

思考疫後共軍軍費變化

張競

中華戰略學會研究員

2020年12月26日中國大陸第13屆全國人大常委會第24次會議決議，預計將於2021年三月初召開兩會；目前所暫訂議程規畫為：審查「國民經濟和社會發展第14個5年規畫和2035年遠景目標綱要草案」；審查「2020年國民經濟和社會發展計畫執行情況與2021年國民經濟和社會發展計畫草案」的報告、「2021年國民經濟和社會發展計畫草案」；審查「2020年中央和地方預算執行情況與2021年中央和地方預算草案」的報告、「2021年中央和地方預算草案」。依據前述議程觀察，整個會議核心重點仍在於預算審議與經濟社會發展規劃。

本稿件係針對兩會期間全球循例關注解放軍軍費額度之熱門話題，考量2020年中國大陸在全球疫情衝擊下，成為國際社會唯一能夠維持經濟正成長之重要經濟體。但是中國大陸整個社會發展與運作脈動確實是因疫情影響產生重大變化，諸多經濟指標亦因此不免有所波動。在此等前提下，疫後共軍軍費是否有可能產生重大變化，提出下列若干思考判斷，祈請各方先進不吝指正。

未能顛覆預算結構

去年初當新冠疫情於武漢地區爆發後，對於整個中國大陸都產生嚴重衝擊，當然解放軍本身亦不能自外於社會，其軍事活動自然亦是受到影響。儘管在處理疫情發展應變初期，解放軍確實是積極與高調參與整個作業，投入醫療、工程營建、運輸部隊人力物力，協助社會醫療保障體系應對疫情，但是整體來說，其所動員支援之作業能量，在整體防疫管控作業上所占百分比，其實並不如外界所感受之高。

因此解放軍參與年初疫情應變處置時，其所動用之人力物力規模以及預算流用額度，相對於其整體軍費預算額度來說，算是相對有限無足輕重，仍不至於顛覆其年度軍費預算之整體結構。儘管在疫情爆發後，華南華中地區接續發生嚴重

水患，解放軍動員大量地面部隊與武警單位人力，投入協助地方政府處理災情，不論是在援救災民紓困與醫療作業，抑或是執行緊急防洪工程建設，其所需經費額度亦是在解放軍本身經常作業經費中，能夠抽騰挪用之額度下予以支應，亦未曾顯現影響年度預算架構情事。

基本上若是要思考新冠疫情對於共軍軍費是否產生結構性衝擊，必須先問是否有要花的錢花不出去，然後再問因為防疫抗疫所增加之預算需求，是否曾經嚴重排擠當年度原先所編列之軍事預算，唯有檢視過前述兩個面向，才能確知疫情影響軍費預算真正程度。

首先就解放軍人員維持之人事經費來說，不論要不要幹活，軍隊中人都是要先養著，除非受到疫情衝擊產生大量傷亡，要耗用撫卹與醫療經費，否則人員維持經費必然穩定如常，不會產生重大變化。

其次再看訓練戰備執勤所需之作業維持預算；在疫情爆發初期以及後續軍隊投入救災抗洪期間內，整個部隊演習訓練活動確實受到相當程度影響。特別是在疫情爆發後，共軍奉命就地防疫，所有因為演習訓練所需之部隊大規模跨境機動，全部都因防疫需求叫停，部隊僅能執行駐地訓練，因此許多必須運用特殊訓練場地與器具之專精管道訓練與對抗操演，都因疫情受到推遲，海空演訓規模亦因疫情影響縮減規模。

但是隨著疫情逐漸受到管控，解放軍在去年夏季開始恢復演訓活動，大規模進駐聯合演訓基地之訓練流路亦重新上路，海空演訓與實彈射擊更是加緊腳步補做功課趕上進度。至於各軍種戰備執勤與巡弋戒備程度，其實並未受到疫情影響，仍然保持常態活動，所以在作業維持費之面向上，共軍軍費預算結構亦未受到顛覆。

最後就要談到軍隊建設武器裝備籌購所需之軍事投資經費，此面向確實是存在爭議，國際社會許多軍事觀察家與政治評論者都認為，中國大陸籌建軍事硬體發展儀臺與武器系統裝備之進程，將會受到新冠疫情衝擊影響為此延宕，但就整個中國大陸經濟生產在去年春末夏初都已經重新步入正軌，對外經貿出口活動亦未發生嚴重交貨延遲現象，從而維持經濟成長之跡象來看，儘管無法確認完全未曾受到衝擊，但原則上應當是未曾顛覆其軍備生產進程，因此在此層面之預算架構亦應維持既定規劃不至於產生重大變化。

海外用兵值得關注

在此必須指出，2020年12月26日中國大陸第13屆全國人民代表大會常務委員會第24次會議修訂《中華人民共和國國防法》。最新修法結果分別在第22條與第68條出現“海外”兩字共計三次；第22條明確將解放軍在新時代使命任務，透過修法增列“維護國家海外利益”，並在第68條最後再度重申此點。但在第68條中，確實是毫不含糊地明確表述“依照國家有關法律運用武裝力量，保護海外中國公民、組織、機構和設施的安全”。

