

### 第三章 中共國防動員體系面臨的困境

從中共政治體制運作的歷程而言，1949 至 1957 年可謂中共政權法制化的草創時期，中共為擺脫傳統馬克思主義質疑法權的桎梏，企圖以法制化建構中共政權的合法性，同時為「馬列主義中國化」塑建法治的基礎架構。在 1958 年毛澤東為維繫個人權力，發起一波波政治運動，高唱政治掛帥，在極左思潮的影響下，刮起一股「法律虛無主義」的歪風。其後，林彪、「四人幫」等為實現其反動政治綱領，建立法西斯獨裁統治目的，大興人治，否定法治，強調以言代法，以權代法，文革期間的造神運動，煽動無政府主義，<sup>1</sup>更將中共建政初期的法制建設完全破壞無遺，凸顯出中共對法制化的反覆立場與傳統困境。這種困境造成中共政治系統理性化發展的侷限性，天安門事件鎮壓決策的制定，以及胡耀邦和趙紫陽的相繼下台，都可明顯看出中共「以黨領政」堅持下，人治色彩對人事、法案或政策的制定與執行，仍具有超越制度的影響力，也反映出共黨「黨國體制」運作下的制度缺陷。

1978 年鄧小平掌權之初，為解決文革時期政法體制幾近崩潰的危機，便急於確立「以法治國」的基礎，以重建中共政權運作、經濟發展與社會秩序。上述橫跨社會各個層面的連鎖變革，也導引共軍動員機制朝向法制化的方向發展，先後制定《國防法》、《國防教育法》(如附錄 4)、《人民防空法》(如附錄 5)以及《軍事設施保護法》(如附錄 6)等相關法律規範，明確律定國防義務與責任，確立國家動員機制，在一定程度上，也展現了國防動員法制化的決心。然而，就整個動員機制法制化的深度而言，許多細部法規未臻完善，僅強調原則性方向，部分法律單項條例與國防動員法規未能有效整合，特別是關於經濟動員、武裝力量動員、軍民通用物質徵用等方面的法規制度還不健全。而就中共內部檢討，當前中共國防動員工作仍存在一些矛盾和問題，主要表現為：人民的國防觀念淡薄，國防動員體制不夠健全，法規制

---

<sup>1</sup>周柏森、方克勤，談談法治與人治，《法治與人治問題討論集》(2003 年 11 月)，頁 181。

度建設滯後，一些重點行業和大型建設項目的平戰結合、軍民兼容程度較低，重要經濟目標的綜合防護能力較差，<sup>2</sup>國防動員科技含量不足，專業技術隊伍整體素質無法因應信息化戰爭的需求等。<sup>3</sup>

畢竟，國家階層法律規範與地方法規必須適當相銜接，方能形成完整的國防法規體系。中共早在「十六大」政治報告中已經指出：「不受監督和制約的權力必然導致腐敗，要建立合理有效的權力運行機制，必須加強對權力的監督」。是以，當前中共國防動員體制，仍存在機構不健全、不穩定、編制不落實、職責不清、整體效能不高等問題，<sup>4</sup>更難以適應高技術條件下局部戰爭的需要。（高技術戰爭的特點，如附表 3-1)因此，本章主要是探討共軍動員體系發展沿革中，所面對的內部挑戰與傳統桎梏，進而預判其未來發展方向，俾供國人參考研究。

表 3-1：中共高技術戰爭的特點內容

注重武器裝備技術優勢的較量	高技術武器裝備本身所具有的巨大效能，使其成為左右戰場形勢和制約戰爭勝負的重要因素。擁有高技術勢力的一方，可以靈活選擇打擊目標、範圍、方式，有效控制戰爭的規模和進程，更多的掌握著戰爭的主動權，軍隊的作戰行動已由側重人力、物力數量優勢的對抗，轉向側重人員素質和技術優勢的較量。
戰場的高立體、大縱深、全方位特徵突出	戰爭在過去陸海空三維空間的基礎上進一步向太空和深海擴展，形成多層次的立體對抗；導彈等遠程火力打擊手段的運用以及軍隊機動能力的大幅提高，使戰場縱深空前加大，前方後方模糊；精確制導武器和特種作戰手段的使用，交戰雙方的行動呈現全方位、多方向的特徵。
作戰行動向高速度、全天候、全天時發展	高技術手段的運用，使用兵力、火力具有高速機動能力，從而使戰爭的發起更加突然，作戰節奏加快，戰爭進程大為縮短。新型光學電子設備和夜視器材的大量運用，使軍隊能夠實施全天候、全天時的連續作戰，作戰時效顯著提高。
作戰方式發生重大變革	導彈戰、電子戰等許多新的作戰樣式出現，並在戰爭中發揮重要作用。空中作戰的地位和作用上升，遠戰、夜戰的比重增大，機動戰、聯合作戰成為基本的作戰型態。作戰行動更加強調調整為縱深突擊和整體打擊。
C3I 對抗成為軍隊指揮活動的焦點	以電子計算機為核心，集指揮、控制、通信、情報於一體的 C3I 系統的發展和運用，使軍隊指揮效能和整體作戰能力大幅度提高。C3I 對抗日趨激烈，奪取戰場信息控制權成為軍隊指揮的前提與焦點。此外高技術更加重視軍事、政治、經濟、外交、文化等多種手段的綜合運用，對人的素質要求更高，對後勤的依賴性空前增大。

資料來源：參考自中國軍事百科全書編審委員會，《中國軍事百科全書》，第 2 冊(北京：軍事科學出版社，1997 年)，頁 126-127。筆者自行整理。

<sup>2</sup>段端武，積極推進國防動員建設的發展，《國防雜誌》，第 218 期(2004 年 4 月)，頁 28。

<sup>3</sup>柳林王，加強國防動員信息化質量建設，《國防雜誌》，第 215 期(2004 年 1 月)，頁 20。

<sup>4</sup>柳風舉，著眼提高整體動員能力加強國防動員體系建設，《國防雜誌》，第 197 期(2002 年 7 月)，頁 7。

## 第一節 動員體系法制化的制約

中共在「以黨領政、以黨領軍」的體制運作模式中，始終無法排除「人治」的色彩，早在 1958 年毛澤東便曾對此提出一種權威性的意見說：「我們要人治，不要法治，不靠民法刑法來維持秩序，還是靠我們那一套『開會』的群眾運動」。<sup>5</sup>在此邏輯思維影響下，「法制建設」自然受到相當的拮制與削弱，而建立在客觀規則基礎上的政法制度，也同樣受到影響，<sup>6</sup>從林彪與「四人幫」事件中，便可發現是此種人治制度運作下的必然結果。尤其十年「文革」對中國社會的衝擊更是廣泛而深入，進而衍生對共軍的影響則是，原有軍事條令條例遭到廢棄，導致「有章不循」及「無章可循」的情況充斥，自然對共軍發展產生一定程度地制約。儘管從鄧小平主政開始，不斷高唱「以法治國」，強調軍隊制度化的重要性，然而在中共的政治環境中，當權者個人意志凌駕於法的現象仍十分普遍。就現階段中共動員體制而言，在立法範圍與執行上，還存在主體不明確，監督不到位等問題，<sup>7</sup>這都將深深影響戰時國防動員的迅速性與適切性。

### 壹、行政機制與軍制領導的抗衡

中共的國防動員是側重於「應戰」的機制上，但以目前中共國防體制而論，國家和戰區兩級的國防動員機制設在軍隊，但省以下卻設在政府部門，這種上軍下民的設置形式，直接造成協調運作上的失衡。特別是在省軍區系統中，同時兼負軍事機構與政府部門的「雙重身分」，不僅管理駐軍部隊，同時管有公安部隊或內衛部隊，擔負與野戰

<sup>5</sup>王桂五，略談人治與法治的統一，《法治與人治問題討論集》（2003 年 11 月），頁 250。

<sup>6</sup>奧地利法律與經濟學家 F.A.Hayek 指出：「法治的意思就是指政府在一切行動中都受到事前規定並宣布的規則所約束，這種規則使得一個人可以十分肯定地預見到當局在某一種情況中會怎樣使用的強制權力，根據對此的了解，計畫他自己的個人事務。」Hayek, F.A., 《The Road to Serfdom》, (The University of Chicago Press, 1994), P.80。

<sup>7</sup>李今偉，適應新軍事變革要求 創新國防動員建設思路，《國防雜誌》，第 218 期（2004 年 4 月），頁 31。

部隊中軍、師、團級機關相似的職能，<sup>8</sup>但由於主管動員機構設置在軍隊，級別配置不高，對行政部門明顯缺乏「統」的力度，對戰時動員機制的發揮無法迅速產生制約的功能。此種由軍隊調動地方資源的運行機制，不僅權威性不夠，調控能力不強，甚至影響政府行使動員職能的積極性，<sup>9</sup>特別是近年來，中共在省以下單位雖增設綜合辦公室，藉此強化協調工作，但主要仍由軍隊主導，各級國防動員委員會下的行政機構，分別依附在政府和軍隊各相關部門，實行分散辦公，卻始終無法解決「軍事」和「民事」工作的融合問題。不僅如此，平時國防動員機構與搶險救災機構分立，自成體系，在一些領域機構重複、指揮多頭，國防動員的效益發揮和資源利用不充分，造成了人力、物力與財力的浪費，這種以軍為主的設置形式，主要形成的問題在以下幾個方面：

