

中共非戰爭軍事行動的 具體概念與能力剖析

李承禹

陸軍軍官學校政治學系助理教授

摘 要

根據中共官方見解，中共的非戰爭軍事行動主要用於遏止戰爭、解決衝突、促進和平，及支援民間機構處理國內危機。目前，解放軍已建構專屬的非戰爭軍事行動力量，並規劃出五個專門小組，包括：(1) 抗洪搶險部隊；(2) 震後應急救援部隊；(3) 核、生、化災害應急救援部隊；(4) 交通設施緊急搶修部隊；(5) 國際維和部隊等。然而，中共在非戰爭軍事行動的具體概念和能力仍不明確。美國的非戰爭軍事行動概念是否適用於中共？而中共的實際作為和能力又為何？基此，本文嘗試探討解放軍在執行及支援非戰爭軍事行動任務上之特徵、角色、規範與動員方式，藉以瞭解中共非戰爭軍事行動的真實面貌。

關鍵詞：非戰爭軍事行動、多樣化軍事任務、維和行動、穩定與支援行動

A Study of the Specific Concepts and Capabilities for PRC Military Operations Other Than War

Cheng-Yu Lee

Assistant Professor

Department of Political Science, ROC Military Academy

Abstract

According to China's official statement: Chinese military operations other than war (MOOTW) focus on deterring war, resolving conflict, promoting peace, and supporting civil authorities in response to domestic crises. Currently, the People's Liberation Army (PLA) established specialized forces for military operations other than war, and planning anticipates five specialized groups, including (1) flood and disaster relief forces, (2) post-earthquake emergency rescue forces, (3) emergency rescue forces for nuclear, chemical and biological disasters, (4) emergency relief force for transportation facilities and (5) international peacekeeping force. However, China's MOOTW specific concepts and capabilities are still not clear. Are the United States MOOTW concepts applied to CPC? And what are the actual act and the capacity? Therefore, this article is attempting to explore the characteristics, roles, rules and mobilizations of the task execution and support in PLA's MOOTW, to understand the truth of the China's MOOTW.

Keywords : military operation other than war, multiple military tasks, peacekeeping operation, stability and support operations

壹、前言

隨著中共國家力量崛起，涉外的國家利益需求也大幅升高，如同美國，「非戰爭軍事行動」(military operations other than war, MOOTW)使政府能運用軍事力量於極致，尤其是使用於境外的國家利益維護。從國際關係的角度觀察中共軍事力量的發展和運用，現實主義(Realism)較為吻合崛起中的中共政權，尤其是在分析中共如何行使境外非戰爭軍事行動的方面上。¹

非戰爭軍事行動的最顯著作用，即在賦予國家能具彈性與效能地使用軍事力量。換言之，是國家利益提昇到某種程度，且超越國家生存利益(已獲得滿足)而朝向更宏觀與長遠的國家發展利益而轉變。此時，包含中共在內的國家，聚焦於非戰爭軍事行動的必要前提是：(1)重新定位軍事力量的特性，呈現因應多元任務的需求(事實上，此特性早已被 Clausewitz 所界定—軍隊的明確工具性)，以提供軍事力量運用於境外的合理性；(2)打破軍事能力主要是用於「對抗敵人、打贏戰爭」的保守窠臼，逐漸地涵蓋戰時及平時的衝突需求(美軍稱為全衝突光譜)；(3)從而要求軍事力量亦可聽候政府召喚，隨時運用於國內、外的緊急事故上(戰爭與非戰爭衝突)。此三前提實皆會觸碰到軍事行動理論的重新建構與軍隊適法性的要求，故由目前中共的發展及所發布的訊息來看，正是著手進行非戰爭軍事行動新軍事理論建構的階段；當理論建構完成將由中央軍委會迅速著手研擬、頒布相關命令及辦法(含軍事準則定頒)。假若在未來的 10~15 年間，中共政權仍然穩定朝向改革開放進程前進，且無立即的外來威脅與潛在敵人挑戰，預計在 2025 年時，中共國防概念將從目前的守勢現實主義轉變為攻勢現實主義。如此，方能搭配中共龐大的國家利益需求。

貳、中共非戰爭軍事行動的背景研析

¹ 一般在傳統的國際政治理論中，現實主義所強調的國家利益及權力政治導向，有助於觀察國際間的大國行為與對外政策。自上一世紀末迄今，中共成為新興區域強權國家已是國際政治中的重大議題，筆者的基本假設是：中共政權隨著國家利益的迅速擴增，其境外軍事行動與對外政策將依循著大國模式而調整。國際關係分析大國行為的相關著作中較經典者請參閱：Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Fifth Edition, Revised, (New York: Alfred A. Knopf, 1978), pp. 4-15；Quincy Wright, *A Study of War*, 2nd Edition (Illinois: University Of Chicago Press, 1983)；Nicholas John Spykman, *America's strategy in world politics* (New York: Archon Books, 1970)；Edward Hallett Carr, *Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (New York: Harper Perennial, 1964)。

一、非依循美軍的中共非戰爭軍事行動

美軍的非戰爭性軍事行動發展可提供較完整的參照及說明（惟與中共的非戰爭軍事行動的緣起有不相同之處）。二次大戰後的美國，隨著戰後的國際勢力重新布局，美軍被要求配合迅速成形的國際政治發展而提供更廣泛的全球軍力部署。冷戰時期的兩極對峙局勢，美軍必須在軍備競賽及區域衝突中，提供美國政府穩定的力量，配合美國外交及大戰略的架構，秘密或程序性地介入衝突地區，與蘇聯持續斡旋、對抗。此時期，所謂代理人衝突（戰爭）的形式此起彼落，美軍有限地介入區域衝突，並非為打敗敵人，而是服膺於美國的國際政治版圖爭奪與國家利益的鞏固、開創。冷戰後的局勢是美國在國際政治的單級格局，迫使美軍更需保有一定的質量與應變能力。如 John J. Mearsheimer 的著作《大國政治的悲劇》（*The Tragedy of Great Power Politics*），後冷戰時期的美國正陷入進退失據的大國悲劇：²「進」，必須保有一定數量的海外軍事力量，以因應摸不著邊際的非國家敵人（可能的結果、事實也是如此，美國必須在各個區域中設定出未來的敵人，如此方可進行軍事規劃與部署），較之冷戰時期，國家得耗費較大的軍事投資、承擔更大的國家安全風險；「退」，則擔憂國際政治及區域優勢將拱手讓人，雖可降低相關預算需求，但未來可能要加倍地投入資源以奪回區域利益。而近期的恐怖主義直接威脅，更難以降低軍事力量的成本。

此為當前美國國家利益的困境，也促使美軍將冷戰時期的「低強度衝突」(low intensity conflict, LIC)概念重新修訂為 MOOTW，以結合美國當前國際局勢的需要。故而，LIC 是 MOOTW 的前身，是由國家利益所主導，³基此，吾人在探討中共的 MOOTW 時，誠不可脫離其近、中、遠程的國家利益、國家戰略（大戰略）與國際政治發展的對應。換言之，在國際舞台上，小國、弱國難以高談論國家利益（源於現實主義），故也無須制度化地重視 MOOTW（因為不易鞏固國家利益）。中共近期開始重視 MOOTW，應已步入如同美國般的國家利益改變。冷戰後的美國與 1978 年改革開放後的中共，每隔 10 年所對應的國際局勢與國家利益皆不相同，今日中共對於境外的國家利益設定也與 20、30 年前大不相同。

² John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2001). Mearsheimer 認為，在現實的國際政治裡大國確為保自己的生存，因此握有國際間的主導力量是最好的方式。Mearsheimer 提出「攻勢現實主義」(offensive realism) 的衝突觀點，認為大國間（含崛起中的大國，如中共）衝突終難避免，他呼籲美國正視中國的崛起問題，宜及早防制中共的經濟復甦，成為威脅美國的大國。

