

第七章 中國軍事安全及政策選擇

第一節 中國的軍事安全威脅

兩極格局解體後，各國軍事理論界普遍認為發生世界大戰的可能性越來越小，但戰爭型態及其樣式更具多樣性，故在軍事安全政策選擇上，將重點準備應付局部戰爭和小規模武裝衝突。將高技術常規力量作為打贏局部戰爭的主要手段。重視應付小規模武裝衝突和突發事件。準備應付不確定的較遠期的威脅和挑戰。¹江澤民、張萬年及熊光楷等中國黨政軍領導人指出，國際形勢緩和的大趨勢不會逆轉，人類社會面臨大戰的威脅有所下降，和平與發展成為時代主題，在解決爭端時，克制、談判、協商的呼聲日趨增高，爭取一個良好的國際環境和周邊環境仍然是可以實現的，中國必須堅定不移地進行改革開放，繼續加快現代化建設的步伐，集中力量發展自己。²但在此同時，中國領導人認為中國還面臨著霸權主義和強權政治的壓力，面臨著現代技術特別是高技術條件下局部戰爭的威脅，面臨國內外敵對勢力製造分裂、破壞穩定的挑戰。³

綜觀一九九〇年代中國領導人相關論述，發現彼等認為局部戰爭威脅、武器裝備落後乃中國在軍事安全上所面臨的主要威脅所在。

一、局部戰爭威脅

一九八〇年代以來，中國擁有二百年來未曾享有的安定局面，中國並未面臨來自任何鄰國的入侵之虞，沒有主要大國或周邊鄰國對中國發出戰爭挑釁。⁴中國學者何新在一九九五年八月表示，改革開放以來，中國國內市場容納量迅速擴展，因此國際關係的影響力越來越大，當前國際環境對中國有利，因為在中國周邊不存在足以威脅中國國家安全的超級大國，從國際局勢發展的趨向看，今後發生針對中國的侵略性戰爭的唯一可能，就是在中國國內發生推翻現政權的內亂。無此內亂配合，外部發動對華侵略戰爭的可能性幾乎不存在，因此，預測戰爭等於預測內亂。⁵

但共軍各類研究報告認為中國可能因領土爭議或領海問題而與周邊國家或

¹ 張萬年主編，《當代世界軍事與中國國防》，軍事科學出版社，北京 1999.12，頁 84-90。

² 同註 1，頁 90-91；江澤民，「關於廿年來軍隊建設的歷史經驗」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 700-701；白邦瑞（Michael Pillsbury）著，國防部史政編譯局譯，《中共對未來安全環境的辯論（China Debates the Future Security Environment）》，台北，國防部史政編譯局，2001，頁 75-78。

³ 同註 1，頁 9-12。

⁴ 陳舟著，《美國的安全戰略與東亞》，世界知識出版社，北京 2002.01，頁 173-176。

⁵ 張曉霞，《中國高層智囊》，修訂版（一），京華出版社，北京 2000.09，頁 122-128。

地區發生局部戰爭，同時應防範主要大國入侵國境的有限攻擊。⁶

黃碩風等中國軍事學者對日本、印度及俄羅斯等國之國力前景、對中國態度、戰略文化、經濟前景、聯盟對象、軍事實力、核武發展等因素進行綜合評估，見表七 一。彼等研判日本和印度均有軍國主義特質，兩國在未來的軍事及核武研發能力將日益提升，可能與美日結盟對抗中國，故認為美日聯盟和印度乃中國的潛在威脅。反之，俄羅斯可能與中國締結長期的戰略夥伴關係，以抗衡日本軍國主義再起，抵銷美日勢力，維持亞洲權力平衡。一九九九年北約對南斯拉夫展開軍事攻擊後，中國對美國霸權主義成為戰爭根源之批評與示警聲浪極遽升高，認為美國將竭盡所能建立一個單極世界，並強化其霸權地位。一九九九年日本國會通過《美日安全新防衛指針》，中國視之為未來中國與美日衝突的來源，並將北約對南斯拉夫的軍事攻擊及對中國大使館之轟炸視為未來美日聯盟對中國採取行動的預兆。中國非常擔心中美間出現敵對關係，美國有能力對中國的安全造成直接威脅，或是組建一個包括日本及亞洲其他國家在內的反華聯盟對中國形成間接威脅。⁷此外，中國基於推進軍事事務革命，防範美國介入台海衝突之需要，將美國視為中國最大的威脅。⁸

閻學通、楚樹龍等中國學者認為未來一、二十年美國會設法遏制中國的發展並阻止中國在國際事務中角色之提升。中國國防大學大校張召忠表示，未來十至十五年乃中國發展過程中最困難卻又最重要的時期，美國已體會此乃遏制中國的最佳時機，因此美國提出中國威脅論。但張召忠表示除非台灣問題或其他問題出現重大變化，否則目前美國沒膽量主動發起對中國領土的攻擊；而閻學通則認為美國為遏制中國的崛起或為分割中國領土，可能以某種方式將戰爭強加於中國頭上。閻學通或楚樹龍的分析顯然以原霸主國必然遏制新興崛起的大國為假定，但明顯忽略中國在此崛起過程中搭便車行為所獲取的不對稱利益，尤其美國乃中國出口導向企業產品重要的消費市場，中國與美國之貿易享有巨額的順差。⁹

⁶ 白邦瑞 (Michael Pillsbury) 著, 同註 2, 頁 203-240。

⁷ 黎安友 (Andrew J. Nathan), 陸伯彬 (Robert S. Ross) 著, 《長城與空城計：中國尋求安全的戰略》，何大明譯，台北：麥田出版社，1998，頁 228。

⁸ 同註 6。

⁹ 同註 6，頁 78-92。

表七 一中國學者對日本、印度及俄羅斯前景及雙邊關係評估

中國學者對日本、印度及俄羅斯前景及雙邊關係觀點			
	日本	印度	俄羅斯
國力前景	到 2010 年綜合國力將與美國相當。	經濟改革成效不佳，經濟發展趕不上中國，故無法在多極世界中佔有第六極位置，社科院估算到 2010 年綜合國力排名第 13 名；軍事科學院估算排名第九。	認為俄羅斯得以東山再起並成為未來安全環境中的五極之一。
對中國態度	會遏制中國影響力之崛起；設法挑起美中衝突。	試圖挑起中國與其他國家衝突。	俄羅斯已放棄馬克思主義因此不會再有馬克思主義意識形態之爭，俄羅斯也不可能想再度宰制中國，俄羅斯中國政策主流仍是中國唯一可靠夥伴，並將擴大與中國的關係作為其外交政策中的優先要務。
戰略文化	仍具有軍國主義戰略文化。	具有軍國主義特質且以宗教為基礎的戰略文化，想宰制鄰國。	俄羅斯獨特外交與文化傳統，加上其自認為強國的意識，東正教 Orthodox Eastern Church 特色等因素，使俄羅斯很難成為西方的一部份。
經濟前景	將會與俄羅斯及美國爭取中亞的資源。	經濟發展趕不上中國。	短期內俄羅斯有嚴重問題，但預測未來勢必會逐漸恢復實力，1997-1998 乃俄羅斯經濟的轉型點，且關鍵在於俄羅斯身為大國的架構及實際力量所組成因素並未消失。
聯盟對象	與歐洲及美國的衝突將持續惡化；將面對可能與俄羅斯、歐洲及美國發生衝突的危險環境。	可能與日本或美國形成反中聯盟。	應與中國締結長期的戰略夥伴關係，以抗衡日本軍國主義再起，抵銷美日勢力，維持亞洲權力平衡。
軍事實力	想獲取與美國相當的軍事能力。	海軍能力比中國更具優勢。	因擁有先進軍事構想與科技故可能比美國更有效運用軍事事務革命，到 2010 至 2020 年整體軍力將在世界上排名第二，起碼也在第三位。
核武發展	若北韓已取得核武，日本將提早展開其核武計畫。	在 1998 年核試爆前便秘密懷抱核子野心。	傳統兵力裁減、經費不足，僅能強化核武部隊保衛其國家安全。故俄羅斯加速 White Polar M 洲際彈道導彈發展並建造 Dorglooge 核子潛艦。
中國軍事科學院黃碩風大校分析在 1996 年中國軍力分數乃俄羅斯的 77.7%，戰略武器乃俄羅斯的 0.4%；國防開支為俄羅斯的 8.7%，個人平均國防花費及年度個人國防花費分別為俄羅斯的 4.7% 與 1%。			

資料來源：白邦瑞 (Michael Pillsbury) 著,國防部史政編譯局譯,《中國對未來安全環境的辯論 (China Debates the Future Security Environment)》,台北,國防部史政編譯局,2001,頁 203-240.

中國除了擔心主要大國遏制中國崛起而發動戰爭外，中國也無法自信認為其與較小鄰國關係保持穩定，中國認為台海可能引發危機；統一後且擁有核武的韓

國要比南北分治更難以合作，因為分裂的南北韓爭相求取中國的政策傾斜；越南一直在尋求強國作盟友，協助其抵制中國的勢力；中國同印度的關係有所改善，但在巴基斯坦問題上的分歧和為解決的邊界問題能夠重新產生緊張局勢；中國面對中亞邊境地區，必須提防分離主義活動，此外，中國與東協國家在南海之領土爭端可能導致衝突加劇。¹⁰張萬年等中國軍事領導人即指出，與過去相比，中國安全面臨局部戰爭成為主要戰爭威脅的重大變化。冷戰後強國全面入侵中國的危險大為降低，在相當長的時期內不會有這種危險，但不能排除發生針對中國的局部戰爭的可能性。目前，中國與一些國家之間還存在關於陸地邊界、海域島礁、海洋權益的爭議，如果某個國家放棄平等協商，和平解決的原則，單方面改變現狀，甚至使用武力手段擴大佔領，就有可能引發武裝衝突或局部戰爭。可能引發局部戰爭的另一因素是台灣問題，在台灣問題引發的兩岸武裝衝突中，存在著國外力量進行武裝干涉，因而導致中國與外國發生武裝衝突的可能性。中國周邊熱點地區發生動亂或局部戰爭殃及中國，或難民潮衝擊中國，中國國內由於政治敵對勢力或民族分裂勢力的煽動和破壞，導致相當規模的混亂或暴亂，以上任何狀況發生都會在不同程度上干擾中國經濟建設。第三、台灣獨立的危險成為中華民族心腹大患，台灣獨立的危險日益引人注目。¹¹

一九九〇年代初期中國內部認為遂行邊境外局部戰爭的構想已成形，但部份學者認為人民戰爭與積極防禦構想仍然指導共軍朝向現代化。在共軍內部，從不同的軍事思想與理論著眼，對國家未來軍事上可能面臨的敵人及戰爭型態有不同的判斷，進而提出不同的建軍備戰構想，見表七 二。部分保有傳統軍事思想的共軍官兵根據毛澤東的人民戰爭思想研判，認為美、俄、日等強國可能入侵中國，中國未來仍可能面臨低強度且持續多年的戰爭，故中國應維持一支三百多萬的部隊，運用自行研發的武器裝備，採取游擊作戰方式，進行一場以空間換取時間的人民戰爭。而主張漸進改革的共軍官兵，根據鄧小平對中國建軍備戰的相關論述，認為中國未來的假想敵主要是印度、越南，或因南海緊張及台灣獨立所引發的短期軍事衝突，故中國應採先制攻擊速戰速決的戰略，投入快速反應部隊，故中國應積極引進俄製裝備，強化海空軍作戰能力。而共軍軍科系統的幹部從美俄軍事事務革命思想論證，認為中國未來廿年將面臨擁有先進武器國家的軍事威脅，故中國應積極投資高新武器裝備，建立長程精確打擊能力，採取不對稱作戰。¹²中國刻正進行適合中國軍事事務革命的新科技研發與新理論探討工作，其國防工業界亦正努力設法找出值得發展的領域，惟在一九九〇年代軍事事務革命派仍

¹⁰ 同註 7，頁 228。

¹¹ 同註 1，頁 139-142。

¹² 同註 6，頁 315-368。

未獲得中國領導人大力支持。然軍事事務革命與不對稱作戰兩個主題在中國軍事刊物中卻經常被提出，且兩者息息相關，尤其中國認為美國從事高科技戰爭存在嚴重缺點，故中國可使用以劣勝優戰略加以擊敗，而新軍事事務革命有助於更快速有效達成以劣勝優目標。一九九六年中國曾宣布採任務編組方式，成立戰略研究中心，集合不同軍事機構專家共同探討未來十至廿年之戰略選擇方案。¹³中國國防預算有限，中國不可能同時為未來的三種作戰型態作準備，問題的關鍵在於即使中國有了更充足的國防資源後，軍事事務革命派與局部戰爭派仍必須解決人民戰爭派國防計畫所欲處理的威脅與挑戰，否則保守勢力仍將主導國防投資程序；未來中國若能長期保有和平與發展的安全環境，將有利於軍事事務革命派主張之實現；若中國國民生產毛額與美國相等且專注於軍事事務革命發展，中國亦將具有先進武力投射部隊，對美國構成挑戰，然未來廿年內中國大陸周邊地區如發生台灣獨立、南海衝突、中亞爭端等衝突，則局部戰爭派構想將獲得重視；若中國內部大肆強調中國大陸將面臨遭瓜分、外國勢力顛覆、日本軍國主義入侵、印、美、俄出現狂人威脅等，則人民戰爭主張突起。此乃觀察中國未來軍事行為的重要指標。¹⁴

