

第二章 中共國防動員體系的形成背景與發展

探討中共戰爭動員的歷程，可追溯至中共長期戰爭經驗的累積，但真正具有變革影響的是在 1991 年波灣戰爭期間，中共深刻體認「軍事事務革新」的重要性，¹尤其在 1978 年中共十一屆三中全會，確立「以法治國」基礎的法制架構下，對於健全國防動員體制，增強國家應付戰爭和重大突發事件的能力，具有十分重要的意義。

而中共現階段對國家戰略的認知，係將國防動員定位在「應戰」動員與「應急」動員的高度融合上，在危急時有利資源調動和應急措施，除滿足全方位戰爭所需外，同時涵括各種危機的處置手段，為求因應現代戰爭型態強調科技主導、突發性強、反應時間短的特性，共軍認為必須堅持用客觀、全面和發展的觀點，認真研究高技術戰爭的特點與規律；研究世界軍事領域正在發生的深刻變革；研究世界範圍內高技術武器裝備、軍隊體制編制、軍事戰略和作戰思想的發展變化；以及這些發展變化可能對戰爭帶來的影響。²這些都必須透過法律規章、政策計劃和組織效能，始能構建迅速轉換的國防動員保障機制，確保平戰轉換能夠順利，迅速實施，更為中共在堅持「從嚴治軍」、「以法治軍」的基礎上，賦予明確的建軍指導與治軍規範。

第一節 中共各時期國防動員體系的演變

隨著戰爭型態的改變，國防動員體制在戰爭中早已成為影響戰爭勝負的關鍵因素，³動員體制中的指揮系統、機構設置、職責分工等規範與權限，均將直接影響戰爭動員的成效。以中共國防動員機制演變

¹「軍事事務革新」一詞，事實上最早出現於有關十六及十七世紀作戰型態的重大改變之歷史性辯論中。參見：Lawrence Freedman，〈Revolution in Strategic Affairs〉，《Adelphi Paper》，no. 318 (London: IISS, 1998)，P. 7; Geoffrey Parker，〈The Military Revolution〉，《Military Innovation and the Rise of the West》(Cambridge: Cambridge University Press, 1996.)，P. 1500—1800。

²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 31。

³國防部史政編譯局譯，Mational Pillsbury 原著，〈中共對未來安全環境的辯論〉(台北：國防部史政編譯局出版，2000 年)，頁 323。

而論，毛澤東將馬克思主義的普遍原理與中國革命戰爭的實踐相結合，形成了「人民戰爭」思想的基礎；鄧小平時期重新詮釋「人民戰爭」就是野戰軍、地方軍與民兵相結合的戰爭；江澤民時代指出未來戰爭型態，不僅靠高科技與精密化的武器裝備，更依靠於人的政治素質，必須形塑以資訊科技為主導的「人民戰爭」主體。上述的轉變也代表中共國防工業由軍轉民的方向發展（如表 2-1 所示），強調結合民間力量資源共享的重要性。換言之，在中共歷代領導人不斷堅持下，「人民戰爭」不僅是中共的戰爭理論基礎，同時是中共國防動員的基本架構，是中共實行國防武裝力量「一體化」建設的指導思想。

表 2-1 中共軍轉民發展的四階段論

盲目生產階段 (1979 至 1982 年)	自 1979 年起，由於中共戰備建設的戰略轉變，軍工生產任務驟減，使軍工企業面臨停產或半停產困境，而為度過困難、解決生活問題，各軍工企業即依據軍民結合指示，開始盲目性、一窩蜂搶產緊俏商品，惟因未能充分發揮軍工技術優勢，使搶產商品成本高、質量差，毫無市場競爭能力，終致「軍轉民」工作陷入進退兩難階段。
計畫開發階段 (1983 至 1985 年)	自 1982 年底鄧小平指示對軍轉民政策要全力以赴後，國防工業自 1983 年起，開始步入主動發展階段；其次中共中央與國務院指示：「國防科技工業要由過去單純為國防建設服務，轉變為整個社會主義經濟建設服務的戰略決定。」再加上當時中共做出軍隊精簡員額一百萬的決定，使得武器裝備訂貨減少，民品生產在工業總產值比重迅速上升，據此，各軍工部門不得不開始根據實際需要，制定各項軍民結合發展的戰略規劃。
推廣發展階段 (1986 至 1997 年)	實施軍轉民後，國防工業體系一直處於相對封閉狀態，自成小天地，造成資訊流通並不靈敏。中共為解決管理體制上之軍民分離弊端，以利將軍轉民納入「國家」統籌規劃與整體經濟發展計畫中，遂於 1986 年進行軍工體制調整，將核電、航空、航太、兵器和軍品貿易劃歸國務院直接領導，使國防工業體系與國民經濟領域更高程度的結合；再者國防工業企業被鼓勵合組集團，希望藉此得以發揮規模效益與技術優勢，並達到凝聚資金，加強效率的目的。而各國防工業部亦陸續改制為總公司，下設控股公司以形成集團化優勢，促使軍轉民工作進入推廣發展階段。
精緻發展階段 (1997 年以後)	在中共國防工業軍轉民過程中，不斷地出現民品開發缺乏資金、能源與材料缺乏、技術人才流失、技術擴散、軍品任務銳減等等問題。然而，國防工業為順應經營機制的轉軌，組織集團邁入國際市場營造商機，或藉與跨國企業合作，藉以吸收外資，引進技術；在相當程度上已實現「自我發展」的目標。

資料來源：黃宗志，《中共軍事後勤思想現代化研究》（政治作戰學校政治研究所，碩士論文，2004 年），頁 84。

現階段中共領導人胡錦濤對國防動員與人民戰爭的詮釋是：「要充分利用國家教育、科技、人才等資源，積極支持國防和軍隊現代化建設。」⁴在國防建設和經濟建設同步發展的前提下，達到「富國強兵」的目標。準此而論，完善國防動員體制，是中共強化國防戰略的首要目標，更是中共推進現代化建設、解決兩岸爭議、維護世界和平與促進共同發展三大歷史任務的基礎。而「人民戰爭」的戰略思想，歷經毛澤東、鄧小平、江澤民乃至胡溫體制下的政權體制，都將其視為中共戰略思想的最高指導原則，在兼顧維護中共國家安全的目標下，以軍事需求為牽引，以先進社會生產力和先進文化發展的最新成果為動力，提高國防動員平戰轉換、快速動員、持續保障和綜合防護能力，⁵逐步形成精簡統一、行為規範、運轉協調、靈活高效的國防動員體制，更是中共現階段因應「平時應急、戰時應戰」的國防動員建設總目標。

壹、毛澤東時期中共動員體系的确立(1938年至1978年)

中共動員機制的確立，如同其軍事思想的發展軌跡，藉由內戰與抗日戰爭的實踐中不斷發展形成，中共吸取了我國民政府相關動員基礎及組織編成精神，⁶同時意識到動員工作在戰爭中扮演決勝的關鍵因素。綜觀戰爭動員思想的認知，主要是以毛澤東「人民戰爭」思想為主軸，而且，從中共在歷次戰爭所累積的經驗來看，「人民戰爭」思想為中共及毛澤東本人，奪取中國統治權的基本精神，特別是在無法掌控國家機制與正規武裝力量中，中共依靠「人民戰爭」的動員，與武裝群眾配合共軍作戰；並著重於加強政治動員的同時，有效提升了共軍軍事作戰的力量，將「數量擴大」和「質量提高」統一起來，進而

⁴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。

⁵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。

⁶1932年11月1日國民政府在蔣委員長號召下成立「國防設計委員會」，下轄軍事、國際關係、教育文化、財政經濟、原料及製造、交通運輸、土地及糧食，專門人才調查等共計8個部門，初步完成國防動員的基礎建設。參見張羽，《戰爭動員發展史》(北京：軍事科學出版社，2004年)，頁265。

實現「人民軍隊」的現代化。質言之，毛澤東時期中共動員機制主要是在「人民戰爭思想」的基礎上發展變化，此時期的發展特色是：

一、以政治動員形塑人民戰爭的基礎

以宣傳起家的中國共產黨，無論在理論和實踐上都十分重視「政治動員」的力量，武裝力量的行使，無法完全透過強制手段達到動員的目標，必須從啟發人民群眾的覺悟入手，進行強而有力的政治動員。⁷毛澤東曾明確指出：「只有動員群眾才能進行戰爭，只有依靠群眾才能進行戰爭。」⁸中共認為這是能否發揮人民戰爭功能的關鍵。更精確地說，毛澤東「人民戰爭」思想的基本精神，就是強調戰爭的政治性質，從政治動員入手，將政治與軍事結合，藉此發動和組織人民群眾參加並支援戰爭。至於政治動員在實踐上，主要是透過政治教育方式，在1938年毛澤東發表「論持久戰」，⁹首次將「國防教育」作為人民戰爭的動員基礎；同年中共六屆六中全會通過「政治決議案」，提出「實行國防教育政策，使教育為民族戰爭服務」，¹⁰以至中共建立政權後，韓戰期間（1950-1953年）也曾展開全國「抗美援朝，保衛家國」運動，激發人民保國熱忱，響應並支援軍事作戰，這些都充分使中共發揮在政治動員上的實力與效果。

二、以農工為基礎的人民戰爭型態

從中共革命戰爭的過程來看，中共係由城市作戰轉向農村動員，一則規避國民政府的圍剿，另一方面爭取廣大農民支持，擴大社會影響力，作為日後談和、叛亂的基礎。從此角度而言，改造農村型態的「土地鬥爭」變成為當中最重要工作，¹¹因為，中共認為解放戰爭所要依

⁷ 共黨政治動員的基本內容是(1)要把戰爭的政治目的告訴人民群眾；(2)要向人民群眾說明達到戰爭政治目的與步驟和採取的政策；(3)要告訴人民群眾關於戰爭的困難以及勝利的條件等。政治動員方法：一是公開和廣泛地宣傳，其中重要的關節是說服幹部；二是利用一切宣傳手段、文藝形式及各種組織；三是通俗易懂，切合群眾的口味；四是要聯繫戰爭發展情況和士兵與民眾的生活進行政治動員。參見尚金鎖等，《毛澤東軍事思想與高科技條件下局部戰爭》（北京：解放軍出版社，2002年），頁210。

⁸ 毛澤東，《毛澤東選集》，第一卷（北京：人民出版社，1991年），頁136。

⁹ 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。

¹⁰ 同上註，頁47。

¹¹ 1927年10月下旬，毛澤東率部到達井崗山區，開始創建革命根據地。他們打跨當地反動武裝挨戶團占領縣城後，一面按以往在城市籌款的經驗，召集商人派款，一面按舊衙門方式，升堂問案，

靠的是人民群眾，而無產階級是以農民與工人為主軸，並以此社會階層為基礎發展武裝力量。是以，中共在革命戰爭時期實行的「土改政策」，實際上就是最有效的動員政策，¹²「兵農合一」的結果，巧妙地將戰爭勝利建立在人民群眾的基礎上，從群眾日常生活鬥爭中，引導到政治鬥爭以至武裝鬥爭，使戰爭正義性與工農群眾利益相結合，並轉化成為具體的軍隊實力，這是中共從農工基層出發，發揮以鄉村包圍城市的緣由。經由資料顯示：過去中共在國共內戰三大戰役中，組織支前民工 690 餘萬人，出動車輛 82 萬輛，船隻 1 萬 4 千餘艘，為共軍戰略決戰奠定堅實的物質基礎，¹³即為此動員農工成效的具體明證。

三、國防工業的基礎發展模式

中共自建立政權後，便依循蘇聯的國防建設模式，¹⁴建立了國家儲備、動員儲備和不可動用儲備等應急措施，因應外在威脅採取預防作為，確保了中共國防建設在戰爭中的必要性與穩定性。自 1964 年 8 月起，為了建立完善的戰略後方基地，中共不斷加強國防科技工業的發展，在內地進行大規模的「大小三線」建設，使其國防工業規模得以迅速擴展，¹⁵將國家建設的中心轉移到國防建設上，以帶動國家整體的進步。此期間，中共一直為早打、大打、打核戰而準備，形成了以經濟戰備為主的國民經濟體系，同時間接促進國防工業的獨立自主，提高了國防動員能力，這種蘇聯式的國防工業發展模式，確實為中共在歷次戰爭中發揮一定的支援功效。而且，隨著時局轉變與中蘇共關係惡化，在戰爭一觸即發的氛圍下，迫使中共更加重視國防動員工作，不論是後備武裝力量、人民防空、交通戰備，還是國民經濟等其他動

毛澤東指示：要部隊分兵到鄉村，沒收地主豪紳的不義之財，一部分作為部隊的糧款，一部分分給窮苦的農民。參見軍事歷史研究部著，《中國人民解放軍的七十年》，（北京：軍事科學出版社，1997 年），頁 51。

¹²張 羽，《戰爭動員發展史》（北京：軍事科學出版社，2004 年），頁 272。

¹³王貴勤，〈大力加強國民經濟動員建設〉，《國防雜誌》，第 191 期（2002 年 1 月），頁 45。

¹⁴在 1956 年，中共曾派出一個考察團，用兩個多月的時間對蘇聯的動員準備進行了詳細的考察。其間給中共考察團的感覺是，蘇聯在各種危機生成前的始終保持著高度的警惕，並能先期備妥各項應敵的斷然軍事作為。另外考察團也發現蘇聯在國家勞動後備總局系統下建立的技工學校就有 3200 多個。參見張 羽，《戰爭動員發展史》（北京：軍事科學出版社，2004 年），頁 265。

¹⁵同註 12，頁 297-298。

員領域，都得到有效的加強與長足的發展，¹⁶奠定了中共國防動員體制運作的基礎模式，¹⁷同時也間接成就軍工企業的發展。

四、國防動員機制法制化的雛型

1950年韓戰爆發，中共大量引進蘇援，伴隨著蘇式武器裝備而來的，即是蘇共的建軍思想。然而，毛澤東有鑑於全盤照搬蘇軍模式，未能有效消弭軍隊中「革命化」與「正規化」的對立傾向，在1956年先後發動批判「教條主義」、「形式主義」的運動，企圖扭轉軍隊內部「照搬蘇聯經驗」的傾向。¹⁸事實上，早在中共創黨初期，毛澤東等紅軍創始人就開始重視軍隊的法制建設，制定了「三大紀律八項注意」等紀律規範，並將「新式整軍運動」、「黨委制」、「革命軍人委員會」、「連隊支部工作」等工作總結，制成一系列條例章程，而毛澤東本人親自起草的「古田會議決議」，更明確地提出「編制紅軍法規」的任務。自此以後，中共即提出軍隊法制建設的指導思想、理論原則，以及有關具體法規的內容，形成了符合共軍實際的軍事法制思想，¹⁹為爾後的中共國防建設提供法制建設上的基礎。

