

第四章 中共國防動員體系演變的影響評估

中共現階段的國防政策係在「鞏固國防、保衛國家主權、統一及領土完整和安全」、「積極防禦方針」、「維護世界和平」等即有基礎上，¹結合國內經濟建設為中心而漸次展開的發展歷程。在這種結合國防建設與經濟發展並駕齊趨的基礎下，中共國防動員的形態與啟動時機，（請參見表 4-1）亦隨著社會主義市場經濟的發展，從依靠行政干預或行政命令，轉為必須構建以法制手段為主並輔以經濟手段、行政手段的管理機制，通過法制形式規範各部門、各行業、各企業和個人在國防動員活動中的行為。這套將法制規範納入國防動員體系的架構，將可有效落實國防需求、職責任務、經費保障和運輸徵用、科技動員、經濟動員等方面作出明確規定，發揮國防動員機制應有的功能。

探討中共的國防動員體制，必先瞭解中共國防動員領導體系包括決策機構、組織協調機構和執行機構，²這三項機制形成了上下銜接、左右協調的動員指揮體系，是實施戰爭動員的保證，是使戰爭潛力快速轉化為戰爭實力的關鍵。依據中共現行運用法律賦予的責任和權利，將可有效督促國防動員各組織、層級間，依法執行任務互相協調合作，以發揮統合戰力的運用與成效。同時，透過執法監督體系的建設，將中共各級、各單位執行國防動員法規的情況，納入政府、人大、政協的監督範圍，堅決維護法律法規的權威性和嚴肅性。在現階段來看，是有階段地使中共國防動員建設真正走上了法制化軌道，也是中

¹黃石，〈改革開放二十年的中共軍事-共軍的建設與發展〉，《中共研究》，第 33 卷第 5 期（1999 年 5 月），頁 55。

²完善的國防動員領導體系包括決策機構、組織協調機構和執行機構，其中，組織協調是整個國防動員工作鏈中最複雜最繁重的一環，它要妥善處理軍隊與地方、需求與可能、平時與戰時、主要方向與次要方向、人力與財力之間的關係，周密組織實施動員，滿足不同戰役軍團、不同戰役環節的不同需求。例如美國的「緊急動員準備委員會」、英國的「海外政策委員會」等，這些機構不僅對國家各行各業遂行動員任務負有指導、監督等重大責任，而且在緊急狀態下，還可以代表決策機構行使職權，就中共而論，國防動員組織協調機構就是各級國防動員委員會，本來它應該也完全能夠在決策層的領導下積極開展工作，彌補地方黨委、政府、軍事機關職責範圍以及在國防動員上投入精力有限的不足。但如將其定位為議事協調機構，明顯限制了其組織、領導、監督等職能的發揮，甚至導致了個別執行單位不聽招呼、不按要求落實任務，將會深深影響國防動員工作的落實。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。

共整體「依法治軍」戰略目標的實現。

表 4-1 國防動員機制的啟動形式與時機

國防動員 啟動形式	被動式 啟動	根據國家(戰區)統一部署，按照國家(戰區)命令適時啟動。
	主動式 啟動	情況特殊(如情況非常危急)時，各級國防動員委員會主動啟動，也可邊 啟動邊報告上級。
國防動員 啟動時機	先 期 啟 動	在戰爭開始前，國防動員機構已先期轉入戰時狀態，開始為戰爭做準 備。先期啟動進行動員的都是擔負戰爭首期急需、急用保障任務的省 區，這個時期一般都是秘密動員。
	同 步 啟 動	在戰爭爆發的同時動員機構開始啟動。同步啟動的可能是沿海、沿邊省 區，也可能是內陸省區，要由動員任務確定。
	隨 後 啟 動	在戰爭已經開始之後啟動。內陸省區的動員機構多可能在這一時機啟 動。

資料來源：參考自楊國棟，〈省級國防動員機構啟動問題初探〉，《國防雜誌》，第 203 期(2003 年 1 月)，頁 32。筆者再行摘錄彙整。

第一節 持續建構國防動員法制基礎

中共軍事作戰準備已轉到高技術局部戰爭的今天，其主體軍事型態的因應亦由「作戰」轉到「動員」上時，有效國防動員機制的運行，就是市場經濟條件下中共各級政府管理方式、機制、職能轉變成效的總體檢。目前世界上大部分國家，都會賦予國防動員戰時應戰與平時應急的雙重功能，而其執行力度的強化，則必須以法律的形式來賦予動員組織機構對動員法規執行，從而建立權威的動員監督部門，並從機制上促進國防動員逐步完善保障整體機動所需的地方性法規，明確律定社會各系統、各行業動員機構的職能和權限，³同時要以法規效力來提高保障國防動員機動指揮協調的強制性和有效性。

按照中共現行「軍隊提需求，黨委作決策，國動委搞協調、政府

³劉晉，〈保障戰役軍團機動應著重提高五種能力〉，《國防雜誌》，第 191 期(2002 年 2 月)，頁 44。

抓落實」的總要求，⁴中共各地各級要依據上級明確的動員需求，分別制定兵員動員、科技支前、城市(要地)防空、後方防衛、維護社會穩定等專項計劃，並在工作指導、建設規模、兵種結構、體制編制、質量標準和裝備物資保障；以及戰時支援配屬關係等方面進行統籌規劃，使之與現役部隊構成前方作戰和後方防衛互為補充的力量體系，⁵期能在中共整體經濟迅速發展的同時，貫徹「軍民結合、平戰結合、軍品優先、以民養軍」的十六字方針，將國防動員體系澈底融入國民經濟建設之中。

壹、強化國防動員法制教育

中共一直將國防教育視為整體教育中非常重要的一環，尤其在中共的「國防教育法」中也明確規定：國防教育是增強民族凝聚力、提高全民素質的重要途徑，必須通過強而有力的國防教育，來增強全民族的愛國情感及犧牲奉獻精神。然而在實際驗證作為中，中共卻也一直缺乏對國防教育內容、特點和規律的系統研究，也一直沒有制定較為完善的制度，更沒有把國防教育上升為「國策」的層面來對待。⁶因此，中共在重新認清國防教育是為現代戰爭中牢固「國防為要」、「動員為先」的觀念後，已進一步激發隨時參軍參戰的光榮感和責任感。並依據「國防法」、「兵役法」、「人民防空法」、「國防交通條例」等法律法規，儘快制定與之相配套的地方性動員法規，並將重點置於履行國防義務、落實國防需求等方面作出規定，明確建立國防教育、軍事訓練、國防潛力調查、軍地聯繫、軍民聯防、支前保障等制度，這必

⁴國家國防動員委員會是制定國家國防動員計劃的最高機關，主要負責編制國家國防動員計劃，包括提出國防動員政策、目標和任務，並依據國家和國防發展戰略目標製定國家國防動員綜合計劃；審定國家各部門(行業)、軍隊擬制的各專項動員計劃和各地區制定的具體動員計劃；向全國人大和國務院、中央軍委提出加強國防動員計劃法規建設的建議等。譚玉龍，〈努力加強國防動員計劃工作〉，《國防雜誌》，第207期(2003年5月)，頁30。

⁵周瑞華，〈以一體化思路牽引國防後備力量跨越式發展〉，《國防雜誌》，第215期(2004年1月)，頁33。

⁶李好明，〈築起我們心中的長城——我國國防教育的理論發展和實踐探索〉，《國防雜誌》，第193期(2002年3月)，頁47。

需將動員法規和各項制度納入普法教育內容，加大宣傳力度，強化國防法制觀念。同時要運用法律手段加大人大、政府監督檢查的力度，使國防動員工作儘快走上法制化、規範化的軌道，以下就強化國防觀念與法治教育上之作法概述如后：

