

共軍2010年修頒《政工條例》之評析

An analysis of 2010 People's Liberation Army revise and decree of Regulation on the Political Work

潘進章 備役上校 (Chin-Chang Pan)

國防大學兼任老師

提 要

《政工條例》是共軍最重要、最基本的一部法規，是黨在軍隊中的工作條例。其中最主要任務是堅持「黨對軍隊的絕對領導」，也就是從思想上、政治上、組織上確保共軍始終成為黨絕對領導下的軍隊。然而隨著政治情勢的發展與資訊化戰爭的到來，傳統的政治工作已無法適應新的政治環境及資訊條件下的戰爭，必須精進作法，才能延續其功能。2010年9月新修訂的《政工條例》，就是藉由內涵的充實，企圖延續政治工作「服務與保證」的傳統功能與資訊化時代的「三戰」作戰功能。

關鍵詞：政工條例、資訊化戰爭、三個確保、三個緊貼、三戰

Abstract

Regulation on the Political Work (RPW) is the most important and basic law in the regulation of the People's Liberation Army (PLA), which also represents the work regulation of Chinese Communist Party (CCP) in the Army. Persisting in "CCP's absolute leadership in the Army" is the Regulation's top priority. That is, using ideological, political and organizational methods to ensure the CCP's absolute leadership in the Army. With the changes in political conditions and the arrival of informatized war, the traditional political work does not have the capability to handle these new circumstances. The CCP urgently needs to ameliorate new methods, in order to maintain the functions of RPW. Newly revised RPW, dated September 2010, attempts to continue RPW's traditional functions- "service and guarantee" and also incorporates the information era's war functions, which include "Three Warfares".

Keywords: Regulation on the Political Work (RPW), Information warfare, Three guarantees, Three close-tos, Three Warfares

壹、前 言

2010年9月經中共中央、中央軍委批

准，新修訂的《中國人民解放軍政治工作條例》（簡稱《政工條例》）頒布施行。新修訂的《政工條例》，共軍自稱係落實胡錦濤

關於新形勢下國防和軍隊建設重要論述，總結吸收軍隊政治工作的新經驗新成果，回答和解決政治工作遇到的新情況新問題，對新形勢下軍隊的使命任務、建設目標和政治工作的指導思想、基本任務、工作原則、根本作風、主要內容以及黨的領導制度、政治機關的主要職責等方面的規定，做了進一步充實和完善。¹《政工條例》主要規範政治工作的法規，也是中共中央、中央軍委控制軍隊的利器，故對新修訂的《政工條例》，有必要予以評析，以了解其發展趨勢。

1993年1月中共中央軍委召開擴大會議，對軍事戰略進行重大調整。把軍事鬥爭準備的基點放到打贏現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭上來。21世紀初又把軍事鬥爭準備的基點放到打贏資訊化條件下的局部戰爭上來。²上述中共軍事戰略的轉變，帶給政治工作發展新的契機與挑戰。新修訂的《政工條例》是否能完成多樣化軍事任務？做好傳統「服務保證」功能，以及發揮「輿論戰、心理戰、法律戰」（簡稱三戰）作戰功能？值得我方進一步探討與研析。

貳、共軍《政工條例》概述

2010年9月共軍新修訂的《政工條例》，係全面貫徹落實黨的十七大精神、深入貫徹落實科學發展觀、進一步加強新形勢下軍

隊政治工作的重大舉措，對於從思想上、政治上、組織上確保軍隊始終成為黨絕對領導下的人民軍隊，確保國防和軍隊建設科學發展，確保有效履行新世紀新階段軍隊歷史使命（簡稱三個確保），具有重大而深遠的意義。³有關共軍《政工條例》的沿革、共軍2010年修頒《政工條例》之背景、新修頒《政工條例》之經過，分述如后：

一、共軍《政工條例》沿革

《政工條例》是共軍最重要、最基本的一部法規，是黨在軍隊中的工作條例，規範的是黨領導軍隊的根本原則、根本制度、組織體制和運行機制。共軍創建初期，中共中央為加強軍隊政治工作，借鑑蘇聯紅軍黨政工作和國民革命軍北伐戰爭時期的政治工作，總結中共工農紅軍政治工作經驗，於1930年10月制定頒發了《中國工農紅軍政治工作暫行條例草案》，這是共軍歷史上第一部《政工條例》。⁴在軍隊中實行《政工條例》並適時修訂《政工條例》，據以規範和指導軍隊政治工作，是中國共產黨與共軍的一貫作法。迄今中國共產黨與共軍已先後對《政工條例》做出十多次的修訂完善，系統修訂有11次。⁵

1954年1月，中共中央、毛澤東決定由陳毅、羅榮桓、羅瑞卿、譚政共同主持修改《政工條例（草案）》。毛澤東審批政工條

1 〈經中共中央、中央軍委批准新修訂的《中國人民解放軍政治工作條例》頒佈〉，《解放軍報》，2010年9月14日，版1。

2 黃迎旭，〈新中國堅持積極防禦軍事戰略的60年〉，《中國軍事科學》，第22卷第5期，2009年10月，頁16。

3 〈加強新形勢下軍隊政治工作的根本法規〉，《解放軍報》，2010年9月14日，版1。

4 〈牢牢把握「三個確保」時代課題努力把軍隊政治工作提高到新水準——總政領導就學習貫徹新修訂的《政工條例》答記者問〉，《解放軍報》，2010年9月15日，版2。

5 王幸生、趙傳金，〈充分體現黨的創新理論的最新成果繼往開來促進政治工作創新發展軍隊政治工作根本法規的與時俱進——新修訂的《政工條例》宏觀解讀〉，《解放軍報》，2010年9月21日，版7。