基於以上分析，毛澤東時期為中共創造了主力兵團、地方兵團和游擊隊、民兵「三結合」的武裝力量體制。建政後，中共武裝力量體制依據新形勢不斷調整發展，在毛澤東的認知中：「中共必須建立強大的國防軍，必須建立強大的經濟力量」，²⁰但是，能否妥善動員和組織人民群眾參加戰爭，是能不能真正發揮人民戰爭強大威力的關鍵。因為，革命戰爭是群眾的戰爭，只有動員群眾才能進行戰爭，只有依靠群眾才能進行戰爭，而動員、組織和武裝群眾直接配合正規軍作戰，

¹⁶同註12，頁307。

¹⁷1994年，共黨官方的「人民日報」驕傲地宣稱，中共軍工複合體的工業產品總值(GVIO)中整整有77.4%係民生用品，此一比例較1978年高出了8.1%。某些部門幾乎已完全轉型—例如電子部門於1992年宣稱，其產品中，民生用品佔了97%。

¹⁸批判「教條主義」、「經驗主義」及「形式主義」的運動，自1956年開始，持續進行至1958年，對於中共的「正規化」建軍工作而言，在這個階段中，除了若干建立未久的規章制度遭到破壞外，更嚴重的是在軍隊內部造成了思想上的混亂，形成了「革命化」與「正規化」的長期對立。張天霖，〈對中共重新強調現代化建軍方針之研析〉，《解放軍的現狀與未來》(1992年)，頁5。

¹⁹尚金鎖等，《毛澤東軍事思想與高科技條件下局部戰爭》(北京：解放軍出版社，2002年)，頁389。

²⁰黃迎旭，〈謀求國家綜合安全的必由之路〉，《國防雜誌》，第194期(2002年4月)，頁12。

是中共領導人民戰爭的主要表現形式。²¹在此人民戰爭為基礎的模式中，奠定了中共國防動員與軍事革新的基礎，更具備一定法制功能的效應。另在中共十一屆三中全會上，為因應局勢發展，中共將人民解放軍、人民武裝警察和民兵、預備役部隊「三結合」，發展成一種新的武裝力量體制，開啟共軍法制建設的步伐，也代表鄧小平國防動員建設時代的來臨。

貳、鄧小平時期動員體系的變革(1978年至1989年)

1978年中共十一屆三中全會中，鄧小平提出發展社會主義民主、健全社會主義法制，必須貫徹執行「有法可依，有法必依，執法必嚴，違法必究」的十六字格言，成為此時期中共法制發展的基本方針。²²而且，中共在確立以經濟建設為主的發展模式後，鄧小平即不斷強調，國防建設必須在服從國家經濟建設大局的前提下，走「富國強兵」的發展模式；國防建設必須以經濟建設為基礎，如果經濟上不去，國防現代化必然落空。準此而論，鄧小平時期中共國防經濟建設，是要充分實現有效保障戰爭致勝的需要，全面發動「以勞養武」作為經濟建設和國防建設服務的重要形式，以達富民強兵的目標。在此基礎下的中共國防動員機制，係由國家國防動員委員會，依據共軍需求，研究制定一套適應當前國民經濟發展的計量統計模型，科學地統計和測定各種軍事需求與地方供給之間的比例及相互平衡關係，並積極協調中共各級黨政機關部門，必須圍繞軍事需求制定國防動員計劃，以加強對國防動員工作的總體協調，確保國防動員計劃的可行性和有效性。因此，在這個以鄧小平為主軸，結合經濟發展架構下的國防體制可歸納出以下幾項重大的變革：

一、國防建設結合經濟發展的調整

1978年8月，鄧小平曾針對國防建設明確指出：「國防工業要以民

²¹同註19，頁215。

²²參見《人民日報》，1994年1月15日，版1。

養軍，軍民結合」的政策指導後，透過第七屆人大一次會議召開，將國防工業體制做了重大調整，並重新檢討軍需生產結合經濟發展模式，按照「軍民結合、平戰結合、軍品優先、以民養軍」的方針進行了大規模的變革。翻開中共這頁發展的歷程可發現，在 80 年代初期，中共便積極的展開對國防工業體系的基礎建設，將過去軍工生產能力過剩，以致利用率只有 30% 的問題完全暴露出來，²³並將以往單一的軍品體制逐步轉變為軍民結合型的科研生產體制，在此方針的指引下，中共的國防工業也開始適應國防建設的戰略性轉變，確實邁開了「軍民結合、以民養軍」的道路。

同時，中共也對軍品動員生產線進行了調整、整頓，精簡和儲備軍品生產動員能力的建設，一些大的國防工業部門改為自負盈虧的公司，較具代表性的有中國船舶工業總公司、中國航空工業總公司、中國航天工業總公司、中國核工業總公司和中國兵器工業總公司等，從這些國防工業的改組行動中，也確實發揮了標竿指引的功效，使中共整個國防動員體制走上了與經濟和社會發展相融合的道路。

二、完善國防動員體制，建構法制化國防機能

從中共十一屆三中全會以來，鄧小平總結「文化大革命」中「三支兩軍」²⁴等危及中共政權穩定的嚴重教訓，惟仍在堅持馬克思主義、毛澤東思想的立場、觀點和方法原則下，提出了一系列加強軍事法制建設的方針和指導，並因應而生地訂定了相關的國防動員與軍事法制規定，從這個時期開始，中共的國防，也從以往準備「早打、大打、打核戰爭」的戰略思維轉到以結合經濟發展的和平建設時期，同時也擺脫了多年來在臨戰狀態下進行應急式建設的被動局面，在服從和服務於國家經濟建設的前提下，有計畫、有步驟地進行著現代化的建設。另外，中共也深刻體認到地方性國防動員法規是國家國防動員法規的

²³同註 12，頁 321-322。

²⁴「三支兩軍」(支左、支工、支農、軍管、軍訓)，是「文化大革命」中的一項非常措施，是貫徹「文化大革命」指導方針的重要步驟。1972 年以後，「三支兩軍」人員陸續撤回部隊。參見高連升、郭竟炎，《鄧小平新時期軍隊建設思想發展史》(北京：解放軍出版社，1997 年)，頁 50。

重要組成部分，是加強新形勢下國防動員工作的有力保證。²⁵因此，不斷透過各種法規、制度來強化中共的中央、戰區、省三級動員機構的宏觀調控和綜合計劃功能，包括加大綜合部門的計劃規劃和綜合協調職權、加大政策法規的調控力度、加強超前準備和完善各種動員預案、在重點方向和重點地區預置的戰略能力，並進而使國防動員機制中的每個環節緊密相扣；同時明確每個組織、公民在國防動員活動中的職責、權利、義務，把動員工作納入法制化軌道，²⁶從而使整個動員體制能因應情勢而迅速、有效的充分協調各組織部門，統合調度各項戰需，支援動員重點所望地區，確保中共的國防動員體制，在遭受危機與突發狀況時能適時、快速、有效的做出最佳行動方案。

三、精減軍隊員額，強化後備動員力量

在軍隊因應經濟發展的過程中，鄧小平提出：「把軍隊工作從立足於早打、大打的應急戰備狀態轉移到和平時期軍隊建設的軌道。」²⁷而為適應中共戰略思想的轉移，在服從經濟建設的大局考量下，從中共中央和中央軍委一致決定了走量精、質優的精兵之路，對中共常備軍的員額作較大精減與壓縮，相應地也加強了國防後備力量建設。²⁸另外，在1985年，共軍也進行體制與編制的重大調整改革，裁減員額高達100萬，並且朝著「精兵、合成、高效」的方向邁出重要一步，同時也貫徹了科技強軍的戰略思維，推動共軍由數量規模型向質量效能型，由人力密集型向科技密集型轉變，²⁹在此國防動員與軍隊任務的調整過程中，也確實達到了鄧小平所說的：「軍隊裝備真正現代化，只有國民經濟有了比較好的基礎才有可能」與「共軍一定要在國民經濟不

²⁵王邦杰，〈要切实肩負起國防動員領導責任〉，《國防雜誌》，第193期(2002年3月)，頁17。

²⁶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32。

²⁷總參謀部動員部預備役部隊局，〈實與時俱進20年——我軍預備役部隊建設概況〉，《國防雜誌》，第207期，(2003年5月)，頁8。

²⁸後備力量建設的思想，主要包括：深刻闡明了後備力量的重要戰略地位，加強後備力量建設的方針，堅持和發展後備力量建設的一系列根本原則。並且在實踐中不斷深化改革，開拓創新，逐步建設一支具有中國特色的強大後備力量。而且鄧小平認為，後備力量具有重要的戰略地位。所謂後備力量，指除國防現實力量以外的經過一定準備必要時以動員用於國防事業的所有物質和能量。參見高連升、郭竟炎，〈鄧小平新時期軍隊建設思想發展史〉(北京：解放軍出版社，1997年)，頁340。

²⁹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128。

斷發展的基礎上改善武器裝備，加速國防現代化」目標。³⁰另外，中共也再次對後備力量建設的規模進行了調整，鄧小平更多次親自過問並直接領導了預備役部隊的組建工作，而且多次在不同場合強調加強預備役部隊建設的重要性，³¹尤其到了「七五」末期，基於民兵總數又減少了 64%，民兵訓練人數已經壓縮到每年不足百萬。民兵總量和民兵訓練人數的大幅度減少，不僅有效地緩解了國防後備武裝力量建設與經濟建設之間的矛盾，而且極大地促進了後備武裝力量的質量建設，³²形塑了後備力量在國防動員體制中的整體建設模式與功能。

綜合鄧小平時期的國防動員體制發展，雖是不斷強調在國防建設與經濟發展的同步前進原則下所建構而成，但在其現代化的過程中，還是把經濟建設放在整體發展的中心，他認為要加緊經濟建設，就是加緊四個現代化建設，國防建設一旦離開了經濟建設的基礎，必然是無法順遂執行。尤其，根據世界戰略格局走向多極化和世界軍事領域發生革命性變革的新形勢，中共雖從 20 世紀 80 年末及 90 年代初，積極強化國防動員結合經濟發展的整體建設，階段性調整改革基本上是已完成，達到了預期的目的，但就現階段中共國防動員體制仍受制於「以黨領政、以黨領軍」的人治堅持，在一定程度上，也制約著中共在因應危急及疏困時，有效動員機制的發揮。

參、江澤民時期動員體系的調整(1989 年—2004 年)

論述江澤民對國防事務的影響，可追溯到 1989 年「十三屆五中全會」中，江澤民接替鄧小平「中央軍委主席」職務開始，在指導中國進行改革開放和建設現代化的過程中，以江澤民為核心的第三代黨組織領導團隊，繼承和堅持了鄧小平加強法治建設的重要思想，尤其在波灣戰爭後，中共根據世界戰略格局變化和軍事領域發生革命性變革

³⁰譚一青，〈沿海特區建設與國防的現代化〉，《國防雜誌》第 192 期，(2002 年 2 月)，頁 4。

³¹同註 27，頁 10。

³²同註 6，頁 321。

的新形勢，制定了新時期軍事戰略方針(如圖 2-1)。把國防建設準備的基點放在打贏高技術條件下的局部戰爭上。而江澤民在軍事論述上的核心思想，可以概括為實現一個跨世紀發展目標，解決好兩個歷史性課題。³³所謂一個目標，就是沿著毛澤東、鄧小平開創的建軍之路繼續開拓前進，到了 21 世紀中葉，基本實現軍隊和國防的現代化；所謂兩個歷史性課題，一是因應複雜的國際環境中，共軍能不能跟上世界軍事發展趨勢，打贏未來可能發生的現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭，確實捍衛中共在國家主權的堅持和安全的維護；二是在社會主義市場經濟和對外開放條件下，共軍能不能始終保持人民軍隊的性質、本色和作風，永遠成為共黨絕對領導下的軍隊。因此，在江澤民時期的動員體制調整，必然是依循打贏高科技條件下的整體國防建設，其內容可概述如后：

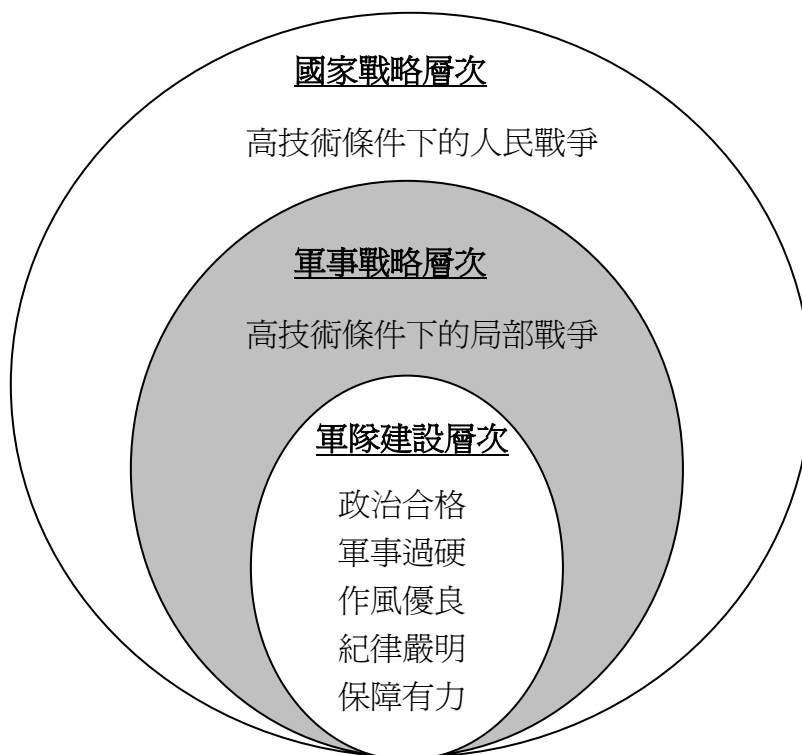


圖 2-1 江澤民軍事思想之層次結構³⁴

³³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，2003 年)，頁 61。

³⁴黃宗志，《中共軍事後勤思想現代化研究》(台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，2004 年)頁 84。

一、高科技條件下的戰爭型態轉型

波灣戰爭後的國防戰略思維，已從傳統大軍作戰的指揮運兵，調整為高技術條件下的局部戰爭形態，³⁵這種戰爭趨勢的變革，已經嚴重挑戰到中共長期經營的運動戰、陣地戰與游擊戰戰略思維，而江澤民在面對世界軍事發展和社會主義市場經濟的新形勢中，深刻體會到在未來戰爭型態中，誰掌握了先進的科學技術，誰就比較容易取得優勢和主動權。因此，在繼承毛澤東軍事思想和鄧小平新時期軍隊建設思想的基礎上，將高技術條件下的戰爭制勝因素，定位為戰爭雙方可以直接投入戰爭的各種軍事力量的總和，主要包括國家武裝力量的數量和質量，特別是高技術武器裝備的數量和質量，軍隊的體制編制和現代軍事理論，以及軍事經濟和國防建設的水平、後方補給狀況等，³⁶這些因素都是形塑國防動員的基礎戰力，更是將國防動員建設貫徹到中共整體政治、經濟和社會各個領域的基本架構。

