

建構國軍不對稱群眾戰思維——以對應共軍群眾工作為例

陸軍上校 張玲玲

提 要

「政治工作」是共軍的生命線，「群眾工作」則係其政治工作之核心。共軍群眾工作之指揮層級高、組織龐大，對國軍政治作戰之「群眾戰」已具嚴重威脅，致雙方形成「不對稱」形勢。國軍可從共軍日益受到民主思潮衝擊等弱點，從戰爭、作戰、心理層面以及不同途徑切入，建立不對稱與創新群眾戰思維，並提升國軍民事單位層級，藉新媒體、戰略溝通...等平台，研發不對稱「群眾戰」戰法，以擾亂敵方陣腳、鞏固我心防，有效支援軍事作戰。

關鍵詞：群眾工作、政治工作、群眾戰、不對稱作戰

前 言

隨戰略環境改變、科技日新月異及軍事事務革新，戰爭型態朝多元化、全方位、不規則等面向發展。從上個世紀末90年代起的波灣戰爭、科索沃戰爭，到本世紀初阿富汗戰爭及伊拉克戰爭，出現「不對稱作戰」(Asymmetrical Operation)方式，產生驚人的決定性效果。¹國軍面對中共與日俱增的「不對稱」軍事武力、兵力與作戰手段，不僅針對有形戰場應積極思考如何以「不對稱」思維融入戰爭準備或戰爭遂行中，而無形戰場上的政治作戰亦須同步創新研發「不對稱」戰法，先立於不敗之地。

戰爭行為既經發生，「勝利」即敵對雙方的唯一目標。如何獲得勝利，群眾之向

背與軍民團結程度，具舉足輕重的影響力，故政治作戰中之「群眾戰」，必須結合軍事作戰與組織戰、謀略戰等統一策劃指導與運用，方能制敵機先。而「群眾戰」是「制面」的作為，針對群眾需求，藉政治號召、宣傳、服務及組織等作為，爭取群眾向心，進而運用群眾力量(民、物力)贏得戰爭面。²惟因應現代戰爭型態不斷改變與調整，在既有理論下，平時作為與戰時手段須隨之調整與創新，研發建構不對稱「群眾戰」思維，俾因應共軍不對稱攻勢。

中共將「群眾工作」視為光榮傳統與特有政治優勢；共軍群眾工作則是其重要的組成部分。習近平上台迄今，為實現強國強軍夢，強調「軍政軍民團結是實現富國和強軍相統一的重要政治保障」，³2013年「十八

1 謝游麟，〈孫子「不對稱」思想對國軍軍事戰略之啟示〉，《國防雜誌》，24卷5期，2009年10月，頁80。

2 蘇恆宗，《群眾戰的原理與運用》(桃園：國防大學，2008年)，頁3。

大」三中全會通過《關於全面深化改革若干重大問題的決定》，提出「推動軍民融合深度發展」，並提升為國家戰略層級，⁴「群眾工作」正是發展該理念的基本功。可見共軍群眾工作有助其國家、軍隊現代化與發展，更有利無形戰力之發揮。

共軍群眾工作組織龐大、涵蓋面廣泛，相對於國軍則呈現「不對稱」(asymmetric)現象。本文從中共官方文件、共軍手冊...等，整理中共中央軍委政治工作部「群眾工作局」列管任務，試析其特、弱點，第二部分探討敵、我雙方「不對稱」軍事思想內涵與定義及群眾戰與「不對稱」概念之關係，發展不對稱「群眾戰」思維途徑；第三部分提出國軍精進之道，以利反制共軍「群眾戰」威脅。

共軍現行群眾工作及其特弱點

中共將軍隊定義為擔負「打仗、做群眾工作和生產」三項基本任務，即所謂三位一體。⁵群工部門緣起於「南昌起義(我稱南昌暴動)革命委員會」下設的「宣傳委員會」與「農工運動委員會」，歷經多次更迭。

2016年軍改恢復成立「政治工作部群眾工作

局」，搭配其他專責辦公室、協辦單位，遂行龐大繁重的軍隊群眾工作(組織，如圖一)。以下僅就共軍《政治工作條例》、「群眾工作局」與下級群工部門之「全軍群工戰線」之主要任務與其特、弱點，簡述如后：

一、工作內容

鄧小平於1978年「十一大」三中全會，針對推動國防和軍隊建設指導思想有了極大轉變，其後要求軍隊服務國家建設實行「四化」，現共軍仍遵習近平的強國與強軍夢，積極支援各項建設，⁶群眾工作即其相當重要、「軍民融合戰略」的基礎，區分平時、

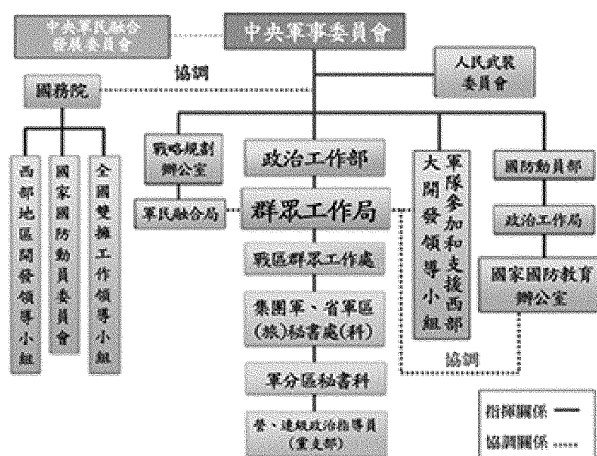


圖1 共軍群眾工作組織研判圖

資料來源：自行研判繪製

3 新華社，〈總政通知要求全軍和武警部隊學習習近平重要講話〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2013年3月12日，〈http://www.gov.cn/jrzq/2013-03/12/content_2352697.htm〉(檢索日期：2021年6月9日)

