

共軍總政治部與軍委政治工作部編組之比較研究

陸軍上校 陳津萍

提 要

藉由本文的描述、解釋、分析、比較、歸納，凸顯共軍總政治部調整為軍委政治工作部，其職權受到相當大的限縮，成為「軍委參謀、執行、服務機關」，其權力已不同往昔。主要是使「軍委主席負責制」、「反貪腐」，藉由軍委機關調整組建，使軍委主席擁有實質的權力，並從制度設計上，使「公」、「檢」、「法」系統，能獨立行使職權，剷除球員兼裁判的腐敗根源。此外，共軍戰時政治工作中的「三戰」，以及相關學院，已經隸屬於不同的職能部門，以及解放軍國防大學。主要是使軍委政治工作部，專責於黨建工作、組織工作、政治教育、軍事人力資源管理，是對內的重大變革。尤其是輿論戰、心理戰、法律戰，主管部門的更易，其對我國之影響，更值得關注。在可預見的未來，預判在磨合期後，軍委政治工作部，及其它相關的職能部門，對於共軍戰力、精神力的提升，人才支持，是否有所助益，在此基礎上，值得後續觀察與分析。

關鍵字：深化國防和軍隊改革、總政治部、軍委政治工作部、黨軍關係、反貪腐、「三戰」

前 言

習近平陸續掌握軍權，開啟與延續一系列的「深化國防和軍隊改革」的系統性論述、理

2012年十八大後，中共第五代領導人 論建構、組織結構改組。¹2015年9月3日，習

- 1 習近平，〈關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明〉，《解放軍報》，2013年11月16日，版1；總政治部，《習近平關於國防和軍隊建設重要論述選編》（北京：中國人民解放軍總政治部編印，2014年2月），頁220；〈堅定不移走中國特色強軍之路〉，《解放軍報》，2015年11月27日，版2；〈國防部舉行深化國防和軍隊改革專題新聞發布會〉，《中國軍網》http://news.mod.gov.cn/headlines/2015-11/27/content_4630739.htm檢索日期：2015年11月28日；〈牢牢把握深化國防和軍隊改革的目標任務——三論認真學習貫徹習主席在中央軍委改革工作會議上的重要講話〉，《解放軍報》，2015年11月30日，版1；〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《中國軍網》，http://www.81.cn/jmywyl/2016-01/01/content_6839904.htm檢索日期：2016年1月1日；〈中國人民解放軍戰區成立大會在北平舉行，習近平向各戰區授予軍旗發布訓令，宣布建立中國人民解放軍東部戰區南部戰區西部戰區北部戰區中部戰區〉，《解放軍報》，2016年2月2日，版1。

近平在「中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利70周年紀念」大會上，宣布裁軍30萬，是共軍歷史上第十一次裁軍，欲使軍隊總員額降低到200萬，開啟深化國防和軍隊改革的序幕。同年11月24日至26日，復提出全面實施改革強軍戰略的思想，²指明國防和軍隊改革一系列重大問題，提供了根本遵循，標誌共軍深化國防和軍隊改革進入實施階段，在共軍發展史上具有重要的里程碑意義，³外界為之驚豔，因改革幅度前所未有，⁴並持續充實。其中，總政治部改組為軍委政治工作部，就可觀察的政工文獻而言，本

研究聚焦於軍改前後的「黨軍關係」變化、「反貪腐」的深化，凸顯二者的相關性，以及「三戰」（是輿論戰、心理戰、法律戰的簡稱）主管單位的更易，所隨之而來的改變及不確定性。因為這三個面向在軍改前，皆為共軍政治工作的範疇，可作為政治工作從領導機關轉變為職能機關後，異同性比較的基礎與面向。雖然改組為軍委政治工作部，但在共軍刻意保密的情況下，所公布的資料極為有限，故其異同的內涵為何？何以有如此的改變，更是研究的重點。雖然，共軍自詡「政治工作」是其生命線的說法與堅持，⁵並

2 中共改革強軍戰略的思想，是以中共黨的十八大和十八屆三中、四中、五中全會精神。以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、「三個代表」重要思想、科學發展觀為指導，按照「四個全面」戰略佈局要求。以中共黨在新形勢下的強軍目標為引領，貫徹新形勢下軍事戰略方針，全面實施改革強軍戰略，著力解決制約國防和軍隊建設的體制性障礙、結構性矛盾、政策性問題，推進軍隊組織形態現代化，進一步解放和發展戰鬥力，進一步解放和增強軍隊活力，建設同國際地位相稱、同國家安全和發展利益相適應的鞏固國防和強大軍隊，為實現「兩個一百年」奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的中國夢提供堅強力量保證。〈習近平在中央軍委改革工作會議上強調，全面實施改革強軍戰略，堅定不移走中國特色強軍之路〉，《解放軍報》，2015年11月27日，版1；〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《中國軍網》，http://www.81.cn/jmywy/2016-01/01/content_6839904.htm檢索日期：2016年1月3日。

3 〈國防部舉行深化國防和軍隊改革專題新聞發布會〉，《中國軍網》http://news.mod.gov.cn/headlines/2015-11/27/content_4630739.htm檢索日期：2015年11月28日。

4 2015年12月31日，共軍成立陸軍領導機構、火箭軍、戰略支援部隊。〈習近平向中國人民解放軍陸軍火箭軍戰略支援部隊授予軍旗並致訓詞〉，《解放軍報》，2016年1月2日，版1；〈國防部新聞發言人詳解深化國防和軍隊改革有關問題〉，《解放軍報》，2016年1月2日，版3。中共中央軍委機關機構設置，6部1廳（7部「廳」）：軍委辦公廳、軍委聯合參謀部、軍委政治工作部、軍委後勤保障部、軍委裝備發展部、軍委訓練管理部、軍委國防動員部。3個委員會：軍委紀律檢查委員會、軍委政法委員會、軍委科技委員會。5個直屬機構（3室1署1局）：軍委戰略規畫辦公室、軍委改革和編制辦公室、國際軍事合作辦公室、軍委審計署、軍委機關事務管理總局。〈習近平在接見軍委機關各部門負責同志時強調，講政治謀打贏搞服務做表率，努力建設「四鐵」軍委機關〉，《解放軍報》，2016年1月12日，版1。2016年2月1日，中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席習近平向東部戰區、南部戰區、西部戰區、北部戰區、中部戰區授予軍旗並發布訓令。〈中國人民解放軍戰區成立大會在北京舉行，習近平向各戰區授予軍旗發布訓令，宣布建立中國人民解放軍東部戰區南部戰區西部戰區北部戰區中部戰區〉，《解放軍報》，2016年2月2日，版1。

