

共軍「政治作戰」發展初探

潘進章

提 要

共軍戰時政治工作傳統的「服務」和「保證」功能，顯然不能滿足於高技術條件下戰爭尤其是信息化戰爭的要求。因此，中共中央、中央軍委於2003年12月修頒「政工條例」，提出運用「輿論戰、心理戰、法律戰」等手段展開對敵攻擊，並將戰時政治工作的直接作戰功能，擴大發展為全方位的「政治作戰」。在信息化條件下，中共把「政治作戰」提升為國家安全戰略階層，企圖透過「政治作戰」爭取與維護國家利益，並強化「不戰而屈人之兵」的最高作戰功能，未來「政治作戰」的發展有可能成為共軍的重點工作。

關鍵詞：政治作戰、信息時代、戰時政治工作、三戰

壹、前 言

自從第一次波灣戰爭以來，中共認為信息化戰爭已經成為未來發展的趨勢。過去傳統的戰爭理論認為「戰爭是流血的政治」，但未來信息化戰爭中，則有可能成為不流血或少流血的政治。在信息化戰爭中，不實施傳統意義上的大規模火力交戰，而只需通過網絡（路）攻擊、駭客入侵和利用新聞媒介實施的大規模信息心理戰等「軟」打擊的方式，注重影響對手的意志，以最小的傷亡代價換取最大的勝利。^{註一}共軍「政治作戰」的發展，就是把戰時政治工作的直接作戰功能「輿論戰、心理戰、法律戰」（簡稱三戰）等手段，作為面對未來信息化戰爭的主要利器之一。

中共把「三戰」提升為國家安全戰略階層，並擴大為全方位的「政治作戰」。而共軍「政治作戰」與「三戰」的關係就是包含和被包含的關係，即「政治作戰」統籌「三戰」，「三戰」則從不同方面和不同角度對敵展開攻勢，共同構成政治作戰的效用，達成政治作戰的目的。^{註二}「三戰」在國家安全戰略層次方面，由黨中央、中央軍委領導實施，主要是針對國際輿論、中立國和敵方上層及廣大民眾，使用各種宣傳媒介和政治、外交手段，震懾敵人、爭取朋友、贏得民心。戰役、戰術上則由部隊負責執行。^{註三}由此看來，在信息條件下，未來共軍「政治作戰」的發展，值得觀察與重視。

貳、共軍「政治作戰」概述

註一 呂登明，《信息化戰爭與信息化軍隊（上冊）》（北京：解放軍出版社，2006年1月），頁233。

註二 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22。

註三 岳忠強，《軍隊政治工作學》（北京：國防大學出版社，2007年11月），頁364。

共軍「政治作戰」的發展，與未來信息化戰爭息息相關。有關其發展緣起、定義、基本任務及特徵，以及與軍事作戰之關係，分析如后：

一、共軍「政治作戰」發展緣起

共軍戰時政治工作傳統的「服務」和「保證」功能，顯然不能滿足於高技術條件下戰爭尤其是信息化戰爭的要求。2003年共軍「政工條例」修訂過程中，軍科院副政委程寶山首次提出並研究了「政治作戰」的概念，系統研究了後來產生很大影響的「發揮政治工作作戰功能」的思想，等等。^{註四}共軍軍科院軍隊建設研究部副部長楊春長認為，「政治作戰理論的產生，是時代的要求和我軍戰時政治工作經驗發展到一定歷史階段的產物，也是我軍作戰理論與戰爭規律相結合的產物，它應當是一種客觀的科學的理論發展之必然。…政治作戰是建於傳統的戰時政治工作基礎上，但又超越和發展了戰時政治工作，是更能涵蓋未來信息化戰爭政治工作基本要素的概念和理論。」^{註五}

共軍「政治作戰」的提出，主要是信息時代改變戰爭型態而產生的。中共國防科技大學教授常豔娥、劉戟鋒指出，「二十世紀90年代以來，世界上產生了『網絡中心戰』、『全維作戰』、『全頻譜作戰』、『非線式作戰』等新的作戰理念，也催生出一些新的『政治作戰』思想，如美軍有『聯合心理戰』思想、『震撼心理戰』思想等。軍事理論與政治作戰理論互為牽引和動力，給未來信息化戰爭平添了許多亮點。為有效應對國際日趨複雜和激烈的政治作戰，取得政治

作戰優勢，…以與時俱進的精神加強政治作戰理論建設。」^{註六}

綜合上述可見，共軍「政治作戰」的發展，除針對政治工作的轉型需要外，主要係因應信息時代的來臨，改變了戰爭的型態，給了共軍「政治作戰」的發展帶來契機。

二、共軍「政治作戰」之定義

「政治作戰」一詞，國軍已使用多年，共軍政治幹部的提出與使用，曾遭共軍幹部質疑，共軍軍科院政工研究所副所長公方彬表示：「臺灣軍隊的政治作戰，雖然本質不同，但從方法及其達成的目的等方面來看，並沒有超出我們過去所開展的戰時政治工作太多。」其並將「政治作戰」定義為：「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。」^{註七}

共軍「政治作戰」的本質就是根據中共中央軍委戰略意圖和作戰任務，為了達成國家總體戰略目標而採取的非武力打擊的作戰行動；一種基本上涵蓋了軍事打擊之外的所有鬥爭方式、鬥爭內容的對抗。其實質是一種政治打擊，最核心的是強調政治、思想、精神和心理對抗，是一種鬥智鬥勇的行為。其根本目標是通過政治打擊來遏制戰爭，減少武力打擊，或融合武力打擊達成軍事目的，實現國家總體戰略目標。^{註八}

