



中華民國 110 年 04 月 28 日

第 8 期

國防情勢特刊

中國軍力報告之比較評析

中國歷年國防白皮書之回顧	歐錫富	1
美國防部年度《中國軍力報告》觀察	林柏州	15
解析日本防衛研究所《中國安全戰略報告》	王尊彥	27
解讀《中共政軍發展評估報告》	洪子傑	39
	洪銘德	

The Comparative Analysis of the Reports vis-à-vis Military Power of the People's Republic of China

Review of China's Defense White Papers	<i>Si Fu Ou</i>	1
Review of Pentagon's Annual Report to Congress on Chinese Military Development	<i>Po-Chou Lin</i>	15
An Analysis of the NIDS China Security Report	<i>Tsun-Yen Wang</i>	27
Interpreting the Annual Assessment of PRC's Political and Military Developments	<i>Tzu-Chieh Hung</i> <i>Ming-Te Hung</i>	39

編輯報告

美中戰略競爭態勢逐漸明朗，引發全球戰略社群希望加強對中國軍事與安全發展的瞭解需求。相較於美國坦誠其戰略企圖及保持高度的軍事透明，中國安全戰略及軍事發展始終是各國亟欲探知的重點。雖然中國也定期發布「國防白皮書」，但美國、日本及我國的國防部門及官方智庫機構長年持續性公開發布中國軍事與安全發展評估報告，其參考價值更勝於中國官方報告。鑑於每份報告著重的重點及方向各有不同，本專刊希望透過本院研究人員的探討，來瞭解這些報告所具有的特色與價值，以做為日後各界觀察中國軍事研究的參考基礎。

第一篇由歐錫富撰寫的〈中國歷年國防白皮書之回顧〉，比較中國國防部於 1995 年發布《中國的軍備控制與裁軍》白皮書後，自 2000 年開始每兩年《中國的國防》白皮書迄今已出版 10 份白皮書，似乎積極對外展現其強化軍事發展透明的努力，然未見有效紓緩外界質疑「中國威脅論」的困境，也無法實質改善軍事透明度。從北京每年於兩會期間所公布的國防費，卻未包含隱藏其他部門的預算或提供具體武器系統研發項目；從公開各軍種戰略要求，卻不提火箭軍及戰略支援部隊的細節及軍事能力，甚至中國早期宣稱不在外國駐軍與建立基地，到吉布地海外保障基地的建立，都使各年度的報告淪為公關宣傳。

第二篇林柏州所撰〈美國國防部年度《中國軍力報告》觀察〉指出，美方的報告是當今各國針對中國軍事發展所做的最完整，也最權威的官方評估資料，其目的除向國會呈現美國國防部對中國軍事發展及威脅的評估，以爭取國會對國防預算的支持，同時也在向美國社會與友盟國家進行戰略溝通，以增進各界對安全挑戰的瞭解與共識。文中呈現美國對中國軍事發展的看法及對美安全意涵，也說明美中在軍事科技、太空領域的競爭趨勢，並對中國軍事在數量上的優勢項目表達憂慮。

在第三篇王尊彥撰擬〈解析日本防衛研究所《中國安全戰略報告》〉中，介紹日本防衛省防衛研究所自 2011 年開始每年出版《中國安全戰略報告》（中国安全保

障レポート），歷次內容不僅包含傳統的軍事安全，涵蓋能源安全、地緣經濟等更為廣義的非傳統安全議題，同時也與時俱進反映日本防衛政策調整思維。當日本在 2013 年成立「國家安全保障會議」，2013 年出版的報告即把中國成立「國家安全委員會」納入討論；當 2018 年防衛計畫大綱提出「多次元統合防衛力」防衛構想重視陸海空軍力以外的太空、網路和電戰等新領域，2020 年 11 月出刊的報告即聚焦中國在太空和網路領域的能力發展，如同 2011 年首次出版的報告發刊詞，日本認為中國的軍事動向為「地區和國際社會的擔憂事項」，防衛省透過官方智庫定期發布中國安全戰略報告，有助於外界更加瞭解日本如何看待日中關係、中國威脅及中國對區域及全球的安全挑戰。

第四篇為洪子傑及洪銘德撰擬〈解讀《中共政軍發展評估報告》〉，主要在分析國防院從 2018 年創院以來，每年出版的《中共政軍發展評估報告》，該年度報告除期望國內社會各界更加瞭解中共近來政治、經濟、社會及軍事發展及帶來的挑戰威脅，也成為各國瞭解中共對台軍事威脅的參考資料。歷次報告重點各異，在《2018 報告》將焦點放在中國「習核心」法制化、軍改成效、「銳實力」與「一帶一路」等對外擴張；《2019 報告》則納入美中貿易戰、中共對台措施和香港「反送中」事件。最新出版的《2020 報告》再進一步關注香港自治與民主問題、解放軍機艦繞台及軍事威嚇，更加入中國的政治改革、外交、兩岸、軍事、經濟、社會維穩和認知作戰等議題。

本專刊希望透過審視當前主要國家針對中國軍事與安全發展所出版的定期性評估，讓各界對中國軍事發展趨勢有加深清晰、整合性的認知，進而共同思索台灣面臨的國際環境及可能的戰略挑戰。

中國歷年國防白皮書之回顧

歐錫富

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

世界各國發表國防白皮書通例，以年度報告或設定專題報告兩種形式呈現，或者兩者混合使用，除了例行性章節外，另有專章討論特定議題。發表時間有以一年或兩年為間隔。中國發表國防白皮書，是鄧小平改革開放後，為了彰顯國防安全事務的公開與透明，1995年11月第1次發表《中國的軍備控制與裁軍》白皮書。自此以後，除了第二本相隔5年外，中國每兩年發表一次國防白皮書，共發表11版國防白皮書，其中有4版為專題型白皮書，有7版為年度報告型白皮書。歷年來發表的白皮書如下：

《中國的軍備控制與裁軍》白皮書（1995年11月）。

《2000年中國的國防》白皮書（2000年10月）。

《2002年中國的國防》白皮書（2002年12月）。

《2004年中國的國防》白皮書（2004年12月）。

《2006年中國的國防》白皮書（2006年12月）。

《2008年中國的國防》白皮書（2009年1月）。

《2010年中國的國防》白皮書（2011年3月）。

《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書（2013年4月）。

《中國的軍事戰略》白皮書（2015年5月）。

《中國的亞太安全合作政策》白皮書（2017年1月）。

《新時代的中國國防》白皮書（2019年7月）。¹

歷年中國國防白皮書章節目錄如附表，以下就中國各版國防白皮書做一簡要的回顧與分析，試圖梳理其國防與軍隊建設的發展軌跡，以有助於吾人對解放軍的瞭解。

貳、專題型國防白皮書

1995年的《中國的軍備控制與裁軍》全文約12,000字，主要重點：
一、和平發展不稱霸。中國國防建設堅持走平戰結合、軍民結合的發展道路。中國實行積極防禦軍事戰略，堅持人民戰爭思想。中國不謀求世界或地區霸權，不在外國派駐軍隊，不在外國建立軍事基地。
二、裁減軍隊員額100萬。1985年5月中國宣布將裁減員額100萬，全軍員額減到319.9萬人。
三、維持低水準國防支出。1994年中國國防費為550.71億元人民幣。其中人員生活費187.74億元，占34.09%；活動維持費188.45億元，占34.22%；裝備經費174.52億元，占31.69%。
四、和平利用軍工技術。中國於70年代末開始實施國防科技工業軍轉民，將2/3軍品科研生產能力轉向為經濟建設服務。
五、嚴格管制敏感材料與軍事裝備轉讓。中國支持《不擴散核武器條約》，主張全面禁止和徹底銷毀核、化學與生化武器；對常規武器轉讓主張武器出口應有助於接受國正當防衛能力；不利用軍貿干涉內政。
六、積極推動國際軍備控制與裁軍。裁軍最終目標是全面禁止和徹底銷毀核、化學和生化、外空武器，以及削減常規軍備。

2013年發表《中國武裝力量的多樣化運用》全文約11,500字，主要

¹ 〈法規文獻/白皮書/列表〉，中華人民共和國國防部，2021年2月4日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/node_47121.htm。

內容：一、樹立綜合安全觀念。適應安全威脅新變化，重視和平時期武裝力量運用，有效遂行非戰爭軍事行動任務。加強應急救援、海上護航、撤離海外公民等海外行動能力建設。二、首次公布陸海空三軍員額。陸軍機動作戰部隊包括 18 個集團軍，現有 85 萬人，海軍 23.5 萬人，空軍 39.8 萬人。三、保障國家經濟社會發展。海洋是中國可持續發展的重要空間和資源保障，維護國家海洋權益，是解放軍的重要職責。

2015 年的《中國的軍事戰略》全文約 9,000 字，白皮書強調：一、打贏信息化局部戰爭。戰爭型態加速向信息化戰爭演變，軍事鬥爭準備基點由打贏信息化條件下的局部戰爭調整為打贏信息化局部戰爭。二、軍事力量發展建設。陸軍按照機動作戰、立體攻防戰略要求，實現區域防衛型向全域機動型轉變。海軍按照近海防禦、遠海護衛戰略要求，逐步實現近海防禦型向近海防禦與遠海護衛型結合轉變。空軍按照空天一體、攻防兼備戰略要求，實現國土防空型向攻防兼備型轉變。第二炮兵按照精幹有效、核常兼備戰略要求，完善核常兼備力量體系。三、軍民融合深度發展。推進基礎領域、重點技術領域和主要行業標準軍民通用，探索完善依託國家教育體系培養軍隊人才、依託國防工業體系發展武器裝備、依託社會保障體系推進後勤社會化保障的方法。推動軍地海洋、太空、空域、測繪、導航、氣象、頻譜等開發和使用，促進軍地資源互通互補互用。

2017 年的《中國的亞太安全合作政策》全文約 16,300 字，重點包括：一、推進夥伴關係建設。地區國家應共同努力，走對話而不對抗，結伴而不結盟的新路，共建互信、包容、合作、共贏的亞太夥伴關係。二、中國與亞太地區其他國家關係。不斷加強政治互信、經貿聯繫、人文交往、防務交流合作，促進地區的和平與繁榮。三、參與亞太地區主要多邊機制。主要包括中國—東盟合作、東盟與中日韓（10+3）合作、中日韓合作、東亞峰會、東盟地區論壇、東盟防長擴大會、瀾滄江—湄

公河合作、上海合作組織以及亞洲相互協作與信任措施會議。四、參與地區非傳統安全合作。非傳統安全合作有救災合作、反恐合作、打擊跨國犯罪合作、網路安全、海上安全合作、防擴散與裁軍合作。

參、年度報告型國防白皮書

《2000年中國的國防》全文約24,700字，其重點如下：一、新安全觀。世界必須建立適應時代需要的新安全觀，核心是互信、互利、平等、合作。二、質量建軍。貫徹積極防禦軍事戰略方針，實行防禦、自衛和後發制人的原則，實現軍隊由數量規模型向品質效能型、由人力密集型向科技密集型轉變。三、現役預備役武警民兵。現役部隊分為總部體制、軍兵種體制、軍區體制。總部體制由中央軍事委員會領導下的總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部構成。軍兵種體制由陸軍、海軍、空軍三個軍種和二炮一個獨立兵種組成。軍區體制現設有瀋陽、北京、蘭州、濟南、南京、廣州、成都7個軍區。預備役部隊是以預備役人員為基礎、現役人員為骨幹，按規定體制編制組成的部隊。武裝員警部隊是擔負國家賦予安全保衛任務的部隊，受國務院、中央軍事委員會雙重領導。民兵是國家武裝力量組成部分。民兵在軍事機關的指揮下，擔負戰備勤務、防衛作戰任務，協助維護社會秩序。四、打贏高技術條件下局部戰爭。1997年9月中國宣布再裁軍50萬。目前全軍編制人數保持在250萬，成立總裝備部，調整武器裝備管理體制。90年代後期，中國軍隊以打贏高技術條件下局部戰爭為目標。五、建立信任措施。中國推進與周邊國家建立信任措施，按照平等對話、不干涉別國內政、不針對第三國，維護各方安全和地區和平與穩定。

《2002年中國的國防》全文約28,000字，其重點為：一、多維戰爭。以信息技術為核心的高新技術應用，戰場向陸、海、空、天、電多維空間擴展，中、遠端精確打擊成為重要作戰樣式。二、科技強軍。解放軍實施科技強軍戰略，加快科研和武器裝備發展，培養高素質新型軍

事人才，建立科學體制編制。三、陸軍未設獨立領導機關。陸軍目前沒有設置獨立的領導機關，領導機關職能由四總部代行，各軍區直接領導所屬陸軍部隊。海軍任務是獨立或協同陸軍、空軍防禦敵人從海上入侵，空軍任務是組織國土防空，二炮戰略核導彈部隊直接由中央軍委指揮。四、國防費。2000年、2001年、2002年中國國防費分別為1,207.54億元、1,442.04億元、1,694.44億元人民幣，占國家財政支出比重分別為7.60%、7.65%和8.03%。五、完善武器裝備管理機制。1998年總裝備部成立後，各軍兵種、軍區直至軍、師、團級作戰部隊均成立裝備部（處），提高武器裝備建設的整體效益。

