

研究論文

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

鄭大誠

國家安全會議研究員

摘 要

隨著「十八大」之逼近，中共重要政軍官員的調整速度也開始加快。就共軍來說，七大軍區司令、政委、各總部、軍兵種以及相關軍事院校的新領導階層到明年秋都將逐漸到位。隨著人事更迭，共軍在「十八大」後將面臨何種挑戰？其未來發展方向為何？這牽涉到不僅只有共軍內部之問題，外在因素也很重要，特別是美「中」關係以及兩岸關係之發展與趨勢。

關鍵字：十八大、美「中」關係、兩岸關係

壹、前言

隨著「十八大」之逼近，中共重要政軍官員的調整速度也開始加快。就共軍來說，七大軍區司令、政委、各總部、軍兵種以及相關軍事院校的新領導階層到明年秋都將逐漸到位。在今（2011）年 8 月美國所公布的最新版《中共軍力報告》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）當中，¹美國五角大廈特別介紹了中共軍方領導階層，並對 2012 年軍方人事更替進行預測。該報告稱，中共「十八大」後，10 位中央軍委成員（8 位軍委委員、除習近平之外的 2 位軍委副主席）當中將有 7 位因年齡限制而退休。有望在 2012 年後繼續擔任中央軍委委員的有 3 位，分別是：共軍總裝備部部長常萬全、海軍司令員吳勝利、和空軍司令員許其亮。²隨著人事更迭，共軍在「十八大」後將面臨何種挑戰？其未來發展方向為何？這牽涉到不僅只有共軍內部之問題，外在因素也很重要，特別是美「中」關係以及兩岸關係之發展與趨勢。在這樣的條件下，本文將就相關議題簡單提出個人看法，盼能收拋磚引玉之效。

貳、 共軍在「十八大」後的挑戰與發展

一、最高統帥之不確定性

眾所周知，在中國大陸，黨、政、軍權位最高的三個職位分別是中共中央總書記、國家主席、以及中央軍委主席。但對於堅信「槍桿子出政權」的中共政權來說，軍委主席才是中國大陸權力最高的人。沒能坐穩軍委主席之位，無論是擔任共黨中央總書記或是國家主席都是空的。

¹ 2010 年 3 月，美國國會通過了第 111-84 號公法。新法將《2000 年國防授權法》的內容大加修改，並將年度中共軍力報告名稱更名為「有關中華人民共和國之軍事與安全發展」（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）。在內容上，「報告」除了要求國防部提供有關共軍未來 20 年之戰略（含大戰略及安全戰略）、軍事行為、組織、訓練、準則，最特別的是必須列入美「中」兩軍接觸交往（*mil-to-mil contacts*）之情況（含報告公佈後 12 個月之規劃）。

² US Department of Defense (DoD), *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, (Washington: DoD, 2011), p. 12.

³如胡錦濤在 1999 年 9 月中共十五屆四中全會時，進入了中央軍委會擔任副主席。能擔任軍委副主席不僅代表胡正式走進了軍隊，更是在政治上獲得了接替江澤民的「儲君」地位。2002 年 11 月，胡錦濤成為中央委員會總書記；2003 年 3 月，胡擔任中共國家主席，但仍然只是軍委副主席。江澤民要到 2004 年 9 月十六屆四中全會才將最重要的軍委主席一職讓給胡錦濤，至此，胡才真正成為中國大陸黨、政、軍的「一把手」。

如前所述，「十八大」中央軍委成員變動人數將高達總成員的十分之七，更令外界好奇的是，屆時卸任總書記的胡錦濤是否將循鄧小平、江澤民之例，為延續政治影響力及保證軍隊世代交替的穩定，而繼續兼任中央軍委主席，亦或是開啓先例「裸退」，將中央軍委主席的位子也讓出來。由於中央軍委主席並無所謂年齡劃線，也就是說 70 歲以上照樣能夠兼任。如果明年胡錦濤續任軍委主席，習近平就只能擔任軍委副主席。這不僅攸關習近平之接班能否「一步到位」，也將牽動軍委副主席的軍方繼任人選是 3 人還是 2 人。⁴在美國最新版《中共軍力報告》當中，五角大廈也坦承並不清楚胡錦濤屆時是否會交出軍權，亦或效仿前任領導人江澤民繼續掌權數月、甚至數年時間，以確保權力順利交接。⁵

