

第四章 軍隊與國家關係之探討

鄧小平說：

要進一步搞好軍政、軍民關係。軍隊不但要成為保衛國家的鋼鐵長城，還應成為建設社會主義物質文明和精神文明的重要力量。¹

這裡，鄧小平沒說軍隊要搞好軍隊與國家關係，也沒提軍隊國家化議題。

第一節 軍隊對最高階文官領導人的影響力

2002年上半年，中共中央政治局發生激烈的討論，焦點就是十六大之後，江澤民去留問題。該議題，突顯出將領們之個人利益議題，稍後討論。經過表決，通過了江澤民全退的決議。元老及政治局的成員都鬆一口氣。只要江澤民下台，一切都好辦，於是給江澤民戴上許多高帽子，並同意江澤民提議把親信送上政治局，做為條件與利益交換。

不過，江澤民卻希望能抓緊槍桿子。於是，由曾慶紅出面，找到將在十六大上退休的軍委副主席張萬年密謀江澤民留任案，事成之後之國防部長職務為酬勞。

2002年11月8日，中共十六大開幕，江澤民不在新的中央委員會候選委員名單內。象徵著江澤民真的徹底下台了，江澤民將不具備黨政職務，重量級元老感到放心，一切都按照政治局之決議進行中。不過，該定論尚稱太早，軍方尚未正式表態，軍方的影響力還有多少，大家都不知道。

事隔兩天，2002年11月13日，在中共十六大主席團第四次常委會議上，軍方說話了。張萬年突然站起來以非常強硬的態度發難，提出特別動議，由二十位軍職身分的主席團成員連署，要求江澤民留任新屆中央軍委主席。²

張萬年所持理由，計五點：

¹劉華清，**劉華清回憶錄**，頁 723。張萬年，未發行回憶錄，未出現辯護文本。

²

- (一) 有利於黨政軍在換屆後的工作。
- (二) 有利於軍隊交接工作的進行。
- (三) 有利於在當前複雜的國際情勢下，應付中美關係由於美國內政和對外戰略而發生變化和突變。
- (四) 有利於對台灣政局發生變化的決策處理。
- (五) 有利於配合、協助新政治局班子工作的展開。³

張萬年發言後，李嵐清、劉華清立即表示：完全支持特別動議。

會場眾人都有不確定感，氣氛緊張，不知道軍人對中央之影響力多大，畢竟槍桿子出政權是中共傳統之一，似乎仍然具備綁架中央之能力。也不知道，黨指揮槍這傳統口號，管不管用。在在都接受考驗。看來，張萬年等軍頭並不把新上任的國家總書記放在眼裡。也許，不同意的胡錦濤會被軍人軟禁，可能性不能排除。果然，胡錦濤低聲表示：

個人完全贊成張萬年、郭伯雄、曹剛川等十二位同志的提議。⁴

有些持反對意見的人士，稱之為不流血的軍事政變，在此不深入探討，討論焦點在於軍隊利益團體及軍事權威活動範圍。

利益團體。⁵中共軍方，已經形成強而有利的利益團體，企圖維護將領們已經獲得的地位與利益。回顧十五大會議直前，新任國家主席江澤民一舉廢棄楊家班百名將軍候選名單，象徵著新政局必然牽動將領之地位。現任將領在政局轉換時，對個人前途充斥著不確定感。惟一之計，就是擁護現任領導者中央軍委主席江澤民繼續留任，對自身前途與利益衝擊最少。

準此，軍方提出特別動議之舉動，應該不值得意外。牽涉軍隊利益時，軍隊高層會視狀況服從或否決中央之決策，放棄專業與中立之觀點；中央也會視狀況默認並接受將領不夠中立之提議。

另外，實施改革開放政策與禁止軍隊經商後，中共軍事權威活動之範圍大幅

³張淑華，*江澤民及其人*，頁 335。

⁴張淑華，*江澤民及其人*，頁 335。

⁵ 利益團體之說，係西方之用語。

縮減。以下，實施比較與檢視，找出端倪。

軍事權威。第二次世界大戰期間，美國參謀首長聯席會議之軍事權威，擴大到外交、經濟領域。與此同時，英軍活動範圍狹隘許多，很少處理經濟與社會議題。在同盟國之間的戰爭會議裡，美國總統之立場與講稿皆出自軍方。軍方代表，出席所有會議，文人部長則沒有參與全程參與。軍方，代表政府進行外交協商，麥克阿瑟與艾森豪等戰區司令兼任政治與外交之角色，超越單純的軍事職責。⁶

