

共軍戰時政治工作之探討

李正泉

教務分處

中校副處長

摘 要

- 一、共軍對「政治作戰」的初探定義是：政治作戰是指圍繞軍事目的，通過對各種資源的整合，從政治、外交、思想、精神、心理諸領域、諸層面展開對敵攻勢，以達成目的的非武力對抗形式。政治作戰是一種獨立的樣式，其更主要的是借助於輿論戰、心理戰、法律戰。
- 二、共軍所提出的「政治作戰」的概念與內容，是在其原有的「戰時政治工作」中，增加了對敵的「三戰」（心理戰、輿論戰和法律戰），其主要特點：指向性較強、獨立性較強、對抗性較強。
- 三、共軍戰時政治工作或「政治作戰」的弱點表現在：（一）、共軍的政治作戰只是在概念階段而已，尚未成形理論；（二）、指揮機構未確立，指揮系統未優化，實施主體未明確，組建專業隊伍人才未培養，專業器材裝備未購置，整體效能較難以發揮，與政治作戰體系的建設完善程度不成正比；（三）、平時和戰時的平台未構連，致政治作戰與平時不能相結合，無法有效的轉換，在途徑和方法上，創新是有限的；（四）、政治作戰的指揮機關和執行主體尚未編成；（五）、共軍各級黨委會編組，基本上是體現集體領導，並貫徹以黨領軍非編制設計，就戰時軍隊指揮來看，其領導的宣示性意義，大於實際決策效能；（六）政治作戰資源統籌整合部門有待整合。
- 四、國軍在政戰作為上的反思及因應：（一）、因應實需調整法律人才的培育與運用；（二）、重視政戰人才資質培訓，堅實未來戰爭實力；（三）、國軍政治作戰對抗共軍政治作戰（戰時政治工作）；（四）、因應科技趨勢，積極培養政治作戰資訊人才；（五）、充實心理作戰力量，厚實物質技術建設；（六）、強化部隊心戰訓練、精實國軍心戰戰力；（七）、向美軍學習心理戰；（八）、強化全民心防與總體反制能力；（九）、反制共軍法律戰爭爭取國際支持。

關鍵詞：解放軍 (PLA)、三戰 (Three Warfares)、心理戰 (Psychological Warfare)、政治作戰 (Political Warfare)

壹、前言

一部共軍政治工作史即反映出中國共產黨的策略定位和發展歷史。換句話說，中國共產黨建黨之日起，就開始從事革命的軍隊政治工作。就共黨而言，軍隊政治工作就是軍隊中黨的工作。共軍明白指出，80 年來共軍的政治工作，是在保證黨對軍隊的絕對領導，保證軍隊建設和各項任務完成的實踐中做出顯著成績，積累豐富的經驗，並且已形成一套「具有中國特色」的人民軍隊政治工作理論、方針、原則、制度、作風和方法。中共給政工自譽為是共軍的「生命線」和「傳家寶」，認為繼承和發揚其政治工作優良傳統，既是新時期加強和改進政治工作需要，也是建設現代化、正規化革命軍隊的需要，更是打贏現代戰爭特別是「高技術條件下局部戰爭」的需要。¹

共軍軍隊政治工作通常區分為平時政治工作和戰時政治工作，平時政治工作與戰時政治工作是一個緊密連繫、互相促進，而又各自具有不同規律和特點的不可分割整體。共軍強調，共軍軍隊是一個執行革命的政治任務武裝團體，要奪取戰爭的勝利，不僅要靠先進的武器裝備，而且要靠符合戰爭規律的戰略戰術，要靠官兵之間、軍民軍政之間的緊密團結，要靠嚴格的紀律和協調一致的行動，要靠全體官兵堅定的政治立場，高度的政治覺悟，無私奉獻的革命精神，英勇頑強的戰鬥作風，高昂的戰鬥熱情和科學的組織指揮。所有這一切，都離不開平時的政治工作，更離不開戰時的政治工作。

共軍戰時政治工作是在執行作戰任務時進行的思想工作和組織工作。²在「新民主主義革命」時期的武裝鬥爭中和建政後進行的 1950 年抗美援朝戰爭與 1962 年中印、1979 年中越邊境自衛還擊作戰中，經歷各類型的戰役和戰鬥，累積豐富的寶貴經驗，形成具有共軍特色的戰時政治工作。中共認為，認真研究戰時政治工作的基本經驗和優良傳統，進一步把握戰時政治工作的特點、規律、任務、內容、作風和方法，對於做好現代技術特別是高技術條件下局部戰爭中的政治工作有著重要的意義。³

本文的目的，主要在於探討共軍的戰時政治工作，以及後冷戰時期面臨戰爭型態的轉變所帶動的戰時政工的轉型。全文分別就共軍的政治思想工作根源、戰時政治工作的發展歷程、戰時政治工作的轉型等面向作論述，最後對共軍戰時政

¹ 趙叢，中國人民解放軍政治工作學（北京，國防大學出版社，1998 年 5 月），頁 33。

² 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 4 月），頁 285。

³ 趙叢，中國人民解放軍政治工作學，前書，頁 377。

治工作新構想的特點與弱點，及國軍在政戰作為上的反思與因應。

貳、共軍政治思想工作思想根源

中共中央 1995 年所頒布的《中國人民解放軍政治工作條例》（以下簡稱《政工條例》）中指出：「中國人民解放軍的政治工作，以馬克思、列寧主義、毛澤東思想為指南。建設有中國特色社會主義理論，是當代中國的馬克思主義，是引導中國社會主義事業不斷前進的指南，也是新時期軍隊政治工作的根本指針。」共軍政治工作者一致認為，此一論述充分揭示馬克思列寧主義、毛澤東思想和鄧小平理論的內在關係，深刻認識和正確把握軍隊政治工作的理論基礎，這是軍隊政治工作學的一項重要任務。⁴

根據中共的主流論述，馬克思主義自誕生以來，其本身在實踐中不斷地更新，不斷地發展，從而成為現代社會主義改革的指南。據此總結出，馬克思主義內容從縱的方面看，它包括了馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」思想；從橫的方面看，它又包括了哲學、政治經濟學、科學社會主義三大部分。由於中國共產黨是馬克思主義政黨，它理所當然地必須以馬克思主義作為自己的世界觀和方法論，並以此來指導自己的一切言論與行動。⁵

一、馬克思政治思想

中共認為，馬克思是共產主義的創始人，也是無產階級專政理論的奠基人，當時他雖然沒有正式提出政治工作的概念，卻提出了與那個時代相適應的、能夠直接成為共黨政治工作理論基礎的思維，即「思想不能離開利益」的概念。中共引述：馬克思在〈德意志意識形態〉一文中指出，人類生存的第一個前提就是：人們為了能夠創造歷史，必須能夠生活，為了生活，首先就需要衣、食、住以及其他東西，因此第一個歷史活動就是生產滿足這些需要的資料，即生產物質生活本身，任何一個民族，如果停止勞動，不用說一年，就是幾個星期，也要滅亡，無論社會上層建築發生什麼變化，如果沒有一個生產者階級，社會就不能生存。這些觀點集中說明，社會的存在和發展是以物質生產為前提的，即人們必須首先解決吃、穿、住、行等問題，然後才能爭取統治，從事政治、宗教和哲學活動等等，因此，人們奮鬥所爭取的一切都同他們的利益有關，人的思想也是離不開利

⁴ 趙叢，中國人民解放軍政治工作學前書，前書，頁 105。

⁵ 岳忠強，政治工作學總論（北京，國防大學出版社，2003 年 5 月），頁 125。

益的，「思想一旦離開利益，就一定會使自己出醜」。⁶

這一思想中共的新詮釋是，首先，政治工作要緊緊圍繞經濟工作去做，為解放和發展生產力服務；其次，政治工作要重視和關心人們的利益問題，特別是在發展社會主義市場經濟的條件下更應注意這個問題，不重視人們的利益問題，只喊空口號，政治工作就不可能深入人心而發揮重大而持久的作用。⁷

