

共軍武裝力量多樣化運用的實踐與侷限

黃秋龍

展望與探索月刊研究員

摘 要

中共內外部情勢不僅面臨傳統與非傳統安全因素相互複合之態勢，而且有意識地轉向武裝力量多樣化運用，逐步發現安全複合既是一新興威脅，卻又攸關傳統核心與非傳統的發展利益，同時進一步擴張共軍影響力。共軍既在論述武裝力量多樣化運用立論與創新政策應用空間，此既是文化、權力與知識關係組合，也反應軍事主導權／霸權在政治爭鬥上的社會形構過程，甚至可做為重塑中國大陸在全球排序之集體認同運用手段。然而，評估共軍實踐武裝力量多樣化運用，仍須同時檢視其所存在的主客觀侷限性。

關鍵字：非傳統安全、論述／話語權、多樣化軍事任務能力、新安全觀

壹、前言

中共近年來轉向關注傳統與非傳統安全複合議題，從「立足打贏信息化條件下局部戰爭」（2002 年），朝「新階段我軍歷史使命」、「解放軍應當為中國經濟利益與安全提供支持」（2004 年），到具體提出「多樣化軍事任務」（2006 年）、「實施非戰爭軍事行動的能力」（2008 年），並於 2013 年 4 月 16 日發布《中國武裝力量的多樣化運用》（簡稱《武力多樣運用》）。說明中共對武裝力量之運用，不論是針對內部或外在的傳統與非傳統安全威脅，已逐步意識到傳統與非傳統安全領域既相互指涉，事實上，安全之威脅與利益又彼此相互複合。共軍如何論述武裝力量運用，對未來軍事運作與政策應用空間有何影響，以及存在若干侷限，都須就共軍論述《武力多樣運用》範疇與相關發展情勢進行評估。

貳、問題範疇與評估概念

《武力多樣運用》指出：「霸權主義、強權政治和新干涉主義有所上升，局部動盪頻繁發生，熱點問題此起彼伏，傳統與非傳統安全挑戰交織互動，國際軍事領域競爭更趨激烈，國際安全問題的突發性、關聯性、綜合性明顯上升。亞太地區日益成為世界經濟發展和大國戰略博弈的重要舞臺，美國調整亞太安全戰略，地區格局深刻調整。」¹顯見，當前傳統安全威脅和非傳統安全威脅相互交織之情勢，不僅影響中共武裝力量轉向多樣化運用，軍事行動如何在非傳統安全領域發揮影響力，更成為共軍未來對內維持穩定與保障外部安全之關鍵範疇。

《武力多樣運用》又宣稱「中國仍面臨多元複雜的安全威脅和挑戰，生存安全問題和發展安全問題、傳統安全威脅和非傳統安全威脅相互交織，維護國家統一、維護領土完整、維護發展利益的任務艱巨繁重。有的國家深化亞太軍事同盟，擴大軍事存在，頻繁製造地區緊張局勢。個

¹ 中國國務院新聞辦公室，《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書（全文），2013 年 4 月 16 日，中央政府門戶網站，〈http://www.gov.cn/jrzg/2013-04/16/content_2379013.htm〉。

別鄰國在涉及中國領土主權和海洋權益上採取使問題複雜化、擴大化的舉動，日本在釣魚島問題上製造事端。恐怖主義、分裂主義、極端主義『三股勢力』威脅上升。『臺獨』分裂勢力及其分裂活動仍然是兩岸關係和平發展的最大威脅。重大自然災害、安全事故和公共衛生事件頻發，影響社會和諧穩定的因素增加，國家海外利益安全風險上升。」²可見，未來共軍武裝力量轉向多樣化運用，其問題範疇除了指涉安全與軍事戰略上的論述，也在於如何建構共軍對傳統與非傳統安全相互交織的政策應用空間，亦即傳統安全上的「維護國家統一、維護領土完整」，與在非傳統安全領域「維護發展利益的任務」。其政策性宣示與具體實踐，卻未必然是權力與知識的社會形構，其實此即所謂的論述／話語權（discourses）爭奪過程，亦係本文問題發現的主要由來。

從而，本文應用論述概念做為評估途徑。而所謂論述／話語權的概念，是指用來分析由文化、權力與知識關係組合，或涉及主導權／霸權（hegemony）政治爭鬥的社會形構（social formation）過程，甚至指涉全球層次上的社會排序集體認同之運用手段。³藉由論述的概念，可用以評估《武力多樣運用》政策應用範疇與發展情勢，以及其權力與知識形構之間所存在的侷限性，主要包括共軍論述與實際能力、資源、區域安全情勢與內部共識難題等內外部因素之落差。尤其，中國大陸內部動盪情勢與國際合作之侷限性問題，不僅直接聯繫中共安全與軍事戰略論述，也指涉共軍非傳統安全政策實踐效能。質言之，以論述概念做為評估途徑，其主要貢獻，旨在有助於研析未來共軍武裝力量多樣化運用情勢，以及美國與中共非傳統安全領域軍事合作之趨勢。

參、共軍論述《武力多樣運用》的意涵

從中共「十八大」前後與新一屆共軍菁英政治看來，共軍《武力多樣運用》論述與實踐，既得檢視「十八大」政治報告與《武力多樣運用》

² 中共國務院新聞辦公室，《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書（全文）。

³ Reiner Keller, "Entering Discourses: A New Agenda for Qualitative Research and Sociology of Knowledge," *Qualitative Sociology Review*, Volume VIII, Issue 2, 2012, p. 51.

