

中国安全战略报告 2012

日本防卫省防卫研究所编
National Institute for Defense Studies, Japan



N I D S C h i n a S e c u r i t y R e p o r t 2 0 1 2

目 录

序	iii
前言	
外界对中国军队“文官治军”的关注日益高涨	2
牢不可破的党军关系与面临课题的政军关系	2
“党军”的人民解放军	
党军关系的基本原则与结构	6
军队在政策决策过程中作用的局限性	8
有关人民解放军的环境变化	10
军队与政府间的政策协调不断深化	
军队与政府在南海问题上的配合	16
以灾害救援活动推动共享信息	18
“非战争军事行动”中的部队运用	20
探索如何加强安全政策领域的协调	
军队与外交部门的政策协调	24
军队主导海防工作	27
海上维权活动不断增强	29
人民解放军要求推行政策协调制度化	
军队立法活动的活跃化	32
军队探索在海洋领域发挥的作用	34
军队加强在非传统安全问题上的参与程度	36
军队治安维护职能的矛盾	37
结束语	42
专栏 退役军人发表意见	
退役	25
专栏 中国共产党对“军队国家化”提高警惕	
中共	39
专栏 新党中央军事委员会	
新中	43

序

防卫研究所发行的《中国安全战略报告》，是从中长期的角度来分析中国安全战略政策和军事趋向的年度报告。2011年4月和2012年2月发行第一期（创刊号）和第二期（2011年度版）后，都受到海内外学术界和媒体的高度关注，并与各地研究机构和专家的交流不断加深。今后，我们希望本报告为加深有关中国政策的讨论，促进日中防务交流和安全合作做出贡献。

第三期报告（2012年度版）针对在外交与安全决策过程和政策协调上的人民解放军的作用进行编写，这一问题目前正受到国际社会的关注。具体而言，在概括介绍以党军关系为核心的中国政治结构之后，重点关注人民解放军的多样化军事任务、军队与政府部门的政策协调、以及在外交与安全政策中军队与政府部门的合作等。此外，还对人民解放军的正规化和制度化并其课题进行分析。在编写报告时，除了广泛参考国内外的公开资料外，还参考了包括中国在内的各国专家提出的看法和意见，致力于提供客观的分析。本报告的记述内容和分析结果，是基于2012年11月召开的中国共产党第18届全国代表大会之前的情况而撰写的。

本报告以研究者的立场编纂，并不代表日本政府或防卫省的见解。本报告由饭田将史、杉浦康之、增田雅之、山口信治负责撰稿；由坂口贺朗（主编）、岩谷将、新垣拓、大滨明弘、冢本胜也负责编辑。

2012年12月
日本防卫省防卫研究所
《中国安全战略报告》编辑部

前言

外界对中国军队“文官治军”的关注日益高涨
牢不可破的党军关系与面临课题的政军关系

外界对中国军队“文官治军”的关注日益高涨

最近，很多人士都在纷纷议论，军事力量急速增强的中国人民解放军是否受到文官治军。例如：时任美国国防部部长罗伯特·盖茨在2011年1月访华时，人民解放军对新一代隐形战机歼-20进行了试飞。当时有人就中国共产党领导层对军方的控制提出了质疑。盖茨也要求中方对歼-20的试飞作出说明，中国国家主席胡锦涛对此解释称试飞是“已经计划好的”，与盖茨防长的访华“绝对没有任何关系”。

但据盖茨透露，在会谈中，包括胡锦涛在内的“文官领导人似乎都对战机的试飞表示惊讶”，而且胡锦涛也在会谈的后半部分对试飞做了解释。为此，盖茨对中国的“文官治军”表示出担忧。盖茨访华结束之后到访日本时不仅提到歼-20的试飞，而且还谈及2007年1月人民解放军利用反卫星武器（ASAT）摧毁气象卫星的试验，以及2009年3月发生的中国海军军舰及其它属于政府机关的船只对美国海军调查船“无暇号”的妨碍事件，他表示：有迹象暴露出中国的文官领导层与军队之间缺乏沟通。



中国开发的新一代隐形战机歼-20
(图片提供：IHS Jane's [online news module])

此外，由于人民解放军直接对外发表意见的做法逐渐增多，这也令人感到担忧。近年来，中国军以及军方相关人员发表意见时，不少内容都表示出强硬的态度。例如：2010年7月，人民解放军副总参谋长马晓天就美韩两国在黄海海域进行联合军事演习表示“坚决反对”，中国外交部发言人对于联合军演最初措辞为“严重关切”，后来也改为“坚决反对”。这种做法令人感觉到是外交部根据军方发言的内容而改变了措辞，因此有人提出质疑，党中央是否对军方与政府做到了统一管理。

基于上述迹象，有人提出看法，认为人民解放军在外交决策过程中发挥的影响力有所增强。例如：斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）在2010年发表《中国外交政策中的新角色》报告中指出：中国在外交决策过程中以及对外行动上“正在发生质的变化”，其原因之一就在于人民解放军已经成为外交政策的“新的参与者”。在中国国内也能看到同样的意见。例如：《瞭望东方周刊》（2010年第25期）中刊载的文章中提到了近几年来人民解放军的对外姿态，并指出：“军方决心改变中国外交的游戏规则”。

然而，这种论调的高涨，并非是由于中国的“文官治军”，即：党军关系的动摇所致。美国国防部部长盖茨对于其本人的上述发言，日后解释称“我毫不怀疑中国共产党对军方的控制”。SIPRI也在报告中以谨慎的论调介绍了一位人民解放军相关人士强调共产党对军方控制的发言内容等。中国国内的相关报道自然也不会否定中共对军方的控制。

牢不可破的党军关系与面临课题的政军关系

谈到中国“文官治军”的现状，首先应该指出的是，尽管持有以上观点的人越来越多，但中国的“文官治军”，即：党军关系却没有发生任

何变化。毋庸置疑，人民解放军是党的军事组织，党中央领导经常强调“党对军队的绝对领导”这一大原则，解放军也确认党领导军队的优

势地位。此外，人民解放军的领导机构--中央军委的成员由党中央委员会决定，党中央和中央军委主席拥有军队的最高领导权与指挥权。

为了实现党的绝对领导，党在军队中开展“政治工作”，为了贯彻政治思想工作，在军队设置了不同层面的各类党组织机构和政治工作机构。也就是说，人民解放军接受党的绝对领导，是与党保持一致的军队。因此，几乎很难想象“党军”的人民解放军脱离党的意志单独行动。

这些问题重点在于如何进行协调与加强协作的问题。人民解放军是党的军事组织，国务院则是贯彻和实施党中央方针的政府部门。换言之，人民解放军并不隶属于国务院（中央政府）。尽管国务院下设国防部，国防部接受国务院的领导，但国防部主要肩负军队的涉外职能，几乎不参与国防决策与军事活动。虽然人民解放军与国务院都是执行党的方针的机构，但在政策执行方面，迄今为止两者之间几乎没有密切合作的先例。尤其是20世纪90年代以后，党中央强烈要求人民解放军专心致力于加强国防建设，因此解放军对政治的参与度逐渐下降。人民解放军负责的国防政策是在“党中央—中央军事委员会—四总部（总参谋部、总政治部、总后勤部、总装备部）”系统中形成并执行的，与“党中央—国务院—各部委”系统中以国务院为首的政府部门之间基本上是保持互相独立的。

但是，目前，人民解放军所肩负的任务和发挥的作用已经超出了传统的国防领域。在2004年12月召开的中央军委扩大会议上，军委主席胡锦涛提出了“新世纪新阶段军队历史使命”，人民解放军不仅要保卫国家领土、领海、领空的安全，肩负传统的国家安全保障，要维护国家海洋权益、维护国家在太空、电磁、网络空间的安全利益，还要肩负灾难救援、国际安全保障合作等非传统安全领域的任务。

人民解放军的任务呈现多样化发展的趋势，解放军在执行任务的同时也面临着各种问题，其中包括在国防决策以及其执行过程中，如何与其他系统

所属政府部门之间进行调整和协作。这是因为近年来，随着军队任务的多样化发展，其中很多任务都不仅只限于纯粹的军队范畴，而是涉及到包括国务院各大部委在内的政府部门。人民解放军与政府部门之间的调整，还有可能涉及到军队运营的领导权与指挥权这一根本问题。

《中国安全战略报告2012》在对“党军”的人民解放军的基本性质以及其政策决策过程中所发挥的作用进行确认同时，就围绕人民解放军的中国政治结构加以概述。在此之上，列举有关维护海洋权益、灾难救援、反海盗活动、以及对海外撤侨行动等“非战争军事行动（MOOTW）”的相关事例，探讨新安全领域中军队与政府部门的调整。此外，本报告分析有关外交安全政策上的调整与协作。尤其还将列举由复数相关部门参与的海洋安全方面的事例，介绍军队与政府部门之间进行调整与协作的现状。最后，以法律建设的现状以及人民解放军的立法活动为中心，就军队与政府部门进行调整的制度化建设的现况进行了分析。

关于中国的外交安全决策及其政策协调，还需要从日本的外交与安全政策的视点加以关注。中国是否经过充分的协调之后采取对外行动，这一点是危机管理的重要课题。如果人民解放军与国务院各大部委未经协调就各自分头开展活动，这对于党中央而言，尽管在政策上并不重要，但由此引发对外危机的频度将会上升。反之，如果各个部门之间充分做好了调整，这也将意味着党中央对于该项行动赋予了明确的政治目的，日本应该有意识地采取应对措施。

关于日中安全课题中的海洋安全问题，除了人民解放军之外，还涉及到国家海洋局、农业部渔政局等有关海洋的部门以及外交部，因此应该从日本海洋安全以及日中合作的观点，密切注视该领域中人民解放军与中国政府部门之间的政策协调程度及其方向性。基于这些认识，《中国安全战略报告2012》对中国国家安全政策中党政军的关系以及政策动向进行了分析。

“党军”的人民解放军

党军关系的基本原则与结构
军队在政策决策过程中作用的局限性
有关人民解放军的环境变化

党军关系的基本原则与结构

中国人民解放军的前身是红军，创建于1927年，解放军拥有中国共产党“党的军队（党军）”的特性。在理解党军关系的时候，最重要的是毛泽东曾经提出的“我们的原则是党指挥枪，而决不允许枪指挥党”，即：“党对军队的绝对领导”这一大原则。

这一原则在共产党的最高规章《中国共产党章程》（2007年10月修改）中明确规定“中国共产党坚持对人民解放军和其他人民武装力量的领导”（总纲）、“中国人民解放军的党组织，根据中央委员会的指示进行工作”（第23条）。此外，中国国防领域的最高法规《中华人民共和国国防法》中明确规定“中华人民共和国的武装力量受中国共产党领导”（第19条）。《中国人民解放军政治工作条例》（2010年8月修改）中也明确规定“中国人民解放军必须设置于中国共产党的绝对领导之下，其最高领导权和指挥权属于中国共产党中央委员会和中央军事委员会”（第4条）。由此可见，“党对军队的绝对领导”这一原则至今依然没有发生任何变化。

中国共产党为了维护执政党的地位，始终要求军队对党保持忠诚。例如：在2004年12月召开的中央军事委员会扩大会议上，中央军委主席胡锦涛提出了“新世纪新阶段军队历史使命”，即：“三个提供、一个发挥”，其中第一条就是“军队要为党巩固执政地位提供重要的力量保证”。此外，《解放军报》以及军队领导人都强调指出，“军队非党化、非政治化”以及“军队国家化”都是错误的政治观点，对此坚决反对。由此可以看出，人民解放军接受了党的要求。

基于上述内容可以看出，“党对军队的绝对领导”这一原则并未发生重大变化，党军关系的基本结构已经稳定。但另一方面，军方也对“国内外敌对势力蠢蠢欲动”“妄图离间党和军队的关系”敲响了警钟，这一评论本身就显示出党军关系基本原则和基本结构面临着一些挑战。

党为了在军队贯彻执行党的路线、方针、政策，采用的基本方法是在军队中开展“政治工

作”。《人民解放军政治工作条例》规定：“中国人民解放军的政治工作是中国共产党在军队中的思想工作和组织工作，是构成军队战斗力的重要因素，是实现党对军队绝对领导和军队履行职能使命的根本保证，是中国人民解放军的生命线”。解放军最高教育机构国防大学的教范中也指出：“政治工作是灌输党的政治观点和政治主张的基本手段，通过宣传工作和组织工作，把党的路线、方针、政策变为官兵的自觉行动”，“如果离开政治工作，我军就会面临脱离党的领导的危险”。

军队政治工作的具体内容包括思想政治教育、党组织建设、干部队伍建设、纪律检查和监察工作、军事审判、军事宣传工作、科学文化教育活动、保卫工作等。军队政治工作也负责在军事训练和“非战争军事行动”中提高部队士气，在开展军事行动时，除了提高官兵士气之外，还要负责舆论战、心理战和法律战，即：“三战”。随着市场经济化发展，社会价值观呈现出多样化趋势。为了应对信息化战争，人民解放军还需要进一步学习先进的军事技术。在这一背景下，人民解放军自身也承认在军中有人开始对传统政治工作的有效性产生质疑。人民解放军为了顺应新的形势，开设了“政工网”，已经推动政治工作的网络化。

为了开展军队的政治工作，人民解放军设置和组织了党组织（部队党委、基层党委、党支部）、政治委员制以及政治机关制。关于党组织，《政治工作条例》（第8条）规定“中国共产党在中国人民解放军团以上部队和相当于团以上部队的单位设立委员会，在营和相当于营的单位设立基层委员会，在连和相当于连的单位设立支部。党的各级委员会（支部）是各该单位统一领导和团结的核心”。基于上述条例内容，在部队最高层以及其所属各机关（部门）（司令部、政治部、联（后）勤部、装备部）分别设立了党委会，肩负着在军队中贯彻党的方针的任务。此外，省军区（卫戍区、警备区）、军分区（警备区）、县（市、区）人民武装和预备役部队，实行军队系统和党的地方委员会双重领导制度。

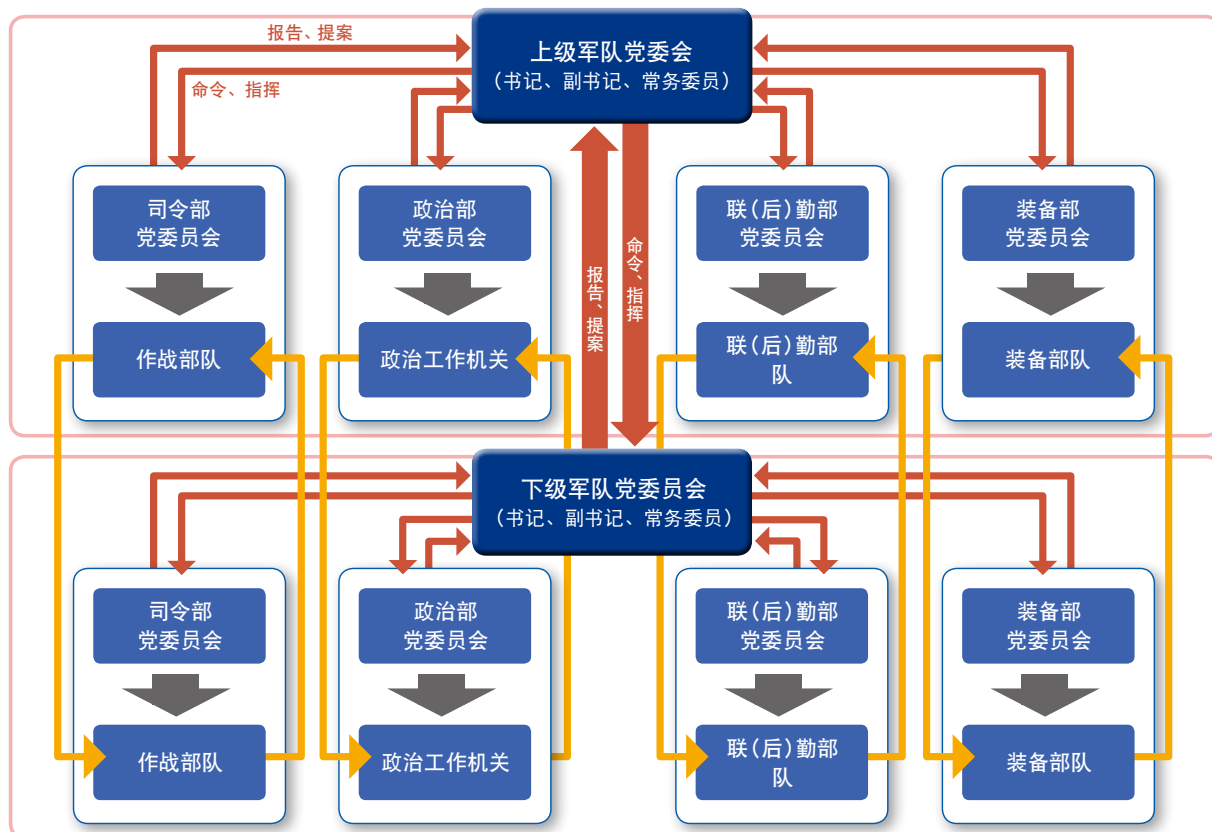
则与军事指挥官级别相同。具有代表性的事例就是阅兵式，并列走在军队方阵最前列的两位必定是政治委员和军事指挥官。政治委员的作用就是在军队中广泛开展政治工作，贯彻党的各项方针政策。