未改變，但有些原共軍政工範疇已非軍委政治工作部領導與管轄，是為本文的研究動機與目的。

因此，在問題意識上，是依共軍政工相關文獻，以及政工實際發展的觀察所歸納而來，據以分析共軍軍改前後，掌管軍隊政治工作的總政治部與軍委政治工作部，究竟是何因素造成其相似性與相異性的差別。據此，本論文採用「比較研究途徑」(comparative research approach)與「文獻分析法」(literature analysis)，作為選擇政工比較問題與資料的標準，及處理的程序，梳理軍改前軍隊政工領導機關，以及軍改後軍隊政工職能機關的相關文獻，歸納可用以比較的面向，以及政治工作實際運作上所表現的異同與所以然。因此，以共軍總政治部的編組與挑戰為鋪陳；軍委政治工作部的編組與職責，探析其變革的內涵；進一步，以前兩項為依據，歸納出「黨軍關係」的強化、「反貪腐」作為，以及「三戰」主管單位易幟的比較面向，檢視軍改前後，共軍政治工作異同之內涵，尤其輿論戰、心理戰、法律戰對我國之無形影響，更應加以關注。

共軍總政治部的編組與挑戰

2010年，共軍《政工條例》第十條規範，「中國人民解放軍設立總政治部，旅以上部隊設立政治部，團設立政治處；其他相當等級單位政治機關的設立，由中央軍委或者中央軍委授權的單位決定。⁶」復規定「中國人民解放軍總政治部是中央軍事委員會的政治工作機關，是全軍政治工作的領導機關。總政治部在中共中央、中央軍委的領導下，負責管理全軍黨的工作，組織進行政治工作。⁷」可見，軍改前，總政治部是共軍政治工作的最高領導機關，有關「黨軍關係」的運作、「反貪腐」的執行，以及「三戰」的指導與管轄，皆有其相關的編組，是共軍政治工作的範疇，但也面臨諸多問題。

一、共軍總政治部的編組與職責

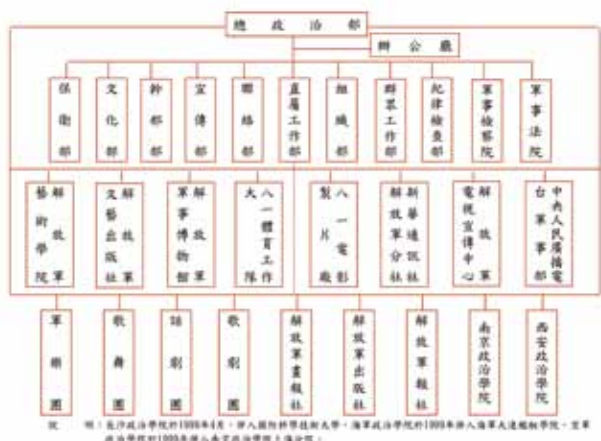
共軍總政治部負責管理全軍黨的工作，組織進行政治工作，編設有組織、幹部、宣傳、文化、保衛、聯絡、紀律檢查、群眾工作、軍事檢察院、軍事法院等部門。由此可見，共軍總政治部同時具有「公」、「檢」、「法」、「人事」及「黨務」等權力，以及管轄其他的分屬機構，如解放軍報社等文化、體育、音樂、廣電等，和培育政治軍官的學院，有關共軍總政治部組織，如圖一所示。⁸2010年，共軍《政工條例》第

5 共軍「政治工作是生命線」的說法與思想，在《古田會議決議》中就已確立，最早見諸文獻的，是1934年2月，周恩來在中國工農紅軍第一次全國政治工作會議「致詞」中所提出的，並陸續被加以強調至今。姜思毅主編，《中國人民解放軍政治工作教程》，北京：國防大學出版社，1986年5月，頁31。

6 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第10條，北京：中共中央，2010年。

7 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第15條，北京：中共中央，2010年。

8 吳杰明，《軍隊政治工作理論學習指南》，北京：國防大學出版社，2003年7月，頁122-249；中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，北京：中共中央，2010年。



圖一 共軍總政治部組織圖

資料來源：作者整理

十七規範，總政治部的主要職責：領導全軍的組織工作、幹部工作、宣傳教育工作、政法工作、保衛工作、監察工作、文化體育工作、群眾工作、聯絡工作、軍事審判工作、軍事檢察工作、軍事訓練中政治工作、執行任務中的政治工作、戰時政治工作、開展三戰（輿論戰、心理戰、法律戰）工作、軍院校政治工作、預備役部隊和民兵政治工作、政治機關和政治幹部隊伍建設、政治工作資訊化建設、政治工作研究等項目。準此分析，顯現共軍政工範疇的多樣性，其職責是保證黨的路線、方針、政策和國家的憲法、法律在軍隊的貫徹執行，制定政治工作方針政策，擬制政治工作法規，部署、檢查和指導全軍政治工作等。⁹由此可見，共軍總政治部

是軍區、集團軍、師級、旅級、團級等政治機關（政治部或處）的上級單位，管理和組織全軍政治工作的政治機關，是其軍制的組成部分。

準此而言，共軍總政治部要完成的具體領導事項，計有：¹⁰1.貫徹落實中共中央、中央軍委的決議、命令、指示。2.保證黨的路線、方針、政策和國家的憲法、法律在軍隊的貫徹執行。3.領導全軍學習馬克思列寧主義、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。4.堅持用中國特色社會主義理論體系武裝官兵。5.調查研究全域性、政策性問題。6.制定軍隊政治工作方針和政策制度。7.擬制政治工作法規。8.部署、檢查和指導全軍政治工作。9.及時向中共中央、中央軍委反映情況。10.請示報告工作。此外，亦強調政治機關不設業務部門的業務工作，編配相應的政治工作人員（政治協理員）處理，是上級政治機關派到團級以上單位的機關（部門）、科室的政治幹部，¹¹以執行總政治部的相關領導範疇。據此，政治機關（政治協理員）的組織職責如下：1.組織機關（部門、科室）人員學習貫徹黨的路線、方針、政策和上級的決議、命令、指示，及時向上級政治機關、本機關（部門、科室）黨組織和領導反映情況，請示報告工作。2.組織機關（部門、科室）人員進行理