《2004年中國的國防》全文30,000字，其重點有：一、非對稱、非接觸、非線性作戰。戰爭型態正由機械化向信息化轉變，體系對抗成為主要特徵，非對稱、非接觸、非線性作戰成為重要作戰方式。二、加速中國特色軍事變革。解放軍逐步實現由機械化半機械化向信息化的轉型。三、裁減軍隊員額20萬。2003年9月北京再裁軍20萬，軍隊總規模維持230萬。四、預備役部隊建設。預備役部隊已由單一陸軍發展成為由陸、海、空和二炮預備役部隊組成的後備力量，實行軍隊與地方黨委、政府雙重領導制度。五、民兵建設。民兵是不脫離生產的群眾武裝組織，民兵分為普通民兵和基幹民兵。基幹民兵有應急、步兵、專業技術和對口專業（與軍事專業對口的企業事業單位）分隊，全國共有基幹民兵1,000萬。

《2006年中國的國防》全文約25,200字，白皮書強調：一、國防和軍隊現代化實行三步走發展戰略。在2010年前打下堅實基礎，2020年前後有較大的發展，到21世紀中葉基本實現建設信息化軍隊。二、完成裁軍20萬。中國於1985年、1997年和2003年，分別宣布裁軍100萬、50萬和20萬，軍隊規模現保持230萬人。三、優化軍兵種編成。陸軍增加實行軍一旅一營體制集團軍數量。海軍、空軍撤銷部分艦艇大隊和

航空兵師、團、場站。四、改革領導指揮體制。海軍撤銷航空兵部機關，基地改為保障基地。空軍撤銷軍（基地）機關，組建區域性指揮所。調整後海空軍作戰部隊分由艦隊、軍區空軍直接領導。五、參與搶災救險工作。2005年6月國務院、中央軍委頒布《軍隊參加搶險救災條例》，對軍隊參加搶險救災任務、與地方政府工作協調關係、動用軍隊許可權和程式、軍地聯合指揮、平時救災準備和經費物資保障等做出規定。

《2008年中國的國防》全文約30,200字，白皮書重點：一、首次透露二炮遏制核攻擊條件、方法與步驟。第二炮兵所屬的導彈核武器，平時不瞄準任何國家；在國家受到核威脅時，核導彈部隊將提升戒備狀態；在國家遭受核襲擊時，使用導彈核武器對敵反擊。二、公布30年來軍費變化。1978年至1987年、1988年至1997年，1998年至2007年3個階段，中國軍費每年平均增幅分為3.5%、14.5%和15.9%。三、精進部隊建設。陸軍逐步推進部隊編成向小型化、模組化、多能化方向發展，發展陸軍航空兵、輕型機械化、信息對抗、導彈和特種部隊。海軍按照近海防禦戰略要求，把信息化作為現代化建設的發展方向。空軍提高偵察預警、空中打擊、防空反導和戰略投送能力。二炮形成核常兼備、固液並存、射程銜接、戰鬥部種類配套的武器裝備體系。

《2010年中國的國防》全文約28,600字，主要重點：一、建立兩岸軍事安全互信。兩岸可就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制。但兩岸軍事互信放在國防政策專章，而非與周邊國家軍事互信專章。二、搶險救災專業主力。2009年1月中國組建以軍隊為主體的抗洪搶險應急隊、地震災害緊急救援隊、核生化緊急救援隊、空中緊急運輸服務隊、交通應急搶險隊、海上應急搜救隊、應急機動通信保障隊、醫療防疫救援隊等8支國家級應急專業力量，兵力5萬人。三、亞丁灣和索馬利亞海域護航。中國於2008年12月派遣海軍艦艇編隊赴亞丁灣、索馬利亞海域實施護航，主要任務是保護中國航經該海域船舶、人員安

全，運送人道物資船舶安全。

2019 年的《新時代的中國國防》全文約 19,700 字，其重點是：一、建立世界一流軍隊。到 2020 年基本實現機械化，信息化建設取得重大進展，力爭到 2035 年基本實現國防和軍隊現代化，到本世紀中葉把軍隊全面建成世界一流軍隊。二、維護核、太空、網路空間重大領域利益。解放軍嚴格核武器安全管理，統籌管理天基信息資源，加快網路空間力量建設。三、重塑領導指揮體制。按照軍委管總、戰區主戰、軍種主建原則，四總部調整為軍委機關 15 個職能部門，成立陸軍領導機構；成立戰略支援部隊；二炮更名為火箭軍；成立聯勤保障部隊，構建中央軍委一軍種一部隊的領導管理體系。四、建立聯合作戰指揮體制。健全軍委聯合作戰指揮機構，組建戰區聯合作戰指揮機構，形成平戰一體的聯合作戰指揮體系。成立東部、南部、西部、北部、中部 5 個戰區，構建中央軍委一戰區一部隊的作戰指揮體系。五、裁軍 30 萬。中國裁軍 30 萬，現役總員額減至 200 萬。六、調整作戰部隊編成。陸軍原 18 個集團軍重組為 13 個集團軍。實行軍一旅一營體制，減少指揮層級。增加特種作戰、立體攻防、兩棲作戰、遠海防衛、戰略投送等新型作戰力量。

肆、結論

中國改革與開放後，為凸顯公開與透明，開始發表國防白皮書。國防白皮書兩年發表一次，多數為年度報告型白皮書，少數為專題型白皮書。專題型白皮書主要針對外界關切議題提出說明，包括 1995 年中國的軍備控制與裁軍，中國宣稱和平發展不稱霸與裁軍百萬，不在外國駐軍與建立基地，揚言全面禁止並銷毀核生化武器。2013 年的武裝力量的多樣化運用，強調綜合安全觀念、和平時期武裝力量運用、以及有效遂行非戰爭軍事行動任務。2015 年的中國的軍事戰略指出，從打贏信息化條件下的局部戰爭，調整為打贏信息化局部戰爭。陸軍從區域防衛型向全域機動型轉變，海軍從近海防禦型向近海防禦與遠海護衛型結合轉變，

空軍從國土防空型向攻防兼備型轉變。2017 年的中國的亞太安全合作政策表示，全力促推進夥伴關係，走對話而不對抗，結伴而不結盟道路。加強政治互信、經貿聯繫、人文交往、防務交流合作，參與亞太地區多邊機制以及非傳統安全合作。

為了消除外界對中國軍事安全戰略、軍隊建設、國防費等缺乏透明的疑慮，2000 年白皮書以年度型呈現，奠定以後中國國防白皮書論述的基本架構。該白皮書提出打贏高技術條件下局部戰爭；軍隊由數量規模型向品質效能型、由人力密集型向科技密集型轉變；以及裁軍 50 萬並成立總裝備部。2002 年白皮書凸顯戰場向陸、海、空、天、電多維空間擴展，中、遠端精確打擊成為重要作戰樣式，以及二炮戰略核導彈部隊直接由中央軍委指揮。2004 年白皮書表明戰爭型態正由機械化向信息化轉變，體系對抗成為主要特徵，非對稱、非接觸、非線性作戰成為重要作戰方式。解放軍加速中國特色軍事變革，實現由機械化半機械化向信息化轉型，以及再度裁軍 20 萬。2006 年白皮書宣布國防和軍隊現代化三步走戰略，2010 年前打下基礎，2020 年有較大發展，到 21 世紀中葉實現信息化軍隊。解放軍優化軍兵種編成與指揮體制，陸軍增加軍—旅—營體制集團軍數量，海空軍撤銷部分艦艇大隊和航空兵師、團、場站。中央軍委頒布軍隊參加搶險救災條例，參與搶災救險工作成為軍隊任務。

2008 年白皮書公開二炮遏制核攻擊條件、方法與步驟，以及公布 1978 年到 2007 年每 10 年 3 階段軍費變化，每一階段每年增幅平均分為 3.5%、14.5%和 15.9%。2010 年白皮書強調台海兩岸可進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制可能性。解放軍同時建立 8 支國家級應急專業力量，以及派遣海軍艦艇編隊前往亞丁灣護航。2019 年白皮書重新定義 2006 年國防現代化三步走戰略，2020 年基本實現機械化，信息化取得進展，2035 年實現國防和軍隊現代化，2050 年建立世界一流軍隊。中

國強調永不稱霸、永不擴張、永不謀求勢力範圍，並首次把服務構建人類命運共同體作為新時代中國國防的世界意義。

中國宣稱和平發展，永不稱霸，同時全力建設世界一流軍隊，讓外界中國威脅論流傳四起。解放軍強調公開透明，但從未透露對火箭軍、戰略支援部隊相關細節。北京每年公布國防費，外界仍然懷疑還有隱藏預算。中國宣布不在外國駐軍與建立基地，但吉布地海外基地凸顯與事實相反。中國揚言全面禁止並銷毀核生化武器，卻淪為只說不做的公關宣傳。口頭聲明與實際行動無法配合，將使新時代中國的國防構建人類命運共同體的願景再度淪為空談。

附表、歷年中國國防白皮書目錄

時間	名稱	目錄
1995 年 11 月	《中國的軍備控制與裁軍》	前言 一、促進人類的和平與發展 二、裁減軍隊員額一百萬 三、維持低水準國防支出 四、和平利用軍工技術 五、嚴格管制敏感材料與軍事裝備的轉讓 六、積極推動國際軍備控制與裁軍 結束語
2000 年 10 月	《2000 年中國的國防》	前言 一、安全形勢 二、國防政策 三、國防建設 四、軍隊建設

		<p>五、國際安全合作</p> <p>六、軍控與裁軍</p>
2002 年 12 月	《2002 年中國的國防》	<p>前言</p> <p>一、安全形勢</p> <p>二、國防政策</p> <p>三、武裝力量</p> <p>四、國防建設</p> <p>五、軍隊建設</p> <p>六、國際安全合作</p> <p>七、軍備控制與裁軍</p> <p>附錄</p>
2004 年 12 月	《2004 年中國的國防》	<p>前言</p> <p>一、安全形勢</p> <p>二、國防政策</p> <p>三、中國特色軍事變革</p> <p>四、國防經費和國防資產</p> <p>五、兵役制度</p> <p>六、國防動員和後備力量建設</p> <p>七、國防科技工業</p> <p>八、軍隊與人民</p> <p>九、國際安全合作</p> <p>十、軍控、裁軍與防擴散</p> <p>附錄</p>
2006 年 12 月	《2006 年中國的國防》	<p>前言</p> <p>一、安全形勢</p> <p>二、國防政策</p>

		<ul style="list-style-type: none"> 三、國防領導管理體制 四、人民解放軍 五、人民武裝員警部隊 六、國防動員和後備力量 七、邊防海防 八、國防科技工業 九、國防經費 十、國際安全合作
2009年1月	《2008年中國的國防》	<ul style="list-style-type: none"> 前言 一、安全形勢 二、國防政策 三、人民解放軍的改革發展 四、陸軍 五、海軍 六、空軍 七、第二炮兵 八、人民武裝員警部隊 九、國防後備力量建設 十、武裝力量與人民 十一、國防科技工業 十二、國防經費 十三、國際安全合作 十四、軍控與裁軍
2011年3月	《2010年中國的國防》	<ul style="list-style-type: none"> 前言 一、安全形勢 二、國防政策

		<ul style="list-style-type: none"> 三、人民解放軍的現代化建設 四、武裝力量運用 五、國防動員和後備力量建設 六、軍事法制 七、國防科技工業 八、國防經費 九、建立軍事互信 十、軍控與裁軍
2013年4月	《中國武裝力量的多樣化運用》	<p>前言</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、新形勢、新挑戰、新使命 二、武裝力量建設與發展 三、捍衛國家主權、安全、領土完整 四、保障國家經濟社會發展 五、維護世界和平和地區穩定 <p>結束語</p> <p>附錄</p>
2015年5月	《中國的軍事戰略》	<p>前言</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、國家安全形勢 二、軍隊使命和戰略任務 三、積極防禦戰略方針 四、軍事力量建設發展 五、軍事鬥爭準備 六、軍事安全合作
2017年1月	《中國的亞太安全合作政策》	<p>前言</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、中國對亞太安全合作的政策主張 二、中國的亞太安全理念

		<p>三、中國與地區其他主要國家的關係</p> <p>四、中國在地區熱點問題上的立場和主張</p> <p>五、中國參與亞太地區主要多邊機制</p> <p>六、中國參與地區非傳統安全合作</p> <p>結束語</p>
2019年7月	《新時代的中國國防》	<p>前言</p> <p>一、國際安全形勢</p> <p>二、新時代中國防禦性國防政策</p> <p>三、履行新時代軍隊使命任務</p> <p>四、改革中的中國國防和軍隊</p> <p>五、合理適度的國防開支</p> <p>六、積極服務構建人類命運共同體</p> <p>結束語</p>

Review of China's Defense White Papers

Si-Fu Ou

Research Fellow

Abstract

To show its openness and transparency after Chinese leader Deng Xiaoping launched his reform initiative, China has since published defense white papers every two years. Beijing has published a total of 11 editions of these white papers to date. There are two types of defense white papers, namely, biannual reports and special topic reports. The former are routine reports in which Beijing tries to explain its defense and military security strategies and policies, while the latter focus on arms control and disarmament, defense and military strategies, military operations other than war (MOOTW), and regional security cooperation. China has claimed it will never seek hegemony, expansion or spheres of influence. However, Beijing will surely attempt to transform the People's Liberation Army (PLA) into a world-class force by the mid-21st century. Neighboring countries are, therefore, concerned about the contradiction in what China says versus what it does and worried about the threat China poses.

