

從共軍政治參與看胡錦濤主政時期的文武關係

The Civil-Military Relationship in Hu Jintao Period in the View of PLA's Political Participation

洪志安 少將 (Chih-An, Hung)

陸軍官校教育長

王官德 備役中校 (Guan-De, Wang)

國防醫學院通識教育中心兼任助理教授

提 要

胡錦濤審度國際形勢，根據國家安全戰略發展，對共軍提出「應對多種安全威脅」的使命，目的在於配合「大國崛起」與「和平發展」，以達成其國家戰略目標。共軍從維護國家安全、確保國土完整的傳統安全任務，轉換為兼任救災、防疫以及國家建設等非傳統安全任務，反而使文人領導更倚重專業軍人，給予更為廣泛的參政空間，使其近期的文武關係，傾向於一種相對弱勢「以黨領軍」格局下的「利益共享」關係發展。

關鍵詞：胡錦濤、政治參與、文武關係

Abstract

Reviewing international situations and relying on development of national security strategy, President Hu proposed and assigned a “responding to a variety of security threats” mission to the People's Liberation Army (PLA). The aim of this mission is to cope with the trend of “rise of great country” and “development of peace” to achieve the goal of national strategy. The PLA's traditional mission, maintaining national security and ensuring the integrity of territory, has changed to non-traditional one, dealing with disasters, plagues, and national constructions. The shift makes a civil leader rely more on professional military instead and provides the PLA with broad political participations. Therefore, the recent development of civil-military relations is a relatively weaker pattern, “the Party leads the Army”, based on the principle of “interest sharing”.

Keywords: Hu Jintao, political participation, Civil-Military Relationship

壹、前 言

「政治參與」(political participation)是一

般公民以適法性的行動，或多或少直接嘗試影響政府的決策。¹軍人的政治參與即指軍人透過直接或間接途徑，影響政府機關的人事

1 Herbert McClosky, “Political Participation,” International Encyclopedia of the Social Science (New York: Macmillian Company, 1968), pp.252-253.

和決策之各種作為。在民主國家中，軍人實與一般公民無異，是「穿著軍服的公民」，同樣受到憲法基本人權的保障，惟對政治行為應採「戒慎」之態度。²學者威爾奇(Claude E. Welch)認為，由於軍隊特定的組織機構、自決權力和專業功能，任何一樁政治事務都很難排除軍人的參與，沒有那一天武裝力量不是以某種形式參與政治。³柯爾騰(Timothy J. Colton)也主張軍隊做為一個組織，有其自身的利益，在介入政治活動時，無時無刻不在嘗試發揮他們的政治影響力。⁴

對「以黨領軍」的中共而言，共軍並非獨立於政治之外的武裝力量，而是合法的政治參與者。中共建政後，軍隊是「人民民主專政的堅強柱石、保衛社會主義祖國的鋼鐵長城、建設中國特色社會主義的重要力量」；新世紀、新階段的共軍則承擔著：「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」。⁵質言之，共軍是共產黨統治國家的重要機器，透過政治參與深入各個不同領

域，並因黨領導人的權力支配與控制能力之大小，而對文武關係產生不同程度的影響。

在本文中，旨在透過相關文獻回顧，以及胡錦濤時期共軍政治參與之現況，論述其文武關係的互動與軌跡，並著重於共軍在加強其軍事專業化的同時，亦擴展其在「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)，⁶以及國家安全領域影響力的發展趨勢。

貳、相關文獻回顧

古今中外不同類型國家的軍隊，皆以某種方式或多或少，或強或弱的涉入政治事務。誠如威爾奇等學者所言：「軍人政治角色的問題，不是有無的問題，而是強度與種類的问题」。⁷由於中共在組織結構上表現為黨軍一體和雙重角色菁英(dual-role elite)的特質，文武之間界線模糊，軍事與政府機構的職能並非涇渭分明，且在遵守黨對軍隊絕對領導規範的前提之下，軍人很難避免介入政治事務，相反的卻被賦予合法參與政治的機會。⁸學者波爾穆特(Perlmutter)和利奧格蘭德

2 陳新民，《軍事憲法論》（臺北：揚智出版社，2000年），頁159-167。

3 Claude E. Welch, "Civilian Control of the Military: Myth and Reality," in Claude E. Welch, Jr., ed., *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries* (Albany: State University of New York Press, 1976), p.2.

4 Timothy J. Colton, "The Party-Military Connection: A Participatory Model," in Herspring Dale R. & Volgyes Ivan eds., *Civil-Military Relations in Communist Systems* (Boulder, CO: Westview Press, 1978), pp.53-78.

