



P.L.A

共·軍·發·展

● 作者/Elsa Kania ● 譯者/李育慈 ● 審者/黃依歆

「新時代」的 中共國防白皮書： 共軍軍改與轉型

The Chinese Military Reforms and Transforms in the “New Era”

取材/2019年8月14日美國詹姆斯頓基金會網站專文(*China Brief*, August 14/2019)

中共最新國防白皮書的措辭中，可見不同於以往的微妙變化。其中對於核心利益的內容不斷擴張，並著重於推動兵力結構改革、關注高科技軍事應用面向，這些都揭露了其重塑全球安全架構之隱晦意圖。

引言

共軍一直在進行影響深遠的轉型，這對區域內外的軍事平衡深具戰略意涵。自2015年起，共軍已開始從事歷史性的改革，其中涉及廣泛的兵力重整。¹ 2015年發布的中共國防白皮書：《中國的軍事戰略》，不僅確認共軍軍事戰略方針的調整，更預告了自當時起進行的共軍改革方向（中國簡報，2015年7月2日；中共國防部，2015年5月26日）。2019年7月，中共終於發表了四年來首部國防白皮書：《新時代的中國國防》（中共國防部，2019年7月24日）。此新白皮書旨在傳遞訊息與宣傳，同時揭露中共重塑全球安全架構的意圖（中國簡報，2019年7月31日）。然而，除了相當有限的共軍改革訊息更新外，其並無提供具透明性的實質內容。儘管如此，仔細檢閱《新時代的中國國防》，仍能對中共利益演變、共軍改革進程以及共軍現代化的新方向獲致可觀的洞察與見解。

中共「核心」利益的持續變化

中共宣稱其國防政策本質上是防禦性的。然而，共軍可能防禦的範圍與規模卻不斷擴大中，並受到堅決捍衛中共「主權、安全與發展利益」的「根本目標」所驅策。但這樣的措辭已被替換成相當於先前中共所稱的「核心利益」。這些利益之建構隨著時間改變，同時保有一定程度的連貫性。² 惟在2015年與2019年兩部國防白皮書之間，共軍的任務性質與中共國防政策目標仍有細微變化。³ 尤其是，中共在捍衛「國家主權、統一、領土完整與安全」的承諾上刻正擴大中。

《新時代的中國國防》宣稱，「南海諸島、釣魚

島及其附屬島嶼是中國大陸固有領土。」儘管其在南海諸島構築的防禦工事已引起區域的嚴重關切，中共對此舉之明顯自信仍有增無減。2015年《中國的軍事戰略》強調「維護海洋權益」之重要性，要求共軍「保持維權維穩平衡」。反之，2019年國防白皮書不再強調穩定，改為直接捍衛中共的行動：「中國大陸在南海島礁進行基礎設施建設，部署必要的防禦性力量，在東海釣魚島海域進行巡航，是依法行使國家主權。」若將此類行動定義為防禦性，反映出驅策中共積極防禦戰略的是具有彈性的防禦構想，其中涵蓋作戰層級的攻擊性作為。

中共的國家利益正持續擴張至新領域與新領土。關切太空與網路空間等新領域之威脅與安全利益，是2011、2013、2015及2019年版國防白皮書的共同特色。然而，最新這部白皮書更明確將之視為中共國防必須鞏固的利益，這不僅包括外太空與網路空間，亦涵蓋「電磁空間」。中共不僅試圖提升在太空上的狀況覺知，亦致力於「提高安全進出、開放利用太空能力」。中共未來對太空的「利用」不僅作為軍事用途，亦尋求開採資源。於此同時，中共對網路安全的關心仍與其對網路主權的重視一致，這有賴強化「國家網路邊防」。對電磁空間的強調，則是凸顯其乃攸關中共利益的另一個領域。

中共持續著重捍衛「海外利益」，而這些利益正向世界擴張。過去國防白皮書對此必要性的呈現相當一致，只是《新時代的中國國防》採用的措辭加強了其重要性。尤其是，中共武裝部隊試圖「彌補海外行動和保障能力差距」，包括「發展