相關意涵，同時也須評估武裝力量多樣化運用之關聯性，以及在公共政策之應用空間，諸如擴展非戰爭軍事行動外交、航太軍工產業等。畢竟，中共近年來轉向關注傳統與非傳統安全複合議題，不僅因為意識到兩者威脅與利益相互複合；甚且，黨務與軍事領導階層注意到威脅屬性變化與未來發展範疇，已成為共軍實踐非傳統安全政策之關鍵驅動力。⁴

首先，以「十八大」政治報告為觀察面向，報告指出：「建設與我國國際地位相稱、與國家安全和發展利益相適應的鞏固國防和強大軍隊，是我國現代化建設的戰略任務。必須堅持以國家核心安全需求為導向，統籌經濟建設和國防建設，…要適應國家發展戰略和安全戰略新要求，著眼全面履行新世紀新階段軍隊歷史使命，貫徹新時期積極防禦軍事戰略方針，與時俱進加強軍事戰略指導，高度關注海洋、太空、網絡空間安全，積極運籌和平時期軍事力量運用，不斷拓展和深化軍事鬥爭準備，提高以打贏信息化條件下局部戰爭能力為核心的完成多樣化軍事任務能力…堅持以創新發展軍事理論為先導，…堅持走中國特色軍民融合式發展路子，堅持富國和強軍相統一，加強軍民融合式發展戰略規劃…。中國奉行防禦性的國防政策，加強國防建設的目的是維護國家主權、安全、領土完整，保障國家和平發展。中國軍隊始終是維護世界和平的堅定力量，將一如既往同各國加強軍事合作、增進軍事互信，參與地區和國際安全事務，在國際政治和安全領域發揮積極作用。」⁵顯然，「十八大」政治報告，不僅揭示共軍既承擔傳統「核心安全」，也複合「發展戰略和安全戰略」非傳統安全利益，並將以「多樣化軍事任務能力」為依托。而共軍論述「創新發展軍事理論」，則表明武裝力量的政策應用空間，既對內「加強軍民融合式發展」，也向外「加強軍事合作」推動軍事外交。質言之，共軍能力隨著經濟發展與綜合國力提升，在應對領土主權紛爭、海事安全、遠洋海上行動，以及非戰爭軍事行動外交上，已更顯得具有行動自信而積極。由於當前共軍能力與經濟發展出現重疊的戰略態勢，因而大幅提高中共擴張政治影響力之意願與能力，並

⁴ Andrew Scobell and Gregory Stevenson, "The PLA (Re-)Discovers Nontraditional Security," *China Maritime Study*, No. 9, July 2012, p. 43.

⁵ 胡錦濤，〈堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進為全面建設小康社會而奮鬥〉，2012年11月8日，《新華網》，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/18cpnc/2012-11/08/c_113637843.htm〉。

形塑其偏好之國際秩序。⁶亦即，其除涉及主導權／霸權的社會形構過程，也是一種爭奪中國大陸在全球社會排序集體認同之運用手段。

接續，《武力多樣運用》擬制工作專家組組長、中共軍事科學院國防政策研究中心主任、陸軍少將陳舟指出：「《武力多樣運用》向國際社會表達最強烈的信號：一是堅持維護國家主權安全和領土完整的堅定性；二是應對多種安全威脅的緊迫性；三是努力追求綜合安全、共同安全、合作安全的全面性；四是積極宣導國家安全合作、履行國際義務的積極性；五是堅持走和平發展道路，奉行防禦性國防政策的一貫性。」⁷在武裝力量多樣化運用之發展趨勢上，《武力多樣運用》所強調的不僅是綜合安全，同時要完成非戰爭軍事行動任務，尋求實現綜合安全、共同安全、合作安全。在安全研究論述上，綜合安全不僅要應對傳統安全，還要應對非傳統安全威脅。因為，許多非傳統安全威脅問題，是以非戰爭軍事行動任務的形式出現。故而，《武力多樣運用》對共軍武裝力量應用而言，是在實踐新安全觀。例如，運用武裝力量進行境外護航或搶險救災，在政策論述上既是給予他人幫助，亦是對國際社會的一種貢獻，此即《武力多樣運用》所欲倡議之新安全觀的體現。再者，境外進行聯合軍事演習、維和行動或人道救援，也應該持以開放合作態度，是在新安全觀的基礎上進行合作，而不是遂行結盟或針對第三方之針對性演習。《武力多樣運用》所形塑與倡議之非戰爭軍事行動，係在新安全觀論述中開展。尤其，當處於國際強權美國在亞太區域尋求戰略再平衡，中共更加需要論述其武力多樣運用之合法性與政治上的合理性，進而投射、隱喻美國武力使用是「霸權主義、強權政治和新干涉主義」。可見，涉及全球社會排序集體認同的霸權政治爭鬥，確實可運用論述概念所伴隨的隱喻作用。

⁶ Timoth R. Heath, "China's Defense White Paper: A New Conceptual Framework for Security," *China Brief*, Volume XIII, Issue 9, April 25, 2013, p. 10.