然而，即使習近平能夠順利接下軍委主席的位子，他仍然必須面對一個滿是「胡家軍」的共軍領導結構。自 2004 年出任中央軍委主席後，胡錦濤在提拔將領、頒授軍階方面，較諸江澤民時期似乎更給人一種「不按牌理出牌」之感覺，尤其是在晉升將領的速度及方式上屢破常規。如胡錦濤把少將晉升由一年一次改為一年兩次；二是軍中副職超編（即副手人數超過常規編制）驟增，包括海軍、二炮、北京軍區等新增了副司令人選。在習近平被增補為中央軍委副主席 3 個月前（2010 年 7 月），

³ 如文革後兩任中共總書記胡耀邦、趙紫陽都不是軍委主席，這兩位無法插手軍隊的總書記後來都下了臺。

⁴ 徐尚禮，〈胡錦濤續任軍委主席？未定！〉，《旺報》，2011 年 10 月 19 日，<http://news.chinatimes.com/focus/11050104/112011101900119.html>。

⁵ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, pp. 1-2.

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

胡錦濤一口氣宣布晉升 11 名上將，包括副總長章沁生、總政副主任童世平、總裝備部副部長李安東、軍科院長劉成軍、國防大學校長王喜斌、北京軍區司令房峰輝、蘭州軍區司令王國生、南京軍區司令趙克石、政委陳國令、廣州軍區政委張陽、成都軍區司令李世明等人。在習近平被確認為第五代領導「儲君」前大封諸侯，胡錦濤的作法似乎又有點像是當年江澤民的「下馬威」（在 2004 年胡成為軍委主席的前 3 個月，江澤民也一次晉升了 15 名上將）。2011 年 7 月，胡錦濤又晉升了 6 位上將，包括副總參謀長孫建國、侯樹森、總政治部副主任賈延安、海軍政委劉曉江、瀋陽軍區司令員張又俠、蘭州軍區政委李長才等。研判 2012 年 7 月胡錦濤還可能再晉升一批上將。⁶由於 2008 年以後，在七大軍區職的上將員額被壓縮到不超過總數的 1/2，即 16 至 17 名。⁷在現役上將幾乎全是由胡錦濤晉升的情況下，習近平即使想要用冊封上將來鞏固軍權，恐怕也是要在擔任軍委主席好幾年後的事了。

二、持續發展「反介入」能力

今（2011）年版的美國《中共軍力報告》中指出，從今年到 2020 年是中共軍力發展之關鍵時期，因為共軍要在這期間內完成軍事全面現代化及增加對鄰近區域影響力的目標，包括整合許多新且複雜的平臺，採取現代作戰觀念，包括聯合作戰、網路中心戰爭的概念。在此同時，共軍也會持續增加處理臺灣問題的軍事選項，包括反介入（anti-access）與區域拒止（area-denial）能力。整體來說，共軍在許多領域透過新式武器研發及軍事演習已經達到目標。⁸根據美國《四年期國防總檢》（Quadrennial Defense Review, QDR），中共未來將繼續投資在高科技裝備、非對稱武器、電子戰、網路戰、反太空作戰、彈道及巡弋飛彈、整

⁶ 李天民，〈年來共軍大軍區級將領調整與晉銜要況評析〉，《中共研究》（臺北），2011 年 10 月，頁 94。

⁷ 軍委副主席和軍委委員的編制軍銜為上將，因此，其晉升原則上不受名額限制。但對於正大軍區職將領晉升上將軍銜，除了需具備「擔任正大軍區職滿 2 年，同時晉升中將軍銜滿 4 年」2 個基本條件，還有總員額限制。2000 年以後，在任正大軍區職上將的數目不超過總數的 2/3，也就是 23-24 名。每次正大軍區職中將晉升上將軍銜的名額以此為限。2008 年以後，這一比例被壓縮到不超過 1/2，即 16-17 名。

⁸ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, p. 57.