¹³ 同註 6，頁 321-368。

¹⁴ 前美國駐北京陸軍副武官布拉斯可 Dennis Blasko 亦認為中國積極發展核武部隊 鼓吹建立一支遠洋海軍從大陸沿岸向外延伸至第一島鏈之間水域，並希望延伸至第二島鏈（從阿留申群島經關島延伸至菲律賓群島）。江澤民於一九九八年十二月廿五日在共軍重要會議上講話指出，無論武器裝備如何發展，戰爭形態如何變化，人民戰爭都是共軍克敵制勝的法寶，中國要結合新的歷史條件和新的實踐，堅持和創造性地發展人民戰爭的思想。按照人民戰爭的戰略思想，實行精幹的常備軍與強大的國防後備力量相結合，在加強軍隊建設的同時高度重視國防後備力量建設，做到平時少養兵，戰時多出兵，預備役部隊和民兵要保持適度規模，優化結構，提高快速動員能力和訓練水平，真正做到召之即來，來之能戰。同時按照平戰結合、軍民結合、寓兵於民的方針，進一步調整和完善國防動員體制，提高國防動員能力。Zahmay M. Khalilzad, Abram N. Shulsky, Daniel L. Byman, Roger Cliff, David T. Orletsky, David Shlapak, and Ashley J. Tellis, 吳福生譯，《美國與崛起中的中共戰略與軍事意涵（The United States and a Rising China Strategic and Military Implications）》，台北：國防部史政編譯局，民國 89.10，頁 50-54；江澤民，「關於廿年來軍隊建設的歷史經驗」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 703-704；同註 6，頁 323-324。

表七 二中國對未來戰爭之預測

中國對未來戰爭之預測			
	人民戰爭	局部戰爭	軍事事務革命
代表	傳統保守派 資深黨官、總政官員、武警領導人、大部份共軍官兵	漸進改革派 任職於國防大學或其他單位的高階軍官	軍事科學院戰略專家、國防科工委、二砲及少數配備現代巡弋導彈單位人員。
理論基礎	毛澤東軍事思想，依賴現有武器打敗配備高科技武器裝備之敵。	鄧小平著作、目前共軍約有百分之十五兵力可投入遂行局部戰爭，常引用波灣戰爭支持其戰爭構想；科索沃危機及美國公佈考克斯報告（Cox Report）刺激中國進行組織調整，提升軍備發展品質與速度。	美俄軍事事務革命思想
假想敵	美、俄或日等強國以征服為目的入侵中國。	印度、越南侵犯邊界，南海緊張升高或台灣獨立，戰爭發生於邊界附近。（包括日本、越南、印度、中亞各國、台灣、菲律賓、馬來西亞、印尼）	與美國、俄羅斯或日本等霸權之爭，這些國家擁有先進武器、通信與偵察衛星、隱形飛機、核武及微科技。
時間	低強度持續多年的戰爭。	短期、預警時間短、數天或數週內結束。	20年後。
戰略構想	人民戰爭旨在對抗入侵，其強調依靠大量地面部隊，在敵人滲透到領土時，才採取行動，以空間換取時間，採取長期作戰戰略，而不注重領土外之投射能力。必要時戰爭期間可能以遷移國都或大規模撤退方式遲滯入侵者行動。	敵人不曾入侵內地，故應立即作出軍事決定，投入快速反應部隊。先制攻擊速戰速決戰略，擊退侵犯中國領土、領海之敵。	採取先制攻擊、不對稱戰略，攻擊敵人指、管、通、情中樞，癱瘓敵軍作戰能力。
建軍構想	繼續維持一支三百多萬部隊及龐大民兵，聯合各軍種部隊，結合各種戰鬥型態，整合武裝與非武裝作戰。	認為中國空中加油、海上整補、空中預警與管制、國家指揮與管制系統、空降與兩棲部隊、航母與高性能戰機不足，對美國戰區導彈防禦系統及美核武能力感到憂心	裁軍、投資高新武器裝備，彌合資訊鴻溝，部隊進行網絡化，建立大規模長程精準打擊能力。
武器裝備	反對對外採購造成科技依賴，主張運用自行研發武器結合 1950-1960 年代裝備。	使用俄製先進武器。	使用導能武器、電腦病毒、潛射武器、反衛星武器。突出潛艦的重要性，主張水下艦與佈雷形成中國海軍主戰兵力，並建立海上長程精準打擊能力，設法發動閃電攻擊以提高第一擊破壞率。
戰鬥構想	動員群眾投入游擊戰，支援正規作戰。	隨中國經濟日益繁榮可能獲得更多國防資源。	阻止敵人建立戰場後勤能力；採特戰突擊。
國防投資	傳統保守派分配到國防預算最多，希望保有支持戰時國防工業動員能力，不反對在不危及大規模常備兵力運作及適切國防動員基礎前提下，建立有限武力投射能力。	此派已爭取相當大比例的國防投資，但對中國目前國防投資方式仍不滿意。	主張運用資訊科技的密集程度作為判斷未來武器系統與軍事組織之依據。故應將國防投資重點置於先進軍事科技，以躍進式方式超越美國。

資料來源：白邦瑞（Michael Pillsbury）著，國防部史政編譯局譯，《中國對未來安全環境的辯論（China Debates the Future Security Environment）》，台北，國防部史政編譯局，2001，頁 315-368。

綜合上述判斷，除閻學通等中國學者從現實主義角度出發，認為中國在崛起的過程中，美國等主要大國可能聯合遏制中國，因而引發戰爭衝突外。中國與其他大多數國家不同的是，中國與十五個國家有陸地邊界，陸界綿延 2 萬 2000 公里，海岸線長達 1 萬 8000 公里，存在歷史性邊界衝突，中國宣示在法理上屬於中國，但目前卻不在其控制下的領土，如台灣、南海、釣魚台及其他領土訴求。故中國的戰略分析家對未來區域安全環境雖表樂觀，但仍關注歷史性的疑懼和領土爭議問題，尤其周邊鄰國軍事現代化，彼等認為中國在一九九〇年代仍面臨與周邊國家或地區因陸地邊界、海域島礁、海洋權益爭議，而引起局部戰爭的可能性。¹⁵尤其一九九七年五月中國對中美關係提出前瞻預判指出，在香港與澳門回歸中國統治後，台灣問題勢必成為中國二、三年左右的重大事務，假如美國出兵干涉中國的主權與內政問題，中國必定會遂行反侵略戰略，因而導致有限度的中美戰爭，尤其美國對台軍售乃以對付共軍為著眼，中國必須要有所準備；而美國將會利用島嶼、海上空間與資源，鼓勵與支持日本軍國主義者向中國挑釁，中國必須做好準備，以對抗美國以各種不同的藉口對中國發動侵略戰爭及軍事攻擊。¹⁶

中國對台主權考量，除了歷史因素外，背後有極為深刻的安全意涵，因為控制台灣對中國大陸防範外敵侵略至關重要，若台灣為任何一個大國提供軍事、情報或宣傳設施，則對中國大陸將形成嚴重威脅，正如美國決心防止對手的軍事力量進入古巴一樣，中國領導人也絕不會讓台灣再次成為一個對手的戰略資產。¹⁷此外，台灣不僅對大陸構成潛在軍事威脅，還構成潛在政治威脅，台灣作為一個經濟上繁榮、政治上民主的現代化華人社會存在，只要台灣問題未獲得解決，台灣仍舊是一艘不沉的航空母艦，除台灣的軍事力量外，中國大陸亦關注台灣具有顛覆性的價值觀和意識形態。¹⁸根據中國國務院新聞辦公室所公佈的「一個中國原則與台灣問題」白皮書，如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大轉變，如果出現外國侵占台灣，如果台灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題。中國政府將採取包括使用武力的一切可能之斷然措施，維護中國的主權和領土完整。¹⁹

一九九二年中國通過領海毗鄰法，中國聲明對南海地區之海上航道、漁場和 underwater 資源擁有主權。一九九四年九月發生美濟礁事件，菲律賓逮捕五十五名中國

¹⁵ Zahmay M. Khalilzad, 同註 14, 頁 50-54。

¹⁶ 同註 6, 頁 28-30。

¹⁷ 同註 7, 頁 317。

¹⁸ 同註 7, 頁 318。

¹⁹ 國務院新聞辦公室，台灣問題與中國的統一，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704463.htm。
國務院新聞辦公室，一個中國原則與台灣問題，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704497.htm。

漁民；一九九五年二月中國在島上建立防衛基地，菲律賓向中國提出外交抗議。此外，中國並根據海洋法規定，對西沙群島做精細勘查，於一九九六年公佈精確數字，界定其擁有的西沙群島的每一個島嶼，以及環繞每一島嶼的十二海浬的主權，如此一來其邊界將擴展到馬來西亞、汶萊和菲律賓沿海水域，對上述各國的安全構成挑戰。²⁰南海問題涉及主權、能源開發及航道通行自由等問題。中國宣示南沙群島中所有高於海平面的島嶼、島礁與岩礁及南中國海的主權（台灣、越南、馬來西亞、菲律賓、汶萊亦各自宣告其中所有或許多島嶼的主權）。中國與東南亞各國雖已關係正常化，但其安全問題並未解決，南海問題在一九九〇年代乃中國與東南亞各國衝突的導火線。²¹

鄧小平曾指出，中國與日本關於釣魚台主權爭議可以把他放一下，也許下一代比我們更聰明些，會找到時解決的辦法。²²但一九九四年日本國會要求日本政府公開重申對釣魚台領土要求，一九九六年中日兩國簽署《聯合國海洋法公約》後，釣魚島主權之爭再起，日本右翼團體日本青年社於七月十四日登上釣魚台北小島，設立燈塔，建造木製日本國旗，以彰顯日本主權。日本防衛廳開始以保衛釣魚島為由，要求添購空中加油機。而一九九六年十一月美國高級官員表示，根據美日安全條約第五條，因為釣魚台屬於「日本行政管轄範圍內」，故日美安保適用於釣魚台。²³有關釣魚台爭議上，中國一向保持克制，擔心刺激中國人民狂熱的民族主義情緒，但仍不排除中日雙方在此問題上出現爭執引發衝突，美國亦不會坐視中國以武力壓迫其盟邦的企圖。一九九三年九月中印兩國同意維持現行管轄線附近地區的和平與寧靜；然彼此對麥克馬洪線的地位依然存在原則上的歧見，中國和印度之間對亞洲霸主的持續競爭，將升高為印度洋或中印邊境上的軍事對抗。中國和越南的邊疆問題，一旦中越關係因為某些理由產生惡化，可能會升高邊界問題。²⁴

二、武器裝備落後

一九四〇年代至一九七〇年代共軍以其在對日抗戰及與國民黨內戰經驗，根據中國人口眾多、低於現代化工業國家的科技和教育、相對較小規模且零散的工

²⁰ Marvin C. Ott, "The Dragon's Reach: China and Southeast Asia", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., *China's Future: Constructive Partner or Emerging Threat?*, Cato Institute, 2000, pp.115-118.; Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, *China's Security The New Roles of the Military*, London, Lynne Rienner, 1998, pp.260-266.; 同註 7, 頁 187-189。

²¹ 同上。

²² 《鄧小平文選》，第 3 卷，頁 87。

²³ 劉江永，「1996-1997 年日本形勢報告」，戰略與管理增刊，北京，1997，頁 33-49。

²⁴ 喬夫 (Ellis Joffe)，「人民解放軍與政治」，田弘茂、朱雲漢編，張鐵志、林葦芸譯，《江澤民的歷史考卷 (China Under Jiang Zemin)》，台北：新新聞文化事業股份有限公司，2000 年 12 月，頁 122-126。Zahmay M. Khalilzad, 同註 14, 頁 50-54。

業基礎建設等優點與限制所發展出來誘敵深入、積極防禦及透過游擊戰擊垮擁有高科技能力的敵人的武力結構和運作原則，適切提供中國安全保障。一九六〇年代中國擁有核子武器，同時中國為增強抵抗蘇聯或美國外來攻擊，刻意避免在經濟上過度依賴外來資源，將主要工業設施從國內東北向西南分散，並保持在超強間的戰略平衡關係。但一九八〇年代初期共軍武器裝備所存在的缺點逐一浮現，²⁵共軍現代化的長期計畫主要係為降低中國傳統國防綱領、軍事訓練和武力結構中日益增加的缺點和脆弱性，中國內外戰略環境的改變。²⁶根據古德溫（Paul Godwin）史旺（Michael D. Swaine）認為一九八〇年代中國武力結構、運作綱領、組織、人事及許多關鍵領域明顯落後現代水平十五至廿年，無法提供廿一世紀安全需要。空軍方面，不存在空中反擊、密接支援、制空、空中加油、夜戰、空降預警等指通能力，缺乏攻擊性空戰行動，人員及訓練不良（一位典型的美國空軍戰鬥機飛行員必須在一年內累積 200 小時的飛行時數，中國空軍飛行員的飛行時數僅 80 小時）。在海軍方面：中共海軍潛艦及水面艦老舊，大都屬於一九五〇年代蘇聯設計的衍生型，缺乏海上長期作戰能力，水面作戰、反潛作戰、空防、指通、電戰能力不足，海軍缺乏攻擊航母等攻擊性演訓，亦無登陸及潛艇演訓，並只有少量的兩棲攻擊能力和海上補給能力，故評估中國海軍只有海岸防衛能力。地面部隊非常龐大，但過於重視步兵、機動性差、缺乏協同作戰能力、人員素質低；一九九二至一九九三年前因 C⁴I 裝備能力不足，中國缺乏一個現代、高速、高頻寬、複式配置的國家通信系統，故無法進行聯合作戰演訓及在現代化裝備條件下從事遠距作戰經驗。在戰略武器方面，指管通情能力差、預警、攻擊評估、戰爭管理不合宜，故中國可能有能力對敵大型城市進行第二波攻擊，但是否能精確擊中目標並發動協同攻擊不得而知。就軍事科技能力而言，中國國防工業基礎差，短期內沒有生產對台作戰所必須的武器裝備能力，必須依賴向俄羅斯進口，故只能支援短程的軍事作戰。在後勤支援方面：缺乏支持大部隊從事快節奏攻勢作戰所須之現代運輸基礎設施，每個軍區被賦予發展和維持自己的補給基礎設施。就組織職能而言，中國過度管制資訊和思想，故有垂直通訊結構，但水平聯繫薄弱，阻礙創新能力，對國防工業造成傷害。此外，中國對外採購的武器裝備、技術與軟體系統不匹配，作戰條令、軍事訓練、後勤保障與思想教育等方面若未做出相應調整，中國的體制編制需要加大改革力度，事理論創新刻不容緩。²⁷

