

戰略與評估

第五卷第一期

Vol.5, No.1 SPRING 2014

國防部 國防智庫籌備處

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

論文

- 美「中」戰略夥伴關係的回顧與展望 陳亮智
我國南海主張之挑戰與其因應 林柏州
日本五期《防衛計畫大綱》戰略走向分析 郭育仁
習近平軍隊整風的意圖、過程與困境 沈明室
共軍武裝力量多樣化運用的實踐與侷限 黃秋龍

書介

- The Fight for Influence: Russia in Central Asia
- National Visions of EU Defence Policy: Common Denominators and Misunderstandings
- Avoiding the Fall: China's Economic Restructuring



國防智庫籌備處



《戰略與評估》期刊

中華民國一〇三年 春季 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 5, NUMBER 1, SPRING 2014

發 行	國防部國防智庫籌備處
出 版	國防部國防智庫籌備處
主 任	夏立言
學術副主任	邱國正
行政副主任	趙克達
執 行 長	嚴振國
副 執 行 長	唐 華
總 編 輯	陳嘉生
編 輯 委 員	丁樹範、王高成、林正義、林碧炤、宋燕輝、黃介正、蘭寧利
執 行 編 輯	楊雅琪
編 輯	汪為超、伍自強、蔡祺昇、趙繼綸、張立德、簡佩吟、林柏州 林子喬、舒孝煌
校 稿	王光磊、袁祖惇（依姓氏筆劃排序）
電 話	(02)2532-7950
傳 真	(02)2532-7387
電 子 信 箱	thoughts168@gmail.com
I S S N	2223-9413

出版源由

衡諸二十一世紀國防事務發展趨勢，為整合國防政策之專業研究能量，拓展國際交流合作，以提升整體國防思維，建構符合國家發展、最適資源配置之政策建議，國防部參酌各先進國家國防智庫運作與發展經驗，研擬規劃設立「國防智庫」。設立宗旨為：

- 一、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 二、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 三、推動安全合作，維持區域穩定。

本刊係國防智庫籌備處所發行之國防政策綜合性專業期刊，為整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論為宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》為一學術性綜合期刊，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題為宗旨，每年三、六、九、十二月出刊。本刊歡迎學有專精之學者、國軍官士兵、同仁踴躍投稿下列議題：

- （一）兩岸和平發展：我國自我防衛之思考。
- （二）中共解放軍軍力發展對西太平洋之威脅。
- （三）區域軍事同盟與區域穩定。
- （四）非傳統安全威脅與我方因應之道。
- （五）亞太地區、中東及印度地區熱點對中共未來可能作為之影響。
- （六）南中國海之中共動向。
- （七）中共解放軍之 C4ISR 能力。
- （八）中共解放軍之軍文關係。
- （九）中共解放軍之軍事教育。
- （十）中共解放軍之軍事研究能量。

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明中英文題目、姓名，兩百字以內之中英文摘要及四個關鍵詞。文長以一至二萬字為宜。來稿請附文字檔磁片。來稿請一併示知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊採隨到隨審方式，無截稿日期之限制。來稿均須經本刊正式審稿程序，本刊編著並對來稿有刪改權。

四、請作者自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。來稿一經刊載，除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

五、本刊恕不刊登翻譯著作，亦不接受一稿多投之文章，違者一年內不予刊登。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章為作者個人之意見，僅供學術研究發展之參考，不代表本單位及任何機關政策或立場。

七、來稿如有違反著作權法之行為，作者負完全之法律責任，另本刊不接受作者申訴。

八、稿件請以掛號郵寄「10462 臺北市中山區北安路 409 號 5 樓『國防智庫籌備處』編輯部」或 Email 至 thoughts168@gmail.com。

戰略與評估期刊

第五卷第一期

目錄

論文

美「中」戰略夥伴關係的回顧與展望：從「戰略夥伴關係」、「新型大國關係」到「軍事同盟關係」 陳亮智 1

我國南海主張之挑戰與其因應 林柏州 19

日本五期《防衛計畫大綱》戰略走向分析：雙聯霸權的逐漸成形 郭育仁 41

習近平軍隊整風的意圖、過程與困境 沈明室 61

共軍武裝力量多樣化運用的實踐與局限 黃秋龍 91

書介 編輯部 111

The Fight for Influence: Russia in Central Asia

National Visions of EU Defence Policy: Common Denominators and Misunderstandings

Avoiding the Fall: China's Economic Restructuring

本刊專文屬作者個人意見，不代表本部政策立場

作者簡介

- 陳亮智 美國加州大學河邊分校政治學博士。現任環球科技大學公共事務管理研究所助理教授。研究領域為國際關係、比較政治、外交政策與政治經濟發展。
- 林柏州 東吳大學政治學碩士。曾任行政院青輔會專案助理、《中央日報》政治組記者、康軒文教事業兼任編輯。現任國防智庫籌備處副研究員。研究領域為比較政治、國際安全、國際情勢研析。
- 郭育仁 美國南加州大學政治學博士。曾任國立臺灣師範大學東亞文化暨發展學系兼任助理教授、財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心副研究員、日本東京大學社會科學研究所客座研究員。現任國立中山大學中國與亞太區域研究所助理教授、國立中山大學日本研究中心執行長、財團法人工業技術研究院產業經濟與趨勢研究中心特聘研究員。研究領域為日本政經與產業政策、日本國防政策、美日關係與軍事同盟。
- 沈明室 國防大學政治學博士、國立政治大學東亞研究所碩士。曾任印度國防與研究分析中心訪問研究員。現任國防大學戰略與國際事務研究所副教授、淡江大學國際事務與戰略研究所兼任副教授。研究領域為中共軍事、軍事政治學、國防組織、國家安全、戰略理論。
- 黃秋龍 中央警察大學法學士及警政研究所法學碩士、國立政治大學國際事務學院東亞研究所博士。曾任國防大學政治作戰學院政治研究所及理工學院兼任助理教授、國防大學國家戰略研究中心兼任研究員、國立東華大學大陸研究所兼任助理教授。現任《展望與探索》月刊研究員、元智大學社會暨政策科學系兼任副教授。研究領域為兩岸安全情勢、非戰爭性軍事行動、非傳統安全威脅、跨境犯罪。

論文

美「中」戰略夥伴關係的回顧與展望： 從「戰略夥伴關係」、「新型大國關係」到「軍 事同盟關係」

陳亮智

環球科技大學公共事務管理研究所助理教授

摘 要

此刻，在中共新一代領導人習近平的倡導之下，北京正提出一個新的名詞與概念：「新型大國關係」，用以建立未來中國大陸與美國進行交往的新架構。事實上，冷戰結束後，「戰略夥伴關係」(strategic partnership)一直是國際關係裡國家結盟與聯合的主要型態，許多大國皆採取此一交往模式，包括美「中」戰略夥伴關係、「中」俄戰略夥伴關係與美印戰略夥伴關係等。而軍事同盟關係的存在更是國際關係或國際政治當中一個極為古老、恆常不變且重要的現象。究竟「新型大國關係」與傳統的「戰略夥伴關係」有何相同與差異？前者會是後者的升級版？若是，則美「中」關係是在往更高一級的「軍事同盟關係」前進嗎？本文欲針對當今世界上最主要的兩大強權－美國（第一強權，既有強權）與中國大陸（第二強權，崛起強權）—所建立之「戰略夥伴關係」進行回顧、探討與展望，並與「新型大國關係」做若干比較。

關鍵字：戰略夥伴關係、軍事同盟關係、新型大國關係、美「中」戰略夥伴關係、既有強權、崛起強權

壹、前言

從 1997 年美國時任總統柯林頓 (Bill Clinton) 宣示與中共建立「建設性戰略夥伴關係」以來，「戰略夥伴關係」(strategic partnership) 在過去的 16 年 (1997-2013) 當中，一直是華府與北京互動、交流的主要外交關係架構。此架構亦跨越雙方幾代領導人，包括柯林頓與江澤民、小布希 (George W. Bush) 與胡錦濤、歐巴馬 (Barack Obama) 與胡錦濤，以及歐巴馬與習近平。以 2009 年 4 月於倫敦召開的 20 國集團 (Group of 20, G20) 會議為例，歐巴馬與胡錦濤在雙邊會議中即同意建立「積極、合作與全面的 21 世紀美『中』關係」，並允諾進行彼此之間「戰略」和「經濟」對話與合作。2011 年 1 月下旬，胡錦濤到美國進行國是訪問之時，華府與北京重申致力培育和深化雙邊戰略互信，建立起基於相互尊重與共同利益而能夠互蒙其利的合作夥伴關係。¹

然而這個行之多年的美「中」外交關係架構，在中共新一代領導人習近平近期所倡議之建立美「中」「新型大國關係」(a new model of relations between great powers) 之下，正面臨若干調整與「新意」的注入。²有「新型」大國關係是否表示有「舊型」大國關係？所謂「舊型」大國關係，是否就是「戰略夥伴關係」？若是欲建立起「新型」大國關係，那麼「舊型」大國關係（戰略夥伴關係）將如何處理？究竟「新型大國關係」的提出，其與「戰略夥伴關係」異同為何？「新型大國關係」會是「戰略夥伴關係」的升級版？若是，其背後的戰略意義為何？是否

¹ *National Security Strategy of the United States, 2010*, p. 43; *U.S.-China Joint Statement*, (The White House), <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/u-s-china-joint-statement>>; “China, U.S. Aim at Cooperative Partnership for Global Benefits,” *Xinhua*, January 20, 2011; <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-01/20/c_13698377_2.htm>.

² 關於「新型大國關係」的英譯，中共與美國有各自的呈現方式。美國國家安全顧問萊斯 (Susan E. Rice) 以 new model of major power relations 表述，參照”Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice,” The White House, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>>; 中共外交部則以 new type relationship between major countries 表示，參照”China-US Relations in China’s Overall Diplomacy in the New Era,” Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/bmdyzt/xwlb/t953682.htm>.”

意味著美「中」關係將往更高階的「軍事同盟關係」邁進？

其實，許多長期關注國際政治與美「中」關係的人士都發現到，雖然習近平未對「新型大國關係」給予明確定義，但從中共外交部長王毅於 2013 年 10 月訪美時所做的詮釋看來（即以「不衝突、不對抗、相互尊重、合作共贏」來概括「新型大國關係」），顯然該關係是座落在尋求「和平」、「合作」與「對等」的重要脈絡當中。另外，由於「新型大國關係」提出的時間點是在「中國崛起」、「美國重返亞洲」及「美國對亞洲採取再平衡」之後，因此本文歸結：北京確實是因為國力上升而欲與美國建立起嶄新的互動模式。

本文認為對北京所提出之「新型大國關係」的觀察，可從過往華府與北京之間「戰略夥伴關係」角度切入，如此便能在上述時空脈絡當中瞭解美「中」關係變化。接下來，本論文將透過 3 個理論分析架構：結構理論（structural theory）、自由主義與新自由主義（liberalism and neo-liberalism），以及價值、認同、意識型態與政治體制（value, identity, ideology and political regime）分別檢視華府與北京在戰略夥伴關係上的作為與互動。之後，本文比較「戰略夥伴關係」與「新型大國關係」，以勾勒出「新型大國關係」與「戰略夥伴關係」的不同之處。

貳、促成美「中」戰略夥伴關係之形成原因的探討

在美「中」戰略夥伴關係的本質問題上，首先，不論是「軍事同盟關係」(military alliance)，或是「戰略夥伴關係」，本質都是結盟(coalition)或聯合(alignment，另譯為合作)的行為。³一般而言，軍事同盟關係

³ 「結盟」是不同團體之間在戰術上的組合，建構在這樣的組合之上，這些團體將足夠強大而能運作、指揮權力，並且可以分享此一權力(a tactical combination of varied groups, constructed so that the groups will in combination be large enough to command power that they can then share among themselves)。參照：W. Phillips Shively, *Power & Choice: An Introduction to Political Science* (Boston: McGraw-Hill, 2007), G-1。有關政治結盟的經典文獻，參照：William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1962)。「聯合」通常是指國家合作採取行動，因為它們擁有共享的利益，並且選擇與其它行動者進行協調的行為，但是它們並無簽訂正式協定(states act cooperatively because they have shared interests and choose to

是指國家在軍事安全議題上，透過簽訂正式條約達成互相結盟與合作的協議（states that behave as a coalition, formalized by a written treaty, for purposes of military security）；該協議當中特別規定同盟會員國彼此間的權利與義務（rights and obligations），以及利益與成本（benefits and costs）。軍事同盟的關係基本上包含「合作」與「衝突」（cooperation and conflict）兩個元素：前者存在於同盟國家之間的合作，後者則是指同盟國與一個或更多國家之間既存或潛在的衝突可能。⁴相對地，戰略夥伴關係是後冷戰時期國際關係當中的一種新制度型態（a new institutional form），係強調或合理化兩個尋求共同利益之主權國家之間所建立起的緊密關係，雖然兩國在若干國家利益上有時處於競爭而非分享的情況（a strategic partnership enhances or justifies a close relationship between two states that seek mutual gains but whose interests may be competitive rather than shared）。⁵就此而言，在涉及國家之戰略安全與利益上的「競爭程度」方面，戰略夥伴國家極有可能超越軍事同盟國家；然而在涉及國家戰略安全與利益上的「合作程度」方面，戰略夥伴國家未必會亞於軍事同盟國家（參照附表）。

coordinate their behavior toward other actors, but without signing a formal agreement)。

參照：Bruce Russett, Harvey Starr, and David Kinsella, *World Politics: the Menu for Choice* (Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, 2007), p. 83.

⁴ Russett, Starr, and Kinsella, *World Politics: the Menu for Choice*, p. 83 and p. 521; Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics: People's Power, Preferences, and Perceptions* (Washington, D.C.: CQ Press, 2006), pp. 529-531.由於是集中在軍事安全議題上，因此「同盟」、「軍事同盟」與「軍事同盟關係」在本文交替地使用，但所指乃同一件事。此外，本文所指之軍事同盟關係必須是同盟國雙方（或多方）互有簽訂正式之條約者，雖然華特（Stephen M. Walt）所指之同盟可以是為了安全合作而做之正式或非正式安排（an alliance is a formal or informal arrangement for security cooperation between two or more sovereign states），參照：Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 12.

⁵ Sean Kay, "What Is a Strategic Partnership?" *Problem of Post-Communism*, Vol. 47, No. 3 (May/June 2000), p. 15; Vidya Nadkarni, *Strategic Partnerships in Asia: Balancing without Alliances* (London; New York: Routledge, 2010), pp. 44-51.其他類似戰略夥伴關係的用語尚包括：戰略對話（strategic dialogue）、特別關係（special relationship）、強化的關係（enhanced relationship）、建設性戰略夥伴關係（constructive strategic partnership）、全面夥伴關係（comprehensive partnership）、長期全面夥伴關係（long-term comprehensive relationship）、長期穩定與建設性的夥伴關係（long-term stable constructive relationship）以及睦鄰與互信的夥伴關係（good-neighborly mutual-trust partnership）。參照：Kay, "What Is a Strategic Partnership?" p. 23.

接下來，本文透過以下 3 個理論或分析視野(theoretical or analytical perspective)來論證、檢視美「中」戰略夥伴關係：結構理論、自由主義與新自由主義，以及價值、認同、意識型態與政治體制，而每一個角度又分別強調以下 3 個變項：外部威脅(external threat)、相互依賴與全球化(interdependence and globalization)，以及意識型態或政體型態(ideology or regime type)。

一、結構理論之分析視野：外部威脅的存在並非促成美「中」戰略夥伴關係形成的重要理由

首先，戰略夥伴國家是基於「尋求共同利益」(seek mutual gains)所結盟或聯合，而利益有時是建立在對外部威脅的反制(counter-threat)上(例如：「中」俄戰略夥伴關係的建立即在平衡美國強勢獨霸與北約向東擴張，以符合「中」俄兩國戰略與安全利益)，因此外部威脅的存在經常是促成國家與國家形成戰略夥伴關係的重要因素。

凱伊(Sean Kay)認為在「以美國(或與美國)所建立起的戰略夥伴關係」當中，包括美「中」、美俄、美羅(羅馬尼亞)、美烏(烏克蘭)、美土(土耳其)與美埃(埃及)等戰略夥伴關係，這些關係模式的建立最主要是基於華府思考如何在後冷戰時期「管理」國際安全的問題，此一思考的根本目標在於維繫美國做為世界霸權的優勢及美國本身的國家利益。⁶換句話說，持續以美國霸權(American hegemony)為主之國際結構，乃是美國選擇與他國組成戰略夥伴關係的根本依據與最主要目標，因為藉由這樣的交往，華府可以影響並提供穩定與發展條件給予這些國家和地區，並且進一步鞏固其在國際上的領導(leadership)與優勢。

⁶ Kay, "What Is a Strategic Partnership?" pp. 16-21. 相關論點請參照：陳永康、翟文中，〈美國中共戰略夥伴關係對我國國防安全之影響〉，《問題與研究》，第 37 卷，第 2 期，1998 年 2 月，頁 1-20；張亞中、孫國祥，〈美國的中國政策：圍堵、交往、戰略夥伴〉，(臺北：生智文化事業公司，1999 年)，頁 171-177；林正義，〈美國與中共建設性戰略夥伴關係及其對臺灣的影響〉，《中美關係專題研究：1998-2000》，(臺北：中央研究院歐美研究所，2002 年)，頁 2-7；王高成，〈交往與促變-柯林頓政府對中共的外交戰略〉，(臺北：五南圖書出版公司，2005 年)，頁 138-150。張登及、王似華，〈中美建交三十年：北京對美政策與雙邊關係回顧〉，《全球政治評論》，第 32 期，2010 年 2 月，頁 49-76；David Shambaugh, "Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors," *Survival*, Vol. 42, No. 1 (Spring 2000), pp. 97-115.

但是凱伊也指出華府與不同國家發展戰略夥伴關係是有不同的考量：對北京是爲了合理化雙方的合作，對莫斯科是爲了掌握其國力衰弱，對布加勒斯特與基輔是爲了安撫兩國申請加入北約組織失敗，對安卡拉與開羅則是強化美國對其安全與合作之承諾。⁷

從這個分析角度而言，很顯然地，就華府與北京來說，兩者從後冷戰時期以來，並無一個具體且清楚的共同外在威脅。相反地（或很弔詭地），在美「中」戰略夥伴關係當中，華府與北京是互爲彼此的主要外在威脅。因此，「外部威脅」因素明顯地不是美國與中國大陸結成戰略夥伴關係的推動力量，而促成美「中」戰略夥伴關係的形成勢必是來自其他原因。本文同意凱伊的看法，從美國的角度來看，若「戰略夥伴關係」模式有助華府思考如何在後冷戰時期進行「管理」國際安全與秩序，並以之維繫美國做爲世界霸權的優勢及美國本身國家利益，那麼與北京建立戰略夥伴關係，自然是合理化雙方許多合作與交流。另一方面，從中國大陸的角度而言，做爲後冷戰時期既是全球性也是區域性的大國來說，其雖不是世界霸權美國的軍事同盟國（實際上亦有相當大的困難），但能建立起與美國的戰略夥伴關係，一方面有助於提升中國大陸的大國地位，另一方面亦有助於解決美「中」雙方所共同面對的困難與挑戰，此一關係模式當亦是北京合理的戰略選擇。

二、自由主義與新自由主義之分析視野：相互依賴與全球化是促成美「中」戰略夥伴關係形成的重要關鍵

相當程度上，戰略夥伴關係的建立是受到相互依賴與全球化很大的影響。從戰略夥伴關係定義中所強調之「尋求共同利益」及複合依賴與全球化所注重的合作、交往看來，戰略夥伴關係的模式是大國強權在軍事同盟型態之外進行交流、交往與合作的另一個重要選擇，尤其是當雙方無法（或一時無法）建立軍事同盟，而彼此在許多方面又必須進行交往、合作以達共同利益的時候。事實上，許多關於戰略夥伴關係的研究文獻亦指出，對抗（balancing）外部威脅或牽制（binding）夥伴國家並非是建立該關係的唯一理由，促進夥伴國家在各個領域與議題上的合作

⁷ Kay, "What Is a Strategic Partnership?" pp. 16-21.

也是形成該關係一個極為重要的原因。⁸

皮特里（Peter Petri）從亞洲新興勢力（Asia's rising power）與其整體經濟表現來看，強調美國必須與亞洲國家（尤其是崛起中的經濟強權－中國大陸與印度）發展合作關係，並進行更快速與更平順的經濟整合。⁹由於中國大陸與印度是亞洲區域當中經濟發展十分迅速的崛起強權，本於經濟貿易的互賴與區域整合之趨勢，華盛頓必須與北京、新德里積極發展包括安全與經濟在內的戰略夥伴關係，並且進行戰略對話。¹⁰沈大偉（David Shambaugh）與陸伯彬（Robert Ross）認為與崛起的中國大陸交往是最符合美國的利益，一方面雙方的確能透過交往、合作而克服許多共同面臨的困難與挑戰，另一方面如此地交往與合作也將有助於北京進行國際社會化，進而蛻變成爲國際社會裡負責任的大國。¹¹柯普蘭（Dale Copeland）亦持類似看法，認為基於經濟互賴，華府應積極與北京進行交往、合作，但是柯普蘭卻也提出「國家對未來貿易的期許」（a state's expectations for future trade）的論點，而對上述看法有所修正。柯普蘭之「國家對未來貿易的期許」理論主張：若依賴國家（dependent states）對未來雙邊貿易之期待是樂觀的，會專注在得利的部分而傾向於採取與他國和平相處；反之，若依賴國家對未來雙邊貿易之期待是悲觀的，會害怕失去好處而傾向於對他國侵略攻擊。準此，在美「中」雙方貿易充滿齟齬、摩擦的結構裡，美國必須小心謹慎地採取非常務實的「現實主義的交往」（realist(ic) engagement）以避免美「中」之間未來

⁸ Joseph McMillan, Eugene B. Rumer, and Phillip C. Saunders, "Engaging Other Major Powers," in Stephen J. Flanagan and James A. Schear (eds.), *Strategic Challenges: America's Global Security Agenda* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2008), pp. 149-202; Nadkarni, *Strategic Partnerships in Asia: Balancing without Alliances*, pp. 44-51.

⁹ Peter A. Petri, "Asia and the World Economy in 2030: Growth, Integration, and Governance," in Ashley J. Tellis, Andrew Marble, and Travis Tanner (eds.), *Asia's Rising Power and America's Continued Purpose* (Seattle, Wash.; Washington, D.C.: National Bureau of Asian Research, 2010), pp. 67-72.

¹⁰ 陳欣之，〈霸權與崛起強權的互動-美國對中國暨印度的策略〉，《遠景基金會季刊》，第12卷，第1期，2011年1月，頁11-20。

¹¹ David Shambaugh, "Containment or Engagement of China? Calculating Beijing's Responses," *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall 1996), pp. 180-209; Robert S. Ross, "Engagement in U.S. China Policy," in Alistair Iain Johnston and Robert S. Ross (eds.), *Engaging China: The Management of an Emergent Power* (London: Routledge, 1999), pp. 176-206.

可能的衝突爆發。¹²

「經濟相互依賴與全球化」的觀點確實能解釋為何美國與中國大陸會發展出戰略夥伴關係的交往模式，因為同處後冷戰時期的兩個大國，以及世界第一大與第二大（原來第三大）的經濟體，一個戰略夥伴關係的互動架構確實能為雙方在經濟、貿易上增進許多合作機會。爾後的美「中」「戰略與經濟對話」（U.S.-China Strategic and Economic Dialogue, S&ED）正是雙方在戰略夥伴關係架構下的具體落實作法。雖然近年來，華府與北京因貿易規模差距加速擴大，以及對人民幣升值問題的嚴重落差，而出現兩強之間在貿易與貨幣上的爭執，然雙方並未因此選擇削弱或終止已建立的「戰略與經濟對話」，反而更加重視。由此顯見，經濟相互依賴與全球化是美「中」建立、強化彼此戰略夥伴關係的重要基礎。

然而，本文亦須指出位處在大國強權（中國大陸）崛起的脈絡裡，經濟相互依賴與全球化的解釋可能忽略了「經濟互賴轉移」（economic interdependence transition）現象的發生，並且可能再從「經濟互賴轉移」外溢（spill over）到「安全互賴轉移」（security interdependence transition），而形成所謂的「雙重依賴轉移」（dual transition of interdependence）。¹³此一現象在中國大陸崛起的影響中至為明顯，因為隨著中國大陸總體國力上升，美國經濟實力相對下滑，美國的同盟國（日本、南韓、中華民國）與戰略夥伴國（印度、俄羅斯）正悄然進行它們的「經濟互賴轉移」（從華府轉向北京），若假以時日也演變至「安全互賴轉移」（從華府轉向北京），而完成所謂從經濟到安全的「雙重依賴轉移」（從華府轉向北京），如此將嚴重衝擊由美國（或與美國）所建立的軍事同盟關係與戰略夥伴關係（也包含美「中」戰略夥伴關係，其可能喪失存在的意義），轉而有利於由中國大陸（或與中國大陸）所建立的戰略夥伴關係（甚或軍事同盟關係，但不包含美「中」戰略夥伴關係）。顯然相互依賴與全球化的結果所嘉惠的是崛起強權（rising power），所損及的是既有強權

¹² Dale Copeland, "Economic Interdependence and the Future of U.S.-Chinese Relations," in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno (eds.), *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp. 323-352.

¹³ 陳亮智，〈中國崛起對美日、美韓、與『美臺』同盟關係的影響與挑戰：從經濟到安全『雙重依賴轉移』邏輯的分析視野〉，《亞太研究通訊》，第9期，2011年7月，頁115-142。

(dominant power)。這樣的論點是此一分析視野目前尚未觸及、探討的；而本文認為，某種程度上，這正也是華府所擔心、憂慮所可能發生的效應。

三、價值、認同、意識型態與政治體制之分析視野：意識型態與政治體制的接近未必是大國強權之「擇友」的重要條件

此一分析視野強調大國強權之所以進行合縱連橫，是基於軍事同盟與戰略夥伴國家之間共同與分享(common and shared)的信念(belief)、價值(value)、意識型態(ideology)與政治體制(regime type)；國家由於在這些面向的接近，於是發展形成共同認同(common identities)，因而促進彼此結盟與聯合，以抵禦共同安全威脅並追求實現共同利益與價值。

以美國（或與美國）所建立起的戰略夥伴關係而言，美印戰略夥伴關係的建立是最符合此一分析視野的解釋。葛林(Michael Green)與垂寧(Daniel Twining)認為華府與新德里對民主政治和資本主義的共同認同，強化了彼此在物質戰略與經濟利益上的關係，並且增進了雙方的合作；以此基礎而建立的美印關係將更緊密地一起面對崛起中國大陸，以及失靈國家(failing states)與恐怖主義所帶來的挑戰、威脅。兩位學者進一步指出，美國深信印度多元種族、多元信仰與多元主義的民主政治(multi-ethnic, multi-religious and pluralistic democracy)確實是美印雙方夥伴關係的基礎。¹⁴而莫罕(C. Raja Mohan)、阿米塔吉(Richard L. Armitage)、伯恩斯(R. Nicholas Burns)與范騰(Richard Fontaine)也都在其報告中持這種觀點。就此而言，美印戰略夥伴關係的基礎十分類似於美國與亞洲盟國之間的軍事同盟關係，都是以自由民主的價值信念與政治體制做為結盟與聯合的基礎。¹⁵

¹⁴ Michael J. Green and Daniel Twining, "Democracy and American Grand Strategy in Asia: The Realist Principles Behind an Enduring Idealism," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 1 (April 2008), p. 9.