例送審稿時，發現「生命線」⁶的提法沒有了，就親筆予以恢復。同年4月15日，中共中央、中央軍委頒布了《政工條例（草案）》，這是中共建政後共軍第一部政工條例，為後來修訂頒布的《政工條例》提供了基礎和藍本。此後，中共中央和中央軍委又於1963、1978、1983、1991、1995、2003年分別修訂頒布了《政工條例》。⁷

共軍稱：「中國人民解放軍的政治工作是在中國共產黨創建人民軍隊的同時誕生的，是在黨的直接領導下，伴隨著中國革命和建設的偉大實踐，伴隨著人民戰爭和人民軍隊建設的偉大實踐不斷豐富和發展起來的。在我軍政治工作創建和發展的過程中，我們黨十分重視把軍隊政治工作的方針、原則、制度和行之有效的經驗以法規的形式固定下來，其中最重要的措施之一就是制定並不斷完善《政工條例》。」⁸由此可見，《政工條例》就是中共與共軍規範政治工作的根本法規。

綜合上述可見，共軍《政工條例》係借鑑蘇聯紅軍、國民革命軍的經驗，以及總結中共工農紅軍政治工作經驗而制訂頒布的。《政工條例》也成為貫徹中共中央、中央軍委命令的法規。

二、共軍2010年修頒《政工條例》之背景

毛澤東指出，政治是不流血的戰爭，戰爭是流血的政治。戰爭本身就是政治性質的行動，從古到今沒有不帶政治性的戰爭。⁹因此從毛澤東時期開始，共軍就重視政治工作。1930年10月共軍制定頒布第一部《政工條例》以來，已經多次修訂，爾後為因應政治情勢的發展與領導人的政治指導而不斷修訂。以2003年修訂《政工條例》為例，其主要係根據江澤民時期所提出的「三個代表」重要思想內容，做為修訂的主要依據，也根據第二次波灣戰爭的經驗教訓，提出開展「三戰」，使政治工作具有直接作戰功能。由此觀之，共軍《政工條例》能適時與時俱進，根據時代需要更新內容。

共軍從上次2003年修訂《政工條例》到現在已近7年，這段期間，中共認為，世情、國情、黨情、軍情發生了深刻變化，特別是用「中國特色社會主義」理論體系武裝全軍，有效履行新世紀新階段軍隊歷史使命，全面提高以打贏資訊化條件下局部戰爭為核心的完成多樣化軍事任務的能力，以及意識形態領域、經濟社會變革和部隊體制編制、武器裝備、兵員結構等出現的新情況新特點，對軍隊政治工作提出了更高的標準和要求。¹⁰因此，共軍根據上述情勢發展，予以修訂《政工條例》。

6 共軍政治工作是軍隊的「生命線」說法，最早見諸於1932年7月21日中共中央在「給中區中央局及蘇區閩贛兩省委信」中。信中指出：「政治工作在紅軍中有決定的意義，每個紅軍戰鬥員不僅要能夠有充分的軍事技術一手中的武器，而且最重要的是腦子的武裝。必須充實現有軍隊中的政治工作，實現中央政治工作條例。政治工作不是附帶的，而是紅軍的生命線。」參閱姜思毅（編），《軍隊政治工作學》（北京：軍事科學出版社，1997年10月），頁102～108。

7 岳忠強（編），《軍隊政治工作總論》（北京：中國大百科全書出版社，2007年12月），頁154。

8 〈《政工條例》沿革〉，《解放軍報網》，<http://www.pladaily.com.cn/item/zgtl/xgzl/01.htm>。

9 薛國安（編），《中國人民解放軍36位軍事家軍事思想精粹》（北京：人民出版社，2009年9月），頁11。

10 同註4。

2007年中國共產黨的十七大提出了一系列重大理論觀點、重大戰略思想和重大工作部署；胡錦濤2004年9月主持軍委工作以來，就加強新形勢下國防和軍隊建設做出了一系列重要論述。共軍認為，有必要與時俱進地修訂完善《政工條例》，確保中共中央、中央軍委和胡錦濤一系列重要指示貫徹落實到政治工作之中。¹¹新修訂的《政工條例》一個最鮮明的特點，就是在規範和指導軍隊政治工作上，十分注重體現黨的理論創新最新成果，不僅在軍隊的性質、任務、指導思想中對深入貫徹科學發展觀加以明確，還在政治工作的原則、要求、主要內容等條文中加以強調，從而以法規的形式牢固確立了科學發展觀在國防和軍隊建設包括政治工作中的指導方針地位。¹²

綜合上述可見，共軍2010年新修訂《政工條例》的背景，主要來自國內外政治情勢的變化、資訊化戰爭的影響、中共十七大之政治決議，以及胡錦濤擔任中共中央軍委主席以來對政治工作的指導。

三、新《政工條例》修頒之經過

2010年9月共軍新修訂的《政工條例》，自稱係經過嚴密的規劃。2008年3月，經中共中央、中央軍委批准，總政治部把對《政工條例》進行適當修訂的任務提上日程。兩年多來，課題組在總政首長和機關的具體領導下，以學習為先導，周密論證，深入調研，