二、實踐統合調度的國防動員體制

江澤民在 1993 年指出：「要結合國家的體制改革，進一步完善動員機制，重點解決未來局部戰爭中的快速動員問題。」另外，在黨的「十六大」報告中，江澤民也指出：「完善國防動員體制，加強民兵和預備役部隊建設，發展高技術條件下人民戰爭的戰略戰術。」這些重要論斷，深刻揭示了江澤民對完善國防動員體制與積極發揮國防動員功能的重視，³⁷而為了完善國防動員體制與發展高技術條件下的「人民戰爭」，運行機制的完善就必須建立在動員機制的改革精進。要解決各類武裝隊伍的高層主管部門互不隸屬和職能交叉等問題，必須進一步明確負責總體設計的主管機構，由總體設計主管機構按武裝力量「一體化」建設的總體思路，以作戰需求為牽引和現有動員潛力為基礎，

³⁵ 在冷戰的 40 年期間，發生了 190 次區域衝突，平均一年發生 4 次以上，冷戰結束後的頭 7 年期間，發生了 193 次區域衝突，平均每年 28 次，是以往的 7 倍之多。

³⁶ 同註 7，頁 89。

³⁷ 江澤民曾先後兩次親筆題詞，提出要「加強預備役部隊建設，完善快速動員體制」、「建設一支訓練有素的預備役部隊」，並多次在黨和軍隊的重要會議上反復強調加強預備役部隊建設問題，親自領導預備役部隊的調整改革工作。參見總參謀部動員部預備役部隊局，〈實與時俱進 20 年——我軍預備役部隊建設概況〉，《國防雜誌》，第 207 期，（2003 年 5 月），頁 10。

對中共所轄各地區實行分類指導，合理確定人民武裝的結構和布局；對預備役部隊、民兵、人防專業隊伍、交通專業保障隊伍等進行戰時職能定位，³⁸如此可有效提升國防動員機制的運行，進而減少職能交叉與指揮調度權責不明的現況，確實提高整體功能和國防效益。

三、國防動員法制化的具體實現

中共在確定市場經濟的走向後，在1999年3月的第九屆「全國人大」會中，於《憲法》第五條中增加一款，將「依法治國，建設社會主義法治國家」載入憲法條文之中，³⁹明確了其最高法律效力。而在江澤民時期的國防動員建設，必須一提的是法制化的確立，江澤民指出：「我們要繼續抓緊軍事立法工作，逐步建立適應社會主義市場經濟發展要求，符合現代化軍事發展規律，能夠體現共軍性質和優良傳統的軍事法規體系，使軍隊的各項建設工作都有章可循」。⁴⁰這也是中共在黨絕對領導的機制下，積極探索把黨的意志化為法律規範、化為政府行為、化為人武部門職能的辦法和措施，健全完善黨管武裝的各項制度。⁴¹健全國防動員法規，確立依法辦事、依法動員的觀念，加大現行法規的執法力度，並積極進行黨內「反腐防貪」，⁴²儘快形成以法律手段為主、多種手段並舉的工作方式，這是中共社會主義市場經濟體制下，開展國防動員工作的必然選擇。

綜合江澤民時期的國防動員體制運作，在因應波灣戰爭後，中共的戰略也相繼調整修正為「高技術條件下的局部、有限的戰爭。」而加強國防動員建設，健全國防動員機制，提高平戰轉換能力，正是做

³⁸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31。

³⁹中共這次的憲法修正中除了增加「依法治國」條款外，尚包括增加「國家在社會主義初階段，堅持公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度，堅持按勞分配為主體，多種分配方式並存的分配制度。」(憲法第六條)；「農村集體經濟組織實行家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制。」(憲法第八條)；「在法律規定範圍內的個體經濟、私營經濟等非公有制經濟，是社會主義市場經濟的重要組成部分。」(憲法第十一條)。參見田紀雲，〈關於中華人民共和國憲法修正案(草案)的說明〉，《全國人大常委會公報》，第2號(1999年)，頁97-99。

⁴⁰曾慶洋、姚文懷，《新時期軍事鬥爭與法律建設》，(北京：軍事科學出版社，2004年)，頁3。

⁴¹錢樹根，〈努力推進城市民兵工作的深入發展〉，《國防雜誌》，第193期(2002年3月)，頁4。

⁴²唐明輝，〈現階段江澤民權力穩固性芻探〉，《共黨問題研究》，第25卷第3期(1999年3月)，頁21。

好實現軍事鬥爭準備的戰略舉措，⁴³江澤民曾不斷透過各種場合，強調動員體制與解放軍的現代化同步改進；人員動員與經濟動員並重；以及動員的政治意涵；並在 1997 年 3 月公布的《中華人民共和國國防法》中，更藉由法制化賦予國防動員的法治精神，其中第 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」。這已將國防動員的意涵做了最完善的闡釋。

從上述毛澤東、鄧小平、以迄江澤民的中共領導人，其對國防動員理論的演變可以看出，人民戰爭思想雖一再地被強調，但它已經從毛澤東時代「隨時大打、打世界大戰」的全民動員，逐漸演變成強調配合鄧小平軍隊改革，裁減解放軍後，補充正規軍戰力不足的民兵與預備役制度之兵力動員。不過，在鄧小平時期除了兵員動員有制定「兵役法」規範後備動員部隊組建外，在經濟、交通方面之動員並無章法可循。這種情形一直到 1990 年代，由於中共對未來戰爭強調高技術條件下的局部戰爭，且局部戰爭可能發生的地區又多集中在邊境，特別是經濟發展較良好的沿海地區等因素的考量，才促使中共進行改革與改善。

⁴³曾祥雕，〈要科學擬制預備役部隊快速動員預案〉，《國防雜誌》，第 213 期(2003 年 11 月)，頁 61。

第二節 中共國防動員體系的發展與調整

波灣戰爭、科索夫戰爭和伊拉克戰爭等近期幾場高技術局部戰爭充分證明，爾後的戰爭形態已不再限定於純軍事的作戰範疇，相當科技含量與社會人文方面的要素也相繼投入多元戰爭的領域中，成為戰時補充和擴編部隊的後備力量，⁴⁴這些要素已經形成中共國家整體安全所不可分割的重要組成部分，而高技術戰爭後備兵員動員貴精不貴多，地理、交通、通信等因素，也不再是制約後備兵員快速動員的重要因素。⁴⁵所以，後備兵員的儲備、分配與運用，必須跳出「結合戶籍地應徵」的思考模式，以結合民間資訊科技、人文社會等方面的專業人才為主要考量。

就中共目前國防動員體制而論，在把國防建設納入整個國家經濟建設的規劃中，要落實小常備、大動員的國防經濟體制，保持平時夠用不浪費，戰時擴張有基礎的功能，軍隊就必須為國家的經濟建設積極貢獻力量，通用性較強的軍事設施要實行軍民合用，國防科技工業要能軍能民，⁴⁶這是實現中共國防建設中，軍民結合與平戰結合的重要保證。而要達成迅速動員應戰的基礎，就必須以法制為根本，在適時制定新的法律法規的同時，還要及時修改與社會主義市場經濟條件下國防建設需要不相適應的法律法規，並適時進行國防法的解釋和清理工作，⁴⁷從而使國防法律根據中共的政治、經濟和社會形勢發展的客觀要求，特別是中共國防戰略的發展變化逐步趨於完善。

⁴⁴從美軍目前有現役部隊約 120 萬，預備役部隊也有 120 萬，海灣戰爭、科索夫戰爭、阿富汗戰爭和伊拉克戰爭，都動員和使用了大量的預備役部隊。俄羅斯現役兵力與美國差不多，預備役兵力却保持在 200 萬左右。英國現役部隊和預備役部隊均保持了 30 多萬的規模。瑞士的常備軍只有 4.6 萬人，而預備役人員卻幾乎達到「全民皆兵」的程度，一旦需要，可在 24 小時內動員 100 多萬兵力。以色列有 43 萬預備役人員，是現役兵力的 2.5 倍，能在 72 小時內全部動員起來。可見，無論是發達國家還是發展中國家，無論是大國還是小國，都把預備役部隊建設擺上了戰略地位，預備役部隊已經成為國際軍事舞台上的重要角色。參見總參謀部動員部預備役部隊局，〈與時俱進 20 年——我軍預備役部隊建設概況〉，《國防雜誌》，第 207 期(2003 年 5 月)，頁 8。

⁴⁵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 37。

⁴⁶同註 29，頁 129。

⁴⁷杜亮，〈加強國防立法步伐完善國防法律體系〉，《國防雜誌》，第 217 期(2004 年 3 月)，頁 17。

壹、中共國防動員體系形成的內外因素

中共在十一屆三中全會中決定，把黨和國家的重點轉移到以經濟建設為中心，以體現市場經濟的基本原則，用經濟利益槓桿調節科學技術，特別是軍民兼科學技術的發展。⁴⁸同時，鄧小平在強調國防建設必須服從國家經濟建設大局的前提下，逐步形成了中共國防建設必須走富國強兵的發展模式，而在江澤民，以至胡錦濤的相對和平時期，要求國防建設要服從經濟建設大局，要為國防建設提供足夠的財力和物力；另一方面，國防建設要保證中共經濟建設的安全發展；經濟建設也要保證國防建設的適度發展，使中共國防建設與經濟建設的發展相協調。

就中共在國防動員建設的認知而言，是全面貫徹黨和國家戰略部署的客觀要求，而動員組織力來自戰爭的性質、統治者的政治基礎、統治者與人民群眾之間的利益關係、統治者在國防動員上的組織制度建設，以及所採的動員措施和政策等。而就中共國防動員體系整體而論，在保持經濟持續發展的同時，也希望藉由經濟建設可以為中共的國防建設提供物力基礎。讓中共認知到必須加速推進國防全面現代化與法制化的基礎建設，做好國防動員計劃工作，以減少和避免應急作戰中的忙亂和失策，有效提高動員效率。

一、建設經濟發展下的變更

美國哈佛大學政治學教授杭廷頓(Samuel P. Huntington)的研究指出：「一個國家經濟愈富裕，政治就會愈民主。」⁴⁹而隨著整個世界經濟發展的過程中，中共解放軍歷經 20 世紀 80 年代的百萬裁軍，

⁴⁸ 在 70 年末期以來，近十幾年中大陸也經歷過至少四次的曲折政經觀念的論爭；第一次是關於「兩個凡是」與實踐是檢驗真理標準的論爭；第二次是關於農村實行以「戶」為主的土地聯產承包制，到底是社會主義還是資本主義生產經營方式的論爭；第三次是關於社會主義經濟，到底是市場經濟還是商品經濟論爭；第四次是關於社會主義是否要實行市場經濟的論爭。楊啟先，〈關於進一步加快國有企業改革的思考〉，《中國工業經濟》，第 1 期(1996 年)，頁 22。

⁴⁹ 美國哈佛大學政治學教授杭廷頓(Samuel P. Huntington)的研究指出：在全球夠資格稱為民主的 20 幾個國家，如亞洲的日本、以色列；北美洲的美國、加拿大；大洋洲的澳洲、紐西蘭；其餘十幾個均在歐洲，如英國、法國、德國、荷蘭、瑞士、比利時、丹麥、瑞典……等；他們共同的特徵，都是經濟上非常富裕。

以及 90 年代軍辦企業的興衰來看，這些調整都是因應經濟發展所做的階段性策略，而按合理的推論，當中共經濟成長與科技發展達到一定水平時，必然會對解放軍產生影響。

從中共國內條件看，在其深化社會主義市場經濟改革開放的同時，也提供了國防動員建設難得的機遇和條件，更對以往形成的思想觀念、政策理論、體制機制帶來新的衝擊和影響，首當其衝的可能就是法制約束的問題，中共在 1978 年召開的十一屆三中全會指出：「為了保障人民民主，必須加強社會主義法制，使民主制度化、法律化，使這種制度和法律具有穩定性、連續性和極大的權威，做到有法可依，有法必依，執法必嚴，違法必究」。而沒有健全的法制，也不可能使國防建設法律化、制度化，保障人民真正參加國家管理，實現對一切國家公職人員的嚴格監督。⁵⁰因此，中共在現階段保持經濟發展與國防建設並駕齊趨的同時，⁵¹必然也會直接牽動法制建設在國防動員體系中的調整與運行。

二、因應波灣戰爭及高科技的戰略整合

波灣戰爭的經驗證明，現代局部戰爭中高技術武器裝備的大量運用，已徹底改變了以往認知的作戰形態，在中共以資訊科技等軍用技術作為這一類戰爭基礎的體系中(如附圖 2-2)，呈現的是在許多方面與民用技術間的界限正在淡化，軍民兩用技術重疊的範圍正在增大，兩者具有越來越強的通用性(如網絡技術、通信技術、新材料、新能源技術、生物技術、氣象水文技術等)，⁵²這也證明在高科技的戰略思維中，科學技術動員對戰爭的進程和結局具有重大影響。而且，從波灣戰爭驗證美國的動員之所以強盛，即強在能夠因應敵情迅速動員；能夠基於國家安全利益和現代戰爭的需要，對動員進行調整。

⁵⁰張晉藩、曾憲義，〈人治與法治的歷史剖析〉，《法治與人治問題討論集》(2003 年 11 月)，頁 220。

⁵¹中共的國防白皮書明確地指出：「經濟安全對於國家安全日益重要。於國際關係中，地緣政治、軍事安全和意識形態因素仍然扮演著不可忽視的角色，但隨著國與國之間經濟交流的日益密切，經濟因素的角色變得更加凸出。」