¹⁵ C. Raja Mohan, "Rising India: Partner in Shaping the Global Commons?" *The Washington Quarterly*, Vol. 33, No. 3 (July 2010), p. 145; Richard L. Armitage, R. Nicholas Burns, and Richard Fontaine, *Natural Allies: A Blueprint for the Future of U.S.-India Relations* (Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2010), pp.

雖說國家之間分享共同信念、價值、意識型態與政治體制有助於彼此建立戰略夥伴關係（甚至是軍事同盟關係），但此一條件未必是國家與國家建立戰略夥伴關係的必要條件。換言之，不具備共同信念、價值、意識型態與政治體制的國家，甚至是在這些方面南轅北轍、互相敵對的國家，也有可能結合成戰略夥伴國家（美「中」戰略夥伴關係與美俄戰略夥伴關係即是）。從美「中」戰略夥伴關係建立至今，華府與北京在許多信念、價值與意識型態方面始終存在嚴重隔閡與難以跨越的鴻溝。在政治體制上，雙方更是互指對方不是（美方直指中國大陸政府是違反自由、民主與人權等普世價值的極權獨裁政權，而「中」方則指責美國強行灌輸其政治體制與意識型態於中國大陸）。然而這些嚴重的差距並未妨礙美「中」建立與鞏固戰略夥伴關係。很顯然地，許多透過雙方交流與合作所達成的實質成效才是華府與北京所重視的；雙方實際接觸以解決困難與問題更重於信念、價值、意識型態與政治體制上的差異。但范亞倫（Aaron L. Friedberg）亦指出，美國與中國大陸在諸多信念、價值、認同及民主政治發展上的嚴重落差，事實上正是阻擾美「中」雙方進一步提升彼此戰略夥伴關係的關鍵。¹⁶本文認為，準確地說，信念、價值、認同、意識型態與政治體制的差異雖未阻礙美「中」建立戰略夥伴關係，但此差異會阻撓美「中」戰略夥伴關係的進一步深化，成為彼此邁向軍事同盟關係的重要絆腳石。

參、美「中」兩國「新型大國關係」與「戰略夥伴關係」之比較

從以上 3 個角度——「結構理論」、「自由主義與新自由主義」，以及「價值、認同、意識型態與政治體制」來看，「自由主義與新自由主義」角度下的「經濟相互依賴與全球化」觀點，最能解釋美「中」兩國之所以建立、強化彼此戰略夥伴關係。的確，在過去兩國歷任元首當中，包括柯林頓與江澤民、小布希與胡錦濤，以及歐巴馬與胡錦濤等，雙方領袖總是不斷地宣稱、強調要如何強化、提升美「中」戰略夥伴關係。但是，這樣行之多年的互動模式與默契，卻逐漸隨著中國大陸崛起及美

10-11.

¹⁶ Aaron L. Friedberg, "The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?" *International Security*, Vol. 30, No. 2 (Fall 2005), p. 42.

「中」兩國實力消長，而開始出現些許變化。「新型大國關係」便是中共新一代領導人習近平（時任中共國家副主席），於 2012 年 2 月訪美時所提出，之後在 2013 年 6 月訪美時，習近平再次向歐巴馬拋出此一論點，主張美「中」兩國應該互相尊重、建立合作互惠的關係。

準此，本文以「結構理論」、「自由主義與新自由主義」，以及「價值、認同、意識型態與政治體制」3 個面向，檢視有關美「中」之間的「新型大國關係」，並與原有的美「中」「戰略夥伴關係」進行比較。

第一，在「外部威脅」方面，顯而易見地，華府與北京雙方並無明顯的共同外部安全威脅。相反地，彼此才是對方最大的潛在安全威脅來源。因此，美「中」「新型大國關係」與「戰略夥伴關係」在「外部威脅」方面的本質（nature）並無明顯差異。

第二，在「相互依賴與全球化」方面，本文認為雖然相互依賴與全球化是促成美「中」兩大強權彼此聯合（建立戰略夥伴關係）的重要驅動力量，但此脈絡確有 2 個弔詭之處。弔詭一是：「經濟相互依賴與全球化」雖促成兩大強權的戰略合作，但也因雙方在國際貿易上的失衡，以及對人民幣升值問題的嚴重落差，出現兩強在貿易與貨幣上的爭執。但截至目前為止，雙方並未因此選擇削弱或終止已建立起的「戰略與經濟對話」，反而更加強化此一對話機制及雙邊經濟貿易合作。弔詭二是：美「中」雙方雖是相互依賴，但彼此對對方依賴的程度正發生悄然變化。換言之，一個可以思考的問題是：在相互依賴的結構裡，還要進一步追問究竟是對方依賴我比較多？還是我依賴對方比較多？就相互依賴的內容而言，究竟是對等的相互依賴？亦或是不對等的相互依賴？本文推論認為，當「中」方對美方的依賴減低，而美方對「中」方的依賴增加時（因為雙方之間發生權力轉移現象），則北京是有可能對華府提出要求建立新的關係架構（一個更為「尊重」與「對等」的關係）。因此，美「中」「新型大國關係」與「戰略夥伴關係」在「相互依賴與全球化」方面的本質（對對方倚賴的程度），已因為雙方的實力差距出現變化（權力轉移的發生）而有所不同。

第三，在「意識型態或政體型態」方面，很明顯地，華府與北京雙

方多年來在許多信念、價值與意識型態方面依然存有嚴重落差，此一鴻溝的存在並未因雙方聯合與交往而有改善，但如此的落差也並無妨礙兩國原先對「戰略夥伴關係」之建立與強化的追求，亦無阻礙北京對華府提出「新型大國關係」的訴求。因此，美「中」「新型大國關係」與「戰略夥伴關係」在「意識型態或政體型態」方面的本質，並無出現明顯改變。有關「戰略夥伴關係」、「新型大國關係」與「軍事同盟關係」的比較，請參考附表。

另外，「新型大國關係」論點的提出是否意味著美「中」關係將出現若干的「調整」與「新意」的注入？本文認為「新型大國關係」論點的提出確實隱含若干「調整」與「新意」在其中。首先，若有「新型」大國關係，就表示有「舊型」、「傳統」大國關係。若是如此，那麼「新型」與「舊型」、「傳統」大國關係之差別何在？吾人認為在「舊型」或「傳統」大國關係當中，因為「既有強權」(dominant power)(美國)與「崛起強權」(rising power)(中國大陸)的實力差距仍有相當距離，因此雙方處於一種「相對不對等」的互動架構。但是隨著中國大陸國力迅速攀升，華府與北京的實力差距正快速縮短當中，於是崛起中的中國大陸（崛起強權）理所當然地對美國（既有強權）提出雙方應該建構一種「更為對等」的關係架構。此一觀點即呼應上述美「中」「戰略夥伴關係」與「新型大國關係」兩者在「相互依賴與全球化」面向上之比較的相關論點。本文認為，此互動模式可視為是原來既有之戰略夥伴關係的延續，然而差別即在於北京努力在近期的美「中」戰略夥伴關係當中改善並提升其與華府的對等關係，從而獲得美國更多的尊重與善意。

附表 戰略夥伴關係、新型大國關係與軍事同盟關係之比較

		戰略夥伴關係	新型大國關係（美「中」）	軍事同盟關係
本質	定義	強調或合理化在兩個尋求共同利益之主權國家間所建立起的緊密關係，雖然其在若干國家利益上有時處於競爭而非分享的情況。	習近平：「寬廣的太平洋有足夠空間容納『中』美兩個大國」；王毅：「不衝突、不對抗、相互尊重、合作共贏」。	國家在軍事安全議題上，透過簽訂正式條約而達成互相結盟與合作的協議；該協議當中特別規定同盟會員國彼此間的權利與義務、利益與成本。
	相似處	國家之聯合	國家之聯合	國家之聯合與結盟
	相異處	所面對的威脅相對廣泛、多元，軍事威脅只是其中一項。	所面對的威脅相對廣泛、多元，軍事威脅只是其中一項。	側重軍事威脅。
		威脅來源相對廣泛、多元，國家只是其中的一項。	威脅來源相對廣泛、多元，國家只是其中的一項。	威脅構成主要是國家。
		構成無須簽訂正式條約，以政府（或領袖）間的協定、宣言或公報為主。	構成無須簽訂正式條約，以政府（或領袖）間的協定、宣言或公報為主。	構成主要是建立在簽訂正式軍事同盟條約。
		夥伴國家間的戰略競爭程度較大（共同威脅較模糊，反倒是彼此在其他方面的利益競爭或衝突較大）。	夥伴國家間的戰略競爭程度較大（共同威脅較模糊，反倒是彼此在其他方面的利益競爭或衝突較大）。	同盟國家間的戰略競爭程度較小（因為共同威脅較明確）。
外部威脅（結構理論）	相似處	因共同外部威脅而組成，但威脅廣泛、不清楚。	因共同外部威脅而組成，但威脅廣泛、不清楚。	因共同外部威脅而組成，威脅清楚、明確（主要是國家）。
	相異處	因「內部威脅」而組成，遂有相互制衡；有維持優勢（primacy），亦有拘束網綁（binding）之圖。	因「內部威脅」而組成，遂有相互制衡；有維持優勢（primacy），亦有拘束網綁	本於制衡（balancing）。

			(binding) 之圖。	
互賴與全球化 (自由主義與新自由主義)	相似處	因互賴與全球化而組成交往、合作、互利、共榮。	因互賴與全球化而組成交往、合作、互利、共榮。	因互賴與全球化而強化交往、合作、互利、共榮。
	相異處	具有和平演變、促成國際社會化，成為「負責任大國」之戰略意義 (對中國大陸、俄羅斯)。	具有和平演變、促成國際社會化，成為「負責任大國」之戰略意義 (對中國大陸)。	不具有和平演變、促成國際社會化，成為「負責任大國」之戰略意義。
意識型態或政體型態 (價值、認同、意識型態與政治體制)	相似處	可能促成、強化聯合，但非聯合之必要因素。	可能促成、強化聯合，但非聯合之必要因素。	可能促成、強化結盟，但非結盟之必要因素。
	相異處	1. 以美國 (或與美國) 者，此變項重要 (美印) (基於自由、民主) 2. 以非美國 (或與非美國) 者，(1) 此變項可能重要 (「中」俄、「中」印) (但卻是基於「大國地位」之理念與追求); (2) 此變項可能不重要 (印俄)	以美國 (或與美國) 者，此變項不重要 (美「中」)。	自由民主主義的同盟比共產極權主義的同盟較長久持續。

其次，吾人必須注意到，究竟「新型大國關係」是由華府單方面提出？還是由北京單方面提出？亦或是由兩者雙方面共同提出？從發展的脈絡看得出來，此一新關係架構正是由北京方面率先提出，並且顯現得積極、主動。相對地，華府方面則顯得消極、被動。例如，從 2012 年 11 月歐巴馬連任總統起，「中」方即積極、主動地向美方拋出「探索建構新型大國關係達成共識」，¹⁷以及「雙方應致力於探索建構新型大國關係」等訊息。¹⁸而美方則是直到 2013 年 11 月，才由新任國家安全顧

¹⁷ 〈胡錦濤致電祝賀奧巴馬當選連任美國總統〉，《新華網》，2012 年 11 月 7 日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2012-11/07/c_113631547.htm〉。

¹⁸ 〈2013 年 1 月 21 日外交部發言人洪磊主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2013 年 1 月 21 日，〈http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1006882.shtm〉。

問萊斯（Susan E. Rice）首度表示，在中國大陸問題方面，美國努力尋求與中國大陸建立起「新型大國關係」。¹⁹此即呼應上述有關「崛起強權」的論點，伴隨著中國大陸國力的快速提升，以及美「中」兩國實力差距在縮短之中，崛起的北京很理所當然地對華府積極、主動提出雙方應該建構一種新型互動關係架構。

再者，從「建立合作互惠的關係」之詞來看，此與戰略夥伴關係的本質，以及過去美「中」領導人在雙方戰略夥伴關係上的著墨並無太大差別。但是當中共外交部長王毅說出「不衝突、不對抗」，而習近平亦說出「寬廣的太平洋有足夠空間容納『中』美兩個大國」時，事實上，「新型大國關係」的論點即在於反駁、牽制與平衡華府在「重返亞洲」及「對亞洲採取再平衡」的論述與作為。換言之，北京希望透過建立與華府之「不衝突、不對抗、相互包容、相互尊重」的新型大國關係，化解美國因對中國大陸崛起的疑慮而所採取在西太平洋地區一系列近似圍堵的制衡安排與戰略部署。準此，「新型大國關係」的論點正好呼應美國與中國大陸雙方才是彼此最大潛在安全威脅的本質，以及兩方此刻正在西太平洋進行戰略競爭的事實。此亦恰好回應本文前述論點，即就華府與北京來說，兩者在後冷戰時期並無一個具體且清楚的共同外在威脅；相反地（或很弔詭地），在美「中」戰略夥伴關係當中，華府與北京是互為彼此的主要外在威脅，而美「中」之間所存在的戰略競爭現象，正是妨礙雙方提升彼此關係至「軍事同盟關係」的最大阻力。

肆、結論

綜合上述討論，本文分別從結構理論、自由主義與新自由主義，以及價值、認同、意識型態與政治體制 3 個分析視野回顧並展望美「中」戰略夥伴關係，並比較美「中」「戰略夥伴關係」與「新型大國關係」。基本上，本文得出以下 4 個結論：第一、美「中」戰略夥伴關係的形成與加強並不能以「結構理論」（外部威脅因素）與「相似的價值、認同、

¹⁹ “Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice,” The White House, November 21, 2013, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>>.

意識型態與政治體制」解釋。該戰略夥伴關係的形成與加強絕大部分是來自兩國之「經濟相互依賴」與受到「全球化浪潮」的影響。第二、「經濟相互依賴與全球化」雖促成兩大強權的戰略合作關係，但也因為雙方在國際貿易上的失衡，以及對人民幣升值問題的嚴重落差，因而出現兩強之間在貿易與貨幣上的爭執。但雙方並未因此而選擇削弱或終止已建立起的「戰略與經濟對話」，反而更加強化此一對話機制及雙邊經濟貿易合作。第三、北京近年來積極、主動提出的美「中」「新型大國關係」論述與關係架構並無抵觸，或揚棄原先與美國所建立的「戰略夥伴關係」。而是在此一互動架構模式中訴求更多的「尊重與對等」，而此一訴求的提出當然是因為中國大陸總體國力上升（某種程度，美國總體國力之下降），以及美「中」兩國之間的權力轉移現象發生所致。第四、「新型大國關係」的提倡正好反應美「中」關係（美「中」戰略夥伴關係）當中，彼此存在著「戰略競爭」的本質，也就是華府與北京是互為彼此的主要外在威脅，此一本質正是阻礙雙方提升彼此關係至「軍事同盟關係」的最大癥結。因此，「新型大國關係」的提出是中國大陸崛起下合理的反應，但距離「美『中』軍事同盟關係」的出現應是還有一段遙遠的距離。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

A Review and Prospect of U.S.-China Strategic Partnership: From Strategic Partnership, a New Model of Relations between Great Powers, to Military Alliance

Liang-Chih Cheng

Assistant Professor
Graduate Institute of Public Affairs Management
TransWorld University

Abstract

Advocated by Mainland China's new leader, Xi Jinping, Beijing is using "a new model of relations between great powers" as a new term and concept to build a new framework for future U.S.-China engagement. In fact, since the end of the Cold War, "strategic partnership" has been the major model for coalition and alignment between states across the world. A number of strategic partnerships, such as U.S.-China, China-Russia, and U.S.-India strategic partnerships, were built based on the model. On the other hand, "military alliance" is an enduring model for states to cooperate in international relations and politics. What is the similarity or difference between "a new model of relations between great powers" and "strategic partnership"? Is the new model an upgraded version from the traditional one? If so, does it imply that the U.S.-China relationship will advance toward a "U.S.-China military alliance"? This article reviews the two powers' strategic partnership and discusses its prospect in the coming years. It also compares and contrasts "strategic partnership" and "new model of relations between great powers".

Keywords: *strategic partnership; military alliance; new model of relations between great powers; U.S.-China strategic partnership; dominant power; rising power*

我國南海主張之挑戰與其因應

林柏州

國防智庫籌備處副研究員

摘 要

本文以探討我國南海主張之法理挑戰為主軸，分四個部分進行討論：首先是對我傳統 U 形線之沿革與政策主張之分析；其次是 U 形線於國際法所會面臨的困境；第三是分析我國 U 形線主張的外部挑戰；最後是對我國南海政策提出展望。其中，針對國際社會之挑戰部分有：（1）中共有關南海之主張為歷史性權利、主權權利與管轄權是否明確化；（2）菲律賓針對中共 9 斷線提交國際仲裁，使南海紛爭於武裝衝突之外，另闢新的競爭場域；（3）國際社會對 9 斷線之質疑逐漸升高；（4）中共與東協之「南海行為準則」談判進展不明。面對這些變化，我國除堅持四個群島與周邊水域主權，應強化海巡與國軍護漁合作，並繼續尋求參與國際協商，進而促進區域和平與發展。

關鍵詞：歷史性水域、主權權利、U 形線、聯合國海洋法公約、南海、南海行為準則

我國與中共均主張擁有南海 U 形線範圍內島礁，然此主張近年遭國際質疑不斷升高，特別是周邊的越南、菲律賓及馬來西亞等國均認為此主張欠缺國際法基礎。近期中共為建設「海洋強國」，¹逐步擴展於南海地區的海洋權利，更引起美國的警覺。美國國務院亞太助卿羅素（Danny Russel）2014 年 2 月 5 日在眾議院外委會作證首度表示：「中共使用 9 斷線而非陸地形狀，據以主張海洋權力不符國際法」。²在可見的未來，我國於南海的相關主張勢將面臨更嚴峻的挑戰。

國際法上，關於國家取得領土的方式有割讓（cession）、先占（occupation）、兼併（annexation）、添附（accretion）及時效（prescription）等 5 種，³近年國際法實務與判例，顯示「有效佔領」（effective occupation）與「有效管轄」（effective jurisdiction）已成為領土取得的兩項要件。而我國南海島礁主張雖然已有豐富的歷史證明，然該海域島礁多數遭他國佔領，我國所擁有的太平島亦面臨各國覬覦；因此，持續堅持我國南海島礁主權之餘，為求南海政策之長遠發展，尋找我國主張於國際法論述之問題及外部挑戰，強化「有效佔領」與「有效管轄」實已刻不容緩，方有助於我南海政策主張之長遠發展。以下就我國於南海 U 形線之意涵，可能遭遇之國際法問題、外部挑戰，以及對我國現行政策分章進行討論。

壹、傳統 U 形線之意涵

南海為主要國際航道，周邊計有越南、馬來西亞、汶萊、菲律賓、中華民國、中國大陸等，各自主張對南海全部或部分島礁擁有主權，印尼所屬專屬經濟海域（Exclusive Economic Zone, EEZ）部分劃入南海南部海域，但未擁有區域內任何島礁，一般不納為聲索國。

¹ 中共於 2012 年 11 月 8 日十八大公布《堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥》（十八大政治報告）強調「提高海洋資源開發能力，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國」。

² “US Official Asks China to Clarify or Adjust Sea Claims,” *Voice of America*, February 6, 2014.

³ 丘宏達，《現代國際法（修訂 3 版）》，（臺北：三民，2013），頁 511-522。

我國向來主張擁有南海 U 形線（由 11 斷線組成）範圍內的島礁主權。該線最早出現於內政部方域司 1946 年繪製的「南海諸島位置圖」，我政府當時未對該線有正式定義或名稱，其他地圖曾出現 20 斷線或斷線位置不一的多種地圖版本，其意涵更有國界線、歷史性水域線、島嶼歸屬線等數種不同解釋，另中共於 1953 年擅自刪減北部灣（舊稱東京灣）的兩段線，並調整各段線位置，自 1962 年後確認為 9 斷線。

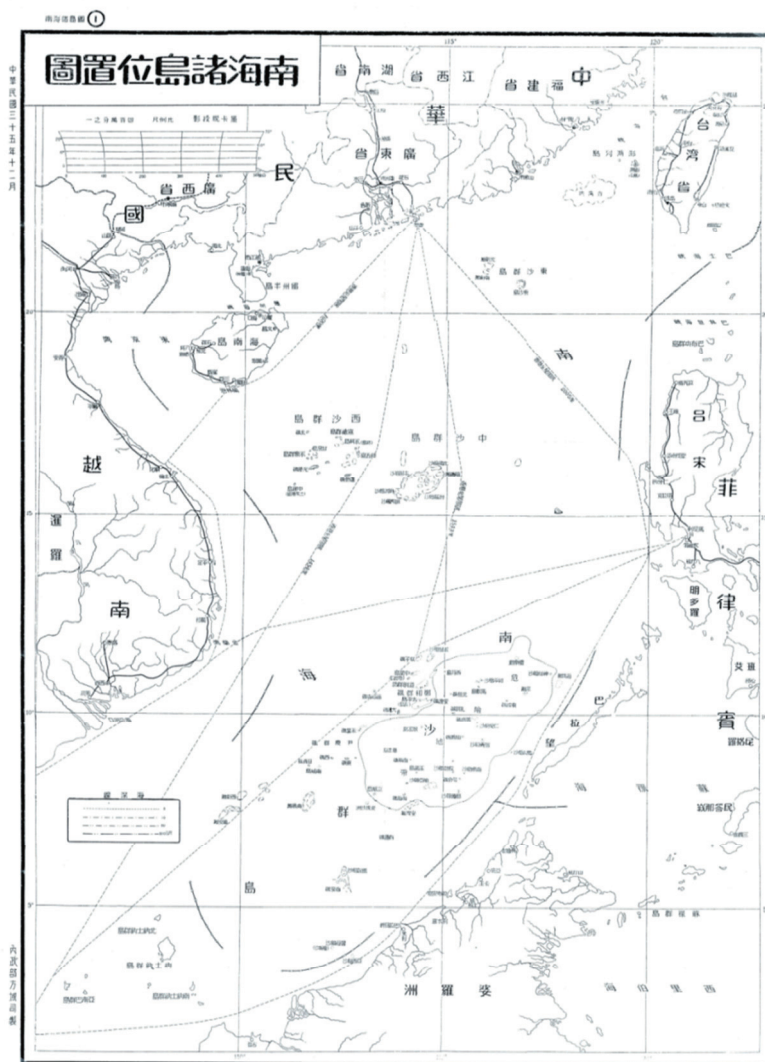
「南海諸島位置圖」收錄於由傅角今主編、王錫光繪編的《中華民國行政區域圖》中，該圖將 U 形線劃定為 11 條斷續線，然採取斷續線，而非陸地疆界的實線，推測可能具有以下意涵：（一）為地理繪圖法，根據訪談繪者王錫光、鞠繼武的說法，「界線是各島礁與周邊國家的中線」，⁴線內群島歸屬我國，推測應為傳統海域疆界線，不包含線內水域；（二）陸地疆域線與海洋疆域線以不同方式區隔；（三）與陸地斷線同，係為未定界線，仍待與鄰國協商確定。⁵根據當時國內各類地圖，對該線的標示有實線與虛線等多種樣式，尚難研判採取斷續線之意涵。

內政部於 1946 年劃定 U 形線時，未針對該線之意涵明確定義，因此僅能根據推論得知：該線範圍內島礁屬我國所有，至於水域之意涵無從得知。U 形線範圍內的水域究竟為何？應可確定的是，我國並未主張此線範圍內之水域為《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*）所稱之內水（internal waters）或專屬經濟海域。因為根據該公約第 8 條，內水為領海基線向陸地一側之水域，應被視為領土的一部分，沿海國對內水享有完全的領土主權；因此，外國籍船隻不享有在領海無害通過權、在專屬經濟海域航行自由兩權。事實上，我國政府也從未干預外籍船隻有關上述兩項權利。

⁴ 張耀光、劉錯、劉桂春，〈從地圖看南中國海海域疆界線的形成與演進：中國南海九條斷續國界線〉，《地理科學》，第 32 卷第 9 期，2012 年 9 月。

⁵ 詳見傅崑成於會議之發言，〈我國南海歷史性水域之法律制度：學術座談會紀要〉，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期（1993）。

圖 1 中華民國內政部方域司繪製南海諸島位置圖



資料來源：內政部

我國曾於 1993-2005 年間主張 U 形線範圍內水域係為我國「歷史性水域」。1992 年在行政院函立法院審議的《中華民國領海及鄰接區法(草案)》第 6 條亦曾定義「歷史性水域」並明訂公告確切範圍，但被認為

可能遭外界誤解中華民國將南海 U 形線內水域視為領海，最後遭立法院刪除。

即便如此，行政院於 1993 年仍以公告《南海政策綱領》形式強調：「南沙群島、西沙群島、中沙群島及東沙群島，無論就歷史、地理、國際法及事實，向為我國固有領土之一部分，其主權屬於我國。南海『歷史性水域』界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益」。⁶這是我國首次，也是至今唯一一次將該水域視為「歷史性水域」的政策文件，但已隨著內政部於 2005 年以臺內地字第 09400162932 號函停止適用《南海政策綱領》。政府自此未再指明南海為我「歷史性水域」，內政部也僅以地政名詞說明方式將「歷史性水域」的定義是「經由歷史文獻等證明為某國最早發現、命名、開發、經營及管轄之固有水域，就叫某國的歷史性水域，例如我國南海」⁷。這個定義與國際法學界認知到的「歷史性水域」(historic waters) 定義似乎有所差別。

另外，我國於 1999 年 2 月 10 日公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，將該線稱為傳統 U 形線及固有疆界線，並認為線內南沙群島全部島礁均為我國領土，⁸惟此份文件亦未對 U 形線之水域有明確定義，若觀察我政府歷年官方文件的說法，「歷史性水域」仍是我國官方唯一曾經對 U 形線水域所做的最為具體之認定，但這種將大多數南海海域含括進入我國管轄範圍的主張，不但引來馬來西亞及印尼的反彈，⁹甚至較中共主張還強硬 (assertive)，¹⁰能否符合現行國際法之規範，實應深入探討。

⁶ 《南海政策綱領》，內政部地政司，1993 年 4 月 13 日。

⁷ 此說法仍有待國際法確認，「地政名詞：歷史性水域」，內政部，資訊及服務，檢閱時間：2014 年 1 月 17 日。

⁸ 依據行政院院臺建字第 0980097355 號令修正，「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線示意圖」，將 U 形線稱為「固有疆域界線」。

⁹ Song Y. and Yu P., "China's Historic Waters, in the South China Sea: An Analysis from Taiwan, ROC" *American Asian Review*, Vol. 12, No. 4 (1994), p. 84.