合性防空系統、新型魚雷、潛艦、新型陸基以及海基戰略打擊武器、以及無人載具等。⁹除了官方評估外，美國學者柯瑞傑（Roger Cliff）亦稱，中共所發展之新型戰機、飛彈、艦艇等，多具有攻擊中國大陸以外 1500 公里之能力，已能涵蓋美軍大多數之西太平洋基地及兵力。柯氏研判，中共已有能力抵禦美軍進入第一島鏈之內，其軍事決策者勢必會將注意力擴及第二島鏈之外。¹⁰

針對共軍反介入及區域拒止能力的快速發展，美國國防部遂要求美軍發展新的「空海一體戰」（AirSea Battle）計畫作為因應。雖然美軍（特別是空軍與海軍）仍未就此達成共識，但推測新的聯合「空海一體戰」計劃將包括運用新一代轟炸機、航空母艦上的飛彈與無人載具、以及水下無人載具來保衛美軍基地以及人員的安全。¹¹學者認為，所謂「空海作戰」主要是考量到西太平洋特性，也就是 1.前進部署基地少；2.面積大；3.防禦力不足；4.重要目標皆在中共彈道飛彈範圍之內。與過去準則相比，「空海作戰」不是要「打贏戰爭」，也不是專為特定作戰想定（如臺海戰爭），而是要維持一個更穩定的環境，要能嚇阻中共進行侵略及強制手段，必要時能有效回應。在這樣的規劃中，美國之盟國如日本與澳洲，將扮演重要角色。¹²美軍目前並決定在新加坡部署新型的近岸戰鬥艦艇（LCS）、在關島部署無人偵察機，加強監視中共海軍活動，並將在航艦部署無人駕駛的隱形轟炸機 X47B。

在反介入戰爭準備當中，共軍航艦的出現為此地區之軍事角力投下了更多變數。根據美國《中共軍力報告》之說法。中共將在 2011 年完成「瓦良格」號（Varyag）之海試，並將在 2012 年底正式服役（但沒有艦載機），但仍需數年才能擁有艦載機戰力（改良自 Su-33 之殲 15）。中共目前已啟動艦載機飛行員之訓練計畫，巴西曾於 2009 年 5 月宣布

⁹ DoD, *Quadrennial Defense Review 2010*, Feb. 1, 2010, p. 31., http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf

¹⁰ Roger Cliff's remark, "Hearing on China's Active Defense Strategy and its Regional Impacts", *The US-China Economic and Security Review Commission*, January 27, 2011, <http://www.uscc.gov/index.php>

¹¹ DoD, *Quadrennial Defense Review 2010*, p. 32.

¹² Jan van Tol, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich, and Jim Thomas, *Air-Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, (Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010), pp. ix-xvi.

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

將協助中共訓練航艦飛行員，然而美軍頗為質疑巴西之訓練能力。除了「瓦良格」號外，中共未來還可能增建數艘航艦。第一艘自製航艦（規格近似「瓦良格」）可能在今年即已展開。如是，中共海軍可能在 2015 年即能讓第一艘自製航艦服役。¹³