- 一、現代戰爭迫切需要的科技信息、物資金融和醫療衛生等動員領域，但實際上這些範圍均未設專業的行政機構，無法適時調整支援協定與應急機制，且由非專業的軍系人員領導，自然不利動員機制的有效運作。依照中共規劃構想，將在各個動員領域增設相應的辦公室，然而卻會造成動員組織過於龐大，既不符合行政機構精簡改革的要求，又形成相互掣制，不利中共動員機制的遂行。
- 二、在市場經濟蓬勃發展下，人員廣泛而經常性流動，致使各國防動員組織存在著官兵「在冊不在位，在編不在隊」的問題，甚至嚴重到幾近空架子的程度，<sup>10</sup>此外，在軍事為主的領導架構下，無法避免外行領導內行，「有能者無權，有權者無能」的窘境，<sup>11</sup>影響中共動員機制的有效運作。
- 三、針對市場經濟條件下國家經濟成分多元化，國有企業黨委管理民兵工作職能弱化，以及非公有制企業中黨組織不健全的特點，預備

---

<sup>8</sup>蘇志榮，人民武裝動員建設跨越式發展的戰略思考，《國防雜誌》，第191期(2002年1月)，頁33。

<sup>9</sup>徐章暉，國防動員組織機構建設儘快實現「五個轉變」，《國防雜誌》，第203期(2003年1月)，頁28。

<sup>10</sup>邱達雄，努力提高國防後備力量快速動員能力，《國防雜誌》，第210期(2003年8月)，頁33。

<sup>11</sup>同註5，頁255。

役部隊也存在著裝備不配套、基礎設施建設不完善、編組交叉、兵員不精、關係不順暢等問題，<sup>12</sup>民兵組織布局存在的主要問題則是過於強調普遍性和均衡負擔，致使作戰的重點地區和主要方向不夠突出，經濟、人力和科技資源優勢的發揮不夠明顯，<sup>13</sup>這些因素，均影響並制約著中共國防動員建設整體質量與參戰支前的能力。

## 貳、意識型態與政治學習間的衝突

任何法律的制定與執行都必須透過人的實踐，方能形成有效的運行機制。而且有法，並不等於實行的是法治；只有真正以法作為國家治理的依據和準則，又有相對應的制度加以保障，才能夠有效防止和杜絕「人治」凌駕於法制之上。<sup>14</sup>換言之，法治靠的是統治階級集體意志與法律來治理國家，<sup>15</sup>就現行中共法制運行內涵來看，儘管不斷增添豐富法律條文規範，但仍受到「人治」的牽制所左右。質言之，「人治」是一種傾向於專制的統治方法，強調以個人意志來治理國家，國家不可避免地成為執政者個人以及領導階層牟取私利的工具，甚至以個人好惡決斷國策，造成制令上的反覆無常，<sup>16</sup>如同林彪、「四人幫」以及「文化大革命」期間，法制受到嚴重破壞，不僅立法工作中斷，連中共立國的憲法都全盤否定。

事實上，從中共以及過去社會主義國家發展的歷史經驗來看，法律能否嚴格執行，才是衡量共黨國家實行社會主義法治的重要標誌。改革開放的成功經驗，不僅直接提升了中共綜合國力，更將過去鄧小平時期「國防建設必須服從經濟發展」的格局，調整為國防建設與經濟發展並駕齊驅的目標，在堅持「打得贏」的基礎上，遂行「富民」

---

<sup>12</sup>張世銘，立足軍事鬥爭準備需要 努力提高預備役部隊建設質量，《國防雜誌》，第208期(2003年6月)，頁20。

<sup>13</sup>趙建中，適應中國特色軍事變革深化民兵組織調整改革，《國防雜誌》，第210期(2003年8月)，頁40。

<sup>14</sup>吳大英、劉瀚，正確認識人治與法治的問題，《法治與人治問題討論集》(2003年11月)，頁107。

<sup>15</sup>同上註，頁104。

<sup>16</sup>谷春德等，論人治和法治，《法治與人治問題討論集》(2003年11月)，頁92。

與「強兵」相結合的國家建設目標。然而，改革開放卻也為中共帶來不少負面的衝擊，特別是思想文化與意識型態的影響，中共不斷強化國防教育，試圖喚起人民的國家安全意識，支持國防建設，履行國防義務，以維護國家的綜合安全。持平而論，上述的調整與因應，確實發揮一定程度地導向與凝聚成效，但卻無法避免改革開放以來各個階層意識形態與政治學習間的衝突，我們可從以下探討得知：

一、在中共國家政策的調整作為上，隨著經濟發展的進程，人員流動範圍和規模相對增大，中共在國防動員執行上，逐步加強管理與制度的結合，強化官兵法紀觀念，同時意識到預備役部隊基層建設質量的優劣，直接關係到部隊戰鬥力的強弱和快速動員能力的高低。而提高預備役基層部隊軍事訓練的質量和水平，則必須先抓好思想教育，建立地方領導與官兵國防觀念的基礎上，<sup>17</sup>運用教育、行政、經濟、法規等手段，加強綜合管控能力，這也反映出當前中共國防動員體制所面臨的思想危機。

二、就國防教育的實質影響而言，中共為配合改革開放力度加大，社會組織形式日趨多元化，城市流動人口、非國有企業職工、個體工商戶、私營企業主等逐步成為社會的重要成員，而中共的國防教育在上述企業及個人間容易形成「盲區」，<sup>18</sup>尤其隨著社會從業人員的流動趨勢加快，中共實施國防教育的難度也相對加大。另一方面，中共本身對國防動員法規的宣傳力度不足，效果不夠明顯，<sup>19</sup>這些都在影響到中共國防動員機制的運行。

三、以思想戰起家的中共政權，特別重視意識形態陣地的鞏固，歷屆中共領導人莫不以此作為政權維繫與權力掌控的利器。在「黨指揮槍」的傳統制約下，即便是在高技術局部戰爭的時代裡，中共認為思想工作仍是奪取戰爭勝利的根本保證，是進行人民戰爭的基礎和關鍵，特別是中共民兵武器裝備相對落後，短期內難以提昇的情況

---

<sup>17</sup>燕永清等，預備役部隊基層軍事訓練的困難及對策，《國防雜誌》，第197期(2002年7月)，頁41。

<sup>18</sup>徐文松，開展社區國防教育應注意的幾個問題，《國防雜誌》，第203期(2003年1月)，頁45。

<sup>19</sup>董智奎，對做好民船動員工作的若干思考，《國防雜誌》，第192期(2002年2月)，頁56。

下，鞏固以馬克思主義戰爭觀為統馭、以心理穩定性為基礎、以愛國主義為核心、以革命英雄主義為主線、以頑強作風和鐵的紀律為根本要求的精神力量，<sup>20</sup>顯得更加重要，也凸顯出中共國防體制的變革依舊無法跳脫傳統意識型態的束縛。

四、在市場經濟的不斷發展下，當前中共社會產業結構和人力資源配置都發生鉅變，標榜一切以經濟為大局的發展前提下，在一定程度上影響了民兵、預備役部隊的動員意願；另一方面，中共民兵組織仍基於過去產業結構作為編組的重點和範圍，致使兵員缺編、空編的現象普遍存在，「有編無兵」、「有兵無編」的問題得不到有效改進，<sup>21</sup>反映出改革開放雖大幅提升中共綜合國力，然而卻也因國防奉獻精神的降低與國防動員架構運行的失衡而產生負面效應與困境。

五、美伊戰後，世界各國家皆對此戰役與未來軍事發展做過深入探討，中共更始終觀注於美國對外戰爭的研究，尤其美軍在尖端武器裝備、戰場管理能力上，對共軍發展一直具有啟發導引的作用。中共也逐漸體認到戰爭正義與正當性問題。因此，中共不斷灌輸全民的愛國之魂、效國之榮、報國之責、衛國之勇的國防教育，作為深厚全民防衛下的重要組成部分，<sup>22</sup>同時以黨的基本理論、愛國主義、革命人生觀作為國防教育內容，抵制各種腐朽思想和文化的侵蝕，<sup>23</sup>為確保在國防動員體系中，塑建「打得贏、不變質」的全民動員提供理論基礎。

