

近來中國軍方經常針對敏感性的外交事務發言，而且態度相當強硬，導致周邊國家開始擔心中國未來是否會運用武力處理涉外爭端。中國軍方介入外交事務的現象，引發了幾個值得討論的問題：第一、中國軍方插手外交事務的背景與原因為何？第二、中國軍方涉足外交事務，究竟欲發揮何種作用？第三、中國軍方介入外交事務會對區域安全情勢產生何種影響？這些問題的討論有觀察上的重要意義，不僅牽涉中國國家安全決策過程的變化，也連帶影響中國和其他國家的互動關係。

壹、中國國安決策隱藏制度缺失

中國的國家安全決策機制，一直存在一個嚴重的問題，亦即軍、文部門之間缺乏溝通的平台。從制度面來看，中國最高權力核心是中國共產黨的政治局，最高軍事統帥機構則是中央軍事委員會。

目前中國共產黨的政治局成員有25人，包括23名來自中央與地方政府的文人領導人以及2名來自軍方的高層將領（現為中央軍事委員會兩名副主席郭伯雄與徐才厚）。至於中央軍事委員會，則有12名成員，軍委主席為胡錦濤，副主席為習近平、郭伯雄、徐才厚，另有其他8名高階將領擔任軍委的職務。

此一決策機制的設計，讓政治局裡兩名軍方將領可針對文人部門的政策規劃，提出軍方意見。即便在外交政策主要監督與協調單位的政治局「對外事務領導小組」中，軍方也有兩名代表（現為中央軍委委員、國防部長梁光烈與解放軍副總參謀長馬曉天），可對外交事務表達軍方立場。然而，在中國最高軍事決策部門-中央軍事委員會內，除了最高領導人胡錦濤與去年10月剛進入中央軍委會擔任副主席的習近平以外，沒有任何其他的文人，導致文人部門的官員無從瞭解軍方的決策過程。

從中國共產黨的發展歷史來看，只有國家最高領導人才能掌控軍隊，其他文人不得插手軍隊事務，這樣安排的目的是在於確保最高領導人的統治權力不受其他文人挑戰，但是卻讓中國軍、文部門之間的溝通出現問題。文人部門包括外交部，常在中央軍委會做出政策決定後，還處在狀況外，對於軍方的態度與行動，時常無法完全掌握。

近年來，這樣的例子俯拾皆是，外交部門因顧慮軍方態度，有時不敢針對特定議題表示意見（如2007年1月中國測試反衛星武器），有時則因軍方率先針對涉外事務發表強硬立場，讓外交部不得不配合跟進（如2007年11月美國小鷹號航母訪港遭拒；2010年7月中國批判美韓在東海舉行聯合軍演；2010年9月中日釣魚台爭端），相關事例一再出現，顯示軍方對外交事務的影響力正逐漸升高。

胡錦濤身為中國第四代領導人，不像第一、二代領導人毛澤東與鄧小平出身軍旅，在欠缺軍事背景的情況下，胡錦濤對於中央軍委會中軍方高階將領提出的意見尤其是專業軍事意見，能否壓的住陣腳不無疑問，這將讓軍方在涉及軍事問題的國家安全決策過程中，發揮重要的影響力。

美國柯林頓政府時期的國防部長培里（William Perry），早在1996年3月台海危機發生時，便已觀察到中國外交部門對於整起危機事件處在狀況外，顯示當時的台海軍演完全由解放軍一手主導。在台海危機落幕後，中國內部一度傳出設置「國家安全會議」的聲音，希望藉以提供軍、文部門溝通意見的平台。但是站在軍方立場來看，解放軍高層將領既可透過中央軍事委員會影

響國家最高領導人的意志與決策，當然不樂見成立「國家安全會議」、引進其他文人部門的意見來稀釋軍方的影響力。在中國軍方的反對下，成立「國家安全會議」的構想也就無疾而終了。

貳、中國軍方動機：影響外交？主導外交？爭取資源？

長期以來，解放軍定位自身的主要職責在於「保衛國家的主權、統一、領土完整和安全」。理論上，中國的外交事務應由外交部門負責執行，但是涉外事務中有幾類事務則與解放軍職責有關：(1)牽涉軍事危機或軍事對峙事件；(2)牽涉和美國、俄國、日本、印度、巴基斯坦、台灣與周邊國家有關的國家安全問題或領土爭議；(3)有關軍備管制或軍售問題。

