

共軍「非戰爭軍事行動政治工作」析論

陳津萍

國防大學教官

中國文化大學博士生

摘 要

「非戰爭軍事行動」肇始於美軍 1993 年的軍事準則中，成為中共研究者所重視。因此，以文獻分析法，透視共軍在這方面的相關研究與實踐作為，藉以發現其未來的走向：一、加強對「非戰爭軍事行動」的戰略指導；二、加強「非戰爭軍事行動」與「政治工作」能力的基礎建設；三、構建「非戰爭軍事行動」理論體系與政治工作的場域；四、落實法規制定與專項教育訓練內涵；五、「非戰爭軍事行動」與「政治工作」是互為依存的。陳述對非傳統安全威脅的應對作為與戰略指導。同理可證，我國在非傳統安全上亦面臨諸多威脅，如水災、地震等，可借鏡中共在這方面的救援力量建構，讓我國的防災救災體系更趨完備，國軍的中心任務能百分百完成，故值得重視研究。

關鍵詞：多樣化軍事任務、非傳統安全威脅、非戰爭軍事行動、非戰爭軍事行動政治工作

On PLA's 「Military Operations Other Than War」

Jin-Pyng Chen

Chinese cultural university

Abstract

「Military Operations Other Than War」 was initiated from the principles of US military in 1993 and draws the attention from the researchers of China. This paper seeks to understand how PLA does in 1) Strengthening the strategy guide of 「Military Operations Other Than War」 2) Strengthening the basic ability ground work of 「Military Operations Other Than War」 and 「Political Work」 3) Building the theoretical system and political work area of 「Military Operations Other Than War」 4) Implementing regulations and specialize the education training contents. 5) 「Military Operations Other Than War」 and 「Political Work」 are dependent on each other.

We can learn form China's rescue infrastructure to improve our disaster management and to make sure our military center can 100% accomplished the tasks.

Key words : Diversified military task , Not traditional safe threat , Military Operations Other Than War , Political Work

壹、前言

隨著時間的流逝，非傳統安全威脅類型強化了一個新的軍事概念內涵，豐富了「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)的發展，¹促使軍隊職能相繼轉變，就實踐的角度檢視，首推美國，遂成為各國仿效的對象。基此形勢，中國大陸也注意到了此趨勢的發展。就時間而言，《中國新聞網》在2002年9月13日報導，解放軍頒行的《軍事訓練條例》中，增加有關「非戰爭行動」(Operations Other Than War, OOTW)新訓練內容，包括水災搶險、火災搶險、震災搶險等突發事件的處置。總參謀部也印發《非戰爭行動訓練教材》供部隊訓練使用(王明武 2006,1; 洪陸訓、詹哲裕 2007,22)，趨向實務性的操作。

近年來，中共隨著綜合國力的提升，亦面臨非傳統安全威脅的複雜多樣，形成應對多種安全威脅、完成多樣化軍事任務的能力方向邁進，這是中共黨對共軍建設提出的新要求(西安政治學院政治作戰研究所 2009,1)，另軍事科學院亦出版了「非戰爭軍事行動」—遂行多樣化軍事任務叢書(劉源 2009; 肖天亮 2009; 宋國才 2009)，且根據需要頒行《中國的減災行動》白皮書(國務院 2009)，並融入自詡為生命線的政治工作，²成為「非戰爭軍事行動政治工作」的提法。強調是軍隊軍事力量運用的重要方式，要把「非戰爭軍事行動」能力建設放在軍隊現代化建設和軍事鬥爭準備全局中科學籌劃和實施(涂炳林、張雲勝 2009,3)，深入探索非戰爭軍事行動工作特點規律，注意總結經驗，健全方案預案，完善工作機制，搞好針對性訓練(總政治部 2010,1)，形成2010年中共軍事訓練中政治工作指示部署的新焦點。

申言之，共軍的認知與研究成果，事實上，就是應對傳統安全與非傳統安全諸因素的呈現。可見，遂行「非戰爭軍事行動」是中國大陸以其軍事力量和政治工作作為，抵禦和消除非傳統安全威脅的必要選項，遂成本研究的焦點。易言之，

* 感謝審查老師所提供的寶貴意見，作者收穫甚多，其中有些卓見更可作為後續研究的概念架構與未來寫作應注意的事項，特此感謝。

¹ 「Military Operations Other Than War, MOOTW」，有不同譯法，如中國大陸譯為「非戰爭軍事行動」，而國內學者洪陸訓、趙忠傑譯為「非戰爭性軍事行動」。然而本文是對中國大陸的研究，為忠於原貌，以「非戰爭軍事行動」稱之，特此說明。王明武等著，《非戰爭軍事行動》(北京：國防大學出版社，2006年8月)，頁1；洪陸訓、詹哲裕編，《新世紀的政治作戰》(台北市：國防部總政戰局心戰處，2007年4月)，頁22。

² 中共黨明確提出政治工作「是構成軍隊戰鬥力的重要因素，是實現黨對軍隊絕對領導和軍隊履行職能的根本保證」，〈經黨中央中央軍委批准中國人民解放軍政治工作條例頒布〉，《解放軍報》(2003年12月15日)，版1。

中國大陸是「以黨領軍」的政權，那麼「非戰爭軍事行動政治工作」如何扮演服務保證的作用（西安政治學院政治作戰研究所 2009,73），更為中共領導階層與政治工作者所重視。爰此，以共軍研究者對美國「非戰爭軍事行動」的研究內涵為鋪陳，藉以梳理共軍發展「非戰爭軍事行動政治工作」之內涵與實務，雖然中共的官方文獻有限，³但仍期望以此為鑑，提供吾人對共軍在這方面發展不同的觀察角度與思考方向。

