



共軍政治工作研究—— 公共關係面向的檢視

作者 / 楊四維

提要

中共解放軍沒有像美軍一樣的專職公共事務部門，也沒有「軍事發言人」制度，但是其政工部門從事的思想、組織、宣傳與民事等工作，事實上與美軍公共事務與國軍政戰部門之相關職掌大同小異。

本研究試圖以公共關係職能的角度，探究共軍政治工作之歷史背景、工作內容、組織概況、策略運用等方面，探索共軍政工與公共關係的關聯性與共同規律，進而分析當前共軍政治工作所面臨的限制與轉變，並對國軍政治作戰之未來發展提出反思與建言。

本文將依序探討共軍政工之公關職能溯源、共軍政工的公關宣傳職能運作、共軍政工公關職能所面臨之挑戰，並提出國軍政治作戰未來發展之反思。

關鍵字：共軍、政治工作、公共關係

壹、前言

中共解放軍（以下簡稱共軍）沒有像美軍一樣的專職公共事務部門，也沒有像國軍一樣的「軍事發言人」制度，但是其政工部門從事的思想、組織、宣傳與民事等工作，事實上與美軍公共事務與國軍政戰部門之相關職掌大同小異。

鑒於國內外對於共軍政治工作之研究議題，大都偏重在其制度層面之探討，然而以「公共關係」（Public Relations, 簡稱PR）職能面向切入的相關研究則較為缺乏。因此，本研究試圖以公共關係職能的角度，探究共軍政治工作之歷史背景、工作內容、組織概況、策略運用等方面，探索共軍政工與公共關係的關聯性與共同規律，進而分析當前共軍政治工作所面臨的限制與轉變，並對國軍政治作戰之未來發展提出反思與建言。

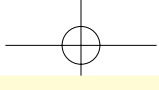
貳、共軍政工之公關職能溯源

共軍政治工作是隨著共軍的創立而創立，隨著共軍的發展而發展的。根據共軍2003年的《政治工作條例》之內容，共軍的政治工作係「根據中國人民解放軍的性質、宗旨、職能和政治工作的基本任務確定」。因此，若要瞭解共軍政治工作是否具備公共關係的實質意涵，實有必要針對共軍政工的歷史與職能發展進行探析。

一、相關理論與名詞界定

「公共關係」一詞是英文“Public Relations”翻譯過來的，也被稱為「公眾關係」或「公共事務關係」，又可簡稱為「公關」。如果拋開公共關係孕育、生成的具體社會歷史背景，單從語義角度來看，公共關係就是「屬於社會的關係」，是一種「普遍存在的社會關係狀態」。^①

①：徐美恆、李明華編，公共關係管理學（北京：中國人民公安大學，2002年7月），頁19。



公共關係的概念正在不斷地發展當中，而本文則是將公共關係定義為：由具體的社會組織（行為主體）為中心，透過傳播溝通、協調聯絡、評估分析、信息管制和行為規範等職能，與其公眾（行為客體）建立良好關係，樹立組織良好形象的一系列活動。

承上所述，公共關係的基本構成要素，大抵有下列幾項：^②

（一）公眾利益：就是社會組織賴以存在的內、外部各種社會群體的綜合利益。

（二）社會組織：就是按照一定目的、任務與形式，為履行某種職能而建立起來的社會群體或社會集團，簡稱為組織。

（三）公眾：公眾是以社會組織為中心，依靠利益關係而連結為社會組織的基本生存環境。公眾又可區分為內部公眾與外部公眾兩種。

（四）傳播溝通：不但是公共關係管理的基本手段，同時也是組織與公眾得以聯繫的重要方式。

（五）行為規範：行為規範是公共關係管理維護公眾利益的必然選擇，也是樹立優秀形象的基礎性工作。

（六）組織形象：係指公共關係管理的中心對象，主要指涉具體社會組織在運行過程中顯示的行為特徵和精神風貌，是由組織的精神品質、外觀面貌和行為風格三方面構成。

根據共軍2003年《政治工作條例》之內容研判，共軍政工的主要工作內容包含了以下幾個：思想政治教育、黨組織建設、幹部隊伍建設、共青團建設和青年工作、民主制度建設、紀律檢查和行政監察工作、保衛工作、軍事審判、檢察和司法行政工作、科學文化教育、軍事宣傳工作、文藝體育工作、群眾工作、聯絡工作、軍人褒獎、福利和優待撫恤、經常性思想工作、軍事訓練中政治工作、執行任務中政治工作、戰時政治工作、預備役部隊、民兵政治工作與政治工作研究等。事實上，這些工作亦可總括為「思想工作」和「組織工作」兩大方面。^③

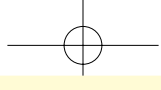
當代的公私立機構或企業，大都有設立公共關係部門，或將其公關業務交由專業人士處理。而共軍政治工作則是中共在軍隊中的思想工作與組織工作，^④不但是實現中共對軍隊的絕對領導，鞏固和提高戰鬥力的根本保證，而且其工作內容甚為廣泛，不乏與公共關係有關的職能。

整體而論，共軍政工的職能與活動，顯然與公共關係具有密切的關聯性與同質性。從另一層面來說，共軍政工是一種具有公關職能的領導體制，同時也具有領導職能的公關體制。基於篇幅，本文僅針對共軍政治工作領域中具有公關意涵之活動予以剖析，藉以尋找出共軍政工與公共關係的關聯性與共

