

三、中共發布「軍隊非戰爭軍事行動綱要」觀察

國防大學政戰學院中共軍事事務研究所助理教授陳育正主稿¹

- 中共非戰爭軍事行動是武裝力量運用的一部分，屬於共軍實現國家政治利益的一種「戰略手段」，目前持續提升非戰爭軍事行動效能，將有助加速其軍隊現代化的目標。
- 共軍非戰爭軍事行動與武力犯臺、灰色地帶行動等概念並不相同，但會對我國產生安全衝擊。

（一）前言

中共中央軍委主席習近平在今年 6 月 13 日簽署一份名為《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》（以下稱綱要）的命令，並且在 6 月 15 日生效。根據《新華社》報導，全文並未述明具體內容，公開消息中僅提到《綱要》是「總結遂行任務實踐經驗、汲取相關理論成果」，全文涵蓋了 6 章 59 條，主要對「軍隊非戰爭軍事行動的基本原則、組織指揮、行動類型、行動保障、政治工作等進行了系統規範」。報導內容還稱這項命令提供軍隊非戰爭軍事行動法規依據。

除此之外，中共國防部發言人譚克非在例行記者會上，表示《綱要》施行，具有包括「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，以及規範軍隊非戰爭軍事行動組織實施」等意義，是呼應新時代軍隊使命任務。

然而，就《綱要》頒布時機來說，確實值得令人注意。中共外交部近日公開聲稱「臺灣海峽不是國際水域」；共軍不同層級最近與美國軍方會議期間，亦多次表達「臺灣海峽不是國際水域」；中共國防部長魏鳳和 2022 年 6 月 12 日甚至在新加坡「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）當中強調「臺灣分裂出去，將不惜一戰、不惜代價，一定

¹ 本文為作者個人見解，不代表作者單位立場。

會打到底」。另外，由於烏俄戰爭的爆發，也有分析認為北京政府這份《綱要》是有可能複製俄羅斯以「特殊軍事行動」名義，未來應用在對臺動武，或者會成為對臺灣進行「灰色地帶行動」的依據。本文主要釐清共軍非戰爭軍事行動概念與中共發布這份綱要的意義。

（二）中共非戰爭軍事行動概念

中共官方出版品將「非戰爭軍事行動」定義為國家或政治集團為了達成一定的政治目的，使用軍事力量，以非暴力或有限暴力手段所遂行非戰爭方式的軍事行動。較為狹義的解釋主要聚焦在維護國家安全、確保社會穩定和遏止戰爭，以及確保發展利益。中共自從 1949 年建立其政權後，早已運用非戰爭軍事行動，但是整體概念的發展是隨著美國 1990 年代開始出現的「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW) 概念，中共才開始關注軍事力量運用的新趨勢。北京政府事實上從 2001 年開始，「非戰爭軍事行動」一詞首次出現在共軍的官方文件《軍事訓練和考核大綱》。

到了胡錦濤主政後，奠定了非戰爭軍行動與武裝力量運用的關係。2006 年《中國的國防》白皮書，賦予軍隊提高應對多種安全威脅、具備多樣化軍事任務的能力。2008 年《中國的國防》白皮書則將非戰爭軍事行動視為國家軍事力量運用的重要方式之一，並且要以科學化方式建設這項能力。中共軍事科學研究院 2011 年底成立非戰爭軍事行動研究中心，主要研究「非傳統安全威脅」和「非戰爭軍事行動」等領域的基礎理論、編撰相關法規等。

習近平上臺後，分別在 2013、2015、2019 發布《中國武裝力量的多樣化運用》、《中國的軍事戰略》、《新時代的中國國防》白皮書，基本上延續胡錦濤時期對於軍隊賦予非戰爭軍事行動的重要使命，甚至還加入「維護海外利益」與「推動國際安全合作」等職能。前者方面，透過發展遠洋力量、建設海外補給點、增強多樣化軍事任務能力，維護海外利益，具體運用方式則涵蓋海上護航、維護海上戰略通道安全、執行海外撤僑、海上維權等行動；後者部分，則是積極參加國際維和、海上護航、人道主義救援等行動，提供國際社會更多公共安全產品，是履行國際責任與義務。至於 2020 年 12 月新修訂的《國

防法》，也一併將非戰爭軍事行動納入其武裝力量的職能當中。

中共國防大學在 2020 年所修訂《戰略學》一書內容指出，共軍非戰爭軍事行動的主要模式，可以歸納為九種類型，包括「反恐行動」、「維穩行動」、「搶險救災」、「安保警戒」、「國際維和」、「國際救援」、「保交護航」、「邊境封控」、「海外撤離」。若按照這九種類別可以依照地理進一步區分則為境內與境外兩種模式，運用時機則是可以劃分為「和平時期」、「戰爭期間」、「戰爭結束時期」，但是仍以和平時期為主要運用時機。

