite of stressing the pace of incremental development in military modernization, China has concentrated defense resources on selectively strategic items, such as missile technology and information warfare. This ambiguity between offensive and active military strategy necessarily makes it difficult for the U.S. and neighboring countries to not to be concern about Chinese military threat. The current trends of Asian security, therefore, still mirrors containment and anti-containment situations that existed in the cold war period.

**Keyword:** defensive military policy, offensive military policy, Asian-Pacific security, active defense, China threat, Spiral model, deterrence model, greedy state, local war under high-tech condition