⁵²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 32。

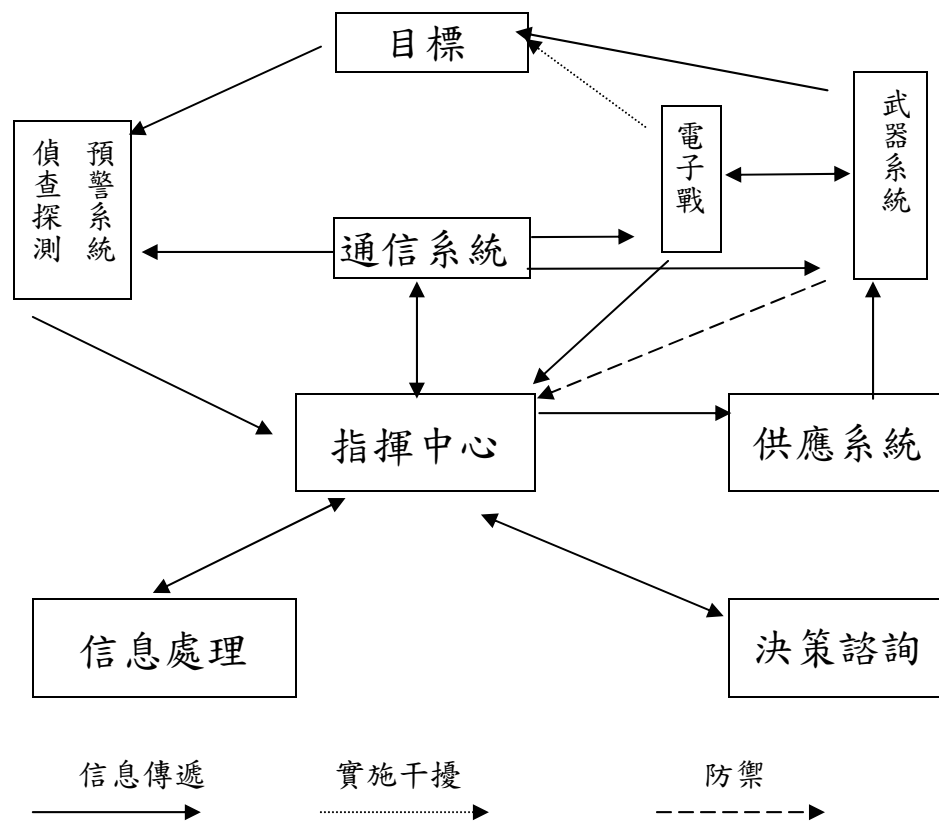


圖 2-2 高技術戰爭之整體結構

資料來源：王普豐，《高技術戰爭》（北京：國防大學出版社，1995），頁 95-97。

因此，中共在波灣戰爭後，重新檢討「軍事事務革新」的重要性，基於戰略調整的考量，研判未來高科技戰爭，是系統與系統的對抗，是科技對科技的競賽，⁵³不僅對動員的科技與信息含量要求高，而且動員的系統要求更強。而這種架構正是具有軍民兼容性強、技術密集的特點，與其他領域相比，動員對象科技含量的高低，是衡量動員效能的重要尺度。一支技術含量較高的軍隊，往往操縱和掌握著戰場的主動權和制勝權；⁵⁴也必須改變過去「分散式」動員模式，著眼動員的「集成化」、「一體化」進行建設和準備，⁵⁵在其動員的時機、方式和程序等

⁵³就中共解放軍報的一篇文章指出：信息(資訊)已經攀升成為戰力的關鍵因素，並開啟了一個無形鬥爭的新戰場。……。信息戰術已經充斥於各種型態的武器裝備、作戰戰術及指管作為中——將這些因素結合成網路，其結果是，在未來的作戰中，奪取制空與制海權的傳統作為將成為爭奪信息權的鬥爭。奪取信息與反制敵方奪取信息、干擾與反干擾、摧毀信息系統與阻止敵方摧毀共軍信息系統等作為，將成為未來戰爭的主要型態。Zhang Panxiong and Chen Yonghui, 《New Trends in Future Warfare》(in FBIS-CHI, January 10, 1999)。

⁵⁴李建飛，〈科技動員應把握的幾個問題〉，《國防雜誌》，第 191 期(2002 年 1 月)，頁 39。

⁵⁵曾慶祝，〈努力使國防動員更加適應信息化戰爭的要求〉，《國防雜誌》，第 209 期(2003 年 7 月)，頁 31。

均應考量戰場需求的特殊性，採取靈活的動員方式和手段，保證信息產業力量在戰時發揮作用。這也正是中共於1993年初重新調整軍事戰略方針，提出軍隊建設實行「兩個轉變」的必然結果，⁵⁶在精簡部隊員額的同時，全面加強高科技含量的質量建設，至2000年已由「九五」初期的18%增加到35%，一些專業性較強、技術密集的軍兵種更高達60%至70%，⁵⁷可謂已將科技化、資訊化等戰爭資源，有效的納入了中共未來因應戰爭型態的轉變。

三、型塑全民國防在國家安全上的定位

「全民國防」的理念，可追溯至第一次世界大戰後的德國「總體戰爭」理論，該理論認為，戰爭的型態應不僅是單純的軍隊參加作戰，而應擴充解釋為全體民眾投入的戰爭。因此，延續至今，我們必須將現代戰爭的承受力視同為政治承受力、經濟承受力和軍事承受力的總體戰力呈現，其中任何一項承受力的瓦解，均有可能造成國家安全上的嚴重威脅。而中共在現階段的國家安全觀念，是將國家和民族的利益和安全放在首位，在這種基礎下，透過國防教育的實施，積極灌輸全民國防的認知與共識，期能集中全民意志，在軍事上轉化為戰鬥力，在經濟上轉化為生產力，在政治上轉化為民族向心力和凝聚力。⁵⁸而在戰爭動員的執行面，中共深刻體認高技術條件下的人民戰爭是比軍力、比經濟力、比民心的綜合國力的較量，⁵⁹為因應高技術條件下的局部戰爭，在中共「人民戰爭」的理念堅持下，人民群眾參戰形式將由傳統的直接參戰為主轉向以間接參戰為主。

而戰爭動員即有人力、物力、財力的動員，又有智力和科技的動員；即有軍事動員，又有政治、經濟、心理的動員，這種綜合性動員，給了中共在強化經濟建設的同時，也積極規劃了國防動員體制平戰轉

⁵⁶ 中共軍隊建設的「兩個轉變」即在軍事鬥爭準備上，由打贏一般條件下局部戰爭向打贏高科技條件下局部戰爭轉變；在軍隊建設上，逐步由數量規模型向質量效能型轉變、由人力密集型向科技密集型轉變。

⁵⁷ 何榕燕，〈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71-72。

⁵⁸ 姬亞夫，〈認真貫徹「三個代表」重要思想—努力提高全民國防教育整體水平〉，《國防雜誌》，第204期（2003年2月），頁25。

⁵⁹ 同註7，頁238。

換的功能。而此權衡機構的扮演，即賦予了中共「國防動員委員會」的編成(該組織是由平時向戰時轉換的國防動員的組織指揮機構)，按照中共所頒的動員命令，因應戰爭環境與敵情，及時組織中共的黨、政、軍、民快速轉入戰時狀態，並有效結合局部動員的需求，將地區內所需的人力、物力、財力、交通運輸、科學技術等方面資源進行動員，以充分發揮中共整體政治、經濟、軍事、科技等「綜合國力」的整體威力。

貳、中共國防動員體系法制化的效益評估

從中國的歷史觀看，軍制制度自古有之，兵民合一者強，分離者弱。周、漢、唐、明、元與清皆能民兵合一，國防與民生並重，所以國勢強盛興隆；反之，以晉、唐、宋、明、清各代末年皆採募兵制，形成兵民分離，其結果為混亂衰弱，以至滅亡。⁶⁰因此，全民國民的理念有其事實存在的必然性，但要如何將國防運用於平時結合民生經濟發展，而戰時又能達成迅速動員應戰的基礎，必須有其完善健全的控制機制來掌握，而這個機制就是「法制」，在中共現階段因應國防需要而制定的法律法規同時，還要及時修改與社會主義市場經濟條件下國防建設需要不相適應的法律法規，並適時進行國防法的解釋和清理工作，⁶¹從而使國防法律根據中共的政治、經濟和社會形勢發展的客觀要求，特別是使共軍國防戰略的發展變化逐步趨於完善。

在中共確定了「依法治國」的國家發展目標以後，「依法治國」就成了中共經濟建設和保衛國家安全的基本方略，更是國家政策推行與實施全面小康社會的必然措施，這也是中共在十六大會議中所提的「加強黨的執政能力建設」之重要性，所謂「執政能力」，在一定基礎上就必須以法制為基礎才可能具體呈現。而要有效推動國防動員機制的運行，就必須建構有效的制約機制，漸漸開放政治民主，讓媒體履行其

⁶⁰ 巫乾煌，〈認識戰史—戰史研究方法初探〉，《國防雜誌》，第226期(2004年12月)，頁7。

⁶¹ 楊啟先，〈關於進一步加快國有企業改革的思考〉，《中國工業經濟》，第1期(1996年)，頁17。

應有的監督功能，讓人民來監督黨政幹部，徹底改變中共「一黨專政」的集團腐敗制。⁶²從 1994 年以來，中共在國家、軍區和地方各級相繼成立了國防動員委員會，經由實踐證明，各級成立國動委是符合中共的國情和軍情，有利於集中統一領導，有利於軍地溝通，有利形成綜合國力的展現，⁶³這也是中共在發展新形勢國防動員體制的重大建設。

一、維護國家安全與綜合國力的保障

「鞏固國防，抵抗侵略，制止武裝顛覆，保衛國家的主權、統一、領土完整和安全。」這是中共國防政策的基本目標，也是中共「憲法」賦予武裝力量持平維穩的主要職責。中共國防建設在一定基礎上，是國家為增強國防實力和進行戰爭準備所進行的各項建設的總和，包括國防工業、國防科技、國防工程、國防交通、人民防空、物資儲備、國防教育，以及完善兵役制度、組織動員準備、健全國防體制(機制、法制)等各個方面，⁶⁴這是國家的整體戰略行為，更是中共在新時期國防動員建設所必須遵循的基本規律和基本方針，必須貫徹到國家政治、經濟、社會生活的各個領域。而「平戰結合、軍民結合」是中共為實現維護國家安全與發展經濟有機統一、綜合國力與國防實力同步增長的最優選擇。

在西方各國十分注重國防動員中的需求牽引和計劃調控，通常是先確定國家安全戰略和軍事戰略，軍隊再以此為指導，根據作戰和戰略需要提出動員需求，以作戰需求為牽引和現有動員潛力為基礎，對全國各地區實行分類指導，並參與協調政府制定具有法律效應的緊急動員相關計劃，在動員立法中，除了堅持「國家安全利益至上」、「自衛是國家生存的第一法則」等理念外，尤其應強調社會各界和公民對國家安全利益的服從，把「服從第一，補償第二，注重說服，適度懲

⁶²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 23。

⁶³綜合國力係指一國於諸多領域中的條件與力量的總和，現今對一個國力進行評估，必須考量的因素甚多，如領土、天然資源、軍事力量、經濟力量、社會狀況、國內的政治運作、外交政策及國際影響力。國防部史政編譯局譯，Mational Pillsbury 原著，《中共對未來安全環境的辯論》(台北：國防部史政編譯局出版，2000 年)，頁 249。

⁶⁴任民，〈正確把握和處理國防建設與經濟建設的相互關係〉，《國防雜誌》，第 203 期(2003 年 1 月)，頁 13。

罰」作為動員與立法的重要理念。⁶⁵同時，在維護國家安全與綜合國力的保障上，中共也藉由法制化的確立，合理確定了人民武裝的結構和布局；對預備役部隊、民兵、人防專業隊伍、交通專業保障隊伍等進行戰時職能定位，從而減少職能交叉，所造成的不便與影響，其目的均在藉由法制化的建立，型塑國家動員機制的有效運作，進而提高整體功能和國防效益。

二、蓄積戰備與局部動員的基礎

「軍民兼容、平戰結合」是中共現階段國家儲備和轉化科學技術資源為戰爭服務的戰略性舉措。從中共國家戰略層次上講，只有統籌考慮經濟建設和國防建設，並將兩者最大限度地結合在一起，才能實現更高層次上的軍民兼容，⁶⁶而「需求牽引」是中共國防動員的第一法則。不同的國防需求，就有不同的動員重點。機械化時代的國防，動員的重點是人力和鋼鐵、動力、化工、機械製造等工業資源，時至信息化時代的國防動員，則將重點置於能夠支持信息化戰爭以維護國家安全的信息資源，因此，必須因應敵情與戰需的變化，建立科學合理的平戰轉換機制，在平時有效節約以蓄積戰備存量，並形成裝備物資、生活用品快速供給和補給網絡，以支援高科技條件下的局部戰爭。

中共目前，基於保障局部戰爭的有效動員，針對軍事、政治、經濟及科技的全面需要，必須建立軍地一體的經濟動員決策體系，對國家、戰區戰時動員進行統一籌劃和決策，制定國家、戰區經濟動員的方針、政策。另外在執行面，中共根據高技術戰爭的特點，調查和確定補充部隊，就地爭取人才資源，合理區分直接參戰、支援保障、擴大生產、就地自衛等專業人員和隊伍，使人才資源分配和調動，兼顧多種動員形式的需要，另外要建立經濟動員協調機構，與管理機構負責經濟動員工作，借鑑國外交通運輸動員的經驗，完善交通工具徵用法規，完備民用車輛、船舶、飛機、以及各種形式運輸登記徵用制度，落實交通運輸技術保障部門，如修理、製造企業和附屬企業的動員法

⁶⁵ 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14。

⁶⁶ 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22。

規，進一步建立健全的交通運輸動員領導機構，使各項動員機制能有效發揮，以因應中共在戰備與局部動員的需求，同時，動員機制的發揮還應運用在科技助民、扶貧開發、搶險救災以及參加社會公益事業等方面作出了應有的貢獻，⁶⁷以發揮動員機制在「平時應急、戰時應戰」的需求與實效。

三、建構軍事事務革新與人民戰爭的開端

在中共軍事事務革新的戰略思維中，⁶⁸戰爭的型態已不再是純武器裝備的抗衡，而是政府、軍隊和民間各方面力量的總集結與動員，是常備軍與後備力量的總結合(如附表 2-2)更是中共發揮人民戰爭的總驗證。這種發展情勢在波灣戰爭以後更加突顯，也證明了擁有高技術武器裝備優勢的一方，就能明顯掌握著更多的作戰主導權，江澤民就曾對此高技術戰爭的特點指出：「高新技術的廣泛應用，正在深刻改變著世界的社會經濟面貌；也正在深刻改變著軍事鬥爭的面貌，引發了軍事領域一系列革命性的變化」。⁶⁹另外，在鄧小平時期就曾提出的國防現代化建設必須服從國家經濟建設大局，以增強國力為基礎，積極發展與經濟建設相協調的國防理念，這也證明了中共的軍隊改革正朝著建構現代化的精兵之路邁進。

而因應戰爭型態的變化，一方面表明了高技術武器裝備在戰爭中的作用越來越大，另一方面也證明了人在戰爭中的作用不是下降的，而是更加突出與重要。尤其，在中共的用兵詞典中，人民戰爭思想始終是他們克敵制勝的法寶，也是他們在面臨進行戰爭動員政策理論研究時的理論基礎。人民戰爭是中共建軍戰略指導中，不可或缺的一環，