⁷ 〈中國武裝力量的多樣化運用解讀〉，2013年4月15日，《中國網》，〈http://fangtan.china.com.cn/2013-04/15/content_28549964.htm〉。

肆、共軍《武力多樣運用》的應用範疇

共軍《武力多樣運用》的應用，除了指涉國防政策之具體應用空間，對內也做為中共政府職能轉換支撐，以及對外行動話語權的爭奪。

一、《武力多樣運用》的形構與具體應用空間

中共論述多樣化軍事任務，在提出《2006 年中國的國防》白皮書時，即已展開倡議。至《2010 年中國的國防》白皮書公布，亦曾宣示多樣化軍事議題，諸如：「提高以打贏信息化條件下局部戰爭能力為核心的完成多樣化軍事任務能力，全面履行新世紀新階段軍隊歷史使命」、「提高完成多樣化軍事任務後勤保障能力」、「民兵積極參加反恐維穩、搶險救災、護邊控邊、治安聯防等行動，在完成多樣化軍事任務中發揮了獨特優勢」、「軍隊各級司法行政部門及其他相關部門根據部隊執行多樣化軍事任務需要，及時提供專業高效的法律保障。為執行搶險救災任務、赴亞丁灣和索馬利亞海域護航、參加重大中外聯合演習的部隊配備法律顧問。組織多批法律服務小分隊幫助執行反恐維穩任務的部隊處理法律問題，為部隊編印相關法律手冊。」⁸「完成多樣化軍事任務：增加非戰爭軍事行動能力建設投入，保障抗震救災、亞丁灣和索馬利亞海域護航、抗洪搶險、國際救援等行動。」⁸「十八大」政治報告中也宣示「完成多樣化軍事任務能力」。而今，中國軍事科學院國防政策研究中心成立以來，首度提出的《武力多樣運用》國防白皮書，不僅具體闡釋武裝力量如何多樣化運用在政策議題上，影響共軍實際運作；而且，亦首度結合安全戰略情勢，共軍戰略意圖論述與政策應用方向。

「國防政策研究中心是軍事科學院根據時代發展和形勢任務需要成立的學術研究實體，旨在聚合優勢科研資源，發揮研究中心的磁吸輻射作用、聯合公關作用、交流促進作用、發現培養人才作用，推進科研方式轉變，提高科研工作質量效益。其主要任務是參與擬制中國國防白

⁸ 中共國務院新聞辦公室，《2010 年中國的國防》白皮書（全文），2011 年 3 月 31 日，中央政府門戶網站，〈http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2011-03/31/content_1835465.htm〉。

皮書及相關工作；撰寫年度國家安全環境戰略評估報告；組織研究國防重大理論和現實問題。根據需要，組織院、全軍及國際性的國防政策理論研討會。中心將以多出成果、多出人才為宗旨，在更寬廣的平臺上，以更開闊的學術視野和更靈活的研究團隊，深化對國防政策相關問題的研究，為軍委總部提供及時而有針對性的智力支持，進一步擴大軍事科學院做為軍委總部高級智庫在軍內外、國內外的影響力。」⁹由此看來，國防政策研究中心與共軍菁英政治關係，既體現在形塑領導階層戰略與安全觀，也為共軍菁英培養互動網絡。

共軍於 2011 年年終，相繼創設總參謀部戰略規劃部（11 月 22 日）、軍訓部（12 月 21 日），以及中共軍事科學院非戰爭軍事行動研究中心、軍民融合研究中心（12 月 12 日）、國防政策研究中心、「中」美防務關係研究中心（12 月 20 日）等 6 個機構。該等機構固然各自涵涉軍事能力、學術研究與政策應用等領域，彼此卻相互聯繫。其所指涉者，涵括中國大陸應用非戰爭軍事行動的趨勢，以及傳統與非傳統安全領域相互複合之政策應用空間。亦即，非戰爭軍事行動不僅解構傳統軍事任務，也聯繫著中共「十八大」以來，鞏固經濟體制改革與促進社會和諧發展的政策，以及維繫內部穩定與外部條件新安全觀之戰略安全需求。事實上，2012 年 7 月 7 日，時任中共國家副主席的習近平，在北京清華大學「世界和平論壇」致詞指出：「必須以創新求安全。…牢固樹立互信、互利、平等、協作的新安全觀，樹立綜合安全、共同安全、合作安全新理念，…『中』美正在積極探索構建相互尊重、合作共贏的新型大國關係，這符合『中』美兩國和世界的共同利益，也將是國際關係史上的一個創舉。中國將繼續推動各大國客觀理性看待彼此戰略意圖，尊重各自利益關切，加強在重大國際和地區問題上的協調合作，著力構建 21 世紀新型大國關係和國際關係。…同時，中國將繼續妥善處理與有關國家的分歧、磨擦，在堅定捍衛國家主權、安全、領土完整的基礎上，共同維護與周邊國家關係和地區穩定大局。」¹⁰進而，2013 年 10 月 3 日，

⁹ 〈解放軍成立國防政策研究中心〉，2011 年 12 月 21 日，《文匯報》，〈<http://paper.wenweipo.com/2011/12/21/CH1112210013.htm>〉。

¹⁰ 〈攜手合作共同維護世界和平與安全-在「世界和平論壇」開幕式上的致辭〉，2012 年 7 月 7 日，《鳳凰網資訊》，〈http://news.ifeng.com/mainland/detail_2012_07/07/158〉。

習近平受到印尼特殊安排，成為首位在印尼國會發表演講的外國元首，並揭示《「中」印尼全面戰略夥伴關係未來規劃》，其「推動聯演聯訓、海上安全、國防工業以及非傳統安全領域的合作」相關軍事經濟合作內涵，無不反映中共的新安全觀。¹¹從習近平論述新安全觀看來，中共對外行動，既複合著傳統與非傳統安全因素，也說明對外經濟合作的特殊性，既為擴張政治與軍事影響力，亦係鞏固戰略能源利益之安全支撐。