二、列寧對政治工作的指導思想

列寧是馬克思學說的繼承人，被共產黨徒譽為是全世界無產階級和勞動人民的導師，是蘇聯共產黨和蘇維埃國家的締造者。他創立的列寧主義，斯大林指出他是帝國主義和無產階級革命時代的馬克思主義。列寧主義在其自身的理論體系中包含了政治工作思想是「必須注重政治工作」。列寧認為，一個國家的力量在於群眾的覺悟。只有當群眾知道一切，能判斷一切，並自覺地從事一切的時候，國家才有力量。認為群眾對戰爭的目的和原因的認識具有巨大的意義，這種認識是取得勝利的保證，因而在任何戰爭中，勝利屬於誰的問題，歸根到底是由那些在戰場上流血群眾的情緒決定的。而共黨在組織方面的任務，就是要從人民群眾中選拔出領導者和組織者。然而，如果沒有這種選拔人才的機關，要想完成這個任務是不可能的，列寧認為這必須由黨的政治工作來做。⁸

首先，列寧提出「政治是經濟的集中表現」。「政治同經濟相比不能不佔首位，不肯定這一點，就是忘記馬克思主義的最起碼的常識」⁹的論斷。他指出：「一個階級如果不從政治上正確地看問題，就不能維持它的統治，因而也就不能完成它的生產任務」。¹⁰他批判托洛茨基在政治和經濟關係問題上的混亂思想，並且指出：「自然，我在過去、現在和將來都希望我們少搞些政治，多搞些經濟。但是不難理解，要實現這種願望，就必須不發生政治上的危險和政治上的錯誤」。¹¹

其次，列寧充分肯定政治工作在革命事業中的重要作用。指出：「在最注意軍隊政治工作和政治委員工作的地方，一般講來，甘願叛變的軍事專家就最少，

⁶ 馬克思、恩格斯，〈神聖家族，對批判的批判所做的批判〉，馬克思恩格斯全集，第2卷（北京，人民出版社，1957年12月），頁103。

⁷ 岳忠強，政治工作學總論，前書，頁132。

⁸ 同上，頁139。

⁹ 列寧，〈論工會，目前局勢及托洛斯基的錯誤〉，列寧選集，第4卷（北京，人民出版社，1995年2月），頁407。

¹⁰ 同上，頁408。

¹¹ 同上，頁410。

他們實現自己陰謀的機會就最少，軍隊中就沒有鬆懈現象，軍隊的秩序和士氣就要好些，勝利也就多些」。¹²他認為 1919 年紅軍之所以能在各條戰線上取得勝利，是因為在紅軍中有共產黨的支部。他還指出，糾正紅軍中的錯誤，主要的和基本的手段也要靠政治工作，因而列寧明確指示紅軍「不要只顧作戰」，「要注意政治工作」。¹³

最後，中共認為，列寧高度重視政治工作隊伍建設。他在 1917 年寫的〈大家都去同鄧尼金作鬥爭！〉一文中，要求立刻組織大批的、有經驗的、忠實的、受過考驗的共產黨員到軍隊中做政治工作，去擔任政治委員等職務，要求抓緊政治委員的工作，改善他們的成分，提高他們的水準。列寧的這一思想，已成為中共建設政治工作機關的依據。

列寧的另一政治工作思想是：全面理解戰爭的性質。他在〈無產階級革命和叛徒考茨基〉一文中指出：「戰爭的性質（反動戰爭或是革命戰爭）不取決於是誰進攻，敵人在誰的國境內，而取決於那一個階級進行戰爭，這種戰爭是那一種政治的繼續。」¹⁴共軍認為，此一論述是引導部隊突破習慣認識束縛，全面、完整、準確理解馬克思主義判斷戰爭的論斷和標準。政治動員時要引導部隊把這一論述同列寧論戰爭性質的其它論述連繫起來。

三、毛澤東對軍隊政治工作的策略定位

根據中共的界定，毛澤東軍事思想是共黨軍隊政治工作另外一項主要理論基礎。中共認為，毛澤東軍事思想為軍隊政治工作的形成和發展奠定了理論基礎，毛澤東是中國共產黨代表人物，根據馬克思列寧主義的基本原理，對中國長期革命實踐中的一系列獨創性經驗進行科學的理論概括。中共認為，形成毛澤東思想中最精彩的部份之一是「瓦解敵軍」，這也是共軍戰時政治工作的基本原則。

毛澤東強調，人民軍隊極其重要極其顯著的東西就是它的政治工作，而人民軍隊政治工作的基本原則有三個：「第一是官兵一致，第二是軍民一致，第三是瓦解敵軍」。¹⁵這三大原則被視為是歷史唯物主義的基本原理在中國革命軍隊建設和革命戰爭中的運用，是共軍性質和宗旨的體現，它不僅是共軍政治工作的基本原則，也是共軍建設的一項基本原則。實行這些重要原則，才能使共軍正確處

¹² 列寧，〈大家都去同鄧尼金作鬥爭〉，同上書，頁 34。

¹³ 列寧，〈俄共（布）中央委員會的政治報告〉，同上書，頁 649-650。

¹⁴ Paul A Smith, Jr, *On Political War* (Washington DC: National Defense University Press, 1989) p.20.

¹⁵ 毛澤東，〈兵民是勝利之本〉，*毛澤東選集*，第 2 卷（北京，人民出版社，1991 年 6 月），頁 512。

理內外關係，達到團結自己，戰勝敵人的根本目的，使共軍成為既有強大戰鬥力又有強大政治影響力和感召力的勝利之師。

實行「瓦解敵軍」原則之意涵是，「我們的勝利不但是依靠我軍作戰，而且依靠敵軍的瓦解」。¹⁶因此毛澤東確定人民軍隊瓦解敵軍的原則，規定不虐待敵俘虜。早在井岡山戰爭時期，毛澤東就寬待俘虜問題提出四條規定：第一、不打、不罵、不殺、不虐待；第二、不搜腰包；第三、傷者治療；第四、走留自願，留者歡迎，走者一律發放路費。在抗日戰爭時期，毛澤東指出：「對於日本士兵，不是侮辱其自尊心，而是為了解和順導他們的這種自尊心，以寬待俘虜的方法，引導他們了解日本統治者之反人民的侵略主義」。¹⁷為實行瓦解敵軍原則，毛澤東還指出：「對敵軍、偽軍、反共軍的俘虜，除為群眾所痛惡、非殺不可而又經過上級批准的人以外，應一律採取釋放的政策」。¹⁸

四、鄧小平對新時期軍隊政治工作的要求

政治工作必須在繼承優良傳統的基礎上改革創新。鄧小平強調政治工作必須認真研究、繼承和發揚共黨共軍的優良傳統。他說：「我們這個軍隊有好傳統。從井岡山起，毛澤東同志就為我軍建立了非常好的制度，樹立了非常好的作風」。¹⁹除要樹立毛澤東政治工作的理論和傳統作風，並要在新的歷史條件下發展提高。鄧小平倡導的優良傳統主要有：堅持黨在社會主義事業中的領導核心地位；堅持黨的理論聯繫實際、密切聯繫群眾、批評與自我批評的作風；堅持政治工作是黨的工作，政治機關是黨的工作機關的性質，努力恢復政治機關的職能、作用和威信；堅持說真話，辦實事、求實效，反對官僚主義、形式主義和表面文章；堅持用馬列主義、毛澤東思想武裝人們頭腦；堅持社會主義、共產主義理想信念教育和黨的路線方針政策教育；堅持精神鼓勵與物質鼓勵相結合，注重建立社會主義物質利益激勵機制；堅持黨的領導幹部以身作則，帶頭發揚黨和軍隊的優良傳統；堅持政治工作為發展社會生產力和提高軍隊戰鬥力服務。²⁰

鄧小平特別重視政治工作在新的形勢下的改革創新。從一定意義上說，鄧小平更重視改革創新問題，他認為由於新時期政治工作面臨著許多不同於過去的新情況新問題，必須大膽改革和創新，最重要的就是解放思想，實事求是。在繼承

¹⁶ 毛澤東，〈在抗日戰爭中的八路軍〉，同上書，頁 379。

¹⁷ 毛澤東，〈消耗戰，殲滅戰〉，同上書，頁 503。

¹⁸ 毛澤東，〈論政策〉，同上書，頁 767。

¹⁹ 鄧小平，〈軍隊要整頓〉，鄧小平文選，第 2 卷（北京，人民出版社，1994 年 7 月），頁 1。

²⁰ 岳忠強，政治工作學總論，前書，頁 174。

和創新的關係上，要求政治工作必須在繼承的基礎上創新，在創新的過程中繼承。改革創新的重點，除了方法以外，主要是內容的改革創新，他說，在新的歷史條件下，「教育對象不一樣了，教育沒有新的內容不行」。²¹

