

解讀習近平時期《軍隊非戰爭軍事行動綱要(試行)》之著眼與影響

空軍上校 莊國平 陸軍備役上校 陳津萍
海軍上校 張貽智

提 要

今(2022)年6月，習近平頒布「非戰綱要」的試行，藉以鞏固權力與地位，為其所重視。依文獻分析其著眼與影響，凸顯其為「依法治軍戰略」的一環、以「堅持總體國家安全觀」為首要、以「創新軍事力量運用方式」為「法律戰」佈局、強化「灰色地帶威脅」力度。綜其影響，表明未來「非戰爭軍事行動」的類型更為廣泛，以維護習氏所聲稱的「國家主權、安全、發展利益」的片面認知與主張，最終營造軍權是在法制規範下運作與監督的假象。對內作為打擊政治異己或不同意見的平民，作為鞏固權力的合法依據；對外擴大更多的「灰色地帶威脅」事實。今年8月，習氏政權對臺灣本島周邊海空域實彈射擊演習，並運用無人機襲擾我國外島地區，使我國家安全面臨「非和、非戰」的嚴峻挑戰，甚於以往任何時期，實不容小覷。

關鍵詞：非戰爭軍事行動、軍隊非戰爭軍事行動綱要、法律戰、著眼與影響

前 言

今(2022)年6月14日，《解放軍報》指出，中共中央軍事委員會主席習近平簽署命令，發布《軍隊非戰爭軍事行動綱要(試行)》(簡稱「非戰綱要」)，共6章59條，作為總結以往遂行任務的實踐經驗，汲取軍地相關理論成果，主要對基本原則、組織指揮、行動類型、行動保障、政治工作等做了規範，為部隊遂行「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)提供多種行動

類型的法規依據，同年6月15日起施行，¹呈現對毛澤東、鄧小平、江澤民、胡錦濤等領導人相關觀點與法制(作為)的延續與發展。由於時值俄羅斯以「特別軍事行動」(Special Military Operations)為由入侵烏克蘭之際，多方不禁擔憂中共是否會借鏡俄國侵烏模式，將「非戰綱要」內容中的「應對處置突發事件」，以及「維護主權、安全、發展利益」主張作法，結合「灰色地帶威脅」形式，在《反分裂國家法》之外，²作為另一部對臺動武卻能規避戰爭譴責之行動準據。³爰此，習近平

1 〈中央軍委主席習近平簽署命令發布《軍隊非戰爭軍事行動綱要(試行)》〉，《解放軍報》，2022年6月14日，版1。

2、3 於下頁。

時期「非戰綱要」之目的，應該是定義並合理化中國大陸「戰爭以外的軍事行動」，⁴展現片面性的主張，凸顯「強權即公理」，導致全球安全局勢陷入動盪不安的局面，讓世人高度警覺，是否意味著共軍「非戰爭軍事行動」的適用範圍或行動類型將呈現擴大與更多的片面性解釋。換言之，「非戰綱要」不僅有機會用於震懾國內反對力量，更可用於海外，包含臺灣等等，⁵已在美國聯邦眾議院議長南西·帕泰瑞夏·裴洛西(Nancy Patricia Pelosi)訪臺，中國大陸宣布將在臺灣周邊6個海空域進行軍事演訓，⁶就是顯例。故應予關注分析，是為研究動機與目的所重視。

綜上，以「文獻分析」為方法，雖然「非戰綱要」全文尚未公布，但仍可從過往與現階段相關的報章觀點、期刊、專書、國防報告書、網路等資料，據於梳理可能的發展內涵。因為「非戰綱要」攸關

世局安全與穩定，更關係我國家安全，且「灰色地帶」手段方法可能更甚以往；或將軍事侵略行徑包裝為「非戰爭軍事行動」、內戰屬性，以「法律戰」規避國際制裁，以遂行戰爭之實，皆為研擬分析架構，所不能忽視的面向。習近平時期對「非戰爭軍事行動」觀點與類型的延續、實踐類型與規範，據於歸納可觀察面向，包括：「非戰綱要」對於「依法治軍戰略」、「堅持總體國家安全觀」、「創新軍事力量運用方式」、「灰色地帶威脅」等範疇，作為研析其著眼與影響的參據，俾供參考。

習近平對各時期領導人「非戰爭軍事行動」觀點與類型的延續

前項《解放軍報》指陳，「非戰綱要」總結以往任務的實踐經驗，表明中國

2 2005年3月14日，中共片面制定《反分裂國家法》作為兩岸關係發展的基本法律，計有10項條文，其目的如次：1.在製造兩岸對立，壓制台灣主體意識並向國際社會施壓之策略目的。2.係中共「三戰」(法律戰、心理戰、輿論戰)的一個部分，也就是中共企圖採用片面立法的方式，為日後以武力侵犯台灣、片面改變台海現狀找尋合法化的藉口。3.以此為與國際間關切台海局勢之各方討價還價之籌碼，並藉審議此一法案，在國際間加強操作其「一個中國」原則。〈政府對「反分裂法」立場說明〉，《中華民國大陸委員會》，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=872E51DB9B88306C&sms=AA29AF7FE3BAD13F&s=B8F51349AFF783DE檢索日期：2022年7月15日。

3 董慧明，〈中共「非戰爭軍事行動綱要」，粉飾對我圖謀〉，《青年日報》，2022年7月8日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1517392&type=international>檢索日期：2022年7月9日。

4 侍建宇，〈中國《軍隊非戰爭軍事行動綱要(試行)》的四層意義與疑問〉，《國防安全雙週報》第57期，2022年7月1日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1903&pid=2891&typeid=3>檢索日期：2022年7月24日。

5 胡文琦，〈王丹的呼籲，深表認同〉，《自由時報》，2022年6月16日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1523173>檢索日期：2022年6月20日。

6 〈東部戰區全天候位台島周邊海空域組織實戰化聯合演訓〉，《解放軍報》，2022年8月4日，版1。

大陸歷任領導人對「非戰爭軍事行動」皆甚為重視，並融入國防和軍隊建設中。基此，對於中共各時期領導人和其研究者所形塑的相關內涵，有必要梳理，以作為探析習近平頒布「非戰綱要」常與變的基礎。