在內涵方面，共軍「政治作戰」是依據國家總體戰略目標，由軍隊承擔的一種作戰

^{註四} 公方彬，《政治作戰初探》（北京：解放軍出版社，2005年3月），頁（代序言）1~2。

^{註五} 同註二，頁19。

^{註六} 常豔娥、劉戟鋒，〈信息時代政治作戰的發展趨勢〉，《西安政治學院學報》，第20卷第4期，2007年8月，頁37。

^{註七} 同註四，頁（代序言）11。

^{註八} 同註二，頁1。

行動。它主要通過各種資源的整合，從政治、思想、精神、心理諸領域運用「三戰」等手段展開對敵攻擊，它可獨立遂行任務，也可以依托和配合武力打擊。政治作戰是以戰場敵人爲主要目標，各社會集團及國際社會爲輔助對象的一種非武力作戰方式。^{註九}

國內學者洪陸訓根據共軍「政治作戰」的定義與研發，認爲其特點包括：是由軍隊主導（以軍隊政治工作單位爲執行主體）以達成國家戰略目標的鬥爭方式；是一種著重政治、思想、精神和心理對抗的政治打擊，也是一種鬥智鬥勇的行爲；既可獨立遂行任務，也可以依托和配合武力打擊；以戰場敵人爲主，各社會集團爲輔，兼及國際輿論的一種非武力攻擊方式；主要特徵是攻擊性，以「三戰」爲實施途徑；貫穿戰爭全程，含

蓋戰前與戰後。^{註十}

綜合上述可見，共軍「政治作戰」的定義，係以共軍戰時政治工作爲基礎，發展爲國家安全戰略的利器，也是一種鬥智的行爲，並具有主動攻擊性。主要強調政治、思想、精神和心理對抗，以及借助「三戰」來達成國家政治目標與軍事任務。

三、共軍「政治作戰」的基本任務及特徵

共軍「政治作戰」的基本任務及特徵，自稱有其獨特見解，有關其基本任務、特徵詳如表1、2。

由表1可見，共軍「政治作戰」的基本任務，旨在統一思想，建全組織，凝聚軍心，增強精神力量。並透過「三戰」展開政治攻擊，瓦解敵方軍民士氣，達成「不戰而屈人之兵」的最高作戰功能。

表1 共軍「政治作戰」之基本任務

項次	要項	主 要 內 容
01	統一思想，凝聚軍心，增強精神力量。	軍心的凝聚和精神力量的強化，主在政治與精神因素，包括政治信仰和政治信念，價值感與自豪感，革命英雄主義和犧牲精神…等等。因此，必須通過戰前政治動員和戰中…等等，增強精神力量。
02	健全組織，調配幹部，強化指揮中樞。	指揮中樞的優化配置，是保證部隊擁有嚴密的組織，尤其是黨團組織。這是保證政治作戰擁有堅實的物質基礎和精神依托所在，也是政治或軍事集團有別於社會民眾的基本表現所在。
03	導向輿論，運用法律，營造利我氛圍。	心理攻擊不僅僅表現於武力威懾和直接打擊產生的心理震懾，還應包含輿論宣傳與法律鬥爭所蘊含的思想和心理誘導。法律鬥爭即通過法理鬥爭，向敵我雙方明曉戰爭正義與否，師出有名與否，道義符合與否，有沒有與國際法規相衝突…等等。
04	整合力量，挖掘潛力，展開政治瓦解。	政治作戰是一種全時空的鬥爭，是無時不在無處不有的活力對抗。進入國家間的武力對抗，必然成爲國家政治生活、經濟活動、社會心理中最重要的事情，故須整合國家力量，挖掘潛力，展開政治瓦解敵方。
05	藉助武力，把握時期，進行心理攻擊。	政治作戰的兩大重點是政治上瓦解和心理上打擊。故必須借助軍事打擊瓦解敵人心理。另一方面，也要抓住世界輿論與敵方民眾的精神與心理走向展開政治攻擊。
06	訓用隊伍，改善戰法，提高作戰效能。	研究、演練和創新戰法，是任何作戰樣式所必須的要求。例如傳統的傳單投送、戰場喊話和戰地廣播等。高技術戰爭的發展借助網絡手段展開政治與心理攻擊，提高政治作戰效能。

資料來源：1.公方彬，《政治作戰初探》（北京：解放軍出版社，2005年3月），頁23～25；2.作者整理。

註九 同註二，頁1～2。

註十 洪陸訓、詹哲裕（編），《新世紀的政治作戰》（臺北：國防部總政戰局心戰處，民國96年4月），頁26～30。

表2 共軍「政治作戰」之特徵

項次	要項	主要內容
01	政治瓦解，心理打擊。	政治作戰主要是通過「三戰」進行。戰前透過輿論宣傳改變敵人信仰和信念；借助戰場上的武力打擊，營造強大心理壓迫和心理誘導，強化政治瓦解的效果，保證作戰的勝利。
02	軍民一體，合力制敵。	政治作戰民眾的參與是必不可缺的，因為只有包括人民政府、民間團體和廣大群眾以各種方式的積極參與，才能保證一種良好的輿論氛圍的產生，進而爭取國際輿情支持，合力制敵。
03	無時不在，無處不有。	人的思想和心理變化過程並非完全一致，而是因人而異，這決定了政治作戰需要多管齊下、多點突破、多內容觸及。
04	戰場為主，社會為輔。	信息化戰爭中，往往是一戰定乾坤，政治作戰只有把戰力和效能發揮於戰場，同時針對敵方直接參戰人員施以有效的政治打擊，才會更加有利於軍事目的達成。而社會大眾的政治影響可以作為一種輔助性行為展開。
05	專業為主，廣泛參與	信息化戰爭需以專業技術，政治作戰亦是如此，必然強調戰時的專業隊伍的中堅作用和廣大官兵、廣大民眾的共同參與。
06	直接對抗，間接滲透。	對抗性是政治作戰的基本特點，但要達成目的，所運用的方法手段卻並不是單一的，即在強調直接對抗，或以直接對抗為最突出特徵的作戰特點的同時，還必須清楚間接滲透的重要性。
07	平時演變，戰時劇變。	政治作戰的效能要平時奠基於大量而又持久不懈的工作；戰時要有針對性地展開強力突破，實現臨界點上的劇變更為重要。
08	公開透明，超越全程。	政治作戰的整個開展過程中，在內容和方法表現上，都是最大限度地展現自己，以營造更強烈、更有效的輿論氛圍。另在戰前、戰中和戰後都要發揮作戰的功能，是超越全程的。
09	虛實結合，突出功用。	強調虛實結合是在不同作戰狀態下的不同特點決定的。例如：戰略心理戰「實」要比「虛」更重要，即盡可能抓住敵人的弱點進行攻擊，而非製造假消息。
10	以人為本，勝利為本。	政治作戰由於不是以硬摧毀來顯示存在，不是以硬打擊來體現作用和價值，而是以軟殺傷，以敵方或其他目標群的精神和心理的改變為著力點，因此，必然緊盯人來開展。

