

法律與法制

中共人民武裝警察部隊 組織、職掌與功能

China Armed Police's Organization, Duty and Function

編輯部 (Editorial Office)

壹、前言

中共《國防法》第二十二條和《兵役法》第四條都規定：「中華人民共和國的武裝力量，由中國人民解放軍（包括現役和預備役部隊，下簡稱共軍）、中國人民武裝警察部隊（下簡稱武警部隊或武警）和民兵組成。」《國防法》第二十二條第二款規定：「武警部隊在國務院、中央軍事委員會（下簡稱中央軍委）的領導指揮下，擔負國家賦予的安全保衛任務，維護社會秩序。」同法第十二條規定：「國務院領導和管理國防建設事業，行使職權之一是與中央軍委共同領導武警部隊的建設。」由此可見武警部隊在組織、職掌與功能的特殊性和重要性。

貳、武警部隊建軍沿革

武警部隊一直是中共負擔治安保衛任務的武裝力量，早自建黨開始，就曾先後建立不同名稱的擔負治安保衛任務的部隊，如警衛營、警備團、保安團、保安大隊、保衛大隊、保衛隊、警衛隊、政治保衛隊、除奸團等，擔負著保衛首長、警衛機關、肅清特務漢奸，看押罪犯和維護社會治安等任務。

1949年，中共建立政權後，隨著國情的變化，武警部隊的體制領導、隸屬關係和名稱形式至1982年中為止，共歷經：建立中國人民公安部隊、改編為中國人民解放軍公安部隊、改編為中國人民解放軍公安軍、改編為中國人民解放軍公安部隊、改編為人民武裝警察、改稱為中國人民公安部隊和整編中國人民解放軍等時期的變

動。

1982年6月，中共重新組建武警部隊，理由是為了保衛社會主義現代化建設和鞏固人民民主專政，中共中央批轉公安部黨組《關於人民武裝警察管理體制問題的請示報告》，決定把原由共軍擔負的看押勞改犯、守護地方重要目標和警衛省、市、自治區黨政機關以及外國使館的內衛任務和執行這些任務的部隊移交公安部門，同公安部門原來實行義務兵役制的武裝、邊防、消防三個警種統一組建成武警部隊，然後延續並發展至今。

1983年1月25日，國務院任命武警部隊領導人，總部在北京開始辦公，4月5日宣布成立，各省、市、自治區也先後成立武警總隊，地級市成立了武警支隊，縣成立武警大隊或中隊。

1985年初，原屬共軍基建工程兵的水電、交通、黃金部隊列入武警部隊序列，在武警總部設立水電、交通、黃金指揮部。

1985年8月，公安部先後發出《關於改善和調整邊防體制的通知》和《關於改進和加強消防部隊領導管理的幾項規定的通知》，分將邊防武警和消防武警從武警總部劃出，歸各級公安部門領導。

1988年2月，武裝森林警察也列入武警部隊序列，但遲至1999年7月才組建武警總部森林指揮部。

1996年10月，為進一步加強武警部隊建設，根據國務院、中央軍委決定，共軍之陸軍14個乙種步兵師轉隸武警部隊序列，直屬武警總部領導管理，作為機動部隊，主要擔負處置突發事件和戰時防衛作戰任務。

1996年12月，根據武警部隊編制人數較多、地理位置特殊、任務較重等特點，中央軍委決定將武警部隊總部由副大軍區級升格為正大軍區級，並先後將各省、自治區、直轄市的省級總隊升格為副軍級，至1999年調整完畢。

1999年初，又將原列入在武警部隊序列，隸屬於國家有關部委領導的水電、黃金、交通、森林部隊，交由武警總部領導。

參、武警部隊的使命和任務

武警部隊的使命—即職能作用有三：

一、維護國家主權和尊嚴

經由執行邊境武裝警衛、邊防檢查、安全檢查、海上巡邏等勤務來履行這一職能。

二、維護社會治安

作為公安機關的一部分，擔負著用公開武裝的形式預防和鎮壓敵對勢力的破壞，應付各種緊急意外情況。

三、保衛黨政領導機關、重要目標和人民生命財產的安全

經由執行警衛勤務、守衛勤務、消防工作、反恐怖活動來實現。

武警部隊任務則分平、戰二時不同：

和平時期擔負四項任務：

固定目標執勤。

擔負警衛、守衛、守護、看押、看守和巡邏等勤務。負責國家列名警衛物件和來訪重要外賓，省級以上黨政領導機關和各國駐華使領館，國際性、全國性重要會議和大型文藝、體育活動現場的安全警衛；對監獄和看守所實施周邊武裝警戒；對重要機場、電台和國家經濟、國防建設等重要部門的機密要害單位或要害部位實施武裝防守保衛；對鐵路主要幹線上的重要橋梁、隧道和特定的大型公路橋梁實施武裝防守保衛；對國家規定的大中城市或特定地區實施武裝巡查警戒。