一、習近平時期延續「非戰爭軍事行動」的相關觀點

戰爭型態改變與軍隊任務轉型，各國尋求以軍事行動解決安全威脅，特別是因應「非傳統安全」威脅，⁷所構成的「非戰爭軍事行動」內涵，是冷戰後日益顯現的一種軍事力量運用方式。⁸就其概念而言，大多皆為共軍研究者所自行表述，⁹可見官方尚未定調，使軍事力量運用更具彈性。其中，共軍國防大學授課教材，將其區分為廣義與狹義，前者指戰爭狀態以外的所有軍事行動都是「非戰爭軍事行動」。後者是指和平時期，動用武裝

力量應對國家現階段面臨的主要非傳統安全威脅而採取的非戰爭方式的軍事行動，¹⁰意味其內涵的廣泛性。共軍軍事科學院定義為：「國家非戰爭地運用軍事力量，抵禦和消除各種非傳統安全威脅，保障國家、社會和公民安全權益，以實現可持續安全的重大軍事行動；或謂達成一定的政治、經濟或人道主義目的，在非戰爭狀態下運用軍事力量實施的低強度軍事行為；或謂使用軍事力量維護國家安全穩定和發展目標，保護人民生命財產安全而不訴諸戰爭的軍事行動。¹¹」凸顯共軍職能的擴張，及其指涉範圍的明確性，並表明美軍就是「非戰爭軍事行動」的肇始者，¹²為中共領導者所重視。依時序檢視，表現於毛、鄧、江、胡等人主政時期所呈現性的相關性論點(如表1)，表明毛、鄧的言論，已有這方面的內涵，而江、胡主要顯現非傳統安全威脅趨於嚴峻與多樣化，已

7 「非傳統安全」威脅主要是由非軍事因素所引發，涉及經濟、金融、能源、恐怖主義、自然災害、氣候變化、生態環境、科技、文化、信息、民族、宗教和社會安全等諸多領域，對國家和國際安全與和平穩定造成直接影響和威脅。劉源主編，《非戰爭軍事行動中的政治工作》，北京：軍事科學出版社，2009年5月，頁25。

8 王強，〈外軍非戰爭軍事行動掃描〉，《政工導刊》，西安：政工導刊編輯部，2009年3月，頁17；涂炳林、張雲勝，《非戰爭軍事行動政治工作概論》，北京：藍天出版社，2009年4月，頁3。

9 中共學者對「非戰爭軍事行動」的概念，主要是2009年《南京政治學院學報》所刊「近年來非戰爭軍事行動理論研究綜述」指陳，可從三種角度檢視研究者的定義，第一種，基本上沿用美國1997年版的《聯合作戰綱要百科詞典》，對「非戰爭軍事行動」的定義，主要是從非戰爭與戰爭的區別進行定義；第二種是依據《現代漢語詞典》關於「戰爭」、「軍事」、「行動」的規範解釋；第三種是基於戰略目的來理解「非戰爭軍事行動」內涵，此觀點較符合共軍的發展現況。陳媚娜，〈近年來非戰爭軍事行動理論研究綜述〉，《南京政治學院學報》，第2期第25卷，2009年2月，頁121。

10 陳士強、肖允華，《非戰爭軍事行動教程》，北京：國防大學出版社，2013年12月，頁1。

11 同註7，頁4、27。

12 於下頁。

表1 中共各時期領導人對「非戰爭軍事行動」的觀點

項次	項 目	主 要 內 容
一	毛澤東	「紅軍絕不是單純地打仗的，它除了打仗消滅敵人軍事力量之外，還要負擔宣傳群眾、組織群眾、武裝群眾、幫助群眾建立革命政權，以至於建立共產黨的組織等項重大任務。」
二	鄧小平	軍隊要服從整個國家建設大局，捍衛國家的獨立、統一和安全，維護社會穩定。
三	江澤民	●2001年，共軍《軍事訓練大綱》中，首次使用非戰爭行動概念。 ●2002年9月13日《中國新聞網》報導，共軍頒行的《軍事訓練條例》中，第一次增加有關「非戰爭行動」新內容，包括水災搶險、火災搶險、震災搶險等突發事件的處置。總參謀部也印發《非戰爭行動訓練教材》供部隊訓練使用。
四	胡錦濤	●2008年，胡錦濤在軍委擴大會議上指出：「要全面準確理解和把握軍隊擔負的軍事任務，加強非戰爭軍事行動能力建設，全面提高應對多種安全威脅、完成多樣化軍事任務的能力。」 ●多樣化軍事任務包括「戰爭軍事行動」與「非戰爭軍事行動」。前者是指國家遭受嚴重安全威脅的情況下，運用軍事力量實施的武力反擊行動。後者是在和平時期或危機時期，使用武裝力量組織實施有別於戰爭的軍事任務，包括準備與實施。準備部分：包含軍事、政治、後勤和裝備等方面。實施部分：包括各種類型的「非戰爭軍事行動」，既有平時的非對抗性軍事行動，也有危機時期具有一定對抗性的「非戰爭軍事行動」。

成為共軍軍事任務的一部分，開始重視軍事力量可用以處理戰爭以外的事務，趨向實務性的操作；且已將「非戰爭軍事行動」中所需使用的軍事力量，納為軍事力量建設的一部分，以作為應付非傳統安全威脅的有力後盾。渠等觀點已為習近平時期所延續，為其發展「非戰爭軍事行動」的重要依據。

二、習近平時期對「非戰爭軍事行動」各類型的延續

前項毛、鄧、江、胡等觀點(如表1)，具體形塑為對內與對外的「非戰爭軍事行動」，包括反恐行動、維穩制亂、搶險救災、處置公共安全危機、國際維和與救援、國際聯合軍演、維護海洋權益和海外利益等行動類型與意涵(如表2)。實質上，是表明共軍依法而行的職能擴張，藉以消弭內部的歧見及對軍權的覬覦；對外要避免升級為戰爭，以維護其所謂的人民軍隊形象和所認定的利益，尤其是主權和領土的片面認定，¹³對我國家安全造成嚴峻威脅。2009年，中共國防大學對於「非

12 美軍的「非戰爭軍事行動」，是對1980年「低強度衝突」(Low Intensity Conflict)野戰條令理論的進一步發展。其意義是根據美國1986年《陸軍訓練手冊》(Army Trains Handbook)的界定，「一種為達到政治、軍事、社會、經濟或心理目標的有限政治-軍事鬥爭。它經常持續長久，其範圍從外交、經濟和心理的施壓到恐怖主義和叛亂」。1989年，美軍指出它是「敵對國家間或敵對團體間，低於傳統戰爭和高於慣常性、和平性競爭之間的一種政治-軍事抗爭。它經常涉及爭議性原則和意識形態的延伸鬥爭。其範圍從顛覆到武裝力量的使用，藉由綜合運用政治、經濟、資訊和軍事工具等各種手段來實施。」概略具備了「非戰爭軍事行動」的內涵。朱之江，〈論非戰爭軍事行動〉，《南京政治學院學報》，第19卷第5期，南京：南京政治學院編輯部，2003年5月，頁83；U.S. Department of Defense, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, D.C.: Office of the Chairman, the Joint Chiefs of Staff.1989,p.1-1.

