

# 改革開放後的中國國防戰略思維

龔祥生、梁書瑗

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

習近平就任後，一改過往對外擱置爭議的彈性策略，而轉向益發強硬的立場。當前中共對於主權、領土爭議、人權、發展模式、社會主義國家經濟制度等爭議不只強硬捍衛，同時也顯露出往前逼近、不怕磨擦的態度。中國在習近平治下，國家戰略正處於變動期，反映中共高層對於安全情勢的判斷、首要的國家利益，及以國家戰略為軸心部署的經濟、國防、外交、科技戰略也已出現轉變。本文主張，自改革開放後迄今，中國國家戰略歷經兩個階段：第一，一方面積極融入國際秩序，另一方面又加以防範外部影響力，以此加快提升國家實力的速度；第二則轉為以爭取區域中的領導地位，並捍衛社會主義治理體系為目標，追求全面提高國家各方面的自主性。對於當前不穩定的兩岸情勢而言，釐清中國國家戰略，以及隨之調整的國防戰略規劃，可提供進一步判斷的基礎。

本文將以習近平就任為節點分為兩個部分，分別論述鄧、江、胡三代領導人相互沿襲的國家戰略與國防戰略，以及習時代對此的調整。第三部分則為本文結論。

## 貳、鄧、江、胡以提升國家實力為重之下的國防戰略

本文主張，文革結束後，鄧小平為維持中共政權，一手擘畫的國家戰略主要有兩個重點——既融入國際秩序又防範外部勢力。鄧所型塑的國家戰略格局，大體上為江、胡兩代領導人承繼。以下本文將分述文革後影響中國國家戰略改變，以及隨之調整的國防戰略。

### 一、國家戰略改變：中國內外部安全情勢與國家利益之演變

1980 年代雖在冷戰格局下，但鄧小平判斷國際間戰爭與和平兩股力量此消彼長，美蘇之間的競爭不會導致第三次世界大戰，國際間暫時難以重啟大規模戰事。<sup>1</sup>彼時中國所處的國際環境大致和緩，但文革結束後，中國百廢待舉，與周邊東亞國家的國力差距在文革期間急遽拉大，並不利維繫中共政權的合法性。面對此內部不利局勢，1978 年 12 月十一屆三中全會吹響中共以經濟建設為中心、部署四個現代化（農業、工業、國防、科技）的號角，確立國家首要利益從無產階級鬥爭轉為促進國家發展、提升國家總體實力。中共藉外部環境和平之勢，與美開展外交關係正常化，也尋求與蘇聯緩和關係的機會，並強調中國「反霸權、反戰爭」的立場，<sup>2</sup>營造對中寬鬆的國際局勢。利用外部環境對中逐步和緩的機會，謀求國內發展的機會，積極對外開放，則為中國日後近 30 年戰略構想的主旋律。

然而，中共終結黨內意識型態爭論後，確立挺進改革開放的目標不變，但另一方面在擴大融入國際大局的同時，也蒙受外部介入中共政權合法性的陰影。1989 年天安門事件、1990 年代初蘇聯解體、東歐共產國家民主化歷歷在目，這對中共高層而言猶如芒刺在背。中共深知外部環境對中國堅持「一個中心、兩個基本點」的發展道路仍有威脅。<sup>3</sup>中共最終發展出「既融入、又防範」的戰略構想，表示雖提升國家發展仍為最重要的國家利益，但也不能忽略鞏固共黨統治地位作為國家利益的重要性。

「既融入、又防範」的戰略構想重點有二：首先，為實現以經濟

---

<sup>1</sup> 鄧小平，〈在軍委擴大會議上的講話〉（1985 年 6 月 4 日），《鄧小平文選（第三卷）》（北京：人民出版社，1993 年），頁 126-129。

<sup>2</sup> 鄧小平，〈在軍委擴大會議上的講話〉（1985 年 6 月 4 日），《鄧小平文選（第三卷）》（北京：人民出版社，1993 年），頁 126-129。

