

# 從公開資料解構中共之意圖

## Deciphering China's Intentions: What Can Open Sources Tell Us?

作者：伍斯諾(Joel Wuthnow)為美國國防大學中國軍事事務研究中心研究員。

譯者：劉宗翰少校

本篇取材自韓國峨山政策研究院(The Asan Institute for Policy Studies)2019年7月29日的峨山論壇(Asan Forum)，本文已獲翻譯授權。

### 提 要：

- 一、中共最為人詬病之處是資訊透明度不足，往往使人無法判斷其意圖，然本文指出若能進行下列三種作法：對公開資料進行文獻證據蒐集、根據中共現有各種能力進行推論、檢視過去中共的行為紀錄，將有助於各國推斷中共可能之意圖，並據此研擬各自的因應之道。
- 二、中共對外公開的論述及文獻，多半有其公關目的或是政治動機，對內可宣揚共黨在各方面的成就，以增加人民對政府的認同感，還可激起或安撫國內民族主義，以凝聚國內民眾向心力；對外可說明中共的立場紅線，警惕他國勿輕觸底線，除了可使對方知難而退外，還能避免進一步引發衝突事件。
- 三、研究單位與智庫都有公開出版品或是可供檢索的資料庫，若能廣泛獲得，並在資料處理上去蕪存菁，就釐清中共哪些意圖為真，哪些是政治性語言，哪些是為了避免被人發現而用的偽裝語言，其意圖之確認，將有助於我國的戰略規劃。

關鍵詞：公開資料、資料庫、戰略意圖、共軍

## 壹、前言

在過去幾年來，關於中共長期戰略目標的各項大膽假設，已成為美國公開論述中一個普遍現象。現任白宮中國政策顧問的白邦瑞(Michael Pillsbury)曾在2015年出版一本頗具影響力的書－《2049百年馬拉松》(The Hundred Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as

the Global Superpower)，企圖揭露中共駭人的計畫：「意欲在2049年取代美國成為世界領導強權，同時改寫全球規則以符合北京當局的狹隘利益」<sup>1</sup>，這種觀點也在美國官方的評估中獲得迴響。美國《2018年國防戰略》(2018 National Defense Strategy)報告指出：「隨著中共在經濟與軍事實力逐漸攀升之際，其正野心勃勃地規劃一項全國性的長期戰略，短期目標是持續追求軍事現代

註1：Michael Pillsbury, *The Hundred Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower* (New York: Henry Holt and Company, 2015), p.12。

化並尋求成為印太地區的霸權，未來長期目標則是取代美國，並獲得全球掌控權。」<sup>2</sup>

不過，一些質疑論者已在各方面挑戰這種判斷，甚至有些人批評白邦瑞的證據是有瑕疵且不恰當的<sup>3</sup>。另外一些人則傾向認為中共的企圖並非像學術界與官方圈所說的如此野心勃勃，美國前資深情報官希爾(Paul Heer)曾在韓國峨山政策研究院(The Asan Institute for Policy Studies)「峨山論壇」中撰文指出，「中共並不會去改寫國際秩序，反而會不斷在聯合國與20國集團(G20)<sup>4</sup>論壇等西方所建立體制內，追求自身利益，原因在於這些機構大部分都對中共本身有利。」<sup>5</sup>

這些不同見解中隱含了一個重要問題：我們如何知道中共首要的戰略目標是什麼？國際關係理論家向來都會根據歷史比較分析法與演繹推理方式來進行判斷；但另一種衡量方式，則是分析來自中共本身所釋出的訊息。由於一般人不可能有權限獲得中共內部真正的工作與設計資料，所以只能透過公開資料來研析，作法是區分成三類：第一類是

文獻證據蒐集，諸如共產黨文獻與非官方的書籍與文章；第二類是根據中共在軍事、經濟及外交上的能力與資源進行推論；第三類是追蹤中共過去的行為紀錄，特別是在具爭端的地區議題方面。這三類雖然都有其執行上的困難處，但各類或整體分析後所得出的結論，將有助於世人瞭解中共的野心。因此，值得注意的是，這些公開資料可以告訴我們什麼？無法告訴我們什麼？以及我們應如何運用嚴謹的分析方式，來克服中共往往不完整且難以解讀的資料。

## 貳、檢視官方公開資料

第一類資訊是屬於高階共黨官員及身邊親信所提出的看法，這類資料進一步可區分成兩種：第一種是官方文獻與演講，這些資訊有助於釐清共黨的政策、優先事項及黨國整體的協調行動。案例之一是2017年10月，習近平在「十九大」的工作報告中提出「三階段」戰略部署<sup>6</sup>，此一戰略引導著國家社會與經濟發展計畫，其中一系列所望之目標，都預定在2020年至本世紀中期完成。例如

註2：Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America (Washington, DC: Department of Defense 2018), p.2。

註3：See, e.g., Peter Mattis, “A Shaky Case for Chinese Deception,” War on the Rocks, February 19, 2015, <https://warontherocks.com/2015/02/a-shaky-case-for-chinese-deception-a-review-of-the-hundred-year-marathon/>，檢索日期：2020年4月1日；Jude Blanchette, “A Secret Plot by an Ancient Civilization to Take Over the World: Book Review of Michael Pillsbury,” China Focus, April 2, 2015, <https://chinafocus.ucsd.edu/2015/04/02/a-secret-plot-by-an-ancient-civilization-to-take-over-the-world-book-review-of-michael-pillsbury/>，檢索日期：2020年4月1日；Alastair Iain Johnston, “Shaky Foundations: The ‘Intellectual Architecture’ of Trump’s China Policy,” Survival 61:2 (2019), pp.189-202。