經相互比較，江澤民時期，中共軍事權威侷限於軍事領域，維護自身利益。

第二節 國會（人代會）與軍隊之相互影響力

戒嚴權。根據憲法，全國人民代表大會明確規定國防事物之職權，區分人代會與人代會常務委員會、中華人民共和國主席之職權：⁷

一、人代會的職權：

- （一）決定戰爭與和平的問題。
- （二）其他國防領域的職權。

二、人代會常務委員會的職權：

- （一）宣布戰爭狀態及決定全國總動員，局部性動員。
- （二）其他國防領域的職權（第十條）。

三、中華人民共和國主席的職權：

- （一）宣布戰爭狀態、發布動員令。
- （二）規定其他國防領域的職權（第十一條）。⁸

以上憲法上的規定，在國防法（1997公佈）中卻未規定，顯然全國人民代表大會自我弱化應有之權力，區分二項分析。其一，國防法中，未以文字敘述全

⁶ Samuel P. Huntington, 洪陸訓等譯，**軍人與國家：文武關係的理論與政治** *The Soldier and the State: the Theory and Politics of civil-military relations*（台北：時英，2006），頁 414。軍事權威，為 Huntington 研究美軍軍文關係之用語。

⁷ 人大會，全國人民代表大會之簡稱，為中共立法機關，即俗稱之國會。

⁸ 平松茂雄著，楊鴻儒譯，**江澤民與中國軍**，頁 176。

國人民代表大會常務委員會「戒嚴的決定」的職權（第六十七條）。其二，國防法中，未以文字敘述中華人民共和國主席「戒嚴的公布」的職權（第八十條）。

也就是說，人代會在憲法上具有戒嚴之決定權，國家主席在憲法上具有戒嚴之宣布權。然而，在法律上，全國人民代表大會允許國防法刻意模糊焦點，等於是將戒嚴權之合法性交由中央軍委與黨務系統分享之。

或許，這是六四事件後遺症之一，國防法上持續採取模糊態度，有利於掩飾當時錯誤決策，維護軍隊形象，解放軍很在意人民對軍隊之態度。

人代會是人民意志力行使機關，曾經就戒嚴令發表意見，是軍隊進入天安門的護身符與合法性來源之一。不過，這個程序的合法性，有一些瑕疵，值得回顧。

1989年5月19日，在北京李鵬發表「嚴厲措施結束騷動」的談話，引起57位人代會常委之注意，要求開會討論李鵬宣布北京戒嚴是否合法的問題，涉及軍隊進入北京之合法性與正當性。⁹次日，江澤民在上海，第一個公開表示地方的支持。21日，江澤民被鄧小平召去北京，內定為總書記接班人，並接受一個跟人代會及戒嚴令有關的重要任務。¹⁰

當時，人代會主席萬里準備返國，回到北京主持人代會會議，有否定戒嚴令之可能性。江澤民的第一個任務，就是把萬里留在上海，不要回到北京主持會議；第二個任務，就是傳遞鄧小平的訊息並說服萬里公開支持中央戒嚴令。萬里在上海六天，終於公開同意戒嚴令。這個結果，出現的程序上瑕疵，就是決策期間，人代會主席萬里，行動自由受到一些干擾與限制，而且沒有經過人代會常委面對面充分的討論。

來到1997年（天安門事件八年後），如果國防法放入「人代會對戒嚴令之決定權」，一則呼應憲法要求；二則有可能重新檢視天安門戒嚴令之合法性，對軍政領導階層將產生直接衝擊，影響政局安定。

也許，中共基於此等合理考量，在國防法中，暫時忽略人代會對戒嚴令之決定權，等時機成熟再入法也不遲。

⁹張淑華，*江澤民及其人*，頁78。

¹⁰同上註。

人代會對於戒嚴令的決策權，中共行政當局不願意再次觸碰。雖然，人代會曾經被迫發布六四戒嚴令，卻不見得被迫重演戒嚴令之同意權。

預算權與調查權之行使。在民主成熟國家，國會對軍事的控制權區分為預算權與調查權。預算權是基礎工具，調查權則是更深入的制衡工具。在軍事優先、軍事第一的概念下，確實會讓國會議員閉嘴，這場景曾在美國發生過。

在1940年代前期，美國國會討論軍隊戰時預算。眾議院認為，軍事預算與國會沒有多大關係，國會沒有權力過問軍事，軍隊應當獲得所需的資源。為了勝利，國會願意相信「上帝和馬歇爾將軍」。一位國會議員說：