所以儘管該法修訂後第6條明確表述“中華人民共和國奉行防禦性國防政策”，但依據前述涉及海外中國公民、組織、機構和設施安全之修訂文字，中國國防指導原則明顯地從「保疆守土」，轉換成為「保國衛民」。換言之，以往依據領域為參考座標之國防理念，將會逐漸發展至依據國民身分為參考基準之積極思維。

其實就強權大國來說，當與國際社會接軌程度提升，國民至海外活動範圍擴大，國家海外利益逐漸擴張時，此種國防使命任務參考準據調整，完全不令人意外；而這才是本次中國大陸修訂國防法真正玄機所在。以往電影所表述在海外營救中國公民或是保護機構財產情節，確實已經從政治承諾轉換成嚴肅之法律規範。因此當共軍將軍事活動範圍向海外擴張時，自然就必須耗費更多作業維持預算經費，此將成為影響共軍軍費之結構性要素。

其實從解放軍依據聯合國安理會決議案，定期派遣護航編隊執行印度洋反海盜任務，再逐漸依據需求擴大後勤支援能力，在吉布地建立後勤補給設施駐軍後，解放軍逐漸走向海外用兵確實已經勢不可返。假若再加上全球維和、反恐、人道援助、協助搜救與軍事合作關係，中國大陸軍費預算投注於海外任務，未來繼續增長可能性確實存在，其所占作業維持比例亦將隨之增長，但其比重是否將對共軍軍費預算結構構成衝擊，仍要繼續觀察。

經濟指標僅能參考

此外要談到國際社會經常在評斷共軍軍費時，援引其國內生產毛額(GDP：Gross Domestic Product)、消費者物價指數(CPI：Consumer Price Index)或是中央政府預算總額度做為參考指標。誠如前述，由於中國大陸在去年仍然能夠維持經

濟成長，儘管對比過去來說確實是有下挫，但在國際社會受到衝擊普遍不景氣狀況下，能夠有此表現已經受到各方矚目，但由此推估中共軍費亦會因此受到影響，從而縮減軍費成長幅度，其實亦無任何可靠理則關係可言。

至於援引消費者物價指數，甚或是躉貨物價指數(WPI: Wholesale Price Index)作為推估共軍軍費成長指標，或是評斷其實質軍費成長額度，其實亦是充滿爭議與不確定性。此因軍隊消費結構與民間社會在某些面向確實是具有相似性，但在許多軍事活動上所產生之消費結構，就會與民間社會毫無關聯，比方說實彈演習與部隊訓練上所必須耗用之彈藥，根本就不會獲選成為民間社會評量消費之選項參考商品，所以確實是難以提出可信參考價值。

但無論如何，大陸物價指數相對穩定，共軍基本消費架構應當亦維持不變，就算是因為抗疫防疫需求，必須進行相關投資建設，或是籌購特定消費品項與醫療物資，此等需求亦不太可能嚴重影響軍費預算結構。至於中國大陸中央政府總預算是否與共軍軍費預算具有比例性關係，其實經過長期觀察，吾人亦僅能確認兩者間具有相當程度關聯性，但並不存在絕對比例關係，亦無任何增減上之因果關係，所以中國大陸中央政府總預算亦不能當作估算軍費之合理參考指標。

不過依據前述所提共軍未來海外任務需求，吾人必須思考，通常在評斷國防預算或軍費額度所援引之經濟參考指標，多半都是採取屬地之國內生產毛額(GDP: Gross Domestic Product)，此因絕大多數之國防施政係以「保疆守土」作為任務指導基準。但若是國防施政涵蓋範圍擴張至「保國衛民」，不再受限於本身國土各項領域之地理範圍，而是增加保護海外公民、組織、機構和設施安全時，是否經濟參考指標就必須調整為屬人之國民生產毛額(GNP: Gross National Product)? 其實就軍事經濟學理，確實具有繼續深入討論之空間與價值。

結論：仍循既有法則運行

總而言之，新冠疫情對於中國大陸雖然產生嚴重衝擊，對於政府施政來說，亦產生新增預算需求，但不論如何，其程度與規模對於未來編列預算，應不會構成結構性變化；基本上中國大陸整個預算體制與架構，仍會依循既有法則運行。

為能掌握新冠疫情對於未來中國大陸政府施政，以及撥發給解放軍用於軍隊建設與任務執行之經費額度，將會產生何種變化，其實真正答案不僅是要觀察未

來預算編列之架構，更要審視上年度在未預期狀態下，中國大陸為應付疫情調度預算支用狀況，其預算流用程度可以作為檢視中國大陸在預算支用上彈性調整能力高低，但是就解放軍涉入防疫抗疫程度與整個社會保障及醫療體系對比，其預算執行決算狀況，可能參考價值相當有限。

從中國大陸軍費預算之決算狀況來觀察其國防施政狀況，雖然才是正本清源之道，但由於中國大陸全國人大在兩會期間審查前一年度預算執行狀況，以便完成法定決算程序時，並未列出所有預算執行全貌，在透明度不足狀況下，外界確實很難提出完整詳實判斷，因此各項流言蜚語才會源源不斷；北京雖對此感到相當不平，但此種狀況恐怕難以克服有所改善。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)