②：同註①，頁16-17。

③：軍事科學院軍制研究部編，國家軍制學（北京：軍事科學出版社，1987年9月），頁342-344。

④：張明慶編，軍事社會學（北京：中國社會科學出版社，2002年9月），頁66。



同規律。

二、共軍政治工作的歷史淵源

中共對於共軍絕對領導的實現，是以黨在軍隊中的領導制度為依托的，^⑤而這種確保「以黨領軍」的體制就是「政工制度」。透過政工制度的實施，嚴密控制軍隊，使軍隊成為黨的忠實工具，保證共軍貫徹黨的「路線、方針、政策」，執行軍事和政治任務，並防止共軍叛變或擁兵自重。^⑥根據學界之相關研究，共軍政治工作的緣起，可以歸納成三個主要起源：

(一)前蘇聯紅軍的政治工作實踐與理論

共軍之政工制度主要是仿效前蘇聯紅軍的政工制度而來。^⑦在1920年代中期，中共便曾派人到前蘇聯學習建立紅軍和進行政治工作的經驗。共軍第一個《政治工作條例》便是由傅鐘（1900.06.28－1989.07.28）翻譯前蘇聯紅軍的《政治工作條例》之後，再由劉伯承（1892.12.04－1986.10.07）改編頒行的。^⑧

⑤：宋雙來編，軍隊政治工作新論（北京：解放軍出版社，1991年3月），頁127。

⑥：李台京、洪陸訓，國軍政戰制度與各國政戰工作簡介（台北：政戰學校軍事社會科學研究中心，民國84年6月），頁50。

⑦：洪陸訓，武裝力量與社會（台北：麥田出版社，民國88年5月），頁455。

⑧：郝自強編，軍事政治工作學教程（青島：海軍政治學校，1985年3月），頁16。

⑨：同註⑦，頁456。

⑩：同註⑦，頁457。

⑪：同註⑧，頁17。

(二)國民革命軍初期黨代表制的影響

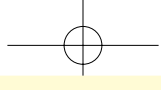
在北伐時期，國民革命軍總司令部設有總政治部，各軍、師設有黨代表和政治部。當時中共藉「容共」政策之便，佔取了不少黨代表和政治部主任職務，如周恩來、李富春等人。^⑨

(三)共軍初創時期政治工作的實踐及基礎理論

1927年4月，國民政府下令「清黨」，中共遂於8月1日在江西南昌發起暴動，建立武裝部隊，並在軍中建立黨組織和政工機關。^⑩在整個「工農紅軍」的暴動時期，共軍政工逐漸從實踐中發展出一些基本的理論原則：

1.「以黨領軍」與「軍隊民主制度」的原則：1927年9月，共軍在江西「改編」，同時解決了2個「根本問題」。一是在軍中建立黨的各級組織，支部設在連上，班、排建立黨小組，營、團建立黨委，連以上各級設黨代表。二是廢除軍官打罵士兵，官兵待遇懸殊等舊習，連以上各級則是建立「士兵委員會」，實行「官兵平等」。^⑪

2.「三大紀律、八項注意」的紀律原則：1927年10月下旬，共軍宣布了「三大紀律」：(1)行動聽指揮；(2)不拿老百姓一個紅薯；(3)打土豪要歸公。1928年1月，共軍提出了「六項注意」：(1)上門板；(2)捆稻草；(3)說話和氣；(4)買賣公平；(5)借東西要還；(6)損壞東西要賠。1929年則是增加了「洗澡避女人」與「不搜俘虜腰包」兩項注意，逐



步發展成為「三大紀律、八項注意」。¹²

3.保證共軍「三大任務」的原則：1927年11月中旬，共軍檢討戰鬥經驗後總結，提出共軍必須實行「三大任務」：(1)打仗消滅敵人；(2)打土豪籌款子；(3)宣傳群眾、組織群眾、武裝群眾，幫助群眾建立革命政權。¹³換言之，就是要確保共軍能夠執行打仗、籌款與宣傳三種任務。

4.寬待俘虜的原則：1928年初，共軍宣布了寬待俘虜的四項政策：(1)不打、不罵、不傷、不虐待；(2)不搜俘虜腰包；(3)受傷者給予治療；(4)去留自願。毛澤東自己就認為，對於敵軍的宣傳，「最有效的方法是釋放俘虜與醫治傷兵」。¹⁴

在1929年12月的「古田會議」¹⁵中，中共正式規定在軍中建立黨的領導中樞並實行「集體領導」。毛澤東則在「長征」¹⁶途

中（1938年11月）提出「我們的原則是黨指揮槍，而絕不允許槍指揮黨」的著名論述。

¹⁷自建政之後，中共透過多次黨政條例的宣示，使得黨對軍隊的絕對領導逐漸深化與落實，直至1982年版《中華人民共和國憲法》的頒布實施，中共成立了「國家中央軍事委員會」，不但規定了軍隊在國家體制中的地位，並透過立法形式從國家制度上保證黨對軍隊的絕對領導。¹⁸

三、共軍政治工作與公共關係之職能對照

公共關係的主要任務，是在協助機構（組織）創造一個有利的發展環境，並建立良好的整體形象。而公共關係的職能也是多方面的，綜合來看，可以宏觀地歸納出以下幾個方面：¹⁹

(一)組織形象的策劃與管理：以組織形象管理為中心。

¹²：當前共軍的「三大紀律」為：一切行動聽指揮；不拿群眾一針一線；一切繳獲要歸公。「八項注意」即：說話和氣；買賣公平；借東西要還；損壞東西要賠；不打不罵人；不損壞莊稼；不調戲婦女；不虐待俘虜。