陸軍部，或...馬歇爾將軍...，實際上掌握了預算。¹¹

美國國會控制軍事的另一個工具是調查權。行使調查權的切入點，從貪污或違法犯紀展開調查，較易插手。而戰略戰術之調查，則難度高出許多，國會常常自我抑制該項權力之行使。美國國會，在第二次世界大戰期間，扮演監察戰爭角色的杜魯門委員會，自願脫離戰略戰術領域，宣稱：

委員會從來沒有調查過。不應當調查軍事和海軍的戰略與戰術。¹²

在中國，鄧小平時期，經濟改革超過一切，軍事預算不多，國會可發揮空間不多。江澤民主政時期，國會預算增加數倍之多，國會預算權也沒有發揮作用。1990年，軍隊要提出八五計畫及十年規劃，所需經費很多，劉華清認為武器裝備的現代化經費需提升兩三倍之多。這個構想在當時看似大膽些，卻終於得到實現。1996年起，連續十年，國防預算增加幅度為10%。2006年國防預算，為1998年國防預算三倍，為2001年國防預算二倍。

國防預算推動的主力，似乎是來自共黨的呼籲、承諾與補償心態，以及軍隊內部推動力，而不是人代會之推動。人代會對於軍隊預算，既不主動推動，也不阻擋或過問，是個橡皮章子性質的政府機關。

同樣地，國會也未主動行使調查權，多半交由行政體系與黨務體系自行發起。例如，軍隊經商與走私問題，由國務院總理朱鎔基發起調查，協同中央政治

¹¹ Samuel P. Huntington，陸洪訓等譯，**軍人與國家**，頁417。

¹² 同上註。

局副主席胡錦濤一同解決。國會對軍隊貪污、違法犯紀，放棄其調查權，交由黨務體系的中央紀律委員會或行政體系執行。

軍隊指揮權之行使。西方國家的國會，有權成立軍隊並維持軍隊。而指揮權之行使，初期屬於國王，演進後交付總統。

記取天安門事件之教訓，江澤民恐懼軍隊介入政治，憂心高階軍官之對江澤民之忠誠度，憂心軍隊依據人代會之憲法維持中立而不聽使喚或鬧革命，軍隊指揮權當然不可能與人代會分享。中共人代會，對於軍隊之指揮權完全未發揮，人代會無法主動關心或過問軍隊之調動（也沒有機會或環境，凸顯人代會對宣戰權之行使），只能在調查權與預算權方面背書。

江澤民時期（六四事件起算），對軍隊指揮權的行使，重要事件記有四次（表4-1），指揮幅度相當大。其中，指揮與動員幅度最多的是「抗洪搶險」，號稱是解放軍渡江戰役以來，在長江沿岸投入兵力最多的一次重大行動。總人數超過三大戰役總和，並藉機演練指揮互換、陣地轉移。

台海導彈危機事件時，江澤民說美國艦隊進入台灣海峽時，命令導彈繼續試射的人是他，現場由張萬年全權指揮。¹³

地區	北京	全國性	東南地區與台海地區	長江地區
實施方式	宣布戒嚴，部隊鎮壓群眾	調整大軍區級正職領導班子，近20人之多 ¹⁴	發射導彈到台灣附近海域，並調動兩個師以上（或到集團軍層次）到福建省	動員30萬軍人，十多個集團軍，廣州、濟南、南京、北京和瀋陽等5個軍區，100多位將軍，500萬民兵，800萬地方官員。 ¹⁵
緣起	六四學潮	增加高級幹部視野	反制李登輝台	長江九江段

¹³ Robert L. Kuhn 著，談崢譯，他改變了中國：江澤民，頁 228。

¹⁴ 張震，張震回憶錄（下冊），頁 377。

¹⁵ Robert L. Kuhn 著，談崢譯，他改變了中國：江澤民，頁 297。

			獨言論，企圖影響選民投票行為	爆發大洪水，必須「抗洪搶險」
時間	1989年6月	1989年下半年，十四大之後	1996年3月8日	1998年7月
大環境	北京陷入不穩定狀態	六四事件後，國內政治穩定仍有疑慮；軍委主席剛上台	改革開放後，軍費開始充裕，裝備進步	天然災害
戰爭型態	戰爭狀態外軍事行動	無世界大戰之可能	局部戰爭	戰爭狀態外軍事行動
人大意見	人大未充分討論與表達	對於調動命令，人大之意見，無法確定	人大正式開會同意本案。	中央政治局常委會議決定，現場由張萬年指揮。人大之意見，無法確定