根據共軍政工教程的總結，鄧小平政治工作思想的精神實質是：擺正位置、圍繞主題、抓住核心、採取正確的方法，就是在任何時候、任何情況下，政治工作都只能加強而不能削弱；政治工作必須緊緊圍繞恢復和發揚共黨的優良傳統，促進社會生產力的發展和軍隊戰鬥力的提高而展開；政治工作必須牢牢抓住保證共黨的領導和社會主義方向這個最本質的問題；政治工作必須實事求是、從實際出發，不斷研究新情況，解決新問題。²²

五、江澤民對共軍政治工作關注的重點領域

共軍認為江澤民的政工思想表現在加強對高技術條件下局部戰爭的學習和研究。1993年6月16日江澤民對共軍高級幹部講話指出：「高級幹部要加強對現代技術特別是高技術條件下局部戰爭的學習和研究，努力探索並掌握未來戰爭指導的規律，不斷提高駕馭現代戰爭的能力」。把未來軍事鬥爭準備的基點放在打贏可能發生的現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭上，這是共軍軍事戰略的調整。面對新的挑戰，如何加強對現代技術特別是高技術條件下局部戰爭的學習和研究，以增強共軍各級指揮員組織指揮現代戰爭的能力和才幹，²³就成為主要課題。

自1991波斯灣戰爭，象徵高技術時代的來臨，中央軍委調整軍事戰略方針，把準備打贏現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭作為軍事鬥爭準備的基點。從應付一般條件下的局部戰爭到應付現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭。隨著現代軍事科學技術的發展，戰爭型態的變化，過去共軍熟悉的東西，現在不夠用，而對新的知識也知不多，在其他的國家已經進行高技術戰爭的理論和實踐，這方面共軍仍是有差距的。因此中共強調，現在再不學習和研究差距會更大，這種差距不僅是在武器裝備上，而且還有組織指揮能力，如果不解決的話，遇到戰爭共軍就會打敗仗的。而準備打現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭，需要學習和研究。共軍要求，幹部須具備高技術武器的基本知識，進一步分析研究高技術條件下局部戰爭的特點和規律，以提高駕馭和指導戰爭的能力，掌

²¹ 鄧小平，〈在全軍政治工作會議上的講話〉，同上書，頁120。

²² 岳忠強，政治工作學總論，前書，頁175。

²³ 江澤民，論國防和軍隊建設（北京，解放軍出版社，2002年12月），頁90。

握戰爭的主動權，同時還要根據戰爭型態的變化，不斷的發展共軍傳統的作戰理論，研究克敵制勝的辦法。

共軍闡述江澤民的政治思想工作，認為加強學習和研究，要從實際情況出發。共軍認為此處的實際情況有兩方面，一則是共軍在黨的絕對領導下，有特有的政治優勢，有人民戰爭的傳統，有毛澤東軍事思想和鄧小平關於新時軍隊建設的思想指導，及江澤民「五句話」²⁴要求全面加強軍隊質量建設，建設一支強大的革命化、現代化、正規化軍隊；另一方面是共軍武器裝備總體水準落後，現代化程度不高，與發達國家軍隊相比差距較大。從這兩方面的實際情況來看，共軍準備打現代技術特別是高技術條件下的局部戰爭，既有優勢，又面臨許多困難，優勢是以劣勢裝備戰勝優勢裝備之敵的歷史，而在未來的戰爭共軍武器裝備條件和過去比較是會更好，因此，共軍認為要堅定打贏現代技術特別是高技術條件下局部戰爭的信心。

由以上共軍所經常引證的，從馬列毛鄧到江有關政治工作的思想和觀點，目的在強調共軍的政治工作乃得自共黨先知們的真傳，以及政治工作對於軍隊作戰的重要性。不過就其內容來看，馬列有關政治工作的思想，相當粗略而不完整。事實上，毛鄧從國共鬥爭中所吸收的政治工作心得和經驗，才是共軍的「生命線」。

參、共軍戰時政治工作的發展歷程

根據中共的說法，中國人民解放軍戰時政治工作，是中國共產黨在領導革命武裝鬥爭中，把馬克思列寧主義的基本原理與革命戰爭實際相結合，建立和發展起來的。毛澤東指出：「武器是戰爭的重要因素，但不是決定的因素，決定的因素是人不是物。力量對比不但是軍力和經濟力的對比，而且是人力和人心的對比，軍力和經濟力是要人去掌握的。」²⁵又說：「軍隊的基礎在士兵，沒有進步的政治精神貫注於軍隊之中，沒有進步的政治工作去執行這種貫注，就不能達到

²⁴ 「五句話」及每一句話內涵：「政治合格」，是核心，要求做到槍桿子永遠聽黨指揮；「軍事過硬」，要求把提高戰鬥力作為根本目標適應打贏現代技術特別是高技術條件下局部戰爭的需要，大力提高科學文化水準、軍事理論水準、治軍和指揮現代戰爭水準；「作風優良」，核心內容以鄧小平提倡的「五種革命精神」建基本目標，要求注重培養求真務實、艱苦奮鬥、密切連繫群眾的作風；「紀律嚴明」，即堅持從治軍原則，狠抓各項制度紀律的落實，使軍隊保持高度集中統一；「保障有力」，關鍵是以有限的經費提高生活、技術和後勤保障等方面水準。參閱趙叢，中國人民解放軍政治工作學，前書，頁 95-96。

²⁵ 毛澤東，〈持久戰的三個階段〉，同上書，頁 469。

真正的官長和士兵的一致，就不能激發官兵最大限度的抗戰熱忱，一切技術和戰術就不能得到最好的基礎去發揮它們應有的效力。」²⁶共軍認為，戰爭的實踐證明，在一定的物質條件下，人的主觀能動性對於戰爭的勝負起著決定性作用。人的政治覺悟越高，精神狀態越好，就越能發揮戰術戰技、武器裝備的效能。戰時政治工作，就是在作戰過程中為提高官兵的政治覺悟、激發對敵仇恨，鼓舞戰鬥士氣，堅定必勝信念，充分發揮人的主觀能動性，克服一切艱難險阻，為勝利完成作戰任務提供精神動力和組織保證。

共軍在戰時政治工作實踐的基礎是毛澤東的「瓦解敵軍」，此乃共軍戰時政治工作的基本原則。公方彬指出，毛澤東曾經提出「政治戰」、「政治仗」和「政治戰線」的概念。²⁷其實毛澤東的軍事思想反映在最早的《政治工作條例》，即1930年所頒布的《中國工農紅軍政治工作暫行條例草案》。其中明確規範：「政治工作的目的是鞏固紅軍的戰鬥力，紅軍的戰鬥力不僅是靠軍事技術的條件來決定，最主要的是要靠他的階級政治覺悟、政治影響，發動廣大工人、農民，瓦解敵人軍隊，使廣大工農群眾環繞於紅軍的周圍，在紅軍中，無論政治的、軍事的和黨的機關，都是向這唯一的目的來進行工作的。」²⁸在實踐上有共軍本身體驗過的「三大戰役」²⁹、1950年抗美援朝、1962年中印邊境自衛反擊作戰和1979年中越戰爭，以及從西方吸取到的經驗，如1991年第一次波斯灣戰爭的高技術局部戰爭條件下戰時政治工作，以及2003年第二次波斯灣戰爭的信息化條件下的局部戰爭等戰時政治工作。以下分別加以論述。

一、「三大戰役」的政治工作

中共自稱遼瀋、淮海、平津三大戰役是共軍與國民黨軍隊大規模戰略決戰，奪取戰爭的勝利。認為這三大戰役除了是中共中央、中央軍委和毛澤東的領導外，是共軍指戰員奮戰的結果，也是廣大人民群眾積極支援的結果。在「平津戰役」中，毛澤東提出的「天津方式」、「北平方式」、「綏遠方式」，是共軍對

²⁶ 毛澤東，〈兵民是勝利之本〉，同上書，頁511。

²⁷ 公方彬，政治作戰初探（北京，解放軍出版社，2004年10月），頁2。

²⁸ 中國軍事百科全書編審室，中國軍事百科全書：中國人民解放軍政治工作軍事後勤，（北京，軍事科學出版社，1997年9月），頁382。

²⁹ 三大戰役是指：遼瀋戰役是從1948年9月12日至11月2日結束；淮海戰役是從1948年11月6日至1949年1月10日結束；平津戰役是從1948年11月29日至1949年1月31日結束。參閱軍事歷史研究部，中國人民解放軍的七十年（北京，軍事科學出版社，1997年4月），頁322-333。