¹⁰ Zou Keyuan, "China's U-Shaped Line in the South China Sea Revisited," *Ocean Development & International Law*, 43(2012), p. 20.

參、U 形線內水域之國際法問題

依據 1982 年《聯合國海洋法公約》之規定，沿海國對領海與鄰接區享有「主權」(sovereignty)、對專屬經濟海域與大陸礁層享有「主權權利」(sovereign rights)，亦有第 21 條關於無害通過領海、第 33 條關於鄰接區管制、第 62 條關於專屬經濟海域養護和管理等，有各國得制定國內法律和規章進行管理的條文規定。

表 1982 年《聯合國海洋法公約》領海與專屬經濟海域規範之比較

沿海國	領海	專屬經濟海域
範圍	12 浬	200 浬
享有	主權	主權權利
外國船隻	無害通過	航行自由
沿海國得制定國內法管理之項目	1. 航行安全及海上交通管理； 2. 保護助航設備和設施及其他設施或設備； 3. 保護電纜和管道； 4. 養護海洋生物資源； 5. 防止違犯沿海國的漁業法律和規章； 6. 保全沿海國的環境，並防止、減少和控制該環境受污染； 7. 海洋科學研究和水文測量； 8. 防止違犯沿海國的海關、財政、移民或衛生的法律和規章。	1. 勘探、開發、養護和管理海床上覆水域、海床及其底土之生物或非生物資源之主權權利； 2. 以及利用海水、海流、風力產生之能源或其他活動之主權權利； 3. 人工島嶼、設施和結構的建造和使用； 4. 海洋科學研究； 5. 海洋環境的保護和保全。

資料來源：United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 21, 56-59, 77 另沿海國於主張之大陸礁層亦享有主權權利，惟與專屬經濟海域享有之主權權利項目略不相同。

國內學界針對我國 U 形線之性質究屬《聯合國海洋法公約》所規範之領海、鄰接區、大陸礁層、專屬經濟海域，或半閉海尚有爭論；基於維護區域秩序與穩定，宜以更爲審慎的方式，檢視該主張可能遭遇的國際法疑慮，尋找更爲有利之支撐基礎，以下僅就此提出觀察：

一、U 形線範圍內島礁之困境

我國向來主張 U 形線範圍內的 150 多個島礁，包含東沙群島、西沙群島、中沙群島及南沙群島全屬我國領土。1933 年內政部召集參謀本部、外交部、海軍司令部、教育部、蒙藏委員會成立水陸地圖審查委員會；1934 年召開第 25 次會議審定並公布「關於我國南海諸島各島嶼中英地名對照表」；1935 年水陸地圖審查委員會出版我國官方第一份南海地圖（中國南海各島嶼圖）均承繼此主張。東沙島現已由我國實際佔領，未有國家提出反對；西沙群島有越南提出聲索，但中共實際佔領；而中沙群島，由於多數位於水面以下，是否符合國際法島嶼要件尚有疑義。

（一）中沙群島無法享有主權權利

根據《聯合國海洋法公約》第 121 條規定，「島嶼是四面環海並在高潮時高於水平面自然形成的陸地區域」，並可據以劃定領海、鄰接區、專屬經濟海域，尙無疑義；但該條復規定「不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟海域或大陸礁層」，中沙群島尙無任何一島礁符合此規定，曾任行政院政務委員的學者丘宏達即認爲，我國有關中沙之主張恐難爲國際社會承認。¹¹但既然我國已於 1999 年劃定民主礁（黃岩島）之領海基線，若我國擁有民主礁（黃岩島），但這類島礁仍屬「不能維持人類居住或其本身的經濟生活」，也僅可劃定領海，無法主張劃定專屬經濟海域或大陸礁層；¹²因此，該附近海域因位於菲

¹¹ 丘宏達，《現代國際法（修訂 3 版）》（臺北：三民，2013），頁 578-581。

¹² Robert Beckman, "The UN Convention on the Law of the Sea and the Maritime Disputes in the South China Sea," *The American Journal of International Law*, Vol. 107(2013), p. 151; 宋燕輝，〈有關黃岩島爭議的國際法問題〉，《海巡雙月刊》，第 58 期(2012)，頁 39-49; Peter Dutton, "Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea," *Naval War College Review*, Autumn 2011, Vol. 64, No.4, p.51.

律賓專屬經濟海域之內，相關主權權利恐將由菲律賓所享有。¹³

（二）南沙群島島礁性質樣貌複雜

南沙最爲複雜，島礁樣貌多樣，涉及越南、菲律賓、馬來西亞及中共之聲索，且各國分別占領島、礁、沙、洲，未來勢必是國際協商與談判最爲困難的部分。姑且不論各國主張爲何，本文先行確認島礁性質：那些是「四面環水並在高潮時高於水平面的自然形成」的陸地區域，對於「不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁」，僅能劃定領海與鄰接區，不應有專屬經濟海域或大陸礁層，諸如此類議題應是需最先確定的部分。依此，我國擁有並佔領之太平島，既能劃定領海與鄰接區，又享有專屬經濟海域，應是最具優勢的國家之一。南沙群島內之島礁樣貌從島嶼、礁石（reefs）或低潮高地（low tide elevations）均有，太平島可劃定領海、專屬經濟海域；但對於低潮高地能否劃定領海的基線，則須依《聯合國海洋法公約》第 13 條規定，視其是否位於以陸地爲基線的領海範圍內而定。目前的困難是，各國爭相佔領島礁，並興建人工設施，恐不會輕易放棄。若此，各國是否願意遵守《聯合國海洋法公約》，實踐其於 2002 年所宣示的《南海各方行爲宣言》（*The Declaration of the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC*）之精神，將成爲維護區域穩定的一大挑戰。

二、U 形線範圍內水域之法律缺陷

我國內政部於 1946 年劃定 U 形線時，未有對該範圍內之水域明確定義之文件，將其認定爲「歷史性水域」也僅出現於 1993-2005 年間，然這項主張是否符合當今國際法學界的普遍看法？根據 1962 年聯合國秘書處提交的一份《歷史性水域含歷史性海灣之法律制度》（*Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays*）報告，需有以下要件：（一）沿海國由國家機構行使權力；（二）持續行使形成習尚（usage）；（三）外國對此習尚默認（acquiescence）。¹⁴過去我國政府尙無針對南

¹³ 陳貞如，〈近年南海海域黃岩島爭端之法律分析〉，《司法新聲》，第 108 期（2013），頁 60-80。

¹⁴ *Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays*, Study Prepared by the Secretariat, A/CN.4/143, 9 March 1962；丘宏達，《現代國際法（修訂 3 版）》（臺北：

海海域航行船隻或漁船行使管轄權力，長年以來也未干擾 U 形線範圍內之航行自由、捕魚自由，更遑論形成習尚或為周邊國家默認。由此觀察，我國政府欲主張該海域為我「歷史性水域」，必然會受到各國以不符合國際法要件為由挑戰之，更何況國內學者也缺乏對此主張之共識，¹⁵中共官方亦未有公開文件指稱 U 形線水域屬「歷史性水域」；因之，想藉「歷史性水域」之宣示保障我國利益恐仍需強化法理論述。

肆、我國南海政策之外部挑戰

一、中共主張逐步擴大：歷史性權利、主權權利與管轄權

早年中共對於南海之主張僅強調島礁與其附近海域擁有主權：這可從以下聲明說明：（1）1951 年中共外交部長周恩來聲明：「西沙群島和南威島正如整個南沙群島和中沙群島、東沙群島一樣，向為中國領土」；（2）1958 年，中共發表《中華人民共和國政府關於領海的聲明》，再次確認東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島屬於中共領土；（3）1974 年針對南越將南威島劃入領土，中共外交部聲明：「南沙群島、中沙群島和東沙群島一樣，歷來就是中共的領土一部分，對這些島嶼擁有不可爭辯的主權，島嶼附近的資源也屬於中共所有」。由上述文件觀察，中共似乎未對四個群島附近水域以外的海域提出主張。然而，隨著改革開放、國力上升，逐漸開始主張對 U 形線內其他水域的「歷史性權利」。例如，1998 年 6 月 26 日訂定之《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》第 14 條即有「本法的規定不影響中華人民共和國享有的歷史性權利」之條文，這似乎顯示中共對南海水域之主張，就法律面而言，僅強

三民，2013），第 601-602 頁。

¹⁵ 黃異，《海洋與法律》，（臺北：新學林，2010）；俞寬賜，《南海諸島領土爭端之經緯與法理》（臺北：國立編譯館，2000），頁 59-79；孫光明，〈我國南海政策之解析與建議〉，載於《我國應有的南海戰略》（臺北：國家政策研究中心、業強，1996）；傅崑成，1993，《我國南海歷史性水域法律地位之研究》，行政院研考會委託研究案；張文仁，《南海諸島主權問題之研究：外交部八十五年度研究報告》（臺北：外交部，1996）；〈我國南海歷史性水域之法律制度：學術座談會紀要〉，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期（1993）；宋燕輝，〈歷史性水域之法律制度的探討〉，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期（1993），頁 25-42。

調享有「歷史性權利」。¹⁶

值得玩味的一項發展是，根據中共 2009 年 5 月 7 日向聯合國秘書長提交之照會，稱「中國對南海諸島及其**附近海域**擁有無可爭辯的主權，並對**相關海域**及其海床和底土享有主權權利和管轄權（見附圖〔即 9 斷線圖〕）。中國政府的這一貫立場為國際社會所週知。」¹⁷這是中共首次運用 9 斷線圖輔助其主張的官方聲明。但對於這項歷史證據，菲律賓在 2011 年 4 月 5 日向聯合國秘書長所提的照會，即稱「中共於照會所附之 U 形線圖明顯缺乏國際法基礎」；印尼政府 2010 年 7 月 8 日也在向聯合國秘書長的照會中，直指該主張「無異是顛覆（upset）《聯合國海洋法公約》制度」。¹⁸中共這項照會另衍生其他問題，包含使用「附近海域」（adjacent waters）、「相關海域」（relevant waters）等《聯合國海洋法公約》所欠缺的概念，中共主張之相關海域是否即是對 U 形線內專屬經濟海域範圍之外海域的主張，值得觀察。¹⁹

2012 年 2 月 29 日，針對時任美軍太平洋司令魏勒（Robert Willard）認為美軍軍力部署旨在確保航行自由之發言，中共外交部發言人洪磊曾表示，「南海爭議的核心是部分南沙島礁領土主權爭議和南海部分海域的劃界爭議。需要指出的是，**沒有任何國家包括中共對整個南海提出主權聲索**，事實證明，南海的航行自由和安全從來不是問題。」²⁰洪磊的說法頗為巧妙，似乎也說明中共主張於相關海域享有主權權利和管轄權，未擁有主權，可視為是 2009 年中共提交聯合國秘書長照會立場的重申。

¹⁶ 中共部份學者亦有主張 U 形線水域並非歷史性水域，主張歷史性權利亦尚待論證，李金明，〈南海斷續線：產生背景及其法律地位〉，《現代國際關係》，2012 年第 9 期（2011）；李金明，〈國內外有關南海斷續線法律地位的研究述評〉，《南洋問題研究》，第 146 期（2011）。

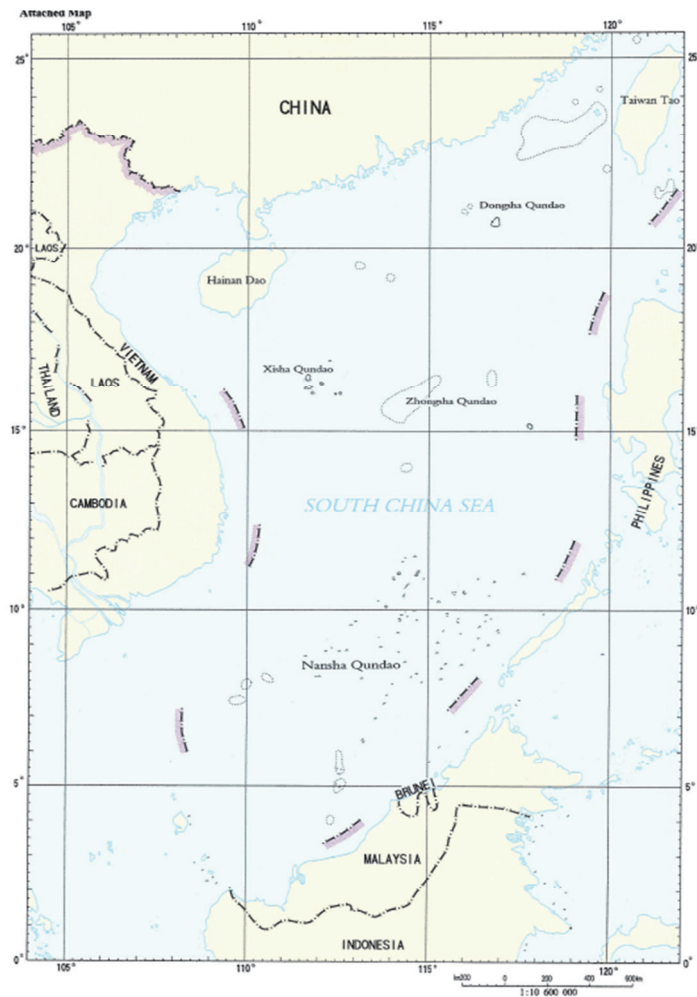
¹⁷ Note Verbale No. CML/17/2009 (7 May 2009) of the Permanent Mission of the People's Republic of China to United Nations (Protesting Malaysia-Vietnam Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf).

¹⁸ Note Verbale No. 480/POL-703/VII/10 (8 July 2010) of Indonesia.

¹⁹ Erik Franckx and Marco Benatar, "Dots and Lines in the South China Sea: Insights from the Law of Map Evidence," *Asian Journal of International Law*, Volume 2, Issue 1 (January 2012), p. 107; 宋承恩，〈中國在南海的水域主張：兼論歷史性論述的角色〉，中華民國國際法學會，2012 年 11 月 20 日。

²⁰ 「外交部：中國未對整個南海提出主權聲索」，《中新網》，2012 年 2 月 29 日。

圖 2 中共向聯合國秘書長提之 CML/17/2009 照會附圖



資料來源：Note Verbale No. CML/17/2009 (7 May 2009) of the Permanent Mission of the People's Republic of China to United Nations (Protesting Malaysia-Vietnam Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf).

總之，中共於南海的立場分兩層次，第一層次之主張「四個群島與其附近海域擁有主權」，係先聲稱擁有島嶼及附近海域，符合「陸地支配海洋」(the land dominates the sea)原則，再依此劃定領海、鄰接區，甚至專屬經濟海域，即中共所稱附近海域；第二層次則是「享有主權權利和管轄權的相關海域」，上述立場並以附上之修改版的 9 斷線圖（見附圖 2）佐證，除把我國 1946 年的 U 形線圖視為一歷史證據，²¹似乎強調於 U 形線水域享有主權權利和管轄權，²²然主權權利是沿岸國於專屬經濟海域的權利，管轄權範圍則較模糊，究係指為何？未來隨著中共國力的擴大，是否在該水域實踐與明確化其主張值得關注，因為不論是「歷史性權利」或是「相關海域」之主張，在現行國際法均無可供參考之規定。

二、菲律賓針對中共 9 斷線提交國際仲裁

2013 年 1 月 22 日，9 斷線面對一項最為實際的國際法挑戰。菲律賓政府引用《聯合國海洋法公約》規定，正式對中共的南海 9 斷線主張提交仲裁，理由包含：（一）中共所謂 9 斷線主張包含整個南海，違反《聯合國海洋法公約》是不合法的；（二）中共於 9 斷線內水域之灘、礁、低潮高地實施佔領與興建設施，部分屬於菲國大陸礁層與國際海床，並非該公約之島嶼；（三）中共干擾菲律賓於其合法水域進行合法活動；（四）菲律賓已意識並將避免（本仲裁案）涉及中共 2006 年提交之聲明事項，並要求仲裁庭宣布：1、中共於南海水域的權利應符合該公約；2、中共基於 9 斷線的南海主張違反該公約；3、要求中共國內法應符合該公約責任；4、要求中共停止妨礙菲律賓在南海海域的權利。²³此項發展不但開啓兩國於南海的新競爭場域，未來仲裁案的發展也將對中共如何詮釋歷史性權利、主權權利及管轄權之間的關聯形成壓力。²⁴

²¹ 〈中國外交部有關南海政策說明〉，中共外交部，〈http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zcwj_611316/t10650.shtml〉。

²² 宋承恩，〈中國在南海的水域主張：兼論歷史性論述的角色〉，中華民國國際法學會，2012 年 11 月 20 日。

²³ “Notification and Statement of Claim,” Department of Foreign Affairs of the Philippines, 22 January, 2013; “Arbitral Proceedings against China,” Department of Foreign Affairs of the Philippines, 22 January, 2013.

²⁴ 〈宋承恩：和平崛起的法治對話〉，中華民國國際法學會觀念平臺，2013 年 2 月 15

此外，針對菲律賓與中共可能因南海島礁發生衝突，美國是否協防的問題，菲律賓採取「拉美制『中』」策略，菲律賓總統艾奎諾三世（Benigno S. Aquino III）曾於 2011 年 4 月 9 日發表演說稱：「時間已證明，美日是我們可以依賴的盟友。我深信，當我們再度面臨安全與主權威脅時，美國與日本仍會與我們站在一起」。²⁵此外，根據 1951 年 8 月 30 日簽訂《美菲共同防禦條約》（Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of the Philippines）第 4 條之規定，「締約國承認任何一方領域在太平洋地區遭受武力攻擊，均危害自身和平與安全，在符合憲法程序之下，將宣示採取行動以對抗共同危險。」第 5 條「對於任何締約國遭受攻擊，應包含領土、行政管轄權下太平洋地區島嶼、軍隊、公務船與航空器。」菲律賓外交部更援引 1999 年 5 月 24 日，美國時任駐菲律賓大使哈巴德（Thomas C. Hubbard）致函時任菲律賓外交部長希阿松（Domingo L. Siazon）信中說法，「（引述美國國防部長柯恩的聲明）美國認為南海是太平洋地區的一部分」。²⁶此一立場於歐巴馬政府上任後，仍由國務院持續多次重申。²⁷由上可知，即便南沙群島、黃岩島並非為菲國管轄權所及之島嶼，美國並無保衛該島嶼義務，但靠近該島嶼附近海域的菲國公務船與軍隊遭受攻擊，仍符合條約第 5 條之規定，菲律賓自然可能依該規定尋求美軍協助，這或許可以解釋 2012 年民主礁（黃岩島）事件，中共採取圍城戰術而非武力，應是避免美軍介入。

三、國際社會對 9 斷線之質疑逐漸升高

早於 2010 年 7 月 23 日，時任國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）即在河內宣示有關南海政策，其中包含「美國與其他國家在南海均有航行自

日。

²⁵ “‘Let Us Learn from Our Veterans,’ Says Aquino,” Office of the President of Philippines, April 9, 2011.

²⁶ “Statement of Foreign Affairs Secretary Albert F. del Rosario Regarding The Philippines-US Mutual Defense Treaty,” Department of Foreign Affairs, May 9, 2012.

²⁷ 重申時機總計：2011 年 6 月 23 日（菲國外交部長訪美、希拉蕊接受 ABS-CBN 專訪）、2011 年 11 月 16 日（簽署《馬尼拉宣言》）、2012 年 4 月 30 日（美菲 2+2 會議）。“Common Challenge, New Developments in the Philippines-US Alliance,” Remarks by the Hon. Albert F. del Rosario Secretary of Foreign Affairs of the Republic of the Philippines Public, Lecture at the Heritage Foundation, May 2, 2012.

由、海洋資源開採、尊重國際法之國家利益」、「在主權爭議不持立場，但各國主張之海洋權利應符合《聯合國海洋法公約》、國際習慣法，對海洋空間的法律主張應僅基於陸地形貌」；²⁸2011年7月21日，正當東協與中共達成「南海各方行為宣言指導方針」(*Guidelines for the Implementation of the DOC*)，²⁹希拉蕊首度指明，多數聲索國均遵守《聯合國海洋法公約》，「中共依據歷史的主張是否得宜？」³⁰2014年2月5日，美國國務院亞太助卿羅素在眾議院外交委員會作證更明確表示，「中共使用9斷線而非陸地形狀據以主張海洋權益不符國際法」，並稱國際社會將歡迎中共澄清或調整以符合國際海洋法。這項說法雖仍符合美國歷來「對主權爭議不持立場，尊重國際法」之立場，卻是美國政府首度認定中共之主張有違國際法，美國從重申原則，到指明中共違反國際法，旨在回應日趨惡化的南海情勢。值得注意的是，美國前國安會亞洲事務資深助理、現布魯金斯研究院中國中心資深研究員貝德(Jeffrey A. Bader)在2014年2月6日撰寫〈美國與中共的9斷線：終止模糊〉(*The U.S. and China's Nine-Dash Line: Ending the Ambiguity*)乙文中透露，美國應鼓勵新加坡、泰國等國針對中共9斷線主張進行挑戰，這項建議係以國際法為依據，應較易獲得國際社會支持。³¹可確定的是，在菲律賓仲裁案正式開展後，國際社會對於中共所主張的9斷線，質疑與施壓將會更形升高。

四、中共與東協之「南海行為準則」談判進展不明

做為重要國際航道，南海的「航行自由」應是印度、美國、日本等區域國家關切之重點；因此，面對島嶼主權爭議複雜的局勢，制定一套包含衝突解決機制的「南海行為準則」(*Code of Conduct in South China*

²⁸ “Remarks at Press Availability,” Hillary Clinton, Secretary of State, National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010.

²⁹ “ASEAN, China Adopt East Sea Rules,” *Vietnam News Agency*, July 22, 2011; “China, ASEAN Agree on Plans to Solve South China Sea Dispute,” *CNN*, July 21, 2011; “ASEAN Confident Accord with China to Settle Disputes in South China Sea,” *The Philippine Star*, July 23, 2011.

³⁰ “US Condemns Acts of ‘Intimidation’ in South China Sea,” *The Philippine Star*, July 25, 2011.

³¹ Jeffrey A. Bader, “The U.S. and China’s Nine-Dash Line: Ending the Ambiguity,” Brookings Institution, February 6, 2014.

Sea, COC)，實為南海局情勢穩定的關鍵。然而，東協 6 國於 1992 年 7 月 22 日首次針對南海提出的「東協南海宣言」(*ASEAN Declaration on the South China Sea*)，其中提及應以《東南亞友好合作條約》(*Treaty of Amity and Co-operation in Southeast Asia*, TAC) 之原則，做為南海的國際行為準則。東協與中共於 2002 年達成《南海各方行為宣言》，到 2011 年 7 月 21 日，東協與中共再度達成「南海各方行為宣言指導方針」，³²幾乎每隔十年就會有一份文件公布，但東協與中共雙方卻始終無法在「南海行為準則」談判上達成共識。這牽涉到中共堅持的兩個底線：第一，南海主權爭議屬於領土爭議，是「雙邊」問題，應透過「雙邊」談判解決，反對域外國家介入。楊潔篪在擔任外交部長時即表示，「南海部分島礁主權歸屬和海域管轄權爭議應由直接當事國通過友好磋商和談判，以和平方式解決，東協不是討論南海問題的適當場所」，³³並警告美國不要介入領土爭議；³⁴因此，行為準則談判不應涉及領土劃界問題。第二，衝突機制；然而，目前談判進展不明。根據 2013 年「第 16 次中共-東協高峰會議」與會後發表的《紀念中共-東協建立戰略夥伴關係 10 周年聯合聲明》的說法，「雙方再次重申將繼續全面有效落實《宣言》，並在協商一致基礎上，積極穩妥推進『南海行為準則』磋商」，³⁵顯然進展有限。

需觀察的是，中共於 2012 年黃岩島事件之後，陸續於 2013 年 6 月 21 日宣布設立三沙市；6 月 23 日「中國海洋石油總公司」公布南海中南部油氣招標區塊；11 月首艘航艦遼寧號穿越臺灣海峽進入南海；11 月 29 日修正《海南省實施中華人民共和國漁業法辦法》，積極強勢應對南海變局。由於 2015 年是東協共同體 (ASEAN Community) 建立的關鍵年，中共與東協 9 國領導人於 2013 年相互造訪數十次，南海相關合作會有何變動，應密切關注。另外，這些訪問獨漏菲律賓，可能是藉孤

³² “ASEAN, China Adopt East Sea Rules,” *Vietnam News Agency*, July 22, 2011; “China, ASEAN Agree on Plans to Solve South China Sea Dispute,” *CNN*, July 21, 2011; “ASEAN Confident Accord with China to Settle Disputes in South China Sea,” *The Philippine Star*, July 23, 2011.

³³ 〈楊潔篪：南海爭議應由直接當事國談判解決〉，《中國評論網》，2011 年 7 月 23 日。

³⁴ “China, US Spar over South China Sea in Bali,” *AFP*, July 22, 2011; “China Tells US to Respect Its Territorial Claims,” *AFP*, July 22, 2011.