貳、中共對美軍「非戰爭軍事行動」的認知與理解

根據前述，「非戰爭軍事行動」是冷戰後日益顯現的一種軍事力量運用方式（王強 2009,17），主要是國家安全受到的挑戰，呈現了多元化的趨向，已非傳統安全所能概括，復以 2001 年 9 月 11 日在美國所發生的「911」恐怖攻擊事件，除了撼動美國的國家安全外，證明非傳統安全威脅的形式與力道，不亞於傳統安全威脅，詮釋二者對國家安全威脅並非涇渭分明，往往是交織在一起的，遂成為各國必須關注的安全威脅因素。換言之，軍隊在這方面的職能，有其不可替代性，而美軍可謂這方面的肇始者，並成為仿效的對象。

一、美軍「非戰爭軍事行動」的提出與發展

共軍研究者指出美軍的「非戰爭軍事行動」是對 1980 年「低強度衝突」(Low Intensity Conflict)野戰條令理論的進一步發展（朱之江 2003,83）。那麼有關「低強度衝突」的意義，主要是根據美國 1986 年《陸軍訓練手冊》(Army Trains Handbook)的界定，它是「一種為達到政治、軍事、社會、經濟或心理目標的有限政治—軍事鬥爭。它經常持續長久，其範圍從外交、經濟和心理的施壓到恐怖主義和叛亂」。「低強度衝突」一般被認為發生在某一特別地域，常具有軍備、戰術和武力層次受到限制的特徵，它涉及在正規武裝部隊戰鬥門檻以下，對於軍事手段的實際或預期的使用（Circular Field,1986）。這一定義到了 1989 年，美軍略作了修正指出，它是「敵對國家間或敵對團體間，低於傳統戰爭和高於慣常性、

³ 關於本研究的限制，還是衷心的感謝審查老師對中共「非戰爭軍事行動」與「非戰爭軍事行動政治工作」概念界定上所提的寶貴意見，足可作為後續研究的指引，衷心感激。然而在資料的蒐整中，仍未發現中共官方對此概念有所界定，因此退而求其次，儘量以共軍研究者的成果為主，並以中國大陸在這方面的具體實踐作為，主要包括搶險救災、處置突發事件、打擊走私販毒行動、國際維和、國際救助、維護海洋權益、跨國聯合軍演等類型，應可提供一些省思與啟發，故有研究之價值。

和平性競爭之間的一種政治—軍事抗爭。它經常涉及爭議性原則和意識形態的延伸鬥爭。其範圍從顛覆到武裝力量的使用，藉由綜合運用政治、經濟、資訊和軍事工具等各種手段來實施。」(U.S. Department of Defense 1989, 1-1) 概略具備了「非戰爭軍事行動」的內涵。

1991年美國參謀長聯席會議制定頒發的《美國武裝部隊的聯合作戰》(Joint Operation of the American Armed Force)第一次使用了「非戰爭行動」概念。1993年美國陸軍《作戰綱要》(Operational Outline)，首次將「戰爭」和「非戰爭行動」，並列為基本軍事行動範疇，還專闢一章「非戰爭行動」，系統論述了非戰爭行動的理論意義、原則、行動類型等，成為美軍「非戰爭軍事行動」理論的基石。1994年，美軍在《國防部軍事和相關術語詞典》(The Military and Related Term Dictionary for Department of Defense)中列入「非戰爭軍事行動」條目，使之成為一個有權威定義規範的軍事術語。美國參謀長聯席會議於1995年正式頒布了《非戰爭軍事行動聯合綱要》(Military Operations Other Than War Unites To Join Outline)，對「非戰爭軍事行動」的概念、性質、範疇、類型、行動原則等作了詳盡闡述，使美軍「非戰爭軍事行動」條令化，並在作戰理論層面確立了該理論的地位。1997年《聯合作戰綱要百科詞典》(The Encyclopedic Dictionary for Joint Operational Outline)中，美國參謀總長聯席會，將「非戰爭軍事行動」列為正式用語，解釋包括除了戰爭以外所有軍事行動的軍事能力的應用，可作為其他國家力量工具使用的補充(王強 2009,17)。致此，該理論已愈形完備，發揮指導性的作用，減少「零和賽局」的局面，使軍隊在國家安全與社會安全等層面，均扮演著不可忽視的角色與功能。

共軍研究者又指出，雖然2006年美軍新版《聯合作戰綱要》(Joint Operational Outline)，用「危機反應」和「有限應急行動」取代了「非戰爭軍事行動」的概念，並將軍事行動分為四個等級，即：軍事接觸；安全合作和威懾；危機反應和有限應急行動；大規模作戰行動和戰役。並特別強調危機反應和有限應急行動，「可以單獨應對危機，也可以成為更大規模的、更為複雜的聯合戰役行動的一部分」。由此可見，現在美軍雖然捨棄了「非戰爭軍事行動」的提法，但並不是不重視「非戰爭軍事行動」的作用，相反，它把此類行動看成與戰爭行動同樣重要，在國家軍事戰略中的地位有顯著提高(涂炳林、張雲勝 2009,7)，只是把「非戰爭軍事行動」的內容分解到軍事接觸、安全合作和威懾等軍事任務中(劉源 2009,18)，而其呈現的作用，仍強調拓展國家利益，消除安全威脅，改善國際形象，提升軍事能力等面向(王強 2009,17；涂炳林、張雲勝 2009,10-13)，詮釋著上述內涵並不因時序更替，而喪失其作用與影響，反而愈形重要，故對共軍研究者與戰略性實踐帶來了某種程度的啟發與影響。