9 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《2006年中國的國防白皮書》，北京：國務院，2006年12月29日。

10 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第17條，北京：中共中央，2010年。

11 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第86條，北京：中共中央，2003；中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第83條，北京：中共中央，2010；王秋富著、王幸生主編，《軍隊政治工作的法規和制度》，《軍隊政治工作學》，2010年11月，頁305。

論學習，開展思想政治教育，做好經常性思想工作和心理服務工作。3.協助黨組織負責人做好黨組織日常工作，落實黨的組織生活制度，做好黨員的發展、教育和管理工作。4.做好幹部管理的具體工作。5.組織機關(部門、科室)人員開展坊間保密和法制、紀律教育，落實預防犯罪工作制度和措施，做好安全保衛工作。6.組織開展爭創先進和學習英雄模範活動，開展文化體育活動；組織做好共青團、青年、軍人委員會、擁政愛民和獎勵等工作。¹²因此，政治機關對管理黨的工作和組織進行政治工作，保證共軍順利完成各項任務，為其重要職責，¹³是總政治部各項職責的延續，更是黨委和政治委員的參謀助手，是領導和做好部隊政工的機關。體現於：參謀助手職責；組織管理職責；宣傳教育職責；督促檢查職責；協調聯絡職責；作戰指揮職責。詳細內容如表一所示，可見總政治部及其下屬的政治機關，在共軍體制中的重要性。

綜合其內容，共軍總政治部是中央軍事委員會的政治工作機關，是全軍政治工作的領導機關。在中共中央、中央軍委的領導下，負責管理全軍黨的工作，組織進行政治工作。也就是說，「政治工作是黨的工作，政治機關是黨的工作機關」。¹⁴因此，總政治部以下各級政治機關在其上級政治機關、

表一 共軍政治機關的職責

項次	職責	主 要 內 容
一	參謀助手	1. 是同級黨委的辦事機關，要當好黨委和政治委員的參謀和助手。 2. 應能及時提供黨委、首長思考問題的依據，使決策具可行性。 3. 黨委作出決策後，政治機關根據黨委的決策和政治委員的指示辦理，並組織部隊執行。
二	組織管理	1. 負責管理部隊黨的工作和組織進行政治工作。 2. 根據軍隊任務和政治工作任務，組織所屬部隊認真執行《政工條例》。 3. 管理所屬黨、團組織建設，貫徹執行黨的民主集中制。 4. 貫徹執行黨的幹部政策，管理幹部的考核等工作。 5. 協同地方政府做好烈士的褒揚和犧牲、病故人員的善後工作。
三	宣傳教育	1. 培養官兵成為有理想、有道德、有文化、有紀律的革命軍人。 2. 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、科學發展觀為指導，堅持貫徹落實習主席一系列決策指示，緊緊圍繞黨在新形勢下的強軍目標。 3. 用黨的創新理論武裝官兵，結合形勢任務，開展共軍歷史使命教育等，保持部隊正確的政治方向。
四	督促檢查	1. 上級政治機關對下級黨委、政委、政治機關的工作，進行督導檢查。 2. 檢查所屬部隊對黨委的決定、黨的路線方針政策等，是否執行。 3. 發現問題及時向黨委和政治委員報告處理。
五	協調聯絡	1. 增強共軍內外部團結，是完成各項任務的基本條件。 2. 適應新形勢，貫徹官兵一致、軍民一致、瓦解敵軍的三大原則。 3. 加強尊幹愛兵的領導，增強官兵團結。 4. 做好擁政愛民工作，遵守群眾紀律。 5. 協同地方進行民兵和預備役工作，加強軍民聯防。

12 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第86條，北京：中共中央，2003；中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第83條，北京：中共中央，2010。

13 吳杰明主編，《軍隊政治工作理論學習指南》，北京：國防大學出版社，2003年7月，頁84。

14 鄧小平，〈在全軍政治工作會議上的講話〉，《鄧小平文選》(1975-1982)，1983年，頁119。

六	作戰指揮	1. 平時做好「三戰」能力建設，戰時結合軍事行動。 2. 組織領導和指揮「三戰」，發動政治攻勢，與軍事行動相結合。
---	------	--

資料來源：中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，北京：中共中央，2010；王秋富著、王幸生主編，《軍隊政治工作的法規和制度》，《軍隊政治工作學》，2010年11月，頁295-319；總政印發〈2014年全軍思想政治教育意見〉，《解放軍報》，2014年1月8日，版1；作者整理。

同級黨的委員會和政治委員的領導下進行工作，以執行相關的黨務工作，形成層次分明的政工體系。但就運作面觀察，卻也出現相當大的落差，產生「黨軍」領導問題、貪腐日益嚴重，¹⁵成為中共領導者的重中之重。

二、共軍總政治部面臨的挑戰

從可觀察的事實分析，習近平在擔任中央政治局常委、中央書記處書記，中央黨校校長 (2007-2008年)、國家副主席和軍委副主席期間 (2010-2012年)，貼近地觀察到國防和軍隊事務，其實是由江澤民的軍中代言人，兩位軍委副主席徐才厚上將 (2004年9月-2012

