

## 第五章 結論

### 第一節 研究總結

美國芝加哥學派(Chicago School)的政治學大師梅菱(Charles Merriam)認為國家有五個目的，即安全(security)、秩序(order)、正義(justice)、自由(liberty)與福利(welfare)，其中又以國家安全為國家政策的首要目的，而在這種基礎下所建構的國防政策，必定是依其國家利益來加以制訂，就如中共在「2002年國防白皮書」中，就已明確律定國防建設的主要目標，是在經濟建設與鞏固國防穩定下發展起來的。

現階段中共強調經濟發展與國防建設同步進行的過程中，其軍事戰略也隨著後冷戰時期的國際情勢，調整至以「積極防禦」為國防建設的基本原則。這種積極防禦的架構，主要是對「打贏高科技條件下的局部戰爭」為目標，是政治、經濟、軍事、科技、文化、外交等綜合國力的整體較量。在這種思維考量下，中共的國防戰略也調整以「質量建軍」為中心，以「革命化、現代化、正規化、全面建設」為思想，推崇少用「力」，鼓勵儘量利用「計」或「策」取得最大優勢。因此，本研究的構思即在期望透過文獻的回顧，來探討中共國防動員體系演變的歷程與發展、面臨的困境，以及動員體系演變對中共國家安全與平戰結合的影響評估，進而驗證中共法制基礎建設，是否真能建構「依法治軍」目標的達成。茲將研究主要發現羅列如下：

#### 壹、明確國防動員的權利與義務關係

國家的任何一部動員法法規，都難以全面兼顧的對全國各地的動員工作作出具體的規定，而且，中共現行的相關動員法律法規，也同樣存在不夠健全的問題。因此，中共現階段藉由法制精神的建構，明

確律定與國家動員法律(法規)相銜接、相配套的地方性動員法規體系，除確保中共在因應任何複雜的情況下能夠有效實施動員外，更規範各級動員部門必須根據未來戰爭的規模、對象和地區等情況，制定各類動員計劃和方案，明確動員的原則、任務、方法和要求。現謹就中共推動法制化，以明確賦予國防動員機制的適法權利與義務關係，分述如后：

#### 一、明確國防動員法規制度的保障：

根據中共現行動員的立法體系，應按「法典類」進行構建。其中，國防動員法應作為國家動員法典來制定，使之成為國防動員的「龍頭法」，其法律效力必須按「軍事法」、「戰時法」和「非常時期法」來定位，以提高其法制執行的權威性和強制性；使其在時間的掌握上能以戰時和危急時為主，並能因應情況而調整為平時與戰時兼顧；在內容上，則可適當加大概括性條款、彈性條款和授權性條款的比重，以便給單行法的制定留有更多餘地。中共現根據「憲法」、「國防法」及其他有關法律，建立了完善的國防體制，並定位「全國人大」為最高權力機關，決定戰爭和和平的問題；「全國人大」常務委員會決定戰爭狀態的宣佈及決定總動員或局部動員。經由實踐證明，國防動員建構了以戰區為主、全國支援，以主要作戰地區為主、全戰區支援，以中心城市為主、周邊地區支援的相對獨立的動員保障系統，同時也為因應在中共經營的市場經濟條件下，處理好國家利益與個人利益、全局利益與局部利益之間的關係，做了相應的法規制度保障。

#### 二、賦予國防動員潛力的統合與運用：

中共為有效加強國防動員的整合力量，增強平戰轉換的速度與能力，把蘊含在人民群眾中的力量快速凝聚起來，釋放出來，目前正藉由法制的律定，要求各地軍事機關和地方政府有關部門，提供地區內可行的戰時動員潛力資料，全面、系統、準確地掌握各部隊所在地區的社情、道路、交通、通信、氣象、水文、醫療、國防工程、機動車輛等情況，以及可供徵用的物資、裝備和資源，這些都是中共國防法

律、法規賦予每個公民及社會團體的義務與責任。同時，因應經濟發展與社會環境的變遷，必須從法律上明確賦予國防動員，組織指揮搶險救災和參與維護社會穩定等職能，將國防動員機構與抗洪、抗旱、抗震、消防和事故救援等指揮機構聯合起來，形成集中統一的國防動員和搶險救災組織指揮體系，加強與維穩、反恐組織機構的密切協作，使戰爭動員準備與中共執行搶險救災、維穩、反恐的人力、物力、財力準備一體化，有效提高中共整體的戰備效益、社會效益和經濟效益。