二、美軍「非戰爭軍事行動」的概念與主要內容

根據前述，美軍各軍種、參聯會及國防部對「非戰爭軍事行動」都提出過不同的定義，其中較獲得共識的是 2001 年美軍參聯會在《聯合作戰綱要》中對「非戰爭軍事行動」的定義：「除戰爭中大規模交戰行動之外，國家軍事力量的一切運用。」美軍認為，「非戰爭軍事行動」與戰爭行動有著本質的區別，「戰爭行動的核心是摧毀敵人的戰爭能力，而「非戰爭軍事行動」的核心在於懾止戰爭、維護和平，以及提供應急性民事支援。」那麼有關美軍「非戰爭軍事行動」可區分為：實施概況；類型與作為；基本原則與特點等（詳細內容如表一）。換言之，中共研究者對美軍「非戰爭軍事行動」的認知與理解，從表一的內容檢視，正可突顯解放軍與武警對於彰顯國際影響力與內部維穩等面向的著力，有其不可替代的作用，遂成為共軍仿效的對象與研究重點，更為政治工作開拓了另一場域，形成牢不可破的黨軍關係，及塑造以民為本的形象。

表一 中共對美軍「非戰爭軍事行動」的認知與理解

| 項次 | 項目 | 主要內容 |
|----|-------|--|
| 一 | 實施概況 | <ol style="list-style-type: none"> 1.可以在戰爭的戰前危機，升級階段或危機平息過程中實施。 2.可以與戰爭行動同時實施。 3.單獨實施。 |
| 二 | 類型與作為 | <ol style="list-style-type: none"> 1.交戰性行動 通常指使用武力實施交戰。如：護航行動等。 2.過渡性行動 指處於交戰性行動和非交戰性行動的過渡中。如：維和行動和搜救行動等。 3.非交戰性行動 如：災難事態管理、人道援助、力量顯示等。 |
| 三 | 基本原則 | <ol style="list-style-type: none"> 1.目標 目標原則的本質，是要指揮官明確成功完成使命任務，或者是在使命任務達成之前終止軍事行動。 2.統一 取決於各兵力、各部門的緊密配合、協調一致，以達成各類行動的統一。 3.安全 指自我防護，並涉及到保護民眾，以及各參戰機構與組織。 4.約束 指謹慎的使用軍事力量，有約束的使用交戰規則。 5.持久 堅忍不拔、持之以恆、鍥而不舍追求國家目標的意志。 |

| | | |
|---|----|--|
| | | 6.合法 確保軍事行動，以及支持當地政府機構的合法性。 |
| 三 | 特點 | 1.地位較高、作用獨特。 2.方式多樣、行動交織。 3.強度較低、風險較高。 4.行動靈活、強度可控。 |

資料來源：

- 一、劉源主編，《非戰爭軍事行動中的政治工作》(北京：軍事科學出版社，2009年)，頁18-22。
- 二、宋國才等主編，《非戰爭軍事行動實例研究》(北京：軍事科學出版社，2009年)，頁15-6。
- 三、作者整理。

參、共軍「非戰爭軍事行動」內涵研究與實踐

近年來，共軍在軍委主席胡錦濤的領導下，對「非戰爭軍事行動」的研究與重視，大抵可從「非戰爭軍事行動」的戰略意義、內涵與實踐檢視，藉以作為「非戰爭軍事行動政治工作」論述的基礎，茲分述如下：

一、共軍研究「非戰爭軍事行動」的戰略意義

綜合前述，共軍對「非戰爭軍事行動」的定義。首先，就中共官方文書而言，首推2002年出版的《中國軍事百科全書》(增補卷)第一次對「非戰爭軍事行動」下了定義，指出「非戰爭軍事行動」，是「在和平時期和衝突期間，使用武裝力量組織實施的有別於戰爭的軍事行動」。其次，是2007年出版的《中國大百科全書》(軍事卷)又將其定義「為了達成國家安全利益而使用軍事力量進行的不直接構成戰爭的軍事行動」。並具體指出：「非戰爭軍事行動」，是指國家非戰爭地運用軍事力量，抵禦和消除各種非傳統安全威脅，保障國家、社會和公民安全權益，以實現可持續安全的重大軍事行動。

其次，就中共學者對「非戰爭軍事行動」的概念，主要是從2009年《南京政治學院學報》所刊「近年來非戰爭軍事行動理論研究綜述」指陳，可從三種角度檢視其研究者的定義歸類：⁴第一種，基本上沿用了美國1997年版的《聯合作戰綱要百科詞典》中，對「非戰爭軍事行動」的定義，主要是從非戰爭與戰爭的區別進行定義；第二種，主要是依據《現代漢語詞典》中關於「戰爭」、「軍事」、「行動」的規範解釋；第三種主要是基於戰略目的來理解「非戰爭軍事行動」的

⁴ 因限於篇幅，詳細內容可參閱陳媚娜，〈近年來非戰爭軍事行動理論研究綜述〉，《南京政治學院學報》2009年第2期第25卷(2009年2月)，頁121。

內涵，此點是較符合共軍目前的發展現況。

由此可以看出，共軍官方文書與研究者對「非戰爭軍事行動」的定義，其共同點，在於認為「非戰爭軍事行動」與戰爭行動有著本質區別，以武裝力量為基礎，對內以武警為主要的投入力量，對外則以共軍為主。⁵不同點則在於對「非戰爭軍事行動」的目的、實施手段、運用場合等有著不一致的表述。