年11月)、郭伯雄上將 (2002年11月-2012年11月)分別把持政工系統與軍令系統，導致「軍委主席負責制」落空，¹⁶黨領導軍隊形同具文，導致「以黨領軍」出現問題。就徐才厚經歷分析，自2002年11月，任中共中央書記處書記、中央軍委委員、總政治部主任。2004年9月，任中共中央書記處書記、中央軍委副主席，是當時中共軍方黨務的最高負責人。2007年10月，任中共中央政治局委員，中央軍委副主席。2012年11月，在中共十八大後卸任中央軍委副主席。顯然，從徐氏的整個經歷觀之，把持共軍政工和人事十多年，和胡錦濤的任期一致，影響深遠。¹⁷也就是說，共軍人事調動和高級將領的提拔，可說全是由徐才厚作主，¹⁸加上監督機制的設計不良，以致發生高階軍官貪腐事件(如徐才厚上將、郭伯雄上將、谷俊山中將等)，¹⁹軍紀嚴重敗壞，嚴重影響戰力與士氣。²⁰呈現出管靈魂的出賣靈魂、管反腐的帶頭腐敗、管幹部的帶頭賣官鬻爵、講艱苦奮鬥的帶頭貪圖享樂，²¹說明總政治部中的「公」、「檢」、

15 中國人民解放軍總政治部編印，《在全軍政治工作會議上的講話，2014年10月11日》，《習近平國防和軍隊建設重要論述選編(二)》，北京：解放軍出版社，2015年4月，頁93-106。

16 自中共第三代領導人江澤民以降，同時擁有總書記、國家主席、軍委主席三項大權，故落實「軍委主席負責制」，就是「以黨領軍」的落實。

17 徐才厚利用職務便利，為他人晉升職務提供幫助，直接和通過家人收受賄賂；利用職務影響為他人謀利，其家人收受他人財物，嚴重違反黨的紀律並涉嫌受賄犯罪，給黨和軍隊事業帶來損失，對黨和軍隊形象造成很大損害。〈堅決擁護黨中央的正確決定〉，《解放軍報》，2014年7月1日：版1。

18 吳小娟，《貪官鉅賈的幕後大佬》，臺北：哈耶出版社，2013年5月，頁243。

19 依據林中斌教授研究，五十三位副軍級以上將領落馬，包括徐才厚、郭伯雄上將。但到目前，肅貪仍未減緩。今年被帶走調查的上將七月有四位，三位退休(李繼耐、廖錫龍、田修思)一位現職(王建平)；十月有30多位退休將領被帶走，包括一名上將(張樹田)。林中斌，〈弔詭的北京政局〉，《聯合報》，2016年11月2日：A15。

20 軍委政治工作部，〈改革主題教育要點〉，《解放軍報》，2016年4月5日，版2。

「法」、「人事」及「黨務」等單位，形同虛設，喪失其應有的功能所致。

2004、2005年，胡錦濤陸續接任黨的軍事委員會主席、國家軍事委員會主席。雖然掌握了黨政軍大權，但就軍權而言，江澤民佔了上風，形成「黨政」與「共軍」不同調的景象。共軍總政治部於「十六大」後，傳達「全軍要高舉鄧小平理論偉大旗幟，全面貫徹『三個代表』重要思想，緊密團結在黨中央周圍，堅決聽從黨中央、中央軍委會和江主席指揮」。²²由此觀之，實際掌權的是江澤民而非胡錦濤。此外，學者丁樹範的研究，也證實江澤民依然是核心。²³就職務而言，兩位軍委副主席掣肘胡錦濤對軍權的行使，左右局勢。²⁴誠如，泰偉斯 (Teiwes) 指出，派系真正關切的是職務分配，而非政策，也就是各派系間職務分配的平衡，²⁵主要體現於中共中央委員會、政治局委員、政治局常委，這是學界分析中共決策與政策執行的重要對象，²⁶以及軍委等席次分配，從而

掌握其主導性地位，是一種不流血的政爭，是剷除異己所進行固權的一種模式，循環不止。以上事實，說明軍委副主席皆由江澤民所掌握，並凸顯共軍總政治部在「以黨領軍」中的重要性，似乎可推論為習近平在軍改上，對其大刀闊斧的重要原因。

軍委政治工作部的編組與職責

從前述共軍總政治部的編組與職責，及其所面對的挑戰，說明有些政工單位的功能未能發揮，致使「以黨領軍」未能落實，貪腐事件層出不窮，促使第五代領導人習近平思慮改變，而有了深化國防和軍隊改革之舉措。包括總政治部從領導機關，改為職能機關，並易名為「中央軍委政治工作部」，其內部單位亦作了相關性調整。也就是說，整合原解放軍總政治部有關組織宣傳方面的職能，主要是履行全軍黨的建設、組織工作、政治教育和軍事人力資源管理等，²⁷以致有大幅度改變，因應新形勢之發展。

21 中國人民解放軍總政治部編印，〈在全軍政治工作會議上的講話，2014年10月11日〉，《習近平國防和軍隊建設重要論述選編(二)》，北京：解放軍出版社，2015年4月，頁94。

22 總政治部，〈解放軍總政治部發出要求全軍和武警部隊按照中央《通知》要求深入學習「十六大」精神〉，《解放軍報》，2002年11月28日：版1。

23 丁樹範，〈一九九〇年代以來的中國黨軍關係〉，《中國大陸研究》，卷46期2(3-4月)，頁74。

24 岳華，2015，〈遭江系架空，習打貪掃不到胡錦濤〉，《大紀元》，2015年3月11日：版A4。

25 Teiwes, Frederick C. 1990. Politics at Mao's Court: Gao Gang and party Factionalism in the Early 1950s Armonk. New York: M.E. Sharpe. p144.

26 趙建民，〈塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係〉，《中國大陸研究》，卷38期6，1995年6月，頁66-80。

27 〈習近平在接見軍委機關各部門負責同志時強調，講政治謀打赢搞服務做表率，努力建設「四鐵」軍委機關〉，《解放軍報》，2016年1月12日，版1；國防大學軍事共同教學中心編，《共軍領導人名錄》，桃園：八德，2017年3月，頁28。