5 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17-19。

6 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107、259；洪陸訓，〈新世紀政治作戰的意義與範圍初探〉，載於洪陸訓、詹哲裕主編，《新世紀的政治作戰》（臺北：國防部總政治作戰局編印，2007年4月），頁17-23。

7 Claud E, Jr. Welch. & Arthur.k. Smith, *Military Role and Rule: Perspectives on Civil-Military Relations* (North Scituate: Duxbury Press, 1974), p.6.

8 德萊爾認為造成中國大陸文武關係界限模糊的因素有三：（一）許多重要的領導人同時擁有黨機關和軍事機關的雙重職務身分；（二）所有高級軍事領導都具黨員身分，解放軍被視為黨的軍隊，被視為黨組織的一部分，而不

(LeoGrande)兩人即認為：「在共黨國家中軍隊是政治的正常參與者」。⁹

學者約菲(Ellis Joffe)的研究發現，共軍往往是因為黨要求軍隊介入政治事務。因此，軍隊是被黨「拉」入政治領域之中，而不是出於軍隊本身的政治需求或意圖。¹⁰一般而言，共軍參與政治的原因，可歸納為共軍的軍隊特質、中共叛亂過程的發展、毛澤東的建軍路線、紅專衝突的結果等歷史因素。¹¹另在中國大陸疲弱不振的國民經濟發展過程中，當權者始終未放棄利用軍隊為經濟保駕護航，也使得共軍很難由政治角色中脫身。此外，在中共權力政治繼承過程中，若非出身於軍人背景的領導人，常感其領導權威薄弱。此時，軍人政治參與角色的問題也益發凸顯。

各國軍隊參與政治的性質和範圍各有不同，要確認共軍涉入的程度是一件相當複雜的事情。概括而言，後鄧時期共軍的政治作用在減少，而做為專業化軍隊的作用在增加，在有關國防與外交領域上，獲得了相當大的活躍空間，¹²並深刻影響著中共對臺政

策的走向。國內學者林麗香從權力歸屬的角度研析，發現中共不同世代領導人的領導風格與決策模式，使得共軍參與外交決策制定的方式與管道有所差異，進而在外交決策過程中產生不同的影響力。¹³瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)的〈中國外交政策中的新角色〉報告則指出：數十年來，隨著軍隊專業化和軍隊領導人退出政治決策過程核心，軍方施展的空間大為縮小。但也有學者認為，軍方近來在外交事務中重新活躍起來，並與其他角色競爭。¹⁴

事實上，後冷戰時期由於軍事科技所帶動的軍事事務革命(Revolution in Military Affairs, RMA)趨勢，戰爭型態的改變也使武裝力量的角色和任務隨之轉型。胡錦濤審度國際形勢，並根據國家安全戰略發展，對共軍提出「應對多種安全威脅」的使命，¹⁵其目的在於配合「大國崛起」與「和平發展」，藉以達成國家戰略目標。¹⁶此一轉變，不僅使得共軍介入搶險救災，參加維和行動等「非戰爭軍事行動」，政治參與的領域更為

是與黨體制分離的組織。再者，軍隊各階層都設有黨委會及其分支，使黨和軍隊的組織架構相融合；(三)軍隊應黨的要求，廣泛的參與社會和經濟建設也使文武間界限模糊。June T. Dreyer, "Civil-Military Relations in the People's Republic of China," *Comparative Strategy*, Vol.5, No.1, 1985, pp.28-34.

9 Amos Perlumutter & William M. LeoGrande, "The Party in uniform," *The American Political Science Review*, Vol.76 (December, 1982), p.781.

10 Ellis Joffe, *Party and Army: Professionalism and Political Control in the Chinese Officer Corps, 1949-1964* (Cambridge, MA: Harvard University, 1971), pp.14-19.

11 洪志安，《中共「六四天安門事件」後黨軍關係的演變(1989-1993)》，政治作戰學校政治研究所碩士論文，1994年6月，頁273。

12 Tai Ming Cheung, "The Influence of the Gun: China's Central Military Commission and Its Relationship with the Military, Party, and State Decision-Making Systems," in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform* (California: Stanford University Press, 2001), p.90.

13 林麗香，《解放軍的政治影響力：解放軍參與外交政策之研究》，國立中山大學大陸研究所博士班論文，2006年7月，頁82-91。

14 Linda Jakobson and Dean Knox, *Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper (September 2010), pp.12-16.

15 〈胡錦濤在黨的十七大上的報告〉，《解放軍報》，2007年10月25日，版1。

16 鄭申俠、劉源，前揭書，頁17-19。

寬廣，也將對其文武關係產生重大影響。

參、胡錦濤時期共軍的角色與政治參與

共軍在中共領導階層所占人數比例之變化、政治繼承中扮演的角色屬性、不同時期的職能權限，以及在決策過程中的地位等，都是觀察共軍是否擴大其政治參與的範圍與程度，及其文武關係演變的重要指標。