中國軍隊不僅在武器裝備的現代化水平上與先進國家存在代差，在官兵受教

²⁵ 史旺（Michael D. Swaine），「解放軍現代化對中國與亞太的影響」，田弘茂、朱雲漢編，同註 24，頁 132-133。

²⁶ 同上。

²⁷ 同註 1，頁 150-157。

育程度上與先進國家存在級差，例如美軍軍官 98%以上受到大學本科教育，其中 1/3 獲得碩士以上學位，具有博士學位的佔 7.7%。中國軍隊以中專為主，文化水平偏低，受過大學本科教育的僅佔 21.4%，碩士以上已佔 2%。第五、國外軍事技術的迅猛發展和軍事領域的深刻變革，要求中國國防建設實行跨越式發展。²⁸

反觀美日等國家武器的科技化、精準化、彈頭設計、運輸、監視、攔截、戰場指揮控制系統、電戰、後勤、陸空協同及飛彈防禦系統等軍事科技發展快速。一九九一年波灣戰爭讓中國高層見識到美國優異的軍事科技系統與共軍武器裝備之間的差距。²⁹ 國外軍事技術的迅猛發展和軍事領域的深刻變革，要求中國國防建設實行跨越式發展。³⁰

張萬年等共軍領導人有鑑於此表示，冷戰後中國的國防任務面臨國防力量現代化水平與打贏高技術條件下局部戰爭要求不相適應的矛盾。未來一旦發生戰爭，中國軍隊將會遇到用各種高技術武器武裝起來的對手，與一些國家和地區相比，中國在武器裝備質量方面有很大差距，在武器裝備敵優我劣的情況下，能否打贏和如何打贏一場高技術條件下的局部戰爭，是中國國防所面臨前所未有的挑戰。³¹ 中國與發達國家國防現代化差距可能進一步拉大，因此彼等要求共軍對此一嚴峻的態勢應有清醒的認識和估計，要有一種危機和緊迫感。³² 江澤民於一九九六年十二月十四日在軍委擴大會議上的講話指出，共軍在武器裝備、情報偵察、通信聯絡、指揮控制、聯合作戰、後勤保障等一些基本方面，與西方發達國家軍隊之間存在較大的差距，而體制不順，浪費資金，延誤時間，乃中國長期以來沒有解決好的老問題，故要求要理順武器裝備的科研、生產、購置和維修等方面的體制。³³

一九九五年十月奈伊（Joseph Nye）及羅德（Winston Lord）在美參院聽證會上表示中國還要花數十年才可能成為威脅美國及其他主要大國的軍事大國。³⁴

第二節 中國的軍事領導體制

中國國防領導體制的突出特點就是國防領導權集中在中共中央，國防建設和

²⁸ 同上。

²⁹ 同註 25，頁 133-136。

³⁰ 同註 27。

³¹ 同註 1，頁 142-144。

³² 同註 27。

³³ 江澤民，「在軍委擴大會議上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2136-2137。

³⁴ Joseph Yu-shek Cheng, "China's American Policy: A Turning Point", *Journal of Chinese Political Science*, Volume 2, Number 2, Summer 1996, pp58-65.

國防鬥爭的大政方針由中共中央制定，武裝力量的最高領導權屬於中共中央。³⁵根據一九九七年三月十四日第八屆全國人大第五次會議通過之中華人民共和國國防法規定，中國的武裝力量受中國共產黨領導，故有關國防、戰爭和軍隊建設的重大問題都是由中共中央、中央軍委、中央政治局及其常務委員會作出決策並通過必要的法定程序，作為黨和國家的統一決策貫徹執行。共軍政治工作條例規定：共軍必須置於中國共產黨的絕對領導之下，其最高領導權和指揮權屬於中國共產黨中央委員會和中央軍事委員會。³⁶未經黨中央、中央軍委授權，任何人不得擅自調動和指揮軍隊。³⁷

在實際的政治運作上，人大、國家主席、軍委會、國務院均有法定職權參與軍事安全相關決策。

全國人大負責決定戰爭與和平的問題；制定有關國防方面的基本法律；選舉中央軍事委員會主席，根據中央軍事委員會主席的提名，決定中央軍事委員會其他組成人員，並有權罷免以上人員；審查和批准包括國防建設計畫在內的國民經濟和社會發展計畫和計畫執行情況的報告；審查和批准包括國防經費預算在內的國家預算和預算執行情況報告；改變或者撤銷全國人大常委會在國防方面的不適當的決定。³⁸

中國國家主席根據全國人大的決定和全國人大常委會的決定，宣布戰爭狀態，根據全國人大的決定和全國人大常委會的決定發布動員令；公佈全國人大及其常委會制定的有關國防方面的法律；根據全國人大常委會決定授與在國防方面國家的勳章和榮譽稱號；根據全國人大常委會決定，批准和廢除同外國締結的有關國防方面的條約和重要協定。³⁹

中國國防法第十二條指出，國務院領導和管理國防建設事業，行使下列職權：一、編制國防建設發展規劃和計劃。二、制定國防建設方面的方針、政策和行政法規。三、領導和管理國防科研生產。四、管理國防經費和國防資產。五、領導和管理國民經濟動員工作和人民武裝動員、人民防空、國防交通等方面的有關工作。六、領導和管理擁軍優屬工作和退出現役的軍人的安置工作。七、領導國防教育工作。八、與中央軍事委員會共同領導中國人民武裝警察部隊、民兵的建設和徵兵、預備役工作以及邊防、海防、空防的管理工作。九、法律規定的與

³⁵ 同註 1，頁 220。

³⁶ 同上，頁 214-215。

³⁷ 同上，頁 299。

³⁸ 同上，頁 215-216。

³⁹ 同上，頁 217。

國防建設事業有關的其他職權。⁴⁰

中央軍事委員會領導全國武裝力量，行使下列職權：一、統一指揮全國武裝力量。二、決定軍事戰略和武裝力量的作戰方針。三、領導和管理中國人民解放軍的建設，制定規劃、計劃並組織實施。四、向全國人民代表大會或者全國人民代表大會常務委員會提出議案。五、根據憲法和法律，制定軍事法規，發布決定和命令。六、決定中國人民解放軍的體制和編制，規定總部以及軍區、軍兵種和其他軍區級單位的任務和職責。七、依照法律、軍事法規的規定，任免、培訓、考核和獎懲武裝力量成員。八、批准武裝力量的武器裝備體制和武器裝備發展規劃、計劃、協同國務院領導和管理國防科研生產。九、會同國務院管理國防經費和國防資產。十、法律規定的其他職權。⁴¹

中央軍委實行主席負責制，中央軍委主席實際即為全國武裝力量的統帥，中央軍委組成人員為中央軍委主席，副主席若干人，委員若干人。中央軍委之下，設有共軍總參謀部，負責組織領導全國武裝力量的軍事建設、組織指揮全國武裝力量的軍事行動；總政治部：負責管理全軍黨的工作，組織進行政治工作；總後勤部負責組織領導全軍後勤工作；總裝備部負責組織領導全軍裝備工作。國防法規定，國務院和中央軍委會可以根據情況召開協調會議，解決國防事務有關問題。而會議議定的事項，由國務院和中央軍委會在各自的職權範圍內組織實施；中國並建立國防動員委員會，該委員會乃國務院、中央軍委領導下主管全國國防動員工作的議事協調機構。國防動員委員會主任、副主任由國務院、中央軍委領導兼任，委員由國務院有關部委、軍隊總部有關領導組成。國家國防動員委員會下設國家人民武裝動員、國家經濟動員、國家人民防空、國家交通戰備四個辦公室。⁴²

在毛澤東時期，共軍毫無保留地支持其政策；毛澤東可以將共軍當作自己個人權力基礎，毛個人的權力需求可獲得共軍正面回應。在鄧小平時期，共軍的整體決策仍缺乏制度化，如一九八九年戒嚴的決定並非程序性機制所完成，且戒嚴令由李鵬及陳希同等發布而非軍令體系；當時北京軍區的忠誠度受到質疑，故從濟南、瀋陽調遣部隊進入北京軍區。⁴³鄧小平在共軍的地位及個人權威，有助於抑制各戰區指揮官的需求，軍事預算自一九八〇年代或多或少被凍結，儘管軍隊

⁴⁰ 「中華人民共和國國防法」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2434-2436。

⁴¹ 同上。

⁴² 同註 1，頁 217-219。

⁴³ Jonathan D. Pollack, "Structure and Process in the Chinese Military System", in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton edited *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, USA, University of California Press, 1992, pp.148-180.

財政惡化的抱怨時有所聞，軍方領導人並沒有作出任何對鄧小平不利的東西。⁴⁴

一九九二年起江澤民擔任總書記、軍委主席和國家主席後，擁有制度為基礎的權威，其職位可增加國際曝光率，賦予實質的權力，江澤民對軍方的控制來自中央軍委會主席一職，江澤民積極拉攏軍方高階領導人，採取許多支持專業軍事利益的行動，高階軍事將領的升遷或調動，都先進行面談，並以能力而非個人關係為導向。隨著劉華清和張震退休，共軍領導人中，沒有人有足夠的個人地位、權力和慾望挑戰江澤民，江澤民在十五大宣佈裁軍五十萬，強調共軍應重質不重量，以現代化取代人力，以專業化取代政治化，這些作為都取得共軍領導人支持，軍隊並未反對江澤民施政作為。⁴⁵共軍高階領導在純軍隊事務擁有更多的自主權，專業的決定由軍隊在中央軍委會或其他組織中的領導訂定，江澤民則聽從他們的決定並加以核准，此一安排滿足雙方需求，運作平順，共軍對江澤民在各項決策制定過程給予共軍充分的機會爭取其制度性利益感到滿意。⁴⁶但即使江澤民主政時期，中國的軍事系統不像經濟系統般在上級與下級間出現討價還價關係，因為共軍仍然是一個高度政治化的部門。⁴⁷共軍在推動現代化的同時，進行專業化，強化軍方的服從，灌輸服從高層命令的精神，使現代化武力可以有效運作；軍方官員逐漸遠離政治圈，阻止共軍介入政治鬥爭。⁴⁸江澤民主政時期，第三代領導人對於營造一個穩定的外部環境有強大的渴望，但台灣仍是潛在的衝突點，中國主權和國家榮譽的核心問題加上軍事武力混合成一個爆裂物，引領共軍進入

⁴⁴ 同註 24，頁 114-118。

⁴⁵ 同註 25，頁 146-148。

⁴⁶ 江澤民身為中央軍委主席的地位賦予他重要權力，使軍方政治人物相互鬥爭、實施恩寵制，並掌握共軍領導人的佈局。江澤民所掌控的工具及其位置代表共軍的利益。加上領導任期制的推動，包括共軍核心部門，特別是總參謀部，使江澤民與他的助手能夠掌握有意接班的將軍，江澤民自一九九二年開革楊家將以來，做的就是共軍中大玩恩寵政治，此有助於解釋為何中共聲稱他會批准全面禁止核試條約並終止核子試爆（該測試對於開發新武器以支持新的核子學說，使中國導彈的多重獨立重返載具更加犀利，並且研發與改良戰術性與更具威脅性的核子武器）。一九九八年七月中旬中共中央軍委會上，江澤民聲明共軍應退出國有企業，顯示將並不畏懼於解決共軍的複雜問題與利益。此外，共軍的現代化需要許多文職階層大力的支持，如果只有貧窮的農人加入共軍，會拖累現代化進程，實際的軍事現代化需要更多國家的干預和介入，包括給予高薪招募兵員，以及國防生產和研發部門的科技人才，為增進軍事現代化的步調，更有力和集權的國家是必須的，國家必須有更大的能力掌控與引導人員與經費的投入，儘管共軍現代化在四個現代化中可能位居第四位，但在實際花費上排名第二，在此脈絡下，文職領導人可以用兩種方式掌控軍隊。首先，共軍內部關於政策優先性的爭執，如果分化而無法呈現統一的陣線，文人的控制就可能成功。如共軍在核子現代化、潛艇、導彈與制空優勢何者優先的順序選擇，本來就會造成內部的分裂和爭執。其次，文官可以透過增減預算來提昇或降低特定部門的地位，改變這些優先順序，並透過選擇性的升遷影響分配過程，這些策略可能引起共軍一致激烈的反應，但力量的區劃使共軍無法與黨國領導對峙。巴克曼（David Bachman），「鄧後中國的政治衝突模式」，田弘茂、朱雲漢編，同註 24，頁 121-122。

⁴⁷ Kenneth G. Libenthal, "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitations" in Kenneth G. Libenthal and David M. Lampton edited, op. cit., pp.17-18.