### 參、文化素養與教育訓練的失調

隨著世界資本主義的變遷發展，全球化已蔚為各個領域發展的主要趨勢，而戰爭型態轉變與科技的發展，也直接導引著各國軍事事務

---

<sup>20</sup>劉新華 張永坤，伊拉克戰爭對加強城市民兵政治工作的幾點啟示，《國防雜誌》，第 208 期(2003 年 6 月)，頁 32。

<sup>21</sup>同註 13，頁 40。

<sup>22</sup>同註 20，頁 32。

<sup>23</sup>李大清，用「三個代表」重要思想指導國防動員建設，《國防雜誌》，第 218 期(2004 年 4 月)，頁 37。

革新（RMA）的興起。尤其在 1991 年波斯灣戰爭後，中共也逐步開啟軍事變革的步伐，在國防動員事務上，為因應新形態的作戰方式，開始強化預備役部隊與現役部隊掛鉤訓練制度，加大戰場搶救搶修、維護社會穩定等內容的訓練比重。<sup>24</sup>為此，江澤民曾指出：「不把預備役部隊的基層建設好，不把廣大士兵群眾教育好、訓練好、團結好，軍隊的革命化、現代化、正規化建設，就會由於根基不牢而遇到很大的困難。」<sup>25</sup>然而，在實際的驗證中，中共國防動員機制仍無法避免訓練時間短、人員不到位、內容不規範、方法不靈活、裝備器材陳舊、文化層次不高等問題，特別是專業對口率低、缺少智囊型、專家型和技術型人才，<sup>26</sup>制約了國防動員機制質量建設的時程，此外，實戰演練與現役部隊掛鉤訓練比較少，也是訓練長期處於低層次徘徊的主要原因。<sup>27</sup>上述發展矛盾與困境，或是有關裝備陳舊、訓練準則過時與時數不足等問題，尚有一定的發展模式可供精進，然而在人員思想與軍營文化素養上的失調，才是制約中共國防動員的真正問題癥結所在：

首先，在中共國防動員的訓練上，只是做到把民兵組織寫在紙上，不抓軍事訓練，編得再好，也是紙上談兵。預備役部隊中真正按訓練任務訓足訓實的單位不多，連共軍內部人員也坦承，只是訓了一些「盆景」分隊，<sup>28</sup>這在平時或許未能有效凸顯其問題，可是一旦面臨應急調控與危急所需時，其隱藏的癥結將一一顯現，尤其在信息時代，只有以「網」狀的動員指揮體制取代傳統工業時代的「樹」狀動員指揮體制，不能橫向溝通，戰場信息必須經層層組織機構轉達，這就導致信息流程長、傳遞速度慢；抗毀能力差等問題。<sup>29</sup>這些缺失就曾如一份有關 1997 年成都軍區演訓的檢討報告透露：「(部隊)訓練未能標準化、不當的編組造成演習品質的低落、軍方未能整合有關高科技的研究並

<sup>24</sup>錢國梁，高標準抓好預備役部隊戰鬥力建設，《國防雜誌》，第 201 期(2002 年 11 月)，頁 5。

<sup>25</sup>吳新成，正確處理預備役部隊建設的四個關係，《國防雜誌》，第 215 期(2004 年 1 月)，頁 13。

<sup>26</sup>李成蛟、王繼才，預任軍官隊伍建設存在的主要問題及對策，《國防雜誌》，第 217 期(2004 年 3 月)，頁 33。

<sup>27</sup>同上註，頁 33。

<sup>28</sup>王賀文，緊貼作戰任務 抓好民兵基層建設，《國防雜誌》，第 216 期(2004 年 2 月)，頁 29。

<sup>29</sup>周濤，突出信息時代戰爭動員的重點，《國防雜誌》，第 192 期(2002 年 2 月)，頁 11。



加以應用，以及欠缺適切的訓練支援。」<sup>30</sup>此種上下階層思想觀念落差、甚至分離的現象，才是制約中共動員體制發展的關鍵因素之一。

隨著市場經濟蓬勃發展與西方民主文化的傳播，中共內部也出現重利輕義、道德約束力弱化傾向，<sup>31</sup>這對共軍也產生極大衝擊，正如當前共軍政治工作重點，是以營造具有中國特色的軍營文化為主，中共認為「軍營文化」是社會主義先進文化的重要組成部分，也是軍隊精神文明建設的重要環節。軍營文化對於凝聚軍心、鼓舞士氣，提高部隊戰鬥力，加強軍隊精神文明建設，具有極為重要的作用。<sup>32</sup>基本上，共軍所要塑造的軍營文化，不外是調動官兵愛軍習武、獻身國防的積極性和創造性，藉以提高官兵思想道德和科學文化素質，才能不斷提高打贏能力，履行黨和人民賦予的神聖使命。<sup>33</sup>然而，我們依照馬克思唯物辯證邏輯，「口號叫得響，問題出不少」，越是強調哪裡重要，越足以顯示問題出在哪裡，中共不斷強調思想政治建設，重視意識型態陣地的佔領，要求共軍保證黨對軍隊的絕對領導，甚至提出「三個代表」思想作為官方意識型態，便足以檢證軍隊思想文化上的問題所在。

第三，1935年遵義會議以來，中共的統治格局逐漸形成一個不變的定律，一是「槍桿子裡出政權」的原理，二是強調「黨對軍隊的絕對領導」。毛澤東指出「延安的一切就是槍桿子造出來的，槍桿子裡面出一切東西。」<sup>34</sup>換言之，誰能擁有真正的軍權，便能獲得最高的統治權，只是毛澤東所主張的「槍桿子出政權」，不過是為了維護共產黨專政，而「黨指揮槍」的原則，卻是服從以毛澤東個人為核心的集團，而非整體的黨組織。毛澤東藉由強化黨對軍隊的領導，達到控制軍隊、鞏固個人權威和利益的目的，在黨軍不分的情況下，毛澤東可以巧妙的交互運用「以黨領軍」原則或是「以軍制黨」(槍桿子出政權)手法，維持個人領導地位，甚至隨意撤換思想路線不同的黨政官員與接班

<sup>30</sup>請參見：PLA Activities Report, September 1997, P.8。

<sup>31</sup>趙勇，《新時期軍人道德品質培養論》(北京：國防大學出版社，2000年)，頁98-100。

<sup>32</sup>《解放軍報》，2003年11月29日，版1。

<sup>33</sup>《解放軍報》，2003年11月19日，版7。

<sup>34</sup>中共中央文獻編輯委員會，《毛澤東選集卷2》(北京：人民出版社，1992年)，頁547。

人。這種建軍思想路線上形成「紅與專」的矛盾，必然也會制約到中共在國防動員體制運行上的成效。

第四，韓戰後，共軍積極推動現代化建設，當時的國防部長彭德懷提出現代化、正規化的建軍方針，促使專業軍官勢力的興起，但伴隨而來的專業主義卻削弱黨在軍隊的組織功能，尤其中共在幹部「四化」(專業化、知識化、革命化、年輕化)方針指導下，大力培養年輕幹部，並不斷強化各級領導幹部的思想政治素質，但與中共要求標準相比仍有極大差距，存在的突出問題主要表現於政治觀念淡薄、歪風邪氣盛行和政令無法貫徹等三方面，(如附表 3-2)這些都嚴重違背毛澤東「政治掛帥」、「黨委掛帥」、「黨指揮槍」的建軍路線，導致共軍「紅與專」的衝突，<sup>35</sup>這種矛盾與衝突，即便是在後江時期，胡錦濤主政下，軍隊中仍必須強調思想政治建設，無法突破傳統強制思想灌輸的桎梏，不斷要求共軍加強理論學習，反而凸顯「人治」色彩與現代化、正規化軍隊建設要求格格不入，根本難以兼顧「打得贏」、「不變質」的歷史任務，使中共國防動員體制，仍將不斷重複面對堅持共黨領導與專業素養的取捨。

表 3-2 共軍幹部在現代化過程中面臨的認知落差

思想方面	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、學風不正、忽視理論學習，甚至斷章取義，搞實用主義。</li> <li>二、對社會主義、共產主義的思想信念動搖，缺乏政治敏銳性和政治鑑別力甚至跟著錯誤方向跑。</li> <li>三、是非不分，對明顯違反黨的基本路線和政策的言行不反映、不報告、不抵制、不糾正，甚至傳播謠言及小消息。</li> <li>四、在對外交往中，未能維護國家和民族利益，甚至喪失國格和人格。</li> </ul>
作風方面	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、急功近利，弄虛作假，敷衍塞責，官僚主義、形式主義嚴重，甚至不擇手段，爭權奪利。</li> <li>二、違反民主集中制，無視組織紀律，放棄黨性原則，奉行「好人主義」。</li> <li>三、當「官老爺」，對群眾疾苦漠不關心，甚至欺壓群眾。</li> <li>四、貪圖享受，揮霍浪費，以權謀私，縱容親屬胡作非為，甚至循私枉法，執法犯法，貪污受賄。</li> <li>五、為個人名利，熱衷於拉關係、串門子，甚至搞小團體，結黨營私。</li> </ul>
政策執行方面	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、對中央政策，合意的就執行，不合意的就不執行，甚至執行中央三令五申的規定，充耳不聞，我行我素。</li> <li>二、地方、部門保護主義盛行，為了局部利益或個人私利，知法犯法。</li> <li>三、以「上有政策，下有對策」，陽奉陰違，自行其是，欺下瞞上，把自己領導的地區和部門做成「獨立王國」。</li> </ul>