4 2017年1月22日中共政治局會議決定，設立「中央軍民融合發展委員會」。〈深入推進軍民融合發展的國家戰略〉，《中國國防部》，2017年6月12日，〈http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2017-06/12/content_4782646.htm〉(檢索日期：2021年6月10日)

5 王志平、王守福(中國人民解放軍西安政治學院)，《軍隊群眾工作》(北京：中國大百科全書出版社，2007年)，頁10。

6 武娟，〈全國黨政軍民一心一意地服從國家建設這個大局〉，《廣安日報》，2017年3月27日，〈<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0307/c69113-29128896.html>〉(檢索日期：2021年6月10日)

演訓期間與戰時。

共軍群眾工作平時主要執行民事民運、雙擁(擁政愛民、擁軍優屬)、政治思想與國防教育工作，內容有：

(一)預防和處理軍民糾紛。加強與駐地公安、交警等部門合作，並訂定程序與方法受理善後。⁷

(二)遂行「少數民族地區群眾工作」。密切推展與少數民族關係，藉藝文活動與科學文化實施宣慰。⁸

(三)推展「雙擁」運動。1978年，中共「十一大」三中全會後，把軍民「同呼吸、共命運、心連心」作為雙擁工作總要求，⁹將「加強軍民團結」作為「社會主義現代化建設」的重要政治保證。另訂定每年8月為「雙擁活動月」。

(四)推展軍民共建社會主義精神文明。1980年12月，鄧小平提出「建設社會主義國家，不但要有高度的物質文明，而且要有高度的精神文明」，兩年後，共軍總政治部(現中央軍委政治工作部)將其列為全軍政治工作

的重要內容。¹⁰現仍由地方黨委與政府機構統一領導，要求部隊與駐地居民共同推展，以提高軍民道德水準，促進團結。

(五)民兵、預備役政治工作。共軍2011年發布施行《民兵政治工作規定》、《預備役部隊政治工作規定》，由省軍區、軍分區政治工作部和縣市區人民武裝部政工組織實施，地方黨政機關和共青團、婦聯會等群眾團體協助，加強民兵平戰時政治思想，以達協助落實「黨管武裝」制度與達成「勞武結合」之目的。¹¹

(六)國防教育工作。2001年中共根據《國防教育法》訂每年9月第3個星期六為「全民國防教育日」，¹²是中共第一個以法律形式明確規定國防教育的主題節日，是群眾性國防教育活動的形式之一。2010年1月1日起啟用全民國防教育標誌。2017年更頒布《中國人民解放軍軍營向社會開放辦法》，¹³擴大教育效果。

共軍定義軍事演習中群眾工作係「共軍協同地方政府，動員、組織群眾支持和參

7 同註5，頁170。中國大陸軍民糾紛主要有1.經濟利益問題引起的糾紛。如軍事設施保護、房地產權歸屬、自然資源利用...等。2.執行公務引起的糾紛。如部隊訓練、演習、施工...等。3.違犯政策紀律規定引起的糾紛。4.車輛肇事和其他意外事故引起的糾紛。5.軍人權益受到侵害引起的糾紛。

8 崔靜，〈全面貫徹黨的民族宗教政策，切實促進民族團結宗教和順〉，《人民日報》，2017年5月11日，版1。

9 丁樹範，〈中國社會變遷對「雙擁」政策的衝擊〉，《中國大陸研究》，50期3卷，2007年9月，頁36。

10 樊建功、湯家玉，《軍隊基層政治工作》(北京：軍事科學出版社，2012年)，頁195-196。

11 「黨管武裝」是中共國防動員和後備力量建設的根本制度和原則。「勞武結合」是共產黨在抗日戰爭時期制定的一項政策，要求邊區軍民一面參加生產勞動，一面進行軍事訓練；建政後主要用於加強民兵建設。潘良時，〈堅持黨管武裝根本原則和制度，推動國防動員和後備力量建設〉，《國防》，2016年9期，頁4。

12 2001年8月31日，中共第九屆全國人民代表大會常務委員會第23次會議根據《中共國防教育法》決定「全民國防教育日」。〈中共國防教育法〉，《人民網》，2001年4月28日發布施行，〈<http://npc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1227/c14576-31980018.html>〉(檢索日期：2021年6月20日)

13 厲皓、李星潔，〈中央軍委批准發布「共軍軍營開放辦法」〉，《中共國防部》，2017年10月12日，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2017-10/12/content_4794442.htm〉(檢索日期：2021年6月12日)

加軍事演習的活動」。其將軍事演習定為軍事訓練的高級階段，以群眾工作貫穿演習全程，目的在強化群眾的國防觀念，累積戰時群眾工作經驗；¹⁴另其戰時群眾工作則在爭取與鞏固戰爭面。共軍戰時群眾工作與政治工作指揮體系相同，是由黨在軍隊中的各級領導機關、群眾工作領導機構及人員組織實施。

共軍將戰時群眾工作分為「作戰、邊境反擊作戰、反空襲作戰」等工作，對象包括：戰區和地方政府、戰區的人民群眾、參戰的民兵和支前的民工、參戰人員的親屬與所在地政府，及戰區異國群眾等；任務是「遵照黨中央等單位有關作戰群眾工作的指示，廣泛宣傳作戰的目的、意義，激發戰區人民群眾支前參戰的積極性，增強軍政、軍民團結」（工作階段區分，如表一）。¹⁵

二、特、弱點

（一）歸納共軍群眾工作具繼承毛澤東「群眾路線」、鞏固「以黨領軍」體制、有

效箝制人民思想、因應國家總體建設需求、兵民合一俾快速動員之意涵，從其組織、工作內容綜析其特點有三：

1.嚴密組織與人才。共軍群眾工作等於是從中央到個人、從領導人到小兵都是群工組織的成員，形成全軍「群工戰線」。共軍群工幹部久任群工職務、專業分流、長期經營，須與政府、地方、民間企業群工組織取得聯繫，可說是最嚴密、涵括多層級的群工組織。