13 於下頁。

表2 共軍執行「非戰爭軍事行動」的類型與意涵

項次	類 型	主 要 內 容
一	反恐行動	是共軍參與安全保衛工作的主要任務，尤其是重大活動期間，防範核生化恐怖攻擊。
二	維穩制亂	處置各類群體事件，制止騷亂、動亂、暴亂和各種破壞活動。
三	搶險救災	參與處置洪澇、沙塵暴、雪災、地震、土石流、森林大火等自然災害。
四	處置公共安全危機	支援協助地方政府，處置重大疫情和核生化等事故。擔負醫療救治、清洗污染源、管制事發區人員流動、處理泄漏物質等任務。
五	國際維和與救援	依國際協議有關規定，派遣部隊遂行國際維和，制止有關各方的衝突。
六	國際聯合軍演	維護和拓展國家戰略利益，應對新威脅與挑戰，鞏固和發展雙邊和多邊軍事合作關係，加強執法力量的重要措施。
七	維護海洋權益和海外利益	擔負保護海洋資源勘探與開發，支持海上執法活動，護漁護航，以及保護駐外機關、人員和企業安全等任務。

資料來源：中國大陸國務院新聞辦公室，《2006年中國的國防》，2006年12月29日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2006-12/29/content_5546516.htm檢索日期：2022年6月20日；王明武、常永志、徐戈、章楠，頁1、49；壽曉松、徐經年，《軍隊應對非傳統安全威脅研究》，北京：軍事科學出版社，2009年6月，頁13-14；涂炳林、張雲勝，頁8、10、45；劉源主編，頁27-29；宋國才主編，《非戰爭軍事行動實例研究》，北京：軍事科學出版社，2009年5月，頁20-44；作者整理。

戰爭軍事行動」的類型，¹⁴表述「封控行動」是強度最高的「非戰爭軍事行動」，區分陸地封控、空中禁飛、海上禁航等三種，依目前中共軍事力量的發展條件，更趨可能性，且符合「灰色地帶威脅」的要義，值得關注。2013年，中共軍事科學院又作為更為細緻的分類(如圖1)，做為研究生教材，將「封控行動」歸類於「維護權益行動」中的「陸、海、空維護權益行動」。渠等中共軍事院校的「非戰爭軍事行動」教材，表明分類未統一，但皆為軍事力量的非戰爭運用類型，已為習近平時期所延續，並成為「非戰綱要」制定與施行的重要依據，必須予以梳理，以作為後續探析其行動類型的基礎。

習近平時期對「非戰爭軍事行動」的指導與實踐及「非戰綱要」試行

前項中共各時期領導人對「非戰爭軍事行動」的觀點與行動類型的內涵，為習近平時期所延續，並在國防報告書紀錄相關作為，藉以彰顯共軍的正義形象。今「非戰綱要」的頒布試行，凸顯「非戰爭

- 13 中國大陸對臺灣主權和領土的片面認定與說詞，可從今(2022)年8月10日所發表的《臺灣問題與新時代中國統一事業》白皮書，全文約1萬3千字中，看出其蠻橫、強詞奪理、顛倒歷史的表述。中國大陸國務院臺灣事務辦公室、中國大陸國務院新聞辦公室，《臺灣問題與新時代中國統一事業》，2022年8月10日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2022-08/10/content_4917828.htm檢索日期：2022年8月11日。
- 14 共軍研究者認為軍事力量非戰爭運用或非戰爭軍事行動的方式或類型，依強度由低而高排列為：救災救援行動、國內維穩行動、軍艦出訪行動、軍事援助行動、聯合軍演行動、緊急撤僑行動、保交護航行動、顯示武力行動、國際維和行動、警戒行動、反恐行動、封控行動。肖天亮，《軍事力量的非戰爭運用》，北京：國防大學出版社，2009年4月，頁42-73。

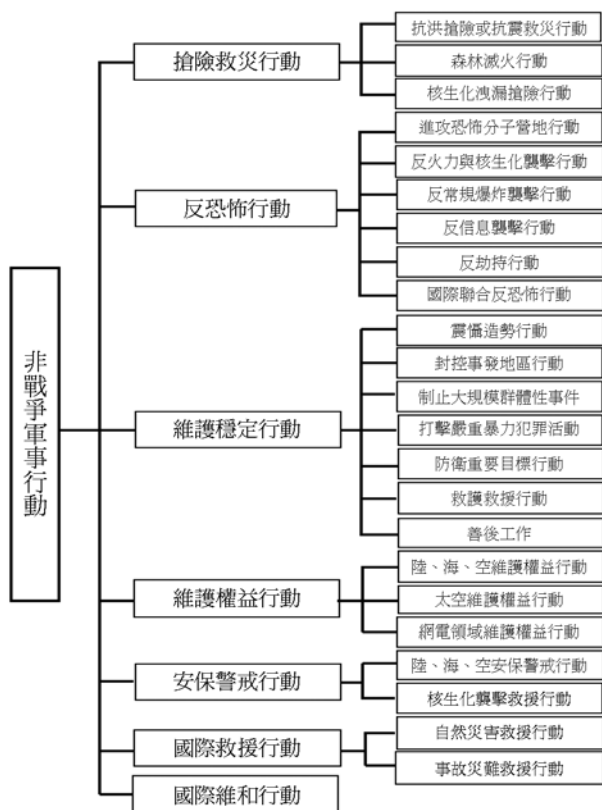


圖1 共軍「非戰爭軍事行動」分類

資料來源：鄭守華主編，《非戰爭軍事行動教程》，北京：軍事科學院出版社，2013年2月，頁3；作者整理。

軍事行動」未來有無限可能，成為研析其著眼與影響的切入點，甚為重要。

一、習近平時期對「非戰爭軍事行動」的指導與實踐

習近平時期對「非戰爭軍事行動」的指導內涵，可從國防報告書加以梳理。2013年指出要「樹立綜合安全觀念，有效遂行非戰爭軍事行動任務。」¹⁴2015年強調「組織非戰爭軍事行動準備」（如表