國民黨軍隊實行軍事打擊與政治爭取相結合，對以後國民黨軍隊的殘餘有加速瓦解的作用。其總結的經驗主要如下：第一，做好主攻方向和主要戰鬥中的政治工作；第二，做好擔負阻援任務部隊的政治工作；第三，大力展開軍事民主；第四，做好攻防陣地上的政治工作；第五，即時補充調整幹部，搞好火線整編工作；第六，始終抓緊黨的基層組織工作，充分發揮黨支部的戰鬥堡壘作用。³⁰

二、「抗美援朝」的政治工作

中共認為，共軍抗美援朝戰爭的政治工作是保證抗美援朝戰爭的勝利，³¹積累新的經驗：把「三視」教育，和「三熱愛」教育，³²貫穿抗美援朝的始終，並注意把共軍群眾性的自我教育與來自人民的鼓勵與支援結合起來，激發官兵的愛國主義和國際主義精神，增強敢打必勝的信心。中共也認為，當時共軍也向敵軍官兵散發了 6,000 多萬份傳單，在前沿陣地建立了 37 個大型廣播站，³³對敵廣播五千餘次，先後組織了九次較大規模政治攻勢，有效瓦解敵軍士氣。³⁴

三、「中印邊境自衛反擊作戰」政治工作

中共自稱這次戰役的目的，是在保證部隊完成東南沿海戰備和中印邊境自衛反擊作戰任務。1962 年春夏之交，共軍認為國民黨軍隊有預備向共軍進行攻擊的徵候，隨即緊急備戰並抽調參戰部隊前往東南沿海地區。同年 10 月，印度軍隊對中國大陸邊境發動全線軍事進攻，共軍進行自衛反擊作戰，政治工作在緊急戰備和自衛反擊作戰中，取得新的經驗。³⁵共軍認為其經驗有八項：

第一，把部隊的思想由平時狀態轉入戰時狀態，既要在平時打好基礎，又要從各方面進行「轉」的思想教育工作；第二，保證黨中央、中央軍委的作戰方針和各項政策、指示在部隊完全落實；第三，克服自然條件險惡造成的困難，主要

³⁰ 吳杰明，軍隊政治工作理論學習指南，前書，頁 405-406。

³¹ 中國軍事百科全書編審室，中國軍事百科全書：中國人民解放軍政治工作軍事後勤，前書，頁 221。

³² 「三視教育」就是仇視、蔑視、鄙視美帝國主義；「三熱愛」就是熱愛祖國、熱愛朝鮮、熱愛世界和平。參閱中國軍事百科全書編審室，中國軍事百科全書：中國人民解放軍政治工作軍事後勤，前書，頁 282-283。

³³ 王玉東，現代戰爭心戰宣傳研究（北京，國防大學出版社，2001 年 12 月），頁 15。

³⁴ 周克玉，當代中國軍隊政治工作（上）（北京，當代中國出版社，1994 年 5 月），頁 199-201。

³⁵ 國防大學黨史黨建政工教研室，中國人民解放軍政治工作學（北京，國防大學出版社，1998 年 5 月），頁 72-76。

靠吃苦耐勞的頑強意志，同時要求做好後勤保障工作；第四，政治工作不僅要保證部隊有高昂的士氣，還要保證貫徹正確的戰術思想和優良的戰鬥作風；第五，充分發揮軍事民主，大家出主意、出力量，增加殺敵制勝的辦法和信心；第六，普遍展開殺敵立功運動，廣泛地調動積極性，把全體人員的勇敢和智慧集中到完成戰鬥任務上；第七，確實執行瓦解敵軍，寬待俘虜政策；第八，確實遵守三大紀律八項注意，認真執行黨的政策，就能在短時間內取得爭取群眾，團結少數民族的效果；第九，堅持黨委的集體領導，發揮黨支部的戰鬥堡壘作用，保證黨對作戰任務實施堅強的領導。³⁶

四、「中越戰爭」政治工作

「越南自衛還擊作戰」後共軍總結了政治工作的經驗。中共認為 1979 年 2 月 17 日起，共軍在廣西、雲南兩個方向，對越南進行「自衛還擊作戰」，自稱其政治工作在作戰中，從實際出發，運用共軍戰時政治工作的現有經驗，研究新情況，解決新問題，其中的主要工作是：第一，對部隊反覆教育，說明越南當局推行對外擴張政策，不斷對中國邊境進行武裝挑釁，共軍被迫自衛還擊，「師出有名，還擊有理，堅定打擊侵略者的決心」；第二，共軍首次在敵國國土上作戰，認為首要爭取越南群眾，因此加強部隊的政策教育，把越南人民和「越南侵略者」嚴格區分，嚴格執行「三大紀律八項注意」，同時，提高警惕，嚴防敵人化裝成群眾對共軍進行襲擊和破壞；第三，自稱對越南作戰是在全國進行和平建設的情況下進行的邊境局部戰爭，前方硝煙瀰漫，流血犧牲；後方改革致富，反差十分明顯。針對此種情況，強調應對部隊加強人民軍隊宗旨教育和共軍「無私奉獻的光榮傳統教育，引導幹部戰士，闖過生死關、苦樂關、得失關，同時，改善部隊的生活，解決幹部戰士的實際問題，從而保持部隊高昂的戰鬥意志」。³⁷

五、高技術局部戰爭政治工作

1991 年波斯灣戰爭後，共軍面對高技術戰爭時代來臨，戰役戰術之思想觀念完全改變，在此新的情勢下的思想政治工作稱之為「高技術戰爭時期的思想政治工作」。此一時期的戰時政工主要內容，相當具體地顯示在新頒的政工條例中，例如第 14 條規定：

³⁶ 吳杰明，軍隊政治工作理論學習指南，前書，頁 417-420。

³⁷ 趙叢，中國人民解放軍政治工作學，前書，頁 86-87。

戰時政治工作是貫徹中共中央、中央軍委的軍事戰略方針、作戰原則和命令、指示，進行作戰動員和戰場宣傳鼓動，發揚軍事民主，開展殺敵立功運動，適時調整和健全組織，同敵人的心戰、策反活動鬥爭，開展瓦解敵軍工作，做好參戰民兵、民工政治工作和戰區群眾工作，維護戰場紀律和群眾紀律，做好烈士善後工作，保證完成作戰任務。³⁸

共軍戰時軍隊政治工作基本經驗的主要內容，其戰時政治工作主要有政治動員³⁹、群眾工作⁴⁰、政治保衛工作⁴¹、心理作戰⁴²等四項工作。

六、「信息化條件下局部戰爭」的戰時政治工作

國內著名的中共軍事研究學者林中斌在近著《以智取勝》一書中，認為解放軍戰略的演變階段，自 2004 年以後，已由「高科技條件下局部戰爭」轉型為「信息化條件下戰爭」。他所持的佐證資料是根據江澤民在 2003 年 9 月 1 日在《人民日報》第一版首次所提出的中共官方的資料。此一概念再度於 2004 年 2 月 1 日的《解放軍報》和 3 月 12 日的《人民日報》上提到。⁴³目前尚未看到中共官

³⁸ 李志雲、孔劍、與左軍占合著，《高技術戰爭政治工作指南》（北京，軍事科學出版社，2002 年 6 月），頁 2。

³⁹ 政治動員的任務和內容有：（1）引導部隊認識戰爭的性質和目的，端正對戰爭的態度，激勵參戰熱情；（2）不斷揭露敵人的侵略本性和戰爭暴行，用真實感人的材料，激發部隊對侵略者的刻骨仇恨；（3）引導部隊正確對待局部戰爭前後方差別的現實，激勵部隊發揚無私奉獻精神；（4）領導部隊正確分析和對待戰爭中的不利因素和受到的挫折，不斷鼓舞鬥志，堅定必勝信心。參閱李繼虹，局部戰爭戰役政治工作（北京，國防大學出版社，1992 年 9 月），頁 103-113。

⁴⁰ 群眾路線是中共對敵統戰的「三大法寶」之一，中共認為，戰時群眾對象主要包括：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，以及戰區異國群眾等，而戰時的群眾工作任務是「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。」。參閱李繼虹，局部戰爭戰役政治工作（北京，國防大學出版社，1992 年 9 月），頁 125-126。

⁴¹ 共軍政治保衛工作的主要任務：（1）防敵特破壞；（2）防「心戰」策反；（3）防竊密、洩密。參閱李繼虹，局部戰爭戰役政治工作（北京，國防大學出版社，1992 年 9 月），頁 160-183。