一、深化教育對象及內容：

在中共《國防法》中明確規定：「地方各級人民政府依照法律、法規規定的權限，管理本行政區域內的徵兵、民兵、預備役、國防教育、國民經濟動員、人民防空、國防交通、國防設施保護、退出現役軍人的安置和擁軍優屬等工作。」就其內容已包況國家、社會的整體力量在裏面，而這些體制的健全與功能運用，則需依靠教育的內化來加強，以使社會大眾明瞭參加國防建設，是國家法律賦予每個公民的應盡義務，更藉由各種管道開展愛國主義教育，提高全民國防觀念，增強民族凝聚力，並將國防法制教育納入領導幹部普法教育之中，藉由各級黨委、政府和人武系統，切實結合地區國防動員實際需要，開展多形式、多層次的國防教育，實行以縣、鄉(鎮)宣傳部門為中心、人武、教育、民政為主體，工、青、婦和文化、新聞、司法等部門積極參與的教育網絡，⁷要把宣傳國防法規作為中共全民普法教育的重要組成部分，把動員法規和各項制度納入普法教育內容，加大宣傳力度，強化國防法制觀念。如此積極推動的作為下，據中共內部統計：每年可保證各級領導幹部有 60%以上的人員參加系統教育，⁸藉以強化各級組織開展對國防教育的法律認知和國防精神共識建立。(如表 4-2)

二、強化中共「以黨領軍」的認知：

在中共「以黨領政」的基礎上，中共的法治，必然是在黨領導下所建構而成的法治，相關的法律與制度，也是在黨領導下所制定的，是貫徹中共黨的路線、方針和政策的具體執行，中共目前在「以黨領軍」、「愛國主義」及「革命人生觀」為主要教育內容下，堅持用江澤

⁷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 55。

⁸趙承風，〈規範領導幹部國防教育—深入落實國防教育法規〉，《國防雜誌》，第 208 期(2003 年 6 月)，頁 41。

民「三個代表」重要思想武裝共軍官兵的頭腦，防止被錯誤、消極的思想侵蝕腐化，確保官兵始終堅定信念、高舉旗幟、走在前列，並把培育全體民兵的愛國之魂、效國之榮、報國之責、衛國之勇，作為開發人民戰爭的重要組成部分。另在「以黨領軍」的基礎下，中共黨中央通過各級軍事組織和各軍事組織中的黨組織，來實現對軍隊的統一領導和指揮，它需要各級軍事組織以協調、統一、嚴密的條令、條例為依據，協調彼此間的相互關係，並形成一個結構清晰、層次分明、富有戰鬥力的高度集中統一體，最終以實踐在黨的絕對領導和統一指揮之下；同時也決定了軍事法不僅在共黨的絕對領導中開展工作，而且要通過對軍事秩序的維護和鞏固，來保證黨對軍隊的絕對領導。

表 4-2 中共國防精神教育主要內容

愛國主義精神	要深入進行愛國主義、軍事建設準備形勢和國防動員法規宣傳教育，要堅持不懈地開展全民教育，不斷增強全民國防意識和愛國主義精神，按照軍民結合、平戰結合的要求，在經濟建設中落實國防需求。 中共預備役部隊雖在組織形式上與現役部隊有所區別，但同樣是中共武裝力量的重要組成部分。做好預備役部隊建設，最根本、最重要的是加強思想政治建設，解決好為誰服務、聽誰指揮的問題，牢牢把握部隊建設的正確方向。
愛軍尚武精神	堅持黨管武裝的原則，始終把預備役部隊置於共黨的絕對領導之下，做到在任何時候、任何情況下，都堅決聽從黨中央、中央軍委的指揮。
革命英雄主義精神	國防教育內容必須時刻突出愛國主義和革命英雄主義，這一本質特徵永遠是中共國防教育的主軸和民族精神教育的核心所在。例如共軍推行學雷鋒精神的運動。
國際主義精神	只有進一步強化全民「大國防」觀念，把蘊藏於民眾之中的國防潛力充分挖掘出來，把民族的思想文化和精神準備轉化為抵抗侵略、維護統一的物質力量，才能有效抗擊外來強敵的軍事入侵，使我們的民族永遠立於不敗之地。

資料來源：整理自戴相龍，〈全面貫徹「三個代表」重要思想——不斷推進國防動員工作新發展〉，《國防雜誌》，第 216 期(2004 年 2 月)，頁 13；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；錢國樑，〈實踐「三個代表」重要思想開創預備役部隊建設新局面〉，《國防雜誌》，第 207 期(2003 年 5 月)，頁 5；任恩尚，〈伊拉克戰爭對加強全民國防教育的啟示〉，《國防雜誌》，第 209 期(2003 年 7 月)，頁 7。

貳、加速動員立法與執行

中共在強化以質量為核心的科學管理模式中，就是要對科技練兵

實施目標管理，要求各級領導把實施科學的管理機制與實施科學先進的訓練手段、方法有機結合。這種科學管理的精神，在一定程度上即說明了必須以「法制」為基礎的運作形態。而在中共近幾年來不斷加強軍事法制建設的動機來看，不難發現這是中共因應共軍改革的新情況、新要求，與時俱進抓好依法從嚴治軍的重要舉措，期能進一步提高軍隊建設和管理的法制化、正規化水平。因此，檢討法制執行對共軍的影響層面來看，可區分以下幾點來分析：

一、實踐軍隊基本屬性和職能：

軍隊是遂行作戰任務的武裝集團，共軍的基本職能和根本目的，對外是維護國家主權和領土完整，反對外來侵略、顛覆、滲透和破壞，努力保障和平共處的國際環境；對內則是鎮壓武裝叛亂、製造民族分裂、陰謀顛覆國家政權，維護安定團結的政治局面。依中共現行法制的精神來看，必須建立依據準則、典範的軍隊行動規範，使其成為齊一命令與動作的軍事單位。而訓練法規是共軍實施正規化訓練的依據，發展正規化訓練，首先必須學習和掌握訓練法規，以軍事訓練與考核大綱，來凝聚了廣大共軍官兵的集體智慧，滙集部隊科技練兵的最新成果，是共軍要求各級要把學習貫徹新大綱，作為軍事工作的一項重要活動，有計劃地組織集訓，使共軍的幹部和各級軍事機關業務部門的人員吃透新大綱精神，掌握新大綱內容，成為貫徹新大綱的「明白人」，為按綱施訓打好基礎。⁹經由這種法制精神的確立，將可進而帶動共軍整體的進步。

二、嚴格律定軍事管理與指揮：

中共國防動員體制的成員，來自中國大陸各個不同的地區和社會階層，有著不同的價值觀念、社會經歷和組織紀律性，而分散的個體是不具備完成軍隊作戰任務的條件，需要嚴格的軍事秩序進行高度集中統一的管理和指揮，才能形成和保持巨大的戰鬥力，正如列寧曾經指出：「取得勝利的必要條件是統一指揮紅軍的一切部隊，是嚴格的集

⁹范曉光，〈深化軍事訓練改革—努力提高預備役部隊整體戰鬥力〉，《國防雜誌》，第191期(2002年1月)，頁8。

中管理，只有統一指揮和集中管理，才能使全軍上下左右形成統一的意志和行動，保持強大的戰鬥力。」¹⁰而這以法治軍的基礎就是決定戰爭勝負的必要條件，是共軍整體建設的必然通則。