3)。主要表述武裝力量參與「非戰爭軍事行動」的類型，欲凸顯其作為是「依法用兵、依法行動」，遵守《聯合國憲章》的正面形象。2019年，中共國防報告書，紀錄2012年以來，習近平時期有關軍隊遂行「非戰爭軍事行動」的相關作為，主要涉及遂行反恐維穩、維護海外利益、參加搶險救災、國際聯合軍演等實踐類型(如表4)，是軍事力量運用於對內對外的非戰爭成果。實質上，是對前項各時期領導人有關「非戰爭軍事行動」觀點及行動類型意涵的相關實踐。渠等成為習近平時期規範共軍遂行「非戰爭軍事行動」的基礎，而「非戰綱要」的頒布，就是顯例。

二、習近平時期「非戰綱要」試行擴展相關規範的內涵

習近平時期在前述「非戰爭軍事行動」的基礎上，包含著毛、鄧、江、胡的觀點與相關規範(作為)，為此時期所延續。習氏「非戰綱要」的全面性規範，雖只是試行，意味未來還有修訂的空間，但卻已提綱挈領指出軍事力量在「堅持總體國家安全觀」中所要扮演的非戰爭角色。依時序觀察，「非戰綱要」將擴展相關規範(類型)的內涵，表明是其基礎與延續性所在。2005年6月，中國大陸國務院與中央軍委共同公布《軍隊參加搶險救災條例》，第二條明訂「軍隊是搶險救災的突擊力量，執行國家賦予的搶險救災任務是軍隊的重要使命」，¹⁵成為共軍另項職責

15 〈國務院、中央軍委公布：《軍隊參加搶險救災條例》〉，《解放軍報》，2005年6月21日，版4。

表3 習近平時期對「非戰爭軍事行動」的指導觀點

項次	時間	國防報告書	主要內容
一	2013.4.17	中國武裝力量的多樣化運用	●適應安全威脅新變化，重視和平時期武裝力量運用。 ●積極參加和支援國家經濟社會建設，堅決完成搶險救災等急難險重任務。 ●依照法律規定履行維護國家安全和穩定職能，堅決打擊敵對勢力顛覆破壞活動，打擊各種暴力恐怖活動，遂行安保警戒任務。 ●加強應急救援、海上護航、撤離海外公民等海外行動能力建設，為維護海外利益提供可靠的安全保障。 ●中國武裝力量遵守憲法和法律，遵守《聯合國憲章》的宗旨和原則，堅持依法用兵、依法行動。
二	2015.5.27	中國的軍事戰略	●遂行搶險救災、反恐維穩、維護權益、安保警戒、國際維和、國際救援等非戰爭軍事行動任務，是軍隊履行職責使命的必然要求和提升作戰能力的重要途徑。 ●把非戰爭軍事行動能力納入部隊現代化建設和軍事鬥爭準備全域中籌畫和實施，抓好應急指揮機制、應急力量建設、專業人才培養、適用裝備保障以及健全相關政策法規等方面的工作。 ●促進軍隊處置突發事件應急指揮機制與國家應急管理機制協調運行，堅持統一組織指揮、科學使用兵力、快速高效行動和嚴守政策規定。

資料來源：中國大陸國務院新聞辦公室，〈中國武裝力量的多樣化運用〉，《解放軍報》，2013年4月17日，版6；中國大陸國務院新聞辦公室，〈中國的軍事戰略〉，《解放軍報》，2015年5月27日，版4；作者整理。

表4 習近平時期「非戰爭軍事行動」的實踐類型與內容

類型	主要內容
搶險救災	2012年以來，共軍和武警部隊共出動95萬人次、組織民兵141萬人次，動用車輛及工程機械19萬台次、船艇2.6萬艘次、飛機（直升機）820架次參加搶險救災。
反恐維穩	2014年以來，協助新疆維吾爾自治區政府打掉暴力恐怖團夥1588個，抓獲暴力恐怖人員12,995人。
維護海外利益	2015年3月，中國大陸海軍護航編隊赴葉門亞丁灣海域，首次直接靠泊交戰區域港口，安全撤離621名中國公民和279名來自巴基斯坦、衣索比亞、新加坡、義大利、波蘭、德國、加拿大、英國、印度、日本等15個國家的公民。
國際聯合軍演	2017年8月，共軍駐吉布地保障基地正式使用，已為4批次護航編隊保障維修器材，為百餘名護航官兵提供醫療保障服務，同外軍開展聯合醫療救援演練等活動。

資料來源：中國大陸國務院新聞辦公室，〈新時代的中國國防〉，《解放軍報》，2019年7月25日，版3；作者整理。

的規範。2006年11月，中央軍委頒發《軍隊處置突發事件總體應急預案》的文件和準則。主要是指處置軍事衝突突發事件、協助地方維護社會穩定、參與處置重大恐怖破壞事件、參加地方搶險救災、參與處置突發公共安全事件等五項基本任務。緊急情況下，師團級以上部隊可以越級報告情況，上級也可以實施越級指揮，並規定發生重大突發事件的第一時間，應主動公布消息，¹⁶漸進完善相關規範，以利對軍隊之掌握與指揮。

2009年制定《軍隊非戰爭軍事行動能力建設規劃》，為共軍完成多樣化軍事

16 中國大陸國務院新聞辦公室，《2008年中國的國防》，2019年1月，頁52；〈軍隊處置突發事件預案頒布〉，《文匯報》，2006年11月15日，<http://paper.wenweipo.com/2006/11/15/CH0611150021.htm>檢索日期：2022年7月16日。

任務提供基本遵循。包括：反恐維穩、搶險救災、維護權益、安保警戒、國際維和、國際救援等6類非戰爭軍事行動任務，並依「應急指揮體系順暢高效，專業力量規模適度，裝備器材適用管用，針對性訓練紮實有效，綜合保障基本配套，法規制度初步健全，能夠滿足遂行非戰爭軍事任務需要」的目標，確定非戰爭軍事行動能力建設的指導原則和目標等內容，加快其能力建設。¹⁷同年3月，共軍總政治部(現為「軍委政治工作部」)印發《關於加強非戰爭軍事行動政治工作意見》，要求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，具指導性功能。¹⁸2011年12月，共軍軍事科學院首先成立「非戰爭軍事行動研究中心」，承擔中共、軍委、總部和軍事科學院下達的研究任務。¹⁹顯見，共軍「非戰爭軍事行動」對個別類型，已有所規範，並成立研究中心，要把非戰爭軍事行動能力建設，放在軍隊現代化建設和軍事鬥爭準備全局中科學籌劃和實施，強調是軍事力量運用的重要方式，²⁰並為習近平時期所延續與發展。