美國防部年度《中國軍力報告》觀察

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

美國國防部於 2000 年開始，依據國會通過《2000 會計年度國防授權法》(*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000*) 第 1202 條，向國會應提交《2000 年中國軍力報告》(*Annual Report on The Military Power of the People's Republic of China*)，內容主要在處理中國近期與未來軍事戰略；共軍軍事科技發展之近期與可能的未來；中國大戰略、安全戰略、軍事戰略之目標；台海安全情勢及對台戰略；各軍種規模與部署位置；中國軍事組織、準則發展；資通、太空等先進軍事科技能力等。

1

2010 年後，依《2010 會計年度國防授權法》第 1246 條，將此份報告更名為《中國軍事與安全發展年度報告》(*Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*，以下簡稱各年報告)，該份報告區分機密與非機密版，處理的議題有：共軍軍事科技發展之近期與可能的未來、中國安全戰略與軍事戰略之可能發展、軍事組織與作戰概念之未來 20 年可能發展、年度美中軍事接觸、安全交往與合作、未來美中交往與合作戰略等。²由於本報告係國際少數針對中國軍事與安全發展所公布的持續、定期、公開、官方評估，引述資料相較於智庫報告更具權威性，本文藉由跨年度的比較來瞭解美國如何解讀中國軍事的發展趨勢。

貳、出版意涵

¹ *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000*, Section 1202, Public Law 106-65.

² *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010*, Section 1246, Public Law 111-84.

此份報告迄今已是當今針對中國軍事發展所做的最完整，也最權威的官方公開性評估資料之一，除向國會呈現美國政府對中國軍事發展及威脅的有關評估結果，爭取國會對國防預算的支持，同時也可對美國社會與友盟國家進行戰略溝通，增進各界對安全挑戰的理解與共識。歷年報告之章節安排大致雷同，包含中國戰略、共軍使命與活動、兵力現代化目標與趨勢、共軍全球部署、兵力及科技現代化、美中軍事交流等 6 章，過去每年報告均有對台作戰評估專章，自 2019 年起已併入其他章節。

參、歷次報告特色

本報告最近一次公布是在 2020 年 9 月 1 日，由美國國防部代理印太安全事務助理部長海大衛 (David Helvey) 主導，除前述 6 章節內容之外，特別選出 2019 年中國國防白皮書、共軍資訊與情報、新興軍事作戰概念等 3 項專題進行探討，凸顯美國防部對中國軍事發展所側重關切的議題。本文以下內容將闡述歷次報告所呈現之發展特點及趨勢提供參考。

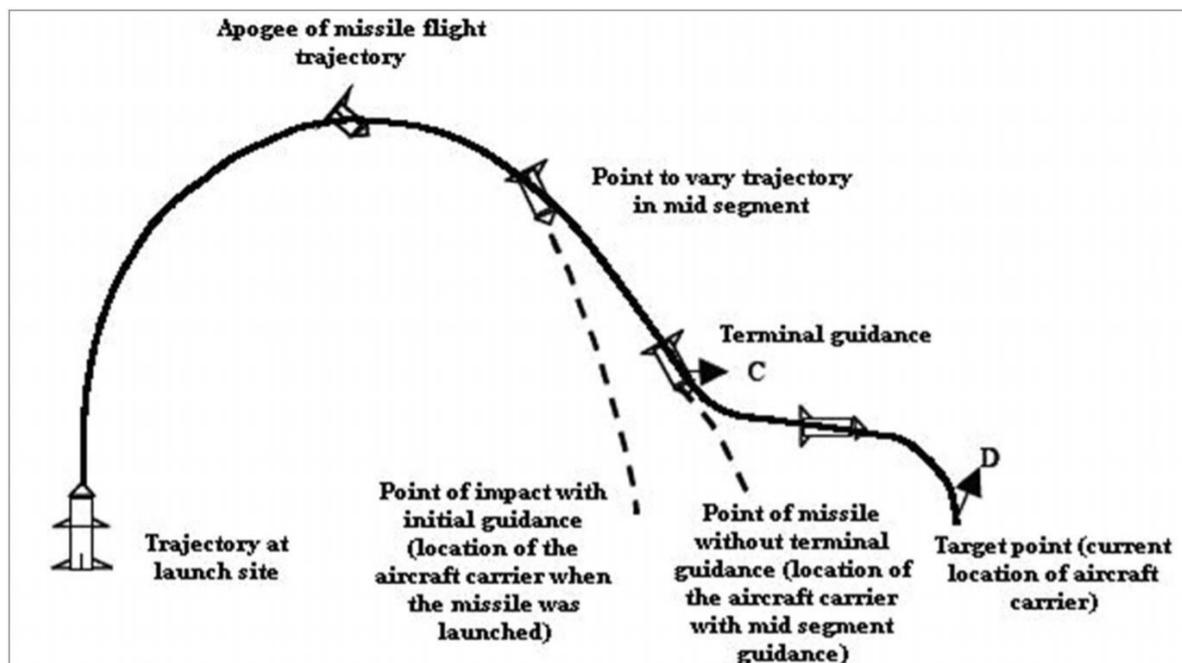
一、中國軍事現代化驅力從預防台獨轉移到建成世界一流軍隊

《2000 年報告》指出，早在 1990 年代以前，中國軍事戰略目標聚焦潛在的台海及南海戰事，軍事現代化建設的基本目的即在確保具備能力，足以對抗區域對手、維護領土、保護國家利益、維護內部安全及嚇阻台獨等。³歷次報告均沿用此一論述，《2006 年報告》指出，共軍現代化的目標已經超越台海備戰；⁴《2009 年報告》介紹，中國為解決台灣問題所發展的「反介入/區域拒止」(Anti-access/Area-denial, A2AD) 戰略，並以一張飛彈變軌示意圖來說明中國正在發展打擊航空母艦的反艦飛

³ “Chapter I. Goal of Chinese Grand Strategy, Security Strategy, and Military Strategy,” in *2000 Annual Report on The Military Power of the People’s Republic of China* (DC: Department of Defense, 2000), <https://archive.defense.gov/news/Jun2000/china06222000.htm>.

⁴ *2006 Annual Report on The Military Power of the People’s Republic of China* (DC: Department of Defense, 2006), p.10, <https://archive.defense.gov/pubs/pdfs/China%20Report%202006.pdf>.

彈，⁵說明共軍正積極發展拒止外軍介入區域戰事之能力。因為隨著中國利益及影響力擴大，其軍隊使命正從單純維護領土主權，擴大到保護海外利益。



圖、《2009 年報告》有關反艦飛彈變軌示意圖

資料來源：2009 *Annual Report on The Military Power of the People's Republic of China*, p. 21.

2012 年「十八大」報告首次提出「維護我國海外合法利益」，但主要是闡述外交工作目標。⁶到 2015 年，中國國防部發布的《中國的軍事戰略》稱，「隨著國家利益不斷拓展，國際和地區局勢動蕩、恐怖主義、海盜活動、重大自然災害和疾病疫情等都可能對國家安全構成威脅，海外能源資源、戰略通道安全以及海外機構、人員和資產安全等海外利益安全問題凸顯」，開始強調中國軍隊主要戰略任務之一係包含「維護海外利益安全」。到《2019 年報告》更引述習近平「強軍夢」目標稱，「中國

⁵ 2009 *Annual Report on The Military Power of the People's Republic of China* (DC: Department of Defense, 2009), p. 21, https://archive.defense.gov/pubs/pdfs/China_Military_Power_Report_2009.pdf.

⁶ 胡錦濤，《堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥：在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告》，《人民日報》，2012 年 11 月 8 日。

軍事現代化的目標是在 2049 年建成世界一流軍隊」。⁷

二、共軍正建構聯合作戰能力及提升指揮效能

中共中央軍委會在 2016 年印發《關於深化國防和軍隊改革的意見》，確認依照「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」原則，以領導管理體制、聯合作戰指揮體制；成立陸軍領導機構、火箭軍及戰略支援部隊，將「七大軍區」調整為「五大戰區」，並將 4 個「總部領導機關」改成 15 個「軍委辦事機關」、加強中央軍委對武裝警察的集中統一領導等具體改革方向。《2017 年報告》即詳細介紹其改革具體內容，除習近平新設及擔任「軍委聯指總指揮」，也指出共軍希望透過組建中央軍委層級及戰區層級類似美軍聯合作戰指揮中心 (joint operations command centers, JOCC)，藉由強化聯合作戰訓練、演習、戰略及計畫等，提升聯合作戰指揮效能。⁸若觀察習近平在 2020 年中央軍委軍事訓練會議所稱，「要強化聯合訓練，堅持以聯為綱，發展我軍特色聯合訓練體系，加速提升一體化聯合作戰能力。」在 2021 年 3 月出席解放軍和武警部隊代表團全體會議，習再度強調，「堅持以戰領建，加強戰建統籌，抓緊推進戰略性、引領性、基礎性重大工程，加快打造高水平戰略威懾和聯合作戰體系。」⁹顯示習近平軍改以來所推動的聯合作戰，將會是未來的重點。

三、共軍在飛彈、船艦數量及整合式防空系統正超越美國

美國對於共軍能力的評估重點已從過去的台海軍力平衡，正轉變為美中大國競爭，《2020 年報告》指出，由於中國設定 2035 年基本實現國

⁷ 2019 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2019), p. 31, https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf.

⁸ 2017 年習近平首度以軍委聯指總指揮身分視察軍委作戰指揮中心，〈習近平視察軍委聯合作戰指揮中心〉，中國國防部，2017 年 11 月 3 日，<https://reurl.cc/V3Qg1Q>；2017 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2017), p. vii, https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF.

⁹ 〈實現「十四五」時期國防和軍隊建設良好開局：以優異成績迎接中國共產黨建黨 100 周年〉，人民網，2021 年 3 月 10 日，<https://reurl.cc/yn40rq>；〈習近平：全面加強實戰化軍事訓練 全面提高訓練水平和打贏能力〉，中國國防部，2020 年 11 月 25 日，<https://reurl.cc/xg42Ob>。

防與軍事現代化目標，2049年將成為世界一流軍隊，2019年持續在主要組織結構改革、強化聯合作戰效能等，承認中國已在部分領域超越美國，包含：（一）海軍船艦及潛艦規模超越美國：中國海軍為全球最大海軍，船艦數量達350艘，美國在2020年僅有293艘；（二）傳統飛彈數量超越美國：中國陸射彈道飛彈及陸射巡弋飛彈達1,250枚，射程涵蓋500至5,500公里，美國則僅有一款70至300公里的陸射彈道飛彈，但無陸射巡弋飛彈；（三）整合式防空系統：中國擁有俄製S-400、S-300及紅旗系列。值得注意的發展則是戰略支援部隊主責航天、太空、網絡和電磁空間戰場能力，2019年中國國防部發布的《新時代的中國國防》（中國國防白皮書）稱「太空是國際戰略競爭制高點」（outer space is a critical domain）；而川普政府2019年將美國太空司令部（U.S. Space Command）復編為聯合作戰層級司令部之一；拜登政府任命的國防部長奧斯汀（Lloyd J. Austin）在國會聽證也同意，「太空是大國競爭的場域（an arena of great power competition）」，說明太空領域已成為未來大國戰略競爭的關鍵領域。¹⁰

四、每年更新火箭軍提升規模與能力狀況

針對火箭軍（二炮）能力，美方在早期較關心中國對台部署短程飛彈；其後逐漸加強對長程飛彈能力的關注。習近平在2016年1月火箭軍成立大會，將火箭軍定位為「戰略威懾的核心力量，是大國戰略支撐，也是維護國家安全的重要基石。」由於火箭軍主要由傳統彈道飛彈、地對地戰略彈道飛彈及中遠程陸射巡弋飛彈等部隊所組成。自《2005年報告》開始均將中國當前擁有短程飛彈（SRBM）、中程飛彈（MRBM）、遠程飛彈（IRBM）、洲際飛彈（ICBM）、陸射巡弋飛彈（GLCM）數量

¹⁰ William J. Broad, "How Space Became the Next 'Great Power' Contest Between the U.S. and China," *New York Times*, January 24, 2021, <https://reurl.cc/o946d3>; *2020 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China* (DC: Department of Defense, 2020), p. vii, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

詳列成表，僅《2015 年報告》例外，係目前國際少數揭露中國飛彈數量的官方文件，每每成為國內針對國防部向立法院提出《中共軍力報告》所提飛彈數量的比對對象。¹¹反觀中國從未透露火箭軍的飛彈數量，顯示中國軍事透明度不足，徒增外界研判各型飛彈數量及戰略意圖的困難，也使「中國威脅論」的聲浪加劇。

表 1、歷次報告有關火箭軍各型飛彈數量發展

彈型	射程	2005	2010	2015	2020
洲際飛彈	>5,500km	40-44	40-45	50-60	100
遠程飛彈	3,000-5,500km	14-18	30-40	-	200+
中程飛彈	1,000-3,000km	19-23	85-95	-	150+
短程飛彈	300-1,000km	650-730	1050-1150	1,200	600+
陸射巡弋飛彈	>1,500km	-	200-500	-	300+

資料說明：2015 年無火箭軍戰力表，資料來自內文，*2020 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, p p.32, 39.