資料來源：本研究整理。

綜合來看，有關軍隊調動，在危機或衝突發生時，人代會之意見傾向與共黨及行政體系一致時，凸顯人代會意見。若人代會之意見出現雜音，則人代會之意見將模糊帶過。滿清政府，感謝湘軍救國之恩，地方軍就地合法。大陸地區百姓，目睹共產黨與軍委會完成中國統一。於是，代表人民意志力的人代會，很客氣地保留軍隊給他原始的主人：

一、國防法

- (一) 第十七條：中華人民共和國的武裝力，「屬於人民」。
- (二) 第十八條：中華人民共和國的武裝力，「遵守憲法與法律、依法治軍」。
- (三) 第十九條：
 - 1. 中華人民共和國的武裝力，接受「中國共產黨」的領導。
 - 2. 在武裝力中，存在的中國共產黨組織，依據中國共產黨黨章活動。

二、憲法第九十三條：中國人民共和國中央軍事委員會，指導全國的武裝力。

綜合看來，滿清與中共時期，大陸人士的作法，具有一個共通點，就是軍隊屬於原創組織的權利範圍，原創組織擁有軍隊的專利。

軍隊人事權之行使。全國人民代表大會，對於中央軍事委員會高階將領具有合法性之指標意義。全國人民代表大會，雖然並不享有提名權，卻享有人事審核權，核定高階將領擔任副主席或委員。全國人民代表大會，享有核定組織變革之權力，核定中央軍事委員會副主席席位與委員席位之增減，這些都要靠全國人民代表大會發佈有效文件。江澤民強調依法治國的概念，也影響到胡錦濤之行事作風。胡錦濤時期，全國人民代表大會發佈中央軍事委員會席次增加之文件，更彰顯全國人民代表大會對軍隊之影響力，高階將領對該組織將日益尊重。

反分裂國家法對軍隊之影響。反分裂國家法的制定，是胡錦濤時期，軍政關係最重要的項目之一。一般來講，立法機關—全國人民代表大會，與司法機構一樣，在共產國家之影響力相當有限，包含中國大陸。例如，在行政體系的主導下，全國人民代表大會在2005年3月，通過反分裂法。

軟的來講，似乎更軟，避免「使用武力」字眼，採用「非和平手段」。往好的方向看，嘴巴上不講武力犯台，似乎是好事。大陸把台灣問題放入法律，雖然暫時擱置，也算是對鷹派有個交代。在美國看來，「不急統」似乎也是好是一樁。

但是，負面來看，全國人民代表大會之決議，卻升高兩岸緊張情勢，解析如下。第一，鷹派立場得到合法性的支持與鼓舞。兩岸危機發生時，中共在政治領導軍事的體制下，政治領袖受反分裂法的約束，不得不放棄和平之手段，也不必徵詢軍方意見。軍事是唯一的選擇，是合法的。軍隊領導者，就算是反對文官決策，也不敢提出異議。更何況，軍方傳統上本來就是具備攻擊性傾向。

殊不知，平日不積極介入軍務的全國人民代表大會，無意間送給軍隊一個燙手山芋。屆時，解放軍決策失去彈性：管，不行；不管，也不行。

第二，中共現代化工程，出現不少重未上過戰場實戰測試的新裝備，採用「非

¹⁶平松茂雄著，楊鴻儒譯，**江澤民與中國軍**，頁 183。

和平手段」，可以試試身手。解放軍也不便向政府高層表示「解放軍尚未完成攻台準備」，這會背負懦弱與不負責的罪名，畢竟軍隊現代化已經耗去許多國家資源。

這個法案，引起台灣當局與人民之反彈，是中共與美國始料未及。中共國會對於軍隊之和戰議題，發揮到極致，沒有留下戰略迴旋與模糊空間。

下一次，面臨兩岸極度對立產生衝突時，唯一能讓解放軍與文人退一步的，或許只有鄧小平的二十四字名言：

冷靜觀察，穩住陣腳；沉著應付，韜光養晦；有所作為，決不當頭。¹⁷

在高度經濟發展與軍事現代化發展環境下，解放軍與文官自信漸增，要持續貫徹鄧小平隱忍的政策，的確不容易，是另一個不確定的局面。

第三節 國務院與軍隊之相互影響力

中共在1997公佈中華人民共和國國防法，江澤民在1998上任後在該法律範圍內運作。憲法第八十九條為國務院的國防職權，只規定：指導並管理國防建設事業。但是，國防法第十二條卻明確訂出以下九條：