資料來源：1.公方彬，《政治作戰初探》（北京：解放軍出版社，2005年3月），頁28～34；2.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5～11；3.作者整理。

由表2可見，共軍「政治作戰」之特徵，事實上其內容仍未超越或脫離國軍「政治作戰」之鞏固自己、團結群眾、瓦解敵人，以及以人為中心、以智取勝、無時空限制的範疇之內。

四、共軍「政治作戰」與軍事作戰之關係

信息時代的來臨，使得戰爭型態有所改變，也使共軍「政治作戰」得以發展，並提升在作戰中的地位。《解放軍報》報導指出，「現代先進的高科技手段充分運用，極大地

簡化了「有形」作戰的進程與力度，信息、網路、經濟、外交、心理等綜合攻勢作為強大的無形戰略手段可以直接作用於對方「意志」，而且更具征服力。有關研究表明，現代「無形」的作戰形式、方法和手段使得實施『全維信息戰』、『全維心理戰』等成為可能。…外軍認為，在未來高技術戰爭中，信息戰、網路戰、電子戰、心理戰、輿論戰等「無形」作戰力量必將成為重要角色。」^{註士}上述經濟、外交、心理、輿論戰等就是「政

^{註士} 車華，〈世界新軍事變革加速戰爭形態演進〉，《解放軍報》，2008年7月31日，版12。

治作戰」的主要具體作為，未來在信息化戰爭中將與軍事作戰之戰略、戰術作為相互配合，以達成戰勝敵人的任務。

由於軍事變革的發展和信息技術的廣泛運用，使得戰爭的形態、戰爭樣式已有所改變。中共軍科院政工研究所所長王幸生認為，「『三戰』不再是單純配合純軍事行動、侷限於戰場範圍的作戰手段，而是超出了純軍事行動的時空界限，貫穿於國際政治鬥爭的始終，成為體現國家戰略意志的重要手段。因此，有效開展『三戰』，爭取政治上的主動權，已成為信息化戰爭中不可或缺的、相對獨立特殊作戰樣式。」^{註三}由上述可見，共軍「政治作戰」功能的發揮，除可配合軍事作戰外，亦可獨立發揮國家戰略意志的重要手段。

共軍戰時政治工作的「服務保證功能」主要是傳統功能，而「直接作戰功能」則是新世紀新階段信息化條件下的創新性理論成果。在信息化戰爭中，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。而政治作戰係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，是一種遂行更大時空的軍事鬥爭形式，其最高法則是通過政治攻擊、思想引導、心理瓦解和精神削弱，力求實現小戰大勝，甚至不戰而勝。^{註五}由此看來，共軍「政治作戰」係以「三戰」為主要手段，與軍事作戰相輔相成。

國內研究共軍學者元樂義指出，2003年

12月修頒《政工條例》，賦予新的內涵，明確提出政治工作「是構成軍隊戰鬥力的重要因素」，政治工作本身即有「作戰功能」（即『政治作戰』的概念）。使得「政治作戰」的地位明顯提升，既能成為一種相對獨立的作戰樣式，又能融入軍事作戰，兩者相輔相成。整體來看，中共的「政治作戰」和軍事作戰係一體兩面，但兩者在功能、目標、手段和應用上仍不盡相同。也就是共軍「政治作戰」，係透過「三戰」來進行。^{註四}

綜合上述可見，共軍「政治作戰」與軍事作戰之關係，隨著信息技術的高速發展及其在軍事領域的廣泛應用，兩者除相輔相成外，共軍「政治作戰」已由原來的臣屬地位逐漸形成獨立的地位。現代戰爭中，充分利用「三戰」的功能，瓦解敵軍的士氣與鬥志，贏得戰爭主動，奪取戰爭勝利，已成為共軍不可或缺的具體作為。

參、共軍「政治作戰」發展之趨勢

共軍「政治作戰」的發展，主要受信息化戰爭的啟發。程寶山指出，20世紀90年代以來的海（波）灣戰爭、科索沃戰爭、阿富汗戰爭和伊拉克（二次波灣）戰爭，已經充分證明，要奪取信息化戰爭的戰場自由權和戰爭勝利，不僅需要先進的武器裝備對敵造成硬殺傷，而且須要通過「三戰」等政治作戰行動，對敵人發動強大政治攻勢，從政治上、心理上、精神上、意志上震懾、動搖、分化瓦解敵人，實施軟殺傷。^{註五}因此，共軍在國防與軍隊建設除全力走向信息化的同

^{註三} 程寶山，《輿論戰心理戰法律戰基本問題》（北京：軍事科學出版社，2004年12月），頁33。

^{註四} 同註二，頁2。

^{註五} 元樂義，《三戰風雲——新形勢下的臺海危機》（臺北：黎明書公司，民國97年7月），頁22。

^{註六} 程寶山，〈新世紀新階段軍隊政治工作的創新發展〉，《中國軍事科學》，第17卷第2期，2004年4月，頁89。

時，也著重於「政治作戰」的發展。有關其發展趨勢，分析如后：

一、把「政治作戰」納入國家安全戰略

國家安全戰略，除軍事外也包含了政治、外交、經濟、文化、科技等各種不同領域。常豔娥、劉戟鋒認為，「政治作戰」本質上是一種戰略層次的攻擊行為，不但是一種獨立的作戰樣式，而且也是一種國家行為。因此，必須將政治作戰置於大戰略背景下，注重長遠，宏觀把握，並將它有機地融合於國家大戰略之中，滲透到軍事、文化、外交、經濟等各種不同領域，擴大到黨、政、軍、民全國各個方面，實現不同領域、不同部門之間政治作戰行動的同步協調，相互支撐，做到「文能奪其心，武能奪其志。」