因此，共軍研究者認為進行非戰爭行動理論研究具有重要的戰略意義，主要體現於（張曉軍、閔曉燁 2008,6-7）：1.有助於共軍正確認識在社會變遷中歷史使命的轉換，所指陳的就是胡錦濤「三個提供、一個發揮」——（1）為黨鞏固執政地位提供重要力量保證。（2）為維護國家發展的重要機遇期提供堅強的安全保障。（3）為維護國家利益提供有利的戰略支持。（4）為維護世界和平與促進共同發展發揮重要作用（楊志恆 2006,6）。強調處於 21 世紀的共軍，面臨著新的社會環境和新任務，如何完成多樣化軍事任務，有其現實性的啟發。2.有助於共軍改革的不斷深化，強調只有在分析各種因素的基礎上，為改革提供科學依據，才能創造革命化、現代化、正規化建設的需要。3.有助於共軍系統與社會系統之間的協調發展，強調在進行「非戰爭軍事行動」時，會與社會各種組織和成員，因利益調整等原因而出現某些衝突，此研究有助於二者形成合理、互補、統一、有序的運行機制。易言之，中共是基於領導人的指導、戰略高度與各體系之間的協調發展，而重視此理論的研究。

綜言之，共軍這樣的分析，主要是立足於「非戰爭軍事行動」與戰爭行動的區別，強調「非戰爭軍事行動」的戰略性，在一定程度上體現了「非戰爭軍事行動」特有的性質（陳媚娜 2009,122），對內對外均展現出戰略層次的深層謀劃，影響性將大「硬實力」的直接介入，有利戰略高度之目的達成。

二、共軍「非戰爭軍事行動」的內涵與實踐

從上述共軍對「非戰爭軍事行動」的戰略意義來看，主要內涵就是圍繞在「三個提供、一個發揮」的戰略性指導上，要求共軍不僅能應付傳統安全威脅，亦能有效應對非傳統安全威脅，拓展了共軍軍事活動領域。換言之，共軍研究者認為

⁵ 在中國大陸內部的「非戰爭軍事行動」，是由武警部隊擔任主要角色，平時主要擔負執勤、處置突發事件、反恐怖、參加和支援國家經濟建設等任務，戰時配合人民解放軍進行防衛作戰。中國大陸對外的「非戰爭軍事行動」，是由共軍扮演「國際維和」、「國際救助」與「維護海洋權益」等角色，亦如白皮書指出，共軍積極參加中國政府組織的國際災難救援行動，建立應急指揮機制，派員參加專業救援隊伍，提供器材和協助開展針對性訓練。《2006 年中國的國防》（北京：中華人民共和國國務院新聞辦公室，2006 年 12 月）。

「非戰爭軍事行動」的論述，區分兩種：一種是指單純的「非戰爭軍事行動」；另一種是含蓋面較廣的「多樣化軍事任務」，此點又區分為兩類，一是打贏信息化戰爭的任務，⁶另一類是「非戰爭軍事行動」任務。顯然「多樣化軍事任務」的內涵是較廣泛的，包括戰爭與「非戰爭軍事行動」。而「非戰爭軍事行動」是在和平時期或危機時期，使用武裝力量組織實施有別於戰爭的軍事任務，包括準備與實施，「非戰爭軍事行動」的準備包含軍事、政治、後勤和裝備等方面，實施則包括各種類型的「非戰爭軍事行動」，既有平時的非對抗性軍事行動，也有危機時期具有一定對抗性的「非戰爭軍事行動」（劉源 2009,15-16）。

據此，檢視中國大陸主要期刊有關「非戰爭軍事行動」的論點（尤光旭 2008；王美權、陳龍 2008；易巧平 2008；汪書敖，汪書軒 2008；劉從良 2008；肖天亮 2008；劉向陽、張春雨等 2008；劉小力，陳友獻 2007；朱之江 2003；朱運偉 2002），歸納其主要內涵有：「非戰爭軍事行動」的目的；指導原則；前提；主體；運用範疇；表現方式；經濟考量；任務特點等項（有關內容詳如表二），說明此戰略思想的影響性大於單方面的軍事行動，證實共軍何以重視此議題之研究與實踐。

表二 共軍研究者對「非戰爭軍事行動」內涵之認識

| 項次 | 項 目 | 主 要 內 容 |
|----|---------|---|
| 一 | 目 的 | 維護內部安全 and 社會穩定，保衛人民和平勞動與生命財產安全、促進國際和平與穩定，消除危機、遏制戰爭。 |
| 二 | 指 導 原 則 | 站在戰略全局的高度，緊緊圍繞中共黨和中共的中心任務，把國家和人民的利益作為最高準則。 |
| 三 | 前 提 | 是在非戰爭狀態下實施的行動，是屬於硬實力的「軟運用」。 |
| 四 | 主 體 | 對外以共軍為主，對內武警為主，並配合其他參與的力量。 |
| 五 | 運 用 範 疇 | 運用於和平狀態，或國家間或人為的某種矛盾激化而導致的惡性突發事件和危機。 |
| 六 | 表 現 方 式 | 通過逐步釋放戰爭能量，可分為非對抗性釋放和對抗性釋放。同樣能夠實現一定的政治目的。 |
| 七 | 經 濟 考 量 | 成本普遍低於戰爭行動。 |
| 八 | 任 務 特 點 | 常態化趨勢、非暴力性、戰略性（政治性與國際性）、任務艱巨、多樣特殊、複雜多變、突發性強、準備的倉促性、快速的機動性、協調要求高、專業性強，實戰性強、任務轉換快，社會關注度、透明度高，危險性強，考驗官兵意志。 |

資料來源：作者研究整理

⁶ 強調「打贏戰爭」的任務是軍事力量運用的基本方式，是共軍的根本使命，是多樣化軍事任務中的首要任務，是軍事鬥爭準備的根本著眼點。劉源主編，《非戰爭軍事行動中的政治工作》（北京：軍事科學出版社，2009年5月），頁15-16。