<sup>3</sup> 1989 年 11 月 23 日鄧小平會見坦尚尼亞革命黨主席發表談話指出，「西方國家正在打一場沒有煙硝的第三次世界大戰。所謂沒有煙硝就是要社會主義國家和平演變」。鄧小平，〈堅持社會主義防止和平演變〉（1989 年 11 月 23 日），《鄧小平文選（第三卷）》（北京：人民出版社，1993 年），頁 344。1993 年 1 月 13 日江澤民於軍委擴大會議上提醒解放軍要警惕，「世界社會主義處於低潮，國際敵對勢力對社會主義國家加緊了滲透、顛覆活動」。江澤民，〈國際情勢和軍事戰略方針〉（1993 年 1 月 13 日），《江澤明文選（第一卷）》（北京：人民出版社，2006 年），頁 278。

建設為中心的國家發展目標，不僅鄧小平提出「韜光養晦、有所作為」，藉此說服國際社會中國追求和平發展的理念，替中國謀求一個在追求國家發展的過程中相對平穩的國際環境。此外，也在擴大開放的政策下，加大推動共軍軍隊現代化與資訊化、提高產業與科技自主性、鞏固戰略產業等布局，防堵任何外部勢力干涉中國內部發展模式。然而，隨著中國經濟發展的程度提高，綜合國力提升，國家開始有資源支持往外拓展的外交、經濟、軍事行為後，中國提升自身實力的元素也出現變化，如何藉由擴大海外利益鞏固自身國力成為下一步發展的重點。於胡時代，進一步將國家需維護、防範的範圍將往外拓展，除了中國內政以外，如何保持、擴張中國海外利益也成為國家戰略的重點。

## 二、國防戰略的調整：奠定打贏信息（資訊）化條件下局部戰爭的基礎

自 1980 年代開始，中國國防戰略的重心將從全面戰爭轉向局部衝突；從「人民戰爭」轉向以打贏現代化、高技術、資訊化條件下的戰爭，此調整反映國家戰略「既擴大融入但又防範」的路線。自 1980 年代中期開始，中共領導人基本上認為國際間難以輕啟大規模戰事，中國的外部安全情勢整體而言趨於和平穩定，雖與周邊國家有邊境領土糾紛，但美、蘇對中國並未有領土企圖，未來中國面臨的戰爭規模將以局部衝突為主。另一方面，由於中共意識到西方始終存有「和平演變」共黨政權的意圖，為有效防範來自外部勢力阻礙自身發展的目標，追趕上西方高科技作戰將是共軍唯一的道路。

雖鄧、江、胡三代領導人所側重的國防戰略重點略有差異，但不論是鄧一手催生的「現代化條件下的人民戰爭」、江側重打贏的「高技術條件下的局部戰爭」或胡開始準備贏得「信息（資訊）化條件下局部戰爭」等三階段，其共同的重點為二。（1）精簡部隊規模：中國放

棄「早打、大打、打核戰爭」的軍事戰略，不需再為了「人民戰爭」採誘敵深入，利用地理與人口優勢消耗敵軍而維繫一支龐大軍隊。

(2) 從以下三個面向持續深化共軍軍事專業化的程度：第一，軍事將領的升遷標準轉向「功績制」；其次，隨著為打贏現代化、高技術與資訊化戰爭的需求，中共從軍事教育、部隊訓練、武器裝備研發各方面，不斷提高共軍掌握新興裝備或作戰模式等要求；最後則在制度上維持部隊專注於軍事事務的安排，如防堵軍事將領介入文人政府或禁止共軍涉入商業活動。

十四大後，以江澤民為首的第三代領導班子正式成軍。江時期，中共建軍的方向歷經兩次路線調整。第一次是從鄧時期的「一般條件下的局部戰爭」，轉往準備打贏「高技術條件下的局部戰爭」；<sup>4</sup>第二次則在江即將卸任之際，強調共軍未來需往打贏「信息（資訊）化條件下局部戰爭」作整備。<sup>5</sup>江為何兩次轉變共軍發展方向，肇因於下述兩點。第一，在國際上美國成為掣肘中國主要的力量，追趕美軍軍力成為中共的重點。1996 年台海導彈危機，共軍深知自身的軍事條件仍無法因應美軍所帶來的威脅。美軍在波灣戰爭與伊拉克戰爭中，武器裝備、作戰與指揮模式所展現出的科技化、資訊化程度已遠遠超過機械化的標準。其次則為國家經濟實力擴張，得以支撐科技建軍所需的資源，可觀察到中國的國防預算於 1990 年代急遽攀升。<sup>6</sup>不論是「高技術條件下的局部戰爭」或「信息（資訊）化條件下局部戰爭」之核心有二：(1) 武器裝備從數量規模轉向質量、效能導向；(2) 作戰模式從