³ 李承禹，《後冷戰時期美國低強度衝突行動之研究》，台北：國防大學政治作戰學院政研所博士論文，2006 年，頁 156-162。

中共的快速崛起，需要更廣泛的國家利益界定，以符合其崛起後的國家力量分佈和延伸。何者可提供支撐這些新定義的國家利益的最穩固力量？理所當然的是軍隊。

然而，中共解放軍（PLA）一直以來未及跟上快速成長的國家利益，尤其在軍隊思維上，仍然是維持在軍事防衛與作戰方面（見美國智庫詹姆士頓基金會（Jamestown Foundation）2010年1月21日出版的《中國簡報》（China Brief）中，所發表的〈解放軍多樣化軍事任務：戰鬥行動優先的同時，發展非戰爭軍事行動能力〉專題）。⁴但與美軍不同的是，中共中央甚少要求或容許軍隊對未來任務有過多遐想與規劃，完全由黨中央（中央軍委、中央政治局常委）來賦予軍隊的功能。直到近五年國內天災人禍頻傳，軍隊的任務被迫在純粹軍事作戰與非戰爭軍事任務中擺盪、徘徊。主要原因並非中共 PLA 缺少執行此類任務的經驗及裝備，人數更不是問題，而是在從傳統的中央軍委主席（國家主席）往下一條鞭的指揮模式下，不允許其他黨政高官（含國務院總理）挑戰、覬覦軍隊的指揮權，此為中共政壇大忌。

例如，2008年四川的汶川大地震，震出了負責內政的國務院系統一時之間無法指揮軍隊救災的窘境。國務院總理溫家寶（身兼救災總指揮）於大地震第二天，站在汶川災區透過鏡頭大聲疾呼：「我就一句話，是人民在養你們，你們自己看著辦」、「我不管你們怎麼樣，我只要這10萬群眾脫險，這是命令。」⁵即可明白在動用部隊救災上，出了指揮體系的問題。直到胡錦濤直接授權，命令軍隊聽從「救災指揮部」指揮，軍隊的效能才得以發揮。反觀2010年的青海玉樹大地震，軍隊納入救災體系的指揮問題大為改善，事隔三年，中共已整合出能有效執行境內非戰爭軍事行動的具體能量，尤其在動員武警、民兵預備役等方面。

4 專文首先說到，中共作為一個地區和全球性領導者的角色日益顯明，此對中共的政治、經濟和安全利益帶來複雜而深遠的影響，對於民解放軍來說，就要面臨新的傳統安全和非傳統安全的挑戰。因此，在2004年，中國國家領導人宣佈了「新的歷史任務」（New Historic Missions），要求解放軍發展必要的能力，以保護中共在國內和海外的利益。見 Michael S. Chase and Kristen Gunness, “The PLA’s Multiple Military Tasks: Prioritizing Combat Operations and Developing MOOTW Capabilities,” in *China Brief*, January 21, 2010.

http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=35931&tx_ttnews%5BbackPid%5D=414&no_cache=1

⁵ 〈溫家寶高效果斷的72小時：為中國贏得拯危寶貴時間〉，《新華網》，2008年05月15日，http://news.xinhuanet.com/politics/2008-05/15/content_8179273.htm.

⁶ 〈中央和國家機關向玉樹災區送溫暖獻愛心 胡錦濤等帶頭捐款〉，《新華網》，2010年4月25日，http://news.xinhuanet.com/2010-04/25/c_1255407.htm.

二、中共「多樣化軍事任務」包括戰爭行動與非戰爭軍事行動

但不可諱言，美軍的 MOOTW 主要針對境外任務（部份支援行動是在國內），救災任務是支援行動的一小部分，在美國是由聯邦救難總署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）所管轄、指揮，透過聯邦政府財政預算及編制人力，專責國內大型災害防救任務（FEMA 可跨州動員國民兵因應災害）。中共近五年來的情況則是國內天災頻頻發生，對軍隊的非戰爭軍事任務需求也大幅升高，在缺少 FEMA 的整合機構下，中共中央與軍隊間逐漸發展出一套任務型態，稱為解放軍的「多樣化軍事任務」。⁷ 中共中央軍委會副主席徐才厚 2009 年 10 月 26 日在美國 CSIS 發表演說指出，「中共多樣化軍事任務包括戰爭行動和非戰爭軍事行動」⁸，強調中共執行的是防禦性國防政策，遏制戰爭、打贏戰爭是軍隊首要任務（指信息化條件下局部戰爭），同時，共軍還經常要執行反恐、救災、國際維和、維護權益、國際救援、安全警戒等任務。

另一促使中共加快研擬、參與非戰爭軍事行動的主要理由，是外在因素，此因素又是源自於中共的國力崛起，國家利益需求的擴大。目前主要的活動有兩大類：參與國際維和行動，以及海軍的編組艦隊進行索馬利亞護航巡弋。此兩類活動的戰鬥層級有限，衝突規模與風險較低，且受到聯合國和平議程所主導（中共自覺為崛起的大國，某種程度也就必要支持、參與聯合國人道宗旨及和平議程下的各種行動，以展現負責任大國的姿態）。

事實上，今日美軍對於 1995 年設立並頒布行動準據（FM 100-7）的非戰爭性軍事行動的概念，⁹ 已修訂為「穩定與支援行動」(Stability Operations and Support Operations, SASO)，且延續 MOOTW 行動概念頒布準則 FM 3-0。毫無疑問地，如果中共要走大國路線，要維護日益擴張的國家利益，則目前剛成形的 MOOTW 在未來 10 年內也可能會朝向 SASO 轉變，使軍事行動在政略與戰略等國家利益的目標上更加清晰與一致。同時，2001 年成立的「國際穩定行動協會」（The

⁷ 王西欣，〈多樣化軍事任務催生多樣化軍事保障〉，《解放軍報》，2008 年 06 月 19 日。

⁸ 〈徐才厚說明中國提出多樣化軍事任務〉，《澳洲日報》，2009 年 10 月 30 日。

⁹ 1990 年美軍首次發佈著重低強度衝突原則的陸、空軍通用《低強度衝突之軍事行動》(FM 100-20) 野戰教則；1992 年針對戰術、戰鬥階層的《低強度衝突中的行動》(FM 7-98) 準則也接著出版。此外，因應隨之而來的衝突環境與軍事行動要求，1995 年美國國防部分析現有的軍事任務特性，彙整戰爭任務以外的眾多軍事行動，而以「非戰爭性的軍事行動」(military operation other than war, MOOTW) 定義之，並特別將其納編於《戰區作戰行動的決定性戰力》(FM 100-7) 作戰準則中。可以理解到，此為國防部基於軍事行動日漸多元的非戰爭任務需求，而又不願破壞原有的傳統軍事結構的權宜辦法。見 U.S. Army, *FM 100-7: Decisive Force: The Army in Theater Operations*, Washington D.C.: Headquarters Department of the Army, 1992, Chap. 8.。

International Stability Operations Association, ISOA) 非營利組織，結合聯合國底下的和平議程，成為民間另一支執行穩定行動的重要機構。¹⁰目前美軍及 ISOA 的穩定行動已是國際間較具規模的 MOOTW 力量。

回歸議題主軸，研析目前中共因應非戰爭軍事行動的真實情況，可以從國內、國外兩的層面來觀察。國內部份，可簡化為緊急救災為主（尚包括境內的聯合軍演及跨國演習），國外部分則以躍升中的國家利益為主要考量，在一定範圍內加大參與國際事務力度，尤其是與國力拓展及聯合國和平議程攸關的軍事行動，如境外救災、反恐、維和……等。惟無論是境內還是境外非戰爭軍事行動，中共仍然剛起步不久，正在摸索及建構統一指揮體系及如何與國家利益相互連結，有效統合國家戰略的各個方面。

質言之，在鮮少執行境外非戰爭軍事任務時，中共將軍隊用於國內救災任務仍屬可行，但隨著國際任務增多，甚而在未來 10~15 年間中共發展出如同美國般的境外軍力部署，來維護其擴增的國家利益和安全需求時，目前的部隊型態、制度（法律）、指揮體系等將難以支撐非戰爭軍事行動的需求。屆時，中共必然面臨縮小國家利益板塊或增大軍事能力規模的兩難。

參、中共執行非戰爭軍事行動的武警、民兵及預備役動員能量

中共軍事力量是由解放軍、武警、預備役部隊建構出的野戰軍、地方軍及民兵的「三結合」武裝力量體制（1957 年 6 月將民兵和預備役二合為一）。¹¹解放軍為正規部隊組成，民兵及預備役則結合為中共的後備力量。根據中共《民兵工作條例》，預備役部隊受解放軍及地方雙重領導。既區別於現役部隊，又不同於民兵組織，是平戰結合的一種形式，在戰爭初期為首批動員對象，也是應付突發事件，承擔急難救險重任的突擊力量。¹²

