



FOCUS

專題報導

● 作者/Amrita Jash ● 譯者/章昌文 ● 審者/丁勇仁

# 中共國防預算簡析

China's 2023 Defense Spending: Figures, Intentions and Concerns

取材/2023年4月14日美國詹姆斯頓基金會網站專文(*China Brief*, April 14/2023)

中共連續多年的國防預算增長，雖有其自稱的正當理由，但因增長的確實額度與使用領域不透明，令美國與周邊國家備感威脅，對中共國防預算增加的關注重點不僅在其數字多寡，瞭解其背後的隱藏意圖，更是此議題的重中之重。

(Source: Shutterstock)



### 前言

2023年3月，中共最高立法機關第十四屆全國人民代表大會在開幕會議中宣布，2023會計年度的年度國防預算約為1.55兆元人民幣(概合2,247億9千萬美元)，較去年增長7.2%(國務院新聞辦公室，2023年3月6日)，今年的預算增加，是2015年最後一次兩位數(10.1%)暴增紀錄後，中共國防開支連續第八年維持個位數成長。在此期間，估算中共每年的軍事預算增長依序是2016年的7.6%、2017年的7%、2018年的8.1%、2019年的7.5%、2020年的6.6%、2021年

的6.8%及2022年年的7.1%(環球網，2023年3月4日)。因此，儘管在新冠肺炎(COVID-19)大流行期間經濟低迷、且有日益嚴峻的財政挑戰，今年的國防預算增長仍符合近期支出模式，也證實中共領導階層對維持快速軍事現代化的堅定承諾。

鑑於「中」美地緣政治關係緊張，以及俄烏戰爭不斷升級，中共今年再次決定大幅增加其國防預算並不令人意外。儘管中共的國防開支仍舊低於美國，但考量到臺灣、南海、東海及喜馬拉雅山中印邊界衝突緊張局勢的加劇，此象徵性的持續增長，

對美國及中共鄰國都是警訊(中國簡報，2022年4月29日)。對中共軍事現代化感到焦慮的一個重要促成因素，是因其國防開支的估計與分類都欠缺透明。

隨著時間推移，中共以其國防開支遠低於美國的花費為由，證明其年度國防開支增長合理。根據官方報告，中共實際支出僅占實質計算的四分之一、且是2023年美國約8,580億美元人均國防預算的十六分之一(新華社，2023年3月5日)。不過，中共的官方數字，與美國國防部，以及斯德哥爾摩國際和平研究所(Stockholm Interna-



共軍南部戰區海軍航空兵某旅戰鬥機正準備參加一次飛行訓練演習。(Source: China Military Online)

tional Peace Research Institute, SIPRI)與國際戰略研究所(International Institute for Strategic Studies, IISS)等頂尖民間國際安全智庫的估計存在差異。例如,2017年中共正式國防預算為1兆440億元人民幣(1,514億美元),而其2016年的預算是9,550億元人民幣(1,437億美元),斯德哥爾摩國際和平研究對此的估算是2,280億美元(2017年)與2,160億美元(2016年);而美國國防部估計2016年的國防預算超過1,800億美元,國際戰略研究所估計該數字則是1,970億美元。<sup>1</sup> 近期,中共正式宣布2021年的預算為1兆4,500億元人民幣(約合2,290億美元)(新華社,2022年3月5日)。不過,斯德哥爾摩國際和平研究所估計,中共2021年的軍事實際花費是2,930億美元(斯德哥爾摩國際和平研究所,2022年4月)。會影響中共國防開支未如實公布的第二層面,是相關支出的分類方式。如同2019年國防白皮書所勾勒的,中共國防開支按資金用途細區分三部分:人事、訓練及裝備支出(新華社,2019年7月24日)。儘管中共在人事類的支



2023年3月,中共全國人民代表大會宣布年度國防預算,雖然人事支出相當透明,但裝備採購細節卻不對外公開。(Source: 達志/AP)

出最為透明,但裝備採購的資訊卻頗難知悉。

### 「合理且適度的」增長

在中共官方表述中,第十四屆人民代表大會第一次會議發言人王超(Wang Chao)表示:「中國的軍事現代化,不會對任何國家構成威脅,反而是維護地區穩定與世界和平的積極力量」(新華社,2023年3月5日)。照此觀點,2023年的國防預算增長對解決複雜的安全挑戰及履行中共身為大國的責任,是「適當且合理的」。而且,正如《環球時報》(*Global Times*)基

於以下理由認為,就中共角度言,相較其他國家,其國防開支7.2%的增長亦屬「適度」(環球時報,2023年3月5日)。首先,文章援引中共軍事專家宋忠平(Song Zhongping)的主張,指稱2023年7.2%的國防預算增長,僅比前一年的增長高出0.1%,考量中共的國防需求與近期經濟發展,此增長尚稱合理。其次,鑑於中共安全環境日益惡化,以及俄烏衝突導致全球安全情勢緊張,此種增長被視為特別「合理」。而且該社論還認為,由於提高軍費開支是世界趨勢,中共增加國防開支不能