2.結合國防與民生。共軍與地方共用交通、通信、能源、專業人才...等資源，把武裝工作納入地方發展總體目標規劃，「通過有效整合軍地資源，最終形成平時、戰時銜接、經濟軍事兼顧、市場戰場雙贏」，俾推動「軍民深度融合發展」，亦是「黨管武裝」工作模式。¹⁶2015年，中共首部專門闡述軍事戰略白皮書－《中國的軍事戰略》，即依「貫徹軍民結合、寓軍於民」方針，要求廣泛開展軍民合建共用基礎設施。¹⁷

14 同註5，頁164-166。共軍「群眾工作貫穿於演習全程，具有地域範圍廣、工作對象多、利益矛盾突出、協調難度大等特點，必須緊緊圍繞演習的課題、目的、規模和方式等，加強與地方黨政機關的協調，教育官兵嚴格執行群眾紀律，自覺維護群眾利益，組織開展擁政愛民活動」等。工作內容1.演習前，要先行針對演習租地、借房、用路等事項協商，取得支持；調查演習地域民社情，教育官兵尊重當地群眾宗教信仰與風俗習慣。2.演習中，協調地方公安、交通部門對部隊機動道路進行安全調控，做好實彈射擊區域的群眾生命和財產安全工作；協調地方組織公安幹部和民兵協助部隊維護車輛、武器、裝備和通信等重要設施安全；做好參演民兵、預備役和支前民工思想政治工作。3.演習後，檢查群眾紀律情況，妥善處理地方組織反映意見，做好復原和賠償工作；接待地方慰問，做好慰問品的接收與分發工作；向當地政府和人民群眾致謝，組織開展愛民活動。

15 李繼虹，《局部戰爭戰役政治工作》（北京：國防大學出版社，1992年），頁125-126。

16 同註11，頁6。

17 如推動軍地海洋、太空等資源合理開發和合作使用；把國防動員和後備力量建設融入區域產業佈局、結構調整和重大專案建設中，並統籌運用軍事人才、軍事裝備、軍事設施、民用港口碼頭等專業資源。〈中國的軍事戰略〉，《中共國防部》，2015年5月26日，〈http://www.mod.gov.cn/affair/2015-05/26/content_4588132_2.htm〉（檢索日期：2021年6月14日）

表1 戰時共軍群眾工作階段區分及主要內容

區分	主要內容
作戰準備階段	一、做好群眾工作： (一)成立基層群眾工作小組。 (二)協助地方做好群眾工作，維護戰區社會秩序。 (三)組織留守處、做好參戰家屬、子女工作。 (四)做好開赴戰區沿途群眾工作。 (五)做好集結待機出發地域的群眾工作。 二、做好瓦解敵軍工作： (一)建立健全瓦解敵軍工作的組織。 (二)培訓外語喊話骨幹、充實基層幹翻譯幹部。 (三)印發瓦解敵軍的宣傳資料。 (四)制訂戰俘工作計畫和成立戰俘工作機構，做好收容審訊、管理教育等準備工作。
作戰實施階段	一、指導部隊正確處理軍民關係： (一)教育部隊尊重地方黨和政府，嚴格遵守黨和政府的政策法令。 (二)尊重人民群眾，尤其少數民族的宗教信仰和風俗習慣，時時處處維護群眾利益。 (三)主動向地方黨政領導和有關部門通報戰況，共同協商解決重大問題。 (四)做好軍民共戰、共防、共建活動。 二、加強黨委和政治機關的統籌規劃、協調行動。 三、協助地方政府做好戰爭動員。 四、加強對民兵、民工的政治思想領導。 五、加強對敵方群眾的宣傳。
作戰結束階段	一、做好群眾工作： (一)擬制下發《戰後群眾工作指示》。 (二)指導部隊做好教育，使官兵充分認識做好戰後群眾工作的重大意義。 (三)檢查群眾紀律，妥善處理各種違反群眾紀律的問題。 (四)做好軍民共建，幫助戰區群眾恢復生產和生活。 (五)做好慰問戰區群眾工作，進一步密切軍民關係。 二、做好文職人員、民兵、民工工作： (一)接到撤離戰場命令後，應迅速擬制《戰後民兵、民工意見》，指導部隊做好戰後民兵、民工工作。 (二)協助組織民兵、民工撤離戰場，做好動員教育，明確任務分工。 (三)協助文職人員、民兵、民工組織做好戰後總結評比，表彰先進。

資料來源：參考吳志忠，《戰時政治工作教程》(北京，軍事科學出版社，2013年)，頁158-169；樊建功、湯家玉，《軍隊基層政治工作》(北京：軍事科學出版社，2012年)，頁159-166，由作者彙整製表。

3.累積能量易動員。共軍群眾工作4個領導機構體制，職責分工詳細，對執行一般性群眾工作相對較具全面性。¹⁸在因應非戰爭軍事行動，有效延伸軍隊群眾工作。尤其如近年參與抗擊南方雨雪冰凍災害、汶川抗震救災與奧亞運大型運動賽事等任務，由中央統一指揮，全國動員數萬兵力，累積相當能量。

(二)其弱點部分則有：

1. 指揮協調機制多重疊。領導軍隊群眾工作的機構中，如「全國雙擁工作領導小組」下設辦公室，抽調民政部和政治部群眾工作局辦公室專人合署辦公，省、地、縣相應也成立「雙擁工作領導小組」；其次，國家國防教育領導機構辦公室則另設於國防動員部政治工作局。另「軍隊參加和支援西部大開發領導小組」係在中央軍委領導下推展工作，辦公室則設置在政治工作部群眾工作局。對一些交叉重疊的工作，容易出現職責不清、相互推諉現象。