中共戰略學界歸納非戰爭軍事行動具有幾個特點，包括強調政治層次意義、行動常態化、突發性質高、武裝力量運用具靈活性、跨部門合作、強調國際性等執行特點。運用非戰爭軍事行動，至少可以達到包括維護國家穩定、捍衛發展利益、遏制戰爭發生、深化國際合作，以及強化備戰、打仗能力等目的。北京政府現階段除了「維穩行動」、「搶險救災」，以及「邊境封控」在境內進行，與境外非戰爭軍事行動，同樣成為是共軍「軍事力量建設」為核心，值得注意的是，共軍在海外運用其「軍事力量」的非戰爭軍事行動，自然更受到外界關注。

綜合而言，中共非戰爭軍事行動成為武裝力量運用的一部分，也是共軍服務國家政治利益的一種「戰略手段」，目前共軍持續提升非戰爭軍事行動效能，將有助於加速軍隊現代化。

（三）發布《綱要》之意涵

綜合上述「前言」與「中共非戰爭軍事行動概念」內容，本文針對《綱要》發布，提供幾點觀察。

首先，要將非戰爭軍事行動視為武力進犯臺灣的手段，並不符合前者的廣泛定義。從上述有關「中共非戰爭軍事行動概念」的討論，執行非戰爭軍事行動雖然是維護國家安全、確保社會穩定與遏止戰爭，以及保護發展利益，但是就非戰爭軍事行動的定義，是使用非暴力或有限暴力，北京當局一旦決定動用武力解決臺灣問題，必然涉及到大規模兵力調動、集結，在作戰過程無法避免使用大規模、具殺傷性武器。

中共官方的文獻，將「衝突」概念分為「戰爭」、「準戰爭」以及「非戰爭」等三類型，其中，對臺動武即是被歸類在「戰爭」類別中的「局部戰爭」；另一方面，在軍事行動的規模上而言，「局部戰爭」的規模也遠高於中共目前執行非戰爭軍事行動類型的實踐經驗，因此，非戰爭軍事行動並不同武力進犯臺灣的手段，不過對臺灣實質的影響在於，中共正利用其軍隊執行非戰爭軍事行動，來提升整體軍事作戰能力，長遠來看，對我國的軍事威脅必然產生衝擊。

其次，《綱要》命令的發布，並不全然是共軍對非戰爭軍事行動提供法律基礎。中共國防大學政治學院王傳寶教授在《中國軍網》撰文稱，《綱要》的發布是提供非戰爭軍事行動法律依據。本文認為北京政府釋出《綱要》命令，在本質上並不構成法律，原因在於就《綱要》發布的單位是中共中央軍委會，應該被歸類在軍事準則與學說較為適切；此外，中共有關非戰爭軍事行動的發展，共軍已經在 21 世紀初就開始，官方的政策白皮書已將軍隊賦予執行非戰爭軍事行動職能。因此，若從國內政治角度來看《綱要》的發布，習近平可以在今年秋天舉行「二十大」之前，凸顯「依法治軍」概念與國防建設相互呼應。簡單來說，現階段透過這項命令的頒發，在一定程度上是回應其國防建設的成績單。

第三，共軍非戰爭軍事行動與灰色地帶行動是不同概念。《綱要》命令的發布，引發外界關注的原因就是擔心中共近年所運用的灰色地帶行動，會以非戰爭軍事行動來進行。本文認為，灰色地帶行動的核心概念為，「避免引發衝突、運用界線模糊以延遲對手決策，以及運用種類超越政治與軍事層面」，與非戰爭軍事行動的主體對象較為不同，非戰爭軍事行動是運用武裝力量的一種方式，但灰色地帶行動可能超越軍事以外的手段；此外，兩者在使用時機定義也不一致。非戰爭軍事行動的運用時機，多以和平時期為主，並且可能涵蓋在「作戰期間」或「作戰結束後」，這與灰色地帶行動定義亦不同。不過，可以發現無論是非戰爭軍事行動或者灰色地帶行動，都是中共要達成其政治目的可以運用的方式。

最後，共軍執行非戰爭軍事行動確實成為軍事現代化的重要途徑。中共在 2015、2019 年所公布的國防白皮書，可以明顯發現共軍

強調「遠海」軍事任務需求正在增加，透過海外非戰爭軍事行動提升其軍事能力，特別是這些行動可以強化其聯合作戰所需的訓練能量，更重要的是，共軍正在建立遠海軍事打擊能力，這些也有助於應用到未來局部戰爭或者反介入戰爭情境當中。換言之，非戰爭軍事行動可以支持軍事現代化目標達成。