中共之《新時代的中國國防》與其戰略思維

林穎佑*

摘要

2019 年 7 月中共發布《新時代的中國國防》國防白皮書,引起國內外相當多的關注,值得注意的是,此本白皮書是軍改後首篇對於軍改後的共軍組織與其國防政策做出敘述的白皮書,自有其官方的意義。本文從中共國防白皮書的定位與意義做出探討,並嘗試以部門利益的角度分析白皮書的立場與態度。希翼能增進我國對中共軍事事務的了解。

關鍵字:中共軍事研究、國防白皮書、軍事改革

Ying-Yu Lin*

Abstract

In July 2019, the PRC released "National Defense in the New Era" on the National Defense White Paper, which has attracted considerable attention at home and abroad. It is worth to pay attention that this white paper is the first white paper to address statements of PLA organization and its defense policy after military reform and the white paper has its own official significance. This article explores the positioning and significance of the PRC's national defense white paper, and attempts to analyze the standpoints and attitudes of the white paper from the perspective of departmental

Keywords: PLA study, National Defense White Paper, military reform

interests. It's expected to enhance our understanding of PRC military affairs.

<u>中共之《新時代的中國國防》與其戰略思維</u> 林穎佑

壹、前言

睽違多時,中共國防白皮書終於在 2019 年 7 月 24 日出爐。在這之前可能是因軍改的緣故,許多政策方針與組織互動皆未定案,導致一再延宕直到 2019 年才正式定案,才能將政策方向藉由此國際公開的政府文件來對已進行一段時日的軍事改革做出說明。畢竟對於中共而言,2015 年底開始進行的軍改,對於解放軍有著相當大幅度的變動,無論是在軍委會組成、四總部的改組、軍區轉戰區的變化、新單位的成立以及在指揮體系、軍校養成教育上都有極大的變動,這些都會直接影響中共國防政策,1也導致在軍改告一段落前,各單位不敢妄下定論,自然也造成國防白皮書的出版延宕。軍改的進行逐漸從指揮高層進行至脖子以下,除透過演習讓部隊的作戰指揮鏈逐漸確定之外,新訓練大綱也逐漸完備;最後在升遷制度上,2019 年的共軍高階將領晉升開始恢復類似過去的制度,更在年中與年尾皆有上將晉升,這似乎代表習近平推動強勢改革所帶來的大幅震盪似乎已逐漸趨於穩定,一個習近平主導的新模式正在形成,這也與中共之前在描述經濟變化時所稱的:「新常態」有異曲同工之妙。2

此版官方文件的出版,雖然在內容上可做出更多的探討與解讀,但對於中共 軍事研究者而言,這也代表中共軍改已到一段落,許多方向與變革雖不能斷定已 經到位並運行順暢,但已有獲得高層的認定與核准。畢竟在中共組織文化中,若 非經過高層的審定,官方報告文件是不會輕易的公諸於世。因此,2019 年的中共 國防白皮書可以說是對共軍軍改的總結報告,其中也對於國防預算有特別的說 明,這除了有軍事外交的意涵之外,更是要向中國大陸民眾交待,說明每年所耗 去龐大的國防預算的去向。特別是在經過大幅度的軍事改革後,中共必然要向民

¹ 關於共軍軍改可參閱: Ying Yu Lin," The Implications of China's Military Reforms" *The Diplomat*. 2016/03/03,(檢索日期:2020年1月29日).

² <習近平首次系統闡述新常態>,《新華網》,2014年11月09日。http://www.xinhuanet.com/world/2014-11/09/c 1113175964.htm>(檢索日期:2020年1月13日)

眾交代軍改後的新組織型態,以及軍改的成效,這些不只是國際所關注的議題, 也會是中國大陸民眾所希望知曉的內容。此外,對中共高層而言,確保政權的穩 固性絕對是首要任務,經過大幅的反貪腐與軍隊組織改造後,是有可能造成許多 單位的質疑,這些隱藏在光環下的隱憂,自然也會是中央需要透過正式文件公告 說明的原因。