- 一、國防建設發展企畫與計畫的編成。
- 二、國防建設領域的方針、政策、行政法規的制定。
- 三、國防科技技術生產的領導與管理
- 四、國防經費與國防資產的管理（不含領導）
- 五、國民經濟動員活動與人民武裝動員、人民防空、國防交通等領域的指導與管理。
- 六、照顧軍隊軍眷活動，退役軍人的配置活動。
- 七、國防教育活動的領導。

¹⁷著名的"24字"戰略："冷靜觀察,穩住陣腳,沉著應付,韜光養晦,善於守拙,決不當頭。" 後來,又增加了"有所作為"4個字。DOD:2005 中國軍力報告，
http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/8606/2005/12/07/1685@811815_2.htm

八、和中央軍事委員會，共同領導中華人民武裝部隊、民兵的建設、徵兵、預備役活動、邊境防衛、海上防衛、防空等管理活動。

九、法律所規定有關國防建設事業的其他職權。（可能以人事為主）¹⁸

國務院與國防部是中共建政之後，才出現的國家機構，開始分享國防事務。分享範圍，侷限於軍政事務。在國家發展過程中，中央軍事委員會，採取謹慎的採取逐步分享之態度，科技研發與管理領域超出解放軍專業範圍者，開始釋出。禁止軍隊經商，就是國務院站在管理角度，協助軍隊轉型。¹⁹

通常，直接指揮軍隊之職權，是最緊要的，敏感度高。這個權限，交付中央軍事委員會。分析其成因，係與中共歷史息息相關。指揮權則是完全維持於軍人手上，不能交付國防部。中共普遍不認同國防部，而中央軍委員會卻受到普遍之信任，具備軍令之身分。中央軍事委員會，性質上類似外國之參謀本部或聯席會，後者皆由高階軍官所組成。

中共軍文關係特色之一，中央軍事委員會的最高領導者，是由國家領導人直接出任，職權很大，直接反映出國家領導人的職權，有下列十項出現在國防法第十三條：

- 一、統一指揮全國的武裝力。
- 二、決定軍事戰略與武裝力的作戰方針。
- 三、中國人民解放軍建設領導管理、企劃，計畫制定與組織實施。
- 四、向全國人民代表大會或該常務委員會，提出議案。
- 五、依據憲法及法律制定，決定軍事法規與公布命令。
- 六、決定中國人民解放軍的體制與編成，規定總部、軍區、軍總、兵種，以及其他軍區級單位的任務與職責。
- 七、依據法律、軍事法規的規定，任免、培育、考試、賞罰武裝力成員。
- 八、批准武裝力的武器裝備體制，與武器裝備發展企畫、計畫，和國務院協

¹⁸平松茂雄著，楊鴻儒譯，**江澤民與中國軍**，頁 177。

¹⁹事實上，禁止軍隊經商，卻逐年加大軍費開支。訊時網，*PLA*，<http://www.xuas.com/bkview.asp?id=90672&jjff=1&page=&lm=10>，2006-10-12 20:43:42。

力領導、管理國防科學技術生產。

九、和國務院協力管理國防經費與國防資產。

十、法律所規定的其他職權。²⁰

綜合來看，國務院開始分享軍政系統，而國防部仍然形同虛設，軍委會仍然直接指揮軍隊，這是中共特色之一。有關國防部的職權，僅以外事為主。這可能是受到國防部長曾經叛變陰影所致。

第四節 國家安全領導小組對軍隊之影響力²¹

江澤民主政期間，遇到國家安全危機發生時，召集國家安全領導小組，軍文關係密切，軍方代表支持國家領導人江澤民，江澤民也藉機呼籲全國支持國防建設。探討的案例是，1999年5月7日，美國的B-2轟炸機支援北約軍事任務，誤炸中國大使館，該事件具有若干意義，值得探討：

其一，軍方代表納入國家安全決策圈成員之一。發生誤炸使館事件一小時內，江澤民召開擴大型國家安全緊急會議，包含7名政治局常委（間共黨最高領導班底）、中央軍委會、外交部、國務院新聞處。顯然，江澤民比照西方模式，國家安全會議不是軍方閉門會議而已，而是與外交與新聞等高級文官一同決策。

在會議中軍方放棄軍事保守主義，採納盛行一時的文人觀點與大戰略。這種現象，類似第二次世界大戰期間邱吉爾對英軍之控制，邱吉爾在更大的程度上支配他的軍事首長們。江澤民成功地利用中美外交談判，切斷了台灣外交空間、獲致了中美外交之進展，而經濟發展又屢創佳績。於是，軍事首長們對國家發展的大戰略是沒有太多置喙餘地。