一、軍委政治工作部的編組

依據《解放軍報》的描述與剖析，²⁸原總政治部易名為「軍委政治工作部」，是從「總部領導機關」轉變為「軍委參謀、執行、服務機關」，圍繞「理清職責、理清機制」。在思想上「破冰」，強化軍委集中統一領導、戰略謀劃宏觀管理、分類精準指導、權力相互制約監督、依法治軍、精簡高效等，與新體制相適應的思想觀念；從制度上規範，分系統理順對上請示報告、對下實施指導、左右協調溝通、內部工作運轉、對外聯繫協調5個方面機制。復強調其改變「是政治建軍、改革強軍、依法治軍的戰略之舉、創新之舉，是貫徹軍委主席負責制、加強軍委對思想政治建設高度集中統一領導的重大舉措，必將更好地鞏固發展我軍特有政治優勢，強固政治工作生命線作用。」也就是說，其建設標準，是按照軍委主席習近平所提出的「鐵一般信仰、鐵一般信念、鐵一般紀律、鐵一般擔當」的軍委機關，確保黨從思想上政治上，牢牢掌握部隊這個根本，聚力轉變職能、轉變作風、轉變工作方式。基此，凸顯出原總政治部在「以黨領軍」、「軍委主席負責制」、「反貪腐」等，在實

際運作上的矛盾，而有其結構性的改變，使新易名的「軍委政治工作部」專職於全軍黨的建設、組織工作、政治教育和軍事人力資源管理，以符合軍改之要求。但是否阻礙政治工作職能之運作，是為關注焦點。

綜合相關文獻，²⁹中央軍委對軍改之要求與方向，軍委政治工作部的內部機構(單位)設置，和原總政治部對比，有其相同性與相異性。就前者而言，呈現的是軍隊政治工作的一種延續性，在內部機構的名稱作了改變，從「部」變成「局」，比如：群眾工作部易名為「群眾工作局」、組織部易名為「組織局」等名稱上的改變，實質工作並未改變。後者，主要是指紀律檢查部、軍事檢察院、軍事法院移出，成立軍委紀律檢查委員會、³⁰軍委政法委員會，³¹成為中央軍委的職能機關，和軍委政治工作部處於平行的關係。以及原隸屬總政治部之藝術學院、西安及南京政治學院等，移編解放軍國防大學，屬於軍委訓練管理部，並更名為解放軍國防大學軍事文化學院(位於北京)、國防大學政法學院(位於西安)及國防大學政治學院(位於上海)。此外，聯絡部門移編至戰略支援部隊，心理戰成為其組成的一部分。³²此外，新

28 王春林，〈牢記使命重托，實履職盡責，軍委政治工作部圍繞建設「四鐵」機關促轉變抓落實〉，《解放軍報》，2016年2月5日，版1。

29 王春林，〈牢記使命重托，實履職盡責，軍委政治工作部圍繞建設「四鐵」機關促轉變抓落實〉，《解放軍報》，2016年2月5日，版1；潘維庭，〈軍改成績單，政治工作部5局亮相〉，《旺報》，2017年2月6日，A8；國防大學軍事共同教學中心編，《共軍領導人名錄》，桃園：八德，2017年3月，頁23。

30 軍委紀律檢查委員會：1.向軍委各部門、各戰區派駐紀檢組，實行垂直領導。2.在各軍種設置紀委，並接受中央軍委、紀委統一領導。

31 軍委政法委員會：主管同級公安、檢查、法院及司法機構，社會治安綜合治理、維穩及反邪教等。

增了兵員和文職人員局、網絡輿論局等，符合了信息化的發展方向，後者可為「三戰」的實施，提供相關的資訊與平台，值得我國注意其軍改後的強度。

基於以上的描述分析，本文亦認同《共軍領導人名錄》中，對中央軍委政治工作部編組圖的預判，有平行相互協調的職能機關、內部機構和分屬（指導）機構，如圖二所示。但本研究藉由圖二的相互關係，所要強調的是中共軍改後，有關軍委政治工作部內部編組，和原總政治部相比較（如圖一所示），產生了一些變化，移編了「公」、「檢」、「法」等權力，以及軍校院的管轄權，名副其實成為中央軍委的參謀，是執行和服務的政治工作機關，是中央軍委管總的重要組成部分。也就是說，軍委政治工作部和軍紀委、政法委、戰略支援部隊、解放軍國防大學，因為有政治工作相關單位獨立或移編於其中，它們之間的互動，是否還是共軍政工的一環，抑獨樹一格，在可預見的未來，仍有待進一步的持續觀察與分析。

二、軍委政治工作部的職責

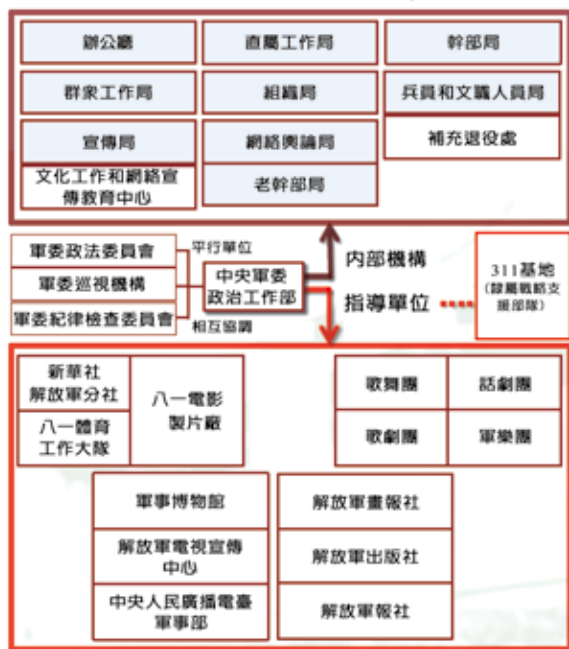
2016年1月1日，〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，強調軍委政治工作部的職責，在於「加強思想政治工作，組織全軍官兵深入學習習主席關於深化國防和軍隊改革一系列重要論述，組織抓好專題教

育，深入進行思想發動，把全軍的思想和行動統一到黨中央、中央軍委和習主席決策部署上來。高層領率機關和高級幹部首先要統一認識，帶頭講政治、顧大局、守紀律、促改革、盡職責，以上率下，為全軍做好樣子。把思想政治工作貫穿改革全過程，關注各級思想動態，有針對性地做工作，引導各級強化政治意識、大局意識、號令意識，引導官兵轉變理念、更新觀念，自覺站在全域高度認識改革，在解放思想中統一思想，正確對待利益調整，積極擁護、支持、參與改革。高度重視輿論引導特別是網上輿論工作，打好主動仗，傳播正能量，為推進改革營造良好輿論氛圍。³³」準此而言，共軍軍委政治工作部主要透過組織局、幹部局、宣傳局、網絡輿論局、群眾工作局等單位（如圖二所示），履行全軍黨的建設、組織工作、政治教育和軍事人力資源管理等職能，呈現權力大幅萎縮的趨勢。

