

專題分析

從喬良的「戰略三步走」 論中共國防預算與戰略建構

陳偉華

銘傳大學國際事務助理教授

摘 要

本文旨在探討「超限戰」作者之一的喬良，其所提出國家戰略指導下的國防「戰略三步走」，藉以理解中共在戰略意圖、事實環境與實踐能力上可能呈現的樣態。本文研究發現，喬良的所謂「戰略三步走」其實並非暴虎憑河之論，而是一種融合了統治需要、事實能力與洞悉戰略環境所展現出對未來戰略願景的勾勒與規劃。但不容諱言的是，此一戰略構想有著極為鮮明的針對性，從而產生互動上的風險性。由於美國成為明確的假想敵，因此喬良的「戰略防禦」、「戰略相持」到「戰略進攻」，期程上似乎與中共的戰略發展有一定程度的契合，但前提必須置於亞太區域戰略格局中，才有實踐的可能性。值得爭議的是，無論線性或非線性的觀察與釐測此一戰略構想，都存著相當多的變數，包括中共真正的戰略意圖、整體實力的提昇程度、國防預算的持續度、美國戰略格局的安排、區域國家的態度等等，不一而足。

關鍵詞： 超限戰、喬良、中共國家戰略、戰略、國防預算

壹、前言

《超限戰》作者之一的喬良，於 2010 年 1 月的「縱論天下」研討會演講中指出，中國沒有明確的國家戰略，無法面對複雜的國際關係，尤其面對美國的戰略包圍，顯得左支右絀。因此，中國的戰略應於未來的 20 年間，從「戰略防禦」、「戰略相持」到「戰略進攻」的「戰略三步走」，以推翻美國的世界霸權。¹喬良從針對美國為主的「超限戰」，延伸至戰略三步走，期望將自己的戰略構想與規劃，寄託於中國國家戰略的未來實踐上。問題是，這樣的戰略構想是否真的能夠實現？中國的國力在未來的 20 年後，真的可以與美國相持於西太平洋地區？抑或進一步的國力投射、挑戰甚至匹敵現在或是可見未來，仍處於世界「霸權」頂峰的美國？或者，這根本就是一個不可能的任務？

2010 年 5 月 27 日，美國歐巴馬（Obama）政府推出的《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）中明白指出，美國強化國家能力的安全基石（bedrock）在於持續的經濟成長與繁榮。²次（28）日美國副總統拜登（Joe Biden）於美國海軍官校的畢業典禮致詞時明確指出：「一個強而有力的經濟，是我們國家安全中的唯一保證。」³換言之，國力強大如美國，其一切力量的根源，仍在於強而有力的經濟實力，欠缺經濟力的支持，國家戰略將難以為繼。本文即以廣義的中共國防預算幅度與可能增長為論點，檢證喬良的「戰略三步走」實踐可能性。全文以「戰略三步走」的構想與規劃為探究起點，探究中共的國防預算與戰略建構關係，分析瞭解經濟對國防戰略支持程度，再提出國家戰略支持國防實

¹ 「從國防預算增幅減半，看中國國家戰略的缺失」，新華網，2010 年 3 月 12 日，參見 http://club.china.com/data/thread/1011/2710/52/84/0_1.html

² 2010 US National Security Strategy (Washington D.C.: The White House, May 2010), p. 15.

³ Donna Miles, "Biden: Strategy Pillars Will Ensure America's Security", American Forces Press Service, May 28, 2010; URL: <http://www.defense.gov//News/NewsArticle.aspx?ID=59397>

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構
踐上可能的困境，最後總結本文發現。

貳、何謂「戰略三步走」？

首先必須釐清的是，此處所謂的「戰略三步走」與 1979 年鄧小平所提出國家發展的「三步走戰略」不同。⁴自 1978 年鄧小平復出採取改革開放措施以來，除了 1989 年的「天安門事件」受到短期影響之外，中國大陸的整體發展速度非常迅速，經濟成長幾乎每年兩位數坐收，國防預算也連帶地相對成長。伴隨著中共國力的快速成長，1990 年代「中國威脅論」(China Threat Theory)的論點甚囂塵上，同時也形成兩股此起彼落的支持與反對聲浪。⁵不可諱言的是，這些爭議焦點泰半落在中共的軍力增長上。由於與中共建國發展的歷史經驗、區域爭端解決（特別是臺海與朝鮮半島問題）方式，加上不確定的戰略意圖等等問題影響，使得中共崛起成為負面想像的動力居多。⁶