三、高科技條件下現代化戰爭的必然要求：

共軍高科技條件下的建軍思維，首先是軍隊「硬性」--武器裝備的現代化程度越來越高，越來越要求操作、駕馭它的人要有嚴格的組織紀律性，特別是一些結構複雜的武器系統，需要群體共同努力，嚴格按規定程序操作才能發揮作用；其次是軍隊「軟件」--軍事理論、軍事決策、指揮方式、管理體制和軍人素質等方面的現代化；中共為因應國防動員體系的迅速性與迫切性，必須加快軍民兩用技術的開發與運用，特別要重視地方性高新技術行業戰時轉為軍用的途徑和方法，在研制和生產大型交通運輸、通信等民用產品時，要有選擇地預留軍事接口，增加軍事功能，¹¹這需要相應的、完備嚴謹的軍事秩序來保障，也必然反映到軍事領域中，形成共軍在高科技條件下軍隊建設的總目標。

四、帶動軍事法制的建設：

從江澤民時期陸續頒布的《內務條令》及《紀律條令》等治軍先治典的立法精神來看，¹²即在強調依法治軍，運用法規制度來規範和統一軍隊行動，用條令、條例來規範和約束官兵的言行，期能透由法令、規定的貫徹執行，落實到各級領導和機關中率先躬行，在履行職責、落實條令、嚴明紀律方面樹立好形象。同時要教育共軍各級帶兵官增強法制觀念和條令意識，自覺按照條令條例管理部隊，摒棄管理中的隨意性與違法性，建立正規的戰備、訓練、工作和生活秩序，克服基層的忙亂現象，更要教育幹部戰士依照條令，建立平等、和諧、健康

¹⁰人民出版社編輯，《列寧選集》，第1卷(北京：人民出版社，1950年)，頁336。

¹¹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10。

¹²《內務條令》及《紀律條令》強調必須是黨締造和領導的，是用馬克思、列寧主義、毛澤東思想和鄧小平理論武裝起來的人民軍隊，堅持黨對軍隊的絕對領導、堅持人民軍隊的性質、實踐全心全意為人民服務的宗旨；強調軍人必須履行對自己肩負的神聖職責和光榮使命的承諾和保證；強調共軍的紀律是堅持人民軍隊的性質、宗旨，團結自己、戰勝敵人和完成一切任務的保證。《中共解放軍報》，2002年3月29日。

的和諧關係；要強化紀律觀念，以條令為依據，切實解決和糾正違反紀律的不良傾向和突出問題。通過從嚴治軍、依法治軍的基礎，進一步提高共軍的凝聚力和戰鬥力，推動共軍革命化、現代化、正規化建設的新局面。

參、積極培養法律戰爭的專業人才

波灣戰爭結束後，江澤民曾在「海灣戰爭座談會」上指出，《國際法》是一個鬥爭武器，要求共軍要妥善運用這個武器。後來在中共中央舉辦的法制講座上，他也曾多次論述：要善於運用《國際法》這個武器，來維持中共國家總體利益和民族尊嚴。尤其中共從近期幾場戰爭的教訓體驗中深刻瞭解，戰爭的勝利，除了依靠強大的軍事力量外，經濟、政治、社會及民心等都是決定戰爭勝負的重要因素，其中法律更是不可缺少的一個重要環節。而依法採取軍事行動，則是在新的國際形勢下實施有理、有利、有節軍事建設的需要，¹³就目前中共在戰爭動員形式上的運作而論，是必須賦予明確的動員對象、時機與辦法等，並不斷地針對計劃進行動員演練，再根據動員演練暴露出來的問題，適時修改法令規章，以確保國防動員在各階段能順利執行。而為達此目標的首要任務，中共深刻體認到必須從改革國防動員機制的人才培訓著手，要摒棄以往不注視培育專業人才的舊有運作體制，要加強人才的培育與養成，讓各種人才在使用與培養的統一中發揮最大效能，誠如中共軍事戰略家彭光前上將所言：「專業化是解放軍未來的趨勢……我們尤其需要更多高教育水準的常備人員，以知識為基礎的高技術戰爭需要進行現代化。」為了達成上述目標，目前解放已開始招募大學生，且大量培養軍官陸續從國家級的院校畢業進入軍隊服務，¹⁴這些加強法律人才的訓練，正是摒棄「求全責備」的做法，並能讓各

¹³曾慶洋、姚文懷，《新時期軍事鬥爭與法制建設》（北京：軍事科學出版社，2004年），頁135。

¹⁴David Hsieh,《Wanted:Ph. Holders to Join the Army》(Straits Times, April 21, 2003), 請參見台灣安全研究網站：in Taiwan Security Research,〈<http://www.taiwansecurity.org>〉。

種人才能夠成長起來，使共軍領導幹部在「依法治軍」中發揮作用，¹⁵如單純就中共法律人才培育上，可從以下幾個方面來加強：

一、加強法律人才培訓：

在中共「依法治國、依法治軍」的架構中，要從滿足於湊人頭數量轉向追求人才質量上，特別是要加強於把智囊決策型、知識專家型、技術保障型、梯次後備型等動員起來，以因應打贏所需、崗位急需、建設必需的各職各類人才選上來、用起來、儲起來，¹⁶是為新形態下的建軍模式，而就中共內部的檢討，在全國人民代表大會及其常委會組成人員中，軍事、法律專家甚少，如要讓他們充分發揮國防立法監督的作用，應該說是不切實際的。因此，如何充分發揮國家律師資格的軍隊律師和基層法律諮詢員的作用，使部隊的法律服務工作邁上一個新的台階，妥慎受理國家機關、社會組織和公民對包括國防法在內的法規、規章與法律相抵觸的案件進行瞭解，及必要時對法律、法規進行清理，¹⁷是為中共現階段建立「依法治國、依法治軍」所必須加強注意的一個環節。

二、結合學校資源運用：

中共目前將具有高學歷(職稱)的法律專家、退伍復讀的法律科系高校大學生(研究生)、編入民兵組織和預備役部隊服預備役，但針對需要保留的優秀專業法律兵員，則建立有效的機制予以管理運用，¹⁸而就中共現階段的發展預備役軍官的工作而論，應由軍隊政治、軍事系統有關部門與地方人事、組織、科技、高教等系統有關部門聯合進行。

¹⁵江澤民對領導幹部在依法治軍中的作用，論述概述有三個方面：

一是各級領導幹部和領導機關是實現依法治軍的關鍵。要帶頭學條令、用條令，從自身嚴起，從機關嚴起，處處率先垂範，以良好的形象影響帶動部隊。

二是各級領導幹部要學習法律知識，學會用法規制度教育、引導和管理部隊，協調和處理內外關係和各種矛盾，增強法制觀念和依法辦事的能力。

三是依法規範領導幹部的行為，要依法決策，要運用法律規範領導幹部的決策過程，以保證決策權限的合法化、決策方案的科學化、決策程序的民主化和制度化。其次要依法律己，使自己的言行、管理方式、履行職責的能力都符合法律法規的規定，做到依法行使職權。

參見高遐明，〈新時期國防和軍隊法制建設的指南〉，《新形勢下部隊與官兵涉法問題研究》，第208期(2003年6月)，頁23。

¹⁶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。

¹⁷杜亮，〈關於加強國防立法監督的幾點思考〉，《國防雜誌》，第194期(2002年4月)，頁41。

¹⁸邱啟建，〈依托社會科技提高國防後備力量戰鬥力〉，《國防雜誌》，第215期(2004年1月)，頁36。

其中，非軍事高等院校發展預備役軍官的工作，可由中共省(市、區)學生軍訓辦公室、徵兵辦公室負責(報幹部部門審核)，把共軍國防生培養、高校學生徵集、學生軍訓與預備役軍官選拔工作有機結合起來，¹⁹以因應中共國防動員體系完成應有的動員效能。另外，應依據中共有關法律和軍委、共軍總部有關規定，可在市、區(縣)兩級軍事機關設立維護武裝建設合法權益的「法律援助站」負責法律、法規的諮詢與接受法律援助申請及協助司法機關辦案等服務。²⁰如此，方能將中共國防動員體系內，各地區及各級機關、學校的資源有效結合，發揮整體動員功效。

