

專題分析

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢 之評估

黃秋龍

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

摘 要

「中國非戰爭軍事行動研究中心」之成立，伴隨了重新考察中共軍事能力與創新職能空間之發展情勢，及其可能的相對侷限問題。其所指涉者，涵括中共應用非戰爭軍事行動的趨勢，以及傳統與非傳統安全領域之相互複合。亦即，非戰爭軍事行動不僅解構傳統軍事任務，也聯繫著鞏固經濟體制改革與促進社會和諧發展之政策，以及維繫內部穩定與外部條件之安全戰略。然而，其知識框架與政策應用，仍存在實踐上的相對侷限問題。包括部門之間職權重疊、國際互信不足，都將遲滯其發展進程與效能。

關鍵字：「中國非戰爭軍事行動研究中心」、反介入/區域拒止戰略、制度創新、遞延效應

壹、前言

中共於 2011 年年終，相繼創設解放軍總參謀部戰略規劃部（11 月 22 日）、軍訓部（12 月 21 日），以及「中國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（12 月 20 日）等五個機構。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，卻彼此相互聯繫。本文將藉由比較方法，評估其應用非戰爭軍事行動，使軍事能力（capability）得以發揮之職能空間（capacity）。從而，將有助於進一步理解其創設機構之政策宣示，在學術研究之知識框架與軍事實力之間的相互關聯性或相對侷限問題。

貳、問題範疇與評估概念

按中共 1985、1998 與 2003 年重要之機構改革經驗，此次所創設之機構，是否會重蹈徒具形式覆轍？抑或意謂著中共有形之軍事能力成長，已然出現創新職能空間之趨勢？甚至隱涵著中共召開十八大前後，中共領導階層更需要新的職能空間，來應對內外在新興之安全議題與威脅挑戰？凡此問題範疇，也都說明中共軍事能力與政策研究轉型動向，都將持續發展下去。

顯然，由於中共軍事能力面臨職能空間轉型階段，研究非戰爭軍事行動，不僅對其傳統能力與非傳統應用空間，已經具有比較意義；而且，非戰爭軍事行動對中共軍事研究而言，更具有政策應用價值。一方面，有助於進一步評估其政策宣示、學術研究之知識框架與軍事實力之間的關聯性或相對侷限。再者，也可以說明戰略安全情勢與中共黨、軍關係之政治現實，並嘗試對其發展動力（dynamics）提出評估。

從而，本文將先描述非戰爭軍事行動之政策應用意涵，以及中共應用非戰爭軍事行動之政策宣示與發展趨勢。其次，論述非戰爭軍事行動對中共應對國際戰略安全情勢，與鞏固經濟體制改革與促進社會和諧發展，這種同時複合外部條件與內在環境、傳統與非傳統安全因素之趨

勢。接續，則嘗試對其發展情勢提出評估，解構軍事能力與轉型動向，具體說明應用非戰爭軍事行動研究之影響與相對侷限問題。

參、非戰爭軍事行動與政策應用意涵

非戰爭軍事行動 (military operations other than war, MOOTW) 主要型態包括武器管制、反恐怖主義、打擊毒品跨境犯罪軍事行動、國際制裁執法行動、海事攔截行動、區域強制驅離 (enforcing exclusion zones)、海空航行保障、人道救援、支援文人政府、國家救援/支援反起義 (nation assistance and/or support to counterinsurgency，國家救援還包括境外他國內部防衛 [Foreign internal defense])、非戰鬥撤退 (noncombatant evacuation operations)、和平行動 (peace operations，[包括維和行動 (peacekeeping operations, PKO) 與執行和平行動])、後衝突戰場重建復甦行動 (recovery operations)、武力展現 (show of force operations)、打擊與突襲 (strikes and raids)、支援叛變威脅美國利益之行動 (support to insurgency)。其所考慮者包括：各種機能的組合統整 (unit integrity)、情報/反情報與資訊蒐集 (intelligence/ counterintelligence and information gathering)、多國前置認知整合行動 (multinational operations)、指揮管制 (command and control options，[包括地主國統御行動 (lead nation operation)、平行行動 (parallel option) 以及區域同盟行動 (regional alliance operation)])、媒體公共事務 (public affairs)、民政 (civil affairs) 軍需諮詢支援、心理戰 (psychological operations)、協同非政府與民間志工組織 (coordination with NGOs and PVOs)、跨部門行動 (interagency operations)、法務 (legal requirements)、後勤 (logistics)、醫療 (medical operations)、能動與備援混成 (active and reserve mix)、戰轉非戰過渡軍事行動 (transition from wartime operations to MOOTW)、終極繼起行動 (termination of operations) 以及教育訓練 (education and training)。¹