然而不爭的事實是，自 1990 年代起迄今已 20 年，中共整體國力提昇固然反映在政治影響力、經濟實力與軍事現代化，但除了 1995-96 年發生的臺海飛彈危機外，未曾主動以軍事力量干預或介入任何國際事務，相形使得從「韜光養晦」、「和平崛起」到「和平發展」戰略，在現實層面上似乎更具說服力。⁷然而，或許正如Ralph D. Sawyer研究指出，

⁴ 中國國家發展「戰略三步走」係 1979 年中共領導人鄧小平，於接見日本首相大平正芳時提出，當時的構想戰略三步是分 2010 年、2020 年與 2050 年等三個時期階段來實踐國家發展，預計最終達到中等發達國家的水平。見<http://wenda.tianya.cn/wenda/thread?tid=5e1930857c7c2520>

⁵ 參見Khalid R. Al-Rodham, "A Critique of China Threat Theory: A Systematic Analysis," *Asian Perspective*, Vol. 31, No.3, 2007, pp. 41-66; Bill Gertz, *The China Threat: How the People's Republic Targets America* (Washington, DC: Regenery, 2000), pp. 198-1999; Denny Roy, "The China Threat" Issue: Major Arguments', *Asian Survey*, Vol. 36, No. 8 (August 1996), pp. 758-771; Charles Krauthammer, "Why We Must Contain China," *Time*, July 31, 1995, p. 72.

⁶ 見Jonathan D. Pollack, "American Perception of Chinese Military Power," in Herbert Yee and Ian Storey, eds., *The China Threat: Perceptions, Myths, and Reality* (New York: Routledge, 2002), pp. 43-64.

⁷ 美國戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)資深研究員Anthony H. Cordesman認為中共雖一再強調和平發展，並希望建立和諧的國際秩序，但快速的軍事現代化顯然與其目的不符；參見Anthony H. Cordesman and Martin Kleiber, *Chinese Military Modernization and Force*

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構中國大陸的對外發展受到許多的牽絆，其中以內部因素的壓力最為明顯，從而使得中國大陸的現代化充滿了不確定性。此外，中共也因軍力的提昇，使其從國土防衛（人民戰爭）功能為主的國防，不斷擴張成為面向海洋的強權，軍事擴張的第一步實踐可能發生在失衡的臺海問題上。⁸若Sawyer的研究觀察正確，也正符合喬良的戰略三步走，屆時中共除了考驗美國是否介入之外，也挑戰美國在此一地區的權力布局，所差不過喬良在時間的戰略規劃是否得宜。值得一提的是，中共軍力擴張的程度，在許多戰略觀察者（strategic analysts）眼中，似乎早就超過「以武力解決臺灣問題」的需求，而背後延伸的戰略意義與企圖，指涉的不止是臺灣問題了。⁹

究其原因，或者沿襲鄧小平的「絕不當頭」國際觀，抑或是基於「睦鄰政策」刻意營造「和平發展」的形象，又或者自知羽翼未豐，過早競逐不免坐實「中國威脅論」，引來負面效果。總之，中共的國力增長與國防強化，並未相對積極展現出高度的軍事擴張與領土爭奪實踐上，從而引發民族主義者的高度不滿。鷹派戰略觀點浮現並不意外，而其中具代表性論點之一的喬良，於2010年1月的「縱論天下」研討會演講中提出，中國的國家戰略應於未來的20年間，從「戰略防禦」、「戰略相持」到「戰略進攻」的「戰略三步走」，以實現推翻美國的世界霸權為目標。

一、戰略防禦階段（2010-2015）

喬良的觀點認為，以中國的國力發展，現階段應從目前起的五年左右，要以伊朗、朝鮮半島（北韓）、阿富汗等問題為立基點，對美國所採的圍堵策略進行戰略性的防禦。這種防禦其實就是相對性的制約，也就是針對美國對外軍售模式予以反制。當美國軍售臺灣時，中共即對伊朗、北韓等國家進行軍售，並在國際社會公開反對，對伊朗實施任何制

Development: Main Report. (Washington, D.C.: September 7, 2006, Center for Strategic and International Studies), pp. 1-2.

⁸ Ralph D. Sawyer, "Chinese Strategic Power: Myths, Intent, and Projections," *Journal of Military and Strategic Studies*, Winter 2006/7, Vol. 9, Issue 2, pp. 45-63.