申言之，中國大陸於 2005 年 3 月 14 日片面所制定的「反分裂國家法」，看似和平善意，但詮釋與主動權均操之在中共之手；仍至於國際維和行動，索馬利亞亞丁灣的護航行動，救災（水災、震災、旱災等項）等，均是「非戰爭軍事行動」內涵的具體展現，戰略謀劃可見一般。因此，中國大陸在這方面的具體實踐作為，主要包括搶險救災、處置突發事件、打擊走私販毒行動、國際維和、國際救助（2006 年中國的國防），維護海洋權益、跨國聯合軍演等類型（王明武 2006,1、49；談志興 2009,148；涂炳林、張雲勝 2009,8、10、45；劉源 2009,27-29；宋國才 20-44），如同共軍正朝向制定「反恐作戰條例」（青年日報 2009,8/2：5），影響所及，亦如解放軍報所言，「非戰爭軍事行動」是解放軍軟實力建設的新平台，應充分利用國際軍事交流合作和國際維和等軍事外事活動，充分展現中國軍隊在處理國際軍事事務的積極作用，凸顯共軍「非戰爭軍事行動」的內外類型，並使中共黨的政治工作得以在這些類型中展現，換言之，「非戰爭軍事行動政治工作」這樣的複合名詞，其內涵、發展與扮演的角色，亦是關注的焦點，故有剖析的必要性。

肆、共軍「非戰爭軍事行動政治工作」內涵與發展

根據前述，共軍認為「非戰爭軍事行動」是其政治工作施展的場域。故研究者指出「非戰爭軍事行動政治工作」要緊緊圍繞軍事行動展開（周培清 2009,69），強調政治工作是服務和保證軍事行動的重要內容，意味共軍不能脫離中共黨的絕對領導，自認是其變革的根本方向與優勢所在，要保證「軍魂」不丟，就必須充分發揮政治工作生命線的作用（江多富 2005,2），詮釋政治工作是要為推進中國特色軍事變革服務，故明確提出政治工作「是構成軍隊戰鬥力的重要因素，是實現黨對軍隊絕對領導和軍隊履行職能的根本保證。」（解放軍報 2003,12/15：1）。換言之，共軍「非戰爭軍事行動」融入政治工作作為，在和平時期其所展現的企圖與目的，有必要釐清，以為後續剖析的基礎。

一、共軍「非戰爭軍事行動政治工作」之內涵

共軍「非戰爭軍事行動政治工作」的概念，仍是為了貫徹中共黨對軍隊的絕對領導而來，透過前述的探析，共軍對「非戰爭軍事行動政治工作」，如同「非戰爭軍事行動」一樣，目前尚無統一的、權威性的解釋，更多是從詞義本身加以理解和認識的；或者結合中國大陸內部與外軍的相關資料，融合共軍的性質、宗旨，所給予的定義：是中共黨在軍隊遂行非戰爭軍事任務中的思想工作，是軍隊

完成黨和人民賦予的非戰爭軍事任務的保證和組織保證。「非戰爭軍事行動」政治工作是軍隊為實現某種政治、經濟或軍事意圖而採取的，除戰爭行動以外所有軍事行動中的政治工作（涂炳林、張雲勝 2009,8），擴展了政治工作的範疇，形成有力支撐。

基於以上的定義，共軍政治工作者指出，「非戰爭軍事行動」政治工作介於平時政治工作與戰時政治工作之間，既有政治工作的一般規律，也有自身的特殊規律（周培清 2009,67）。強調「非戰爭軍事行動」與政治工作的關係比以往更加緊密直接，因為關係到民眾的根本利益，與中共黨的執政地位與形象。也就是說，「非戰爭軍事行動」的政治性，戰略性和全局性都表現的格外突出，而對政治工作的新要求（劉源 2009,12），體現於「非戰爭軍事行動政治工作」中，必須確保共軍政治堅定，培育戰鬥精神，加強中共黨的組織建設與提高快速反應能力（肖天亮、李國亭 2009,198）。那麼有關共軍「非戰爭軍事行動政治工作」的主要內涵，大抵可從：首要任務；特定地位；工作範圍；本質內容等要項去分析（周培清 2009,67-72；涂炳林、張雲勝 2009,44-48；劉源 2009, 9-10、95-119；西安政治學院政治作戰研究所 2009, 52-54，64-66；肖天亮、李國亭 2009, 198），茲分述如下：

（一）首要任務

堅持用黨中央、中央軍委和軍委主席胡錦濤指示，統一思想，確保部隊聽黨指揮、服務人民、履行使命，是非戰爭軍事行動政治工作的首要任務。

（二）特定地位

- 1.政治工作要從戰略全局的高度來增強憂患意識，保證共軍隨時應急處置的各項準備。
- 2.政治工作要從履行使命的高度來思考，聽中共黨指揮的政治要求。
- 3.政治工作要從戰鬥力建設的高度來把握，是和平時期提高共軍戰鬥力的重要平台。

（三）工作範圍

- 1.為了維護國家和地區安全與穩定而採取的軍事行動中的政治工作，如反恐維穩等軍事行動中的政治工作。對象是與「人」鬥，以動員組織軍民有效打擊犯罪活動，維護法律尊嚴，捍衛人民利益，保衛和平勞動為根本目的。
- 2.軍隊採取一些體現其社會職責和政治本質的軍事行動中的政治工作，如搶險救災、重大疫情防控等行動中的政治工作。對象，是與「天」鬥，是人與大自然的對抗，以動員組織軍民保護國家和人民生命財產為根本目的。

(四) 本質內容

- 1.是軍隊應對非傳統安全威脅行動中的政治工作。
- 2.由於非傳統安全威脅來源的非軍事性，總體上使得應對威脅的手段體現出有限性和低強度暴力的特徵。

(五) 關鍵環結

加強黨組織和黨員隊伍建設，充分發揮黨委的領導核心作用、基層黨組織的戰鬥堡壘作用、領導幹部的模範帶頭作用、共產黨員的先鋒模範作用，是「非戰爭軍事行動政治工作」的關鍵環節。