非戰爭軍事行動之緣起，是相對於大型戰爭 (major wars) 的穩定行動 (stability operations) 觀念。美國在 20 世紀初期，為應對中美洲與

¹ “Overview of MOOTW,” Defense Technical Information Center, pp. 12-18.

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢之評估

加勒比海區域安全情勢，當時軍事行動乃形塑為小規模戰爭（small wars）觀念，並擬訂小規模戰爭教範（small wars manual）。進入後冷戰美蘇對抗時期，美國為避免與前蘇聯正面衝突引發全面戰爭，一方面著重鞏固同盟國合作，軍事行動旨在支援外交（operations in support of diplomatic efforts），遏阻暴力與衝突升高，並提升軍事部署能力，使預防外交（preventative diplomacy）成為當時具體的政策應用；同時，為爭取反前蘇聯勢力，其軍事行動也合理化為反叛亂（counterinsurgency, COIN）。到 1981 年美國陸軍訂定野戰教範（field manual, FM），則將其形塑為低度衝突（low intensity conflict, LIC）。1993 年起則用非戰爭行動（operations other than war, OOTW）取代，至 1995 年聯戰準則（joint doctrine），再將其精粹成非戰爭軍事行動，目前也和穩定行動，或穩定與支援行動（stability and support operations, SASO）並用。²

顯然，非戰爭軍事行動的觀念形塑與研究應用，並非將軍事能力侷限於制式化的用兵，而是受到安全環境認知之調整，與經濟發展、科技條件、政府治理以及意識形態等影響，相對使得軍事能力更具有創新職能空間之彈性。因此，從知識框架看來，形塑非戰爭軍事行動立論，不僅可以應對政治、經濟、社會等不同行動者之間報酬遞增的動機與願望，在對內情勢與外部行動之安全戰略上，更有政策應用之價值。其應用價值除了具有軍事威懾之外，還包括提升國家影響作用（解決衝突、增進和平）、支援政府應對危機等政治與國家安全目的；而且，它可以應用戰鬥與非戰鬥行動，應對平、戰與衝突不同時期之需要。

肆、中共應用非戰爭軍事行動之趨勢

一、政策宣示與發展趨勢

中共在 2002 年《中國人民解放軍軍事訓練條例》即新增有關「非

² Gabriel Marcella, “Affairs of State: The Interagency and National Security,” Strategic Studies Institute, United States Army War College, January 02, 2009, pp. 410-411, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=896>; Global Security.org, “Stability and Support Operations (SASO),” <http://www.globalsecurity.org/military/ops/saso.htm>.

戰爭行動」之訓練內容。《2006 年中國的國防》白皮書，乃成為「多樣化軍事任務」中的一部分。在《2008 年中國的國防》白皮書，則進一步闡明為部署軍隊的重要形式，宣示「打贏信息化條件下的局部戰爭」、「把非戰爭軍事行動作為國家軍事力量運用的重要方式」。2009 年 3 月《關於加強非戰爭軍事行動政治工作意見》，則在要求準確把握非戰爭軍事行動中政治工作特點規律，緊貼任務實際開展工作，拓展政治工作的服務保障領域和功能。凡此政策宣示，說明軍事能力發展趨勢，是在戰鬥行動與非戰爭軍事行動兩大任務領域中求取平衡。同時也預示著，在中國大陸崛起，擴張全球與區域利益上，更需要仰賴非戰爭軍事行動能力。一方面，旨在應對全球安全事務上提升其國家形象；再者，藉以使其軍事行動，在指揮、決策、兵力投射、後勤支援、情報、監偵等領域更加規範化。³