此外，《2020 年報告》也特別關注火箭軍在 2019 年閱兵展示東風-17（未證實是否為極音速飛彈），並指出中國期望洲際彈道飛彈數量在未來 5 年達 200 枚，另外東風-21D 屬「可操縱重返大氣載具」（Maneuverable Reentry Vehicle, MARV）、東風-5B、新款東風-41 屬「多目標彈頭重返大氣層載具」（Multiple Independently targetable Re-entry Vehicle, MIRV）的發展與部署，¹²均認為將對美國構成安全威脅。

五、海外基地整建象徵中國軍事力量的全球擴散

中國自 2008 年開始執行亞丁灣護航任務，即以維持和平、反海盜及人道救援之名開始在吉布地進行補給與整修工作，為中國海軍在海外常

¹¹ 〈1400 變 1500 枚 國防部：中國增加對台飛彈部署數量〉，《自由時報》，2015 年 8 月 31 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1429793>。

¹² *2020 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, p. 56.

態性護航等任務提供整補，並可促進跨國之軍事合作、聯演聯訓、應急救援、撤僑護僑等活動。2015年《中國的軍事戰略》（中國國防白皮書）指出，海軍戰略要求按照「近海防禦」向「近海防禦與遠海護衛」方向轉變，即體現此一轉向。隨著2017年，共軍正式進駐吉布地保障基地，該處面積約0.5平方公里，並設置一條400公尺跑滑道、330公尺長的碼頭、軍醫院及地下設施。自此，外界更加關注其海外基地的設置，《2020年報告》便詳列未來可能的海外後勤設施地點，如緬甸、泰國、新加坡、印尼、巴基斯坦、斯里蘭卡、阿拉伯聯合大公國、肯亞、塞席爾、坦桑尼亞、安哥拉、塔吉克等國。¹³候選國家多為參與「一帶一路」國家，並與中國經濟存有大幅依賴關係，即可窺見中國經濟影響力在全球擴張的能力。

六、披露中國南海軍事化作為及能源油管建設概況

2013年菲律賓向位於海牙的仲裁法庭（Arbitral Tribunal）指控，中國有關南海的主張已違反《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS），該法庭於2016年做出判斷。當年度《2016年報告》及次年度《2017年報告》適時詳列中國在南海「填海造陸」及「島礁軍事化」，披露建設軍事設施、跑道及碼頭的衛星照片，以爭取國際輿論的關注及支持。此外，《2016年報告》也關注中國的能源戰略，指稱中國為支撐經濟發展需要，確保穩定的能源供給，在2015年已在50個國家投資能源產業，從非洲、中亞、中東、俄羅斯等多元管道獲取能源，報告亦圖示中國連接對外油管建設及海上運輸概況及依賴比例，特別是海上運輸須途經麻六甲海峽及南海，其能源安全依賴海上交通線（Sea Lines of Communication, SLOCs）的安全。¹⁴不過，

¹³ 2020 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, p.p. 128-130.

¹⁴ 2016 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2016), p. 47, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf>

在美中軍事交流熱絡的歐巴馬（Barack Obama）政府時期，美中達成數項軍事互信機制，例如 2014 年所簽訂的《關於建立重大軍事行動相互通報信任措施機制諒解備忘錄》及《中美關於海空相遇安全行為準則諒解備忘錄》等軍事互信文件也在《2016 年報告》刊載全文，¹⁵以凸顯兩軍交流成效。

七、關注共軍對台作戰可能選項及「反介入」能力

2018 年以前有關共軍對台軍事能力評估仍屬專章，報告即有討論共軍侵台的海空封鎖、有限軍事脅迫、飛彈襲擊、入侵台灣等 4 類作戰方式。¹⁶《2005 年報告》開始詳列兩岸軍力對比。《2019 年報告》、《2020 年報告》指出，共軍對台作戰想定仍延續上述四類方式，同時也指出共軍要執行對台的大規模兩棲登陸作戰，須取決於中國是否具備海空優勢、快速灘岸補給能量、城鎮戰及反叛亂能力，應統合進行評估。¹⁷《2002 年報告》開始關注中國針對台海戰事發展反介入能力，¹⁸可能正在研究發展航空母艦能力；《2006 年報告》指出中國若欲在第一島鏈以西建立制海能力，需發展一艘航空母艦，研判採購「瓦良格號」（Varyag）可能用於訓練、作戰、轉換或觀光用途，且直到《十二五計畫》（2011-2015 年）

¹⁵ 2017 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2017), p.p. 13-16, https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF; 2016 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, p.p. 14-20, 46.

¹⁶ 2018 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2018), p.p. 94-95, <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>.

¹⁷ 2020 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, p.p. 113-114; 2019 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2019), p.p. 84-85, https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf.

¹⁸ 2003 Annual Report on The Military Power of the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2003), p. 46, <https://archive.defense.gov/pubs/2003chinaex.pdf>; 2004 Annual Report on The Military Power of the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2004), p. 41, <https://archive.defense.gov/news/Jul2005/d20050719china.pdf>; 2002 Annual Report on The Military Power of the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2002), p. 49, <https://archive.defense.gov/news/Jul2002/d20020712china.pdf>.

以前應會擁有；¹⁹《2020年報告》針對中國「反介入／區域拒止」(A2/AD)及對第一島鏈的投射能力評估已非常完整，從遠程精準打擊能力(轟六、東風-26)、飛彈防禦系統(俄製S-400、紅旗系列)、水面及水下作戰(反艦巡弋飛彈)、信息戰、太空戰、網路戰等。²⁰再者，《2020年報告》也注意到，傳聞近期共軍可能發動對離外島的攻勢作戰，以展現其政治決心及軍事能力。

八、呈現共軍新型作戰領域及武器系統發展狀況

中國尋求獲得先進軍事科技，運用軍民融合、商業投資、學術合作、非法竊密、「千人計畫」等方式提升中國科技實力，例如《2014年報告》介紹中國運用低偵測性技術(low-observable technology)於056型飛彈護衛艦、利劍無人機、殲20及殲31戰機等。《2015年報告》關注中國發展太空能力，包含長征系列火箭，每年穩定發射各式衛星等。《2020年報告》則介紹無人機發展，並指出2018年珠海航展展示多款無人機，如彩虹、翼龍系列，暗箭、利劍低可視度無人機等，騰盾科技最新研制的「TW356超大型無人機」可進行水上起降，進行遠海運補；「TW328偵察無人機」等。再者，為達成2035年基本實現國防和軍隊現代化的目標，共軍也組建戰略支援部隊，運用「人工智慧」(AI)等先進科技及大幅翻修作戰準則，朝向聯合作戰指揮及「信息化作戰」方向轉型。另外，美國也持續關注中國建設山溝或地下設施(underground facilities)以保護指管、後勤、飛彈系統、海軍兵力，媒體也報導共軍位於海外的吉布地保障基地、印中邊界基地，建有廣大的地下設施及空間。²¹

¹⁹ 2008 Annual Report on The Military Power of the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2008), p. 38, https://archive.defense.gov/pubs/pdfs/China_Military_Report_08.pdf; 2006 Annual Report on The Military Power of the People's Republic of China, p.p. 31-32; 2002 Annual Report on The Military Power of the People's Republic of China (DC: Department of Defense, 2002), p. 20.

²⁰ 2020 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, p.p. 72-81.

²¹ Rezaul Laskar, "Looking Over China's Latest Great Wall," *Hindustan Times*, January 11, 2021, <https://reurl.cc/R6Y196>; "Looking Over Chinas Latest Great Wall," *Stratfor Worldview*, July 26, 2017, <https://worldview.stratfor.com/article/looking-over-chinas-latest-great-wall>.

九、報告本文之後所附專題探討軍事與安全議題

美國防部歷年報告探討章節均依歷年《國防授權法》的規定較無彈性，但歷次報告本文之後所附專題則各有不同，可藉此看出美國對於中國近期軍事與安全發展的關切重點。2008-2020 年間，多數以軍事議題為主，但 2018、2019 年，關注影響力作戰（influence operations）、中國的北極戰略等非軍事議題（見表 2），討論面向擴及中國透過「一帶一路」等經濟籌碼擴張全球影響力，特別是中國國務院 2015 年公布《中國製造 2025》提出 2025 年邁入製造強國行列、2035 年世界製造強國陣營中等水平、2050 年進入世界製造強國前列等三步走目標，有關影響成為美方報告關注的重點；《2018 年報告》專題也介紹中國國務院在 2016 年公布的《國家創新驅動發展戰略綱要》，提出在 2020 年進入創新型國家行列、2030 年躋身創新型國家前列、2050 年成為世界科技創新強國等三步走目標，這意味中國藉由全面提升國內科技研發能力，並聚焦軍民兩用科技，例如「突破性的先進核心科技、複合材質研究有助於武器研發；資訊科技、電子設備發展可改善 C4ISR 及網路能力；人工智慧成果可提升無人載具系統性能運用」，²²美方認為這些都將攸關中國未來的軍事能力發展。

表 2、美國國防部 2008-2020 年中國軍力報告特別專題表

年度	專題 (Special Topic)
2008	中國解放軍兵力現代化的人力資本
2009	中國全球軍事交往
2010	無
2011	中國海上戰略變遷、中國軍事交往
2012	無
2013	太空影像與遙測、中國第一艘航空母艦、解放軍空軍匿蹤戰機、解放軍整體防空能力
2014	偵蒐衛星、中國在低偵測性（匿蹤）技術的運用、中國第一艘航空母艦、整體防空能力

²² 2018 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, p.122.

2015	太空運載能力與發射趨勢、中國飛彈防禦發展與測試、中國在南海的填海造陸
2016	解放軍的政治工作
2017	無
2018	中國國際影響力、北韓立場、聯戰能力、轟炸機掠海能力、創新驅動發展戰略
2019	影響力作戰、中國在北極
2020	2019年中國國防白皮書、共軍資訊與情報、新興軍事作戰概念

資料來源：林柏州整理自歷年報告。

肆、結語

目前美中處在戰略競爭關係，美國雖在軍事保有優勢，但美國持續性逐年對中國軍事發展進行觀察，並瞭解其軍力成長的軌跡及對美國的安全意涵。需注意的是，美方近年報告也承認部分領域在數量上已被中國超越。再者，在習近平持續追求「兩個一百年」及「強軍夢」的指導下，中國積極擴軍並朝向世界一流軍隊邁進，由於欠缺軍事透明度，致使各國普遍對中國軍事威脅感到憂慮。外界欲瞭解中國軍事發展仍有賴美國等官方權威性評估，除此份年度報告外，美國國防情報署（Defense Intelligence Agency）自 2017 年也開始對外發布非機密性質的評估報告，例如 2017 年針對俄羅斯、2018 年針對核武、2019 年針對太空安全挑戰、伊朗軍事力量，並特別公布《中國軍事力量》（*China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win*），²³這些均對各方強化中國軍事意圖與發展概況研判有所助益，同時也可統合各界對中國軍事發展的評估與共識。我國防部每年依《國防法》第 31 條須向立法院提出中共軍力報告，可在確保機密的前提下，參考美國的作法對外公布公開版報告，以強化國內民眾對敵的憂患意識，並利於國際戰略社群的溝通論述。

²³ Defense Intelligence Agency, *China Military Power* (DC: Defense Intelligence Agency, 2019), https://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/China_Military_Power_FINAL_5MB_20190103.pdf.

Review of Pentagon’s Annual Report to Congress on Chinese Military Development

Po-Chou Lin

Assistant Research Fellow

Abstract

According to the National Defense Authorization Act of Fiscal Year 2000, the U.S. Department of Defense began to submit a report on the military power of the People’s Republic of China to specified congressional committees. The annual report addresses the current and future development of Chinese military and security strategy and the security situation in the Taiwan Strait each year. Since 2000, the report has become one of the most authoritative official assessments of Chinese military development for the global strategic community. This paper reviews how the Pentagon assesses the trends of China's military development. Since the early 1990s, Taiwan has become the primary focus for the modernization of the PLA’s capabilities. In the 2006 report, the pace and scope of China’s military modernization was shown to already exceed Taiwan’s contingency planning. The 2019 report indicates China is implementing a comprehensive military modernization program aimed at making the PLA a “world-class” military force by 2049. In addition, the paper also presents the focus of China’s military and security development in each annual report, such as joint operations developments, anti-access/area denial capabilities, overseas military presence, missiles and air defense and energy strategy. However, each annual report always demonstrates that the U.S. is determined to maintain peace and stability in the Indo-Pacific region to achieve its strategic goals.