資料來源：參考自吳仁傑，對中共展開「三講」教育有關情況之述析，《共黨問題研究》，第 52 卷 8 期(1999 年 8 月)，頁 16。

<sup>35</sup>國防大學黨史黨建政工研究室，《黨的軍事戰略轉變與人民軍隊建設》(北京：國防大學出版社，1990 年)，頁 163。

## 第二節 改革開放增加國防動員的難度

在市場經濟條件下，中共藉由經濟體制中的個體戶、獨資、外資等非公有制企業蓬勃發展，帶動了整個中國社會整體轉型與社會結構的調整。然而在實際的驗證中，隨著世界新局勢的發展，「深化改革」和「穩定發展」兩項任務對中共來說卻又十分艱巨。因為，如何在激烈的國際競爭中掌握主動，如何保持經濟持續地發展；如何處理社會發展中的各種關係和矛盾，維持社會和諧與穩定，仍需要中共政權以更宏觀的角度，在市場經濟的基礎下，逐步調整政府職能的轉換與運用，中共在 2002 年「十六大」上，特別提出「加強黨的執政能力」建設，以增強政府責任，提高政府決策透明度，<sup>36</sup>以及適時反映中共在法制建設上調整的能力。

經濟改革開放的成功發展模式，一方面具體提昇中共整體國力，另一方面，它對共軍軍備現代化而言，最大的意義在於國防工業的自主化、科技化與現代化上。面對高技術戰爭時代，僅靠現役部隊的防衛力量，已無法滿足戰場需求，在推動國防動員機制的實踐上，中共依舊面臨著世界許多國家相同的問題，諸如：動員機制法制化的調整與因應能力、如何有效達到平戰結合、參戰支前的目標等，都必須透過行政、經濟和法律的手段調整，<sup>37</sup>才能在高科技條件下的戰爭型態中，

<sup>36</sup> 要解決政府責任缺失、錯位和混亂的問題，政府責任應作四大轉變：

一在人和政府的關係上，必須從強化公民義務和政府權力向強化公民權利和政府責任轉變。改變計劃經濟強調政府意志多於保護人民群眾合法權益；要求公民履行義務多，保護公民權利少；行使權力多，承擔行政責任少；導致公民權利與義務、政府權力與責任嚴重脫節、錯位、失衡，政府部門「爭權於朝、爭利於市」、爭權推責，濫用權力以及權力部門化、部門利益化、利益法制化的現象。中共研究雜誌社，成績年年講，問題依舊在——從「兩會」說起，《中共研究》，第 36 卷 4 期(2002 年 4 月)，頁 7-8。

二是在政府職能上，必須從無限權力政府向有限權力政府轉變，改變政府與市場社會爭權奪利的現象，切斷行政權無處不在，限制行政權無事不管，轉化行政權能無所不能，並使行政權與利益脫鉤，與責任掛鉤，建立責任政府。

三在法治理念上，必須從以法治民、治事向依治官、治權轉變，摒棄法律僅僅治民、治事的意識，確立法律首先治官、治權的法治意識。

四在責任制度上，必須從片面強調公民責任向強化政府責任轉變，改變行政執法只重視行使行政權力，不重視承擔行政責任；監督制度只重視虛置監督形式，不重視落實行政責任的現況。

<sup>37</sup> 李仕松、張 斌，做好配合保障戰役軍團機動的準備工作，《國防雜誌》，第 192 期(2002 年 2 月)，頁 45。

實現優勢互補，達到力量倍增的效果。

## 壹、軍辦企業退出後的利益喪失

鄧小平主政時期，基於經濟建設是整個國家大局的前提下，鄧小平提出「軍隊要服從國家建設大局」的政治原則，也就是要在國民經濟發展的基礎上，加速國防現代化的工程，<sup>38</sup>此項原則的提出，明確指出中共國防的根本任務：一是要為經濟建設提供有力的安全保證；二是戰略必須服從政略，軍隊建設在與經濟建設協調發展中要配合。所以，在中共「全民國防」的觀點下，鄧小平提出軍民結合、平戰結合、軍品優先、以民養軍的國防工業發展方針，<sup>39</sup>使人民戰爭思想不僅有利於經濟發展，更成為日後軍隊持續改革的理論基礎。在具體做法上，中共主要是搞「軍民合用」，使共軍能支援並參與國家經濟建設，帶動整體國防科技工業的發展，冀望藉此解決中共現存國防經費不足的窘境。

「軍辦企業」便是在此時空環境需求下產生，一方面扮演增加解放軍預算收入的角色，<sup>40</sup>另一方面協助中共經濟改革與支撐共軍預算的功能。<sup>41</sup>就共軍官兵普遍的認知：「發展軍企可彌補軍費不足，補充部隊供應，減輕國家負擔。」在一定程度上，軍辦企業更可增加國防動員體制「軍民結合」、「軍民合用」的發展力度，使中共在改革開放以來社會各個階層的進步實況，融合於龐大的軍隊體系中，帶動軍隊改革的步伐。

時至江澤民掌權之初，面對的是一個內外交迫的困局，內有 89 年「六四事件」陰影尚未褪去，國防事務改革與經濟政策又無法相對應；

<sup>38</sup>隋復華，後冷戰時期中共軍力擴張之研究，《筭橋學報》(1994 年 11 月)，頁 288-296。

<sup>39</sup>所謂「三結合」的武裝力量體制，係指野戰軍、地方軍和民兵力量的結合。彭光謙，《鄧小平戰略思想教程》(北京：軍事科學出版社，2000 年)，頁 173-175。

<sup>40</sup>軍企涉及項目包括有，汽車修造、旅遊業服務、飲料藥品、機械設備、科技研究、外貿進出口和房地產開發等。龍飛，江澤民為何要推行「軍商分離」運動？，《中共研究》，第 32 卷第 9 期(1998 年 9 月)，頁 20。

<sup>41</sup>沈有忠，中共解放軍戰略與軍事裝備的現代化，《展望與探索》，第 2 卷第 8 期(2004 年 8 月)，頁 35。

<sup>42</sup> (江澤民國防政策演變圖，如表 3-3 )外有東歐與前蘇聯共產極權國家相繼解體，使中共面臨前所未有的衝擊。

表 3- 3 江澤民時期國防政策演變

區分	主 題	時 間	內 容
一	加強軍隊建設 「五句話」	1990 年 12 月	加強軍隊建設五句話總要求，強調全軍部隊必須做到「政治合格、軍事過硬、作風優良、紀律嚴明、保障有力」。
二	「打贏高技術 條件下局部戰 爭」戰略指導	1991 年 波灣戰後	軍事鬥爭的準備的基點從應付一般條件下的局部戰爭轉到打贏現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭。
三	科技強軍	1993 年	科技強軍加強質量建設
四	兩個根本性轉 變	1995 年	軍隊建設實現由數量規模型向質量效能型、由人力密集型向科技密集型的轉變。
五	「打得贏、不變 質」兩個歷史性 的課題	1997 年底	兩個關注問題：在複雜的國際環境中，能不能跟上世界軍事發展的趨勢，打贏未來可能發生的高技術戰爭；另一個是在社會主義市場經濟和對外開放條件下，能不能保持人民軍隊的性質、本色和作風，始終成為黨絕對領導下的革命軍隊。這兩個問題概括而言就是解放軍建設的兩個歷史性課題。
六	軍隊現代化跨 越式發展	2000 年	堅持質量建軍、科技強軍，依靠科技創新實現武器裝備跨越式發展。
七	機械化與信息 化的複合發展	2003 年	信息化為主導，機械化為基礎，以信息化帶動機械化，以機械化促進信息化，推進機械化與信息化的複合發展。

資料來源：江澤民，《論國防和軍隊建設》（北京：解放軍出版社，2002 年 12 月）；熊光楷，《國際戰略與新軍事變革》（北京：清華大學出版社，2003 年 10 月）；中國人民解放軍總政治部，《江澤民國防和軍隊建設思想學習綱要》（北京：解放軍出版社，2003 年 7 月）。

為此，江澤民開啟軍隊改革之路，在後勤體制變革上，決定軍隊不再進行生產經營活動，軍隊要改吃「皇糧」，不能再走自己養活自己的道路，強調軍隊永遠是戰鬥隊，必須堅定不移地加強戰鬥力建設。這一方面反映市場經濟體制的轉變對後勤改革的內在要求，同時也促進軍事資源的合理分配。然而，要中共企業與軍隊脫鉤，並不是一句話或者政治口號就可以解決的，當中涉及到軍隊的實際利益，必須冒相當大的政治風險，<sup>43</sup>這也是為何中共主要領導人包括江澤民、朱鎔基、胡錦濤不斷強調禁止軍隊從事經商活動的原因。另外，為了軟化

<sup>42</sup>軍隊改革與經改政策無法相對應，主要表現在軍工企業「軍轉民」的過程裡，出現重民輕軍的現象；物質利益觀念的強化，造成兵員素質下降；市場經濟社會環境對軍隊思想政治建設和管理，產生負面的影響；使有關國防和軍隊的許多政策制度，已無法適應新的社會環境要求。劉精松、王祖訓主編，《跨世紀的國防建設教程》（北京：軍事科學出版社，2000 年），頁 38-40。