這種具有特殊的雙重性，說明中共權力菁英所出現的新興「一黨兩種聯合」(one party, two coalitions) 發展動力。也就是說，傳統上以討價還價、權力分享、政治妥協的分析觀念，並未能充分說明其動力。⁴而「一黨兩種聯合」觀念，則可以加以應用，說明中共軍事戰鬥能力與非戰爭軍事行動、傳統與非傳統安全、維繫內部穩定與外部條件、軍文關係等雙重聯合特性，並有助於理解其發展動力。

在 2011 年 3 月 31 日之《2010 年中國的國防》，更充分表現中共認識與應用軍事能力之雙重聯合特性。在安全情勢認識上，不僅揭示雙重性分析：「傳統與非傳統安全問題交織，國內與國際安全問題互動，傳統安全觀念和機制難以有效應對當今世界的諸多安全威脅和挑戰。」⁵同時，也在該報告中繼續說明其調整對安全環境之認知，是與經濟發展、科技條件、政府治理與安全戰略產生雙重聯合作用。也就是使得傳統的

³ Michael S. Chase and Kristen Gunness, "The PLA's Multiple Military Tasks: Prioritizing Combat Operations and Developing MOOTW Capabilities," *China Brief*, Volume X, Issue 2, January 21, 2010, pp. 5-6, http://www.jamestown.org/uploads/media/cb_010_88.pdf.

⁴ Cheng Li, "The Battle for China's Top Nine Leadership Posts," *The Washington Quarterly*, Winter 2012, pp. 135-138.

⁵ 《2010 年中國的國防》，2011 年 03 月 31 日，新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/31/c_121252219.htm。

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢之評估

軍事能力，更具有創新職能空間之彈性。

從《2010 年中國的國防》中，為「有效應對國際金融危機衝擊，保持經濟平穩較快發展，積極維護國家安全 and 社會穩定，綜合國力邁上新臺階。加強同傳統大國和新興大國的協調合作，深化同周邊國家的睦鄰友好和務實合作，拓展同廣大發展中國家的互利合作，在共同應對全球性挑戰中發揮獨特作用」，⁶顯然更需要仰賴非戰爭軍事行動能力，以產生安全利益與軍事能力之雙重聯合發展動力。

二、國防政策應用

《2010 年中國的國防》揭示軍事能力，如何政策應用在雙重聯合領域：⁷

（一）維護社會和諧穩定：科學組織非戰爭軍事行動準備，針對面臨的非傳統安全威脅搞好戰略預置，加強應急專業力量建設，提高遂行反恐維穩、應急救援、安全警戒任務的能力。堅決完成搶險救災等急難險重任務。把維護社會大局穩定作為重要任務，堅決打擊敵對勢力顛覆破壞活動，打擊各種暴力恐怖活動。

（二）推進國防和軍隊現代化：提高以打贏資訊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。統籌經濟建設和國防建設，實行軍民融合式發展，建立完善軍民結合、寓軍於民的武器裝備科研生產體系、軍隊人才培養體系和軍隊保障體系。

（三）維護世界和平穩定：按照和平共處五項原則開展對外軍事交往。深化國際安全合作，加強與主要國家和周邊國家的戰略協作和磋商，加強與發展中國家的軍事交流與合作，參加聯合國維和行動、海上護航、國際反恐合作和救災行動。實現有效裁軍和軍備控制，維護全球戰略穩定。

顯然，中共已經意識到傳統安全與非傳統安全因素相互複合之情

⁶ 同註 5。

⁷ 同註 5。

勢，不僅軍隊在維護內部安定穩定、確保外在安全條件上，可以使其傳統之軍事能力，產生促進經濟發展，進而鞏固中共領導優勢之非傳統職能空間。同時，也說明非戰爭軍事行動之跨領域、多部門之政策應用，更能應對新興政治現實之需要。因此，所謂的「維護社會和諧穩定」、「推進國防和軍隊現代化」、「維護世界和平穩定」，不僅都呈現出傳統與非傳統安全、軍事與經濟社會、內部與外在，彼此雙重聯合之特殊性，同時也意味著非戰爭軍事行動，何以成為中共軍事能力進一步發展之動力，甚至隱喻著未來軍方在決策過程上更具有專斷（assertive）之作用。