解析日本防衛研究所《中國安全戰略報告》

王尊彥

國家安全研究所

壹、前言

隨著中國對外擴張及其國際影響力升高，國際社會越來越警惕中國，並對中國在安全領域的發展或動向採取因應。不少國家的官方機構或民間智庫，定期或不定期公布有關中國軍力發展或安全情勢的政策報告，以為政府制定政策之參考。以美國為例，美國國防部定期公布呈給國會的《中國軍力報告》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*），美國國防部轄下的國防情報局也曾發表題為《中國的軍事力量》（*China Military Power*）的報告；民間智庫相關研究更多，因非關本文主題故在此不贅述。¹

日本政府雖然沒有同類政策報告，但防衛省轄下智庫「防衛研究所」（National Institute of Defense Studies, NIDS）每年出版《中國安全戰略報告》（中国安全保障レポート；以下視情況使用全稱《中國安全戰略報告》或簡稱《報告》），相對具有代表性，廣受各界關注。《中國安全戰略報告》主要針對中國安全，每期設定有關中國安全形勢、安全政策或對外關係之主題進行綜合性分析。《中國安全戰略報告》名稱採用「安全」（security）一詞，反映其內容不僅包含傳統的軍事安全，也涵蓋能源安全、地緣經濟等更為廣義的非傳統安全議題。如後所述，除中國的陸海空軍以及太空、網路等新領域軍力的發展外，中國野心勃勃的全球政經規劃「一帶一路」，亦是該報告討論主題。²

¹ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Office of the Secretary of Defense, U.S. Department of Defense, 2020, <https://reurl.cc/1gqkzY>; *China Military Power: Modernizing A Force to Fight and Win*, Defense Intelligence Agency, U.S. Department of Defense, 2019, <https://reurl.cc/1gqkpY>.

² 作為與日本防衛研究所同為國家級的國防智庫，國防安全研究院自成立之初，定期出版三種年度報告，其中之一即是以單一國家「中國」為主題的《中共政軍發展評估報告》。此報告亦同樣不囿於軍事面向，而是從更廣泛的研究視角，探討中國的政治、軍事、經濟和社會等廣義安

隨著日中兩國迄今因海上安全以及島嶼主權問題、乃至近年因法治人權等普世價值，雙邊對立升高，日本開始願意正視並公開表達對台灣地緣戰略價值的重視。倘若無法排除未來台日在對中政策方面相互協調、甚至進行安保對話的可能性，我國就有必要對日本對中政策或對中觀點有所掌握，尤其是在較為敏感的安全議題上。³本文旨在透過評析防衛研究所《中國安全戰略報告》的內容，瞭解日本政府國防智庫對中國安全的見解，達到以鄰為師、汲取他國經驗，以豐富我國對中國安全事務的理解。

貳、《中國安全戰略報告》與《東亞戰略概觀》

《中國安全戰略報告》係由防衛研究所的中國安全問題專家學者群，尤其是防衛研究所的地域研究部「中國研究室」研究人員，擔任作者群的主體執筆撰寫。⁴《報告》第一期「創刊號」出刊於2011年3月，迄今共出版11期。「創刊號」指出，《報告》係「從中長期觀點來分析有關中國軍事與安全方面應關注之事態」，希望提供外界對中國安全情勢的客觀分析。

在「創刊號」出版之前，防衛研究所已經有歷史長達25年的年度刊物《東亞戰略概觀》（東アジア戰略概觀，以下視情況使用全稱《東亞戰略概觀》或簡稱《概觀》），時至今日其內容仍受各界關注。⁵《概觀》主要分析可能影響日本安全的他國動向，以及有關東亞地區

全議題。參見《2020 中共政軍發展評估報告》，國防安全研究院，2020年12月，<https://reurl.cc/MZVMGK>。

³ 日本跨黨派國會議員聯盟「日華議員懇談會」（「日華懇」）於2021年3月22日舉行總會，日華懇顧問已在會中表示，今年務必舉行首屆日美台戰略對話，並稱可能時間為4月底或五月初。楊明珠，〈日華懇通過友台方針 今年將辦台日美戰略對話〉，《中央社》，2021年3月23日，<https://reurl.cc/WE787e>。

⁴ 2016年，防衛研究所在其地域研究部之下新設「中國研究室」，專責研究中國與兩岸關係之相關議題。「中國研究室」也是目前該所唯一以「單一國家」為名的研究單位（另一以國名為名的研究室為「美歐俄研究室」），顯示防衛研究所對中國研究之關注，而該研究室自成立之始即頗受外界注意。

⁵ 最新一期於2021年3月26日發表。參見《東アジア戰略概觀》，日本防衛省防衛研究所，<https://reurl.cc/DvEbp5>。

安全的事態。每期內容幾乎必有「中國」專章，論述中國政治、軍事、甚至經濟、社會等多元議題。

事實上，若比較「中國」主題在《概觀》每期章節安排順位的變化，可發現對中國的安全關注之變化。以 2010 年迄今為例，2010 年到 2016 年之各期，均將「中國」列在第四章，緊接在「朝鮮半島」（第三章）之後；2017 年起改變順位，「中國」列為第三章，排在第四章「朝鮮半島」之前，甚至連第二章也討論中國在南亞擴張勢力的情況。2018 年至今，「中國」皆列各期第二章，緊跟在概觀東亞／印太地區情勢的第一章之後；「朝鮮半島」則列第三章。與防衛省年度刊物《防衛白皮書》（防衛白書）相比較，白皮書直到 2019 年版才將「中國」篇提升到「朝鮮半島」篇之前。由此觀之，或可謂防衛省研究所對於日益嚴峻的中國威脅之警惕，較防衛省本部更為超前。

然而，由於「中國」在《東亞戰略概觀》當中通常僅是單一篇文章，受限於篇幅，很難深入剖析複雜的中國安全情勢。有鑑於此，防衛研究所另推出《中國安全戰略報告》，試圖以單一國家「中國」為對象，採取單行本的形式，以更充足的篇幅，由多位防衛研究所中國問題專家執筆聯手論述。如此的編輯安排，使《中國安全戰略報告》有如《東亞戰略概觀》的補充版或加長（強）版，在主題相同或類似的情況下，《中國安全戰略報告》的可讀性與參考價值相對高於《東亞戰略概觀》，《中國安全戰略報告》遂一躍成為防衛研究所最有代表性的中國研究刊物。

參、《報告》各期主題簡介

《報告》至今共出刊 11 期，下表逐期扼要介紹各期內容，包含各期之發行日期與期別、各期刊名、主要內容、以及專欄議題。

表、《中國安全戰略報告》各期簡介

發行日 與期別	各期刊名	各期主題
		各期專欄
2011.3 第一期	《中國安全戰略報告》	首期為「創刊號」。序言指出，「國際社會對中國國家安全戰略的關心日漸高漲」，「日本國民也已認識到鄰國中國軍事力量的擴大會對本國安全保障產生莫大的影響」。本期聚焦中國人民解放軍在海上與空中領域的活動，包含遠海機動作戰、在南海與東海的活動；對外方面則是聚焦中國的軍事外交。
		<ol style="list-style-type: none"> 1. 「三戰」 2. 「中國籍軍艦和船隻對美海軍調查船『無暇號』的妨礙行為」
2012.2 第二期	《中國安全戰略報告 2011》	聚焦海洋問題，包含海洋戰略趨勢；南海政策及在南海的具體活動；中國海軍的護航任務；解放軍對中國外交的影響力等。
		<ol style="list-style-type: none"> 1. 「反艦彈道導彈」 2. 「中國對於外國軍隊在EEZ內活動立場」 3. 「在亞丁灣、索馬里海域的政治工作」 4. 「中國的航母計劃」
2012.12 第三期	《中國安全戰略報告 2012》	從中國國內政治的視角，觀察解放軍在黨的政策、中國外交以及安全政策上所扮演的角色；聚焦在軍事任務、軍隊和政府部門的政策協調、外交安全決策中解放軍和政府機構的合作。
		<ol style="list-style-type: none"> 1. 「退役軍人發表意見」 2. 「中國共產黨對『軍隊國家化』提高警惕」 3. 「新黨中央軍事委員會」
2014.1 第四期	《中國安全戰略報告 2013》	本期從制度面、概念面以及實際的行動面，分析中國的危機管理問題，內容主要關注中國在外交和安全領域的危機

		<p>管理思維、決策以及執行機制，並以美中之間的危機事件（例如 2001 年 4 月的中美撞機事件）為例來分析中方危機因應作為的特徵。</p> <p>1. 「中國思想庫在外交和安全決策中發揮的作用」</p> <p>2. 「中國海軍艦艇火控雷達照射日本海上自衛隊艦艇」</p>
2015.3 第五期	《中國安全戰略報告 2014：任務趨向多樣化的 人民解放軍和人民武裝警 察部隊》	<p>本期說明新成立的中國版國安會「中央國家安全委員會」，並討論中國對於安全觀的變化，以及解放軍、武警和民兵等中國廣義武裝力量在新安全觀之下的角色。</p> <p>1. 「中國網路空間戰鬥能力」</p> <p>2. 「中國的航天開發能力」</p>
2016.3 第六期	《中國安全戰略報告 2016：擴大的人民解放軍 的活動範圍與其戰略》	<p>本期分析海軍、空軍、二砲（火箭軍）等傳統軍種的戰略、軍種整備作為及聯合作戰，同時也分析解放軍對於東亞安全的影響。</p> <p>1. 「高新工程」</p> <p>2. 「極超音速滑空體的開發」</p>
2017.2 第七期	《中國安全戰略報告 2017：不斷變化的中台關 係》	<p>本期聚焦離日本最近僅 110 公里的台灣，分析中國對台政策的歷史變遷，國府遷台之後兩岸關係依政權遞嬗的變化情況，以及美國的對台政策的演變。</p> <p>「習近平體制下的國防和軍隊改革的推進與對中台關係的影響」</p>
2018.2 第八期	《中國安全戰略報告 2018：站在岔路口的美中 關係》	<p>本期聚焦美中關係，分析中國對美國、以及美國對中國之外交與安全戰略，以及美中關係在東亞地區的演變。</p> <p>「關於網路問題的美中關係」</p>
2019.2 第九期	《中國安全戰略報告 2019：圍繞亞洲秩序的戰 略及其影響》	<p>本期聚焦中國對國際秩序的立場，並制定何種戰略試圖改變該秩序，主要分析中國在其國際秩序觀之下，與東南亞、南亞以及太平洋島國之間的關係。尤其</p>

		在南亞部分，介紹中國的「一帶一路」戰略和南亞國家的關係。 「中國海軍與巴基斯坦的港口」
2019.11 第十期	《中國安全戰略報告 2020：走向歐亞大陸的中國》	本期聚焦中國歐亞戰略的內容與特徵，分析中國如何推展其中亞政策，以及歐亞地區能源結構，尤其是中亞地區對中國能源政策之重要性。 本期無關設專欄。
2020.11 第十一期	《中國安全戰略報告 2021：新時代的中國軍事戰略》	本期聚焦中國軍用科技的發展與利用，主要探討中國在信息化戰爭與智能化的戰爭發展過程；然後，分析中國近期在新領域的軍事科技發展，包含太空領域和網路領域，以及軍用科技的「軍民融合」。 本期無關設專欄。

出處：作者整理自各期《中國安全戰略報告》，日本防衛省防衛研究所，
<http://www.nids.mod.go.jp/publication/chinareport/index.html>。

此外，《報告》自第二期起，開始在刊名上註明當期年度（例如《中國安全戰略報告 20XX》）。自第六期起，刊名採用刊物發布年度，而非迄今採用的日本會計年度（每年 4 月至翌年 3 月為一會計年度），故刊名跳過 2015 而為 2016。從第七期開始，《報告》擴大分析對象，開始將中國以外的國家與地區納入分析，包含台灣、美國、東南亞、南亞、中亞、太平洋島國和俄國等。

肆、《報告》反映日本對中國安全之關注面向

從各期內容可以發現，《報告》的關注面向包含以下幾點，且反映相關實際事件或局勢，顯示《報告》各期主題之選定確有其背景，而非相關作者心血來潮任意想定。以下舉數期說明：

一、日中關係與中國威脅

《報告》的出版籌備於 2010 年，當時日本由民主黨執政，日中

關係正進入由穩轉壞的階段；「創刊號」出版於 2011 年 4 月，亦是中國漁船在釣魚台群島（日本稱為尖閣諸島）海域衝撞日本海上保安廳巡邏艦之事件（2020 年 9 月）發生約半年之後。該事件對日本政府衝擊巨大，導致日本對中國威脅之疑慮升高；事件發生後，東京當局開始正視中國對日本西南地區的威脅，著手強化防衛部署（日本稱為「南西防衛」）。2011 年以降的防衛省《防衛白皮書》，其內容均必記載該起事件，可見該事件對日本政府衝擊之大。

亦即在此背景下，《報告》第一期和第二期便聚焦中國在海洋領域行動之意圖。此外，2013 年 1 月 30 日發生海上自衛隊艦艇在東海遭中國軍艦以火控雷達鎖定之事件，其後出版的第四期《報告 2013》，即闢設專欄探析此事件。

二、中國對區域與全球的安全挑戰

除中國軍事政策或行動對於日本的安全意涵以外，《報告》亦關注中國對全球其他區域或國家安全的影響。以《報告 2017》為例，該期內容記述 2016 年台灣實現第三度政權輪替，民進黨第二度上台執政，兩岸關係出現不確定因素，該期《報告》便以兩岸關係做為主題；再加上美國在 2016 年也適逢政權輪替，共和黨川普（Donald Trump）的兩岸政策是否生變亦值得觀察，故《報告 2017》第三章便闡述美國政府處理美台關係的歷史，以及美國主要對台政策。