¹³：同註⁸，頁18。

¹⁴：人民出版社編，毛澤東選集（北京：人民出版社，1966年9月），頁66。

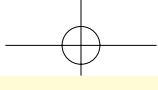
¹⁵：古田會議即中國共產黨「紅軍」第四軍第九次代表大會。1929年12月28日在福建省上杭縣古田村召開，是中共建軍史上的重要里程碑之一。會議中通過了《中國共產黨紅軍第四軍第九次代表大會的決議案》，規定了共軍階級性質、任務，並指出共軍是一個“執行革命的政治任務的武裝集團”，黨對軍隊的絕對領導是共軍建設的根本原則。規定共軍除了打仗消滅敵人的軍事力量之外，還要擔負起宣傳群眾、組織群眾、武裝群眾、幫助群眾建立革命政權以至建立共產黨的組織等重大任務。

¹⁶：係指1934～1936年間，中共在國民政府第五次剿共戰爭中遭到失敗，共軍從長江南北各蘇區向陝甘地區的戰略轉移。在此期間，1935年1月15～17日，中共中央在遵義舉行了政治局擴大會議，並確立了以毛澤東為代表的黨中央領導體制。

¹⁷：同註¹⁴，頁512。

¹⁸：同註⁵，頁128-129。

¹⁹：同註¹，頁279-286。



- (二)傳播溝通：係公共關係的基本工作。
- (三)管理信息，監測環境：提供諮詢建議，增進組織的社會與經濟效益。
- (四)交往連絡、協調關係：謀求組織與社會和諧發展的平衡狀態。
- (五)決策諮詢服務與公關危機處理。
- (六)教育引導，規範行為：對內部公眾教育引導；對外部公眾關係協調。
- (七)公關活動的策劃與操作。

而中共認為，軍隊是階級及其政黨實現其政治目標的工具。基於這種邏輯，共軍必須完全地、絕對地、無條件地置於中共的領導之下。在政治上，中共以其綱領、路線、方針、政策統一全軍；在思想上，中共用馬列主義、毛澤東思想武裝部隊；在軍事上，由黨制定建軍與作戰的方針、原則；在組織上，由中共委派軍隊各級幹部，從而使軍隊的全般工作都置於黨的領導之下，使軍隊的一切活動服從和服務於黨的政治路線和政治任務。²⁰

就制度面來看，「黨委制」、「政治首長制」和「政治機關」制是共軍政工的根本制度。²¹ 中共黨中央設立軍事委員會，作為全軍的最高領導機關；在部隊中設立黨的各級委員會，做為部隊統一領導的核心；將黨支部設在連隊上，作為黨在軍隊的組織基礎和團結核心；建立政治機關、政治委員等一

整套政治工作制度，在各方面確保黨對軍隊的絕對領導與工作實施。

為了達成這些目的，黨組織必須從政治、思想、組織等方面發揮領導作用，從而形成軍隊黨組織的基本職能。這些基本職能（任務）包括有以下數點：²²

(一)政治上的定向職能：一方面表現在宣傳和貫徹中共的大政方針與政策，動員並組織軍隊為實現這些目標而努力；另一方面，依據上級指示和軍隊實際狀況，對重大問題作出決策，為軍隊建設和作戰、訓練等確定目標和方針。

(二)思想上的宣傳教育職能：主要運用馬、列、毛思想宣傳與教育群眾，進而實現黨對軍隊的絕對領導。

(三)組織上的統一職能：組織、領導、推動、協調各級黨政（政，指軍事行政）組織與幹部，帶領群眾實現黨的目標。

(四)紀律上的監督職能：一是黨內的監督；二是督導軍事行政的監督。透過督促、檢查，糾正「偏差」，確保各級黨政組織與幹部履行職責、奉公守法。

吾人不難發現，共軍政工就是中共實際從事公關職能的核心要角，在以黨領軍的特殊領導架構下，依據中共中央對共軍下達的指令，從事各項公關策劃、執行與運作（如表一所示）。

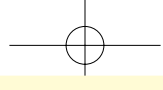
四、共軍政工之公關主體與客體

從哲學意義上講，「主體」，是指有認識和實踐能力的人。從語義學來說，它是事

²⁰：同註⑤，頁129。

²¹：同註④，頁66。

²²：同註⑤，頁142。



表一：公共關係與共軍政工職能之相互對照表

公共關係與共軍政工職能之相互對照	
公共關係職能	共軍政工職能。
組織形象的策劃與管	政治定向職能、宣傳教育職能、組織統一職能。
傳播溝通	政治定向職能、宣傳教育職能。
管理信息，監測環境	組織統一職能、紀律監督職能。
交往連絡、協調關係	組織統一職能、紀律監督職能。
決策諮詢服務與公關危機處	政治定向職能、組織統一職能、紀律監督職能。
教育引導，規範行為	宣傳教育職能、紀律監督職能。
公關活動的策劃與操	政治定向職能、宣傳教育職能、組織統一職能。

註：由筆者自行整理繪製。

物的主要部分。所謂公共關係管理的主體，係指公關管理行為的使動者，意即公關管理行為此一動作的發出者和責任承擔者。然而，此一命題必須是在相對靜止的狀態下才會成立。如果動態地看，任何社會組織既是公關管理的主體，也是公關管理的客體。²³

共軍政治工作的實踐主體就是中國共產黨，它既包括了中共在軍隊的各級黨組織與政治機關，也包括從事軍隊政治工作的各級政工幹部和自覺從事政治工作的「積極份子」。²⁴換言之，共軍政工就如同設立在政府機構或企業中的公關部門一樣，自然成為共軍負責公關職能的部門，只是這個部門顯然比一般公關部門擁有更高的地位與權力。