面對新世紀國家發展機遇期可能遭遇的挑戰，共軍新的戰略任務不僅僅在於加強軍隊建設，建構與「中國崛起」地位相適應的軍事力量而已。更重要的是，軍隊要能夠踐履「新三支兩軍」之任務，保障在此期間不會遭遇到重大的干擾與挑戰，確保黨的執政威信。所謂「三支」就是：支持共產黨的絕對領導、支援經濟建設大局與持續發展、支撐變動社會的穩定與和諧；「兩軍」就是強力推進新軍事變革、並做好隨時進行軍事鬥爭的準備。¹⁷儘管「新三支兩軍」與「文革」時期「舊三支兩軍」¹⁸的內容不同，但共軍涉及上述領域的政治參與，不僅可以適時地表達軍方的利益和意見，也會全面提升其整體的政治影響力。

一、在政治領域方面

中共軍隊制度化的政治參與途徑，主要是透過全國人民代表大會和黨的全國代表大會。無論是實際掌權的黨代表大會或是橡皮圖章的人大會，共軍均有特定的保障員額，合法的在「兩會」中表達共軍的組織利益和建議事項。¹⁹

儘管共軍並未在江澤民、胡錦濤政權交替的過渡期間，透過「兩會」強力運作，卻在2002年協助江續任軍委會主席，扮演著政治繼承的關鍵性角色。²⁰「兩個中心」前所未有的安排，不但使得共軍將領難以向黨的最高決策機關表達意見，也讓胡與熱烈支持江的共軍將領之間產生嫌隙。²¹而江未能交出軍權的事實，以及過渡期間不斷暴露出來的一連串的權力爭奪，也使得共軍更容易擴大其實力範圍。

此外，自從「楊家將」（楊尚昆、楊白冰勢力）倒臺，中共職業軍人不再出任政治局常委，參與黨內最高決策，只能依據黨的指令行事。但隨著共軍專業的自主性增強，且黨軍利益未必完全重疊，少壯軍人私下對黨的政策有所批評或消極抵制，並非完全不可能。論者以為，由於共軍開始運用某些無

17 黃介正，〈新世紀解放軍之戰略任務〉，《和平論壇》，No.174，2006年2月10日。

18 所謂「舊三支兩軍」是指：1967年1月23日，中共「文革」期間，共軍根據黨中央決定，進行軍隊支左（支持當時被稱為左派群眾的人們）、支工（支援工業）、支農（支援農業）、軍管（對一些地區、部門和單位實行軍事管制）、軍訓（對學生進行軍事訓練），由於共軍全面性介入從中央到地方政治活動的結果，使其勢力迅速擴張至整個社會。

19 以中共十一屆全國人大為例，中央和全國人大共分配給軍隊268個代表名額。〈解放軍十一屆全國人大代表選舉產生〉，《解放軍報》，2008年2月18日，版1。

20 You Ji, Daniel Alderman, "Changing Civil-Military Relations in China," in Roy Kamphausen, David Lai & Andrew Scobell eds., *The PLA at Home and Abroad: Assessing the Operational Capabilities of China's Military* (Carlisle PA: Strategic Studies Institute, 2010), p.177.

21 Ellis Joffe, "The Future of PLA Modernization: Bumps and Boosters," in Andrew Scobell & Larry M. Wortzel, eds., *Civil-Military Change in China: Elites, Institutes, and Ideas after the 16th Party Congress* (P.A.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2004.), p.367.

預期的方式，來彰顯自己的自主性和專業性，²²以及專業軍人希望能發展出以國家，而非以黨為中心的軍隊，²³都使得胡難以駕馭軍隊對其個人的效忠，也使得「黨指揮槍」的傳統有動搖之虞。²⁴

二、在軍事安全方面

各國軍隊最重要的角色是抵禦外來的威脅，但在國防決策上會受到其獨特的歷史經驗、地緣政治，以及內部社會等因素的影響，而被賦予不同的使命，並被烙印上不同的形象標誌，共軍即被學者歸類為「作戰型」。²⁵（如表1）

抗日戰爭勝利65週年之際，《解放軍報》發表專論表示：沒有鞏固的國防必然遭受侵略，沒有強大的軍隊就會任人宰割，強調強

大的軍隊是國家發展之本。²⁶隨著中共試圖建立足以挑戰美國軍事優勢的現代化軍隊，其未來的願景必定想建立與「中國崛起」相匹配的軍事大國。共軍也勢必以維護國家安全利益為由，向黨中央爭取更多的國防預算，進行現代化軍力組建與作戰架構轉型。²⁷

共軍積極發展新的軍事能量，一方面可以增加其成為「負責任的利益相關者」(responsible stakeholder)之角色與功能，與美國共同負擔維護國際環境和平穩定的責任；但另一方面，當共軍的整體軍事能量強化到一個程度時，也將具體地威脅美國長期主控全球公共領域(Global Commons)的領導地位；²⁸此外，共軍開始積極參與跨區域的兵力投射行動，累積實戰經驗，進一步提升其