三、中共非戰爭軍事行動與國際戰略安全情勢

中共的非戰爭軍事行動戰略，從國際戰略安全角度看來，固然受到波斯灣戰爭與反恐怖主義軍事行動之影響，但也必須檢視其軍事能力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聯繫之國際法理、外交政策、維和行動等面向。換言之，中共的非戰爭軍事行動在戰略安全層面而言，必然涉及傳統與非傳統安全因素相互複合，以及軍事行動與非軍事因素之連鎖反應的特殊性。⁸中共若欲擴張其軍事與航太能力優勢，就必須將軍事能力與非傳統安全因素交互應用，才能為其戰略安全政策，創新軍事之職能空間。

中共的非戰爭軍事行動戰略，固然具有國際戰略安全意涵，更具體之趨勢則是複合著傳統與非傳統安全因素。例如，中共對美國政府同意李前總統訪問母校康乃爾大學，曾引起其對美國支持臺獨勢力之疑慮，從而在1995、1996年進行臺海軍事演習。該演習行動，除了在檢視其非戰爭軍事行動能力，針對美國派出航空母艦巡航，進一步研究反介入/區域拒止戰略（anti-access/area-denial strategy）可能衍生之網路戰、太空戰與雷射武器應用等戰略能力之外，也在檢測國際戰略安全，試圖向國際與美國傳遞臺海爆發局部非戰爭性、有限度軍事衝突，或者升高為全面衝突之底線。⁹

⁸ David Shambaugh, "China's Roles in Global Security," in David Shambaugh ed., *Charting China's Future: Domestic and International Challenges* (New York: Routledge, 2011), p. 103.

⁹ Michael S. Chase, "Not Our Backyard: China's Emerging Anti-access Strategy,"

顯見，中共的非戰爭軍事行動戰略，並非只侷限於純粹軍事行動能力上，還涉及國際政治與其內部經濟發展，以及外在周邊是否會因臺海軍事衝突，導致沿海與內陸反而成為外力介入之襲擊目標，導致國際對大陸進行貿易制裁，甚至危害其經濟發展之國家核心利益。從而，非戰爭軍事行動具備一定的戰略安全，包括確保經濟發展安全、外部條件安全與意識形態路線以及法理政策。所以，1995、1996年臺海軍事演習之後，1997年3月中共乃主動提議與菲律賓共同主辦東協地區論壇信心建構措施會議，首度提出新安全觀（new security concept），並陸續論述反對集團政治、以和平方式解決國家間的分歧爭端、不訴諸武力或武力相威脅、以對話協商促進相互瞭解信任、通過多邊協調合作尋求和平安全等戰略安全政策宣示。2005年又制定通過《反分裂國家法》，其旨趣即同時對內部與國際以及兩岸，進行戰略安全宣示，隨後又在外交與對臺政策上，高舉和諧發展意識形態路線。

四、鞏固經濟體制改革與促進社會和諧發展

對中共而言，非戰爭軍事行動戰略，一方面在提升與論述其反制外國勢力介入臺海問題之能力空間，以遏阻中國大陸分離主義運動，並維護內部安定與主權完整之傳統安全。再者，區域拒止與反恐怖主義軍事行動能力，主要在排除南海航行問題與確保中亞戰略能源輸送安全。亦即，非戰爭軍事行動對鞏固其國際經貿與戰略性資源輸送安全，將成為中國大陸第2世代的經濟發展與體制改革之關鍵機轉。此係中共軍事部門，尤其是海軍必須承擔的「國家」核心利益，然而卻顯然與美國的區域安全、南海自由航行之認知有所差距。同時，中共與美國在反恐怖主義是否採取軍事行動之認知上，不僅還存在諸多差距，對於反恐合作也各有不同之安全與利益考量，這也就是彼此戰略關係不確定與互信不足之根本因素。¹⁰

由於美國在阿富汗、伊拉克的反恐軍事行動，展現在世人眼前及其

October 2010, p. 2, <http://progressivefix.com/not-in-our-backyard-china%E2%80%99s-emerging-anti-access-strategy>.

¹⁰ Jim Arkedis, "Gates Demands Open Seas in South Asia in Rebuff to Chinese Anti-access Strategy", October 13, 2010, p. 1, F:\Gates Demands Open Seas in South Asia in Rebuff to Chinese Anti-Access Strategy Progressive Policy Institute.mht.