---

<sup>4</sup> 江澤民，〈國際情勢和軍事戰略方針〉（1993 年 1 月 13 日），《江澤明文選（第一卷）》（北京：人民出版社，2006 年），頁 278-294。

<sup>5</sup> 江澤民，〈國際情勢和軍事戰略方針〉（2002 年 12 月 27 日），《江澤明文選（第三卷）》（北京：人民出版社，2006 年），頁 576-599。

<sup>6</sup> Andrew Scobell, Edmund J. Burke, Cortez A. Cooper III, Sale Lilly, Chad J. R. Ohlandt, Eric Warner, and J.D. Williams, *China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Time Competition* (Santa Monica: RAND Corporation, 2020), p. 17.

人力密集走向技術密集。<sup>7</sup>在胡時代末期，殲-20 試飛成功、東風 21D 型反艦彈道導彈具初步威脅航空母艦的能力、北斗衛星持續精進、反衛星裝備研發在胡時代開始上軌道等等都是江、胡兩代科技建軍的成果。

## 參、習近平時代的中國國防戰略

在改革開放後，從鄧、江、胡的繼承順序演進，到了目前習近平掌權的時代，他也免不了必須提出一套自己的軍事理念。研究認為習的理念可區分為設定「強軍目標」和「強軍思想」兩個時期，這兩者合成的「習近平軍事戰略思想」指導當前中國國防目標設定及其國防戰略與相應的實際政策要「做什麼」和「怎麼做」。<sup>8</sup>

### 一、強軍目標：軍事改革與軍事戰略之新基準

2013 年 3 月 11 日，中共中央總書記、中共中央軍委主席習近平在出席十二屆全國人大一次會議解放軍代表團全體會議時強調，「牢牢把握黨在新形勢下的強軍目標，全面加強軍隊革命化現代化正規化建設，為建設一支聽黨指揮、能打勝仗、作風優良的人民軍隊而奮鬥」。<sup>9</sup>

在「強軍目標」設立之後，與其相應的中國國防戰略就開始籌劃如何「打勝仗」，這點從 2013 年 4 月公布的中國國防白皮書《中國武裝力量的多樣化運用》中可見端倪。《中國武裝力量的多樣化運用》對安全形勢界定為「中國仍面臨多元複雜的安全威脅和挑戰……國家海外利益安全風險上升。機械化戰爭型態向資訊化戰爭型態加速演變，主要國家大力發展軍事高新技術，搶佔太空、網路空間等國際競爭戰略

---

<sup>7</sup> 軍事科學院軍事歷史研究部編，《中國人民解放軍的 70 年》（北京：軍事科學出版社，1992 年），頁 416-417。轉引自：寇健文，〈1987 年以後解放軍領導人的政治流動：專業化與制度化的影響〉，《中國大陸研究》，第 54 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 8。

<sup>8</sup> 陳津萍，〈「習近平軍事戰略思想」發展之研析〉，《軍事社會科學專刊》，第 16 期（2020 年 3 月），頁 13。

<sup>9</sup> 〈黨在新形勢下的強軍目標〉，《人民網》，2017 年 9 月 6 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0906/c413700-29519601.html>。

制高點」。<sup>10</sup>為因應此新形勢，該白皮書中界定中國「實行積極防禦軍事戰略」，並為了適應新形勢要將軍事鬥爭準備放在「打贏信息（資訊）化條件下局部戰爭」。所謂「積極防禦軍事戰略」延續自毛澤東時代以來的共產革命傳統，但在習近平時代除延續胡時代維護「國家海外利益」，更隨著中國綜合國力增長而延伸「積極防禦」的範疇。為了延伸其保護的利益範圍，白皮書中所述軍事鬥爭準備不但對應當時環境變化，也闡明習近平所謂「打勝仗」就是要打贏「信息（資訊）化條件下局部戰爭」。