算是特例。第三，《環球時報》聲稱，就國內生產毛額占比而言，中共軍費開支「明顯低於」其他國家。該文強調，相較於日本等其他國家，中共的國防開支並未超出國內生產毛額的1.5%，而日本則計劃五年內將國防開支提高到國內生產毛額的2%；美國國防開支是國內生產毛額的3.5%；以及印度2022年的預算則占其國內生產毛額的2.2%。

### 關注的脈絡

北京認為，在與其他國家相比較時，中共增長軍事開支「堅持自己的節奏、不橫向攀比、不搞軍備競賽」（環球時報，2023年3月5日）。然而，中共沒能考量到的是，不同於其他國家，其在軍費開支上的增長會引發國際焦慮。中共國防開支的欠缺透明，造成對其戰略意圖的顧慮。美國國防部2002年的中共軍力報告預測，至2020年，中共年度的實際支出可能會增加三到四倍以上。過去20年間，中共國防支出增長了五倍——從2001年的500億美元，增加到2021年的2,700億美元（美國國防部，2002年7月12日）。

數種趨勢使中共軍事開支特別令該區域與其他地區的國家憂心。首先，中共的國防開支呈現上升趨勢，多年來僅次於美國且位居第二。例如，截至2021年，中共國防預算已連續27年成長，而日本的開支在2021年則增加7.3%、達到541億美元——這是日本自1972年以來最大的年度增幅（斯德哥爾摩國際和平研究所，2022年4月）。儘管根據官方數據，中共的國防開支並未超出其國內生產毛額的1.5%，但中共的國防開支依舊高於日本與印度的國防開支總和。

此外，中共國防開支的上漲幅度，也與中共日益增長的軍工生產能力相關，這反映在中共從武器進口國轉變為武器出口國上（僅次於美國、俄羅斯及法國，排名第四）——2018年至2022年占全球武器進口總額的4.6%及出口總額的5.2%（斯德哥爾摩國際和平研究所，2023年3月）。中共大多數在地區的競爭對手，包括印度及日本，都是武器進口國，分占全球武器進口的11%及3.2%。這反映出在國防工業基礎能力方面，中共與所有亞洲鄰國存在的巨大落差。尤其中共武器的最大接受國是巴基斯坦，而這是印度關切的問題。

再者，中共軍工企業有八家擠身武器銷售商百強之列——2021年總銷售額達1,090億美元。值得注意的是，三家中共企業位居前20大：中國兵器工業集團有限公司（China North Industries Group Corporation, NORINCO）（排名第7）為地面系統專業；而中國航空工業集團有限公司（Aviation Industry Corporation of China, AVIC）（排名第8）、中國航天科技集團有限公司（China Aerospace Science and Technology Corporation, CASC）（排名第9）及中國航天科技集團有限公司（China Aerospace Science and Industry Corporation, CASIC）（排名第11）——則是在飛機、飛彈及太空領域最重要的三家中共軍工企業（斯德哥爾摩國際和平研究所，2022年12月）。日本在前100大的軍火製造商包括三菱重工（Mitsubishi Heavy Industries）（排名第35）、川崎重工（Kawasaki Heavy Industries）（排名第54）、富士通（Fujitsu）（排名第77）和石川島播磨重工業株式會社（IHI Corporation）（排名第89）。至於印度在前100大的兩家公司，則包括印度斯坦



中共年度國防預算持續增長，乃為實現建軍百年奮鬥目標、軍隊現代化及成為世界一流軍隊之基礎。圖為共軍軍事博物館所陳展之船艦。(Source: 達志/AP)

航空有限公司(Hindustan Aeronautics)(排名第42)及巴拉特電子有限公司(Bharat Electronics)(排名第63)。因此，與美國不同的是，中共、日本及印度自身的各個國防工業基地，皆存在巨大的差距。

## 結論

與其他國家不同，中共的國防開支是凸顯其軍事能力不斷增強與野心擴張的一個指標，第十四個五年規劃(2021-2025年)關鍵目標之一，就是要加速國防和軍隊現代化(新華網，2021年5月13日)。

此外，年復一年國防開支的持續增長，構成了中共實現三項關鍵里程碑的堅定承諾：在2027年實現建軍百年奮鬥目標、到2035年基本實現國防和軍隊現代化，以及在二十一世紀中葉全面建成

世界一流軍隊。因此，中共的國防開支不僅是數字，還有這些數字背後的隱藏意圖。

## 作者簡介

Amrita Jash係印度馬尼帕爾高等教育學院(Manipal Academy of Higher Education)(傑出學院[Institution of Eminence])地緣政治與國際關係學系助理教授。

Reprint from The Jamestown Foundation with permission.

## 註釋

1. Dong Ryul Lee, “The Prospect and Trend of Military Spending and Strategy in Rising China”, *EAI Working Paper*, January 8, 2019, pp. 1-2, [http://www.eai.or.kr/main/english/publication\\_01\\_view.asp?intSeq=9913&board=eng\\_report](http://www.eai.or.kr/main/english/publication_01_view.asp?intSeq=9913&board=eng_report).