另一方面，也有意见认为，随着人民解放军的现代化发展，不仅需要掌握更加先进的军事知识，还需要迅速的指挥能力以应对信息化战争，因此在目前的人民解放军中，政治工作的重要性相对下降，政治委员在军队中的影响力受到一定局限性，目前政治委员所发挥的作用主要是服务指导和纪律管理。此外，为了避免在信息化战争中给军队的运营造成影响，也要求政治委员掌握最新的军事知识。基于上述意见，我们认为，人民解放军政治委员的作用和以前相比受到了一定局限性。

关于政治委员制，《政治工作条例》（第9条）规定“中国人民解放军团以上部队设立政治委员，营设立政治教导员，连设立政治指导员”。第二次世界大战后的前苏联军以及战败后前往台湾的中华民国军中的政治委员，从其形式上而言，均为部队指挥官的属下，而人民解放军的政治委员

关于政治机关制，《政治工作条例》规定：

图1 人民解放军的党组织与各机关的指挥命令体制（概念图）



（注）红色箭头表示党委员会的指挥命令体制。黄色箭头表示机关的指挥命令体制。

（出处）根据岳忠强主编《中国人民解放军政治工作学》（北京：国防大学出版社，2006年）、齐春元、郭学鑫、王伟、刘继海《军队党委工作规范》（北京：蓝天出版社，2008年）等制作而成。

“在旅以上部队设立政治部，团设立政治处”。统管全军政治工作的是总政治部。政治机关的主要职能就是为党委和政治委员当好参谋助手，领导和做好部队的政治工作。各级政治机关不仅要服从同级党委会指导，还要服从上级政治机关的指导，执行命令，请示报告，反映情况和提出建议。因此我们认为，与负责统管部队主要任务的党委会相比，政治机关专门负责政治工作，在军队贯彻党的方针路线，发挥具有现实性的职能。

从以上制度框架以及运作方式来看，难以认定“党军”的人民解放军在原则和结构上发生了重大变化。另从部队运用观点而言，要求军队加快应对速度，虽然有意见对政治工作这一贯彻党的

方针路线的基本手段产生了一些疑问，但政治工作本身的重要性并未发生重大改变。此外，关于开展政治工作的组织制度--党组织、政治委员制以及政治机关制，虽然为了应对现代化和信息化发展而在运用方法和任务上发生了一些变化，但可以说这些都是为了进一步加强“党对军队的绝对领导”这一原则的有效性。因此，纵观党军关系的基本原则、结构、手段和组织，我们可以断言，在制度上人民解放军难以采取违背党的意愿的行动。

“党军”的人民解放军这根本性格并未发生改变，人民解放军的行动从本质上而言是在具体体现中国共产党，尤其是党中央的方针路线。

军队在政策决策过程中作用的局限性

关于中国的国家战略和外交战略等重大政策问题，最终都是由党中央决策的。《中华人民共和国宪法》的最初章节规定，“在中国共产党的领导下”，“把我国建设成富强、民主、文明的社会主义国家”。《共产党章程》也规定“有关全国性的重大政策问题，只有党中央有权作出决定”。决定上述重大政策问题的组织是党的全国代表大会，党的全国代表大会每五年召开一次。在党的全国代表大会闭会期间，中央委员会根据党的全国代表大会的决议执行党的全部工作，中央委员会全体会议每年召开一次。此外，党章中还规定，在中央委员会全体会议闭会期间，中央政治局和政治局常务委员会行使中央委员会的职权。在第17届中央委员会（2007~2012年）期间，中央政治局（25人），最终是中央政治局常务委员会（9人）拥有“重大政策问题”的决策权。

我们认为，在党中央层面的政策决策方面，人民解放军的直接影响力是有一定局限性的。1980年代以后，人民解放军在中央政治局和中央委员会中所占的比例基本上呈现下降趋势。在1997年9月召开的党的十五大上，中央军委副主席刘华清解去中央政治局常委职务之后，政治局常委中一直没有军职人员，人民解放军不再能对

最高政策决策造成直接影响。自第14届中央委员会（1992~1997年）之后，人民解放军始终有2名中央军委副主席担任中央政治局委员，在中央委员会所占比例一直保持在20%左右，在党中央的政策决策过程中依旧发挥着重要作用。但在党内高层，人民解放军发表意见的机会受到一定的局限。

自不待言，由于现在中国共产党的总书记兼任中央军委主席，因此在进行高层决策时，人民解放军可以通过军委主席向政治局常委陈述意见。但我们认为在党中央政治局讨论军事问题的情况并不多。例如第16届党中央委员会期间（2002~2007年），在中央政治局举行的44次集体学习中，涉及到所面临的军事问题的只有2次，一次是研究军事变革（RMA）（第5次、2003年5月），另一次是以国防建设与经济建设的协调发展为题（第15次、2004年7月）。第17届中央委员会期间（2007~2012年），只在2009年7月就“坚持军民融合式发展，推动国防建设和经济建设的良性互动”进行了一次讨论。由于中共中央采取“集体领导体制”，因此无论是江泽民时代还是胡锦涛时代，其政治过程的特征都是在党内形成共识，而不是党总书记拥有政

策决策的绝对权限。

关于中国的外交和安全政策，基本上都是基于上述制度对重大的政策问题进行决策，但作为党中央政策决策的辅佐机构，另设有中央外事工作领导小组。2012年，国家主席胡锦涛担任领导小组组长，国家副主席习近平担任副组长。中央外事工作领导小组的成员除了统管外交事务的国务委员戴秉国之外，还包括外交部、国防部、公安部、国家安全部、商务部、国务院港澳事务办公室、国务院侨务办公室、国务院新闻办公室的负责人（部长级）以及中共中央宣传部部长、中共中央对外联络部部长、负责对外政策的人民解放军副总参谋长等成员组成。中央外事工作领导小组，除了负责对外政策及安全政策的协商与政策制定之外，还负责各个部门之间的政策协调工作。

1990年代后期，中央外事工作领导小组的制度进一步得到完善。1998年8月中共中央撤销了国务院外事办公室，新成立党中央直属机构的中央外事办公室，除了拥有中央外事工作领导小组的事务职能之外，还负责对国际形势和外交政策进行调研，对党中央的政策立案和决策发挥辅佐作用。此后，在中央外事办公室的职能中又新增加了危机管理职能。1999年5月北大西洋公约组织飞机误炸中国驻南斯拉夫大使馆，以此为契机，为了加强危机应对能力，党中央于2000年9月组建了中央国家安全领导小组，但中央国家安全领导小组事实上与中央外事工作领导小组合署办公，中央外事办公室成为中央国家安全领

导小组的常设事务机构。换言之，中央外事办公室，除了外交事务之外，还在安全以及对外危机管理等领域，肩负着向党中央进行政策提案以及对各个部门进行协调的任务。

我们认为，在上述制度框架中，人民解放军发挥的作用并不大。在中央外事工作领导小组成员中，虽然有来自人民解放军的国防部长和副总参谋长，但和其他部门相比并不突显，国务院系统的代表占大多数。此外，在中央外事工作领导小组的事务单位中央外事办公室，迄今为止分别由外交部门的刘华秋（1998～2005年）和戴秉国（2005年～）担任主任，由外交部和中央对外联络部的两位担任副主任。戴秉国除了负责与主要国家之间进行“战略对话”之外，还担任巴西、印度、俄罗斯与中国之间举行的“金砖四国”（BRICs）安全事务高级代表会议的中方首席代表。从上述情况可以断定，在有关中国的所有外交及安全政策的部门协调方面，以国务院为中心的政府部门拥有巨大的影响力，而人民解放军的影响力是有一定局限性的。

中国的国防政策是通过“党中央—中央军事委员会—四总部”这一途径进行决策的，在决策过程中人民解放军发挥着重大作用。其中尤其发挥重大作用的是中央军事委员会，在《中华人民共和国国防法》中规定中央军委“领导全国的武装力量”，是党的最高军事指挥和军事决策机构。关于中央军事委员会，具体情况不为人所知。中央军事委员会指党中央军事委员会和中华人

表1 人民解放军在政治局及中央委员会中的比例

会期	第9届	第10届	第11届	第12届	第13届	第14届	第15届	第16届	第17届
党代会召开年份	1969	1973	1977	1982	1987	1992	1997	2002	2007
政治局委员	12/25 52%	6/21 28.6%	12/23 52.2%	11/28 39.3%	2/17 11.8%	2/20 10%	2/22 9%	2/24 8%	2/25 8%
中央委员	85/170 50%	62/195 26.7%	61/201 30%	50/210 23.8%	23/175 13.2%	44/189 23.2%	41/193 21.2%	44/193 22.8%	41/204 20.1%

（注）上段数字为军队出身的政治局委员占比。下段数字为军队出身的中央委员占比。

（出处）沈明宝“中共十六大权力继承与军队角色”《展望与探索》，2003年第1卷第2期，第45页，“十七届中委 两成披戎装”香港《文汇报》2007年10月22日。

民共和国中央军事委员会的两个组织。但是，除了领导人进行交替的特殊时期之外，两个军委的成员完全相同，实际上可以说是一套机构两块牌子。在中国只称呼中央军委，所以难以分辨到底是党中央军委还是国家军委。在《中国共产党章程》（第22条）规定“党的中央军事委员会组成人员由党中央委员会决定”，因此可以认为中央军委是党中央的国防决策机构之一。中央军委全体会议平均每年召开6次，每次召开几天，是连接中国领导人和军队之间的最为重要的组织。

有关人民解放军的环境变化

如上所述，“党军”的人民解放军这其本质并未发生根本性变化。在党中央的政策决策过程以及有关外交和安全政策的部门之间协调方面，军队发挥的作用是有一定局限性的。因此，所呈现的“文官治军”相关的评论，并不基于党军关系产生动摇而出来。应该考虑这些问题是由于以下的三个变化所导致的，即：①人民解放军的专业化；②军队应该参与的安全领域的扩大；③随着军队任务的多样化，要求军队与政府部门进行协调的情况有所增加。

首先第一个变化是人民解放军的专业化。1989年发生天安门事件时，政府调动军队参与国内政治造成重大冲击，军队的专业化基本上是从1990年代之后进展的。党军关系方面，除了党领导军队之外，还一直强调两者的“共生”。例如：毛泽东时代的文化大革命期间，人民解放军全面介入了国内政治，政治对军队的影响也极其之大。邓小平时代之后，出自对这一情况的反省，降低了军队对政治的参与程度。但另一方面，由于注重经济建设高于军队的现代化建设，要求军队自力更生，同时允许军队开展经济活动，因而造成人民解放军纷纷开展生产和商务活动。军队经商问题受到关注的1990年代前期，参与经济活动的军人已经达到了80万人，人民解放军，除了在应该肩负责任的国防和军事领域之外，还积极参与到其他领域。

1949年中华人民共和国成立以来，担任中央军事委员会主席的分别有毛泽东、华国锋、邓小平、江泽民和胡锦涛五人，没有一位是拥有军衔的现役军人。自1980年代之后，中央军事委员会中，军委主席以外的文官成员只有赵紫阳（1987年11月～1989年6月）、胡锦涛（1999年9月～2004年9月）和习近平（2010年10月～）三人，担任军委成员期间均未担任国务院总理等政府部门的职务，其他成员全部为现役军人。从这一点可以看出，政府部门对军队几乎没有任何影响力。

1991年海湾战争以及1995年至1996年台海危机发生之后，军人从商的情况发生了变化。1992年11月，中央军委主席江泽民在军队的一次会议上谈及海湾战争等国际形势，要求人民解放军制定新的军事战略方针。接到指示之后，以中央军委的军方成员为中心，召集总参谋部、总政治部和总后勤部的领导进行了讨论，并在1993年1月召开的中央军委扩大会议上，决定把“打赢高技术条件下的局部战争”定为新军事战略方针的中心课题，并开始注重部队装备的现代化建设和官兵的教育训练，从而提高部队的人才培育。此外，由于在台海危机时，目睹了以航母打击群为中心的美国军事实力，因此人民解放军加快了陆军、海军、空军以及第二炮兵部队在内的全军现代化建设。在这一过程中，进一步明确了人民解放军的作用，1998年正式出台条令禁止军队从事经营活动，要求其专心致力于国防建设，并于同一年提出军队建设的“两个转变”，即：“由数量规模向质量效能型转变”、“由人力密集型向科技密集型转变”，并以陆军为主削减了50万人的兵力。

此后，随着部队装备的现代化发展，以及要求人民解放军能够开展高度、复杂的作战，因此确保拥有高技术高教育水准的人才，针对综合作战等开展高度训练变得至关重要。为了实现这一目标，中国开始着手设计制定新制度。1998年

12月时隔14年对《中华人民共和国兵役法》进行了修改，规定“根据军队需要，志愿兵也可以直接从非军事部门具有专业技能的公民中招收”。自1999年12月起开始实施新的士官制度，拥有1个以上专业资格的士官比例得到提升。为了培育技术人员以及指挥官等高技术领域人才，同一年又对国防科学技术大学和石家庄陆军指挥学院等军事院校进行了重组。2011年推出《2020年前军队人才发展规划纲要》，制定了进一步加强适用于联合作战以及信息化发展的人材培育方针。

近年来，人民解放军致力于培育专业人才，推动军队的专业化发展。因此我们认为，目前的中国领导人几乎都不具备军务经验，对于军事技术得到提升的人民解放军的现状，也不具备详细的知识，其结果导致虽然党中央拥有最高领导权与指挥权，但在通常的部队运用方面，军方的自主性有所提高。当我们在考察人民解放军的专业化发展时，不能忽视的是“党军”的人民解放军这根本性质并未发生改变，因此，解放军脱离政治化的程度是有限的。可以说，人民解放军只不过是在美国专门研究政军关系的学者萨缪尔·亨廷顿提出的专业技术、责任感和团队意识的基础上进行了专业化发展，归根结底还是“党军”，只在“党军”的框架之下提高了军队的自主性而已。

进入邓小平时代之后，党的方针开始从“人治”转为“法治”。为了提高对高度发展的军队

行动进行预测的可能性，开始注重依法完善制度。换言之，为了有效管理专业化军队，党中央致力于完善有关人民解放军的法律制度。例如：在2007年11月召开的党的十七大上，胡锦涛主席提出要全面推动“军队革命化、现代化、正规化建设”。“革命化”指彻底贯彻党对军队的绝对领导，“现代化”指装备的现代化以及人才培养。为了实现“革命化”和“现代化”，还需要重视军队的“正规化”，根据法律制度等针对人民解放军的定位和活动制定相应的制度。关于“正规化”，胡锦涛主席强调根据“依法治军”的方针，完善军事法规，加强科学管理的必要性。

事实上，关于通过完善法律法规从而制定人民解放军相关制度这一动向早在1980年代后期就出现了。正如下表所示，以中央军委法制局拥有制定权的军事法规和中央军委法制局与国务院法制局共同制定的军事行政法规等为中心，自1990年代之后就开始迅速完善相关军事法律建设。在1980年代以前，人民解放军甚至没有军衔制度，几乎不受规则限制，但进入1990年代之后，随着军事法规以及各类部门规则的出台和修改，解放军的活动开始受到法规约束。我们认为，上述军事法规之所以有所增加，是由于需要进一步开展高度训练，学习使用先进的装备，要求进行详细规定。从这一点我们也可以看出人民解放军的专业化进程。

表2 相关军事法规的数量

	军事法律	军事法规	军事行政法规	军事规章
截至1998年7月	12	70多	40多	1,000多
截至2002年12月	13	共计160		2,500多
截至2006年12月	15	171	47	3,400多
截至2008年12月	15	215	94	3,000多
截至2010年12月	17	224	97	3,000多
截至2012年4月	18	228	98	3,000多

(注) 中国的有关国防军事法律包括：全国人民代表大会制定的基本法、中央军委法制局制定的军事法规（军内法规）、中央军委法制局与国务院法制局共同制定的军事行政法规以及军内各个部门制订的军事规章。

(出处) 中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的国防》（1998年），张建田“与时俱进的中国军事法制建设”《检察日报》2002年12月23日，张建田“新中国军事立法的历史发展与阶段划分”《法学杂志》2007年第4期，第104页，刘成军·刘源主编《新中国国防和军队60年》（北京：人民出版社、2009年），179页，中华人民共和国国务院新闻办公室《2010年中国的国防》（2011年），“十一届全国人大一次会议以来军事立法工作回眸”《解放军报》2012年3月4日，胡彦林“军事立法必须保障党对军队绝对领导”《解放军报》2012年5月4日。