另外，《報告 2020》則花費不少篇幅分析中國「一帶一路」規劃，包括在東南亞、南亞和太平洋島國等地區推動的情況。究其背景，正是 2018 年 10 月安倍晉三首相率團訪問中國，並與中方簽訂 52 項協定，正式展現與「一帶一路」合作意願。⁶

三、中國的國防政策本身

⁶ 〈安倍総理の訪中（全体概要）〉，日本外務省，2018 年 10 月 26 日，<https://reurl.cc/E2eYXn>。

2015年5月，中國政府公布國防白皮書《中國的軍事戰略》，內容闡述解放軍陸、海、空、飛彈等軍事力量的建設。2016年3月出版的《報告2016》內容，隨即以中國提升陸、海、空軍和二炮部隊之發展為當期內容主軸，反映對中國國防政策調整的關注。

另外，中國公布2017年1月國防白皮書《中國的亞太安全合作政策》，闡述中國與亞太地區國家的安全合作機制和作為；其後出版的《報告2019》，便以中國對東南亞、南亞以及太平洋島國的相關政策，作為當期主題。

四、呼應日本政府防衛政策

《中國安全戰略報告》既是由官方智庫（防衛研究所的網址「.go.jp」直接展現其官方定位）所推出，其內容同步或其後反映政府主要防衛政策，自是理所當然。

1. 2010年版《防衛計畫大綱》

以《報告》第一期為例，「創刊號」的發行，可視為配合民主黨政府在上一（2010）年底制定新版《防衛計畫大綱》之作為，而「創刊號」的發刊詞也對此有所提及：「中國軍事力量的擴大，以及人民解放軍活動的擴大和活躍化…（中略）日本政府制定新的《防衛計畫大綱》，也同樣觀點指出中國的軍事動向為『地區和國際社會的擔憂事項』」。

2. 《國家安全保障戰略》、2013年版與2018年版《防衛計畫大綱》

自民黨於2012年12月初重返執政舞台，2013年12月4日，日本版國安會「國家安全保障會議」開始運作，同年12月17日，日本政府公布首部《國家安全保障戰略》以及新版《防衛計畫大綱》。防衛研究所依據此等國安機構與防衛政策調整之動向，遂在《報告2014》中，將北京新成立的中國版國安會「中央國家安全委員會」納入當期

內容，讓關心國安會相關議題的（尤其是日本）讀者，能把日本與中國的國安會制度作一比較。

2018年12月，日本再度公布新版《防衛計畫大綱》，這次是安倍晉三首相任內第二次公布的《防衛計畫大綱》。該大綱主要以「多次元統合防衛力」(Multi-domain Defense Force)的防衛構想，闡明除陸、海、空等傳統軍力之外，也重視太空、網路和電戰等新領域軍事力的理念。對此，2020年11月出刊的《報告2021》，即聚焦中國在太空和網路領域能力的發展。讀者可據此將日本在同樣領域所作之努力，與中國的情況比較分析。

伍、《報告》發揮戰略溝通之效並強化政策支持

中國的軍事動向逐年受到國際關注，日本國內對中國的討論也日益增加，然而國防在日本國內並非受到廣泛關切之議題，而一般民眾對軍事議題也相當陌生，即便部分新聞媒體會報導關於中國的軍事議題，惟其內容難保專業。在此情況下，《報告》能夠以簡要清楚的說明分析，來提升日本民眾認識中國安全形勢與相關動向、以及中國軍事發展對日本的影響，進而促進日本社會對防衛政策的理解。這有如在對政治冷感、對軍事敏感的日本國內，推動無形的國防教育，實有利日本政府鞏固其防衛政策（尤其在爭取逐年增加的防衛預算方面）之正當性。儘管不若美國的《中國軍力報告》係直接呈交國會，但至少是面對社會大眾，爭取政策支持之努力。

另外值得注意的是，《報告》推出日文、英文和中文三種語言版本。日本的《國家安全保障戰略》主張應當「強化訊息傳播」，⁷亦即積極有效地對國內外宣傳日本的安保政策，運用各種資訊科技、透過各式各樣媒體，用外文向外界傳遞日本的立場，以推動國家安保政策。

⁷ 原文為「情報発信の強化」，《國家安全保障戰略》英文版將其譯為“boosting communication capabilities”，見註8。

⁸近年來，日本防衛政策也強調「戰略溝通」，例如 2018 年版《防衛計畫大綱》即指出，應「系統性整合各種政策手段，平時即著手強化戰略溝通」。⁹

在這方面，多語言版的《報告》除有前述之國內教育功能外，更有助國際社會理解日本對於中國安全的觀點，確實可收到對內對外「戰略溝通」之效。此正如《報告》發刊詞期待「有助於國內外讀者理解中國的軍事和安全戰略，並成為進一步加深討論的契機」，¹⁰以及每期《報告》序言所陳，「希望加深有關中國的國內外政策討論，並且對深化日中之間在安全領域的對話和交流、乃至開展協作作出貢獻」。

陸、結語

日中兩國因領土、能源和歷史等問題，關係常有對立；尤其圍繞著釣魚台列嶼的主權問題，彼此的敵意與對抗作為持續升高。如前所述，防衛省《防衛白皮書》已連續兩年將「中國」列為最高安全關注，其重要性之順位僅次於日本的盟國美國。而近年美中兩國齟齬不斷，川普時期中國成為美國的最大敵人，拜登（Joseph Biden）總統上台之後，也將中國定位為美國最嚴峻挑戰；在此情況下，日本作為美國的盟國，必須關注美中關係的發展與美國對中政策，同時強化自身對中國政策之研究。

長期以來日中民間對彼此觀感低迷不振，2021 年 2 月 19 日內閣府公布的民調結果顯示，高達 82% 的日本民眾不認為日中關係良好；而中國國際出版集團與日本 NPO 法人「言論 NPO」去（2020）年 11 月 17 日發表的共同民調發現，日本人對中國印象不好的比率達

⁸ 《国家安全保障戰略》，頁 31，日本防衛省，2013 年 12 月 17 日，<https://reurl.cc/E2eY1v>。

⁹ 《平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について》，頁 8，日本防衛省，2018 年 12 月 18 日，<https://reurl.cc/0DRk99>。

¹⁰ 《中國安全戰略報告》，頁 i，日本防衛省防衛研究所，2011 年 3 月，<https://reurl.cc/WE7zRZ>。

89.7%，是過去四年來最高紀錄之外，其最大理由是中國政府船隻侵犯釣魚台周邊的領海與領空。¹¹此顯示在日本民眾眼中，中國對日本構成的安全威脅，已是看待兩國關係時最重視之面向。《中國安全戰略報告》的刊行與推廣，正契合日本民眾對於瞭解中國動向的現實需求，也能形成日本社會在討論中國安全議題時的共同資訊基礎。

我國向來密切注意美國的對中政策，而日本身為美國在印太地區最重要軍事盟國，其對於美國對中政策之理解與掌握，在世界各國當中應屬相對精確。因此，日本防衛省所轄智庫編製的《中國安全戰略報告》，其中所反映的日本觀點，應可作為我政府在制定安全政策時，值得參考的他山之石。

本文作者王尊彥為日本東京外國語大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

¹¹ 〈官方民調：逾 8 成日本人不認為中日關係好〉，《中央社》，2021 年 2 月 19 日，<https://reurl.cc/R6mRq6>；〈外交に関する世論調査〉，日本內閣府，2021 年 2 月 19 日，<https://survey.gov-online.go.jp/r02/r02-gaiko/2-1.html>；〈民調：近 9 成日本人對中國印象不好〉，《中央社》，2020 年 11 月 18 日，<https://reurl.cc/0DRkvl>；〈日本人の対中観、悪化 尖閣周辺の侵入に懸念—世論調査〉，《時事通信》，2020 年 11 月 17 日，<https://reurl.cc/3N9yX0>。

An Analysis of the *NIDS China Security Report*

Tsun-Yen Wang

Assistant Research Fellow

Abstract

Against the backdrop of China's increasing expansion, international society has been watchful regarding the development of China's security situation and its dynamics. In Japan, the NIDS China Security Report published annually by the National Institute of Defense Studies (NIDS) under Japan's Ministry of Defense is an important publication in this regard. The Report focuses on a single country, China, and is written by multiple NIDS experts, making it more in-depth and comprehensive than the East Asian Strategic Review, another important annual publication.

The Report reflects several Japanese perspectives of China's security developments, including changes in Sino-Japanese relations, the regional and global politico-economic challenges posed by China, and the PRC's national defense policies; it also echoes Japan's own defense policies. The Report has generally promoted Japanese society's understanding of defense policies and, therefore, garnered popular support domestically. Its multi-lingual form of publication can even facilitate "strategic communication" with international society. The aforementioned Japanese viewpoints of the Report arguably make it also deserving of Taiwan's proper attention.

解讀《中共政軍發展評估報告》

洪子傑、洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

隨著中國國力、軍力以及對外影響力的持續提升，各國智庫常定期或不定期的公布相關中國研究報告。為理解中國每年的政治軍事發展情勢，國防安全研究院從 2018 年創院開始，每年公布一份評估報告，至今已出版了《2018 中共政軍發展評估報告》（以下簡稱《2018 報告》）、《2019 中共政軍發展評估報告》（以下簡稱《2019 報告》）、《2020 中共政軍發展評估報告》（以下簡稱《2020 報告》）。¹ 出版目的除期望讓台灣讀者瞭解近來中共政軍發展情勢及其對台灣可能威脅外，更期待藉由《中共政軍發展評估報告》（以下簡稱《報告》）的論述分析，讓各界更加重視中國政軍發展所帶來的威脅。由於國防安全研究院出版的《報告》是台灣少數針對中國研究的年度報告，在國防安全研究領域具有一定程度的重要性與意義，因此本文期望藉由分析評估《報告》，藉此歸納過去三年的中共政軍發展情勢，並與國外其他智庫所出版的類似報告進行比較，有助於釐清之間的異同之處，並瞭解《中共政軍發展評估報告》的特點。

貳、《中共政軍發展評估報告》特點

《報告》主要是針對當年度中共政軍發展重點進行整理與分析，突顯出中共在內外治理上的發展進程以及問題。對讀者而言，由於《報告》透過重點回顧與梳理重要議題，故有助於讀者瞭解當年度中共政軍發展的議題與重點。隨著每年的不同議題重點，《報告》內容亦並

¹ 有關三本報告內容全文，請參考，歐錫富、黃宗鼎，《2018 中共政軍發展評估報告》，（台北市：財團法人國防安全研究院，2018 年）；歐錫富、龔祥生，《2019 中共政軍發展評估報告》，（台北市：財團法人國防安全研究院，2019 年）；洪子傑、李冠成，《2020 中共政軍發展評估報告》，（台北市：財團法人國防安全研究院，2020 年）。

非僅侷限於中國的政治及軍事面向，亦包括其他經濟與社會面向。因此，過去三份《報告》的內容涵蓋面向逐步擴大。例如《2018 報告》共分成 5 章，除了中國政治發展與軍事改革現況外，並將焦點放在中國的對外擴張，例如中國銳實力與一帶一路。至於《2019 報告》，隨著美中貿易戰和香港「反送中」事件越演越烈而將此兩議題另闢專章討論，內容從 5 章增加至 8 章。

至於最新出版的《2020 報告》，則再進一步就該年度重要事件的更迭而擴充內容，除持續關注香港自治與民主問題外，因解放軍繞台及軍事威嚇頻傳而增加專章討論。其他包括中國的政治改革、外交、兩岸、軍事、經濟、社會維穩和認知作戰都因有其重要意涵而另闢專章討論，故內容擴充至 12 章，討論的議題更加豐富與多元。雖然目前《報告》的篇幅看似逐年增加，但未來仍會依據事件重要性而有所增減。關於主題選定，則是透過研究人員之間的討論，決定出該年度《報告》應該針對哪些議題進行討論。除了年度重大議題與事件外，亦包括研究人員認為被外界低估但未來值得進一步探討之議題，例如《2020 報告》的「中國軍工業產業之發展」以及「中共近年來軍事外交之態樣」。

參、年度報告內容著重焦點

一、關注年度中國政治發展重大議題

中國相關重大政治發展議題一直是外界所關注的焦點，故三份《報告》皆針對相關議題進行分析說明，一來有助於掌握中共內部政治局勢，二來則可藉此瞭解未來的情勢發展。首先，2018 年 8 月北戴河會議後，中共透過修訂《中國共產黨紀律處分條例》、召開「全國宣傳思想會議」等作為使得「習核心」（以習近平為核心的中共黨中央）越來越趨於集權。同時，十九大係為重大轉捩點，因為中共主要

透過十九屆中共中央全會來推動「習核心」法制化進程。²由於 2019 年中共面臨「七大風險」、中美貿易戰、香港反送中事件等內外挑戰，故習近平持續援引毛思想作為戰略思考依據，並透過政治教育、依法治國和軍隊人事等黨、政、軍三方面著手，藉此鞏固自身的黨政權力地位。³