註4：譯者註：G20是一個國際經濟合作論壇，於1999年12月16日在德國柏林成立，由七國集團(加拿大、美國、英國、法國、德國、義大利、日本)，金磚五國(巴西、俄羅斯、印度、中國大陸、南非)，七個重要經濟體(墨西哥、阿根廷、土耳其、沙烏地阿拉伯、韓國、印度尼西亞、澳大利亞)，以及歐洲聯盟組成。

註5：Paul Heer, “Understanding the Challenge from China,” The Asan Forum, April 3, 2018, <http://www.theasanforum.org/understanding-the-challenge-from-china/>，檢索日期：2020年4月2日。

註6：譯者註：「十九大」報告提出了建設社會主義現代化強國的「三階段」戰略部署：從現在到2020年，全面建成小康社會決勝期；從2020年到2035年，基本實現社會主義現代化；從2035年到本世紀中葉，全面建成社會主義現代化強國。



在2035年成為全球創新領導者、在2050年綜合國力與國際影響力領先<sup>7</sup>。「十九大」報告也勾勒出共軍軍事現代化的整體架構：其一、到2020年基本實現機械化，資訊化(信息化)，並取得重大進展，戰略能力有所提升；其二、力爭到2035年基本實現國防與軍隊現代化；其三、到本世紀中葉把共軍全面建成世界一流軍隊。

上述案例顯示共黨的文獻有時候會有一些有用的訊息，往往也揭露出具體的細節。舉例而言，中共就說出共軍最後軍事目標是成為世界一流軍隊的野心。不過這就意味著共軍會配備先進武器與設備嗎？共軍就能在區域戰爭中擊敗美軍嗎？共軍就能在全球各地保護其國家利益嗎？上述問題的答案迄今都還是未知數<sup>8</sup>。由於缺乏進一步的細節，我們無法得知可能的結果為何，甚至是共軍高階官員的想法；不過，預判相關的官僚機構將以黨的一般指導做為自身體系的發展指導，同時在特定限制因素下，盡其所能來發展計畫。另外，仍有一些專案並未包含在共黨近期五年期的規劃內<sup>9</sup>，原因可能是尚未規劃好確切的目標。

在一些情況中，有時候官方聲明是無法盡信的，因為這些語意未來將全部變調。例如，鄧小平在1990年代初期所提出的24字箴

言：「冷靜觀察、站穩腳根、沉著應付、韜光養晦、善於守拙、絕不當頭」<sup>10</sup>，但事實證明中共在「韜光養晦」之後卻是「有所作為」。這種前後矛盾的聲明，是無法推斷中共未來的意圖，此訊息在某種程度上的表達方式是替未來領導班子提供最大彈性，其作用是在配合中共從「摸著石頭過河」，崛起成為一個強權。

另一個看待官方文本的方式是剖析作者之意圖。這些文獻目的雖然欲傳達給公眾有關官方的優先事項與時程表，但仍有其額外的政治動機，例如提升習近平思想並寫入黨章，這凸顯習在共黨體制內的主導地位，因為習近平之前的領導班子都無法讓自己名字成為意識形態的規範。從這個觀點而言，習近平思想的重要性，與其說是為一再重申並奉為圭臬的事實，還不如說是在共黨體制中，高階領導人想要有別於其前任領導人，進而獲得政治權勢，這也是為何中共歷任領導人都發展出自身獨一無二的口號與風格。

共黨文獻也是一種公關的工具，可以宣揚共黨在各方面所達成的成就。由於經濟成長與民族主義是中共在國內合法性的兩大基礎。因此，藉由文獻宣傳，一方面可讓共黨被國內民眾看見其不斷提升人民生活水準；另一方面還能說明像是兩岸統一的國家計畫

註7：“Full Text of Xi Jinping’s Report at the 19th CPC National Congress,” Xinhua, November 3, 2017, [http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c\\_136725942.htm](http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm), 檢索日期：2020年4月5日。

註8：For a discussion of this concept, see M. Taylor Fravel, “Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, June 20, 2019,” pp.1-6。

註9：譯者註：中共國內經濟與社會的發展規劃通常以五年為一期，從第一個五年計畫(簡稱「一五規劃」，1953年至1957年)發展至今，已到了「十三五規劃」(2016年至2020年)。

註10：譯者註：1989年「六四天安門事件」後，面臨蘇聯與東歐共產黨解體後全世界高漲的反共浪潮，鄧小平提出了「冷靜觀察、穩住陣腳、沉著應付、韜光養晦、善於守拙、決不當頭」的國際對外戰略方針，簡稱「韜光養晦」，但中共的「韜光養晦」只是暫時收斂，等待待機，以圖東山再起；到了習近平時代已揚棄「韜光養晦」轉變成「有所作為」。

進程。例如，「十九大」報告中指出，「中共有堅定意志、充分信心、足夠能力，挫敗任何形式的臺獨分裂圖謀。」我們需要去瞭解這種論述，不僅是要嚇阻臺獨的倡議者，同時也是要安撫國內的民族主義者。

共黨高階官員在國際上的演講，即使是充滿浮誇不實之詞，我們也能從中獲得一些中共野心的企圖。例如，在香格里拉對話(The Shangri-La Dialogue)與香山論壇(Xiangshan Forum)的場合，中共官員時常將美國說成是區域爭端真正的挑撥離間者；同時，將中共形塑成既仁慈又有能力的好夥伴<sup>11</sup>。從美國觀點而言，中共所說的當然不是事實，所以我們須理解中共真正動機是要在美國與其盟邦之間製造分裂，同時消弭區域內各國對中共行為與企圖之懷疑。