三、落實法律幹部培訓制度：

中共目前依托地方黨校，培訓省軍區系統師以下領導幹部，是一項投入大、周期長、見效慢的基礎工程，這必須建立健全培訓機制，確立地方高等院校是造就國防建設急需人才的基地，將兵員動員的著眼點逐步由傳統的面向工礦企業、農村轉向高等院校和科研院所；²¹要加強對制約法制推展的諸多因素做研究，找出在新形勢下改革組訓的方法，提高法制專長訓練的對策和辦法；要根據共軍作戰和平時訓練的需要，加強對戰法、訓法的研究；要注重學法用法，主動商請地方人大、政府的法制部門，加大國防動員工作執法檢查力度，積極運用法律手段解決問題，促進國防動員工作儘快走上法制化、制度化軌道。更要從適應「戰場」和「市場」的需要出發，加強訓練法規建設，進一步完善訓練法規制度，為中共整體國防建設提供有力保證。

¹⁹同上註，頁 36。

²⁰陳松林，〈適應形勢發展改革對城市武裝工作領導方法〉，《國防雜誌》，第 196 期(2002 年 6 月)，頁 24。

²¹任宏權，〈高校人武部建設應確立的兩個觀念〉，《國防雜誌》，第 204 期(2003 年 2 月)，頁 56。

第二節 邁向「平戰結合」的動員發展

一般而言，法律和制度必須具有根本性、全局性、穩定性和極大的權威，是任何領導人都不能隨意加以改變與調整的。而國防動員機制一旦作為國家行為時，就必須納入法制化軌道，以法律的形式明確劃分國防動員機構與各作戰機制和地方相關部門的職責和責任，使其有法可依，責任明確。而就中共在因應新形勢下的國防動員體制，就是國家為實施國防動員而建立的組織系統和相應的法規制度，²²它主要包括：國防動員的決策、領導、指揮、管理機構和基層組織、動員對象的區分和動員任務的構成，以及各級動員機構和組織的職責權限、相互關係等。²³另為適應未來軍事鬥爭的特點和發展社會主義市場經濟的要求，注重提高質量，完善組織體制及相關的政策制度，²⁴必須依法快速、高效地完成動員任務，才能確保共軍在高科技條件下的局部戰爭中奪取主動，保證作戰任務的圓滿完成。

中共在近 20 年來，依靠國家頒布的法律、法規有效加強了對國防安全的整體保護，還制定了與國家法律、法規相配套、相銜接，且具有國防、軍隊特色的法律、法規，作為其中共所謂的「具有中國特色、符合中國國情的國防領導體制和防務政策」，以加快實現「依法治軍」的戰略目標，確立了「有法可依，有法必依，執法必嚴，違法必究」的政策方針，這是中共賦予法律以極大權威和強制實行效力的明顯表現，²⁵ 主要表現部分可從以下幾個方面來論述：

²²中共的國防動員計劃應由綜合計劃、專項計劃、落實方案三類組成。在制定國防動員計劃時，不同層次的計劃應有不同的要求。國家的國防動員計劃具有綜合性，主要是提出國防動員的方針、原則和總的任務。各專項國防動員計劃具有專業，主要是按照國防動員計劃提出的方針、原則和總任務，提出本專業國防動員的任務。戰區國防動員計劃具有關聯性，即要以國家國防動員綜合計劃為主要依據，又要結合戰區軍事鬥爭準備的實際，充分考慮戰區各省實際情況，制定戰區國防動員綜合計劃和各專項計劃。同註 4，頁 31。

²³王法安，〈動員領域需要深入研究的幾個基本範疇〉，《國防雜誌》，第 205 期(2003 年 3 月)，頁 31。

²⁴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 130。

²⁵時重實，〈獨裁與人治—民主與法治〉，《法治與人治問題討論集》，(2003 年 11 月)，頁 125。

壹、建立依法治軍的基礎

江澤民在「十五大」報告中，曾對「依法治國」做過這樣的闡述：「依法治國，就是廣大人民群眾在黨的領導下，依照『憲法和法律規定』通過各種途徑和形式管理國家事務，管理經濟文化事業，管理社會事務，保證國家各項工作都依法進行，逐步實現社會主義制度化、法律化，使這種制度和法律不因領導人的改變而改變，不因領導人的看法和注意力的改變而改變。」²⁶由上述論述可證明，「依法治國」是共黨建設社會主義法治國家的基本目標，是由過去主要依靠政策引導逐步轉向依法執政的主要形態。而共軍則是共黨絕對領導下的人民軍隊，是黨的路線、方針、政策的忠實執行者，實行依法治軍，是將依法治國方略落實到國防和軍隊建設領域，是實現共軍國防現代化和武裝力量革命化、現代化、正規化的必然要求。

江澤民在 1991 年初主持軍委擴大會議時，第一次把「依法治軍」作為軍隊建設的方針提了出來，²⁷時至 1997 年 3 月 14 日公布的《中華人民共和國國防法》中規定：「中華人民共和國的武裝力量必須遵守憲法和法律，堅持依法治軍」，這是中共首次以國家基本法的形態，賦予了依法治軍的法律地位，²⁸同時要求共軍做到「政治合格、軍事過硬、作風優良、紀律嚴明、保障有力」的「五句話」總要求，乃促進共軍更加速制定、修改軍事法律、法規，要者如「國防法」、「現役軍官法」、「內務條令」、「紀律條令」、「軍事訓練條例」等，作為其建立「具有中國特色、符合中國國情的國防領導體制和防務政策」，加速軍隊法制建設。經由實踐證明，國家法制建設的發展，為完善軍事法制建設創

²⁶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 17。

²⁷江澤民關於加強軍事立法的重要思想，主要表現在以下四個方面：一是高度重視軍事立法工作。二是用立法的形式鞏固改革的成果，把改革的成果及時上升為法律法規。三是要根據新的情況及時修改現行的法律法規。四是要建立具有中國特色的軍事法規體系，逐步建立適應社會主義市場經濟發展要求，符合現代軍事發展規律。David Hsieh, 《Wanted: Ph. Holders to Join the Army》(Straits Times, April 21, 2003), 請參見台灣安全研究網站: in Taiwan Security Research, 〈<http://www.taiwansecurity.org>〉。

²⁸同註 14, 頁 19。

造了有利的條件；軍事法制建設的完善，同時也充實了國家法制建設的內容。而在主要內容體現上可從以下幾點來說明：

一、以法制建構黨對軍隊的絕對領導：

堅持黨對軍隊的絕對領導，是中國共產黨領導中國革命鬥爭取得勝利和推行社會主義現代化建設的總集結，是中共建政以來堅持不變的原則，而從制度和法律上保證黨對軍隊的絕對領導，是把黨關於國防建設和武裝力量建設的主張，而中共所有國家和軍隊的法律、法規，都是在黨的領導下制定的，²⁹並通過法定程序上升為國家意志。記得 1999 年 3 月 12 日，江澤民在九屆全國人大二次會議解放軍代表團全體會議上，全面系統地闡述了依法治軍方針的科學內涵，並指出：「我們治軍也必須充分運用法律手段。法制作為一種規範的強制方式，可以成為發揚我們以黨治軍的優良傳統、鞏固治軍成功經驗的有力保障。依法治軍作為一種治軍方式，不僅不排斥也不取代我們長期建設和管理軍隊積累的成功方式和方法，而且可以通過法定程序使其規範化、制度化，從而更好地發揮作用。」這正是江澤民在以黨領軍的基礎上，將國防和軍隊建設逐步調整至法制化的軌道。

