

四、美國防部 2017 年中共軍力報告觀察

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授黃介正主稿

- 2017 年軍力報告書主要內容僅涵蓋 2016 年底前的解放軍主要活動，討論中共軍改之篇幅有限。
- 報告專章主題著重解放軍精進攻勢面作為。近年中共軍改成立戰略支援部隊以確保未來戰場「制訊息權」，並以民兵部隊運用常態化與經濟援助之「超軍事作為」，緩和劍拔弩張的南海局勢，可窺探中共周邊安全議題正逐漸擴張，而節制爭端、管控摩擦成為主要任務。

（一）美國「國防授權法」之效力

美國年度中共軍力報告誕生的濫觴，乃源於 17 年前，美國各界日益關注中國大陸軍事發展，美國國會順勢制法，要求美軍每年度固定向國會提出書面報告；法源為美國國會通過之「2000 財政年度國防授權法」(National Defense Authorization Act, NDAA) 第 1,202 項之規定每年提交「中華人民共和國軍力報告」(The Military Power of the People's Republic of China)，而後修正通過之「2010 財政年度國防授權法」(National Defense Authorization Act, NDAA) 第 1,246 項規定，軍力報告更名為「中華人民共和國軍事與安全發展報告」(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China)。本報告有公開與機密兩個版本呈報國會。過去十餘年來，美國國防部均確實執行該法之規定，逐年向外公布非機密版本，除基於行政部門對立法部門負責之責任外，亦成為美國對世界、盟邦以及中國大陸之政策宣告與戰略溝通之重要工具。

美國歐巴馬總統去年底離任前，簽署「2017 財政年度國防授權法」；該法首度納入美國友臺人士及我駐美外交與軍事人員努力多年，多項提升臺美局勢交流合作項目，包括高階政務官員及將官互訪、兩軍演訓交流、以及對臺供售防禦性質武器裝備及勞務等。目前正在國會審議的「2018 財政年度國防授權法草案」更將美國與我國軍艦得

以相互靠泊及訪問等文字列入，自然有高度政治意義，也給予美國防部執行該法時，相當的政策裁量空間。

（二）中共軍改全面啟動後首份報告

從 2012 年 10 月「十八大」習近平接任中共領導人始，其預訂推動全面改革的呼聲便居高不下，正式啟動則是至 2013 年 11 月通過之「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，宣告習近平時代將進行中共自改革開放之後最大規模體制調整，黨指揮槍的解放軍以「深化國防和軍隊改革」的標題劃入深化改革的一部分。

自 2014 年至 2016 年，美國軍力報告也持續關注習近平領導下的解放軍戰力精進狀況，這與中共在 2008 年後對鄰國的爭議領土議題中，逐漸告別韜光養晦與三鄰政策，積極捍衛，不惜抬出核心利益作為政策運作綱領。2015 年 11 月底，中央軍委正式宣告軍事深化改革啟動、2016 年 1 月 1 日完成四大總部轉變為十五職能部門，軍力報告書始有明確來源證實解放軍正在實施「脖子以上的改革」，美國國防部在 2016 年的軍力報告書內始討論改革過程中的相關徵兆；今(2017)年之中共軍力報告，可謂中共軍改全面啟動後之首份報告，標誌美國國防部對於去年度中共軍改行動的初步觀察，可作為後續全面性解讀之基礎。

（三）今年報告重要看點

因中共整體實力穩定增幅、軍費投入穩定增長，解放軍未來有更充裕的資源投資在精進戰力層面；中央軍委不拘泥傳統，積極地促成解放軍配合國際議題走出去，賦予合理任務，增加國際能見度，中共認為這是因應全球化挑戰的大國擔當。雖然解放軍議題日趨多元，但是報告書制法之際已明確界定撰文架構；按 2000、2010 兩次法案規範，中共軍力報告內容應涵蓋：解放軍的科技發展、中國大陸安全戰略與軍事戰略的可能發展、軍事組織與作戰概念的發展、美國與中國大陸在安全事務上的交往與合作等項目。既定撰文框架，不免使閱聽者產生報告書每年千篇一律的即視感。

為避免閱聽對象對報告產生成見，報告第一章羅列了去年（2016）解放軍在幾個明定的主要架構面上調整大要，協助閱聽者儘速進入狀況；但即便章節概念固定，每年度解放軍精進後，即便是傳統議題，仍然會有新作為充實內涵。