第二个变化是，近年来，随着安全领域的扩大，人民解放军的作用也不得不朝着多样化发展。2004年12月胡锦涛主席提出了“新世纪新阶段军队历史使命”，人民解放军的作用已经超出了纯军事领域。胡锦涛要求人民解放军“为维护国家利益提供有力的战略支撑”，这里所说的国家利益，在中国国防白皮书《2010年中国的国防》中提出：解放军不仅要保卫国家领土、领海、领空的安全，还要维护国家海洋权益，维护国家在太空、电磁、网络空间的安全利益。在灾害救援等非传统的安全领域开展活动也是解放军的重要任务。此外，军队肩负的“历史使命”之一是“为维护世界和平，促进共同发展，而发挥重要作用”。换言之，人民解放军的作用已经扩大到海洋安全、灾害救援等非传统安保领域，以及联合国维和行动、反海盗活动等国际性“非战争军事行动”。

第三个变化是与国务院等政府部门之间的协调工作。人民解放军以前未必需要对其进行高度重视，但随着人民解放军肩负的任务出现多样化发展，这就导致军队面临着需要与政府部门进行协调的课题。例如海洋安全问题，目前中国涉及海洋问题的政府部门多达十几处；国内的灾害救援和公共卫生等问题，除了中央政府之外，还涉及到各个地方政府部门，需要共同制定政策。在这些政策领域，军队很难依照军事法规自主制定活动内容和范围，不得不需要与政府部门进行协调。

在上述情况下，原则上党中央是负责协调政军关系的主体。无论是军队还是政府部门都根据党中央提出的方针采取行动，但有的时候党中央的方针未必很明确很详细。党中央通常是通过传达重要讲话或下达重要文件来公布有关的方针。党中央在起草文件的时候，虽然通常是向党内、政府和军队等各个部门听取意见，但在最终下达给各个执行机构的文件或讲话中未必记载具体个别指示。其结果导致各个执行机构对党中央的方针内容留有解释的余地。

事实上关于胡锦涛主席提倡的“新世纪新阶段军队历史使命”，军队内部也存在着不同的解释。例如：关于未来海军战略的方向性问题，

海军的一部分人提出了海军战略应该由“近海防御”向“远海防御”转换的讨论，但另一方面，有人又在强调迄今采取的近海防御战略并没有改变。这两种讨论都是以“历史使命”为依据，它说明对于党中央提出的方针尚有可以进行不同解释的余地。

这种倾向不仅只发生在人民解放军，在政府部门也有类似现象，因此军队和政府部门这两大执行机构对于党中央的方针有可能出现不同的解释。中国的领导人对于各类政策方针经常要求各个执行机构“统一到中央”，这本身就说明目前各个执行机构对于党中央提出的方针拥有加以解释的余地。

关于“解释的余地”，人民解放军与外交部门之间也存在着一定的差异。例如：关于外交政策的“坚持韬光养晦，积极有所作为”这一方针的解释就有不同。这一方针是在2009年7月召开的第11次驻外使节会议上胡锦涛主席提及的。戴秉国也提及这一观点，主张“不当头、不打旗、不扩张、不称霸，与走和平发展道路的思想是一致的”。但人民解放军副总参谋长马晓天也曾提到邓小平曾经说过的“我们千万不当头”，他强调“力求稳妥并不等于无所作为”，并主张“积极有所作为同等重要”。这两者都是从外交政策上对2010年10月第17届中央委员会第5次全体会议上提出的政策方针进行解释的讨论，但重视“坚持韬光养晦”的外交部门与强调“积极有所作为”的人民解放军之间，解释的含义截然

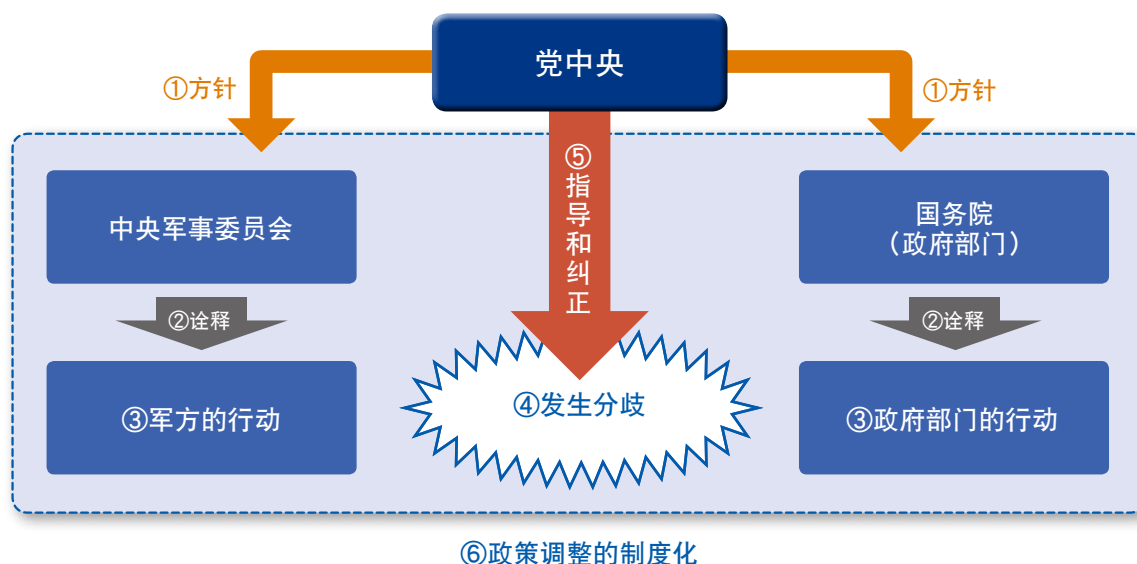
不同。

最后需要指出的是，由于中国国内问题堆积如山，所以党中央对人民解放军的指导并非面面俱到。虽然代表党中央的是7名中央政治局常务委员以及25名政治局委员，但拥有军队指挥权的领导人只有3人，即：常务委员习近平，以及政治局委员范长龙和许其亮。此外，正如前文所述，在政治局会议上讨论国防和军事问题的次数似乎并不多。为此，党中央对军队发挥强大指导只限于了解到事态紧迫，并且只有在直接领导下才能解决问题的情况。

从迅速执行政策的观点出发，确立人民解放

军与政府部门之间进行政策调整的机制，并依照法律使其制度化，这一点至关重要。《解放军报》也表示“充分发挥法制的调控功能，有利于统筹协调各方”，指出了根据法律制度推动政军协调的必要性。中国自身也认识到军队与政府部门调控功能制度化的课题，也在讨论两者之间的权限分配问题。但是，军队与政府部门之间的权限调控绝非轻而易举之事，需要依靠党中央的领导，在接受党中央领导的前提下维护军队与政府的二元化领导体制这一政治结构，并在该结构的框架下进行政军协调，加强其制度化。

图2 中国共产党、政府和军队的关系（概念图）



军队与政府间的 政策协调不断深化

军队与政府在南海问题上的配合
以灾害救援活动推动共享信息
“非战争军事行动”中的部队运用

军队与政府在南海问题上的配合

人民解放军发挥的作用，除了保卫国家领土、领空、领海安全的国防任务之外，已经逐渐扩大到维护国家海洋权益、灾难救援、海外撤侨行动等所谓“非战争军事行动”以及“非传统安全保障领域”，因此需要人民解放军与政府部门（国务院部委）进行协作的场面逐渐增多。换言之，在党中央的领导以及中央军事委员会的指挥下，迄今为止基本上没有与政府部门发生直接关系的人民解放军，面临着需要与政府部门进行协调的新课题。在党中央的领导下，目前正在构建两者之间的协调机制。

自2012年4月起，在中国与菲律宾有领权纷争的南海Scarborough礁（黄岩岛）海域，两国的监视船持续对峙了大约2个月左右。中国外交部、国家海洋局海监总队（海监）、农业部渔政局（渔政）以及人民解放军均参与了事件的应对。事发当初，各个部门采取了不同的应对方法，但随着事态的长期化，引起国际社会的关注，各个部门之间开始展开合作，对菲律宾统一施加压力，最终把菲律宾的监视船驱逐出该海域。

2012年4月8日，在现场海域进行监视飞行的菲律宾海军飞机发现黄岩岛泻湖内停泊着八艘中国渔船。菲律宾海军立即向黄岩岛派遣了“德尔皮拉尔”号巡逻舰，4月10日对中国渔船进行检查时，发现了菲律宾法律上禁捕的珊瑚、贝类、鲨鱼等。当菲律宾方面正要拘留中国渔民的时候，中国海监下属的两艘监视船赶到现场，驶入菲律宾海军巡逻舰与中国渔船之间，对菲方逮捕渔民进行了干扰。自此两国之间开始了长达2个月的对峙。

事发之后，中国外交部强调称中国对黄岩岛拥有主权，中方强烈谴责菲律宾的行为，并希望通过外交努力和平解决问题。在4月11日的记者会上，外交部发言人刘为民表示：“黄岩岛是中国的固有领土。中国对黄岩岛拥有无可争辩的主权”，“敦促菲方从中菲友好和南海和平稳定的大局出发，不要制造新的事端，与中方共同努力，为两国关系的健康稳定发展创造良好条件”。4月16日，刘为民表示：“目前黄岩岛局势已经有所缓和，中

菲双方正就此问题进行进一步外交沟通”。

关于黄岩岛的问题，中国外交部的态度似乎比较乐观。4月18日，中国外交部副部长傅莹约见菲律宾驻华使馆临时代办时表示：“经过双方协商，局势初步得到缓和”。4月23日，中国驻菲律宾大使馆发言人张华向记者表示，中国的两艘执法船已经于前一天驶离黄岩岛海域，这是中国为缓和局势所付出努力的结果。

围绕黄岩岛的对峙问题，中国外交部主张通过对话和平解决问题，在当地负责维护海洋权益的各个部门之间也逐渐展开合作。据菲律宾方面的报道，发生事件的4月10日，有两艘海监船被派往现场，两天之后，肩负着保护渔民任务的渔政部门的监视船也赶到黄岩岛，海监和渔政部门联合与菲律宾沿岸警备队监视船进行对峙。4月22日，中国下令从黄岩岛撤回两艘监视船，海监和渔政的监视船同时撤离黄岩岛。这些行动都令人感到两者是在听从统一的指挥。4月26日，就中菲黄岩岛对峙问题保持沉默的人民解放军明确表态将与海监和渔政部门合作，维护海洋权益。在4月26日的定期记者会上，国防部发言人耿雁生表示：“中国军队肩负着保卫国家领土主权和维护海洋权益的任务，始终坚持在国家的统一部署下履行自己的使命。根据职责和任务，中国军队将密切配合渔政、海监等部门共同维护国家海洋权益”。据《解放军报》（2012年9月6日）报道，在东海和南海，人民海军与海监、渔政、公安部边防海警（海警）建立协调配合机制，有效维护国家海洋权益。

在短期内黄岩岛的中菲对峙难以解决，因而问题趋于长期化，并引发了国际社会的高度关注。4月30日，美菲两国外长和防长在华盛顿举行首轮“2+2”会谈，美国方面对包括黄岩岛对峙在内的南海问题表示出高度关注，并表明重视确保该海域的航行自由、反对武力行使和威吓。此外，美国方面还向菲律宾承诺，提供巡视船、支援提高信息收集能力、充实联合军演内容，因而使得完善《美菲共同防御条约》的内容。

随着黄岩岛问题的长期化，美国的参与不断

增加。对中国而言情况不断恶化，因此中国国内制定了统一负责该问题的应对方针。即：以武力为背景进一步施加压力，逼迫菲律宾方面作出让步。中国外交部发言人刘为民在5月5日表示通过外交谈判解决问题的方针没有变化，但在5月8日却改变了态度。当天，外交部副部长傅莹约见菲律宾驻华使馆临时代办，指责菲方未从黄岩岛撤船，导致事态不断扩大，“形势难以乐观”。在此之上，傅莹还敦促菲方撤走在黄岩岛海域的船只，不再干扰中国渔船作业，也不再干扰中国政府的监视船依法执行公务，并明确表示：“中方已经做好了应对菲方扩大事态的各种准备”。

似乎对外交部的态度作出呼应，5月10日，新华社、《人民日报》、《解放军报》相继发表评论对菲律宾发出严重警告。新华社评论指出：中国人在“事涉领土主权等核心利益的重大原则问题上，绝不会让步”，并警告菲方称：“切莫低估事态进一步恶化后需要付出的代价”。《人民日报》发表评论指出，中国以极度的忍耐力应对这一问题，但也可以“以自己的实力”“选择另一种做法”，“菲律宾不可能迫使中国牺牲自己核心利益并做出无原则的让步”。此外，《解放军报》的评论指出，中国在黄岩岛问题上一直隐忍不发，不是软弱，而是克制。并警告称：“任何人妄图抢夺黄岩岛主权，不仅中国政府不答应，中国人民也不答应，中国军队更不会答应”。

之后两国的监视船也持续在黄岩岛进行对峙。5月29日，中国国防部长梁光烈与菲律宾国防部部长加斯明在柬埔寨金边就黄岩岛问题交换了意见。6月5日，外交部发言人刘为民宣布，菲律宾的监视船已经撤离黄岩岛泻湖，中国公务船继续在现场进行警戒执法活动。中国的监视船此后也持续滞留在黄岩岛海域，中方渔船在泻湖内自由捕鱼作业，黄岩岛事实上被中方掌控。今后要关注中国是否派遣监视船常驻该海域、是否在岛上建设监视用设施等事宜，倍受关注。如果中国出现上述动向，这将是自1995年中国占领美济礁之后时隔17年占领的新岛屿，它将有悖于规定对移居无人海岛进行自制的《南海各方行为宣言》。

6月21日，中国民政部宣布成立三沙市的方针，统管南沙群岛、西沙群岛以及包括黄岩岛在内的中沙群岛。7月22日，三沙市选举人民代表，23日选举市长，24日正式成立三沙市政府。7月19日，中央军委批准组建与三沙市政府相对应的“中国人民解放军海南省三沙警备区”。

如上所述，中菲在黄岩岛进行对峙的初期，中国的相关部门是分头进行应对的。但随着问题的长期化，导致有可能对中国在国际社会的立场造成不良影响的时候，各个部门开始统一方针，对菲律宾共同施加压力。考虑到中国的决策体制，我们自然而然地可以想到党中央进行这次政府部门与解放军之间的政策协调。

在东海问题上，中国人民解放军和各政府部门也加强了合作。2012年9月，国防部发言人杨宇军就尖阁诸岛形势问题强调指出：“与海监、渔政等部门密切配合，为国家海上执法、渔业生产、油气开发等活动提供安全保障”。同年10月，为了加强海洋权益保护能力，海军东海舰队与国家海洋局东海分局及渔政东海区在浙江省舟山附近的东海近海举行了联合演习。其中，不仅演习了海军舰艇与海监及渔政监视船配合、共同与外国舰船进行对峙，而且还假设中国的渔政监视船遭到外国舰船撞击后，利用直升飞机等把伤员运送到海军医院船。基于上述动向我们可以推断，围绕海洋权益保护活动，海军与海洋执法机关不仅在南海加强了合作，今后很有可能在东海也加强合作。

以灾害救援活动推动共享信息

2008年5月的汶川大地震和2010年4月的玉树地震是人民解放军参加大规模灾害救援活动的代表性事例。汶川大地震的震中位于四川省汶川县，里氏震级达8.0，其遇难者和下落不明者共计大约8万7,000人。党中央对此极其重视，调动了大约13万人民解放军和人民武装警察（武警），与以国务院总理温家宝为中心的政府部门共同进行抗震救灾工作。在救灾活动中，军队主要负责人命救助、受伤者紧急转移和救援物资提供等任务。

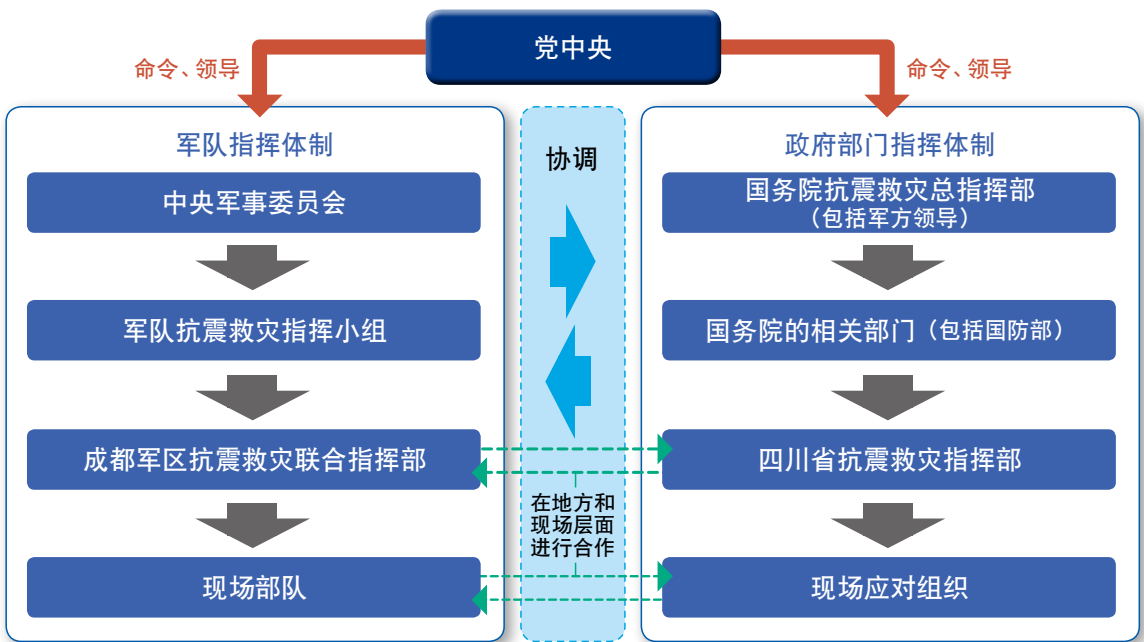
但是，据说在救灾活动初期，军方曾经拒绝温

家宝提出派遣直升机部队的要求，直到中央军委主席胡锦涛下达命令之后，才同意派遣直升机部队。事实上，在地震发生第二天，军队就组建了军队抗震救灾指挥部，由解放军总参谋长陈炳德担任组长。陈炳德在回忆录中描述了军方在接到胡锦涛的命令之后逐次派遣军队赶赴灾区的情形。