⁴⁸ 同註 24，頁 120-121。

政策制定的核心，共軍相信自己必須確保中國堅定的民族主義立場，並以軍事行動終結台灣獨立的企圖。⁴⁹但共軍高階將領在任何政策領域，即使如台灣議題等敏感性問題，亦無法主控政策。⁵⁰隨著共軍現代化逐漸深化，中國的國防和軍事領導體制亦日益制度化。

第三節 中國的軍事安全政策選擇

一九九〇年代中國針對局部戰爭威脅及共軍武器裝備落後等情況，分別提出明確經濟建設與國防建設關係、制定新時期積極防禦的軍事戰略方針、落實科技強軍戰略、提高威懾的可信度、逐年提高軍費預算等政策。謹將一九九〇年代中國各項重要軍事安全政策選擇分述如後：

一、明確經濟建設與國防建設關係

中共十一屆三中全會以後，鄧小平根據國際形勢的變化，提出國防建設必須轉變指導思想，由立足於臨戰狀態轉到和平時期的正規化、現代化建設上，國防建設和軍隊建設必須以經濟建設為依托，服從國家經濟建設的大局。⁵¹進入一九九〇年代，波灣戰爭對中國是一個重要的啟示。中國黨政領導人研判中國仍然面臨著霸權主義和強權政治的壓力，面臨著現代技術特別是高技術條件下局部戰爭的威脅，面臨國內外敵對勢力製造分裂、破壞穩定的挑戰。⁵²故要求共軍必須積極進行現代化，增強中國軍隊在現代技術特別是高技術條件下的防衛和應急作戰能力，提高軍隊素質，增強整體效能，加強國防科研，提高部隊裝備現代化水平，才能解決國防力量現代化水平與打贏高技術條件下局部戰爭要求不相適應的矛盾。但中國財政資源有限，中國共產黨為維持政權合法性，必須持續保持高度經濟發展，提高民眾生活水準，如何處理好經濟建設與國防建設關係成為中國一九九〇年代重要的課題。⁵³中國領導人將經濟建設與國防建設的關係視為一個重要的議題，其主要在於希望藉此律定資源分配及政策優先性的原則。

（一）國防建設要以經濟建設為依托

江澤民等中國領導人雖認知，加強國防建設是國家安全與經濟發展的基本保證，發展經濟離不開堅強有力的安全保障，並將國防現代化納入整個國家現代化

⁴⁹ 同上，頁 122-126。

⁵⁰ 同註 25，頁 150-151。

⁵¹ 江澤民，「正確處理社會主義現代化建設中的若干重大關係」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1474。

⁵² 同註 1，頁 9-12。

⁵³ Donald J. Puchala, "Some Implications of China's Military Modernization", in Jausieh Joseph Wu, *China Rising: Implication of Economic and Military Growth in the PRC*, Institute of International Relations National Chengchi University, 2001, pp.170-173.

建設的重要組成部分。但由於中國的生產力水平不高，經濟實力還不強，彼等堅持以經濟建設為中心，集中力量發展社會生產力，乃社會主義現代化建設過程中必須始終正確認識和處理的一個重大課題，離開以經濟建設為中心的大局，社會主義就有喪失物質基礎的危險，中華民族就有被開除球籍的危險。因此，江澤民強調必須保持經濟的持續發展，大大增強國家的經濟實力，以此大局作為解決包括國防現代化在內的所有問題的基礎。以經濟建設為中心同時也是中國提高國際競爭力，頂住霸權主義和強權政治的壓力，維護國家獨立和主權的關鍵所在。故要求國防建設要緊密配合這個大局，而不能妨礙和影響這個大局，軍隊現代化建設要以國家經濟建設為依托，服從和服務於經濟建設的大局，除非發生大規模外敵入侵，無論在什麼情況下都不能動搖國家堅持以經濟建設為中心。軍隊要積極支持和參加國家經濟建設，隨著國家經濟增長，再逐步增加國防經費的投入，使軍隊的武力裝備和生活條件逐步得到改善。同時要求共軍加強質量建設，減少數量，提高質量，走有中國特色的精兵之路，⁵⁴建設一支強大的現代化正規化革命軍隊。⁵⁵

上述政策代表在中國領導人的認知中，軍事安全威脅的危害性不大，急迫性不高。故無論在政策的優先性和資源分配上，都要以經濟建設為中心。

（二）協調經濟建設和國防建設發展

中國基於鞏固國防乃經濟發展和國家安全基本保障之認知，要求建立國防建設和經濟建設相互促進、協調發展的機制，在集中力量進行經濟建設的同時，努力加強國防建設，使國防建設在國家財力增加的基礎上不斷有所發展，使經濟建設和國防建設協調發展，兩頭兼顧，協調發展，避免發生戰爭時，中國陷於被動。故要求國防建設不僅要服從而且要服務於經濟建設，軍隊要為國家的經濟建設積極貢獻力量，通用性較強的軍事設施要實行軍民合用，國防科技工業要能軍能民。國家在經濟建設特別是基礎設施建設中，要充分考慮國防和軍隊的需求，做到既促進經濟發展又增強國防能力。⁵⁶把國防現代化建設納入國家總體戰略總體規劃和歷史進程之中，借助科學的國家總體戰略佈局，實現國防建設與經濟建設

⁵⁴ 同註 1，頁 171-172。江澤民，「關於廿年來軍隊建設的歷史經驗」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 701-702。江澤民，「正確處理社會主義現代化建設中的若干重大關係」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1474。江澤民，「在慶祝中國人民解放軍建軍七十週年大會上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2592-2593。江澤民，「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 39。

⁵⁵ 同註 1，頁 13。

⁵⁶ 同註 54。

的協調發展；在國民經濟不斷發展的基礎上，相應改善武器裝備，加速國防現代化，不斷增強軍隊在高技術條件下的防衛和應急作戰能力，遵循國防建設與經濟建設協調發展的客觀規律，努力探尋一條具有中國特色、反映時代特徵的國防現代化建設道路。⁵⁷

中國領導人解決經濟與國防建設優先性及主從問題後，隨著軍事安全環境變遷，中國領導人亦須處理軍事戰略應以攻擊或以防禦為主？應準備何種類型戰爭？軍事資源配置應以傳統或非傳統武器為優先？故中國仍面臨軍事戰略調整問題。

二、制定新時期積極防禦的軍事戰略方針

中國的軍事戰略主要是由國家的性質、任務和對外政策決定，軍事戰略所要解決的是維護國家主權和安全，保衛社會主義現代化建設事業，軍事戰略判斷的重點在於國際戰略格局和當代軍事鬥爭的發展趨勢。一九五六年和平建設時期，中共中央軍委即制定積極防禦軍事戰略方針。一九六〇至一九七〇年代主要是由於中國安全環境的急遽惡化，加上對戰爭爆發的危險性估計得過於嚴重，中國乃採取積極防禦、誘敵深入的方針，立足於應付最困難的情況，準備敵人早打、大打、打核戰爭。一九六九年中國與蘇聯發生邊界衝突後，中國動員城市居民和駐軍深挖洞、廣積糧，防禦蘇聯可能發動的核攻擊。事實上，這些地道無法應付核攻擊，但北京藉此表達其嚴肅對付威脅及求生存的決心。一九八〇年代初，針對全面反侵略戰爭的特點，中共中央軍委確立積極防禦戰略方針，提出堅持後發制人、堅持人民戰爭、堅持持久作戰、立足於以劣勢裝備戰勝敵人、立足於最複雜最困難情況下作戰的戰略指導原則。一九八〇年代中期，鄧小平提出在較長時期內不發生大規模世界戰爭是有可能的戰略判斷，實現軍隊建設指導思想的戰略性轉變，中國即從時刻準備早打、大打、打核戰爭的臨戰狀態轉變到和平時期現代化建設的軌道上，強調戰略指導要從立足於隨時準備對付敵人大規模入侵轉變為著重對付可能發生的局部戰爭和軍事衝突，並提出適應當時形勢要求的積極防禦軍事戰略。兩個超級強國之所以在冷戰期間未入侵中國，主要是由於美蘇擔心在與中國交戰的同時，又要冒美蘇彼此開戰的風險，後來主要由於中國具有核子嚇阻能力，而非靠共軍的戰鬥力或高超的戰略。一九九〇年代，在深刻認識國際戰略格局的重大變化和軍事領域中的深刻變革的基礎上，中共中央軍委重新制定新時期積極防禦的軍事戰略方針，確定要把軍事鬥爭準備的基點放在打贏現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭上，從而實現軍事戰略新的轉變。⁵⁸

⁵⁷ 同註 1，頁 9-12。

⁵⁸ 同註 7，頁 224-225；喬夫 (Ellis Joffe)，同註 24，頁 122-126；張萬年主編，同註 1，頁 179-180。

中國在一九九〇年代在深刻認識國際戰略格局的重大變化和軍事領域中的深刻變革的基礎上，中共中央軍委重新制定新時期積極防禦的軍事戰略方針，確定要把軍事鬥爭準備的基點放在打贏現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭上，確立建立一支強大的現代化正規化革命軍隊的總目標；提出政治合格、軍事過硬、作風優良，紀律嚴明、保障有力的總要求，從而實現軍事戰略新的轉變。⁵⁹積極防禦軍事戰略，其核心是鞏固國防，抵禦外敵侵略，保衛國家領土、領空、領海主權和海洋權益，維護國家統一和安全。⁶⁰在戰略指導既要堅持戰略上的防禦和後發制人，又要重視在戰役戰鬥上採取積極的攻勢行動和先機制敵；既要有持久作戰的準備，更要力爭在戰役戰鬥上快速反應、速戰速決，特別是應付高技術條件下的局部戰爭，當具備戰略速決條件時，就要力爭戰略上的速決。所以，積極防禦不是單純防禦，而是攻勢防禦，使攻守結合。積極防禦要求戰略上後發制人，並不是軟弱的表現，後發就是人不犯我、我不犯人，有利於在政治上、外交上保持主動；制人就是人若犯我、我必犯人，顯示出自衛還擊的決心和能力。中國新時期積極防禦軍事戰略，不僅要解決如何準備打和如何打的問題，而且要解決如何有效地遏制戰爭，避免打和制止打的問題；不僅要力避全面戰爭的爆發，而且要盡量防止局部戰爭的發生，保證社會主義現代化建設的順利進行。故中國認為將日益現代化的常規力量、強大的後備力量與可靠又有效的有限核力量結合起來，是貫徹積極防禦軍事戰略，發揮威懾作用的基本途徑。中國積極防禦軍事戰略的立足點，從來都是準備對付戰爭和打贏戰爭。以敢戰、能戰達到不戰而屈人之兵，是中國威懾思想的基石。積極防禦強調遏制戰爭，就是在和平時期利用威懾力量，從軍事上和政治上設法制止或推遲戰爭的爆發，但遏制戰爭必須以具備打贏戰爭的能力為基礎，只有具備制勝的力量，才能有效地實施威懾。張萬年等中國領導人認為，現代局部戰爭受政治、外交因素的制約大，具有很強的政治性、政策性。而中國未來的防衛作戰，與國家的改革開放和現代化建設息息相關。故積極防禦的軍事戰略最根本的還是要從政治上考慮和處理軍事問題。在軍事戰略指導一定要有政治頭腦、政策觀念和大局意識，善於把握一些大的戰略關係。所以中國領導人要求軍事上打與不打，打什麼目標，打到什麼程度，何時打，何時停，都要從政治上、戰略上加以全面考慮。但軍事鬥爭要嚴守自衛立場，充分準備，慎重出戰，有理、有利、有節地行動，牢牢掌握鬥爭的主動權。「有理」就是堅持戰略上的防禦和後發制人，做到師出有名，在政治、外交上取得主動；「有利」就是把握有利的時機和條件，堅決打贏，取得有利的軍事地位；「有節」就是掌握軍事鬥爭火候，適可而止，在適當的勝利後結束軍事行動。中國領

⁵⁹ 江澤民，「在全國技術創新大會上講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，北京：人民出版社，2001，5，頁969。張萬年主編，同註1，頁179-180。

⁶⁰ 同註5，頁224-226。

導人要求新時期軍事鬥爭要積極配合政治、外交和經濟鬥爭，維護世界和平和地區穩定，努力改善國家安全環境。⁶¹

中國提出打贏一場現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭準備，在戰略指導上要著重解決以下幾個問題：第一、從重點準備全面戰爭轉向重點準備局部戰爭，就戰略縱深及戰爭時間長短而言：全面戰爭立足於國土縱深殲敵，局部戰爭著重邊境淺近縱深、空中和海上求勝；全面戰爭要力爭把戰爭拖向持久，局部戰爭則強調盡可能地速戰速決。就攻守戰略戰術選擇而言：全面戰爭通常要經過戰爭初期的戰略防禦作戰才能轉入戰略反攻和進攻，局部戰爭則可能一開始就以自衛反擊的形式，採取有限規模的戰略性攻勢作戰；就動員的角度而言：全面戰爭需要全面動員，舉國迎敵，局部戰爭則要盡量避免戰爭的擴大升級，減少對國家大局的影響。第二、積極探索高技術條件下局部戰爭的特點和規模，由於高科技兵器在戰場上的運用，故戰略空襲的地位大大提高戰爭、戰役、戰鬥有時可以融為一體，前方、後方的界線模糊，作戰保障更加複雜。故共軍領導人要求要研究對手，也要研究自己；要研究怎樣發揮主軍兵種聯合作戰的威力，也要研究怎樣發揮軍隊和地方相結合的威力，要研究武器裝備的發展趨勢和科學組合問題，也要研究人和武器裝備的科學編成問題。第三、加強以打贏高技術條件下局部戰爭為主要目標的軍事鬥爭準備，戰略指導一定要考慮各種複雜因素的影響，做好多手準備，一旦情況發生，能快速靈活地作出反應，中國的安全環境比較複雜，應當進行多方向，有重點的準備，突出對國家安全可能產生重大影響方向的軍事對策研究和軍事鬥爭準備，同時兼顧其他方向，處理好重點與非重點的關係。故共軍高層要求要下大力氣發展軍事高新技術，重點研製最迫切需要的武器裝備，盡快擁有幾手在高技術條件下的制敵手段；加快人才培養的步伐努力造就一大批能駕馭現代戰爭的人才；有步驟地進行體制編制的調整改革，逐步形成適應現代戰爭需要的體制編制。⁶²中國總體軍事戰略調整後，海空軍集合戰略亦應相應作出調整。

（一）海軍戰略：近海積極防禦

一九九〇年代以前中國海軍由於受到科技限制及蘇聯海軍戰略指導影響，僅作為近岸（海）防禦或棕色海軍角色。聯合國海洋公約在一九九四年十一月生效後，島國和濱海國家普遍確立陸海綜合的國土觀念，增強海洋國土意識，加劇對海洋的爭奪與控制。對於制海權內涵的認定從過去單純強調戰時海上決戰，擴展到強調平時海上部署和戰時由海向陸突出，並從強調近海控制權向強調遠洋控制