^{註六}由上述可見，基於「政治作戰」屬於戰略層次的攻擊行為，研判中共已將其納入國家安全戰略發展之中。

中共國家安全戰略離不開世局的發展，因此胡錦濤指出，「2008年是中國改革開放30周年。30年的實踐告訴我們，中國發展離不開世界，世界繁榮穩定也離不開中國。無論國際風雲如何變化，中國政府和人民都將始終不渝堅持走和平發展道路，始終不渝奉行互利共贏的開放戰略。」^{註七}中共外交部長楊潔篪也呼應表示，「全面落實《長期睦鄰友好合作條約》，加強戰略磋商，鞏固政治互信；密切安全合作，維護地區和平；深化經濟合作，實現互利共贏；推進人文合作，搭建友誼橋樑；貫徹開放原則，共創地

區和諧。」^{註八}由此看來，中共國家安全戰略倡導區域和平穩定、經濟發展、人文交流等。未來「政治作戰」功能的發揮，將扮演重要角色。

二次波灣戰爭美國採取震撼與威懾行動，企圖透過戰略性心理威嚇，藉以達成「不戰而屈人之兵」的目的。上述給中共帶來新的啓示，開始重視「政治作戰」的發展，而共軍「政治作戰」的具體手段，主要係透過「三戰」來執行。南京政治學院王永博士指出，「三戰」在現代戰爭中已經升到戰略層面，成為相對獨立的作戰樣式並廣泛應用於直接作戰之中。積極開展「三戰」，發揮政治工作的直接作戰功能，成為戰鬥力建設的新課題。^{註九}由此觀之，共軍「政治作戰」的發展，除結合軍事行動外，亦可超出軍事鬥爭的層次，成為國家安全戰略的層級。共軍面對未來信息化戰爭，「政治作戰」戰力的發揮，將成為勝負的關鍵因素。

綜合上述可見，共軍「政治作戰」的發展，已納入國家安全戰略之中，未來無論平、戰時，在政治、外交、文化、經濟、軍事等各種不同領域，將扮演維護國家利益的利器。

二、建立戰時「政治作戰」指揮體制

共軍總參謀部研究指出，「未來軍隊領導指揮體制將進一步朝信息化方向發展，不僅縱向層次少、橫向聯通廣，而且縱橫一體化。…未來軍隊領導指揮體制將趨於扁平化、網絡化、一體化。」^{註十}常豔娥、劉戟鋒認

^{註六} 同註六，頁38。

^{註七} 〈胡錦濤在上海合作組織成員國元首理事會第八次會議上的講話〉，《人民網》，2008年08月29日，〈<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/7744821.html>〉

^{註八} 〈楊潔篪談胡錦濤出席上合組織峰會成果〉，《解放軍報》，2008年8月30日，版1。

^{註九} 王永，〈把提高戰鬥力作為貫徹落實科學發展觀的根本要求〉，《南京政治學院學報》，第22卷第2期，2006年3月，頁99。

^{註十} 閔振範、王保存，《構建信息化軍隊的組織體制》（北京：解放軍出版社，2005年4月），頁88～89。

為，隨著信息技術的飛速發展，現在戰爭已從「以平臺為中心」的作戰轉向以「以網絡為中心」的作戰。加強政治作戰信息化建設，將政治作戰嵌入網絡中心戰系統，建立國家級的政治作戰指揮自動化系統，已成為世界各國政治作戰的重要趨勢。因此，必須加快政治作戰裝備的現代化建設；建立政治工作指揮自動化系統；將政治作戰指揮系統嵌入全軍指揮自動化系統。以充分發揮一體化作戰效能，展現政治作戰「軟殺傷」的威力。^{註二}由此看來，建設政治作戰指揮體制，已成為共軍打贏信息化戰爭的重要工作之一。

共軍研究指出，「未來信息化戰爭綜合集成性很強，一體化聯合作戰為其基本作戰樣式，領導關係極其複雜，隨機情況較多，指揮自動化程度很高，…我軍政治工作必須依據我們自身的實際情況，來逐步適應未來信息化戰爭中領導指揮體制的變遷，建立集中統一的政治工作領導體系。」^{註三}也認為，「建立健全與信息化戰爭要求相一致的政治工作編制體制，對政治工作完成服務保證作用有直接的關係。…在信息化戰爭條件下，因為高技術武器的廣泛運用，新的作戰武器不斷湧入戰場，作戰方式也發生一系列重大變化。這些變化，要求軍隊的內部結構必須進行改革，其中一項就是必須改革政治工作的編制體制。因為只有這樣，才能確保政治工作的組織結構、運作方式與軍事鬥爭實踐相適應。」^{註三}

綜合上述可見，未來共軍建立戰時「政治作戰」的領導指揮體制，除必須結合一體

化軍隊領導指揮體制外，也必須建立一套具有廣泛信息處理能力和決策支持能力的政治作戰指揮系統，以遂行獨立作戰之國家戰略階層的任務。目前共軍已逐步強化「政工網」及建立戰時「政治作戰」領導指揮體制，以達成打贏信息化戰爭的目標。

三、籌組「政治作戰」專業部隊

共軍「政治作戰」戰力的發揮，必須借助政戰專業部隊來達成任務。共軍南京政治學院研究指出，「20世紀90年代以來發生的幾場局部戰爭表明，現代戰爭既是軍事實力的對抗，又是政治層面上的較量，…要打贏未來的信息化戰爭，必須充分發揮政治工作的作戰功能，…建立一支政治強、懂軍事、精專業的專門人才隊伍。」^{註四}公方彬認為，由於政治作戰力量的構成主體是心理戰部隊，因而盡快建設一支心理戰部隊已經發展成為十分迫切的任務。軍隊的專業力量建設應把握以下幾個原則：一是把心理戰部隊作為一支戰略力量來建設；二是心理戰部隊的編組要特別突出作戰特點，強調作戰功能的發揮；三是心理戰部隊編制規模不宜過大，宜精不宜多；四是強調以職能確定力量構成和作戰編組。^{註五}由此看來，籌組「政治作戰」專業部隊，已成為未來發揮政治作戰戰力的關鍵工作。