綜言之，從以上軍委政治工作部編組預判表所示，以及職責的賦予方向，表明中央軍委和習近平在深化改革的進程中，欲建構嚴密的權力運行機制和監督體系，使其脫離軍委政治工作部的編組範疇，包括：組建新的軍委紀委、調整組建軍委審計署，全部實行派駐審計；組建新的軍委政法委，調整軍事司法體制。按照決策、執行、監督，既相

32 揭仲，〈淺論中共「戰略支援部隊」之建置與戰力〉，《青年日報》，<http://www.ydn.com.tw/News/114773>檢索日期：2017年7月12日。

33 〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《中國軍網》，http://www.81.cn/jmywyl/2016-01/01/content_6839904.htm檢索日期：2016年3月4日。



圖二 中共中央軍委政治工作部編組預判表

資料來源：國防大學軍事共同教學中心編，《共軍領導人名錄》，桃園：八德，106年3月，頁23。

互制約又相互協調的原則，區分和配置不同性質的權力，重點解決紀檢、巡視、審計、司法監督獨立性和權威性不夠的問題。³⁴期盼消弭中共前軍委副主席徐才厚與郭伯雄，因球員兼裁判所涉及的貪瀆案件，以發揮糾舉監督之功能，同時也削弱了軍委政治工作部的職能，是否影響到「以黨領軍」或政治工作的執行，有待其實際運作後的觀察評估。

共軍總政治部和軍委政治工作部之比較

從前述共軍總政治部與軍委政治工作部，相關編組與職能的描述解釋後，就可觀察的事實，歸納出「黨軍關係」的運作矛盾、「反貪腐」職能的提升，以及「三戰」主管單位的更易，揭示二者在政治工作範疇上，有其明顯的異同呈現，但究竟何因素造成，意義為何？比較如下：

一、總政治部和軍委政治工作部範疇之異同

依據總政治部的編組（如圖一所示）與職責檢視，涉及部門是多樣化的，包括紀律檢查部、軍事檢察院、軍事法院、聯絡部、南京政治學院、西安政治學院等，已隸屬於不同的軍委多職能部門，以及解放軍國防大學，並組建新的軍委政治工作部，其工作範疇已不同以往的多重，僅負責全軍黨的建設、組織工作、政治教育和軍事人力資源管理等。呈現具體性的變化，其與「黨軍關係」的運作、「反貪腐」的深化，以及「三戰」的實際運作，是有其異同性的變化。

準此分析，共軍總政治部是全軍政治工作的領導機關，指導協調全軍預防犯罪綜合治理工作和對重大刑事案件的調查處理，會同中央軍委紀律檢查委員會領導全軍黨的紀律檢查工作，領導監察工作。指導全軍的軍事審判工作、全軍預防職務犯罪工作等內容。也就是說，總政治部領導共軍紀律檢查部、軍事檢察院、軍事法院等職權，是一種權力相對集中的組織形式，是共軍政治工作

34 共軍改革有關「組建新的軍委紀委、調整組建軍委審計署、組建新的軍委政法委」之具體做法。〈習近平在中央軍委改革工作會議上強調，全面實施改革強軍戰略，堅定不移走中國特色強軍之路〉，《解放軍報》，2015年11月27日，版1；〈國防部舉行專題新聞發布會 詳解深化國防和軍隊改革的十六個問題〉，《解放軍報》，2015年11月28日，版1。

中，最具實質的影響權力，為軍委政治工作部與其相異的內涵所在。相對的，改組後的軍委政治工作部，雖然延續了原總政治部的相關職能，即黨的建設、組織工作、政治教育和軍事人力資源管理等職能，但也轉型成為「軍委參謀、執行、服務機關」，欠缺強制力。凸顯中央軍委、軍委主席習近平對共軍政治工作範疇與職責的界定，就是要讓軍委政治工作部成為職能機關，而非領導機關，以貫徹黨中央、中央軍委、軍委主席對其領導。

二、政治工作從領導機關轉型為參謀機關

從前述圖一，共軍總政治部編組圖檢視，雖有「公」、「檢」、「法」部門的設置，但也面臨諸多挑戰，顯現「軍委主席負責制」，未能落實其決策與領導共軍之功能，且高階軍官貪腐嚴重，使總政治部的功能受到質疑。胡錦濤在「十八大」政治報告中指出，要「堅定不移反對腐敗，這個問題解決不好，就會對黨造成致命傷害，甚至亡黨亡國。」³⁵顯見，胡、習對軍隊反貪腐已有共識，並認為是共軍的重中之重。

準此分析，體現於對共軍前政治局委員、中央軍委副主席徐才厚上將。前政治局委員、中央軍委副主席郭伯雄上將。總後勤

部副部長谷俊山中將等將領貪腐案的查辦。然而，貪腐案件的肇生，說明原總政治部的「公」、「檢」、「法」系統功能不彰。因此，中共組建新的軍委紀委和政法委，重點在於解決軍隊紀檢、巡視、審計、司法監督獨立性和權威性不夠的問題，構建嚴密的權力運行制約和監督體系。組建新的軍委紀委，向軍委機關部門和戰區分別派駐紀檢組，推動紀委雙重領導體制落到實處。調整組建軍委審計署，全部實行派駐審計。組建新的軍委政法委，調整軍事司法體制，按區域設置軍事法院、軍事檢察院，確保它們依法獨立公正行使職權。³⁶可見，組建新的中共中央軍委紀委和政法委，直屬於軍委部門，對以黨領軍的中共政權而言，加強軍隊黨風廉政建設和反腐敗鬥爭，就國內外情勢而言，似乎是最好的選擇。