二、將法制納入國防建設和軍事革新的軌道：

實現國防和軍隊建設與國家經濟發展的協調並進，是中共依法治軍的必然要求，經過近十年的實踐證明，凡是共軍法制建設比較完善的領域，軍事活動與國家經濟建設之間的關係就協調的比較好，軍事活動與國家經濟建設的協調還沒有比較完善配套的法律制度，比如國防動員、軍事徵用、軍事訂貨等等，均尚未建立相配套的因應措施，其所建構的組織體系，彼此關係就比較差，這亟待中共通過國家立法來加以保障，尤其中共所謂的高技術條件下「人民戰爭」，是比軍力、比經濟力、比民心的綜合國力的較量，³⁰共軍必須按照市場經濟條件下的公平原則和人才競爭要求，制定出一套更具吸引力和凝聚力的辦

²⁹ 方寧等，《軍事法制教程》（北京：軍事科學出版社，1999年4月），頁29。

³⁰ 尚金鎖等，《毛澤東軍事思想與高技術條件下局部戰爭》（北京：解放軍出版社，2002年1月），頁238。

法，恰當處理軍隊體制中的職責與地位、義務與權利、付出與收入、風險與回報的關係，並使之法律化及制度化，³¹這正是中共市場經濟條件下，共軍正規化建設所不可缺少的重要因素。

三、以典章制度形塑完善的軍事法規體系：

近年來，中共中央軍委投注了相當大精力來抓軍事立法工作，先後簽署議案提請全國人大或全國人大常委會審議的軍事法律和有關法律問題的決定就有 13 件，批准發布的軍事法規有 160 多件，而藉由各總部、軍兵種、軍區制定的軍事規章就有 2500 多件，³²這些軍事立法的基礎，都是在以憲法為總章程的架構下，維持與國家法律制度的相互適應，堅持有章可循、有法可依的軍事管理體制，其目的在於建構完整的軍事法規體系，進而在共軍體制建立完整的條令(例)和規章制度等，這是貫徹從嚴治軍的要求，只有依據條令條例嚴格管理部隊，才能將部隊建構成高度集中統一、行動一致、令出即行的團隊，徹底消除共軍部隊現存工作不正規、打亂仗，或是幹部不懂法而涉法、違法的情事。

貳、確立國防動員與國家安全保障

國防動員的性質一般是由國家政權的性質所決定，就其本質涵義，它應該是服從國家安全防務的自衛性、防禦性動員，是國家和政府的行為，而國家、政府和全體公民則是承擔國防動員義務、履行國防動員職責的主體，在中共的《國防法》中亦有明確規定：一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團隊、各企事業單位和公民，在和平時期必須依照法律規定完成動員準備工作；在國家發布動員令後，則必須完成規定的動員任務。

至於國防動員的目的則是多元的，即包括保證戰爭勝利，也包括鞏固海防、維護社會穩定、捍衛國家政權，有的國家還包括防範重大

³¹同上註，頁 391。

³²同註 14，頁 29。

自然災害、應變重大災害性事故等，這是一項複雜的系統工程，要實施平戰快速轉換，除充分利用行政和經濟手段外，還必須依靠法律法規的強制作用，以建立上下貫通、集中統一、高效靈敏的國防動員指揮機構，是平時組織領導各項動員準備，與戰時實施快速動員指揮的必要前提，³³更是確保國防動員有序進行與國家安全穩定發展的必要保證。而就目前中共在型塑國防動員與國家安全的總體環境中，可區分人民武裝動員、政治動員、國民經濟動員、人民防空動員、交通運輸動員、科技動員、信息動員、支前動員等方面，僅摘要分析如后：

一、人民武裝動員與國家安全：

按照中共國防法第 47 條規定：一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業單位和公民，在和平時期必須依照法律規定完成動員準備工作；在國家發布動員令後，必須完成規定的動員任務。尤其目前，中共的預備役部隊已發展成為擁有步兵、砲兵、裝甲兵、工程兵、通信兵、防化兵在內的諸兵種合成的一支力量，隨著經濟的發展，民兵武器裝備也得以迅速更新和補充，除了有效加強國防後備力量的建設外，更形成了國家安全上一定的保障。

二、國民經濟動員與國家安全：

國民經濟動員，主要是由國家和地方政府的經濟動員部門管理，是國家為了保障戰爭的需要與贏得戰爭的勝利，有計劃、有組織的使國民經濟由平時狀態向戰時狀態轉換的一系列管制手段。如同德國、日本在動員立法中均已確立了「管制主義」理論(即戰爭動員應通過高度集權的經濟管制、輿論管制和社會管制)，³⁴這可將國民經濟動員與市場經濟有效的融和，有效解決中共目前從事經濟動員所呈現的軍地雙方主從權責不清，與人員兼職不到位的問題。

三、人民防空動員與國家安全：

中共從科索沃戰爭為代表的高技術局部戰爭中，體認到空襲與反空襲已成為高技術局部戰爭的基本樣式。因此，在加強防空後備力量

³³ 同註 11，頁 9。

³⁴ 王法安，〈發達國家國防動員的立法與體制構建〉，《國防雜誌》，第 200 期(2002 年 10 月)，頁 12。

建設的同時，著重以民兵、預備役高砲部(分)隊為主的防空專業技術分隊建設，在重要城市、重要目標(大中型企業、軍事指揮機關等)、重要交通要道(橋樑、隧道、鐵路樞紐等)均應配置一定數量的機動部隊，以維護整體防空的安全，同時，要置重於儲好彈藥、糧食、藥品、水電、油料、防火、防化和搶救物資器材的儲備。建立和訓練好人防專業隊伍，如城市防衛隊、消防保障隊、搶險搶修隊、醫療救護隊、治安維護隊、物資供給隊等專業隊伍，有效組織城市防空襲應變機制，力求把空襲損失減少到最低程度。

四、國防交通動員與國家安全：

中共目前在交通戰備工作的選項上，均置重於應注重在機場、港口、碼頭、道路等大型項目建設中，以貫徹國防動員建設的要求，逐步形成完善的國防交通保障網絡，提高應急交通保障整體能力，以滿足未來聯保作戰中應急機動作戰的需要。並根據戰爭的規模、樣式和所要達成的目的，細化、量化地區國防交通運輸動員指標，堅持預先動員、就近保障的原則，³⁵以完善的國防交通運輸與動員，使整體動員成效彰顯。

參、 塑建動員民力與徵用物資制度

依照中共對國防動員機構統一管理的需求，³⁶是按照遂行任務和快速動員的需要，合理確定儲備數量和保障重點；是確保「平戰結合、

³⁵ 中共堅持預先動員、就近保障的原則可區分如下：一、要根據運輸專業技術特點，分塊儲備駕駛員，如車輛駕駛應以退伍軍人服預備役人員為主，地方專業技術人員為輔；民用飛機和船舶的駕駛應以現駕駛人員為主，對退出該專業駕駛崗位的要根據每年的國防動員潛力調查情況作出及時的調整。二、在交通運輸工具的動員上，應以大型汽車運輸公司、民用航空公司、遠洋運輸公司為主，私營小公司和私人企業為輔，利用每年國防動員潛力調查時機，對擁有交通運輸工具的單位和個人進行詳細的調查和登記，準確掌握地方動員徵用的車輛、船隻、飛機等運輸工具的數量、質量和分布情況。三、在運輸保障人員的動員上，要對交通指揮、交通管制、道路搶修、車輛維修、航空地勤保障等專業技術分隊進行定人、定位、定任務。參見郭國勝、朱偉，〈做好國防交通運輸動員地區規劃〉，《國防雜誌》，第212期(2003年10月)，頁63。