共軍軍科院軍隊建設研究部副部長楊春長指出，「信息化戰爭的最大特點是對參與戰爭者的專業素質和專業技能要求越來越高，即參戰者擁有越多的專業知識、專業技能，戰爭中發揮的作用就越大，進而獲取的作戰

^{註二} 同註六，頁39。

^{註三} 武懷堂、李志雲，《戰時政治工作研究文集》（北京：軍事科學出版社，2007年9月），頁3。

^{註三} 江永多、蕭振富、劉樹德，《中國特色軍事變革與政治工作創新》（北京：解放軍出版社，2005年4月），頁106。

^{註四} 〈五論堅持在國防和軍隊建設中貫徹落實科學發展觀〉，《解放軍報》，2005年12月22日，版6。

^{註五} 同註四，頁67～69。

效果就會越好。…我們在開展政治作戰過程中要做到迅捷高效，必須加強對專業人員，尤其是專門作戰隊伍的建設和訓練，保證其在政治作戰中真正起到骨幹作用。」^{註六}由此可見，「政治作戰」專業部隊的組建，已成為共軍未來的重要工作。

綜合上述可見，共軍「政治作戰」的發展，必須建立一支政治強、懂軍事、精專業的專業部隊，作為執行國家安全戰略與軍事作戰的利器。才能一掃過去部隊對戰時政治工作一些偏差觀念。例如：「對戰時政治工作地位作用認識不到位、不深刻，有的對做好戰時政治工作信心不夠足，還有的認為戰時政治工作是跑龍套、被動應付…等等。」^{註七}研判共軍「政治作戰」專業部隊，已逐漸從單位「試點」工作發展成為部隊的專業隊伍。

四、培訓「政治作戰」專業人才

信息化條件下戰場戰力的發揮，主要還是靠專業人才的指揮與執行。江澤民指出，「未來的仗能不能打贏，軍隊會不會變質，關鍵是人。沒有高素質人才，一切都是空話。軍隊現代化建設越發展，對高素質新型軍事人才需求量就越大。」^{註八}共軍認為，「信息化作戰對各方面人才都提出了高要求，同樣，政工專家隊伍也應做到成分多元化、素質複合化、業務專業化，是政治工作信息化的尖兵。尤其是在政治作戰中，要能在較短時間內完成戰場政治作戰預測、分析、整合、部署和測效等功能。因此，各級應注重從戰時需要出發，加大人力物力和智力的投入，

搞好政治工作專家隊伍建設，使政治工作和政治作戰真正適應信息化作戰要求。」^{註九}

信息化戰爭對專業人才的需求愈來愈廣泛，尤其「政治作戰」人才的要求更為注重專業化。因此，共軍認為，「信息化戰爭動因複雜、平戰界限模糊、政治作戰趨向『平民化』的趨勢，一方面應注重建立精幹的專業化政治作戰力量，另一方面，要有效利用社會資源，政治工作主體要從決策指揮機構、政治機關、部隊廣大到全社會，廣納民間精兵強將，把廣泛存在於社會民眾乃至國際社中一切愛國或對我友好的技術智能型專家吸引到我政治工作來，或者借用民間政治工作尖端人才直接從事政治作戰工作。」^{註十}由此可見，培訓與網羅「政治作戰」專業人才，已成為共軍未來發展趨勢。

共軍北京軍區政委符廷貴指出：「新軍事變革的核心是信息化，知識和科技的作用越來越凸顯出來，軍事領域的競爭歸根究底是人才的競爭。推進中國特色軍事變革，不僅為人才培養提供了難得的發展機遇，而且對人才建設提出了更高的標準和要求。」^{註十一}《解放軍報》報導指出：「隨著高新技術的廣泛應用，心理戰、法律戰、輿論戰越來越受到人們的重視。…儘快造就一大批素質過硬、智技雙全的『三戰』人才，已經成為部隊建設和軍事鬥爭準備的當務之急。」^{註十二}

綜合上述可見，共軍「政治作戰」的發展，必須加強人才的培養，尤其面對信息化戰爭「三戰」的地位與功能愈來愈重要，人

註六 同註二，頁4。

註七 杜恆岩，〈要高標準做好戰時政治工作準備〉，《政工導刊》，2007年11月，頁9。

註八 《江澤明文選》（第二卷）（北京：人民出版社，2006年8月），頁475。

註九 吳強水，〈建設懂信息化的政工專家隊伍〉，《解放軍報》，2006年3月21日，版10。

註十 同註六，頁40。

註十一 符廷貴，〈與時俱進推動政治工作創新發展〉，《國防》，第20卷第2期，2005年2月，頁3。

註十二 張林，〈三戰呼喚特殊人才〉，《解放軍報》，2004年7月18日，版2。

才素質複合化、業務專業化，已是不可或缺的條件。研判未來共軍「政治作戰」的發展，人才之培養，將成為重點的工作。

肆、共軍「政治作戰」發展之挑戰

共軍政工學者針對「政治作戰」之發展，提出許多願景與方法，但共軍是否有能力達成願望，則有待檢驗。共軍認為，政治作戰功能目的是瓦解敵軍，達到「不戰而屈人之兵」，但政治作戰功能對瓦解敵軍的內涵與外延有了新的豐富和拓展，通過實施輿論戰、心理戰、法律戰，把瓦解敵軍工作提到了一個新的高度，分工更加明確，內容更加具體。^{註三}然而要完成上述任務，則必須接受挑戰與通過檢驗，有關共軍「政治作戰」發展之挑戰分析如后：