三、海洋戰略之改變

航艦的服役牽涉到的不僅是反介入戰爭的複雜化，或許更代表了中共海軍戰略隨著軍力投射能量之增加而有所改變。美國國防部在 2005 年就曾提出警告，如果中共海軍有以下之發展，美方即須注意其海軍戰略的改變：1.建造航空母艦；2.發展更強大的反潛戰力；3.採購大量的攻擊潛艦；4.發展區域性防空戰力（AAW）；5.發展有效的 C4ISR 系統；6.大幅增加公海上的海軍訓練。¹⁴在今年《中共軍力報告》當中，五角大廈證明了中共海軍已發生「進化」（evolution）。近年來中共海軍越來越強調發展執行「遠海」（far seas）任務之能力。該區域大致包括「第二島鏈」，亦即包括日本北部至關島、北馬里亞納群島一線以內之區域。相關任務包括反海盜、人道救援、救災、及非戰鬥性撤退。¹⁵

根據美國國防部之說法，在新的海洋戰略當中，臺灣仍是中共海軍戰略之「主要戰略方向」（main strategic direction）。除了臺灣以外，另外三個重要海軍任務是：1.強化並擴大中共之海上緩衝區（maritime buffer zone），以阻止強權干涉；2.在東海與南海確保島嶼主權；以及 3.海上交通線（SLOC）之保護。¹⁶《中共軍力報告》並對中共海權未來發展提出研判：1.中共對於經濟以及地緣利益看法之改變，已在本質上改變了對於海權之看法。2.在短期目標上，中共刻正積極強化執行各項區域海事任務之能力，並力求在區域外能執行部份小規模之任務。3.就長期目標而言，中共力圖將勢力進一步深入到太平洋及印度洋。可見中共之海軍轉型已是「進行式」，正往第二島鏈之「遠海海軍」邁進。中

¹³ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2011, p. 46.

¹⁴ DoD, *Annual Report on the Military Power of the PRC* (Washington DC: DoD, 2005), p. 33.

¹⁵ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2011, pp. 57-58.

¹⁶ Ibid., p. 59.

共在海外佈建基地以及興建航艦，也象徵了中共發展執行「全球任務」(global missions)之目標。¹⁷在共軍「全球任務」當中，南海特別是中共「遠海海軍」任務之重要一環。許多觀察家普遍認為，過去5年間，中共在南海展示了更多存在。北京現在似乎急切加強中共對這片長期存在爭議地區的主權主張，以作為軍事現代化的一部分。在此同時，中共也將越來越多的資源從北海艦隊轉移到南海艦隊，大大增加了後者的能力。中共在南方水域部署更強大、有戰略性的海軍能力後，對於地區競爭者以及南海的力量動力都有著巨大影響。這些事實對照中共外交白皮書中對於爭議海域之重視，更可證明中共目前已在南海進行「軍事」與「外交」同時並行之「雙軌戰略」。¹⁸

四、軍方逐漸勇於表達政策意見

有關軍隊在中共國家安全政策決策之角色與影響力，向來是外界所觀察之對象。相比1990年代中期，或甚至是21世紀前10年中期，共軍在主要中共決策機構中的重要性似乎已有所下降，主要原因包括：

首先，中共自1979年之後即未曾與他國發生過戰爭，再加上承平已久，軍隊實在沒有什麼機會可以「立功」。隨著中共革命領導人一代的相繼離世，現在由軍事背景出身的中共國家領導人就更少，共軍將領對於黨政高層的關係也不像毛鄧時期那樣複雜與深入。幾個明顯的例子是：目前中共中央軍委會的軍頭們沒有一個是政治局常委（過去二十年內，只有劉華清曾經當過政治局常委）。「十七大」時所選出的204名中央委員中，共軍只有41名將領當選，約佔全體中委總數的20.1%，比「十六大」的21.7%還要低，¹⁹這自然大大影響了軍隊之政治影響力。

其次，在共產黨的嚴格管制下，共軍必須向中央軍委，更明確地說是中央軍委主席效忠，才能在固定的遊戲規則當中獲得培養與晉升。一

¹⁷ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2011, pp. 61-63.