⁶¹ 同註 1，頁 179-182。

⁶² 同註 1，頁 182-186。

權方向發展。⁶³中國逐漸認知發展遠洋海軍乃其國家長期利益的根本，希望建立強大海軍可保護其海洋經濟利益，並可作為中國成為國際強權的主要工具。冷戰後，中國軍事高層達成共識，將中國海軍戰略定位為近海積極防禦，其戰略特點在於防禦有效範圍往前推進涵蓋台灣、南沙；強調和平時期應加速海洋利用計畫，有效保衛海上利益，支援擴張中國政治影響力；並防止敵人海上封鎖，阻斷敵海上運輸，加速動員，有效防止敵攻擊，此一戰略構想，主要針對台灣可能出現獨立運動。其具有以下國際戰略意涵：一則藉此展現中國希望成為亞太地區主要海權國家；再則，可提升海軍任務及作為對外政策工具性角色，但如此一來可能促使周邊國家發展海軍軍力；中國政治領導人主要決策傾向認為，未來主要仍將以政治、外交協商安排，解決海岸線及領土主權爭議，但將以強大海軍作為維護其領土訴求的最終保障。⁶⁴

一九七一年劉華清擔任海軍司令部造船工業領導小組辦公室主任時，曾對航艦進行專題論證，並提報工程方案，一九八一年獲邀赴美參觀小鷹號，中國並從俄羅斯邀請航艦設計專家赴中國講學，引進部分設計技術資料。一九八四年劉華清曾表示，現在國力不行，建造航艦還要等一段時間，因此只能預先做研判。直到一九八六年中共重新開始對航艦論證工作。一九九零年代初期，中國內部對海軍建軍構想曾有潛艇派與航母派爭議。潛艇部署可提供防衛和海上反制能力；購置航母可提供長程投射能力，中國是否建造航母取決於首要防禦任務評估及資金和技術開發。就防禦任務而言，美國推行全球戰略，沒有大型航母顯然難以成為國際警察；英、法等國奉行的是區域防禦戰略，故發展中型航母；西班牙、義大利等國家基本是在距離 200 海哩的領海專屬經濟區內執行巡邏和作戰任務，所以購置輕型航母以滿足其國家戰略和軍事需求。中國有 300 萬平方公里的海域，中國奉行積極防禦的軍事戰略，宣稱擁不搞霸權主義，海軍採取近海防禦戰略，如果有擁有航母，有助於其捍衛海疆；在軍費拮据的情況下，除非中國企圖到大西洋、印度洋或其他世界大洋上炫耀武力，否則航母的需求似乎與美國、英國、國等海洋強國相比不那麼迫切；更何況中國要達成近海積極防禦目標，尚有發展導彈、潛艇、驅逐艦等多種選擇。一九九六年台海危機再度證實，共軍之海空軍無力控制中國海岸一百哩外水域，在二百哩外的兩艘美航空母艦就能對中國軍隊造成威脅。故對中國而言，沿海防衛要比獲得航空母艦遂行跨海遠征南海任務更緊迫，中國海軍現代化主要問題在於強化空中掩護及打擊能力，故發展航艦、核潛艦或

⁶³ 制海權乃 19 世紀 20 年代美國海軍理論家 A.T.馬漢提出的一種戰略理論。其基本內容是通過奪取一定時間內對一定海區的控制權，確保己方的海上行動自由和沿海安全，同時剝奪敵方的海上行動自由和沿海安全。同註 1，頁 91-92。

⁶⁴ Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp114--120.

岸機空中打擊能力都可作為海軍現代化的選擇方案。中國若建造航艦，其主要用於對台鬥爭，處理南沙群島爭端和維護海洋權益。但一九九一年中共在西沙永興島關建機場，使中國戰機遠赴南沙執行作戰能力大為提高；此外，中國目前擁有蘇愷戰機可繞道台灣東岸執行防區外作戰。目前中國海軍後勤保障體系仍以陸地為依托，無法遂行遠洋作戰計畫。就資金和技術開發層面評估，航母造價昂貴，除主力艦外，亦須多達八艘的護衛艦。此外，艦載飛機必須具先進的航空電子設備和動力系統，並具有在公海上協同作戰能力，故需有高級系統工程和後勤支援能力，中國未來有可能掌握相關高新技術，但當其掌握到所有技術時，其對手之技術能力可能更先進。軍事專家預估，若中國決定建造則到二〇一一年中國可以擁有一艘第一艘航母，但其規模小且非高性能艦載機，故必須有三艘航母才能保證有一艘駐現場執勤，以中國目前的後勤維修能力則需要有四至五艘才能保證有一艘航母具有戰力，若中國在二〇一一年擁有一艘航母，大約要到二〇二二才擁有第三艘，但美國在太平洋駐軍及東協國家空軍戰力屆時將有所提升，因此無法保證中國的航母艦隊能大大改善其與潛在對手的力量對比，即使中國能找到國外賣主，亦無法擺脫此一困境，若只組建一支航母特遣艦隊，加上其所需的飛機及技術，其價格並非中國所能問津。⁶⁵若中國建造航母將擱置其他急迫軍需，同時引發鄰國擴充軍備，造成軍備競賽，屆時其可能是輸家。一九九〇年代中國積極建造大型水面艦，購置岸基戰機、空中加油機，組建陸基航空師，發展核潛艇，從上述徵候與作為研判，旨在強化中國沿海四百至六百哩範圍內近海活動之空中掩護及打擊能力，故無論從中國海軍戰略指導、海軍現代化建設準備、技術能力及投資機會成本評估，還看不出中國急切發展航空母艦之徵候。⁶⁶

發展戰略核潛艦(09系列)乃中國海軍重點目標，但短期主要以獲取新型傳統動力潛艦，並將明級和宋級潛艦升級。一九九四年中國決定購置基洛級潛艇，主要作為研改宋級之用，另購置兩艘現代及驅逐艦。⁶⁷此外，中國並新增旅滬級驅逐艦、近衛級導彈驅逐艦等水面艦，其代表中國造艦技術改善，並具飛彈發射能力，配備蠶式艦艦導彈、艦空導彈及反飛彈系統。⁶⁸

⁶⁵ 中國如欲在南海取得空優，首先必須動員百分之四十戰機（2400/6000），同時動員三個艦隊及潛艦，100艘登陸艇、十萬名部隊，並阻斷第七艦隊；而針對南海衝突，中國有三種選擇，第一為透過外交手段；第二種為動用軍事手段；第三種選擇是以軍力量為後盾，配合外交施壓，但可能在南海挑起新冷戰；中國如要在南海地區實施海上封鎖，至少需要時到十五艘潛艇、三到五架長程轟炸機，問題還在於缺乏強而有力的空中支援情況下，即使迅速佔領附近島礁，但如何防禦與運補都有待克服；除非中國取得航母。再則中國戰略家擔心面臨來自東海及南海的突襲，如日本、菲律賓、台灣或美國及其他國家巡弋飛彈攻擊。同註7，頁234-236。

⁶⁶ 同註7，頁234-236。

⁶⁷ 在1990年代明級潛艇水下操控力、速度和噪音問題未能克服。

⁶⁸ James Mulvenon, "Chinese Nuclear and Conventional Weapons", in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, New York: Council on Foreign Relations, 1997, p. 100.

（二）空軍戰略：攻守兼備

一九九〇年代以前，中國空軍因受限於蘇聯空軍戰略及裝備落後影響，一直缺乏獨立作戰任務，僅能扮演支援地面作戰角色，在聯合作戰中無法貫穿作戰全程。中國空軍缺乏組織、通訊和協同作戰能力，使其在中國境外行動能力受限，其雖然可能對台灣進行攻擊，但主要目標則在防禦中國的城市不受襲擊。⁶⁹冷戰後制空權內涵出現轉變。各國對制空權之認知已由過去單純的戰時空中作戰，擴展到平時的軍事威懾行動，強調通過設立禁飛區等方式，加強對有關空域的有效控制，懾服對手。制空權的範圍由傳統的控制大氣層內，擴展到控制外層空間，強調通過控制和利用太空來支援和保障陸、海、空作戰行動。作戰任務由主要保障地面和海上作戰擴展到以空中作戰直接奪取戰爭勝利，強調通過對敵縱深的要害目標實施戰略性空襲，迅速達成戰爭目的。並由過去著重強調陸、海戰場上的空中作戰，擴展到陸、海戰場外的空中作戰和對海、對地突擊。⁷⁰

一九八〇年代末期共軍將領開始倡議，應效法美英兩國空軍，建立有中國特色的空軍自主戰略；在中國國防大學開始展開空軍自主戰略的爭論，有一派認為空軍應以綜合縱深打擊為主要戰略，必須具有進入敵領空空襲的能力；而另一派認為應配合積極防禦戰略指導，設定快速反應戰略。⁷¹

一九九〇年代，中國空軍戰略從本土防衛調整為攻守兼備，作為快速反應戰略的一部，並對陸軍及海軍進行密接支援任務；但共軍戰機數量從一九八〇年代的6,000架縮減到一九九〇年代的5,000架，但大部分都是過時戰機，所以中國積極進行現代化，中國已在國內投資生產戰機，將殲八型殲擊機改為殲八，並於一九九二年開始部署，但該機裝備過時武器且發動機功率不高；另根據以色列幼獅Lavi戰鬥機航空電子元件和雷達，製造殲十型戰鬥機，此乃中國努力生產多功能戰機之重點，該機必須在二〇〇五年才能獲得作戰能力。一九九〇年代初中國向俄羅斯採購SU-27戰機等先進戰機，並達成製造許可協議，在中國大陸生產200架，但其作用仍有限，因主要裝配仍從俄羅斯進口元件。此外，中國持續研發與採購新型戰機、直升機、衛星、各式飛彈和火箭等武器裝備，並重視航太工業發展。強化空中優勢地面攻擊能力，提高兵力素質、後勤支援運輸、早期預警、電子反制、後勤等能力。⁷²

press, 1999, pp.326-336.

⁶⁹ 同註7，頁230。

⁷⁰ 制空權乃本世紀1920年代義大利將軍G.杜黑提出的一種理論，其基本內容是通過奪取一定時間內對一定空域的控制權，保障己方的作戰行動免遭或少受敵方航空兵的威脅。同註1，頁93-94。

⁷¹ Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.120-121.

⁷² Marvin C. Ott, "The Dragon's Reach: China and Southeast Asia", in Ted Galen Carpenter and James A.

一九九六年台海軍事演習，共軍共出動殲-7、殲-8、轟六、A-5地面攻擊機、SU-27等戰機，而殲-7、殲-8及SU-27分別發射紅外線制導飛彈，展現中國運用空軍獲取政治和心理威懾效果，SU-27戰機有助其面對朝鮮半島、台海、中越及中印衝突時取得海空戰略態勢，但仍無法對美俄等國形成嚇阻；一九九〇年代中國空軍戰力仍無法有效保衛其地面部隊和海軍免遭攻擊，甚至無法在中國沿海水域提供密接支援，中國海軍若活動到以陸地機場為基地的飛機航程外，容易受到作戰區附近較小國家以陸地機場為基地的飛機攻擊。⁷³所以目前中國空軍戰略與能力間仍有相當差距，中國空軍現有戰力主要仍以國土防空為主，但已具有有限投射能力。⁷⁴

中國在傳統戰力處於落後的情況下，如何提升核武能力，乃強化中國軍事威脅可信度的重點。

（三）核戰略：最小威懾

一九六三年甘迺迪曾指示助理國務卿哈里曼（Averell Harriman）試探美國若對中國核設施發動先制攻擊時蘇聯之態度，一九七〇年蘇聯詢問尼克森政府，蘇聯若對中國核設施發動先制攻擊時美國將採取何種態度。中國官方宣稱，其發展核武係被迫，主要是為了打破核武壟斷的局面，反對核武脅迫，為最終去除核武努力，以確保中國的獨立自主和安全。但擁有核武確實為一九六九年及一九七九年中國與蘇聯邊境衝突及懲越戰爭壯膽，人民戰爭對抗入侵並非成功戰略，但若加上核武及中國遼闊的疆域，此一戰略足以威懾入侵。⁷⁵

中國製造核武及彈道導彈主要目的在於彌補傳統軍力上的停滯與落後，中國核武戰略和嚇阻理論為最小威懾（Minimum deterrence）政策，此一戰略構想主要係基於其戰略核武數量有限，但在其主要潛在敵國在戰略導彈防衛系統關鍵技術問題尚未能有效突破的情況下，中國只要有可靠度高的核彈頭可以對敵城市進行第二擊，其可以無視於敵我質量不對稱性，只要能擁有對敵單一城市的潛在攻擊能力，便能夠產生嚇阻作用，如此便可避免行動升級，亦即中國領導人相信相互保證毀滅在短期的全球戰略仍然有效；再則，中國核戰略能力縱然有限，但對核武大國而言，卻造成不確定性，所以能夠保持核均勢。中國戰略家已不再認為人民戰爭可戰勝核戰，尤其一旦核大國對中國進行核打擊，核嚇阻理論可做為人民戰爭做補充與輔助，一旦其反擊和嚇阻能力增強，其面對安全威脅的信心將增

Dorn eds., op. cit., pp. 122-124.

⁷³ 同註 7，頁 233-234。

⁷⁴ Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp. 122-124.