表1 各國軍隊的宏觀角色

作戰型	防衛者型	維和者型	消防員型	警察型
美國	日本	加拿大	秘魯	印尼
俄羅斯	臺灣	瑞典	波紮那	宏都拉斯
英國	約旦	阿根廷	墨西哥	阿爾巴尼亞
中共	南韓	孟加拉	喬治亞	多哥
法國	科威特	蒙古	巴西	玻利維亞

資料來源：Paul Shemella, "The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces," in Thomas C. Bruneau & Scott D. Toefson eds, *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations* (Austin: University of Texas Press, 2006), p.126.

- 22 2007年1月，共軍成功試射了一枚直升式(direct-ascent)反衛星導彈，擊毀了一顆距離地表800百多公里的「風雲一號C型」氣象衛星，向外界展現共軍的反衛星能力，事前胡錦濤並不知情。James Mulvenon, "Straining Against the Yoke? Civil-Military Relations in China after the Seventeenth Party Congress," in Cheng Li, ed., *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008), pp.271-275.
- 23 David Shambaugh, "Civil-Military Relations in China: Party-Army or National Military?" *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, Vol.16 (2002), pp.1-29.
- 24 Chris Buckley, "Analysis-China Military Risks Treading on Policy Toes," *Reuters*, Aug. 31, 2010.
- 25 Paul Shemella, "The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces," in Thomas C. Bruneau & Scott D. Toefson eds, *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations* (Austin: University of Texas Press, 2006), p.126.
- 26 解放軍報編輯部，〈中華民族偉大精神的不朽豐碑〉，《解放軍報》，2010年8月31日，版1。
- 27 Dennis J. Blasko著，歐冠宇譯，〈共軍現代化概況〉，《國防譯粹》，第33卷第4期，2006年4月，頁78-79。
- 28 Jeffrey Engstrom, "PLA's Growing Force Projection Capabilities," *China Brief*, Vol.X Issue.25 (December 17, 2010), p.9.

軍事能量，從而衝擊區域軍事平衡，更威脅到臺海和平與安全。共軍為強化掌握兩岸關係與臺海局勢的變化，在2004年調整軍事科學院學科設置時，特別成立「臺海問題研究中心」，²⁹藉由傳播軍方研究機構的分析意見、允許將領在傳媒上發表不同觀點，試圖在公眾辯論國家安全議題上提升影響力。

三、在經濟建設方面

共軍與其他國家軍隊迥異之處在於：他不僅是一支打擊武力，亦是一支對國家建設有所貢獻的生產部隊。³⁰共軍創建時即強調三大任務之一的「募款」或「生產隊」，演變發展迄今，使其能合法的從事經濟生產和國家經濟建設，並具有舉足輕重的作用與地位。

2009年3月，胡錦濤在出席十一屆全國人大二次會議共軍代表團全體會議時指出：「軍隊要自覺服從服務於黨和國家工作大局，積極為促進經濟發展、維護社會穩定貢獻力量。要在圓滿完成以軍事鬥爭準備為龍頭的各項任務前提下，積極參加支援國家經濟建設和社會事業發展」。³¹顯示，鄧後共軍在強化軍事現代化之餘，仍必須在援助社會、經濟建設上大加著力。

共軍涉入經濟領域，其實是禍福相倚，

利弊交織。除帶來為國家和人民造福興利，聯繫和發展良好的軍民關係等正面效益外，卻也可能對其專業性造成負面影響，甚或衍生難以斷絕的貪腐問題。另一個引人注目的現象是，少壯軍人在經濟金融事務上的「新角色」。2010年2月，中共國防大學朱成虎少將等三名高階軍官，在接受《瞭望新聞週刊》採訪時，除提議增加國防開支、調整共軍部署外，也提出拋售美國政府債券，透過經濟手段制裁美方軍售臺灣的意見。³²同年9月，共軍軍官呼籲在釣魚島附近部署軍艦，並推高日圓匯率，以挫傷日本出口企業。³³共軍人士公開提出以經濟報復美、日兩國的聲音，不僅凸顯北京文人當局所面臨的國內壓力，似乎也隱含了少壯軍人欲將其話語權擴張至經濟領域。

四、軍事外交領域

共軍的建軍使命，當然是要為國家領導人各個外交政策目標，提供必要的軍事後盾。³⁴軍事外交是國家總體外交的重要組成部分，代表國家安全和利益的國際軍事交往，係國防戰略的對外延伸。³⁵隨著中共綜合國力的提升，軍事外交更趨積極務實，而其發展的目標大致不脫離其總體外交的框