一、境內緊急應變（救災）任務

根據中共近年來處理大型天災的經驗，當中共境內發生如汶川、玉樹大地震時，第一被要求趕赴現場，瞭解狀況的是地方武警部隊，依據災害嚴重性的回報，

¹⁰ 「國際穩定行動協會」（The International Stability Operations Association, ISOA）的起源與使命請見 ISOA 官網介紹：<http://ipoaworld.org/eng/>。

¹¹ 見〈當代中國軍制學的創立和發展〉，《中國社會科學報》，2010 年 10 月 25 日。

¹² 〈中國的兵役制度〉，《新華網》，2004 年 6 月 30 日，
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-06/30/content_1557079_3.htm

其次是由地方（縣市、省）動員民兵預備役，中央軍委則下達命令由所在地軍區動員解放軍進行救災工作。故非戰爭軍事任務中的境內救災任務，依災情是由地方到中央逐次動員可用部隊。

然而，在中共歷次的救災檢討中可發現，救災工作（抗震、洪、雪、旱）愈來愈依賴平日的準備與訓練，相關裝備機具也應先到位。因此，可略知中共動員地方武警、民兵預備役的救災工作常是以人力取代必要技術、裝具，救災效能與專業救災機構差距甚大。中共中央亦有探究是否成立專業救災部隊的聲音，惟目前所見的檢討報告均朝向依據現有武警、民兵、解放軍序列，進行救災訓練（演練）以加強所謂非傳統威脅及非戰爭性軍事任務。

其次，根據 2010 年 05 月 26 日中共國防大學的專案座談，地方災情是否需要提高到跨省、跨軍區的解放軍與武警支援，須經中共中央軍委會（指調動解放軍）及國務院（指調動武警）的指令下達，始可動員更多部隊進入。¹³此時，地方武警、民兵的災情勘查及回報系統的詳實就至為重要，橫向與垂直的通訊系統暢通為必要的準備。今年發生在大陸青海的玉樹大地震（4 月 14 日），拜 2008 年汶川地震之賜，使解放軍、武警、民兵三者的動員能力大幅改善。地方武警使用衛星行動通訊立即將災情回報中央，在地震當天中央立即成立抗震救災總部，由副總理回良玉擔任總指揮，指揮及協調所有救災工作，尤其是解放軍（陸軍特戰、工程兵、運輸、醫療、直昇機運輸、空軍運輸等）的調動已較汶川地震時改善許多。¹⁴

二、玉樹震災後的緊急救災專業部隊發展

玉樹震災後，中共總參謀部「應急辦公室」主任田義祥在 4 月 20 日向外界介紹，經黨中央、國務院、中央軍委批准，中國軍隊將組織 8 支共 5 萬人的國家級專業應急救援部隊，中共中央要求 2010 年底將全部形成應急救援能力，這是首次看見中共對專業緊急應變能力的制度性措施。¹⁵在接連兩次大地震後（汶川及玉樹），解放軍和武警部隊開始認真檢討抗震救災的專業性及平日訓練，因此

¹³ 〈國防大學專家談「非戰爭軍事行動」：兵今天怎麼用〉，《光明日報》，2010 年 05 月 26 日。

¹⁴ 〈玉樹土木房屋幾全倒 軍隊第一時間趕到現場〉，《中國評論新聞網》，2010 年 4 月 14 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/8/9/4/101289490.html?coluid=7&kindid=0&docid=101289490&mdate=0414223807>

¹⁵ 〈中國軍隊年底建成 5 萬人應急救援部隊〉，《中國評論新聞網》，2010 年 4 月 20 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/9/6/0/101296088.html?coluid=7&kindid=0&docid=101296088&mdate=0420170511>

才有專業救災部隊的組建計畫。據研判，此專業救災部隊總部應成立於國務院下，內部常態編組與解放軍及中央軍委會聯繫人員，位階在大校至少將間。救災部隊任務將以震災為主（難度最高），抗洪、旱、雪及其他緊急應變任務為輔，配賦必要裝具及訓練，以強化救災能力。

另就田義祥說明玉樹震災的具體成效（實際情況仍需再打折扣），此次中共「部隊救災應急能力建設」主要針對七個重點方面：(1)強化軍地災害「信息共享」（資訊分享）機制的建設；(2)加強應急指揮機構的建設；(3)加強軍地（軍隊與地方民兵預備役）聯動機制建設；(4)強化應急專業力量建設；(5)加強應急法規的制度建設；(6)加強救災裝備物資的應急保障建設；(7)加強非戰爭軍事行動政治工作建設。這七項工作的強化是從汶川地震後的檢討中所產生，第一次運用在玉樹地震救災。玉樹震災時，中共國防部與國務院 20 多個部門建立了聯席會議制度，在救災總指揮統一掌握之下迅速因應救災工作。

汶川大地震後，就軍隊非戰爭軍事行動的指導，中共中央軍委會在 2009 年 1 月 5 日發布《軍隊非戰爭軍事行動能力建設規劃》，明確軍隊非戰爭軍事行動能力建設的指導方針、原則、目標、力量規模和措施要求。¹⁶此為中共中央初次針對部隊非戰爭軍事行動的重要指令（此命令是由中共總參應急辦公室主任田義祥首次揭露）。其次，中央軍委尚預備發布《軍隊處置突發事件應急指揮規定》，對軍隊執行包括搶險救災在內的各類非戰爭軍事行動的指揮原則、內容、程序、要求進行全面規範。這兩份軍隊指令將提供解放軍參與、執行非戰爭軍事行動，與支援突發應急事件（救災）的直接法源依據。

事實上，中共在 2006 年即已頒布實施《軍隊處置突發事件總體應急預案》，成為解放軍和武警部參與突發事件處置的指導性綱領和準則。然而，2008 年汶川地震一併震碎此法案。《預案》規定：處置軍事衝突突發事件、協助地方維護社會穩定、參與處置重大恐怖破壞事件、參加地方搶險救災、參與處置突發公共安全事件等五大任務，是軍隊參加處置突發事件行動的基本任務。¹⁷《預案》還指出，在緊急情況下，「師團級以上部隊可以越級報告情況，上級也可以實施越級指揮。」《預案》也規定，發生重大突發事件的第一時間，應主動公佈消息。

汶川大地震時，解放軍成都軍區陷入廣大災區中，跨軍區的越級指揮在未經中央軍委會的批准下，絕不可能實施。地震後兩天，即使是溫家寶都不見得叫得動部隊，更何況調動濟南軍區支援救災，是在中央軍委主席拍板下才動起來。

¹⁶ 〈打造與時代同步的核心軍事能力〉，《解放軍報》，2009 年 05 月 02 日。

¹⁷ 〈軍隊處置突發事件總體應急預案頒佈實施〉，《中國評論網》，2006 年 11 月 14 日，
<http://www.chinareviewagency.net/doc/1002/4/9/5/100249500.html?coluid=0&kindid=0&docid=100249500>

至於預備役部隊，平時隸屬省軍區，戰時歸指定的現役部隊指揮。預備役部隊師、團、營和部分連隊的主官以及機關部門、科室的主要幹部是現役軍人，其餘是地方幹部、轉業退伍軍人中符合條件的預備役軍官和經過登記的預備役士兵，按照居住地域編成。

從汶川到玉樹，動員預備役部隊依法有據，但災害規模、平日訓練與獲得裝備，限制了預備役部隊的動員能力。倘若如汶川般的災害規模、複雜地形與傷亡人數，位於災區省市的預備役部隊根本無從動員，跨省動員則有待中央指令，而人員裝具運輸、投入與執行搶救等，更有待考驗。

簡言之，解放軍、武警、民兵預備役三者結合的緊急應變，在突發的超大型災害的動員及搶救上已超越中共現今的基本能力（解放軍自 2009 年起，將跨軍區部隊調動列為演訓重點）。而可預期的演訓任務，及抗洪、旱、雪災，武警及民兵預備役得以發揮較佳的功能，解放軍的調度及支援也可看出具體成效。因此，促使中共中央更加急迫地強調非戰爭軍事行動能力的提昇，另外建立一支專業的全國應急救災部隊，是解放軍正在努力的重點，按照中央軍委會得計畫，在今年底應可成型。