(六) 重要內容

做好思想工作、組織工作、幹部工作、新聞宣傳工作、群眾工作、政法工作、涉外工作，是「非戰爭軍事行動政治工作」的重要內容。

(七) 有效形式

融入完成任務全過程，運用軍事行動這個「大課堂」，是「非戰爭軍事行動政治工作」的有效形式。

(八) 主要方法

媒體宣傳、現場鼓動、典型引導、政策激勵、心理疏導、關愛官兵，是「非戰爭軍事行動政治工作」的主要方法。

(九) 基本要求

「快」、「新」、「活」、「實」、「預」是「非戰爭軍事行動」政治工作的基本要求。

二、共軍「非戰爭軍事行動政治工作」之特點

由前述共軍研究者對「非戰爭軍事行動政治工作」的內容觀之，具有特殊性、多樣性和複雜性，衍生了以下的特點：突出統一思想；強調組織協調；重視激發士氣；倚重人才支持；追求快速高效；講究工作藝術等特點（總政治部 2006,74；劉源 2009,39-57；涂炳林、張雲勝 2009,13-15；西安政治學院政治作戰研究所 2009,69），分述如下：

(一) 突出統一思想

- 1.戰略性強，強調此行動大多是國際國內政治、經濟、外交、軍事、國計民生、社會穩定等迫切需要而展開，影響深遠。
- 2.政治性強，軍事是從屬於政治的，必須遵循一定的政治法則，避免負面與顛覆性後果。
- 3.政策性強，要求強化共軍官兵的政策和紀律意識，用政策和法規制度

統一思想，爭取法理主動和工作主動。

（二）強調組織協調

1. 參與力量的多元性

發揮政治工作的組織協調和凝聚功能，整合各種力量資源，形成完成任務的整體合力。

2. 行動本身的複雜性，需從三方向著手

（1）強化官兵協調一致、合力制勝的觀念。

（2）強調各級黨組織的組織凝聚作用。

（3）發揮政治工作軍地協調功能。

3. 援助他人與保護自己的權衡問題，不僅要考慮如何營救他人，還要考慮營救他人的同時保護自己，根據能力有所作為。

（三）重視激發士氣

要從面臨生與死的考驗，面臨艱苦環境的考驗，面臨巨大的心理壓力，面臨著持久的士氣激發等挑戰著手，激發士氣。

（四）倚重人才支持

要從做好人才準備，注重及時調整補充人才，在實踐中造就人才，要靠動員聚集人才。

（五）追求快速高效

1. 健全完善應急機制，要求政治工作要加強分析預測。

2. 指揮手段要快捷順暢，加強指揮系統建設。

3. 強化政治工作的滲透性，結合軍事工作、後勤工作、裝備工作一道去做，而不另做一套。

4. 沒有規律可循，在時間、地點、內容等方面各不相同。故政治工作必須要快速結合滲透、了解情況快、處置問題快，要簡短、明快，方式要靈活多樣。

（六）講究工作藝術

1. 選用方法，要因地、因人、因事、因時而制宜。

2. 選用內容方法要創新，要適應新形勢、新情況、及時調整內容，創新方式方法。

3. 選用內容方法要講實效，出實招、用實法、講實效。

就此六項特點而言，共軍認為必須貫穿滲透於各項建設、各項工作和重大行動之中（肖天亮、李國亭 2009,197），如同 1987 年 1 月中共中央軍委《關於新時期軍隊政治工作的決定》指出，「軍隊政治工作必須隨著黨的任務的變化和軍隊建設的發展而發展」，「黨和國家的任務、軍隊的任務規定著軍隊政治工作的任

務」(劉源 2009,76-7),呈現三者的主從順序與不可分的關係,就此而言,「非戰爭軍事行動中政治工作」是不可缺少的。

三、共軍深化「非戰爭軍事行動政治工作」影響剖析

根據前述,共軍對「非戰爭軍事行動」理論的探討與實踐是一體兩面的,齊頭並進,尤其在實踐類型的面向上,拓展了共軍任務的傳統範疇,使軍事力量在更為廣闊的時空裡發揮更大的作用,影響層面擴及到:國際關係層面;中國大陸內部建設和發展層面;軍事實踐層面(劉向陽 2008,25)。尤其後者更拓展了軍事活動領域,延伸了共軍政治工作的內容(肖天亮、李國亭 2009,197)。換言之,從共軍對「非戰爭軍事行動」的實踐類型,必須要有政治工作的介入,才得以完整的呈現,使中共黨牢牢掌握著武裝力量,成為長久執政不可忽視的一股重要力量。

(一) 就國際關係層面言

從國際關係的內涵而言,「非戰爭軍事行動」是處理當代國際關係的重要形式,依據前述類型及政治工作的延伸,形成「反恐維穩中的政治工作」、「國際維和中的政治工作」、「國際救助行動中的政治工作」、「維護海洋權益行動中的政治工作」等類型。影響所及,有助於中共樹立威武之師、正義之師的良好國際形象,強調對於打破某些國家對其軍事圍堵,對於遏制和打擊恐怖主義勢力,解決島嶼、邊界等爭端問題,都有重要的意涵與影響。

(二) 就中共內部建設和發展層面言

中共認為「非戰爭軍事行動」的另一影響,是和平時期維護內部安全的軍事實踐。表現於「搶險救災行動中的政治工作」、「處置突發事件中的政治工作」等,對其內部建設與發展有著不可忽視的作用。故共軍強調正確認識「非戰爭軍事行動」,才能充分認識武裝力量在國家建設和發展全局中的重要性,才能進一步強化對武裝力量的配置與使用。影響所及,「非戰爭軍事行動」,既能產生戰鬥力,保障安全,也能支援經濟建設,產生凝聚力,說明共軍何以重視此議題之研究與實踐。