¹⁸ 中華人民共和國外交部，《中國外交》（北京：中華人民共和國外交部，2011年），2011年6月，頁324。

¹⁹ 〈軍系人馬佔中共17大中委1/5〉，中央社，2007年10月21日，<http://www.rti.org.tw/News/NewsContentHome.aspx?NewsID=87465&t=1>。

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

種更為可能的情况是，只要中央軍委（尤其是軍委主席）做了決定，將領們即使不能完全接受，但應該也只有聽命的份。由這個角度來看，中共目前不但沒有「黨不能指揮槍」的問題，而且政治控制也沒有減緩（如果不是強化的話）之可能。也因此，吾人不難了解為何缺乏軍事背景的江澤民與胡錦濤都能夠一步一步掌握軍權之故。預料習近平在全面掌權後，亦將循此模式逐步鞏固自己地位。換言之，共軍在決策過程上已不能發揮「干政」的功能，僅能算是共產黨國家安全政策的「執行者」。

再其次，共軍是個龐大組織，各種派系、利益複雜，因此在威脅反應上就必須考慮許多複雜因素。在後冷戰時期，中共所受到的安全威脅是多重的，「包括傳統安全威脅，主要表現為戰爭和衝突，也包括非傳統安全威脅。如恐怖主義、自然災害、人道主義災難、嚴重傳染病流行、走私販毒、嚴重有組織犯罪等安全威脅問題。」²⁰在這樣的「威脅光譜」（spectrum of threats）下，共軍在國家安全機制中所能扮演的角色將可由兩個主要層面來觀察。一個是「戰爭和衝突」類，指「強度」（intensity）較強的軍事威脅下所產生的危機；另一類危機則包括不屬於「戰爭和衝突」類，也就是其他「強度」較弱的非傳統威脅。在實際情況上，則以自然災害、傳染病等的應變為主。以前者來說，共軍只能隨著黨政決策被動反應。但以後者來說，共軍在危機處理時的角色就積極地多，發揮空間也會顯得較為寬廣。

整體而言，在像中共這樣一個「槍桿子出政權」的集權國家，共軍所能扮演的角色是很功能性的，也就是說軍隊必須要依循共產黨政府的指示才能有所行動，這是「黨指揮槍」的傳統限制使然。不過，這樣的情況或許隨著中共綜合國力上升而有了改變。由於中國大陸崛起，目前中共內部（特別是軍方及外交部門）有越來越多人士支持應該放棄「韜光養晦」的老作法，而改採「有所作為」的新戰略，方能符合中共現今以及未來之大國地位。在 2011 年《中共軍力報告》當中，五角大廈特別以專欄提及中共在 2010 年所進行之國安政策辯論，該報告稱中共有部份人士認為應該放棄鄧小平時期「韜光養晦」之作法，具體作為就在

²⁰ 歐陽維，〈國家安全與危機處理中的中國軍隊〉，新華網，2008 年 5 月 22 日，http://www.nihaotw.com/gfxg/zjft/200805/t20080522_357741.htm。

南海以及東海之「強勢外交」上。但中共領導人最後仍決定不應放棄長久以來之立場。在「十七大」五中全會當中，中共即重申持續鄧小平路線，「韜光養晦」派獲勝。²¹在今年公布之《和平發展》白皮書當中，中共也一再強調將秉持前中共總理周恩來於 1953 年所揭示「互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處」的和平共處五原則，和鄧小平所倡議的「韜光養晦」的對外發展精神。²²在某程度上證明《中共軍力報告》之說法，這也不排除中共已決定於「十八大」時在此原則上定調。然而，共軍越來越傾向於在內部，或是公開場合表達對於涉外事務（含臺灣問題）的想法和觀點也是不爭之事實。一些特定軍方人士甚至被允許對外大鳴大放，以做為鷹派意見之減壓瓣。研判這種情況在「十八大」後將會持續或強化，透過學術場合或軍事交流，外界當可更加體會到共軍勇於表達意見的一面。