1. 擴張內涵的拒止能力

解放軍成立之任務宗旨除防禦國家，對臺作戰一向為解放軍建軍主要重點；因此，十多年來中共軍力報告評估對臺用兵一向有專屬篇幅討論，對臺灣戰場的用兵背景、可能用兵模式及防禦假想敵干預臺海戰場，已是老生常談；但專章主題著重在解放軍精進攻勢面作為，反之，解放軍如何對抗被干預，則鮮少討論。近5年來，美國逐漸鬆綁西太平洋盟邦的反制彈藥武力庫，諸多先進精準導引武器不再是美軍專屬或限制出口項目，射程亦與日俱增；單就用兵層面來說，解放軍已不再享有全面的介入自由。在規模趨減，攻守角色互換之際，解放軍如何抵禦想定目標的拒止能力，成為未來解放軍發展需審慎思考的複雜課題。

2016年，中共多次實施紅旗19反彈道飛彈實驗任務，主要任務是有效攔截射程3,000公里以內的彈道飛彈。美俄兩國因協議限制，並不存在中共反制的想定目標；當前亞太各國武器庫中，滿足解放軍反制想定目標者僅有北韓，顯示中共憂慮的想定對象，已不再僅限少數對象；朝鮮半島問題至今捉摸難定，致使中共籌備更多元化的防禦工具，避免其利益遭到突發狀況出現損害。

2. 加速佈局多維度戰場

2015年中共國防大學主筆的新版「戰略學」問世，不單純是一本軍事著作改版，乃為解放軍最高學府撰思之軍事戰略概念，將成為解放軍指參軍官在思考未來建軍用兵的基石。新版「戰略學」再度確立解放軍需捍衛國家海外利益的目標，且需培植捍衛目標的能力，並且也提倡在既有任務區域外發起更積極進取的作戰思維；包含外太空、資訊戰場、網路作戰等層面。軍力報告書也注意到中共體制面佈局未來戰場之舉止，主要為戰略支援部隊成立；目前戰略支援部隊雖然尚未成為軍種，但當前已知劃入納

編傳統通信、網路、航太之攻防單位，整合精簡指揮體系，有助於未來推展「制信息權」任務中整合各領域之態勢，確保未來戰場勝利之基石。

為更有效率地進行海外維和任務，解放軍在非洲吉布地設置海外據點，該據點在 2017 年 7 月正式啟用；改變解放軍以往以國土防衛為主導之任務取向，讓捍衛海外利益正式劃歸解放軍任務的一部分。

3. 準軍事武力及超軍事作為踏涉爭議領土議題

中共周邊未定論的爭議領土自 2012 年陸續浮上檯面，各海域的主權歸屬劃定爭議加劇，2015 年中共在南海填島造陸之行動擴大爭議各方的反應；在 2016 年 7 月菲律賓狀告海牙國際法庭南海主權一案宣判後，中共雖不接受仲裁結果，但也沒有再度出現大規模爭議行動。

為謀取在南海議題優勢，且不牴觸南海非軍事化的背景限制；中共增強利用海上民兵等亦軍亦民的模糊角色在爭議海域的功能，中共設計的體制中，一定規模的生產單位會設置黨支部鞏固黨對國家的控制，黨支部幹部需配合黨需求指示組織動員，其中有一定比例會劃歸人武部管制。過去漁業體系的黨務組織力量因客觀條件，能力不足，但是在北斗衛星等國產定位、通信系統逐漸在民間載具普及，配合禁漁期定期訓練，近 3 年間，中共沿海省份船隻組織動員效率快速提升。中共的海上民兵在南海負擔許多任務，包括戍衛、巡邏，甚至是在南海各地妨礙主權申索國船隻運作，除宣示存在以外，同時也挑戰相關國家執法能力的極限。

除民兵部隊的運用常態化，中共對菲律賓等積極申索的東協國家，利用該國對中共的經濟依存作為施壓手段，促使對南海問題讓步；顯著的例子是菲律賓總統杜特蒂在南海問題上緩和立場後，中共提供 20 億美元投資額度改善菲律賓的基礎建設、並提供數千萬的軍事援助額度解決菲律賓軍隊近期燃眉之急。有效率的併用「準軍事單位」與「超軍事作為」後，2016 年 7 月之前劍拔弩張的南海局勢有著顯著緩和。

(四) 結論

美國政府準確的劃定時間分段，使得本年度中共軍力報告在軍事改革面看點較為難以呈現；2017 年上半年度若干重大事件均未納入報告內容，如沈金龍中將升任海軍司令員、陸軍野戰集團軍全面裁編精簡化、空軍戰術單位大規模師改旅等高指標性改革行動均未提及，即便是較為高層的聯合後勤保障部隊也僅寥寥幾行帶過。2018 年出版的美國軍力報告書或將能徹底檢視這 2 年以來「脖子以上」及「脖子以下」之改革。配合今年中共「十九大」會議，解放軍改革意象在下半年會更加明朗，明年度的報告書將較今年應會有更具體的評估。