至於共軍政治工作的「客體」，就是共軍政治工作主體根據一定的實踐目的、憑藉一定的實踐手段所作用的對象。一般係指共軍軍人個體及由共軍軍人共同所組成的群體（即內部公眾）；在許多特定情況或條件下，還會包括社會大眾²⁵與敵軍（即外部公

眾）（如表二所示）。

表二：共軍政治工作的主體與客體

共軍政治工作的主體與客體	
主體	中國共產黨（包括共軍政工與自發性參與份子）
客體	共軍軍隊成員（不受時空環境條件限制）。
	社會大眾（視實際需要，不分平時或戰時）。
	敵軍（視實際需要，主要在戰時）。

註：由作者自行整理繪製。

中共認為，軍隊政治工作的實踐是主體和客體的一種雙向活動。主體根據一定的實踐目的，借助於一定的手段作用於客體，客體則在被作用的過程中，通過自己的言論和行動反作用於政治工作的主體，形成一種相互作用的動態過程。²⁶而軍隊政治工作不僅要有積極的主體能動性，更要有主體啟發和引導下的客體之能動性。在這種互動之下，方能形成軍隊政治工作實踐的良性運行機制。而軍隊政治工作主體的活動，其正確與錯誤，成果大或小，只有通過其相對客體的思想與行為等發展變化來體現和檢驗。

參、共軍政工的公關宣傳職能運作

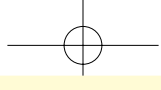
簡單的說，中共政工從事公關傳播的手段與技術，其實就是傳播學所說的「宣傳」。而共軍政工的公關傳播運作模式，基本上就是屬於直線性的單向傳播模式。

²³：同註①，頁77。

²⁴：袁克人編，軍隊政治工作學理論新探（北京：軍事科學出版社，1993年1月），頁133。

²⁵：這裡所謂的「社會大眾」大抵上包括了作戰地區、本國、敵國與中立國的民眾。

²⁶：同註²⁴，頁146。



「宣傳」一詞在中國古代早已有之，在《論語》裡，宣傳是公開發表、傳播開去的意思。而西方的「宣傳」（Propaganda）一詞起源於1622年羅馬天主教的「信仰宣傳委員會」（Congregation For Propaganda The Taito）。其後，宣傳一詞便成了「傳道、傳教」的專用名詞。直到後來，宣傳一詞在法國大革命與美國獨立革命時期被廣泛運用，其後經由日文的譯介而引進中國。²⁷

宣傳有多面，其中兩項須特別注意：文字宣傳與行動宣傳。實際上，宣傳即意謂著「行為」（deeds），根據的是能否誘導出政治回應。這種回應能否引人注目，是取決於目標對象能對宣傳作出行動的闡釋。²⁸

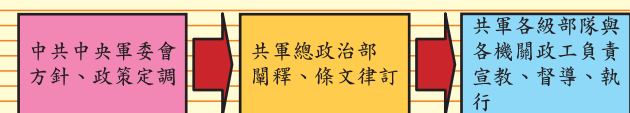
一、共軍政工之宣傳決策機制

「民主集中制」²⁹是中共的根本組織制度和領導制度，也是共軍最看重的組織紀律和政治紀律。中共認為，唯有實行民主集中制，才能形成「四個服從」：即「個人服從組織、少數服從多數、下級服從上級、全黨服從中央」。而貫徹這種民主集中制的本質體現，就是中共所謂的「黨內民主」。至於

黨內民主的主要原則，大致包括以下數點³⁰：(1)黨員相互平等的原則；(2)少數服從多數原則；(3)集體決策原則；(4)尊重少數原則；(5)黨內事務公開性原則；(6)民主程序原則；(7)民主紀律原則。

採行民主集中制的優點在於：一是可以迅速凝聚內部公眾的共識，進而贏得內部公眾的認同與支持；另一方面，則是可以儘早消弭不同意見，並先行排除執行層面的窒礙。當集體意見彙集形成了統一意志，這種統一意志的體現，就會轉化成為中共黨中央的集中領導。

反過來說，當方針、政策定調後，所有內部公眾就必須絕對服從代表全黨統一意志的黨中央。絕不允許在政治上、組織上各行其是，或是有令不行、有禁不止，更不允許從事非組織活動，甚至是組織反對派。³¹整體而言，共軍政治工作的宣傳決策機制運作，大致遵循以下幾個步驟（如圖一）：



圖一

註：由作者自行整理繪製。

中共中央通常會提出方針、政策的指導，因此共軍上至總政治部，下至各級部隊機關的政工成員，除了要「認真學習」上級轉頒各種文件及指示的精神外，還必須結合部隊機關的屬性或實際情況來推動相關宣傳工作，這同時也凸顯了共軍提升軍隊幹部素質（特別是政工幹部）的需求性與急迫性。

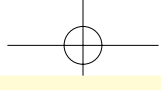
²⁷：王玉東，現代戰爭心戰宣傳研究（北京：國防大學出版社，2002年3月），頁17-22。

²⁸：洪陸訓等譯，Paul Smith, Jr.著，論政治作戰（台北：政治作戰學校，民國92年12月），頁7-8。

²⁹：「民主集中制」最早係由列寧提出，概括地說，就是民主基礎上的集中和集中指導下的民主相結合。

³⁰：同註⁵，頁159。

³¹：同註⁵，頁165。



民主集中制雖然有利於組織與內部公衆的溝通協調，但是缺乏外部公衆的參與，因此很難對外部公衆產生溝通協調的效果。換言之，在管道缺乏、互動不良的情況下，外部公衆自然不會對組織產生認同或支持，組織所期望的公關效果也會大打折扣。

