

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

		<p>三、人民解放軍的現代化建設</p> <p>四、武裝力量運用</p> <p>五、國防動員和後備力量建設</p> <p>六、軍事法制</p> <p>七、國防科技工業</p> <p>八、國防經費</p> <p>九、建立軍事互信</p> <p>十、軍控與裁軍</p>
2013年4月	《中國武裝力量的多樣化運用》	<p>前言</p> <p>一、新形勢、新挑戰、新使命</p> <p>二、武裝力量建設與發展</p> <p>三、捍衛國家主權、安全、領土完整</p> <p>四、保障國家經濟社會發展</p> <p>五、維護世界和平和地區穩定</p> <p>結束語</p> <p>附錄</p>
2015年5月	《中國的軍事戰略》	<p>前言</p> <p>一、國家安全形勢</p> <p>二、軍隊使命和戰略任務</p> <p>三、積極防禦戰略方針</p> <p>四、軍事力量建設發展</p> <p>五、軍事鬥爭準備</p> <p>六、軍事安全合作</p>
2017年1月	《中國的亞太安全合作政策》	<p>前言</p> <p>一、中國對亞太安全合作的政策主張</p> <p>二、中國的亞太安全理念</p>

		<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.