³⁵ 〈外交部：望南海爭端非當事國勿做有損穩定的事〉，《新華網》，2013 年 10 月 11 日。

立菲律賓，分化東協在「南海行為準則」談判的團結，懲罰菲律賓提出仲裁案的舉動，而中共與馬來西亞建立「戰略合作夥伴關係」，³⁶與汶萊進行防衛、海上油氣資源等合作，³⁷並緊拉同為南海聲索國之一的越南，更史無前例地簽訂多項協議，³⁸可看出中共企圖舒緩東協團結所構成的外交壓力；而越南除與美國展開軍事交流、海巡合作，³⁹並向俄羅斯採購 6 艘基洛級（Kilo class）潛艦，預計 2016 年以前全數移交越南海軍。⁴⁰越南運用大國之間的矛盾，外交手法之靈活，應希望在日後海上劃界談判中獲取最大利益，值得密切關注。

伍、結論

一、我國應堅持四個群島及周遭水域之主權

《聯合國海洋法公約》第 2 條規定，「沿海國的主權及於其陸地領土及其內水以外鄰接的一帶海域，在群島國的情形下則及於群島水域以外鄰接的一帶海域」，意即上述範圍之水域，無法主張擁有主權，此規定即「陸地支配水域」原則，也是今年初美國國務院亞太助卿羅素發言的依據。我國政府已不再延用曾於 1993-2005 年間主張的「歷史性水域」，未來為避免外界誤解我國主張整個海域屬於中華民國，有關南海主權立場仍宜循外交部既定立場：「無論就歷史、地理及國際法而言，南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域係屬中華民國

³⁶ 習近平也就雙方合作提出建議：一、雙邊領導人保持常來往好傳統，堅持從「中」馬友好大局出發，加強重大問題的戰略溝通和對雙邊關係的頂層設計。二、結合各自發展戰略擴大經貿合作，實現雙邊貿易額 2017 年 1,600 億美元的目標，將欽州、關丹產業園區打造成雙邊投資合作旗艦項目；「中」方鼓勵大陸企業參與馬國北部發展和吉隆坡到新加坡高鐵建設；加強金融合作，擴大人民幣在貿易和投資中的使用。三、加強資訊通訊、遙感衛星、生物技術合作，積極推進科技實驗室建設。四、發揮防務安全磋商機制作用，加強兩軍交流合作。深化執法合作，合力打擊恐怖主義和跨國犯罪。五、擴大地方合作和民間往來。〈陸馬升級 成全面戰略夥伴關係〉，《中央社》，2013 年 10 月 4 日。

³⁷ 〈中華人民共和國和文萊達魯薩蘭國聯合聲明〉，《中央社》，2013 年 10 月 12 日。

³⁸ 〈中越聯合聲明〉，《人民網》，2013 年 6 月 22 日。

³⁹ 〈凱瑞訪越 加強美越關係〉，《中央社》，2013 年 10 月 31 日；〈越美防務政策對話 加強合作〉，《中央社》，2013 年 10 月 31 日。

⁴⁰ 〈越購俄潛艦 首艘抵越〉，《中央社》，2014 年 1 月 1 日。

固有領土及水域，其主權屬於中華民國，不容置疑。中華民國對該四群島及其水域享有一切應有權益。」⁴¹至於 U 形線水域，我國仍可主張擁有如傳統捕魚權（UNCLOS §15）、⁴²海床與底土資源等利益，並釐清其與《聯合國海洋法公約》第 15 條「歷史性所有權」（historic title）、第 47 條「傳統上利益」（interests traditionally exercise）之關係，以維護我國權利。

二、強化海巡與國軍海上護漁的合作

我國軍與海巡部隊在東沙島、太平島駐防與遂行海域巡防任務，展現我主權與有效佔有，概無國際法疑義。然而，我國於太平島的防衛仍受限於距離臺灣本島過遠，軍力優勢無法延伸的困境。⁴³2012 年 3 月 21 日生效的《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》新增條文第 42 條至第 45 條文中，已公告東沙島、太平島周邊 4,000 公尺以內水域為「禁止水域」；4,000-6,000 公尺為「限制水域」，於實踐上應可擴及適用所有外籍船隻，另我國政府仍持續宣示對於該水域以外區域的航行自由、捕魚不干預的立場，應可獲得美國及國際社會的支持。⁴⁴

⁴¹ 我外交部 2011 年 8 月 10 日重申南海政策：「一、無論就歷史、地理及國際法而言，南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域係屬中華民國固有領土及水域，其主權屬於中華民國，不容置疑。中華民國對該四群島及其水域享有一切應有權益，任何國家無論以任何理由或方式予以主張或佔據，中華民國政府一概不予承認。二、中華民國政府認為，相鄰南海各島礁之國家，應依據聯合國憲章、《聯合國海洋法公約》等之原則與精神，避免採取任何影響南海地區安定和平的單邊措施。三、中華民國政府重申，願秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」之基本原則，與其他國家共同開發南海資源。四、中華民國政府同時呼籲，相鄰南海各島礁之國家自我約制，透過協商對話，和平解決南海爭端；我國願積極參與相關對話，解決紛爭，共同促進區域之和平穩定與發展。詳見，「中華民國外交部重申南海議題立場（中文版）」，外交部，2011 年 8 月 10 日。

⁴² 孫光明，〈我國南海政策之解析與建議〉，載於《我國應有的南海戰略》（臺北：國家政策研究中心、業強，1996）。

⁴³ 林正義，《南海情勢與我國應有的外交國防戰略》，行政院研考會委託研究報告，（臺北：行政院研考會，1996），第 1-2 頁。

⁴⁴ 美國國務卿希拉蕊於 2010 年 7 月 23 日於越南河內舉行的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum）表達基本立場，「美國將南海的自由航行、開放海洋共有利益與尊重國際法視為美國國家利益」。

雖然，近年我國以海巡部隊駐防方式引發國內學者辯論，⁴⁵但藉由海巡部隊與國軍之密切合作，持續加強有關防衛建設，擴增建島上發電、淨水、碼頭與機場基礎設施。⁴⁶對維持我國之有效佔領均有所助益。至於，現階段之護漁政策依「海巡護漁民，海軍挺海巡」原則，國軍秉持「不畏懼、不迴避、不示弱」立場，並持續代訓海巡部隊新兵、移撥武器裝備、資訊分享、相互支援等，雖可維護東沙與太平兩島主權，但不應排除未來周邊情勢轉趨惡化時，強化防衛裝備的可能性。⁴⁷

三、持續尋求參與國際協商，支持和平對話解決紛爭

2012年8月31日，國安會秘書長胡爲真與內政部長李鴻源視察太平島、登上中洲礁升上我國國旗之後，外交部聲明：「呼籲我國周邊國家邀我參加『南海各方行為準則』之協商，共同促進區域之和平與發展」。由於，希拉蕊2010年7月23日即宣示：「所有聲索國採取合作性外交作為解決領土爭議」，因此應可據以爭取美國支持我參加相關議題協商。⁴⁸

⁴⁵ 討論文章如宋燕輝，〈建構南海策略需要「巧實力」〉《聯合報》（2011年5月3日，19版）；林延輝，〈南海維權 應積極落實「南海倡議」〉《自由時報》（2011年5月2日，13版）；張廷廷，〈維護南海主權應超越軍事考量〉《臺灣時報》（2011年5月1日，7版）；宋燕輝，〈尋求南海對話 馬政府巧實力〉《聯合報》（2011年4月29日，19版）；陳昭倫，〈維護南海主權 要靠軟實力〉，《中國時報》（2011年4月29日，22版）；陳一新，〈海巡駐防東沙南沙 合乎國家利益〉《中國時報》（2011年4月28日，17版）；唐明華，〈海巡駐東、南沙符合政策〉，《中國時報》（2011年4月28日，16版）；胡念祖，〈不軍不警如何捍衛東、南沙〉，《中國時報》（2011年4月26日，15版）。

⁴⁶ 行政院海巡署委託交通部國工局在太平島整建碼頭，總工程款為33億元，2014年編10億，2015年18億元，2016年5億元，碼頭完工後可宣示主權和提升巡防救護，能停泊3,000噸級巡防艦的大型碼頭，興建完成後，不但能解決島上運補困難，行經南沙海域的作業船隻，也可就近申請避風泊靠，最重要還能有效執行人道救援任務，至於跑道增強路面和增加助航設施燈光，共5,800萬元，詳見〈南沙整建碼頭 強化人道救援〉，《中央社》，2013年12月13日；〈太平島建碼頭 預算33億〉，《中央社》，2013年10月21日。

⁴⁷ 我國曾規劃於太平島及東沙島部署射天劍一型或槲樹防空飛彈，然礙於國際現實，現僅完成部署40公厘快砲與120公厘迫擊砲，〈國防部：南海武器部署宜維現狀〉，《中央社》，2012年5月3日。

⁴⁸ “Remarks at Press Availability,” Hillary Clinton, Secretary of State, National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010.

目前，各聲索國佔領島礁不一，亦各自主張擁有主權，若據以劃定領海、專屬經濟海域必將出現重疊部分。為確保海洋秩序與安全，宜依據《聯合國海洋法公約》第 74 條規定，透過協議劃定、公平解決爭議，且在協議前，各國應基於諒解與合作精神，盡力作出務實性的臨時安排（provisional arrangement），由於這類安排不會損及最後界線劃定；因此，應是解決爭議的可行途徑。2013 年華日間所簽訂之《臺日漁業協議》即可做為經驗參考，未來也不應排除與菲律賓、越南個別簽訂行為準則之可能。⁴⁹另外，中共近年雖積極尋求兩岸在南海議題上合作，但卻堅決反對中華民國以主權國家名義參與多邊協商，此立場實不符我主流民意，無助兩岸政治互信，亦不利南海島嶼主權爭議之解決。

四、兩岸合作的局限

中共近年積極利用各種場合，尋求兩岸於南海議題進行合作的可能性，然這些政策探詢底下，細究其仍堅持「主權」立場，並圍堵中華民國參與南海議題之相關國際性會議，將我國從國際「邊緣化」仍是主要的戰略目標。另外，中共自 1949 年宣稱「繼承」我內政部於 1946 年所劃設之 11 斷線主張，於 1953 年擅自更改為 9 斷線，並於 2009 年 5 月 7 日向聯合國秘書長提交照會，附上自行繪製之 9 斷線圖，兩岸關於 U 形線的繪法與內涵之認知實已有差別，輔以中共軍力大幅提升，兩岸軍力快速失衡，中共欲採取非和平手段解決爭議亦非不可能。我國應審酌現有南海政策主張，朝符合國際法規方向調整。

須注意的是，中共 2010 年 5 月向美官員透露，已將南海視為「核心利益」。⁵⁰而中共依據 1996 年《中華人民共和國關於中華人民共和國領海基線的聲明》，公布其領海的部分基線和西沙群島的領海基線，基點共計 77 個，其中包括大陸基點 49 個，西沙群島基點 28 個。目前，

⁴⁹ 林正義，《南海情勢與我國應有的外交國防戰略》，行政院研考會委託研究報告，（臺北：行政院研考會，1996），第 286 頁。

⁵⁰ 時任國務卿希拉蕊訪問澳洲接受《澳洲人報》專訪時，透露中共官方（媒體推測為國務委員戴秉國）第一次向美方代表表達，南海為中共的核心利益，是在 5 月初北京舉行的美「中」「戰略與經濟對話」（Strategic and Economic Dialogue）時，不過希拉蕊隨即回應「我們不同意」（We don't agree with that）。詳見“China Actions Meant as Test, Hillary Clinton Says,” *The Australian*, November 9, 2010.

中沙、東沙與南沙群島雖尚未劃定，但未來隨國力上升，其可能性必將升高，我國須有所準備。

最後，我國在 1946 年劃設 U 形線時，有關國際海洋法的發展仍未健全，尚無領海、鄰接區、大陸礁層、專屬經濟海域等觀念，雖有部分學者專家主張，依據不溯及既往原則，我相關主張不應遷就國際法規範。然 1982 年《聯合國海洋法公約》訂定至今，經聯合國多數會員國批准，已於國際形成海洋法秩序，各國依照該公約制定國內海洋法規，並享受其所帶來的海洋利益，我國在審酌現有相關資源條件下，應抱持務實的態度，並在確保國家主權的基礎上，與時俱進、依循當代國際海洋法制，與國際社會共同合作，維護區域海洋秩序。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

The Challenges of the ROC's South China Sea Claim and the ROC's Responses

Po-Chou Lin

Associate Research Fellow

Office of Defense Studies, MND

Abstract

This article explores the legal challenges faced by ROC's South China Sea (SCS) claim. It discusses this particular topic from four aspects. First, it introduces the origin and development of the U-Line as a traditional maritime boundary line established by the ROC government in the SCS. Second, it analyzes possible obstacles the U-Line may face in international law. Third, it examines the challenges stemming from international community, including whether or not Mainland China will further clarify through either rhetoric or actions its SCS claim over historic rights, sovereignty rights, and jurisdiction; the development of the arbitral proceedings initiated by the Philippines against Mainland China's nine-dash line claim; mounting international doubts about the nine-dash line claim; and the unclear negotiation process regarding the Code of Conduct in SCS between Mainland China and the ASEAN. Finally, this article suggests the ROC government insist in its sovereignty over SCS islands and their surrounding waters, strengthen cooperation between the Coast Guard and the Armed Forces on fishing boat escort missions, and urge international support of ROC's participation in COC negotiation.

Keywords: *Historic waters; sovereign rights; U-Line; UNCLOS; South China Sea; COC*

日本五期《防衛計畫大綱》戰略走向分析：

雙聯霸權的逐漸成形

郭育仁

國立中山大學中國與亞太區域研究所助理教授

摘 要

日本第 1 到第 5 期《防衛計畫大綱》的主要戰略走向，從冷戰緩和期的「基礎防衛力」構想逐漸演進到冷戰後的「深化美日同盟」、911 事件後與美國共同研發生產「彈道飛彈防衛系統」、因應北韓與中共威脅的「動態防衛力」，以及配合美國「再平衡政策」的「統合機動防衛力」。日本在美日同盟的角色也從早期的同盟依賴者，逐漸變成跟隨者到現在的主要支持者，功能也從早期狹隘的自我防衛，逐漸演化為對同盟的設施、後勤、財務、科技與人力支援，到最近的具體軍事功能，如先期情蒐反應、衝突緩衝、反彈道飛彈與反潛，以保障海上生命線與美軍在亞太地區的安全進出。美日同盟逐漸形成高度互補與專業分工的「雙聯霸權」(Bigemony)，以保障兩國在亞太地區的國家利益。

關鍵字：日本防衛政策、防衛計畫大綱、美日同盟、雙聯霸權

壹、前言

日本防衛政策戰略走向從 1978 年的「美日共同防禦指針」(U.S.-Japan Defense Cooperation Guidelines) 開始，便隨著美日同盟分工結構的調整而逐漸改變。美日同盟在過去幾十年的合作下，逐漸形成高度互補與專業分工的「雙聯霸權」(Bigemony)，¹以保障兩國在亞太地區的國家利益。而日本防衛政策也從早期狹隘與消極的自我防衛，逐漸轉變為主動擴大或接受在美日同盟中的具體功能。其中日本的角色從早期的同盟依賴者 (free rider)，逐漸變成跟隨者 (follower)，到現在的主要支持者 (supporter)。功能也從早期狹隘的自我防衛逐漸演化為對同盟的設施、後勤、財務、科技與人力支援，到最近的具體軍事功能，如先期情蒐反應、衝突緩衝、反彈道飛彈與反潛，以保障海上生命線與美軍在亞太地區的安全進出。

日本第 1 期《防衛計畫大綱》(《防衛計画の大綱》，簡稱《防衛大綱》或《大綱》) 制定於 1976 年冷戰緩和期 (Détente)，以「基礎防衛力」為主要戰略思維，強調建立最小限度的防衛力量。第 2 期《大綱》制定於 1995 年冷戰結束後，以深化美日同盟為主軸，強調美日安保體制對日本國家安全及東亞局勢的重要性。第 3 期《大綱》制定於 2004 年美國 911 事件後，以配合美國「彈道飛彈防衛系統」(ballistic missile defense, BMD) 為主軸，進行自衛隊任務性質與軍力部署的調整。第 4 期《大綱》制定於 2010 年中國大陸崛起與北韓飛彈危機，以「動態防衛力」為主要戰略概念，強調西南諸島以及周邊海空域的早期警戒與監視能力。第 5 期《大綱》制定於 2013 年「中」日釣魚臺島爭與美國提出亞太「再平衡政策」(rebalancing) 時期，以「統合機動防衛力」為主要戰略概念強化三軍聯合與兩棲作戰能力。換言之，日本五期《防衛大綱》各有不同制訂背景與戰略主軸。

本文嘗試以過去學術文獻為基礎，進一步歸納與分析 1976 年到 2010 年 4 期《大綱》的戰略主軸轉變。並著重探討日本 4 期《防衛大

¹ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a "Normal" Military Power* (New York: Routledge, 2004), pp. 139-147.

綱》在不同內外背景下的戰略思維改變及對可能威脅的因應策略，期望能更深入瞭解日本防衛政策戰略走向轉變的實際意涵。安倍晉三內閣已於 2013 年 12 月 17 日公布第 5 期《防衛大綱》，本文對過去日本防衛政策主軸與戰略走向轉變的釐清，將有助深入瞭解日本防衛政策目前與未來走向的可能發展。為達成上述研究目的，本文架構分為 6 部分：第一、回顧與分析冷戰時期 1976 年《大綱》戰略走向。第二、回顧與分析冷戰後 1995 年《大綱》走向。第三、分析 911 事件後，小泉內閣 2004 年《大綱》具體內容與走向。第四、分析政黨輪替後，民主黨執政時期 2010 年《大綱》具體內容與走向。第五、比較與總結 4 次《大綱》戰略走向，並兼論二次安倍內閣 2013 年《大綱》與前 4 期戰略走向之延續與差異點。

貳、1976 年《大綱》：冷戰緩和與「基礎防衛力」

一、《大綱》制訂背景：冷戰緩和

日本第 1 期《防衛大綱》制訂於 1976 年冷戰緩和期，以當時防衛局長久保卓也提出的「基礎防衛力」（基盤的防衛力）做為主要戰略概念。1974 年久保以個人名義發表名為〈我國防衛構想與防衛力整備之想法〉（我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方）的論文，提出「基礎防衛力」概念。²久保主張「基礎防衛力」的理由有六：³一、1970 年代中期國際情勢持續緩和，日本已沒有迫切與明確的威脅來準備「必要防衛力」。⁴二、在政治與財政的限制下，「必要防衛力」是不切實際的

² 久保卓也，〈防衛力整備の考え方〉，田中明彦等編，《日本政治・国際関係データベース「世界と日本」》（東京：東京大学東洋文化研究所，1971 年）。久保卓也，〈我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方〉，田中明彦等編，《久保卓也遺稿・追悼集》（東京：東京大学東洋文化研究所，1974 年 6 月），頁 58-86。久保卓也遺稿・追悼集刊行委員会編，《久保卓也遺稿・追悼集》（平和・安全保障研究所，1981 年）。

³ 久保卓也，〈防衛力整備の考え方〉。久保卓也，〈我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方〉，頁 58-86。久保卓也遺稿・追悼集刊行委員会編，《久保卓也遺稿・追悼集》。

⁴ 「必要防衛力」（所要防衛力）指日本必須因應周邊威脅與局勢變化進行相對應的國防建設。鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，《海外事情》（東京），第 39 卷，

戰略概念。三、久保主張建立最小限度的國防，將國防預算規模限制在 GNP 1%。四、在有限經費下，不可能全面整頓國防，而應「具備令他國難以貿然行動的預防能力」。五、縱使增加國防預算擴大前線的武器裝備，但若後勤補給不足，仍無法保持應有戰力。六、前線武器裝備規模不斷擴大，將使軍事現代化更難完成，造成新舊汰換不全，品質參差不齊。

鈴木祐二指出，「基礎防衛力」後來成為 1976 年《大綱》主要戰略概念的主因有四：⁵第一、當時處於冷戰緩和期，而日本第 1 到第 4 次「防衛力整備計畫」的國防預算不斷攀升，遭到國內輿論與社會黨的質疑。第二、4 次「防衛力整備計畫」的重心多在增加武器裝備的採購，缺乏整體戰略概念與後勤維修體系，引發防衛廳內部批評聲浪。第三、日本不斷充實軍備的目的，也受到亞洲國家高度關切。第四、當時的「防衛力整備計畫」缺乏明確戰略目標，難以進行長期政策評估。

在此背景下，當時由民間專家組成的「防衛審議會」（防衛を考える会）於 1975 年 9 月提出建議書支持「基礎防衛力」概念，並建議將國防預算壓在 GNP 1%，以回應國內外對日本可能擴軍的疑慮。⁶審議會的建議也獲得防衛廳長官坂田道太與首相三木武夫的支持，三木最後採用「基礎防衛力」構想，於 1976 年 10 月 29 日閣議通過《大綱》，並將國防預算限定在 GNP 1%以內。

二、《大綱》主要戰略走向：依賴美國武力保護

1976 年《大綱》以「基礎防衛力」為主軸，並分為 5 大部分：⁷《大綱》目的、國際局勢分析、防衛構想、防衛態勢與自衛隊體制調整。首先，《大綱》開宗明義說明日本今後不再追求國防規模的擴大，而是品質與效率的提升。其次，《大綱》點明核武造成的恐怖平衡，以及各國

1991 年 3 月，頁 106-119。

⁵ 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

⁶ 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

⁷ 国防會議，〈昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，1976 年 10 月 29 日，〈內閣官房〉，〈http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/taikou/6_52boueikeikaku_taikou_u.pdf〉。

積極尋求關係穩定，東西兩大陣營發生大規模武力衝突的機率降低。但由於朝鮮半島的緊張情勢，有限規模衝突仍存在可能性。再者，《大綱》認為日本應追求適當國防規模，不論直間接的威脅，皆應透過美日同盟以最有效率的方式達成國家安全目標。此外，《大綱》在防衛態勢與自衛隊體制調整上，也是以最低程度自保的被動消極思維進行規劃。例如常態實施日本周邊海空域警戒監視與情報收集、對入侵領空的飛行器應即時適當處理、建立指揮通訊與後勤體系、教育訓練，以及自衛隊的防空、反潛、掃雷、與空中運輸等。

1976 年《大綱》最大特色便是強調在美國武力保護傘下，日本只需進行最低限度的國防建設。例如在防衛態勢中，《大綱》對於因應直接入侵明確指出：「日本應具備獨立與立即有效因應小規模直接入侵的能力。如果事態過於嚴重與複雜，日本應能繼續有效抵抗入侵，並請求美國相關協助，排除入侵。」鈴木祐二便指出，1976 年《大綱》是一份自限性非常高的國防政策，選擇「政治合適性」而犧牲「軍事必要性」，為當時日本國家安全帶來極大風險。⁸《大綱》只縮減國防採購清單，沒有切中當時實際國防需求，並標明「和平時期防衛力上限」，不再因應周邊局勢整頓「必要防衛力」，界定日本最低限度國防規模。⁹鈴木祐二進一步批評《大綱》的 4 大缺陷：¹⁰第一，缺乏危機管理機制。第二，欠缺後勤支援實際改革內容。第三，《大綱》體制過於僵硬，無法因應國際局勢變動。第四，美國並沒有公開表示會擔負完全保衛日本的責任。

武田悠認為「基礎防衛力」構想是「跳脫威脅論」主張，成功回應當時國內外對日本不斷擴軍的疑慮，卻將日本國防埋沒在美日安保中，導致日本喪失「自主防衛」的戰略主動性。¹¹《大綱》縮限日本國防規模，導致緊急應變能力大幅下降，也引發自衛隊軍職人員的反彈。1970 年代末期蘇聯入侵阿富汗，「新冷戰」爆發，美蘇關係再度陷入緊張，《大

⁸ 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

⁹ 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

¹⁰ 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

¹¹ 武田悠，〈日本防衛政策における「自主」の倫理—「防衛計画の大綱」策定を中心に〉，《International political economy》（筑波），第 17 卷，2006 年 3 月，頁 51-64。

綱》縮減國防規模與完全依賴美國武力保護的消極路線，也開始受到相當大的批判。¹²

參、1995 年《大綱》：冷戰結束與美日同盟再定義

一、《大綱》制訂背景：冷戰結束

日本第 2 期《防衛大綱》制訂於 1995 年冷戰結束後，為重新定義美日同盟，而以外務省與防衛廳官僚所提出的「深化美日同盟」為《大綱》主軸。1993 年 8 月 9 日，自民黨失去政權，日本新黨代表細川護熙就任內閣總理大臣，宣告「55 年體制」的結束。細川認為冷戰後的日本應大幅縮減國防規模，並決定修訂《防衛大綱》。¹³

1994 年 2 月 28 日，細川設立「防衛問題懇談會」（防衛懇），防衛懇於 8 月 12 日提出報告書《日本安全保障與防衛力樣態－邁向 21 世紀之展望》（日本の安全保障と防衛力のあり方—21 世紀へ向けての展望），¹⁴通稱《樋口報告書》（樋口レポート），給後來的村山富市首相。報告書大致分為 2 部份，前半部為國際局勢分析與日本防衛方向，後半部為具體戰略與自衛隊體制調整等。前半部由渡邊昭夫執筆，強烈反映多數防衛懇委員意見。後半部則由西廣整輝撰寫（前防衛事務次官、防衛懇委員），代表防衛廳的政策意見。

柴田晃芳指出，《樋口報告書》最特別之處便是由渡邊提出的「多邊安全保障」的戰略概念，即日本重新界定周邊安全環境，並積極建立多邊安全體制，以因應冷戰後的國際局勢。¹⁵防衛省資深官員 A 也認為，《樋口報告書》是獨立性相當高的專家報告，試圖建立以日本為主體的后冷戰防衛策略。¹⁶西廣與防衛廳擔心過於強調「多邊安全保障」將引

¹² 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

¹³ 柴田晃芳，〈第 5 章：防衛問題懇談会と《樋口報告書》〉，《冷戰後日本の防衛政策—日米同盟深化の起源》（北海道：北海道大学出版会，2011 年 4 月），頁 87-107。

¹⁴ 防衛問題懇談会（原編）、内閣官房内閣安全保障室編集，《日本の安全保障と防衛力のあり方：21 世紀へ向けての展望》（東京：大蔵省印刷局，1994 年 9 月）。

¹⁵ 柴田晃芳，〈第 5 章：防衛問題懇談会と「樋口レポート」〉，頁 87-107。

¹⁶ 郭育仁，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

發美國的不信任，所以將「多邊安全保障」重新解釋為「強化美日關係之全球合作」。¹⁷然而，《樋口報告書》將「多邊安全保障」置於戰略優先，美日同盟次之，果然招致美國反彈。¹⁸

金子將史指出，雖然美國希望日本能在國際維和任務擔負一定責任，但仍必須以美日同盟為出發點。¹⁹所以美國於同年 11 月發表《東亞戰略報告》（*East Asian Strategic Review, EASR*）做為冷戰後美日同盟的發展基礎，並與日本達成新《大綱》戰略方向必須呼應 *EASR* 的共識，以及兩國在未來國防政策的基本戰略方向，甚至決策過程都能逐漸達到同步與一致。²⁰

村山為確定《大綱》走向能回應美國意見，於 1995 年 6 月 9 日召開內閣安全保障會議討論防衛廳草案。防衛廳與支持美國的外務省產生對立，最後防衛廳妥協並修正《大綱》草案，重新強調深化美日同盟對日本國家安全的重要性。²¹《大綱》草案隨後送至「自社先聯合政權」（自社と連立政權）的「防衛政策調整會議」（防衛政策調整会議）討論，以統一聯合政權在「周邊事態」與「武器輸出三原則」等議題的意見。²²最後內閣閣議於 11 月 18 日通過 1995 年《大綱》，內容明確強調美日同盟的重要性，以回應美國對《樋口報告書》的批判，並第一次提到周邊事態因應的可能性。