集思廣益，精益求精，可以說，新頒布的條例是理論與實踐相結合的產物，是共軍智慧的結晶。¹³由此可見，新修訂的《政工條例》是經過嚴密作業程序，最後才定案頒布。

中共中央、中央軍委對修訂《政工條例》高度重视，胡錦濤親自審定修訂方案，中央軍委副主席郭伯雄、徐才厚多次提出明確要求，並對一些重要內容、重要提法親自修改把關，軍委常務會議對修訂草案進行了「認真審議」。為做好修訂工作，專門成立以總政李繼耐主任為組長、劉振起副主任和軍事科學院劉源政委為副組長的領導小組，從總政機關和軍科院抽調有關力量組成課題組。¹⁴

共軍總政治部先後3次召開主任辦公會，研究討論條例修訂中的重大問題。修訂課題組到16個不同類型部隊、院校和機關調研，2次徵求各大單位黨委和政治部意見，並將修訂稿提交全軍大單位黨委書記座談會討論，還廣泛聽取了中央有關部門的意見。整個修訂工作歷時一年多，先後九易其稿。可以說，新修訂的《政工條例》是全軍上下共同努力、有關部門大力支持的結果，是充分發揚「民主」、集中全軍智慧的結晶。¹⁵新修訂的《政工條例》，在保持原條例基本內容的同時，著眼回答和解決「三個確保」時代課題，充實了許多富有時代特徵的新內容，進一步增強了政治工作的時代性、系統性和針對性。¹⁶上述共軍雖自稱新的《政工

11 同註4。

12 劉開華、羅新芹，〈牢固確立科學發展觀在軍隊政治工作中的指導方針地位，充分體現胡主席關於新形勢下國防和軍隊建設重要論述一貫穿《政工條例》的一條主線〉，《解放軍報》，2010年9月26日，版1。

13 同註5。

14 同註4。

15 同註4。

16 〈全面把握政治工作主要內容—三論學習貫徹新修訂的《政工條例》〉，《解放軍報》，2010年9月24日，版1。

條例》，係經過嚴密的程序與多方的努力才完成修訂作業，並由中共中央、中央軍委批准頒布。但事實上其內容大部分是中共領導人胡錦濤的政治指導與中國共產黨的決議事項，因此共軍各參與單位只能擔任背書者的角色，也再次證明共軍只是領導人與黨的運用工具。

參、共軍2010年修頒《政工條例》 主要內容、特點及其他新要求

新修訂的《政工條例》，共軍自稱，充分體現了胡錦濤關於新世紀新階段軍隊歷史使命、思想政治建設「三個確保」時代課題、思想政治工作「三個緊貼」¹⁷要求、增強思想政治建設的科學性、培育當代革命軍人核心價值觀和提高軍隊黨的建設科學化

水準等重要思想。¹⁸新修訂《政工條例》規範了思想政治教育、黨團組織建設、幹部隊伍建設、紀檢監察和政法工作、經常性思想工作等21項內容。¹⁹有關新修訂的《政工條例》主要內容、特點及其他新要求，分析如后：

一、共軍2010年修頒《政工條例》主要內容

共軍這次修訂，在保持原《政工條例》框架結構和主要精神的基礎上，對具體內容做了適當的調整、增刪。主要體現在五個方面：一是進一步充實了軍隊的使命、任務和建設目標；二是適應黨的創新理論發展要求；三是對軍隊政治工作的本質內涵、地位作用、重要原則、根本作風和方法、主要內容等做規範；四是健全完善了黨在軍隊中的組織制度；五是充實了軍隊政治機關、政治幹部的職責要求。（如表1）

表1 共軍2010年修頒《政工條例》主要內容

項次	要 項	主 要 內 容
一	進一步充實了軍隊的使命、任務和建設目標。	把胡錦濤提出的新世紀新階段軍隊「三個提供、一個發揮」 ²⁰ 的歷史使命完整地寫入條例；增加了「發揚聽黨指揮、服務人民、英勇善戰的優良傳統」；「提高以打贏資訊化條件下局部戰爭為核心的完成多樣化軍事任務的能力」等重要內容。
二	適應黨的創新理論發展要求豐富和發展了政治工作的指導思想。	在堅持以馬克斯列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」重要思想為指導的同時，增加了「深入貫徹落實科學發展觀」的內容。
三	對軍隊政治工作的本質內涵、地位作用、重要原則、根本作風和方法、主要內容等做規範。	充實了「三個確保」、「三個緊貼」、「堅持以人為本」、「培育當代革命軍人核心價值觀」、「建設學習型黨組織」、「推進黨內民主建設」、「堅持德才兼備、以德為先用人標準」等內容。

17 「三個緊貼」：即要緊貼時代發展、緊貼使命任務、緊密官兵實際。

18 同註1。

19 同註16。

20 「三個提供、一個發揮」：即軍隊要為黨鞏固執政地位提供重要的力量保證；為維護國家發展的重要戰略機遇期提供堅強的安全保障；為維護國家利益提供有力的戰略支撐；為維護世界和平和促進共同發展發揮重要作用。參閱張東輝、楊春長，《新世紀新階段軍隊歷史使命研究》（北京：軍事科學出版社，2008年1月），頁（緒論）1。

四	健全完善了黨在軍隊中的組織制度。	增加了黨的各級代表大會代表實行任期制，黨委領導實行科學決策、民主決策、依法決策，堅持「講黨性、重品行、作表率」，黨支部要充分發揮在推動發展、服務群眾、凝聚人心、促進和諧等方面的戰鬥堡壘作用等新的規定，並專門增寫了離退休幹部黨支部一款，對其性質、任務做了規範。
五	充實了軍隊政治機關、政治幹部的職責要求。	主要是根據形勢任務的發展變化，新增了任務中政治工作、開展輿論戰、心理戰和法律戰、資訊化建設、搞好心理服務等方面的內容，並對政治機關幹部院校培訓、任職經歷等做出更加具體明確的規定。