二、對內做為中共政府職能轉換的支撐

非戰爭軍事行動研究中心、國防政策研究中心，前者將為中共國家、軍委、總部提供決策諮詢，進行非戰爭軍事行動基礎理論研究，建立共軍非戰爭軍事行動理論體系；後者則將參與擬制國防白皮書及相關工作，撰寫年度國家安全環境戰略評估報告。另外，軍民融合研究中心更能說明傳統軍事能力與非戰爭軍事行動相互轉型之職能空間。該轉型空間，一方面既指涉探討地方動員、保密工作與資源配置優先次序之關係；再者，也凸顯中國大陸在歷經多次天災人禍緊急事態後，不僅軍方與文人政府應對能力需要整合，黨務與政府部門、中央與地方，也亟需建構應急指管平臺。¹²尤其跨省市之動亂或緊急事態，更需要具有跨省市之軍區能力介入，才足以有效應對。從而，中共軍事能力與非戰爭軍事行動之相互轉換，不僅涵蘊著軍民融合因素，也攸關如何提升其軍事軟實力與對外影響力，更是未來中共國防政策與政府職能轉換之新興研究方向。可見，共軍智庫已逐漸具備政策理論、實務應用與跨部門聯繫之複合性功能。

中共非戰爭軍事行動研究中心雖於晚近才正式成立，卻說明中共與軍事科學院為加快科研方式轉變，聚合非戰爭軍事行動科研優勢，推動非戰爭軍事行動理論研究深入發展，而成立中共非戰爭軍事行動研究中心。該中心主要承擔政府、軍委、軍方總部和軍事科學院下達的研究任務，選擇重大理論和現實問題，進行非傳統安全威脅和非戰爭軍事行動

55717_0.shtml?_from_ralated)。

¹¹ 〈中印尼全面戰略夥伴關係未來規劃〉，2013年10月3日，中華人民共和國外交部網站，〈http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1084574.shtml〉。

¹² Peter Mattis, "New Departments and Research Centers Highlight Military's Concerns for the Future," *China Brief*, Volume XII, Issue 1, January 6, 2012, p. 2.

問題研究，提供決策諮詢。同時，也進行非戰爭軍事行動基礎理論研究，建立軍隊非戰爭軍事行動理論體系，創新和發展非戰爭軍事行動理論。此外，也在協調軍隊和各地方專家，建立非戰爭軍事行動資料庫，掌握海內外最新研究成果和動態，提高非戰爭軍事行動理論研究的快速反應能力。該中心還參加政府、地方和軍隊、武警組織的非戰爭軍事行動演習及評估，也負責研究生的非戰爭軍事行動理論教學與人才培養。¹³

顯然，中共非戰爭軍事行動研究中心說明中共體制改革，將逐漸讓各機關（構）擁有相對於制式集權體制的自主性空間。從該中心看來，其自主性空間不僅表現在中央領導階層未必需要對該中心事必躬親，中心也不盡然遇事上呈。尤其重大國防、安全決策應變過程，中共不同於一般民主國家，由國家元首行使指揮權；相對的，卻是由軍方與文人政府在各領導階層之間，進行清楚、明確的協調機制，或者建構出成文規程與執行順序。固然，中共重要決策應變的自主空間與運作過程，一般外界難以知悉。惟若藉由對該中心之觀察與研究，將有助於進一步理解共軍與文人政府，跨部門與多領域的跨界實際運作關係。¹⁴

可見，《武力多樣運用》議題與政策應用，不僅旨在為共軍爭取國際活動空間話語權，同時對內也在提高中國大陸社會對共軍之認同接受程度，也就是文化、權力、知識與霸權關係之社會形構與運用手段。換言之，共軍在中共政治體制中，可不再侷限於扮演傳統的保守與民族主義角色，或依賴固有的派系權力模式運作；相對的，則是對其政策議題論述與武裝力量多樣化運用能力更顯得自信。¹⁵

陳舟指出：「《武力多樣運用》首度以專題形式呈現，篇幅減半，內容相對聚焦。這次白皮書與以往在形式上最大的不同，是一部專題型白皮書。過去 7 部白皮書都是屬於綜合性白皮書，特點是全景式的介紹國防安全領域新情況、新發展、新成就。內容涵蓋安全形勢、國防政策、

¹³ 〈中國軍方成立非戰爭軍事行動研究中心〉，2011 年 12 月 12 日，《多維新聞》，〈<http://china.dwnews.com/big5/news/2011-12-12/58398466.htm>〉。

¹⁴ Michael D. Swaine, "China's Assertive Behavior Part Three: the Role of the Military in Foreign Policy," *China Leadership monitor*, No. 36, January 6, 2012, pp. 8-9.

¹⁵ Michael D. Swaine, "China's Assertive Behavior Part Three: the Role of the Military in Foreign Policy," p. 10.

國防和軍隊建設、地區安全合作、軍控與裁軍等方面。新的國防白皮書與前 7 部白皮書不同，是一部專題性的白皮書，集中介紹近年來中國武裝力量的多樣化運用情況。發表專題性白皮書是總結以往國防白皮書發表的世界經驗，同時也借鑒世界上一些國家的做法。中國政府決定將以往發表綜合性白皮書方式，調整為綜合性與專題性白皮書交替發表。今後可能是兩種方式交替進行，這也是中國國防白皮書在擬制發表方式上的一個創新。」¹⁶可見，共軍論述《武力多樣運用》的政策應用空間，既同時在應對內外部情勢變化，尤其軍事行動如何在非傳統安全領域發揮影響力，更成為中共武裝力量未來運用之關鍵範疇。

