

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告
進度報告

「雙擁」的發展及其對中國的國家與軍隊關係的意涵

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 94-2414-H-004-035-

執行期間：2005年8月1日至2007年7月31日

計畫主持人：丁樹範

共同主持人：

計畫參與人員：殷壽銑和林旺男

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：政治大學國際關係研究中心第三研究所

中華民國 96 年 7 月 13 日

「雙擁」的發展及其對中國的國家與軍隊關係的意涵

摘要

「雙擁」是「擁軍優屬、擁政愛民」的簡稱。它是用來規範軍隊、政府、和政府控制的社會對彼此應有的行為。其目標是建立相互支持的整合系統，為軍隊的戰力奠定社會的基礎。隨著改革開放的推進，經濟改革的深入，社會就業制度的改變，和經濟改革衍生出的政府機構改革，雙擁政策面臨越來越多的困難。這特別是指，轉業幹部、榮民、離退役人員幹部的安置工作，和優屬工作的推動。另外，軍隊和地方因為經濟利益的摩擦以致軍地和軍民關係變得難處理。這使中國的軍隊與社會關係逐漸產生變化：在過去，國家有很大的控制權，社會幾乎是國家組織的延伸而沒有自主性，因此，軍隊可以透過國家機器的運作，從社會取得完全無盡的支持，使得擁軍優屬得以順利地推動。然而，1990年代中以後則不具備這個條件了。

Development of “Double Support” Policy and Its Implications for China’s Civil-Military Relations

Excerpt

“Double Support” is an abbreviation of “support military and give preferential treatment to military dependants” and “support government and love people.” The goal of Double Support is to build up norms among the Chinese military, government and society so that the three systems can be fully integrated and military capability can be enhanced. As reform evolved, economic reform deepened, social employment system changed, and government structure adjusted, Double Support policy has been encountering more and more difficulties. This is particularly the case for those leaving the military and military dependants. Also, pursuing economic interests by local governments has brought more frictions with the military stationing in localities. All these changed China’s civil-military relations. Before the mid-1990s, the state had almost complete control, while the society was an extension of the state, and the military could obtain every support with the help of the state. After the mid-1990s, however, those conditions have been eroded.

關鍵詞

雙擁，擁軍，優屬，擁政，愛民，軍隊與國家

Keywords

內容

前言

中國經濟的發展，和行政體制的改革，必然影響中國的各個層面。中國國家和軍隊的關係是其中之一。從 1930 年代開始，中國共產黨就規範了軍隊和政府的行為準則。中日戰爭爆發以後，中國共產黨就在其盤據的陝西延安地區推動「雙擁」政策，以進一步確立軍隊和政府的行為準則。

「雙擁」是「擁軍優屬、擁政愛民」的簡稱。其具體的名稱是「擁護人民軍隊，優待烈軍屬」及「擁護政府，熱愛人民」。對日戰爭時期的名稱是「擁軍優抗、擁政愛民」，是要求中共盤據地區的軍隊人員要「擁護政府、愛護人民」，而盤據地區的黨政機關、群眾團體的工作人員和人民群眾要「擁護軍隊、優待抗日軍人家屬」。其後改為現在的名稱，簡稱為雙擁。

從上述的說明可以得知，雙擁是一種規範(norm)。其目的是規範軍隊，地方政府，和地方政府控制的「社會」對彼此應有的行為。既然它是對軍隊、地方政府、和「社會」應有行為的規範，則其屬於行為準則的範疇。這也表示，中共領導人歷經摸索已充分瞭解對軍隊和國家行為有所規範有其重要意義。

「雙擁」的功能是多面向的，但是，其目標是建立相互支持的整合系統。透過此規範，除了可以減少軍隊、地方、與「社會」的誤解，增進彼此的瞭解，使彼此能互相支持，進而為軍隊的戰力奠定社會的基礎。整體而言，其是為密切軍政軍民關係，加強軍政軍民團結，維護社會穩定，加強國防建設。