資料來源：1.〈牢牢把握「三個確保」時代課題努力把軍隊政治工作提高到新水準——總政領導就學習貫徹新修訂的《政工條例》答記者問〉，《解放軍報》，2010年9月15日，版2。

2.作者整理。

由表1可見，共軍2010年修頒《政工條例》主要內容，針對近7年來的政治情勢變化而修正。主要內容來自胡錦濤提出的政治指導；貫徹落實科學發展觀；對軍隊政治工作的本質內涵等做規範；黨在軍隊中的組織制度，以及軍隊政治機關、政治幹部的職責要求等。

二、共軍2010年修頒《政工條例》之特點

中共軍事科學院軍隊政治工作研究中心稱，新修訂的《政工條例》通篇貫穿了以「

中國特色社會主義」理論體系特別是科學發展觀為指導的紅線，在保持原條例體例、繼承原條例的基本原則和精神的基礎上，融入了許多新思想、新觀念、新提法，明確了許多新要求，具有嶄新的時代特色。（如表2）

由表2可見，共軍2010年修頒《政工條例》之特色，除了體現黨的十七大精神與貫徹胡錦濤國防和軍隊建設重要論述外，對解決政治工作遇到的新情況新問題、吸收部隊政治工作的新鮮經驗，以及進一步強化政治

表2 共軍2010年修頒《政工條例》之特色

項次	要 項	內 容	特 色
一	充分體現黨的十七大精神和十七大以來的重大部署。	新修訂的《政工條例》，把「中國特色社會主義」理論體系作為軍隊的指導思想鮮明地寫入條例，通篇貫穿了貫徹落實科學發展觀這條主線。牢固確立科學發展觀在國防和軍隊建設中的重要指導方針地位，著力體現黨的十七大精神以及十七大以來的中共中央、中央軍委的重大工作部署。	
二	認真貫徹胡錦濤關於新形勢下國防和軍隊建設重要論述。	胡錦濤關於新形勢下國防和軍隊建設重要論述如：統籌經濟建設和國防建設；堅持把科學發展觀作為加強國防和軍隊建設的重要指導方針；有效履行新世紀新階段軍隊歷史使命；解決好「三個確保」的時代課題；大力加強軍隊黨的建設；大力弘揚聽黨指揮、服務人民、英勇善戰的優良傳統；大力培育當代革命軍人核心價值觀等等。	
三	著力回答和解決新形勢下政治工作遇到的新情況新問題。	明確提出政治工作要增強科學性，要緊貼時代發展、緊貼使命任務、緊密官兵實際，進行改進和創新；明確提出要把解決思想問題、心理問題和實際問題結合起來，要運用法律手段維護國防利益和軍隊、軍人、軍屬的合法權益；明確提出加強政治工作資訊化建設，開展「三戰」，發揮政治工作作戰功能等。	
四	注重吸收和固化近年來部隊政治工作的新鮮經驗。	提高黨的建設科學化水準；培育當代革命軍人核心價值觀；建立完善幹部的政策和法規制度；建設學習型軍營，培育知識型軍人。	

五	進一步增強條例作為政治工作根本法規的嚴謹性和科學性。	凸顯政治工作三大相互連繫、相互銜接的基本制度—黨的委員會制度、政治委員制度、政治機關制度。把黨委工作條例（試行）、黨支部工作條例、共青團工作條例和軍人委員會工作條例進行了大幅度的刪繁就簡，做了更凝練、更高度的概括。
---	----------------------------	---

資料來源：1.王幸生、趙傳金，〈充分體現黨的創新理論的最新成果繼往開來促進政治工作創新發展軍隊政治工作根本法規的與時俱進—新修訂的《政工條例》宏觀解讀〉，《解放軍報》，2010年9月21日，版7。
2.作者整理。

工作等，都有深入之檢討與規範。

三、共軍2010年修頒《政工條例》其他新要求

共軍2010年修頒《政工條例》，針對政治工作面對的新情勢挑戰，提出新要求，例如：學習共產黨領導人「意識形態」、非戰爭軍事行動政治工作、推進政治工作資訊化、做好心理服務工作，以及開展「三戰」總結新經驗。（如表3）

由表3可見，共產黨領導人的「意識形

態」是共軍必須學習與遵循，尤其「科學發展觀」是當今中共領導人胡錦濤所提出，更是學習的重點。近年來，共軍部隊執行反恐維穩、搶險救災、國際維和等非戰爭軍事行動越來越多，對發揮政治工作服務保證作用提出了更高要求，因此修頒《政工條例》將非戰爭軍事行動政治工作納入新要求；推進政治工作資訊化，是打贏資訊化戰爭的必然要求；做好心理服務工作，是針對部隊心

表3 共軍2010年修頒《政工條例》其他新要求

項次	要 項	其 他 新 要 求 內 容
一	學習共產黨領導人「意識形態」。	新修訂《政工條例》第十四條：軍隊要「組織學習馬克斯列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、『三個代表』重要思想，以及科學發展觀。」這是對軍隊政治工作提出的新要求。
二	非戰爭軍事行動政治工作。	新修訂的《政工條例》，著眼應對多種安全威脅、完成多樣化軍事任務的需要，認真吸納了部隊創造的新鮮經驗，對做好非戰爭軍事行動政治工作做出明確規定。比如，在政治工作主要內容、各級政治機關職責等條文中，都強調要重視做好非戰爭軍事行動政治工作，並對做什麼、怎麼做、達到什麼要求等做出了具體規範。
三	推進政治工作資訊化	新修訂的《政工條例》專門增寫加強政治工作資訊化建設的條文，不僅對其發展規劃、技術體制和規章制度等做了規範，還對運用資訊技術、開發資訊資源、建設資訊網路、加強指揮自動化建設提出了要求，為推進政治工作資訊化建設、創新政治工作方法手段，提供了法規制度保障。
四	做好心理服務工作。	針對新形勢下部隊心理問題、涉法問題增多的新情況，明確提出要把解決思想問題、心理問題和實際問題結合起來，運用法律手段維護國防利益和軍隊、軍人、軍屬的合法權益。
五	開展「三戰」總結新經驗。	開展輿論戰、心理戰、法律戰教育訓練中探索總結的新鮮經驗，做了認真概括和充分吸收。