二、《大綱》主要戰略走向：深化美日同盟

1995 年《大綱》²³以深化美日安保為戰略主軸，結構共分 5 大部分：

¹⁷ 柴田晃芳，〈第 5 章：防衛問題懇談会と「樋口レポート」〉，頁 87-107。

¹⁸ 丹羽文生，〈「防衛計畫の大綱」の歴史とその政策決定過程〉，《海外事情》（東京），第 58 卷 2 號，2010 年 3 月，頁 40-54。

¹⁹ 郭育仁，當面訪談，金子將史，PHP 研究所（東京），2013 年 1 月 31 日。

²⁰ 柴田晃芳，〈第 7 章：政府内調整と新「防衛計畫の大綱」（07 大綱）〉，《冷戰後日本の防衛政策 — 日米同盟深化の起源》（北海道：北海道大学出版会，2011 年 4 月），頁 131-154。

²¹ 柴田晃芳，〈第 7 章：政府内調整と新「防衛計畫の大綱」（07 大綱）〉，頁 131-154。

²² 柴田晃芳，〈第 7 章：政府内調整と新「防衛計畫の大綱」（07 大綱）〉，頁 131-154。

²³ 安全保障會議，〈平成 8 年度以降に係る防衛計畫の大綱について〉，1995 年 11 月 28 日，首相官邸，〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/sankou/951128tai kou.html>〉。

主旨、國際局勢分析、日本國家安全與防衛力角色、日本應有之防衛力與注意事項。首先，《大綱》主旨明確指出為因應冷戰結束，美日安保體制須進行必要之調整。其次，《大綱》認定雖然冷戰已結束，但核武與其他大規模毀滅性武器（**weapon of mass destruction, WMD**），以及朝鮮半島等問題仍繼續影響區域與國際安全環境，所以日本必須進一步與美國建立更緊密的安全合作關係。再者，《大綱》強調美日安保對維護日本與周邊地區安全的重要性，並具體提出深化美日同盟的 4 大方向。一、美日應進行情報交換與防衛政策協議。二、強化共同演習與訓練以建構適當分工。三、增加兩國間武器裝備研發的交流與合作。四、提高駐日美軍相關作業的順暢度，以推動兩國在國防上更多合作。

雖然日本透過 1995 年《大綱》來重新定義冷戰後美日同盟的時代意義，然而《大綱》也多處可見以「基礎防衛力」進行有限國防建設的消極思維。例如《大綱》再次提到，日本應具備獨立與立即有效因應小規模直接入侵的能力，如果事態過於嚴重與複雜，日本應能繼續有效抵抗入侵，並請求美國相關協助，排除入侵。此外《大綱》提到日本國防基本方針，即遵守日本憲法、貫徹專守防衛、不成為軍事大國、確保文人統制、堅守「非核三原則」與有限度發展國防等。所以《大綱》在防衛態勢強調，依日本戰略環境與地理特性，以最小限度的「基礎防衛力」，以及有效率原則精簡自衛隊規模，因應周邊局勢變化。

1995 年《大綱》的最大突破有 2 點。第一，明確提到在遵守憲法與相關法令下，日本在必要狀況能支持國際聯合行動，對國際和平做出貢獻，如國際緊急援助活動等。第二，《大綱》提到：「當周邊地區發生對我國（日本）和平與安全有重大影響之事態，在遵守憲法與相關法令下，對國際聯合行動做出適當與必要的支持，並以靈活運用美日安保體制適切因應。」²⁴然而金子將史指出，由於聯合執政三黨對周邊事態仍存在爭議，《大綱》對此僅一語帶過；所以，時任美國總統柯林頓（Bill

²⁴ 我が国周辺地域において我が国の平和と安全に重要な影響を与えるような事態が発生した場合には、憲法及び関係法令に従い、必要に応じ国際連合の活動を適切に支持しつつ、日米安全保障体制の円滑かつ効果的な運用を図ること等により適切に対応する。安全保障会議、〈平成 8 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉。

Clinton) 在 1996 年 4 月 17 日「美日安全保障共同宣言」中，要求時任日本首相橋本龍太郎必須明確標註周邊事態事項。²⁵

柴田晃芳認為，由於美國 EASR 的影響，1995 年《大綱》以深化美日同盟為主軸，相對壓抑防衛懇提出的「多邊安全保障」概念。²⁶休斯 (Christopher Hughes) 則認為，冷戰後的日本由於戰後結構影響，選擇將自己鎖進 (lock itself into) 美日同盟，並以此架構認知國際局勢改變，再與美國同步調整防衛政策，形成冷戰後美日同盟的本質上轉變為高度互補，雖然仍是不對稱分工 (senior-junior relations)，但其中美國扮演攻勢的矛，而日本扮演守勢的盾。²⁷

肆、2004 年《大綱》：深化美日同盟分工與 BMD

一、《大綱》制訂背景：911 恐怖攻擊

日本第 3 期《防衛大綱》制訂於 2004 年，為配合美國後 911 時代的全球戰略佈局調整，以導入 BMD 為主要戰略走向，所以也稱為《BMD 大綱》。²⁸2001 年 911 事件發生後，防衛廳便開始針對防衛政策的因應進行內部「國防態勢討論會議」(防衛力の在り方検討会議)，預先為制定新《大綱》做準備。²⁹隨後小泉於 2003 年 5 月訪美時明確表示將與美國合作發展 BMD，官房長官福田康夫便建議應該修正《大綱》，以利日本導入 BMD 後的相關發展。³⁰內閣直接在 2003 年 12 月 19 日通過「彈道飛彈防衛系統整備」(彈道ミサイル防衛システムの整備等について) 決議。而《大綱》制訂方向也開始朝向調整自衛隊任務與體制，以順應導入 BMD。而內閣官房便開始主導新《大綱》的架構與方向，防衛官僚則負責《大綱》的細節規劃與武器採購清單的規劃。

²⁵ 郭育仁，當面訪談，金子將史，PHP 研究所（東京），2013 年 1 月 31 日。

²⁶ 柴田晃芳，〈第 7 章：政府内調整と新「防衛計画の大綱」(07 大綱)〉，頁 131-154。

²⁷ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a "Normal" Military Power*, pp. 139-147.

²⁸ 郭育仁，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

²⁹ 防衛省，《平成 17 年版防衛白書》（東京都：ぎょうせい株式会社，2005 年）。

³⁰ 郭育仁，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

另一方面，小泉內閣從 2004 年 4 月 27 日召開第一次「安全保障與防衛力懇談會」（安全保障と防衛力に関する懇談会，安保懇），包括防衛廳在內的各省廳官僚便開始加入懇談會，負責提供政策意見說明與幕僚服務。在內閣官房參與的道下德成便指出，當時小泉專注於郵政改革，《大綱》制訂改由福田康夫主導。³¹福田康夫開始整合政府內部各省廳對《防衛大綱》的政策意見，尤其是財務省與經濟產業省對 BMD 的看法，並彙整至安保懇進行實質討論。此外，自民黨政調會國防部會在 2004 年 3 月 30 日也提出「日本新國防政策之建議」（提言・新しい日本の防衛政策），相關省廳局課長級官僚也參與會議，此份建議書也成為安保懇討論的重要依據。³²安保懇於 10 月 4 日提出正式報告（《荒木報告書》），報告書基本架構與許多重要決議幾乎都是以田中明彥與五百旗頭真教授等安保懇委員意見為主。³³

同時，自民黨也成立「執政黨計畫小組」（与党プロジェクトチーム），與聯合執政的公明黨討論《大綱》修正的方向與內容。³⁴金子將史指出，BMD 涉及日本武器出口禁令，而國際維和涉及日本海外派遣自衛隊等重大國防議題，必須由自民黨與公明黨共同協商。³⁵防衛省官員 A 也認為，自民黨政調會對《大綱》制訂的主要貢獻在與公明黨溝通協調上，尤其在一些敏感議題的共識取得發揮重要作用。³⁶內閣於 10 月 21 日開始就《荒木報告書》進行 6 次討論，最後在 2004 年 12 月 10 日發表《大綱》。

二、《大綱》主要戰略走向：BMD

2004 年《大綱》³⁷以 BMD 為主要戰略走向共有 5 大部分：主旨、

³¹ 郭育仁，當面訪談，道下德成，政策研究大学院大学（東京），2012 年 8 月 17 日。

³² 郭育仁，當面訪談，田村重信，自民黨（東京），2013 年 1 月 30 日。

³³ 金子將史，〈防衛大綱をどう見直すか〉，《PHP Policy Review》（東京），第 2 卷第 11 號，2008 年 12 月 10 日，頁 1-13。

³⁴ 郭育仁，當面訪談，田村重信，自民黨（東京），2013 年 1 月 30 日。

³⁵ 郭育仁，當面訪談，金子將史，PHP 研究所（東京），2013 年 1 月 31 日。

³⁶ 郭育仁，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

³⁷ 安全保障會議，〈平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，2004 年 12 月 10 日，首相官邸，〈<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/1210taikou.html>〉。

國際局勢分析、國防基本方針、防衛態勢與注意事項。首先，《大綱》主旨開宗明義說明此次制訂是基於 2003 年 12 月閣議通過導入 BMD 所提出的新國防方針。所以《大綱》第 2 到第 5 部分幾乎與 2003 年閣議的架構相同，而內容也幾乎都是閣議提出相關議題的衍生與細節規劃。其次，《大綱》分析當時國際局勢發展，包含 911 事件後出現的新型態安全威脅，如 WMD 的擴散、國際恐怖主義的盛行、非國家團體的攻擊行為與海盜等，以及日本周邊安全威脅，如臺灣海峽與朝鮮半島的不穩定、北韓持續發展 WMD、中共彈道飛彈發展與海空軍現代化等。再者，國防基本方針再次強調日本國防建設必須基於和平憲法，貫徹專守防衛、不成為軍事大國、文民統制及非核三原則等，有限度的國防力量發展。《大綱》對修憲問題、集體自衛權、國際維和一般法化、武器出口開放、徹底改革自衛隊等敏感問題一概不提，單純針對加入 BMD 強調必須在和平主義的框架下，不嘗試基本架構的改變，只針對需要事項進行例外性、臨時性、針對性、權宜性的處理。

2004 年《大綱》最重大的突破便是與美國合作研發與生產 BMD。金子將史認為，《大綱》首要功能在提出日本國防建設的戰略優先與整體兵力整頓方針，但 2004 年《大綱》卻以與美國共同發展 BMD 為主要戰略構想，明顯在戰略規劃上不足。³⁸然而，從長期角度觀察，1995 年《大綱》主要目的在重新定義後冷戰時代的美日同盟，而 2004 年《大綱》則延續此一主軸，進一步在後 911 時代將美日同盟分工具體化，並賦予日本在同盟中反飛彈戰略運用與國防工業合作等具體重要戰略夥伴的角色。足見小泉嘗試透過擴大日本在美日同盟分工架構的角色，同時追求最低政經成本的國家安全保障與日本防衛自主性的企圖。

此外，《大綱》亦提出 3 項與過去不同的戰略重點。第一，《大綱》提出新型態的國家安全威脅，如國際恐怖主義活動等非國家行為者的威脅。第二，《大綱》明確提出透過靈活運用「我國（日本）自身的努力」、「與同盟國合作」，以及「與國際社會合作」等 3 大策略，達成日本國家安全與亞太地區和平穩定等戰略目標。第三，《大綱》提出「多功能、

³⁸ 金子將史，〈新防衛大綱を読む〉，2004 年 12 月 22 日，《PHP 総研》，〈http://research.php.co.jp/column/s_08/briefing/001.php〉。

彈性防衛力」的戰略概念，試圖取代 1976 年《大綱》具高度侷限性的「基礎防衛力」，以更有效因應周邊局勢的快速變化。

然而金子將史認為，《大綱》提出「多功能、彈性防衛力」的主因為財政壓力與周邊局勢在 911 事件後快速變遷，但《大綱》對國際局勢的分析仍止於抽象的記述，並沒有提出深入分析與具體的戰略因應，「多功能、彈性防衛力」的戰略概念也缺乏具體內容，無法對戰略優先與自衛隊的兵力結構與部署產生指導作用。³⁹

伍、2010 年《大綱》：中共挑戰與「動態防衛力」

一、《大綱》制訂背景：北韓與中共威脅

日本第 4 期《防衛大綱》制訂於 2010 年，並以「動態防衛力」強化西南島嶼防禦為主要戰略概念。金子將史指出，2010 年《大綱》制訂的主要背景有 4 點：第一，2004 年《大綱》制訂後國際局勢仍不斷發生重大變化，特別是北韓與中共對日本的安全威脅。第二，美日間必須對北韓飛彈威脅進行再分工。第三，2004《大綱》規定 5 年後必須討論《大綱》修正。第四，2004 到 2008 年，防衛省與自衛隊經歷相當大變化，如印度洋補給活動與伊拉克重建支援等新國際維和任務、2006 年 3 月統合幕僚監部成立與防衛施設廳貪汙事件、2007 年防衛廳改制為防衛省，以及前防衛事務次官守屋武昌收賄案等。⁴⁰

所以防衛省從 2008 年便開始準備新《大綱》的草擬，並舉行一連串的「防衛力態勢檢討會議」（防衛力の在り方検討会議）。然而，2009 年自民黨再次失去政權，《大綱》制定也因而延後。2009 年上任的鳩山由紀夫認為必須重新評估《大綱》制訂，因此延後至 2010 年 2 月召開「新時代安全保障與防衛力懇談會」（新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，新安保懇）。新安保懇於 2010 年 8 月 27 日向繼任的菅直人首相提出最終報告。報告書明確點出日本國防的 3 大目標：日本自身的安全與繁榮、亞太地區與國際的和平與穩定。報告書更直指過去

³⁹ 金子將史，〈新防衛大綱を読む〉。

⁴⁰ 金子將史，〈防衛大綱をどう見直すか〉，頁 1-13。

的「基礎防衛力」概念已經不再適用於日本現在的安全環境，日本應該建立新的「動態防衛力」（動的防衛力）戰略概念，並重新討論武器出口與集體防衛權等議題。⁴¹

除新安保懇外，時任官房長官仙谷由人也發起「四大臣會」，由仙谷由人、時任防衛大臣北澤俊美、時任外務大臣前原誠司，以及時任財務大臣野田佳彥組成，並於 2010 年 11 月提出《仙谷報告書》。⁴²同時民主黨內也成立「外交安全保障調查會」，匯整黨內對《防衛大綱》的相關建議。隨後菅直人共召開 9 次安全保障會議，討論各方對《大綱》的意見，內閣並於 2010 年 12 月 17 日議決與公布新《大綱》。

二、《大綱》主要戰略走向：「動態防衛力」

2010 年《大綱》⁴³以動態防衛力為主軸，共分為 7 大部分：主旨、國防基本理念、國際局勢分析、國防基本方針、防衛態勢、防衛力基礎與注意事項。《大綱》首先於日本國防基本理念重申基於憲法的和平主義，並明確點出日本國防的 3 大目標：維護日本國家安全、穩定亞太區域與全球安全局勢，以及積極對國際和平與人道支援做出貢獻。其次在國際局勢分析上，《大綱》指出隨著國際互依性的增加，大規模戰爭的機率下降，但灰色事態發生的可能性卻大幅提高。而國際間 WMD 與彈道飛彈擴散問題、國際恐怖主義、海盜與大規模天災等非傳統安全問題仍然存在。此外，《大綱》也直指北韓仍持續研發彈道飛彈與核武，以及中共快速的軍事現代化與軍事不透明，是日本、亞太地區與國際社會的安全疑慮。其中，美國仍扮演維持世界和平穩定最重要角色。再者，於國防基本方針上，《大綱》提出 3 大具體策略：日本本身的努力、與盟國的合作，以及國際社會多層次安全合作。

⁴¹ 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，〈新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想〉，2010 年 8 月，首相官邸，〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>〉。

⁴² 神保謙，〈新防衛大綱と新たな防衛力の構想（特集 日本の防衛を考える）〉，《外交》（東京），第 5 號，2011 年 1 月，第 109-118 頁。

⁴³ 安全保障會議，〈平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，2010 年 12 月 17 日，首相官邸，〈<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>〉。

2010 年《大綱》最大根本性防衛思維轉變，便是揚棄冷戰時期防衛蘇聯入侵的戰略思維，由「基礎防衛力」轉變為重視早期警戒與具高度機動性的「動態防衛力」戰略概念。並以西南群島為重點，加強海空警戒與跟監能力、強化陸海空聯合作戰、機動調整陸上作戰兵力、並增加常態潛艦至 22 艘，以因應中共海軍在日本周邊海域頻繁活動與朝鮮半島緊張情勢升高等威脅。神保謙指出，「動態防衛力」的主要目的在強化西南諸島防衛，以保持美軍安全進出西太平洋海域，強化美國在此地區衝突預防的角色。⁴⁴

高橋杉雄也指出，「動態防衛力」戰略概念產生的主因有二：⁴⁵第一，日本安全環境的急遽改變，如美國亞太戰略的轉變、北韓核武發展、中共海軍現代化與頻繁活動及南海爭議等。第二，日本本身的財政困境，使得國防預算一直受到擠壓，所以必須有效利用有限資源，不能再追求三軍平衡的預算，而要針對日本真正的防衛需求去分配資源，以及與其他盟國資源共享。例如日本島嶼多，較缺乏軍演場地，就能和美國合作共用太平洋的演訓場地，與亞太地區國家如菲律賓、澳洲等國共享港口機場補給等，以這些實際的合作建立與亞太地區國家的準同盟關係。高橋杉雄強調，「動態防衛力」的概念中心在陸海空自衛隊兵力的靈活運用、部隊本身能力的強化與三軍之間的合作，而非單純的武器與裝備增加，其中，與美軍的聯合演練就變得非常重要。⁴⁶由於日本周邊局勢變化快速，戰爭與和平的界線非常模糊，正規戰爭的戰略概念（動員時間長、強度低、範圍大）並不適合，所以才產生「動態防衛力」（動員時間短、強度高、範圍小）的戰略概念，希望能有效因應灰色事態。⁴⁷

此外，2010 年《大綱》也建議日本短中期國防政策應有的調整。第一，強化與南韓、澳洲、印度的安全合作。第二，研究修改「國際維和五原則」。第三，研究成立新的國家安全機構與策劃中長期國家安全戰略，以強化首相官邸迅速因應危機的能力。第四，強調日本與國際共

⁴⁴ 神保謙，〈新防衛大綱と新たな防衛力の構想（特集 日本の防衛を考える）〉，第 109-118 頁。

⁴⁵ 郭育仁，當面訪談，高橋杉雄，防衛省（東京），2012 年 8 月 27 日。

⁴⁶ 郭育仁，當面訪談，高橋杉雄，防衛省（東京），2012 年 8 月 27 日。

⁴⁷ 郭育仁，當面訪談，高橋杉雄，防衛省（東京），2012 年 8 月 27 日。

同開發與生產武器裝備的必要性，並暗示可能放寬「武器輸出三原則」等規定。道下德成指出，2010 年《大綱》制訂時經團連、經產省、防衛省與朝野政黨等，都已達成有條件放寬武器出口，特別是針對日本引進 F-35 戰機的後續發展，新安保懇也達成放寬武器出口禁令的決議，但菅直人卻以社民黨強烈反對，在最後一刻將此議題否決。⁴⁸

陸、結論：2013 年《大綱》與雙聯霸權的成形

2013 年 12 月 17 日安倍內閣通過 2013 年《防衛大綱》，⁴⁹並以「統合機動防衛力」為主要戰略概念，內容分為 5 大部分：日本的國家安全環境、國防基本方針、國防態勢、防衛力基礎與注意事項。《大綱》直指中共持續增加國防經費、急速強化軍事實力、軍事目的不明與軍事透明度低、於東海及南海急速擴大軍事活動、試圖以武力改變現狀、持續入侵日本領海與領空，以及擅自劃定「東海防空識別區」妨礙公海上空飛航自由等行為，是日本國家安全與世界和平的強烈隱憂。

總體而言，2013 年《大綱》有 5 大重點：提出「統合機動防衛力」戰略概念以達成有效嚇阻與衝突預防的戰略目標、改革自衛隊體制及強化兩棲與三軍聯合作戰能力以因應緊急事態、增加美日軍事共同操作性以提升嚇阻力、推動多邊安全架構拉抬日本國際地位與預防中共單邊軍事行動，以及推動國防工業改革與放寬武器出口以厚實國防基礎。

其中，新《大綱》特別強調美日同盟對日本、亞太各國、甚至世界，是具有安定與繁榮功能的「公共財」。在美國亞太「再平衡政策」下，日本應加強防衛力，並修正「美日共同防禦指針」，以強化美日同盟有效嚇阻與衝突預防的能力。並提出美日深化合作的 7 大具體項目：一、擴大美軍與自衛隊的共同訓練與演習、情報收集、警戒、監視、偵察活動。二、推動美軍與自衛隊基地與設施共用。三、深化反彈道飛彈分工，以因應北韓彈道飛彈能力持續提高，日本反飛彈能力也應綜合性的提

⁴⁸ 郭育仁，當面訪談，道下德成，政策大學院大學（東京），2012 年 8 月 17 日。

⁴⁹ 防衛省，〈平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，2013 年 12 月 17 日，〈防衛大綱と防衛力整備〉，〈<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf>〉。

高。此外，也應針對日本因應彈道飛彈的策略進行檢討與採取必要措施，暗喻日本應具備敵地攻擊能力的可能性。四、同步兩國國防政策制訂作業，與中長期戰略的緊密合作與調整。五、強化兩國太空與網路領域的合作。六、建立兩國在情報收集與分析體系的整合。七、武器裝備的共同研發與生產。

事實上，從 1978 年的「美日共同防禦指針」開始，日本防衛政策的戰略走向便隨著美國全球戰略調整而逐漸改變。美日同盟在過去幾十年的長期合作下，逐漸演化高度互補與專業分工的「雙聯霸權」，以保障兩國在亞太地區的國家利益。從日本五期的《防衛大綱》的戰略走向分析，可以歸納 5 點結論：

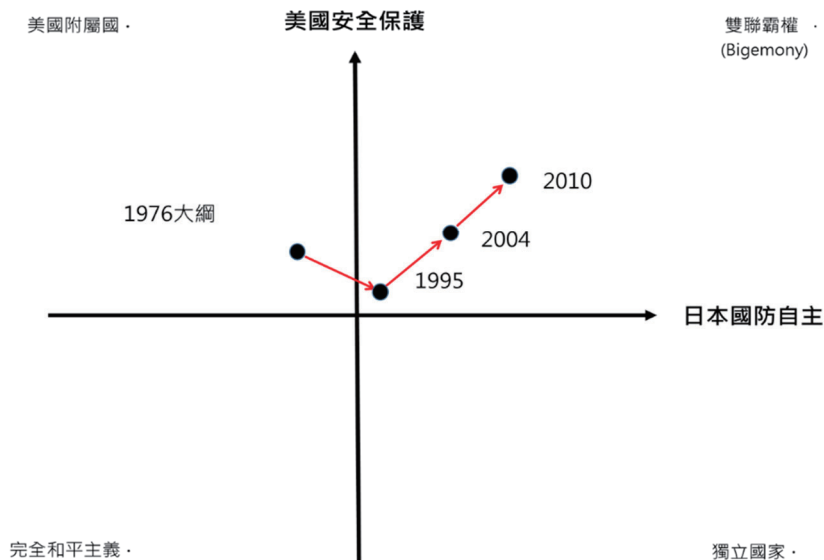
一、日本戰略走向從早期狹隘與消極的自我防衛，逐漸轉變為主動擴大或接受在美日同盟中的具體功能與角色。日本在美日同盟結構的角色從早期的聯盟依賴者，逐漸變成跟隨者到現今的主要支持者，其功能也從早期狹隘的自我防衛，逐漸演化為對同盟的設施、後勤、財務、科技、與人力支援，到最近的具體軍事功能如先期情蒐反應、衝突緩衝、反彈道飛彈與反潛，以保障海上生命線與美軍航艦在亞太地區的自由進出。

二、日本防衛政策的調整仍維持「漸進主義」(Incrementalism) 的修正，與「吉田原則」的平衡計算思維 (balanced-calculation mentality)。日本戰後五期《防衛大綱》並無明顯與通盤國防或國家大戰略 (grand strategy) 思維的改變。並非追求完全自主的國防政策，而是以美國亞太戰略與美日同盟分工做為《防衛大綱》修改的主要依據。並試圖平衡計算美國壓力、外在威脅與本身國內政治限制的最大公約數，以最低政經成本追求最大的國家安全保障為最高指導原則。這種平衡計算的漸進修正策略強調日本防衛政策「勢」的調整，而非「力」的增加，試圖透過調整兵力結構與部署策略，將有限資源有選擇性地集中在美日同盟的分工責任，如反潛與反飛彈等。

三、美國戰略調整與國際局勢的變化是日本戰略走向改變的主要來源。日本從冷戰結束後第 2 期《防衛大綱》以來的戰略走向改變主要在

呼應美國的全球戰略調整，以及試圖針對外在國際局勢的急遽惡化，適度調整日本國防政策的 3 大基本原則，即和平憲法、美日同盟與聯合國中心原則，擬訂出具體的防衛政策與戰略調整。福田毅指出，戰後 3 次國際局勢轉捩點，都是美國主動改變戰略：「尼克森主義」（Nixon Doctrine）、1995 年 *EASR*、與 2001 年《四年期國防總檢討》（*Quadrennial Defense Review, QDR*），日本才因應制定 1976、1995、與 2004 年 3 次《大綱》。⁵⁰

附圖 日本四期〈防衛計畫大綱〉戰略走向



資料來源：作者自行繪製。

四、日本《防衛大綱》的架構與內容越形成熟與完整，然而仍缺乏以日本為主體的戰略思維與國家大戰略。從戰略角度看，日本過去 5 期

⁵⁰ 1973 年越戰結束、1991 年蘇聯瓦解與一次波灣戰爭、2001 到 2003 年的 911 事件、阿富汗戰爭、與伊拉克戰爭。福田毅，〈日米防衛協力における 3 つの転機：1978 年ガイドラインから「日米同盟の变革」までの道程〉，《レファレンス》（東京），第 56 卷第 7 號，2006 年 7 月，頁 143-172。

的《防衛大綱》具體展現日本防衛政策的回應特質（responsive），並非單純主動（active）或單純被動（reactive），以順利結合美國戰略需求與本身國家安全目標。但同時也反映日本缺乏明確國家大戰略的窘境，防衛政策與戰略思維的調整，只能在美國的壓力與國際局勢的快速變遷下，保持逐步微調的漸進主義。

五、美日雙聯霸權的成形。休斯指出，冷戰後日本國防決策結構與政策的改變，皆為因應美國的戰略調整。⁵¹日本將繼續深化美日同盟，並不斷強化軍事力量，以扮演美國可靠盟友的角色，美日兩國正逐漸形成「聯合霸權」，縱使國內政黨輪替也不太可能改變這個趨勢。⁵²豬口孝也指出，日本在美國主導的世界體系中，從冷戰的追隨者，到冷戰後調整國防體系，逐漸扮演支持者角色，以維護美國的亞太霸權為日本國家安全的中心。⁵³

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁵¹ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power*, pp. 60-66.