⁶⁷根據中共的資料統計，中共從改革開放以來，共軍參加國家和地方的重點工程建設，共計投入 4 億多個勞動日，出動機械車輛 2500 萬台次，參加和支援國家的鐵路、公路、地鐵以及通信光纜、水利工程等重點項目 1 萬多項；先後向地方開放 101 個機場，開放和騰讓 29 個港口、碼頭，300 多條鐵路專用線，1000 多個倉庫，為國家發展經濟作出了突出貢獻。黃宗志，《中共軍事後勤思想現代化研究》(台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，2004 年)頁 377。

⁶⁸依據某位中共的分析家表示：「全球新軍事革命的開展乃為現今國際安全形勢中最突出的特點……此一革命包含了軍事思想、軍事戰略、作戰準則、軍事組織與軍備發展等等領域。」國防部史政編譯局譯，Mational Pillsbury 原著，《中共對未來安全環境的辯論》(台北：國防部史政編譯局出版，2000 年)，頁 249。

⁶⁹董貴山，〈深入學習江澤民國防動員建設重要論述—推進裝備動員建設創新發展〉，《國防雜誌》，第 207 期(2003 年 5 月)，頁 15。

⁷⁰當其面對威脅時，一旦認為戰爭不可避免，必將發動人民戰爭以迎接挑戰，即使在現代戰爭中，亦會竭力打贏現代技術，特別是高技術條件下的局部戰爭。所以，中共對「人民戰爭」的本質含義而言，就是為了維護人民的利益、以人民軍隊為骨幹配合其他武裝力量，以得到人民擁護支援的深厚戰爭潛力，運用「人民戰爭」的戰略戰術而進行的戰爭。

表 2-2 中共常備軍與後備力量結合的總體戰力型態

區別	主要型態及具體成效
是人民戰爭在現代條件下的繼承與發展	一、包括正規軍與非正規軍的多種作戰形式，還包括武裝力量和非武裝力量進行的軍事、政治、外交、經濟、科技和思想文化等多種領域的鬥爭。 二、有利於發揮各種武裝力量的強大合力，是人民戰爭整體力量的統合。 三、有利於發揮軍民一致的巨大威力，可以在平時為戰時打下良好基礎，一旦發生戰爭，常備軍和後備力量互相配合作戰。 四、將帶動和促進人民群眾支持和參加戰爭的積極性，形成民族向心力、凝聚力，以全民作戰的整體優勢贏得未來戰爭的勝利。
加強質量建設的最佳選擇	一、從軍隊建設來看，數量上的精必須以質量的高來補充，才不致於在數量少的情況下影響整體作戰能力。 二、後備力量建設的質量，也制約著常備軍的質量，兩者間存在著一種良性循環機制。 三、無論是平時還是戰時，常備軍都是從後備力量中獲得兵員，而常備軍的兵員絕大多數仍要回到後備軍中去。 四、後備力量向常備軍輸送具有較高軍事和文化素質的兵員，就可以提高常備軍訓練的起點，在有限時間內取得更大的效益。
打贏高技術條件下局部戰爭的需要	一、國家專業技術人才多少，將成為這個國家戰爭潛力的重要因素。 二、高技術條件下的局部戰爭就是軍隊技術骨幹的競賽，擁有充足數量技術骨幹隊伍的競賽，就能在戰場上擁有較多的優勢。

資料來源：整理自尚金鎖等，《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。

⁷⁰中共「軍事科學院」軍事系統的房寧（譯音）描述了現代人民戰爭的型態：人民戰爭是動員廣大人民群眾所遂行的戰爭，其目的在解放廣大人民群眾並抵抗外來侵略。人民戰爭是中共用以打敗國內外敵人並贏得戰爭的武器。由於科技的突飛猛進，普及其廣泛應用於軍事領域，導致現代的戰爭出現許多新的改變與新的特性。但此等改變與特性不會減少人民戰爭在未來的反侵略戰爭中的角色與功能。同時，未來的人民戰爭也必須針對現代戰爭的特性而作出調整。

參、全民國防概念下共軍的思維轉型

任何戰爭動員都要依據一定的客觀物質條件，它不僅決定動員的內容、數量和質量，還決定動員的方式和方法。(如表 2-3)中共過去的應急作戰型態，主要是動員人力直接參戰支前，現在因應大量使用高新技術兵器，人力參戰支前在很大程度上要向科技參戰、科技支前轉化；而在中共推行武裝力量「一體化」建設的同時，增強國家整體國防能力，準備打一場以綜合國力為後盾、現役部隊為骨幹、高技術武器裝備為「撒手鐮」、國防後備力量和人民群眾為基礎的人民戰爭，是中共現階段國防建設與戰略思維中，最重要且緊迫的任務。

表 2-3 中共現行動員方式及方法

區分	特性	動員的分類
總動員	全面性	一、就地域言，它涉及國家的各個地方，特別是現代戰爭條件下，前方與後方的界限正在消失。 二、就內容言，總動員涉及國家生活的各個領域，包括軍事、政治、經濟、文化等各個部門。 三、就人員言，涉及每一個有能力承擔國防義務的公民，即使其職業、性別、年齡等方面存在很大差異。
	持續性	一、現代戰爭條件下，由於高技術已廣泛應用於軍事領域，戰爭的突然性、隱蔽性和多樣性大大增加，動員的速度對戰爭的進程和結局顯得益發重要，必須快速進行。 二、戰爭動員的快速性，是指總動員在完成某一階段、某一時期、某一方面的動員任務時，不得拖延，必須爭速度，搶時間；所謂持續性，是指整個總動員不會一蹴而就，而可能隨著戰爭的發展多次組織，反覆實施，不斷進行。
	徹底性	一、將使國家所具有的戰爭潛力更多地轉化為戰爭實力，使政府的各種機制更多地由平時狀態轉換為戰時狀態，並由此導致整個國家的活動中心和社會生活發生根本性的改變。 二、戰爭的現代化程度越高，規模越大，持續的時間越長，總動員的程度也就愈加徹底。
局部動員	有限性	一、局部戰爭的目的、時間、範圍都有限，因此必須嚴格控制局部動員的規模，不僅可以儘量減少國家的負擔和損失，還有利於達成政治上的主動。 二、動員要積極適應戰爭要求，捨得投入一定的人力、物力和財力；另一方面，又要儘量減少給國家和人民造成的不利，縮小對國家發展的消極影響。
	不穩定性	一、動員開始時戰爭威脅確實存在，但後來形勢的發展使敵人暫時放棄了侵略企圖，局勢趨向緩和；或者在與其他國家的交戰中敵人已喪失了侵略能力，對中共發動戰爭的危險已不存在，這時局部動員即可視情況終止。 二、戰爭爆發後，一直限於局部地區進行，未能再發展擴大，這種情況下，局部動員就可能一直維持到戰爭結束。 三、戰爭爆發後逐漸擴大，由局部地區的戰端發展成為全面戰爭，或者這種情勢已經非常明顯，對國家安全的全面威脅已迫在眉睫。

資料來源：整理自朱茂群，〈精確化—未來戰爭動員的走向〉，《國防雜誌》，第 192 期(2002 年 2 月)，頁 8。

中共在加強綜合國防能力的建設方面，體認到必須大力加強國防後備力量建設，將精幹的常備軍和強大的後備力量相結合，是為建設現代化國防的基礎，在加強軍隊建設的同時，必須高度重視國防後備力量建設，做到平時少養兵，戰時多出兵的戰略調整。並要適應未來戰爭的特點，注重提高質量，完善組織體制及相關的政策制度。要加強民兵和預備役部隊建設，保持適度規模，優化結構，提高科技含量、快速動員能力和訓練水平，並按照「平戰結合、軍民結合、寓兵於民」的方針，實施戰略調整，⁷¹確實完善國防動員體制，提升高技術條件下局部戰爭的動員能力，真正做到召之即來，來之能戰，實為現行中共全民國防體制下的重要思維。其影響分析則可從以下幾點來說明：

一、發展信息化與高素質的科技建軍模式

近世紀的幾場戰爭形態顯示，現代高科技條件下的戰爭轉型，是以從人的「思維」為核心轉向以「信息」為核心，形成以「信息」占有主導地位的新一代「信息+物質+能量」型的動員系統。⁷²尤其，從鄧小平在主持軍委期間提出：「沒有現代科學技術，就不可能建設現代農業、現代工業及現代國防」，到江澤民在黨的十四大報告中提出「軍隊要努力適應現代化戰爭的需要，注重質量建設」等敘述中，均可發現科技質量建軍模式，已是中共在因應新形態戰法中的基本要件，更是中共在發展「軍民兼容、平戰結合」的國家儲備和轉化科學技術資源為戰爭服務的戰略性舉措。⁷³而且根據事實充分證明：軍隊質量建設水平的高低，主要表現在人和武器裝備的現代化上，而人的素質佔有非常關鍵性的作用。這是必須具有能夠駕馭現代軍事高科技，適應打贏現代高技術條件下局部戰爭需要的良好素質。

從中共發展先進的武器裝備方面講，是建構在深知高技術戰爭是系統與系統的對抗，如僅靠現役部隊的力量是絕對不夠的，還必須動

⁷¹這一次的戰略調整可以說具有四個目標：(一)打贏周邊局部的軍事衝突；(二)臨戰狀態調整為和平的國防建設；(三)積聚國家綜合國力轉為國防力量的質量揚升；(四)調整國防工業為軍民結合的戰略發展。張明睿，《中共的國防戰略發展》(台北：軍事歷史研究部出版，1998年)，頁223-226。

⁷²朱茂群，〈精確化—未來戰爭動員的走向〉，《國防雜誌》，第192期(2002年2月)，頁8。

⁷³同註55，頁40。

員國防後備力量的參戰支前，才能打贏高技術條件下的人民戰爭。必須從國情出發，量力而行，確保重點，採取研制與改造並舉，適當增加對海、空軍的投入，優先發展電子自動化指揮系統與對抗技術、精確制導武器系統等措施，逐步縮小與先進國家在武器裝備上的距離。尤其應抓緊建設一支規模適當、多軍、兵種合成的武器裝備，建設成現代化水平與較高的快速反應部隊，以因應隨時準備應付高技術條件下的局部戰爭。另外，中共也將國防建設置重於信息化戰爭要求，充分挖掘地方人才、科技資源，在地方與軍事對口單位組建偵察預警、裝備搶修、工程維護、氣象水文等專業技術分隊，電子對抗、信息網絡、反心理戰等「軟」防衛作戰專業分隊，加快發展海軍、空軍、二炮民兵專業技術分隊，並重視在高技術行業中組建民兵專業技術分隊，依托軍工企業、大專院校、科研機構等單位和軍民通用、軍地兼容的行業系統，重點組建好信息通信、偽裝防護、電子對抗、裝備維修、工程搶修和核生化救護等專業分隊，增強科技參戰支前的能力，⁷⁴以開闢資訊科技為主體的國防動員建設新戰場。

二、建構國防動員機制法制化的發展方向

立法是中共現階段國防動員法制建設的基礎，也是依法治軍的前提和先導，在高技術條件下的局部戰爭中，實施精實的常備軍與強大的後備力量相結合，不僅是現代戰爭的客觀要求，也是人民戰爭思想在新的歷史時期一個新的發展。中共要健全國防動員體制，提高平戰轉換能力，必須做好現實軍事建設的戰略舉措。要根據中共國務院及中央軍委有關指示，加強各級國防動員機構建設，落實人員和經費的保障，確保國防動員工作的正常開展，更要根據中共現行法律法規，積極協調建立和完善地方性國防動員法規，將國防動員工作儘快納入法制軌道，⁷⁵這些必須依靠完整具體的戰爭潛力調查，必須依據戰況及動員實需，建立和完善各類動員預案，加強動員演練，切實提高國防

⁷⁴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。

⁷⁵朱 啟，〈立足戰略全局實施科學指導—大力推進後備力量質量建設〉，《國防雜誌》，第215期(2004年1月)，頁4。

動員的平戰轉換能力，方可有效達成。

而就共軍的現階段體制而論，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法，以恰當處理軍人的職責與地位、義務與權利、付出與收入、風險與回報的關係，並使之法律化、制度化。這正是市場經濟條件下軍隊正規化建設不可缺少的社會保障條件。⁷⁶尤其，在因應高科技條件下的局部戰爭動員需要，後勤體制的健全在現代戰爭中扮演著非常重要的角色與地位，但是就中共本身的檢討發現，在後勤戰時動員上還缺少健全的法令和規章制度，再加之後勤動員比起兵員動員複雜，涉及到軍隊的各個部門，必須要地方政府各部門的相互配合，⁷⁷從而使軍事部門因應情勢變化，有效結合後勤建設相關工作的落實，並進而整體國防動員機制進一步規範化、制度化和具體化。

三、突顯動員機制中武裝力量的角色轉換

從中共 2002 年的「國防白皮書」內容架構中可以發現，是由包括安全形勢、國防政策、武裝力量、國防建設、軍隊建設、國際安全合作、軍備控制與裁軍等七個部分所組成。在新增加的「武裝力量」部分，首次全面介紹了中共三結合武裝力量——中國人民解放軍、中國人民武裝警察部隊和民兵的基本架構和運作關係。⁷⁸在未來高技術戰爭中，民兵不僅可遂行傳統的戰場勤務、支前保障、補充兵員、鞏固後方等任務，還可以依托地方科技優勢，積極配合部隊開展信息戰、網絡戰等，為中共發展信息化條件下人民戰爭的戰略戰術提供了更加寬

⁷⁶同註 7，頁 391。

⁷⁷中共國防建設思維中，要做好後勤動員與制度必須從以下幾點來加強：一是要完善動員體制，健全組織；二是應制定預案，尤其是在重要方向和重點地區，要根據作戰的需要，對人力物力的使用制定出計劃；三是要提高支前人員素質，搞好訓練，配備相應的指揮工具和技術裝備。參見尚金鎖等，《毛澤東軍事思想與高科技條件下局部戰爭》（北京：解放軍出版社，2002 年），頁 355。

⁷⁸根據中共國防法及其有關國防法律規範的規定，國家與武裝力量的國防法律關係主要有：

- 一、是武裝力量成員必須執行中國共產黨的路線、方針、政策，遵守國家的憲法和法律法規，特別是遵守國家制定的軍事法律規範。
- 二、是武裝力量成員必須隨時準備參戰，抵抗侵略，保衛祖國，保衛人民的和平勞動；積極參加國家建設事業，在平時的國防活動中完成國家賦予的各種任務。
- 三、是武裝力量成員必須忠於職守，以個人利益服從國防利益。
- 四、是武裝力量成員有權依照國防法律與一般法律的規定實現個人的公民權利以及由於服兵役而應當享有的權利。