資料來源：1.劉開華、羅新芹，〈牢固確立科學發展觀在軍隊政治工作中的指導方針地位，充分體現胡主席關於新形勢下國防和軍隊建設重要論述一貫穿《政工條例》的一條主線〉，《解放軍報》，2010年9月26日，版1。
2.〈牢牢把握「三個確保」時代課題 努力把軍隊政治工作提高到新水準—總政領導就學習貫徹新修訂的《政工條例》答記者問〉，《解放軍報》，2010年9月15日，版2。
3.王幸生、趙傳金，〈充分體現黨的創新理論的最新成果繼往開來促進政治工作創新發展軍隊政治工作根本法規的與時俱進—新修訂的《政工條例》宏觀解讀〉，《解放軍報》，2010年9月21日，版7。
4.作者整理。

理問題、涉法問題增多的新情況；開展「三戰」總結新經驗，是戰爭型態改變，必須與時俱進。

肆、共軍2010年修頒《政工條例》之評估

新修訂《政工條例》頒布後，共軍即要求各級單位，要貫徹《政工條例》、加強政治工作，必須始終堅持以黨的創新理論為指導。因為軍隊政治工作的一系列方針原則，都是建立在馬克斯主義科學理論基礎之上，並隨著馬克斯主義中國化進程而不斷豐富發展的。²¹新修頒《政工條例》是否如中共所言，是進一步加強新形勢下軍隊政治工作的重大舉措，評估如后：

一、強化黨對軍隊的控制

中共認為，在俄國，是先有無產階級政黨，有工人「起義」，有蘇維埃政權，然後再有紅軍。而在中國，則是先有共產黨，後有紅軍，再有蘇維埃政權，因而紅軍根本不可能受固定政權機構的領導，只能置於黨的領導機構的直接指揮之下。²²共軍《政工條例》規定，在軍隊中設立中國共產黨的各級委員會，實行黨的委員會統一的集體領導下的首長分工負責制，是黨領導軍隊的根本制度。²³中共軍隊的一切活動都必須服從和服

務於黨的綱領、路線、方針和政策，官兵必須在思想上、政治上、行動上同黨中央、中央軍委保持高度一致。²⁴共軍必須完全地、無條件地置於中國共產黨的領導之下。軍隊成員不得參加其他黨派和宗教組織，不得擅自參加地方的群眾團體。²⁵新修頒的《政工條例》第七條增加了「確保我軍始終成為黨絕對領導下的人民軍隊，確保國防和軍隊建設科學發展，確保有效履行新世紀新階段我軍歷史使命。」²⁶可見共軍仍然延續堅持「黨對軍隊的絕對領導」的傳統作法。

中共軍隊政治工作的建立，從頭開始就是要實現黨對軍隊的絕對領導，這也是依據馬列主義理論而來。列寧指出，紅軍建立了共產黨的組織，由經驗豐富的共產黨員領導，紅軍設立了政治部、政治委員，加強著政治工作，保證了黨的政策執行、紀律的維護和士氣的高漲。黨的領導、政治工作正在使紅軍成為一支新型革命軍隊，並具有新的戰鬥力。²⁷由於軍隊政治工作主要執行共產黨的路線、方針、政策。因此凡是黨的新任務，政治工作必須落實在軍隊工作上。誠如恩格斯所言，無產階級軍隊是一種全新的革命軍隊，除具有一般革命軍隊的優秀素質外，還有自身的特點：忠實執行無產階級政黨的政治綱領並受其絕對領導。²⁸由此觀

21 同註3。

22 壽曉松、曲愛國、王建強，〈弘揚古田會議精神永保人民軍隊本色〉，《軍事歷史》，2010年第1期，2010年1月，頁2。

23 劉成軍、劉源，《新中國國防和軍隊60年》（北京：人民出版社，2009年9月），頁182。

24 張蔚萍（編），《中國共產黨黨務工作全書》（北京：研究出版社，2001年6月），頁1240。

25 《中國大百科全書軍事》（第二版）（北京：中國大百科全書出版社，2007年7月），頁90。

26 同註12。

27 參閱《中國軍事百科全書（軍事思想）》（北京：軍事科學出版社，1997年7月），頁168。

28 《中國大百科全書·軍事（第二版）》，頁150。

之，共產黨軍隊必須忠實執行無產階級政黨的政治綱領，保證黨的政策執行。新修頒《政工條例》就是規範黨領導軍隊的根本制度，也就是執行共產黨的路線、方針、政策。

蘇聯的瓦解，給中共帶來極大的警惕。中共指出，蘇聯是世界上第一個社會主義國家，軍隊曾非常強大，並粉碎過14個帝國主義國家的武裝干涉，打敗過法西斯德國的全面入侵。但是20世紀80年代，由於蘇聯在憲法和實踐中放棄共產黨的領導地位，推行「軍隊國家化」，使蘇軍無所適從，失去「正確方向」，導致國家在沒有遭受一槍一彈的情況下迅速解體。²⁹因此中共軍隊必須引以為戒，堅持「黨對軍隊的絕對領導」，遵從黨的意識形態，堅決反對「軍隊非黨化、非政治化」和「軍隊國家化」。共產黨人認為，暴力革命必須要由無產階級的共產黨領導才能獲得勝利；建立無產階級專制的政權後，還是需要由無產階級的軍隊來保護，軍隊也成為黨與國家的工具角色。並且把黨、國家、軍隊變成「三位一體」。即黨領導國家也領導軍隊，軍隊屬於黨也屬於國家。³⁰由此可見，新修頒《政工條例》首要任務，在於強化黨對軍隊的控制。