對此，陳舟認為《武力多樣運用》係中共面對複雜多變的安全環境，首次公開武裝力量多樣化運用所需要堅持之 5 項政策和原則：「一是維護國家主權安全，領土完整，保障國家和平發展的國家核心利益。中國武裝力量多樣化運用，要堅持我們一貫原則，就是自衛原則。堅持戰略上的防禦、自衛和後發制人原則，就是我們講的，人若犯我，我必犯人。其次，中國武裝力量多樣化運用必須是基於國家的核心安全需求，要以國家核心安全需求為導向，著眼維護和平，扼制危機和打贏戰爭。拓展和深化軍事鬥爭準備。第三要樹立綜合安全觀念，參加國家建設，搶險救災，維穩，打擊各種暴力恐怖活動，安保警戒任務，加強應急救援，海上護航，撤離海外公民等行動能力建設。第四，深化安全合作，履行國際義務。中國武裝力量是國際安全合作的宣導者，推動者和參與者，是這次白皮書非常強調的一點。最後一點是要嚴格依法行動，嚴肅政治紀律。必須要遵守國家的憲法和法律，涉外的行動還要遵守聯合國憲章的宗旨和原則，公認的國際關係準則，要堅持在雙邊多邊條約的法律框架內行動，也就是說涉外的行動既要有合理性，還要合法性。」¹⁷

顯然，《武力多樣運用》建構出共軍對傳統與非傳統安全威脅相互交織的戰略認識高度，不僅在於當面臨敵方軍力優勢時，如何發展積極防禦戰略，並精確說明平戰轉全面攻防措施。再者，綜合安全觀則彰顯

¹⁶ 〈陳舟解讀《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書〉，2013 年 4 月 16 日，《中國廣播網軍事頻道》，〈http://mil.cnr.cn/zgjd/201304/t20130416_512368654.html〉。

¹⁷ 〈陳舟解讀《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書〉。

共軍在中共跨部門與多領域治理之能力與應用空間，勢必影響政府職能轉換與機構改革之動向及進程。尤其，共軍更將對中共國際活動空間產生影響。因為，共軍不僅承續傳統的生存安全任務，亦複合著維護發展安全需求，特別是發展利益安全的需求正在不斷上升，此即共軍多樣化運用之關鍵原因。例如 2014 年美國與國際安全部隊撤離阿富汗之後，勢將衝擊「上海合作組織」應對區域安全能力，共軍顯然需要建構參與全球治理的法理建制，執法安全與維護戰略能源安全的非傳統議題，勢必攸關中共生存發展之傳統核心利益。質言之，藉由論述《武力多樣運用》，也可做為爭奪中國大陸在全球社會排序集體認同之運用手段。

三、做為爭奪中國大陸在全球社會排序集體認同之運用手段

中共軍事科學院國防政策研究中心、「中」美防務關係研究中心，分別隸屬該院戰爭理論和戰略研究部、世界軍事研究部。國防政策研究中心的主要任務是「參與擬制中國國防白皮書及相關工作，撰寫年度國家安全環境戰略評估報告，組織研究國防重大理論和現實問題，適時組織院、全軍及國際性的國防政策理論研討會。」「中」美防務關係研究中心的主要任務是「研究『中』美防務關係中的重大現實問題，推動『中』美防務研究領域的學術交流與溝通，有針對性地闡釋我國政府和軍隊的政策、立場和主張，適時組織學術研討會及對外開展學術交流。」¹⁸

顯見，僅就國防政策研究中心、「中」美防務關係研究中心兩者看來，該等國防政策議題可影響共軍實際運作，尤其面對美國再調整亞太戰略，對中共而言必然衝擊區域權力均勢與兩岸情勢，論述《武力多樣運用》的針對性與政策取向，即可供未來共軍與美國既合作又競爭之策略思考，進而實踐運用武裝力量之多樣化。再者，《武力多樣運用》也提出訓練中（加強）實戰化標準。實戰化實際上是提高共軍戰鬥力最快之途徑，是檢驗軍事訓練成果最好之方式。近年來，共軍積極倡議加快與強化實戰化，包括《武力多樣運用》所提出的對抗性訓練、遠端機動訓練，甚至遠海訓練，《武力多樣運用》都有相應之戰術背景內涵，帶

¹⁸ 〈軍科國防政策研究中心中美防務關係研究中心成立〉，2011 年 12 月 23 日，《新華網》，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2011-12/23/c_122470162.htm〉。

有對抗性內容。¹⁹亦即《武力多樣運用》旨在彰顯軍種之聯合作戰，將來「不再是把演習做為演戲」。²⁰

《武力多樣運用》就美國調整亞太戰略衝擊區域權力均衡與兩岸情勢，所顯示的針對性與政策取向，可能成為未來中共應對亞太安全戰略與兩岸情勢之制式化反應模式。同時也將持續發展航太軍工業技術，搶佔共軍在太空、網路空間之國際競爭優勢。未來武裝力量多樣化運用，不僅是政策論述能力與非戰爭軍事行動相互轉換之實踐，而且新世紀新階段之軍事建設，更指涉如何應對美國戰略利益轉向亞太區域之挑戰。論述《武力多樣運用》形塑政策議題，顯然可以為運用軍事能力，提供合理性論述與實際應用方向，也在相對反諷美國反恐軍事行動與介入臺海、亞太周邊安全之「霸權主義、強權政治和新干涉主義」。再者，有助於檢視其武裝力量與應對國際戰略安全出現落差之問題，尤其是涉及外國介入區域衝突可能衍生之國際法理、外交政策、維和行動等面向。其中，恐怖主義複合毒品、武器、人口販運與跨境犯罪，以及糧食安全、維和與人道救援等全球治理問題，將可做為研析共軍武裝力量多樣化運用之動向。尤其上揭全球治理等非傳統安全合作，更可做為與美國在亞太區域競爭轉圜或預防戰爭衝突之另類運用手段。²¹換言之，武裝力量多樣化運用，必然涉及非傳統安全因素與政策論述能力層面。同理，未來若欲擴張其軍事能力與相對優勢，也就必須將武裝力量與非傳統安全因素交互應用，以爭奪武裝力量多樣化運用之話語權。

伍、共軍論述《武力多樣運用》實踐侷限

《武力多樣運用》政策應用範疇與發展情勢，固然有政治、經濟與安全需求之現實意涵，但仍在權力與知識之間存在著侷限性，包括共軍論述與實際能力、資源、區域安全情勢與內部共識等內外部因素之落差。

¹⁹ 〈《中國武裝力量的多樣化運用》解讀〉。

²⁰ Brendan McGarry, "U.S. analysts dismiss China's military report," April 19, 2013, <<http://www.dodbuzz.com/2013/04/19/u-s-analysts-dismiss-chinas-military-report/>>.