三、中共武警的境內緊急應變、反恐等「維穩」任務鮮明

武警部隊是除解放軍外，中共唯一保有一定能力的現役「維穩」力量（見 2009 年 4 月 28 日中共十一屆全國人大常委會第八次會議通過的《中共人民武裝警察法草案》，適用範圍為：「人民武裝警察部隊擔負國家賦予的安全保衛任務以及防衛作戰、搶險救災，參加國家經濟建設等任務」；第二章任務和職責：「……7. 參加處置社會安全事件、8. 參加處置恐怖襲擊事件」）。中共以「維穩」來界定武警的主要任務，武警從中央到地方編配綿密，保有慣常訓練，在各省（直轄市）武警總隊中更成立專司打擊任務的武警「特戰分隊」（約 30-40 人）。所以，中共武警部隊為介於解放軍正規部隊及民兵預備役間，最常也最快速因應緊急事故的地方力量，成為境內執行非戰爭軍事任務的主要機構。

根據新華網公佈的資料，中共武警部隊於 1982 年 6 月 19 日成立，由內衛部隊和黃金、森林、水電、交通部隊組成，列入武警序列的還有公安邊防、消防、警衛部隊。內衛部隊由各總隊和機動師組成。武警部隊由國務院、中央軍事委員會雙重領導，實行統一領導與分級指揮相結合的體制（依據《中華人民共和國國防法》），設總部、總隊（師）、支隊（團）三級領導機關。總部設在北京，各省（市、區）設有武警總隊（師級），各地（市、州、盟）設有武警支隊（團級），各縣（市）設有武警大隊（營級）或中隊（連級）。在執行公安任務和相關業務

建設方面，武警部隊接受同級公安部門的領導和指揮。¹⁸

在指揮體系上，武警總部司令及政委皆上將編階，結合國務院及中央軍委會的指導，執行邊防、反恐、鎮暴、打擊組織犯罪等維穩任務。故而武警部隊成為中共平日即可運用的立即性武裝部隊，近年來在執行抗擊雨雪冰凍災害、四川汶川抗震救災、新疆「處突維穩」等非戰爭軍事行動任務上，貢獻重大。然而，此也帶出中共的一大困境，即在國家力量崛起的背後，境內的維穩需求卻激增。「發展壓倒一切」轉變為「穩定壓倒一切」（口號是：發展是第一要務，維穩是第一責任），把維穩當做第一責任，已成為地方政府和領導工作的重中之重。胡溫二人清楚定位出，在 2012 年交棒前，中國的持續發展不是最重要的，能維持國內穩定到交棒（尤其是社會穩定：含西藏、東突、民盟、台獨、法輪功等分離及對抗勢力），才可獲得歷史地位。

上述推論，可由中共編列的武警預算得到檢證。2010 年 6 月 8 日《中國評論網》揭露，中共 2009 年「維穩」財政預算迅速激增，全國「內保」費用達到 5,140 億人民幣，已接近軍費的數額，中央公共安全支出增幅達 47.5%。¹⁹接連北京奧運及上海世博的舉辦，中共面臨到愈來愈多且明顯的安全挑戰及與對抗。從地方的偶發紛爭蔓延成跨省的動盪，再再觸碰到共黨執政的敏感神經。武警高壓式的獨斷專行，卻屢屢成為動盪蔓延的導火線。武警的編組及專業性提昇需求，帶動預算大幅成長。

例如，中共建政 60 週年「國慶」，中共政法委、省市黨委推出涵蓋 7 個省市：北京、天津、河北、內蒙、遼寧、山西、山東等的「護城河工程」保安工作。簡言之，是六個省各築三道保安防線保衛北京。可以看出，維穩是繼中共「綜治革命」之後，地方政府又一重大治理戰略決策（中共綜治制度是中共公安部中央「社會治安綜合治理委員會辦公室」主導的全國性維穩制度）。²⁰中共的維穩任務不僅緊繫著地方政府，還牽動從中央到地方龐大行政系統的職能發揮和財政預算支出。深入觀察，維穩一方面是為了應對社會矛盾的群體性事件急劇增長，另一方面是從中央到地方強調維穩的重要性和戰略性，期望透過維穩來提高地方政府或部門應對突發事件的能力，而這些能力就是公安及武警因應非戰爭軍事行動的當前首要任務。

¹⁸ 〈中國人民武裝警察部隊〉，《新華網》「新華資料」，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2004-07/20/content_1618190.htm.

¹⁹ 〈「天價維穩」的無底洞有多深？〉，2010 年 6 月 8 日，
<http://www.chinareviewagency.net/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=101346525>

²⁰ 〈中央綜治辦：維護學校安全 嚴肅追究有關領導責任〉，《新華網》「新華新聞」，2010 年 5 月 13 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-05/13/c_1295828.htm

維穩預算主要用在武警及所屬保安任務上。河北省 2009 年國慶安保志願者的招募人數，不低於各轄區人口 1%，即是多達 78 萬的河北人口加入了中共國慶維穩任務；2010 年北京「兩會」期間投入安保力量亦達 70 萬人。從 2008 年到 2010 年，河北省用於完善「護城河」工程和公安基礎設施累計投資有 49.5 億人民幣。²¹2009 年遼寧公安支出 223.2 億元，以該省 4300 萬人計算，人均要負擔維穩費用達 500 多元人民幣。廣東廣州市財政報告顯示，該市 2007 年維穩費為 44 億人民幣，比當年用於社會保障就業資金 35.2 億元還多。而重慶市 2009 年維穩的財政預算為 52.7 億人民幣；2008 年地方財政中武警經費總支出亦達 52 億人民幣。由於中共各地維穩壓力巨大，維穩支出急劇增長，部分地方為保障維穩經費支出被迫削減其他財政支出，如湖南省津市因此要求所有行政事業單位壓縮 20% 開支。

綜言之，當前中共地方武警的非戰爭軍事行動主要在於執行「維穩」工作。維穩的要求從中共國務院公安部、武警總部及中央軍委三條指揮路徑向上探索，即可明白，為中央政治局常委（中共中央）所勾勒的執政重點。此可窺見中共政權冀求穩定的壓力，也窺探出中共內部控制的危機與恐懼。

肆、中共非戰爭軍事行動的任務分工、指揮體系與協作機制

一、中央到地方的境內非戰爭軍事行動指揮與協作機制

中共中央軍委會雖已有《軍隊非戰爭軍事行動能力建設規劃》，及預備頒布《軍隊處置突發事件應急指揮規定》二法，但整體境內非戰爭軍事行動實涵蓋中共中央、省市、地方三級政府多個部門。在缺乏中央一致性的法源依據，筆者僅從各種獲得資料及文獻中，組合出非戰爭軍事行動可能的指揮/協作體制，一窺中共的非戰爭軍事行動運作。

首先，是最高指揮機關。從汶川、玉樹大地震、拉薩暴動、京奧、世博準備等重大工作或情事發展，中共維持以黨領政（軍）的指揮模式，由中央政治局常務委員會召開會議（中共總書記胡錦濤主持會議），下達各項工作指示。爾後針對工作特性，在中共黨務及國務院雙向分工進行。

例如，最近一次的玉樹震災中共執行非戰爭軍事行動任務的指揮鏈分析如下：震災地區回報受損狀況，並確認災情害後，在中央政治局常委會議指示下，

²¹ 〈七省區市啓動「護城河工程」構築國慶安全屏障〉，《中國平安網》，2009 年 09 月 06 日，http://news.xinhuanet.com/legal/2009-09/06/content_12004610.htm

中共黨中央、國務院和中央軍委迅速作出工作部署，立即成立救災全權執行部門——國務院抗震救災總指揮部（國務院副總理回良玉擔任總指揮，2010年4月14日）²²，組織和協調開展抗震救災工作。救災總指揮部透過國務院應急辦及四總參，持續彙整與獲得救災人、物力支援。這是藉由汶川大地震的傷亡換來之行動經驗。

基此指揮程序，受災地區各級黨委和政府可進入救災總指揮部體系，參與救災任務。由於總指揮一般由國務院副總理（中央政治局常委）以上層級官員擔任（汶川地震是由溫家寶任救災總指揮），具有足夠權威及領導地位能夠指揮、調動廣大幹部群眾、中央和國家機關有關部門、人民解放軍和武警部隊、民兵預備役人員、公安民警和消防官兵、地震救援專業隊伍等，得以緊急行動起來。（圖1）

中共要求受災地區各級黨政領導班子和領導幹部務必堅守崗位、深入一線、靠前指揮，到災情最嚴重的地方，親自帶領救災任務。並以此考核地方黨政幹部是否稱職，事後論功行賞，予以拔擢。

²² 〈胡總主持會議 部署玉樹救災〉，《文匯網訊》，2010年4月17日，
<http://news.wenweipo.com/2010/04/17/IN1004170071.htm>.