³⁶ 中共國防動員統一管理機制：是由陸、海、空、二炮各軍兵種和武警根據任務需要，制定動員需求計劃，經共軍動員委員會認定後，向中共國防動員委員會提出軍隊動員需求。國家國防動員委員會根據軍隊的動員需求和國防動員潛力，制定國家動員計劃，下達國務院各有關部委、各省(直轄市、自治區)國防動員委員會和軍隊動員委員會執行，各級據此制定本級動員計劃、方案。參見巴建敏，〈進一步完善國防動員體制〉，《國防雜誌》，第207期(2003年5月)，頁39。

軍民兼容、合理布局、多級聯儲」的基本原則；是要按照因地制宜，科學合理儲備軍民通用的裝備物資的儲備，加大執法力度，依法解決人員難召集、經費難落實、物資裝備難徵用、聯訓聯保難組織等重點問題，而目前中共面臨軍事需求日趨多元化的環境。從廣義上講，多元化涉及到社會經濟基礎和上層建築的各個方面各個領域。曾如鄧小平所說的：「在估算一國的國力時，應從所有不同的角度，進行綜合的考量。」³⁷它不僅有人力、物力、財力等方面的需求，又有智力和科技力的保障，還需要政治、精神等方面的支持，才能有效遂行國防動員機制的遂行。

據統計，中共目前各種軍用物資達到 300 多萬種，而且新的軍用物資還在源源不斷地開發。同時，各種軍事需求又具有客觀的內在比例，具有協調性的特徵。以兵員動員為例，不僅需要兵員技術結構編配合理，需要有相應的裝備物資配套供給，還需要有切實的徵召手段來保障，任何一方都不可或缺。因此，解決這些問題僅靠領導重視、關係協調等辦法非長久之計，也不適應依法治軍方略的要求，需要各級政府部門和各級軍事領導機關增強法制觀念，重視加強執法主體建設，加大執法力度；重視執法監督，用好用足現有的法規，依法辦事；積極維持預備役部隊的合法權益，³⁸使軍事需求得到充分協調與分配，國防動員建設的各種資源、各種條件、各個環節統籌兼顧，合理配置，綜合平衡。以下僅摘中共動員民力與徵用物資的建設，分別敘述如后：

一、在動員民力部分：

(一)建立依法動員制度：

中共動員的民兵，在由民轉兵的過程中，是從他們接到國家的動員令，趕到「動員中心」報到，領到了武器，改變了著裝，編入了班排，受領了任務的那一刻開始的，而在動員的過程中，依據《預先號令》、《動員命令》、《動員工作指示》、《政治工作指示》、《後勤保障指

³⁷ 《人民日報》1990年5月26日。

³⁸ 凌峰，〈加強預備役部隊戰鬥力建設應解決的幾個重點問題〉，《國防雜誌》，第205期(2003年3月)，頁41。

示》、《集結移交通知》等相關的動員法令行事，不僅使整個動員徵召工作做到了有據可依、有章可循、便於操作和落實，而且還鍛鍊了國防動員機關戰時組織動員的能力。另外，預備役部隊要達到動員的快速高效，更必須依法建立具有權威性的機制，平時能夠協調軍地雙方；戰時能夠組織指揮和實施動員的領導體系，這些都是中共國防員體系中，建立法制動員的基礎工程。

(二)結合民間資源與專長動員：

短期內，中共人民武裝不可能獲得與現役部隊相同的制式裝備，人民武裝裝備要想跨越式發展，必須使民間工程、機械、通信、光學、電子和計算機等各行各業人員，能運用自身的生產工具參與信息化戰爭，形成「以人帶車」、「以人帶船」、「以人帶機」的機制。特別是民兵應以軍民通用裝備為主，實行定員、定裝、定位、定責，「編、裝、訓」一體化，期能因應實需，有效將民間資源與專長妥善分配運用，達成國防動員體制中「軍民結合、平戰結合」的目的。

(三)預編兵員管理機制：

在中共預編人員流動較為集中的區域，是以縣(市、區)為單位，根據預編兵員流動分布情況，設立若干個兵員動態管理協作區。在協作區內，由當地兵役機關根據預備役部隊、屬地派出所、勞務市場等執法、行政機關提供的外出(來)流動人員暫住戶口、用人單位等信息，帶頭協調有關部門，按照「三清一建雙簽」³⁹的原則，將轄區內預編兵員統一分類登記、編組定位，形成對預編兵員多級聯管的管理體制。

二、在徵用物資部分：

(一)建立指揮執行機制：

中共在遵循市場經濟規律基礎下推動國防物資徵用任務，凡是涉及到從中央到地方的各級政府部門和企事業單位、社會團體，要綜合利用行政、經濟和法律的手段對各項物資動員的準備進行有效的調

³⁹所謂「三清一建雙簽」即：預編兵員來向清、數質量清、用人單位清。建立臨時組織，用人單位與當地兵役機關和公安派出所、當地兵役機關與預備役部隊簽訂管理協議的原則。參見那建華、李樹先，〈建立預編兵員動態管理協作區〉，《中共原始資料彙編》(2001年10月)，頁87。

節，如果沒有政府扮演主動積極的主導角色，是無法有效發揮動員功能的，必須健全地方法規，加大執法力度，推進動員組織體系走上依法承擔責任與義務、加大中共人大、政府監督檢查的力度，運用法律手段解決重點、難點問題，使國防動員工作儘快走上法制化、規範化的軌道，⁴⁰以因應中共在經濟建設的主戰場上，尋求裝備動員建設新的增長點，實現裝備動員建設與地方經濟建設的協調發展。要堅持「應急」與「應戰」相一致，在執行搶險救災、維護穩定、應付突發事件和完成急難危險任務中，增強快速動員能力。

(二)做好動員物資潛力調查：

西方國家的政治經濟體制由平時轉入戰時，一般需要經過嚴格的法律程序，為了縮短轉換時間，減少轉換對社會造成的震盪，他們十分注重平時的「動員預置」⁴¹，要制定完備的軍民通用物資儲備計劃和徵用方案。按照戰時物資裝備編配滿員的要求，做好需求調查，準確掌握分布及數、質量情況，按照定品種、定數量、定質量、定單位、定交接方式的要求，建立平時儲備計劃和戰時徵用方案，⁴²將軍民通用裝備物資和科學技術成果，通過徵用或無償調撥，迅速裝備部隊，快速將國防潛力轉化為軍事實力，以利在戰時能快速有效地徵用物資裝備，支援應急作戰所需。

(三)完善物資綜合保障體系：

1990年的中共國務院下達了「關於加強國有資產管理工作的通知」以來，已制定了一系列有關國有資產管理的法規和規章，把各個分系統整合成一個宏觀有序、整體最優的系統，形成遠遠大於系統簡單相加的整體作戰效能。而依據中共現有的國防動員法規，結合各地區實際需要，加快地方性法規建設，在制定地方配套性法規、具體操作細則上多下功夫，並將重點落實在對人員徵召及優撫、物資徵用、運力動員、醫療保障和科技動員等方面作出規定，明確中共政府機關、社

⁴⁰張懷泗，〈新形勢下加強海島軍警民聯防應把握的幾個問題〉，《國防雜誌》，第194期(2002年4月)，頁25。

⁴¹同註34，頁14。

⁴²同註34，頁41。

會團體、企事業單位和公民在國防動員中的職責、義務及獎懲措施，明確動員的內容、方法、手段及補償辦法，⁴³並依法參加國防動員訓練與保障各項動員制度的執行，進而提升中共整體戰略的效能。