習近平於「十八大」(2012年11月)以

後，陸續掌握黨、政、軍大權至「非戰綱要」的頒布與試行前，對「非戰爭軍事行動」依然有著相關的指導(如表3)與實踐類型(如表4)，進而有著全面性的規範，據於因應國內外的多變情勢。今(2022)年6月，習近平對「非戰爭軍事行動」的指導，進一步以「非戰綱要」的形式呈現，要「堅持以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，深入貫徹習近平強軍思想，堅持總體國家安全觀，著眼有效防範化解風險挑戰、應對處置突發事件，保護人民群眾生命財產安全，維護國家主權、安全、發展利益，維護世界和平和地區穩定，創新軍事力量運用方式，規範軍隊非戰爭軍事行動組織實施，對有效履行新時代軍隊使命任務具有重要意義。²¹」前段文字雖是言簡意賅，卻凸顯其對「非戰綱要」片面解釋的意涵廣泛，遠遠超過「非戰爭軍事行動」已有的類型，諸如：反恐行動、搶險救災、處置公共安全危機、國際維和與救援、海外利益(如表2)等內涵，賦予更模稜兩可、解釋權操之在習近平的規範，涵蓋突發事件、人民財產、主權、安全、發展利益。意味「非戰綱要」的實施或未來的可能修訂，軍事能力的現代化為其首要考量，進而賦予新內涵。對

17 武天敏、韓國賢，〈全軍和武警部隊08年以來遂行非戰事行動任務綜述〉，《中國政府網》，2011年9月4日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2011-09/04/content_1939920.htm

18 中國大陸國務院新聞辦公室，〈2010年中國的國防〉，2011年3月31日，http://big5.taiwan.cn/gate/big5/doc.lib.taiwan.cn/baipishu/201111/t20111121_2167267.htm檢索日期：2022年7月16日。

19 〈軍事科學院非戰爭軍事行動研究中心成立〉，《解放軍報》，2011年12月13日，版4。

20 中國大陸國務院新聞辦公室，〈2008年中國的國防〉，頁11；涂炳林、張雲勝，頁3。

21 同註1。

內，可藉維穩、公共安全等理由，打壓挑戰其權力與地位的派系或個人。對外，可營造「師出有名」的正義之師，企圖規避為戰爭的發動者，諸如：空中禁飛、海上禁航等「非戰爭軍事行動」，如同俄羅斯對烏克蘭「特別軍事行動」的翻版，可能為習氏所仿倣，故其著眼與影響，值得探析。

習近平時期「非戰綱要」的著眼與影響分析

習近平時期「非戰爭軍事行動」是延續著歷任領導人的觀點及有關的規範，凸顯共軍如何透過片面的合法性展露其對內、對外的相關作為，進一步發展為前述「非戰綱要」所揭露的內容，據於探析其著眼與影響的多重性。

一、凸顯「非戰綱要」是「依法治軍戰略」的一環

1927年8月7日，毛澤東在漢口的緊急會議中，首次提出：黨「以後要非常注意軍事，須知政權是由槍桿子中取得的。²²」顯見，中共已認識到武裝力量的重要性，而形成「槍桿子出政權」的論斷，但究竟誰代表黨指揮槍呢？²³首推「軍委主席負責制」。²⁴據此，習近平時期對「依

法治軍」著力甚深，欲用法制的規範樹立自己是軍權的最高領導人，諸如召開共軍政治工作會議、肅貪、國防和軍隊改革（簡稱「軍改」，2015年底-2020年）、黨章修訂等一連串宣示與作為，就是顯例。

《解放軍報》進一步強調，「軍委主席負責制，解決的是我軍最高領導權和指揮權問題，對於黨和人民牢牢掌握軍權具有無可替代的根本性、決定性作用。²⁵」復指出「在黨對軍隊絕對領導的制度體系中，軍委主席負責制是最核心最根本的，如果出問題，就會造成『一百減一等於零』的後果」，藉以樹立軍委主席軍權的合法性、排他性，是不容挑戰的。

因此，習近平時期「依法治軍戰略」所形塑的治軍要點，依序要求黨委依法決策、機關依法指導、部隊依法行動、官兵依法履職、強化軍事法治監督、嚴格責任追究(如表5)。以上要點，就是習近平時期對軍隊各級在權力行使上，所作的有關規定，同樣適用軍事力量投入於「非戰爭軍事行動」中，一切要以軍委主席的意志為意志，其他組織、機關、部隊、官兵不可逾越權限。顯然「非戰綱要」就是「依法治軍戰略」重要組成部分，表明共軍在軍事與非軍事力量的使用，其最高指

22 中國共產黨編年史編委員，《中國共產黨編年史1927-1936》，第2冊，北京：中共黨史出版社，2005年3月，頁477。

23 陳津萍，〈中共十九大習近平強化「軍委主席負責制」之戰略涵義〉，《中華戰略學刊》，2018年3月，頁119。

24 〈長城永固的「定海神針」-怎麼看維護和貫徹軍委主席負責〉，《解放軍報》，2017年6月30日，版7。

25 同註24。

表5 習近平時期「依法治軍戰略」所形塑的治軍要點

項次	項 目	內 容
一	黨 委 依法決策	●黨委依法決策是依法運轉工作機制的關鍵，必須於法有據，做到議題合法、程序合法、決議合法。 ●健全黨委議事規則和決策程序，做到提交黨委決策的重大事項，事先經法制工作部門進行合法性審查，並聽取意見。
二	機 關 依法指導	●機關部門依法指導，是依法運轉工作機制的重要環節。 ●各級機關嚴格遵循法定職權，依法履職盡責，對機關組織部門活動、召開會議等，實行量化控制，糾治「五多」問題。
三	部 隊 依法行動	●按照條令條例開展部隊工作，運用法律手段，處理內外關係。 ●部隊遂行重大任務，重視法律保障，執行軍事鬥爭任務，注重法律運用，加強法理鬥爭，確保師出有名、行動有據。
四	官 兵 依法履職	●開展法治宣傳教育，強化官兵法治信仰和法治思維，理解依法治軍戰略的重大意義和內涵。 ●細化完善各級各類人員的崗位職責、工作標準和行為規範。 ●官兵養成依法履職、依法辦事，內心尊法、人人學法、自覺守法、勇於護法。
五	強化軍事 法治監督	嚴格黨內監督，改進層級監督、強化專門監督、拓寬群眾監督、暢通社會監督。
六	嚴 格 責任追究	●有權必有責、用權受監督、失職要問責、違法必追究，對違法違紀行為零容忍。 ●建立完善重大決策終身責任追究制度及責任倒查機制，健全責任追究監督機制與公開制度。