一、對國家安全戰略方面

中共把「政治作戰」視為是一種戰略層次的攻擊行為，並可遂行獨立的作戰。其在國家安全戰略上，對軍事、政治、外交、經濟、文化、科技等各種不同領域，均可透過「政治作戰」執行國家安全戰略任務。中共為爭取國際支持，胡錦濤強調，「我們主張，各國人民攜手努力，推動建設持久和平、共同繁榮的和諧世界。為此，應該遵循聯合國憲章宗旨和原則，恪守國際法和公認的國際關係準則，在國際關係中弘揚民主、和睦、協作、共贏精神。政治上相互尊重、平等協商，…安全上相互信任、加強合

作。」^{註四}上述主張必須遵守聯合國與國際相關規範，履行國際義務。但由於國際社會是以民主國家為主體，中共迄今仍堅持「一黨專政」，與民主國家主張的民主、自由、人權扞格不入，其是否完全接受國際規範，仍令人質疑。故中共未來「政治作戰」功能是否能達成上述目標，則有待檢驗。

胡錦濤接任中共中央軍委主席後，對共軍提出了「三個提供，一個發揮」^{註五}的歷史使命。《解放軍報》報導指出，「按照新的歷史使命的要求，我軍必須既要能夠應對傳統安全威脅，又要能夠應對非傳統安全威脅；不僅要成為國家安全利益的捍衛者，還要成為國家發展利益的捍衛者；不僅要確保國內安全，還要積極參與國際安全合作，維護世界和平。…必須站在國家安全和發展全局的高度，統籌經濟建設和國防建設，在全面建設小康社會進程中實現富國和強軍的統一。」^{註六}由此看來，共軍「政治作戰」如何成為捍衛國家利益之利器，融入到政治、外交、經濟、文化、軍事等各種不同領域，藉以維護國家安全和全局發展，將考驗中共「政治作戰」的戰力發展。

中共國防大學研究指出，「中國國家安全戰略現階段的優先目標由兩部分組成，一是保持國內安全穩定；二是確保周邊熱點地區形勢不失控。前者是中國和平發展的重要前提條件，…後者是確保我國國家安全戰略優先目標與根本目標不分離的必要條件。」

^{註三} 同註二，頁21。

^{註四} 請參閱2007年10月15日中國共產黨第十七次全國代表大會，胡錦濤之《高舉中國特色社會主義偉大旗幟為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥》開幕政治報告第十一項。〈始終不渝走和平發展道路〉，《香港文匯報新聞網》，2007年10月15日，〈<http://news.wenweipo.com/2007/10/15/IN0710150091.htm>〉。

^{註五} 「三個提供，一個發揮」：即「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。」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。

^{註六} 談文虎，〈觀點：改革開放與軍隊職能使命拓展〉，《解放軍報》，2008年7月17日，版6。

註^三 中共學者閻學通認為，「和平崛起的首要條件是中國有能力讓別人接受你和平崛起，即讓別國不敢以戰爭方式來壓制中國崛起。二是中國無需借助於戰爭就能實現崛起目標。三是在崛起過程中無需用戰爭來維持生存。只有這三條都能夠得到滿足時，和平崛起的條件才是充分的。」註^四 由此看來，中共國家安全戰略在和平發展的過程中，將面臨重大考驗，也有待「政治作戰」之「不戰而屈人之兵」功能的發揮。

綜合上述可見，中共國家安全戰略的執行，將面臨國際複雜環境的挑戰，中共如何有效運用「政治作戰」，做好大國外交、經濟合作、文化交流，以及軍事互信等，將是未來的挑戰。

二、「政治作戰」理論待建立

「政治作戰」屬於社會科學的範疇，因此共軍發展「政治作戰」理論，必須接受社會科學的相關規範。社會科學的哲學家魯德納(Ricard S. Rudner)為理論提供了一個界說：「凡是一套陳述或某些類似定律的通則，其相互間具有系統上的關聯性及經驗上的可證性，便是一個理論。」這個界說內容，其定項(definiens)指出了形成理論的兩個必要條件：第一是邏輯上的系統推演；第二是經驗上的事實印證。缺乏兩個條件中的任何一個，便不是理論，至少不是經驗科學中所謂的理論。註^五 由此觀之，講求意識形態的共軍，如何以社會科學來建立「政治作戰」的理論，將受到嚴格的檢驗與挑戰。

共軍「政治作戰」的理論基礎和思想根源，自稱係來自馬克思主義、毛澤東軍事思想，以及中共革命尤其是共軍作戰的實踐過程。註^六 共軍政治作戰是建於傳統的戰時政治工作基礎上，並涵蓋未來信息化戰爭政治工作基本要素的概念和理論。由於未來信息化戰爭以及國際日趨複雜的政治、外交、文化、經濟等，均影響到政治作戰理論的建立。因此，共軍必須以「與時俱進」的精神，才能建構政治作戰的理論。

中央研究院院士余英時認為，共產黨人從馬克思開始，便採取了強占精神制高點的策略。這一策略包含兩個互相關涉的方面：一是「科學真理」，一是「道德熱情」。所謂「科學真理」指「歷史規律」：資本主義必將為社會主義所取代，無產階級通過階級鬥爭最後必然消滅資產階級，這是馬克思所發現的「歷史規律」，已經「科學地」建立了起來。「科學的社會主義」的興起是「不可抗拒的歷史潮流」。所謂「道德熱情」，則指共產黨人必須投注全部熱情為無產階級的勝利而奮鬥。註^七 由上述可見，由於歷史證明，無產階級並沒有通過階級鬥爭消滅資產階級。因此，中共的「科學真理」事實上是不存在的。故主張以共產主義為理論基礎的共軍「政治作戰」，是無法在經驗上的事實作印證。