在白皮書發佈之前,有不少消息指出此次出版的國防白皮書會針對臺灣議題 多作闡述,後來在發布記者會上,雖無直接針對臺灣議題做出評論,但是在報告 內容篇幅上,比起過去出版的白皮書,對臺灣議題的論述篇幅大為增加,這也突 顯此本國防白皮書對我國的意義。特別是在軍改後,中共大量啟用曾在福建地區、 前南京軍區服務過的將領,中共73集團軍也在2020年1月11日宣佈「開戰訓令」, 3更在我國總統選舉之後,恢復暫停一段時間的遠海長航演訓。這些都代表共軍對 我國的威脅,無論該文件的內容為何,對共軍研究者來說都應重視該文件的意義 而非單純地將其視為宣傳的一部分。

貳、中共國防白皮書的定位與意義

事實上 2019 年的中共國防白皮書全名為:《新時代的中國國防》,由中共國務院新聞辦公室發佈。早在 1995 年中共便發布了首本名為《中國的軍備控制與裁軍》與軍事相關的政策白皮書,其後自 1998 年起,約每兩年皆會出版名為《中國的國防》的政策報告書,外界普遍以中共國防白皮書作為簡稱。其雖有仿效各國國防報告書的型態,但卻無實際的法律上的實質規定,4換言之,其也沒有每年固定出版的義務,甚至在標題上也沒有一定要以《中國的國防》為題。因此在 2003 年 12 月《中國的防擴散政策和措施》、2005 年 9 月《中國的軍控、裁軍與防擴散努力》、2013 年 4 月《中國武裝力量的多樣化運用》、2015 年 5 月《中國的軍事戰略》以

³ <巧合?武嚇?陸媒:共軍對台主力在臺灣大選日「開訓」>,《聯合新聞網》,2020年1月12日。https://udn.com/news/story/7331/4282883>(檢索日期:2020年2月1日)

⁴ 戴政龍、〈對《中國的軍事戰略》白皮書之評析〉、《展望與探索》,第 13 卷第 7 期,2015 年 7 月, 頁 26。

及 2017 年 1 月《中國的亞太安全合作政策》,這幾本都跳脫了《中國的國防》寫作模式,而是以專題報告的方式進行。據中共表示:綜合型白皮書側重於宏觀介紹國防和軍隊建設情況,而專題型白皮書側重於闡述國防和軍隊建設某一領域的政策原則、歷史發展、現實動態等內容。5

當然決定這些政策報告的模式,絕非單純由國務院主導,更是需要黨中央做出定論以及與共軍代表討論後才能進行。這也會與出版當時的國際現況有關,如在專題型態的白皮書中,也會搭配北京政策以「全國一盤棋」的角度進行規劃,如在 2017 年所出版的《中國的亞太安全合作政策》中闡述的:「共同、綜合、合作、可持續的安全觀」,此一觀點便是 2014 年習近平在「亞洲相互協作與信任措施會議」上所提出用以指導中國大陸亞太安全理念的論述。6從此點可以看到,中國大陸的政策文件是有其目的性的政策文件。這也突顯出在觀察中共國防白皮書時,必須以更宏觀全面的角度來加以解讀。

雖說在對外交流上,歷年的國防白皮書都有增進國防透明度與破除「中國威脅論」的目的,但其最重要的目的應在於掌握「話語權」的主動性。雖說在中共的戰略指導中有所謂的「你打你的、我打我的」等思維,但在當前中國大陸積極與國際互動之時,外界對於中國大陸的解讀與分析,多半都認為崛起後的中國大陸會對區域的穩定造成威脅,這自然不會是中共所樂見之事。

中共所推動的大外宣計畫中自然有破除上述疑慮的考量,⁷但在軍事議題上, 基於其特殊性,大外宣計畫並不適用於此。此外,各國對於中共軍力成長對區域 穩定的挑戰,大多存有相當的疑慮,這自然成為各國軍事研究單位與國際各大智 庫的分析目標,紛紛出版許多關於中共軍事的分析報告,甚至許多國際安全會議

^{5 &}lt;中國今將發表軍事戰略白皮書 盤點歷部國防白皮書>,《人民網》,2015 年 05 月 26 日。
http://military.people.com.cn/BIG5/n/2015/0526/c1011-27055777.html>(檢索日期:2020年1月25日)。