²⁰平松茂雄著，楊鴻儒譯，**江澤民與中國軍**，頁 179。

²¹胡錦濤時期，擴大運用新加坡《海峽時報》報道，中共總書記胡錦濤已經從國家主席江澤民手中，接掌中央國家安全領導小組的領導工作。在中共十六大後舉行的該小組會議上，胡錦濤宣布小組將會接掌所有國家安全事務。小組將設立兩位副組長，分別由溫家寶及曾慶紅出任，曾慶紅會負責小組的日常運作。中央國家安全領導小組成員還包括：中共中央軍委副主席郭伯雄、即將兼任公安部部長的周永康、國安部部長徐永躍、打擊邪惡的「六一零辦公室」主任劉京、外交部部長唐家璇、國台辦主任陳雲林及中共中央辦公廳主任王剛。。參考**胡錦濤掌國安領導組**，<http://www.cqzg.cn/viewarticle.php?id=44634>，2002-12-24。

其二，決策過程，軍方對國家安全事務保持緘默並支持文官之態度，以理性態度自我弱化大戰略中的軍事權威與影響力。會議中，江澤民強調維持經濟發展與社會穩定之重要性，適切引導人民怒火而非唱反調。會議中，解放軍總參謀長傅有全上將表態忠於黨，並發誓：

要保衛國家的主權和領土完整，確保它們不受踐踏。²²

這些話，不表示真正行動，只是製造談判籌碼而已，並呼應民氣。

相對地，文革期間，軍隊在幾乎無政府狀態下站出來，穩定中央與地方政局，接著獲取權力，軍方兼任地方軍政首長，控制地方之發展。這種現象與第二次世界大戰期間德國的民族主義相似。這時，興登堡（Hindenberg）、魯登道夫和葛羅納（Groner）等軍人的在國內的權力很大。

江澤民期間，總體戰中的軍文關係，對於和戰與否之課題，軍方接受文人統制，以國家經濟發展為核心，國家領導人之權力無可避免地加諸於軍人身上。

其三，外交政策決定後，執行期間，軍方扮演關鍵性角色，成為民族主義之捍衛者。在主導媒體方面，軍方獲致重大成果。過去，媒體採取多樣化之報導。現在，軍方主導。北京青年報與人民日報（黨的喉舌）等等，都使用相同標題「震驚、憤怒、抗議、這次誤炸是有預謀的」，電視節目也跟進報導，這些都是出自相同軍事專家之手，軍方的智囊。此外，軍方切斷與美國之間常態性的軍事接觸，並中斷國際安全相關的武器擴散、軍備控制等會議，向美國傳達抗議之訊息，逼迫美國在外交上做出道歉之回應。

其四，執行政策期間，江澤民強化民眾對軍隊之支持度，並企圖悄悄賦予軍隊對內任務。江澤民要求中國人民化悲憤為力量，把憤怒化為經濟建設力量、國防力量。江澤民宣稱，必須保持社會穩定，中國必須對國「內」外敵對勢力伺機搞亂中國、破壞我們社會主義的圖謀，時刻保持警惕。

不過，江澤民雖然提到軍隊對內任務，解放軍卻以天安門事件為經驗教訓，力求迴避。在對內的鎮壓法輪功任務中，由武警與公安來執行，解放軍將領都沒

²² Robert L. Kuhn 著，談崢譯，他改變了中國：江澤民，頁 6。

有被國際人權組織起訴。

綜合來看，國家安全小組運作期間，軍事幹部並不刻意凸顯武力之角色，並能支援外交談判之需求，發布堅硬談話。軍事幹部，也不想被隨意地擴大對內的政治任務，不想淪為打擊異己的工具。

第五節 將領再度成為國家主席候選人之可能性

中國古代，軍事英雄擔任國家元首，是民間普遍接受之價值觀。開國元勳，往往象徵革命家、改革家、軍事統治者、國家統治者，是政治目標的提倡者兼執行者。

在美國，軍事英雄擔任總統也是常見現象。例如，美國前33位總統（開國到1950年代）中，10位是軍事英雄出身。²³不過，值得注意的是，身穿軍裝的總統候選人並不受到美國民眾歡迎。軍事英雄，非專業軍人出身者者，於戰爭結束後脫下軍服退役，恢復民間職務，繼續擁抱自由主義，受提名為總統候選人時，往往能受到民眾青睞。