資料來源：胡亞軍，〈依法治軍體系要點〉，《中國軍網》，http://www.81.cn/tdqjsx/2016-03/12/content_6956728.htm檢索日期：2022年7月17日；劉保國、蘇梁波，〈堅持按照法治要求轉變治軍方式-貫徹依法治軍戰略系列談（6）〉，《解放軍報》，2022年4月27日，版7；作者整理。

揮權依然是軍委主席，必須依其治軍要點、「非戰綱要」等規範行之。影響所及，習近平時期對軍事力量的規範，無論是軍事與非軍事行動，旨在樹立其對軍權的掌握與運用，尤其在「堅持總體國家安全觀」的戰略指引下，片面性作為應會趨於多元與威脅性，值得省思以對。

二、習近平時期「非戰綱要」以「堅持總體國家安全觀」為首要

習近平時期「非戰綱要」揭示「堅持總體國家安全觀」為其強軍思想所要履行的安全面向，視為共軍的使命任務，故其內涵發展，應予探析。2014年4月15日，習近平召開「中央國家安全委員會第一次會議」強調，「要準確把握國家安全形勢變化新特點新趨勢，堅持總體國家安全觀，走出一條中國特色國家安全道路。」復指出「貫徹落實總體國家安全觀，必須既重視外部安全，又重視內部安全，對內求發展、求變革、求穩定；既重視國土安全，又重視國民安全，堅持以民為本、以人為本，堅持國家安全一切為了人民、一切依靠人民，真正夯實國家安全的群眾基礎；既重視傳統安全，又重視非傳統安全，構建集政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、資訊安全、生態安全、資源安全、核安全等一體的國家安全體系。

²⁶ 2017年10月27日，中共「十九大」將

26 〈習近平呼籲走「中國特色」國安道路〉，《BBC中文網》，2014年4月15日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/04/140415_xijiping_nationalsecurity檢索日期：2022年6月23日。

「堅持總體國家安全觀」納入新時代中國特色社會主義思想和基本方略中，強調「必須堅持國家利益至上，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，統籌外部安全和內部安全、國土安全和國民安全、傳統安全和非傳統安全、自身安全和共同安全，完善國家安全制度體系，加強國家安全能力建設，堅決維護國家主權、安全、發展利益。²⁷」今(2022)年6月，「非戰綱要」延續「堅持總體國家安全觀」的內涵，強調維護國家主權、安全、發展利益，創新軍事力量運用方式。²⁸以上內容，呈現著習近平對安全內涵的主張，已達到無所不包的面向，欲將軍事力量的對內對外運用予以法制化，雖是以「試行」的方式施行，但其影響性實不容小覷。

綜上，習氏對安全內涵的論述與「非戰綱要」試行，是採取漸進式的擴張方式，包羅萬象，無所不指。對內部而言，「非戰綱要」藉由「應對處置突發事件，保護人民群眾生命財產安全」的法制化，無異是給中共當局更多藉口，以打擊其所謂社會暴力的名義，實行「打擊反習派」，甚至可對人民開火，²⁹以杜悠悠之口，維護威權體制的存續；或是對自由民主言論的箝制，將戰爭行為合法化為「非

戰爭軍事行動」，規避國際譴責。對外部而言，中共將藉由「非戰綱要」中的「維護國家主權、安全、發展利益」、「創新軍事力量運用方式」等內容，隱藏其意涵的模糊性、廣泛性與片面性的認知，進而以軍事力量的非戰爭運用，維護其所認知的主權與利益，尤其是兩岸關係的發展，預判影響性將趨於實質性的發展，並繼續透過「法律戰」營造有利態勢，值得重視。

三、習近平時期以「創新軍事力量運用方式」為「法律戰」佈局

前項「非戰綱要」以「堅持總體國家安全觀」為首要，凸顯其安全內涵的廣泛性，並以「創新軍事力量運用方式，規範軍隊非戰爭軍事行動組織實施」為支撐，賦予更廣泛的想像空間與可能性，可見其為「法律戰」佈局所形塑的著眼與影響性，有其延續性，值得探析。

中共研究者強調「從2003年發生的伊拉克戰爭來看，交戰雙方都把輿論戰、心理戰、法律戰(簡稱「三戰」)作為重要的作戰樣式。在戰前、戰中、和戰後都有重要表現，對戰爭的進程和結局產生著影響，³⁰而為共軍所重視。2003年11月，時任軍委主席江澤民在軍委會議上指

27 〈習近平：決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利-在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《解放軍報》，2017年10月28日，版1。

28 〈中央軍委主席習近平簽署命令發布《軍隊非戰爭軍事行動綱要(試行)》〉，版1。

29 金恒煒，〈掌控不了公安，習大大祭出「槍桿子」〉，《自由時報》，2022年6月16日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1523172>檢索日期：2022年6月20日。

30 譚澤有，〈對政治工作作出戰鬥力問題的新解讀〉，《政工導刊》，第5期，西安：解放軍西安政治學院，2004年5月，頁9。

出，「我們要適應新情況，把輿論戰、心理戰、法律戰擺到重要位置。³¹」同年12月，中共修訂《政治工作條例》把「三戰」納於其中，成為無硝煙的作戰樣式，其基本戰法包括：法律威懾、法律打擊、法律反擊、法律約束、法律制裁、法律防護(如表6)。表明中共「三戰」是以軍事力量為支撐，欲透過法律形塑對其有利的國際環境，並以國內法施壓我國，達成威懾作用或進一步片面改變現狀之效果。據此，上述之基本戰法，亦可用於「非戰爭軍事行動」中，針對所指涉的內外對象，開展法律對抗、依法用兵、以法為兵、以法制敵、用法制敵，預判將成為「創新軍事力量運用方式」所遵循，呈現不同的範疇與方式，故未來發展值得關注。