⁹ 此一問題造成非常多的爭議，參見Jeffrey R. Nyquist, "China's Military Strategy," *Geopolitical Weekly*, March 9, 2007: <http://www.financialsensearchive.comstormwatch/geo/pastanalysis/2007/0309.html>

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構裁；同時，當美國政府官員支持達賴與熱比亞反對份子時，中共就不承認阿富汗的塔利班是恐怖份子，且反對美國介入阿富汗的內部事務。¹⁰

二、戰略相持階段（2016-2020）

第二階段的戰略發展，約在第一階段結束同時或之後進行戰略調整，展開另一個五年時間與美國的戰略相持。事實上，喬良並未明確指出此一階段戰略的細部規劃與執行構想，但推測其內涵指的應是與美國在西太平洋地區的戰略對峙，重心在於東北亞地區。依據美國國防部 2010 年所出版的《中國軍事與安全發展報告》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）進一步推測，中共在 2015 年之後的投射能力，應具備充分掌控第一島鏈周邊水域的海空實力，且兵力已能有效進出第一、二島鏈。¹¹ 2020 年時，在中共軍事現代化的深化下，將可能呈現出僅次於美國的高度現代化軍隊。¹² 屆時與美國相持於東亞地區，並非憑空揣測。

三、戰略進攻階段（2021-2030）

前兩項戰略奏效之後，中共戰略的第三步將走向「戰略進攻」階段，也就是在約 2020 年之後的 10 年戰略發展，期能達成推翻美國在國際社會的單極霸權。同樣地，喬良在此一階段的戰略構想並未細部解說。作者釐清其可能之戰略目標構想是：第一、取代美國成為東亞地區的秩序維護者，並與美國相持於西太平洋地區；¹³ 第二，擴張南海版圖，從而成為南海地區的領導者與秩序維護者；¹⁴ 第三，與美國在世界各地爭奪

¹⁰ 同註 1。

¹¹ A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010, Annual Report to the Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010, US Department of Defense, Office of Secretary Defense, pp. 34-35.

¹² A Report to the Congress U.S.-China Economic and Security Review, Commission, November 2010 (Washington D.C.: US government Printing Office, 2010), pp. 73, 90-93.

¹³ 此一部份在美國蘭德公司（RAND Corporation）2009 年出版的報告中，預測中共將在未來的 10-20 左右，對美國在東亞地區的領導地位出現嚴重挑戰；參見 David A. Shlapak, David D. Orletsky, Toy I. Reid, Murray Scot Tanner, and Barry Willson, *A Question of Balance: Political Context and Military Aspects of the China-Taiwan Dispute* (Santa Monica, CA.: RAND Corporation, 2009), p. 142.

¹⁴ 美國總統 Obama 於 2010 年 9 月 24 日在東協（ASEAN）領袖會議中公開表示，「身

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構領導地位。綜合以上概知，戰略三步走有清楚明確的針對性，其構想係以建立與擴張軍事力量為前提，最終期望能夠將美國的世界霸權予以「制衡」。此一觀點正如國際關係學者John J. Mearsheimer所著《大國的悲劇》（*The Tragedy of Great Power*）一書中所指，強權興起所形成的競爭關係與權力平衡，無疑是國際關係常態。因此，中國崛起勢必挑戰美國霸權地位的問題，只是遲早發生而已。¹⁵準此，未來「美中衝突」的命定，是強權興衰循環的必經過程。雖然如此，值得一提的是Mearsheimer的觀點認為，經濟力量是軍事力量轉化的必要條件，欠缺強而有力的經濟實力，軍力難以長久維繫。此一觀點正如前言所述，Obama政府不斷強調美國的強盛來自經濟繁榮。雖然，經濟繁榮未必全然反應在軍事力量建構上，但以「富國強兵」、「大國崛起」為國家發展戰略主軸的中共，兩者應是呈現必然的邏輯關係。以下將以中共的國防預算為檢視基礎，探討其對戰略建構與發展形成的相關性與影響程度。

參、中共國防預算與戰略建構

要分析一國之政策、戰略建構與未來能力時，國防預算不啻是較佳的觀察指標，主要原因在於預算幅度、支應、增減情形，即能藉此推測出該國的實際軍事能力與未來戰略建構方向，從而預期可能對周邊國家產生的影響程度。當然，戰略意圖亦是不可或缺的要件，問題則在於「意圖」容易掩藏，但國防預算較具實質的觀察價值。儘管前段中已指出，許多研究機構認為中共許多隱藏性的國防經費支出，未編列於國防預算之中。依據中共 2004、2005 與 2009 年所發佈的軍事支出，主要分為人事費、維持費與裝備費等三大部份，對於研究中共軍事者所關切的武器裝備生產、研發、測試評估、採購、軍援、軍工企業等，均付之闕如。

為美國總統，我明確的表示有意願擔任亞洲地區領導者的角色。」參見Hanan Beech, "Asia's New Cold War," *Time*, October 11, 2010, p. 31; 美國國防部長Robert Gates亦於東協(ASEAN)十國國防部長會議上承諾，維護與提供東協地區的安全免於威脅; 參見「東協防長會議 聚焦南海爭端」，《自由時報》，2010年10月12日; <http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/101012/78/2ery6.html>

¹⁵ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton and Co, 2001), pp. 1-3.