⁷⁵ 同註 7，頁 220-223。

加。⁷⁶

約翰斯頓 (Iain Johnston) 認為中國業已發展有限威懾 (limited-deterrence) 新核武戰略觀點，該戰略強調追求足夠核武能力，嚇阻傳統戰場和戰略核戰爭，控制、壓制核戰升級，並可以嚇阻戰術到戰略任何形式攻擊，以遏制可能的傳統攻擊或任何規模的核衝突，若嚇阻失敗則仍有充分戰力控制衝突升高，並迫敵後撤，此與甘迺迪的彈性反應戰略類似 (doctrine of flexible response)，亦即部署一系列戰略和次戰略軍力，以嚇阻任何層級的核衝突，並控制衝突升高。中國要將最小威懾 (Minimum deterrence) 政策業已調整為有限威懾 (limited-deterrence) 新核武戰略，其應具備以下能力：

- 第一、在遭受傳統武器攻擊時要具有可以摧毀敵一系列軍事、工業和其他目標的彈道或潛射導彈等戰略和戰區核武，可進行報復攻擊，嚇阻或動搖敵啟動核子轟炸，以反制敵進一步使用戰區核武的能力。
- 第二、要具有反衛星武器，可擊落敵軍事衛星，嚇阻遭受長程巡弋導彈或精確制導傳統武器攻擊能力。
- 第三、要具有早期預警指管通情體系及導彈防禦系統，以確保有限嚇阻核戰力在遭受敵第一擊時能不被完全摧毀，並防衛關鍵軍事指揮中心和國家重要設施，以壓制戰爭升級，並能透過警告性轟炸遏止核升級。
- 第四、要具有一定數量小而存活率高、滲透力強的洲際彈道導彈，突破敵 TMD 或 NMD 等導彈防禦性系統對中國威懾能力所造成之限制。

亦即中國要具有比目前更先進的科技和軍事防護設施。⁷⁷中國核武軍備包括洲際彈道導彈、DF-3 中程彈道導彈，DF-21 機動中程彈道導彈，現階段主要發展陸基、固態推進、機動力強的 DF21、DF31、DF41 等系列導彈。但以目前中國核武戰力，仍然無法符合此一戰略構想。根據古德弗 (Mel Gurtov) 在一九九三年對中國戰略家何祖歧進行訪問，指出中國所採取的是最小嚇阻核武發展政策，這也正是中國所以提出保證不首先使用核武的原因。中國認知以其現有之核戰能力，引爆核戰乃自殺行為，即使遭受優勢傳統軍力國家攻擊亦不使用核武，關鍵在於沒有國家運用傳統軍事力量可以輕易征服中國，而且中國擁有廣大領土，眾多兵力，無懼傳統武器攻擊。故中國核存量雖與英國及法國相當，但其戰略運用有所不同，英法不致輕易宣示不首先使用核武，因為英法等國面臨傳統武力威脅

⁷⁶ Michael D. Swaine and Alastair Iain Johnston, "China and Arms Control Institutions" in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg eds., op. cit., pp.95-96.; Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.124-125.

⁷⁷ 同註 25, 頁 139-140; Michael D. Swaine and Alastair Iain Johnston, op. cit., pp.95-96; Selig S. Harrison, "China and the United States in Asia: The Threat in Perspective" in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., op. cit., pp. 101-103.

時，必須保持使用核武權力，方能遏制戰爭升級；但有限嚇阻與中國不首先使用核武保證不相容，因為作出不首先使用核武保證，必然削弱中國有限嚇阻戰略。

78

在中國傳統戰力相對弱勢情況下，提升核戰力對嚇阻和從事後冷戰時期可能爆發之戰爭具有軍事價值，中國並認為核戰力有助於大國地位之提升，故在短期內，不可能單邊放棄其核武發展計畫。⁷⁹但大部份分析家認為中國飛彈、潛艇、彈頭、指管通情系統能力在敵首波攻擊時將全數受到破壞摧毀，儘管中國可能針對敵大城市啟動第二波攻擊，但對其是否能命中目標或發動協調攻擊能力仍無法明確評估。中國核戰力之關鍵在於中國遭受核武國家攻擊後，核導彈存活率、核導彈打擊能力、穿透力，其現有核武可能在第一擊中被完全摧毀，故中國的核武研製計畫主要克服生存保障能力。故中國核武現代化目標主要包括針對飛彈防禦系統，發展陸基、海基洲際導彈，並在射程、精確度、穿透性、存活率等方面進行改良；發展新一代固態短、中、長期導彈；彈頭力求小型化，並製造具有獨立目標制導重返大氣層能力之多彈頭及載具；提升太空能力，進口光纖、微波等通信科技，改良核武指管通情能力。⁸⁰

一九八八年中國開始部署 DF-21 導彈，約有 10-36 枚，主要部署在西北和西南地區。另中國已發展新型洲際彈道導彈 DF-31,DF-41，兩者均為固態燃料推進，機動性良好的洲際導彈，DF-31 有三節推進能力，可攜帶 700 公斤彈頭，射程為 8,000 公里可達歐洲和阿拉斯加，但不包括美國本土；DF-41 射程 12,000-13,500 公里，可取代 DF-5A，預計在二〇一一年服役。中國在一九九六年同意全面禁止核試之前，持續進行核試射，旨在發展洲際彈道導彈之小彈頭；而中國業已完成夏級核潛艇改良，部署巨浪一型潛射彈道導彈。此外，正積極發展海基巨浪二型潛射導彈的「九四」計畫，未來計畫可掛載 16 枚巨浪二型潛射導彈，射程 8,000 公里，預計在三個艦隊各配置一至二艘。同時，積極鋪設光纖，強化指管通情能力。⁸¹

共軍為維持嚇阻能力以對抗強權國家的傳統武器威脅，可能在局部戰爭衝突

⁷⁸ 一九九四年九月，中俄兩國領袖聯合聲明兩國相互間不首先使用核武，並同意互不瞄準；然中國部分學者主張預警發射的先制攻擊核戰略，亦即當敵導彈發射但未爆炸前，即立即展開報復性攻擊之構想卻與不首先使用核武衝突。Ibid.

⁷⁹ Michael D. Swaine and Alastair Iain Johnston, op. cit., pp.96-97.

⁸⁰ 同註 25，頁 139-140。

⁸¹ 中國於一九八一年開始部署 DF-5，此為中國首造洲際導彈，可以打擊美國大陸，研改的 DF-5A 射程為 8,000 公里，現部署於地下工事掩體內。同註 7，頁 234-236；Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.129-130. ; James Mulvenon, op. cit., pp.326-330.

中使用戰術核武，如在 DF11 短程戰術導彈加裝核彈頭。⁸²中國曾進行十二次 20 kilotons 當量以下核試，但因技術問題未能突破且擔心美國鎖定上述目標，故截至一九九〇年代末尚無證據顯示中國擁有戰術核武。

中國進行軍事戰略轉變之後，針對其戰略意圖與能力矛盾，亟需大力提升科技能力，以縮小其與發達國家間武器裝備之代差。

三、落實科技強軍戰略

一九八五年軍委擴大會議鄧小平倡議調整「早打、大打、打核戰」的人民戰爭思想，於是宣布裁軍百萬，五十萬鐵道兵轉業到鐵道部，人民武警獨立隸屬，專責國內安全。⁸³一九九三年初，中國根據世界戰略格局走向多極化和世界軍事領域發生革命性變革的新形勢，確立建立一支強大的現代化正規化革命軍隊的總目標。⁸⁴

中國要達成打贏現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭準備，第一、必須建立一支較小、更富彈性、更積極、受過嚴格訓練並擁有良好裝備的地面部隊，特別是擁有空降與兩棲投射能力的快速反應作戰單位。第二、建立適中的遠洋海軍，擁有改良後的防空與火力涉控系統的新一代巡洋艦和驅逐艦、更現代化的核子和傳統動力潛艦、更有力的海軍航空兵、改良的潛艦和反潛作戰能力。第三、組建多功能且先進的空中武力：包括長程攔截/攻擊機、改良的空中預警機、更大範圍且密集空中支援和全面改良的武力投射能力。第四、要有效運用更複雜的指管通情系統、早期預警系統和戰區管理系統的聯兵戰術行動綱領及空中衛星資源。第五、相對大量的使用固態燃料，攜帶傳統彈頭，機動或固定式彈道（巡弋）飛彈。⁸⁵如此才能對抗潛在長期安全威脅或控制中國邊陲（尤其是海上區域的能力），有效防衛中國主權和領土，以免被先進尖端武力攻擊，使軍事武力可以作為遂行外交政策的工具。⁸⁶

基此，中國積極推動軍隊建設由數量規模向質量效能型、由人力密集型向科技密集型轉變；貫徹質量建設和科技強軍戰略，掀起科技練兵熱潮。中國積極發展海空軍電戰系統，改善飛彈和戰機制導系統，並將提升精確制導、通信、早期預警、空中加油等科技能力列為優先發展目標。組建快反部隊研發並透過自立生

⁸² 同註 25，頁 139-140；Michael D. Swaine . Ashley J. Tellis, "Interpreting China's Grand Strategy", Rand, 2000, p.123. ; Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.128-129.

⁸³ Ibid., pp.92-100.

⁸⁴ 江澤民，「在全國技術創新大會上講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，北京：人民出版社，2001，5，頁 969。

⁸⁵ 同註 25，頁 139。

⁸⁶ 同上，頁 138。

產及對外採購等方式進行武器裝備更新，調整部署，展開訓練。⁸⁷

李鵬在一九九六年三月五日提出國民經濟和社會發展九五計畫和二〇一〇年遠景目標綱要的報告時指出，中國必須重視科技強軍，加強國防科學技術研究，把武器裝備的發展放在依靠自己力量的基礎上，優先發展高技術條件下防衛作戰所需要的武器裝備，著重加強新型武器裝備的研製。⁸⁸為積極推動軍隊建設由人力密集型向科技密集型轉變；貫徹科技強軍戰略，中國國務院於一九九六年九月十五日下發關於九五期間深化科學技術體制改革的決定，其有關深化國防科技體制改革的主要措施包括，根據國家經濟體制和科技體制改革的基本方向和新時期軍事戰略方針，逐步建立適應社會主義市場經濟要求並符合國防科技自身發展規律的軍民結合、平戰結合型新科技體制。要以國家任務和投資為導向，加強總體和系統集成能力，改變科研機構重複分散的狀況，集中力量支持一批基礎好、素質高、技術創新能力強的科研機構和高等學校，形成小攤子、高水平的國防科研體系。結合國防科研能力和結構調整，合理分流人員，採取措施，穩定國防科研高科技人才和骨幹隊伍。深化國防科研撥款制度改革，加強經費管理，提高經費使用效益，進一步完善國防科研合同制；積極引入競爭機制，發揮市場調節功能，採取多種形式和途徑，促進國防科研與生產相結合；加快國防科技成果產業化，大力發展軍民兩用技術，加快軍轉民步伐，運用高新技術成果開發民用產品，發展高新技術產業。同時要積極學習和吸收先進的民用技術，增強軍民兼容程度及平戰轉換能力。⁸⁹

一九九六年十二月十四日江澤民在軍委擴大會議上的講話指出，擺在全軍同志面前的一項重要任務，就是要充分利用較長時間內大仗打不起來和國內經濟快速發展的有利條件，大力推進共軍的質量建設。這些年來，共軍的武器裝備雖然有了很大改變，但從總體上看，與世界發達國家軍隊的武器裝備水平還有很大差距。由於國家財力緊張，能拿出來用於武器裝備發展的經費還有限。要堅持科研先行，跟蹤世界高科技的發展；堅持縮短戰線、突出重點，集中財力、物力、人力辦大事；堅持自力更生為主，有選擇地引進關鍵的裝備和技術。⁹⁰一九九八年十二月廿五日在共軍重要會議上江澤民再次強調，在當今世界，任何一支軍隊如果關起門來搞建設，拒絕學習國外先進的東西，是不可能實現現代化。共軍進行

⁸⁷ Donald J. Puchala, op. cit., pp.170-173.

⁸⁸ 李鵬，「國民經濟和社會發展九五計畫和二〇一〇年遠景目標綱要的報告」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，人民日報出版社，北京：1997.12，頁 1765。

⁸⁹ 「國務院關於九五期間深化科學技術體制改革的決定」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2015-2016。

⁹⁰ 江澤民，「在軍委擴大會議上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2136-2137。

現代化建設，必須面向世界，跟上世界軍事變革和發展的潮流，積極借鑑各國軍隊特別是發達國家軍隊現代化建設的有益經驗。⁹¹

中國領導人業已認知到獨立自主無法取得軍事現代化，故開始有選擇性的結合先進外國軍事科技，透過生產許可或合作生產關鍵性零組件，作技術轉移，讓國內軍工企業得以獲取先進生產技術，儘可能爭取在國內生產製造。⁹²中國陸續向俄羅斯購買蘇愷廿七型戰鬥機、伊留申七六運輸機、SA-10 地對空導彈、基洛級 Kilo 攻擊潛艦、現代級驅逐艦，中國從俄國購買的大部份武器裝備在獲取技術轉讓，但對於中國近海以外作戰能力之提升仍然有限。⁹³一九九一至一九九四年中國進口總值約 30 億美元（一九九一年幣值）的武器，中國堅持以物易物的方式來償付許多軍備交易的大部分款項，因而降低軍購案對財政的衝擊。⁹⁴

為提升中國自主研發能力，在鄧小平的支持下，中共中央、國務院採納王大珩等四位老科學家關於跟蹤世界戰略性高技術發展的建議，組織全國 200 多位知名科學家進行論證，自一九八六年三月開始啟動為期十年的「八六三武器研發計畫」，主要以航太科技、飛彈系統、衛星發展為核心，於一九八六年十一月十八日推出高技術研究發展計畫綱要，此一計畫展現中國發展和擴大海洋和外太空戰略能力的長程目標，該計畫實施結果，使中國在生物、航天、信息、激光、自動化、能源、新材料等高科技領域取得一批重要成果，其中許多項目達到世界領先水平。同時還帶動一大批相關技術的突破性發展，「八六三武器研發計畫」中的許多項目是軍民兼容、或者與國防科技發展直接相關，為中國國防科技事業發展注入新的生長素和推動力。隨後中國又推出超級 863 計畫，並加強國防科技領域內的國際合作，將自我研製與引進吸收創新結合起來，使國防現代化向前推一大步。⁹⁵中共中央所通過的九五計畫（一九九六至二〇〇〇年）要求共軍應優先發展符合高技術條件下防禦作戰要求的新武器系統。⁹⁶

截至二〇〇〇年中國在自動控制、激光技術、夜視技術、測試技術、特種材料、新型工藝等領域取得的研究成果，有力促進陸軍裝備的現代化。在海空軍武

⁹¹ 江澤民，「關於廿年來軍隊建設的歷史經驗」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 705。

⁹² 在武器採購上中國偏好科技轉移和許可生產，對購買成品則興趣不大，但在共軍內部亦有差異，一般而言，總參傾向購買現成武器，縮短成軍期程，國防工業部門則尋求高科技轉移以強化其在國際軍火市場之競爭力。Michael D. Swaine . Ashley J. Tellis, op. cit., pp.103-107. Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.39-34.