2015年5月公布的《中國的軍事戰略》白皮書重申「根據戰爭型態演變和國家安全形勢，將軍事鬥爭準備基點放在打贏信息（資訊）化局部戰爭上，突出海上軍事鬥爭和軍事鬥爭準備」、「實行新形勢下積極防禦軍事戰略方針」、「實施資訊主導、精打要害、聯合制勝的體系作戰」。<sup>11</sup>有論者認為中國從2004年「打贏信息（資訊）化條件下的局部戰爭」改為2015年的「打贏信息（資訊）化局部戰爭」，反映資訊通信科技發展迅猛，故戰爭型態已不僅是將信息（資訊）作為資源或能力的「條件」，而是將信息本身視為戰爭型態的一種而鑲嵌於戰爭之中。<sup>12</sup>此外，為適應新形勢下的戰爭型態，聯合作戰能力必不可少，這也成為了後續軍改的核心理念。2015年7月通過的《深化國防和軍隊改革總體方案建議》，宣告中國拆解四大總部開始軍改的同時，也象徵建立「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」的責任劃分和聯合作戰體系，並新設「戰略支援部隊」專責信息（資訊）化作戰領域並支援其他軍種的資訊防護工作。

---

<sup>10</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書，中央政府門戶網站，2015年5月，[http://172.105.208.133/zhengce/2013-04/16/content\\_2618550.htm](http://172.105.208.133/zhengce/2013-04/16/content_2618550.htm)。

<sup>11</sup> 《中國的軍事戰略》白皮書（全文），國務院新聞辦公室網站，2015年5月26日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1435161/1435161.htm>。

<sup>12</sup> 〈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30。

## 二、強軍思想：從信息化局部戰爭到智能化作戰

2015 年起始的中國軍改圍繞著前述「打贏信息化局部戰爭」的戰略方針進行軍事建設。中共十九大召開，習近平在十九大大會報告闡述其「強軍思想」的內容並寫進中共黨章。「強軍思想」涵蓋軍隊建設、戰爭準備、建軍理念、黨指揮槍等廣泛內容，並把之前的「強軍目標」也納入，成為新的最高軍事指導思想。實際上「強軍思想」的重點在於「政治建軍、改革強軍、科技興軍、依法治軍」等軍隊建設路線，及「2020 年基本實現機械化，信息（資訊）化建設取得重大進展……2035 年基本實現國防和軍隊現代化，到本世紀中葉把人民軍隊全面建成世界一流軍隊」<sup>13</sup>等軍事發展階段的設定。至 2019 年 7 月中國又公布了《新時代的中國國防》白皮書。此次白皮書對於安全形勢突出描述國際軍事競爭中的「戰爭型態加速向信息化戰爭演變，智能化戰爭初現端倪」，但中國本身「機械化建設任務尚未完成，信息（資訊）化水準亟待提高」。<sup>14</sup>

綜上所述，習近平時代以其思想和對安全形勢的研判，制定了國家利益和其威脅，威脅的形式為可能之戰爭型態，為在其所界定的戰爭型態下「打勝仗」而制定中國國防戰略，達成維護國家利益的任務。從《新時代的中國國防》對各軍種的戰略要求（表 1）看出更細部的戰略規劃，皆逐步從近而遠，從固守到攻防兼備的方向拓展，符合習隨著綜合國力增長而期望「有所作為」的長期戰略。

表 1、《新時代的中國國防》對解放軍各軍種的戰略要求

軍種	戰略要求	加強與轉變
陸軍	「機動作戰、立體攻防」	加快實現區域防衛型向全域作戰

<sup>13</sup> 習近平，〈決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《新華網》，2017 年 10 月 27 日，<http://cpc.people.com.cn/19th/BIG5/n1/2017/1027/c414395-29613458.html>。

<sup>14</sup> 國務院新聞辦公室，《新時代的中國國防》白皮書，中央政府門戶網，2019 年 7 月 24 日，[http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content\\_5414325.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm)。

		型轉變
海軍	「近海防禦、遠海防衛」	加快推進近海防禦型向遠海防衛型轉變
空軍	「空天一體、攻防兼備」	加快實現國土防空型向攻防兼備型轉變
火箭軍	「核常兼備、全域懾戰」	增強可信可靠的核威懾和核反擊能力，加強中遠端精確打擊力量建設，增強戰略制衡能力
戰略支援部隊	「體系融合、軍民融合」	推進關鍵領域跨越發展，推進新型作戰力量加速發展、一體發展
聯勤保障部隊	「聯合作戰、聯合訓練、聯合保障」	加快融入聯合作戰體系，提高一體化聯合保障能力
武警部隊	「多能一體、有效維穩」	加強執勤、處突、反恐、海上維權和行政執法、搶險救援等能力建設