<sup>43</sup>龍 飛，江澤民為何要推行「軍商分離」運動？，《中共研究》，第 32 卷第 9 期（1998 年 9 月），頁 18。

軍方內部反彈，前中共總理朱鎔基甚至代表中共中央、國務院、中央軍委召開「工作研討會」，作出「三項決議」、「五點補充決定」，<sup>44</sup>提出極為優厚的和解條件。

持平而論，「軍隊停止經商」的決定，對於共軍現代化、專業化發展，以及提昇軍隊戰力，具有正面而積極的效用，然而整個改革的過程，是否衍生新的矛盾衝突，對共軍發展、國防動員體制運作是否造成負面影響，則是本文關注的焦點，而它所衍生的問題是：

- 一、中共在制定第二個五年計劃時就曾經提出：國家的民用工業與軍事工業的建設不能孤立地進行，應按照「平戰結合」的方針，從工廠設計開始就要安排好民品和軍品兩個方面的任務，<sup>45</sup>但實際的執行驗證發現，在 1998 年中共禁止軍隊經商後，<sup>46</sup>以往被視為「極佳肥缺」的現象已不復存在，適齡青年轉向私人企業尋求發展，導致基層兵員素質低落，<sup>47</sup>這也制約中共動員體系朝向現代化發展的進程。
- 二、軍隊經商是一般發展中國家的普遍現象，也是導致軍隊腐敗的重要原因，中共常以「幹部工資低」為貪腐問題解套，然自改革開放後，中共已多次調整各級幹部待遇，<sup>48</sup>只是在「向錢看」的風氣下，幹部重視的是「有權不用過期作廢」現實。誠如前南斯拉夫共黨高幹吉拉斯在獄中撰寫的名著《新階級》所述，共黨高幹在掌權後成為名符其實的「新階級」，腐化的速度較之資本主義社會之下的官僚毫不遜色，這些「新階級」視全國的財貨為己有，甚至認為「社會

---

<sup>44</sup>五點補充說明是：

- 一、各軍兵種、各大軍區和屬下的經濟實體的撤銷、移交工作，以不影響軍隊自身任務和工作為原則有秩序地進行。
- 二、「國務院將派出專業性工作組來協助進行移交工作」，但「不設時間表」。
- 三、軍隊不得從事經商活動後，中央將優先保障軍隊建設，裝備更新和軍隊生活福利的經費。
- 四、對脫鉤後受到經濟影響的部門和部隊，中央將全數補上，並提升到一定水平。
- 五、中央已決定，提高軍隊幹部轉業；退伍安置經費的標準。

參見龍飛，江澤民為何要推行「軍商分離」運動？，《中共研究》，第 32 卷第 9 期(1998 年 9 月)，頁 20。

<sup>45</sup>劉建設，推進軍民工業一體化進程的幾點思考，《國防雜誌》，第 198 期(2002 年 8 月)，頁 20。

<sup>46</sup>中共中央、國務院、中央軍委於 1998 年 10 月 6 日至 7 日在北京召開「軍隊、武警部隊政治機關不再從事經商活動工作會議」。《新華社》，1998 年 10 月 7 日。

<sup>47</sup>何棻燕，中共兵役制度及其現存問題研究，《展望與探索》，第 2 卷第 4 期(2004 年 4 月)，頁 69。

<sup>48</sup>《青年日報》，2005 年 1 月 24 日，版 2。

主義的」、「社會的」或「國家的」財產等名詞，不過是法律上的空洞字眼而已。這也是當前中共因應經濟發展所形成的貪腐現象後，(請參見附表 3-4)所高唱反腐敗鬥爭的原委，並期能建設「廉潔、勤政、務實、高效」的政府，(如表 3-5)現任國家主席胡錦濤特別指出：「反腐倡廉能力是中共執政能力的重要體現，是鞏固中共執政地位的重要保證，各級黨委與政府都要增強憂患意識、居安思危，將反腐當成大事來做。」<sup>49</sup>然而，事實的證明發現，中共現行國防動員體制間，仍為各種權責不分、貪污腐敗的情勢所影響。

表 3-4 中共經濟成長所形成的腐敗情形分析

—	腐敗依附於權力而存在，而任何權力都在一定程度上控制和支配國家和社會的資源，不受監督的權力必然產生腐敗。
—	腐敗被揭發的概率小，受到刑事處罰的概率更小，從中共 1993 年至 1998 年被查獲的腐敗幹部中，被判刑的僅有百分之六，「成本低、低風險、高收益」成為腐敗的動因。
三	國有資產產權界定不清，管理責任不明，支配國有資產的人或部門權責不對稱，同時在管理制度上對支配國有資產的人或部門制約監督存在空檔或力度不強，使之有機可乘，化公為私，並給有權者提供權錢交易之機。
四	市場經會不均等，競爭不公平，資源配置受行政權力支配，以及行政部門執行政策隨意性，民營經濟或為通過政策優惠打開市場，或為減少行政部門干擾而尋求領導幹部庇護，為腐敗提供機會和條件。
五	財富分配差距擴大，特別是非法暴富對有權幹部造成心理衝擊，產生「不撈白不撈」和「有錢一起撈」的投機心理。
六	幹部人事制度存在「少數人在少數人中選少數人」的弊端，缺乏科學、客觀標準，缺乏透明度，不能保證選人的質量，給任人唯親和裙帶關係開方便之門，使選拔的幹部只對少數人負責而不對人民負責。
七	監督弱化，權力制約失衡，黨內民主集中製造成權力過分集中，集體領導名存實亡，下級對上級監督流於形式，黨外監督成為空話，以致權力成為腐敗的推動力

資料來源：整理自中共研究雜誌社，成績年年講，問題依舊在一從「兩會」說起，《中共研究》，第 36 卷 4 期(2002 年 4 月)，頁 8-9。

三、中共社會主義的運作是以公有制、計畫經濟與按勞分配為特徵，這使得若干中共的馬列主義堅持者提出異議，認為「國營企業效率提高的關鍵不在於明確產權」，「不要盲目地以為西方企業制度才是現代企業制度」，「西方國家的企業也有管理不善的，也有破產倒閉的。中共國營企業的效率問題，說到底是個能否真理狠抓管理的問

<sup>49</sup>同上註。

題。」再加上中共市場經濟的毛病百出，弊端叢生，連權力也成了商品，這就使得兩者之

表 3-5 中共建設廉能政府的著力點

一	加快政府職能轉換。必須進一步解放思想，徹底擺脫傳統計劃經濟的羈絆，切實把政府職能轉到經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務上來，理順政府部門職能分工，防止互相推諉和無人負責，貫徹「依法治國」方略，堅持依法行政，改革和減少行政審判。
一	加強政風建設。深入展開反腐鬥爭，加強廉政建設，徹底查處違法亂紀、以權謀私的人，堅決克服誤國害民的形式主義、官僚主義，切實解決嚴重存在的「文山會海」問題，堅決糾正虛報浮誇、欺上瞞下、濫用民力、強迫命令的惡劣作風。
三	反對奢侈浪費。無論是生產、建設、流通還是消費領域，都存在嚴重的鋪張浪費現象，有的地方熱衷於搞華而不實的「形象工程」、「政績工程」，盲目追求高檔次、高標準；有的地方連工資都不能按時發放，還在亂上建設項目，還有名目繁多的辦節、慶典活動，比闊氣、講排場；用公款大吃大喝，進行高檔消費娛樂，公費出國旅遊，耗費巨額資財

資料來源：朱鎔基在大陸「政協」九屆五次會議和九屆「人大」五次會議的「政治工作報告」。整理自中共研究雜誌社，成績年年講，問題依舊在一從「兩會」說起，《中共研究》，第36卷4期(2002年4月)，頁6-7。

間的矛盾愈益深化。<sup>50</sup>如今，一旦中共軍隊停止經商活動，所喪失的軍辦企業利益，勢必由政府財政補助，將使中央財政更加困難，<sup>51</sup>遲滯共軍朝向現代化發展的時程，也制約了中共發展國防動員體制的進程。此外，軍隊不准經商後，大部分軍辦企業移轉至地方，也造成地方政府沉重的包袱，<sup>52</sup>而且這些企業在面對市場機制的挑戰，必然會以獲利為基本考量，這將嚴重的影響到國防動員體制中「軍民結合、平戰結合、軍品優先、以民養軍」機能的發揮。

四、軍辦企業的盛行，確實造成軍隊內部以及軍隊與社會關係上的矛盾衝突，首先，便是造成解放軍內部一致向錢看的歪風，甚至影響軍隊正常的訓練與整體戰力的發揮；其次，軍隊經商活動破壞了原有國防體制中，軍隊與政府的從屬關係，國防經費的不足與軍隊經商自給自足，也在在減低軍隊對政府的依賴度，可能使軍隊對政府