研究目的

雙擁的具體內容非常廣泛。同時，在不同的歷史時期有著不同的工作重點。在發動內戰時期，主要內容是幫助中共軍隊擴充兵員，籌集糧款和軍用物資；搶運和掩護傷患，運送軍糧和武器彈藥，傳遞情報，搞好戰時勤務；優待軍人家屬、撫恤烈士遺屬和慰問部隊官兵；尊重地方黨委政府，嚴格執行黨的政策和軍隊群眾紀律，熱愛和尊重人民群眾，幫助人民群眾排憂解難等。

1949 年建立政權以後，特別是實施改革開放政策以後，雙擁的內容有所調整。擁軍優屬工作內容很多，其主要包括四個方面：支持部隊建設和改革；做好優撫工作；開展社會化擁軍優屬活動；及做好轉業幹部、榮民、離退休幹部的安置工作。擁政愛民是擁護各級黨組織和各級政府，幫助地方黨委和政府，關心民眾，保護民眾，及智力助民等。

中國經濟的發展，和行政體制的改革對「雙擁」帶來什麼衝擊和影響，這特別是針對轉業幹部、榮民、離退役人員幹部的安置工作，和優屬工作的推動？這些工作的推動面臨什麼障礙，中國政府如何因應，及這對中國國家和軍隊關係有何意義？

本研究對瞭解中國國家與軍隊關係有重要意義。軍隊是國家社會整體的一部分，國家社會變動必然影響軍隊。經濟發展和行政體制改革如何影響國家與軍隊關係，是在那個層面發生何種影響，及中國如何克服不利影響等都涉及中國國家與軍隊關係。我們有必要瞭解中國軍隊的這個層面。

文獻探討

一般研究中國國家與軍隊關係者多把焦點集中於探討黨軍關係的發展，幾乎不從軍隊與社會關係探討國家與軍隊關係。而且，探討黨軍關係時，把黨視為是國家的代名詞，因而，把黨等同於國家。黨軍關係的角度主要探討：中國共產黨領導人如何控制軍隊，軍隊如何被動員介入政治，及軍隊角色變化。

黨軍關係角度的相關的著作相當多。最典型的著作是 Ellis Joffe 所著 *The Chinese Army after Mao* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987)。他認為毛澤東去逝後，鄧小平刻意使軍隊脫離政治，專注於軍事事務。稍早，他則集中於探討文化大革命時期的黨軍關係。

台灣從黨軍關係角度研究中國國家與軍隊關係的著作也非常多。其內容包括專書，博、碩士論文，到文章皆有之。其討論範圍從中國共產黨在江西盤據井崗山時期，文化大革命時期，到改革開放時期，乃至於 1989 年「6·4」以後等皆有之。

- 施哲雄，江西蘇維埃時期中共黨軍關係之研究，國立政治大學東亞研究所博士論文，民國 76 年 7 月。
- 俞雨霖，中共軍人的政治角色：比較與歷史的觀點，國立政治大學東亞研究所博士論文，民國 76 年 6 月。

此外，也有從中國軍隊經商的角度研究中國國家與軍隊關係者。中國軍隊經商是歷史產物，從其在 1930 年代盤據延安時期為了減輕財政困難就開始從事耕作。然而，1980 年代起，因為經費不足，其軍隊被同意擴大經濟功能，而開始大規模地介入經商行爲。

- James Mulvenon, *Soldiers of Fortune: The Rise and Fall of the Chinese*

Military-Business Complex, 1978-1998 (Armonk, NY: ME Sharpe, 2001).