⁴² 心理戰是共軍瓦解敵軍的重要形式，是戰鬥力的組成部份。所謂的「瓦解敵軍」就是心理威懾，爭取人心、削弱敵軍心，瓦解敵人意志、戰勝敵人的工作。

⁴³ 林中斌，以智取勝（台北，全球防衛雜誌社，2004 年 10 月），頁 xiv。根據中共一位軍事學者對西方在美伊戰後戰爭型態的改變，提出「高控制戰爭」的概念，不過此一概念只用在形容西方的戰爭，尚未看到成為官方使用的一致性用語。人民網，〈中國軍事專家提出現代戰爭謀求高控制〉，<http://www. People. Com. Cn/ BIG5/junshi/60/20030423/978134.HTML> [2004.4.26]

方正式宣稱以此概念取代原有的，不過，就共軍有關第二次（2003 年）美伊戰爭後，對於信息化戰爭的積極研究與強調，已可見其重視程度。在《信息化戰爭與信息化年代》的編者呂登明引述中，就提到江澤民在 2003 年 3 月的十屆全國人大一次會議解放軍代表團全體會議上，號召全軍由「機械化半機械向信息化」轉變。⁴⁴

肆、共軍戰時政治工作的轉型

後冷戰時期自波斯灣戰爭以後，共軍積極研究西方的軍隊致勝的因素，發現美軍在軍事性的作為以外，對於類似中共的政治工作也非常重視而且成為美伊雙方勝敗的關鍵因素，因而提出所為輿論戰⁴⁵、心理戰、法律戰（以下簡稱「三戰」）作戰重要樣式，認為這會對戰爭勝負產生重要影響。因此，在同年 12 月中旬共黨中央與中央軍委會批准《中國人民解放軍政治工作條例》的修訂，頒佈全軍遵行。共軍新的政工條例已納入輿論戰、心理戰、法律戰。共軍認為這就是豐富戰時政治工作的領域、內容和任務，也體現高技術戰爭對政治工作的新要求。輿論戰、心理戰、法律戰已成為獨立作戰樣式，直接進入戰爭前沿和第一線，所以在未來高技術戰爭中，這種作戰樣式不僅先於軍事行動的展開，而且貫穿整個軍事行動的始終，如能廣泛地運用於作戰前、作戰中和作戰後，運用得宜，它可以實現小戰大勝，甚至不戰而勝。

共軍對「三戰」的詮釋是，輿論戰、心理戰、法律戰是以人的思想意志為目標，旨在通過戰場物質技術手段或各種資訊媒介，從政治上、精神上鞏固加強己方、爭取中間力量、分化瓦解敵方，為奪取戰爭勝利營造「有利於我、不利於敵」的主動態勢。「三戰」各有特色，輿論戰面向大眾，可從政治上體現己方進行戰爭的意志和主張，通過造勢、震懾、離間等策略，為心理戰、法律戰提供有利於己的輿論環境。心理戰則重影響敵方情感意志，不單純運用資訊等軟性手段，有時亦可動用武力等硬性手段來達成目的，如震懾性軍事打擊動搖敵方繼續抵抗的意志和決心等。法律戰主要面向世界，對戰爭性質、戰爭合法性等的判定具有重要作用，為輿論戰、心理戰提供法理基礎。⁴⁶

⁴⁴ 呂登明主編，信息化戰爭與信息化年代（北京，解放軍出版社，2004 年 10 月），頁 1。

⁴⁵ 輿論戰是通過電視、廣播、網路、報刊等新聞媒體，有計劃地向受眾傳遞經過選擇的資訊和材料，阻斷、瓦解和反擊對方的宣傳攻勢，從而影響受眾的情感、動機、主觀判斷和行為選擇，主導新聞輿論、影響民意歸屬，改變雙方整體力量對比。參閱解放軍報（北京，2004 年 3 月 22 日），版 8。

⁴⁶ 解放軍報（北京，2004 年 4 月 1 日），版 7。

根據共軍的進一步分析，「三戰」之間的區分只是相對的，在實際操作中互為條件、互為支援。唯有實現三者的最佳結合，才能產生政治、軍事所需要的綜合精神效應，最大限度地擴展軍事行動的政治影響力和精神殺傷力。共軍設定「三戰」的整體功能為：（1）在於表明戰爭性質和己方的立場態度，廣泛爭取道義支持和力量支持；（2）顯示軍事實力和動武決心，瓦解對方戰鬥意志；（3）在資訊施放上採取真假和虛實並用，致敵心智錯亂或盲目行動。易言之，「三戰」既展現「攻心為上」的傳統兵法，也是傳統攻心戰質的飛躍。⁴⁷例如資訊化戰爭中的「三戰」，主要依靠非接觸手段，利用圖、文、聲、像、光、電、磁等高科技手段來施謀佈勢，並以大眾傳媒作為其廣闊施展的舞台，進而營造社會影響力。⁴⁸

由此可見，共軍已把「三戰」納為一種相對獨立於軍事打擊之外的重要作戰樣式。主要表現為：（1）擁有專門的指揮控制系統和專門作戰力量；（2）超越軍事作戰人員對象，超越軍事交戰空間；（3）在時間上同軍事行動進程相比有較大的提前和滯後等。共軍強調，「三戰」地位凸顯的一個重要原因是，隨著軍事高科技的發展，戰爭毀傷力空前加大，戰爭獲勝代價也大幅提高，作為戰爭的指導者，不得不考慮戰爭的後果，因此，不再單純追求攻城掠地的目標，而傾向於選擇軍事打擊與政治、心理攻勢相結合的方式，力求以最小的代價換取最大的勝利。⁴⁹

共軍指出，從發達國家軍事變革來看，「三戰」力量趨於專業化、集約化、資訊化，例如美軍的第四心理戰大隊已配置衛星測向定位、廣播信號自動跟蹤、電腦網路、虛擬實境等先進技術裝備，擁有 400 多名各類專業人員，能用 35 種語言作戰，具有全球機動作戰能力；英、法、德、日等國也有相當專業化的「三戰」力量隊伍。「三戰」隊伍建設將成為各國未來軍隊建設的重要內容。

共軍強調，想要真正打贏「三戰」，就必須首先奪取「制資訊權」。⁵⁰高技術戰爭實踐證明，不論是戰爭對抗中的強者還是弱者，都非常重視「三戰」，在現代高技術戰爭中，資訊劣勢一方往往被動，而資訊優勢一方則有能力先聲奪人，當然，資訊劣勢一方實施不對稱戰法，巧打「三戰」也會收到良好效果。科技在發展，人類在進步，軍事在變革，使「三戰」不斷轉變，在未來資訊化戰爭中佔有越來越重要的地位。

⁴⁷ 傳統攻心戰主要是接敵分化、散發傳單、戰場喊話、感化俘虜，始終處於戰爭對抗中的輔助地位。

⁴⁸ 中共國防報（北京，2004 年 4 月 1 日），版 3。

⁴⁹ 中共國防報（北京，2004 年 4 月 1 日），版 3。

⁵⁰ 中共國防報（北京，2004 年 4 月 1 日），版 3。

2004 年共軍軍事科學院軍隊政治工作研究所副所長公方彬⁵¹在《政治作戰初探》一書中，首次提出「政治作戰」的概念，用以詮釋共軍的戰時政治工作，並且將「三戰」納入其中。他所提出「政治作戰」的思想及論點，目前雖然只是一個概念，尚未形成共軍軍方的一致共識，但某種程度上代表了軍方戰時政治工作作戰方式的轉型，成為共軍新型的作戰樣式，引領至信息化戰爭中政治工作的走向，殊值探討。以下就共軍「政治作戰」的重要內涵加以論述。

一、「政治作戰」的本質內涵

公方彬提出政治作戰的概念，他認為這既不是傳統的瓦解敵軍，也不是目前西方國家運用中的心理戰、軟實力、軟性攻擊等此類的概念及理論。他指出，政治作戰的本質內涵，簡單地說，是由政治作戰的內在規定性決定的。而這種規定性突出在兩方面，一方面是戰略層次的攻擊行為，另一方面是針對精神和心理的特定範圍和指向性。⁵²

從目前共軍進行的有關研究來看，政治作戰的本質上是一種政治性攻擊行為，並且是戰略層次的攻擊行為，其地位是愈來愈重要。隨著世界經濟全球化，國家與民族間的相互依存程度的提高，同時由於軍事高科技的飛速發展，戰爭毀傷力增大，獲取武力戰勝利的代價也大幅提高，作為戰爭的發動者，不得不考慮後果，因此，人們傾向於選擇軍事打擊與政治、心理攻勢相結合，力求以最小代價換取最大的勝利。這也是政治作戰地位作用凸顯內在動因，是政治作戰由以往戰役戰術行動中的輔助手段，一躍成為國家戰略行為的重要組成部份的客觀要求。