<sup>50</sup>中國國民黨中央大陸工作會編印，《大陸情勢週報》，第1151期(台北：中國國民黨中央大陸工作會出版，1994年10月26日)，頁7。

<sup>51</sup>同註40，頁22。

<sup>52</sup>同註40，頁22。



的忠誠度產生質變；第三，它擴大了軍隊與社會關係上的衝突、矛盾，因為就社會普遍認知而言，「軍隊經商」不僅導致軍隊的腐敗，同時更是「與民爭利」、「與國爭利」，令市場秩序大亂，嚴重影響軍民關係，<sup>53</sup>也為中共國防動員體制的運行，帶來負面的影響與制約。

## 貳、市場經濟衝擊國防奉獻精神

回溯歷史，中共的軍事變革早在鄧小平時期便已揭開序幕，並將國家建設重心轉移到以經濟發展為中心的社會主義現代化道路上，結束長期以來「盤馬彎弓箭不發」的臨戰狀態。1985年6月鄧小平在軍委擴大會議上，作出大規模世界戰爭可以推遲或避免的論斷，並說明軍隊裝備現代化，只有在國民經濟建立比較好的基礎才有可能。<sup>54</sup>時至江澤民繼位以後，面臨1991年波斯灣戰爭所導引出世界軍事事務革新的潮流，這場戰爭不僅打醒了中共對總體性人民戰爭的迷失，同時迫使共軍強調新時期國防建設準備，將立足點轉到打贏現代條件特別是高技術條件下的局部戰爭上。<sup>55</sup>另一方面，在經改成功的基礎上，江澤民提出軍隊與國家現代化同步發展的「三步跨越式」戰略，<sup>56</sup>試圖走出一條符合中共國情並兼顧國防現代化建設的道路，深化國防與經濟同步發展的策略。

中共「十六大」後，在「全面建設小康社會」的目標下，首度將國防動員建設納入經濟發展的考量中，堅持發展科技強軍的精兵之路，中共認為發展國防工業，有助擴大內需，推動科技進步，並促進

---

<sup>53</sup>同註40，頁18。

<sup>54</sup>中共中央文獻編輯委員會，《鄧小平文選卷3》（北京：人民出版社，2002年），頁126-128。

<sup>55</sup>中共所謂高技術戰爭，是對新的戰爭樣式、行動方式所進行的一般概括，其作戰方式主要表現為陸、海、空、天、電一體化的聯合作戰，戰爭呈現節奏加快、進程縮短的趨勢；所謂局部戰爭，則是對於全面戰爭、世界大戰相對而言的，係指戰爭規模將被限制在相對有限的範圍之內。參見解放軍報軍事論壇編輯組，《軍隊質量建設新模式 - 實現「兩個根本性轉變」系列壇論文集》（北京：長征出版社，1998年），頁4。

<sup>56</sup>所謂「三步跨越式」，第一步是至公元2000年時，打好軍隊各方面建設的基礎；第二步是2020年時，隨著國家經濟實力的增長，使國防和軍隊建設現代化有一個較大的發展；第三步是至21世紀中葉，基本實現國防和軍隊的現代化，達成世界先進國家軍隊的水準。林湧偉，《21世紀解放軍的軍事革命》（台北：雲皓出版社，2001年）頁31-32。

社會經濟發展」。然而，國防與經濟建設同步發展，並不是靠幾句政治口號，就能順利調和其中矛盾與衝突，在中共「改革開放」不能走回頭路的壓力下，若不能解決市場經濟所帶來的負面效應(如貧富差距擴大、功利思想蔓延、價值觀念偏差、西化思潮對馬列主義意識形態衝擊，以及人民國防觀念淡化等趨勢<sup>57</sup>)，勢將成為中共內部發展的隱憂，連帶地影響共軍國防動員體制的發展。

首先，改革開放推動市場經濟的結果，促使社會階層產生新的變化，出現了民營科技企業創業、技術人員、個體戶、私營企業主以及自由職業人員等新階層，為中共經濟發展帶來莫大助益。然而，此種「社會主義市場經濟體制」卻對國有企業經營形成嚴重威脅，不得不進行組織改制或重組，否則將直接衝擊國防動員機制「軍民結合、平戰結合、以民養軍」的目標，更會因新興企業尚未建立民兵組織，造成大量下崗工人分流，城鄉差距加大，使中共國防動員機制日趨弱化，<sup>58</sup>形成「人員難落實」的現象。

其次，中共以「三個代表」思想中的先進生產力與提高戰鬥力做辯證聯結，試圖以社會生產力作為軍隊強大戰鬥力的物質基礎，推進中共軍事變革。<sup>59</sup>然而，重「市場」輕「戰場」、「抓經濟一手硬，抓武裝一手軟」的現象卻層出不窮，而且，從中共黨、政、軍各階層的幹部以至基層人員，均認為戰爭動員準備是軍隊事務，缺乏加強國防建設的緊迫感和責任感，一般人民在市場經濟利益的考量下，以維護個人利益為前提，國防奉獻精神早已喪失，面對履行國防動員義務是「先要賠償後談徵用」，無法有效確保戰場資源的調控，更無法有效支援中共應急作戰的需求。

### 參、法制未臻完善導致動員不彰

---

<sup>57</sup>同註 18，頁 45。

<sup>58</sup>現階段中共以國有企業作為民兵動員的主力，一些股份制、股份合作制等新興企業尚未建立民兵組織。張鶴田，對新形勢下城市民兵組織建設的思考，《國防雜誌》，第 194 期(2002 年 4 月)，頁 11。

<sup>59</sup>溫宗仁，《「三個代表」思想與新世紀軍隊建設》(北京：軍事科學出版社，2001 年)，頁 31。

「以黨領軍」是共產國家共同的歷史傳統，而「無產階級專政」則是共產黨專政的法理依據，中共領導階層對法律觀念的認知與加強法制建設的作為，僅是為了維護共產黨的專制領導。就中共法制精神來看，在概念上，與西方法制最大分野，在於中共刻意強調「階級性」、「政治性」、「靈活性」與「機密性」四個方面。(如表 3-6)鄧小平掌權後試圖建立一個穩定的國家機構，使國家與社會的關係朝向制度化發展，<sup>60</sup>在 1988 年 6 月，中共中央軍委成立法制局，負責國防與軍事立法的規劃工作，中共認為在社會主義市場經濟中，一手抓建設，一手抓法制，同樣適用於軍隊，<sup>61</sup>在 1990 年 6 月頒布的《中國人民解放軍內務條令》，首次出現「依法治軍」理念，並成為共軍建設的基本方針之一。此後，共軍因應法制建設而生的軍事法規制度，對保證黨對軍隊領導、保證人民軍隊不變質、調整軍政軍民關係，<sup>62</sup>乃至中共國防動員體制的管理與運行，皆具有重要且必需的長遠意義。

表 3-6 中共法制精神的四個面向

階級性	即在基礎概念上，中共將法律視為「工人階級意志的表現」，在所有法律的制定及實施過程中，必須站穩階級立場。 中共「十一屆三中全會」後，雖停止使用「階級鬥爭為綱」的口號，但對法律的「階級性」却仍未作任何更動。
政治性	任何法律的制定和實施都不能脫離中共的領導。雖然西方國家的立法亦與執政黨的政策直接相關，但在執法方面，各國政黨多堅持著司法獨立的精神，不去做任何干涉或影響。事實上，在中共所訂的「堅持四項基本原則」前提下，「法院」在中共中央或地方黨委「領導下」，從未真正享有獨立的審判權。
靈活性	是指中共為對形勢充分掌握運用，在法令制訂時即將條文含義訂的相當廣泛，執行時依據需要，作出伸縮解釋，但隨著政治與中央各地方當局的需要，上述規定在實施上摻雜了太多變數。
機密性	是指中共把一些具法律效力的規定和法制工作列入重要的保密範圍；經常有權審議法案的代表，在出席會議報到前尚看不到法律草案，即使有幸見到，在「黨的領導下」，個人意見也不一定充分表達意見的機會，而且真正造成大陸人民法律認知上盲點，與已根本傷害到改革開放措施的是那些存在於暗處；或因地方不同而有所不同的「補充規定」和「解釋意見」。

資料來源：整理自中國國民黨中央大陸工作會編印，《大陸情勢週報》，第 1009 期，(台北：中國國民黨中央大陸工作會出版，1991 年 10 月 30 日)，頁 5。

<sup>60</sup>鄭永年，《政治漸進主義：中國的政治改革和民主化前景》(台北：中華歐亞教育基金會，2000 年)，頁 61-63。

<sup>61</sup>王法安，《馬克斯主義軍制思想教程》(北京：軍事科學出版社，2001 年)，頁 194。

<sup>62</sup>中共軍事科學院軍事歷史研究部，《中國人民解放軍的七十年》(北京：軍事科學出版社，1997 年)，頁 631-632。

中共為求適應現代技術，尤其是高技術條件下局部戰爭，爆發突然、戰爭節奏快、戰場情況瞬息萬變的特點，中共依據「憲法」原則，相繼通過「國防法」，制定頒布「國防教育法」和「人民防空法」等國防動員有關的基本法，進一步明確國防動員的基本方針、原則，提高國防動員決策的效率。其中，1997年通過的國防法，將黨對軍隊的領導權予以合法化，<sup>63</sup>以符合江澤民不斷強調「依法治國」、「依法治軍」的要求，象徵中共領導人漸次意識到制度規範的重要性，特別是藉由立法的過程，建立一個穩定而有效的監督體系。總計江澤民時期，全國人大、中央軍委、各總部、各軍區相繼制定了1000多件軍事規章，涵蓋了國防組織體制、科技生產、戰備訓練、政治工作、後勤保障以及國防動員等各方面，<sup>64</sup>顯示江澤民對健全軍事法規體系的重視與急迫性。