資料來源：中國國務院新聞辦公室，《新時代的中國國防》白皮書，中央政府門戶網，2019年7月24日，[http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content\\_5414325.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm)。

## 肆、結論

鄧、江、胡三代領導人對外部安全情勢的判斷到習近平執政後出現了轉折，原本對中寬鬆和緩的局勢轉為「面臨多元複雜的安全威脅和挑戰」。雖國家發展仍是重要的國家利益，但中共對鞏固政權、捍衛共黨統治正當性與爭取區域內領導地位的需求正在上升之中。因此，吾人可以看到，習奠基於前人科技建軍的成果上，進一步調整國防戰略布局，為了要打贏「高科技條件下的局部戰爭」，也希望有能力決戰於境外，追求「反介入／區域拒止」(anti-access/area denial (A2/AD))

的目標。根據美國國防部 2020 年版的《中國軍力報告》(*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*)，解放軍一直在發展反介入／區域拒止能力並已成為第一島鏈內最強的國家，藉以在侵台時威懾、阻止第三方干預。<sup>15</sup>該報告中歸納解放軍的對台戰略是以多種方式防止台灣走向獨立，包含資訊及網路作戰、海空封鎖、有限武力打擊、飛彈攻擊和最終的大規模登陸手段。<sup>16</sup>

在習的國防戰略之下，對於位於第一島鏈的台灣而言，無疑將首當其衝。當台灣籠罩在共軍科技火力的陰影之下，依據 2021 年 3 月所公布之《2021 年 4 年期國防總檢討》，目前的國防戰略在邱國正部長上任後仍維持「防衛固守，重層嚇阻」，強調「實施重層攔截及聯合火力打擊，逐次削弱敵作戰能力，瓦解其攻勢，以阻敵登島進犯，迫使敵犯台失敗」。<sup>17</sup>這已經是針對當前中共國防戰略演進的對策，先以不考慮友軍支持的前提下，依靠自身能力嚇阻和層層防衛。未來應先釐清傳統武力和不對稱戰力建構應如何綜合應用，增強資訊化及智慧型科技融入國防的能力，並更加善用國際格局、地緣優勢構築隱形的民主國家同盟。

本文作者龔祥生為中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，國立政治大學東亞研究所博士，主要研究領域為中共黨政發展、中共黨軍關係、中日關係、日本外交與安全戰略；梁書瑗為中共政軍與作戰概念研究所博士後研究，國立政治大學政治學博士，主要研究領域為比較政治、中國政治、比較制度分析。

---

<sup>15</sup> Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, p. 72, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

<sup>16</sup> Ibid. pp. 113-114.

<sup>17</sup> 中華民國國防部，《2021 年 4 年期國防總檢討》，2021 年 3 月 18 日，頁 14，<https://reurl.cc/dGaN9y>。

# China's National Defense Strategic Thinking after Reform and Opening Up

*Shan-Son Kung*

*Assistant Research Fellow*

*Shu-Yuan Liang*

*Postdoctoral Fellow*

## **Abstract**

This article advocates that China's national strategy affects its national defense strategic deployment. Regarding the currently unstable cross-strait situation, clarifying China's national strategy and national defense strategy will provide us with the basis for further observation. Under the rule of Xi Jinping, national strategy is in a period of change and has changed to striving to gain a leading position regionally, with the goal of protecting the socialist governance system by raising the level of national autonomy across the board. Consequently, it can be seen that China's national defense strategy has changed from preparing for local war to the objective of area denial. Although the direction of military buildup still has the basis of winning a high-tech war, however, concretely, it has moved to an emphasis on raising joint operation capability, projection ability and deterrence ability. Under Xi's national defense strategy and military buildup direction, first-island chain Taiwan will undoubtedly bear the brunt. This article thinks that in future we should first clarify how to comprehensively apply traditional force and asymmetrical war power building, enhance informationalization and the ability to merge smart technology into national defense and make more effective use of the international situation and geographical advantage to build a hidden democratic country alliance.

**Keywords:** China's national defense strategy, security situation, informationization, strong military