⁶ 王高成,〈中國大陸發布中國的亞太安全合作政策白皮書之意涵〉,《展望與探索》,第 15 卷第 2 期,2017 年 2 月,頁 26。

⁷ 關於中共大外宣與宣傳體系的運作可參考:何清漣,《紅色滲透:中國媒體全球擴張的真相》(臺北:八旗文化,2019年3月)。Anne-Marie Brady,《推銷中共:中宣部運作:讓黨繼續掌權》(香港:明鏡出版社,2015年)

也將中共軍事行動作為會議上的討論焦點,如在新加坡舉辦的香格里拉對話(The Shangri-La Dialogue)中,南海安全一直都是討論的熱點,⁸中國大陸代表團也成為各國指責的對象。對此,中共開始嘗試自行舉辦區域論壇,期望藉此爭取議題的主導權,每年 11 月於北京主辦的香山論壇就是最好的例子。如在 2019 年的香山論壇中,中共便直指有域外國家,推行排他性戰略並插手地區性事務,我國陸委會認為,香山論壇已經成為中共「批美嚇台」的專屬場域。⁹

類似的思維也出現在歷年的軍事政策報告中,特別是針對中共軍力的部份,與其讓外國來做出解讀,不如由己方主動來做出說明。特別是在輿論戰場上,若喪失主導權自然受制於人,在這樣的思維之下,中共國防白皮書出版的意義便更為提高。雖然不少具有共軍背景的學者透過各種媒體都有對共軍實力做出解讀,或是出版書籍嘗試澄清西方對中共軍力的誤解,10但這些觀點並無官方代表性,在對外宣傳上遠不及國務院出版的國防白皮書。畢竟,代表國家軍事發展與戰略的文件絕非媒體與幾位退伍軍官可以代言。藉由發布國防白皮書的機會藉此對外說明中共對於周邊安全的態度,並對近期共軍的成長與動態做出說明,特別是讓中國大陸民眾了解軍改後的共軍發展,這都是 2019 年中共國防白皮書的用意。

參、部門利益的解讀

有觀察認為,共軍近期對我國的海空威脅日益提升,與我國近期與美國的密切互動有關,甚至認為這些軍事行動都是在 2016 年政黨輪替後,兩岸關係未如馬政府時期的穩定互動所造成的邊際效益。但須注意的是,無論兩岸關係如何互動,共軍的實力增長與軍備的精進是不爭的事實,且對我國威脅從未減少,雖然在過

^{8 &}lt;香格里拉對話 美防長批中國南海軍事化太過分>,《中央通訊社》,2019 年 05 月 31 日。
https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905310279.aspx> (檢索日期:2020年1月15日)。

^{9 &}lt;陸香山論壇「批美嚇臺」 無助亞太和平>,《青年日報》,2019 年 10 月 22 日。
https://www.ydn.com.tw/News/357264>(檢索日期:2020年1月18日)。

¹⁰ 鄭文浩,《被誤導的中國軍力》(北京:紅旗出版社,2011年5月),頁 63-68。

去兩岸學界中也有討論熱線、軍事互信機制、和平協議等相關議題,¹¹甚至在兩岸關係的研討會中也可見到來自中共軍方智庫的學者與會,或對兩岸關係發表觀點。但在習近平上任後,可以明顯發現軍方所屬單位的態度趨於強硬。無論是共軍媒體甚至是與軍方互動較密切的專家學者,對於兩岸交流的相關議題與會議較少提出觀點,反而是針對武力統一或是共軍軍事行動的各種面向進行討論。這也是近期在網路上引起相當多討論的「武統論」思維。¹²

但這是否代表北京政府對我國的態度轉趨強硬,或是象徵中國大陸內部的鷹派份子已逐漸抬頭,對台政策由和平統一轉為武統?這便存在討論空間。和戰兩手策略一向是中共擅長的手法,早在國共內戰之時,中共便經常利用此種邊談判拖延時間,或是在戰況對己不利時利用談判來爭取休整的機會保存實力;若在戰況對中共有利之時,利用談判作為分化敵人的手段,期望能藉此引發敵人內部的矛盾,弱化對手的戰力,但也要同時維持對敵人的軍事壓力。在這樣的思維下,對台的軍事強硬便有存在的必要,無論鷹派是否當權,持續保持對臺灣的軍事威懾,即便當前不一定有武力攻台的打算,但對台軍事的強硬更能突顯其他部門所謂的惠台政策,以達成中共對台工作中「硬的更硬、軟的更軟」的兩手策略。13