然而，人民解放军与政府部门的协调机制并非完全没有发挥作用。例如，在温家宝担任总指挥的国务院抗震救灾总指挥部，就有中央军委副主席郭伯雄等军方负责人参加。陈炳德称：军队抗震救灾指挥部在国务院抗震救灾总指挥部的整体领导下，组织和指挥军方灾害救援活动，温家宝委派军队抗震救灾指挥部副组长、解放军副总参谋长葛振峰参加堰塞湖抢险指挥部。

另外，在国务院抗震救灾总指挥部副总指挥、国务院副总理李克强主持的会议上，决定由国家发展改革委具体分配救灾活动所需物资，国家发展改革委应总参谋部的要求，迅速备齐了所需物资。鉴于上述情况，可以说，除了汶川大地震发生的初期阶段以外，在党中央，尤其是在胡锦涛主席的领导下，军方与政府部门间的协调机

图3 汶川大地震时的指挥体制



(出处) 根据《解放军报》等中国的各类报道制作而成。

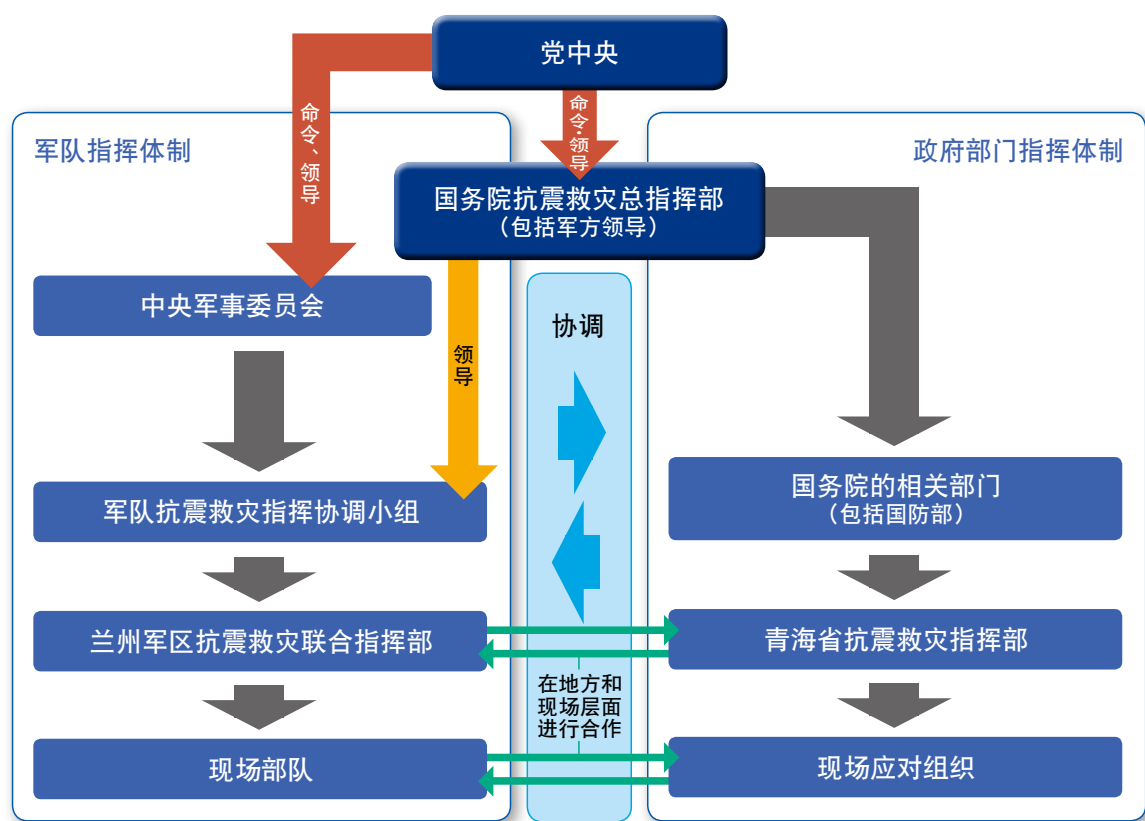
制发挥了有效作用。

另有意见认为，初期阶段协调机能之所以不够完善的原因之一，有可能是因为当时相关法规没有对军方与政府部门的关系加以明文规定。例如，在地震对策基本法《中华人民共和国防震减灾法》（1997年12月公布）中只规定：“中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵应当执行国家赋予的防震减灾任务”（第八条），但并没有规定军方与政府部门的关系。在危机管理基本法《突发事件应对法》（2007年8月公布）中只规定：中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织依照本法和其他有关法律、行政法规、军事法规的规定以及国务院、中央军事委员会的命令，参加突发事件的应急救援和处置工作，并没有关于军方与国务院关系的具体指挥命令系统的规定。此外，在规定军队灾害救援活动的军事法规《军队参加应急救援条例》（2005年6月公布）中，只规定了国务院要求军队参加抢险救灾活动的权限，而并没有规定两者的指挥

命令关系。

2008年12月，中国修改了《中华人民共和国防震减灾法》，其中纳入了一些在汶川大地震中汲取的教训。该法规定“国务院抗震救灾指挥机构负责统一领导、指挥和协调全国抗震救灾工作”（第六条）。由此，今后如果需要进行大规模灾害救援活动时，由以国务院为中心的指挥机构，进行对各部门领导和协调。此外，还规定“中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织，依照本法以及其他有关法律、行政法规、军事法规的规定和国务院、中央军事委员会的命令，执行抗震救灾任务”（第九条），因此军队不仅要服从中央军委的命令，还必须执行国务院下达的命令。如上所述，法律将国务院定位在军队之上，两者间协调机能的制度化取得了进展。但是，对于军方与国务院关系的具体指挥命令系统依旧没有明文规定。对于这一点，军方研究学者也指出：没有真正形成军地联合的运行机制，指挥关系不明确；现有法律中宏观性规范多，可操作性的规定少，甚至很多方面没有法

图4 玉树地震时的指挥体制



(出处)根据《解放军报》等中国的各类报道制作而成。

律定位和无法可依。

制度化的成果在2010年4月16日发生的里氏震级7.1级的玉树地震中得到了验证。玉树地震的震中位于青海省玉树藏族自治州，造成2,700多人遇难或下落不明。和发生汶川大地震时一样，党中央极其重视灾情，调了解放军、武警大约1万3,000人，负责人命救助、救难运输、救援物资供应等。有的意见认为，尽管当时胡锦涛主席正在出访巴西，但以国务院抗震救灾总指挥部为核心的军方与政府部门的协调机制较汶川大地震时合作顺畅很多，军队的灾害救援活动能力得到了提升，对减轻灾情作出了贡献。

军方与政府部门间的协调机能尤其以构建信息共享体制的形式得到推进。发生地震后，军队处置突发事件领导小组办公室，在前方工作组赶赴玉树的同时，迅速与以国务院应急办公室、中国地震局、民政部、卫生部、民航总局、交通运输部、安监总局等部门建立起不间断的联系，及时协调有关救灾事宜。国防部也立即与国务院20多个部门建立了联席会议制度，加强了军地灾害信息共享机制和军地联动机制建设。

但是，由于军方与政府部门的指挥命令系统没有立法加以明文规定，所以国务院抗震救灾总指挥部没有对军队的个别具体行动下达命令。解放军接受党中央、中央军委和胡锦涛主席的命令，根据国务院抗震救灾总指挥部决策部署，在军队抗震救灾指挥协调组的组织指挥下采取行动。《解放军报》评价称，当时正要公布的《军队处置突发事件应急指挥规定》中规定的指挥机制对一系列的活动有效地发挥了作用。所以我们认为，协调机制以信息共享为中心，军方确保了部队运用中的主导权，军方对此也作出了肯定性评价。

如上所述，以汶川大地震为契机，国务院被定位在军队之上，军方与政府部门协调机能的制度化有所进展，其成果已经在发生玉树地震时各方加强信息共享这一点上得以证实。但是，关于两者的指挥命令系统仍然模糊不明，政府部门对军队的影响力仍有一定的局限性。因此可以说，在灾害救援活动中军方与政府部门的协调机能，是以党中央、中央军委和中央军委主席的领导为前提而建立的。

“非战争军事行动”中的部队运用

人民解放军在亚丁湾的反海盗活动以及在利比亚的撤侨行动都是首次尝试，可谓是在国外进行的“非战争军事行动”的代表事例。2008年12月20日，中国外交部宣布中国政府决定派海军舰艇前往执行护航任务。对中国海军而言，这次反海盗活动是首次远离中国参加远洋军事行动。直到目前（2012年12月），中国海军仍在持续参加反海盗活动。

中国派遣海军参加反海盗活动，是应中国海运行业向政府提出的要求，中国交通运输部、外交部、军方以及一些专家反复研究讨论之后，由党中央、国务院、中央军委和胡锦涛主席最终决定的。当时政府部门认为，派遣海军不仅是应国内海运行业的要求，同时从外交角度考虑的，参加反海盗活动可以向国际社会展示中国是一个“负责任的大国”。

从军方而言，参加亚丁湾的反海盗活动，不仅可以发挥“新世纪新阶段军队历史使命”中保护海洋权益的作用，而且可以通过参加远洋活动积累更多的经验。此外，对于政府部门的外交考量，军方也同样有所考虑。因此可以说在派遣中国海军舰艇前往亚丁湾一事上，军队与政府部门的利害关系是一致的。

在执行反海盗活动中，军队既确保了部队运用的主导权，又与政府部门建立了良好关系。首先，为进一步提高战略层面的指挥决策效能，中国人民解放军建立完善由总部与国家外交部、交通运输部等有关部门组成的应急指挥机制，优化请示报告、协调配合、决策反应流程，确保了部队运用的主导权。另一方面，交通运输部也以听从和配合中国海军主导的护卫指挥为己任。事实

上，交通运输部对需要护航的船舶实施自愿申请原则，并把登记信息转告给海军，使护航活动更加顺利。另外，外交部、交通运输部、地方政府和国企等相关单位都派遣人员和船只等，协助海军完成派遣舰队的补给和养护工作。

在利比亚撤侨问题上，中国空军也首次派遣军用机到国外参加“非战争军事行动”。2011年2月15日，利比亚发生反政府示威游行，国内实际上陷入内战状态。当时，在利比亚从事铁道、油田等事业活动的中国籍技术人员和劳工等大约3万6,000人。

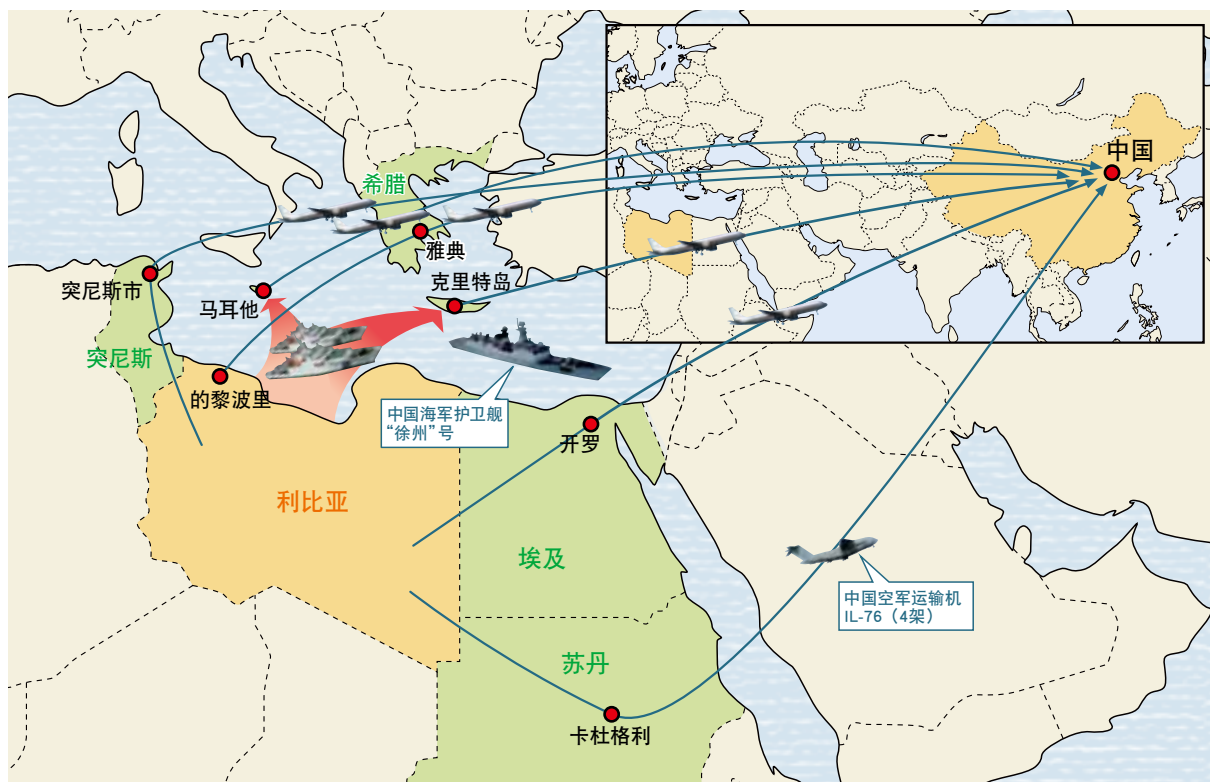
2月21日深夜，胡锦涛主席和温家宝总理对相关部门发出指示，要求采取切实有效措施，保护逗留在利比亚的中国公民安全撤离。接到指示的第二天2月22日，国务院成立了应急指挥部，由国务院副总理张德江任总指挥（国务委员戴秉国协助工作），国务院副秘书长尤权、外交部长杨洁篪任副总指挥。国务院应急指挥部由外交部、商务部、国务院国有资产监督管理委员会、公安

部、国防部等相关部门组成，办公室设在外交部。在国务院应急指挥部的指挥下，以各个驻外大使领馆为基础成立了第二级应急指挥部、在利比亚的中资企业，成立第三级应急指挥部，负责当地撤离工作。此外，中国政府还调动了中国的民用飞机和船舶，包借了外籍飞机、船舶和巴士等，保护公民撤离利比亚。

当时，党中央决定调动人民解放军协助保护利比亚的撤侨工作。军队在中央军委的批准下，调遣在亚丁湾执行反海盗活动的护卫舰，对政府包借的运载中国人的船舶进行护航。此外，还从国内派遣了四架IL-76运输机和医疗部队，开展医疗活动和人员运输任务。

尽管当时情况非常严峻，但在政府、军队、驻外使领馆和中资企业的共同努力之下，在短时间内成功地保护3万5,980名中国公民安全撤离利比亚。目前，在中资企业积极地走出国门在国外开展事业活动，很多中国人生活在国外。鉴于上述情况，军方给与军队在利比亚撤侨活动“以政

图5 利比亚撤侨的主要途径



(注) 地图上的箭头并不代表正确的撤侨途径。

(出处) 根据“中国军舰赴利比亚海域护航撤侨”《武汉晨报》2011年2月25日、“出利比亚记”《中国新闻周刊》2011年第9期、第22页等制作而成。



中国空军运输机 IL-76
(图片提供：IHS Jane's [online news module])

