

焦點評析

中共十八大前後解放軍角色分析

The Role of PLA before the 18th CCP National Congress

余宗基 *Tsung-Chi Yu*
國防大學政治作戰學院副院長
Associate Dean of Fu Hsing Kang College
National Defense University

一、十八大前國內外複雜局勢

隨著中共十八屆全國代表大會將在今年 11 月召開，三大權力機構政治局常委會，中央政委員會和中央軍委會也將進行大幅度改組，近三分之二委員將因屆齡及其它因素被新人取代。然而，就在新的領導政權繼承接班之際，受到薄熙來事件、國內維權抗爭不斷、領海主權糾紛和美國戰略轉向亞洲等因素的影響，中共國內外呈現異常詭譎多變的政治氛圍。究竟解放軍在中共政權接班之際可能扮演何種角色？強調軍事專業，嚴守中立？還是為了本身集體利益，乘機在政權轉移之際，以平衡者角色攫取最大政治利益？因此在「十八大」召開前夕及第五代領導人接班的關鍵時刻，正好提供吾人觀察解放軍角色分析的良好機會；換言之，解放軍是否隨著「十八大」領導班底的更換在角色扮演上產生改變？若然，其在「十八大」前所扮演的角色到底為何？在「十八大」後，面對新的第五代領導接班團隊，解放軍的角色會產生那些轉變和影響呢？這些將是本評論的觀察重點。

二、近期解放軍角色之強化與限制

正當政權繼承接班敏感時刻，中共針對近期海上領土糾紛，在東海及南海頻頻舉行軍事演習，意圖抗衡美、日、韓、菲聯合海上演習的針對性十分明顯；然而，此種軍事對陣劍拔弩張的氣氛，將使周邊各國明顯感受到解放軍對外態度轉趨強硬的態勢，尤其美國國防部長 Leon Panetta 於 6 月初在新加坡香格里拉戰略對話 (Shangri-La Dialogue) 中宣布：美國「亞太戰略再平衡」的新戰略 (rebalancing toward the Asia-Pacific region) — 「未來十年內將重新佈署美軍百分之六十的軍力於亞太地區，以展現美國重返亞洲的決心」，¹ 解放軍出席與會代表任海泉中將 (現任軍科院副院長) 表示：中共應對美軍的戰略再平衡做最壞打算，必須積極追求實力 (強大軍力) 以為回應。² 《人民日報》更表示，南海若出現爭端，中共不會讓美國插手。³ 這種愈來愈武斷的強勢態度 (growing assertive)，是否將埋下其與周邊領海聲索國及在背後支持以和平手段解決彼此爭端的美國之間的衝突對抗，將視解放軍是否繼續服膺中共「黨政合一」、「以黨領軍」的傳統及接受此規範制約的程度而定。

值得樂觀期待的是，迄今為止，解放軍在領海主權爭議事件中，角色扮演相當節制，並未讓領海爭議失控或演變為海上軍事衝突。解讀解放軍這種「言詞強硬、行動和緩」的背後動機應是為營造十八大前，穩定安全的內外環境。換句話說，當前中共政策優先順序乃以「穩定壓倒一切」為主，積極營造安全、穩定、和平、發展的內外環境，以利加速國家現代化之歷程，追求其「民富國強」，成為世界強權，從而實現國家利益。

¹ Leon Panetta, "International Institute for Security Studies (Shangri-La Dialogue)," speech at Shangri-La Hotel, Singapore, June 2, 2012.

² 〈中國軍方首次回應「美軍 60% 戰艦部署亞太」〉，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1021/2/8/9/102128901.html?coluid=7&kindid=0&docid=102128901>。

³ 〈人民日報評論稱不會允許美國插手南海爭端〉，
<http://war.163.com/12/0601/13/82TS8K8B00011MTO.html>。

近年來，隨著中國政經崛起，解放軍扮演角色隨任務範圍擴大而愈來愈繁重。部分解放軍將領與軍方戰略專家，如同《中國不高興》或《中國夢》等書所揭示一般，受到民族主義意識抬頭的影響，必須迎合國內民族主義激進訴求，經常透過媒體呼籲當局對外事務應採取更強硬姿態，並對解放軍各項海外任務，包括亞丁灣打擊海盜任務、保護利比亞僑民及軍機、軍艦撤僑行動的大肆宣揚，除對民族主義愛國情緒持續加溫外，更藉此爭取更多國防經費，進行其國防改革及現代化的最終目標。由此可以看出，解放軍對中共文人領導體系到目前為止仍存在相當程度的影響力，這與中共靠「槍桿子出政權」的政治傳統相符合。