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構

與國防預算相關的過去五十年間，中共的軍事戰略演變大致可分為三次調整。第一次約在 1949 至 1982 年間，重心置於「人民戰爭」的軍事戰略；第二次調整約在 1982 至 1991 年間，強調「現代條件下人民戰爭」的軍事戰略；第三次是在 1991 年波斯灣戰爭後，主張「高技術條件下局部戰爭」的軍事戰略。若是從國防預算幅度來看，則自 1980 年代末期以來，中共的國防預算增加每年呈現兩位數字的成長，也就是 1989 年的 251 億人民幣（約 40 億美元）至 2010 年的 5321 億人民幣（約 780 億美元），20 年間成長了近 20 倍，速度相當驚人（見附表一）。為便利探討中共國防戰略演變與國防預算關係，本文將從 1991 年發生的波斯灣戰爭作為觀察中共戰略建構的參考起點。

一、波斯灣戰爭影響

在 1991 年美國發動第一次波斯灣戰爭之前，中共的軍事戰略甫從「人民戰爭」轉型為「現代化條件下人民戰爭」不久，然而第一次波灣戰爭讓中共見證到現代化戰爭的樣態，激起中共對國家軍事戰略的論辯。從而促使其尋求加快軍事革新的步伐。1992 年中共召開的「中央軍委擴大會議」中，軍委會主席江澤民指出，技術落後就是被動挨打，並明確指出未來發生大規模戰爭的可能性不高，但中國周邊領土爭議引發的局部戰爭可能性仍高，且鑑於臺海問題美國高度介入的可能性，遂在會中確立未來戰爭準備需植基於「高技術條件下局部戰爭」，並呼籲共軍強化高科技，尤其是電子技術的研發與運用。¹⁶同期間，中共也刻意強化海、空軍機艦與二砲的投射能力上。

事實上 1991 年的波斯灣戰爭期間，美軍的專業素質與高科技運用，精準地癱瘓了伊拉克的指管通情系統，在不到一個月時間取得絕對的勝利，促使中共黨政高層與解放軍開始重視高科技武器裝備與高素質軍隊。解放軍出版的《高技術戰爭哲理》一書中明確指出，波灣（海灣）戰爭是戰爭歷史發展的轉捩點，意味著舊時代的結束和新時代的開始。作者認為，如何認識和掌握高科技戰爭的本質和規律，已成為解放軍思

¹⁶ 參見姚延進編，《跨世紀的治軍之道：學習江澤民同志關於軍隊論述的建設》（北京：國防大學出版社，1998），頁 108-109。

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構維與普遍關注的問題。¹⁷另一部書《跨越：從機械化戰爭走向信息化戰爭》，也說明了中共的軍事戰略已朝向高技術戰爭方向發展。¹⁸根據 Agence France-Presse 引|用中共國防部長梁光烈的說法指出，波斯灣戰爭之後的中共軍事現代化，軍力成長呈現的是一種「量子飛躍」(quantum leap)的狀態。¹⁹換言之，波斯灣戰爭的影響，促成中共的軍事現代化，而區域問題牽涉美國高度介入的可能，從而使得中共在提昇軍事能力同時，著手準備應付未來高科技條件下的局部戰爭。

二、高技術條件下局部戰爭

儘管一般觀點認為，中共所謂的「局部戰爭」指的應是針對臺灣所作的軍力建構與兵力部署準備，但是 2010 年三月，美國太平洋司令 Adm. Robert Willard 於國會作證時指出，中共軍事現代化的非線性提昇、衛星精密科技的大幅跨越、加上網軍肆意攻擊美國官方網路系統，使得中共對外宣稱的意圖與實際軍事能力建構，呈現巨幅落差。從軍力建構的方向看，軍事意圖與能力超乎想像，且絕非侷限於臺灣海峽而已，²⁰而是延伸至如何對付美國介入臺海事務時的「反介入」(anti-access)軍力建構與部署。²¹值得爭議與探討的問題是，一般觀點中將中共對臺部署的飛彈數量與精準度，視為威脅臺灣生存安全的重要參考指標值之一，但對中共運用其它大規模傳統武力的方案，通常認為成功的機率並不十分高。²²因此，探討中共軍力與戰略意圖的關係，就不能純從中共決策者的「口頭表達」來觀察，而應從實際運作來看。問題是，國防決策欠透明化與研究中共軍事戰略實際運作之間，因著不同的研究者或研究機

¹⁷ 梁必駿、趙魯杰，《高技術戰爭哲理》(北京：中共解放軍出版社，1995 年)，頁 6-12。

¹⁸ 徐根初，《跨越：從機械化戰爭走向信息化戰爭》(北京：軍事科學院出版社，2004 年)，頁 1。

¹⁹ Agence France-Presse, "China's military power takes 'quantum leap,'" *Defense and Security News*, September 22, 2009.