二、共軍政工之宣傳原則與作為

共軍自許為「人民的軍隊」，因此對共軍來說，軍與民、官與兵，其根本利益是一致的，基於這種「一致」，客觀上就要求他們把自己緊密團結起來；而敵方的軍與民之間，官與兵之間，根本利益是對立的，政治上是不平等的，因此是不鞏固的。³²基於此立場，共軍政工把「團結自己、戰勝敵人」作為指導一切行動的總方針。1938年5月，毛澤東在《論持久戰》一文中，則是正式揭櫫了共軍政治工作的「三大原則」：「第一是官兵一致，第二是軍民一致，第三是瓦解敵軍」。³³而這三個原則不但是「團結自己、戰勝敵人」總方針的具體呈現，更是共軍政治工作的最高行動準則。³⁴

從三大原則出發，吾人不難歸納出中共此一公關主體對於其相對客體的宣傳原則與策略。茲分析如下：

(一)對於共軍成員的宣傳原則與策略：

「官兵一致」原則強調幹部與士兵之間的平等、友愛、團結、互助的同志式關係。其具體作為則包括了：推動「三大民主」、「尊幹愛兵」活動、「雙擁」³⁵工作與要求政工幹部以身作則等。

(二)對於社會大眾的宣傳原則與策略：「軍民一致」強調軍隊與人民在政治上是平等的，都是國家的主人，軍隊須尊重政府，愛護人民。其具體作為則包括了：推動「軍民共建」活動、支援國家與地方經濟建設、參加「搶險防災」和各種義務性勞動等。³⁶

(三)對於敵軍的宣傳原則與策略：「瓦解敵軍」原則著重「師出有名」、「正義之師」的訴求，主要內容是以政工配合軍事打擊，開展政治攻勢。³⁷其中又以軍事實力作為心理戰的物質基礎，「兵戰」的實力越強，「心戰」的效果就越好。³⁸其具體作為則包括了：執行寬待俘虜政策、實施「火線喊話」（即戰場喊話）等。

³²：同註⁸，頁83。

³³：同註¹⁴，頁479。

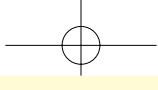
³⁴：同註⁸，頁86。

³⁵：所謂「雙擁」，即「擁軍優屬」與「擁政愛民」。中共早在抗日戰爭時期，就已經展開了「擁政愛民」和「擁軍優抗」運動。1980年代初，雙擁工作以「軍民共建」的形式出現。1984年8月首次「雙擁」先進單位、個人代表大會召開。1990年代初，雙擁活動發展為以「創建雙擁模範城（縣）」的形式出現。1991年1月，中共民政部、總政治部聯合命名了第一批全國雙擁模範城（縣）。1991年9月，中共政務院和中央軍委成立了「全國雙擁工作領導小組」。

³⁶：同註⁵，頁41-42。

³⁷：吳彩光，中共心理戰的理論與實際（台北：中國問題研究出版社，民國79年3月），頁38。

³⁸：中共軍事科學院戰略研究部編，戰略學（北京：軍事科學出版社，2001年10月）頁395-396。



三、共軍政工之公關宣傳實例

中共自建政以來，曾經參與四次大型的「對外戰爭」：即1950年的「抗美援朝戰爭」、1962年的「中印戰爭」、1969年的「中蘇珍寶島戰爭」及1977年的「懲越戰爭」。³⁹總結中共歷次對外戰爭的政工宣傳手法，大致可歸納成以下幾點：

(一)對共軍成員方面

1.由中共中央為戰爭性質「定調」，透過官方媒體或各級黨機構宣傳渠道傳布到各單位，標榜「正義之師」、「師出有名」的形象，鞏固官兵戰鬥意志。

2.在戰前，結合愛國主義與英雄主義教育，要求官兵學習立功條例或規定，制定殺敵立功計劃；作戰中，對戰鬥表現突出之個人或集體，及時請功、報功、批准立功，並通過傳媒宣揚事蹟與勝利消息；戰後，則辦理評功評獎，宣傳「先進典型」，實施「立功創模」活動。⁴⁰