三、軍備質量與內外活動度之提升

中共解放軍自 1970 年代文化大革命以來，一向主宰領導權力核心及經濟利益，經營項目從生產製造工廠到集體農場無所不包，除了自行籌措軍隊訓練相關經費外，也試圖降低文化大革命所帶來的經濟浩劫，另外自 2000 年開始，解放軍更肩負西部大開發的經濟使命。1989 年，解放軍奉令對天安門示威運動進行血腥鎮壓，適時鞏固政權後，中共自此以每年幾乎兩位數國防經費成長的穩定支出，獎勵解放軍對中共政權堅定支持的忠誠度。2012 年 4 月，中共正式宣布今年國防經費為美金 1,100 億元，約為人民幣 6,731 億，成長 11.2%，成為全球第二大軍費支出國家。特別值得注意的是，中共發布其 2012 年軍費增加的消息是緊跟歐巴馬政府宣示美國戰略轉向亞洲（Strategic Pivot to Asia）之後，由於時間性的敏感或是巧合，其是否衝著美國政府而來，已引起中國觀察家們各種揣測的紛紛出籠。解放軍隨著其軍事現代化的快速發展，其軍事能力及裝備均有大幅成長，加上現役總兵力超過 230 萬，對於中共國防、外交決策的影響力可以說是與日俱增，愈來愈重要；其實中共武裝力量依據 1997 年通過國防法包括三大組成部分：現役及後備役解放軍、人民武裝警察及民兵。解放軍

主要使命為針對外部威脅，擔任防衛作戰任務；必要時依法也可直接擔任內部維穩之角色；武警主要擔任內部安全及國內秩序的維護；民兵則是視情況支援前兩者之任務，依據中國簡報（China Brief）資料估算武警人數約 100 萬、警察 90 萬加上後備 50 萬，合計超過 240 萬人。⁴

根據中國國防法，內部維穩角色扮演優先順序以警察為第一優先，武警扮演第二線支援角色，解放軍則擔任第三線防衛任務。話雖如此，事實上解放軍在內部維穩的主要任務是擔任嚇阻角色，一旦嚇阻失敗，可依政府命令直接執行維穩任務；⁵1989 年天安門事件，及 2008 年中共對西藏拉薩地區的血腥鎮壓就是最明顯的例子，解放軍結合武警共同執行鎮壓行動，最後造成嚴重的衝突流血事件，導致數以千計人員的嚴重傷亡。⁶由於受到國際輿論的撻伐及制裁，中共執行維穩工作已逐步調整作法，2012 年 3 月，中共於北京召開兩會前夕，調動大批武警進入新疆維穩，刻意避開直接使用解放軍部隊。由於新疆地區仍有零星抗暴及自焚事件發生，中共於是調動大批武警進駐實施戒嚴，並且有效控制後續大規模的示威抗議活動，⁷成功地確保了兩會期間新疆局勢的穩定。因此解放軍未來直接執行維穩任務的機會應該會大幅降低，以避免國內觀感不佳及國際輿論的大肆撻伐；弔詭的是，解放軍未來持續扮演嚇阻政治動亂的角色，將隨著大陸經濟發展不斷衍生出來的社會陳抗事件而愈凸顯其維穩角色之重要性。

另外，武警指揮體系近期也因薄熙來事件及周永康政法委員頻繁調動武警現象，而有新的暫時性調整。目前中央政法委員不再具有直接調動武警的協調權，武警司令員也不再擔任政法委員會委員。未來各地申請調動

⁴ Dennis Blasko, "Politics and the PLA: Securing Social Stability," *China Brief*, Vol.12, No.7 (2012), pp.5-8.

⁵ *Ibid.*

⁶ Dennis Blasko, *The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century* (London: Routledge, 2012), pp.217-18.