處置突發事件。

處置突然發生的危害國家安全或者社會秩序的違法事件，包括叛亂、騷亂及暴亂、群體性治安、械鬥等。

反恐怖。主要是反襲擊、反劫持、反爆炸。

支援國家經濟建設。

有黃金地質勘察、森林防火滅火，參加國家能源、交通重點專案建設，遇重災時，參加搶險救災。

戰爭時期任務為：

協同共軍保衛邊防和海防，抗擊敵方的入侵；參加城市防衛和保衛重要目標的戰鬥，組織對空防護；組織重要民用機場、車站、橋梁和隧道的防護；守衛重要的電台、工廠、倉庫和科研設施等目標，掩護工業設施和人口疏散；打擊敵特和不法分子的破壞活動，保障作戰地區的社會秩序和人民群眾的安全等。

肆、武警部隊由三類八警種組成

武警部隊經過十多年來的調整擴充，已成為一支多警種、遍布各地、編制複雜，裝備特殊、任務繁雜和具相當規模一兵力約 80 萬人，依其任務不同，由三類八個警種：第一類—內衛部隊；第二類—水電、交通、黃金、森林等四個部隊；第三類—

公安邊防、公安消防、公安警衛等三個部隊組成之。

第一類—內衛部隊。受武警總部的直接領導管理，包括按地方三級行政區劃和任務需要設立的武警部隊。

在 31 個省、自治區、直轄市設省級武警總隊（副軍級）；

地級市（地區、州、盟）設地級武警支隊（團級）；

縣（市轄區、縣級市、自治縣、旗、自治旗）設縣級武警大隊（營級）或中隊（連級）、站、所等（再之下的排、班不計）。

各省級總隊於 1996 年由師級升格為副軍級，名義上係為發展市場經濟，建立和健全法治社會體系需要，但實際與 1997 年底至 2000 年底實行的 3 年內裁軍 50 萬有關，因為大多數被裁者都轉至此和 14 機動師，14 個師的番號是：8610、8620、8630、8640、8650、8660、8670、8680、8690、8710、8720、8730、8740、8750 等部隊，每師近一萬五千人，共約二十萬人，分駐七大軍區內：北京、南京軍區各 3 個師，瀋陽、成都和蘭州軍區各 2 個師，濟南和廣州軍區各 1 個師。

內衛部隊的任務為：承擔固定目標執勤和城市武裝巡邏；處置各種突發事件，維護國家安全與社會穩定；支援國家經濟建設和執行搶險救災；接受指示打擊犯罪，如 2003 年 4 月，國務院進行第三次「嚴打」整治專項鬥爭，上述各部隊，就配合公安人民警察（下簡稱民警）來「打黑（社會）除惡」，掃蕩了數百個幫派。

內衛部隊和下述第三類中由公安部管理的公安警衛部隊是二個特殊警種，其中設有反恐怖部隊，專用於對付劫機等嚴重暴力犯罪和恐怖活動，裝備國內外最先進的警用裝備，如轎車和吉普車都是德國賓士車，還配備有直升機和飛艇，專用、最先進的防爆服、防爆罐、防爆車和防爆機器人，已完成多次反恐任務。

此外，第一支省級武警總隊中的反恐怖部隊—上海市總隊反恐怖機動部隊於 2002 年 2 月成立，對持槍、持爆、持毒的嚴重危害公共安全和人民生命財產安全的恐怖分子實行打擊和捕殲；訓練主要針對任務特點進行反爆破、反持槍劫持等科目，還重視研究與學習各國反恐怖組織的訓練內容及實施方法。

2004 年 6 月初，據武警總部有關負責人介紹，反恐是武警部隊的重要任務之一，按照「規模適度、布局合理、重點突出、系統配套」原則，配置省、地、縣級及執勤目標等多層次反恐力量，以實現就地用兵，快速反應，高效處置。在橫向力量配置上，則以各地專業反恐分隊為主體，輔之以鄰近專業反恐部（分）隊和機動部（分）隊相機增援，做到劃區協同，逐次投入，有效增援。目前駐北京和重點省會城市的反恐怖、反劫機分隊均初步具備向全國實施機動、遂行較大規模反恐作戰任務的能力；駐各省會城市的特勤、化學等分隊採取總部配發與各省保障相結合的辦法，實

現齊裝滿員較強的反恐能力；駐各地、縣級的武警部隊也已配發處置小規模恐怖事件的裝備。

第二類一列入武警序列受國務院有關業務部門和武警總部雙重領導的部隊。有黃金、水電、交通和森林四個警種部隊，數萬官兵主要分布在西部和邊疆省分，既擔負經濟建設任務，又負有維護國家安全和社會穩定的任務。以上四部隊，加上第三類中由公安部管理的公安消防部隊，被戲稱為「金、木、水、火、土」五行部隊。