最明顯的例子是中國軍方經常對台灣問題採取強硬態度，並且批評美國對台海事務的干預。以今（2010）年1月30日美國歐巴馬政府（Barack Obama）宣佈提供台灣價值64億美金的軍售案為例，在美方宣佈軍售案之前，解放軍系統便表達強烈反對的立場。1月6日，中國國防大學戰略研究所楊毅少將指出，美國提供台灣武器，干涉中國內政，中國政府除向美方提出抗議外，也應讓冒犯中國人民利益的美國企業在中國的投資受到慘重損害。1月8日，中國國防部新聞發言人黃雪平表達中國對美方出售台灣武器的強烈不滿與堅決反對，警告美方若執意對台軍售，將為中美兩軍關係的改善和發展製造嚴重障礙。1月9日，中國軍事科學學會副秘書長羅援少將主張，中國應透過「軟反制」與「硬反制」兩種方法，因應美國對台軍售，所謂「軟反制」是指中斷中美兩軍關係，「硬反制」則是對相關美國企業進行貿易制裁。

在1月30日美國宣布對台軍售案後，中國國防部新聞發言人黃雪平立即宣佈暫停中美兩軍的互訪與交流活動，中國外交部也宣佈了4項反制措施：(1)暫停兩軍計劃內有關互訪安排；(2)推遲中美兩軍部分交往專案；(3)推遲雙方擬於近期舉行的中美副部長級戰略安全、軍控與防擴散等磋商；(4)對參與售台武器美國公司實施制裁。中國方面提出的反制與制裁方案，和解放軍先前提出的主張幾乎完全吻合。

去年以來，中國軍方對外交事務的發言，似乎更為積極，具體事例包括：去年2月10日，中國國防大學朱成虎少將、中國軍事科學院羅援少將與柯春橋大校公開呼籲，中國政府應拋售美國國債，報復美國對台軍售；5月，中美战略与经济对话期间，解放军少将把美国称为「霸权」国家。5月份，中國國防部外事辦公室副主任關友飛少將在會晤美國官員時，當面指責美國是個「霸權」國家，並將中國視為敵人；6月，新加坡一場大會上，解放军两名将领与美国国防部长盖兹发生言语冲突。6月5日，解放军副總參謀長馬曉天在新加坡「亞洲安全會議」中，針對美台軍售問題，公開指責美國國防部長蓋茨（Robert Gates）；7月，解放军高级将领提醒防备美韩联合军演，说「人不犯我，我不犯人，人若犯我，我必犯人」；8月1日，馬曉天對美韓在東海舉行聯合軍演，表達「公開反對」立場；9月，解放军军官呼吁钓鱼岛附近部署军舰，并推高日圆汇率，以挫伤日本出口企业。9月份，解放军军官呼籲中國政府應在釣魚台附近部署軍艦，並且提高日圓匯率，重挫日本出口企業；报导指出，在9月24日新加坡的一場大會上，日本前副外相田中均(Hitoshi Tanaka)发表演讲，为日本处置钓鱼岛争端的方式做辯护，但同时也宣布日本将会释放被扣中国渔船的船长。9月24日，日本前副外相田中均（Hitoshi Tanaka）在新加坡發表有關日方處理釣魚島爭端的演講，遭朱成虎少將當眾批評。新加坡「海峽時報」报导说，朱成虎说，别以为中国人是如此邪恶，这种发言对(中日)加强相互合作是没有建设性的。。

傳統上，中國軍方應該專注於軍事專業，但是。近期卻對外交事務頻頻發言表態，造成這種現象的原因，可以有幾種推論：

- (1) 中國因經濟發展快速，與各國交往漸趨密切，在重新調整對外關係的過程中，解放軍

基於官僚政治的本位主義，開始對中國該如何與國際社會往來，提出軍方見解，尤其針對牽涉國家安全與主權事務，積極表態。

(2) 中國軍方不滿文人部門在處理涉外事務時過於軟弱，無法展現中國逐漸崛起的大國地位，因此開始插手外交事務，並且帶頭發言，為外交路線定調。

(3) 中國文人領導人倡導「和諧世界」與「和平發展」的外交路線，中國軍方擔心其角色與功能遭到弱化，因此針對涉外事務發表強硬談話，換取文人領導人增加對軍隊的資源挹注。

參、中國強制外交恐引發區域軟圍堵

近年來，中國軍方對自身武力的自信心大幅提升，不僅在2008年12月派遣艦隊前往亞丁灣護航，更在2009年10月舉行國慶大閱兵，展現軍事現代化成果。近期中國與周邊國家在海洋權益問題上的對立升高，主要原因之一，在於中國軍方插手相關事務，不是發表強硬談話，就是透過軍事演習與軍力部署，展現強硬立場。

在東海方面，當去年6月傳出美國可能派遣航母參加在東海舉行的美韓聯合軍演後，解放軍91765部隊隨即於6月30日在浙江省舟山至台州以東的東海海域展開實彈射擊訓練。7月1日，解放軍副總參謀長馬曉天也發表強硬談話，堅決反對美韓軍演。另外，針對去年9月發生的中日釣魚台爭端，日本方面也認為，整起事件發生後，幾乎都由中國軍方帶頭發言，導致中日雙方對峙持續升高。