綜合上述可見，共軍堅持「政治作戰」的發展必須毫不動搖地堅持黨的領導，堅決貫徹執行黨的路線方針政策。中共海軍大連艦艇學院教授王真認為，「聽黨指揮是黨和

註^三 全勇，〈優先目標與大國關係：觀察大國安全戰略的一個視角——以美中兩國國家安全戰略為例〉，《科學發展觀與新世紀新階段國防和軍隊建設——全國博士生學術論壇（軍事學）優秀論文選》（北京：國防大學出版社，2007年9月），頁37~38。

註^四 閻學通、孫學峰，《中國崛起及其戰略》（北京：北京大學出版社，2006年8月），頁（序言）2~3。

註^五 易君博，《政治理論與研究方法》（臺北：三民書局，1993年12月），頁3。

註^六 同註四，頁11。

註^七 余英時，〈燕京末日的前期1949年秋季（四）〉，《聯合報》，2008年7月24日，版E3。

人民對我軍的最高政治要求。我軍是中國共產黨締造和領導的人民軍隊，聽黨指揮就是要毫不動搖地堅持黨的領導的根本原則。這是關係軍隊政治方向和使命職責的根本問題。」^{註三}因此，中共仍把傳統的「堅持黨對軍隊的絕對領導」，強加在共軍「政治作戰」理論發展之上，顯然共軍仍然無法跳脫共產主義的意識形態，將對其理論的發展產生掣肘，不利其經驗科學的驗證。

三、「政治作戰」指揮體系待整合

共軍總參謀部研究指出，「改革領導指揮體制的目標是，建立打贏高技術戰爭特別是未來信息化戰爭需要的、精幹高效的領導指揮系統；改革的重點是，調整職能、精幹機構、減少層次、明確職責、理順關係。」^{註四}因此，共軍政治作戰指揮體系也必須同步整合，故「將政治作戰指揮自動化嵌入全軍指揮自動化系統中不僅是網絡中心戰的必然要求，也是政治作戰得以在一體化作戰過程中開展活動和發揮作用的基礎。因此，政治作戰指揮自動化系統不但要能獨立運行，同時又要能以活動平臺的方式嵌入全軍指揮自動化系統之中，實現政治工作指揮系統與軍事、後勤和裝備指揮系統的無縫對接。」^{註五}由上述可見，共軍「政治作戰」指揮自動化建設未來除能獨立運行外，也必須嵌入共軍指揮自動化系統之中。如此才能真正發揮作戰功能，這也是其未來發展的重大挑戰。

共軍信息化條件下的聯合訓練體制目前尚在探索建立，從整體上看，「軍隊政治工作基本上沒有突破機械化條件下形成的模

式，仍有許多方面不能適應信息化戰爭的需要。在思想觀念上，有些官兵應對複雜電磁環境的意識還不夠強，開展政治工作的思維方式有些跟不上；在工作內容上，很多方面還沒有與複雜電磁環境的特點要求結合起來，需要賦予新的時代內涵；在方法手段上，科技含量偏低、信息化程度不高、快速反應能力不強的問題比較突出。」^{註六}由此看來，共軍政治作戰體系的整合，除了硬體設施須整建外，人員也必須同步提升，才能因應信息化戰爭的挑戰。

《解放軍報》報導指出：「從總體上看，我軍信息化條件下的聯合作戰指揮人才培養還處於起步階段，指揮軍官隊伍和參謀隊伍的整體能力素質與聯合作戰的要求還有差距，聯合訓練體制尚在探索建立，院校的有關培訓機制還不夠完善，幹部實踐鍛煉的機會還不多。」^{註七}共軍對政治工作領導指揮體制現狀分析指出，「我軍目前的體制與解放初期相比，總體上並沒有發生太大的變化。論其優點是有利於集中統一指揮，在半機械化、機械化戰爭時期，在信息獲取和流動速度都比較慢的情況下，這種體系是適合的，對發揮政治工作威力起到了很大作用。但是，這種體制與現代高科技條件下信息化戰爭的要求卻相去甚遠，而存在的問題和原因是多方面的。」^{註八}由此看來，共軍「政治作戰」指揮體系，仍然存有許多限制因素，有待未來努力克服。

綜合上述可見，共軍聯合訓練體制尚在探索建立階段，「政治作戰」指揮體系，則

^{註三} 王真，〈大力弘揚聽黨指揮、服務人民、英勇善戰的優良傳統〉，《中國軍事科學》，2008年第1期，2008年2月，頁69。

^{註四} 閔振範、王保存，《構建信息化軍隊的組織體制》（北京：解放軍出版社，2005年4月），頁306。

^{註五} 同註六，頁39。

^{註六} 耿燎原，〈複雜電磁環境下政治工作研析〉，《解放軍報》，2008年4月24日，版6。

^{註七} 〈軍報評論：一項重大的戰略任務〉，《解放軍報》，2008年6月27日，版1。

^{註八} 武懷堂、李志雲，《戰時政治工作研究文集》，頁8。

尚在起步階段，未來除建立具有獨立作戰能力外，也必須嵌入全軍指揮自動化系統之中，並與軍事、後勤和裝備指揮系統相融合，共同達成軍事任務。這也是建設共軍「政治作戰」指揮體系的重大挑戰之一。

四、「政治作戰」人才待培養

人才是完成任務的必要條件，因此「政治作戰」人才培養，就成為發展的重要工作。2008年胡錦濤批准《關於加強和改進軍隊幹部培訓工作的意見》提出，「要在完善全程全員培訓的同時，把聯合作戰指揮人才和高層次專業技術人才培訓作為重點突出出來。主要考慮，這兩支骨幹人才隊伍是推進我軍建設機械化和信息化複合發展、確保未來聯合作戰制勝的重要骨幹力量，必須作為軍事鬥爭人才準備的當務之急和重中之重抓緊抓好。」^{註四}中共國防大學軍事學博士呂罡研究指出，「複合型信息人才的嚴重匱乏，已經成為信息化聯合戰役準備與實施的瓶頸，應把培養既懂信息技術、又懂聯合戰役的複合型人才作為信息化人才培養的『焦點』。」^{註五}由此可見，未來共軍「政治作戰」的發展，必須重視人才的培養，才能達成打贏信息化戰爭的任務。