(三) 就軍事與政治工作實踐層面言

共軍認為遂行「非戰爭軍事行動」任務,是對部隊建設成果的綜合檢驗。「非戰爭軍事行動」與戰爭行動緊密銜接。在和平時期的情況下,共軍與武警部隊通過完成急難險重任務等「非戰爭軍事行動」,可以得到近似實戰的鍛鍊與政治工作的強化,有助於軍事鬥爭準備與戰力的累積。

綜言之,從共軍對「非戰爭軍事行動政治工作」的內涵、特點與影響分析,

共軍研究者認為政治工作在「非戰爭軍事行動」中主要體現於四個方面(涂炳林、張雲勝 2009,4-5): 1. 「非戰爭軍事行動」的政治性、戰略性強, 政治工作通過黨中央、中央軍委的戰略方針、決策、命令、指示、要求的貫徹落實, 確保「非戰爭軍事行動」的政治方向, 離開政治工作, 「非戰爭軍事行動」就會偏離正確的軌道。2. 「非戰爭軍事行動」要以強大的戰鬥力、手段來完成, 而政治工作是戰鬥力的重要源泉, 離開政治工作, 就失去了重要力量源泉。3. 「非戰爭軍事行動」任務的多樣性、複雜性、綜合性, 要求政治工作提供多樣化和多樣素質的人才支持, 沒有政治工作, 就會失去人才支持和組織保證。4. 「非戰爭軍事行動」性質總體上屬於「非戰爭」, 但不排除作戰, 甚至包括一定意義的作戰。政治工作具有直接作戰功能, 離開它, 就難以保證「非戰爭軍事行動」的勝利。

因此, 「非戰爭軍事行動」是中共應對多樣化軍事任務的重要組成部分, 是完成政治、外交和軍事目的的重要手段。而非戰爭軍事行動政治工作與戰爭任務中的政治工作相比, 在內容和特點上有相同點, 也有不同之處。中共強調政治工作要堅持共性和個性、一般和個別的有機統一, 了解內容, 認識特點, 把握規律, 積極適應, 有效應對, 才能更具主動性、針對性、時效性, 發揮「生命線」的作用(劉源 2009,95)。顯見中共「非戰爭軍事行動政治工作」的作為, 除在具有的基礎上, 擴展至非戰爭軍事行動中的各威脅類型, 促使政治工作在各威脅類型中亦能有機的發展, 逐次深化影響層面。

伍、共軍發展「非戰爭軍事行動政治工作」的走向(代結論)

綜合以上的論述, 共軍發展「非戰爭軍事行動政治工作」, 實際上是「非戰爭軍事行動」與「政治工作」所形成的複合性名詞, 換言之, 未來走向二者是相互影響的, 因為在中共的體制中, 不可能有單一存在的現象。故研判主要趨勢走向如下。茲分述如下:

一、加強對「非戰爭軍事行動」的戰略指導

「非戰爭軍事行動」應當是中共和軍隊戰略指導的一個重點。體現於軍委主席胡錦濤所提「三個提供, 一個發揮」的歷史使命, 要求共軍既要應對傳統安全威脅, 又要應對非傳統安全威脅, 既要維護國家的生存利益, 又維護國家的發展利益, 既要維護國家改革發展穩定的大局, 又要維護世界和平要和促進共同發展, 有選擇地積極參與「非戰爭軍事行動」, 換言之, 這樣的戰略指導走向, 利於前述影響力的再深化。

二、加強「非戰爭軍事行動」與「政治工作」能力的基礎建設

中共提高「非戰爭軍事行動」的能力，主要在推進有中國特色軍事變革，建設信息化軍隊的過程中，充分考慮提高「非戰爭軍事行動」能力要求，有針對性地發展先進武器裝備，調整體制編制，加強基礎設施建設，為遂行「非戰爭軍事行動」與「政治工作」能力奠定基礎。

三、構建「非戰爭軍事行動」理論體系與政治工作的場域

根據前述，共軍研究者對「非戰爭軍事行動」理論的研究，深入研析「非戰爭軍事行動」能力的特點、規律、發展趨勢及重要對策，逐步形成服務和指導實踐的「非戰爭軍事行動」基礎理論、應用理論和對策研究體系，並擴展了政治工作的活動場域。

四、落實法規制定與專項教育訓練內涵

中共在現有國際法和法律法規的基礎上，根據威脅的類型和規模，完善軍隊遂行「非戰爭軍事行動」的法規規範，使之進入條令條例，訓練綱目、教材教令，如《軍隊參加非戰爭軍事行動法》、《非戰爭軍事行動條例》、《武警行動法》及相關教材等，讓共軍與武警在應對「非戰爭軍事行動」的體制與機制擴大完善，落實軍隊院校開設專門的教育課程與訓練，定期組織各種「非戰爭軍事行動」科目的演練，提高多軍兵種聯合遂行「非戰爭軍事行動」的能力，已成為和平時期的最佳走向。

五、「非戰爭軍事行動」與「政治工作」互為依存

共軍強調要完成「非戰爭軍事行動」任務，政治工作與軍事工作，必須密切配合。就政治工作而言，要綜合運用各種媒體資源，積極展開輿論宣傳、心理攻防與法理爭奪，充分宣示「非戰爭軍事行動」的正義性和合法性，使政治工作發揮服務和保證的作用。而軍事層面的意義，說明共軍執行此任務，必須以軍事力量為後盾，而政治工作就是扮演前導性角色，形成一體兩面的走向。