國際觀感，幾乎都是自以為正義的武力行動，卻直接影響美國發揮政策軟實力之空間。此經驗教訓，讓中共更加重視區域安全情勢，應用非戰爭軍事行動，倡議、參與區域安全事務，推動國際組織或透過多邊機制，輸出維和行動、部署戰後重建、打擊海盜與跨境犯罪，以及應對緊急事態。¹¹

中共軍事能力在非傳統安全領域，與國際政治、外交政策、國力展現上，所產生的複合作用，不僅在相對反諷、隱喻美國反恐軍事行動之可議性，也在反制或阻絕美國與其盟邦勢力介入臺海與周邊衝突，並為大陸可能遭受之襲擊，發揮避險效果。再者，又可將軍事力量應用於非傳統安全領域，在區域安全產生國際政治與經濟發展相互複合作用，以「一個中國」原則做為國際合作政策，從而使得美國盟邦基於「一個中國」原則，在臺海衝突中改採消極合作或保持中立態度，使臺灣問題「芬蘭化」(Finlandized)。¹²

更值得注意的是，當中共對外非戰爭軍事行動，因而取得相對於凸顯美國軍事行動之可議性後，也就意味著其所謂的新安全觀，既不同於美國的單邊主義軍事行動，反對非和平方式解決國家間的分歧爭端，進而相對反轉證明其對外政策之合理性——不訴諸武力或武力相威脅、以對話協商促進相互瞭解信任、通過多邊協調合作尋求和平安全。也就是說，原本中共與美國在國際政治上不平衡的權力關係，將因此論述形構(discursive formation)而相對反轉。權力的論述將使得各種矛盾、從屬、離散、間斷等關係，在不被刻意的化約、排斥而重構。權力之實踐將不在於控制或改變關係，而是出現更多各種表現形式。首先，其對外非戰爭軍事行動會與內部情勢產生新的表現形式，以重構民族主義意識，取得論述國家團結、和諧發展新的高度。尤其對於鞏固戰略能源安全、發展航天科技與反介入戰略，以及反恐怖、反獨立之非戰爭軍事行動，更具有轉移內部矛盾、社會離散、權力衝突之效果。其次，內部應

¹¹ Michael S. Chase, "China's 2010 National Defense White Paper: An Assessment," *China Brief*, Vol. 11, No. 7, April 22, 2011, pp. 7-8, http://www.jamestown.org/uploads/media/cb_010_88.pdf.

¹² Eric Sayers, "AirSea Battle: An Exchange," *PacNet*, No. 17, March 17, 2010, p.2, <http://csis.org/files/publication/pac1117.pdf>.

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢之評估

對緊急事態、複合性災變之非戰爭軍事行動，也有助於重構解放軍之傳統職能，發揮安定內部、緩和軍文緊張矛盾關係之作用。

伍、發展情勢評估

一、機構創設與軍事能力、政策研究轉型動向

隸屬於總參謀部的戰略規劃部，並非僅扮演國防政策智庫之一般性角色，按其位階理應就協調海、陸、空包括二砲之核導彈部隊，使彼此在臨戰或威懾行動上，發揮更有效的職能空間。¹³因為總參謀部原即設有作戰部、訓練部等執行機構，戰略規劃部之創設，說明中共不可能為職能相近之機構再疊床架屋；相對的合理推論，戰略規劃部之旨趣，必然在使得既有的作戰部、訓練部得以創新職能空間。

從而，一般傳聞戰略規劃部是為求戰，其推論前提是以為，中共為因應擴張海權戰略需要，提升軍事作戰或威懾影響力，而成立戰略規劃部。相對的，則持以避戰推論，認為戰略規劃部之創設，反應中國大陸新一輪之發展與體制改革，更需要安定的內在保障與外部的安全環境。所以，避免發生戰爭與動亂，乃成為中共運用軍事能力之首要與關鍵考量。然而，求戰與避戰之推論，都顯得流於二元式判斷，以為求戰則不畏避戰，或者避戰則無需求戰。事實上，更確切的判斷還得衡諸中共軍事能力與戰略安全之間的關係，它可能是一種兼顧求戰與避戰的積極防禦。如此，才能使得戰略規劃部對應創新軍事職能空間之需要，也符合所謂的科學、和諧發展觀之國防政策路線。