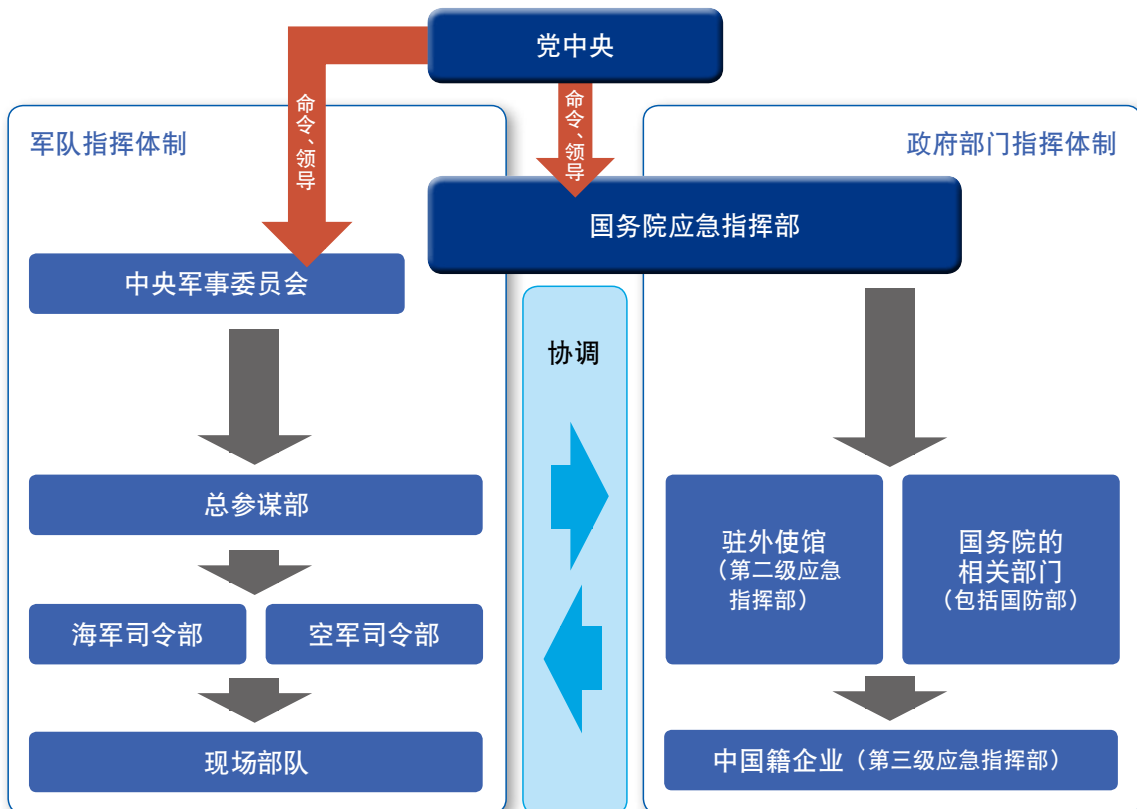
府为主体的国防动员的新启发”的评价。从这一点来看，利比亚撤侨活动，是在以胡锦涛主席和温家宝总理为首的党中央最高决策下完成的，可谓人民解放军与政府部门协调机制充分发挥职能的成功事例。从这一点来看，利比亚撤侨活动，是在以胡锦涛主席和温家宝总理为首的党中

央最高决策下完成的，可谓人民解放军与政府部门协调机制充分发挥职能的成功事例。

但是，政府部门对军队行动的影响力是有限的。例如，在2月22日召开的国务院应急指挥部全体会议上对各个相关部门发出的指示中，并没有包括军队运用方面的相关内容。部队运用的相关命令是在2月23日召开的总参谋部会议上研究，并由中央军委决定之后由海军司令部下达的。

在“非战争军事行动”中，人民解放军与国务院系统正在不断完善双方的协调机制。但由于政府部门没有军队领导权与指挥权，军队在执行部队行动时，政府部门对军队的影响力有限。军队严格遵守拥有最高领导权与指挥权的党中央、中央军委以及中央军委主席的命令。从这一点来看，“非战争军事行动”领域也和灾害救援活动一样，军队和政府部门的协调机能也是以党中央、中央军委和中央军委主席的领导为前提而构成。

图6 利比亚撤侨行动时的指挥体制



(出处) 根据《解放军报》等中国的各类报道，以及黄友牛、刘涛、孟文文“军舰撤侨彰显光荣使命”《学习月刊》2011年第4期上半期，第29-30页等制作而成。

探索如何加强 安全政策领域的协调

军队与外交部门的政策协调

军队主导海防工作

海上维权活动不断增强

军队与外交部门的政策协调

近几年有意见认为，中国采取更加强硬的对外态度，在外交决策过程中人民解放军的影响力有可能逐渐增大。然而我们几乎很难想象人民解放军可以实施与党中央政策方针不同的对外政策。解放军总参谋长陈炳德曾强调称：人民解放军在“党中央、中央军委的正确领导下”实施军事外交。此外，在人民解放军的专业化进程中，军队的政治参与程度出现后退倾向，军队对党中央最高决策时的直接影响力也没有从制度上加以保证。

之所以有意见认为人民解放军的影响力有所高涨，或许是因为中国领导层和外交当局发表的外交方针与军方的言行出现不一致。从这一意义而言，问题在于军方与对外政策各实施部门之间政策调整和协调程度及其方向。围绕对外政策，军队与政府部门的协调可以分为三种情况：第一种情况是军队并没有充分认识到与政府部门进行政策协调的必要性；第二种情况是双方充分进行协调，而且步调一致；第三种情况从大的概念而言属于第二种，但在政策协调过程中军队实际上占据主导地位。

第一种情况是关于军方与外交部门之间的关系。当然，人民解放军与外交部门之间并非就对外政策完全不进行协调。在党中央层面，拥有外事协调职能的中央外事工作领导小组（中央国家安全领导小组）成员中，有来自军方的国防部长和负责对外政策的副总参谋长、也有来自外交部门负责外交事务的国务委员和外交部长。此外，在1995-1996年发生台海危机后，军方部门与外交部门开始重视危机沟通与处理机制。但据悉，中央外事工作领导小组及其事务单位的中央外事办公室进行的政策协调，主要是对党中央领导层与对外政策实施部门进行协调。因此即使有中央外事工作领导小组这一机制，但军方部门与外交部门之间并未能实现常规性政策协调，两者之间的政策协调制度尚未制定。

中国国内的专家也发表意见指出，在对外政策实施过程中包括人民解放军在内，各部门之间协调不够充分。例如：北京大学国际关系学院副院长王逸舟在2010年接受《领导文萃》杂志采访时表示，

中国对外政策主要实施主体的军方、商务部门和外交部门之间的协调还不够充分。关于军方与外交部门的协调，王副院长还谈及军方在南海、东海和黄海实施的军事演习，他说：“军方认为自己有权利自主行事，但外交部门却丧失了充分的讨论时间”，他指出军方与外交部门之间对于事先讨论和政策协调有可能不够充分。

2010年3月底发生“天安”号事件后，作为其应对措施，7月美韩两国军方在黄海海域举行了联合军事演习。在联合军演之前，中方接到消息称届时美国海军航空母舰“乔治·华盛顿”号也将参加军演。对此，中国军方表示出强烈反对。7月1日副总参谋长马晓天在接受香港媒体采访时说：“因为是在黄海，距离中国领海很近，举行这样的演习，我们是非常反对的”。除了口头反对之外，6月份以后人民解放军也在周边海域接连举行了军事演习，其中包括海军举行的反舰导弹攻击演习、南京军区炮兵部队举行的远程火箭炮火力打击演习等等。王逸舟副院长所指出的或许是这些军事演习。但人民解放军解释这一连串的演习是按照年度计划实施的“正常训练”。

上述副总参谋长马晓天的发言也很有可能事先没有与外交部门进行协调。中国外交部起最初对该发言并没有明确表态，外交部发言人7月6日只表示：对有关报道“严重关切，并将进一步密切跟踪事态的发展”。但在8日，外交部发言人对记者称：“我们坚决反对外国军用舰机到黄海及其他中

国的近海从事影响中国安全利益的活动”，此后也先后在13日和15日反复了以上中方的正式意见。因此我们可以认为，人民解放军的言行在先，而军方部门与外交部门的协调在后。

2007年1月人民解放军利用反卫星武器（ASAT）进行气象卫星摧毁试验的时候，军方与外交部门之间也有可能事先没有进行政策协调。对于中国当地时间1月12日清晨实施的ASAT试验，美国《航空周刊与空间技术》杂志（电子版）于1月17日首次进行报道之后，美国政府也于18日大致承认了有关ASAT试验的报道。中国外交部发言人最初态度暧昧地表示，中国政府留意有相关的外电报道。外交部正式承认ASAT试验是在试验实施11天之后的1月23日。因此可以认为，军方与外交部门之间并未就ASAT试验事先进行协调。据前中国和平利用军工技术协会顾问、清华大学中美关系研究中心主任孙哲透露，人民解放军把实施ASAT试验作为一次“例行的试验”通知了有关军事部门，但是没有通知外交部等政府部门。

作为党和国家对外战略的一环，人民解放军积极地与外国国防当局进行战略对话，举行联合军事训练和演习，积极开展军事外交。军方内部也有意见认为，应该积极与外交部门进行协调，从而对中国实现对外战略作出贡献。例如，为了制定十一五计划（2006～2011年），国防大学、国防部外事办公室与解放军国际关系学院共同实施的全军研究项目中指出“军队是国家外交力量

的重要组成部分，应该加强与政府部门之间的协调”。另外，该研究项目还指出需要处理“军事外交与其他外交活动之间的矛盾”，表示需要与外交部等政府部门进行协调。

但是在军方内部的讨论中，并没有把军队与外交部门之间的矛盾视为根本性矛盾，认为军队的对外政策需要在党和国家的对外战略框架下实施的同时，要求服从党和国家的军事战略，因此不可能与外交当局实施的对外政策完全一致。这一理论，不仅强调了展示人民解放军对外协调姿态的军事外交目的，同时也强调了展示军队保护中国安全利益“坚强决心”的必要性。全军的研究项目也指出，根据同样的理论，军事外交与政府部门实施的外交不同，“拥有自己的特征和规律”，两者之间“应该保持差异性”。也就是说，军事外交虽然是在中国整体对外战略框架下实施的，但它是军事战略的延伸，因此并没有需要与其他政府部门外交政策保持一致的前提条件。

如上所述，中国军方对2010年实施的一系列军事演习宣布按照年度计划实施的“正常训练”，把2007年的ASAT试验作为“例行的试验”只通知了有关军事部门。从这些情况来看，解放军有可能把这两个事例定位为纯粹军事方面的活动，几乎没有认识到与外交部门等进行事先协调的必要性。换言之，如果人民解放军把政策课题视为军队应该负责的事项，有的时候就不考虑对外影响，其结果有可能导致出现中国意想不到的情况。

专栏

退役军人发表意见

国防大学和军事科学院等单位都是人民解放军的研究机构，这些研究机构的高级军官和退役将校等目前在中国国内媒体上踊跃地发表言论。由于人民解放军正式发表的政策说明并不充分，因此不少媒体把这些军事专家的发言视为军方的政策方针。

其中一位具有代表性的人物就是中国军

事科学学会副秘书长罗援少将。罗援少将于1968年参加人民解放军，自1978年起在军事科学院从事战略问题研究，曾经担任世界军事研究部副部长。最近他就美国与一些亚洲国家举行联合军事演习、黄岩岛事件以及尖阁诸岛形势等问题发表言论时，谈及中国的应对方法应该包括采取军事行动。

2012年9月11日，日本政府决定尖阁诸岛国有化之后，中国国内多次召开座谈会谈论相关问题。在罗援少将、杨毅海军少将、徐光裕少将、王海运少将、彭光谦少将等人参加的座谈会上，“军少将”们关于“为了捍卫主权不辞采取军事行动”的发言引起了国内外媒体的关注。

但是这些“军少将”大多并非现役军官，而是退役少将。中国的军衔原本属于“名誉称号”。尽管在现行《中国人民解放军军官服役条例》（第48条）中规定，退役后在原军衔称号之上加“退役”字样，但他们往往在退役之后仍然使用“少将”军衔，因此退役少将的发言常常被媒体等作为“军少将”的发言加以报道，而退役少将的发言未必代表人民解放军的正式立场。

一些军事专家在每年3月召开的全国政治协商会议（全国政协）上的发言，尤其受到瞩目。全国政协会议被视为国政咨问会议，退役海军少将尹卓、国防大学战略教研部副主任金一南少将、罗援少将等军事评论家都是政协委员，他们的发言并无现役和退役之分，常常被作为“军少将”的发言。但是，全国政

协原本就没有“军方代表”，他们在全国政协中属于各个专家委员会，其中尹卓是代表科技界的政协委员，金一南和罗援则是代表社会科学界的政协委员。政协委员与全国人民代表大会的“解放军代表”不同，他们在全国政协的发言通常被视为站在专家的立场。

我们认为，无论上述军事专家是退役少将还是现役军官，他们的言论活动都或多或少地反映了人民解放军或党中央的意向。自2011年1月起担任人民解放军总后勤部政治委员（前军事科学院政治委员）的刘源上将曾经在《求是》等刊物上发表意见，他在谈及中共中央总书记胡锦涛的论点的同时，还指出以“文攻武备为核心，在进行威吓的同时做好实战准备，开展政治、经济、文化和外交相结合的军事斗争”已成为共产党领导军队的理论之一，敦促积极开展言论活动。

另外，罗援少将在接受《环球人物》杂志（2012年第21期）的采访时，把自己称为“理性的鹰派”，他指出：刘源上将认为现在应该“文攻武备”而不应该是“文守武废”，他还强调了自行开展言论活动的必要性。这篇采访报道的摘要也被刊载在《人民日报》

表7 主要“军少将”所属机关

	军种	原职	现职
罗 援	陆军	军事科学院世界军事研究部副部长	中国军事科学学会副秘书长 中国战略文化促进会常务副会长 全国政治协商会议委员
杨 毅	海军	国防大学战略研究所所长	东北亚开发研究院常务副院长
徐光裕	陆军	解放军防化学院副院长	中国军控与裁军协会理事
王海运	陆军	驻俄罗斯中国大使馆武官	中国国际战略学会高级顾问 中国国际问题研究基金会能源外交研究中心主任
彭光谦	陆军	军事科学院战略研究部学术委员会主任	中国政策科学研究会国家安全政策委员会副秘书长 东北亚开发研究院战略研究所顾问
尹 卓	海军	海军装备论证研究中心综合论证研究所高级研究员	海军信息专家委员会主任 全国政治协商会议委员
郑 明	海军	海军装备技术部部长	中国国际交流促进会副会长

（出处）根据中国的各种报道制作而成。

（海外版）上。

总之，无论是现役还是退役军事专家的言论活动，都是在所属机关党组织的领导下进行的，他们有义务对调查活动的结果进行汇报。要是如此，他们的言论应该都是在党的政策方针范围内进行的。另外“军少将”中，有人在中央政治局“集体学习”中讲课，也有的在退役后担任政府或军队相关研究交流机构的顾问等，与政策当局的关系比较密切。

在2012年3月的全国政协会议期间，罗援少将还谈及南海领土权的问题。他提出，为了展示中国的主权，应该以“军事手段作为坚强后盾”，用“五个存在”突显主权归属中国。第一个是地方政府和地方人大等的“行

政存在”；第二个是“法律存在”；第三个是“军事存在”，要驻军或进行巡逻；第四个是“经济存在”，鼓励渔业活动和资源开发；第五个是“舆论存在”，让国际社会承认中国的主权。此后在同年6月，中国政府决定设置三沙市，并于7月决定设置三沙警备区。此外，同年9月，中国政府公布了“钓鱼岛及其附属岛屿的领海基点基线”。这正符合罗援提议的“法律存在”。

目前，外界并不清楚人民解放军对“军少将”发言的参与情况究竟如何，但“军少将”在退役之后依然与军队和政策当局保持着密切关系，因此他们的发言有可能涉及到中国今后的政策抉择，因此应该对“军少将”的言论活动予以关注。

军队主导海防工作

在海洋安全领域，人民解放军与政府部门是步调一致的。例如：在2009年3月发生中国舰船对美国海军监测船“无瑕”号进行骚扰。就是一个典型的事例。3月8日，中国海军的一艘情报收集船、国家海洋局下属海监总队（海监）的一艘海监船、农业部渔业局（渔政）的一艘渔政船以及两艘拖网渔船，包围了在海南岛以南大约120公里海域进行活动的“无瑕”号并进行骚扰。对中国方面的这些行动，美国政府向中国政府提出了抗议，但3月11日，中国外交部和国防部的发言人均表示，“无瑕”号未经中方许可就在中国专属经济区（EEZ）进行非法活动，中方进行“正常维权执法活动完全正当合法”。

外交部和国防部将美军行为定位为“在EEZ进行非法活动”并进行了骚扰，如果调查事件的原委就可以了解到这是中方有关部门事先进行过协调的。在上述一系列的活动中，中国海军最先发现“无瑕”号活动。2天后的3月7日，中国海军的情报收集舰勒令“无瑕”号离开中国EEZ，并警告

称：如果不离开，将“承担一切后果”。当天，国家海洋局南海分局也命令“海监83”船出动对“无瑕”号进行监视，农业部南海区渔政局命令在美济礁执行任务的“渔政302”赶赴现场海域执行跟踪、监视、驱逐任务。此外，南海区渔政局也组织调遣了两艘拖网渔船赶往现场。

基于这些情况可以看出，中国海军和海上执法力量都掌握了关于“无瑕”号的活动信息，在现场海域的分工也在一定程度上进行了事先协调。可以说，相关部门都已经重视确保中国周边海域安全的重要性，海军与海监、渔政等海上执法力量以及外交部之间进行了横向合作。“无瑕”事件就是这样的一个典型。

早在2000年代后期中国就已经明确地展示出重视海洋安全的姿态。2004年8月，全国边海防基础设施建设工作会议在北京召开，会议在肯定1990年代以后边防基础设施建设中取得的成果的同时，还明确指出要把长期以来相对滞后的海防基础设施建设作为政策之重。此后，沿海地区纷纷开