遠洋力量」及「建設海外補給點」，諸如在吉布地建立基地，以及往後建立更多這樣的基地，柬埔寨可能是未來第一個此類據點（中國簡報，2019年3月22日）。傳統上，中共的國防必須支撐「國家可持續發展」。值此成長趨緩且較以往更直接依賴全球市場與資源之際，中共未來的成長與其世界觀更密不可分。這說明何以共軍的任務之一是對「公共安全產品」做出貢獻，這可能促使中共軍力持續國際化，進而開始挑戰美國。

中共對全球軍事競賽的因應

《新時代的中國國防》反映出中共對2018年〈美國國防戰略〉的回應，後者著眼於提升美國軍事競爭優勢。⁴美國的舉措已明顯引發共軍強烈回應，刺激中共國防革新（中國簡報，2016年10月4日）。這造成共軍極度關注「技術突襲」的風險，擔憂軍事競賽造成「技術代差被拉大」。根據共軍自行評估，其「與世界先進軍事水平相比差距還很大」，若不加以改造，



圖為2019年7月24日中共國務院新聞辦公室記者會上發表中共國防白皮書：《新時代的中國國防》情景。（Source: China Daily）

可能處於危險的劣勢。此一不利情勢迫使軍事及戰略革新勢在必行。

共軍正面臨進行中「軍事革命」所帶來的挑戰與機會。2019年的國防白皮書係以2015年版的重點為基礎，宣稱全球軍事革命「正進入新時代」。尤其是這些趨勢涵蓋了武器裝備的發展，其特徵是「遠程精確化、智慧化、隱身化、無人化」。在2019年國防白皮書所稱的「新時代」裡，中共特別關切尖端技術加速應用於軍事領域，尤其是人工智慧、量子資訊、大數據、雲端運算及物聯網。這些

趨勢造成戰爭型態「加速向資訊化戰爭演變，而智慧化戰爭初現端倪」。⁵

共軍近期改革已將前所未見的轉型帶入這支一度故步自封的軍隊。然而，軍隊內部的分歧仍使其持續面臨艱鉅挑戰。中共軍事領導人必須「促進機械化與資訊化的整體發展，並加速發展軍事智慧化」。⁶共軍目前必須同步進行這三大進程，這意味著欲在發展上大躍進，將面對明顯困難與潛在機會。值得一提的是，據悉這項革新正擴展至新軍事理論之發展，最終可能正式成為新「準則」

或作戰條令(外交家[The Diplomat]，2017年6月6日)。然而，共軍因應必要的技術與觀念挑戰仍然正在成形中。

中共軍力新範式

現今共軍正在改變軍力範式：「推動軍隊由數量規模型向質量效能型、人力密集型向技術密集型轉變。」這項目標涵蓋大幅裁減軍隊員額30萬，以及增加投資人力資本。於此同時，共軍在軍事研究上亦重新調整，成立中央軍委軍事科學研究指導委員會，進行軍事科學院轉型，成為官方指定的軍事科學研究龍頭(中國簡報，2019年1月18日)。軍事科學院由共軍前國防科技大學校長、專精人工智慧與超級運算的楊學軍中將領軍，以加快招募促進新興技術之國防創新所需人才。「新」軍事科學院亦主導一項新計畫，促成理技融合，使必要的創新思維能實現潛在的新興能力(新華網，2019年2月14日)。

共軍亦正改良並更新武器裝備系統。這支過去被稱為世界最大軍事博物館的部隊正淘汰老舊裝備，逐步引進以高技術武器為骨幹的新「體系」，包括15式戰車、052D型驅逐艦、殲-20戰機、東風-26中遠程彈道飛彈等。其下一代戰力將更精密複雜，從實現更高程度的自主性、超音速，以及導能武器等一系列「新構想」系統。其過去的裝備發展具有缺乏整合的缺點，2019年國防白皮書述及的現行計畫，已試圖藉由「統籌推進各軍兵種武器裝備發展」提升戰力，並「統籌主戰裝備、資訊系統、保障裝備發展」，以提升「標準化、系列化、通用化水平」。