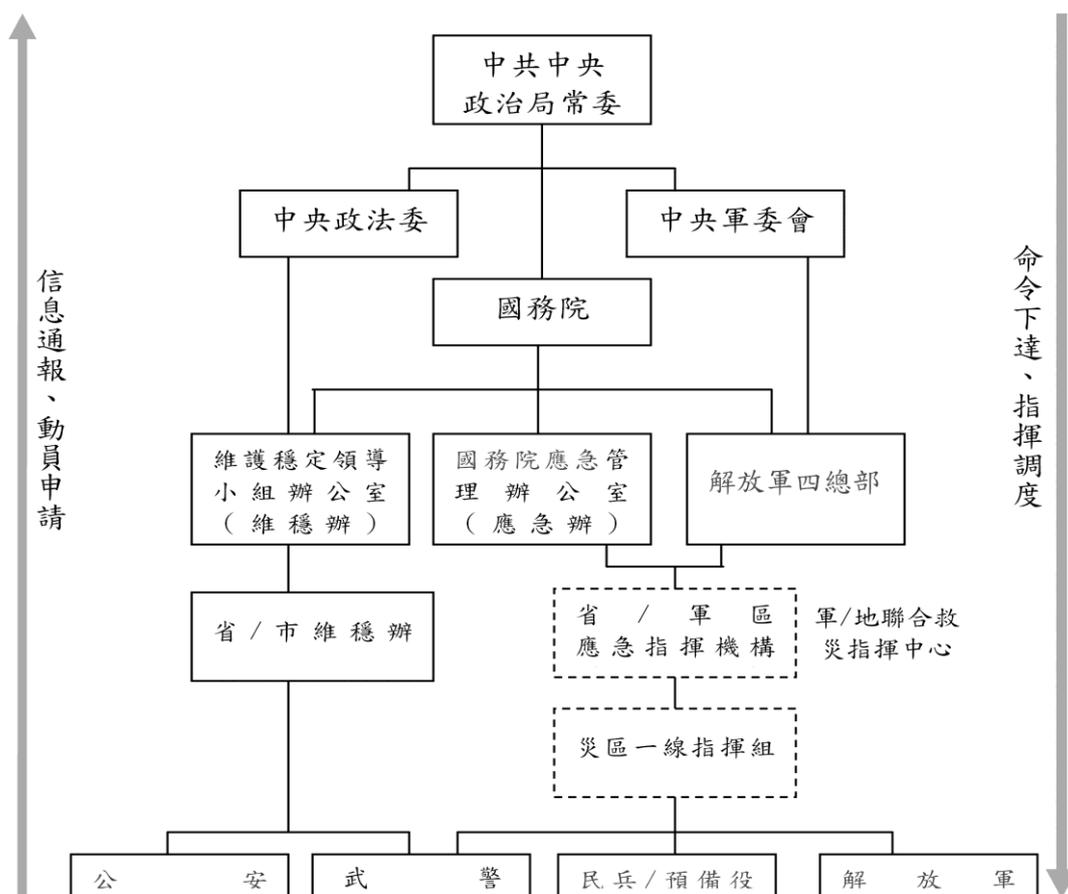


圖 1 中央到地方境內非戰爭軍事行動指揮與協作機制

資料來源：筆者研擬

二、中共境外非戰爭軍事行動指揮與協作機制

中共軍委副主席除才厚 2009 年 10 月 26 日訪問美國 CSIS 並發表演說時提出，「多樣化軍事任務包括戰爭行動和非戰爭軍事行動……其中，遏制戰爭、打贏戰爭是軍隊首要任務，打贏信息（信息）化條件下局部戰爭的能力，是多樣化軍事任務能力的核心。……同時，非戰爭軍事行動日益成為軍事力量的重要運用方式，中國軍隊經常需要執行反恐、救災、國際維和、維護權益、國際救援、安全警戒等任務」。因此，解放軍必須在兩個任務領域間保持平衡：戰爭行動和非戰爭軍事行動。中共 2008 年國防白皮書解釋了這些任務的優先順序，稱解放軍把提高在信息化條件下贏得局部戰爭所需的能力置於「核心」，並將非戰爭軍事

行動作為使用國家軍事力量的一個重要形式。²³

目前，非戰爭軍事行動位居「多樣化軍事任務」中的第二類。徐才厚指出，這種活動正在成為「軍隊日常和持續的任務」。具研析，中共有關非戰爭軍事行動的概念涉及廣泛的活動類型，包括反恐行動，參與聯合國維和行動，撤離非戰鬥人員，緊急搶險救災行動，國際人道主義救援，以及打擊海盜巡邏等，未及美軍多元與龐雜規模。其中，最為人所知的非戰爭軍事行動就是解放軍海軍參與亞丁灣多國打擊海盜的行動及執行聯合國維和任務。非戰爭軍事行動還包括撤離非戰鬥人員，及派遣軍機軍艦從安全局勢急劇惡化或者發生重大反華暴力事件或騷亂的國家，救援海外公民和海外華人。

(一)維和行動

中共自 1992 年即開始參與聯合國相關援助工作，並逐次參與和平議程下的維和任務。但直到 2002 年 2 月，中共外交部才正式通告聯合國，同意加入第一級維和待命機制（一級待命機制規定所派遣人員和裝備必須 90 天內部署完畢；二級為 60 天；三級為 30 天）。2002 年 10 月，中央軍委也批准參加「聯合國維和待命分隊組建方案」，可以在聯合國需要的時候派遣一個工兵營（525 人）、一個醫療分隊（35 人）和兩個運輸連（各 80）人，參加聯合國維和行動。迄 2010 年元月止，中共已參與 24 個聯合國維和行動，累計超過 14000 人次，現仍有 2100 多名中國維和人員在 10 個任務區開展聯合國維和行動。中共是目前聯合國安理會常任理事國中派出維和部隊人數最多的國家。²⁴分析中共參與聯合國維和任務及經過如下表（表 1）：²⁵

表 1 中共參與聯合國維和任務彙整（1992-2009）

時間	重要事件	主要任務
1992 年 4 月	派遣一支軍事工程大隊赴柬埔寨	主要擔負道路維修、營房建設、機場維護等工程保障任務
1997 年 5 月	中共外交部同意參加聯合國「維和待命安排」	
1999 年	宣布派遣維和警察參與聯合國維和行動	

²³ 〈解放軍的多樣化軍事任務：優先考慮戰爭行動和發展非戰爭軍事行動能力〉，《參考消息》，2010 年 1 月 27 日。

²⁴ 〈背景資料：中國在海外的維和行動〉，《新華網》，2010 年 01 月 19 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2010-01/19/content_12838276.htm

²⁵ 〈聯合國維持和平行動〉，《新華網》，「新華資料」，2003 年 4 月 2 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-04/02/content_810710_5.htm