### 三、確立指揮機制間的平戰轉換：

中共動員立法和動員體制，即是以政府所設的動員主管機構為主體，自上而下形成主管系統；同時，在主管系統周圍建立相應的協調、諮詢、顧問和監督機構，形成輔助或協管系統。而國家平時的動員機構，不可能也無必要全部是實體，一般是有虛有實，虛實結合。這種構建方式，是由國防動員所具有的平戰結合、平戰轉換特性決定的。這樣做，平時有利於精簡機構提高效率，戰時或危急時有利於快速轉換。如同，中共一般的認知而言，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，這三個機制形成了中共國防動員工作的建立與運行。其中，組織協調是中共整體國防動員工作鏈中，最複雜、最繁重的一環，它必須依靠先期妥善調查軍隊與地方、需求與供給、平時與戰時、支援與徵收、人力與財力、物力之間的關係，周密統整組織實施動員，以滿足應急備戰中的不同需求與平戰轉換的迅速調整與動員。

## 貳、國防立法建構中共軍事革新

中共對軍事法的解釋為「經國家機關制定或認可，為調整國家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總和。」其形式包括軍事法律、法令、規章制度等。而在國防動員部分，中共為因應市場經濟條件下，有效推動動員機制的

職責與使命、權利與義務，必須賦予法律化與制度化的保障，諸如建構「國防法」、「國防交通動員法」、「人民防空動員法」、「國民經濟動員法」等，除可加強國防動員效能的發揮與保障外，更可使共軍在因應新環境下，建構軍事事務革新的基礎。謹摘要敘述如后：

#### 一、打贏高科技局部戰爭的法制建設：

加強法制建設與正規化管理，是中共整體國防動員體系，遂行「打贏高科技條件」下局部戰爭的內在動力和必需手段<sup>1</sup>，畢竟高科技條件下的國防需求，是由眾多人員、複雜裝備、嚴密組織所構成的戰爭型態，如要使其成為協調一致、運轉自如的整體，就必須通過法規條令對其實施嚴格的正規化管理。同時，在高技術條件下的局部戰爭中，國防動員體系的編組及作戰系統是否科學合理，指揮是否靈活高效，整體國防力量各個組成部分聯繫是否緊密、運轉是否協調一致，這些因素都對戰爭全局產生越來越大的影響，為求有效貫徹局部動員的條件，就必須堅持「法制」的精神，以貫徹執行國防動員整體組織結構的調整、作戰系統的強化與指揮機制的健全，方能有效遂行打贏高科技條件下的局部戰爭。

#### 二、型塑國防動員法制化的有利基礎：

中共國防動員的監督體制，是國務院、中央軍委共同領導國防動員各項準備和動員實施的日常管理監督機構及其制度體系。而現行國家國防動員委員會，是建構在國務院、中央軍委領導下，主管全國國防動員工作的議事協調機構，而國家人民武裝動員辦公室、國民經濟動員辦公室、國家人民防空辦公室和國家交通戰略辦公室、國家國防教育辦公室是國家國防動員委員會的 5 個辦事機構。其中必須統合運作，並進一步完善民兵與預備役工作的法律法規，使其能與軍事行動相結合，從法律上明確地方政府、法人、公民在民兵與預備役工作中

---

<sup>1</sup>中共作家呼籲中共當局不應準備進行全國動員，俾利打一場長期戰爭；而應準備遂行一場迅速、小規模的「高技術條件下的局部戰爭」或只稱「局部戰爭」。但中共所說的局部戰爭似乎包含了非常廣泛的軍事狀況，幾乎所有規模小於全球性戰爭或重大核子戰爭的軍事作戰，均被中共視為局部戰爭。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 319。

的責任，從中共強化基層建設法規以「法」細化企業法人和經濟組織在民兵、預備役部隊建設中的義務和責任，規範流動兵員的組織建設、軍事訓練、政治教育、應急動員和獎懲等方面的內容來看，是為戰時國防動員機制提供了有效執行的基礎。