第三節 非戰爭軍事動員的效應

2004年3月14日由第十屆全國人民代表大會通過的《憲法》修正案，將原來第六十七條、第八十條、第八十九條中有關「戒嚴」的規定改為「緊急狀態」（如附表4-5），以適應中共因應新形勢的動員應急與應戰迫切需要，該法條的規定，調整了過去大陸《憲法》中，對於緊急狀態的事項僅作戒嚴之規定，⁴⁴因此，這次中共藉由修憲調整修訂為「緊急狀態」，以因應例如中國大陸在2003年所發生的SARS，和2004年所發生的禽流感等突發事件中，然而其中是否也含有解決兩岸問題的針對性，是為我們不可忽視的重點，必須認清中共黨中央關於解決兩岸問題的一貫立場，和對台軍事行動準備是維護根據中共民法中關於公民享有「緊急自衛權」理論，是中共賦予國家以「緊急自衛權」及戰略「彈性反應」的機制，⁴⁵此即表明允許中共權力機關在危急時期為維護國家生存而採取緊急避險措施，⁴⁶這是中共在「依法治國、依法治軍」中所會採取的必然行動，而就其緊急狀態的內涵分析，可做如下敘述：

⁴³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8。

⁴⁴現行《戒嚴法》中其適用僅限於動亂、暴亂和嚴重騷動等情事，對於因自然災害、公共衛生、經濟危機等引起的緊急狀態並不在適用之列，這將不利於國家機關面臨即時控制和消除公共危機所做斷然措施所需的法律基礎。王文杰，〈大陸「憲法」第四次修正簡析〉，《展望與探索》，第二卷第四期（2004年4月），頁85。

⁴⁵「彈性反應」是對於「人民解放軍」準則演變中最貼切的描述。換言之，「人民解放軍」想發展適切的能力來對付各種型態的危急狀況——含傳統的陸上入侵行動、戰略或戰術核武攻擊、化學或生物武器之運用、陸地及海洋上空的空對空交戰、近岸及深海水域的海戰以及（敵方）於中國大陸周邊地區部署部隊。現今，「人民解放軍」正在發展並提升其整體兵力架構的效能，以對付這些危急狀況。國防部史政編譯局譯，David Shambaugh原著，《現代化中共軍力進展、問題與前景》（台北：國防部史政編譯局譯，2004年），頁106。

⁴⁶同註11，頁12。

表 4-3 中共緊急狀態修訂條文對照表

大陸現行憲法第四次修憲修文內容對照表		
憲法	憲法原有表述	修正案草案表述
六十七條	全國人大常委會職權第二十項「決定全國或者個別省、自治區、直轄市的戒嚴」；	「決定全國或者個別省、自治區、直轄市進入緊急狀態」；
八十條	中華人民共和國主席根據全國人大常委會的決定「發布戒嚴令」；	「宣布進入緊急狀態」；
八十九條	國務院職權第十六項「決定省、自治區、直轄市的範圍內部分地區的戒嚴」	「依照法律規定決定省、自治區、直轄市的範圍內部分地區進入緊急狀態」

資料來源：筆者自行整理，參考自王文杰，〈大陸「憲法」第四次修正簡析〉，《展望與探索》，第二卷第四期(2004年4月)，頁85。

壹、藉「緊急狀態」以控管大陸政情

顧名思義，「緊急狀態」指的是：突發事件、不可預測的各種危安狀態、政治或經濟乃至城鎮失序等現象。透過此法賦予的各種動用軍隊或武警、民兵等「解除或剷除、救平」失序動亂現象，⁴⁷這裡面還牽涉到中共「中央與地方政府」之間的權力運作；及對人民的各項行為產生某種程度的限縮。為了降低大陸人民對此一法案的反感與警覺心，中共採取將「緊急法案」一併送審的方式，固然有「稀釋」的作用，同時亦有將「一旦台灣發生內部動亂」視為「緊急狀態」而予共軍有「合法動武」的藉口；但核心目標還是在管控大陸人民。

隨著改革開放與經濟發展，全大陸各地區層出不窮的勞資爭議；下崗工人、農民為爭工資引發的群眾抗爭，是中共當局最難防範且處理不慎會直接衝擊到中共政權的合法性，根據中共內部資料統計，大陸各地一年內發生民眾群聚抗爭事件，高達五萬八千多起，尤其以去(2004)年四川省連續發生兩起大規模群眾抗爭事件，對中共政權的衝

⁴⁷依據中共國務院法制辦公室原副主任徐玉麟表示，加強改善經濟宏觀調控、愛滋病防法等六方面將是今(2005)年立法重點，其中「緊急狀態法」年內將提交全國人民代表大會審議。

擊和影響，加速了「緊急狀態法」立法的腳步；在「穩定壓倒一切」的前提下，中共當局就是透過「全國人代會」這塊橡皮圖章，將「緊急狀態法」這把刀「合法」的拿在手上，⁴⁸一旦出現危及中共政權的情勢時，即可動用緊急狀態法以解決紛爭。

貳、以非戰爭軍事行動解決紛爭

所謂非戰爭軍事行動，是指利用必要的軍事力量平息國內外敵對分子製造的危害國家安全、干擾經濟建設、影響社會穩定的動(暴)亂事件。中共認知到要有效地平息動(暴)亂事件，必須實施政治動員、人力動員、物資器材動員等，⁴⁹而中共在根據「聯合國憲章」中，關於在國家關係「不得使用威脅或武力」的規定中，不但認定戰爭是非法的，而且發起武裝衝突也同樣是非法的，而只有基於自衛的原則下，聯合國安理會才會採取維持與恢復國際與地區和平的行動，以及反殖民統治的民族獨立與解放運動等使用武力才是合法的。⁵⁰另一方面，中共認為高技術條件下的局部戰爭(如表 4-6)，是以戰(局部戰爭)止戰(全面戰爭)，⁵¹往往不以徹底消滅敵方的軍事力量為目的，而著眼於對敵戰爭意志的打擊。因此，在軍事行動之前便以國防動員的體制，運用政治、經濟、外交手段，在國際社會展開角逐。這種戰爭性質對動員體制而言，實遠比過去無限上綱式的動員要求更高。所以，中共在波灣戰爭後重新體認戰爭動員的意涵，進而調整戰爭動員的規模和範圍，並以服從於戰爭的有限目的，來適應局部戰爭的有限性，儘量避免國家全面轉入戰時體制，影響國家建設大局。

⁴⁸ 《青年日報》，2005年6月7日。

⁴⁹ 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。

⁵⁰ 吳天喜，〈努力提高戰爭與武裝衝突法的應用能力和水平〉，《新形勢下部隊官兵涉法問題研究》(2003年6月)，頁95。

⁵¹ 《自由時報》，2004年10月12日，版6。

表 4-4 共軍打贏高技術條件下對我發動局部戰爭的作戰概念研析

定義	動員有限資源，以高技術條件及指導原則，打一場有限局部的攻台戰爭，以完成奪取台灣、消滅中華民國特定之政治目的。
制約	以戰（局部戰爭）止戰（全面戰爭），防止對我發動戰爭的行為擴大，且不妨礙中共經濟建設與發展。
指導	對我實施戰威並重，用兵先勝而後求戰。
特性	<p>依賴軍事科技的動態概念，具有突然性與高效性。</p> <p>以信息技術為主的局部戰爭。</p> <p>局部戰爭增大了不確定性及利用不確定性。</p> <p>傳統不同類型戰爭的轉化與控制。</p> <p>戰場六維化（陸、海、空、天、電磁、數位）、兵種合同。</p> <p>戰場空間大，快狠精準攻擊。</p> <p>徹底改變了人民戰爭的本質。</p> <p>軍隊專業程度高。</p>