參見曾慶祥、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 60。

廣與有利的運用空間。尤其在 1985 年 5 月 23 日至 6 月 4 日，中共中央軍委召開擴大會議期間，當時的軍委主席鄧小平宣佈裁軍百萬，並將擔負內衛、守備任務的地方部隊劃出，改成「武警」部隊；⁷⁹縣、市人武部改歸地方政府建制領導，此一「裁軍」工作，在國際間雖然宣稱是順應「和平與發展」的世界潮流，惟又積極強化後備力量的建設，包括擴建「武警部隊」、組建「預備役部隊」等措施。⁸⁰從中共的裁軍與增擴武警、民兵的舉措來看，均在力求推行「軍事事務革新」，以確實改變共軍體質及增強戰力，進而藉由「量的轉移」、「質的提升」以消除在國際間「中國威脅論」的壓力。

中共現階段由於受經濟和社會發展不平衡等因素的制約，國防動員法規體系還不夠完善，與經濟和國防動員建設協調發展的需求不相適應，⁸¹間接的也影響了中共國防動員的執行與管制，這些必須是在國家政治和經濟體制改革不斷深入的基礎上才能逐步進行的，必須符合國情和政治、經濟體制現狀。使其經由比較完善的組織領導體制和通信警報設施；還有較為齊全的戰備交通設備和種類較多的戰略物資儲備；具有較強的軍民通用性和平戰結合性，才有能力承擔起各類應急任務。同時，也是把經濟建設項目與國防需求納入依法行政的範疇，不斷健全和完善相應的法規制度，明確的管理權限和處罰辦法，其真正目的即在將動員機制的法制化建設納入到整體戰略目標中。但是，由於國防資產的管理具有軍事上的特殊性，在依靠國家頒布的法律、法規加強對國防資產保護的基礎上，還應制定與國家法律、法規相配套、相銜接，且具有國防、軍隊特色的法律、法規及對國防資產的地

⁷⁹ 中共前國家主席江澤民於 1997 年 12 月在第 15 次黨代表大會中宣布要裁減的 50 萬名部隊員額，正是屬於「人民解放軍」中用以遂行人民戰爭的部隊，而這 50 萬被裁減的部隊中，相信大部分的人員將(或已經)轉為武警。依 1997 年 3 月中共所頒布的「國防法」規定，「人民武警」部隊乃為中共武裝部隊中的一支，但在組織上與「人民解放軍」互不相隸屬。國防部史政編譯局譯，Mational Pillsbury 原著，《中共對未來安全環境的辯論》(台北：國防部史政編譯局出版，2000 年)，頁 330。

⁸⁰ 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 59。

⁸¹ 趙東際，〈黨委要切實加強國防動員工作的領導〉，《國防雜誌》，第 216 期(2004 年 2 月)，頁 12。

位、作用、管理、處置、保護等作出明確的法律規定。⁸²

中共目前為加大執法力度，依法解決國防動員體制間的重點問題，並將國防動員機制做到年度有計劃，五年有規劃，長遠有綱要的標準，制定立法規劃和計劃，要堅持國防建設的實際需要與中共國防戰略發展目標相結合的原則，研究國防立法的社會環境，考慮社會要求、承受能力和實施的可能性等因素，建立和完善國防法律體系，使裝備建設的總體目標達到「適應、規範、協調、配套」的要求標準(如表 2-4)，使國防動員機制能在符合中共現階段，強調經濟發展和國防建設並駕齊趨的基礎下，達到「平戰結合、軍民結合、寓兵於民」的目標。

表 2-4 中共裝備建設的總體目標

適應	就是要與軍事戰略方針的要求、軍事鬥爭準備需要和作戰任務相適應。
規範	就是建立健全上下貫通、左右銜接、運轉順暢的裝備動員新秩序。
協調	就是要與裝備管理新體制和共軍裝備建設的整體形勢相協調。
配套	就是使裝備動員與國防動員的各方面、各個環境和各個要素相配套，做到理論科學、法規齊備、制度完善、方案管用、訓練有素、管理規範，以適應不同作戰任務的需要。

資料來源：參考自楊啟先，〈關於進一步加快國有企業改革的思考〉，《中國工業經濟》，第 1 期(1996 年)，頁 22。筆者自行整理。

⁸²楊啟先，〈關於進一步加快國有企業改革的思考〉，《中國工業經濟》，第 1 期(1996 年)，頁 15。

第三節 中共國防動員體系的法制基礎

中國大陸長期對法律沿用的基本概念，是延續前蘇聯科學院法學研究所所長維辛斯基在 1938 年所提出的一系列理念，⁸³但是從中國大陸 1957 年的「反右運動」擴大化；再到 60 年代的「文化大革命」，其中都可以發現這個時期對法制精神並未形成建樹，反而造成更嚴重破壞，⁸⁴而且，更延伸中共在爾後的一段時間，均無法在國家發展與國防事務上，有效遂行法制的建設。

時至中共於 1978 年確定了「以法治國」的基礎後，依法治軍成為依法治國的重要組成部分；同時也把國防和軍隊建設事業納入法制軌道，實現國防和軍隊建設與國家經濟建設的協調發展。而且經由近十多年的實踐證明，凡是中共軍事法制建設比較完備的領域，軍事活動與國家經濟建設之間的關係就協調得比較好。比如，在國防與武裝力量建設的基本法律制度方面，有了「國防法」，使得國家機構的國防職權(如附錄 1)得以明確可行外，更使國防建設的基本原則和武裝力量建設的基本制度得以有效實行(武裝力量相關法令，如附錄 2)；在兵役制度方面，有了「兵役法」、「現役軍官法」、「預備役軍官法」等，有效地保證了中共國防兵役制度的落實；但是就中共內部的資料檢討發現，當前還有一些領域，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，仍

⁸³維辛斯基無疑是影響蘇聯在 1930 年代法基礎建構的重要學者，甚至對大陸法制在 50 年代的建構產生不可忽視的重要性。其畢生致力於馬克思、列寧法學的研究工作，遵循馬克思、列寧主義的國家理論學說，在 30 年代一再批判當時蘇聯法學家帕舒卡尼斯等人超階級、超政治的資產階級法學的學說。他認為法律是行為規則的總合，其目的在於保護、鞏固和發展有利於和適合於統治階級的社會關係和社會秩序。這一法律定義，係為維辛斯基遵循馬克思主義經典作家對法本質的論述而提出來的，他不僅深刻地規定了蘇聯社會主義法律的定義，而且對於中國大陸在法制建構的初期有著普遍的指導意義。王文杰，《中國大陸法制之變遷》(台北：元照出版社，2002 年)，頁 98。

⁸⁴在改革開放以後有大陸學者語重心長的指出：有些法是反映統治階級的意志，有些法並不完全如此，它還反映整個社會的利益和要求，例如大陸在改革開放之際也頒布《環境保護法》、《食品衛生法》、《森林法》等，一味以統治階級的意志作為依歸，它將誇大了法的政治性，背後將是一條通往法律虛無主義和個人獨裁的歧路；為司法實踐中執法不嚴，破壞法制，提供理論根據；這將嚴重破壞法律之前人人平等的原則。周鳳舉，〈法單純是階級鬥爭工具嗎？—兼論法的社會性〉，《法學研究》，第 1 期(1980 年)，頁 39-40。

尚待通過國家立法加以保障，⁸⁵其中包括機構設置、隸屬關係、權限劃分及相應的法規、制度等，都必須因應時事發展趨勢，不斷進行調整、改革和完善國防動員機構的法制建設，明確國防動員和戰爭狀態的關係（如附錄3），以有效提高應變能力和快速動員水平。

壹、法制明訂國防動員的組織架構

就中共《中國軍事百科全書-戰爭動員分冊》中對動員的解釋是：「國家採取緊急措施，由平時狀態進入戰時狀態，統一調動人力、物力、財力為戰爭服務。」而就其動員的初始涵義，原本是使軍隊由平時狀態轉為戰時狀態，使後備役人員轉為現役的戰備型態調整，後來隨著「動員」涵義的擴展，不再僅僅限於武裝力量，更多形式上還包括了經濟、交通、物資與資訊科技的動員，但是其中仍以兵員動員為整個動員的中心目標與基礎，而武裝力量動員外的其他動員，基本上都是圍繞武裝力量進行並為其服務的，最終也要通過武裝力量才能對戰爭發生影響。綜合上述，就中共現階段對動員的涵義上可區分二個層面來解釋：

第一是：動員型態的最終目的均是在於因應戰爭的需要。

第二是：「人民戰爭」型式的兵員徵集仍是國防動員的基礎。

經由上述說明，一旦明確了中共國防動員的意涵後，瞭解中共動員的手段，是在國家(或政治集團)採取「緊急措施」，通過轉變體制而形成的動員機制。由於因應現代戰爭具有突然性、緊迫性、危急性等特徵，因而動員必須採取緊急、特殊、非常的手段，以利將平時體制轉為戰時體制，以保障戰時機器的運轉。具體而言，就是要將法制措施、行政命令、政治動員、教育宣傳等各種手段有機地結合起來，實施高度集中的領導與指揮、周密而嚴格地計劃和部署，並運用完善的動員體制來調動全國的人力、物力和財力，充分發揮其效能。而就中

⁸⁵高遐明，〈新時期國防和軍隊法制建設的指南-學習江澤民軍事法制思想的體會〉，《新形勢下部隊與官兵涉法問題研究》（2003年6月），頁20。

共的動員體制來分析：可分為動員決策機構、動員領導機構、動員執行機構三個組成部分(如表 2-5)，以下分述如后：

表 2-5 動員機構職能區分表

動員決策機構	權責機關	一、全國人民代表大會 二、全國人民代表大會常務委員會 三、國家主席
	法令依據	一、憲法第六十二條：「全國人民代表大會決定戰爭和和平的問題。」 二、憲法第六十七條：「全國人民代表大會常務委員會在全國人民代表大會閉會期間，如果遇到國家遭受武裝侵犯或者必須履行國際間共同防止侵略的條約，決定戰爭狀態的宣布；決定全國總動員或者局部動員。」 三、憲法第八十條：「中華人民共和國主席，根據全國人民代表大會的決定與全國人民代表大會常務委員會的決定，宣布戰爭狀態，發布動員令。」
	權責區分	一、適時作出戰爭動員準備與實施的決策。 二、確定戰爭準備與實施的方針、原則、政策和計劃。 三、審議並發布有關動員的法律。 四、監督各級動員領導機構執行有關動員的法律和規定。
動員領導機構	權責機關	一、國務院 二、中央軍事委員會
	法令依據	一、憲法第八十九條：國務院「領導和管理國防建設事業。」 二、憲法第九十三：「中華人民共和國中央軍事委員會領導全國武裝力量。」 三、國防法第四十七條：「國務院和中央軍事委員會共同領導動員準備和動員實施工作。」
	權責區分	一、根據最高動員決策機構的戰略意圖，研究與分析國際政治、軍事形勢，預測戰爭威脅程度和可能發生的戰爭規模與特點，提出有關戰爭動員方針、原則的建議。 二、組織有關部門擬制動員計劃和方案，經法定程序審批後，具體組織實施。 三、組織有關部門草擬動員法規，建立和健全動員制度。 四、組織協調、檢查監督各部門、各行業及各地區落實動員任務。 五、按照規定組織動員演練、點驗，不斷提高動員能力。
動員執行機構	權責機關	地方政府(中央、省、市及各自治區) 軍隊(軍總部、各大軍團、省軍區、人武部) 社會團體(工會、共青團、婦聯、工商聯合會、學生會等)
	法令依據	依據憲法、國防法及相關兵役法、現役軍官法、預備役軍官法、人民防空法、國防交通條例等動員法規條例。
	權責區分	一、政府的動員執行機構，是根據上一級的動員計劃和方案，制定政府部門的動員計劃和方案，領導、檢查督促各部門落實與執行動員任務。 二、軍隊的動員執行機構，是軍隊中擔負具體動員任務的職能部門，如中共總部、軍(兵)種、大軍區直至野戰軍團以上部隊均負責動員工作的專職或兼職機構，省軍區、軍分區、人武部主要負責地區的動員工作。 三、社會團體的動員執行機構，是戰爭動員工作不可或缺的力量。平時配合政府和軍隊，動員人民群眾從軍優屬，戰時則積極動員人民群眾參軍參戰，努力生產，直接或間接地為戰爭服務。

資料來源：參考自許江瑞、方寧，《國防法概論》(北京：解放軍科學院，1999年)，頁356。
筆者自行整理繪製。

一、動員決策機構：

動員決策機構是國家在動員準備與實施中的統管機構，是動員體制的神經中樞。動員決策機構的設置分為兩種情況，第一種情況是由最高國家權力機關行使動員決策機構的職能，如美國——其國會擁有最高立法權，對外宣戰權，以及規定軍隊員額、補充程序、服役年限等方面的權力，國會的各種委員會大多參加動員方面的有關工作和審議，因此，國會可以說是動員的最高決策機構。（另外，例如英國的議院、德國和法國的議會也是如此。）第二種是成立專門的最高軍事機構，行使動員決策機構的職能。如以色列的國防委員會，由總統、總理、國防、外交、內政、交通與郵電、財政等部部長以及總參謀長和若干顧問組成，其主要職能之一就是負責動員準備與實施的重大決策。

就中共目前而言，現階段動員決策機構是屬於第一種情況，同時，中共國防法第 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。」由此可得證，中共的動員時機是在國家的主權、統一、領土完整和安全遭受威脅時，所必然採取的動員型式與要件。另外，依據中共憲法第 67 條規定：全國人民代表大會常務委員會「決定全國總動員或者局部動員」。依據憲法的這一條規定，動員的時機最終將由全國人大常委會決定。因此，就中共國防動員機制而論，只要充分的把握動員時機，⁸⁶在戰爭爆發的初期，即能有效控制整體國防資源的運用。

二、動員領導機構：

中共對動員領導機構的認知，是實現國家動員決策機構意圖的具體辦事部門，也是領導國家各部門、各行業及各地區落實與執行動員任務的機關。其成員一般由政府部門、社會團體和軍隊系統方面的代

⁸⁶中共認為正確把握動員時機的利益：一、有利於贏得戰爭初期的主動權，阻止敵人長驅直入的進攻勢頭，減少戰爭損失。二、制約戰爭的爆發，發揮動員的威懾效能。三、將國家財力、物力的消耗儘可能地控制在適時、適度的範圍內。四、有利於取得在政治上的有利態勢，並配合以有效的宣傳，才能使更多的人了解動員的正義性，爭取國際同情和支持，從而在政治上處於有利態勢。許江瑞、方寧，《國防法概論》（北京：軍事科學院出版，1999年），頁356。