始投建新中国成立以来最大规模的海防基础设施项目，以信息化和一体化为目标，加快海防管控中心的建设，完善网络信道、推动网络化建设。截至2009年底的五年里，总共建成了一百多处监控中心，并在黄渤海、东南沿海方向初步构成了视频监控系統。

此外，海上执法力量装备的能力建设方面也取得了进展。尤其海监部门倾注发展其装备建设，“十五规划”（2001~2005年）期间重点建造了在近海和EEZ内得以活动而且具有机动性的大型海监船。“十一五规划”期间，实施了扩大巡航海域所必需的船舰和飞机协同训练，并在南海、东海开始了定期维权巡航执法。截至2012年11月，中国海监已经拥有29艘1,000吨级以上的海监船和10架飞机。据国家海洋局局长刘赐贵透露，海监部门目前正在建造36艘大吨位海监船，计划于2014年之前投入使用。另一方面由于目前渔政等其他海洋执法力量配备的大型船舰还为数不多，因此各个机关都在引进象征性的大型监视船并加强机动性的300~500吨级的监视船。

目前，中国国内有意见认为，尽管中国在硬件方面不断完善，但整体效果并没有得到大幅度改善。1997年3月实施的《中华人民共和国国防法》第27条规定：中央军事委员会统一领导边防、海防和空防的防卫工作。地方各级人民政府、国务院有关部门和有关军事机关“分工负责边防、海防和空防的管理和防卫工作，共同维护国家的安全和利益”，实施一体化的边海防政策。但是，济南军区司令部作战部海军处处长姜书铭指出：多头管理、条

款分割的问题比较严重，对边海防法制建设、队伍建设、装备建设和基础设施建设造成了不良影响。

因此难以建立统一的海防体制。中央政府层面就有国家发展与改革委员会、国家海洋局、农业部、公安部、外交部等十多个有关涉海部门，此外还有公安部、国家海洋局、交通运输部、农业部、海关总署（海关）拥有个别海上执法力量。其结果导致海上执法力量在运用上出现合力不够强、管理体制比较分散、职责交叉等课题。1991年成立的国家边防委员会在中央军委和国务院的双重领导下负责对边防部门进行政策协调，曾经于2004~2008年担任该委员会主任的周永康曾经指出：“建立一支具有履行防卫和管理双重任务的统一的准军事力量”是“边海防力量建设的基本趋势”。但是，五大海上执法力量（海监、渔政、中国海事局（海巡）、公安边防海警总队（海警）、海关）各自为所欲为的分散状态没有基本变化。

为了改善这种情况，中国开始摸索加强有关海防的政策协调职能。在这一过程中，就出现了在最初指出的第三种情况。2005年底，国务院办公厅与中央军委办公厅联合发出通知，把国家边防委员会改名为国家边海防委员会，在地方层面，也根据任务内容把边防委员会改名为海防委员会或边海防委员会。随着名称的变更，更加明确地把“海防”列入到各级（边）海防委员会实施的政策协调对象中。除了中央层面之外，地方层面也加强了有关海防职能部门之间的横向合作。国家边海防委员会处于统一管理多元化海防体制的指导机制的中心位置，通过下达通知和视察等方法，领导相关部门及地方边海防委员会进行跨部门的协调。同时，也对各级边海防委员会目前面临的部门与机关的任务和职权交叉问题进行协调。

在国家边海防委员会的框架中，人民解放军占据中枢性重要位置。2008年，中央军委委员、国务委员兼国防部长梁光烈接替周永康担任国家边海防委员会主任。国家边海防委员会主任是一个极其重要的职位，因为如果国家边海防委员会成员的政府和军队部门因工作变动需要调整时，一定要经过国家边海防委员会办公室审核后报国家边海防委员会主任批准。国家边海防委员会办公室设在总

参谋部作战部，办公室主任由总参谋部作战部长、副主任由作战部副部长及作战部边防局局长担任。总参谋部承担成员之间的政策协调以及实地调查等国家边海防委员会的具体工作。基于上述情况我们可以认为，进行政策协调时人民解放军所发挥的作用从制度上而言有所增大。

自不待言，目前，各级边海防委员会的职能是限于在多元化海防体制的前提下进行政策协调，因此难以想象在不久的将来中国能够建立统一的海防体制。每个机关实施的大多数海防管理相关措施都是根据各个部门制定的规章而制定的，为了避免政策交叉，必须要规定各个机关承担的作用和任务的法律。各个政策当局和实施机关也主张要加快立法速度。但是，海上执法力量常以站在在自己组织利益的角度来主张立法的必要性，因而进行部门之间的利益协调绝非易事。

尽管面临着制度性难题，但海军与海上执法力量在部队运用方面的合作关系还是有所进展的。例如：2008年5月，海军厦门水警区协调厦门海事局、厦门海关、海上搜救中心等单位，组织了海上联合搜救及负伤护送的“鹭海-2008”演练。2009年5月，同样以海军厦门水警区为中心，组织海军部队、厦门海事局、厦门海关、海上搜救中心、消防等单位，从空中、海上同时展开代号为“鹭海-2009”的联合搜救演练。在演练中，不仅调动了救援直升机、猎潜艇、护卫艇、运输船、拖船等，还为明确海上救援行动的任务区分、实施信

息共享、理顺指挥协同关系提供了经验。

2012年3月在原海军上海保障基地的基础上新成立了上海水警区。6月份，上海水警区组织了一场关于巡航警戒的军地联合实兵演习。除了海军等人民解放军的部队之外，上海市公安边防总队、国家海洋局东海分局、上海海事局、东海区渔政局、东海救助局等部门也参加了演习，演习内容包括岸海联合预警探测、海上巡逻警戒、打击敌方海上舰艇、前沿岛屿陆上防卫、反水雷战斗行动等作战任务。在一系列的演习中，假设发现一艘“敌”船在中国东海EEZ进行海洋地理环境测量之后，立即派遣一艘导弹护卫舰、两艘猎潜艇、一艘海监船和一架海监飞机前往警戒，执行对“敌”船的警戒巡航和干扰等任务。分析上述演习的实施情况，我们可以看出，对于周边海域，无论是和平时的维权活动还是战时的战斗行动，人民解放军和海上执法力量都将携手共同执行任务。

目前，国家边海防委员会的详细活动内容尚不明朗。尽管从制度上而言人民解放军在委员会里肩负的作用有所增大，但解放军在政策协调与政策形成上的具体作用还有待研究。假如海军与海上执法力量之间合作关系经过各个政府部门参与的国家边海防委员会的决策而产生，这意味着反映整个中国的决策方向。出自这一意义，今后除了需要关注军队与海上执法力量的政策动向之外，还需要关注国家边海防委员会的动向。

海上维权活动不断增强

人民解放军与海上执法力量之间不断加强部队运用方面的合作，其背景在于中国领导人对海洋安全危机意识的提高。2010年1月国家边海防委员会主持召开了第四次全国边海防工作会议，该会议自1994年第三次会议之后时隔16年首次召开，来自军队和政府部门的320人出席了会议，国家主席胡锦涛、国务院总理温家宝等党中央领导人会见了与会代表。中国媒体探究此次会议召开的背景并指出，其原因在于发生在中国周边地区的安全环境的

变化。变化之一就是，解决边防问题过程中积累了经验，需要对成果进行总结。同时会议还强调，就海防问题与邻国之间发生了“新问题”。

中国军方对海洋安全环境表示出明确的危机意识。例如，浙江省军区司令员傅怡少将透露，国防部长梁光烈在第四次全国边海防工作会议上提出“建设统一、高效、稳固、信息化边海防”的总目标，并表示在推进海防工作时应该着眼于国际安全形势。他首先强调了维护海洋主权的严峻形势。

即：美国等国家企图利用台湾问题对中国进行牵制，并在中国“海疆”周边投棋布子，“对中国构成重大军事威胁”，在岛屿主权和海域归属问题上与周边国家存在严重分歧，“中国海洋合法权益遭受严重侵犯”。此外，傅少将还谈及南海海域部分沿岸国家的资源开采以及对中国渔业活动的干扰行为指出：“要求维护海洋权益的呼声日益高涨”。

此外，国防部长梁光烈也在全国边海防工作会议上指出：“必须把捍卫国家领土主权安全和海洋利益作为边海防工作的神圣使命”，他要求相关部门加强合作。基于对以上形势的认识，我们确认到跨越相关部门和实施机关的海防政策方针，海军与海上执法力量加强了部队运用上的合作。

但是，中国在海防工作中要实现的利益不仅限于主权与利益。梁光烈在第四次全国边海防工作会议上把捍卫主权和海洋权益定为“神圣使命”，并同时提到“把深化拓展周边友好关系作为边海防工作的重要任务”。此外，据《中国渔业报》（2010年2月8日）报道，会议上还指出了与东盟签署《南海各方行为宣言》（2002年）以及关于东海合作日中协议（2008年）的重要性，要求各级相关部门“在维护国家主权和海洋权益的同时，认真贯彻‘与邻为善、以邻为伴’的方针，开展边海防交往合作，促进周边安全稳定”。

鉴于中国的海防工作，一边维护主权与利益，一边与周边国家保持友好关系，似乎难以两立。中国外交部高官把中国的“海疆”定位为“既是捍卫国家利益的防线，又是发展睦邻友好关系的纽带”，但对于具体做法又指出：“属于争议领土和

权益，中国主张友好协商”，“属于自己的领土主权和海洋权益，中国丝毫不容侵犯；对于恣意蚕食中国主权和海洋权益的行为，中国给予坚决回击”。问题在于应该如何认识需要应对的事件性质，围绕中国的海洋权益，与周边国家存在争议的程度如何。从近年来中国对南海问题的应对来看，中国基本上否定争议的存在。

当然，中国并不完全排斥关于南海等海洋问题的外交磋商本身。例如中国外交部亚洲局局长罗照辉表示：中国坚决维护自己的主权利益，在经济上主张“搁置争议、共同开发”、在政治上主张“增信释疑，积累互信”，积极开展“海洋外交”。但人民解放军和海上执法力量的相关人员则主张应该优先维权执法活动。例如人民解放军军事法院大校谢丹提出，“中国不能停留在‘我方搁置开发，他方竞相开发’的被动局面上”，他强调了加强对主权范围内海域的管理控制、增强海上执法力量、提高执法力度的必要性。近年来，中国国内对于与周边国家的海洋对立视为对本国主权和权益侵犯的趋势有所增强，因此在实施海防这一安全政策过程中，具体推进协调性外交方针越来越不容易。

正如国防部长梁光烈强调的“神圣使命”一样，维护主权和权益已经被列为海防工作的重要内容，海上执法力量也在加强维权活动。在海洋主权和权益维护方面，和海军等军事力量相比，中国更加重视海上执法力量所发挥的作用，这不仅对中国建立加强“实际支配”理论发挥作用，或许也可以反映出中国领导人试图避免对立升级的意愿。但如上所述，中国海军已经开始与海上执法力量联合开展维权活动演练。2012年3月，广州军区陆军航空旅团所属直升机编队在南海万山群岛周边海域展开巡逻。据《解放军报》报道，这是中国陆航部队首次执行海防巡逻任务。

鉴于以上情况，如果与中国存在领土纠纷的周边国家向纠纷地区派遣军队进行维权，中国会出动解放军在周边海域支援海上执法力量的维权活动。为此，周边国家在采取应对措施时，需要考虑到中国出动军队的情况。

人民解放军要求推行 政策协调制度化

军队立法活动的活跃化

军队探索在海洋领域发挥的作用

军队加强在非传统安全问题上的参与程度

军队治安维护职能的矛盾

军队立法活动的活跃化

在完善人民解放军相关法律制度过程中，全国人民代表大会（全国人大）对人民解放军的重要性日益高涨。军事相关法律中规定军队组织和行动的基本法律不能由军队独自制定，而需要通过全国人大的审议。

全国人大各方代表以“议案”形式提交法案。议案要先在全国人大常委各个专门委员会确认立法的必要性，然后获得党中央的批准后才正式列入立法计划，开始进行审议。人大代表又可以以“建议”的形式发表意见。与议案不同，“建议”只不过是单纯地发表意见而已，难以了解直接影响法律制定和政策，但建议提出之后将会接受讨论，因此从议题设置的角度出发建议具有其意义。

此外，全国人大是现役军队干部通过正式途径对外发表意见的唯一渠道，因此意义重大。在中国的外交与安全政策制定过程中，关于军队的输入部分始终处于黑箱操作，例如：军队具体提出了哪些提案、这些提案如何与政策挂钩等等，都不明朗。目前唯一的正式途径就是全国人大，通过分析人民解放军在全国人大的活动情况，或许对人民解放军的利益和偏好等得以略知一二。

在全国人大，人民解放军以军队独自的代表团的形式参加。关于军队代表团的规模，在文化大革命期间军队对政治的介入程度最高，军队代表团占整体的16.8%，此后占比虽然有所下降，但在第11

届全国人大（2008年～2013年）期间，军队代表团的占比维持在9%左右，大大超出其他省市自治区代表团的规模（全国人大代表大约3,000人，其中军队代表为265人）。

军队代表在全国人大上提出的意见基本上可以视为人民解放军的意见。因为军队代表的选举过程本身就是军内党组织的领导之下进行的，而且在修改有关军队代表选举方法的法规时，进行说明的也是总政治部主任李继耐，由代表进行的调研活动也是在总政治部的组织下实施的。考虑到这两点，可以认为全国人大军队代表的活动很有可能是在总政治部的指导下进行。从这一意义而言我们可以认为：全国人大军队代表是代表人民解放军提出议案和建议的。

表3 全国人大的议案数量

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
军队代表的议案数量	10	11	18	29	26	23	39
议案总数	830	759	890	1,040	1,194	1,050	1,374
占比 (%)	1.20	1.44	2.02	2.78	2.18	2.19	2.84
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
14	21	18	—	9	8	11	13
991	1,006	796	462	518	506	566	489
1.41	2.09	2.26	—	1.73	1.58	1.94	2.65

（出处）“十一届全国人大三次会议代表议案处理意见的报告”《新华网》2010年3月13日、“十一届全国人大四次会议代表提出议案处理意见的报告”《新华网》2011年3月13日、“关于第十一届全国人民代表大会第五次会议代表提出议案处理意见的报告”《新华网》2012年3月13日、“全国人大议案为什么减少了？”《南方周末》2010年3月11日。

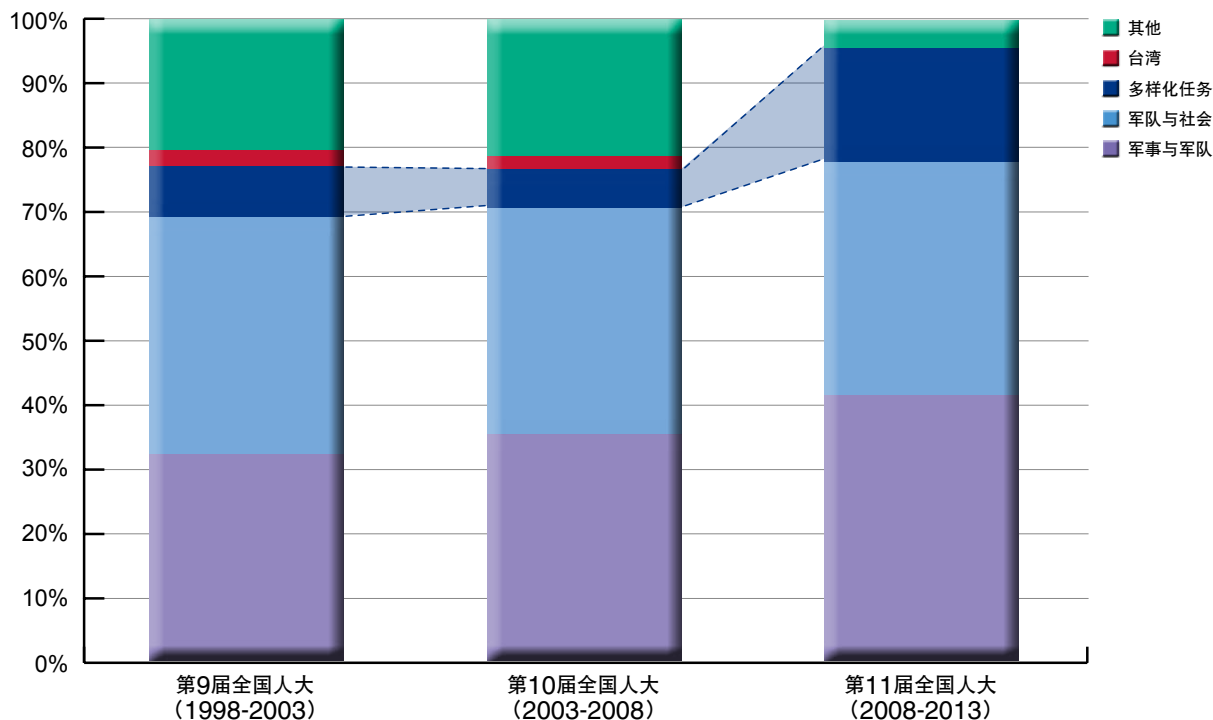
关于军方议案的提交情况，在第11届全国人大期间（2008年～2013年）军队代表每年的提案都在10件左右，与第10届全国人大的五年（2003年～2008年）相比，提出的议案件数有所下降。但由于在第11届人大期间议案的总体数量出现减少，并非只有军队代表的议案数量减少。截至2007年，军队代表提出的与国家安全政策无关的议案较多，因此从有关国家安全政策和军队建设的议案而言，军队代表的议案数量几乎保持不变。