共軍自 2003 年以來，即將「三戰」概念導入在作戰計畫中，迄今仍為共軍所重視。³²習近平時期對於「創新軍事力量運用方式」的「法律戰」發展趨勢，將持續性樹立共軍是威武之師、正義之師的良好國際形象，強調對於打破某些國家的軍事圍堵，對於遏制和打擊恐怖主義勢力，解決島嶼、邊界等爭端問題，傾向非戰爭性的方式。另「非戰爭軍事行動」既能產生戰鬥力，保障安全，也能支援經濟建設，產生凝聚力，說明「非戰綱要」有其多重性意義，至於實踐力度或擴大解釋程

表6 共軍開展「法律戰」的基本戰法

項次	項 目	主 要 內 容
一	法律威懾	運用國內和國際法律，對敵方挑釁行為提出警告，宣示己方軍事行動的合法性，申明己方軍事反擊權利，宣布追究戰爭責任，適時公布戰爭罪犯名單等手段，以達不戰而屈人之兵的威懾目的。
二	法律打擊	揭露敵方挑釁行為的違法性，抨擊敵方軍事行動的法律依據，譴責敵方軍事行動中的違法行徑，申明己方軍事行動的合法性等手段，達到對敵軟殺傷的目的。
三	法律反擊	通過駁斥敵方對己方軍事行動合法性的指責，戳穿敵方捏造事實、歪曲法律的欺騙行為等方式，及時對敵方實施法律反制，防止敵方對己造成法律軟殺傷。
四	法律約束	以國際法相關規則，制約敵方軍事行動，限制第三方軍事干涉，阻滯其他方對己方軍事行動的干擾，以己方尊重武裝衝突法的行為，對敵施加約束性影響。
五	法律制裁	充分發揮法律的強制力，依法通緝、審判戰爭罪犯，配合國家司法機關和有關部門，追究第三方違反國際法規定的法律責任，依法處置破壞己方軍事行動人員和俘虜敵方人員，以及扣押的物質。
六	法律防護	運用法律防範機制，為己方軍事行動提出防護性法律意見，採取法律補救措施，降低軍事行動可能附帶的負面影響，提高部隊戰場依法防護能力，配合國際組織開展戰場涉法防護活動。

資料來源：程寶山主編，《輿論戰心理戰法律戰基本問題》，北京：軍事科學出版社，2004年8月，122-132；李曉峰、叢文勝，《法律戰講座》，北京：解放軍出版社，2006年9月，頁177-192；宋雲霞主編，《信息化條件下法律戰》，北京：軍事科學出版社，2007年8月，頁150-157；劉景輝、李學鋒，〈法律戰戰法研究〉，《吉林省教育學院學報》，第26卷第5期，2010年5月，頁65；作者整理。

度為何？對外，有無可能模仿普丁的「特別軍事行動」為藉口，全賴習近平對其軍

31 國防大學軍隊建設與軍隊政治工作教研部編，頁174。

32 Office of the Secretary of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021(Washington DC：Department of Defense 2021), p. X.

事能力運用的判斷，雖然影響因素甚多。但我國家安全操之在已，卻是永恆不變的定律，這是面對中共始終不放棄武力犯臺，甚至未來出現更多的「非和、非戰」的「非戰爭軍事行動」，國人應有的認知，勿受陷於「法律戰」的諸戰法中。

四、習近平時期以「非戰綱要」強化「灰色地帶威脅」力度

文本對中共「非戰爭軍事行動」的觀點、定義、行動類型等內容的剖析，以及前項「創新軍事力量運用方式」實為「法律戰」之佈局，對外具有「灰色地帶威脅」的性質於其中。戰略的意義是要避免跨越戰爭門檻，以「非戰原則」為遵循，「和、戰」兩端尋求中間點，形塑低強度衝突，模糊化軍事與非軍事的界線，包括「代理人戰爭」、地下軍事行動或類軍事行動，讓被攻擊者難以回應。藉此延長決策時間，無論是決策延遲、做出誤判，都可能是敵方目的，最終落入「多難決策」的情境，³³值得重視。因此，習近平時期「非戰綱要」的實施，證實「灰色地帶威脅」將在其過往的操作模式上，愈

趨多元，影響性將更為廣泛。

我國《110年國防報告書》首次指出，中共頻繁對我國操作「灰色地帶威脅」之多元態樣，包括：對臺侵擾手段、網路戰威脅、認知戰危害(如表7)，³⁴形成具有整體性的影響內涵於其中。這類手段往往具非戰非和的模糊性，且未達戰爭門檻，以切香腸戰術漸進式的升高威脅，運用政軍實力形塑有利態勢，不僅消耗我方戰力，亦動搖我國民心士氣，企圖改變或挑戰兩岸既有現狀，達成「不戰奪臺」之目標。³⁵意味習氏「非戰綱要」欲執行的「非戰爭軍事行動」有更多可能性。今(2022)年8月4日12時起，共軍在臺灣本島周邊海域和空域，實施軍事演訓行動與實彈射擊(如圖2)為例，已將「灰色地帶威脅」(如表7)或前述「封控行動」呈現最高強度的「非戰爭軍事行動」內涵。依據我國國防部之蒐整分析，可區分為「營造武統氛圍」、「打擊政府威信」、「擾亂軍民士氣」等三類內容，共計272則。³⁶實質上，就是中共「灰色地帶威脅」類型與內容的進一步體現，形塑「非和、非

33 龍率真，〈操弄「灰色地帶」衝突，中共居心叵測〉，《青年日報》，2020年8月30日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1255984&type=forum>檢索日期：2022年7月15日；許智翔，〈「由演轉戰」之觀察〉，《國際情勢特刊-中國對台的灰色地帶衝突》，台北：財團法人國防安全研究院，2021年12月16日，頁12；Lyle J. Morris, et. al., "Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War," RAND, 2019, pp. 7-12. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html檢索日期：2022年7月17日。

34 中華民國110年四年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國110年四年期國防總檢討》，2021年3月，頁41；中華民國110年國防報告書編纂委員會，頁41。