²⁰ Jason E. Bruzdinski, "Getting a Clear View of China's Intentions," *Defense News*, March 1st, 2010;

<http://www.defensenews.com/story.php?i=4518220>

²¹ 參見 Roger Cliff, Mark Burles, Michael S. Chase, Derek Eaton, and Kevin L. Pollpeter, *Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2007), pp. xiv-xvii.

²² 同註 11, p. 51.

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構構，出現不同的解讀，²³使得解讀方向容易涉入個人主觀判斷與偏好。儘管如此，本文仍舊以 2001-2010 官方版的國防預算作為參考主軸，一方面比較中共與美國在國防預算上的差距；另一方面則以期間的中共軍力建構速度與質量，來理解未來可能的發展。

表一、2001-2010 美中國防預算平均百分比概算表（以億美元計算）

年份	預算額		增長率（%）		占財政支出（%）		占 GDP（%）	
	美國	中共	美國	中共	美國	中共	美國	中共
2001	3667	211.09	1.73%	19.42%	3.61%	7.63%	2.81%	1.32%
2002	4222	250.01	1.51%	18.43%	3.55%	7.74%	2.52%	1.42%
2003	4842	279.29	1.47%	11.72%	3.58%	7.74%	2.30%	1.40%
2004	5441	322.06	1.24%	15.31%	3.21%	7.72%	2.18%	1.38%
2005	6012	362.31	1.15%	12.50%	3.11%	7.29%	2.10%	1.35%
2006	6222	436.15	0.45%	20.40%	2.89%	7.37%	2.15%	1.41%
2007	6539	520.4	0.51%	19.30%	2.95%	7.14%	2.16%	1.38%
2008	7307	611.57	1.17%	17.52%	3.72%	7.70%	1.98%	1.36%
2009	7952	703.68	0.88%	14.90%	3.55%	6.30%	1.79%	1.40%
2010	8962	779.5	1.27%	11.40%	3.86%	6.30%	1.63%	1.50%

資料來源：

1. US. Department of Defense Fiscal Year Supplemental Request, May 2009, p. 3.
2. 「2010 中國的國防」，《中國網》參見中共國務院新聞辦公室：<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201103/t883529.htm>;
3. Military budget of the PRC, http://en.wikipedia.org/wiki/Military_budget_of_the_People's_Republic_of_China;
4. 洪志安，「2009 年中共軍力現代化國際研討會」學術論文集，國防大學政戰學院，2009 年 11 月，頁 194。

²³ 中共國防預算與西方國家國防預算邊列方式出入甚大，常見的爭議是實際用於軍事用途者可能約是編列數的三至五倍不等，例如美國國防部、RAND 公司、中情局（CIA）、瑞典和平研究所（SIPRI）等，均有不同的估算；另參見 Ricahr A. Bitzinger, “China’s Defense Budget: If not Transparent, at least more Credible?” *Asian Military Review*, June 2008, pp. 27-33.

儘管從上表可以清楚看出雙方在國防預算的顯著差距，一般也認為中共在未來數十年期間，並無超越美國軍力的可能性。但是不容諱言的是，自從 2005 年之後的美國國防部發布的《中國軍力報告書》，常常使用中共軍力發展速度超乎預估的字眼，顯見美國對中共跨代軍力建構的評估，仍然與實際產生落差，更遑論中共軍力並未完全透明化的條件下，更是難以精確掌握。然而若是從區域的角度來觀察，則中共對美國介入區域問題時，尤其是因前述所說的臺海問題所產生的軍事衝突時，其威脅程度將使美國軍力為尋求安全距離，被迫撤至第二島鏈之外地區。依據 2010 年「美中經濟暨安全檢討委員會」(U.S.-China Economic and Security Review Commission)報告指出，至 2020 年時，中共軍隊(尤指空軍)將轉化成為非常先進的軍力。以目前中共的二砲能力，距中國不到 650 公里的南韓烏山與群山，均在中共的短程及中程飛彈射程內。中共的陸基巡弋飛彈射程為 560 公里，攻擊烏山(距大陸不到 400 公里)綽綽有餘。美軍在日本的嘉手納、三澤、橫田基地距離中國約 840-1600 公里不等，但是仍在中共飛彈的威脅之內。唯一的例外是關島，因為距離中國約 2900 公里。然而，中共正在提升長程轟炸機的性能，「很快就會有能力攻擊關島——第六個美國空軍基地」。關島不只是美國的戰鬥機基地，近年還陸續部署了新型潛艦、轟炸機、偵察機，成為本土之外在西太平洋最重要的基地，未來也將成為美國在太平洋地區兵力投射的重要支柱。²⁴