二、鞏固胡錦濤的領導地位

胡錦濤自2002年11月接掌中共中央總書記；2003年3月接任國家主席；2004年9月接掌中共中央軍委主席；2005年3月接任國家

中央軍委主席後，已完全掌控黨政軍大權。胡錦濤在掌權過程中，即陸續提出相關思想政治觀點，藉以控制共軍的「意識形態」，進而鞏固軍權。從提出「新世紀新階段軍隊的歷史使命」、「科學發展觀」到「當代革命軍人核心價值觀」，就是具體事證。此外，胡錦濤也提出了思想政治建設「三個確保」的時代課題，也強調思想政治工作創新必須體現在把培育當代革命軍人核心價值觀融入部隊建設方面的實踐之中。³¹由此看來，新修訂的《政工條例》把貫徹胡錦濤關於新形勢下國防和軍隊建設重要論述，做為重要內容，也鞏固了胡錦濤的領導地位。

2005年12月胡錦濤在軍委擴大會議強調，國防和軍隊建設中貫徹落實「科學發展觀」必須堅持「五個統籌」³²。「科學發展觀」不僅在中共十七大寫入「黨章」，也成為國防和軍隊建設的準據。新修訂的《政工條例》最鮮明的特點，就是把科學發展觀這一黨的理論創新最新成果，貫徹到政治工作的各個方面，體現到對各級黨委、政治機關和政治幹部的要求之中。胡錦濤關於新形勢下國防和軍隊建設重要論述，特別是關於新世紀新階段軍隊歷史使命，發揚聽黨指揮、服務人民、英勇善戰優良傳統，思想政治建設「三個確保」時代課題，提高黨的建設科學化水準，增強思想政治建設科學性，大力培育當代革命軍人核心價值觀等重大戰略思

29 劉成軍、劉源，《新中國國防和軍隊60年》（北京：人民出版社，2009年9月），頁349。

30 王真，〈黨對軍隊絕對領導的文化解讀〉，《中國軍事科學》，第19卷第2期，2006年4月，頁79。

31 范印華，〈圍繞「三個確保」改進創新思想政治工作〉，《解放軍報》，2009年4月12日，版7。

32 「五個統籌」：即「統籌中國特色軍事變革與軍事鬥爭準備、統籌機械化建設與信息化建設、統籌諸軍兵種作戰力量建設、統籌當前建設與長遠發展、統籌主要戰略方向與其他戰略方向。」參閱鄭申俠、劉源，《國防和軍隊建設貫徹落實科學發展觀學習提要》（北京：軍事科學出版社，2006年3月），頁100。

想，都在《政工條例》中得到了充分貫徹和體現。³³由此可見，新修頒《政工條例》主要在於貫徹胡錦濤的政治指導，進而鞏固胡錦濤的領導地位。

胡錦濤主持軍委工作以來反覆強調：加強思想政治建設，最根本的是保證黨對軍隊的絕對領導。³⁴2008年12月在共軍重要會議上強調：要圍繞強化官兵精神支柱，大力培育當代革命軍人核心價值觀。明確提出，當代革命軍人核心價值觀集中體現為「忠誠於黨，熱愛人民，報效國家，獻身使命，崇尚榮譽。」並作為新形勢下共軍思想政治建設的重要基礎工程。³⁵上述內容，新修訂的《政工條例》已把保證黨對軍隊的絕對領導與「培育當代革命軍人核心價值觀」作為思想政治建設的重要基礎工程抓緊抓好，以貫徹胡錦濤對政治工作之指導。

綜合上述可見，胡錦濤接掌中共中央軍委主席後，根據政治情勢的發展與掌握軍權的需要，先後對共軍提出思想政治之指導，新修訂的《政工條例》即予以落實與貫徹，進而主導共軍的思想政治建設，藉以牢牢掌控軍權。

三、「服務與保證」傳統功能待考驗

中共認為，政治工作的作戰功能主要表現在兩個方面：一是對部隊戰鬥力生成的服務保證作用，即通過強有力的思想工作和組

織工作，為作戰勝利提供政治保證、人才支持和精神動力；二是借助於「三戰」等政治作戰樣式，最大限度地發掘和整合參戰力量的政治、精神和智力資源，爭取戰場上的輿論優勢、心理優勢和法理優勢，為軍事鬥爭提供直接的戰鬥力。³⁶再者非傳統安全威脅日趨嚴重，例如：民族分裂主義、宗教極端主義和恐怖主義、傳染性疾病、販毒、大規模殺傷性武器擴散、網路資訊犯罪、自然災害等。³⁷因此，政治工作必須做好「服務保證」工作，才能應付新的安全威脅。新修訂的《政工條例》已注重吸收和固化近年來部隊政治工作的「新鮮」經驗，希藉以維護「服務與保證」傳統功能。