表組成。在動員準備與實施的過程中，動員領導機構負有組織、計劃、協調、監督等方面的重要職責，對人力、物力、財力諸方面的動員起著綜合平衡指導作用。另在中共國防法第 47 條規定：國務院和中央軍事委員會共同領導動員準備和動員實施工作。為了更好地實施對動員工作的領導，中共國務院和中央軍委所聯合成立的國防動員委員會，有效落實軍地雙重領導制度，將需要軍地雙方對黨管武裝和政治、軍事、保障等方面的工作予以細化和量化，以建立一整套貼近預備役部隊戰鬥力強、操作性穩的領導方法和工作制度，使雙重領導制度能更貼近預備役部隊實際的組織工作內容。在中共對動員領導機構的加強上，可從以下三點來說明：

(一)建立區域性有權威的動員指揮機構，特別是主要戰略方向和戰區，以各大軍區軍事動員部門為主，設立精簡高效的動員協調機構，制定和實行適合各戰區特點的動員法規和措施，以提高各戰略方向和地區獨立進行戰爭動員的能力。

(二)要求中共各地方黨委和政府要堅持「五個納入」，即把國防動員建設納入地方黨委、政府的重要議事日程，統一籌劃；把國防動員建設納入經濟和社會發展的總體規劃，統一安排；把國防動員建設經費納入政府財政預算和投資計劃，統一解決；把國防動員機構設置和人才培養納入政府的機構編制序列和幹部培訓渠道，⁸⁷使整個國防領導機制能有效運行。

(三)針對中共現行企業用工制度改革後，人員流動範圍和規模增大的實際，中共不斷加強動態管理與從嚴落實制度相結合，不斷強化官兵的條令意識和法紀觀念。要依照預備役部隊正規化建設標準，嚴格政治紀律、組織紀律、軍事紀律、行政紀律和群眾紀律，保持文明之師的形象。

⁸⁸同時，妥慎運用教育、行政、經濟、法規等手段，使中共動員體制健全完善，並進而保障召之即來，來之能戰的目標。

⁸⁷同註 55，頁 40。

⁸⁸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 6-7。

三、動員執行機構：

就中共在動員執行機構的認知上，認為把握動員時機，不僅要依據敵對國家的情況，也要衡量國家本身的力量，如果動員準備不夠充分，如果軍隊缺額較大，戰略物資儲備不足，經濟生產的平戰轉換機制不夠健全，國民的國防意識特別是危機感與國家安全面臨的威脅不相適應，就應加快進行動員準備，或者儘可能地實施動員。反之，如果已經進行了比較充分的動員準備，具備了比較強的動員能力，則可韜光養晦，靜觀局勢的變化，待到戰爭的爆發真正不可避免時，再實施動員。⁸⁹在中共現階段所建構的國防動員機制基礎上，是各個領域、各個行業落實與執行動員任務的基本單位，它伸展到政府各部門、軍隊各系統、各地區和各行業之中，形成協調一致的動員網絡體系。從整體上看，動員執行機構可分為以下三類：

(一)政府的動員執行機構：

中共現存的一些部委，如交通部、郵電部、鐵道部等都有負責動員事宜的機構，中央和各省、市、自治區成立了交通戰備領導小組、人防委員會等。從整體上來看，在人民武裝動員之外的其他動員辦事機構劃歸政府部門，人員編制和經費保障納入政府編制序列和保障範圍，賦予各級地方領導組織管理動員工作的「實權」和「實責」，⁹⁰確保地方性法規不得與上位法相抵觸的組織領導地位。⁹¹但從實際的驗證中分析，中共各級政府的動員執行機構還不健全，平時的動員準備工作主要靠各級人武部門實施，這在一定程度上，必然會影響到動員機

⁸⁹同上註，頁 357。

⁹⁰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。

⁹¹周偉，〈中國大陸法律詢問答覆效力之案例研究〉，《中共研究》，第 36 卷第 4 期(2003 年 4 月)，頁 102。

依據 1990 年 12 月 24 日，全國人大常委會法制工作委員會答覆意見如下：

- 一、省人大常委會批准省會市制定的地方性法規時，對其中可以適用於省內其他城市的，是否可以同時作出該法規適用省內其他城市的決定，可由省人大常委會決定。
- 二、根據全國人大常委會關於加強法律解釋工作的決議，地方性法規如何具體應用的問題，由省、自治區、直轄市人民政府主管部門進行解釋。只要這種解釋同法規不抵觸並且不超過法規規定的範圍，可以按這種解釋執行。
- 三、地方性法規在和法律、行政法規不抵觸的情況下，可以規定罰款，但涉及限制公民人身權利的強制措施，應由法律規定；法律未規定的，地方性法規不宜規定。

制的運行與功能彰顯。

(二)軍隊的動員執行機構：

中共軍總部負責研究制定戰時武裝力量動員擴編的計劃、原則和措施，督促軍隊各級做好平時動員準備與戰時組織實施工作。各軍(兵)種、各大軍區、省軍區、軍分區、人武部，按照總部下達的動員任務，分別制定各單位的動員計劃和方案，並負責國防後備力量建設的組織實施，戰時擔負著組織指揮快速動員、參戰支前和維護社會穩定等重大任務⁹²；軍分區系統的軍事準備則應以戰備建設標準化、指揮手段自動化、動員程序規範化、兵員管理經常化的「四化」建設為重點。⁹³這「四化」建設是一個有機整體，必須堅持集中領導、整體建設、全面提高的原則下，來全盤統一運籌規劃，使其共軍的體制與國防動員的機制相互配合運行。

(三)社會團體的動員執行機構：

如同中共的工會、共青團、婦聯、工商聯合會、學生會等社會團體，都應在黨和政府的統一領導下，設立負責動員工作的專職或兼職機構，平時配合政府和軍隊，動員人民群眾從軍優屬，戰時則積極動員人民群眾參軍參戰，努力生產，直接或間接地為戰爭服務。並通過中共所經營的各種海外關係，爭取國際友人和華僑支持中共的反侵略戰爭，分化、瓦解發動侵略戰爭的敵對陣營。因此，為求有效發揮社會團體的動員潛能，必須加強預徵物資裝備的平時管理，將預備役部隊與徵用單位建立聯繫制度，明確雙方責任，加強追蹤管理，定期檢查評估徵用物資裝備的數(質)量，使其經常保持良好狀態。⁹⁴這種「一體化」的建設模式，是中共綜合集成新的科學方法在武裝建設上的具體運用，它可有效建立國防後備力量與現役部隊的聯通性、融和性。

⁹²同註 75，頁 4。

⁹³步偉利，〈軍分區系統軍事鬥爭準備應以「四化」建設為重點〉，《國防雜誌》，第 192 期(2002 年 2 月)，頁 14。

⁹⁴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。

貳、明訂國家動員機構同軍隊的關係

從 1954 年中共第一部憲法規定：「由中華人民共和國主席統率全國武裝力量，並擔任國防委員會主席。」開始，在國務院設立了國防部，負責武裝力量的建設工作以來，以解放軍、武警、民兵所形成的武裝力量，就一直在中共的整體國防建設中佔有非常重要的一環，尤其在 1991 年初，江澤民主持軍委擴大會議，第一次把「依法治軍」作為軍隊建設的方針提了出來，以及 1997 年 3 月 14 日公布的「中華人民共和國國防法」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式確定了「依法治軍」的法律地位，不僅可以明確人民解放軍的指揮體系(如圖 2-3)，更可作為一種治軍方式，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。

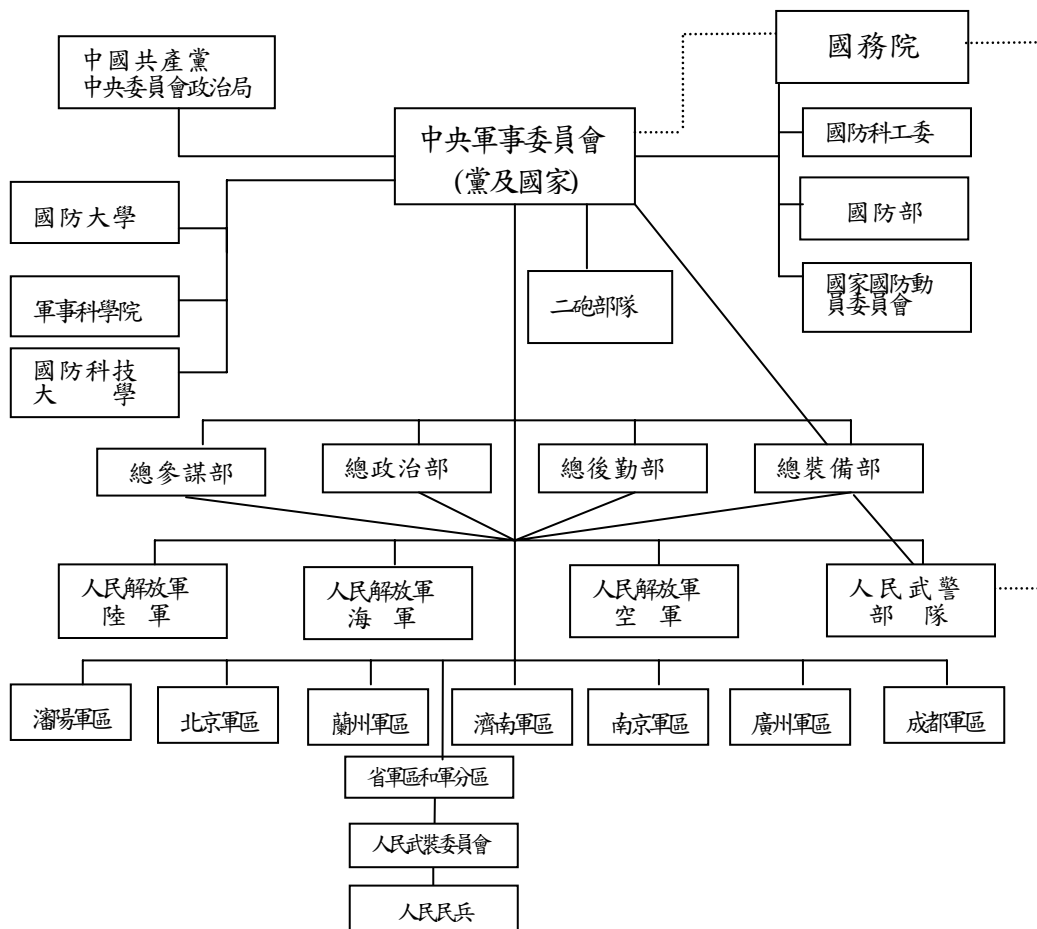


圖 2-3 人民解放軍指揮架構

資料來源：國防部史政編譯局譯，David Shambaugh 原著，《現代化中共軍力》(台北：國防部史政編譯局出版，2003 年)，頁 174。

1999年3月12日，江澤民在第九屆全國人大二次會議的解放軍代表團全體會議上，全面系統闡述了「依法治軍」方針的科學內涵，並指出：「中共治軍必須充分運用法律手段。以法制作為一種規範的強制方式，可以成為發揚中共以黨治軍的優良傳統、鞏固治軍成功經驗的有力保障。」⁹⁵如從國防整體來探究中共國家機構和武裝力量的關係，是定位在武裝力量要保衛國家政權與保衛國家機構上。同時，中共各級國防動員機關更要支持武裝力量革命化、現代化與正規化的相輔相成建設。具體說來，「依法治軍」明確律定了國防動員組織架構中，武裝力量(軍隊與武警、民兵)的權責、義務與指揮關係(如表2-6)，其分別闡述可從以下幾類來說明：

表2-6 中共武裝力量的指揮關係與任務

中國人民解放軍	指揮關係	軍隊同全國人大及其常委會、國家主席、國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院及地方各級權力機關、行政機關、審判機關、檢察機關等都有指揮權責的關係。
	擔負任務	一、國家主席公布的軍事法律和戒嚴、動員等方面的決定以及對戰爭狀態的宣布都與軍隊有關。 二、中央軍委對軍隊的職權，國防法已經作出了明確的規範，軍隊應當服從中央軍委的垂直領導。 三、軍隊有義務執行這些法律和決定。
中國人民武裝警察	指揮關係	一、國務院、中央軍委對武警部隊實施雙重領導。 二、中央軍委統一指揮全國武裝力量，包括武裝警察部隊，當武警部隊執行防衛作戰任務時，中央軍委決定武警部隊的作戰方針和基本部署。
	擔負任務	武警主要擔負國家賦予的安全保衛任務，維護社會秩序。主要由內衛、邊防、消防、特種武警構成，此外還有森林、黃金、水電、交通武警部隊等
民兵	指揮關係	一、國務院和中央軍委對民兵實施雙重領導。 二、各地的民兵工作由駐地軍事機關負責。 三、地方各級人民政府的有關部門，應當協助軍事機關開展民兵工作，解決有關問題。
	擔負任務	一、「四反」(反空襲、反偵察、反電子干擾、反滲透破壞)。 二、「三保」(保交通、保重要目標、保戰爭潛力)。 三、「四支前」(信息支前、技術支前、裝備支前、物資支前)為主體的體系。

參考資料：整理自方寧等，《軍事法制教程》(北京：軍事科學院出版，1999年)，頁45；崔曉漢，〈適應「市場」「戰場」環境—改革城市民兵工作〉，《國防雜誌》，第209期(2003年7月)，頁40。筆者自行繪製。

⁹⁵同註88，頁15。

一、國家機構同軍隊的關係：(參見表 2-7)

以中共軍隊體制同國家機構的關係來看，它包括軍隊同全國人大及其常委會、國家主席、國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院及地方各級機關、行政機關、審判機關、檢察機關的關係等，是其在中共國家整體安全機制中，有效融合軍隊體系的功能發揮，一般而言，軍隊同國家機構除了有上述的關係外，軍隊也應積極協助地方政府各個方面的工作推行，並執行地方各級人民法院對軍內或涉及軍(民)事、經濟、行政案件的裁判，這些軍、政一體的機制運行，是為其達成「高度集權」與「部門分工負責制」的整合建設。