中共非戰爭軍事行動的具體概念與能力剖析

2000年1月	派遣15名民事警察到東帝汶	中共首次執行聯合國維和任務
2000年8月	中共公安部成立「中國維和警察培訓中心」	中共派出維和警察成為海外維和行動的重要組成部分
2001年1月	公安部向聯合國波士尼亞、黑海任務區派遣首批5名維和警察	中共首次向歐洲地區派遣維和警察
2001年12月	中共正式成立國防部維和事務辦公室	中共軍隊參與聯合國維和行動工作有了統一的協調和管理機關
2002年2月	中國正式加入聯合國維和行動第一級待命安排機制	一級待命機制規定所派遣人員和裝備必須90天內部署完畢；二級為60天；三級為30天。可提供1個聯合國標準工程營、1個聯合國標準醫療分隊、2個聯合國標準運輸連
2003年4月	首次派遣一支由175人的工兵連和43人的醫療分隊組成的維和部隊赴剛果(金)參加聯合國維和行動。	
2003年11月	向利比亞派遣一支包括運輸連、工兵連和醫療分隊在內的共558人的維和部隊	分三批前往任務地區，是迄今為止中共參與聯合國維和行動規模最大、人數最多的一次
2004年5月	中共公安部向聯合國海地任務區派遣一名維和警察	中共首次向美洲地區派遣維和警察
2004年10月	由125人組成的中共首支赴國外執行聯合國維和任務的警察防暴隊抵達海地	中國第一次派出「建制武裝」性質的維和警察隊伍
2006年3月	中共派出首批赴黎巴嫩維和部隊	
2006年5月	中共派遣首批赴蘇丹維和部隊	是中共參加聯合國維和行動以來，持續時間最長的一次，預計任務期限為6年半
2007年11月	中共派出首批赴蘇丹達爾富爾地區維和部隊(170人)	為聯合國第一支進駐這一地區的維和部隊
2009年6月	中共第8支維和警察防暴隊共125人，赴海地執行為期8個月的維和任務	

2009年9月	由17名民警組成的第7支赴海地維和警隊赴海地執行輪換任務	
2009年10月	第6批維和工兵營共275名官兵和第5批維和醫療分隊共60名官兵前往黎巴嫩開始執行維和任務	工兵營主要執行掃雷、排爆、修建和維護道路、建築物、直升機停機坪以及執行人道主義救援等任務；醫療分隊主要負責任務區內傷病員救治和衛生防疫任務等。

資料來源：筆者彙整、研擬

2000年8月中共公安部首次成立「中國維和警察培訓中心」，接續中共國防部在2001年12月正式成立的「國防部維和事務辦公室」，是中共參與聯合國維和警察任務的指揮機構。2009年6月25日，中共國防部維和事務辦公室召開解放軍首次維和工作會議，研究部署「新形勢」下（指所謂的黃金機遇期）維和工作，確認中共參與維和任務與國家發展的關係，推動新一波維和工作執行。同時間（2009年6月），中共「國防部維和中心」設立，為中共解放軍一個整合型維和專業培訓機構，擔負培訓、理論研究、國際合作與交流等任務，為進一步加強維和培訓和對外交流的單位。²⁶由上表可知，中共參與維和任務主要在執行維和警察、工程、醫療、運輸及排雷等低度衝突的非戰爭軍事行動。至此，中共參與聯合國維和任務的指揮、研擬、訓練及執行任務之「一辦兩中心」系統已大抵完成。（圖2）

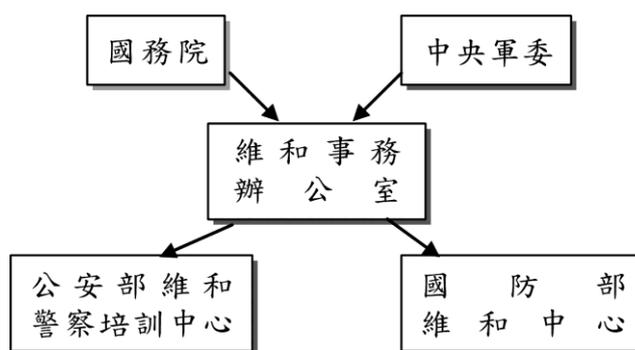


圖2 中共維和任務指揮／訓練／執行體系

資料來源：筆者繪製

²⁶ 〈我軍參加聯合國維和行動成效顯著〉，《新華網》，2010年04月25日，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2010-04/25/content_13419006.htm

中共參與聯合國維和任務的非戰爭軍事行動，如同境內行動一般，主要仍在於獲得中央的首肯，確認為是「負責任大國」的必要貢獻，及可提昇中共國際地位，共同參與國際人道事務與和平議程。在指揮/協作上，由中央軍委及國務院外交體系共同主導，公安部門負責維和警察訓練（含防爆訓練）及派遣，國防部負責調派工程、運輸、醫療及掃雷部隊。目前為止，中共國防部有部份人士提出宜加大參與力度，並增加戰鬥作為，以凸顯解放軍的軍事能力（能見度），惟此案僅止於探討，未被接受。

（二）亞丁灣護航巡弋與海上聯合軍演

發展近岸海軍（棕水海軍）成為具遠洋能力的深藍海軍，一直是解放軍本世紀的重點工作。²⁷中共國務委員兼國防部長梁光烈 2009 年 3 月 20 日會見日本防衛大臣浜田靖一時表示，大國中只有「中國」沒有航空母艦，「中國」不能永遠沒有航母。²⁸梁光烈是迄今公開表示中共將擁有航母的解放軍最高領導人。他在列舉中共建航母的理由時說，「中國擁有廣闊的海洋領土，守衛責任重大，中共需要發展海軍」。非戰爭軍事行動中，海外軍力投射及運補，海軍是最重要的一環。2009 年 3 月間中共與菲律賓在南海再次發生主權爭議，主要導火線是菲律賓通過「領海基綫法案」，主張中共所屬的南沙部分島礁和中沙群島中的黃岩島劃入菲領土，迫使中共派出 311 號漁政船，進行例行巡航以宣示海洋主權。²⁹接著在 3 月 8 日，美海軍第七艦隊所屬的監測船「無瑕」號在南海中國專屬經濟區從事情報收集活動，遭到中共五艘船隻的圍堵，中美六艘船在南海對峙，引發中美關係緊張。「無瑕」號是美軍大型監測船，設備新穎，中共雖然製造出短暫緊張對峙，但隨後美軍派出一艘驅逐艦護航，使「無瑕」號得以繼續執行監測任務。³⁰此種可立即維護重大海外國家利益的軍事力量非海軍莫屬。據美軍經驗，部署海外的艦隊司令部及航母戰鬥群往往是執行非戰爭軍事任務的最有利角色。艦隊司令部下的海陸遠征特遣隊，更是執行跨國聯合軍演、快速軍事部署及非戰鬥人員撤離的重要戰力。

中共雖尚未有海外軍事基地，也未部署海外艦隊及未擁有航母戰鬥群，但未

²⁷ 〈中國應抵制威脅論噪音堅持打造深藍海軍〉，《中國評論網》，2010-05-05，<http://zhaojun.net/doc/1013/1/2/4/101312454.html?coluid=4&kindid=18&docid=101312454&mdate=0505163235>.

²⁸ 〈中國建航母的目標不是擺架子唬人〉，《中國評論網》，2010 年 3 月 25 日，

²⁹ 〈中國目前最大的漁政船——中國漁政 311 船抵達西沙永興島〉，《新民週刊》，2009 年 3 月 25 日。

³⁰ 〈美國派驅逐艦為“無瑕”號護航〉，《BBC 中文新聞網》，2009 年 3 月 12 日，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7940000/newsid_7940300/7940380.stm

來 10~15 年（至 2025 年），隨著國家利益增長，中共必然會如美軍般增加海外軍事基地並建構出常駐海外的遠洋海軍（艦隊司令部）。此次亞丁灣打擊海盜的護航巡弋任務，提供解放軍可以正大光明派出遠洋艦隊的機會。據中共新華社報導，2010 年 5 月 3 日，中共海軍第五批護航編隊 168 號「廣州」導彈驅逐艦已抵達非洲吉布提共和國，經 5 天的靠港補給後，持續航向亞丁灣接替護航編隊任務。亞丁灣護航提供中共海軍具體執行非戰爭軍事任務的經驗，與多國護航艦隊（尤其是英法美）的合作更增進中共海軍的自信心，並確立大國海軍的發展方向。