最後一部分是關於官方資料(不管是對內或是對外使用)所律定期程的不確定性。例如，在1975年要預測中共在1985年的目標，幾乎是不可能的事，因為在此一期間，中共國內已產生重大變化—鄧小平在1978年進行「改革開放」政策。中共當前計畫與目標的時間軸雖已涵蓋到本世紀中葉，但如果共黨今日的優先事項與那些在2020年代末期實際所追求的不同，我們也不必過於驚訝，因為這有可能在執行過程中受到經濟崩潰的震

盪影響。此外，習近平也還沒指定其接班人是誰，因為他顯然想要在2022年的第二任期結束後繼續擔任總書記，甚至於他還想要當多久也不得而知。總而言之，不管是誰來擔任中共下一任的領導人，習之後的接任者都將帶領中國共產黨繼續走下去。

第二類文獻證據涉及中共學術界與智庫專家之間的討論，而這些人可能有被告知或是在某些事情上去影響內部的討論<sup>12</sup>。這些非官方資料的數量眾多，往往可透過線上資料庫持續取得，但這些資料所透露訊息與共黨內部思維有多接近，則不得而知了。在如此眾多的資料中，要如何去分辨中共哪些專家學者是被當局告知要這麼寫的，有時候是困難的；然而，只要審慎分辨這些書本、文章及各種寫作資料與對話，是由哪些人所主筆，就能有助於理解中共的官方政策，而且在某些情況下還能指出哪些議題是共黨尚未做出裁示，或是還在進行思考的政策<sup>13</sup>。

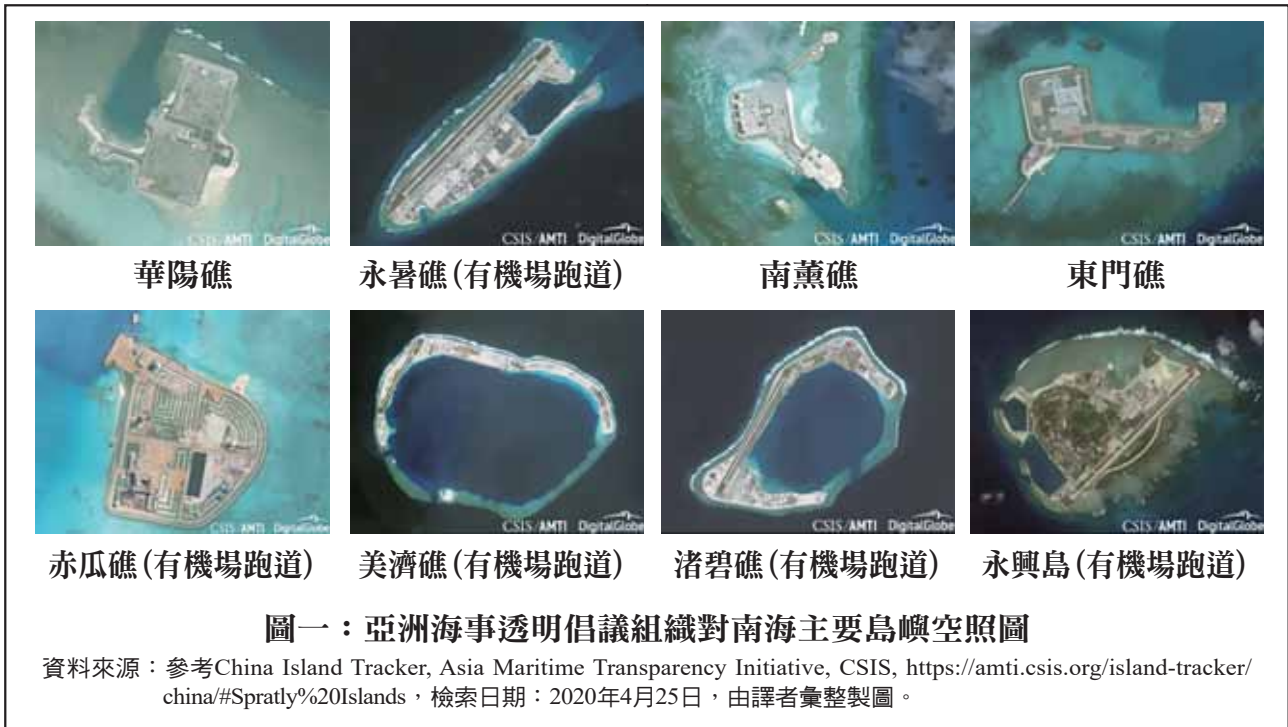
一個最佳例子是共黨官方所說的「戰略機遇期」，這個說法是江澤民在2002年「十六大」工作報告中率先提出，這意味著在國際整體環境穩定的情況下，中共在未來20年時間內將追求國內改革；習近平在「十九大」工作報告中也重申此一看法，不過在中共專家之間可能會有人提出，黨是否還有可

註11：Chinese defense minister Wei Fenghe's speech at the 2019 Shangri-La Dialogue, which can be found at: <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019>, 檢索日期：2020年4月6日。

註12：Between the authoritative and non-authoritative levels, Michael Swaine usefully identifies a class of "quasi-authoritative" sources, such as People's Daily homophonous editorials. For a discussion of how these kinds of sources can be used to gauge Chinese intentions, see Paul H.B. Godwin and Alice L. Miller, China's Forbearance Has Limits: Chinese Threat and Retaliation Signaling and Its Implications for a Sino-American Military Confrontation, *China Strategic Perspectives* 6, April 2013。