綜合前述，中共為應對多種安全威脅，要求共軍具備完成多樣化任務的能力，即在軍事鬥爭上，要兼具「非戰爭軍事行動」的能力，成為軍事力量運用的

陳津萍

重要方式，重點是提高維護安全環境的戰略威懾能力、控制事態發展的危機處置能力、應對突發事件的快速反應能力等，均和共軍與武警息息相關，是為共軍發展「非戰爭軍事行動」者所關注，而「生命線」更要擔負起服務與保證的功能。易言之，這樣的走向有利於巧實力的施展與影響。同理可證，我國在非傳統安全上亦面臨諸多威脅，如水災、地震等，可借鏡中共在這方面的救援力量建構，讓國軍的中心任務百分百完成，故值得重視。

參考書目

壹、中文部分

- 《2004年中國的國防》。北京：中國國務院新聞辦公室。
- 《2006年中國的國防》。北京：中國國務院新聞辦公室。
- 王明武等。2006。《非戰爭軍事行動》。北京：國防大學出版社。
- 王美權、陳龍。2008。〈科學統籌軍地大局，努力提升省軍區系統非戰爭軍事行動能力〉，《國防》。
- 王強。2009。〈外軍非戰爭軍事行動掃描〉，《政工導刊》。西安：政工導刊編輯部。
- 尤光旭。2008。〈非戰爭軍事行動中政治工作應注意把握的幾個問題〉，《政工學刊》。
- 《中國共產黨第十七次全國代表大會文件匯編》。北京：人民出版社，2007。
- 文可芝。2009。〈著力提高部隊非戰爭軍事行動能力〉，《國防》。北京：國防雜誌社。
- 朱運偉。2002。〈21世紀軍隊的重要職能—非戰爭軍事行動〉，《國防科技》。
- 朱之江。2003。〈論非戰爭軍事行動〉，《南京政治學院學報》。南京：南京政治學院編輯部。
- 西安政治學院政治作戰研究所編。2009。《非戰爭軍事行動中政治工作研究》。北京：長征出版社。
- 江多富等。2005。《中國特色軍事變革政治工作創新》。北京：解放軍出版社。
- 肖天亮等。2009。《非戰爭軍事行動知識問答》。北京：軍事科學出版社。
- 宋國才等。2009。《非戰爭軍事行動實例研究》。北京：軍事科學出版社。
- 汪書教，汪書軒。2008。〈在比較鑒別中把握非戰爭軍事行動的本質內涵〉，《國防大學學報》。
- 易巧平。2008。〈汶川抗震救災對我軍遂行非戰爭軍事行動能力建設的啟示〉，《國防》。
- 門洪華。2007。《中國：軟實力方略》。浙江：浙江人民出版社。
- 洪陸訓、詹哲裕。2007。《新世紀的政治作戰》。台北市：國防部總政戰局心戰處。
- 周培清等。2009。〈非戰爭軍事行動政治工作特點規律研究〉，《中國軍事科學》第一期。北京：中國軍事科學院雜誌社。
- 姜思毅。1997。《軍隊政治工作學》。北京：軍事科學出版社。
- 陳正良。2008。《中國「軟實力」發展戰略研究》。北京：人民出版社。
- 陳媚娜。2009。〈近年來非戰爭軍事行動理論研究綜述〉《南京政治學院學報》2009年第2期第25卷。
- 陳喬冬。2009。《軍事文化軟實力》。北京：國防大學出版社。

- 姚芸竹。2009。《中國力量的三面》。北京：新華出版社。
- 涂炳林、張雲勝。2009。《非戰爭軍事行動政治工作概論》。北京：藍天出版社。
- 張曉軍、閔曉燁。2008。《非戰爭軍事行動論綱》。北京：海潮出版社。
- 國務院。2009。《中國的減災行動》白皮書。
- 楊志恆。2006。〈胡錦濤的科學發展觀建軍與高階將領人事調整〉，《展望與探索》，第4卷第2期。台北市：展望與探索雜誌社。
- 楊長春、劉戟鋒編。2008。《論軍事軟實力：兼論與國家文化軟實力的關係》。北京：軍事科學出版社。
- 談志興等。2009。《科學發展觀與軍隊政治工作創新發展》。北京：軍事科學出版社。
- 劉小力，陳友獻。2007。〈論非戰爭軍事行動的本質特點〉，《國防大學學報》。
- 劉從良。2008。〈以科學發展的思路開展非戰爭軍事行動政治工作〉，《軍隊政工理論研究》。
- 劉向陽、張春雨等。2008。〈戰爭軍事行動探要〉，《中國軍事科學》第四期。
- 劉向陽等。2008。〈非戰爭軍事行動探要〉，《中國軍事科學》第三期。北京：中國軍事科學雜誌社。
- 劉源主編。2009。《非戰爭軍事行動中的政治工作》。北京：軍事科學出版社。
- 總政治部。2006。《樹立和落實科學發展觀理論學習讀本》。北京：解放軍出版社。
- 總政治部。2010。《2010年軍事訓練中政治工作指示》。北京：總政治部。
http://big5.china.com.cn/policy/txt/2010-01/22/content_19287027.htm
- 〈經黨中央中央軍委批准中國人民解放軍政治工作條例頒布〉，《解放軍報》。2003年12月15日，版1。
- 〈傳共軍正制定反恐作戰條例〉，《青年日報》。民國98年8月2日，版5。

貳、英文部分

- Circular, Field. 1986. "Low-Intensity Conflict." FC100-20. U.S. Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.
- U.S. Department of Defense. 1989. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, D.C.: Office of the Chairman, the Joint Chiefs of Staff.
- Headquarters Departments of the Army and the Air Force. 1990. Military Operations in Low Intensity Conflict. FM 100-20/AFP 3-20,p1-1.

(投稿日期：99年1月4日；採用日期：99年3月12日)

共軍「非戰爭軍事行動政治工作」析論