近年來，海上聯合軍演越來越被視為國際軍事交流的一種手段。2009 年 2 月 21 日中共海軍自海南三亞起航，前往巴基斯坦參加代號「和平—09」海上多國聯合軍事演習時。中共海軍司令員吳勝利曾高聲說出：「隨著國家利益拓展和非傳統安全威脅的上升，海軍擔負的非戰爭軍事行動任務日益增多，我們必須不斷提高多樣化軍事行動能力」、「人民海軍始終堅持國家利益的重心發展到哪裏，戰鬥力建設的重點方向就跟進到哪裏；堅持國家利益的領域拓展到哪裏，戰鬥力建設的能力範圍就延伸到哪裏；堅持國家利益的威脅來自哪裏，戰鬥力建設的核心能力就指向哪裏，不斷提高應對多種安全威脅、遂行多樣化軍事任務能力。」³¹ 中共參與遠洋護航及跨國軍演等非戰爭軍事行動，正是為明日的深藍海軍預作準備。

海軍的非戰爭軍事行動是在中共中央軍委會授權、許可下進行。中共近期海軍發展在質與量上已具以一定水準，不僅對台海安全造成威脅，連美日也同感棘手。新一代的中共海軍艦艇均配賦尖端武器系統及導彈系統，更具資電作戰能力，惟其艦隊編配及靠港整補上，尚不足以支撐可輪替式的遠洋海軍需求。俟中共至少兩艘航母成軍（日本預估在 2015 年），並且獲得海外常駐軍港（自南亞到非洲），即可達成遠洋海軍夢想。

三、中共非戰爭軍事行動的發展與限制

（一）中共「具中國特色」非戰爭軍事行動理論的限制

目前稍具端倪的是 2009 年 2 月 4 日胡錦濤在主持中央軍委學習實踐活動專題民主生活會（類似中央政治局學習會）時，透過軍方高層的「集體學習」（為實踐胡錦濤的科學發展觀之重點工作），曾提出：「我軍應對多種安全威脅、完

³¹ 〈吳勝利：海軍能隨時遂行多樣化軍事任務〉，《新華網》，2009 年 4 月 1 日，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2009-04/15/content_11191751_1.htm

成多樣化軍事任務，奠定堅實的物質技術基礎加快中國特色的軍事變革。」³²其後，中共軍委副主席徐才厚在 2009 年 10 月 26 日的美國 CSIS 演說提到出，「中共的多樣化軍事任務包括戰爭行動和非戰爭軍事行動……。」³³

然而，中共解放軍必須經常徘徊在「多樣化軍事任務」與「非戰爭軍事行動」的理路之爭中（軍方認同多樣化軍事任務一詞，而學界常援引國外非戰爭軍事任務一說），兩者既相似但卻不同，中共刻意將非戰爭與戰爭的軍事行動，同時放入多樣化軍事任務中。基此，「多樣化」就成了紛亂化，解放軍在受命執行任務時，多樣化帽子一戴幾乎就無所不包了。故而，軍事理論與軍事實踐上的戰略、戰術及相關編制、人力、補保後勤與訓練等結構性問題，是中共「具中國特色」非戰爭軍事行動的一大難題。

（二）有限的境外非戰爭軍事行動能力

相較於美軍，中共多樣化軍事任務中的非戰爭軍事行動，較常出現於國內的搶險救災任務，此也是中共主要發想非戰爭軍事任務的起因。然而，美軍的非戰爭軍事行動原是為了擴大介入他國或地區，干預、支持、防制與打擊與美國國家利益（優先是國家安全）相關的政權、國家或行為體（見 1990 年 FM 100-20 LIC、1995 年 FM 100-7 MOOTW、2003 年 FM 3-0 SASO 準則）。冷戰後，MOOTW 逐漸演變為「支持行動」及「穩定行動」（SASO）。換言之，美軍目前是以 SASO 來取代 MOOTW，以改善「非戰爭軍事行動」一詞的含糊不明，及協助軍隊在接受、執行任務時不再混淆，且可清楚地界定在是低衝突性的「支援行動」，還是高風險與衝突的「穩定行動」（兩者均可依國防部的任務目標界定，而派遣境外或境內有限部隊執行任務）。然而，絕對明確的是，今日美軍的 SASO 任務，在性質上同屬於 MOOTW 形式，不在於主動與敵人發生武裝衝突，甚至贏得戰爭。

回到共軍的 MOOTW 上，當與戰爭行動同歸屬於多樣化軍事任務中時，軍隊的任務執行就會遇見美軍當初的困境（尤其是在海外任務頻仍時），到底戰爭行動與非戰爭行動的界線在哪裡？中共目前毫無頭緒，理論建構上也付諸闕如。儘管中共目前的海外非戰爭軍事行動的類型遠不及於美軍，只呈現在低衝突的維和任務（一級待命）和海軍護航與聯合演習上，跨國境的聯合軍演也在上合組織間進行，但是，根據中共未來發展與解放軍的企圖來看，中共尚未配合國家利益的提昇，開始進入境外非戰爭軍事行動的整體規劃，中央軍委會也還未有相關議

³² 〈胡錦濤主持中央軍委學習實踐活動專題民主生活會〉，《新華網》，2009 年 2 月 01 日，〈http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-02/01/content_10746848.htm〉

³³ 同上註。

題、編組、人才在探討及研擬未來的軍事行動轉變具體方案。

總言之，除非中央軍委有新的組合，且在「十八大」後開始醞釀、培養、策劃及準備下一階段的軍事運用邏輯，否則解放軍海外非戰爭軍事動的規模應屬保守、短暫任務型，影響實為有限。（所謂醞釀、培養、策劃及準備，涵蓋由中央到軍隊的軍事概念轉變、國家發展計畫支持、龐大預算編列、國防組織變革、軍區制的調整、海外軍事聯盟/協作的簽訂、強勢外交事務擴張、雙邊安保條約訂定等）屆時，連帶變動的整個文武關係的建構，甚或是黨政結構的轉變。

因此，研判在 2017（「十九大」）以前，中共非戰爭軍事行動仍是以國內搶險救災為主，且對於整合運用民兵預備役、武警、解放軍等相關的法律命令，也將愈來愈明確。而國家級專業救災部隊的成型，在近一、兩年內即可看見，但是人員裝具到位並完成訓練，可能要到 2015 年後才會發揮具體效能。

（三）解放軍非戰爭軍事行動的路線之爭

誠如前文分析，是否修訂戰略構想，使軍事行動能結合國家利益與國家戰略目標，對中共而言是項艱困的工程。六十年來，中共的軍事力量在質與量上有顯著的提昇，但戰略構想的變化不大。軍事戰略的應用層級是有改變（從人民戰爭、質量建軍、三個代表、高科技局部戰爭到打贏信息化局部戰爭），但國家戰略對國防力量的指導仍是侷限在國家安全防衛，或許正逐漸從守勢轉變為有限攻勢（見 2006~2008 年中共《國防白皮書》），但此種接近國際關係守勢現實主義（Defensive Realism）的積極防禦型國防，在 2009 年 1 月出版的中共《2008 年國防白皮書》年得到的檢視是：³⁴（1）中共已確認世界複雜多變的「新形勢」，正思考如何使「中國」與世界更緊密聯繫；（2）國土安全需求提高，對企圖介入國土周遭的敵對勢力（主要指美軍或核武威脅時），不排除使用導彈核武器，實施堅決反擊；（3）軍事行動上凸顯解放軍過去一年在國內安保、維穩、救災搶險的積極作用。

此三項特點呈現出中共防禦性國防政策和積極防禦的軍事戰略方針。換言之，中共若要轉型為廣泛涉及海外軍事行動的「準」攻勢國防政策，擴大解放軍的海外任務需求，進行有效的非戰爭軍事行動來協助國家利益的維護與開拓，仍有很長的路要走。最主要的難題是中共國防政策的路線之爭。

中共正在創建符合中國需求（具中國特色）的非戰爭軍事行動，相關概念及理論持續建構中。然而，中共傳統政治結構卻同時限制上述理論建構的探討空間——挑戰黨的軍事統治權威。除非是放在黨（中央軍委會）的架構下談論，否則

³⁴ 羅輝、劉東凱、白瑞雪，〈中國政府發表 2008 年中國的國防白皮書〉，《新華網》，2009 年 01 月 20 日。

必會踏到政治紅線（軍權統治及歸屬問題）。但是，目前除了胡錦濤外，無人可公開討論如此重大的國防政策改變。軍方內部的探討應僅在於學術研究上（如軍科社院羅援），或各自就軍種立場來淺薄的說、模糊的談、感性地論，而學界的論述則不會動搖國防策略的定位。