註13：中共政策圈一個顯著爭辯的案例是，在美軍誤炸中共駐南斯拉夫貝爾格勒大使館後，對於美國威脅本質的戰略判斷達到討論高點。





能會維持這個20年的目標一直到2022年。例如，與官方關係良好的學者達巍<sup>14</sup>在2019年寫道，中共仍處於「戰略機遇期」，因為美國尚未設計出針對中共發展進程的圍堵政策<sup>15</sup>；其他的文章或許也有助於驗證這個說法，但最終還是要看黨高層的決定。

### 參、中共漸增的實力

除了中共公開資料所透露訊息及其意圖之外，我們也可以從中共所建立的各種能力來判斷。中共各項能力顯然一直被擴展成為國力的補充要素，這可以從過去幾年來許多

組織機構所公布的資料中看出。中共漸增的軍力已經被美國政府出版品詳實記載，諸如國防情報局(Defense Intelligence Agency)在2019年所發布的《中共軍力》(China Military Power)報告、國防部年度致國會的《中共軍事與安全發展》(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China)報告<sup>16</sup>。至於智庫「國會研究處」(Congressional Research Service)的報告，也提供關於中共海軍現代化趨勢的重要見解<sup>17</sup>。

中共軍事事務的分析家都靠公開資料，

註14：譯者註：達巍是中國國際關係學院校長助理，國際政治系主任，國際戰略與安全研究中心主任。

註15：Da Wei, "A Restructuring International Order and the Paradigm Shift in China-U.S. Relations," *China International Strategy Review* 1:1 (2019), p.10。

註16：For a review of these two publications, see David M. Finkelstein, "Everything You Need to Know about the Chinese Military If You Don't Read Chinese," *Proceedings* 145 (2019), <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/june/everything-you-need-know-aboutchinese-military-if-you-dont-read>，檢索日期：2020年4月8日。

註17：Ronald O' Rourke, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities Background and Issues for Congress* (Washington, DC: Congressional Research Service, August 2018)。

包含各大報紙、各網站及商業衛星圖像，從而分析中共近期的發展。以下列舉兩個例子：第一，美國國防部情報分析員柯斯特洛(John Costello)與美國情報研究與分析中心分析員麥克雷諾茲(Joe McReynolds)兩人為了找出中共近期新成立的戰略支援部隊的蛛絲馬跡，便煞費心力去檢視招投標之類的線上資料，以找出戰略支援部隊是否在建構太空、網路及電磁作戰的硬體設施<sup>18</sup>；第二是美國智庫「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)旗下的「亞洲海事透明倡議組織」(Asia Maritime Transparency Initiative)使用高解析度衛星影像，以調查中共在南海祕而不宣的填海造島，更何況中共還在這些島嶼上建立軍事設施與機場(如圖一)。

獨立機構的工作也有助於紀錄中共在各個領域的國際行為。雖然中共國務院並未提供中共在海外哪些地點進行投資的全面資料，但智庫「美國企業研究院」(American Enterprise Institute, AEI)已經透過自身的「中共全球投資追蹤者」(China Global Investment Tracker)資料庫來蒐整這些資訊<sup>19</sup>；另一個重要來源是CSIS的「重新連結亞洲」(Reconnecting Asia)基礎建設項目資料庫，就記載中共海外的各項基礎建設計畫<sup>20</sup>；威廉與瑪莉學院(William & Mary

College)的「援助數據項目」(AidData Project)也蒐羅數千筆中共與第三世界國家的各項資料，並將中共在財政支出的海外援助與發展進行分類<sup>21</sup>。而CSIS的「中共實力項目」(China Power Project)目前由該中心的亞洲事務資深顧問葛來儀(Bonnie Glaser)所領導，這個網站內容已成為揭開中共偽裝實力最有用的工具，主題內容包含軍事、經濟及科技<sup>22</sup>。

儘管有上述可供查詢的資料來源，但中共的許多能力仍是外界所無法得知的。例如，中共海外情報作戰的本質更是難以掌握，不過吾人可從美國「聯邦調查局」(Federal Bureau of Investigation, FBI)近期的調查中略知一二，而且一些「一帶一路」計畫的交易資訊，中共也刻意規避不讓海外觀察家獲知。共黨與中共國內重要的私人科技公司如「華為」與「中興」，彼此之間的關係也有不為人知的一面，因為中共黨中央當前致力於將勢力深入私人企業。中共軍事資訊的特色就是不透明，不管是在裝備、武器或是其他像是國防預算、準則及訓練標準等都是如此。

為了彌補這些資訊落差，我們若能描繪出一個較完整的中共能力圖像，將可說明北京想要在各領域出人頭地的論述。此外，低透明度的資訊或許也意味著中共持續存在的弱點，這些弱點將不利於其野心之達成。

註18：John Costello and Joe McReynolds, China's Strategic Support Force: A Force for a New Era, China Strategic Perspectives 13, October 2018。

註19：See, <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>，檢索日期：2020年4月10日。

註20：See <https://reconnectingasia.csis.org/>，檢索日期：2020年4月10日。

註21：See <https://china.aiddata.org/>，檢索日期：2020年4月10日。

註22：See <https://chinapower.csis.org/>，檢索日期：2020年4月12日。



例如，中共在重要的軍事體系或許隱藏著弱點，也有可能在其軍的軍官團中存在著貪腐 (Corruption) 的普遍現象；同時在跨部門協調之間，也可能有一些長期存在的問題。習近平為了解決官僚體系的問題，便在2013年底成立了「國家安全委員會」，不過目前還不清楚此一作為是否實際有助於改善戰略規劃與危機因應，因為關於這個組織的運作情形，很少對外公開。然此一作為若未能獲得成功，則北京或許就無法運用國力的各項手段，以追求戰略目標。