信息化戰爭必須由高素質人才來駕馭，這是共軍一再強調的。因此，其必須培養複合高質的政治工作領導人才，才能發揮政治作戰的功能。然而共軍內部檢討指出，「我軍具有大專以上學歷的幹部雖然已由20世紀80年代的10%提高到了2007年的71.8%，但相當一部分是通過函授等成人教育途徑取得

的，知識『含金量』較低。具有碩士以上學位的只有占3.7%。尤其共軍現役政治幹部有大學本科(含函授)以上學歷的不到占30%，碩士和博士不到1%。」^{註六}由此看來，共軍要建立信息化戰爭政治作戰領導體制，提高政治作戰指揮效能，首先必須培養高素質人才。

共軍政治作戰是一種獨立的樣式，主要的是借助於「三戰」。故需要有優秀的充足的人才保障，需要有智力支持。在信息化條件下，要靠政策吸引人才，靠政策運用人才，靠政策留住人才，充分發揮人才在「三戰」中的聰明才智。沒有人才就駕馭不了高技術，鑽研不了信息化，就難以履行軍隊的根本職責。^{註五}當前，共軍政治幹部的信息素質與信息化作戰要求不相適應的矛盾較突出。主要表現在：懂平時政治工作業務，難以勝任戰時政治工作戰指揮；通過國家計算機等級考試的較少，會使用計算機執行作戰任務的不多；不善於用新手段獲取相關信息，缺乏運用信息開展的能力。…培養政治工作信息化人才的辦法不多、渠道不暢，出現了人才緊缺的現象。^{註五}由此可見，培養具有信息化智能的政治幹部複合人才，將是共軍當務之急。

綜合上述可見，共軍「政治作戰」人才的培養關係到其未來的發展，尤其信息化戰爭瞬息萬變，更需要具有信息化技術和作戰理論的複合高質領導人才，但共軍政治幹部大部分來自文科教育，理工方面的科技知識較為薄弱，故要培養懂得政治作戰理論和戰法，又要具有信息化技術和作戰理論的複合

^{註四} 〈推進軍隊幹部培訓工作創新發展〉，《解放軍報》，2008年4月28日，版3。

^{註五} 呂罡，《信息化聯合戰役簡論》（北京：國防大學出版社，2006年11月），頁151。

^{註六} 武懷堂、李志雲，《戰時政治工作研究文集》，頁8；46。

^{註五} 程寶山，《輿論戰心理戰法律戰基本問題》（北京：軍事科學出版社，2004年），頁352。

^{註五} 王澤，〈對加快軍隊政治工作信息化建設的幾點思考〉，《南京政治學院學報》，第21卷第5期，2005年9月，頁92。

高質領導人才，實際上有其限制因素，這也是共軍「政治作戰」發展的重大挑戰。

伍、我因應對策——代結語

共軍「政治作戰」的發展，是因應信息化時代的來臨，也是「打贏信息化戰爭」的要求。儘管共軍無法以經驗科學來發展「政治作戰」理論，但在技術上則不斷發展「政治作戰」的戰具與戰略、戰術。例如：建構政工網；透過駭客攻擊破壞敵網路；運用傳媒瓦解敵民心士氣等。在國家安全戰略方面，中共透過「政治作戰」的具體作為，對國內外從事政治、外交、經濟、軍事、文化、科技等各種不同領域之滲透，藉以達到「不戰而屈人之兵」的最高作戰功能。有鑑於共軍將「政治作戰」提升為國家安全戰略階層，隨著中共的「崛起」，其影響力將更為深遠，未來共軍「政治作戰」的發展，值得我方重視，並採取因應作為。相關因應作為分述如后：

一、在國家安全戰略方面

共軍「政治作戰」係借助於「三戰」開展，其在國家安全戰略層次方面，是由中共中央、中央軍委領導實施，透過傳媒和政治、外交手段，達成政治目的。因此，我方在國家安全戰略方面，可由國安會主導，依據國家安全會議組織法第二條規定：國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。故國安會應定期針對中共中央、中央軍委之「政治作戰」作為，提出專案研究報告，並對國防部、外交部、陸委會等相關部會作政策性的指導，相關部會也應針對敵情威脅採取因應作為，以確保國家安全。

二、國軍因應作為方面

共軍「政治作戰」之「三戰」作為，在

戰役、戰術層次上，主要由戰區、各戰役軍團、作戰部隊組織實施，以及由專業部隊承擔任務。透過傳媒、傳單、喊話、防敵心戰策反等作為，以達成作戰任務。根據國軍政治作戰之基本任務，係以鞏固自己，團結群眾，瓦解敵人，造勢布局，開創有利機勢，確保軍事任務達成為基本任務。因此，對於共軍「政治作戰」發展對我之危害，國軍必須針對共軍「政治作戰」之威脅，強化政戰作戰功能。國軍也必須依據國安會的戰略指導，以及根據共軍戰役、戰術之「政治作戰」作為，詳細評估其對我之威脅，積極整建與發揮政戰戰力，進而達成軍事任務。

三、全民國防教育方面

共軍「政治作戰」是一種著重政治、思想、精神和心理對抗的政治打擊，也就是一種無形的戰爭。縱使2008年「520」後兩岸關係有舒緩趨勢，但國內是多元的民主社會，對我而言，中共是機會還是威脅國內意見仍不一。由於現代的國防就是全民國防，落實全民國防教育，就成為維護國家安全的重要工作。根據我國「全民國防教育法」，依法國民都有受國防教育的義務與權利。因此，有關共軍「政治作戰」發展對我國家安全之威脅，應透過全民國防教育，由學者專家分析共軍「政治作戰」發展對我之威脅，藉以團結國內向心力。

收件：97年09月04日

修正：97年11月11日

接受：97年11月27日

作者簡介

備役上校潘進章，政校66年班政治系、淡江大學國際事務與戰略研究所碩士、戰爭學院85年班；經歷：總政戰部政參官，國防大學教官、副講座、講座；現任職於國防大學兼任教師。