⁷ 〈中國兩會前夕，疆藏地區情勢緊繃〉，《自由電子報》，2012 年 3 月 2 日，<http://www.libertytimes.com.tw?2012/today-fo1.htm>。

武警時，將由各省市國防動員委員會直接向國家國防動員委員會申請，上呈所屬之大軍區國防委員會備案，對地方緊急提出武警調動申請，須經國家國防委員會第一主席（中央軍委會主席）、主任（國務院總理）、常務副主任（國防部長）批准後，才交由武警總部下達命令。⁸究竟此種調整只是暫時性的權宜作法或是永久性的調整，尚須視「十八大」新一屆政治局人事就任後才會明朗。但是中共若是有意使解放軍朝專業主義化發展，應該會傾向將此一調整作法制度化，以避免每逢政權接班之際，權力鬥爭的暗潮洶湧，無端使政局陷入緊張不安的窘境。

四、解放軍未來角色發展預測

根據前述，吾人可以歸納當前中共解放軍所扮演的角色主要有四：內部穩定維護者；國土安全的防衛者；經濟建設的協助者；和諧世界的參與者。⁹另外，美國國防部發表《2012 年中共軍事與安全發展》年度報告書也指出：「中共解放軍實力日增，正超越傳統，執行新的歷史使命」，這些新的歷史使命也提供吾人觀察「十八大」後，解放軍角色扮演的重要指標，主要內容包括：保護日益擴增之國家利益；積極承擔更大責任確保國際和平與安全；積極參與非軍事戰爭行動包括一反海盜、反恐作戰、人道援助、災難救助、聯合國維和行動、國際海線保護和確保太空資產安全等任務。換言之，解放軍未來將以執行國土安全以外的任務為主。

當然，北京也正面臨新歷史使命及角色扮演之間相互衝突的窘境，如何正確抉擇與取捨利害將嚴酷考驗「十八大」後新一代領導者的集體智慧，例如捍衛領土完整將影響鄰國友好關係，進而破壞經濟發展所需要的外部穩定環境。未來十年，在習近平集體領導下的中國，仍處於互賴、合

⁸ 〈薄下台，陸軍方安內令聽從中央〉，

http://www.mingjingnews.com/2010/03/blog-post_3654.html。

⁹ 呂俊生，《胡錦濤國家安全觀與解放軍使命及角色研究》，國防大學政治作戰學院碩士論文(2012年)，頁119-120。

作與低度衝突的外部環境，為未來經濟繼續發展，第五代領導團隊應會抓住此黃金十年的重要戰略機遇期，繼續堅持和平發展道路，加強與大國之間的協調合作，避免衝突發生，以免坐實中國威脅論的恐懼，不利於其國家的根本利益。可是這並非完全排除可能因為領海爭議衝突與周邊鄰國發生擦槍走火式的軍事衝突的可能性；另外，就像 1983 年中共出兵西沙群島懲罰越南一樣，若是領海爭議進一步衝突引發國內民族主義風起雲湧的激烈反抗，中共採取局部性軍事行動，以殺雞儆猴或嚇阻鄰國紛紛靠向美國陣營靠攏的結盟，個人認為在「十八大」後採取的可能性會較「十八大」前來的高。不過中共必須要三思而後行，畢竟衝突一旦發生，儘管其軍事代價可能不高，可是在外交、政治及經濟方面北京勢必要付出相當慘痛的代價，得不償失。

最後，中共「十八大」召開在即，中共黨軍關係不會因習近平接班而改變「黨指揮槍」傳統，事實上解放軍只是扮演護黨中央與支持領導核心角色，因此對中共而言，軍隊是黨的工具、路線、方針、政策的擁護者與執行者。當國家與黨處於團結和諧階段時，軍隊的角色顯得較不突出，反之國家與黨處於動盪不安時，軍隊角色格外重要。目前中共處於「戰略機遇期」，團結穩定壓倒一切，故共軍支持黨中央及領導核心立場不變。解放軍也一直扮演中國共產黨的工具角色，直到 1990 年代後，文人接掌中央軍委會主席，才有了變化。軍隊形式上仍然必須服從黨的領導，而且透過黨的委員會、政治委員、政治機關工作體系，以及黨的紀律檢查系統得以控制軍隊，以確保軍隊服從，然而，另一方面，軍隊逐漸把注意力置於建軍本身，並由此發展出軍隊該具備的專業能力，整體而言，解放軍在政治上的影響力是降低，在「十八大」後是否仍然無條件效忠黨，進而遵循現有黨軍關係的運作，吾人認為未來應該是可以繼續預期的。