總參謀部軍訓部，則是由原總參謀部之軍訓與兵種部改編而成，相較於原軍訓與兵種部，其基本職能轉型動向包括：進一步強化軍事訓練戰略管理，加強聯合訓練宏觀管理，強化軍兵種訓練統籌指導，整合陸軍訓練和兵種建設指導。職能配置由適應機械化條件下作戰訓練，向適應信息化條件下作戰訓練轉變。指導對象由偏重陸軍部隊向海軍、空軍、第二砲兵部隊拓展。業務領域由以合同訓練為中心向以聯合訓練為

¹³ 「中國軍事轉型大踏步，1月內設4新部門」，2011年12月22日，多維新聞，<http://china.dwnews.com/big5/news/2011-12-22/58432879.html>。

中心跨越。此動向旨在因應未來戰爭需求，也是軍事改革與轉型的一個環節。從實際運作來理解，改編前的軍訓部主要是針對陸軍，協調陸軍體系內的砲兵、裝甲兵等兵種。相對的，改編後的軍訓部，則面對全解放軍各軍種，對陸、海、空、二砲進行統一規劃。亦即說明未來戰爭不是傳統的陸軍單獨作戰，而是整合陸、海、空與航天之立體化作戰。¹⁴

中國軍事科學院非戰爭軍事行動研究中心、國防政策研究中心，前者將為國家、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，建立中共軍隊非戰爭軍事行動理論體系。後者則將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。另外，軍民融合研究中心，則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。¹⁵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研究之新興方向。

二、非戰爭軍事行動研究應用影響機構與能力轉型

「中國非戰爭軍事行動研究中心」雖於 2011 年 12 月 12 日才正式成立，卻說明中共與解放軍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，乃成立「中國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現實問題研究，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

¹⁴ 「解放軍總參謀部軍訓部成立，偏重海空及二砲」，2011 年 12 月 21 日，多維新聞，<http://china.dwnews.com/big5/news/2011-12-21/58428263.html>。

¹⁵ 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.

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢之評估

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數據庫，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。該中心還會參加中國大陸政府、地方和軍隊、武警組織的非戰爭軍事行動演習及評估等活動，也將負責研究生的非戰爭軍事行動理論教學與人才培養。¹⁶

三、相對局限

中共歷次機構改革，解放軍體系固然難免出現過於注重形式或陷入自我內捲化之困境。然而，中共近期所創設之軍事能力與政策研究機構，首先卻反應軍事官僚專業能力與自覺意識之萌起。一方面有助於減輕文人官僚在軍事專業上可能之疏失，甚至也在調和資深領導階層過於制式或僵化之問題；再方面，可以強化非解放軍附屬機構之分析能力。從而，讓軍方體系內外既有之能力，得以創新職能互動空間，提出具有獨立性或高價值之觀點以及專業政策建言。¹⁷尤其是關於參與聯合國機制下的維和行動，由於具有聯合軍事與安全特殊的雙重作用，因此已在中共文武體系中，更加受到高度重視。¹⁸然而，制度創新（institutional innovation）過程中，經常是正、負功能相互伴隨。正向的非戰爭軍事行動之認識立論與制度改革理想，在實踐中仍然有其負面的相對局限。尤其中國大陸機關（構）職權，向來存在複雜的層級與部門之間的「條條塊塊」難題。因此，凡事必須假諸中央，反而易於形成事權層層疊疊與非預期而負面的遞延效應（unintended negative cascading effects）。¹⁹

其次，就制度改革動向而言，不僅意謂著新機構之創設，直接應對著軍方與文人政府、中央地方與跨區域，在職能與平戰相互轉換之必然趨勢。同時，也說明中共軍事能力之轉型，將更需要透過上揭機構，除了讓軍事職能空間可以涵括黨、政、軍不同建制，也可以增加更多渠道，

¹⁶ 「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>。

¹⁷ 同註15。

¹⁸ Bates Gill and Chiu-Hao Huang, "China's Expanding Role in Peacekeeping: Prospects and Policy Implications", *SIPRI Policy Paper* 25, November, 2009, p. 26, <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI25.pdf>.