在過去的中共組織中,普遍出現政策方針確定後,各單位「兄弟爬山、各自努力」的情況,這也出現在中共對台工作的具體作為上,而在共軍中又以過去總政治部為主要的對台統戰負責單位。¹⁴但這也突顯中共對台工作體系的混亂,與在疊床架屋的組織中,缺乏明確的分工,導致對台工作雖說全國一盤棋,但經常出現個個打不響或政策互相牴觸的問題。

自習近平上台以來,不斷強調解放軍必須成為一隻「能打仗、打勝仗」的軍

¹¹ 關於兩岸軍事互信的相關研究可以參閱:郭添漢,《熱線:兩岸軍事互信機制建構》(臺北:新銳文創,2013年),頁11-27。

^{12 &}lt;中國「武統論」升高 國台辦反要民進黨嚴肅思考>,《自由電子報》,2020 年 1 月 15 日。< https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3040883> (檢索日期: 2020 年 1 月 28 日)。

^{13 &}lt;前陸委會副主委談選後局勢 陸對台...硬的更硬 軟的更軟>,《經濟日報》,2020 年 1 月 01 日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3040883(檢索日期:2020 年 1 月 28日)。

¹⁴ 郭瑞華,《中共對台工作組織體系概論》(臺北:法務部調查局,2004年),頁 131-135。

隊,並且在訓練上以實戰化為主要目標,這說明解放軍就是要以作戰任務為主。¹⁵因此在台海議題上,無論是「兩制臺灣方案」或是「兩岸和平交流」之類的議題應為政府其他單位來負責,軍隊的任務就是以武力來處理所謂的臺灣問題。在這樣的原則之下,其國防部所發布的官方白皮書自然便會以較為強硬的態度看待兩岸關係。如在報告中直接指出艦機繞島巡航,是對台獨勢力發出警告,表示共軍不是將全體臺灣人民作為敵人,而是以台獨勢力作為目標,此舉除貫徹過去一貫對台基調之外,更有分化我國人民之心理戰目的。

因此,或許可借用部門利益角度來解釋中共近期行為。¹⁶雖說中國大陸的政府組織是以共產黨為主體的組織,在黨政合一的原則之下,理應可以有效管理各部門。但在組織行為學的角度,中共各部門依然會有各自的部門利益,在過去政策統一的指導之下,無法有效發揮各單位的長處,反而為迎合高層出現削足適履的問題。故當前習近平對共軍的要求若以軍事作戰為主,自然會要求在與軍事有關的相關文件上,必然要以強硬作為論述的「主旋律」,配合積極的軍事行動,作為戰術上遏抑台獨與內部宣傳的作用,並結合其他部門的惠台政策,發揮「軟手為攻,硬手為守」的兩手策略。¹⁷

肆、軍改的官方決定版報告

2015 年年底所展開的軍改對解放軍而言是一大挑戰,雖在「軍委管總、戰區 主戰、軍種主建」的原則下,從高層一路進行到「脖子以下」,但在新指揮體制的 運作上自然非一蹴可及,仍須時間磨合,甚至新的體制是否能在戰時有所發揮?

^{15 &}lt; 鍛造能打仗、打勝仗的過硬基層 > ,《中國國防部》, 2019 年 11 月 13 日。 < http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2019-11/13/content_4854858.htm > (檢索日期: 2020 年 1 月 27 日)。

¹⁶ 關於共軍與其他中共其他政府組織的部門利益探討案例,可參閱:游智偉,〈部門利益對中國為何政策的影響:解放軍訓練與能源國企海外投資之探討〉,《遠景基金會季刊》,第 20 卷第 2 期,2019 年 4 月,頁 96-104。