此外，區域另一問題的擴展與延伸，亦將使美國與中共在未來對峙可能性提高。2010 年 11 月 23 日北韓向南韓延坪島地區發射 170 餘枚砲彈襲擊，引發朝鮮半島緊張情勢，為防止北韓再次軍事挑釁，達成「先制嚇阻」，南韓和美國於同月 28 日在中國大陸與朝鮮半島之間的黃海(南韓稱西海)展開海軍聯合演習，第七艦隊航艦喬治華盛頓號也參演，此舉引發中國大陸嚴重抗議。中國人民大學國際關係學院教授時殷弘強烈地表示，美國動用戰略航艦在中國附近海域演習，並未與中國磋商，嚴重地侵犯中國的尊嚴。由於黃海海域一直被視為是中共的核心區

²⁴ 同註 12, pp. 90-93.

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構域，美航艦在此一地區的軍演，無異是對中共的另一種挑釁。²⁵

事實上，以美國講求全球水域「自由航行」(free navigation)權的重視，²⁶與中共將中國大陸周邊海域（尤其是俗稱藍色圈地的經濟海域內）視為「近海防禦」的範疇，必然產生許多扞格問題。因此，從2001年的EP-3南海撞機，到2009年3月的「無暇號」撞船事件，均突顯了南中國海在「美中」區域戰略中，呈現相當程度的利益衝突。《莫斯科時報》(the Moscow Time)的評論員Fedoruk Vladimir指出，中國的崛起不但迫使美國承認其區域霸權的弱化，及其亞太利益受威脅；更重要的是，無論美國樂意接受與否，中國的日益強大已是不爭的事實。²⁷

要言之，從地緣戰略觀點來看，無論中國所說的「近海防禦」，或者是「高科技條件下的局部戰爭」，其指涉的範圍都與美國基於國家利益所視為理所當然的自由航行權產生高度重疊，其範圍包括黃海、臺海與南中國海。無怪乎美國蘭德公司(RAND)會將中共發展的「反介入戰略」(anti-access strategy)視為是直接針對美國而來的戰爭準備。²⁸因此，美國在此一區域的安全角色十分清楚：一方面維繫對友邦與盟國的安全承諾，防止區域問題危及盟國安全，故須維持自由航行；另一方面，基於經濟安全理由，美國亦不樂見任何國家限縮美國的自由航行權。²⁹是以，美國與中共雙方在區域利益的問題上，有著極為顯著的矛盾衝突。

肆、「戰略三步走」的困境

²⁵ 王銘義，「大陸學者：軍演嚴重侵犯中國尊嚴」，《中國時報》（北京報導），2010年11月25日；參見<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/101125/4/2hrzh.html>

²⁶ 美國參謀首長聯席會主席Adm. Mike Mullen (chairman of the Joint Chiefs of Staff), 表示，美國有權在黃海地區行使自由航行權。見 John Pomfret, "US aircraft carrier's arrival off Korean peninsula also sends a message to China," The Washington Post, November 25, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/24/AR2010112407028.html>

²⁷ Fedoruk Vladimir, "US Concedes its Weakness," *Moscow Time*, November 17, 2010. 參見The Voice of Russia, <http://english.ruvr.ru/2010/11/17/35048255.html>.

²⁸ 參見Roger Cliff, Mark Burles, Michael S. Chase, Derek Eaton, and Kevin L. Pollpeter, *Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States* (Santa Monica, CA: RAND, 2007), pp. xiv-xix.

²⁹ 參見US National Security Strategy, May 2010 (Washington: White House), pp. 17-22.