¹⁹ Paul N. Stockton, "Reform, Don't Merge, the Homeland Security Council", *The Washington Quarterly*, Vol. 32, No. 1, January 2009, pp. 110-111.

保證資訊來源多樣性。²⁰然而，若欲使得各主體權力配置合理化，同理，仍得克服「條塊分割」、「條外有條」、「塊外有塊」的難題。尤其是關於非戰爭軍事行動與跨領域、多部門的應急救援，更得面臨在尋求制度創新之同時的相對侷限問題。²¹

再者，從創設機構之時間點看來，由於聯繫著中共召開十八大前後權力接班進程。因此，為求穩定科學、和諧發展觀之政策路線，創設上揭機構，將更有助於積極推進中國大陸特色的軍事變革，做為新世紀新階段加強國防與軍事建設之重要指導思想。同時，也為胡錦濤續任軍事委員會主席，提供活動平臺與保持政策影響力，並藉此擴大創新與外界接觸交往之空間。甚至，則隱喻著中共軍方不僅逐步衍生為利益團體，將在文人政府之對外政策上，會更具有專斷態度（assertive stance），甚至足以影響領導階層之權力承續過程。²²

未來中共軍事變革，不僅是軍事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。上揭機構之創設，顯然可以為運用軍事能力，提供合理性論述與政策依據，也在相對凸顯美國反恐軍事行動與介入臺海、亞太周邊安全之非合理性。再者，助於檢視其軍事能力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聯繫之國際法理、外交政策、維和行動等面向。換言之，中共軍事能力必然涉及非傳統安全因素與非軍事能力層面。中共若欲擴張其軍事與航太能力優勢，也就必須將軍事能力與非傳統安全因素交互應用，才能為其戰略安全政策，創新軍事之職能空間。

然而，中共欲將非戰爭軍事行動應用在創新維護世界和平穩定政策上，深化國際安全合作，加強戰略協作磋商、軍事交流合作，卻同時面臨主要國家對於國際安全合作各有不同之利益考量，且彼此戰略關係不確定與互信不足，從而仍對中國大陸崛起存在戒心。可見中共尋求軍事

²⁰ 同註 15。

²¹ 侯曉蕾與崔卓蘭，〈網絡式權力結構與我國行政應急主體權力配置〉，《社會科學輯刊》（遼寧省），2011 年第 6 期，總第 197 期，頁 97-98。

²² Michael D. Swaine, "China's Assertive Behavior Part Three: The Role of The Military in Foreign Policy," *China Leadership Monitor*, 2012 No. 36, January 6, 2012, p. 1.

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢之評估

能力之職能空間創新，還存在外在客觀因素的侷限。

陸、結論

「中國非戰爭軍事行動中心」之成立並非只侷限於軍事能力與策略層面之研究開發，而是既具體聯繫著國際戰略安全情勢，同時又做為鞏固經濟體制改革與促進和諧發展之關鍵機轉。非戰爭軍事行動之研究，並非排斥或取代傳統軍事研究途徑，相對的，是進一步將軍事能力透過論述形構，在政治、經濟與社會層面，產生更多各種權力表現形式。

中共認識到非戰爭軍事行動，與戰鬥行動等同於一樣重要的雙重特殊聯合。非戰爭軍事行動並非排除武力之使用，而是符合積極防禦的戰略要求。由於，從未減損其武力威脅本質與反介入戰略能力，從而難與外部建立充分互信。未來對中共非戰爭軍事行動之研究，即使是微觀層次的軍事能力題材，都會牽涉到它們是如何與宏觀的權力因素相互擴散與滲透。這也就是本文使用雙重聯合的分析觀念，發現中共為什麼更需要仰賴非戰爭軍事行動，以產生安全利益與軍事能力之雙重聯合發展動力。

非戰爭軍事行動不再只是支配階層意向的產物，只有當它們在特定的論述形構中，重構政治效用、經濟利益與社會能力時，才得以理解。研究非戰爭軍事行動，有其一定的政策高度，也說明軍事專業，需要更多非軍事部門參與動員，才更有助於發揮影響力並產生作用，彼此並不會相互取代或排斥。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）