2. 法規欠完備易落俗套。中共儘管已陸續制頒《國防法》、《軍隊參加搶險救災條例》、《民兵工作條例》等包含群眾工作內容的政策法規，但共軍在執行中仍然存在不少問題。首先，有關軍隊群眾工作的法律法規大部分只涉及搶險救災、國防教育、群眾紀律等單一領域，缺乏統籌軍方與地方、兼顧各領域的群眾工作母法，導致出現「推動融合靠感情、解決問題靠關係」等現象。¹⁹其次，中共「擁軍優屬」要優先考慮軍人待遇

18 江林生，〈新形勢下加強黨管武裝的思考〉，《國防》，2016年11期，2016年11月，頁45。

19 同前註，頁68-68。

部分，並沒有硬性規定與標準；對未優先安排的單位亦無監督懲處措施，造成部分退伍軍人保障落空。

3. 徒增負擔又怕爭利說。共軍目前與大部分國家相同，也面臨徵募兵員的困難。當基層部隊除了戰訓本務外，尚需擔負包羅萬象的全國性群眾工作，勢必須付出相當的人、物力與成本，故面臨「當兵冷、徵兵難」問題；且隨著習近平「反腐打貪」，中央軍委要求軍隊全面停止有償服務，此政策牽動多方利益。²⁰加上共軍早年投入商業經營謀利，目前仍遺留與民爭利等問題，²¹使軍隊群眾工作被部分人民看作謀利工具。

4. 深怕動搖「黨指揮槍」。隨著時代潮流與科技資訊發展變化，共軍「黨管武裝」、「黨指揮槍」面臨極大挑戰。中共長期忽視民意及對人權議題漠視，民主形象仍處於非常低弱的初始階段；另30餘年的一胎化政策下個人主義急遽抬頭，年輕官兵對部隊認同感相對薄弱，共軍持續出現「紅色文化淡化、淡忘」，產生思想政治控制與軍事現代化失衡。再加上近年共軍內部受到西方

民主思想、「六四天安門」事件等因素影響，少數高級將領也罕見地鼓吹民主體制，並已出現要求共軍應國家化的聲音。²²

不對稱「群眾戰」思維途徑

面臨共軍「不對稱」威脅，國軍必須能建立不對稱「群眾戰」思維途徑，俾使各級指揮官於戰時能依此途徑形成及下達「群眾戰」決心，以建立與運用戰爭面。

一、「不對稱作戰」內涵

(一)「不對稱」軍事思想內涵

作戰領域中「不對稱」概念的源起，早在《孫子兵法》一書中，即蘊含了許多不對稱的戰爭與作戰思想。²³《1997年美國國家安全戰略報告》(National Security Strategy Report 1997)則首次出現「不對稱戰爭」(asymmetric warfare，另譯「不對稱作戰」等)一詞，²⁴並開始經常在國防與軍事上使用此一概念，代表著戰爭型態與戰略理論革命性的轉變，²⁵但迄今並無一致公認的定義，其包括「不對稱」、「非對稱」、「不對等」、「非對稱性」...，以及「作戰」、「戰

20 潘良時，〈堅持黨管武裝根本原則和制度，推動國防動員和後備力量建設〉，《國防》，2016年9月，頁5。

21 1985年共軍被允許進入民用領域從事商業活動。曹海麗，〈1998年江澤民宣布「軍隊不再經商」震驚世界〉，《鳳凰網》，2013年6月20日，〈http://news.ifeng.com/history/zhongguoxiandaishi/detail_2013_06/20/26597774_2.shtml〉(檢索日期：2021年6月14日)

22 吳仁華，〈中共不可能實行軍隊國家化〉，《中國人權雙週刊》，2012年12月17日，〈http://www.chinesepep.org/Article/hyxz/201207/Article_20120727062300.shtml〉(2021年6月20日)

23 謝游麟，〈國軍發展「不對稱」軍事思想之途徑與實踐〉，《國防雜誌》，第27卷第4期，2012年4月，頁80。

24 Roger. W. Barnett 著，國防部史政編譯室譯，《不對稱作戰：當前美國軍力面臨之挑戰》(Asymmetrical Warfare: Today's Challenge to U.S. Military Power)(臺北：國防部史政編譯室，2005年)，頁19。

25 李黎明，〈中共對軍事「不對稱」概念的認知與觀點〉，《遠景基金會季刊》，第3卷第4期，2002年10月，頁145。

爭」、「戰略」、「威脅」、「手段」...等兩組名詞的任一組合。在英文中，典型的一組字源-「不對稱戰爭」(asymmetric warfare)成為此群組概念的核心；²⁶我國則以美國看法為主，並積極建立相關軍事思想。

軍事思想的內涵，首須對戰爭有所認識，瞭解戰爭的特質、目的、型態及決勝因素，而後循序產生指導作戰構想，據此貫徹戰力之建立與運用，因此軍事思想構成要素應包含「戰爭認識」、「建軍思想」與「用兵思想」三者。「不對稱」軍事思想在內涵上可包括「不對稱戰爭」、「不對稱戰略」及「不對稱作戰」等概念；此在層次、目

標、「力、空、時」等要素變化、手段、範圍...等有所區別；而「不對稱戰略」可依據「戰略」之定義擴充為「在平時或戰時，建立與發展以強擊弱、以小搏大的力量，藉以創造與運用有利狀況之藝術，俾得在爭取政治或軍事目標時，能獲得最大成功公算與有利效果」，²⁷只是在一般文獻與用法甚少提及。「不對稱戰爭」與「不對稱作戰」之目的均「在戰爭中，透過力、空、時等要素的變化，形成與對方不同之態勢，藉以謀求優勢地位」，惟從軍事層次角度定義，可將不同內涵做區分(如表二)：