公方彬認為，不僅如此，政治作戰本身具有的功能和作用就決定了其必然會發展成為地位特殊，且能夠獨立展開的作戰樣式，發展成為戰略層次的攻擊行為。具體來看有三：第一，政治作戰不以消滅敵人的肉體為目標，而是將人的精神和心理作為攻擊目標；第二，在武力戰中，戰役戰術行動一般是由戰地指揮官視情況作出決定，而展開政治作戰卻大多是由統帥部依據國家的戰略目標，及其外交作戰的需要作出決定；第三，武力戰的戰役戰術行動都依據軍事力量決定戰役戰鬥的規模和進程，而政治作戰卻不僅要著眼部隊擁有的專業力量，並且還要著眼國家和社會力量，即不僅要挖掘軍隊擁有展開政治作戰力量，還要借助並挖掘社會中存在的潛在力量，由國家參與的軍事行動是戰略層次，

⁵¹ 公方彬曾參加 1991 年和 1995 年的共軍政工條例修訂工作，及於 2003 年中國人民解放軍政治工作條例修訂。

⁵² 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 3。

因此政治作戰也必然是戰略層次的，既強調政治作戰的戰略攻擊性，也存在於戰役戰術層面的攻擊。⁵³

而改變精神和心理的作戰目標、作戰指向，反映政治作戰的攻擊性屬於軟殺傷的範疇。公方彬認為，在共軍的作戰理論與戰爭實踐中，戰爭不僅是武器的較量，也是人與人的較量，亦是人的精神、心理的較量，這就決定了認知、情感、意志等心理狀態，直接影響到作戰的效果。而能夠作用於人的思想、精神和心理方面有很多，包括武力打擊帶來的震懾等，但更突出、更直接的還是政治作戰。共軍的政治作戰不像武力戰採用強制手段，而是通過改變對方的精神和心理，以瓦解敵人的鬥志來達成目的，即所謂的軟殺傷。⁵⁴

二、確立「政治作戰」理論的意義價值及其動因

公方彬認為，確立政治作戰理論的意義和價值主要表現在兩方面，即理論意義和實踐意義。一方面，從理論意義與價值來看，它豐富了共軍戰時政治工作理論，尤其是創立了未來信息化戰爭中政治工作的理論，甚至推進了共軍整個作戰理論和軍隊建設理論。另一方面，從實踐意義與價值來看，它直接影響著共軍政治工作，特別是戰時政治工作的努力和發展方向及其著眼點。「政治作戰理論之所以在今天被催生出來，是人類文明的進程，國家間博弈方式的變更，高科技戰爭特別是信息化戰爭的新發展，等諸多因素共同作用的結果。」⁵⁵以人類文明發展對戰爭手段、戰爭方式帶來的影響為例，以近幾場高技術戰爭的表現看來，戰爭已經進入文明的戰爭時代，文明代替了野蠻，傳統的戰爭方式已被新的更加文明化的博弈方式所取代。

三、「政治作戰」的目的、任務和要求

根據公方彬的論述，未來在高技術戰爭特別是信息化戰爭中展開的政治作戰，其根本目的與共軍整個作戰行動的目的是一致的，即實現整個作戰的勝利。「政治作戰展開於軍事打擊之前，貫穿於軍事打擊之中，繼續於軍事打擊之後，是一種遂行於更大時空中的軍事作戰形式，其最高法則是通過政治攻擊、心理瓦

⁵³ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁4。

⁵⁴ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁5。

⁵⁵ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁16。

解和精神削弱，實現小戰大勝，甚至不戰而勝。」⁵⁶政治作戰的任務和要求一般是依據作戰階段而定，同時還考慮政治作戰的本有特點和規律。從其自身的運行規律來看，涉及到計畫安排，信息搜集、分析處理、制作利用、發送投送和評估反饋。

另政治作戰的主要特徵為攻擊性，由於攻擊能力的強弱受本身建設完善與否的影響，本身愈完善攻擊力便愈強，反之則亦然，本身建設的相關內容是屬於政治作戰的範疇，同時就反映於政治作戰的基本任務中，具體表現在六方面：第一，統一思想，凝聚軍心，增強精神戰力；第二，健全組織，調配幹部，強化指揮中樞；第三，導向輿論，運用法律，營造利我氣氛；第四，整體力量，挖掘潛力，展開政治瓦解；第五，借助武力，把握時機，進行心理攻擊；第六，訓用隊伍，改善戰法，提高作戰效能。⁵⁷

四、「政治作戰」的基本原則

所謂政治作戰基本原則，依公方彬的看法，是指軍隊在展開政治作戰的過程中，所持有的觀察和處理問題的準則，這種準則既影響著思想方法，也在一定程度上決定著行為方式。簡言之，政治作戰的指導原則是規定政治作戰方式方法的基本規則，有以下五個面向：第一，堅持政治攻擊與軍事打擊相結合；第二，堅持全面攻擊與重點突破相結合；第三，堅持強力灌輸與各方滲透相結合；第四，堅持軍隊主攻與國家力量支持相結合；第五，堅持專業隊伍與廣大群眾相結合等五項。⁵⁸

五、「政治作戰」的主要特徵

所謂特徵是指某一事物具有的標誌性特點。公方彬認為政治作戰的主要特徵有十個：第一，政治瓦解，心理打擊；第二，軍民並舉，合力致敵；第三，無時不在，無處不有；第四，戰場為主，社會為輔；第五，專業為主，廣泛參與；第六，直接對抗，間接滲透；第七，平時演變，戰時劇變；第八，公開透明，超越全程；第九，虛實結合，突出功用；第十，以人為本，勝利為本。⁵⁹

⁵⁶ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 21。

⁵⁷ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 23-25。

⁵⁸ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 25-28。

⁵⁹ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 28-34。

六、「政治作戰」的基本規律

在政治作戰的基本規律方面，公方彬認為依據其規律展開攻擊，是展開政治作戰不可缺少的基本內容。從主要方面來看，有以下四個規律：第一，以對目標群的準確把握，保證政治作戰的針對性，其主要是針對人的思想認識與精神心理展開；第二，以搶佔先機，保證政治作戰先發制人；第三，以對各種參戰力量的整合，保證政治作戰效能最大化；第四，以強大的信息密度和攻擊力度，保證政治作戰的更大功效。⁶⁰

七、「政治作戰」的基本戰法

依據公方彬的看法，政治作戰是一種內涵豐富的作戰樣式，其中主要的包括輿論戰、心理戰、法律戰，而要保證三戰的展開，保證各自擁有的功能與作用得到釋放，認識三者要達成的目的及其三者間存在的關係。他認為，三戰的根本目的在於為共軍作戰爭取政治上的主動，這不管是輿論戰所追求的利於共軍輿論氛圍，心理戰追求的心理震懾和心理瓦解，還是法律戰追求的法理優勢，最終都是為了化為精神上的戰力，進而促進和保證達成共軍確立的作戰目標和作戰目的。⁶¹簡單地說，三者是相輔相成的。

八、「政治作戰」的指揮機關和執行主體

根據公方彬的主張，政治作戰的指揮機關是共軍現有的政治機關，或是戰時政治工作的領導機關。具體來說，如果是戰時，則既可以是平時機關的戰時職能轉換，也可以是政治攻勢指揮所。⁶²另其關於執行主體，從共軍現行的體制編制的情況來看，政治作戰的執行主體主要包括三方面：第一，現有編制內的政治機關和政工幹部；第二，建立本身的專業部（分）隊、戰時需要借助的軍地新聞媒體；第三，廣大參戰官兵。⁶³在一定意義上說，在現有政治機關、政治幹部編制體系和相應作戰力量的構成基礎上，豐富戰時政治工作的內容，調整或賦予新的