²¹ Ely Ratner, "Rebalancing to Asia with An Insecure China," *The Washington Quarterly*, Volume 36, No. 2, spring 2013, pp. 33-34.

一、《武力多樣運用》論述與實際能力資源透明度存在落差

自 1989 年以來（2010 年除外），中共國防預算每年都以兩位數遞增。美國國防部《2013 年中共軍力與防務報告書》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*）依據中共軍事相關支出推估，2012 年中共國防支出界於 1,350 至 2,150 億美元之間。²²因此，以 2013 年增幅 10.7% 概算，2013 年國防最高實支將達 2,300 億 5,000 萬美元；2014 年則約 2,546 億 6,500 萬美元。然而，中共官方數據與美國之推估向來存在顯著差距。就 2014 年 3 月 13 日中共第十二屆全國人民代表大會第二次會議審查通過國務院《關於 2013 年中央和地方預算執行情況與 2014 年中央和地方預算草案的報告》，國防預算約為 8,082 億 3,000 萬元人民幣（約 1,293 億 2,000 萬美元），比 2013 年增長 12.2%，不僅是中共國防費用連續 4 年保持兩位數增長，亦係國防費用總額首次突破 8,000 億元。²³換言之，以美國概括增幅比率，推估中共 2014 年國防費用實支數據，可能是 2,546 億 6,500 萬美元與 1,293 億 2,000 萬美元之差距，即約為 1,253 億 4,500 萬美元。

中共軍事現代化建設，多係政策性高調宣示，具體能力與資源從未充分揭露。然而，從專業角度看來，除了從事常規的國防部門改革、軍事裝備現代化，研發飛彈、太空、海事造艦、陸空裝備工業及外國技術取得之外，還涉及投入《國家中長期科學和技術發展規劃綱要》，包括基礎研究、尖端科技（如高效能物質、雷射、外太空科技研發）、關鍵領域優先主題（如提高雷達、太空反制、智慧材料〔*smart materials*〕、低視度〔*low-observable technologies*〕自製科技之國際競爭力）、特殊項目（如自製科技國防應用與航太工業研發）。凡此擴張性軍工產業，仍對周邊安全構成實質威脅。亦即，擴張性軍工產業，既複合著「反介入／區域拒止」戰略之投射威脅能力；同時，最為國際與美國所詬病之處，乃在軍工產業有利中共應用於商業或網路間諜行為，取得國際先進國防

²² U.S. Department of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013," p. 45.

²³ 〈第十二屆全國人民代表大會第二次會議決議〉，《中國共產黨新聞網》，〈<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0314/c64387-24633897.html>〉。

技術。²⁴

可見，共軍現代化建設與戰略擴張意圖向來缺乏透明度。即使新近公布之《武力多樣運用》，宣稱旨在提高透明度，卻仍停留在形式上的消息揭露，依舊缺乏內容清晰度，不足以讓外界理解共軍的預算結構、武器發展計畫。例如，殲 20 隱形戰鬥機與擴張海權意圖仍不夠清晰，因此引起國際與周邊國家猜忌與受威脅感升高。再者雖首度正式公開共軍 18 個集團軍番號和各軍種人數，以及戰備工作、武器裝備型號，此舉雖意在對外界提高共軍資訊透明度，然仍按照共軍自己的安全需求來界定透明度的高低。實際上，軍事資訊透明度也就是其執法安全觀念的實踐。因為，《武力多樣運用》所揭露之資訊，主要是依據新頒布之《中國人民解放軍保密條例》規定，軍以上集團軍的番號可以對外公布，同時規定要選擇適當的方式集中公布，從而乃以正式與專題型態的《武力多樣運用》白皮書方式進行公布。²⁵

共軍若欲提高資訊透明度，應該包括清楚說明軍事意圖與能力，以減少彼此誤判；與國際和周邊國家建構共同威脅感，才有助於推動實質的國際安全合作，符合中共發展利益安全需求。²⁶

二、內部共識與對外行動仍存在不對稱難題

共軍即使有參與全球非傳統安全治理之意願與政策論述，卻仍面臨著內、外部條件侷限。一方面，因為中共官方投入非傳統安全治理之獲利必然有限，而且社會參與空間及能力也相對落後不足。再者，國際社會尤其是美國，對中共參與非傳統安全治理之態度依然舉棋不定。²⁷而且，中共習慣採取國家對國家的國際合作傳統模式，然而許多非傳統安全領域或威脅，卻經常來自於非國家（non-state）與次國家（sub-state）的新興行動者。相對於國際社會，中共不僅最為缺乏與新興行動者交往

²⁴ U.S. Department of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013," pp. 32-37.

²⁵ 〈《中國武裝力量的多樣化運用》解讀〉。

²⁶ Jinho Park, "Coercive Engagement toward North Korea," *PacNet*, No. 9A, February 8, 2013.

²⁷ Hongying Wang & Erik French, "China's Participation in Global Governance from a Comparative Perspective," *Asia Policy*, No. 5, January 2013, p. 90.