五、不放棄以武力解決兩岸問題

對中共而言，臺灣問題牽涉到國家主權及領土完整之「核心利益」，是不可退縮與讓步的。美國國防部 2011 年及 2010 年版的《中共軍力報告》都一再指出，雖然臺海兩岸關係自 2008 年以來改善許多，美國樂見此形勢，但是共軍依然專注於強化軍事力量，而且「沒有任何跡象顯示中共這個長期目標有所改變」。²³五角大廈並以數字說明兩岸軍力平衡持續向中共傾斜：陸軍部分，對臺共軍為 40 萬人，臺灣則為 13 萬人。空軍部分，對臺戰鬥半徑內共軍有 330 架戰機，160 架轟炸機，40 架運輸機，反之臺灣則有 388 架戰機，22 架攻擊兼轟炸機，21 架運輸機。海軍部分，中共東海與南海艦隊與臺灣海軍數目分別為，驅逐艦 16：4，巡防艦 44：22，兩棲登陸艦 25：12，核子攻擊潛艦 2：0 等等。²⁴對中共而言，臺灣問題是根本性的。在可見的將來，若國民黨繼續執政，預判中共仍將延續「軟的更軟、硬的更硬」的做法。也就是說在擴大交流

²¹ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, p. 19.

²² 〈中國的和平發展〉，中華人民共和國國務院新聞辦公室，2011 年 9 月，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-09/06/c_121982103.htm。

²³ DoD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, p. 47.

²⁴ Ibid., pp. 72-76.

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

之時，對於臺灣的軍事威脅也不會減少。五角大廈曾列出中共最可能的四大攻臺選項，包括「海上隔離或封鎖」(maritime quarantine or blockade)、「有限兵力或強制行動」(limited force or coercive options)、「空襲與飛彈攻擊」(air and missile campaign)、「以及「兩棲入侵」(amphibious invasion)。²⁵

其中「局部軍事行動」與「空襲與飛彈攻擊」這兩種情況有可能影響到臺灣的抗敵行動與作戰意志。中共積極的軍事準備顯然為臺海兩岸的政治互信帶來很大之阻礙，在短期之內似乎也沒有減緩之情況，唯一可能改變的或許是因為政治力的強力介入。倘馬總統獲得連任，共軍在「十八大」後很可能被要求配合兩岸政治談判，而必須對「信心建立機制」(Confidence Building Measures, CBMs)以及撤飛彈等議題做出讓步。相較於國臺辦，共軍對於臺灣問題向來是「鐵板一塊」，鷹派立場難以撼動。以上兩個議題如何能在共軍內求取共識就已是困難重重，更遑論要配合政治談判的步伐逐步進行，最後很可能必須要由中共黨政高層對共軍施加壓力來解決。若從這個角度來看，倘臺灣再度發生政權輪替，民進黨重獲政權後又回歸以往「一邊一國」的老路，對於共軍來說或許還比較容易因應。

六、發展因應非軍事層面之應變能力

如前所述，共軍未來所面對的安全環境至少包括兩大類型，一個是「戰爭和衝突」類，指「強度」較強的軍事威脅下所產生的危機（如前述有關「反介入」之戰爭準備）；另一類危機則包括不屬於「戰爭和衝突」類，也就是其他「強度」較弱的非傳統威脅，包括恐怖主義、天然災害、人道災難、傳染病流行、走私販毒、重大組織犯罪等問題。²⁶在久無戰事的情況下，中國大陸國內對於第二類威脅反應的要求將日益增加，這不可避免地將影響到共軍對於第一類威脅的建軍準備。

其次，中國大陸目前雖然在經濟發展上成績亮眼，但有關貧富差距、環境破壞、官員腐敗等問題仍然層出不窮，未來也有可能影響到共

²⁵ Ibid., pp. 50-52.