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構

由上述中共國防戰略發展概可看出，其國防建構用於維繫領土主權問題，無論是基於內部統治所需的民族主義，或者維繫外部主權的國際尊嚴，立場似乎不易動搖。然而最值得爭議的問題在於，中共的領土主權問題，伴隨其整體國力的提昇，尤其是軍事力量的現代化，使其戰略意圖與領土想像亦隨之向外擴張與延伸，從而衍生出許多問題。以故，從「戰略防禦」、「戰略相持」到「戰略進攻」，亦將隨著中共的意圖、能力與統治需要，出現不同程度的困境。

一、戰略意圖不明的疑慮

喬良的國防戰略觀點究係個人意見，抑或是大多數中共領導人的觀點，仍值存疑，但對不斷強調奉行防禦性的國防政策，並把捍衛國家主權、安全、領土完整，保障國家發展利益和保護人民利益置於首要位置的「中國」，³⁰很容易將主權領土的想像，化為威脅區域國家的潛在動機。倫敦大學國防研究學者Harsh V. Pant在〈中國症狀〉(The China Syndrom)一文中指出，「中國」對外公佈的「國防白皮書」，試圖緩和外界對中國軍力迅速茁壯的關切，卻又表明自己是一個「正在等待中的超強大國」，實際上等於是充滿了威脅意味。³¹易言之，中共雖然反覆強調其國防政策是以防禦為首，但因戰略意圖與實際軍力建構難以匹配，周邊國家的疑慮將只增不減。³²

有些觀點認為，從「政治文化」(political culture)的角度來看中共的國防戰略發展與決策選擇，似乎比較能夠窺其大貌。此亦即，從中共內部發展的歷史文化，觀察其決策條件形成與時機選定。³³這樣的觀點其實並非新意，從近期的「釣魚臺事件」處理經過，即可明確看出，中

³⁰ 第二章「國防政策」《2008年中國國防白皮書》，(北京：中國國務院辦公室，2009年1月)。

³¹ 郭傳信，「印度學者：中國國防白皮書充滿威脅意味」，中央社（新德里），2009年2月3日，<http://www.epochtimes.com/b5/9/2/3/n2416103.htm>，November 22, 2010, <http://johncheeran.blogspot.com/2010/11/china-syndrome-by-harsh-v-pant-review.html>

³² PHP Report, *Japan's Comprehensive China Strategy-Expectations for the emergence of China as a "strategic partner" and Japan's strategy* (Tokyo: PHP Research Institute, February, 2008), pp. 16-22.

³³ 參見Alastair Iain Johnston, "Cultural Realism and Strategy in Maoist China," Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in Power Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 216-256.

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構共將統治權的正當性與合法性，寄託於民族主義訴求的激情上。儘管回應民族主義是政府不容輕忽的大事，但政府決策無論是挾持或被挾持，都將使得國家面對重大問題時，欠缺應有的決策理性，進而使得周邊國家疑慮與其交涉潛藏之高度風險。

二、財政與國防預算問題

一般認為，1991 年至 2010 年之間，是中共軍方得力經濟成長所帶來國防預算增長的黃金期，也是軍力發展的「跨越式發展」時期，隨後將因中共的「計劃性經濟」過度到「市場經濟」產生大量資金需求，從而帶領其政權走向改革的關鍵期。³⁴換言之，中共的軍事將因經濟轉型，而難以呈現如過去 20 年一般的可預測線性發展，況且中共在經濟高度發展的狀態下，也將出現成長衰退現象。更具體而言，2010 年之後的中共因經濟發展的需要，已無能力支持軍方大幅增加國防預算。此後，2010 至 2020 年期間，中共的軍力成長也將從「適度超越期」移向「滯後回歸期」，軍事預算縮減至 8% 左右，軍隊員額也將精簡至 200 萬以下（目前約為 225 萬）。³⁵簡單的說，歷史上沒有任何一個國家的經濟發展，會恆久持續不止的線性成長，遑論國防軍事投資。有些中共的軍事研究者認為，2020 年之前的國家戰略，應該定位在戰略發展的「機遇期」，置重點在海洋、太空與電磁空間的安全。也就是說在此之前，如何將中共軍隊予以快速轉型，從機械化轉向訊息化，是未來 10 年的當務之急。³⁶也有些研究者認為，當中共的軍費編列達於 800 億美元以上，同時太空與信息化能力的提升，再加上區域的軍事威懾能力不斷強化的狀態下，使得「高技術條件下的局部戰爭」成為可能，屆時將有不同的面貌展現於世。³⁷

³⁴ 參見艾約銘，〈從 1997-2007 年中共國防費支出評估其軍力發展真象〉，楊開煌主編，《胡錦濤政權之續與變》（臺北：中國大陸研究學會，2007 年 12 月），頁 247-248。