準此而言，軍委紀委和政法委的組建，是著眼於權力運行制約和監督體系的嚴密構建，推進依法治軍、從嚴治軍，抓住治權這個關鍵。如同2014年十八大四中全會決定，強調「政法委員會是黨委領導政法工作的組織形式，必須長期堅持。」³⁷有關其作法與要點，詳如表二所示。趨向創新發展依法治軍理論和實踐，構建完善的中國特色軍事法

35 2012年11月8日中國共產黨第十八次全國代表大會，胡錦濤開幕報告，〈堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進，為全面建成小康社會而奮鬥〉，《人民日報》，2012年11月18日，版1。

36 〈習近平在中央軍委改革工作會議上強調，全面實施改革強軍戰略，堅定不移走中國特色強軍之路〉，《解放軍報》，2015年11月27日，版1。

37 〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定〉（2014年10月23日中國共產黨第十八屆中央委員會第四次全體會議通過），《人民日報》，2014年10月29日，版1。

表二 中共中央軍委組建新的軍委紀委和政法委之作法與要點

項次	項目	主 要 內 容
一	作法	1. 向軍委機關部門和戰區，分別派駐紀檢組。 2. 按區域設軍事法院、軍事檢察院，確保依法獨立公正行使職權。 3. 全部實行派駐審計。
二	要點	1. 構建嚴密的權力運行制約和監督體系。 2. 按照決策、執行、監督，既相互制約相互協調的原則區分和配置權力。 3. 解決軍隊紀檢、巡視、審計、司法監督獨立性和權威性，不夠的問題。

資料來源：〈中國範兒軍改路線圖詳解〉，《中國軍網》，http://www.81.cn/syjd/2015-11/27/content_6789979.htm 檢索日期：2015年12月23日；〈習近平在中央軍委改革工作會議上強調，全面實施改革強軍戰略，堅定不移走中國特色強軍之路〉，《解放軍報》，2015年11月27日，版1；作者整理。

治體系，提高國防和軍隊建設法治化水準。³⁸ 換言之，將原隸屬於總政治部的紀委、政法委、軍事法院、軍事檢察院獨立出來，成為軍委機關的職能部門之一，如圖二所示。同時稀釋軍委政治工作部主任的權限，解決球員兼裁判的矛盾，杜絕貪腐與濫權的問題，並擴充了軍委主席與軍委會的權力，其意義在於說明，權力向上集中、軍委對下統一指導，揭示軍委政治工作部是參謀機關、執行機關與服務機關，領導權已向黨中央、中央軍委、軍委主席集中，使「以黨領軍」的制度更趨強化與落實。

三、「三戰」由統一領導向軍委多部門調整

2003、2010年，共軍的《政工條例》中，規範「三戰」統一由總政治部領導與實施，是共軍戰時政治工作的重要內容，³⁹ 體現於總政治部「領導全軍開展輿論戰、心理戰、法律戰工作。擬制有關政策和法規制度；會同其他總部指導部隊開展輿論戰、心理戰、法律戰教育訓練，組織指導戰法研究演練，加強人才隊伍、專業力量和裝備建設；加強有關部門的協調，根據統一的作戰意圖和部署，會同其他總部組織實施輿論戰、心理戰、法律戰。⁴⁰」說明「三戰」是總政治部的工作範疇，具有統合、領導、建構、運用的功能，是戰時政治工作的重要組成部分。比如：對內要強化鞏固團結友軍的規範。對外則以「三戰」為主，就2003、2010年，戰時政工文字表述，並未改變，⁴¹ 只是2010年的《政工條例》規範，更為細緻，將「三戰」落實到總政治部下屬相對應的部門。輿論戰為宣傳部，心理戰為聯絡部，法律戰為軍事審判檢查和司法行政工作的部門。可見，中共中央、中央軍委、總政治部對「三戰」的規範，更趨周延與落實。復要求政法工作、保衛工作、軍事審判工作、軍事宣傳工作、聯絡工作、軍事訓練中政治工作等，開展「三戰」的責任，顯見其整體性

38 〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定〉（2014年10月23日中國共產黨第十八屆中央委員會第四次全體會議通過）《人民日報》，2014年10月29日，版1。

39 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第14條第18項，北京：中共中央，2003年；中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第14條第19項，北京：中共中央，2010年。

40 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第17條第16項，北京：中共中央，2010年。

41 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，北京：中共中央，2003年；中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，北京：中共中央，2010年。

的指導發展。

依據前述總政治部到軍委政治工作部職能的變化中，凸顯「三戰」已由不同的軍委職能部門掌管。有關「輿論戰」部分，仍由軍委政治工作部宣傳局負責，開展輿論戰工作。⁴²「心理戰」部分，研判應移編於戰略支援部隊負責，在此之前，由原總政治部聯絡處負責，開展對台有關工作。⁴³「法律戰」部分，研判由軍委政法委員會負責，因為政法工作要執行對法律戰和法律監督等工作，以監督發揮政法工作在加強部隊全面建設、鞏固戰鬥力中的重要作用。⁴⁴凸顯「三戰」已由軍委多職能部門所領導，未來的教育訓練、組織指導、戰法研究演練、人才隊伍、專業力量和裝備建設，朝向分權的方向發展，其效能有待評估。

綜合以上的描述、解釋、比較、分析、歸納，軍改後的軍委政治工作部份演起「軍委參謀、執行、服務機關」，和原總政治部的職權對比，欠缺強制力，是否弱化政治工作的功能，並與新的職能機關產生運作上的磨擦，阻礙戰鬥力、精神力的提升。就軍委主席負責制而言，以黨領軍和中央軍事委員會的職權，從軍改的組織調整檢視，確實成為真正的領導機關，尤其是軍委主席的權力，已不可同日而語。值得注意的是，這樣的改變究竟是人治，還是法治，有待二十大權力交接後的檢視。就「反貪腐」而言，共軍自詡政治工作是其生命線，在職權被調整

與弱化後，新組建的軍委紀律檢查委員會與軍委政法委員會，成為中央軍委的職能機關，能否減少或杜絕貪腐事件的再發生，倍受矚目。就「三戰」而言，原由總政治部統一領導與實施，軍改後，形成各自分立的局面，整體效能，有待評估。尤其對我國之無形威脅，更待後續觀察。就軍校院而言，原隸屬於總政治部的西安政治學院、南京政治學院、藝術學院，改隸於軍委訓練管理部管轄，併入國防大學。據此，原共軍總政治部與軍委政治工作部之內涵，就其職權、黨軍關係、反貪腐、三戰、軍校院，作一比較，彰顯其異同與分析結果，如表三所示。