資料來源：參考自鍾 堅，〈跨世紀未來戰爭規模與形態〉，（台北：新世紀文教基金會國家安全委員會發表，2000 年 4 月 1 日）發表。

參、強化緊急狀態下的應急動員運用：

世界上許多國家都賦予了國防動員系統戰時應戰和平時應急的雙重功能。而中共在現階段以堅持在非戰爭行動中有所作為，擴大影響的原則，針對突發事件是以武裝的強制手段來平息事件所採取的特殊戰鬥，其表象是政策性強，動員成效快。但其處置是否允當，却直接關係到國家政治、經濟、社會的穩定及人民群眾的切身利益。一旦中共覺得事態嚴重，出現暴力性質的案件時，就會堅決果斷處置，避免更大的損失，⁵²更會廣泛組織民兵和預備役人員參與經濟建設、搶險救災，扶貧幫困、維護治安、防暴制亂、應付突發事件以及精神建設等活動，使人民群眾在直接受益中，深化對中共國防後備力量建設重要性的認識；⁵³中共同時也要求省軍區各級要針對這些特點，深入研究反分裂、反恐怖、反騷(暴)亂、反滲透等課題的特殊行動方法。同時，要針對自然災害、群體性事件突發性和突擊性強的特點，適時組織民

⁵²樊東寧，〈外置大規模突發事件的組織指揮〉，《國防雜誌》，第 202 期(2002 年 12 月)，頁 19。

⁵³周光榮，〈實踐「三個代表」重要思想 加強國防後備力量建設〉，《國防雜誌》，第 193 期(2002 年 3 月)，頁 38。

兵應急分隊、專業技術分隊與軍警一起聯合演練，突出演練組織指揮、專業技術、協同動作等，提高快速動員和遂行任務的能力，⁵⁴當發現暴亂徵候或發生暴亂後，民兵平暴應急機動分隊應緊密配合公安部門和武警部隊，採取一切有效行動，堅決完成平暴任務。

肆、提供武警民兵武力運用的正當性

從伊拉克戰爭再次表明，隨著世界新軍事革命的發展，未來的戰場對手可能不只一個，且作戰的多方向性和作戰對象的多重性，特別是戰場不只是在陸地邊境地區展開，還將在近海和沿海地區展開。因此，將來的作戰型態可能不只是單純軍事武力上的競賽，還包括了科技、資訊等各種民間資源投入的作戰型態。尤其在1997年3月中共公布的《國防法》第44條規定：「中華人民共和國的主權、統一、領土完整和安全遭受威脅時，國家依照憲法和法律規定，進行全國總動員或者局部動員」。這充分彰顯了中共近幾年積極建構民兵、武警及預備役部隊作為中共「三結合」武裝力量體制組成的重要原因。其中，中共人民武裝警察更已成為中共三大武裝力量之一，其武裝實力不亞於任何世界民主國家中的軍隊，而在中共內部計畫文件中，顯示武警部隊除負責中共內部重要政治、經濟目標警戒、邊境執勤、國內突發事件處置等任務外，將派出精銳部隊渡海參與攻台戰鬥，⁵⁵這在一定程度上除有效訴諸非軍事武力的正當性，以獲取國際的認可與支持外，更將嚴重的威脅到我們國家的整體安全環境。以下分就武警、民兵功能運用與對我國的威脅分析如后：

一、武警部隊功能彰顯：

中共武警部隊從成立至今已經發展成150萬以上的超級武力，而其任務性質更是與中共的社會脈動及武力進犯台灣的計畫息息相關，⁵⁶

⁵⁴羅烈文，〈努力提高後備力量維護社會穩定的能力〉，《國防雜誌》，第196期(2002年6月)，頁19。

⁵⁵高哲翰等，《中國人民武裝警察大解構》(台北：揚智文化出版社，2003年)，頁245。

⁵⁶同上註，頁246。

在中共的對台作戰計畫中，武警部隊將可擔任最後階段的掃蕩清鄉任務，在解放軍殲滅大部分的國軍海、空軍與陸軍裝甲、砲兵力量之後，武警部隊進入城市，一方面解除國軍殘餘部隊的抵抗，一方面建立起有效的控制與恢復治安，以儘快恢復島上的平靜，使「外國勢力」無處施力，沒有藉口干涉兩岸的問題。⁵⁷從中共建政初期起，公安部隊就配合解放軍參與過歷次韓戰、中印邊界戰爭、懲越戰爭等對外的邊界戰爭，維護了中共在許多有爭議的邊境地區領土的權益，也建立起對外安全的屏障。武警部隊也擔負著中共各地的內部安全保衛任務；另一方面由於武警部隊以武裝手段執行任務，⁵⁸而必須按照共軍建軍思想（黨指揮槍）的原則，加強武警在國防動員體制中的建設。

二、民兵功能運用與影響：

民兵是中國共產黨領導的群眾武裝組織，是中華人民共和國武裝力量的重要組成部分，是進行現代條件下人民戰爭的重要基礎。它即是一支戰略威懾力量，也是一支實戰力量；即是一支保障力量，也是一支動員力量；平時還是一支維穩力量和社會主義現代化建設的生力軍。按照中共武裝力量建設的要求建設民兵，這是中共建政以來黨的幾代領導核心的一貫思想，是中共黨中央、國務院、中央軍委的一貫方針，也是中共憲法和法律賦予的重要任務。⁵⁹尤其按照中共國務院及中央軍委在1990年頒布的「民兵工作條例」進一步明確了民兵訓練基地的地位和作用，是為建立健全黨、政、軍、警、民聯合應急指揮機構，合理編組和運用各種武裝力量，對維穩行動實施集中統一指揮，⁶⁰同時要通過規範化建設，創新和完善民兵工作機制，推進民兵建設逐步走上法制化、規範化的軌道，除可彰顯在防危應變的緊急事故處理上，取得一定成果外，更可針對兩岸問題，提供一定程度的威脅。

三、高科技條件下的非武裝力量任務轉型：

人民武裝的戰時職能定位應是：以支援與保障為主，以擔負作戰

⁵⁷同註55，頁244-5。

⁵⁸同註55，頁231。

⁵⁹同註5，頁33。

⁶⁰同註53，頁18。

任務為輔。而且在高技術條件下，直接參加戰鬥的部隊所占比例日趨減少，而擔負支援保障勤務任務的部隊所占比例愈來愈大，特別是後備兵員參戰的任務基本上是勤務保障。如美國陸軍後備隊戰鬥部隊僅佔 19%，支援和保障部隊却佔 81%。在海灣戰爭中，美動員的 24 萬聯邦後備隊和國民警衛隊人員中，絕大多數擔負戰略空運、海上運輸、港口裝卸、物資補給、淨化用水、空中加油、醫療救護以及接替駐歐防務等戰鬥支援和勤務保障任務。如 1979 年的中共對越自衛反擊戰中，直接配合部隊作戰的民兵僅為 2 萬多人，而擔負支援與保障任務民兵却高達 22 萬人。當前中共後備力量結構中擔負戰鬥任務的成分是主要的，擔負勤務保障任務的部(分)隊不足 20%。這種職能結構的錯位，勢必影響其在未來高技術局部戰爭中功能的發揮，⁶¹將有助後備力量職能由作戰型過渡到支援型、保障型，才能更好地解決「建用一致」的問題。

⁶¹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 32。