- Tai Ming Cheung, *China's entrepreneurial army* (Oxford, England: Oxford University Press, 2001).
- 沈明室，中共軍隊在改革開放後的角色：持續與變遷，國立政治大學東亞研究所碩士論文，1995年。

近期，有一本從更寬廣角度處理中國的國家與軍隊關係：Nan Li, *Chinese Civil-Military Relations: the Transformation of the People's Liberation Army* (London/New York: Routledge, 2006)。本書從中國的內政、軍備控制、國防工業和軍售、軍隊政治委員、軍隊和人民、軍隊變化的經濟角色、及軍民兩用技術和軍民結合角度，及新疆生產建設兵團為例探討國家與軍隊關係的變化，發生變化的原因，及變化的意涵。

然而，從「雙擁」角度研究中國國家與軍隊關係者則闕如。中國有關「雙擁」的媒體報導非常多。特別是其官方的*解放軍報*和*人民日報*經常報導雙擁活動。例如，報導在長江鬧水災時，軍隊被動員進行搶險救災的愛民義舉；軍人捐款給貧困地區的小學；支援地方各種建設的擁政做為；地方在特定節慶時向駐軍勞軍，致贈慰問品的擁軍做法；及地方政府協助照顧退役孤苦軍人等的優屬做為。

然而，上述報導幾乎完全集中於光明和成果的報導，對於問題則多所掩飾，因而，沒有實質指出問題的所在。特別是經濟發展和行政體制改革實施後，雙擁面臨什麼困難，造成困難的原因，及克服困難的方法，官方媒體基於宣傳成就而隱諱不談。這特別是在退役和轉業軍人和軍隊家屬的照顧層面，因為，這涉及國家對軍人的待遇，軍人社會地位，及社會人士從軍的意願等問題。及本研究希望能彌補這個空隙。

研究方法

本研究因為是基礎初步研究(pilot study)，因此，主要運用文獻分析法，尚不需要進行田野訪談。

隨著中國的改革開放政策，符合國際潮流的做為，及網路的擴大運用，有關「雙擁」討論的相關文獻增加。除了官方媒體報導外，中國期刊網可以找到許多相關議題的討論，中國博碩士論文網也可以。中國政府機構的網站建構也越來越普遍，而提供了有用資訊。即使無法確定相關網站，在 Google 輸入關鍵字和詞也可以進行有用的蒐尋。

結果

隨著改革開放的推進，經濟改革的深入，和經濟改革衍生出的政府機構改

革，雙擁政策面臨越來越多的困難。這特別是指，轉業幹部、榮民、離退役人員幹部的安置工作，和優屬工作的推動。這是因為經濟改革使企業必須自負盈虧，企業必須以市場的角度，從績效和利潤決定人員僱用，並且，在企業自主前提下不願意聘用額外的人員。機構改革以定額定編確定政府部門編制，並縮小政府部門的規模，同時，以考試方式建立起專業化和高素質的公務員制度。因此，無法多聘額外人力。

從中央到地方幹部的績效考核是以經濟發展成果為主，與推動雙擁成效無關。因此，政府領導人不重視雙擁政策，或頂多是抱持應付心態。也因此，地方政府領導人在行政機構改革的同時，也縮編推動雙擁的機構，或由其他機構兼辦。雙擁不受到重視¹連帶影響雙擁工作人員的穩定性。這使雙擁工作在地方難以推動。

1990年代末開始進行的軍隊幹部結構調整的衝擊更大。1990年代末開始，由於意識到高科技戰爭時代的來臨，並認知幹部素質是軍事現代化的關鍵後，中國軍隊開始大量招收一般大學畢業生，並且，在許多重點大學設立類似後備軍官班的國防生制度。其目的是提高軍隊幹部素質，特別是作戰指揮系統的軍事幹部。同時，把大量不適任，未受過正規大學教育，且缺乏學習能力以適應高科技戰爭的軍隊幹部淘汰掉。

另外，軍隊和地方因為經濟利益的分化摩擦以致軍地和軍民關係變得難處理。這使中國的軍隊與國家關係逐漸產生變化：在過去，國家不求效益和效率，同時有很高的控制權，社會幾乎是國家組織的延伸而沒有自主性，因此，軍隊可以透過國家機器的運作，從社會取得完全無盡的支持，使得擁軍優屬得以順利地推動。然而，1990年代中以後則不具備這個條件了。

¹ 中國地方官員自己承認，軍方和地方幹部不同程度地存在不重視雙擁政策的事實。李培泉，「雙擁工作的『層次』亟待提高」，**中國民政**，2002年第4期，頁43。