3.結合戰場實況需要，運用文宣作為對官兵實施仇敵及愛國教育，激發官兵戰鬥決心。

4.注意各級黨、團組織狀況，適時調整組織，調配和補充人員，並發展黨員團員，確保部隊戰鬥力。⁴¹

5.運用法令規章、政工組織、思想教育與紀律管制等作為，對共軍官兵從事「反心戰工作」。在治標面上阻絕輸入和防止破壞，在治本面上鞏固官兵心防。⁴²

6.幫助傷員樹立樂觀主義精神，動員傷癒官兵重返前線；辦理陣亡官兵登記、安葬及傷殘人員的優撫工作等。⁴³

(二)對一般群眾方面

1.透過官方定調及傳媒輿論塑造，把「愛國主義」、「民族主義」等意識形態與群眾利益相結合，擴大政治影響範圍，激化群眾反敵情緒。

2.以「人民戰爭」⁴⁴為主要參戰訴求，透過黨（軍）政工從事群眾動員與組織工作，號召國內外友好民衆的同情與支持。

3.協同地方黨政機構，進行戰時政治、經濟和技術力量動員，從事參戰民兵、民工的組織工作，激勵參戰積極性。⁴⁵

4.教育後方留守人員及軍人家屬「顧大局」、「識大體」⁴⁶，建立渠等全力支援前線作戰之思想。

5.實施針對性之群眾宣傳工作，維護部隊戰場紀律，爭取戰區民衆之同情與支持，伺機策動民運。

(三)對敵軍（民）方面

1.政治攻勢與軍事打擊相結合，適時開展廣播、喊話、散發傳單等各種形式的心

³⁹：同註³⁷，頁43。

⁴⁰：同註³⁸，頁388。

⁴¹：同註³⁸，頁387。

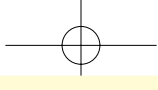
⁴²：同註³⁷，頁111-114。

⁴³：同註³⁸，頁390。

⁴⁴：中共向來將其從事之戰爭稱為「人民戰爭」，藉此獲得以黨領軍的正當性，並鞏固其戰爭的合法性。

⁴⁵：同註³⁸，頁389。

⁴⁶：同註³⁸，頁390。



戰作為，進而分化、瓦解敵人。

2.執行寬俘政策，實施「五不」（不殺害、不虐待、不打罵、不侮辱、不沒收財務），達到動搖敵軍戰鬥意志，削弱敵軍戰鬥力，減少傷亡與擴大戰果的效果。⁴⁷

透過中共歷次對外戰爭的宣傳經驗證明，運用普羅化、群眾化、多層化的宣傳手法與方式，⁴⁸的確在某些特定層面或時機獲得了一定程度的公關成效。

肆、共軍政工公關職能所面臨之挑戰

當前共軍政工在國內環境遭遇到「改革開放」的浪潮衝擊，以及軍隊建設思想的轉變；在國外環境方面，則是面臨後冷戰時期國際局勢的詭譎多變，以及高科技戰爭型態的來臨。中共也不得不承認，當前政工研究最迫切的任務，就是幫助解決當前政治工作實踐中亟待解決的問題。⁴⁹

一、時代變遷所造成的職能困境

若從時間序列來檢視當前共軍政工所面臨的困境來源，主要來自於以下幾個重大的歷史事件：

（一）從「文革」結束到「改革開放」

1976年10月，「四人幫」⁵⁰集團失勢被捕，文革所造成的十年動亂宣告結束。自1978年第十一屆三中全會之後，中共確定了改革開放的路線。雖然中共一直強調其改革係以「四個堅持」⁵¹為基礎的現代化建設，但是實質上卻引入自由市場經濟的機制。從沿海地區擴散的經濟發展浪潮，為中國大陸

帶來了科技、資金、知識與人才，也造成大陸社會自中共建政以來最為劇烈的變遷。

在分析1990年代共軍的內部文件與報刊雜誌之後，吾人可以將共軍價值觀轉變的趨勢歸納成下列幾點：⁵²

1.價值取向現實化：市場經濟的發展，不可避免的為共軍帶來一些新的問題。這些問題表現在共軍官兵面對社會利益關係調整、個人利益觀念強化的態勢。面對某些社會人士的優渥待遇與生活環境，部分官兵開始產生了不平衡的心理，有些人感到「當兵吃苦」，身在軍營不愛軍；重錢物，輕政治，⁵³對於軍隊與政治事務不如以往關切。

2.價值類型多元化：社會開放所帶來的思想、文化與生活變遷，對共軍官兵產生了潛移默化的影響。由於過去部隊比較

⁴⁷：同註⁸⁷，頁39-47。

⁴⁸：同註⁸⁷，頁133。

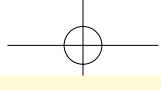
⁴⁹：徐向東，政工研究論（第2版）（北京：軍事科學出版社，1990年11月），頁45-46。

⁵⁰：「四人幫」成員包括張春橋、姚文元、王洪文和毛澤東的妻子江青。他們開始領導於1966年、歷時10年的文化大革命。毛澤東在1976年9月9日去世後，四人幫失勢被捕，文化大革命正式結束。

⁵¹：鄧小平在1979年3月中共的理論工作會議中宣布「四個堅持」：即「必須堅持社會主義道路」、「必須堅持無產階級專政」、「必須堅持共產黨的領導」、「必須堅持馬列主義、毛澤東思想」。

⁵²：楊四維，中共軍事倫理—合法性與承諾之研究（台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，民國89年6月），頁109-111。

⁵³：同註⁵，頁15。



封閉，在生活模式與機會的選擇變多之後，一方面使得他們在精神層面的期望值不斷升高，同時也使得他們的思想型態更加多元化，進而對於社會主義理論與現實環境之間的落差，產生了更多的質疑與批判。

3. 價值主體自我化：在以自主經營為重要特性的市場經濟影響下，共軍官兵的個人意識日趨自主化。他們開始敢於獨立思考、敢於發表意見、敢於冒犯「領導」、敢於越級反映意見、敢於公開表現自己。這些轉變所帶來的衝擊，直接反映到共軍「思想工作難做」、「政治課難上」、「政治幹部難當」等問題。⁵⁴中共認為，這些問題「如不認真加以清理」，就會為中共的軍隊建設「帶來嚴重危害」。⁵⁵

(二) 建軍思想的逐步轉變

自1978年以來，中共的軍事領域也面

臨了一場極大的改變。其改變方向在於走出以馬、列、毛思想為基礎的共產主義軍事思想，而逐漸與西方的軍事觀念匯流。⁵⁶

1981年9月，鄧小平發表名為《建設強大的現代化正規化的革命軍隊》的講話，文中指出共軍在新時期的地位與作用，並闡述新時期軍隊建設方針、原則與根本任務，進而推動共軍建軍思想的「戰略性轉變」。

⁵⁷由於黨國的工作重點，已轉移到以經濟建設為中心的「現代化」道路上，因此軍隊被要求「配合這個大局，而且要在這個大局下面行動」。⁵⁸而中共軍隊建設指導思想的戰略性轉變，特別是軍隊建設的立足點從過去的臨戰狀態轉換到和平時期的軌道上，同樣引起了共軍內部各種不同的意見與反應。⁵⁹