⁵² Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power*, pp. 139-147.

⁵³ Inoguchi Takashi, "Japan's Image and Options: Not a Challenger but a Supporter," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 12, No. 1, Winter 1986, pp. 95-119. Inoguchi Takashi, "Four Japanese Scenarios for the Future," *International Affairs*, Vol. 65, No. 1, Winter 1988-1989, pp. 15-28.

An Analysis on the Military Orientations of Japan's Five National Defense Program Outlines/ Guidelines: The Emergence of Bigemony

Yu-Jen Kuo

Assistant Professor

Institute of China and Asia-Pacific Studies

National Sun Yat-sen University

Abstract

The strategic orientations of Japan's National Defense Program Outlines/Guidelines (NDPO or NDPG) have shifted from the concept of "Basic Defense" in the 1976 *NDPO* to deepening U.S.-Japan alliance in the 1995 *NDPO* in the post-Cold War era, the joint development and production of Ballistic Missile Defense (BMD) in the 2004 *NDPG* in the post-911 era, the concept of "Dynamic Defense" in the 2010 *NDPG* under the threats from North Korea and Mainland China, and the "Dynamic Joint Defense Force" in the 2013 *NDPG* in collaboration with U.S. "rebalancing" policy. Japan's role in the alliance has also changed from a free rider to follower and supporter. The responsibilities that Japan shares in the alliance have also transformed from self-defense in the Cold War era, to the supply of facilities, logistics, finance, technology, and human resources, and to the concrete military functions such as intelligence, conflict buffering, BMD, and anti-submarine warfare in order to secure the sea lane and safe passage

of U.S. military forces to the Asia-Pacific region. Under the development, the U.S.-Japan alliance has been developing into a Bigemony with very high degree of collaboration for the best interests of both nations.

Keywords: *Japan's Defense Policy; National Defense Program Outline/Guidelines; U.S.-Japan alliance; Bigemony*

習近平軍隊整風的意圖、過程與困境

沈明室

國防大學戰略研究所副教授

摘 要

從 2012 年 11 月習近平正式掌握軍隊大權以來，鑑於胡錦濤在「十八大」提出反貪不力可能「亡黨亡國」的警惕，以及「薄熙來」等事件的發生，遂在上任後，藉反貪名義積極進行整風運動。其中，因為解放軍曾經發生王守業、谷俊山的重大貪腐案，加以中共與周邊國家領海主權衝突升高，可能引發戰爭，也使軍隊能否遂行作戰並贏得勝利，成為中共領導人習近平整頓黨內與軍隊的重要工作。中共歷任領導人都將掌握軍權視為權力穩固的基礎，上任之後，積極安排同一派系或所信任者擔任重要領導角色。過去學者曾以各種理論或模式相關現象，如黨控制途徑、派系模式等，分析中共高層菁英派系互動與權力鬥爭的現象。本文回顧研究中共領導人掌握軍隊的理論與分析架構，據以分析習近平上任後對軍隊整風的意圖、過程與困境。

關鍵字：軍隊整風、反貪、黨指揮槍、習近平、反腐鬥爭

壹、前言

從 2012 年 11 月習近平正式掌握軍隊大權以來，鑑於胡錦濤在「十八大」提出反貪不力可能「亡黨亡國」的警惕，¹以及「薄熙來」等事件的發生，遂在上任後藉反貪名義積極進行整風運動，其中，因為解放軍曾經發生王守業、谷俊山的重大貪腐案，加以中共與周邊國家領海主權衝突問題升高，可能引發戰爭，也使軍隊能否遂行作戰並贏得勝利，成為中共領導人習近平整頓黨內與軍隊的重要工作。

事實上，中共一黨專政的結果，導致絕對權力產生絕對腐化，不同層級政府或是不同部門黨幹部的領導，違法濫權、官商勾結、圖利事件層出不窮。此種風氣也連帶影響到軍隊，解放軍的腐敗已經成為影響作戰的重要因素。例如，中共國防大學教授劉明福在其《解放軍為什麼能贏》一書中即明白指出：「能夠戰勝中國軍隊的力量，在這個世界上只有一個，那就是腐敗。」²他在書中，表面上非常自豪地肯定中共強大的軍事武力，其實是在凸顯解放軍內部腐敗力量的重大影響。他還提及連入伍當兵都要行賄，³證明解放軍內部既有制度正受到腐敗影響而崩壞。

2013 年 1 月，「國際透明組織」(Transparency International) 首次就 82 個國家軍隊廉潔或腐敗程度評分排名。人數和規模最大的中共軍隊，被列入腐敗高風險，與非洲的安哥拉、喀麥隆和埃及等國軍隊同列，原因是軍工企業，眾多高官、軍官和軍隊企業串聯、土地利益結合成為利益龐大的輸送鏈。⁴

¹ 〈胡錦濤：反腐不力亡黨亡國〉，《中時電子報》，2012 年 11 月 8 日，〈<http://news.chinatimes.com/focus/11050105/112012110900694.html>〉。

² 參見劉明福，《解放軍為什麼能贏》（北京：軍事科學出版社，2012 年）。

³ 〈軍方教授：腐敗是解放軍頭號敵人〉，《BBC 中文網》，2012 年 10 月 2 日，〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/10/121002_china_army_corruption.shtml〉。

⁴ “Government Defence Anti-Corruption Index,” *Transparency International UK: Defence and Security Programme*, <<http://government.defenceindex.org/sites/default/files/documents/Watchdogs-low.pdf>>.

因為解放軍內部受到腐敗的全面影響，軍隊反貪或整風成為迫切要務。尤其如同在其他領域進行反貪或整風一樣，儘管習近平因為胡錦濤裸退，而能在「十八大」後立即掌握軍隊大權，在未取得國家中央軍委主席前，就任命與授予新上任二砲司令魏鳳和上將官階，證明其對軍隊事務的熟悉與軍中權力的穩固。然而，從習近平頒布的各项軍隊整風政策來看，雖然中共慣於透過整風運動，整頓黨內與軍隊的「不正之風」，但是也容易造成形式主義或矯枉過正的現象。換言之，整頓形式主義也可能成為一種形式性工作。

中共歷任領導人都將掌握軍權視為權力穩固的基礎，上任之後，積極安排同一派系或所信任者擔任重要領導角色，過去學者曾以各種理論或模式相關現象，分析中共高層菁英互動與權力鬥爭現象。雖然中共整風運動並未區分對黨或是對軍隊的整風，然在黨指揮槍的傳統中，黨軍是分不開的。本文並未指涉中共整風在黨或軍隊的區別性，而是以中共軍隊為研究對象，探討軍隊整風的概況。因此，本文首先回顧研究中共領導人上任後掌握軍隊的理論與分析架構，並據以分析習近平上任後對軍隊整風的意圖、過程與困境。

貳、理論探討

中共從馬列主義的階級觀點出發，認為以黨領軍，是由黨和軍隊的階級屬性所決定的。因為中共認為黨和軍隊都是階級的一種，各自代表不同的階級利益，而黨是階級利益的代表，自然決定黨對軍隊的絕對領導，⁵強調黨對軍隊的控制。

一、黨軍關係

有些研究中共軍文關係之學者，鑒於中共黨指揮槍的特性，遂以黨軍關係分析中共軍隊與黨體制的關係，並延伸出許多研究途徑與模式。

（一）黨軍互動與機制

⁵ 洪陸訓，《軍事政治學》（臺北：五南出版社，2002年），頁320-321。

在解放軍官方文獻中，認為軍隊是共產黨締造，並接受黨直接指揮的人民軍隊，也是實現黨的綱領、路線、方針和宗旨的工具。要落實黨對軍隊的領導，必須完善黨委制、政治委員制和政治機關制。⁶中共歷任領導人非常強調黨對軍隊的控制，如毛澤東從革命鬥爭中體驗出「『槍桿子出政權』，我們的原則是黨指揮槍，而絕不容許槍指揮黨。」⁷因此，在中共體制中，黨透過黨委、政委及政治機關，滲透與掌握軍隊。中共認為如果軍隊失控，必然會失去政權，就如同蘇聯垮臺、⁸東歐顏色革命，或是北非及中東的茉莉花革命一般，軍隊的態度扮演重要角色。⁹

明顯的例子就是毛澤東在三面紅旗失敗後，召開廬山會議，面對彭德懷上萬言書的質疑，他在辯白時說：「…那我就走，到農村去，率領農民推翻政府。你解放軍不跟我走，我就找紅軍去，我看解放軍會跟我走。」¹⁰這段話顯示當毛澤東遇到國防部長彭德懷就其政治路線的質疑時，是非常胸有成竹地認為軍隊與他同一陣線，而將軍隊援引做為政治鬥爭的後援工具，從而看出軍隊在權力繼承的重要性。¹¹

鄧小平承繼毛澤東的觀點，認為中共軍隊的性質是「黨的軍隊、國家的軍隊、人民的軍隊」。¹²1975 年，鄧小平首次復出時，也提出軍隊存在「腫、散、驕、奢、惰」的問題，以整頓林彪在軍隊的勢力，糾正軍隊因為文革長期脫離訓練，過度政治化的弊病。¹³華國鋒上臺後，聯合老軍頭葉劍英等發動政變，逮捕四人幫，讓解放軍扮演國王創造者的角色，升高軍隊的政治影響力。後來，因為華國鋒無法掌控軍隊，讓鄧小平有機會在重新復出後，以軍委副主席兼總參謀長之便，架空中央軍

⁶ 張東輝、楊春長主編，《新世紀、新階段軍隊歷史使命研究》（北京：軍事科學出版社，2008 年），頁 189。

⁷ 毛澤東，〈戰爭和戰略問題〉，《毛澤東選集》（北京：人民出版社，1964 年），頁 512。

⁸ 中共積極引進國外類似討論，如 William E. Odom，王振西譯，《蘇聯軍隊是怎樣崩潰的》（The Collapse of the Soviet Military）（北京：新華出版社，2000 年），頁 319-357。

⁹ 沈明室，〈中國大陸發生茉莉花革命可能性之探討〉，《戰略安全研析》，第 71 期，2011 年 3 月，頁 44-51。

¹⁰ 編寫組，《彭德懷傳》（北京：當代中國出版社，2006 年），頁 367。

¹¹ 沈明室，《改革開放後的解放軍》（臺北：慧眾出版社，1995 年），頁 265。

¹² 鄧小平，〈會見參加中央軍委擴大會議全體同志時的講話〉，《鄧小平文選》（第三卷）（北京：人民出版社，1993 年），頁 334。

¹³ 沈明室，《改革開放後的解放軍》，頁 60。

委主席華國鋒的權力，最後取而代之。這也說明即使位居中央軍委主席，如果沒有掌握實際權力或缺乏軍隊淵源與支持，恐難以「服軍」，政治權力難以穩固。

鄧小平掌握大權後，雖然黨政權力下放給胡耀邦及趙紫陽，卻仍以黨員身分兼任中央軍委主席，掌握軍隊實權，並在胡耀邦與趙紫陽出現路線動搖的跡象時，加以罷黜，強硬展現出「槍指揮黨」的現實。這些經驗使得中共領導者在權力繼承時，將能否掌握軍隊大權視為重要觀察指標。新任領導者也將軍隊整頓列為塑造自己領導權威的根本工作。¹⁴

到了江澤民時期，強調按照五句話總要求，全面加強軍隊建設，五句話是：「政治合格、軍事過硬、作風優良、紀律嚴明、保障有力。」¹⁵內容中並未觸及軍隊腐敗問題，其所強調的作風較偏重在軍風軍紀的整頓，以及訓練作風的嚴格，才能增強戰鬥力。¹⁶尤其在 1990 年代，解放軍預算短缺，經商情況十分普遍，嚴重影響解放軍風氣。直到 1998 年 7 月 22 日，江澤民公開發出軍隊一律禁止經商的指示，¹⁷強調軍隊經商會與民爭利，影響軍政軍民關係，分散軍隊幹部經歷，嚴重影響軍隊風氣、形象與戰鬥力。因此，下決心讓軍隊及武警吃皇糧，¹⁸同時承諾給予軍隊 500 億人民幣（約合 81.7 億美元）的補償，¹⁹使軍隊經商現象受到限制。但是，軍隊腐敗問題卻日益加重，買官賣官現象仍然存在。

胡錦濤時期對於軍隊掌控受到江澤民的掣肘，與其個性一樣，對軍隊問題的處理非常謹慎，不敢有堅決徹底作為，得罪以江澤民為依附的軍隊利益團體。就胡錦濤而言，其在位期間強調軍隊的歷史使命是「三個提供、一個發揮」，也就是軍隊「要為黨鞏固執政地位提供重要的力

¹⁴ 沈明室，《改革開放後的解放軍》，頁 246-258。

¹⁵ 江澤民，〈部隊要做到政治合格、軍事過硬、作風優良、紀律嚴明、保障有力〉，《江澤民文選》（第一卷）（北京：人民出版社，2006 年），頁 138-141。

¹⁶ 江澤民，〈部隊要做到政治合格、軍事過硬、作風優良、紀律嚴明、保障有力〉，頁 140。

¹⁷ 江澤民，〈軍隊必須停止一切經商活動〉，《江澤民文選》（第二卷）（北京：人民出版社，2006 年），頁 178-186。

¹⁸ 江澤民，〈軍隊必須停止一切經商活動〉，頁 181。

¹⁹ 〈習近平整軍再亮劍 法治宣講直指軍隊特權〉，《多維新聞網》，2013 年 9 月 15 日，〈<http://china.dwnews.com/big5/news/2013-09-15/59328989-all.html>〉。

量保證，為維護國家發展的重要戰略機遇期提供堅強的安全保障，為維護國家利益提供有力的戰略支撐，為維護世界和平與促進共同發展發揮重要作用的歷史使命。」²⁰這些使命指出解放軍未來發展目標，但是能否達成，還需考量軍隊本質與風氣。

綜觀胡錦濤有關軍隊與國防建設的講話內容，並無類似江澤民或毛澤東、鄧小平直指軍隊弊端，或是明言軍隊要整頓的談話，只能偏重在黨軍傳統、科學發展觀、戰鬥力生成模式、現代化、正規化、革命化建設等延續性議題，並未觸及軍隊腐敗問題。但是，王守業、谷俊山等大案的發生，等於是胡錦濤在位期間醞釀環境與發展，亦可做為胡錦濤整軍不力的顯例。事實上，胡錦濤在位期間的兩位中央軍委副主席徐才厚、郭伯雄皆為江澤民重用將領，也限制胡錦濤整軍的能力與範圍。

（二）黨對軍隊控制

柯克維茲（Roman Kolkowicz）研究蘇聯共黨控制軍隊的案例，歸納出黨控制軍隊的方法包括 4 種：²¹

1. 思想灌輸：透過部隊中的政治教育、刊物、手冊發行，灌輸馬列意識形態，藉以塑造符合黨利益和政策的共產黨人。
2. 批評與自我批評：利用人的嫉妒和憎恨心理，鼓勵單位內部人員在會議上自我批評，承認冒犯黨的錯誤，並且不顧階級、職位和資歷，對違背黨利益和政策者提出批評。
3. 鼓動狂熱情操：在部隊中製造並維持一種活躍、狂熱、競爭和自我犧牲的氣氛。
4. 製造緊張和不安全感：一方面利用官兵對於被調職、裁撤或津貼與退撫金被剝奪的恐懼，以及相互告密等方式，使他們長期處於不穩定的狀態，以利黨政機關對軍隊的掌控。

²⁰ 徐明善、方永剛，《新世紀新階段中國國防和軍隊建設》（北京：人民出版社，2007年），頁 56。

²¹ Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1967), pp.92-97.

上述方式雖然源自蘇聯共產黨控制軍隊的模式，但也適用於中共控制軍隊的模式；而且，熟悉中共意識形態的習近平正好利用這些模式，企圖扭轉軍隊貪腐行爲，表面上將軍隊牢牢掌握在黨手中，實際則操控在黨中央軍委主席的手裡。雖然軍隊在政治運作上具有關鍵作用，但透過黨軍一體化，消除軍人藉由軍隊表達政治利益的訴求，只能在黨內尋求問題的解決。²²

綜合而言，中共領導人過去採領軍作戰的權威型領導，使其領導人亦軍亦文，跨越軍文傳統分際，軍隊與黨關係密切。²³從第三代領導人江澤民上臺後，因為江是科技官僚出身，與軍隊淵源不深，相較於第一代、第二代領導人，軍隊角色更形重要，故須藉由各種政治運動與工作，強化對軍隊的控制，如意識形態與理論的建構、軍隊法制建立、預算分配等手段的運用，以強化領導權威。

二、軍隊尋租行為

有關中國大陸當代貪污腐敗問題，有學者以尋租行爲（rent-seeking）加以解釋。²⁴事實上，尋租的概念主要來自西方經濟學者對財富轉移造成資源浪費活動的研究。第一個用「尋租」一詞描述這種活動的是美國學者克魯格（Anne Krueger），她在1974年發表的〈尋租社會的政治經濟學〉（The Political Economy of the Rent-Seeking Society）一文中探討尋租問題。²⁵

她將尋租定義為：利用資源通過政治過程獲得特權，而構成對他人利益的損害，從而使自己獲得租金收益的行爲。²⁶例如：利用賄賂、腐化、走私及黑市等非法追求利益的方式，創造少數持有特權者透過不平等競爭，憑權力取得超額收入的機會，此種行爲即稱為尋租活動。簡言

²² 沈明室，〈中國共產黨之轉型及共軍軍隊國家化之探討〉，《和平論壇》，2003年10月20日。

²³ Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior Part Four: The Role of the Military in Foreign Crises,” Hoover.org, <<http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM37MS.pdf>>.

²⁴ 何清漣，〈中國的陷阱〉（臺北：Taiwan News，2003年），頁147-174。

²⁵ Anne O. Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, June, 1974, pp. 291-303.

²⁶ Anne O. Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” p. 291.

之，尋租是指私利追求者與政府代理人之間資源交換問題。

如何避免尋租行為呢？有學者認為如果能夠在社會中建立完整的產權與法律制度，尋租活動將無生存空間，人們自然會選擇勤勞致富；反之，如果一個社會貪污腐敗已經成為司空見慣的事，而正派經營所賺的錢如同被人變相搶走，或是尋租活動已經蔚為風氣，組織或系統內部上行下效的結果，人人都想撈錢，將造成體系崩壞。面臨類似情況，如果只想憑藉道德勸服加以扭轉，其實難度非常高。

就一般企業而言，最典型的尋租就是透過賄賂行為取得公司合約、特許權或其他稀少的資源，是造成社會腐敗和不公的動亂之源。因為尋租行為的出現，根源在於制度安排的弊端，不完全因為尋租者在道德水準比圖謀自我利益者卑劣，要靠言詞說教無濟於事。因此，必須要從根本上改變尋租的制度安排，對外公開所有尋租行為，使社會多數人能夠瞭解此種行為的影響，以建立一個反對尋租的社會環境。

改革開放之後，因為中共內部發生許多腐敗現象，中共希望從理論和制度加以解釋，並試圖藉尋租理論提出尋租行為的形成機制、原因及對策。雖然此一理論無法完全適合中國大陸的國情，也不能解決關於腐敗的所有問題。由於中共軍隊物資採購推行的時間比較短，在管理經驗、制度設計等方面還不足，軍隊物資採購在實踐中出現了較為嚴重的權力尋租與腐敗現象，嚴重影響軍隊物資採購效能和良好形象，²⁷但在學術研究上的成果卻最為顯著。²⁸

如果從中共軍隊貪腐的案例來看，不論是入伍甄選的賄賂、土地基建的把持與收賄，其實都屬於尋租行為中藉特權取得合約、特許經營或掌握其他稀少的資源，為自己謀取重大不法利益。

綜而言之，中共軍隊尋租行為其實與一般黨政官員謀取個人私利相同。例如，寧夏軍區政治部主任楊信宏少將在蘭州、成都、濟南行動電

²⁷ 崔慶超，〈軍隊物資採購中尋租行為及其預防對策研究〉，《國防科技大學碩士論文》，2008年，〈<http://lib.cnki.net/cdmd/90002-2008097837.html>〉。

²⁸ 于和平、許向陽、張昆，〈軍隊採購尋租行為的經濟分析〉，《軍事經濟研究》，2008年10期。

話用戶（CDMA）軍網移交中，侵吞國有資產 1.2 億元。楊與寧夏區回族主席經濟糾紛中，多次僱用打手投毒謀害多名回族菁英；另外，楊誘姦軍區門診部女護士包養成情婦，用權力為她獲得博士學位。²⁹這個案例是很典型的以權弄錢，也符合軍隊尋租行為的界定。

另外，根據媒體統計，近 10 年來至少有 9 名少將以上將官因腐敗被懲處，兩人被判死刑。原海軍副司令員王守業中將是迄今為止落馬的最高軍階將官之一，其僅在擔任總後基建營房部部長、全軍房改領導小組辦公室主任的 1995 年至 2001 年間，貪污受賄多達 1.6 億元。³⁰此類大規模貪腐案件，絕對不可能是單一案件，必然牽連甚廣，形成龐大利益集團。

參、習近平軍隊整風的意圖

軍隊腐敗源自於個人私利與盤根錯節的利益關係，針對單一事件的黨紀處分或依法審理，都只能治標無法治本，若無法針對問題源頭進行處理，中共反貪容易淪為政治運動，或成為打壓異己、整肅政敵的藉口。根據中共過去經驗，推行反貪或整風，會以意識形態為根源，強調改變思想與價值觀，回歸共產主義的本質。其次才會針對腐敗成因解決法律規定不足、教育成效不彰或軍隊致力旁鶩，不重戰訓等缺點加以改進。

整風顧名思義就是整頓風氣，整風運動並非新的產物，過去中共在延安整風，讓毛澤東整肅異己，奠定自己的權力地位，成為共產黨歷史中影響 20 世紀中國大陸歷史進程的重大事件。這個運動是由毛澤東親自領導的中共黨內第一次大規模政治運動，也是建政後歷次政治運動的濫觴。毛澤東在延安整風中運用其思想改造和審查幹部、肅反兩種手段，全面清除黨中所遺留五四自由民主思想的影響，鬥倒留俄派，徹底改變中共「蘇聯化」傾向，重建以毛澤東為絕對主宰的上層結構，奠定

²⁹ 〈寧夏軍區政治部主任楊信宏少將包養女護士〉，《博訊網》，2013 年 7 月 29 日，〈<http://boxun.com/news/gb/china/2013/07/201307290022.shtml#.UnJUaTUVFdg>〉。

³⁰ 〈習近平反貪 至少 9 名少將以上將官被懲處〉，《博訊網》，2013 年 4 月 5 日，〈<http://boxun.com/news/gb/china/2013/04/201304051049.shtml#.UnJUdDUFdg>〉。

黨的全盤毛澤東化基礎。³¹

基本上，從毛澤東的延安整風可以看出，其意圖表面上是整頓延安時期黨組織的風氣，實則是在整肅抗日戰爭後加入中共組織，與毛澤東意見相左的人士。而且毛澤東假意聆聽批評與自我批評的異見，事後將這些誠實發言者打為叛黨集團，安上罪名，藉機整肅。

習近平在軍隊中推行整風，與軍隊貪腐問題有關。習近平瞭解中共過去整風相關歷史，遂模仿毛澤東的整風運動，希望達到下列意圖：

一、樹立軍隊領導權威

過去毛澤東在延安的整風經驗，有效排除異己與雜音。習近平面臨毛左勢力的挑戰，如果以政治改革、媒體監督等西方民主方式整頓黨內，容易落人口實。所以，習近平以毛澤東的名義進行整黨整風，順情合理，在黨內不會引起爭議，強化與左派鬥爭的正義性。尤其對軍隊的領導，除了強調黨對軍隊領導的傳統之外，對於前朝遺留下來的老將，若要根除其影響力，就必須透過軍隊整風運動，建立自己的領導權威。

二、整頓軍隊亂象

在江澤民與胡錦濤時期，軍隊歷經改革與轉型，軍事現代化的成果非常明顯，但是受到改革開放及中共意識形態衰落的影響，軍隊產生許多亂象。如 2006 年 5 月，胡錦濤到黃海視察北海艦隊，乘坐最先進的飛彈驅逐艦巡視時，兩艘軍艦突然同時向該艦開火，打死驅逐艦上 5 名海軍士兵。胡所乘的飛彈驅逐艦立即轉頭急速駛離演習區域，直到安全海域。一個星期後，胡才回北京露面。³²另外，解放軍內部層出不窮的貪腐案件，也使習近平決意對軍隊貪腐如同整治黨內貪腐一般下重手。

三、提升軍隊作戰能力

習近平要求，在新的歷史起點上確立軍隊能打仗、打勝仗的重大政

³¹ 高華，《紅太陽是怎樣升起的：延安整風運動的來龍去脈》（香港：中文大學出版社，2000 年）。

³² 〈胡錦濤三次被江澤民暗殺：驚心動魄的內幕〉，《超越防火牆》，2012 年 5 月 27 日，〈http://www.beyondfirewall.com/2012/05/blog-post_5014.html〉。

治意義，另外根據傳統強化軍隊思想，以確保中共黨中央、中央軍委主席下達命令後，能夠決戰決勝、不辱使命。³³習近平掌軍之後，陸續透過視導部隊的方式，推動新年度軍事工作，³⁴尤其強調解放軍必須按照打仗標準進行軍事現代化建設，包括持續擴增國防預算、規劃實施近40場軍事演習等。

在《2013年全軍軍事訓練指示》中，習近平要求解放軍全軍和武警部隊緊緊圍繞能打仗、打勝仗的目標，以軍事鬥爭準備任務為牽引，加強實戰化軍事訓練，做好打仗準備，提高打仗能力。從內容來看，主要是按照實戰要求檢驗解放軍在面對戰爭時的訓練成效。非常值得注意的是，在軍事訓練指示中，打仗成為重要的關鍵詞，內容明確要強化打仗思想、做好打仗準備、提高打仗能力、堅持打仗標準。³⁵

軍隊本來就是為戰而訓，習近平刻意強調解放軍為打仗做準備，只有兩個原因：一是過去訓練不精實，經不起實戰考驗，現在必須改進；其次，現在可能面臨戰爭狀況，所以要提升解放軍的憂患、危機和使命意識。³⁶