政治紅線使中共政權保有一定的規範與穩定，不在其位不謀其政，在其位只做框架內的事，這是中共政軍精英的政治警覺。因此，國家重要的國防政策調整，回過頭來還是得在中央政治局裡談，且由胡錦濤主導。拿最新的官場例子說明，習近平在 2009 年 12 月「十七大四中全會」後，並未如胡錦濤當年一樣先取得國家主席的登門票——中央軍委副主席。以習的沉潛低調，仍有如此大的轉折，可見中共高層權力結構軋傾，充滿變數。習從不過問軍權，甚至在走訪軍方的行程（國家副主席身份），絕不在媒體前對部隊公開發言講話，以免踩線。但「十七大四中全會」後，說明習仍待觀察，挑戰依然強烈，要登大位，還得沉潛再沉潛，多做事少說話，完全服膺黨中央指揮與領導。³⁵

事實說明，中共挑起非戰爭軍事行動的路線探討，主要在於因應國內緊急事故，其次才是為扮演具影響力（負責任）的大國預作準備。中共一向宣稱不作霸權，外交上採敦親睦鄰、擱置爭議政策。然而，國內搶險救災問題不大，但當採行走向國際的非戰爭軍事行動路線時，立刻會發生必須從新建構能支撐海外軍力部署、投資的國防路線轉型。美國的非戰爭軍事行動乃延續冷戰時期的軍力部署，以海外駐軍支持美國以非戰爭軍事動拓展國家利益，然而中共必須從無到有，逐次建構海外軍事基地設施，並持續增加軍費，才可能在 10~15 年後擁有一定程度的非戰爭軍事行動能力。

伍、中共草擬《涉外非戰爭軍事行動法》的可能效應

2010 年 4 月中共軍事科學院羅援少將首次倡議制定《涉外非戰爭軍事行動法》，然而，距離法案的實際出爐，應還有一段很長的時間。³⁶縱使中央軍委提出，由人大會通過所謂《涉外非戰爭軍事行動法》或相關法案，或是經由中央軍委下達命令，訂出海外非戰爭軍事行動指令，但結果仍是一團模糊。

³⁵ 2010 年 10 月 18 日中共十一屆全國人大常委會第十七次會議通過，中共國家副主席習近平增補為中共中央軍事委員會副主席，據信進入中央軍委領導班子，是習進平未來成為中央軍委主席的先聲。

³⁶ 〈羅援：中國應盡快制定涉外非戰爭軍事行動法〉，《中國青年報》，2010 年 04 月 02 日，http://news.ifeng.com/mil/4/detail_2010_04/02/452471_0.shtml

縱使不顧美、蘇及其他強權反應，實際情況也說明，中共目前並未進入國家利益、國防政策及軍事戰略三者聯席討論的階段，中央也未產生一致性的政策文件或指示，更遑論具實質意義的《涉外非戰爭軍事行動法》探討。除了最後由解放軍執行外，未見影子的《涉外非戰爭軍事行動法》尚涉及中共外交體系與盟邦的實質關係，也涉及中央軍委會對現有軍事力量的重規劃，這些變動非一朝一夕可成。所以，羅援所提的《涉外非戰爭軍事行動法》即使端出，也與現行的中共海外軍事互訪、打擊海盜護航、上合組織軍演、定點式戰力展示及聯合國維和與人道救援等任務差距不遠。有意義的《涉外非戰爭軍事行動法》必須依循於單一到多元、國內到國際，而分別進行立法及協議，才有其實質意義和操作空間。易言之，中共須分別透過國內法、雙邊協定、多邊協定和簽署軍事同盟等集體安全機制，才可能更進一步落實海外非戰爭軍事行動。

基此，探討中共涉外的非戰爭軍事行動，目前重點還不是在於《涉外非戰爭軍事行動法》此一階段，而是觀察是否有逐漸走向廣泛的海外非戰爭軍事行動的契機與徵候。《行動法》立法之前，必然可於中共官方媒體或解放軍報漸漸看到領導人與中央軍委密集討論海外軍事任務的重要意義，並開始調整國防政策及組織編制。解放軍報及羅援拋出《行動法》的需求，或許是某種由下而上製造中央重視此議題的辦法，中央是否領情不言而喻。中共軍報或媒體上常見到，某一時期有其主要論述焦點，發表意見者多非政策制定的要員，而部隊指揮首長更是謹守分寸。但是，拋出《行動法》的概念一定具有風向球的測試作用，球若飄向中共高層，就看他們如何回應再說；球若飄向我們，還是得先觀察其後續的連貫性作為，不必過度揣測。

無論《行動法》存在與否，中共海外非戰爭軍事行動對台海的確是有影響。首先，依目前的中共參與的類型和規模而言，對我國家安全雖不具立即的影響，但對中共國際地位則有持續加分作用，相對的台灣在參與國際事務上，則產生減分效果（國際間一個中國的認同），外交戰場的影響較大。我國既然無法阻止中共進行海外非戰爭軍事行動，但卻可以搭順風車，在中共施展海外政、軍硬實力時，我們則技巧地在當地發展經、心軟實力。中共企圖建立大國影響力，我們則宜發展霸權下的實質利益（躋身霸權是要付出高昂的成本代價）。

中共在國際救援、境外反恐、緝私、打擊犯罪方面，除了國際救援、境外反恐是在鄰近地區，由上合組織聯合演習主導（中共 2007 年與《上合組織》6 國國防部長簽訂《上海合作組織成員關於舉行聯合軍事演習協定》），或是有限度的在印度洋及亞丁灣海域進行演練，其他方面少有解放軍正規部隊參與境外非戰爭軍事行動，而是以公安、武警與近岸水警為主，且多在中共境內實施。例如國際聯合打擊毒品。

與之前問題相同，我們必須觀察解放軍的後續發展，才可以持續掌握可能的影響。幾個假設或許可成為觀察的指標：

(1)美國與中共是否會展開海外 MOOTW 的聯合行動，尤其是在台海周遭的支援行動？常態性還是臨時性？是否簽訂相關協議？

(2)中共與日、韓是否展開新一波軍事合作，進行 MOOTW 的協作？是否簽訂相關協議？

(3)中共與東協國家是否有可能進行 MOOTW 的互助協議？就東協而言，該地區是解放軍最佳執行非戰爭軍事行動區域（天災人禍頻仍），中共軍事能力也可迅速抵達，故此點值得關注。

(4)中共與我邦交國是否展開 MOOTW 協議，簽訂相關外交文本，提供我邦交國有利支援。

此四項觀察指標都與我國家安全利益直接相關，且攸關台灣生存發展，需要特別關注及預先防範。

陸、結語

非戰爭軍事行動並非中共所開創的軍事理念，而中共的多樣化軍事任務又不同於美軍的非戰爭軍事行動。針對當前的發展，中共非戰爭軍事行動主要目標在於遂行國內搶險救災，藉由解放軍的融入提高緊急應變的能力。而境外非戰爭軍事行動部份，事實上處於構想階段，由中央到軍隊行動的具體規劃仍是不足。

由一個簡單邏輯可知，即海外非戰爭軍事行動是強權國家保有重大國家利益的必要投資，直至今日為止，僅有美國能維持一定的行動規模；在今日現實的國際局勢裡，崛起中的強權國家若要保有如美國般的非戰爭軍事行動能力，國家所要付出的成本及代價是極為龐大的。³⁷當然，須由國家利益來大小決定是否進行此般投資，中共目前國家利益仍屬保守型，中共領導人一貫在持盈保泰中，先求國家穩定再求國外利益，尤其是經濟利益。

中共目前外交及國際政治利益無須依靠軍事力量來維護，而大國重視的經濟利益卻是中共可調節的政治工具，也無須軍事力量來確保。中共非戰爭軍事行動若欠缺確保國家利益的需求誘因，當然中共不會大舉經費貿然投資。反觀中共，當前最重要的問題仍然在內政當中，大舉經費投入維穩與搶險救災應是符合中共的理性分析與經濟計算。

（投稿日期：99 年 10 月 27 日；採用日期：99 年 11 月 19 日）

³⁷ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp.16-24.