當碰上對傳統的堅持，共軍對技術創新明顯熱衷即顯得矛盾。例如，毛澤東的「人民戰爭」構想在《中國的軍事戰略》白皮書中被視為共軍的「法寶」。即使中共國防邁入「新時代」，其矢志「充分發揮人民戰爭整體威力」的信條，仍重申「創新人民戰爭的戰略戰術和內容方法」。這不只是文字措辭，其反映的是2019年國防白皮書的核心思想：「堅持全民國防」。在資訊化戰爭的時代，這種作法或許顯得過時，卻可說具有持續的關聯性，從網路防禦到全民國防皆然。⁷ 低技術構想與高技術目標選項並列，極具矛盾性。例如，2019年國防白皮書恢復完善軍隊司號制度的諷刺主張，亦具有實用特徵，因為可解決高度受阻環境下的指揮通信挑戰(中國軍網，2018年9月12日)。共軍持續試圖調解這種明顯的矛盾。

共軍進行中的改革

2019年國防白皮書推動兵力結構變革，亦值得一提。共軍顯然成功克服嚴峻的官僚阻礙，以調整兵力結構，從先前由陸軍主導，改為擴及海軍與火箭軍，同時增加對「新型作戰力量」的投資。中共武裝部隊這項調整與再平衡措施，已將資源轉移至新的優先項目：強調特種作戰、「立體攻防」、兩棲作戰、遠海護衛及「戰略投送」，目標是「推動部隊編成向充實、合成、多能、靈活方向發展。」

作為兵力結構的重大革新，共軍戰略支援部隊是改革的獨特成果。其整合太空、網路及電子戰所需的能力，有利發展中共在「資訊時代能打仗、打勝仗」的能力。於此同時，官方定義該軍種

的支援功能為「戰場環境保障、資訊通信保障、資訊安全防護及新技術試驗。」戰略支援部隊被責成「推進新型作戰力量加速發展、一體發展」，這可能暗示上述領域的能力之間具有潛在協同性。就一項值得注意的進步指標而言，戰略支援部隊「積極融入聯合作戰體系，扎實開展新型領域對抗演練和應急應戰訓練」。例如，其已以「藍軍」（敵軍）角色參與許多電子演習。

如今，共軍的「戰略嚇阻」能力因而從火箭軍延伸至新領域的新興能力。尤其是戰略支援部隊已鞏固了太空與網路戰的新戰略能力。⁸ 2015年國防白皮書中，中共空軍的任務被定義為致力於「構建適應資訊化作戰需要的空天防禦力量體系」。然而，「空天防禦」並未納入2019年國防白皮書，這可能反映了組織改革決策，太空任務主要被轉移至戰略支援部隊上。⁹ 這項轉變進而強化戰略支援部隊較可能肩負太空任務之責，儘管空軍與/或火箭軍仍可能在動能反制太空能力上扮演特定角色。

中共在嚇阻上的戰略思考能力不停在轉變。這些國防白皮書之間在措辭上的微妙變化，傳達出中共飛彈部隊在角色上的細微差異。2015年，前二砲部隊的任務涵蓋「戰略嚇阻與核反擊」，但在2019年，火箭軍改為負責「核嚇阻和核反擊」。火箭軍不再被稱為肩負戰略嚇阻任務的唯一軍種，這進一步確認了共軍核態勢的轉變：從一元轉向三元，其中海軍和空軍亦被要求在自身權責範圍內擔任新型「戰略」兵力。2019年國防白皮書新增的內容包括，火箭軍被要求「增強戰略制衡能力」。此措辭之意涵未被明確定義，但這可

意指諸如超音速等新能力，未來可能被用作面對飛彈防禦之嚇阻力量。

隨著共軍持續加強「軍事鬥爭準備」，其在未來戰爭中「打勝仗」的能力，取決於訓練之實際性與精密度。此「實戰」訓練似乎在各軍種皆有所提升。¹⁰ 例如，中共海軍已開始著重遠海訓練，據悉航艦編隊首次在西太平洋海域開展「遠海作戰演練」。中共海軍亦開始進行「『機動』系列實兵對抗演習」。重要的是，「戰區」之引進提供聯合作戰的關鍵機制。2019年國防白皮書披露，各戰區已「強化聯合訓練主體責任，組織東部、南部、西部、北部、中部系列聯合實兵演習，努力提高聯合作戰能力。」這些演習先前從未被公開，此次的披露顯然是值得注意，因其代表聯合作戰能力提升的新機制。