四、軍工企業的整頓

中共雖然在1990年代中期禁絕軍隊經商，但經營軍隊企業者脫下軍裝，軍隊與這些企業或軍工集團的利益難以切割。軍隊需要武器，軍工企業需要研發經費，出口武器項目所得又回到軍工企業，形成龐大利益團體。習近平的整風在2013年年中之後，矛頭轉向國有企業，當然也指向軍工企業。例如，中共中央黨的群眾路線教育實踐活動領導小組印發《關於開展「四風」突出問題專項整治和加強制度建設的通知》，強調各地區、各部門、各單位要認真貫徹執行10月29日中共中央政治局

³³ 〈牢記能打仗打勝仗是強軍之要〉，《解放軍報》，2013年2月21日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-02/21/c_114745170.htm〉。

³⁴ 姚宏毅，〈從習近平近期談話分析其戰略意涵〉，《戰略安全研析》，第92期，2012年12月，頁68-75。

³⁵ 〈總參部署2013年度全軍軍事訓練工作加強實戰化軍事訓練〉，《新華網》，2013年1月14日，〈http://www.news.xinhuanet.com/mil/2013-01/14/c_124229771.htm〉。

³⁶ 沈明室，〈中共軍力發展現況與戰略作為〉，《陸軍官校八十九週年校慶研討會政治組論文集》，陸軍軍官學校，2013年5月17日，頁PO-6。

局召開會議，審議並同意印發的《黨政機關厲行節約反對浪費條例》。其中，首次規定「制定國有金融企業、國有企業負責人職務消費管理制度」。³⁷另外，《人民日報》專文「從嚴規範領導幹部在企業兼職任職」的解釋，明確規定黨政領導幹部哪些不得在企業兼職任職，哪些要有嚴格限制，劃出了制度紅線。³⁸目的就是消除隱患、堵塞漏洞，切斷灰色利益鏈，防止公權力異化成為少數人謀取私利的工具。不能用「權力磁場」干擾市場秩序，不能在機關企業兩頭佔好處，不能沒有監督和約束。這些規定也擴大延伸到利益龐大的軍工企業，然因中共太子黨盤據這些軍工企業，除非涉及派系鬥爭，否則習近平恐怕不願冒險處理軍工企業。

肆、習近平軍隊整風的過程

一、規定

（一）八項規定

習近平上臺後，首先公布八項規定，針對黨內及軍內各種奢華浮誇風氣進行糾正，並以身作則，政治局常委集體行動參加活動，希望能改變黨內風氣。³⁹八項規定分別是：

1. 要改進調查研究，到基層調研要深入瞭解真實情況，總結經驗、研究問題、解決困難、指導工作，向群眾學習、向實踐學習，多同群眾座談，多同幹部談心，多商量討論，多解剖典型，多到困難和矛盾集中、群眾意見多的地方去，切忌走過場、搞形式主義；要輕車簡從、減少陪同、簡化接待，不張貼懸掛標語橫幅，不安排群眾迎送，不鋪設迎賓地毯，不擺放花草，不安排宴請。
2. 要精簡會議活動，切實改進會風，嚴格控制以中央名義召開的各類

³⁷ 中共中央黨的群眾路線教育實踐活動領導小組，〈關於開展「四風」突出問題專項整治和加強制度建設的通知〉，《新華網》，2013年11月4日，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/04/c_117996322.htm〉。

³⁸ 仲祖文，〈關於進一步從嚴規範領導幹部在企業兼職任職〉，《新華網》，2013年10月31日，〈http://news.xinhuanet.com/renshi/2013-10/31/c_117940126.htm〉。

³⁹ 〈中央八項規定、六項禁令〉，《中華網》，2013年1月23日，〈<http://news.china.com/focus/fdpzlf/11135258/20130123/17649773.htm>〉。

全國性會議和舉行的重大活動，不開泛泛部署工作和提要求的會，未經中央批准一律不出席各類剪綵、奠基活動和慶祝會、紀念會、表彰會、博覽會、研討會及各類論壇；提高會議實效，開短會、講短話，力戒空話、套話。

3. 要精簡文件簡報，切實改進文風，沒有實質內容、可發可不發的文件、簡報一律不發。
4. 要規範出訪活動，從外交工作大局需要出發合理安排出訪活動，嚴格控制出訪隨行人員，嚴格按照規定乘坐交通工具，一般不安排「中」資機構、華僑華人、留學生代表等到機場迎送。
5. 要改進警衛工作，堅持有利於聯繫群眾的原則，減少交通管制，一般情況下不得封路、不清場閉館。
6. 要改進新聞報導，中央政治局同志出席會議和活動應根據工作需要、新聞價值、社會效果決定是否報導，進一步壓縮報導的數量、字數、時長。
7. 要嚴格文稿發表，除中央統一安排外，個人不公開出版著作、講話單行本，不發賀信、賀電，不題詞、題字。
8. 要厲行勤儉節約，嚴格遵守廉潔從政有關規定，嚴格執行住房、車輛配備等有關工作和生活待遇的規定。多同群眾座談，多同幹部談心，多商量討論，多解剖典型，多到困難和矛盾集中、群眾意見多的地方去。⁴⁰

從上述八項內容可以看出，主要在強調中共黨政軍領導人要改變一切奢華、形式主義與脫離群眾的作風，不凸顯個人，注重群眾生活與需求，少作表面工作等。中共強調為人民服務，但中共許多黨幹部施政配合財團，以中飽私囊，讓農民失去土地，滋生民怨，已經讓黨脫離群眾，危及黨和群眾的關係。為了鞏固黨執政基礎，中共以八項規定做為扭轉風氣的第一步。

⁴⁰ 〈解讀政治局關於改進工作作風密切聯繫群眾八項規定〉，《新華網》〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c_113907283_2.htm〉。

（二）十項規定

中共中央軍委依據《十八屆中央政治局關於改進工作作風、密切聯繫群眾的八項規定》，在 2012 年 12 月 21 日，針對軍隊風氣下發《中央軍委加強自身作風建設十項規定》，⁴¹做為軍隊實踐八項規定的準繩。十項規定分別是（僅列重點）：

1. 軍委同志調研要科學確定主題，深入瞭解真實情況，認真聽取部隊意見，力戒形式主義、官僚主義；
2. 要統籌安排，減少批次；
3. 每次調研要向軍委寫出報告，主要反映問題和意見建議。
4. 要輕車簡從，簡化迎來送往。要大力改進會風，少開會、開短會、開解決問題的會，少講話、講短話、講管用的話。
5. 嚴格控制以軍委名義召開全軍性會議，從嚴審批總部組織的全軍性會議、集訓等活動，軍委不召開現場會、觀摩會，不開泛泛部署工作和提要求的會。
6. 討論發言少講表態和一般議論性、客套性的話；會場布置要簡樸，不組織與會議內容無關的活動。
7. 一般性經驗材料、情況報告不以電報或文件形式轉發。
8. 大幅壓縮內部刊物、簡報種類和篇幅。
9. 除中央和軍委統一安排外，個人不公開出版著作。
10. 嚴格執行住房、車輛配備等有關工作和生活待遇的規定，嚴格管好配偶、子女和身邊工作人員，不接受禮品、禮金和有價證券。

從上述內容可以看出，習近平要求從中央軍委會做起，不開無謂的

⁴¹〈中央軍委印發關於加強自身作風建設十項規定〉，《新華網》，2012 年 12 月 21 日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2012-12/21/c_124131383.htm〉。

會，減少干擾部隊，送往迎來回歸簡單化原則。除此之外，習近平還要求中央軍委帶頭全面貫徹黨的幹部路線方針政策，公道正派選人用人，對下級黨委權限內的幹部使用工作不插手、不打招呼，堅決抵制跑官要官，堅決糾正用人上的不正之風；嚴格執行有關經費開支、資產處置的規定，不插手干預工程建設、裝備採購、軍用土地處置等事項。這也顯示，過去中央軍委會在十項規定中問題很多，必須要扭轉風氣。

（三）六項禁令

除了一般性的八項規定及中央軍委的十項規定之外，中共黨中央更深入地提出六項禁令，明確禁止破壞風氣的活動，以補上述兩類規定的不足。禁令如下（僅列重點）：⁴²

1. 嚴禁用公款搞相互走訪、送禮、宴請等拜年活動。
2. 嚴禁向上級部門贈送土特產。
3. 嚴禁違反規定收送禮品、禮金、有價證券、支付憑證和商業預付卡。
4. 嚴禁濫發錢物，講排場、比闊氣，搞鋪張浪費。
5. 嚴禁超標準接待。
6. 嚴禁組織和參與賭博活動。

從六項禁令內容可以看出，其立意在減少基層政府支出，以免上級訪視與視察造成地方困擾。另外，對於年節送禮及透過各種名義公款吃喝的弊端，也明確加以禁止。在雷厲風行之下，中共內部雖未立即產生弊絕風清的效果，但也嚴重影響餐飲、禮品、高檔商品的經濟活動。

（四）四風建設

既然名為整風運動，則須明確指出哪些風氣有問題，如何去調整。中共指出黨內的作風建設問題主要表現在形式主義、官僚主義、享樂主

⁴² 〈中央八項規定、六項禁令〉，《中華網》，2013年1月23日，〈<http://news.china.com/focus/fdpzlf/11135258/20130123/17649773.html>〉。

義、奢靡之風等四風。爲了解決四風問題，必須提出相對應的方式，如強調須大興密切聯繫群眾之風、大興求真務實之風、大興艱苦奮鬥之風、大興批評與自我批評之風。⁴³透過提倡這些風氣，有效改變中共黨、軍內部風氣。

然而，風氣的革新並非易事，要想透過政治運動改變沿襲而成的習慣，是難上加難的問題。過去毛澤東想要透過文化大革命改變黨政機關形式主義與官僚主義的問題，反而造成大量老幹部被整，升高內部權力鬥爭。因此，地方政府難免會觀望，使中共必須派遣常委至各地推動四風建設。如負責反貪的王岐山到山西省領導幹部廉潔從政研修班座談會時強調，要落實習近平總書記關於加強領導幹部理想信念教育和黨風廉政建設的重要指示精神，帶頭糾正「四風」，帶頭廉潔自律。⁴⁴

二、具體作法

（一）重返社會主義價值觀

貪腐究竟是源自制度缺陷或是人類劣根性尚難定論，但要解決貪腐問題，必須多管齊下，其中治本之道在於價值觀的重塑或改變。在價值觀的重塑方面，中共選擇重返社會主義的價值觀，除了解決貪腐根源之外，也可鞏固其政權的理論與意識形態基礎。

1. 群眾路線

事實上，中共目前最大問題是權錢掛勾，貪腐嚴重，導致施政背離民心，而有亡黨憂慮。過去中共非常重視群眾路線，因此在整風運動中，必然會號召重視或重返群眾路線。習近平要求重返群眾路線可以掩蓋赤裸裸的派系權力鬥爭，並賦予執政爲民的光明形象。更重要的是，選擇走群眾路線，可以上綱解釋爲遵循毛澤東式的緊密聯繫群眾，⁴⁵也可以

⁴³ 〈解讀四個大興抓住當前黨的作風建設的重點〉，《中國政府網》，2009年12月31日，〈http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2009-12/31/content_1500600.htm〉。

⁴⁴ 〈帶頭廉潔自律！王岐山：帶頭糾正「四風」〉，《今日新聞網》，2013年10月17日，〈<http://www.nownews.com/n/2013/10/17/994916>〉。

⁴⁵ 莊豐，〈習近平借毛澤東的手法推進改革和民主化〉，《博訊網》，2013年10月13日，〈<http://boxun.com/news/gb/pubvp/2013/10/201310132002.shtml>〉。

爭取民眾支持，適度化解民怨。

除了拉攏群眾之外，對於墨守成規的僵化黨政官僚體制，必須援引民意壓力來監督，但又須排除輿論與網路監督，必須以群眾名義施壓。例如，毛澤東當年發動文革時，就是發現黨內官僚問題非常嚴重，想解決這個問題，卻無法干預北京市政府，於是運用發動群眾的方法，鬥爭官僚體系。

在教育方式方面，中共也強調要進行群眾路線的教育，所以教育實踐活動關鍵在四個反對，即反對「形式主義、官僚主義、享樂主義、奢靡之風」。譬如，要著重克服貪圖享受、及時行樂思想和精神懈怠、不思進取的現象；要著重糾治鋪張浪費、揮霍無度、驕奢淫逸的不良風氣。

2. 批評與自我批評

中共因為一黨專政，缺乏權力制衡，又無媒體與民意監督，僅憑黨內批評與自我批評的相互監視制度，形成恐怖平衡。過去在延安整風或反右鬥爭期間，也是透過批評與自我批評找出黨內意見矛盾者。並依他人檢舉或自承罪行，定性為人民內部矛盾或是敵我內部矛盾，再決定是否治病救人，或橫掃一切牛鬼蛇神。

為了推動批評與自我批評，習近平親自到河北省主持省委常委班子教育實踐活動專題民主生活會，並聆聽省委批評與自我批評實況。沒有例外的，這就是一種示範作用，習近平在這次的講話，成為解放軍和武警部隊學習的重要內容。⁴⁶習近平在河北省省委常委班子強調批評與自我批評要有方法，他說：⁴⁷

批評和自我批評是一劑良藥，是對同志、對自己的真正愛護。

開展批評和自我批評需要勇氣和黨性，不能把我們防身治病的武器給丟掉了。忠言逆耳，良藥苦口。做為共產黨人，有話要

⁴⁶ 〈解放軍和武警部隊學習習近平在河北民主生活會的講話〉，《解放軍報》，2013年9月28日，引自《鳳凰網》，〈http://news.ifeng.com/mainland/special/minzhushenghuohui/content-3/detail_2013_09/28/29962207_0.shtml〉。

⁴⁷ 〈河北省委常委開展互相批評 周本順被指對幹部熟悉不夠〉，《京華時報》，2013年9月26日，〈<http://leaders.people.com.cn/n/2013/0926/c369529-23047612.html>〉。

放到桌面上來講。批評要出以公心、態度誠懇、講究方法，要實事求是、分清是非、辨別真假，切忌從個人恩怨、得失、利害、親疏出發看事待人。

拋開個人恩怨是因為批評要站在團體利益的立場，不能有針對性，主要原因就是過去實施批評與自我批評的內容，最後都會成為政爭批鬥的材料，過去殷鑑未遠，自然難以讓批評講出實話。

軍隊對於批評與自我批評自然採取擁護態度，如廣州軍區某集團軍黨委一班人認為，習總書記聯繫指導和全程參加河北省委常委班子專題民主生活會並發表重要講話，為深入開展教育實踐活動作出表率。軍事科學院、國防大學和國防科技大學師生在學習討論中談到，認真開展批評和自我批評的精神，就是堅持真理、修正錯誤的精神，就是與時俱進、勇於創新的精神。

第二砲兵某基地政治部主任陳新平認為，強調以整風精神開展批評和自我批評，就是因為黨內存在種種問題，特別是四風問題都是頑症，要真正解決問題，就要有拋開面子、揭短亮醜的勇氣，有動真碰硬、敢於交鋒的精神。蘭州軍區某集團軍政委李偉認為，只有以整風精神開展批評和自我批評，堅決同私心雜念等錯誤思想作鬥爭，才能祛歪風、壓邪氣，倡新風、樹正氣。⁴⁸

上述軍隊領導人對於批評與自我批評的擁護談話，屬於宣傳上需求，雖屬肯定，但也指出真誠批評的難度。例如，河北省軍區司令員史魯澤在參加河北省委的批評與自我批評時，批評自己「司令做為軍隊參加地方的一個常委，當地方需要你來協調軍隊需要支援的時候，這個有時候力度不大，力度不夠。」⁴⁹卻沒有批評他人，保留與觀望態度明顯。

另外像廣西軍區的批評「提到由於統籌不夠，有的連隊吃水難的問

⁴⁸ 〈解放軍和武警部隊學習習近平在河北民主生活會的講話〉，《解放軍報》，2013年9月28日，引自《鳳凰網》，〈http://news.ifeng.com/mainland/special/minzhushenghuohui/content-3/detail_2013_09/28/29962207_0.shtml〉。

⁴⁹ 〈河北省委開展民主生活會 省長被批不能耐心聽取意見〉，《人民網》，2013年9月26日，〈<http://leaders.people.com.cn/n/2013/0926/c58278-23043343-2.html>〉。

題還沒有解決」；司令員批評自己「在抓工作時長於謀劃、短於落實，在一抓到底、務求實效上存在不足。」該軍區政委自我批評說「做為黨委書記，我對解決思想政治工作深層次問題的研究還不夠，對部隊面臨的一些新情況新問題還需要進一步思考和把握。」⁵⁰這些問題流於浮面檢討，真正有關四個風氣問題並未觸及。

在新疆軍區方面，軍區黨委副書記、司令員彭勇的自我批評：「職務提升了，坐在辦公室、會議室的時間多了，離基層、離官兵卻遠了。下基層往往走馬觀花、來去匆匆，搞了一些先入為主的命題式、印證性的調研。」軍區黨委書記、政治委員劉雷自我批評：「強烈的憂患意識、使命意識、責任意識沒有在腦海中牢固確立起來，堅定的群眾觀點、群眾立場、群眾方法沒有真正轉化為認識論與方法論，沒有把正確的權力觀、事業觀、利益觀做為為官從政的行為準則全面堅守。」⁵¹這些缺點看似正義凜然，似乎是通病，而非致命性錯誤，也未聽聞對別人的批評。

3. 下連當兵

下連當兵也是中共強化群眾路線，去除官僚作風的做法。習近平為了整頓軍隊腐敗問題，遂於 2013 年 4 月發布下連當兵的規定。《關於組織團以上領導和機關幹部下連當兵、蹲連住班的規定》要求全軍和武警部隊組織團以上領導和機關幹部下連當兵、蹲連住班。當兵和蹲連，主要安排 55 歲以下的領導和機關幹部；沒有基層任職經歷的幹部和連職以下機關幹部一般安排當兵。⁵²旅團級單位的機關幹部每 3 年、軍師級單位的每 4 年、總部和軍區級單位的每 5 年，一般應安排當兵或蹲連一次。《規定》特別強調，當兵和蹲連人員要自備個人生活用品，按標準繳交伙食費，不得接受宴請，不得遊山玩水，不得收受禮品，不得插手

⁵⁰ 〈廣西軍區黨委常委民主生活會 政委帶頭自我批評〉，《解放軍報》，2013 年 10 月 15 日，引自《中國新聞網》，〈<http://www.chinanews.com/mil/2013/10-15/5379659.shtml>〉。

⁵¹ 〈新疆軍區黨委常委揭短亮醜不少人感慨稱終生難忘〉，《解放軍報》，2013 年 10 月 19 日，引自《中國新聞網》，〈<http://www.chinanews.com/mil/2013/10-19/5399571.shtml>〉。

⁵² 〈習近平下令整軍團級以上幹部下連當兵〉，《BBC 中文網》，2013 年 4 月 22 日，〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/04/130422_china_military_reform.shtml〉。

習近平軍隊整風的意圖、過程與困境

基層敏感事務等。⁵³

對中共而言，下連當兵並非新的政策，毛澤東在 1958 年就已實施過，解放軍楊成武上將也到砲兵連去當兵，除去階級與士兵共同生活與工作，被當作宣傳樣板。至 1962 年底，全軍下連當兵的幹部 77 萬餘人次，包括將軍 250 餘名。⁵⁴但是從下連當兵的規定來看，早就預期會有特權問題，而必須詳細規定接待規格，以免造成特權機會，失去下連學習的意義。

國內學者丁樹範認為，讓高層軍官下基層的目的是在縮短高層與基層的距離，不要讓高層脫離群眾需求。中共軍隊腐化的程度很嚴重，領導人跟實際狀況的脫節亦然。⁵⁵習近平可能是希望透過這種方式讓高層軍官親近士兵並瞭解他們的想法；但是這種整風作法恐怕效果有限。

（二）禁制措施

1. 禁酒令

禁酒令就是十項規定中在接待工作時不安排宴請、不喝酒的規定。禁酒令下達後，中共部隊評比考核、檢查調研、走訪慰問活動密集時，所有飯局飲酒大幅減少，頗有令行草偃的味道。

從有軍隊以來，酒幾乎與軍隊飲宴互不分離，解放軍提出禁酒令並非酒本身是穿腸毒藥，而是軍隊飲酒文化與部隊風氣融在一起，加上谷俊山收藏超過萬瓶茅台酒，更顯示貪腐與飲酒文化是離不開的。更重要的是，目前中共中央軍委兩位副主席分別任職濟南軍區及空軍時，就已經提出禁酒令，進入中央軍委後，剛好配合習近平的整風政策，推動全

⁵³ 樊慧強，〈習近平整軍 要求軍官下連隊〉，《澳洲電臺》，2013 年 4 月 23 日，〈<http://www.radioaustralia.net.au/chinese/radio/program/%E6%97%B6%E4%BA%8B%E8%BF%BD%E8%B8%AA/%E3%80%8A%E6%97%B6%E4%BA%8B%E8%BF%BD%E8%B8%AA%E3%80%8B%E8%EF%BC%9A%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3%E6%95%B4%E5%86%9B-%E8%A6%81%E6%B1%82%E5%86%9B%E5%AE%98%E4%B8%8B%E8%BF%9E%E9%98%9F/1120484>〉。

⁵⁴ 劉岩、梁雪美，〈解放軍幹部下連當兵的歷史回顧〉，《黨史博覽》，2013 年 9 月 13 日，引自《中國共產黨新聞》，〈<http://dangshi.people.com.cn/n/2013/0913/c85037-22914824-4.html>〉。

⁵⁵ 樊慧強，〈習近平整軍要求軍官下連隊〉。

軍禁酒令。

許其亮在 2008 年 8 月，率先在空軍推出禁酒令，根據《空軍部隊從嚴控制飲酒的規定》，凡在工作日午餐違規飲酒者，幹部給予降職（級）或者降銜（級）直至撤職，士官給予降低銜級與工資檔次，義務兵給予記大過處分。中央軍委副主席范長龍 2008 年 11 月在濟南軍區也曾經頒布類似禁酒令。濟南軍區《從嚴控制飲酒的規定》歸納 7 條禁令，包括嚴禁值班、執勤、工作作業時期和擔負戰備任務期間喝酒，嚴禁各級工作組到團以下單位喝酒，嚴禁酒後駕駛機動車輛和操作武器裝備，尤其強調嚴禁穿軍服到地方各類場所喝酒。⁵⁶

頒布禁酒令後，兩個單位的接待支出減少，人員身體健康狀況也正常，但在推展全軍上不容易短期奏效。例如中共《南方周末》報導，在不違背禁酒令前提下，一些部隊已經摸索出新的喝酒之道。在山東沿海城市任職的營級幹部李全發現，沒有人敢開著軍車去酒店。即便私下聚餐，晚上 10 點前必須結束酒局，但為防止喝得太多，每次李全跟朋友聚餐 8 點多肯定回營房，過去喝 5 瓶啤酒，現在只喝 3 瓶。而且單位統一口徑，萬一被人問起有沒有公款吃喝，一律說沒有。雖然不太容易下賬，他覺得單位還得繼續儲存酒，用於買酒的費用縮減，幸而之前單位儲存了幾十箱茅台，一時還喝不完。⁵⁷所以，解放軍目前是禁止喝酒還是少喝酒，在定義與執行上仍有模糊空間。

2. 軍車車牌管理

由於軍隊勢力龐大，地方政府無法駕馭軍隊，軍隊車輛橫衝直撞，容易發生爭端。也因為軍車特殊性所形成的特權，常有民車懸掛軍牌，或是軍隊高階將領以豪華進口車代步且懸掛軍牌的亂象。為糾正此一情況，中共由總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部聯合下發《關於更換軍車號牌和加強軍車號牌管理的通知》（以下簡稱《通知》），對軍車號牌的種類式樣及字頭、字頭號、使用範圍、審批核發及管理工作的

⁵⁶ 于冬，〈禁酒經驗源於空軍和濟南軍區〉，《南方周末》，2013 年 2 月 28 日，〈<http://www.infzm.com/content/88389>〉。

⁵⁷ 劉斌、于冬，〈解放軍新年攻堅戰：禁酒〉，《南方周末》，2013 年 28 月日，〈<http://www.infzm.com/content/88388>〉。

習近平軍隊整風的意圖、過程與困境

檢查與獎懲等做出明確規定。⁵⁸規定嚴格律定軍車號牌審批核發程序和權限，只有以下幾種車輛可以懸掛軍車號牌：

- (1) 列入編制的裝備車輛；
- (2) 列入編制的後勤裝備車輛；
- (3) 由總後勤部批准，由各大單位聯（後）勤部正式頒發編制的軍隊事業單位車輛編制數內用於生活勤務保障的車輛；
- (4) 經總部、大單位批准，列入統一計劃採購、配發的專業用車輛；
- (5) 按照軍委有關文件規定要求批准自購的車輛；
- (6) 軍隊保留的保障性企業和軍地聯辦機構限額使用軍車號牌的車輛。

私人車輛、手續不齊全的車輛、高檔豪華車輛和超出公務用車標準的車輛一律不得使用軍車號牌。無論更換軍車號牌或制定各種換車牌的手續，目的都在防止貪腐，嚴肅軍紀。是否屬於亡羊補牢措施，則需看後續成果。

3. 清查軍隊基建項目和房地產資源

受到谷俊山與王守業案的影響，中共意識到軍隊基建土地與房地產也是貪腐根源。因為是一筆糊塗帳，因此習近平成立普查工作領導小組，由習的親信、解放軍總後勤部部長趙克石任基本建設專案和房地產資源普查工作組組長進行清查工作。2013 年 6 月底，基本建設專案和房地產資源普查工作領導小組會議召開，準備進行全軍內部全面清查房地產。主持會議的范長龍強調，在全軍統一開展基本建設專案和房地產資源普查，是一項關係全域的重要基礎性工作。趙克石強調基建項目和房地產資源是軍隊戰略資源，進行普查工作要做到全面覆蓋，正規有

⁵⁸ 〈分析稱更換軍車號牌只治標 治本還需從嚴治軍〉，《中國評論新聞》，2013 年 10 月 25 日，〈<http://www.chinareviewnews.com/doc/1025/2/5/6/102525651.html?coluid=4&kindid=18&docid=102525651&mdate=0504072234>〉。

序，標本兼治。⁵⁹

解放軍基本建設專案與房地產問題發生的原因，在於近年來各地基本建設和房地產開發投資規模越來越大，在地方建設和開發用地與軍隊用地相鄰的地區，不斷發生地方基本建設或房地產開發蠶食、侵吞軍隊用地的情況，有的情況相當嚴重。負責管理土地的單位成為地產商拉攏對象。2010年11月10日《解放軍報》的《1.5億平方米的土地是如何收回的？》，指出軍用土地管理主要存在四個方面的問題：⁶⁰

- (1) 因體制編制調整，一些營區、訓練場地、農副業生產用地、庫區林地等軍用土地多次轉隸，導致軍用土地流失，引發土地糾紛；
- (2) 存在歷史遺留問題，土地權屬不明，缺乏合法手續；
- (3) 軍用土地被非法侵佔；
- (4) 個別單位法律觀念和軍產意識不強，疏於管理，甚至違規出租轉讓軍用土地。