29 在此之前，中共軍方的對臺研究部門，主要有隸屬總參情報部的「中國國際戰略協會」，以及隸屬總政聯絡部的「和平與發展研究中心」等。參閱蔡瑋，《中共的涉臺決策與兩岸關係發展》（臺北：風雲論壇出版公司，2000年3月），頁94-98。

30 溫宗仁，〈始終堅持黨對軍隊的絕對領導，忠實履行「三個代表」的光輝思想〉，《中國軍事科學》，2007年3月，頁4-7。

31 〈胡錦濤在解放軍代表團全體會議上強調：全面提高履行新世紀新階段我軍歷史使命能力，努力開創國防和軍隊現代化建設新局面〉，《解放軍報》，2009年3月12日，版1。

32 〈共軍學者敦促北京透過經濟教訓美國〉，《中央社》，2010年2月10日。

33 〈解放軍插手外交強硬發飆 中國外交官超難堪〉，《世界新聞網》，2010年10月5日。

34 Cortez A. Cooper III, "The 'Right Size' for China's Military: to What Ends?," in Roy Kamphausen & Andrew Scobell, eds., Right-Sizing the People's Liberation Army: Exploring the Contours of China's Military (Carlisle, PA: Army War College, 2007), pp.250-251.

35 趙丕濤，《外事概說》（上海：上海社會科學院出版社，1995年8月），頁113-120。

架，藉由軍事外交穩定其周邊安全環境，積極發展與大國、鄰國之間的關係，樹立其和平維護者的大國形象，消弭中國威脅論，並孤立臺灣的國際生存空間；³⁶另可藉軍事外交途徑獲得更多先進軍事科技、武器裝備及軍事思想等，進而達其區域強權、世界強國的目的。

胡錦濤接任中央軍委會主席後，延續江澤民所提出的「新安全觀理念」，在外交與軍事的交互運用下，軍事外交已在中共整體外交中逐漸扮演重要角色。³⁷布魯金斯研究所資深研究員卜睿哲(Richard C. Bush)卻指出，中共許多對外軍事外交關係，共軍都是自行其是，很難看出是否受到黨的指導？而憂思科學家聯盟(UCS)中國政策專家顧克岡則認為，中共政治高層反對軍事交流，其實是顧慮軍事專業相互交流後，將會對「黨指揮槍」的傳統產生質疑。³⁸

美國《華爾街日報》專文亦指出：中共的決策越來越受到共軍的影響，近期與日本在釣魚臺的領土爭端背後，乃是共軍立場日益強勢，對外交政策影響力越來越大緣故。軍事觀察家甚至悲觀地認為，共軍的傳統角色是保衛黨和領土主權，但現在人們卻不清楚其扮演的角色，或是正以何種程度受到黨內領導人的鼓勵，以重新定義其更廣泛的國

家利益。在中共正為2012年產生新領導階層做準備之際，軍方的影響力將越來越大。³⁹

五、非戰爭軍事任務

在經濟全球化的趨勢下，非傳統威脅正超越傳統威脅而成為影響國家安全的主要因素。中共作為發展中的大國，也面臨了經濟、金融、能源、環境、水資源、民族分裂、宗教極端主義、恐怖主義、文化衝突、大規模殺傷性武器擴散、信息安全、走私販毒、非法移民和流行疾病等非傳統威脅。⁴⁰為應對上述問題，即有賴軍方的參與，這使得共軍參與決策的機會與空間因而變大，角色也更為鮮明。

共軍在軍事鬥爭準備、維護主權和領土完整、推進軍事訓練轉型、提高打贏信息化條件下局部戰爭能力的同時，持續積極遂行各種非戰爭軍事任務。其主要類型包括有：(一)搶險救災；(二)重大公共危機救援；(三)海難救援；(四)反恐任務；(五)國際聯合軍事演習；(六)國際維和；(七)國際救助等項。⁴¹另由於胡錦濤對東北邊境安全穩定的高度重視，為防杜西方敵對勢力、民族分裂勢力、宗教極端勢力和暴力恐怖勢力的破壞活動，更加強化其軍地聯合、軍民參與的「政治安邊」工作。⁴²職是之故，共軍迄今仍擔負多重角色功能，並日益重視非軍事行動的作用。

36 林麗香，〈中共軍事外交目的研析〉，《展望與探索》，第3卷第12期，2005年12月，頁37-53。

37 施子中，〈美國國防部發表「中共軍力報告特點」分析〉，《中共研究》，第38卷第8期，2004年8月，頁95-110。

38 Jonathan Manthorpe, "Political Commissars Struggle to Call the Shots in China's Army," The Vancouver Sun, July 2, 2010.

39 Jeremy Page, "China's Army Extends Sway," The Wall Street Journal, October 4, 2010.

40 陸忠偉主編，《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003年11月），頁34。

41 涂炳林、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4月），頁10、45；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27-29。

42 請參閱李鞍明等編，《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5月），頁149-159；Jeffrey Engstrom, "PLA's Growing Force Projection Capabilities," China Brief, Vol.X Issue.25 (December 17, 2010), pp.7-8.