²⁶ 歐陽維，〈國家安全與危機處理中的中國軍隊〉，《新華網》，2008年5月22日，http://www.nihaotw.com/gfxgx/zjft/200805/t20080522_357741.htm。

黨統治的正統性與持續性，這也是「十八大」後中共政軍領導人所要面臨的嚴峻議題。倘若中共無法維持國內穩定，或許將被迫採取非理性方式來解決問題。

美國學者史文（Michael Swaine）曾說，中共在與敵方對抗時，往往會有「製造危機」的可能性。回顧歷史，中共乃是在危機發生之時奪取了政權。自掌政以來，共產黨也常在高度危機的狀態下操控着政治權力。這種情況迫使大陸人民誤以為只有共產黨才能化解危機，這個迷思不僅成為共產黨爭取民眾支持的一個重要籌碼，共黨領導人也因此認為他們必須要靠創造危機來爭取人民的支持。²⁷但目前中國大陸早已不同於 1989 年發生「天安門事件」之環境，若未來中國大陸再度發生政治或社會動蕩，共軍在這樣情況下要扮演何種角色？亦將是一嚴肅而敏感之政治議題。

七、國防工業的快速發展²⁸

過去中共國防體系一直有效率不彰、資源浪費、領導多頭、管理分散、以及機構重疊的問題，也促使中共政軍領導人進行了一連串的改革。胡錦濤掌權後，對於國防工業提出三大改革方向，也就是：「集中化」、「市場化」、「軍民融合」。為能更有效落實國防工業的改革與重新定位，中共遂在 2008 年 4 月 1 日成立了「工業和信息化部」。國防工業的持續發展不僅將是中共「十八大」之後的重要之政策要點，其成果亦將影響共軍能否成功轉型為獨立自主的第一流軍事力量。

國防工業的最核心關鍵在於科技能力的高低。中共目前國防科技來源有四，包括 1.技術轉移，加上逆向工程；2.改良並更新現有自製武器系統；3.運用現有民用技術與科技；4.由政府資助研發等。俄羅斯過去一直是中共最大的武器供應國及先進技術來源，但由於歷經 1990 年代的「黑暗時期」，俄羅斯的軍品研發幾乎陷入停頓，致使中共必須另外

²⁷ Michael D. Swaine, "Chinese Crisis Management: Framework for Analysis, Tentative Observations, and Questions for the Future" in Andrew Scobell and Larry M. Wortzel(eds.), *Chinese National Security Decision Making Under Stress* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2005), p. 18.

²⁸ 〈大陸『十二五規劃』之國防工業〉，《大陸情勢雙週報》（臺北），1593 期，2011 年 3 月，頁 11-13。

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

尋找其他技術來源，包括擴大國內研發投資等。目前政府資金仍佔中共軍備研發經費的大宗（中共研發 70%來自政府；21%來自企業），和美國等先進國家以民間研發為主的情況仍有很大不同（美國研發 70%來自企業；19%來自學術機構；只有 11%來自政府）。²⁹雖然如此，中共基本上已形成現代國防科研體系，包括有近 300 個核心國防科研機構、90 餘個重點實驗室、7 所綜合性與研究型大學、和大批民間配套單位，可以做為未來國防工業發展之堅實後盾。³⁰

另一方面，中共的國防工業發展仍有不少問題需要克服。首先是產品規模小，整個國防工業產值只占全國 GDP 的 0.6%，僅相當於一個大型民間企業。³¹其次，軍工民品的銷售利潤仍然很低，不到全國國有及規模以上非國有工業企業的平均水準的一半。第三，在較高技術的武器裝備方面，國防工業的研發相對緩慢，關鍵技術突破困難。第四，政府研發效率欠佳，國防科研管理工作中存在著相同科目經費超出概算、延期、缺乏監管等問題。第五，國防工業也有品管問題。中共技術開發、總體設計、總裝集成能力並不弱，但往往能設計、卻無法生產，或者是瑕疵品比率過高，無法達成穩定生產。最後，國防工業因涉及國防安全等因素，獲利不確定性大，影響投資意願。