事實上，中共軍事思想的改變對政治產生的影響，在於「以黨領軍」的正當性，以及因此衍生的軍隊與黨的關係。基於這些問題的浮現，中共自1980年代即大力鼓吹「具有中國特色的社會主義」與軍隊以貫徹國家利益為依歸，期使中共與共軍的領導與被領導關係得以維繫。⁶⁰

(三) 冷戰對峙年代的結束

自1980年代後期以來，國際社會發生了東歐劇變、兩德統一和蘇聯解體等重大事件，從根本層面上改變了二次大戰後的國際戰略格局。對中共而言，舊的世界格局已被打破，新的世界格局還未形成，世界刻正處於「兩極」到「多極」格局的過渡時期。⁶¹

中共向來對西方資本主義國家保持高

⁵⁴：同註⁴⁹，頁43。

⁵⁵：在1989年12月17日召開的共軍政治工作會議中，有一篇針對「新形勢下加強和改進軍隊政治工作的若干問題」所做出的工作紀要，就曾經提到共軍當前所遭遇到的思想危機。

⁵⁶：丁樹範，中共軍事思想的發展1978—1991（台北：唐山出版社，民國85年9月），頁3。

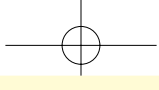
⁵⁷：高連升、郭竟炎編，鄧小平新時期軍隊建設思想發展史（北京：解放軍出版社，1997年12月），頁270。

⁵⁸：人民出版社編，鄧小平選集（北京：人民出版社，1983年7月），頁99。

⁵⁹：同註⁵⁷，頁276。

⁶⁰：同註⁵⁶，頁137-140。

⁶¹：張堅編，國防與政治（北京：國防大學出版社，1997年6月），頁16。



度的警惕。中共認為，前蘇聯的解體，東歐共產國家垮台，就是西方敵對勢力推行「和平演變」⁶²戰略的結果。事實上，不論是中共或是共軍成員，同樣必須面臨在政治層面從事「反和平演變」的考驗。

(四)高科技戰爭型態的來臨

第一次波斯灣戰爭（1990-1991）的快速發動與結束，對於共軍帶來不小的震撼。這場戰爭令人矚目之處，在於戰場行動的過程都圍繞著信息的獲取權、控制權、使用權而展開，而且是一次從太空到地面、從政治到軍事的全面信息戰。因此共軍將此次戰爭界定為「信息武器時代第一仗」。⁶³

在高科技戰場環境中，信息戰勢必成為戰爭的重心所在。這種戰爭型態可能不再需要動員百萬民工，更不可能動用成千上萬的民船去從事渡海作戰。⁶⁴如果共軍不能丟棄傳統落後的理論觀念，信息化戰爭的理論思維就很難建立起來，新軍事變革就很難推動，建設信息化軍隊也將難以落實。⁶⁵

二、共軍政工公關職能的制約因素

總結上述困境形成的歷史背景，分析共軍政工公關所面臨的制約因素，可區分為「國內環境」與「國際環境」兩方面說明：

(一) 國內環境的制約因素

來自於國內環境的制約因素，大體上包括了：經濟自由化、社會多元化與軍隊現代化等三大因素。

在經濟因素方面，中國大陸現階段正處於市場經濟蓬勃發展的時期。而共軍政工

之公關主、客體，將從正、反兩個方面受到它的影響。⁶⁶從正面來看，市場經濟的競爭、創新、效率等觀念，可以刺激公眾對共軍政工產生新的需求；從反面來看，經濟至上思想的蔓延，則是造成經濟與政治在群眾心理的嚴重傾斜，自利取向的經濟思考通常會凌駕公利取向的政治思考。是共軍政工面臨的第一個兩難。

在社會因素方面，西方先進國家的文化觀與價值觀，為大陸社會帶來了和過去截然不同的思考模式。在中國社會與國際社會相互接觸、交流、衝突的過程中，如何吸收西方文化的精粹，又不會受到個人本位主義觀念影響，是共軍政工面臨的第二個兩難。

在軍隊現代化方面，戰爭型態的轉變，使中共強化其調整軍力規模和結構的決心，以打贏「高技術條件下的局部戰爭」。組織精簡及重視先進武器科技研發的結果，

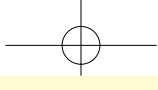
⁶²：「和平演變」是由美國前國務卿杜勒斯（John Foster Dulles, 1888-1959）於1953年1月首次明確提出的。從1950年代後期開始，中共領導階層便認為，以美國為主的西方民主國家陣營，開始針對社會主義國家的政策重點轉向為實施「和平演變」戰略。而和平演變戰略的具體途徑，意即放棄使用武力，並非意味著維持現狀，而是意味著和平的轉變。

⁶³：朱幼文等著，高技術條件下的信息戰（北京：軍事科學出版社，1994年2月），頁56。

⁶⁴：同註⁶³，頁410-411。

⁶⁵：張召忠，打贏訊息化戰爭（北京：世界知識出版社，2004年6月），頁343。

⁶⁶：同註²⁴，頁316。



使得重視民力與精神動員的政工體制發生了極大變化，「人民戰爭」之公關效果也為之縮減，造成了共軍政工面臨的第三個兩難。

(二)國際環境的制約因素

來自於國際環境的制約因素，則是包括了：國際戰略的複雜化與科技尖端化等兩大因素。

在國際戰略方面，「一極多元」的型態，將長期使得國際安全環境呈現不確定性、不穩定性與不可預測性的特徵。⁶⁷對國際間各個強權勢力而言，中國大陸的崛起與成長，究竟會對世界和平作出貢獻，還是形成更大的威脅，迄今仍難有定論。這也是共軍政工必須面對的第四個兩難。