表2 「不對稱戰爭」與「不對稱作戰」內涵比較

項目 內涵	不對稱戰爭	不對稱作戰
層次	戰略	戰術
區分	指涉軍事衝突為靜態概念時	討論動態性作戰策略與手段運用時
概念 層面	一、文化、技術(科技)、心理(意志力與精神戰力) 二、作戰限制、組織限制、法律限制、道德限制	
範圍	廣泛(軍事+非軍事作戰)	偏重軍事作戰
定義	一、美軍： 乃運用新科技以劣勢戰勝優勢的戰爭，也是敵對雙方具有非常不同目的之戰爭。 二、國內學者 (一)以弱擊強，避實擊虛的軍事對抗(前副部長林中斌先生)。 (二)綜合國力或軍事實力占優勢的一方與劣勢的一方，在有差距的情況下進行軍事對抗(前國防大學海軍學部翁以民教官)。	一、美國參謀聯席會議：一方面迴避或削弱對手之優勢，另一方面又利用其弱點，而採取之手段則截然不同於對手慣用作戰模式之企圖。 二、美國學者區分： (一)低度不對稱作戰：面對優勢對手，避免正面交鋒，仰賴「打了就跑」戰術、欺敵行為、疏散、偽裝，於各種複雜地形採取游擊戰或恐怖活動等。 (二)高度不對稱作戰：面對劣勢敵軍或必須盡量減少傷亡時，運用優勢科技、資訊、訓練、領導統御或計畫協調能力加以因應。

資料來源：參考謝游麟，〈國軍發展「不對稱」軍事思想之途徑與實踐〉，《國防雜誌》(桃園)，第27卷第4期，2012年4月，頁52-55；蔡昌言、李大中，〈不對稱戰爭相關理論及其應用於中國對臺戰略之研析〉，《遠景基金會季刊》，第8卷，第3期，2007年7月，頁3-10；李黎明，〈中共對軍事「不對稱」概念的認知與觀點〉，《遠景基金會季刊》，第3卷，第4期，2002年10月，頁146-147；林中斌，〈以智取勝〉(臺北：國防部史政編譯室，2004年9月)，頁57；翁以民，〈中共不對稱作戰形態對臺澎防衛作戰之研究〉，《國防大學軍事學術研究論文選輯》(龍潭：國防大學，2003年12月)，頁262；Steven Metz著，謝凱蒂譯，《21世紀的武裝衝突：資訊革命與後現代戰爭(Armed Conflict in the 21st Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare)》(臺北：國防部史政編譯室譯印，2000年9月)，頁48-49

26 同前註，頁147。

27 同註25，頁52-53。

由上，本文將在指涉軍事衝突為靜態概念時稱為「不對稱戰爭」，而在討論動態性作戰策略與手段運用時，使用「不對稱作戰」以資區別。

(二)共軍觀點與思維

對共軍而言，「不對稱」(中共稱「非對稱」)概念對其並非完全陌生，除《孫子兵法》的「以寡擊眾」、「攻其不備」、「避實擊虛」、「以劣勝優」及「以弱抗強」，²⁸在第一次波灣戰爭後，共軍積極發展「不對稱戰爭」思維與實際戰力，並與「超限戰」、「高技術條件下的局部戰爭」原則與內涵相通，殊途同歸。²⁹

共軍軍事戰略方針從毛澤東的「人民戰爭」，到習近平「打贏信息化局部戰爭」，³⁰其重視的是以「信息戰」為主軸的高科技戰爭。換言之，如果共軍發動對臺作戰，其所希望進行的是「損小」、「效高」、「快打」與「速決」的現代化戰爭，³¹並積極重視無形戰場的經營。

除針對臺灣所發展的「信息化局部戰爭」概念，隨著戰略環境改變的需求，尤其針對與中國大陸利益存在潛在衝突危機者，

以及防備其他國家(如美國)介入，進一步發展「不對稱之局部戰爭」概念。此一概念的意涵包括：一方具有相對優勢，顯示於數量或技術層面上，以集中局部優勢兵力進行作戰，或是就對手的戰術、技術發展有效反制策略。例如共軍在面對攻臺時美軍可能介入的潛在衝突時，可能藉由「以劣勝優」的思維，在短期內迅速結束戰爭，謀求一具有迅速且決定性的戰爭結果。³²

(三)國軍定義與思維

正當國際恐怖活動頻繁之際，我國在《國防報告書》定義「不對稱作戰」：「講求在實力懸殊的軍事對抗中如何致勝，尤其是打擊先進國家因依賴電腦而產生之弱點，也就是在戰略上避免予敵直接對峙，並利用恐怖活動、核生化武器威脅、資訊戰或是破壞環境等手段遂行，以達成戰略性或政治性目的。」³³《國軍軍語辭典》則定義：「係以不對稱手段、不對等力量與非傳統方式所進行的作戰，旨在迴避敵人強點，並以適當的戰法、戰具攻擊敵人弱點，從而改變戰爭結果，使戰爭朝向有利己方的方向發展。」³⁴；另《四年期國防總檢討》亦解釋：「國軍不

28 蔡昌言、李大中，〈不對稱戰爭相關理論及其應用於中國對臺戰略之研析〉，《遠景基金會季刊》，第8卷第3期，2007年7月，頁14。

29 同前註，頁35。

30 戴政龍，〈對《中國的軍事戰略》白皮書之評析〉，《展望與探索》，第13卷第7期，2015年7月，頁30。

31 鍾堅，〈共軍高技術犯台戰爭如何以戰逼降〉，《國防政策評論》，第1卷第1期，2000年10月，頁146-147；鍾堅，〈共軍犯台能力與作戰方式之研究(上)〉，《尖端科技》，第184期，1999年12月，頁32-33。

32 Mark Burles & Abram N. Shulsky 著，國防部史政編譯室譯，《中共動武方式》(Patterns in China's Use of Force: Evidence from History and Doctrinal Writings)(臺北：國防部史政編譯室，2001年)，頁71。