⁶⁰ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 34-41。

⁶¹ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 42-53。

⁶² 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 53。

⁶³ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 54-56。

職能，即可謂作達到或實現了政治作戰的基本要求。

伍、共軍戰時政治工作新構想的特點與弱點

總結上述共軍「三戰」的提出和公方彬對「政治作戰的初探」，其所標榜的政治作戰，首先是圍繞國家戰略目標，由軍隊主導展開的一種作戰樣式，它主要通過對各種資源的整合，從政治、外交、思想、精神、心理諸領域、諸層面展開對敵攻擊，它可以獨立遂行任務，也可以依托配合武力打擊進行。其次是以戰場敵人為主，各社會集團為輔，兼及國際輿論的一種非武力攻擊方式，主要特徵是攻擊性，展開途徑是輿論戰、心理戰、法律戰。最後是展開於軍事打擊之前，繼續於軍事打擊之後，是一種遂行於更大時空中的軍事作戰形式，其最高法則是通過政治攻擊、心理瓦解和精神削弱，實現小戰大勝，甚至不戰而勝。⁶⁴因此，對共軍政治作戰的特點與弱點剖析如下：

在特點方面有三，第一、指向性較強。政治作戰的指向性及統籌能力較強。過去共軍政治工作，平時轉入戰時，須預先號令下達開始，其範圍相對於現實作戰特點的變化，相對於現實作戰對政治工作的要求，皆較狹窄，其次，共軍戰時政治工作的概念指向性、內涵與指向較弱，而政治作戰比前者更清晰，具有指向性，能統籌整合能力；⁶⁵第二、對抗性較強。對抗性強是強調直接效能的發揮，其中包含五個要素：由軍隊參與和展開的軍事行動、執行主體是軍隊政治工作系統、可獨立展開或與軍事行動結合展開、是一種非武力打擊之外的對抗形式、借助手段和涉及內容很廣泛。⁶⁶

第三、獨立性較強。由軍事階層的戰時政治工作提升至國家階層的政治作戰。⁶⁷共軍傳統的戰時政治工作主要內容是鞏固自己、瓦解敵人，不管是從思想觀念、理論指導和展開方法上，都更強調依托於軍事行動，獨立展開的意識不夠，更沒有追求獨立達成的目標，沒有形成為一種獨立作戰的樣式。隨著高技術特別是信息技術的發展，結合國際戰略格局的變更，國家間政治、經濟、軍事、外交等因素，通過政治作戰來達成目的的要求越高越強，此種情況下，共軍戰時政治工作的職能定位不能局限在服務和保證戰鬥力的提高，定位為鞏固自己、瓦解敵人的描述，這是不符時代要求，也不能滿足高技術戰爭尤其是信息化戰爭的要

⁶⁴ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁1。

⁶⁵ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁5。

⁶⁶ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁11。

⁶⁷ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁6-7。

求。因此，共軍要求戰時政治工作通過理論上的創新和對實踐的總結來發展自己，成為一種既可以依托軍事行動，也可以獨立展開的作戰樣式。

在弱點方面有六，第一、公方彬所主張的「政治作戰」只是在概念階段而已，尚未成形理論，因理論是實踐的先導，行動的指南，公方彬自稱，政治作戰作為一種獨立的作戰樣式，須有基本概念、作戰指導思想、作戰指導原則和戰略戰術等，甚至需要條令條例作規範，⁶⁸皆尚未形成，其實還有一段漫長的路要走；第二、指揮機構未確立，指揮系統未優化，實施主體未明確，組建專業隊伍人才未培養，專業器材裝備未購置，⁶⁹政治作戰的整體效能較難以發揮，與政治作戰體系的建設完善程度不成正比。第三、平時和戰時的平台未構連，致政治作戰與平時不能相結合，無法有效的轉換，在途徑和方法上，創新是有限的。⁷⁰

第四、政治作戰的指揮機關和執行主體尚未編成，⁷¹若是編成仍以傳統的以黨領軍的思維定勢作為前提，如此一來，形成戰時政治工作制度上的缺陷，完全以主觀地依據黨的需要來做，造成角色功能非均衡分配；第五、共軍各級黨委會編組，基本上是體現集體領導，並貫徹以黨領軍非編制設計，就戰時軍隊指揮來看，其領導的宣示性意義，大於實際決策效能，而戰時政治機關配合各級指揮所開設政工組，雖能落實黨對作戰領導的監督機制，但面對高科技戰爭型態發展，其保障效能明顯不足；第六、政治作戰資源統籌整合部門有待整合。政治作戰是指圍繞軍事目的，通過對各種資源的整合，從政治、外交、思想、精神、心理諸領域、諸層面展開對敵攻勢，以達成目的的非武力對抗形式，在作戰各種資源欲統籌整合各部門較為困難，也未明確，易形成資源分散，無法發揮統合戰力有效支援作戰。

總而言之，公方彬所提出的「政治作戰」概念，及其規劃的相關內涵和戰法等，除了「三戰」已正式列入共軍作戰樣式以外，「政治作戰」的概念，尚未成為官方或軍方的用語，他的主張是否會被接受，尚有待觀察。儘管他在書中提出此一概念與台灣我國軍隊的用語，在「理論支持」和「組織構成」方面有別，⁷²但就共軍而言，公方彬一書的論述重點，基本上從未脫離共軍戰時政治工作基本架構，例如對於黨委會的領導等。不過，值得重視的是，「三戰」的刻意提出，以及對於信息化條件下政工的重視與配合，顯示共軍能接受後冷戰時期西方「外軍」的非戰爭性作戰樣式，甚至能不避諱地參考台灣採用「政治作戰」概念，可

⁶⁸ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 63。

⁶⁹ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 64。

⁷⁰ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 65。

⁷¹ 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 54。

⁷² 公方彬，政治作戰初探，前書，頁 61。

見其務實的態度和視野的逐漸擴大。未來將如何地研發或與「開展」此一作戰領域，值得台灣我國的關切。

陸、國軍在政戰作為上的反思及因應（代結論）

綜上所述，共軍的政治作戰亦即戰時政治工作，其實踐的基礎是瓦解敵軍。就其演變歷程來看，首先，從東征和北伐戰爭時期，共黨在國民革命軍中展開的政治工作；其次，在土地革命戰爭時期，共黨在獨立領導革命戰爭創建人民軍隊過程中，創立共軍戰時政治工作；第三，抗日戰爭時期，共軍戰時政治工作獲得全面的發展；第四，國共內戰時期（共軍稱為解放戰爭時期），共軍戰時政治工作形成了相對完整的內容和體系，最後，建政以後，在抗美援朝和邊境自衛還擊作戰中，共軍戰時政治工作在適應新的作戰對象、環境上又有了新的發展。

更值得重視的是，共軍在每一次戰役中均能發揮其戰鬥力並有所調整，尤其是 1991 年第一次波斯灣戰爭的經驗，讓共軍體會到「高技術局部戰爭」的政治工作表現了政治動員、政治保衛、群眾工作及心理作戰等四項作戰方式。2003 年第二次波斯灣戰爭的信息化條件戰爭的政治工作更突顯了輿論戰、法律戰及心理戰等三項作戰方式，這表示共軍戰時政治工作在與時俱進，有所調整，值得我們反思與研擬因應對策，其策略建議如下：

一、因應實需調整法律人才的培育與運用

為因應共軍三戰的實際需求，法律系應調整至政戰學校，對武裝衝突法（Law of Armed Conflict, LOAC）⁷³人才的培育，特別對中共發動武力侵犯行動所牽涉國際法與戰爭法的問題，更要通盤及深入的研究，提出明確的法律見解，端正視聽，發揮最大功效。且目前國軍無軍隊律師的編制，我國的軍法官均編制在國軍各法律服務單位，在軍法官與軍隊總員額之間的比例是 1：1,882。美軍在編律師與軍隊總員額之間的比例是 1：625。共軍的比例是 1：1,353⁷⁴。先就數量來看，

⁷³ 武裝衝突法的前身為戰爭法，其主要內容為一系列對發生武裝衝突雙方（或以上）作戰行為規範的現代戰時國際公法，也有人稱之為國際人道法（International Humanitarian Law），其適用範圍包括國際性與非國際性的武裝衝突，除了最少涉及兩國軍隊使用武力的對抗行為外，在一個國家境內與正規軍隊與有組織武裝團體之間，或是兩個以上有組織團體之間長期使用武力的對抗行為，亦屬該法適用範圍。

⁷⁴ 劉暢，「用好我們的法律智囊——對完善我軍律師制度思考」，政工導論（西安），總第 224 期，2005 年 5 月，頁 40。

國軍軍隊律師與軍隊總數的比例明顯不及美軍，也不及共軍。雖然數量的多寡並不代表質量的優劣，但我們要知道，政戰工作的民事服務和軍事新聞處理方面的問題，有必要軍法官隨軍配屬在各作戰區或作戰分區，幫助官兵解決涉法問題，更有必要作為主官的法律顧問，協助主官解決問題。