共軍在傳統「服務保證」功能方面，資訊化戰爭要求精神戰力的發揮，已無法完全再用黨的「優良傳統」來鼓舞士氣。建設資訊化軍隊、打贏資訊化戰爭提供堅強政治保證和強大精神動力，關鍵在於大力加強政治幹部隊伍建設，努力增強他們與提高基於資訊系統體系作戰能力相適應的實際本領。³⁸另共軍新一代官兵受改革開放社會風氣享樂主義、拜金主義的影響，產生諸多適應問題。因此，做好心理服務工作，就成為軍隊重點工作。針對新形勢下部隊心理問題、涉法問題增多的新情況，共軍明確提出要把解決思想問題、心理問題和實際問題結合起

33 〈努力推進軍隊政治工作科學發展——論學習貫徹新修訂的《政工條例》〉，《解放軍報》，2010年9月17日，版2。

34 岳忠強，《軍隊政治工作學》（北京：國防大學出版社，2007年11月），頁124。

35 〈胡錦濤提出大力培育當代革命軍人核心價值觀〉，《解放軍報》，2008年12月31日，版1。

36 王壽林、楊彥明，《軍隊政治工作作戰功能研究》（北京：軍事科學出版社，2008年6月），頁15。

37 《執行多樣化軍事任務中的政治工作》（北京：總政治部，2009年2月），頁18。

38 〈紮實做好軍事鬥爭準備中政治工作——全軍和武警部隊作戰訓練中政治工作研究班側記〉，《解放軍報》，2010年7月29日，版1。

來，運用法律手段維護國防利益和軍隊、軍人、軍屬的合法權益。因此，新修訂的《政工條例》企圖強化政治幹部資訊化智能，以及心理服務工作，藉以賡續維護「服務與保證」傳統功能。

由於非戰爭軍事行動任務繁重且複雜，共軍把非戰爭軍事行動政治工作定義為：「非戰爭軍事行動政治工作，是黨在人民軍隊遂行非戰爭軍事任務中的思想工作和組織工作，是人民軍隊出色完成黨和人民賦予的非戰爭軍事任務的思想保證和組織保證。」³⁹2008年5月12日大陸四川發生汶川大地震，中共軍隊隨即根據《軍隊參加搶險救災條例》投入救災任務。共軍總參謀長陳炳德指出，數日間共軍先後調遣14萬多部隊進行抗震救災，涉及地域之廣、動用力量之多、投入速度之快，都創下了共軍抗災歷史紀錄。⁴⁰因此政治工作必須適應軍隊使命任務的新變化，與時俱進地發揮好服務保證作用。新修訂的《政工條例》，注意吸納近年來共軍執行一系列重大非戰爭軍事行動任務中政治工作經驗，在第二章明確將「進行非戰爭軍事行動中的政治工作」納入執行任務中政治工作的內容。⁴¹未來非戰爭軍事行動政治工作，將面臨更嚴峻的挑戰，也考驗共

軍「服務與保證」傳統功能的發揮。

四、政工作戰功能發展值得重視

新修頒《政工條例》充實了軍隊政治機關、政治幹部的職責要求，主要是根據形勢任務的發展變化，新增了任務中政治工作、開展「三戰」、資訊化建設…等做出更加具體明確的規定。⁴²西安政治學院院長齊三平認為，做為「軟殺傷」的政工作戰功能，通過輿論戰，可以達到先入為主，贏得「義勝」的目的；通過心理戰，可以達到瓦解敵軍，贏得「心勝」的目的；通過法律戰，可以達到清算罪惡，贏得「法勝」的目的。⁴³中共軍科院軍隊政治工作研究中心研究指出，基於資訊系統的體系作戰，戰場空間多維、作戰行動多樣、體系對抗激烈，戰爭型態由機械化戰爭向資訊化戰爭轉變，作戰樣式由協同作戰向體系作戰轉變。這使得政治工作的服務保證作用和作戰功能更加突出和重要。⁴⁴共軍《跨越—2009》演習，自稱：證明「戰時政治工作不再是一個『虛』概念。」有力的政治工作能真正在艱苦的戰鬥中凝聚己方戰鬥力量，瓦解敵軍戰鬥意志，爭取民心輿論，以較小代價換取了較大的勝利。⁴⁵由此可見，新修頒《政工條例》把開展「三戰」的總結和經驗，將做為未來政治

39 涂柄林、張雲勝，《非戰爭軍事行動政治工作概論》（北京：藍天出版社，2009年），頁8。

40 陳炳德，〈難忘汶川大地震救災的日日夜夜〉，《強軍之路—親歷中國軍隊重大改革與發展（第1卷）》（北京：解放軍出版社，2009年10月），頁95。

41 傅懿韞、吳志忠，〈新修訂的《政工條例》一創新點解析〉，《解放軍報》，2010年10月3日，版3。

42 同註4。

43 齊三平，〈著眼軟實力實戰運用加強聯合作戰政治工作研究〉，《西安政治學院學報》，第23卷第2期，2010年4月，頁20。

44 吳志忠、王正東、霍其成，〈體系作戰與思想政治工作創新〉，《解放軍報》，2010年7月27日，版7。

45 〈無形利劍喪敵膽戰時政治工作有更寬舞台〉，《人民網—軍事頻道》，2009年8月28日，<http://military.people.com.cn/GB/8221/69693/167765/167768/9966693.html>。