另一個問題是，若靠中共不斷擴展的勢力去判斷其意圖，也有可能無法反映出其戰略思維。「一帶一路」就是一個例子，中共海外基礎設施建構與融資已在一些國家中實施，不證自明的是中共主要計畫是想要在歐亞大陸發展戰略影響力。可以確定的是，從中共的觀點而言，「一帶一路」確實有地緣政治的動機，包含欲抵銷美國在重要地區的影響力，以及能使中共能源供應線多樣化<sup>23</sup>。然而，一些關於中共為何發展「一帶一路」的理由，也可以被視為單純的經濟動機；像是為了找尋過多工業能量的出口、扶植財政困難的國營企業、使中國大陸建築工人有工作，以及使中國大陸內的未開發地區，諸如

新疆與雲南能與市場進行連接<sup>24</sup>。此時也有證據指出，中國大陸的公司利用「一帶一路」去追求個人利益，而不是遵循黨的議程規劃<sup>25</sup>。

從中共軍種間的官僚政治，也能解釋一些其漸增的能力。試想共軍中各軍種彼此為了競爭本來就不多的財政資源而相互較勁；海軍當然會強調長程任務之重要性，需要獲得新穎、昂貴且具有各式能力的艦船，包含重型巡洋艦與航空母艦；另空軍則已建置長程轟炸機及其他越洋能力，而此一能力傳統上係由海軍擔任主角。至於陸軍為了不想被排除在外，也不斷強調其在重大區域作戰的中心地位，諸如臺海戰役，以及重塑其兵力結構，進而適用於這些任務<sup>26</sup>，這些彼此針對的情況勢必會有增無減，同時也會使經濟成長趨於減緩。

最後一項限制因素是，擁有各項能力不必然會做出該能力所及的行為。中共領導高層可能逐漸有自信，其能在特定風險下行使特定的行動路線，不過他們是否採取行動還是取決於政治決策。這個決策—甚至是由單一領導人所決定—將根據許多因素而來，包含國內政治情況、認知的外部挑釁行為、他國的相對能力，以及中共所追求的利益多樣

註23：Joel Wuthnow, *Chinese Perspectives on the Belt and Road Initiative: Strategic Rationales, Risks, and Implications*, *China Strategic Perspectives* 12, October 2017, pp.8-12。

註24：For a discussion, see Joel Wuthnow, "China's Belt and Road: One Initiative, Three Strategies," in Ashley J. Tellis et al., eds., *Strategic Asia 2019: China's Expanding Strategic Ambitions* (Washington, DC: NBR, 2019)。

註25：Yuen Yuen Ang, "Demystifying Belt and Road," *Foreign Affairs*, May 22, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-05-22/demystifying-belt-and-road>，檢索日期：2020年4月13日。

註26：On navy-air force competition, see Ian Burns McCaslin and Andrew S. Erickson, "The Impacts of Xi-Era Reforms on the Chinese Navy," in Phillip C. Saunders et al., eds., *Chairman Xi Remakes the PLA: Assessing Chinese Military Reforms* (Washington, DC: NDU Press, 2019), pp. 125-170. On army interests, see John Chen, "Choosing the 'Least Bad Option': Organizational Interests and Change in the PLA Ground Forces," in *Ibid.*, pp.85-124。

性。因此分析專家需要去想一想，哪些是使結果改變的因素(中介變數)，以及如何模擬或是避免中共高層去動用各項業已提升的能力。

## 肆、中共的強勢行為

最後一項資訊分類是中共近期在區域爭端上的應對方式。過去10年來有關中共的強勢反應舉措都有記錄可查<sup>27</sup>；大致而言，在胡錦濤時代晚期開始，中共的強勢行為日漸頻繁，原因有可能是中共認知到美國受到全球「金融危機」影響，導致美國國力強大的盛世不再，而此一趨勢一直持續至習近平時代。其中一些較為人所知的案例，像是海上艦船與空中飛機的不安全軍事遭遇、強勢的填海造島與在南沙群島部署軍事裝備、針對南韓與臺灣進行經濟威懾、「中」印軍隊洞朗對峙事件，以及中共拒絕接受2016年聯合國仲裁法庭的「南海仲裁案」裁決。

不管是在軍事、經濟或外交領域，強勢意指中共意圖擴展影響力，以損害他國的權利與利益。一些人士推測類似的行為模式將會蔓延至其他地區，尤其是隨著中共的觸角逐步伸向全球。再從中共近期行為也可歸納出下列兩個問題：

第一，關於中共能力方面：我們需要理解中共在區域衝突上的一些行動都不是戰略

性的。關於中共機艦危險遭遇事件的一些案例上，或許是肇因於個別單位訓練不足或操作者的粗心大意，而非來自於北京的指示。由於中共的海上民兵船隻雖然是準軍事單位，但其專業程度遠低於常規部隊，特別容易發生上述的問題。然而，這是一種警告，如果中共輕忽大意的行為持續存在(通常也會被主流媒體公諸於世)，一旦形成漠視的心態，將有損中共中央的領導威信<sup>28</sup>。