33 國防報告書編纂委員會，《中華民國89年國防報告書》(臺北：國防部，1999年)，頁32。

34 國防部印頒，《國軍軍語辭典》(臺北：國防部，2004年)，頁2-6。

對稱作戰係以創新的思維將傳統陸、海、空軍基本戰力之外的其他作戰能力，進行靈活的組合運用，俾將自身的相對優勢提高到最大程度，以打擊敵弱點或要害，剋制敵作戰能力或行動，使我方獲得更大的行動自由，贏得軍事行動的勝利。」³⁵故可歸納出不對稱作戰「係避開敵人強點，集中我方相對優勢(relative dominance)來對付敵人相對劣勢的一種作戰方式」。³⁶

106年《國防部報告書》再次強調，國軍依「防衛固守、重層嚇阻」的軍事戰略，思考與強化「創新/不對稱」戰力，將以共軍預期外的裝備與戰術戰法，使對方難以預測或防範。³⁷故國軍為何須發展不對稱軍事思想與相關作為？理由在除了順應時代潮流趨勢、中共對我之不對稱威脅、因應戰略形勢與作戰理念的改變之外，還有受限於國防經費之獲得、軍事戰略受限於向美等國採購先進科技之武器裝備等，發展不對稱思想與戰略是一條必走的路，且必須包含無形的政治作戰。

二、「群眾戰」與「不對稱」思維

(一)「群眾戰」定義與意涵

鑑於1949年在大陸上群眾戰的失敗經驗，我國開始著手「群眾戰」等政治作戰的理論研究與實務推展，歷經數十年歷程發展

已趨成型，即便因「力、空、時」要素改變，但對作戰的實用性仍不變。從字義界定「群眾戰」者，乃是運用群眾力量來從事對敵人作戰。

任何型態的作戰，必然涉及敵我雙方力量的運用。同時敵對的雙方，亦必努力於凝聚我方的力量，以及力圖削弱敵方的力量。因而群眾戰對自己而言，是爭取群眾的向心，獲得群眾的信賴，贏得群眾的助力；對敵人而言，則是分化瓦解敵人的群眾，以削弱敵人的力量。³⁸

「群眾戰」的意涵指的是政治作戰的運用，就是要以敵方的群眾做為作戰的對象，「群眾戰」的勝利就是政治作戰的勝利。「群眾戰」又是支援軍事作戰、贏取統合勝利的一個基本因素。申言之，「群眾戰」是不受空間的限制，無所謂前方、後方的分別；「群眾戰」又不拘泥於時間的限制，隨時都可以發生、進行及結束。參與的戰士，亦無分男女老幼。³⁹故「群眾戰」是研究如何發動群眾、組織群眾、領導群眾對敵進行攻防，即一方面在於掌握我方群眾心理，運用自己的群眾力量，鞏固自體；一方面在於離間敵方群眾情感，從敵方掌握中的群眾，爭取轉化為我運用，因而削弱敵戰鬥有生力量；⁴⁰兩次波灣戰爭中，美軍於開戰前先行投

35 四年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國98年四年期國防總檢討》(臺北：國防部，2009年)，頁47。

36 同註25，頁54。

37 國防報告書編纂委員會，《中華民國106年國防報告書》(臺北：國防部，2017年)，頁74。

38 成華，《群眾戰新論》(臺北：黎明文化事業，1977年)，頁25。

39 蘇恆宗主編，《群眾戰的原理與運用》(桃園：國防大學編印，2008年)，頁16。

40 同前註，頁23。

入民事作戰部隊經營戰場、利用媒體與宣傳實施戰略溝通即是最佳案例。

(二)發展不對稱「群眾戰」思維的途徑

作戰的不對稱性，在於形成與對方不同的系統、結構或態勢。欲在「群眾戰」過程中，充分有利於己、而不利於敵的不對稱態勢與條件，首先須瞭解「群眾戰」的不對稱性發展途徑，始能針對這些不對稱性要素加以運用、調整、組合、轉化，形成優勢，進而立於不敗之地。試從戰爭、作戰與心理層面，循不同途徑建立不對稱「群眾戰」思維：

1.戰爭層面：「非軍事手段」的不對稱

「不對稱的戰爭思想」指的就是尋求非軍事手段，包含利用政治、經濟、外交、心理、國民精神與意志、科技水平、文化差異、宗教信仰等途徑。⁴¹亦即國家總體戰的展現，即政府與各部會、政府與民間、國內與國外之合作力量發揮的不對稱；藉此爭取戰爭面，建立不對稱「群眾戰」思維。

2.作戰層面：「無形力量、空間、時間、方法、手段、目標」的不對稱

「無形力量」主要表現在群眾戰力的實力、性質、組合等方面。實力相當的作戰是對稱，以絕對優勢對劣勢或者相反是不對稱；⁴²性質相同軍兵種(海軍對海軍、政戰對政工)間的交戰是對稱，不同軍兵種間的交戰是不對稱；組合上是以「整體、聯合、單一」呈現對稱與否，另如方法是「分散或集

中」、雙方是否打擊同類目標與重心...等，都有其對稱性或不對稱性。故「群眾戰」非僅以對應敵軍「群眾戰」考量，亦須針對敵軍以「非群眾戰」對我「群眾戰」目標、手段、編組...等做全般考量。

3.心理層面：「軍民心理素質」的不對稱

「心理戰場」對「有形戰場」是不對稱。利用人類的心理為戰場，有計畫地採用各種手段，對敵人認知、情感和意志加以打擊，使其動搖、改變、崩潰，導致其士氣與組織的對決，或產生對我有利的反應與行動，以最小的代價換取最大勝利或利益，乃為「心理」的不對稱。

戰場上劣勢一方，可憑藉政治、經濟、文化、科技等因素或使用關鍵性武器，如網路戰的滲透成功等，⁴³適時擊敵之弱點，使敵喪失心理平衡而獲勝；亦可採傳統、創新或「傳統與非傳統併用」手段。尤其國軍聯合、協同作戰之最高指揮官於不對稱作戰全般思維中，須將不對稱「群眾戰」納入整體思維加以發展。昔日所謂「三分軍事、七分政治」、「三分敵前、七分敵後」、「三分物理、七分心理」即不對稱作戰思維之指導。