³⁵ 引自前揭書，頁 251；參見鄧富宏，〈共軍軍費供需矛盾的量化分析及政策建議〉，《軍事經濟研究月刊》，（北京），2006 年第 2 期，頁 12-14。

³⁶ 鄭大中主編，《國防和軍隊建設貫徹落實科學發展觀學習提要》，（北京：軍事科學出版社，2006 年 2 月），頁 35。

³⁷ 李建新著，《軍隊規模結構研究》，（北京：高等教育出版社，2004 年 12 月），頁 105-106。

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構

無論如何，從喬良的觀點來推測，中共軍力必須在 2021 年當戰略態勢轉為「戰略進攻」同時，至少俱備在東亞（西太平洋）地區匹敵或擊敗美國，取而代之成為地區秩序維護者的角色。唯其如此，才能改寫世界權力格局，化單極霸權為真正的「兩極」或「多極」的戰略格局。真是如此，前段 Mearsheimer 的理論預測所呈現強權間的權力平衡，也就不是虛擬想像而已了。

三、美國區域戰略設計的影響

若前述推論合理，中共將因與美國在亞太地區，特別是東北亞地區形成戰略利益上的競逐與對峙關係，縱然未必步上前蘇聯因政治經濟因素拖垮軍事強權，卻不無可能在民族情結煽動下，仍然步上軍備競賽的結果。這也可能使得中共強調要「走自己的路」的戰略理想，陷入必要之惡的軍備競賽。屆時，無論是因經濟因素影響軍力建構，抑或是因軍力擴張影響經濟發展。無疑地，中共都將陷自己於戰略困境中難以脫身。

至於另一項較有可能實現喬良「戰略進攻」的構想，就在於戰略上「走自己的路」。而最容易實踐與實現此一構想者，莫過於將戰略重力挹注於南中國海地區：一方面此一地區國家軍力普遍較弱，軍事影響力較容易發揮，且在中共整體國力支撐下，戰略運用更容易發揮相乘效果；另一方面，美國在此一地區的戰略經營，遠不如東北亞地區，且無較為堅實的盟邦與基地可供驅策，自然對中共戰略進攻的牽制力較低。換言之，中共若想與美國在亞太地區分庭抗禮，在戰略上東北亞地區採取守勢，而東南亞地區採取攻勢，是較有可能實踐喬良「戰略進攻」階段的方案。問題是，以東南亞的「矛」與東北亞的「盾」的戰略運用，仍有前提設定上的窒礙。簡單的說，美國既是中共的頭號假想敵，則美國也定然察覺到中共潛藏的戰略意圖。因此，如何拓展與東南亞國家關係，從而建立較為穩固的盟友與戰略基地，無疑是反制中共戰略進攻的有效手段。正因如此，RAND在研究中共的「反介入戰略」結論中特別指出，克制反介入戰略的有效手段，是在西太平洋建立「預備基地」（alternative bases），並強化資訊與空防安全能力。³⁸近期間美國軍方頻

³⁸ 同註 28，頁 115-116。

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構頻造訪越南、菲律賓與泰國，國防部長Robert Gates也在「東協國防部長會議」上強調，美國在區域安全維護者的角色扮演。凡此，皆顯現出美國對南中國海的自由航行權，以及維護區域安全的承諾未曾稍減。無疑的，美國種種戰略佈局和舉措，都將形成中共在戰略進攻實踐上的困境。

伍、結論

某種程度與意義上，喬良的「戰略三步走」其實就是中共國家戰略指導下的國防戰略發展方向，並具體而微的混雜著民族情感、政治意圖與戰略能力建構成理想藍圖；一方面基於政治文化的情感需要，藉以將歷史的悲傷情結化約為力量的蓄積，藉此鍊結政權存在的正當性與合理性；另一方面又深知，短期間的整體國力難以超越美國強權，傾國力與美國相持於東亞地區，又非智者首選，既不符合中共所強調的「走自己的路」，也可能引來禍患。相對於此，普遍弱勢的南海周邊國家，加上美國並無真正軍事盟邦，喬良的「戰略三步走」似乎更能與美國在此一地區較量長短，爭取主導優勢與體現區域霸主的地位。平情而論，中共這幾十年來整體實力的提昇，尤其軍力的擴展與跨越，令世界各國刮目相看，但任何一國的經濟成長不可能衡久線性提昇，國防預算支持下的軍事力量亦復如此。以故，乍看之下，從2010年推向2030年的「戰略三步走」，是一種化約式的戰略規劃設計與評估，其中充斥著理想期許與困難變數，卻不能因此低估其成為中共「明日戰略」的可能性。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

從喬良的「戰略三步走」論中共國防預算與戰略建構