35 中華民國110年國防報告書編纂委員會，《中華民國110年國防報告書》，台北：國防部，2021年10月，頁41。

36 於下頁。

表7 中共「灰色地帶威脅」的類型與內容

項次	類 型	主 要 內 容
一	對 臺 侵擾手段	●中共藉各型機常態化侵入我西南防空識別區活動，企圖強化其監偵力度，測試及疲擾我空防警戒應處，壓縮我預警反應時間及活動空域，威脅臺海空防安全。 ●中共海、空軍編組遠海訓練編隊或航艦編隊於我周邊及西太平洋等海、空域從事聯戰訓練及跨區航訓活動，以強化指揮鏈路與聯戰效能，及建立區域拒止戰力。 ●運用情報船與海調船在臺灣周邊海域進行情蒐，以強化戰場經營及提升制海作戰能力。 ●共軍藉打造仿臺設施戰術訓練基地、劃設禁航區實施聯合登陸軍事演習等各類模擬攻臺演練，提升對臺實戰化訓練與軍事威懾力度。
二	網路戰 威 脅	●中共透過「戰略支援部隊」，積極提升網路作戰能力，平時以情蒐及竊取資料為主，掌握關鍵節點，建立攻擊清單，俾利後續作戰階段執行精準打擊之網路攻擊任務。 ●戰時針對國家關鍵基礎建設及指管系統破壞攻擊，造成社會動盪及秩序混亂，破壞國家軍（警）備治安及政府運作能力。
三	認知戰 危 害	●政治上，壓縮我國國際活動空間，迫使我國接受其政治要求。 ●經濟上，運用經貿優勢，企圖拉攏臺灣企業及民眾。 ●軍事上，藉武力展示及增加臺海周邊海空侵擾頻次，透過媒體、網路社群渲染，擴大對我軍事威懾。 ●心理上，造成國人心理紛擾、混亂，削弱我軍民抗敵意志、防衛決心，奪取輿論主導權。

資料來源：同註34，頁41-44；作者整理。

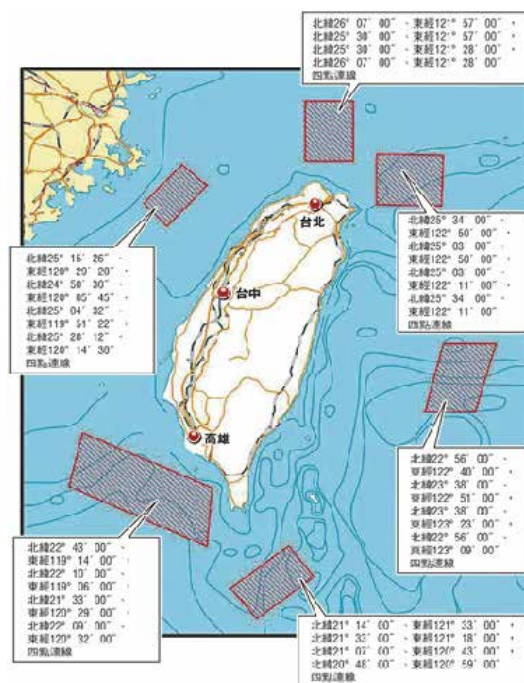


圖2 中共對臺灣周邊實施一系列聯合軍事行動示意圖

資料來源：〈中國人民解放軍將進行重要軍事演訓行動並組織實彈射擊〉，《解放軍報》，2022年8月3日，版1；〈解放軍抵近臺灣島，六區環繞實彈演訓，東部戰區昨晚啟動，距臺北高雄最近數十公里〉，《香港文匯報》，2022年8月3日，A3。

戰」的「非戰爭軍事行動」類型，欲樹立正義形象，卻隱藏諸軍事企圖於其中。8月10日，中共東部戰區宣布「臺島周邊海空域組織的聯合軍事行動成功完成各項任務」，表明未來將「緊盯臺海形勢變化，持續開展練兵備戰，常態組織臺海方向戰備警巡」，³⁷成為新常態性的「非戰爭軍事行動」舉措，故其影響力不容小覷。

36 傅啟禎，〈國軍加強戒備，肆應中共軍演威脅〉，《青年日報》，2022年8月9日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1524306>檢索日期：2022年8月10日。

37 樊斌、陳利，〈東部戰區在台島周邊海空域組織的聯合軍事行動成功完成各項任務〉，《解放軍報》，2022年8月11日，版2。

結語

習近平時期「非戰綱要」所揭露的試行內容，表明共軍「非戰爭軍事行動」的多重類型實踐，是以軍事現代化能力為支撐，且攸關其權力與地位的鞏固，為其所重視。據此，前項所梳理的著眼與影響，發現彼此關係密切、相輔相成，故其發展值得關注。

首先，凸顯「非戰綱要」是「依法治軍戰略」的一環，要求黨委依法決策、機關依法指導、部隊依法行動、官兵依法履職等要點，一切以軍委主席的意志為意志，不可逾越。其次，「非戰綱要」以「堅持總體國家安全觀」為首要，表明安全內涵無所不包，尤其是對主權與利益的片面認知，對我國家安全影響甚鉅。再次，以「創新軍事力量運用方式」為「法律戰」佈局，體現於「法律戰」的基本戰法運用，欲實現依法用兵、以法為兵、以法制敵、用法制敵，影響所及，不容小覷。最後，以「非戰綱要」強化「灰色地帶威脅」力度，其類型涉及對臺侵擾手段、網路戰威脅、認知戰危害，凸顯其「非和、非戰」的多元性態樣。尤其是共軍東部戰區於臺灣本島周邊海空域進行實彈演習，已經侵門踏戶，展現最高強度的「封控行動」，印證其以武力解決分歧的心態，及破壞兩岸現狀的企圖，值得國人重視。

作者簡介

莊國平，空軍政戰上校，政戰學校82年班、空院94年班、戰院105年班、淡江戰略所碩士、中國文化大學政研所博士，曾任排長、連營輔導長、旅處長、司令部政參官、國防大學教官、聯隊政戰主任、空軍司令部文宣心戰組組長。現服務於國防大學管理學院上校政戰主任。

陳津萍，陸軍備役上校，政戰學校78年班、政戰學校研究班87年班、政戰學校政研所碩士92年班、中國文化大學政研所博士97年班，曾任連營輔導長、政戰官、教官、處長，國防大學軍事共同教學中心專業教官、副主任教官。現服務於陸軍司令部教準部研究小組編譯員。

張貽智上校，政戰學校82年班、國防大學海軍指參學院96年班、國防大學戰爭學院103年班，曾任鳳江軍艦、中權軍權二、三級艦輔導長、中校處長，現服務於國防大學軍事共同教學中心。