由於非戰爭性軍事行動的範圍包含「作戰」與「非作戰」兩個截然不同的型態，而其可能運用的環境，則包括平時、衝突時期與戰爭時期，因而擴展了共軍任務的傳統範疇，使軍事力量在更為寬闊的時空裡發揮更大的作用。也因此，共軍雖可透過整併各司令部、支援與訓練等單位，進行微幅的裁軍，但不可能進行大規模地面部隊裁減。⁴³近期，網路上出現共軍將進行裁軍80萬的傳言，隨即遭到總參謀部相關負責人否認，便是具體例證。

肆、對文武關係的影響

中共一向堅持「以黨領軍」的原則，惟無論如何堅守此一教條，隨著時空的推移，軍隊與文人領導層之間的關係難免產生變化。中國大陸由缺乏軍事背景的胡錦濤純文人統治，共軍的政治角色到底是縮小或擴大？軍隊的政治影響力究竟是下降或上升？筆者試從中共黨領導人權力基礎的變遷、黨軍利益之調整，以及軍隊職能之轉變，來觀察共軍涉入政治的程度，並說明其文武之間勢力消長的軌跡。

一、黨的領導呈現相對弱勢

毛澤東時期的文武關係，是一種無條件的「支配—被支配」關係。毛身為共軍創始

人，歷經長期的武力鬥爭，在軍中逐漸建立起堅固的權力基礎，權力集中到任何人或機制都無法加以牽制，共軍只是隸屬的政治行動者(dependent political actor)，難以成為自主的政治行動者，軍隊成為政治的工具角色由此產生。

後毛澤東時期，中共政權是一種「諮詢的威權主義」(consultative authoritarianism)，統治模式已與以往的「極權主義」(totalitarianism)明顯不同。⁴⁴鄧時期共軍的政治角色也已逐漸改變，儘管他依然是服從黨的領導，卻不像過去不顧一切服從黨的指揮，開始為了維護自身的立場與利益發出聲音。

在民主國家中文武之間的互動，往往以「交換」為原則，亦即文人在相對不重要的事情上讓軍方擁有自主權，以換取軍方接受服從的倫理。⁴⁵「十六大」後，中共新領導人多數來自地方，不具備足夠的個人權威，在指揮軍權或處理黨軍關係方面，呈現出弱勢領導格局。⁴⁶以胡錦濤為核心的第四代領導班子，在政策決定時更必須照顧軍隊的財政需求，尊重軍隊在特定事務上的發言權，以及在專業領域的自主發展，因而不時出現協商與討價還價的局面。

中共在意識形態與組織結構上，黨是政治體系的最高組織形式，軍隊是國家機器的

43 Cortez A. Cooper III, "Preserving the State": Modernizing and Task-Organizing A "Hybrid" PLA Ground Force," in Roy Kamphausen & Andrew Scobell, eds., Right-Sizing the People's Liberation Army: Exploring the Contours of China's Military (Carlisle, PA: Army War College, 2007), p.251.

44 Harry Harding, China's Second Revolution: Reform After Mao (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1987), pp.200-201; Harry Harding, "Political Development in Post-Mao China, in A. Doak Barnett and Ralph N. Clough, eds., Modernizing China: Post-Mao Reform and Development (Boulder, CO: Westview Press, 1986), pp.13-37.

45 Peter D. Feaver, "Civil-Military Conflict and the Use of Force," in Don M. Snider & Miranda A. Carlton-Carew, eds. U.S. Civil-Military Relations: In Crisis or Transition? (Washington DC: The Center for Strategic and International Studies, 1995), pp.116-117.

46 俞雨霖，〈十六大後兩岸關係座談會：第四代權威弱更重經濟改革〉，《中國時報》，2002年11月17日，版A13。

重要組成部分，揭示黨必須控制包括軍隊在內的所有國家機器。⁴⁷因而，即使近年來共軍「非黨化」、「非政治化」的聲浪甚囂塵上，已損及共產政權統治的合法性，但由於缺乏有組織的反對勢力，且「以黨領軍」的枷鎖依舊牢固，胡的弱勢領導格局不必然造成軍人干政(military intervention)。⁴⁸因為，只有國家內部發生問題由軍事部門主導，或因此使軍隊在非軍事部門的權力升高，才適足以顯示文人控制的弱化，軍人干政的程度升高。

二、黨軍趨向利益共享關係

在文武關係的理論模型中，學者柯爾騰提出的「參與模式」(participatory model)指出：因為軍隊的利益藉由黨而獲得很好的供給，所以軍隊很少會有挑戰政治領導的傾向；這種共黨政治中的軍隊參與和文人對軍隊的控制，也因此在此制度以及跨制度界域之間，建構出一套複雜的互惠互動模式。⁴⁹這種組織和諧、利益共享的文武關係模式，可用以說明胡主政時期中共黨軍關係的基本架構。