在先進科技方面，雖然在最近幾年，中共對於軍事科技領域的投入還算是有限的，⁶⁸但是資訊時代所帶來的新技術、新方法與新觀念，已經在共軍政治工作研究中得到嘗試。在「傳統」與「創新」之間的交鋒，則是共軍政工必須面對的第五個兩難。

三、「三戰」－共軍政工公關職能的轉換

為能夠「發揮共軍政治工作的作戰功能」，「最大限度地擴展軍事行動的政治影響力和精神殺傷力」，共軍2003年《政治工作條例》提出以「輿論戰」、「心理戰」、「法律戰」（簡稱「三戰」）作為共軍戰時政治工作的主要內容。不難想見，共軍政工

冀圖脫離陳舊觀念，以新思維、新平台發展全方位公關職能的決心。

共軍「三戰」中與公關職能最為相關的便是「輿論戰」。以往共軍的輿論戰亦稱為「文宣戰」，其遂行方法諸如運用喊話、標語、傳單等。然在輿論傳媒發達的今天，共軍所採用的手段，其實是在傳統基礎上發展「軍事新聞理論研究」、「軍事傳播理論研究」、「現代戰爭與大眾傳媒」等各，促進輿論戰教學研究的科學化與系統化。

伍、結論－國軍政治作戰未來發展之反思

制約共軍政工公關職能的因素，其實就像一把雙面刃，至於這些困境能否順利地解除，端賴共軍政工公關的主、客體對於這些制約因素的認知。若是當主、客體彼此之間的認知差異縮小，共軍政工的公關效能就會增強；反之，當認知的差異擴大，共軍政工的公關效能就會減弱。（如表三）：

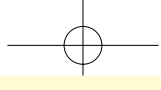
表三：共軍政工宣傳效能與公關制約因素的回應架構

制約因素的複雜度	簡單	政工宣傳效能最強		政工宣傳效能最強	
		一、中央集權的計劃經濟。		一、部分市場化的計畫經濟。	
		二、封閉式的社會型態。		二、半開放式的社會型態。	
		三、軍隊現代化程度低。		三、部分軍隊完成現代化。	
		四、國際戰略局勢單純。		四、國際戰略局勢尚稱單純。	
	五、不需依賴高科技工藝。		五、低度依賴高科技工藝。		
複雜	複雜	政工宣傳效能較弱		政工宣傳效能最弱	
		一、部分市場化的計畫經濟。		一、自由化的市場經濟。	
		二、半開放式的社會型態。		二、開放式的社會型態。	
		三、部分軍隊完成現代化。		三、多數軍隊已完成現代化。	
		四、國際局勢較為複雜。		四、國際局勢高度複雜。	
五、高度依賴高科技工藝。		五、完全依賴高科技工藝。			
小		大			
對於制約因素的認知差異					

註：由作者自行整理繪製。

⁶⁷：同註38，頁466。

⁶⁸：同註38，頁467。



一、關注敵人的弱點

共軍之政治工作雖有其完整體系與優越地位，然而受制於以黨領軍之現實因素，其組織架構實已不符當前時代趨勢，算不上是一種優良制度。但是其系統性之思考模式和推動工作時的部分方法，迄今仍能發揮起一定的作用。

共軍政工在實質上具備公共關係的職能，但是在對外工作推動的開放性環境中，共軍政工卻往往不能發揮其最大效能，其關鍵就在於其身陷「球員兼裁判」的尷尬處境，無法獲得外部公眾的高度認同與支持。儘管共軍政工從事再多的公關作為，仍將被視為單向的政治宣傳。

二、發揮本身的優點

國軍之政戰制度擁有「軍事發言人」、「文宣心戰」、「民事服務」等實質公關組織與機能，且在專業化方面優於共軍政工。但是受到整體環境的影響，不僅要面對精簡轉型的問題，甚至要面對政治作戰這個概念能否繼續使用，以及工作內容是否要調整的問題，同時還要面對如何因應未來戰爭型態的問題。

軍隊在遂行各種任務時，若想要「以少勝多」或以較低代價獲致豐碩戰果，就應該充分運用公共關係的各種作為。在未來兩岸可能發生的危機與衝突中，國軍大可透過公關職能，爭取國際支持、鼓舞民心士氣，並依法採取必要管制措施，發揮心戰效能。

三、政治作戰的未來發展

總括上述針對共軍政工公關職能與發展的研究心得，吾人可以獲得以下幾點結論：

(一)共軍政工是一種具有公關職能的領導體制，同時也是具有領導職能的公關體制。在過去高度極權統治的環境下，共軍政工具有其巨大之影響力。

(二)共軍內部實施的「民主集中制」有利於內部公眾的溝通與協調，但是無法直接影響外部公眾對於軍隊組織的認同與支持。

(三)隨著時代演進與社會變遷，經濟自由化、社會多元化、軍隊現代化、國際戰略複雜化與科技尖端化等五大環境因素，對於共軍政工的公關職能與發展形成制約效應。

(四)共軍政工目前正積極發展「三戰」戰法及相關配套措施與作為，冀圖以新思維、新平台從事「輿論戰」，進而發展全方位的政工公關職能。

「三戰」業已進入共軍的軍事戰略範疇，然其涉及到國家的整體資源與政策整合，共軍勢必將同步整合建立國家層次的協調機制，俾能統合各項資源以發揮「三戰」功效。時至今日，我國唯有及早規劃並思考如何突破中共的輿論封鎖與誤導，並建構國家整體層次之政戰與公關鏈結，方能採取有效的反制措施。

作者簡介

楊四維

國防大學政治作戰學院政治研究所博士班；現為國防大學少校博士生。