看來，在民主成熟國家，將領後選為國家領導者之條件有三。其一，是軍事英雄或民族英雄。其二，是政治理念，吸引全國民眾。其三，脫下軍服，離開軍職，以非軍人身分倡導政治理念。

中共建政初期，毛澤東兼政治革命家、非軍事專業的軍事領導者，擔任國家領導人。鄧小平，也是中共軍事英雄之一，婉拒上將軍銜，致力改革開放政策，受到軍方與民間支持，發揮重大影響力，對第三代第四代國家領導人下指導棋。

凡終其一生身穿戎裝，歸類為軍事專業領導者，往往無法提出政治改革之主張，無緣國家主席。

江澤民時期，建立軍銜制度，現役的軍事專業領導者終身致力於爭取最高榮譽與上將軍銜。就國家主席候選人言，現役軍事專業軍人出線機率低。其一，現

²³ Samuel P. Huntington, 洪陸訓等譯，**軍人與國家：文武關係的理論與政治**，頁 209。

役軍人不受民眾歡迎，尤其是1989年天安門事件，發生軍隊鎮壓民眾之事實。其二，現役軍事專業軍人在和平狀態下，都未能成為軍事英雄。其三，在體制上，軍事將領長期服役，無暇他顧，無法創建新的政治理想並爭取民意支持。其四，現役軍人退役後，欠缺經濟專業能力，沒有機會歷練黨政高階職務。

由曾經具備軍事專業的軍事領導者，來擔任國家領導人向來是中共的傳統。例如，第一、二代的領導核心是毛澤東、鄧小平，兩位都是具有實戰經驗之戰場指揮官。

而第、三四代領導核心江澤民與胡錦濤，都不曾具備軍事專業。這是一個重大之轉變，鄧小平在晚年看到高階軍文交織的問題。1992年10月6日，鄧小平給中央政治局寫過一封重要的信，他說：

今後主要由劉華清、張震兩位同志，在江澤民同志領導下主管軍委的日常工作。據我了解劉華清、張震同志最熟悉軍隊。將來挑選接班人的工作，需要熟悉軍隊的人來承擔責任。要在全軍範圍內選拔一批40歲到50歲的人，放到一定的崗位上進行培養。²⁴

對此，劉華清的解讀，僅限於中央軍委人事安排的意見，未考慮軍文交織之議題。江澤民的解讀，亦然。他在10月2日中央政治局常委會中，以總書記身分指派劉華清負責主持軍委日常工作。沒有任何軍人溢出軍事專業之範圍，這是普遍接受的看法。

就高階文官對軍事事務交織言，鄧小平說話的用意，可以說是為第四代接班人胡錦濤護航與鋪路。這個目標下，讓胡錦濤在1999年擔任軍委副主席，開始與軍隊事務接觸。

就國家發展言，由文人對軍事事務實施交織，是中共經濟改革趨勢下，不得不如此之選擇，由文人擔任國家領導接班人，也是先進國家近年來的趨勢所在。

這和毛澤東與鄧小平時期，有明顯的差異，鄧小平對這個詭異而複雜的現象，說不明白，未點出高階專業軍官對文官實施交織對國家安全之重要性，更未

²⁴ 劉華清，**劉華清回憶錄**，頁 630。

點出培養之具體方針，就算說了也不合時宜。

也許，鄧小平內心的隱含用意，值得深入推敲。第一，「將來挑選接班人的工作，需要熟悉軍隊的人來承擔責任」，所謂的接班人應該不是指軍委人選，哪一個高階軍官不熟悉軍隊事務？這個解讀似乎不合邏輯，較合理的解釋應該是指國家領導者的人選而言。

第二，就國家發展之重點言，既然以經濟為重心，鄧小平以文人為候選人，是必然的選擇，只是其他考量暫時排除之。

第三，經濟發展交付國務院專責應該就夠了，國家主席應該專責外交與軍事事務。準此，接班人由熟悉軍隊的人來承擔責任，應該是可行的。

第四，就鄧小平親眼目睹與經歷的經驗來談，毛澤東和鄧小平自己都具有熟悉軍隊事務的豐富經驗。準此，只要經濟發展告一段落，由軍職退役者擔任國家領導接班人，應該可行，也是鄧小平樂見的方向！

眾所周知，美國鮑威爾將軍退役後，竟然主管美國外交工作。²⁵在美國總統競選期間，美國民意一度把這位軍事英雄列為候選人，造成熱門話題之一，反映出美國民意並不排斥具備軍事專業背景者，出任國家領導人。雖然如此，軍職對文職實施交織的價值觀，在江澤民時期未認真考量。主流思想是，軍隊要返回營區，減少外出，退役就返鄉養老。