如前所述，近期中共文武之間傾向於一種相對弱勢「以黨領軍」格局下的「利益共享」關係發展。中共黨軍之間能夠建立「利益共享」關係，其最主要的前提是改革開放的順利發展，持續的經濟成長已成為中共執政合法性的重要基礎，也使得共軍獲得軍事

現代化所需的龐大國防預算，只要改革開放能順利發展下去，黨軍彼此都能從中各取所需，互蒙其利。

此外，中共的領導者形容21世紀的前20年是戰略機遇期，意謂著廣泛和平的區域與國際情勢，有助於中國大陸發展為區域強權及全球大國。現階段，中共黨軍雙方的共同利益源自改革開放的深化，貿然的軍事行動，可能造成區域的動盪與經濟的危機，甚至損及內部不甚穩定的文武關係。正因如此，短期內的「利益共享」關係，有可能會成為制約其鷹派貿然動武侵臺的重要因素之一。

三、強軍弱化文職機構職能

在嚴格、傳統的軍事任務解釋中，所有的軍事活動都必須與增強戰力和戰備有關。而非傳統的解釋，則認為軍事任務包含了更廣的範圍，雖然軍事戰備不能受到危害，但軍隊可以（而且應該）用於非戰爭性質的任務。⁵⁰由於戰爭行動與非戰爭行動，在整體任務遂行上有諸多的差異性，為此美國戰略暨國際事務研究中心的羅森諾(William Rosenau)即指出：軍隊參與非戰鬥任務不僅缺乏效率，而且會腐蝕其戰力。⁵¹前美國國防部長裴利(William Perry)也聲稱：「我們是一支傳統的軍隊，不是一支救世軍(salvation army)」。⁵²不僅如此，有些人則憂心軍隊漸

47 鄭曉時，〈政體與軍隊：臺灣文武關係(1950-1987)的一個分析架構〉，《人文及社會科學集刊》，第5卷第1期，1992年11月，頁129-172。

48 軍人干政是指「軍人介入政治，以暴力或暴力相威脅參與政治資源分配、影響政治決策的方向、改變或中斷按照憲法和法律規定的政治運作程序的活動或過程」。陳明明，《所有的子彈都有歸宿：發展中國家軍人政治研究》（天津：天津人民出版社，2003年11月），頁3。

49 Colton, p.73.

50 Curtis L. Gilroy, "Civil-Military Operations and the Military Mission: Difference between Military and Influential Elites, in Donald Snider & Miranda A. Carlton-Carew, eds, U.S. Civil-Military Relations: in Crisis or Transition? (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 1995), p.68.

51 Ibid, p.72.

52 Bradley Graham, "Aid Missions May Force Defense Cuts, Perry Says," Washington Post, August 5, 1994, p.27.

漸將注意力集中於國內事務，將會破壞文人對軍方的統制。⁵³最終，在因應國家的迫切需求，以及迎合輿論的導向考量下，才勉強接受一些人道救援任務。

近年來，中共為爭取人民的向心，大舉投入軍隊從事非戰爭軍事行動，特別是諸如「汶川大地震」等大型的搶險救災行動。就中共黨的立場而言：(一)軍隊參與將有助於國家經濟的發展，長期經濟的發展則有助於國防的建設；(二)藉由參與勞動生產，軍官和士兵可以接受政治訓練並強化其社會主義意識形態；(三)軍隊協助人民勞動可以改善軍民之間的互動關係。⁵⁴就共軍的利益而言，擴大軍事任務的範疇，尤其是有關愛民救災等活動，不僅符合共軍「為人民服務」的頭銜，提升軍人在社會的正面形象，也有助於其要求持續增長國防經費。

目前，美國的《陸軍準則》很清楚的表明：即使是在執行和平作戰任務時，也是以戰鬥為中心。⁵⁵中共在《2008年國防白皮書》中也揭示：共軍要以提高「打贏信息化條件下的局部戰爭」能力為核心，並將非戰爭軍事行動作為使用軍事力量的一種重要形式。共軍的政治參與可概分為政治事務與政治活動兩大類，前者涉及與國務院相關的事務，後者則是與黨有關的政治活動。當軍隊介入非戰爭軍事行動次數愈多，日常的建軍

備戰不僅會因此而荒廢，甚或會排擠到國務院應有的職能；如果軍隊成為一種解決施政問題，或處置天災人禍的日常機制，則文職機構的功能將因此更為萎縮，文武之間的職能分際也將更加混淆不清。