中共的一些行為也可能是出於本能反應，倒不會是戰略計畫中的實踐作為，像是2017年時，南韓首爾當局同意讓美軍在其境內部署「戰區終端高空區域防禦」(Terminal High-altitude Area Defense, THAAD，簡稱薩德)飛彈系統，中共隨即下達「禁韓令」<sup>29</sup>。不過，中共在南沙群島的填海造陸與部署軍事武器與裝備，看起來卻非常像是精心策劃下的作為。而且，中共以蠶食鯨吞方式來強化在南海的威懾能力，即使北京宣稱這些行為具有正當性，且是純防禦作為，但其目的還是要因應美國在該區域的軍事行動。

第二，要預期中共未來行為也要看北京是否在下列的所做所為有所克制。就戰略層級而言，中共的所做所為將取決於利益，也會遵守國際社會上一些規範與慣例。北京自豪於其為聯合國安理會的常任理事國(堪稱

註27：See, e.g., Alastair Iain Johnston, "How New and Assertive is China's New Assertiveness?" *International Security* 37:4 (2013), pp.7-48; Oriana Skylar Mastro, "Why Chinese Assertiveness Is Here to Stay," *The Washington Quarterly* 37:4 (2014), pp. 151-170; Zhou Fangyin, "Between Assertiveness and Self-Restraint: Understanding China's South China Sea Policy," *International Affairs* 92:4 (2016), pp.869-890。

註28：作者指陳中共高層軍文職領導者在對於發生機艦危險遭遇事件時，並不會想到要檢討自身的人是否也有問題，這其實是一個高層須正視的問題。

註29：Bonnie S. Glaser, Daniel G. Sofio, and David A. Parker, "The Good, the THAAD, and the Ugly," *Foreign Affairs*, February 15, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-02-15/good-thaad-and-ugly>，檢索日期：2020年4月15日。



是戰後國際秩序的縮影)，因為中共有能力藉由投票權來提高美國與其他西方國家軍事干預的成本；另中共雖然是「核不擴散」的倡議者之一，但往往表裡不一，即便聯合國安理會長期對伊朗與北韓施加制裁案，中共仍暗中給予這兩個長期夥伴國一些協助。

中共在某種程度上也在區域熱點(Regional Hotspots)上展現克制。北京已擴展在南海與東海的軍事駐留，其利用海上民兵部隊來強化主權聲索，還施加各種非軍事成本，諸如對區域的對手國家進行貿易制裁與外交孤立，一般而言都會避免使用致命性武力。例如，中共軍事單位本來可以快速驅離在南沙群島仁愛暗沙(Second Thomas Shoal)的菲律賓船員，不過卻沒這麼做；同樣地，中共雖然有一系列軍事選項可用於臺灣，諸如攻占離島、或是進行懲罰式空襲、或是發射飛彈，但卻都未行使這些選項<sup>30</sup>。

當衝突成本高於利益時，中共會傾向於減緩衝突。案例是2017年發生在中、印邊界洞朗的軍隊對峙事件，中共工兵部隊在不丹所聲稱的南部領土洞朗從事道路建築工程，為了支持不丹立場，印度便決定介入干涉。不過，最後事件順利落幕，北京採取與新德里修補關係，因為中共在其他議題上仍需印度的支持，也要避免印度在公開場合反對「一帶一路」計畫；並非意味著中共不存在軍事侵占的意圖，反而是要解讀成北京會為了更大目標，而在戰術上展現退卻的作法。

北京未來幾年的兩難是：一方面達成「

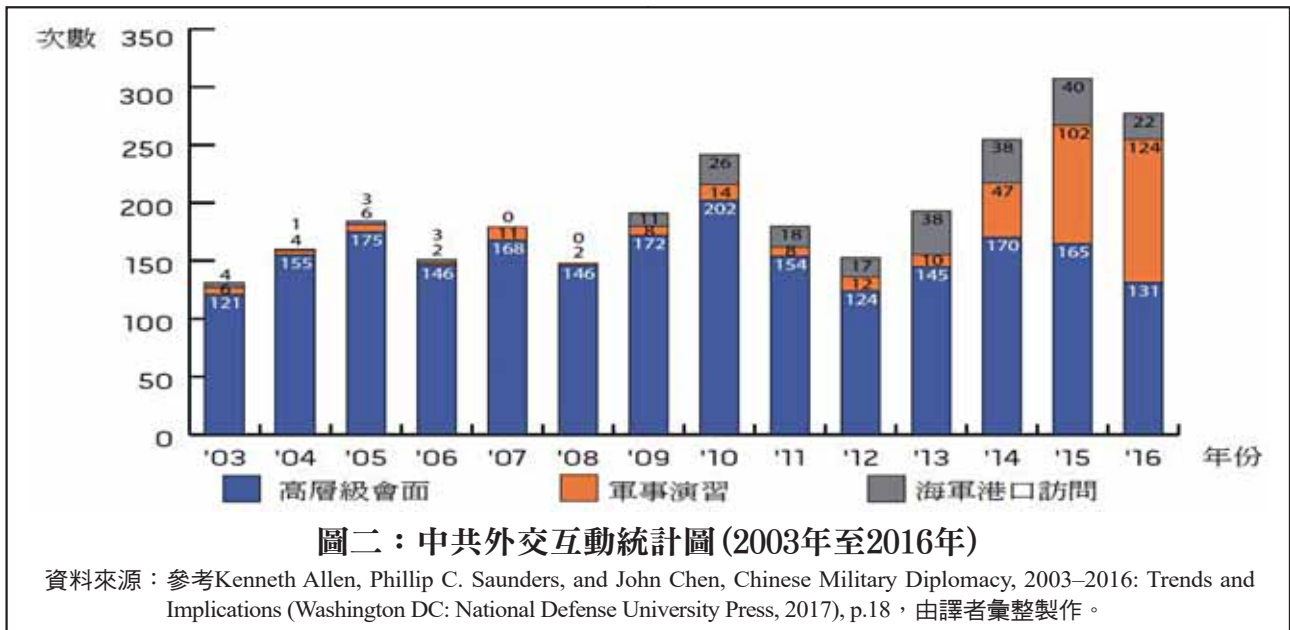
不維持現狀」的目標，須處理領土聲索與兩岸統一的問題；另一方面還要達成「維持現狀」的目標，須維持區域穩定，並建構和其他主要國家的政經關係，兩者都是維持中共長期經濟發展所需<sup>31</sup>。一般分析家要做的是去注意中共是否有偏離這種平衡作為的跡象出現，如同前述，其中一項看法的指標是觀察北京是否對「戰略機遇期」有所改變；另一項行為的指標則是觀察中共在處理爭端時，是否運用兵力、是否不在乎與諸如日本和印度重要國家中斷關係的風險，這些指標都可反映一項根本的改變：「一個緩慢小心崛起的強權，已不再符合中共的利益」。