結論與意涵

當前的共軍已與過去截然不同。過去數十年來，中共軍力大幅成長，而且超乎大多數分析家的預期。共軍正進行調整，以因應其他軍事強權構成的挑戰，並尋求新機制以取得未來戰爭的勝利。共軍必然持續遭遇許多困境與重大缺失，並落後美軍，這被視為努力的目標與借鏡。不應忽視的是，共軍明顯企圖是在本世紀中之前成為真正的「世界級」兵力。共軍朝向透明化的作為應予以肯定，例如公開中共在2017年時國防預算已達到1兆432億3,700萬人民幣（約1,516億美元）等新細節，但這仍難以消弭外界對中共意圖與兵力成長的疑慮。於此同時，共軍對實際軍事戰略方針與作戰條例更加隱晦，不願也不可能公

開。¹¹儘管如此，中共顯然正致力在此「新時代」建立與全球地位及利益相稱的軍事力量。此一最新國防白皮書因此提供中共軍力崛起之謎的一塊拼圖。¹²

作者簡介

Elsa Kania係新美國安全中心(Center for a New American Security)科技與國家安全計畫資深副研究員。她亦是美空軍中國航空航天研究所研究員。

Reprint from *The Jamestown Foundation* with permission.

註釋

1. 參見Phillip Saunders et al. (ed.), *Chairman Xi Remarks the PLA: Assessing Chinese Military Reforms* (National Defense University Press, 2019). <https://ndupress.ndu.edu/Publications/Books/Chairman-Xi-Remarks-the-PLA/>.
2. 關於中共「核心利益」演變與特性的早期評估，參見Caitlin Campbell, Ethan Meick, Kimberly Hsu, and Craig Murray, “China’s ‘Core Interests’ and the East China Sea,” US-China Economic and Security Review Commission, 2013. Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior: Part One: On ‘Core Interests,’” *China Leadership Monitor* 34, no. 22 (2011): 1-25.
3. 例如，《中國的軍事戰略》述及南海：「一些境外國家極力插手南海事務，個別國家對華保持高頻度海空抵近偵察。」南海是否被視為「核心利益」，先前一直在辯論中，但《新時代的中國國防》似乎更明確為此議題定調。
4. Department of Defense, “Summary of the National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Advantages,” <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
5. 共軍軍事戰略方針未來可能修正，以反映其對準備遂行並贏得未來「智慧化」戰爭的重視。
6. 關於中共軍事智慧化措施的更多背景，參見Elsa B. Kania, “Chinese Military Innovation in Artificial Intelligence,” Testimony to U.S.-China Economic and Security, June 7, 2019. https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/June-7-Hearing_Panel-1_Elsa-Kania_Chinese-Military-Innovation-in-Artificial-Intelligence.pdf?mtime=20190617115242
7. 關於中共國防動員的詳細評估，參見Elsa B. Kania, “Testimony before the National Commission on Service’s Hearing on ‘Future Mobilization Needs of the Nation,’” April 24, 2019, https://www.inspire2serve.gov/_api/files/200.
8. 關於共軍戰略支援部隊的初步評估，參見John Costello and Joe McReynolds, *China’s Strategic Support Force: A Force for a New Era*, National Defense University Press, 2018; Elsa B. Kania and John K. Costello, “The Strategic Support Force and the Future of Chinese Information Operations,” *The Cyber Defense Review* 3, no. 1 (2018): pp. 105-122.
9. 關於跨軍種對抗的潛在指標或動態，值得注意的是，共軍戰略支援部隊的新司令李風彪中將是空軍職業軍官，曾領導空軍空降兵軍。他的任命可能意味著戰略支援部隊正成為更整合性的組織。關於這項轉變的背景與確認，參見〈央視畫面洩密人事調整〉，《多維新聞》，2019年5月15日，<http://news.dwnews.com/china/news/2019-05-15/60133898.html>.
10. 關於2019年5月會議的原始影片，參見〈習近平在全國公安工作會議上強調〉，《央視》，2019年5月8日，<https://www.youtube.com/watch?v=yQ7ytxpinT4&feature=youtu.be&t=507>.
11. 至於其他軍種，中共陸軍繼續實施「跨越」、「火力」等重要演習；中共空軍繼續常態化開展「紅劍」等系列體系對抗演習；火箭軍則著重「對抗性檢驗性訓練」，同時繼續施行「天劍」等重要演習。
12. 有關更多中共軍事戰略演進之完整討論，參見M. Taylor Fravel, *Active Defense: China’s Military Strategy Since 1949*, Princeton University Press, 2019.