 ¹⁷ 林中斌口述 辜樹仁整理,
 十九大後習近平對台: 軟手為攻, 硬手為守, 意在「改變臺灣民意」

 >,《天下獨立評論》,2018 年 3 月 30 日
 日

 (檢索日期: 2020 年 2 月 2 日)。

依然是未知數,或是磨合的過程中以摸著石頭過河的模式逐步的修正。中共於 2017 年理應出版國防白皮書,但當時有可能因軍改仍處於「現在進行式」,對於許多政策尚未定案,因此只在 2017 年 1 月出版《中國的亞太安全合作政策》,並未對於共軍的發展與軍改後的組織做出討論。

此外,2017年並未出版國防白皮書的原因,除軍改的進度外,更有可能與中國共產黨第十九次全國代表大會(以下簡稱十九大)有關。在十九大軍委會成員有相當大的改組,重新界定了共軍決策高層的權力關係與指揮體系,更將戰區與軍種置於同一級別(皆為正戰區級),有助於聯合作戰的指揮運作更加完善。¹⁸雖然軍委底下的職能辦公室與戰區軍種以及脖子以下的軍改都在推動,但最重要的軍委會成員尚未定案,自然無法正式頒布國防白皮書。

如今在 2019 年推出軍改後的首部國防白皮書,除了說明軍改後的解放軍的戰略目標之外,也對軍改的各項改變做出統整的說明,明確指出部隊的隸屬變化與各軍種的地位、基本的戰略方針做出說明與定位,並直接命名為《新時代的中國國防》,也象徵此為軍改後的首部國防白皮書。這些也可以配合共軍在 2016 年以來所作的一系列調整,從中可看出變化的端倪。從 2016 年初的組織改變、2017 年針對人才培育的軍校改革、2019 年新版軍事訓練大綱的出版、陸海空火箭軍各種實戰化軍演,這都代表軍改目標的循序漸進。因此,今次國防白皮書的出版也象徵軍改已達到階段目標,也代表本白皮書的內容自然也值得外界仔細解讀,畢竟距離上一版(2015 年出版)而言,雖只相隔四年,但共軍卻經歷了相當大的改變,這也是在軍改後,國際學界對於共軍研究的新開始。

過去國際學界對共軍研究皆有長期的累積,許多國際學者對於共軍的打裝編 訓都有深入的見解。¹⁹但在軍改後,許多研究都要重新進行,無論是新軍種的運作,

Ying Yu Lin," PLA Reforms as Seen from the Composition of the Central Military Commission of the 19the National Congress of the Communist Party of China", *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.31,No.4. 2019/12/01 .pp. 502-517.

¹⁹ 如歷年由美國蘭德公司、中華民國高等政策協會、美國國防大學所舉辦的國際解放軍研究學術研討會,便有不少深入的分析與觀察。Peter Mattis, *Analyzing the Chinese Military: A Review Essay*

或是大軍區改戰區之後的指揮鏈,甚至在後勤整合的運作上許多議題都充滿問號。雖可透過中共出版的公開資料與文獻進行整理與分析,但也有不少臆測與論述過於武斷,並無官方正式的資料來源。在從事軍改後的解放軍研究時,最大的難題大多在於解放軍官方資訊有限,許多的研究觀點雖具有創見,但卻缺乏官方說法佐證,國防白皮書的出版,自然可以解決些許問題。因此,2019年中共國防白皮書的出版,對於中共軍事研究是有一定程度的幫助,對於軍改後的共軍能有更為清晰的面貌。但報告書畢竟仍是官方出版,原先便有相當濃厚的外交意涵,故在判讀時仍須配合演訓細節、人事變化與未來發展加以解讀,避免誤判。

伍、結語

我國學者林中斌教授曾說:如果我們過份依賴西方研究解放軍的看法,我們也會有類似的錯誤(方法上的迷思),如果我們研究不夠深入,我們就只能依賴西方的研究成果。²⁰在中共軍事研究的領域中,我國在國際上一直有得天獨厚的優勢,雖說外國學者逐漸突破語文上的障礙,甚至在研究中開始強調以中文原始資料為研究素材,但依然會受限於對黨軍互動以及中國古典兵學傳統的認識有限,無法對中共軍事議題有更細膩的解讀。特別是 2015 年年底的軍改後,過去各國長期累積的共軍研究面臨重新開始的狀況,自然會是我國建立中共軍事學術研究地位的最佳時機。若能充分發揮「第二軌道」交流的功能與國際接觸,除能吸收各國家的學術專長擴大對共軍的認識與了解,更能發揮文武合一的力量,建立我國在共軍研究上的學術影響力,藉此掌握對中共研究的主動權。