## 伍、結論

中共資訊透明度不足，仍是瞭解其戰略目標的主要障礙，由於核心決策都出於菁英圈內，我們也不可能進到北京的中央領導高層內，所以任何判斷都可能與實際情況有所落差。再者，美國政治辯論議題、各種具公信力數據、重要戰略與預算文件，以及關於美軍部署與能力等資訊公開取得容易，因此中共觀察家判斷美國意圖的準確度，將比美國判斷中共來得準確。然而，北京長期目標也並非如此不可預測，因為從公開資料中還是能暫時推斷出其意圖。我們可以將這些資料區分成三部分：「說了什麼？」、「要建立什麼？」、「要準備做什麼？」。各項假設的發展與驗證，更可以從這三類資料中歸納；另多種資料交叉比對，也能用來衡量中

註30：Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019, Office of the Secretary of Defense, pp.84-85。

註31：作者感謝同校的中國軍事事務研究中心主任孫飛(Phillip Saunders)，提出北京未來幾年將面臨兩難的說法。



共說話的可信度。例如，中共主席習近平在2015年信誓旦旦說中共不會進行南沙群島的軍事化作為，但很快地就被衛星影像戳破這個謊言；中共對臺威懾活動往往宣稱不放棄使用武力，這個說法也能透過公開資料來檢視，按目前中共的造艦步調與計畫看來，肯定不是以從事大規模登島戰役做前提<sup>32</sup>。

使用公開資料來判斷中共意圖，仍須注意下列五種情況：

第一，公開資料仍需被廣泛獲得。像是CSIS與AEI研究單位都有寶貴的公共服務資源，像是提供給全球研究人員的大型資料庫，同樣也會定期進行資料庫補充與更新；至於美國政府機關所支助的研究單位也都會對外提供公開出版品，例如美國國防大學(U.S. National Defense University)就提供中共在2003年至2016年的軍事外交統計數

據，研究者都可以公開檢索此一資料<sup>33</sup>(如圖二)。

有一項挑戰是我們無法保證一定能獲得，像是專書、期刊甚至是中共談話等內容，這種挑戰感會在「中」、美走向競爭之際變為更加強烈，因為雙方都會採取限制資訊公開的措施；另在學術與其他非官方交流方面也可能就此中斷。此一情況下，研究人員的優先事項，就是找出能檢索公開資料的方法。

第二，分析家在處理一些資料上須審慎「去蕪存菁」，因為中共圈內人士不太可能會說出自己有问题的一面，所以要去衡量各種議題的意見恐怕是不容易。正如一些智庫專家或是共軍軍官在中共中央電視台(China Central Television, CCTV)的辯論節目上所說的恐嚇話語，也不代表激烈的情勢升溫就會發生。儘管沒有這些被公開討論的行動

註32：2019中共軍力報告指出，共軍及其支援部隊持續精進訓練並獲取新能力，以利面對臺灣的應急作戰，不過目前沒有跡象顯示中共不斷擴展其執行兩棲突擊所需的登陸兵力。

註33：譯者註：See, <https://inss.ndu.edu/Media/News/Article/1249897/chinese-military-diplomacy-20032016-trends-and-implications/>，檢索日期：2020年4月18日。



來成為我們的線索，但仍可從其他方面來找到一些確切的證據，重要的是如何在這些資料來源中找出「含糊其辭」的部分；此外在資料來源即便在數量上蔚為可觀，但在「質」方面的重要性，才是其中最關鍵的部分。

第三，理解中共的「另類解釋法」(Alternative Explanations)<sup>34</sup>。假設所有中共國力資源與爭議性行為都是戰略整體規劃的一環，其實有失偏頗；但若認為中共所做所為都未經過深思熟慮，這也是不對的。分析家的判斷至少應根據某些條件或基於周邊情勢發展，以釐清哪些能力與行動是戰略性，哪些不是。中共對一些外部性行為的另類解釋法，若未能引起外界關注，就只是提供給內部菁英政治圈、國內民眾及官僚政治而已。分析家往往有時候缺乏直接的證據，但綜合參考一些因素後，將有助於說明中共動機與解釋尚待實證的問題。例如，中共周邊主要緊急事態都在空軍基地的飛機航程範圍內，那為何還要建造一艘又一艘的航空母艦？