我们再来看军对代表提出的建议数量。建议的总数量几乎没有公布，但据《解放军报》报道，军队代表的建议在2011年第十一届全国人大第四次会议上为132件，在2012年举行的第五次会议上为128件。人民解放军提出的议案和建议与其他地区代表相比数量相对较少。单看第五次会议，全体代表提出的议案总数为489件，其中军队代表的议案占比为2.65%、建议总数8189件中军队代表的建议占比为1.6%。从军队代表人数占全国人大代表总人数的大约9%这个数字来看，可以说军

队代表提出的议案或建议数量还是很少的。我们认为其理由在于，与地方政府相比军队参与政策的领域还是比较有限的。

接下来再分析军队代表提出的建议或意见的内容。如按《解放军报》等正式媒体报道的议案、建议和意见进行分类、分析，就可以发现如下特征（参阅图7）。第一，与国家安全政策及军队建设无关领域的讨论内容大幅度减少。图中的“其它”表示与国家安全政策及军队建设无关的领域，其数量和占比大幅度下降。人民解放军也曾就社会和经济政策等提出过议案或建议，但现在集中在国家安全政策和军队建设领域。从这一点我们也可以了解军队的专业化倾向。第二，没有涉及到台湾问题的内容。2007年之前，军队代表曾经提出过关于台湾问题的建议和议案，但2008年之后几乎不再出现。我们认为其原因在于2005年出台的《反分裂国家法》以及2008年台湾马英九上台后中台关系得到了改善。关于台湾问题，在党中央强有力的领导下，军队代表服从党中央的方针。第三，关于人

图7 全国人大军队代表提出的议案、建议和意见（各领域所占比例）



（注）“军事与军队”指训练、装备、组织、政治工作、干部教育等有关军事或军队的问题；“军队与社会”指征兵、社会保障、国防动员等包括军队与社会关系的问题；“多样化任务”指包括除了传统的国防以外的、非传统安全问题在内的任务；“台湾”指台湾问题；“其他”指与安全及军队没有直接关系的社会及经济问题。
（出处）对《解放军报》的报道文章(871篇)进行分析并制作。

民解放军任务的讨论增加。随着军队作用和任务的多样化发展,相关的军事立法的必要性有所增加。基于这些必要性,中央军委法制局与人民解放军西安政治学院的专家等,就军队任务的多样化及相关的法律建设开展讨论。西安政治学院的王海平教授表示:关于领土、领海和领空的防卫,虽然在《中

华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国防法》中规定了全军的职责,但由于没有制定国家海洋基本法及空域基本法等具体的法律,因此关于海洋和空域的权益保护等问题,包括军队在内的国家相关部门的责任和权限没有明确地加以划分。

军队探索在海洋领域发挥的作用

对于经济迅猛发展的中国而言,海洋问题的重要性日益增高。海洋问题涉及到以下三个方面:①经济权益的保护、②有关领土和领海的主权问题、③安全问题。中国目前正在综合拓展海洋领域。由于海洋问题涉及到多数机关和组织,因此军与不同机构进行政策协调成为重要课题。为了进行上述协调,构建法律制度和制定海洋基本法至关重要。

全国人大军队代表自2000年左右开始在人大会上提出应该重视海洋的议案和建议,例如:海军原副司令员张序三自2000年起连续三年提出了制定建设“海洋强国”战略的议案,2004年广州军区副司令员兼南海舰队司令员吴胜利也提出了通过制定有关海洋的法律法规从而保护海洋权益的建议。

但是,这些议案和建议提出之后,并没有立刻着手进行立法,直到2007年党的十七大党中央进一步明确了对海洋的关注之后,有关海洋立法的讨论才开始活跃,人民解放军也为了制定综合性海洋战略和海洋基本法,开始积极地参加讨论。

近几年出台的有关海洋的重要法律有2010年颁布的《中华人民共和国海岛保护法》。《海岛保护法》的目的在于加强对海岛的管理,其内容包括:①无居民海岛属于国家所有(第四条)、②国务院海洋主管部门负责全国无居民海岛保护和开发利用的管理工作(第五条)、③海岛的名称,由国家地名管理机构和国务院海洋主管部门按照国务院有关规定确定和发布(第六条)。该法律在2003年的全国人大上由海南省的人大代表提出议案,经过党中央的批准之后起草草案,并于2009年6月第11届全国人大常委会在第9次会议上进行

审议。此后,该法案经过三次审议和修改后,于2009年12月26日召开的人大常委会第12次会议上获得通过,并于2010年3月1日开始施行。

《海岛保护法》几经审议和修改后,其性质发生了变化。最初制定草案时,其目的主要是为了保护环境^①和经济权益。由于中国的经济发展和资源不足,海岛的重要性与日俱增。中国在海岛利用开发方面虽然取得了一定进展,但同时也引发了各类问题。其中①无秩序的开发导致生态环境遭到破坏、②由于保护不够充分导致海岛数量减少、③地方政府等非法占用无居民海岛等问题尤为严重。面对这样的情况,开始制定《海岛保护法》草案,旨在加强国家管理,保护海岛的生态系统和资源。

在草案的审议过程中,经过自2009年起开始的三次审议,《海岛保护法》不仅规定要保护环境和经济权益,还加入了主权保护和国家安全的观点,该法律的目的,除了保护生态系统和环境之外,还旨在保护海洋权益。在规定立法目的的第一条中规定:“为了保护海岛及其周边海域生态系统,合理开发利用海岛自然资源,维护国家海洋权益,促进经济社会可持续发展,制定本法。”(其中下线的部分是在草案中追加的部分)。此外,在审议过程中对于草案的“特殊用途海岛管理”章节,有意见提出应该在关于国防的部分“明确对海岛加以规定”,因此规定:对于国防用途海岛,国家提供特殊保护。

通过如下事实我们也可以明确地看出,关于《海岛保护法》性质的变化曾经有过若干讨论。在审议过程中,有的委员提出:由于该法主要对海岛及周边海域的生态保护作出规定,建议将名称修

改为《海岛生态保护法》。但全国人大法律委员会则认为：草案不仅规定了海岛与周边海域的生态保护，同时也对领海基点海岛、国防用途海岛等特殊用途海岛的特别保护作了专门规定。

《海岛保护法》的出台，在保护领土主权以及国家安全政策方面也具有重大意义。《解放军报》对于该法的制定提出了以下四点要求：第一，防止海岛消失，保卫领海基线。关于这一点，海军航海保证部部长李鹏程指出：“在其他一些国家潜心‘造岛’的时候，我们的不少岛屿却因随意性的开发利用而不断消失”，因而表示《海岛保护法》应该对上述情况加以规定。第二，命名无名海岛，宣示国家主权。第三，加强海域管理，保卫海洋权益。随着该法的出台，中国的渔政船和海监船的活动得到一定保证，同时也能加强对岛礁主权的维护。海军法制办公室主任余成曙曾经建议说：“我国很多无居民海岛，事实上是由军队在驻守、管辖，对此，应该进一步明确军队在这方面的管理职责。”第四，确保海岛在国防和海洋权益中的重要地位。海军军事学术研究所法律研究室主任邢广梅指出：“以法律的形式确定军事机关参与全国海岛保护规划，并明确对国防用途海岛的保护与管理，可使海岛真正成为海防前哨，对确保海岛在国家安全中的重要地位和发挥其重要作用具有重要意义”。

由于该法规定海岛的管理责任部门是政府海洋主管机构，因此军队与政府部门之间的协调变得更为重要。中央军委法制局副局长王黎红曾经表示，关于这一点，需要与国务院法制办及相关部门进行合作，抓紧制定与《海岛保护法》配套的法律法规和制度，军队的相关部门也应该参与制定工作。

那么，《海岛保护法》制定过程中的性质变化，是否由于采纳了人民解放军的意见所导致？应

该注意的是，对于海洋的经济权益、主权以及国家安全进行综合性讨论的并不只限于军方。全国人大常委会副委员长（福建省代表）陈至立曾经指出：

“海岛既是保护海洋环境、维护生态平衡的重要平台，又是维护国家海洋权益、保障国防安全的战略前沿”。这样的观点只在党中央的正式途径范围才出现，并不只限于军方。此外，并不是所有的军队意见都能被采纳的。在第11届全国人大常委会第十一次会议上，海军原副参谋长张德顺建议明确规定“国防用途海岛保护工作由有关军事机关负责”，但他的建议并没有被采纳，出台后的《海岛保护法》中也没有这项规定。因此我们认为，该法律的性质变化过程中，虽然军方发挥了一定作用，但全部都是在党中央的政策方针下制定的。

此外，我们还应该关注今后有可能出台的《海洋基本法》的动向。关于制定有关海洋的综合性基本法的必要性，早在1990年代就有专家指出，而且在全国人大上也提交了议案。近几年，要求制定《海洋基本法》、设置对各个部门进行综合性领导的机构、制定综合性海洋战略的讨论有所增加，人民解放军也积极地提出相关议案和建议。

2009年，东海舰队司令员兼南京军区副司令员徐洪猛就海洋权益保护问题提出了以下建议：①成立由军地涉海部门组成的海洋安全领导机构，对海上维权维稳行动实施统一领导、②建立健全配套的海洋法律法规，抓紧研究制定《海洋基本法》、③尽快提高地方维权力量近海执法能力。

2010年和2011年，人民解放军代表又相继提出了要求制定《海洋基本法》的议案。在2011年第11届全国人大第4次会议上，军队代表团第6组就海洋问题和《海洋基本法》展开了讨论。议案提出者之一张德顺在接受采访时表示：海军拥有保护国家海洋权益，保护国民洋上经济活动安全和利

表4 全国人大军队代表关于海洋问题的议案、建议和意见的总数

第 9 届全国人大 (1998-2003)	第 10 届全国人大 (2003-2008)	第 11 届全国人大 (2008-2013)
14	6	22

（出处）根据《解放军报》、《中国海洋报》及《中国广播网》的报道制作而成。

益的使命。在此之上，他还表示：制定《海洋基本法》与国家制定海洋战略以及设立统一的领导机构有着密切的关系。

制定《海洋基本法》的进程虽然比较缓慢，但还是有所进展的。2011年8月全国人大常委会外事委员会召开了《海洋基本法》立法调研座谈会。对于《海洋基本法》立法的议案，除了军队代表之外，还有其他三省也提出了同样的议案，因此出席座谈会的成员，除了4名议案提出代表者之外，还有外事委员会委员、国务院法制办、国家边海防委员会办公室、中央军委法制局、外交部、公安部、国土资源部、农业部、交通运输部、国家海洋局等11个相关机关及学术机构的专家出席了会议。此后，外事委员会开始在沿海各省展开调研活动，就现行的海洋

执法体系等听取了意见。外事委员会在第35次全体会议上，承认制定《海洋基本法》的意义，并提出“在条件成熟时”启动立法工作，把推动《海洋基本法》立法的相关活动提至全国人大常委会。

如上所述，尤其是党中央明确了对海洋的关注之后，人民解放军更加积极地参与海洋相关法律的制定工作。迄今为止，虽然针对《海洋基本法》曾经有过各种讨论，但由于海洋相关部门之间的利害冲突，因此很难得以推进。为了制定《海洋基本法》，今后虽然有可能需要花些时间进行利益协调，但在党中央的领导下，人民解放军及海洋相关部门已经开始为制定综合性海洋战略和《海洋基本法》着手行动，因此预计今后相关工作会加快速度。

军队加强在非传统安全问题上的参与程度

随着人民解放军任务的多样化发展，军队与政府部门之间的政策协调变得更为重要。特别是在自然灾害、公共卫生事件、社会治安事件等领域要求军队发挥一定的作用，但相关的法律法规尚未制定，因此在政策协调上有可能出现难点，由此，要求制定法律法规的需求进一步高涨。出自这样的必要性，近几年，中国国内对于非传统安全领域的法律完善工作有所进展。

目前，对于非传统安全问题的应对系统包括以政府部门为中心的“应急管理”机制和以人民解放军为中心的“国防动员”机制，两个机制分别于2007年和2010年制定了《中华人民共和国突发事件应对法》和《中华人民共和国国防动员法》。

《突发事件应对法》主要着重于政府部门的应对，由于2003年发生严重急性呼吸综合征（非

典；SARS）时应对不当，出自对此的反省制定了该法律。突发事件是指自然灾害、事故灾难、公共卫生事件以及社会安全事件这四种。制定《突发事件应对法》的目的在于发生灾害、事故和事

表5 全国人大军队代表提出的有关应急管理及国防动员的议案、建议和意见总数

第 9 届全国人大 (1998-2003)	第 10 届全国人大 (2003-2008)	第 11 届全国人大 (2008-2013)
8	6	20

（出处）根据《解放军报》的报道制作而成。

件时，加强国家统一领导，构建各个部门协调应急管理的体制。

如上所述，《突发事件应对法》中有关军队的规定比较少。这一问题已经引起全国人大军队代表的重视，要求加以明文规定。例如：张学锋代表在2010年第11届全国人大第3次会议上就现行《突发事件应对法》指出：“该法共七章七十条，但涉及军队的条款只有四条，且不够明确”。在此之上，张学锋还提出了以下三点建议：一是增加军队参与处置突发事件行动的相关条款；二是增加军队参与处置突发事件保障的相关条款；三是增加军队参与处置突发事件机制的相关条款。这一议案引起了广泛关注，目前已经出现对该法进行修订的动向。

《国防动员法》则主要以人民解放军的应对为中心，其目的在于发生战争或紧急情况时，迅速、顺利地对军事、经济、社会和交通等进行总动员。这些动员都需要军队与政府部门之间密切配合。该法着重于军队与政府部门之间的协调，规定了相关的指挥机制。以前曾经作为中央军委法制局成员参加制定《国防动员法》的中国政法大学军事法研究所李卫海所长也认为，该法的特征在于国务院与中央军委的共同领导。

《国防动员法》在第九条中对命令和协调系统规定：国务院、中央军事委员会共同领导全国的国防动员工作。在实际动员过程中进行协调的部门为各级国防动员委员会，国家国防动员委员会在国务院、中央军委的领导下负责组织、指导、协调全国的国防动员工作（第12条）。国家国防动员委员会是1994年将国家人民防空委员会、中央军委人民武装委员会、国务院·中央军委

交通战备领导小组合并而成的，国家国防动员委员会主任和副主任分别由国务院总理、中央军委领导人（现为梁光烈）担任，委员由国务院各部及解放军总参谋部各部的负责人担任。

在制定《国防动员法》时，也将应对非传统安全问题纳入了视野，因此该法本身比较注重与政府部门主导的应急管理机制之间的衔接。例如时任河北省军区司令员茆福成代表曾经在该法的审议过程中强调了应对非传统安全问题的重要性。即：诸如四川大地震那样的大规模灾害对国家安全构成威胁，如果没有明确的法律法规规定军队与政府部门之间的政策协调，则很难应对非传统的安全问题。尤其是各个部门之间的协调花费时间，其结果可能导致延误应对时机。上述讨论的结果在《国防动员法》草案中并没有提及，后在该法内容中加入了与突发事件应急机制相衔接的规定（第3条和第16条）。

但是关于这一点并非没有问题。中央军委法制局和法律制定相关人员之间虽然就应急管理制与国防动员机制衔接问题意见一致，但对于是否应该将两者整合的问题却意见不同。例如上述茆福成代表就主张应该把两者合二为一，而李卫海所长则表示不支持两者合二为一。李所长认为，国防动员是设想发生战争等紧急状态时根据中央的决定实施动员，而应急管理则并非战争状态，即使各级政府部门可以请求军队支援，但无法直接命令。因此两种机制完全不同。

如上所述，关于自然灾害和公共卫生问题，就如何从法律层面对政府部门和人民解放军关系进行协调，目前尚在讨论过程之中，但整体而言有所进展。

军队治安维护职能的矛盾

军队如何参与社会维持活动并规定其程度，此项问题难以确定，还要待研究。在这一问题上，与人民解放军的专业化、以及人民解放军是“党军”的原则发生矛盾，因此几乎不可能加以明文规定。1989年天安门事件发生后，中国尽可能

将国内的治安问题交给人民武装警察（武警）处理，尽量不动用军队。因此天安门事件之后，没有发生人民解放军介入治安问题的事件。人民武装警察与人民解放军一样，是构成中国“武装力量”的一部分，接受中央军委和国务院的双重领导。



在天安门广场执行警备任务的武警（图片提供：共同通讯社）

2009年中国出台了《中华人民共和国人民武装警察法》，但对于专门负责维护国内治安的武警而言，其指挥命令系统以及与其他机构进行协调的制度化却进展得并不顺利。在《人民武装警察法》草案第七条中规定“县级以上人民政府及公安机关在确需调动、使用人民武装警察部队执行安全保卫任务时，应当严格按照国务院、中央军事委员会规定的批准权限和程序办理”，也就是说在某些情况下，县级以上政府可以调动武警，由于对此表示反对的意见呼声较高，最终将此条文予以删除。据悉，在应对频繁发生的社会事件的问题上，人民解放军强烈反对赋予地方政府能够调动、使用武警的权限。其结果，只在该法中按照以前的内容规定：关于武警的指挥权，“采取由国务院和中央军事委员会的双重领导、统一指挥管理以及各级指挥相结合的体制”。