四、軍隊政治參與不減反增

一般而言，軍人參政的連續性光譜為「控制—干涉—參與—捲入—影響」，也說明了軍人以不同的程度涉入政治。⁵⁶歷經鄧小平的軍隊改革，共軍插手權力鬥爭的可能性減低，使其不能介入所有國內外的政策議題上，更不像「文革」時期那樣，具有相當廣泛的角色參與。然而，中共迄今仍將軍隊當成御用工具，宣稱：「堅持忠誠於黨的價值原則，就是在處理黨和軍隊的關係時，始終把黨作為價值關係的主體，把黨的任務當做自己的任務」。⁵⁷那裡有災難，那裡就有「綠軍裝」，黨的任務所及之處，軍隊的身影也延伸至此，從而擴大軍隊政治參與和影響力的範圍。

在參與國家安全和外交決策上，共軍趨向採取較為強硬的立場，因為維護國家主權和領土完整，是中共《憲法》賦予共軍的神聖使命，亦是其軍事現代化的終極目標。過去軍隊的本質是戰鬥，「穿起軍服只會耍刀弄槍」，較少涉入外交事務。隨著中共軍事外交的擴展，軍人參與國際會議和對外交流的

53 Michael C. Desch, "U.S. Civil-Military Relations in a Changing International Order," in Donald Snider & Miranda A. Carlton-Carew, eds, U.S. Civil-Military Relations: in Crisis or Transition?, p.176.

54 Harlan W. Jencks, From Muskets to Missiles: Politics and Professionalism in the Chinese Army, 1945-1981 (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982), pp.80-85.; Ellis Joffe, Party and Army: Professionalism and Political Control in the Chinese Officer Corps, 1949-1964 (Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 1971), pp.85-87.

55 David E. Johnson, Learning Large Lessons: The Evolving Roles of Ground Power and Air Power in the Post-Cold War Era (Santa Monica, Calif.: RAND, 2007), p.204.

56 洪陸訓，〈文武關係之理論、研究途徑和類型學〉，《東亞季刊》，第26卷第1期，1994年7月，頁75。

57 徐星、崔常發，〈抗震救災彰顯當代革命軍人核心價值觀〉，《解放軍報》，2010年5月4日，版7。

機會增加，因而獲得更多公開的發言權。⁵⁸在「中國崛起」的過程中，儘管共軍的角色能擴大的範圍僅限於有關國防、外交和軍事，以及少數的經濟領域，但非戰鬥軍事行動使其通過合法的途徑影響決策的機會增多。

承上說明，根據共黨「民主集中制」的基本原則，軍方不太可能主客易位，越俎代庖，但由於弱勢領導格局，使得共軍在已獲得的角色空間中發揮超越以往的影響力，在文人領導與共軍之間發生意見上的衝突時，軍隊不僅可以表達自己的立場，甚或可以發出與文職領導者不同的聲音對其施加壓力，在此情況之下，文人領導者即比較難以堅持其意見。

伍、結 論

共軍一向為中共專政的礎石，長時期的「黨軍」角色，以及在政治中所享有的特殊地位和「立主者」(King Maker)的獨特政治影響力，使其在整個權力結構中享有關鍵性的作用，而其影響力則透過正式與非正式的權力運作方式，深入到黨的高層決策核心，進而左右政策產出的結果。「波灣戰爭」之後，共軍積極地朝向現代化建軍之路邁進，使得軍隊在屬性上越來越偏重於專業主義，也必須將更多的心力置於軍務發展之上，而減少了向政治事務致力的傾向。

儘管現今共軍的政治色彩或許淡化，卻在綜合國力「崛起」的過程中，扮演著更為多種而重要的角色。軍隊從維護國家安全、確保國土完整的傳統安全任務，轉換為兼任救災、防疫及國家建設等非傳統安全任務，反而使文人領導更倚重專業軍人，給予更為

廣泛的參政空間。無論是決策面或執行面而言，共軍的影響力不僅未有明顯地減弱跡象，反而有持續增強的態勢。

收件：100年08月24日

修正：100年12月15日

接受：100年12月21日

作者簡介

洪志安少將，陸軍官校正74年班、陸軍步兵學校正規班282期、陸院87年班、戰院91年班、政戰學校政治研究所碩士班83年班、文化大學政治學研究所博士；曾任排、連、營長、旅參謀主任、處長、指揮官、參謀長、副督察長；研究領域：中共軍事、共軍政治工作、文武關係；現任職於陸軍官校教育長。

王官德備役中校，政戰學校正73年班、政戰學校正規班199期、政戰學校政治研究所碩士班83年班；曾任排長、輔導長、科長、講師；研究領域：中共軍事、共軍政治工作、文武關係、兩岸關係；現任職於國防醫學院通識教育中心兼任助理教授、永和社區大學講師。



58 Gordon G. Chang, "The Remilitarization of Beijing," The Diplomat, September 21, 2010.