另外，由於受到新冠肺炎疫情的影響，2020 年中共利用制度優勢作為對內宣傳口徑，目的在於說明只有中國共產黨「才能」解決問題、中國特色社會主義制度具備「制度競爭力」，以及將「緊緊依靠人民」視為制度優勢，以利於維繫中共政權的正當性，並作為後續防堵疫情相關政策之施政基礎。⁴

本文認為，近幾年在習近平大力鞏固其權力下，中國早從共產黨的中國轉變成習近平的中國。儘管中共歷來反對個人崇拜，但中共這幾年就習近平個人崇拜的相關宣傳工作不斷地增加。近年，不論是對內控制的強化、新疆人權議題以及香港民主的喪失，再再反映中國在中共的統治下，與西方民主的普世價值越離越遠。透過觀察三份《報告》所呈現出的中國政治趨勢，在習近平的統治下，即使未來哪天習近平針對台灣展開更激進危險的手段，也不足為奇。

二、關注解放軍的軍事發展歷程與軍事動態

三本《報告》皆十分關注解放軍的軍事發展。《2018 報告》主要針對習近平推動的軍事改革進行分析，中共的軍事改革主要包含脖子以上的改革、脖子以下的改革以及提升聯合作戰與全域作戰能力等三

² 黃宗鼎等著，〈習近平核心的中共政治發展〉，收錄於歐錫富、黃宗鼎主編，《2018 中共政軍發展評估報告》（台北市：財團法人國防安全研究院，2018 年 12 月），頁 5-38。

³ 龔祥生、陳穎萱，〈習近平的路線、權力與挑戰〉，收錄於歐錫富、龔祥生主編，《2019 中共政軍發展評估報告》（台北市：財團法人國防安全研究院，2019 年 12 月），頁 3-19；黃宗鼎、梁書瑗，〈習近平主政下的黨建與外事作為〉，收錄於歐錫富、龔祥生主編，《2019 中共政軍發展評估報告》（台北市：財團法人國防安全研究院，2019 年 12 月），頁 20-45。

⁴ 梁書瑗，〈疫情下的「制度優勢」：中共宣傳口徑的選擇、立意與企圖〉，收錄於洪子傑、李冠成主編，《2020 中共政軍發展評估報告》（台北市：財團法人國防安全研究院，2020 年 12 月），頁 5-18。

大部分。⁵脖子以上的改革主要目的在於消除 4 個總部、大軍區權力集中濫權，將過去的小軍委、大總部改為大軍委、小總部。脖子以下的改革則有助於提升反應能力，能即時且有效地因應突發狀況。至於提升聯合作戰與全域作戰能力，則有助於將解放軍從國土防衛型軍隊轉變為外向進攻型軍隊。⁶目前，解放軍正逐步朝向第二島鏈發展，希冀提升「反介入／區域拒止 (Anti-Access／Area Denial, A2／AD)」能力以利於實質掌控西太平洋地區。⁷

《2019 報告》則指出，隨著脖子以上及以下的改革逐步完成，下一階段改革重點將著重在軍事政策制度，因為將會影響解放軍的實際體質及戰力。其中，深化黨指揮槍的機制係為最重要的改革項目，有助於避免出現「軍隊國家化」的聯想。⁸同時，中共並透過強化軍地關係與軍民融合，以利於消弭解放軍與中國民眾之間的利益衝突，強化軍方與地方／民間之團結關係。⁹

由於 2020 年美中關係的持續惡化以及台美關係升溫，導致解放軍大幅增強在台海周邊區域的軍事行動力度，共機主要以入侵我國西南防空識別區為主，一來可藉此對內宣傳以滿足內部民族主義，二來則可促使台灣政府謹慎因應升溫的台美關係。¹⁰同時，現階段解放軍採取離岸平衡戰略，目的為嚇阻、遲滯或降低美軍干預台海及其他近

⁵ 脖子以上的改革包含確立「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」原則。總部改為 15 個部門、成立陸軍領導機構、火箭軍、戰略支援部隊、軍委聯勤保障部隊、5 大戰區以及軍委聯合作戰指揮中心和軍隊禁止有償服務。脖子以下的改革包含成立 84 個軍級單位，組建 13 個集團軍，省軍區領導體制變化，調整空降兵軍，擴編陸戰隊，集團軍旅營改革，新疆西藏地方常備集團軍，改建 44 所軍隊院校以及武警改革。

⁶ 歐錫富、周若敏，〈中國軍事改革〉，收錄於歐錫富、黃宗鼎主編，《2018 中共政軍發展評估報告》(台北市：財團法人國防安全研究院，2018 年 12 月)，頁 39-56。

⁷ 林柏州等，〈中國在第一島鏈內外的軍事活動〉，收錄於歐錫富、黃宗鼎主編，《2018 中共政軍發展評估報告》(台北市：財團法人國防安全研究院，2018 年 12 月)，頁 74-90。

⁸ 洪子傑，〈解放軍「軍事政策制度改革」發展〉，收錄於歐錫富、龔祥生主編，《2019 中共政軍發展評估報告》(台北市：財團法人國防安全研究院，2019 年 12 月)，頁 66-76。

⁹ 黃宗鼎、洪子傑，〈中國的軍地關係與軍民融合〉，收錄於歐錫富、龔祥生主編，《2019 中共政軍發展評估報告》(台北市：財團法人國防安全研究院，2019 年 12 月)，頁 77-92。

¹⁰ 洪子傑，〈2020 年解放軍共機擾台與對台軍事威嚇〉，收錄於洪子傑、李冠成主編，《2020 中共政軍發展評估報告》(台北市：財團法人國防安全研究院，2020 年)，頁 73-99。

海主權衝突的能力。雖然解放軍海軍戰力仍無法與美國海軍相互匹敵，但其艦艇數量及其所發展的「反介入／區域拒止」能力已帶來嚴重安全威脅。¹¹另外，中共軍事外交係以戰爭遏制、超前部署、安全輸出為導向之軍事佈局，作法主要包含軍事首長的往來、聯合演習與訓練以及武器出口。當前中共的軍事外交是以東南亞區域為核心，因為該區域係為美中印太對抗的首要目標。¹²

此外，除了受到新冠肺炎疫情以及美國制裁影響外，中國軍工產業亦受武器裝備量產速度不及、關鍵技術仍有待加強、軍工央企改革速度不如預期、國進民退政策以及經濟下行使民參軍不易推進等因素影響，故未來中國將會逐漸增加全球軍火市場的比重，藉由出口來鞏固與各盟國之關係。¹³

本文認為，三份報告除了反映對解放軍這幾年發展的看法，也可以從這三年的文章的脈絡與趨勢看出解放軍發展的強度與力道不斷地在增強，在台周邊的軍事活動也越來越頻繁。若從這樣的趨勢來看，《報告》是對台灣國防提出隱性的提醒，亦即台灣國防的革新與思維能否跟得上解放軍未來可能攻台的腳步。

三、中共對台政策作為與影響力作戰為三本年報核心

三份《報告》另一關注重點則為兩岸關係的發展，主要著重在中共對台政策與影響力作戰。首先，2019年中共一方面持續透過「26條措施」、「新四通」以及「青年融合」等所謂「讓利」、「惠台」政策來拉攏台灣人民；另一方面則持續透過軍事、政治手段壓迫台灣。¹⁴至於2020年的情況，自從2019年「習五條」提出後，2020年中共對台

¹¹ 歐錫富，〈解放軍海軍的編成與部署〉，收錄於洪子傑、李冠成主編，《2020 中共政軍發展評估報告》，（台北市：財團法人國防安全研究院，2020年），頁101-126。

¹² 黃宗鼎，〈中共近年來軍事外交之態樣〉，收錄於洪子傑、李冠成主編，《2020 中共政軍發展評估報告》，（台北市：財團法人國防安全研究院，2020年），頁145-162。

¹³ 王綉雯，〈中國軍工產業之發展〉，收錄於洪子傑、李冠成主編，《2020 中共政軍發展評估報告》，（台北市：財團法人國防安全研究院，2020年），頁127-144。

¹⁴ 龔祥生、劉姝廷，〈習近平對台措施與成效評估〉，收錄於歐錫富、龔祥生主編，《2019 中共政軍發展評估報告》（台北市：財團法人國防安全研究院，2019年12月），頁46-64。

政策論述並未有所改變，依舊延續「經社促統、以武逼和」這一政策方針。同時，由於受到美中台三邊關係變化的影響，中共不僅強調反台獨，且更加強化軍事的威嚇。¹⁵

其次，中共透過直接與間接影響兩種管道對台實行銳實力，¹⁶主要目標是增加各種能控制、影響台灣政治、經貿、輿論的手段，增強在台實質影響力及可掌控性，甚至有助於統一台灣。¹⁷同時，由於認知戰屬於「灰色地帶衝突」而難以溯源追究，故未來中共將持續透過網路戰搭配認知戰方式影響台灣。目前，中共所採取的認知戰作為包含：透過軍機擾台並搭配網路假訊息、駭入總統府網站竊取竄改文件後再以網路散布等。¹⁸

據此，可以發現中共對台的政策轉變越來越明顯，從原本透過滲透台灣社會與拉攏台灣人的政策作為，逐步增加政策報復與對台軍事威脅的比重。這也在恰恰反映出一個事實，亦即中共的對台政策受到近年兩岸關係停滯與美中台三邊關係轉變的影響。在短期未來局勢不變的情況下，這也讓中共營造及暗示未來兩岸發生衝突的次數將可能逐步攀升。

四、關心中國內部經社局勢影響

由於中國的社會經濟局勢亦會對其內部穩定以及中共統治正當性造成一定程度的影響與衝擊，故《2019 報告》及《2020 報告》針對相關議題進行分析說明。關於 2019 年中國經濟，由於受到美中貿易戰的影響，不僅中國經濟受到嚴重的影響與衝擊，且本身既有的結

¹⁵ 洪子傑、龔祥生，〈2020 年中共對台政策的延續與變動〉，收錄於洪子傑、李冠成主編，《2020 中共政軍發展評估報告》，（台北市：財團法人國防安全研究院，2020 年），頁 53-70。

¹⁶ 關於直接影響，是指透過公權力或官方組織從事相關行動以利於獲取自身利益，例如政治報復、強制企業技術移轉、公開威脅外國人民、企業遵守中國的「一個中國」原則等。至於間接影響，則是指透過代理人來推動，包括利用威脅、利誘等手段吸收代理人，以政治收買、情報蒐集、竊取技術、製造假新聞等方式進行。

¹⁷ 洪子傑、陳穎萱，〈中國銳實力〉，收錄於歐錫富、黃宗鼎主編，《2018 中共政軍發展評估報告》，（台北市：財團法人國防安全研究院，2018 年），頁 59-73。

¹⁸ 曾怡碩，〈中共認知作戰〉，收錄於洪子傑、李冠成主編，《2020 中共政軍發展評估報告》，（台北市：財團法人國防安全研究院，2020 年），頁 217-234。

構性問題亦加速惡化。中國除了面臨經濟加速下行、債務危機嚴重、房地產泡沫難解決、國進民退擴大、失業人口增加、資本大量外移等問題外，亦遭遇疫情所帶來的產業鏈分流與廠商外移、高科技管制之新衝擊。¹⁹至於 2020 年中國經濟，除了受到美中貿易戰延伸至科技戰、金融戰的影響外，新冠肺炎疫情亦持續帶來嚴重衝擊。因此，為能擺脫受美國控制之重要零組件以及歐美市場疲軟等不利因素，中國透過推動以內需為主以及發展自主技術之「國內國外雙循環」經濟策略。²⁰

同時，由於 2020 年為中國脫貧攻堅的收官之年、全面建成小康社會的實踐之年，事關習近平與中共聲望而極具重大政治意涵，故不存在失敗的空間。但受到新冠肺炎疫情等多項威脅下，能否如期完成則充滿挑戰。然而，唯一可以確定中國定會完成脫貧任務，並於 2021 年上半年宣布全面建成小康社會，惟真正成效則有待時間證明。²¹

另外，由於 2019 年不僅為中共建政 70 週年，亦為六四天安門事件 30 週年，故被視為是社會維穩的重點年度。儘管香港爆發大規模「反送中」抗爭運動，但在強硬社會維穩手段的影響下，2019 年中國國內被報導的社會抗爭數量與強度明顯減少。²²同時，2020 年新冠肺炎疫情爆發亦為中國帶來三項挑戰：暴露出中國政府體制弊端、地方政府為達績效引發民眾不滿以及失業潮與集體事件頻傳。因此，為有助於強化社會控制，中共採取「動員式防疫」穩定民心、加強社會監

¹⁹ 王綉雯，〈中美貿易戰之影響〉，收錄於歐錫富、龔祥生主編，《2019 中共政軍發展評估報告》（台北市：財團法人國防安全研究院，2019 年 12 月），頁 113-129。

²⁰ 汪哲仁，〈中國經濟展望與挑戰〉，收錄於洪子傑、李冠成主編，《2020 中共政軍發展評估報告》（台北市：財團法人國防安全研究院，2020 年 12 月），頁 165-184。