关于人民解放军，在1996年出台的《中华人民共和国戒严法》第八条中规定：“戒严任务由人民警察、人民武装警察执行。必要时，国务院可以向中央军事委员会提出，由中央军事委员会决定派出人民解放军协助执行戒严任务”，明确规定人民解放军的作用只是“协助执行任务”，但具体内容并未明确规定。由于人民解放军是共产党的军队，“要为党巩固执政地位提供重要的力量保证”，因此我们认为，在国内治安问

题上不可能完全排除人民解放军的参与。

《突发事件应对法》对于社会治安问题的规定内容并不多。尤其是“突发事件”中包含的四大领域中，只有关于社会安全维护的领导管理体制的规定与其他领域不同。其他都根据突发事件的规模详细加以规定，而关于社会安全问题，只在第四十六条中规定“对于社会安全事件，县级以上地方各级人民政府及其主管部门应当按照规定向上一级人民政府及其有关主管部门报告，必要时可以越级上报”。与制定《突发事件应对法》时相比，这一点受到了更多的批评。例如，全国人大常委会郭树言委员表示：“很少提到社会安全事件”。此外，戴松灵代表也指出：就关系到社会安全的重大事件，应该规定可以采取强制措施；明确规定参加突发事件处置的解放军、武警和公安人员，对有意扰乱社会治安等的人员，有权依法采取强制措施，严加惩处和打击。但我们几乎看不到对此加以明文规定的迹象。

由此可见，在维护社会安全的问题上，解放军的任务并没有被加以明文规定。我们可以认为，这与降低人民解放军在军事、安全以外的其它领域的参与度相关联。无论是中国共产党还是人民解放军，都希望尽量避免发生像天安门事件那样军队对本国国民行使武力的行为。而且，如果解放军的专业化得到发展，军队的中心任务将是对外防卫，因此解放军将不适合于担任国内治安维护的职能。尽管如此，人民解放军还肩负着保卫党的“执政地位”的重任，因此可以说两者之间出现巨大的矛盾。目前，中国国内对于地方干部的营私舞弊问题以及贫富差距扩大的问题，表示不满的声音愈发高涨，各地都纷纷发生示威游行和暴动。因此我们不能排除今后如果暴动的规模加大，发生次数更加频繁，则有可能出现要求“党军”执行维护社会治安任务的可能性，预计届时关于人民解放军作用的矛盾将进一步突显，对中国政治的稳定也将造成不小的影响。

表6 全国人大军队代表关于维护治安的议案、建议、意见的总数

第 9 届全国人大 (1998-2003)	第 10 届全国人大 (2003-2008)	第 11 届全国人大 (2008-2013)
1	2	6

(出处) 根据《解放军报》的报道制作而成。

专栏

中国共产党对“军队国家化”提高警惕

中国共产党一贯对“军队的非党化、非政治化”以及“军队国家化”加以批判，近几年来，批判的势头有增无减。尤其是2012年春天，几乎每天都在《解放军报》上能看到批“军队国家化”的评论。我们认为，虽然中国共产党与人民解放军的党军关系的基本结构稳定，但由于军队的现代化建设进一步发展，以及其他非民主主义体制国家的民主化运动中军队采取了中立性态度，因此中国共产党对有可能导致“军队国家化”的动向表示出过度敏感，提高了警惕性。

在进行相关讨论之前，首先要明确人民解放军是共产党的军队，而不是国家军队，这一前提不容置疑。人民解放军的任务之一就是要捍卫共产政权。但如果军队不是党的军队而是国家的军队，那么，其主要任务就是要保卫国家，而无需承担捍卫中国共产政权的义务。对于中国共产党而言，这是决不能容忍的。中国共产党指出：“境内外敌对势力”主张“军队国家化”，企图“动摇我们党执政的重要基石”，并对此提高了警惕。

在其他非民主主义体制国家的民主化进程中，由于民主化运动而导致政权崩溃的先例不少，因此中国共产党从中汲取了教训，进一步提高了对“军队国家化”的警惕。例如，有的分析指出：前苏联共产党取消了对军队的领导之后，导致当共产党出现危机时，军队没有伸出援助之手，从而使共产党丧失威信，进而国家崩溃。此外，也有意见认为，在2011年发

生的中东和北非国家的政变中，“军队保持中立”是导致政权崩溃的重要原因。

随着中国人民解放军的专业化发展，解放军所处的社会环境也随着经济发展而迅速变化，军队内部有可能出现容易接受“军队国家化”观点的可能性。如果军队持续被卷入政治，又可能与军队的专业化（即：更新先进武器、使军队具有更强的作战能力）产生矛盾。关于这一点，《解放军报》刊载的评论指出：在军人价值观呈现多样化、军队组织实现现代化发展的状况下，军队政治性“意识形态斗争日趋尖锐复杂激烈”，担心军人的政治意识变得淡薄。《解放军报》还在另一篇报道中指出，在这样的情况下，由于部分军官和士兵缺乏政治警戒心，导致“军队国家化”观点“有一定的市场”。虽然很难想象在军队内部公开讨论“军队国家化”问题，但党和军方领导人已经发现有可能导致“军队国家化”的苗头，因而提高了警惕。

我们认为，2012年之所以轰轰烈烈地批判“军队国家化”观点，其背景在于上述长期性倾向，再加上中国共产党第十八届全国代表大会（十八大）之前党内权力斗争的影响。2012年3月，前重庆市委书记薄熙来事件发生后，党内的权力斗争进一步激化，其影响波及到秋季召开的十八大。

我们认为，在发生党内斗争的情况下，为了维护政治稳定和党内团结，就需要军队保证服从党中央、尤其是胡锦涛主席的命令，因

而借助于批判“军队国家化”的观点。人民解放军也自2012年2月起，在军队内部开展宣传“讲政治，顾大局，守纪律”学习教育活动。该活动被视为坚持“党对军队的绝对领导”，并批判“军队国家化”观点破坏团结。这样，就需要与党中央、中央军委、以及胡锦涛主席的政治立场保持一致，需要禁止一切反对言行。

此外，2012年中国共产党对“军队国家化”观点展开批判，意味着党中央的政治不稳定已经成为党军关系的最大危险要素之一。党中央领导干部团结一致是党领导军队

的前提条件，而党内发生权力斗争，党中央难以形成统一意见的时候，军队亦难以决定自己的立场。

因此，如果党中央领导层出现分裂，中国的党军关系将最为不稳定。中国的政军关系是以党中央的领导为前提进行协调的，如果协调的前提，即：党中央职能不健全，必然导致军队与政府机关难以进行协调。目前，中国共产党领导层正处于交接时期，因此可以说，党中央是否能够实现平稳过渡是决定中国党军关系的重要关键。

结束语

结束语

在中国共产党领导的政治制度下，人民解放军几乎不可能背离党中央的意志而执行独自的政策。迄今为止，军方接纳共产党一贯主张的“党对军队的绝对领导”这一基本原则，党指挥军这一基本结构也没有发生变化。为了维护这些原则和结构目前仍在继续开展政治工作，党委制、政治委员制、政治工作制等组织制度依旧没有改变。人民解放军依然维持着“党军”的基本特性。此外，在党中央决策过程中，军队所发挥的作用是有限的，对于外交决策也不例外。总之，党中央能够领导人民解放军参与外交与安全政策的决策过程和实施过程。

尽管如此，由于中国的党军关系是在一党执政制度下的极其特殊系统所致，而且军方与政府部门间的政策协调也是目前所面临的一大课题。人民解放军是党的武装组织，与以国务院为中心的政府部门之间没有明确的上下级关系之划分。为此，党军关系的稳定，并不意味着军方与政府部门的关系的稳定。

迄今为止，人民解放军与政府部门之间几乎不存在制度化直接关系。而且，军方专业化提高了军队在军事上的自主性。另一方面，由于党中央认识到安全领域的范围正在不断扩大，因此要求军队执行多样化任务。其结果导致军方与政府部门之间出现了政策协调这一新课题。其中尤其包括在日常的政策执行过程中，军方与政府部门之间有可能发生意见不统一的问题。

在这种情况下，只有党中央能够领导人民解放军和政府部门的政策协调。只有党中央认识到事态的严峻性和紧迫性，将其视为具有战略性的“重大政策问题”，并正确地领导军方和政府部门的时候，两者间的政策协调才发挥作用。中国也认识到这一问题。因此，中国目前正在构建部门间的协调机制，推行制度化，而且在一些领域已经初步取得了一定的成果。

军方与政府部门之间的协调取得一定进展的领域包括：非传统安全问题的应对，尤其是自然灾害和突发公共卫生事件的应对，以及海洋安全领域。关于国内的非传统安全问题的应对，通

过立法，调整人民解放军与以国务院为首的各政府部门的权限和作用，推动政策协调的制度化进程。在海洋安全领域，实施海军与海上执法力量的联合演练，加强实际合作。

换言之，上述问题都是党中央认为应该解决的“重大政策问题”。海洋问题涉及到众多政府部门，因此部门间合作与协调的制度化决非轻而易举之事。但在“十二五”期间（2011~2015年），中国将制定海洋战略，而且《海洋基本法》的立法活动已经开始起步。

与此相对照，在规定人民解放军在维护国内治安上的任务尤为难制定，相关工作进展缓慢。另外军方与外交部门的政策协调也面临着课题。尤其是在军事领域，人民解放军将其视为军队负责的事项，有的时候不考虑对外影响，认识不到应该与外交部门进行事前协调的必要性，自行判断并采取行动。因此，不少情况下军队活动与中国的外交方针出现不统一的情况不少，这也是招致国际社会忧惧的原因之一。

观察人民解放军与政府部门的政策协调的程度及方向性，我们可以归纳出以下几点中国对外行动的情况。包括日本在内的周边国家和国际社会在制定和实施对华政策时，应该考虑中国方面进行政策协调的趋势。

第一，我们认为，在海洋安全领域中国各个部门今后将进一步加强合作。由此，海洋安全的领导机制将进一步加强，中国将以海洋安全活动作为最优先的政策课题加以实施。换言之，人民解放军与海洋相关部门在党中央的领导下，根据发生的情况合理分工加强合作，整体性执行维护海洋权益的相关政策。此外，预计在存在纠纷的地区，中国将进一步加强海上维权活动。中国的海洋政策方针将给国际社会和地区的安全造成较大影响，中国的政策动向将被国际社会所担心。为了打消国际社会的忧惧，中国应该遵照国际规则并负责对本国海洋战略进行说明。

第二，人民解放军的专业化发展，意味着军队务实活动的重要性将进一步提高。对于周边国家及

国际社会而言，也意味着与人民解放军进行务实性合作的可能性有所提高。根据中国的政策动向，我们可以分析，今后灾害救援等非传统安全领域和“非战争军事行动”将成为务实性合作的中心课题。在这些领域，在具体推进与人民解放军务实性合作的同时，国际社会也应该加大力度敦促人民解放军和中国国防当局，共同促进务实性合作的未来深化和发展。此外，推动与人民解放军的务实性合作，有可能促进未来在运用部队的安全标准的共享，因此从危机管理的角度也应当加以重视。

第三，为了使上述趋势在中国的对外行动中切实得以实现，需要加强周边国家及国际社会与

中国共产党党中央领导层之间的沟通。党中央拥有全国性决策的最高决策权，因此无论是海洋安全还是军方的对外行动，党中央领导层只有赋予了优先顺序，政策才拥有国际合作的前提条件。此外，从危机管理的观点来看，也需要和党中央领导层保持联络途径。目前，在有些领域和问题上，军方与政府部门之间尚未建立协调机制，在一些部门的政策和对外行动中有可能出现不一致。为了防止由于这些不一致所导致的不测事态扩大成危机，也需要和党中央领导层加强沟通。目前，中国共产党的领导层正处于新老交接时期，因此和党中央领导层进行沟通的必要性就更大。

专栏

新党中央军事委员会

2012年11月中国共产党召开第十八次全国代表大会（十八大），胡锦涛总书记辞去中共中央总书记一职。此后，在中国共产党第十八届中央委员会第1次全体会议（十八届一中全会上，习近平当选总书记，并公布了党中央的新领导班子成员名单。与此同时，新的党中央军事委员会也正式成立（参阅表8），习近平兼任党中央军事委员会主席。

胡锦涛与江泽民不同，并没有继续留任党军委主席。如果政权交接顺利的话，习近平将在2013年3月召开的全国人民代表大会上当选国家主席。而胡锦涛在2002年11月就任总书记时，只兼任中央军委副主席，直到2004年9月才升任军委主席。因此，两者相比较，习近平的体制建设相对比较顺利。为此，我们可以认为，本次新老交接并没有给现有的党军关系带来重大影响，今后以习近平为中心的党中央将继续领导和指挥军队。

另外，十八大之前召开的十七届七中全会决定增补范长龙和许其亮为党中央军委副主席，两位在十八届一中全会上也入选中央政治局委员。范长龙自2004年起连续八年担任济南军区司令员，没有担任中央军委委员

或四总部领导人就直接升任党中央军委副主席，因此媒体报道称这是一次较为特殊的人事安排。而许其亮则是第一位来自空军的军委副主席。由于许其亮担任党军委副主席，因此空军不仅获得了中央政治局委员的席位，而且在党中央军委获得了两个席位（其他一位是空军司令员）。由此可以认为，空军在党中央及军内的发言权有所增大。

另一方面，近年来中国海军的动向引起国际社会的关注，而海军司令员吴胜利也继续留任。海军在中央军委依然占一个席位。被视为有望升任军委副主席的常万全继续留任中央军委委员，但有望在2013年3月召开的全国人民代表大会上替梁光烈当选国防部长。

解放军四总部分别由房峰辉任总参谋长、张阳任总政治部主任、赵克石任总后勤部部长、张又侠任总装备部部长。房峰辉原为北京军区司令员，2009年10月举行建国60周年国庆大阅兵时曾担任总指挥。张阳原任广州军区政治委员，从大军区政治委员直接晋升总政治部主任，这是自1987年北京军区政治委员杨白冰升任总政治部委员以来的人事调动。赵克石原任南京军区司令员，张又

侠原任沈阳军区司令员，本次担任四总部领导人的四位全部来自各大军区。包括当选为党中央军委副主席的范长龙在内，五位高级将领全部都是从各大军区领导晋升为军队高层领导层，这一点也受到各界关注。

此外，原副总参谋长马晓天和魏凤和分别出任空军司令员和第二炮兵部队司令员。因此我们可以认为，今后人民解放军将以总参谋部为核心，进一步加强联合作战能力。但由

于中央军委委员大多来自陆军部队，而且总参谋长也出自陆军部队，因此中国人民解放军的联合作战今后依旧将以陆军为中心。

本次当选的中央军委委员截至2012年11月，大多数为65岁以下的将军。这也顺应了近年来人民解放军注重的新老交接的潮流。即使中央军委把退休年龄设定在68岁，本次当选的大多数中央军委委员也可能在今后10年继续留任。

表8 中央军事委员会成员的变化

17 届 5 中全会（2010 年 10 月）				18 届 1 中全会（2012 年 11 月）			
职务		姓名	原任	职务		姓名	原任
主席		胡锦涛	副主席	主席		习近平	副主席
副主席		习近平	新任	副主席		范长龙	济南军区司令员
		郭伯雄	常务副总参谋长			许其亮	空军司令员
		徐才厚	总政治部主任				
委员	国防部长	梁光烈	总参谋长	委员	国防部长*	常万全	总装备部部长
	总参谋长	陈炳德	总装备部部长		总参谋长	房峰辉	北京军区司令员
	总政治部主任	李继耐	总装备部部长		总政治部主任	张阳	广州军区政治委员
	总后勤部长	廖锡龙	成都军区司令员		总后勤部长	赵克石	南京军区司令员
	总装备部长	常万全	沈阳军区司令员		总装备部长	张又侠	沈阳军区司令员
	海军司令员	吴胜利	副总参谋长		海军司令员	吴胜利	留任
	空军司令员	许其亮	副总参谋长		空军司令员	马晓天	副总参谋长
	第二炮兵司令员	靖志远	第二炮兵参谋长		第二炮兵司令员	魏凤和	副总参谋长

（注）常万全预计在2013年3月召开的全国人民代表大会上当选国防部部长。
（出所）根据《中国网》、《解放军报》等制作而成

中国安全战略报告 2012

日本防卫省防卫研究所编

Copyright © 2012 by the National Institute for Defense Studies, Japan
All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced in any form without written, prior permission from the publisher.

This publication is a translation of the Japanese version originally published in December 2012.

出版发行：日本防卫省防卫研究所

地 址：日本东京都目黑区中目黑 2-2-1

邮 编：153-8648

网 址：<http://www.nids.go.jp>

翻 译：Interbooks

版 次：2012 年 12 月第 1 版

ISBN 978-4-939034-97-8

Printed in Japan