國軍的反思與對應

「軍以戰為主，戰以敵為師」，面對共軍不對稱威脅，因應其群眾工作「領導層

41 李黎明，《轉軌-變遷中的戰略思維》(臺北：遠景基金會，2001年)，頁234-235。

42 同註25，頁57。

43 同註25，頁82。

級向上提升、政策要求向下落實、政工實戰化演訓」現況及未來「群眾戰」趨勢，國軍現階段須依不對稱「群眾戰」思維途徑，針對預期中共不對稱「群眾工作」與「群眾戰力」，則須從理論建構、編制準則修訂與實務發展予以強化，以發揮「群眾戰制面」的戰力效能之目標。

一、在理論建構方面

(一)明確界定群眾戰階層及其運用機制與作為

政治作戰區分為國家階層與軍事階層，群眾戰屬其中一環，惟目前未訂定國家階層政治作戰的機制與相關作為，致軍事與國家階層的群眾戰在概念上會產生混淆，且在戰時於運作機制上會有爭議。依據《國防法》的國防體制架構，⁴⁴群眾戰應結合國防體制，須重新界定範疇與層級，將國家戰略階層群眾戰修訂為國防戰略階層政治作戰，並且依據《國防二法》、《全民防衛動員準備法》規定，規劃國防戰略階層群眾戰...等政治作戰，其功能為結合政治、經濟、軍事、心理戰略，扮演國軍協調運用國家整體資源的機制，以結合全民力量，落實全民國防。軍事作戰階層，則強調如何結合軍事作戰，規劃群眾戰的策略與作為，扮演戰力倍增器的角色。⁴⁵

(二)將群眾戰指導與運用區分為防衛、

嚇阻兩時期

國軍現階段軍事戰略構想已調整為「防衛固守，重層嚇阻」，「群眾戰」等之政治作戰應結合軍事戰略構想區分防衛、嚇阻兩階段，具體規劃政治作戰指導與運用作為。

在「防衛固守」階段的「群眾戰」即是「戰時群眾戰」，此立基於軍民、軍文、外事的平時經營與能量累積。在「重層嚇阻」階段的群眾戰作為，須結合「接觸」與「嚇阻」並用的雙軌戰略，亦即一方面以交流促進瞭解，爭取國際社會支持；另一方面則是凝聚全民國防意識，落實全民防衛機制。換言之，在「接觸」戰略上，輔以心理戰、謀略戰的「群眾戰」之運用為主軸，降低潛在的國家安全威脅；在「嚇阻」戰略方面，透過傳媒與文宣以及群眾的運用，凝聚全民抗敵意志，展現總體性防衛嚇阻力量。

(三)建立驗證機制，建構不對稱群眾戰力

1.依據建軍備戰指導，納入演訓建立參數

國軍年度漢光演習或各軍種操演，其目的旨在落實驗證臺澎防衛與各軍種作戰計畫之適切性，並從演練過程與結果，蒐整作戰參數及研修新興兵力戰術戰法。然政戰科目通常僅列入驗證項目，未建立參數。美軍有「一個民事排等同於一個戰鬥營」的比喻，⁴⁶

44 國防體制架構為：總統→國家安全會議→行政院→國防部(第七條)，改變了以往軍事安全等同國家安全的傳統觀，將國防安全政策提升至國家安全層次。趙建中，〈因應共軍加強對臺非武力「三戰」—我政治作戰應有之作為〉，《國防雜誌》，2004年5月，第20期第5卷，頁13。

45 同註28，頁14。

46 美國George S. Patton將軍強調民事對武力效能增進的作用。謝奕旭，〈美軍「民事」與國軍「政治作戰」之比較〉，《復興崗學報》，民國96年，89期，頁225。

國軍各軍種演訓、電腦兵推與實兵演習應將民事、戰略溝通等作為納入參數蒐整項目，不流於形式，並適時修訂準則，戰時方能有效發揮民事成效。

2.強化民事專責單位，發揮群眾戰預期效能

我國《國防部政治作戰局組織法》第2條的掌理工作均是群眾工作一環，⁴⁷「民事服務工作」之範圍則包括「官兵照顧、眷(徵)屬服務、軍民關係及軍政聯繫」，涉及層面廣泛，卻無民事專責機構與部隊。國軍95年曾於政戰局編設「民事服務處」，後於98年組織法修頒裁併；而國軍部隊目前亦無專責從事民事服務工作的專業人員，均以兼任為主。國軍若欲「以全民國防為主軸，以鞏固戰爭面為重點」來發展民事服務工作的職能與角色，建議於各級能建構專責單位，並與非政府組織、民間團體密切合作，俾利群眾工作遂行。

另國軍現行特種部隊須以軍事任務為先，難以支援民事作戰任務。而現行旅級單位雖編有民事小組，但戰時身兼數職，實難期有足夠能力分遣部署，將不利戰爭面鞏固；期成立民事專業部隊，方有利作戰先遣。

3.補強全民防衛動員機制，強化平戰結合的群眾戰整備

行政院為民防體系的總責機構，應詳納民間心輔、文宣、康樂...等能量，以即時支援群眾工作；我國《全民防衛動員準備法》動員編管車輛、船舶、航空器、工程重機械，但大眾傳播電視台、廣播電台等大眾傳播事業及從業人員於戰時是否可同時徵用？俾利立即運用於心戰心防作為，並未見相關法規，致戰時將無法立即有效針對群眾發揮功能。建議動員相關法規應完備同時徵用媒體人力與硬體設施相關法令，並配合漢光演習實兵階段實際徵用參演。