工作作戰功能發揮的依據。

現代資訊技術的發展也為政治工作作戰功能的發揮提供了有利條件，特別是衛星通信、計算機、網路、多媒體等高新技術的出現，使得戰時政治工作作戰功能有了更廣闊的搭載平台。藉以癱瘓敵國經濟，製造敵國社會動亂，瓦解敵國軍隊抵抗意志，可以通過網路攻擊、駭客入侵、輿論宣傳、心理打擊、法理鬥爭等資訊技術和手段實施非武力打擊來實現。⁴⁶在資訊化戰爭中，政治工作在軍事打擊外開闢的第二戰場，就是「政治作戰」，通過廣泛開展「三戰」，震懾、瓦解、癱瘓、孤立、動搖和摧毀敵方的抵抗意志，直接或與軍事作戰共同完成作戰任務。⁴⁷新修頒《政工條例》新增了任務中政治工作、開展「三戰」、資訊化建設等等，做出更加具體明確的規定。就是要建設資訊化部隊，打贏資訊化戰爭。

針對資訊化戰爭，共軍提出政治工作者應主要提高三種素質：一是軍事素質，最起碼要具備懂作戰、會指揮；二是科技素質，主要是學習了解資訊化、複雜電磁環境、主戰武器裝備等方面的知識；三是專業素質，主要是掌握戰時政治工作相關法規，及相關的國際法律和宗教人文等方面的知識，掌握戰時政治工作方式方法、心理戰的組織指揮等。⁴⁸共軍目前「三戰」專業化建設已初具規模，主要表現為加強專業理論研究、加強專業基地（部隊）建設、注重專業力量培

養、加強專業裝備和器材的研發、不斷開展專項活動。初步形成了專業基地、心理戰專業部（分）隊、輿論戰法律戰專業力量、基層「三戰」工作骨幹為主體的專業隊伍，並在重大軍事演習訓練中，不斷錘鍊和提高開展「三戰」的能力。⁴⁹

綜合上述可見，新修頒《政工條例》新增了任務中政治工作、開展「三戰」、資訊化建設，就是要因應資訊化戰爭的到來。尤其現代戰爭不再強調大規模的毀滅敵有生力量，而是屈服其戰鬥意志。因此，共軍戰時政治工作直接作戰功能的「三戰」，就扮演勝負的關鍵角色。未來共軍政治工作作戰功能發展值得我方重視。

五、《政工條例》其他新要求值得後續觀察

共軍2010年修頒《政工條例》為何提出新的要求（如表3），值得進一步觀察。在學習共產黨領導人「意識形態」方面，中共在改革開放的帶動下，其經濟發展與對外開放的結果，民主、自由與人權思想不斷影響大陸人民，使得軍民對共產「意識形態」產生質疑。因此，中共要求全軍必須學習共產黨領導人「意識形態」，藉以鞏固官兵思想。此一作為是否還有效？值得後續觀察。在非戰爭軍事行動政治工作方面，這是共軍面臨新的重大考驗，也是著眼應對多種安全威脅、完成多樣化軍事任務的需要，未來政治工作是否能達成任務，將是考驗政治工作未來的精進作為。在推進政治工作資訊化方

46 王壽林、楊彥明，《軍隊政治工作作戰功能研究》，頁240。

47 楊春長、盛和泰，《信息條件下政治作戰》（北京：長征出版社，2005年10月），頁2。

48 陳華平，〈增強戰時政治工作的作戰功能〉，《解放軍報》，2010年1月7日，版10。

49 李金河，〈新中國60年軍隊政治工作作戰功能的創新發展〉，《西安政治學院學報》，第22卷第6期，2009年12月，頁15。

面，面對資訊化戰爭，政治工作是否能與時俱進，做好政治工作資訊化建設，將是其作戰功能發揮的關鍵，未來之發展也值得後續觀察。在做好心理服務工作方面，面對部隊心理問題、涉法問題增多的新情況下，如何處理好上述問題，將是心理專業人員未來的重大考驗。在開展「三戰」總結新經驗方面，「三戰」目前已成為政工的作戰功能，未來是否能在既有的基礎與經驗上，持續發揮作戰功能，將是未來的重點工作，也是觀察其在共軍地位角色的重要指標。

伍、結 語

共軍，自1930年10月制定頒發第一部《政工暫行條例草案》以來，就扮演中共中央、中央軍委，以及中共領導人掌控軍隊的利器。

共軍2010年修頒《政工條例》，把胡錦濤關於新形勢下國防和軍隊建設重要論述；中共十七大精神以及十七大以來的黨中央、中央軍委的重大工作部署，以及開展「三戰」總結新經驗等等，納入主要修頒內容。其目的在於充實《政工條例》內涵，以因應政治情勢、資訊化戰爭的發展趨勢，並藉以牢牢掌控軍隊，完全聽從於中共中央、中央軍委的領導與指揮。

儘管共軍《政工條例》是中國共產黨在軍隊中的工作條例，主要規範的是黨領導軍隊的根本原則、根本制度、組織體制和運行機制，但共軍為因應資訊化戰爭的發展，也著重政治工作作戰功能的發揮。尤其現代資訊技術發達，「三戰」即可以通過網路攻擊、駭客入侵、輿論宣傳、心理打擊、法理鬥爭等資訊技術和手段實施非武力攻擊，進而瓦解敵國軍隊抵抗意志，達成「不戰而屈人之兵」。因此，未來共軍新修頒《政工條例》的落實與貫徹，值得我方重視與警惕。

收件：99年10月12日

修正：99年11月01日

接受：99年11月02日

作者簡介

潘進章先生，陸軍備役上校，政戰學校政治系66年班、淡江大學國際事務與戰略研究所碩士、三軍大學戰爭學院85年班；曾任總政戰部政參官，國防大學教官、副講座、講座；研究領域：國際關係、中共軍事、中共政工、兩岸關係；現任職於國防大學兼任老師。