表 2-7 中共國家機構同軍隊的關係

軍隊同全國人大及其常委會的關係	<p>全國人大及其常委會對於軍隊的職權，主要有決定戰爭與和平問題；任免解放軍軍事法院院長和軍事檢察院檢察長；規定軍人銜級；決定戰爭狀態的宣布；決定動員和全國省、市、自治區範圍的戒嚴。</p> <p>軍隊對於全國人大及其常委會，有依照國家規定獲取軍費的權利，有選擇人大代表參政議政的權利，同時，也有執行軍事法律的義務，接受全國人大監督的義務，執行全國人大及其常委會各項有關決定的義務；並應接受全國人大常委會對軍事法院院長和軍事檢察院檢察長的任免。</p>
軍隊同國家主席關係	<p>一、國家主席公布的軍事法律和戒嚴、動員等方面的決定以及對戰爭狀態的宣布都與軍隊有關。</p> <p>二、軍隊有義務執行這些法律和決定。</p>
軍隊同國家中央軍委的關係	<p>中央軍委對軍隊的職權，國防法已經作出了明確的規範，軍隊應當服從中央軍委的垂直領導。</p>
軍隊同國務院的關係	<p>一、國務院通過制定軍事行政法規和領導、管理國防建設事業行使對軍隊的有關職權，軍隊可以就國防建設問題向國務院提出建議，並依照規定獲得必要的經費和物資。</p> <p>二、軍隊的有關部門應當服從國務院對國防建設事業的管理，執行軍事行政法規。</p>
軍隊同最高人民法院的關係	<p>一、最高人民法院對各級軍事法院的審判工作實施監督，對依法應由審判機關負責的軍內或涉軍的刑事、民事、經濟、行政案件進行審判；最高人民法院院長可依法向全國人大常委會提出解放軍軍事法院院長的人選。</p> <p>二、軍隊有依法獲得最高司法保護的權利；有接受審判監督、執行最高人民法院對軍內或涉軍案件裁判的義務。</p>
軍隊同地方各級國家機關的關係	<p>地方各級人民政府和駐地軍事機關根據需要召開軍地聯席會議，協調解決各行區域內有關國防事務的問題，地方各級國家機關可請求軍隊搶險救災、參加地方重點經濟建設工程；請求協助維護社會治安；對所轄區的軍內或涉軍的民事、經濟、行政案件予以裁判。另一方面，地方各級國家機關應協同軍隊做好徵兵、兵員工作，為軍隊輸送合格足量的兵員；保障所轄區殘廢軍人的安置和生活等。</p> <p>軍隊亦可通過選舉地方人大代表參政議政，行使應有的政治權利；另外，軍隊也應積極協助地方政府各個方面的工作，執行地方各級人民法院對軍內或涉軍民事、經濟、行政案件的裁判。</p>

參考資料：整理自許江瑞、方寧，《國防法概論》(北京：軍事科學院出版，1999年8月)，頁57-59。

二、武裝警察部隊同國家機構的關係：

武警部隊與國家機構關係的主要內容與解放軍與國家機構關係大致相同。其特殊之處在於，根據國防法的規定，國務院、中央軍委對武警部隊實施雙重領導，⁹⁶（如附圖 2-4）但中央軍委統一指揮全國武裝力量，包括武裝警察部隊，當武警部隊執行防衛作戰任務時，中央軍委決定武警部隊的作戰方針和基本部署。武警部隊應當接受國務院和中央軍委的雙重領導，⁹⁷這是維持中共國家領導機制的權威性作為，而武警主要擔負國家賦予的安全保衛任務，維護社會秩序，主要由內衛、邊防、消防、特種武警構成，此外還有森林、黃金、水電、交通武警部隊等，⁹⁸這些都是在中共國家安全體制下，武裝警察部隊功能的有效發揮。

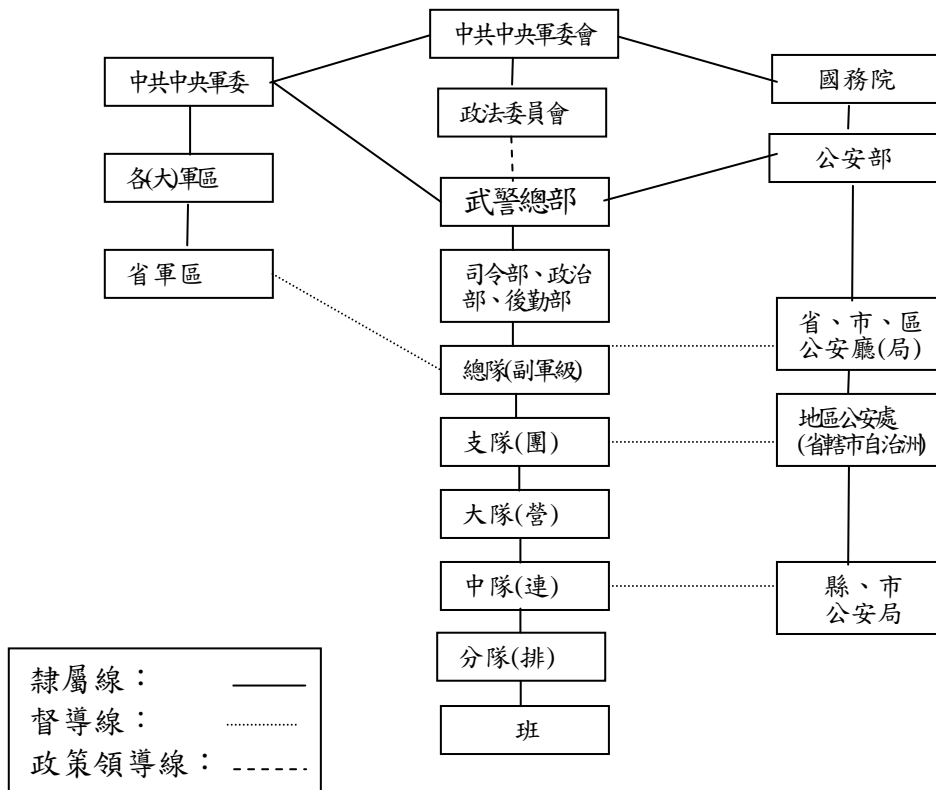


圖 2-4 中共武警部隊雙重領導體系圖

資料來源：高哲翰等，《中國人民武裝警察大解構》（台北：揚智文化出版，2003年），頁 206。

⁹⁶高哲翰等，《中國人民武裝警察大解構》（台北：揚智文化出版，2003年），頁 206。

⁹⁷同註 88，頁 59。

⁹⁸方寧等，《軍事法制教程》（北京：軍事科學院出版，1999年），頁 45。

三、民兵同國家機構的關係：

根據國防法規定，民兵在軍事機關指揮下，擔負戰備勤務、防衛作戰任務，協助維護社會秩序。民兵同國家機構的關係，除與解放軍的共同點外，另有以下特殊之處：一是國務院和中央軍委對民兵實施雙重領導；二是各地的民兵工作由駐地軍事機關負責；三是地方各級人民政府的有關部門，應當協助軍事機關開展民兵工作，解決有關問題。從上述關係的權衡取捨可得知，民兵組織是應當接受國務院和中央軍委的雙重領導，服從軍事機關的領導，接受當地人民政府的管理的組織架構。另外，依法辦民兵則是中共在市場經濟條件下，民兵建設的必經之路，而人民武裝動員急需完善的法規建設(如表 2-8)；城市民兵必須保持高度的戰爭警覺性，以促進戰時動員提高速度，及時滿足作戰使用的需求。

表 2-8 中共人民武裝動員急需完善的法規方向

制定「人民武裝動員法」	這一基本法規要規定和平時期人民武裝動員建設的主體和客體，規定戰時動員程序，特別是政府、省軍區系統、駐地現役部隊之間的協調與配合關係，規定通用裝備物資徵用、徵購和補償辦法，以及被動員兵員的權利與義務等，實現責、權、利的統一。
制定人民武裝動員的專項法規	諸如「預備役部隊動員條例」、「民兵動員條例」、「人防專業隊伍動員條例」、「專業技術兵儲備區徵兵、補兵和退伍安置規定」、「特殊專業退伍兵非原籍安置儲備辦法」等。
制定地方性法規	針對本地區特點作出補充性規定。
制定執法的法	特別是要明確省軍區系統為人民武裝動員建設的執法主體。

參考資料：整理自蘇志榮，〈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。

中共民兵建設改革對法律法規保障的要求，必須構建以「四反」(反空襲、反偵察、反電子干擾、反滲透破壞)、「三保」(保交通、保重要目標、保戰爭潛力)、「四支前」(信息支前、技術支前、裝備支前、物資支前)為主體的內容體系。⁹⁹堅持民兵建設權與使用權分離，決不能

⁹⁹ 崔曉漢，〈適應「市場」「戰場」環境—改革城市民兵工作〉，《國防雜誌》，第 209 期(2003 年 7 月)，

讓民兵成為個人或小集團利益的工具，確保共黨對民兵的絕對領導和指揮權，並且依據作戰方案、人民武裝動員建設計劃、當地人口和經濟狀況設計民兵組織總體框架，以建構城市民兵是為適應打贏高技術戰爭的客觀要求。

參、推動科學的軍事法制建設

從國防的基本定義來看，任何國家的國防活動都毫無例外的包括平時國防建設與戰時軍事動員兩個方面，而這種體制結構的異同，確直接決定了中共國防法的綜合性與效能發揮，因為從中共的軍事法制精神來分析，中共的軍事法包括國防活動的組織、經濟、法律保障方面的法律規範；國防人員配備方面的法律規範；國防設施和軍事裝備方面的法律規範；國防教育和武裝力量管理與訓練方面的法律規範；國家防務和戍衛方面的法律規範及戰爭方面的法律規範等，¹⁰⁰是不純然於軍事的手段，而是包括與軍事有關的政治、經濟、文化、科技、外交等其他手段，這種國防運作的廣泛性，將明顯的決定中共國防法的運行機制能否順利推進。而針對軍事法的解釋部分，中共認為軍事法是「經國家機關制定或認可，為調整國防軍事領域裡各種社會關係，維護國家軍事利益，並以國家強制力保證實施的行為規範的總和。」其形式包括軍事法律、法令與規章制度等。尤其時至波灣戰爭後，共軍為因應高技術條件下的局部戰爭，以及加速「現代化、正規化」建設，積極強化軍事法制的推動，與運用科學的軍事法規體系，以調整一定範圍內涉及國家、軍隊利益關係的法律規範，它是國家法律體系的組成部分，也是獨立的法律部門，而就其本身的法制體系而論可概要區分如后：

一、軍事法條和軍事法律：

是屬於憲法架構下的軍事規範，也是軍事法律規範的最高層次，

頁 40。

¹⁰⁰許江瑞、方寧，《國防法概論》（北京：軍事科學院出版，1999年），頁13。

是制定其他軍事法律規範的根本性依據，¹⁰¹主要是規定國家基本的國防和軍事制度，一般由全國人民代表大會制定，其權限範圍規定如后：一是國防領導體制，如中央和地方國家機關在國防活動中的職權，國防領導活動的制度等。二是武裝力量建設，如武裝力量建設的總目標（原則）、共黨對武裝力量的領導、武裝力量的構成及任務等。三是國防建設的基本制度，如陸防、海防、空防制度，國防動員、國防資產、國防教育、國防科研生產制度等。四是社會組織和公民的基本國防權利與義務，如社會組織和公民在兵役、國防生產、國防資產保護、保守軍事秘密方面的基本義務，軍人特殊權益的維護等。五是對外軍事關係，如對外軍事關係的基本原則和基本的國際義務。¹⁰²

二、單行軍事法規：

軍事法規和軍事行政法規以軍事法律為依據，其範圍主要是國防和軍隊建設的原則、制度和行為規範，¹⁰³此類法規一般是由國務院、中央軍委頒布實施，其內容是專門規定國防和軍隊建設有關事項，直接關係到軍事利益的保障作用，是屬於軍事法的重要組成部分，諸如「兵役法」、「現役軍官法」、「國防教育法」及「徵兵工作條例」等。

三、軍隊制定(頒布)的軍事法規：

此類法規的表現形式是軍隊的條令、條例及各種規章制度等。它由中央軍委頒布，用簡明條文規定的組織編制、教育訓練、行政管理、戰時行動、政治工作、後勤與裝備等內容，包括：「軍事訓練條例」、「後勤裝備條例」、「戰役裝備保障綱要」等。由於它們是軍隊建設的基本行為規範，具有高度的立法性、權威性、強制性、規範性、統一性等特點，是中共軍事法中必不可少的組成部分。

四、一般法律中的軍事法律規範：

中共在法制建設日益健全和完善的形勢下，必然要與社會上的其他成員發生各種法律關係。為確實維護和保障軍隊和軍人的合法權

¹⁰¹同 98，頁 27。

¹⁰²同 98，頁 27。

¹⁰³同 98，頁 27。

益，在中共一般的法律條款中規定相應的內容，此等內容涉及軍事利益，屬於軍事法律規範的範疇，諸如「刑法」中律定軍人(含武警、民兵)以及國家機關、社會團體，以至個人在涉及國防動員體系中的相關軍事法律規範等，均可作為軍事法的附加內容加以歸納。

五、軍隊專門性法規：

共軍各總部、軍兵種或大軍區單獨或聯合就部隊貫徹執行一般法律、法規而作出具有法規性質並適用於軍隊內部的專門規定。諸如「武警部隊『關於免除軍籍的有關規定』」、「關於軍隊和地方互涉案件幾個問題的規定」、中央軍委「關於逮捕和審判權限的規定」、總政治部「貫徹執行『關於刑事案件辦案期限的補充規定』的通知」等。此類規定，明確律定了共軍內部如何具體實施中共法律的具體規範和做法，具有立法、司法性質，是軍事法的補助部分。

近年來，中共根據國防動員建設的需要和「新時期軍隊建設」特點，積極加強國防動員與共軍法制的建設，根據中共「軍委法制局」統計，目前在共軍部隊施行的法規，60%以上是1979年以後制定，時至1989年江澤民接任「軍委主席」以後，江澤民在「以法治軍」的基礎上，不斷加強軍事立法的重要性，¹⁰⁴把關於國防建設和武裝力量建設的主張，通過法定程序的建立提升為國家意志的凝聚，其目的就是要從制度和法律層面，來保證黨對軍隊的絕對領導，進而推動共軍軍隊加速「現代化、正規化」進程，尤其在70年代間，共軍作戰型態由單一兵種型轉向為三軍諸軍兵種的聯合作戰型態，各機關、部隊，以至民間民、物力動員之間上下縱橫關係較過去複雜，現代化裝備亦較過去高出許多，必須嚴格按照條令、條例、教令、規定等予以劃分國防

¹⁰⁴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：一是要高度重視軍事立法工作，制定和修訂一批軍事法規和條令條例。二是用立法的形式鞏固改革的成果。把改革的成果上升為法律法規，為國防和軍隊建設服務。三是要對法律法規及時進行修改，也是維護軍事法權威的重要措施。四是要建立具有中國特色的軍事法規體系，建立適應社會主義市場經濟發展要求，體現共軍性質和優良傳統的軍事法規體系，使軍隊的各項建設工作都有章可循、有法可依。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15。

動員的管理和運作，以確保國防動員體制能在戰時發揮效能。另外，根據共軍指稱，現代戰爭型態的突出特點是高技術的總體戰，敵對雙方不僅是高技術軍力的戰爭，也是政治、經濟、軍事、科技、外交等活動配合戰爭的需要，高度發揮物質和精神力量的整體作用。綜上所述，共軍在因應戰爭型態的改變與國防動員的需要，積極加強軍事法制建設，並以各種軍事法律來規範國防體制的運行，繼而有效提升部隊「打得贏、不變質」的要求。