### 三、法規制度明確律定預備役動員機制：

1982年中共中央軍委會發佈第15號命令，指示較低層級的單位組建預備役部隊，並將其納入「人民解放軍」的正式編組中，與現役部隊實行一體化建設，進而實現優勢互補，達到力量倍增的效果。在中共「依法治軍」的原則下，相繼配套訂定的國家法律、軍事法規，為戰時國防動員的各項立法工作提供了直接的依據外，同時，也在軍事、後勤、裝備等方面相繼建立了許多戰時相因應的軍事法律，為戰時國防動員機制提供了有效執行的基礎，明確律定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，並依據「國防法」、「預備役軍官法」等法規和軍地聯合制定的有關管理政策，以進一步完善軍地聯合考評機制，切實提高預備役的法規意識，以在知法、守法、用法的原則下，切實履行國防動員義務。

透由上述研究得證，中共國防動員藉由法制的建構，期能完善國防動員體制，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。這是中共順應「全民國防」理念下，所發展要求提出的重大戰略決策，把民兵、預備役部隊和現役部隊的建設作為一個有機整體，統一規劃、統一建設、統一運用，除可充分發揮綜合國力的整體優勢，全面提升中共的威懾和實戰能力。從長遠看，更能建設平時為國民經濟服務、戰時迅速為「打贏」戰爭服務的「全民國防」體制，這將是中共在現階段加強國防安全的必然選擇與措施。

## 第二節 研究發現與心得

### 一、法制不彰導致國防動員效能受限：

中共依據《憲法》規範，雖然有效通過《國防法》的立法程序，賦予了中共國防動員體制的法制基礎，而且相繼制定頒布《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與原則。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《國防動員法》、《國民經濟動員法》及《國防交通動員法》等關係中共動員體制的母體法規均尚未明訂，這些都將嚴重制約中共國防動員平戰轉換機制的運作，另外，包括國防動員機構設置、隸屬關係、權限劃分及相應的法規、制度等，都還未能有效因應時事發展趨勢而精進調整、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，以有效提高應變能力和快速動員水平。

### 二、指揮機制權責不明

依據中共憲法第六十七條規定：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」。另外，依據憲法第八十條規定：「中華人民共和國主席，根據全國人民代表大會的決定和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。」因此，就中共國防動員機制而論，其決策權、領導權是高度集中的，就這一方面來看是比西方國家在國防員機制運行上要便利得多。但是，就其國防動員的領導機構而論，則又分屬國務院和中央軍事委員會，實施雙重領導制度，在動員執行機構，則又分屬地方政府、軍隊及社會團體等不同機關，在動員管理中的權力和資源分配上，卻也仍存在一些指揮調度的窒礙問題，尤其在高科技條件下的戰爭型態，在動員的很多層面上是結合到整體經濟、民力與物資的動員中，這些相應經濟發展所產生的利益取捨現象，除輕視了國防動員法制的效率與速度外，也相對的

造成了人員難召集、經費難落實、物資裝備難徵用、聯訓聯保難組織等問題，這是中共現行國防動員體系中的重點和難點。

## 二、高技術局部戰爭下的國防動員機制變革：

未來進行的高技術條件下的局部戰爭，多局限在特定的地區、海域或空域進行。由於戰爭形式的變化，使中共在動員全國民物力來支援戰爭的規模和方式也發生了變化。一是戰爭動員限定在一定的地區和行業部門進行。其次，為了不影響國家經濟建設大局，應根據國家總體戰略和戰爭規模的需要，進行適度的戰爭動員。再者，進行局部性戰爭動員時，通常限定在戰爭爆發地及其附近的一定地區和全國範圍內需要支援戰爭的一定行業部門，以滿足局部戰爭中打贏人民戰爭的需要。但是，目前中共動員系統的信息化建設屬於剛剛起步，尚處於分散實施階段，由於受傳統動員觀念的束縛，信息動員還沒有引起足夠的重視，這也制約了中共國防動員機制的有效運行。

### 第三節 未來研究建議

面對科技發展引導作戰型態的改變，現代戰爭已成為全方位的總體戰爭，全民國防更蔚為各國軍事發展的潮流，始終不曾放棄無產階級戰爭觀的中共，也不得不將「人民戰爭」詮釋為全民國防的一種表現形式，日漸重視國防動員體制的運作與成效，本研究最大價值，在於彌補國內先進學者對中共國防動員體制研究的不足，特別是面對詭譎多變的兩岸關係，在中共不放棄以非和平方式處理台灣問題，強調戰爭正義性與合法性的前提下，若能進一步解構中共民兵、武警、預備役部隊等後備動員組織之異同，相信對建立兩岸軍事互信機制，預防台海衝突，定有莫大效益。