在南中國海方面，前年3月，中方曾向來訪的美國副國務卿斯坦伯格（James B. Steinberg）和國安會亞洲事務高級主任貝德（Jeffrey Bader）表示，南中國海問題關係到中國主權與領土完整的「核心利益」。但美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）去年7月23日在越南河內舉行的東協區域論壇公開指出，南中國海周邊國家的主權糾紛，已成為該地區安全與外交的核心問題，美國在亞洲公海上擁有航海自由的「國家利益」。美方的發言無疑是對中方立場的公開反駁，而且表明美國將會介入相關爭端的處理。

過去中國外交部對於南中國海主權爭端的基調，一直是希望相關國家透過合作方式解決爭端，但這種聲音似乎已被中國軍方的強硬立場取代。中國外交部部長楊潔篪在去年7月26日指出：「希拉蕊的發言看似正當，但實際上是對中國的攻擊」。

針對美國欲維持南中國海海上自由航行的說法，中國軍方開始採取行動反制。去年7月26日，解放軍動員了北海、東海和南海三大艦隊的主力驅逐艦，在南海舉行多兵種合同實兵實彈演練。解放軍總參謀長陳炳德上將在到場觀摩時，要求「海軍要高度關注形勢任務的發展和變化，扎實做好軍事鬥爭準備」。解放軍的大規模軍演以及陳炳德的談話，向外界透露出解放軍不排除以武力捍衛南海權益的訊息。

另外，美國智庫「2049研究所」在去年8月公佈的研究報告指出，解放軍二炮部隊正在廣東韶關地區部建新的導彈旅-96166部隊，未來可能引進射程1,700公里、固態燃料的「東風21丙型」與「東風21丁型」的反艦彈道導彈，提升解放軍對距離1,500至2,000公里外海上移動目標進行打擊的能力。而且中國軍方也開始在海南島部署「超地平線雷達」（over the horizon radar, OTHR），讓二炮部隊能對美國進入南中國的船艦進行遠程精準打擊，相關的軍事部署行動讓南中國海的戰略情勢更為複雜。

解放軍對外交事務的強硬發言與採取的反制行動，已經引發周邊國家的關注，紛紛加強軍事投資或是提升和美國的防務合作關係，因應中國未來可能對外採取以武力為後盾的「強制外交」手段。

根據日本《產經新聞》在去年10月3日的報導，美日兩國已計劃在年底前舉行聯合軍演，演練「離島奪回」訓練計畫，頗有向中國警示的意味。另外，日本防衛省也決定新設一支200人的「沿岸監視隊」，駐紮在日本最西端、距台灣僅111公里的與那國島，透過雷達監控中國軍方在東海水域日益頻繁的海上活動。日本防衛副大臣安住淳更在去年11月8日表示，去年日本政府擬定的防衛計畫大綱，將以西南群島為最優先考量。

面對南中國海情勢趨於複雜，美國方面也有所動作，開始拉攏亞洲地區的盟友因應中國不斷擴張的軍事投射能力。目前美國與澳洲政府已著手協商強化雙邊軍事合作，未來將簽訂基地共用協議，讓美國海軍船艦與空軍戰機可長期使用澳洲軍事設施，雙方並將加強聯合軍事演習，目的在讓美國在亞洲的軍力部署向南延伸，必要時可結合澳洲因應南中國海的突發情勢。另外，美國也在去年8月12日動員「喬治華盛頓號」(George Washington) 航空母艦與「約翰麥坎恩號」(John McCain) 驅逐艦，與越南進行海上軍事交流與演訓。

中國與周邊國家的陸海疆爭端由來已久，相關爭議之所以未浮上檯面，主要是各方透過外交方式進行管理，防止爭議升高成外交或軍事危機。然而，解放軍開始插手外交事務，其對捍衛國家核心利益的強硬發言以及重視武力展示的反應模式，不僅讓中國的對外行為出現變化，也讓亞洲區域安全的不確定性明顯升高。

肆、未來挑戰：「制度」與「文化」有待重塑

中國軍方介入涉外事務，主要導因於兩項因素：一是制度面，另一是文化面。在制度上，中國的國家安全決策存在設計上的問題，軍、文部門長期以來缺乏政策溝通平台。在文化上，中國向來強調「槍桿子出政權」，政權的穩定建立在軍隊支持之上。在這樣的文化下，解放軍近年來因為武器裝備現代化，提升對自身武力的自信心，並且開始置喙軍事專業以外的涉外事務。

在中國領導人即將進入權力交班的敏感時期，解放軍是否會採取更多動作去影響或主導涉外事務，值得關注。短期內，中國國家領導人或可透過增加軍事資源，換取軍方減少對外交事務的干涉，但假如沒有進行國家安全決策體制的改革、建立軍文溝通平台、塑造軍文部門進行政策對話的文化，中國軍方對涉外事務的影響力，恐怕會持續存在。

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所教授兼所長
(本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場)