⁹³ 同註 7，頁 233。

⁹⁴ 同註 15，頁 91。

⁹⁵ 同註 1，頁 146。

⁹⁶ Joseph Yu-shek Cheng, "China's American Policy: A Turning Point", *Journal of Chinese Political Science*, Volume 2, Number 2, Summer 1996, pp58-65.

器裝備方面，中國陸續研製生產導彈驅逐艦、高速炮艇、核潛艇、超音速殲擊機、轟炸機、強擊機、運輸機、直昇機和多種艦載、機載導彈等。在自我研製、升級換代的同時，還有選擇地引進一批國外的先進技術，進口少量對提高部隊戰鬥力有重要意義的武器裝備。中國軍隊已成為一支諸軍兵種齊全、整體合成、初步現代化的軍隊，但與世界先進國家相比，中國軍隊的武器裝備現代化水平還存在較大差距，在很多方面是代差。⁹⁷

中國科技強軍戰略逐步落實，但如何將先進科技與軍事需求緊密結合，以形成戰力，乃提高軍事威懾可信度的關鍵。

四、提高威懾的可信度

威懾乃以一定國防實力為基礎，通過顯示武力和準備使用武力的決心，以期迫使對方不敢採取敵對行動或使行動升級的軍事行動。⁹⁸國家為阻止軍事挑釁，可採取單邊或多邊作為，剝奪進攻者從侵略中獲利的機會。故可以運用國際安全合作機制和政治、經濟、外交等預防性措施，建構起有利於自身的國際和周邊安全環境，盡量阻止戰爭因素的增長。亦可藉由高技術常規實戰能力的提升，採取強有力的有限軍事行動，展示實力和決心，震懾對手，遏制戰爭升級，使對手明確感受繼續對抗需付出的沉重代價，迫其作出讓步或尋求妥協。⁹⁹張萬年曾指出，在懾止外敵入侵方面，中國一方面要堅持全民自衛原則；另一方面要善於憑藉綜合國力。¹⁰⁰如在冷戰時期，美國在歐洲大陸的常規戰略態勢處於劣勢，作為一個遠離歐洲的海上強國，美國很難與蘇聯的地面部隊相抗衡，但美國在核武器上佔據的優勢，美國乃依賴核武首次打擊報復性戰略來懾止蘇聯常規力量對西歐的進攻。在這段時期，中國面臨邊境防禦問題，但中國缺乏大量的核武器、遠程飛機、常規導彈部隊越過戰場對敵縱深目標實施報復性打擊，中國乃充分運用遼闊疆域優勢，採取誘敵深入的人民戰爭思想，結合中國有限的核武及彈道導彈可對敵城市進行第二擊之最小威懾政策，彌補傳統軍力上的停滯與落後。¹⁰¹故中國將人民戰爭及自衛的核力量視為懾止外敵大規模入侵的根基。¹⁰²

然嚇阻應考量代價、溝通管道及威脅的可信度。一九九六年熊光楷曾警告美國是否對洛杉磯的關心甚於對台灣安全的關注，希望藉以嚇阻美國介入台灣事務。但此一嚇阻主要問題在於威脅的可信度。因中國在一九九五至一九九六年尚

⁹⁷ 同註 1，頁 150-157。

⁹⁸ 同註 1，頁 202-204。

⁹⁹ 同註 1，頁 90-91。

¹⁰⁰ 同上，頁 202-204。

¹⁰¹ 同註 4，頁 103-104。

¹⁰² 同註 100。

缺乏對美在太平洋及台灣造成無法承受傷害的能力，其軍力仍無法轉換區域平衡。¹⁰³

中國認為其運用威懾防止戰爭的主要目標有懾止敵入侵，懾止敵人核打擊，懾止分裂祖國的陰謀。¹⁰⁴故準備對台灣採取一系列應急軍事行動，建設一支全面現代化的軍隊列為共軍現代化的兩個主要目標。¹⁰⁵

一九九〇年代中國面對可能爆發的台海危機，中國仍缺乏跨區作戰能力和長期可靠的核子嚇阻能力，其在常規戰力上無法對美國及台灣造成威懾，但隨著常規導彈技術發展，一旦台灣宣布獨立，中國可運用常規導彈對台灣軍事設施及重要基礎建設進行精確打擊。從一九九五至一九九六年台海危機時，其所進行的導彈試射觀之，其精確度證明其乃具有潛力之有力攻擊武器。¹⁰⁶中國對台的戰略，一方面反映出中國在台灣海峽沒有取得軍事上勝利的絕對把握，表明中國缺少空中優勢以及美國極有可能干預台海衝突；另一方面也反映出，中國具有使用近程導彈越過台灣海峽攻擊台灣島內的能力。中國認為一九九五至一九九六年共軍在東海、南海及台海先後進行一系列實兵實彈演習，此乃為了展示共軍在高技術條件下防衛作戰能力，表明保衛國家主權和領土完整，維護祖國統一的決心和能力。¹⁰⁷

一九九〇年代美國尋求發展導彈防禦系統，希望擁有威懾升級的主導權（escalation dominance），中國則注重非對稱技術。¹⁰⁸面對美國可能介入台海衝突，中國不具備打擊美國本土的能力，故中國乃強調使用非對稱作戰，打擊干預兩岸戰爭的美國部隊，中國希望能給美國部隊造成足夠多的傷亡，這樣美國人就會對為保護台灣而捲入戰爭的價值產生疑問。¹⁰⁹

中國提出不對稱戰爭概念，此直接涉及在東亞地區與美國對決的計畫，該計畫假定任何軍事組織在特定地方都有其脆弱性，故謹慎分析美軍軍事思想、武器系統、軍事教程，掌握美武器和演訓程序的弱點，如衛星和通訊環節。另中國亦認為美國航空母艦易被精確制導武器或先進潛艇攻擊，中國引進 SS-N-22 日炙導彈旨在攻擊美太平洋航母戰鬥群。此外，中國亦不排除對美衛星及基地採先制攻擊策略。同時中國相關軍事人員亦認為，美海外作戰的損傷對公眾輿論及民選的

¹⁰³ Donald J. Puchala, op. cit., pp. 173-189.

¹⁰⁴ 同註 100。

¹⁰⁵ 同註 4，頁 178-182。

¹⁰⁶ Michael D. Swaine . Ashley J. Tellis, op. cit., p.123.

¹⁰⁷ 同註 100。

¹⁰⁸ 同註 4，頁 103-104。

¹⁰⁹ 同上。

政治領袖而言極為敏感，這亦可成為中國加以運用的環節。¹¹⁰中國於一九九七年批准化學武器公約，並宣稱其不生產或擁有化學武器，但中國實際上擁有先進的化學戰計畫，具有化武研發生產能力。中國於一九八四年加入生物武器公約並未明確宣告放棄生產與擁有生物武器，中國在此之前便擁有一個攻擊性的生物戰計畫，其建制有一個反生物戰單位，附屬於北京軍區的軍醫研究中心，進行細菌、病媒昆蟲及生化毒物研究。此外，中國具備戰略縱深的防禦優勢及忍受重大傷亡的特性，這些都成為中國從事不對稱作戰的籌碼。

綜觀前述中國各級領導人對新時期軍事戰略方針內涵之詮釋，以及中國海、空軍及核戰略轉變。可以發現，中國為落實新時期軍事戰略方針，提高中國遏制可能的局部戰爭衝突的可信度，尋求在西太平洋沿岸及島嶼之軍事勝利，故強調依靠海空軍軍力，採取聯合軍事行動，突出發展精確制導的彈道及巡弋導彈。一九九五及一九九六年中國在台海所進行的聯合軍事演習及導彈試射，在美國派遣兩艘航母戰鬥群介入後，中國雖以天候不佳及已達成對台威懾效果為由提前結束，但中國經內部檢討總結認為，未來應加強獲取足以提高對台用武能力，並強化嚇阻美部署航母戰鬥群之可信度，為達成此一目標，中國乃以提高對台威懾的可信度為名，開始積極進行以下軍事研發採購：¹¹¹

- 第一、獲取大型登陸載具，俾將地面部隊輸送到台灣西部海面。
- 第二、採購中程殲擊機或攻擊直昇機。
- 第三、部署短、中程彈道導彈。
- 第四、研改傳統攻擊潛艇。
- 第五、改良指管通情系統和行動偵察系統。
- 第六、研購長程反艦武器如巡弋導彈和魚雷。
- 第七、組建快速反應部隊。

中國自一九九四年擴大組建快速反應部隊，在一九九四年中國組建六個快速反應部隊及第十五空降師，主要兵力包括濟南軍區第五十四集團軍的第一六二

¹¹⁰ 第一島鏈範圍從日本、經台灣到印尼、新加坡；第二島鏈包括所有日本控制的島嶼，向南延伸至菲律賓西方數百哩。Donald J. Puchala, op. cit., pp.173-178.

¹¹¹ 中國認為實現積極防禦軍事戰略，要處理好遏制戰爭與打贏戰爭的關係：遏制戰爭就是在和平時期利用威懾力量，從軍事上和政治上設法制止或推遲戰爭的爆發。新時期積極防禦軍事戰略，不僅要解決如何準備打和如何打的問題，而且要解決如何有效地遏制戰爭，避免打和制止打的問題；不僅要力避全面戰爭的爆發，而且要盡量防止局部戰爭的發生，保證社會主義現代化建設的順利進行，把日益現代化的常規力量、強大的後備力量與可靠又有效的有限核力量結合起來，是貫徹積極防禦軍事戰略，發揮威懾作用的基本途徑。遏制戰爭是以具備打贏戰爭的能力為基礎，只有具備制勝的力量，才能有效地實施威懾，中國積極防禦軍事戰略的立足點，從來都是準備對付戰爭和打贏戰爭。以敢戰、能戰達到不戰而屈人之兵，是中國威懾思想的基石。同註 1，頁 179-182。

師、蘭州軍區第廿一集團軍第六三師、成都軍區第十三集團軍第一四九師、第卅八和第卅九、四十二、五十四集團軍陸續配備空降旅、現代坦克、地地導彈及 M-11 導彈，以強化其快速反應能力，其兵力規模約 258,000 人，佔總地面戰鬥部隊兵力 2,300,000 的 11 %。¹¹²

台灣為中國大陸軍事現代化和軍事思想的發展提供重點，一九九〇年代共軍軍事現代化各項作為完全圍繞台灣問題及美國可能介入台灣危機。¹¹³一九九〇年代中國在東海進行多次模擬進攻台灣沿海島嶼的海空聯合軍事演習。此外，中國從俄羅斯取得蘇愷廿七、現代級驅逐艦和基洛級潛艦均與台海用兵想定有關，旨在防止美國航空母艦戰鬥群介入台海，中國亦積極發展陸基巡弋導彈，並強化反艦及反潛系統，如 SS-N-22 日炙 (Sunburn) 超音速反艦巡弋導彈，主要在反制美國神盾級驅逐艦，而基洛級潛艦配備有攻擊美國航空母艦的 53-65KE 魚雷，另在強化資訊戰方面，包括反衛星戰、電磁、電子戰、欺敵掩蔽作為，此皆有助於中國在東亞地區之軍力投射。¹¹⁴此外，一九九〇年代中國的國防建設，其主要著重在以下幾個重點投資項目，第一、建立多層次戰略防空能力。第二、強化地下防禦設施。第三、強化部署首都週遭之地面部隊。第四、組建邊界防衛部隊。第五、建立大規模武警部隊以維持國內穩定打擊顛覆活動。第六、強化位於內陸省份的薄弱國防工業。第七、重視大規模能源計畫廠址週遭之障地防衛能力。第八、在北方部署兵力以防俄羅斯民族主義復甦。第九、在台灣當面部署兩棲攻擊部隊，俾在台灣宣布獨立時運用。¹¹⁵

中國非常了解其軍事弱點，一方面向外國採購配合自行研發提升武器裝備現代化程度，並運用間諜活動及秘密向國外採購出口管制的零組件，期在關鍵科技獲得突破，並積極強化國防基礎設施，同時做好打贏戰爭和遏制戰爭的準備。故查梅·卡里查 (Zahmay M. Khalilzad) 分析到二〇一五年中國將可在毗連中國大陸海域實施制海行動；在毗連中國大陸疆界地區持續爭取空優；以各種長程打擊武器威脅美國在東亞的作業地區；挑戰美國的資訊優勢，對美國造成戰略核武威脅。¹¹⁶

然各項戰略構想的落實，仍有待財政資源的投入，中國如何編列國防預算，乃觀察的重點。

¹¹² Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.105-109.

¹¹³ 同註 4，頁 194-196。

¹¹⁴ Michael D. Swaine . Ashley J. Tellis, op. cit., pp.119-120.