二、重視政戰人才資質培訓，堅實未來戰爭實力

戰爭型態從冷兵器、熱兵器、機械化到信息化經歷四次大演變，就能量的變換來看，冷兵器時代是體力，熱兵器時代是化學能，機械化時代是機械能、電能和核能，信息化時代是智能。具備有智識和才能的人堪稱是人才，世界上許多軍隊，都把「淵博的知識」作為當今信息時代軍人形象和軍隊戰鬥力的基本標誌。以美軍為例，軍官幾乎都具有大學本科學歷，其中擁有碩士和博士學位的軍官高達 50%。在 2003 年伊拉克戰爭中，美國陸軍參戰的第 3 機械步兵師、第 4 機械步兵師、第 82 空降師和第 101 空中突擊師四個主力師師長，有 3 個是碩士，1 個是博士，操縱「愛國者」防空導彈、「捕食者」無人駕駛飛機、「阿帕奇」武裝直升機等高技術兵器的軍人有三分之一是技術專家。⁷⁵從以上得知，革命的基礎在於高深的學問，關於人才的培訓是非常重要的。

理論是實踐的先導，行動的指南，研究所著重的是理論研究和研究班研習的通則、定律或執行方面層次不同，須相輔相成。目前國軍已推動的「精實案」或正在執行的「精進案」，除了組織的精簡外，更是人才的較量。所以，目前從事政戰專業教官、軍團以上參謀或中、高階指揮職應以具有指參學歷、研究所二種學歷者優先任用，其中具有前述一項學歷的次之。如此一來，一方面可鼓勵幹部終身學習，取得合法證照，另一方面可以提昇政戰幹部的素質，堅實未來戰爭的實力。

三、國軍政治作戰對抗共軍「政治作戰」（戰時政治工作）

國軍的政治作戰區分為國家階層的政治作戰與軍事階層的政治作戰。在國家階層的政治作戰是由軍隊配合國家安全，達成國家目標。現有的思想戰、心理戰、組織戰、群眾戰、情報戰、謀略戰，已有良好的成效及規模，只要與時俱進與創新，即可與共軍的「三戰」或「政治作戰」相抗衡，因目前共軍的「政治作戰」只是在概念階段而已，尚未成形理論，實踐的階段還有一段很長的路要走；另在軍事階層的政治作戰方面，國軍的政治作戰，保防部門移至情報部門、監察部門

⁷⁵ 林中斌，以智取勝：國防兩岸事務（台北，國防部史政編譯室，2004 年 6 月），頁 129

移至督察室，乃整合專業強化功能，而且是政戰力量的擴張，對國軍整體戰力的提升有所助益。在政治作戰部門，目前已加強在對外著重於「心理作戰」、「文宣作為」、及「為民服務」；對內則以強化「心理輔導」、「心戰訓練」、「軍事新聞處理」及「官兵精神戰力蓄養」為主，以達成鞏固自己、戰勝敵人的目標，使政戰增進組織效能、提升整體戰力。

目前國軍正在實行「精進案」，政治作戰學校轉型為政治作戰學院，其結構不變功能加強，具有指標性的意義和價值性。共軍正在著手於政治作戰的研究，國軍對政治作戰此一校名的保留，具有歷史的意義，同時也可以與敵相抗衡；原來在政戰學校已設立敵情館，對敵人的認識和教育已有相當的了解，更計劃在政治系成立「解放軍研究所」，對敵人的研究有更進一步的發展。

四、因應科技趨勢，積極培養政治作戰資訊人才

資訊系統的研究與發展，有賴於優秀的資訊人才。目前在政治作戰學校的學生、正規教育、指參教育（研究班）及研究所，課程設計上應對資訊課程有所規劃，或成立深造資訊班隊，以提供政戰幹部受訓，擴大施教效果，以及提升政戰幹部的資訊能力。同時，並鼓勵政戰幹部至部隊服務時，能終身學習資訊專業技術，並取得證照，貢獻於部隊。

五、充實心理作戰力量，厚實物質技術建設

在現代高科技快速發展下，心理作戰的思想理論、技術裝備、運用手段及地位作用都發生重大的轉變。因此，心理作戰組織體制的調整與改革、基本力量及物質技術的建設問題是當務之急，如此才能充實國軍心戰戰力。在心理作戰力量建設方面，則著重心理作戰專業科技研究及智囊機構的成立、心理作戰專業部隊建設、心理作戰人才的培養等；在物質技術建設方面，購置或發展先進的心理作戰裝備器材、建設現代化的心理作戰和訓練設施、心理作戰戰法等，皆是國軍未來須排程逐步發展之處。

六、強化部隊心戰訓練、精實國軍心戰戰力

心理作戰武器裝備及器材的設立，是強化部隊心戰訓練的重要方式之一。在心戰訓練可分為基礎心理訓練階段及綜合心理訓練階段。基礎心理訓練階段場地在各部隊訓練基地的心理綜合訓練場地，器材有旋梯、滾輪、懸梯、蕩船、蕩木、

螺旋梯、高低台、水上浮、軟橋、高欄滑索等；綜合心理訓練階段場地在各部隊訓練基地或學校的訓練場、室內模擬訓練中心，器材有模擬聲光器、碾壓坑、火障、實爆區等。以上設施國軍須在未來逐步完善之。

七、向美軍學習心理戰

美軍心理戰有著悠久的歷史傳統，其政府和軍方也一直非常重視心理戰部隊的建設和心理戰的運用。艾森豪威爾認為：在心理戰宣傳上花一美元，等於在國防上花十美元；另美國前總統卡特也認為，安裝新的發射設備對東方進行廣播，要比設置導彈更為重要，也更合算。⁷⁶在世界各國的心理戰部隊中，美國的心理戰體系最為完備。目前，美軍約有 7 萬餘人的心理戰專業人員，每年耗資 25 億美元進行心理戰訓練和作戰保障。美陸軍投入較大的資源，建立了肯尼迪特種作戰中心與學校（US Army John Kennedy Special Warfare Center and School, USAJKSWCS），作為專門進行心理戰訓練的基地。該基地能夠組織實施陸軍各級人員和各級部隊的心理戰訓練，其中對部隊的心理訓練又區分為戰略、戰役與戰術層次，採取不同的訓練方法。因此，國軍可規劃派優質卓越的政戰軍官幹部至該中心暨學校受訓，學習和研究美軍心理戰。如此一來，國軍心理戰不論在戰略、戰術方面皆可大大的提升，增強政戰戰力。

八、強化全民心防與總體反制能力

中共利用傳播媒體對我實施文攻，或是傳布不實訊息，影響我軍民心士氣，時有所聞，早已經不是新聞，而未來兩岸持續在政治與軍事對立的情況下，中共仍會對我採取各項統戰宣傳與打擊的行動，或遂行輿論戰，以打擊國軍作戰意志，摧毀全民心理防線。為有效反制中共統戰與輿論攻擊，除應強化全民心防之外，應該將現行各項反應中共統戰與輿論攻擊的機制加以整合，建立統合部會功能與資源的應變機制與標準作業程序，及時掌握中共統戰與輿論戰的趨向，才能建立有效迅速的總體反制能力。

九、反制共軍法律戰爭取國際支持

共軍認為，法律戰可以發揮「維護自身、打擊對方」的功能，因此，特別在

⁷⁶ 魯杰，美軍心理戰經典故事（北京，團結出版社，2004 年 1 月），頁 2。

其《政工條例》中明確將「法律戰」列為一項戰時的政治工作。依照共軍的觀點，「法律戰」就是「以法為兵」、「以法制敵」，這個法主要就是戰時國際法中的「武裝衝突法」。⁷⁷共軍運用武裝衝突法與將來武力犯台相結合，即意圖取得在道義上、政治上優勢作為，獲得國際社會的支持力量，以減少國際間對抗的阻力，使我國軍陷入孤立和困境中，以爭取軍事上的勝利。因此，我國軍官兵有必要加強學習並遵行「武裝衝突法」；同時國防部正主辦全民國防在職教育巡迴宣導，除加強全民國防與國防安全宣導外，應加入對「武裝衝突法」的學習，以增進國民對法律戰有所的認識，以防範共軍不軌意圖，打破其「侵略合法性」、「國際宣傳化」的兩手策略圖謀。

（投稿日期：95 年 1 月 12 日；採用日期：95 年 8 月 2 日）

⁷⁷ 《青年日報》，2006 年 4 月 2 日，版 3。

共軍戰時政治工作之探討