的經驗，更不願與其等互動。甚至，中共與周邊鄰國之主權或海事權益爭端，也將限縮共軍非傳統安全政策實踐能力。再者，中國大陸內部官員幹部貪腐、社會維護權益興起、政治經濟動盪等內部共識難題，都將衝擊共軍應對非傳統安全威脅之效能。²⁸

可見，中共受制於內部共識難題，將使得共軍在參與非傳統安全政策上的意願與能力，更顯得不對稱。例如，中共與東南亞國家協會（東協）的關係，是合作戰略與核心利益之複合，東協成員國若欲獲得中共實惠，既要面對中共對核心利益（主權或海事權益）展現的壓迫性政策，又得勉強接受中共形式上的和平、合作宣示，即使有反對立場也只能保持沉默。²⁹所以，彼此之合作關係，必須迴避涉及臺灣、西藏、新疆等敏感主權問題。³⁰可見，《武力多樣運用》仍受制於內部共識難題，使其對外合作戰略行動與核心利益，未必能在權力與知識論述上，取得必然霸權或主導權。

面對上揭難題，中共對內仍得依賴強制力維持政權穩定，對外則採取主權壓迫性政策與經濟利誘，甚至採取武力威脅又對外軍售。此安全需求與威脅複合情勢，可見諸中共國防預算主要 4 項用途「推動反恐維穩、搶險救災等非戰爭軍事行動能力建設，提高部隊應對多種安全威脅、完成多樣化軍事任務的能力」之外；同時，其「公共安全經費」（「維穩經費」），自 2011 年以來連續超越軍費，2013 較 2012 年實際支出大幅增加人民幣 6 百多億元；2013 年軍費預算對比 2012 年實際支出的升幅，雖然比維穩費的升幅多出 2%，但實際數字仍被維穩費超越，比維穩開支還要少 300 億元。儘管中共官方宣稱「公共安全支出」是「支持地方特別是中西部地區化解政法機關基礎設施建設債務，提高公共服務和社會管理能力。加強基層監管部門食品檢驗檢測能力建設，促進保障食品安全」，「中國公共安全支出，涵蓋了公共衛生、公共交通、建築安

²⁸ Bates Gill, "New Directions in Chinese Security Policy," *China Maritime Study*, No. 9, July 2012, pp. 23-24.

²⁹ Robert Sutter and Chin-hao Huang, "China's Growing Resolve in the South China Sea," *Comparative Connections: A Triannual Electronic Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 15, No. 1, May 2013, p. 67.

³⁰ Robert Sutter and Chin-hao Huang, "China's Toughness on the South China Sea- Year II," *Comparative Connections: A Triennial Electronic Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 15, No. 2, September 2013, p. 61.

全等諸多領域，將其稱爲『維穩預算』，根本是偷換概念。」相對的，卻可以證明中共不僅對其內部共識難題，充滿高度不安全感，即使與周邊國家經濟合作，甚至與美國展開軍事交流，也都缺乏共同安全意識，導致中共必須編列高額維穩與軍費預算。除此之外，中共還持續對外軍售，自 2008 至 2012 年，傳統武器（包括高階飛航器、飛彈、船艦、火炮）外銷成長幅度即高達 162%（2012 年武售額約爲 19 億 8330 美元），顯然都更加斷傷與周邊的共同安全意識。³¹

三、區域安全情勢仍將限縮《武力多樣運用》

《武力多樣運用》之綜合安全觀念，固然包括參加建設、搶險救災、維穩、打擊暴力恐怖活動，應急救援、海上護航、撤離海外公民等能力建設。宣稱深化國際維和行動、人道救援、災難救助與航線安全維繫合作，其武裝力量之運用是國際安全合作的宣導者、推動者和參與者。然而，其所謂的綜合安全、和平發展等宣示，多出於自利與經濟現實考量。藉由《聯合國維和網站》（United Nations Peacekeeping Website），即可揭開中共維和行動真相，不僅貢獻之人次與共軍總數比例，爲國際最低標，且對維和個案之出力程度，僅佔全案之 1-7%。再者，共軍在國際合作打擊海盜上，仍係以個案行動爲考量，與中共跨國聯合軍事演習之意願、規模，以及中共海軍整體能力，顯不相當。³²

可見，中共所謂「和諧發展」、「中國夢」、「新型大國關係」等諸多宣示，不僅係慣用之政治形式，對照其擴張性軍工產業，以及「反介入／區域拒止」戰略之投射威脅能力，將使得這些政治形式與武力威脅更顯不相對稱。尤其，區域安全情勢仍將限縮《武力多樣運用》。一方面，中共對東協所展開的合作戰略，是否足以磨滅彼此對區域衝突的敵意，依然不夠明確。³³再者，由於 2014 年的後阿富汗情勢，不僅美國態度仍不明朗，即使中共與「上海合作組織」進行多次跨國聯合軍事演習與展

³¹ Edward Wong and Nicola Clark, "Chinese Make Inroads into High-tech Global Arms Market," *United Daily News*, October 29, 2013, p. 4.

³² Dennis J. Blasko, "The 2013 Defense White Paper in Perspective," *China Brief*, Volume XIII, Issue 9, April 25, 2013, p. 9.

³³ Catharin Dalpino, "Multilateralism in the Asia-Pacific," *Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, May 2013, p. 7.