¹¹⁵ 同註 6，頁 367。

¹¹⁶ 同註 15，頁 6-8。

五、逐年提高國防預算

鄧小平在一九七九年上台之初，中國的軍費開支達到高峰，主要用以支付入侵越南之軍費。然隨後鄧小平說服共軍將領，一旦實現經濟現代化後，將為軍事現代化提供一個更好的技術改善和財政支援基礎，屆時再提高軍費比例。一九八一年開始逐年減少軍費開支達十年之久，將國家有限資源投入民用工業經濟領域，為國防現代化提供一個綜合國力基礎，中國推動改革開放以確保經濟快速增長政策，確實為軍事現代化提供更豐富的資源。¹¹⁷一九八九年，中國國防經費增加，主要回饋軍隊鎮壓天安門示威者，其次在於中國領導者警覺到中國國防力量的現代化水平與發達國家存在較大差距，共軍在裝備上匱乏與落後，中國亟需找到一條既符合中國國情又具有時代特色的國防現代化道路，解決加快國防現代化步伐與國防費不足的矛盾，故需逐年增加軍費。¹¹⁸見表七 一。

表七 三：一九九 年代中國國防費一覽表

一九九 年代中國國防費一覽表					
年 份	國防費編列		佔財政總支出		折合億美元
	數額（億人民幣）	成長率%	總額（億人民幣）	比例%	
1991	330.29	13.76	3793.87	8.71	61.18
1992	377.89	14.41	4426.46	8.54	66.30
1993	432.48	14.44	4982.47	8.68	74.57
1994	550.62	27.32	5819.76	9.46	63.30
1995	636.72	15.64	6812.19	9.35	75.81
1996	720.06	13.08	7912.75	9.10	85.72
1997	812.57	12.84	9233.75	8.80	98.01
1998	934.72	15.03	10771.00	8.66	112.01
1999	1076.70	15.19	13137.00	8.20	128.98
2000	1197.96	11.27	15879.00	7.54	149.68

資料來源：本表格係參考中華民國 91 年國防報告書頁 47、2004 年中國的國防白皮書、<http://mil.qianlong.com/4919/2004/12/27/228@2444774.htm>。

中國軍費編列相當複雜，其涉及部門間、高層領導之正式與非正式政策決定。在國防預算與科研經費編列上，國務院與中央軍委分享權威，而過去國防科工委在科研經費分配上具有影響力，其主要考量，經濟與軍事需求的分配比率，科研技術轉移及成本估算。中國國防預算增減幅的關鍵決策在於共軍高層，中國國防預算編列流程係由中央軍委向國務院提交年度預算和五年計畫，並與財政部及計委談判協商，確定計畫與預算規模，儘管有些關鍵決策由高層政治決定，但細節部分則由工作小組決定。如總參政策研究室和國防大學戰略研究室曾建議在

¹¹⁷ 同註 7，頁 231。

¹¹⁸ 同註 1，頁 142-144。

八五（一九九一至一九九五年）期間，每年預算成長 16-22 % 但最後協商結果每年以低於 10 % 幅度成長。年度國防預算由總參草擬依據黨中央指導和共軍與財政部達成之成長比例分配資源，但當需要特定軍費需求時，則由高階將領與國務院和黨中央委員會機制協調，如一九九三年五月要求生產新型戰機，一九九三至一九九六年海空軍裝備提升需求，要求中國中央權威認可總計需要約三百一十五億人民幣，分配到年度預算中支應，共軍所提軍費需求與財政部間出現爭議，無法協調，當時鄧小平被要求介入定奪，（一九九六年之後鄧小平不再參與實際決策）中央領導人於是往往要求國務院全般考量後研究決定，結果共軍獲得提撥八十五億人民幣的特別預算，專款專用以生產新型戰機並推動傳統潛艦之轉換與升級。¹¹⁹

一九九〇年代初期中國蓬勃快速的經濟成長使北京得以資助軍事開支的穩定成長。¹²⁰中國威脅論源自於近年來中國不斷增加軍備支出，以及大量向俄羅斯採購精密的軍事裝備，中國現代化過程涉及軍事預算大幅增加，雖然其起始點低，但對於軍事現代化所投入的努力，已有許多不同的預估。¹²¹中國領導人一向宣稱，中國的國防政策是防禦性的，國防費在所有大國中是最低的。¹²²美國中央情報局認為到一九九四年軍費支出每年平均實質成長 7 %，此後就沒有顯著變化。¹²³但外國國防專家認為，每年中國所公佈的國防預算約隱藏一半到四分之三的額度，甚至可能更多，與其他國家主要差異在於中國的官方所公佈的數字並未包括軍事研究開發和武器採購部份之費用，該兩項列在民用機構帳目，而軍工企業生產民用物資及其他國防工業之貢獻實際數額並不清楚；據大多數專家估計，即使包括預算外資金，中國的軍費開支無論按絕對值或人均值來算，仍然遠低於美、俄、日；另一方面，鑑於中國的人力、食品、住房、服裝及國產裝備之成本低，中國國防預算之購買力要高於其他國家，若按購買力平價計算，國防預算之價值相對於其他國家將大為提高，但仍比日本或美國少。從一九八〇年代初到一九九〇年代中期，如扣除通貨膨脹因素，其所公佈的國防預算確實還在下降，如按其在國民生產毛額中所佔的比率來看，下降幅度更大，以一九九四年中國官方公佈的國防預算為 60 億美元，比起當年美國國防預算為 2820 億美元，日本的 420 億美元，台灣的 110 億美元而言，其數目不大。¹²⁴ 從一九九〇年代中國所公佈

¹¹⁹ Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp. 39-34.

¹²⁰ 同註 15，頁 75-77。

¹²¹ 哈理斯(Stuart Harris)，「追求強權地位的漫漫長路」，田弘茂、朱雲漢編，同註 24，頁 186-188。

¹²² 江澤民，「在美中協會等六團體舉行的午餐會上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 64-65。

¹²³ 同註 121，頁 186-188。

¹²⁴ 同註 7，頁 231-232。

的軍費估算，中國並無意搞亂亞洲，但國防開支的水準並不表明能力，防衛能力之評估仍需衡量一國之戰略意圖及各該國家所擁有的武器裝備品質所而定。

對中國軍費增加的評估主要問題在於「透明化」程度，因為正式國防預算指涵蓋幕薪資、設施和作業成本等。預算外支出及來自共軍自行進行商業活動所取得的資金，是造成西方分析家預估差異的主因。但北京很難克服稅收的限制，中國中央政府的稅收相對於國內生產毛額的比例正逐漸下降中，在一九九九年約佔國內生產毛額的 11 % ；大多數西方國家的比例約在 20 % 左右。中國將面臨極大的財務成本。就長期而言，中國欲趕上美國甚至超越日本，其軍事組織需做重大變更，政府支持各類現代化建設優先順序需做轉移，而這些改變對區域其他國家而言，無疑提出戰略性警告。此外，中國除在海疆上有許多爭議外，其與個別鄰國有陸界爭議。同時中國乃糧食和能源的主要輸入國，促使中國參與國際體系必須採取合作立場，此一依賴突顯其脆弱性。¹²⁵但長期而言，隨著中國持續經濟成長，若持續一九九 0 年代的增長幅度，中國可能建立一之其建軍史上最先進、最具戰力的現代化軍隊。¹²⁶

小結

中國在一九九 年代擁有二百年來未曾享有的安定局面，中國並未面臨來自任何鄰國的入侵之虞，沒有主要大國或周邊鄰國對中國發出戰爭挑釁。但張萬年等中國軍事領導人指出，冷戰後強國全面入侵中國的危險大為降低，在相當長的時期內不會有這種危險，但不能排除發生針對中國的局部戰爭的可能性。中國軍事學者對日本、印度及俄羅斯等國之國力前景、對中國態度、戰略文化、經濟前景、聯盟對象、軍事實力、核武發展等因素進行綜合評估，研判日本和印度均有軍國主義特質，兩國在未來的軍事及核武研發能力將日益提升，可能與美日結盟對抗中國，故認為美日聯盟和印度乃中國的為潛在威脅。共軍各類研究報告認為中國可能因領土爭議或領海、領海問題而與周邊國家或地區發生局部戰爭，同時應防範主要大國入侵國境的有限攻擊，南海問題在一九九 年代乃中國與東南亞各國衝突的導火線。

中國認為控制台灣對防範外敵侵略中國至關重要，若台灣為任何一個大國提供軍事、情報或宣傳設施，則對中國大陸將形成嚴重威脅。故根據中國國務院新聞辦公室所公佈的「一個中國原則與台灣問題」白皮書，如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大轉變，如果出現外國侵占台灣，如果台灣當局無限期

¹²⁵ 同註 121，頁 186-188。

¹²⁶ 同註 15，頁 75-77。

地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題。中國政府將採取包括使用武力的一切可能之斷然措施，維護中國的主權和領土完整。

，一九八〇年代初期以來，共軍武器裝備所存在的缺點逐一浮現，成為中國軍事安全上另一項威脅。冷戰後中國的國防任務面臨國防力量現代化水平與打贏高技術條件下局部戰爭要求不相適應的矛盾。共軍在武器裝備、情報偵察、通信聯絡、指揮控制、聯合作戰、後勤保障等一些基本方面，與西方發達國家軍隊之間存在較大的差距，能否打贏和如何打贏一場高技術條件下的局部戰爭，是中國國防所面臨前所未有的挑戰。

中國國防領導體制的突出特點就是國防領導權集中在中共中央，國防建設和國防鬥爭的大政方針由中共中央制定，武裝力量的最高領導權屬於中共中央。未經黨中央、中央軍委授權，任何人不得擅自調動和指揮軍隊。中央軍事委員會領導全國武裝力量，中央軍委會實行主席負責制，一九九二年起江澤民擔任總書記。軍委主席和國家主席後，擁有制度為基礎的權威，其職位可增加國際曝光率，賦予實質的權力，江澤民對軍方的控制來自中央軍委會主席一職，江澤民積極拉攏軍方高階領導人，採取許多支持專業軍事利益的行動，共軍在一九九〇年代初期透過張震和劉華清在政治局常委中爭取共軍利益，參與決策制定。一九九〇年代中期以後共軍透過遲浩田與張萬年兩位資深領導在政治局爭取共軍利益。共軍高階領導在純軍隊事務擁有更多的自主權，專業的決定由軍隊在中央軍委會或其他組織中的領導訂定，江澤民則聽從他們的決定並加以核准，此一安排滿足雙方需求，運作平順，共軍對江澤民在各項決策制定過程給予共軍充分的機會爭取其制度性利益感到滿意。但共軍高階將領在任何政策領域，即使如台灣議題等敏感性問題，亦無法主控政策。

一九九〇年代中國在維護軍事安全方面提出明確經濟建設與國防建設關係、制定新時期積極防禦的軍事戰略方針、落實科技強軍戰略、提高威懾的可信度、逐年提高軍費預算等政策。

在明確經濟建設與國防建設關係方面：中國體認到一九九〇年代無重大軍事安全威脅，故認為唯有堅持以經濟建設為中心，提高中國綜合國力，才是頂住霸權主義和強權政治的壓力，維護國家獨立和主權的關鍵所在。於是要求國防建設要緊密配合這個大局，而不能妨礙和影響這個大局，軍隊現代化建設要以國家經濟建設為依托，服從和服務於經濟建設的大局，除非發生大規模外敵入侵，無論在什麼情況下都不能動搖國家堅持以經濟建設為中心。在國民經濟不斷發展的基礎上，相應改善武器裝備，加速國防現代化，不斷增強軍隊在高技術條件下的防衛和應急作戰能力。中國領導人將經濟建設與國防建設的關係視為一個重要的議

題，其主要在於希望藉此律定資源分配及政策優先性的原則，避免共軍將某些議題安全化，打亂中國現代化進程。

制定新時期積極防禦的軍事戰略方針：一九九〇年代，中國領導人在深刻認識國際戰略格局的重大變化和軍事領域中的深刻變革的基礎上，中共中央軍委重新制定新時期積極防禦的軍事戰略方針，確定要把軍事鬥爭準備的基點放在打贏現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭上，從而實現軍事戰略新的轉變，其主要轉變在於由過去準備全面戰爭轉向準備局部戰爭。新時期積極防禦軍事戰略，不僅要解決如何準備打和如何打的問題，而且要解決如何有效地遏制戰爭，避免打和制止打的問題；不僅要力避全面戰爭的爆發，而且要盡量防止局部戰爭的發生，以具備打贏戰爭的能力為基礎，在和平時期利用威懾力量，從軍事上和政治上設法制止或推遲戰爭的爆發，保證社會主義現代化建設的順利進行。中國領導人要求積極防禦的軍事戰略最根本的是要從政治上考慮和處理軍事問題。

落實科技強軍戰略：中國為達成打贏現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭準備，積極推動軍隊建設由數量規模向質量效能型、由人力密集型向科技密集型轉變；貫徹質量建設和科技強軍戰略，掀起科技練兵熱潮。積極發展海空軍電戰系統，改善飛彈和戰機制導系統，並將提升精確制導、通信、早期預警、空中加油等科技能力列為優先發展目標。組建快反部隊，研發並透過自力生產及對外採購等方式進行武器裝備更新，調整部署，展開訓練。「八六三武器研發計畫」及「超級八六三武器研發計畫」使中國在生物、航天、信息、激光、自動化、能源、新材料等高科技領域取得一批重要成果，其中許多項目達到世界領先水平。

提高威懾的可信度：一九九〇年代中國面對其認知中可能爆發的台海危機，中國在常規戰力上無法對美國及台灣造成威懾，但其常規導彈技術發展，可對台灣軍事基地及重要基礎建設進行精確打擊。面對美國可能介入台海衝突，中國不具備有效打擊美國本土的能力，故中國強調使用非對稱作戰，打擊干預兩岸戰爭的美國部隊，希望藉由展現對美軍造成足夠傷亡的能力，嚇阻美軍介入台海衝突。

逐年提高軍費：一九八〇年代中國減少軍費開支，將國家有限資源投入民用工業經濟領域，確保經濟快速增長。一九九〇年代中國經濟蓬勃快速增長，逐年增加軍費預算，解決軍事力量現代化水平與打贏高技術條件下局部戰爭要求不相適應的矛盾，整體軍事力量水平與發達國家存在差距等問題。從一九九〇年代中國所公佈的軍費估算，中國並無意搞亂亞洲，但國防開支的水準並不表明能力，防衛能力之評估仍需衡量一國之戰略意圖及各該國家所擁有的武器裝備品質而定。