²¹ 洪銘德，〈中國脫貧攻堅面臨的威脅與挑戰〉，收錄於洪子傑、李冠成主編，《2020 中共政軍發展評估報告》（台北市：財團法人國防安全研究院，2020 年 12 月），頁 185-202。另外，中共於 2021 年 2 月 25 日舉辦「全國脫貧攻堅總結表彰大會」，宣布脫貧攻堅戰取得了全面勝利，詳見，〈（現場實錄）習近平：在全國脫貧攻堅總結表彰大會上的講話〉，《新華網》，2021 年 2 月 25 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2021-02/25/c_1127138102.htm。

²² 曾偉峯，〈香港「反送中」抗爭與中國社會維穩〉，收錄於歐錫富、龔祥生主編，《2019 中共政軍發展評估報告》（台北市：財團法人國防安全研究院，2019 年 12 月），頁 130-149。

控以及鼓吹民族主義等三項措施。²³

從三本《報告》相關內容來看，中共在對內統治仍維持過去以經濟和控制為主軸的手段，藉此維持其統治正當性。本文認為，隨著中共在擁護習核心相關內容入法後，對於社會「異議」的容忍度將持續減少，管控也將持續增加，例如香港、新疆議題、宗教事務等。當中國經濟隨著美中貿易戰而受到影響時，中共便透過操作民族主義來維繫其統治正當性。這樣的對內控制方式，在未來仍無任何鬆動的跡象。

肆、美日智庫近期中國研究刊物性質與特點

美國、日本及其他國家智庫亦常發表有關於中國研究之報告，隨著 2020 年新冠肺炎疫情的爆發以及美中關係持續惡化，不少智庫亦增加與美中關係或解放軍發展之相關內容。惟知名智庫針對中國的相關年度報告，數量較少。其中，《年度中國軍事與安全發展報告》（*Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）係為美國國防部向國會所提出之年度報告，而非由智庫所提出。因此，在比較基準不一及篇幅的限制下，本文僅針對少數智庫所出版的中國研究報告特點進行介紹，並和《報告》進行對照。

一、日本防衛研究所《中國安全戰略報告》

關於美日智庫出版的中國研究報告中，以日本防衛省智庫「防衛研究所（National Institute for Defense Studies, NIDS）」每年出版的《中國安全戰略報告》和《報告》最為相像。兩者除了皆為每年出版的刊物外，內容亦以主題式方式呈現，依據該年度智庫所認為的重點議題進行討論，惟《中國安全戰略報告》針對單一特定主題進行深入研究。例如 2020 年《中國安全戰略報告》的副標題為「走向歐亞大陸的中

²³ 陳穎萱，〈疫情衝擊下的中國社會維穩〉，收錄於洪子傑、李冠成主編，《2020 中共政軍發展評估報告》（台北市：財團法人國防安全研究院，2020 年 12 月），頁 203-215。

國」，內容涵蓋中國的歐亞外交、中俄關係與能源政策。每年《中國安全戰略報告》所探討的主題會依據關注的議題有所不同，例如中國的亞洲戰略（2019年）、美中關係（2018年）、兩岸關係（2017年）、解放軍發展（2016年）等。

《中國安全戰略報告》每年就中國在政治、軍事及外交等領域中擇該年度最突出的議題進行深入研究。若從讀者的角度來看，《中國安全戰略報告》的確較能夠聚焦。以《中國安全戰略報告 2021：新時代的中國軍事戰略》為例，內容首先討論解放軍的軍事戰略變化歷程與習近平時代的資訊化、智慧化戰爭和超限戰。其次則是分三章討論中國的網路戰略、太空戰略與軍民融合。這樣的內容編排方式可以讓讀者對於近期解放軍發展能有系統性的瞭解。

而《報告》大多針對當年度關注的議題進行分析，搭配少數橫跨年度之議題，例如《2020 報告》除了針對共機擾台與軍事威嚇進行分析外，亦討論近年解放軍海軍的編成與部署、軍事外交與國防工業發展等議題。雖然《2020 報告》並未如《中國安全戰略報告》論述解放軍的上位戰略概念，導致呈現方式較為分散，但《2020 報告》亦點出幾個解放軍發展未來必須特別重視的項目，雖然這些項目本身不必然有所關連。由於這兩份報告所關注的焦點不同，而有所不同的呈現方式，故沒有所謂的優劣之分。然而，值得注意的是《中國安全戰略報告》除日文版本外，亦出版了中文版與英文版，能見度較廣。

二、美國智庫之中國研究刊物

美國智庫如蘭德公司(RAND Corporation)或胡佛研究所(Hoover Institution)等單位之研究多以單一主題進行跨年度討論與分析，較少出版中國研究之年度報告，透過技術報告、新聞評論、學術期刊、國會聽證、書籍等形式，且在不同平台上發表與出版以擴大智庫自身的影響力。近期蘭德公司出版的技術報告即針對單一主題進行深入討

論，例如 2020 年 7 月出版的《中國大戰略：趨勢、發展路徑和長期競爭狀況》(*China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition*)，針對中國能否於 2050 年以前完成其大戰略目標進行研究，並研判美中關係的未來走向。²⁴同年 9 月出版的《解放軍作戰概念》(*People's Liberation Army Operational Concepts*)，則針對中國解放軍的作戰理論、戰略與指導原則進行研究。²⁵另外，美國胡佛研究所在 2020 年 7 月則是透過其「中國全球銳實力」(*China's Global Sharp Power*) 專案計畫的研究團隊發表《說中國故事：中國共產黨塑造全球敘事的競賽》(*Telling China's Story: The Chinese Communist Party's Campaign to Shape Global Narratives*) 報告，²⁶針對中國的對外影響力作戰與戰略敘事進行研究。這類專題性的報告，因內容橫跨多年時間，使讀者能夠對單一議題有深度的瞭解。然而，這與關注年度中共政軍發展重點之《報告》有所差異，因其呈現方式與性質不同，故難稱孰優孰劣。目前國防安全研究院亦開始出版單一議題研究之著作，例如

²⁴ 該報告分別以四種可能與 3 項美中關係途徑進行分析，得出未來「崛起的中國」(ascendant China) 或「停滯的中國」(stagnant China) 是較有可能，而「勝利的中國」(triumphant China) 和「崩潰的中國」(imploding China) 的機會較小。而美中關係的 3 種未來模式亦與中國大戰略能否成功有關。例如，雙方「平行發展的合作夥伴」的模式最有可能產生「停滯的中國」的結果，其次則是「崛起的中國」。美中成為「激烈碰撞的競爭對手」發展路徑最有可能出現在「勝利的中國」情況中。最後「崩潰的中國」情況則最可能出現在「互不干涉的分道揚鑣」的路徑下，因為北京將重心放在處理國內問題上。詳見 Andrew Scobell, et al., “China’s Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition,” RAND Corporation, July 24, 2020, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2798.html.

²⁵ 該報告內容主要評估了中國當前的軍事理論、戰略和指導原則，並論述可能用來支撐解放軍軍事計劃的理論或作戰概念。解放軍認為：(1) 戰爭控制取決於能否在資訊上取得的主導地位；(2) 未來作戰的空間 (Combat space) 的空間在縮小，但是戰爭空間 (war space) 則是在擴大；(3) 將以目標為中心的作戰(target-centric warfare)是打敗對手的作戰體系(operational system)的關鍵。這三點很可能會成為解放軍的重要軍事理論與聯繫指導原則的基礎。此外，報告認為習近平正努力地實現 2035 年國防和軍隊現代化的目標，以在 2050 年成為世界第一流軍隊。而在未來發展上，中國對於大數據以及人工智慧來提高解放軍的能力表現出高度興趣。詳見 Edmund J. Burke et al., “People’s Liberation Army Operational Concepts,” RAND Corporation, Sep 29, 2020, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA394-1.html.

²⁶ 該報告透過 3 個個案研究，包括 2019-2020 香港反送中抗議活動、2020 年 1 月台灣總統大選以及新冠肺炎期間中國的公共外交與對外敘事的作為來評估中國的影響力作戰以及中國在創新科技上的運用。詳見 Glenn Tiffert, et al., “Telling China’s Story: The Chinese Communist Party’s Campaign to Shape Global Narratives,” Hoover Institution, July 21, 2020, https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/sio-china_story_white_paper-final.pdf.

2020年12月出版的《多元視角下的南海安全》以及即將出版的《他山之石：各國緊急應變機制》。

伍、《報告》之傳播效益

關於傳播效益，《報告》出版的效果可分為長期學術和政策影響力，以及短期的媒體傳播效果。然而，前者在評量上常受到限制，例如一般學術性文章或政策文章因撰寫時程較長，且引用次數亦需要時間累積。儘管如此，《報告》已逐步受到重視，例如2020年美國國會美中安全暨經濟審議委員會出版的中國年度報告中即引述《2018報告》相關內容。²⁷受限於政策制定透明度的影響，難以衡量《報告》所發揮的政策影響力。因此，《報告》的傳播效益僅能透過短期媒體報導進行初步評量。這三份《報告》多能吸引外界與媒體的關注，相關報導的頻率與次數有逐年增加之趨勢，例如《2020報告》除了受到《中央社》、《中央廣播電台》、《蘋果日報》、《公視新聞》、《英文台灣日報》等國內媒體報導外，亦受到包括美國《新聞週刊》(*Newsweek*)、《華爾街日報》(*Wall Street Journal*)、新加坡《南華早報》(*South China Morning Post*)、《德國之聲中文網》、《韓聯社》(*Yonhap News Agency*)、韓國《每日廣播》(*Maeil Broadcasting Network*)等外媒關注，使得《報告》的傳播效益逐漸獲得提升。

陸、《報告》未來關注焦點

2021年除了是中共建黨百年，亦是宣傳「脫貧攻堅戰」全面勝利以及實現「全面建成小康社會」目標的一年，具有多重指標性的意義。²⁸此外，由於美中關係互動仍將深深影響著中國的內外政策，故中國面對美國的因應作為變得十分值得關注。例如，在美中競爭關係的格

²⁷ US-China Economic, and Security Review Commission, “2020 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission,” US Government Printing Office, December 1, 2020, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-12/2020_Annual_Report_to_Congress.pdf.

²⁸ 「全面建成小康社會」為中共為實現「兩個一百年」中的第一個目標，第二個為2049年中華人民共和國建國百年時實現全面建成「社會主義現代化強國」。

局下，2020 年 11 月 16 日「區域全面經濟夥伴協定」(*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP) 的簽訂，將減輕美中貿易戰對中共的影響，亦利於分散其經貿風險。²⁹值得注意的是，依目前的走勢來看，2021 年《報告》所關注的焦點，在政治上，將會圍繞著中共建黨百年的相關工作、政治宣傳、對外工作與中國的對美方針及政策等；在兩岸關係上，則是持續關注美中關係對台影響、中共對台政策的做法以及軍事上的威嚇；在軍事上，則聚焦於解放軍在東亞的軍事動態與部署、美中軍事角力及解放軍之發展；在經濟與社會領域，則聚焦於中共「十四五」規劃、香港問題以及新疆人權議題等。

²⁹ 例如，2021 年 3 月 19 日美中阿拉斯加會談中，中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪即對美表示，東協及日韓為中國前三大的貿易國，超越了歐盟和美國。詳見，談雍雅，〈16 分鐘談話全文／中美 2+2 楊潔篪噙美：管好自己的事〉，《TVBS 新聞網》，2021 年 3 月 23 日，<https://news.tvbs.com.tw/politics/1481756>。

Interpreting the Annual Assessment of PRC's Political and Military Developments

Tzu-Chieh Hung

Assistant Research Fellow

Ming-Te Hung

Assistant Research Fellow

Abstract

This paper reviews and analyzes the Annual Assessment of PRC's Political and Military Developments of 2018, 2019 and 2020. The contents indicate that the security threat posed by the PRC to surrounding areas is gradually increasing. The People's Liberation Army has carried out a series of reforms and is also intensifying military training to facilitate the increasing of its military power. As China's military actions intensify, they represent a severe threat and challenge to Taiwan and to regional stability. These three reports have gradually attracted the attention of external circles and the domestic and foreign media. As well as being cited in the annual report on China published by the United States-China Economic and Security Review Commission, there has been a big increase in the frequency and number of related media reports.

出版說明

「財團法人國防安全研究院」設立宗旨為增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通與對話。

現設有 4 個研究所，本院研究範圍涵蓋：國家安全與決策、國防戰略與政策、中共政軍、非傳統安全與軍事任務、網路作戰與資訊安全、先進科技與作戰概念、國防資源與產業、量化分析與決策推演等領域。

本刊各篇文章由本院研究人員、以及外部學者、專家撰擬，以 3,000 至 4,000 字以內為度，稿件均經審稿程序，其著作權為本刊所有，未經同意，請勿轉載。

※本特刊內容及建議屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院之立場。

發行人：霍守業 | 總編輯：林成蔚 | 副總編輯：柏鴻輝

編輯主任：蘇紫雲 | 執行主編：洪瑞閔

助理編輯、責任校對：陳亮智、林彥宏、江忻杓、劉姝廷、陳力綺

出版者：財團法人國防安全研究院

院址：10048 臺北市中正區博愛路 172 號

電話：(02) 2331-2360 傳真：(02) 2331-2361

Institute for National Defense and Security Research

No.172, Bo-Ai Road, Chongcheng Dist., Taipei City, Taiwan (R.O.C.)

Tel:886-2-2331-2360 Fax:886-2-2331-2361



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research