結 論

本文依據比較研究途徑與文獻分析法，就共軍總政治部與軍委政治工作部之異同作比較，藉以認識共軍政治工作實際運行與變化。凸顯政治工作相異點之內涵，多於相同點。首先，關於中共深化國防和軍隊改革，是全面性的體制編制改革，尤其對於總政治部政治工作中，「公」、「檢」、「法」系統，球員兼裁判，即徐才厚是其上級，致使「反貪腐」功能不彰，造成對中共黨政權的衝擊，促使中共中央、中央軍委有了相對應的作為，將政工領導機關總政治部轉型為「軍委參謀、執行、服務機關」，並削減其相關職權，比如：原紀律檢查部、軍事檢察院、軍事法院獨立出來，組建為不同的軍委

42 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第14條第10項，北京：中共中央，2010年。

43 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第14條第14項，北京：中共中央，2010年。

44 中共中央，《中國人民解放軍政治工作條例》的通知，第14條第7項，北京：中共中央，2010年。

表三 共軍總政治部與軍委政治工作部內涵之比較

項次	面 向	總政治部 (軍改前)	軍委政治 工作部 (軍改後)	新職能 (平行)機關	分析結果
一	職 同	為共軍政治工作的最高領導單位	軍委政治工作部		● 軍委政治工作部，欠缺強制力。僅負責全軍黨的建設、組織工作、政治教育和軍事人力資源管理。真正成為參謀機關、執行機關、服務機關。
	異	為領導機關，具有「公」、「檢」、「法」、「人事」及「黨務」等權力，以及其他的分屬機構	為職能機關，是「軍委參謀、執行、服務機關」	● 軍委紀律檢查委員會 ● 軍委政法委員會	
二	黨 同	藉由黨的建設、組織工作、政治教育來加以強化		● 十五個職能部門，為落實「軍委主席負責制」的有力支撐與制度設計	● 預判「軍委主席負責制」可有效落實。 ● 戰時政治工作中的「三戰」，已由不同職能單位負責，其功能究竟是強化，還是弱化，成效有待評估。
	異	「軍委主席負責制」，形同具文	「軍委主席負責制」，藉由軍委機關調整組建，軍委主席擁有實質的權力	● 軍委政治工作部是其重中之重	
三	三 同	輿論戰由宣傳部(局)負責	宣傳部		● 心理戰由戰略支援部隊負責 ● 法律戰由軍事審判、軍事檢察和司法行政工作負責
	異	● 心理戰由聯絡部負責 ● 法律戰由軍事審判、軍事檢察和司法行政工作負責	非其政工範疇		

四	反 貪 腐 敗	同 異	無		● 軍委紀律檢查委員會 ● 軍委政法委員會
			● 紀律檢查部 ● 軍事檢察部 ● 軍事法院	非其政工範疇	
五	校 院	同 異	無		● 軍委訓練管理部 ● 國防大學政法學院 ● 國防大學政治學院 ● 國防大學軍事文化學院
			● 分屬學院 ● 西安政治學院 ● 南京政治學院 ● 藝術學院	平行協調關係	

資料來源：作者整理

多職能部門，期從制度設計上剷除腐敗根源，相關作法與要點，如表二所示。

其次，中共自詡政治工作為軍隊的「生命線」，是構成軍隊戰鬥力的重要因素，更是實現中共黨對軍隊絕對領導，鞏固和提高部隊戰鬥力的根本保證。在習近平2007-2012年的實務經驗中，理解到「軍委主席負責制」是被徐、郭兩位軍委副主席所把持，架空了軍委主席的職權，故從制度上加以改革，使四總部成為軍委的十五個職能機關。換言之，「軍委主席負責制」，就是要堅持全國武裝力量由軍委主席統一領導和指揮，國防和軍隊建設一切重大問題由軍委主席決策和決定，中央軍委全面工作由軍委主席主持和負責。嚴格落實請示報告工作機制、督促檢查工作機制、資訊服務工作機制，堅持按制度來、按程式走、按規矩辦，⁴⁵從軍改落實此一制度，使中央軍委、軍委主席成為真

45 新華網，《中國共產黨章程》，中國共產黨第十六次全國代表大會部分修改，2002年11月18日公布http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225_1.htm。檢視日期：2017年5月25日；〈充分發揮政治工作生命線作用-關於貫徹新的歷史條件下政治建軍方略〉，《解放軍報》，2016年5月25日，版4。

正的領導者與負責人。

再次，原總政治部到軍委政治工作部職能的變化中，凸顯「三戰」已由不同的軍委職能部門管轄。也就是說，深化國防和軍隊改革後，預判輿論戰、心理戰、法律戰，三種不同的戰時政治工作作戰樣式，分別隸屬於軍委政治工作部的宣傳局、戰略支援部隊與政法委員會，是一種功能性的整合，其影響層面，有待實際運作後的評估。但對我國而言，除了「三戰」外，新成立的「網絡輿論局」，預判會左右輿論走向，爭取話語權，影響人心，更值得關注。

綜言之，以上軍委政治工作部的相關改變，實質上，是削減了其權力，對「以黨領軍」而言，政治工作已不再是唯一的選項，而是有其它的職能部門，如政法委員會、紀

檢委行使相關職權。唯一不變的是，軍委政治工作部，依然是政治工作的核心，只是轉型為參謀機關、執行機關、服務機關，權力相對縮小。此外，軍委政治工作部的編組與職權，及與其它職能部門的關係，預判中央軍委會會透過修訂《政工條例》的方式，律定其編組、職權、相互關係，使其實際運作更為順遂，也是後續研究不可缺少的文件。

作者簡介

陳津萍上校，政戰學校78年班、政戰學校研究班87年班、政戰學校政研所碩士、中國文化大學政研所博士。現任職於國防大學軍事共同教學中心政治作戰組副主任教官。



日本陸上自衛隊第1空艇隊員正跳出C-1中型運輸機(照片提供：張詠翔)