儘管江澤民時期不斷因應時局變化，積極立法、修訂不合時宜法律條文，然而，受到傳統法律虛無主義的影響，中共有關國防動員法律規範仍顯不足。目前尚無民防法、應急救援等法規規定防空防災應急救援工作，<sup>65</sup>而且，中共雖然頒布「國防交通條例」，但「國防交通法」和「國防交通動員法」等配套法規也尚未制訂，特別是一些地方性法規制度趕不上國防需求，<sup>66</sup>直接影響到「平戰結合、軍民兼容」的動員成效。1998年中共九屆「全國」人大通過「關於修改兵役法的決定」，配合社會主義市場經濟發展的新形勢，縮短義務兵服役期限，<sup>67</sup>但由於配套法規不夠健全，動員徵召的個人權利、義務不夠明確，缺乏有效的制約和激勵機制，在在凸顯中共法制建設未臻完善導致動員成效不彰。

---

<sup>63</sup>中共中央文獻編輯委員會，《鄧小平文選卷2》（北京：人民出版社，2002年），頁71。

<sup>64</sup>中共軍事專家認為，軍隊現代化包含三個層次：一是科學技術的現代化（基礎部分），二是軍事制度的現代化（啟動部分），三是軍事思想的現代化（指導部分），依法治軍是軍隊現代化的基礎，反映了上述三個層次的需要。王厚卿主編，《中國軍事思想論綱》（北京：國防大學出版社，2000年），頁992-1001。

<sup>65</sup>倪德斌，「人防向民防轉變應強化三種意識」，《國防雜誌》，第212期（2003年10月），頁23。

<sup>66</sup>呂明武，「國防交通戰備建設應堅持走軍民結合的路子」，《國防雜誌》，第192期（2002年2月），頁61。

<sup>67</sup>邱志崗，「關於二十年來軍隊建設的歷史經驗」，《共黨問題研究》，第25卷第3期（1999年3月），頁127。

另方面，在法律執行層面上，中共所強調的「依法治軍」，主要是樹立共軍崇法辦事、依法行政的觀念，克服長期以來以情代法、以錢代法、以言代法、以權壓法的錯誤做法，然而地方機關有法不依、執法不嚴、違法不究、執法犯法的現象仍相當嚴重，<sup>68</sup>甚至公然置憲法和法律於不顧，法律素養不足與欠缺守法共識，一直制約著中共法制執行的成效，同時影響中共國防動員機制的運行。

---

<sup>68</sup>龍飛，權力腐敗是「依法治國」的嚴重障礙，《中共研究》，第33卷第5期(1999年5月)，頁18。

### 第三節 動員機構指揮間的矛盾衝突

現階段中共國防動員委員會體制，主要區分一總(綜合辦公室)負責統一指揮領導，五分(區分五個專業動員辦公室)業管兵員、經濟、人防、交通戰備和國防教育等五個領域。其中，國防動員委員會綜合辦公室仍是一個由軍事部門主導的管理機構，對於地方民用資源集中和調配，無法有效運行，呈現出「小馬拉大車」現象，難以承擔國家動員計劃和組織溝通協調的工作，<sup>69</sup>另一方面，五個專業動員辦公室，在運作上又自成體系，無法相互協調與調配，工作內容和範圍交叉重疊，對中共國防動員體制運作，自然產生各種矛盾與窒礙。

#### 壹、組織權責不明與協調指揮不暢

綜觀中共整個動員體制發展史，起初雖是結合軍隊與佔領區地方政府共同負責執行，但在實際運作上卻是軍隊唱主角，由軍隊主導發動人民戰爭所建構而成的動員體系，呼應了中共武裝力量發展的現況。及至中共政權成立後，此一傳統也因時空需要得到適當的保留，畢竟這種以軍事為主導的做法，在「槍桿子出政權」的中共領導階層來說，確實有利於動員同時能與作戰需求緊密結合，但卻相對壓縮政府職能的發揮。

首先，就預備役與現役部隊關係而言，1999年以前，中共預備役部隊採行以地(市)建師原則，現役部隊(軍分區)軍、政主官兼預備役部隊師長、政委，軍分區黨委與預備役師黨委則是一套人馬二個招牌，各項工作推展比較順利，但這種組建模式缺點是編兵範圍窄、地方負擔過重。為解決上述問題，1999年中共預備役部隊改行以省建師、以地(縣)建團的調整，這使得預備役師與現役軍分區形成平行關係，師長、政委兼省軍區副參謀長、政治部副主任，不再是軍分區的軍、

<sup>69</sup>任 民，完善國防動員體制的基本思路，《國防雜誌》，第218期(2004年4月)，頁23。

政主官，至於預備役團則獨立於各縣級組建。這使得預備役部隊與軍分區間失去原本隸屬關係，預備役團在工作上與軍分區系統形成難以協調的矛盾和困難，<sup>70</sup>同時產生下列爭議：

(一)現役軍分區與預備役師的指揮矛盾：依照現行中共國防體制，預備役部隊是國防後備力量的骨幹，現役軍分區理應提供支援與服務的保障，預備役部隊必須聽從指揮與領導；然軍分區係屬於地方的軍事指揮機關，如何統管指揮身兼上一級省軍區副職的預備役部隊，各軍分區是否全力滿足以省為單位組建的預備役師也不無問題。

(二)同屬地方階層的軍分區系統與預備役團權責不明，形成彼此在地方工作上爭「位子」、基層建設上爭「陣地」、組織建設上爭「兵員」、教育訓練上爭「場地」、動員使用上爭「裝備」、保障工作上爭「經費」<sup>71</sup>的衝突，一旦動員機制啟動，將影響動員協調運作的成效。

(三)在本位主義的趨使下，現役軍分區與預備役團必然各行其事，一旦軍隊與地方之間缺乏統合機制，將造成國防有需求不知向誰提，地方則不知國防建設的需求是什麼。

其次，中共國防動員工作涉及各領域和行政部門，舉凡人民武裝、國民經濟、交通戰備、人民防空和國防教育等動員機構，必須相互協調合作，始能發揮動員最大效能。然就中共國防動員的機制而論，礙於動員機制尚處起步階段，國防動員各專業辦公室，各自為政，致使人員、裝備動員工作相互脫節，不利戰時應急動員，更遑論做到平戰結合提昇戰鬥力的目標，其主要限制因素在於：

(一)各級國防動員委員會在職能定位上僅屬議事協調機構，而非領導指揮機構，在一定程度上限制了國防動員委員會的功能，<sup>72</sup>而且協調機能不彰與缺乏指揮領導「統」的機制，削弱了國防動員工作的執行能力。

---

<sup>70</sup>王天華、李長義，理順軍分區系統與預備役團的關係，《國防雜誌》，第215期(2004年1月)，頁38。

<sup>71</sup>同上註，頁38。

<sup>72</sup>余文定、金甌，當前國防動員機構建設面臨的主要問題及對策，《國防雜誌》，第203期(2003年1月)，頁30。

(二)按照「共軍預備役部隊戰時快速動員暫行辦法」，預備役部隊戰時動員任務執行，都需要現役軍分區的配合實施，然就目前預備役團與現役軍分區之間「各為其主、各為其政」的型態，顯然不利預備役部隊戰時快速動員的任務。

(三)部分鄉、鎮領導和營、連級預備幹部，對預備役部隊的認知還停留在平時抓逃犯、搶險救災、平暴制亂，戰時完成保障任務的觀念上，<sup>73</sup>無形中制約著中共國防動員體制的發展。

(四)在「以黨領政」的體制下，整個國家機制全屬於中國共產黨，從中央到地方官員都是由「黨派」，<sup>74</sup>這種缺乏民主機制的國防動員組織體系，無法杜絕預備役部隊中的貪腐問題，對於整個體制的運作效能也讓人產生高度質疑。

## 貳、編制未依專業與經費預算無著

中共國防動員機制在組織建設上，包括「人民武裝部隊」、「後備力量」、「預備役部隊」、「人防專業隊伍」以及「交通專業保障隊伍」等，不僅種類繁多，部分部隊的任務、性質甚至重疊，在缺乏一個有效指揮架構下，整個體系運作與功能往往無法彰顯。目前民兵、預備役部隊以及預編兵員間普遍存在「三多三少」的問題，<sup>75</sup>造成各民防專業隊伍，未能與民兵、預備役部隊有效統合，在國防動員組織架構疊床架屋的制約下，任務多重複雜，「一兵多職」現象普遍存在，影響國防動員機制的正常運行。這些問題的衍生原因，除了領導階層欠缺「統合」的能力外，另一方面，也導因於人員編組未依專業設置，無法發揮整體動員的實效。因此，就國防動員整體運作機制而論，在市場經濟條件下，僅靠行政手段動員地方總是力有未逮，必需從根本上依專長編設，配合適切的預算編列，始能帶動國防動員的每個環節，發揮動