中共的國防工業離先進國家軍工產業的規模與產能也有很大的距離。但在當局戮力改革下，中共的國防工業或許會發展到外界所難以想像的程度。中共可能很快會出現全球前 100 名的軍工企業，航空、太空和導彈技術的國防工業更可望名列前 25 位。不論在國家安全或是經濟發展等方面，都將對東亞地區，尤其是我國造成更大、更深遠之影響。

²⁹ Martin Grueber, "Global Perspective: Emerging Nations Gain R&D Ground", Battelle, December 22, 2009, <http://www.rdmag.com/Featured-Articles/2009/12/Policy-and-Industry-Global-Perspective-Emerging-Nations-Gain-R-D-Ground/>。

³⁰ 〈中國大批制約軍備發展關鍵技術獲重大突破〉，中國評論新聞，2008 年 7 月 3 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1006/8/6/5/100686515.html?coluid=7&kindid=0&docid=100686515>。

³¹ 〈國防科工委撤銷 軍工集團市場化提速〉，中國廣播網，2008 年 3 月 12 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2008-03/12/content_7772971.htm。

參、 小結

正如中共《和平發展》白皮書所說，走和平發展之路，是中共未來發展的內在需要，也是中共的內生需求。在白皮書當中，中共承認了中南海當前首重要務仍是以「內部」治理為主。「在相當長歷史時期內，中共仍將是一個發展中國家，這就決定了中共必須集中力量推進現代化，集中精力解決發展和民生問題；始終需要和平穩定的國際環境，開展對外交流合作。即使中共將來強大起來，和平依然是發展的基本前提，沒有理由偏離和平發展道路。基本國情、文化傳統和國家根本利益、長遠利益是中共和平發展的決定因素和內生動力。」³²也因此，在以內政為主之前提下，中共絕不希望在對外關係上「沒事找事做」，甚至成為國際標靶（如 2010 年所發生之一連串事件），反而破壞了國內的發展進程。

在此前提之下，「十八大」後的共軍又會面臨怎樣的挑戰？自 2010 年底以來，共軍已開始進行一連串人事調動。在政治繼承的特色及趨勢上，預判共軍在「十八大」的變動仍然延續近年來之調動或升遷原則，包括「年輕化」、「忠誠度高」、「專業化」等。不過不能否認的是，與現在相比，共軍在「十八大」後所會面臨的挑戰只會更多。包括來自美國的軍事與外交壓力、兩岸問題的不確定性、以及來自軍隊內部之各種要求等，在在都需要共軍與新一代國家領導人密切配合。有觀察家認為，胡錦濤是技術官僚出身，重視的是把「和諧」當成對內與對外行事的標準。相較之下，習近平太子黨的身份讓他更有歷史使命感，要達到或完成父執輩或前任領導人所無法達成的目標，也就是讓中共在各方面都能成為一個能與列強平起平坐的國際大國。³³對於習近平較為強硬之態度，共軍的角色與功能就會變得更重要，更值得外界密切注意相關發展。

³² 〈中國的和平發展〉，中華人民共和國國務院新聞辦公室，2011 年 9 月，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-09/06/c_121982103.htm。

³³ 〈剖析中共第五代領導人習近平〉，《大陸情勢雙週報》（臺北），1593 期，2011 年 2 月 23 日，頁 8-10。

共軍在「十八大」後的挑戰與發展

面對中共軍事與外交實力之不斷增加，我方所受影響最大。海峽兩岸雖然國力相差懸殊，但不代表我方無計可施。臺灣安全如果無法確保，勢將面臨中共威嚇讓步屈服的壓力，而使兩岸關係轉向有利於中共的一方。因此，除了強化本身自我防衛力量與推動國防轉型之外，持續爭取美國對我軍售及強化對我安全支持，仍為我因應中共軍力發展及維護臺海和平穩定的重要對策。