開經濟合作，然而「上海合作組織」中亞成員國與中共之合作動力，仍受到其等內部政權承續、青年失業與無良治理（poor governance）之制約，進而影響其等對外行動之抉擇與方向。³⁴事實上，該等成員國與中共合作，也必須在「獨立國協集體安全條約」（Collective Security Treaty of the Commonwealth of Independent States）中尋求戰略平衡。³⁵概括而言，區域安全情勢，仍將限縮中共在區域安全上的霸權或主導權。

更關鍵的限縮因素，乃在於美國提出以軍事安全為重心的亞太再平衡戰略，不僅含有針對中共的戰略遏制意圖，加以美國也在亞太全面實踐經濟、外交、文化政策，更升高中國大陸不安全感，加劇中共官員、學界與智庫對美國之普遍猜忌。³⁶質言之，美國重返亞太動向，不僅成為影響中共與東南亞國家合作戰略的關鍵變數，甚至反應合作戰略的特殊性，亦即在經濟與非傳統安全合作政策中，複合著政治、軍事傳統安全特性。正如中共認為美國是藉尊重國際公法解決海事爭端，介入南海並進行亞太軍事部署。同時，也反對美國間接支持南海劃界爭端訴諸國際法庭，並認為美國再平衡戰略與東南亞國家展開經濟、外交、文化與軍事實質交往，甚至進行非傳統安全領域與非戰爭性軍事行動合作，既危害中共主權完整傳統安全，也衝擊其在亞太之非傳統安全利益。³⁷

美國介入因素，不僅成為中共與東協合作關係中的不確定因素，更使得傳統與非傳統安全的威脅或合作因素相互複合。然而，美國又無法單方面介入東南亞區域安全，例如處理緬甸人權問題與其對外行動，美國仍需要與中共展開形式上的合作關係，甚至擴及非傳統安全領域的軍事合作。包括雙方國防部長赫格爾（Chuck Hagel）、常萬全，於 2013

³⁴ Mamuka Tsereteli, "Winners and Losers of Strategic Games in Central Asia," *Asia Policy*, No. 16, July 2013, p. 170, *The National Bureau of Asian Research*, <http://nbr.org/publications/asia_policy/AP16/Asia_Policy_16_Book_Review_Roundtable_July2013.pdf>.

³⁵ Roger McDermott, "Kazakhstan Prepares for Peaceful NATO Transition in Post-2014 Afghanistan," *Eurasia Daily Monitor*, Volume 10, Issue 174, October 1, 2013, <http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Bsword%5D=8fd5893941d69d0be3f378576261ae3e&tx_ttnews%5Bany_of_the_words%5D=Afg&tx_ttnews%5Btt_news%5D=41435&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=b2c7a2c39e28865be70b8c30a599f953>.

³⁶ Ely Ratner, "Rebalancing to Asia with an insecure China," pp. 28-29.

³⁷ Ely Ratner, "Rebalancing to Asia with an insecure China," pp. 25-27.

年 8 月 19 日會談共識中的人道主義救援、減災、反恐、反海盜、維和領域之交流與合作及實兵聯合演練。³⁸換言之，中共在面對美國既交往又圍堵的圍合戰略，能藉彼此「新型軍事關係」將其廣泛應用在「新型大國關係」，以提升中國大陸在全球事務上的影響力，將是未來較為可能的發展途徑。³⁹

陸、結論

論述《武力多樣運用》政策議題，既為共軍爭取國際活動空間話語權，也在對內提高中國大陸社會對共軍之認同接受程度。共軍在中共政治體制中，正逐漸嘗試超越傳統角色。當藉由非傳統安全議題，在文化、權力、知識與霸權關係中重塑社會形構與運用手段，將使其對政策議題論述與武裝力量多樣化運用能力更顯得自信。然而，即使非傳統安全論述，卻仍存在著擴張意圖，導致區域周邊國家在中共經濟利益與美國安全承諾之間，產生難以抉擇的兩難困境。加以共軍始終缺乏資訊與決策透明度，戰略動機向來費人捉摸，從而更加引起各國相互猜忌、互信不足，誘發區域威脅衝突持續升高。

中共武裝力量多樣化運用，必然涉及非傳統安全政策論述與實踐，不僅反映在如何應對美國調整亞太安全戰略對區域與兩岸情勢之影響；同時，中共若欲持續擴張其軍事與航太能力優勢，都可透過戰略安全政策，論述武裝力量的應用空間。然而，藉由國防白皮書宣示資訊透明度，卻仍停留在形式上的揭露，缺乏內容清晰度，不足以讓外界充分理解共軍之意圖與能力。再者，本文藉由論述概念，評估《武力多樣運用》，不難發現共軍權力與知識應用，在內部與對外社會形構上，未必取得霸權或主導權優勢。其間包括：共軍論述與實際能力資源之透明度有所落差，內部共識難題影響軍事對外行動，以及區域安全情勢仍將限縮《武力多樣運用》。（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

³⁸ “Hagel, Chang Seek to Bolster Military-to-military Relations,” *U.S. Department of Defense*, August 19, 2013, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120644>>.

³⁹ Richard Weitz, “China-U.S. Military Ties on the Upswing,” *China Brief*, Vol. VIII, Issue 18, September 12, 2013, pp. 6, 8.

The Implementation and Limitation of Diversified Employment of Mainland China's Armed Forces

Chiu-Lung Huang

Research Fellow
Prospect & Exploration Magazine

Abstract

Faced with the complex traditional and non-traditional security factors both internally and externally, Mainland China is consciously shifting its attention to a diversified employment of its armed forces. Mainland China has realized that security complex is both a new threat and an opportunity for the People's Liberation Army (PLA) to expand their influence. Therefore, it is now utilizing argumentation and innovative policies concerning a diversified employment of armed forces to improve the status of the PLA in the domestic society and to gain space for the PLA in the international community. Such utilization is a combination of culture, power, and knowledge and reflects the process of social formation of military leading power/ hegemony in political struggle. Moreover, it can serve as a means to reshape Mainland China's ranking in collective recognition in the world. However, subjective and objective limitation should also be examined when assessing the implementation of diversified employment of Mainland China's armed forces.

Keywords: *non-traditional security; discourse/ the right of saying; diversified military capabilities; new security views*