<sup>73</sup>同註 17，頁 41。

<sup>74</sup>《青年日報》，2005 年 1 月 24 日，版 2。

<sup>75</sup>「三多三少」即：步兵分隊多，專業技術分隊少；技術層次低的專業技術分隊多，科技層次高的對口專業分隊少；未經訓練的兵員較多，經過訓練的兵員較少的問題。



員的整體效能。

事實上，受到高科技作戰形態改變的影響，中共幹部普遍存在著仗一時打不起來、用不上、輪不著的錯誤思想影響，多數單位將管理人才編列到預備役部隊，忽略懂軍事、能指揮、會打仗的指揮人才，影響預備役部隊的戰鬥力，<sup>76</sup>顯示中共距離現代化武裝力量人員編組仍有相當距離。此外，以國有企業為主力的民兵組織，在面對市場經濟與社會新階層的出現，反映出中共預備役部隊仍存在「組建地域小」，「編組區域經濟落後」，「組織保障困難」等問題。就預備役部隊編制而言，基本仍套用步兵班、排、連、營的型態設置，但由於民用技術設備與軍事裝備的性能結構不同，<sup>77</sup>傳統步兵型態的編組模式，恐難以應付現代戰爭所需高效能動員能力，也無法滿足編組「三率」<sup>78</sup>（專業對口率、退伍軍人率、軍訓率）的要求。

就動員經費預算編列而言，現階段中共對國防動員經費未有明確規定，預算來源主要參照「民兵建設經費保障辦法」，按照5：3：2的比例，分別納入省、市、縣財政預算，實行三級聯合保障，<sup>79</sup>對於民兵執行危險性、突發性任務以及戰時軍事行動，則按照緊急動員方式，由縣、市級國防動員委員會下達動員令，統一調集指揮，經費開支則由動員單位負責，縣、市依財政情況酌予補助。儘管國家和地方政府每年都編列財政支出，補貼農村民兵、預備役部隊建設，但平攤到縣一級的資金卻十分有限。<sup>80</sup>至於動員演訓經費，原則上由省、縣級共同負責；參演人員誤工補貼、伙食費由縣級補助，但由於地方財政吃緊，民兵訓練費難以籌措，造成「少訓」、「短訓」，甚至「不訓」現象頻生，<sup>81</sup>部分貧因地區因誤工補貼難以兌現，導致部分民兵或預備役人員不願參加教育訓練，<sup>82</sup>這些現象在一定程度上，相對制約中共國防動員機制

---

<sup>76</sup>同註 26，頁 33。

<sup>77</sup>張英武，面向戰場需求謀求「兩個提高」，《國防雜誌》，第 192 期(2002 年 2 月)，頁 19。

<sup>78</sup>袁 昭等，預備役部隊建設應實行「四個轉變」，《國防雜誌》，第 208 期(2003 年 6 月)，頁 21。

<sup>79</sup>同註 71，頁 39。

<sup>80</sup>汪享生，國防動員工作須實行「五個轉變」，《國防雜誌》，第 197 期(2002 年 7 月)，頁 11。

<sup>81</sup>李榮武、劉 昊，加強預備役部隊快速動員訓練，《國防雜誌》，第 207 期(2003 年 5 月)，頁 61。

<sup>82</sup>孫連元，適應「戰場」需要加強基層建設，《國防雜誌》，第 192 期(2002 年 2 月)，頁 21。

的執行成效。

### 參、任務多重複雜與考核監督不實

現代戰爭已成為總體性戰爭，僅靠軍事力量運作是無法掌握戰況全局，必須結合政府與民間力量，方能有效發揮動員機制的功效。無庸置疑地，近年來中共國防動員機制經過調整改革後，展現出規模比較適當，布局趨於合理，結構得到改善的成效，但整體作戰能力不強，與高技術條件下局部戰爭動員要求還有一定差距。<sup>83</sup>尤其，整體國防動員的運行，在無法掌握戰爭供需情況下，動員範圍過大、數量過多，將使地方財政無法負荷，同時更難達成預定動員目標；範圍過小、數量過少，則又難以滿足軍事行動的需求，<sup>84</sup>反映出中共國防動員機制發展的困難度與侷限性。

承前所述，現階段中共省、市、縣各級分別成立國防動員委員會，作為平、戰時動員協調的主要機構，但受限於動員機制尚屬起步階段，許多地方國防動員委員會成員仍採兼職，<sup>85</sup>不少民兵營長是由支部書記、村長兼任；部分地區有關經濟動員、交通戰備、國防教育和綜合辦事機構等，只有牌子沒有人員，形同虛設，<sup>86</sup>在戰時組織指揮動員中，不僅效率受到「職能有限，力量不足」的制約，部隊安全防衛也難以得到有效保障，<sup>87</sup>連帶影響預備役部隊監督考核工作，致使「漏查、重複查、不讓查」<sup>88</sup>的問題時有發生。

在中共堅持群眾路線，做好軍政軍民關係的前提下，軍隊必須投入更多人力、裝備，支援地方建設，以具體作為支持改革開放、促進地方經濟發展，帶動社會全面的進步，<sup>89</sup>展現平戰結合、軍民兼容、軍

---

<sup>83</sup>錢樹根，著眼未來戰爭需要大力加強預備役部隊全面建設，《國防雜誌》，第191期(2002年1月)，頁4。

<sup>84</sup>曹斌，非戰爭軍事行動的動員，《國防雜誌》，第192期(2002年2月)，頁17。

<sup>85</sup>何銀勝，正確認識國防動員體制建設的幾個問題，《國防雜誌》，第198期(2002年8月)，頁23。

<sup>86</sup>同註9，頁28。

<sup>87</sup>鄭治棟，應建立平戰有別的國防動員指揮機構，《國防雜誌》，第205期(2003年3月)，頁18。

<sup>88</sup>李鵬等，科技潛力調查工作遇到的問題與對策，《國防雜誌》，第191期(2002年1月)，頁41。

<sup>89</sup>李樹直，《十六大與未來中國》(北京：中國社會科學出版社，2003年)，頁83。

民合用的最高目標。在「十五計劃」西部大開發中，共軍便直接參與基礎設施建設，將軍事工程融入整體建設規劃中，一來加大投資效益，二則可以提高戰時運輸保障能力，提昇部隊指揮、控制與協同能力，同時也藉此強化陸權的穩定性與影響力，維護西北邊防的安全。<sup>90</sup>換言之，共軍一改過去「呼口號」方式，轉以具體行動支持改革開放的基本路線，凸顯出軍隊（包含預備役部隊）必須承擔更多與軍事無關的任務。上述預備役部隊面臨任務多重複雜的問題，不僅表現在平時軍政軍民關係經營上，在與現役軍隊任務重疊上，同樣擔負與野戰部隊軍、師、團機關相似的職能」，<sup>91</sup>為中共預備役部隊訓練、應急戰備帶來負面影響，如何兼顧平戰結合、軍民兼容與互助互利，當是未來中共必須積極調整的主要方向。

根據中共國家武裝力量一體化建設的總體思路，在遂行戰時任務的同時，必須在軍事武力架構外，建構完善的國防動員體制，作為發揮全方位作戰型態的基礎。在現行中共預備役部隊體制上，應儘可能與同性質現役部隊的體制編制趨於一致，以增強預備役部隊質量建設的針對性和有效性，縮小其間差距並縮短平戰轉換的周期。而為兼顧戰時需要、平衡地方負擔，調整預備役部隊的編組卻有必要，適當減少非重點方向、非重點地區，以及部署過於密集地區的預備役部隊，調整並增加重點方向和地區的預備役部隊，乃是中共現階段國防動員的重點任務。

當前中共國防動員體制建設的方向目標已明確律訂，但結構欠缺合理、裝備比較落後，基礎力量不足、訓練水平較低、保障不夠到位、法規不夠健全，機制不夠完善等矛盾和問題，將直接影響和制約預備役部隊的質量建設，建構「快速動員、城市防空、科技支前、應急維

---

<sup>90</sup>江澤民雖然繼承鄧小平關於軍隊建設必須服從並服務國家建設大局的論斷，但不同的是，江澤民站在國家安全更高的視野，點名片面強調服從經濟建設，忽視適應國防建設的需要，是無法有力保證國家安全。中共軍事專家認為，西部大開發不僅具有重大的政治和經濟意義，同時也為國防發展提供非常有利的條件和機遇，可使中國陸上周邊安全形勢得到進一步的改善。王玉琮，《當代世界與中國》（北京：中國社會科學出版社，2003年），頁258-263。

<sup>91</sup>同註8，頁33。

穩」的動員效能，仍是中共短期內必須積極克服的難題。