二、在實務發展方面

(一)整合基層組織，加乘群眾戰效果

1.設置地方民事訓練課程

國軍民事服務工作，面對的是國內民眾、以官方國語為彼此的主要溝通工具，但國內有許多原住民、新住民族群仍保有濃厚的地方宗教信仰、文化與語言，國軍幹部若能熟悉融入，有助拉近軍民距離，更益「群眾戰」發揮。⁴⁸建議納入部隊政戰訓練課程，與地方政府終身學習課程合作、取得認證。

2.強化群眾組織，加強幹部選育

國內村里或基層公務機關的行政組織是群眾戰組織的命脈，所以，強化群眾組織體系，應從基層組織做起；應建立「基層組織不是業務單位，而是戰鬥單位、行動單位」⁴⁹的觀念，平時即加強建構與基層組織的互

47 行政院，〈國防部政治作戰局組織法〉，全國法規資料庫，<<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0000078>> (檢索日期：2021年6月20日)

48 林立偉，《美軍「民事」對國軍民事精進之啟示》(北投：政治作戰學校政治研究所碩士論文，2007年)，頁125-126。

49 同註41，頁143。

動與關係。另外，平日除了藉「民事協調會報」、定期民事拜會，建立聯繫溝通管道外，各級民事工作幹部應與後備組織及聯絡官勤於聯繫，熟悉政戰類後備幹部專長與背景，選育戰時可動員擔任民事幹部者，俾利戰時協處軍民糾紛、慰問慰勞...等任務。

(二)融合官方媒體，爭取大陸群眾向背

1.利用戰略溝通機制，駁斥澄清假訊息

「戰略溝通」聚焦在政府(國軍)的過程與努力，以瞭解關鍵的目標對象，並進行互動，藉由資訊、話題、規劃、計畫與行動同步化的整合協調，以及其它國家權力要素的使用，以強化或達成國家利益與目標。⁵⁰近年來，共軍「軍事融媒體」平台大打「集體媒體戰」，⁵¹頻以「假訊息」製造臺灣社會對立；中共假訊息攻擊對象，從國軍到政府、從民眾到總統。國軍應運用戰略溝通機制，立即反駁澄清，鞏固心防。

2.藉新媒體平台，傳播中共專制真相

共軍內部問題時而浮現，如「六四」事件，內部也有許多反彈聲音，可能成為共軍內部鬥爭的導因。⁵²另外，中共持續整風，共軍因長年經商貪腐，受到許多大陸群眾仇視；建議政戰局可製作短片、懶人包、

漫畫、短文...等各種活潑多元形式，藉社群新媒體快速特性加以傳播，除了讓國人認清敵人外，應與第四軍種－資通電軍指揮部配合，⁵³滲入上傳大陸網站，並利用國家主席無任期限制、徵地衝突、維權等議題，指導心戰大隊或編組成員貼文、留言，爭取大陸目標群眾支持民主體制，激化反共情緒。

(三)落實愛國教育，鞏固全民國防

1.教(點)召愛國教育須多元活潑化

國軍在執行教(點)召愛國教育時，教學影片內容過時、吸引力不足；教(點)召愛國教育計畫內容雖周全，惟有執行人員便宜行事，加上幹部不夠熟稔教學內容與方式，致不易引起教(點)召員關注。建議配合勤前講習時機召集輔導幹部示範觀摩，並要求演練與驗收，以收實效。

2.戰場抗壓、心理素質訓練擴及後備軍人

不只現役軍人應具備高度戰場抗壓、心理素質能力，應利用平時培養後備軍人相當能力，方能於戰時提升臨戰訓練成效、快速投入戰場。建議將戰場抗壓與心理素質訓練課目加入教(點)召課程，排入年度訓流。

50 李忠軒，〈國軍戰略溝通講習，強化戰略溝通機制與意涵〉，《軍聞社》，2017年4月21日，〈<http://mna.gpwb.gov.tw/post.php?id=9&message=83091>〉(檢索日期：2021年6月19日)

51 2016年初共軍媒體訂定該年為「融合發展突破年(VR元年)」，整合共軍內外原有10餘個網路和新媒體發布平台，並與文化部合作，建立「軍事融媒體」平臺，打「集體媒體戰」，成為最大官方軍事傳媒集團。

52 張倫，〈點評中國：六四、七不講與中共的合法性危機〉，BBC NEWS，〈https://www.bbc.com/zhongwen/trad/focus_on_china/2013/06/130603_cr_china_64〉(檢索日期：2021年6月20日)

53 洪哲政，〈國防部證實第四軍種成軍，首任指揮官馬英漢〉，《聯合報》，2017年6月29日，〈<https://udn.com/news/story/6656/2553283>〉(檢索日期：2021年6月20日)

結語

共軍長期奉行「為人民服務」群眾工作，視政治工作是軍隊的生命線，群眾工作又是政治工作中的重點。現今領導人習近平亦延續「人民群眾是黨的力量之源，群眾路線是黨的生命線和根本工作路線」，繼續主打「軍民經濟流通，軍民融合」，緊抓群眾特色。但隨著中共既求國家整體進步、又嚴密管控思想，其中群眾工作弱點與矛盾則是國軍能大大利用、且極易侵入的弱點。

國軍各級指揮官平時即應培養以「不對

稱」思維途徑思考「群眾戰」戰法，並納入整體防衛作戰構想與作戰指導；陸、海、空各軍種更應於平時做好群眾工作，於作戰各階段加強、協同、帶頭打「群眾戰」，勢必能大大發揮不對稱的無形戰力，對應一場不對稱的「群眾戰」。

作者簡介

張玲玲上校，政戰學校81年班，國防大學戰爭學院102年班、政治大學東亞所博士候選人。曾任分隊長、中隊長。現任國防大學教官。



日本航空自衛隊曾用之F-86F 日間攔截戰鬥機，熊谷基地除役展示機(照片提供：張詠翔)