第四，理解整個決策過程。雖然可以從結果來判斷中共的意圖，但一些觀察也可能來自程序本質所透漏的訊息，像是個別的因素，如共黨的秘密會議與規劃文件發揮何種作用、預算如何投入、官僚機構何時與如何制定其議程、私人行為者如何配合等。中共先前所成立的「國家安全委員會」就是一個好案例，這個組織在促進軍民機關合作上扮演何種角色，是否在籌備長期計畫？這些問題的答案可讓我們瞭解北京將戰略願景轉變

為實際計畫時，在體制內將遭到的限制與機會。

最後，分析家應該要對不確定的證據持開放態度，「認知偏差」、「認知失調」及「集體迷思」等都是過去常見的分析弊病，這是在評估中共未來行為應避免犯下的錯誤。要解決這些問題需要分析家對資料均保持開放態度，不能陷入「先入為主」的觀點。例如，許多人關注中共「一帶一路」計畫中的「債務外交」，這種敘述雖已吸引特定案例成為佐證，但這將產生一個問題，即有可能忽視更大面向所透露的訊息，也就是大部分中共「一帶一路」的夥伴國，並未處於嚴重的債務風險之中<sup>35</sup>。同樣地，當美、「中」之間海、空軍船艦與飛機發生危險遭遇事件時，就會掀起一陣認為這是中共強勢作風的論述，好在大部分遭遇都在安全與專業範圍內，也未釀成重大的頭條新聞事件。雖然基本判斷的立場不會改變，但反面證據也要納入考量，不可信的理由也應清楚說明。

分析家以全面且嚴謹方式網羅公開資料是可行的，藉此也能評估中共是否決意要成為區域霸權與全球掌控者，只不過這需要進一步分析解釋，因為找到相同證據的其他人或許會提出語帶保留的結論。這種使用公開資料的分析法，雖然會遇到缺少官方資訊的情況，只能獲得片段與不完整的文獻評估，但我們還是能憑基本的主體推論本質來克服困難。關於中共意圖的辯論仍將持續下去，但更有用的方法是基於分析，而不是只靠臆

註34：譯者註：中共基於某些考量，往往在某些事件發生後，對外陳述一些非真實性的言論，作者將之形容為「另類解釋法」。

註35：John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective," Center for Global Development, March 2018。

測就妄下定論。

## 陸、譯後語

除了作者文中所提供美國有「中共全球投資追蹤者」、「重新連結亞洲」、「援助數據項目」、「中共實力項目」等資料庫可供查證外，國內也有一些專門研究中國大陸議題的出版品，像是《中共研究雜誌》、《中國大陸研究期刊》，以及陸委會出版品區的《大陸與兩岸情勢簡報》、《大陸情勢季報》；至於檢索大陸學者文獻最方便的資訊庫則為「中國知網」(CNKI)，這些都是有興趣研究中共議題時網羅資料的極佳管道。儘管中共官方對外發布的公開資料往往經過包裝，很少透露出真正想法或是內部問題；然中共非官方或是民間出版品無意間會透露一些問題所在。因此，在研究中共相關議題時，參酌這些資料仍有其必要性。當我們歸納出中共的意圖後，接著就是檢視其能力建構與後續行動；簡言之，「意圖」、「能力」與「行動」這三個要素，可成為檢視中共意欲為何的依據。此外，檢視新組織的成立或是裁併編，以及各機關的人事任命案，也都能間接推斷中共未來規劃或是內部派系問題。

中共官方在「意圖」、「能力」與「行動」之推斷，也能成為我國建軍備戰的依據。例如，中共機艦繞臺之目的是將臺灣納入

其勢力範圍，這意味著我國軍事戰略要東、西部兼顧；而中共「075型」兩棲攻擊艦下水後，意味著我國應強化艦載、岸置及車載的飛彈系統，以拒敵於海上，讓其不敢輕越雷池。面對中共始終不放棄武力統一，國人對於中共各種行為背後之意涵，都應審慎面對並儘速研擬因應之道。

值新冠病毒(COVID-19)疫情肆虐之際，共軍仍不斷派遣軍機繞臺，並宣稱是正常例行性操演科目。就中共意圖而言，一方面是想對外宣稱戰力並未受疫情影響；另一方面則是表現習近平地位穩定，軍方仍遵照其加強訓練的指示。此外，共軍同時還增加在臺海周邊的活動，企圖測試美國在疫情下的戰備能力及協防臺灣的意願與反應。

由於中共當前處於與美國競爭的格局，其對外的挑釁作為可能進一步強化美、臺雙邊關係，包含增加臺、美各種層級交流或是美方提供更多的軍購品項，以強化我國國防。當然，臺、美雙方關係的強化，肯定會引起中共不滿，並表現在對我國文攻武嚇上，甚至在各國際場合對我國持續打壓。然國人同胞仍應審時度勢，避免過激行為增添臺海衝突風險為要；另一方面，繼續積極展現我國自由民主普世價值的難能可貴，方屬維持生存安全的上策。



### 作者簡介：

喬·伍斯諾(Joel Wuthnow)，美國國防大學中國軍事事務研究中心研究員、哥倫比亞大學政治學博士，精通漢語。研究領域包含中共外交與安全政策、中共軍事事務、美「中」關係、東亞戰略發展；亦為國防大學艾森豪學院(Eisenhower School)與喬治城大學艾德蒙·華許外交學院(Edmund A. Walsh School of Foreign Service)兼任教授。

### 譯者簡介：

劉宗翰少校，國防大學管理學院93年班、政治大學外交系戰略所碩士104年班。曾任排長，現服務於國防部政務辦公室、《國防譯粹》月刊主編。