除了上述問題之外，解放軍土地問題的解決，關鍵在於相關法律的依據。由於《中國人民解放軍房地產管理條例》施行在物權法之前，條例並未規定登記是不動產生效的前提條件，法律嚴重不足，存在許多問題。⁶¹一是長期實際佔用，從未辦理物權登記。以偏遠山區、邊疆地區及遠離城市農村等自然條件惡劣地區，軍隊長期實際佔有使用，並且建設有營房營產等建築物、構築物，但由於種種原因，一直沒有辦理國有土地使用權劃撥手續、土地使用權證或房屋產權證。

⁵⁹ 朱樹英、黃偉，〈解放軍房地產規模模糊不清 中央軍委嚴令徹查〉，《法制日報》，2013年10月17日，〈http://house.ifeng.com/news/policy/detail_2013_10/17/30414921_0.shtml〉。

⁶⁰ 吳顯慧、曹清宇、謝百鎖，〈1.5億平方米土地是如何收回的？〉，《解放軍報》，2010年11月10日，〈http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/2010-11/10/content_4330654.htm〉。

⁶¹ 〈中央軍委出重手整頓軍隊房產 違規違紀形式曝光〉，《法制日報》，2013年10月17日，引自《大公網》，〈<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2013-10/1971421.html>〉。

二是權屬爭議多發，等待行政裁決權。因為房地產權不夠清晰，權屬證據資料不夠完備，未能形成嚴密的證據。再加上近年來房地產快速發展，相關利益主體權利意識開始覺醒，房地產權屬爭議持續發生。

三是張冠李戴登記錯誤，法律風險加大。雖然軍事法規和總部軍事規章中明確規定，軍隊房地產權屬於中央軍委，由總後勤部代表行使。但是由於在具體辦理物權登記手續時，由全軍各「軍隊房地產使用管理單位」辦理，地方政府將「軍隊房地產物權權利人」登記為「使用管理單位」，導致地方軍區可以自主處理，形成弊端。

綜而言之，軍隊會不同程度地使用軍事用地，但隨著城市擴張與發展，軍事用地炙手可熱，部分軍隊與地方機構及房地產商人勾結，將軍事用地興建商業住宅，或成為商業區，獲利再予分成，加速軍隊基建及土地管理部門的腐敗。⁶²土地問題涉及複雜法律與證據，並非整風等政治運動所能立竿見影，但可產生警示效果，避免問題惡化。

（三）宣傳與法治教育

除了制定法律及實際工作部署之外，中共軍隊也致力法治教育的宣傳。根據《解放軍報》報導，2013年4月下旬至8月中旬，解放軍軍事法院先後赴15個大單位，針對軍隊中高層領導幹部開展法制教育巡迴宣講活動。各大單位組織機關處以上領導和團以上部隊領導聽課，共設分會場3,025個，聽課人數11.3萬人次；其中軍以上領導幹部1,200多人，多數大單位軍政主官帶頭參加聽課。此除傳達習近平講話，也顯示出中共通過「制度的籠子」鞏固反腐整風成果和有效規制軍中特權的意圖。

在媒體報導中，空軍、軍事科學院、國防大學、全軍政法委紀委、武警部隊，以及北京軍區、濟南軍區、成都軍區、浙江省軍區、海軍某基地、第14集團軍等組織部門均積極響應。⁶³

⁶² 〈巨貪中將谷俊山為何能八年升五級〉，《多維新聞網》，2013年8月31日，〈<http://history.dwnnews.com/big5/news/2013-08-31/59323657.html>〉。

⁶³ 李曉亮、林山，〈依法治軍從嚴治軍夯實強軍之基-全軍高中級領導幹部專題法制教育綜述〉，《中國軍網》2013年9月15日，〈<http://www.chinamil.com.cn/jfjbma>〉。

中共軍隊針對軍中高層法治宣講活動，表明中共有意以法治方式從源頭解決這些問題。但在習慣性思維之下，解放軍部分單位組織通過開展演講比賽、徵文活動、心得展評、板報評比、撰寫學習體會等舊方法、舊形式來應對，這些舊方法的實際成果或許並不樂觀。

（四）解放軍將領審計清查

據新華社報導，中共中央軍委發出《關於加強和改進軍隊領導幹部經濟責任審計工作的意見》，要求軍隊領導幹部應接受審計監督，積極推行「先審後提、先審後離」制度。這個制度是對擬列入後備或列入後備擬提升的團職以上領導幹部，優先安排審計。對即將達到平時任職最高年齡或最高年限的領導幹部，擬調整交流或轉業復員的領導幹部，「在離任前應安排審計」。

顯然這在清查解放軍將領的會計責任與貪腐紀錄，所以主要審查的經濟責任以領導幹部經濟決策權、經費審批權、物資調配權、資產處置權、合約簽批權等權力行使情況，以及個人住房、用車、公勤人員使用情況為重點審計內容。⁶⁴

對履行經濟責任不稱職的領導幹部，應訓勉談話，視情況調整職務；已確定為後備幹部的應當取消資格，嚴重違規違紀的應當免除現任職務，並追究相關責任。

（五）中央督導檢查與警備工作

1. 中央督導組成立

中共軍隊部署幅員廣大，分由各大軍區管轄，但是整風運動涉及將領審查或是部隊風氣改善，官官相護可能性不低，也為了防止批評與自我批評或整風的擴大化，中共中央軍委成立督導組，至各軍區巡視軍隊整風成效。中央軍委在 2013 年 10 月底發布《中央軍委關於開展巡視工作的決定》，成立由副主席許其亮任組長的巡視組，勢必在軍中掀起新

p/content/2013-09/15/content_51471.htm〉。

⁶⁴ 〈中央軍委要求加強軍隊領導幹部經濟責任審計工作〉，《新華網》，2013 年 9 月 24 日，〈http://news.xinhuanet.com/mil/2013-09/24/c_117487864.htm〉。

習近平軍隊整風的意圖、過程與困境

一輪反腐敗浪潮。

在這份文件中，對軍隊建立巡視制度、設置巡視機構、開始巡視工作達成總體部署；爲了確保軍隊巡視工作有力、有序、有效展開，成立中央軍委巡視工作領導小組，實施對巡視工作的領導；領導小組下設辦公室，爲日常辦事機構；成立中央軍委巡視組，承擔巡視任務。⁶⁵

巡視工作重點監督軍中高層黨委班子及其成員，特別是主要領導，監督其貫徹執行黨的路線方針政策和黨中央、中央軍委決議、決定、命令、指示，執行民主集中制，開展作風建設，選拔任用幹部，廉政勤政等方面情形。⁶⁶

2. 警備條令修訂

9月12日，習近平又簽署《中國人民解放軍警備條令》，10月1日起施行。條令中強調「圍繞加強軍隊作風紀律建設，針對外出軍人、軍車管理的新情況，進一步明確警備工作的職能定位和主要任務」，再一次表明習近平接掌軍權後要整頓軍紀的決心。

中共軍隊發現，近年外出軍人、軍車管理受到社會廣泛關注，特別是隨著資訊傳播方式的日益多樣快捷，維護軍隊形象已成爲新問題。少數軍人、軍車違規違紀被媒體放大，在社會造成不良影響。另外，也有人假冒軍人、軍車、軍隊單位的違法犯罪，嚴重損害軍隊形象。爲了解決這些問題，遂在軍隊警備工作提出了許多新要求。

因此，新修訂的警備條令主要在加強軍隊作風及紀律建設，針對外出軍人、軍車管理的新情況，明確警備工作的職能定位和主要任務，充實警備司令部的職責和工作制度，完善警備執勤的組織實施程式和方法要求。⁶⁷

⁶⁵ 〈緊盯軍隊腐敗找老虎、蒼蠅〉，《文匯報》，2013年10月30日，〈http://news.xinhuanet.com/mil/2013-10/30/c_125620042.htm?prolongation=1〉。

⁶⁶ 〈中央軍委設巡視組勢掀反貪腐新浪潮〉，《明報》，2013年10月30日，〈<http://news.mingpao.com/20131030/cac1.htm>〉。

⁶⁷ 〈習近平簽發解放軍警備條令著重維護軍隊形象〉，《古漢臺網》，〈<http://news.guhantai.com/2013/1102/272933.shtml#ixzz2jX8oJzt9>〉。

伍、習近平對軍隊整風的困境

軍隊整風涉及範圍廣泛，無法急於求成，但在推行之初，難免遇到困境，這些困境是否讓軍隊整風無疾而終，或是形成擴大化的發展，關鍵在於整風成效。因為軍隊本來就是高度機密且封閉的團體，外人難以監督運作。中共政府部門推進預算制度改革，將財政資金全部納入預算管理，遭遇重大的阻力。

在軍隊內部推行這項改革更是難上加難，預算外資金大量存在的情形很難解決。就監督審計而言，軍隊內部早於 1985 年建立審計系統，近年又成立全軍領導幹部經濟責任審計工作領導小組，但外部審計缺失，國家審計署無權審計和監督軍隊財務。習近平提出「強軍夢」，連下軍令從嚴治軍，軍隊內部已開始顯現一定成效。但禁酒反奢，只是給軍隊立威樹風之舉，完善預算管理、加強審計監督，才是治軍之本。⁶⁸

另外，整風運動涉及派系團體利益，省級地方勢力初期必然採取觀望態度。但在政治局委員層面、5 個最重要省市的地方要員並不是都積極跟進。上海的韓正幾乎「默不作聲」，而團派北京的郭金龍、廣東的胡春華、重慶的孫政才及天津的孫春蘭卻表現積極。⁶⁹

也因為地方對整風運動陽奉陰違、後繼乏力，使整風在地方上擱淺，引起習近平不滿，據稱中共其他 6 常委也紛紛離京，分赴多個省份，親自督導「整風」運動。但是軍隊與地方政府不同，軍隊基於升遷，貫徹命令程度較高，敷衍應付可能存在，但不會普遍。但是發表談話執行檢查等走過場的形式工作，軍隊會執行，卻也容易形成形式主義。

2013 年 4 月中旬，習近平以輕鬆的語調宣布整黨，以「洗洗澡、治治病」的輕鬆用語告訴所有黨員：不要害怕，我不搞運動整人。絕對

⁶⁸ 海巖，〈京華瞭望：管住「錢袋子」是軍隊反腐之本〉，《文匯報》，2013 年 4 月 5 日，〈<http://paper.wenweipo.com/2013/04/05/CH1304050022.htm>〉。

⁶⁹ 〈地方團派「四大佬」緊跟習近平整風 韓正「默不作聲」〉，《大紀元時報》，2013 年 10 月 06 日。

不會效法毛澤東的延安整風手法樹立個人絕對權威。⁷⁰輕鬆話語反而顯示出自己提出整風方法的爭議性，透露出這個動作來安慰普遍不滿的群眾，屬於短期應付之策。既是短期之策，地方觀望程度當然增強。習近平沒有毛鄧式絕對權威，不可能以激烈手段整治形式主義、官僚主義與享樂主義，地方敷衍結果，最後就是形式主義超乎官僚主義與享樂主義。

前述中共國防大學教授劉明福大校著書論及解放軍最大的危險和頭號對手是腐敗，而且解放軍正面臨「反腐敗或是被反腐敗」的問題，因為「反腐敗的力量還沒有腐敗的力量大，搞腐敗的人能量比反腐敗要大，善於腐敗的人混得更好。」⁷¹這段話反映出中共軍隊腐敗勢力已經掌握軍中大權，甚至左右軍隊人士及反腐工作。更重要的是，習近平軍隊整風依舊是透過黨的舊有體制所發起的政治運動，仍依賴人治而非法治，只靠體制內監督黨，而排斥體制外監督，只能治標而無法治本。⁷²

陸、結論

中共第五代領導人即位後，會面臨和以前同樣的問題與新的問題。尤其是在軍隊掌控問題方面，軍隊掌控攸關領導人權力的穩固，以及政令推行的貫徹，對於軍隊掌握絕對不會放鬆。習近平從大學畢業後，因其父親關係得以擔任時任中央軍委秘書長、後來擔任國防部長耿飆的秘書，使習近平非常瞭解中央軍委日常工作的運作。

或許因為熟悉軍隊運作，讓習近平可以在掌握大權後，開始雷厲風行地推動整軍工作。習近平同樣透過人事更替、意識形態建構、法規制定、實況督檢等方式執行軍隊整風工作。但不可諱言，中共貪腐如冰雪層積一般，絕非一日之寒。而是從改革開放以後，各種法令規章的扞格疏漏，加以人謀不臧，以及中共軍隊既有不良文化有關。

⁷⁰ 觀耘閒人，〈習近平整風注定走過場：形式主義比毛時期更甚〉，《動向》，第333期，2013年5月16日至6月14，頁20-22。

⁷¹ 參見劉明福，《解放軍為什麼能贏？》（北京：軍事科學出版社，2012年）。

⁷² 陳破空，〈習近平整軍是否得法？〉，《自由亞洲電臺》，2013年4月27日，轉引自《臺灣海外網》，〈<http://www.taiwanus.net/news/news/2013/201304272341261645.htm>〉。

或許中共軍隊在紅軍時期，有少數軍人純粹因為理想而加入，並受到政工制度約束，維持各項紀律要求。然而當如劉志軍、薄熙來等人物都能在擔任市委書記或部委任內狠撈油水，其餘不同層級者當然會雨露均霑，或是東施效顰、如法泡製。當整個軍隊都陷入貪腐循環，或是成為尋租行為的既得利益者時，軍事訓練將難以落實，弄虛作假風氣仍難根除。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

Intention, Procedure, and Dilemma of Xi Jinping's Military Rectification

Ming-Shih Shen

Assistant Professor

Graduate Institute of Strategic Studies and International Affairs

National Defense University

Abstract

Since he officially seized military power in November, 2012, Xi Jinping, bears in mind of Hu Jintao's warning that corruption would result in the fall of the party and the nation as well as the Bo Xilai incident, has started a rectification movement in the name of anti-corruption. Due to the scandals of Wang Shaoyet and Ku Jen-shan, two high-ranking PLA generals, as well as the escalating disputes over maritime territories and sovereignty between Mainland China and neighboring countries, ensuring that the PLA is capable of fighting and winning a war becomes an important task for Xi's party and military rectification. Xi's predecessors regarded securing military power as a basis for a stable authority. Therefore, they usually assigned major positions to people they trusted or from the same factions. Previous studies use theories or models like party control approach or faction pattern to explore elite interaction and power struggle among leaders in Mainland China. This article reviews theories and analytical frameworks concerning Mainland Chinese leaders' grasping of military power to analyze the intention, procedure, and challenges of Xi's military rectification.

Keywords: *military rectification, anti-corruption, party controls the gun, Xi Jinping, anti-corruption struggle*

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 Timothy 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*

The Fight for Influence: Russia in Central Asia

作者：Alexey Malashenko (卡內基國際和平基金會莫斯科中心區域、社會與安全計畫共同主席)

ISBN-13：978-0-87003-412-1

出版日期：2013 年 12 月

出版社：Carnegie Endowment for International Peace

近期歐洲情勢中最受國際矚目的事件，莫過俄羅斯運用其對烏克蘭所屬克里米亞島的政治和軍事力量，強促克島公投脫烏並尋求加入俄羅斯聯邦。此節不僅影響烏克蘭內政、掀起歐洲政局動盪，更引發俄羅斯與美國之間的緊張關係，致使各界憂慮美俄關係會否陷入「新冷戰」時期。事實上，自從蘇聯瓦解之後，旗下掌握的共和國各自發展外交，與美國及中國大陸等大國建立關係，俄羅斯在中亞的勢力逐漸衰退。然而，從俄羅斯強力介入前蘇聯加盟共和國內政的舉動，不難看出莫斯科當局對於復興其在中亞影響力的企圖心。

The Fight for Influence: Russia in Central Asia 一書指出為強化其在中亞的地位，俄羅斯正試圖進行區域整合，以建立一個以俄為首的「關稅同盟」(Customs Union)與「歐亞聯盟」(Eurasian Union)。然而，作者馬拉申科點出，建立這樣一個聯盟絕非易事。儘管中亞國家視俄羅斯為外部安全的保障，卻也擔心俄羅斯所主導的區域整合，可能侵害中亞各國主權。馬拉申科認為俄羅斯若想鞏固其區域地位，須先明確界定其在區域的安全利益、勿再以蘇聯時期的思維審視歐亞區域事務、積極投入中亞地區的公共建設，以及在與美「中」等國競逐中亞區域影響力之際，仍須維持合作關係。

從烏克蘭危機可看出，俄羅斯的作為顯然與本書建議背道而馳。然而，國際政治變化多端，事件將如何演變，目前尚難有定論。對俄羅斯與中亞國家關係有興趣的讀者，可從本書瞭解其歷史背景及俄羅斯的中亞政策，並與當前情勢作一番比較。 (譯介/ 楊雅琪)

National Visions of EU Defence Policy: Common Denominators and Misunderstandings

編者：Federico Santopinto (比利時智庫「和平與安全研究集團」[GRIP] 研究主任) ; Megan Price (荷蘭智庫「國際關係研究所」[Clingendael] 資深研究員)

ISBN：978-2-87291-035-9

出版日期：2013 年

出版者：Center for European Policy Studies (CEPS);

Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP);

European Cooperation in Science and Technology (COST)

歐盟自 1992 年正式成立以來，無論在經濟、外交及政治方面，皆呈現高度整合的情形；相較之下，其在國防及軍事方面的整合則顯得進度落後。事實上，整合歐盟防務及建立歐盟軍隊的呼聲一直存在，雖然近年受到歐債危機影響，歐盟成員國紛紛裁減軍費，卻也使得一些支持歐盟防務整合者主張加速整合進程，以精簡各國雜亂的軍事資源，加強彼此在國防與軍事的互補及加乘作用，並進一步提升歐盟做為單一國際個體的地位。然而，各成員國領導人在如何推動共同安全和防務政策上各有考量與盤算，必須深入瞭解，才能明白歐盟防務整合的困難與契機。

由位於比利時布魯塞爾的智庫「和平與安全研究集團」(GRIP) 所主導發行的論文集 *National Visions of EU Defence Policy: Common Denominators and Misunderstandings*，集結 7 位歐洲知名學者的研究成果，分析法國、德國、義大利、波蘭、西班牙、瑞典及英國等歐盟成員國與歐洲大國對於「歐盟共同安全及防務政策」(EU Common Security and Defence Policy, CSDP) 的不同看法。本書重點不在評論歐盟是否應該進行防務整合或建立軍隊，而是從各國觀點去認識不同國家對於 CSDP 的見解、立場與期望，有助讀者從根本去瞭解歐洲安全及防務整合的前景。

(譯介/ 楊雅琪)

Avoiding the Fall: China's Economic Restructuring

作者：Michael Pettis (卡內基國際和平基金會亞洲計畫駐北京資深研究員、北京大學光華管理學院財政教授)

ISBN-10：0870034073

ISBN-13：978-0-87003-407-7

出版日期：2013 年 9 月

出版社：Carnegie Endowment for International Peace

早在世人有此意識之前，中國大陸經濟問題專家佩提斯即斷言，中國大陸的經濟成長模式不會持久。從 2014 年前兩個月中國大陸首度出現的進出口貿易量大幅衰退及逐漸增加的債務來看，這個亞洲新興大國快速成長的經濟，似乎開始失去動力，迫使北京當局正視經濟發展失衡的事實，並開始採取重大措施，以重新改造經濟結構。佩提斯在 *Avoiding the Fall: China's Economic Restructuring* 一書中，首先探討中國大陸當前經濟成長模型的侷限及國內失衡情形，接著討論中國大陸當局在此壓力之下，採取哪些財務政策、建立哪些重新平衡經濟發展的機制。

美國哥倫比亞大學教授貝姆 (David Beim) 評論，佩提斯將中國大陸的經濟問題放在全球經濟失衡的大架構中進行分析，有助讀者瞭解美國次貸風暴、歐債危機及中國大陸經濟成長壓力之間的關係。普林斯頓大學經濟系講師史旺 (JC de Swaan) 讚揚佩提斯以獨特的邏輯和嚴謹的視野，來描述中國大陸經濟發展的各式未來想定，極具參考性。本書亦被英國《金融時報》(*Financial Times*) 評選為「2013 年最佳書籍」(A 2013 Book of the Year) 足見其所具有的價值。(譯介/楊雅琪)

撰稿規則

- 一、譯名：使用外來語之中文譯名，請盡量用通行之翻譯，並請於第一次出現時以括號附加原文全稱。
- 二、標點符號：中文標點符號一律以「全形」輸入。引用中文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱，請以《》標記；文章名稱以〈〉標記；外文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱請用斜體字，索引文章名稱加“，”標記。
- 三、數字表示：
 - （一）年月日、卷期等數字及頁碼一律以中華民國年份（本國資料）或西元年份（中共資料）及阿拉伯數字表示。
 - （二）屆、次、項等採用國字表示，如：第一屆、第三次、五項決議。
 - （三）整的數字採用阿拉伯數字，如：50 人；但百位以上整數之數字「可以」國字表示者，以國字表示，如：二億三千萬。
 - （四）不完整之餘數、約數以國字表示，如：七十餘件、約三千人。
- 四、附圖、附表：
 - （一）編號採用阿拉伯數字，寫法如：圖 1、圖 2、表 1、表 2，圖 1-1、圖 1-2 等類推。
 - （二）圖與表之標題在該表上方（置中）。
 - （三）圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置中）。

註釋體例

- 一、所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。
- 二、簡、繁體字中文書籍，使用相同註釋體例。
- 三、所有注釋置於正文頁腳。
- 四、時間表示：中文註腳內日期，以西元○年○月○日表示；英

文依序以 month, day, year 表示。

五、專書

- (一) 中文書籍：作者姓名，《書名》(出版地：出版者，年月)，頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year), p. x or pp. x-x.
- (三) 如引用全書時，可註明該書起迄頁數或省略頁數。

六、專書譯著

- (一) 中文：Author(s)' full name 著，譯者姓名譯，《書名》(書名原文)(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author(s)' full name, *Complete Title of the Book*, trans. Translator(s)' full Name (Place of publication: Publisher, year of publication), Volume number (if any), p. x or pp. x-x.

七、期刊譯著

- (一) 中文：Author's full name 著，譯者姓名譯，《篇名》(篇名原文)，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。
- (二) 英文：(略)

八、專書論文或書籍專章

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，編者(群)姓名，《書名》(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author's full name, "Chapter Title," in Editor/Editors' full Name(s), ed(s)., *Complete Title of the Book* (Place of publication: Publisher, Year of publication), p. x or pp. x-x.

九、學術性期刊論文

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》(出版地)，第

x 卷 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。(臺灣出版之期刊無需註明出版地，但若與其他地區出版期刊名稱相同者，仍需註明出版地，以利識別)

(二) 英文：Author's full name, "Title of the article," *Name of Periodical*, Vol. x, No. x, Month Year, p.x or pp. x-x.

十、學位論文

(一) 中文：作者姓名，《學位論文名稱》，學校院或系所博士或碩士論文（畢業年份），頁 x 或頁 x-x。

(二) 英文：Author's full name, "Complete Title of Dissertation/ Thesis," (Ph.D. Dissertation/Master's Thesis, Name of the Department, Name of the Degree-granting University, year of graduation), p.x or pp. x-x.

十一、研討會論文

(一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，發表於○○○○研討會（地點：主辦單位，舉辦年月日），頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's full name, "Paper Title," presented for Complete Title of the Conference (Place of conference: Conference organizer, Date of conference in month day, year), p. x or pp. x-x.

十二、官方文件

（請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列）

(一) 中文：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's Full Name, "Title of the Article," Date, Section or Page Numbers.

十三、報刊、非學術性雜誌

（若為社論、短評、通訊稿或作者匿名，則可不列作者欄）

(一) 中文報紙：作者姓名，〈篇名〉，《報紙名稱》（出版地），年月日，版 x。(一般性新聞報導可省略作者和篇名，臺灣出版之報紙無須註明出版地。)

- (二) 中文雜誌：作者姓名，〈篇名〉，《雜誌名稱》（出版地），年月日，頁 x 或頁 x-x。（無須註明第卷第 x 期。臺灣出版雜誌無須註明出版地）
- (三) 英文報紙：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Newspaper*, Date, Section or Page Numbers.
- (四) 英文雜誌：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Magazine*, Date, Page x or pp.x-x.

十四、網際網路資料

- (一) 請依照個別線上網站實際資訊，詳細臚列。
- (二) 引用網路版報紙的一般報導，無須註明版次，但須附上網址，其餘體例不變。
- (三) 引用電子報紙雜誌評論文章，或電子學術期刊論文，在頁碼後面註明網址，其餘體例不變，無頁碼者得省略之。
- (四) 直接引用機構網站的內容，請註明文章標題、機構名稱與網址。
- (五) 中文：
 1. 專書：作者姓名，《書名》（出版地：出版者，出版年），《網站名稱》，〈網址〉。
 2. 論文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 3. 官方文件：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 4. 報導：作者姓名，〈篇名〉，《網站名稱》，〈網址〉。
- (六) 外文：
 1. 專書：Author(s)' full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year) , p. x or pp. x-x, <URL>.
 2. 論文：Author(s)' full name, "Title of the article," *Name of the Periodical*, Vol. x, No. x, Date, p.x or pp.x-x, <URL>.

3. 報導：Author's full name, "Title of the article," *Name of the Newspaper*, Date Month Day, Year <URL>.

十五、第二次引註之格式

首次引註須註明完整之資料來源（如前述各案例），第二次以後之引註可採以下任一格式：

- （一）作者姓名，《書刊名稱》或〈篇名〉，或特別註明之「簡稱」，頁 x-x。
- （二）如全文中僅引該作者單一作品，可簡略為——作者，前引書（或前引文），頁 x 或頁 x-x。
- （三）某一註解再次被引述，簡略為——同註 x，頁 x 或 x-x。
- （四）英文資料第二次引註原則相同：op. cit., p.x or pp.x-x（前引書，頁 x 或頁 x-x。）
- （五）Ibid. p.x or pp.x-x.（同前註，頁 x 或頁 x-x。）

十六、文末之參考文獻

- （一）參考文獻原則上與第一次引述的註釋體例格式相同，惟書籍、研討會論文及博碩士論文無須註明頁數。
- （二）所有文獻依據中文、英文、其他語文先後排列。
- （三）中文著作依作者姓氏筆畫排序，英文著作依作者姓氏字母排序。
- （四）將書籍專章列為參考書目時，依專章作者排序。
- （五）翻譯作品依翻譯語文類別，中文譯作按譯者姓氏筆畫排序，英文譯作按原作者姓氏字母排列。
- （六）同一作者有多篇著作被引用時，按出版時間先後排序。