參考書目

一、中文部份

專書

- Anne-Marie Brady, 2015。《推銷中共:中宣部運作:讓黨繼續掌權》。香港:明鏡出版社。
- 何清漣,2019。《紅色滲透:中國媒體全球擴張的真相》。臺北:八旗文化。
- 郭添漢,2013。《熱線:兩岸軍事互信機制建構》。臺北:新銳文創。
- 郭瑞華,2004。《中共對台工作組織體系概論》。臺北:法務部調查局。
- 鄭文浩,2011。《被誤導的中國軍力》。北京:紅旗出版社。

專書論文

林中斌,2001。<序>,廖文中主編,《中共軍事研究論文集》。臺北:中共研究雜誌社。頁 V。

期刊論文

- 王高成,2017/02。〈中國大陸發布中國的亞太安全合作政策白皮書之意涵〉,《展望 與探索》,第 15 卷第 2 期,頁 23-29。
- 游智偉,2019/04。〈部門利益對中國為何政策的影響:解放軍訓練與能源國企海外 投資之探討〉,《遠景基金會季刊》,第 20 卷第 2 期,頁 95-132。
- 戴政龍,2015/07。〈對《中國的軍事戰略》白皮書之評析〉,《展望與探索》,第 13 卷第 7 期,頁 26-31。

網路資料

- 2014/11/09。<習近平首次系統闡述新常態>,《新華網》,http://www.xinhuanet.c
 om/world/2014-11/09/c_1113175964.htm>
- 林中斌口述 辜樹仁整理,2018/03/30。<十九大後習近平對台:軟手為攻,硬手為守,意在「改變臺灣民意」>,《天下獨立評論》, https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/70/article/6740。
- 2019/05/31。<香格里拉對話 美防長批中國南海軍事化太過分>,《中央通訊社》, < https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905310279.aspx>。
- 2019/7/10。<中國海警局開通 95110 海上報警電話>,《蘋果日報》,http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2019-07/10/content 4845524.htm>。

- 2019/10/22。 <陸香山論壇「批美嚇臺」 無助亞太和平>,《青年日報》, < https://www.ydn.com.tw/News/357264>。
- 2019/11/13。<鍛造能打仗、打勝仗的過硬基層>,《中國國防部》, < http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2019-11/13/content 4854858.htm>。
- 2020/01/01。 < 前陸委會副主委談選後局勢 陸對台...硬的更硬 軟的更軟 > ,《經濟日報》, < https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3040883>。
- 2020/01/12。 <巧合?武嚇?陸媒:共軍對台主力在臺灣大選日「開訓」>,《聯合新聞網》,2020年1月12日。https://udn.com/news/story/7331/4282883。
- 2020/01/15。<中國「武統論」升高 國台辦反要民進黨嚴肅思考>,《自由電子報》, < https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3040883>。

二、外文部份

事書

Mattis ,Peter,2015. Analyzing the Chinese Military: A Review Essay and Resource Guide on the People's Liberation Army .SC: Create Space Independent Pub.

期刊論文

Lin, Ying Yu,2019/12/01" PLA Reforms as Seen from the Composition of the Central Military Commission of the 19the National Congress of the Communist Party of China", *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.31,No.4,pp. 502-517.

網路資料

Lin, Ying Yu, 2016/03/03. "The Implications of China's Military Reforms" *The Diplomat*, ."

作者簡介

林穎佑

美國舊金山大學全球創業管理碩士、淡江大學國際事務與戰略研究所博士,現 為國立中正大學戰略暨國際事務研究所兼任助理教授、中華戰略前瞻協會研究 員,主要研究領域為中國人民解放軍研究、資訊安全、國土安全研究、比較國 防政策、兩岸關係等範疇。