綜合分析，江澤民主政時期，沒有重大戰爭，現役軍事專業軍人沒有機會成軍事英雄，也沒有政治歷練之機會，沒有成為國家主席候選人之條件。國家主席江澤民唯一的挑戰人物是鄧小平，是軍事英雄，是退位的軍委主席，已經屬於非專業軍人，擁有改革之政治理想，其他的現役與退役將領都不具備條件。

²⁵ 1989年喬治·布希總統任命鮑威爾為參謀長聯席會議主席，晉升四星上將。鮑威爾(Colin Luther Powell)是美國歷史上第一位任該職的黑人，也是最年輕的參謀長聯席會議主席。任職期間，鮑威爾參與指揮了美軍入侵巴拿馬、出兵菲律賓和索馬利亞等重大事件。1990年，在鮑威爾的指揮下，美軍取得了海灣戰爭的勝利。由於在海灣戰爭中的卓越貢獻，美國國會授予鮑威爾美國最高榮譽獎—金質勳章。1993年9月30日鮑威爾退役，隨即辭去參謀長聯席會議主席的職務。2001年1月至2005年1月任國務卿，是美國歷史上第一位黑人國務卿。參考美國前國務卿鮑威爾，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/30/content_260498.htm

第六節 退伍制度與軍政領導關係

高階軍官長期卡住重要職務，難免在對軍政之間產生緊張關係。退伍制度，是國家主席江澤民掌握軍隊重要工具之一。中共到1985年才完成上將退伍制度，西方先進國家在1855年就開始實施退伍制度，兩者差距130年。

在美國，退伍制度花了近45年才完全定案，由國會主導。在1855年以前，美國陸軍與海軍（當時空軍與海軍陸戰隊，尚未出現），沒有退伍制度。同年，美國國會決定要一些高齡的軍方高層退伍，擬定不適任軍官名單。1861年，國會批准不適任軍官強迫退伍制度，並鼓勵志願退伍。逐漸發展為服役30年申請退伍，並以提高福利為誘因。退伍年齡，由62歲改為64歲，實施強迫退伍，國會於1882年通過決議。該世紀（19）末期，建立專業退休金制度。²⁶

在中共，高階軍官退伍制度之建立，不是由立法部門主導，而是由行政部門所主導。一直到軍方現役高層年事已高，鄧小平才感覺中壯階層接班人之重要性。鄧小平本是行政部門之一份子，先在行政部門建立共識，然後立法部門配合訂定法律。

在中共，高階文官退休制度完成後，才推動高階軍官退休制度；亦即先完成中央政治局委員70歲退休制度，然後才推動中央軍委委員退休。1989年，江澤民在十四大上任之初，當時軍委年齡逐漸接近80歲；1997年十五大，決定年過80的中央軍委副主席劉華清退伍，服役長達68年之久。2002年十六大最大特色，就是任何中央軍委委員超過70歲者，比照政治局委員70歲上限，一律退役，包含張萬年74歲、遲浩田73歲、傅有全72歲、于永波71歲、王克71歲、王瑞林73歲。從1997年到2002年，計5年，中央軍委年齡下降10歲之多。²⁷

退伍制度與服役年限之建立，對於新任文官領導權有顯著效益。資深元老離開後，政治領袖施政障礙與顧忌，減少許多。此外，新政治領袖含掌握新任高階

²⁶ Samuel P. Huntington, 洪陸訓等譯，*軍人與國家：文武關係的理論與政治*，頁319。

²⁷ Andrew Scobell & Larry Wortzel, *Civil-Military Change In China: Elites, Institutions and Leaders After the 16th Party Congress*.

軍事幹部的人事權，更是政治領袖最重要的籌碼。

第七節 小結

綜合來看，解放軍與行政體系關係良好，又能獲得立法機關的支持，建立許多法規與條例，並獲致預算。在軍方不需要涉入政治紛爭的環境下，軍事幹部在專業領域上能實施軍事專業發展。

江澤民執政初期，軍方對於國家經濟發展，讓步許多，軍事幹部能服從文人的領導。江澤民執政後半期，經濟發展出現成果，文官樂於全力協助軍事現代化之發展，並不吝於給予豐富之資源。另一方面，雖然中國自信心增加了，但是，軍隊國家化之議題將持續擱置，相關論證將難以浮上檯面。

(本頁留白)