一、黃金部隊

受武警總部和國家冶金工業局的雙重領導，武警總部設黃金指揮部，下轄有黃金第一、第二、第三總隊等部隊。是支以軍事化形式擔負保衛國家黃金地質勘探、生產、礦建任務的經濟、技術和管理部隊。「文革」後，百廢待舉，急需黃金資源，在王震等一批老將建議下，於 1979 年成立一支專門尋找黃金的部隊，因而成立，在可能的藏金處都見其身影。

二、水電部隊

受武警總部和國家電力公司的雙重領導，武警總部設水電指揮部，下轄有水電第一、第二、第三總隊和三峽水利工程指揮部等部隊。第一總隊以水利水電施工為主，同時執行處置突發事件。第二總隊擔負水利水電建築安裝任務，承擔大中型水利水電建築安裝及基礎處理工程，公路、鐵路、機場、碼頭、港口、工業及民用建築和高壓輸電線路架設等工程。第三總隊承擔大中型水利水電工程、交通工程和工業與民用建築工程的施工和勘測設計工作。

三、交通部隊

受武警總部和交通部的雙重領導，武警總部設交通指揮部，下轄有第一、第二總隊等部隊。是支軍事化的工程施工部隊，也是公路工程施工一級企業。非常時期，接受武警總部交給的戰備任務；和平年代，與民用工程施工企業一般，實行在市場上自攬工程、獨立核算的經營方針，擔負港口、公路（包括橋梁、隧道）、房屋建築等專案的施工任務，曾開拓川藏、青藏、新藏、中尼（泊爾）公路等 4 條近 5,000 公里的公路，之後繼續負責改建、維修、保通的任務，看得出來，主要由保持對藏、疆二自治區的公路暢通來維持對二邊地的控制。

四、森林部隊

受武警總部和國家林業局的雙重領導，武警總部設森林指揮部，部隊分散駐守在大小興安嶺、長白山、完達山和雲南等偏遠的重點國有林區，在有一定森林面積省分一內蒙古、吉林、黑龍江、四川、西藏、新疆、雲南，設有七個省級森林總隊。擔負林產地森林的防火滅火以及維護林區治安、保護森林資源等任務。

第三類一列入武警序列由公安部管理的部隊，有公安邊防、公安消防、公安警衛等三個警種部隊。

一、公安邊防部隊

擔負邊境地區的治安管理工作；在對外開放的港口、機場、國境車站和孔道以及特許的口岸，對出入境人員和交通工具實施邊防檢查；對國際、國內航班乘客及攜帶物品實施安全檢查；在領海線內實施巡邏等任務。由公安部邊防管理局管理，在北京、天津、河北、山西、內蒙古、遼寧、吉林、黑龍江、上海、江蘇、浙江、安徽、福建、山東、河南、廣東、廣西、海南、四川、雲南、貴州、西藏、陝西、甘肅、新疆等 25 個省、自治區和直轄市設有公安邊防總隊，之下的地級市設支隊，再之下的縣設大、中隊等（同上述第一類內衛部隊中地方武警部隊三級編制）。

二、公安消防部隊

依據各消防法規來督促由城市到鄉村的防範火險隱患和不安因素，擔負宣傳安全防火常識，協助有關單位制定防火措施，做好消防監督和檢查，撲救火災，保衛國家經濟建設和人民生命財產的安全。由公安部消防局管理，地方有省級總隊—地級支隊—縣級大、中隊，（同上述第一類內衛部隊中地方武警部隊三級編制）。

三、公安警衛部隊

擔負中共黨和國家領導人，各省、自治區、直轄市主要領導及重要來訪外賓警衛任務，由公安部警衛局管理，各省、自治區和直轄市公安廳（局）設有警衛處。

伍、武警部隊的領導管理體制

中共對武警部隊的領導管理體制和武警部隊的任務、警種一樣複雜，必須從國務院、中央軍委於 1995 年 5 月 3 日發出的《關於調整中國人民武裝警察部隊領導管理體制的決定（下簡稱《決定》）》中來試圖了解，《決定》表示，隨著國際國內形勢的發展變化，擔負的任務日益繁重，為了有利於： 黨和國家對武警部隊集中統一領導和加強部隊全面建設，維護社會穩定； 地方黨委、政府在處置突發事件的緊急情況下能夠及時調動、使用； 武警部隊依法執行安全保衛任務。乃調整其管理體制如下：

一、領導關係與職能分工

武警部隊屬於國務院編制序列，由國務院、中央軍委雙重領導，實行統一領導管理與分級指揮相結合的體制，即所謂的「兩統一分」，但此舉實際上是使中央軍委大部分掌控了對武警部隊的領導。

國務院負責武警部隊日常任務賦予、規模和編制定額、指揮、業務建設、經費物資保障，對其領導主要通過國務院有關職能部門組織實施。在執行公安任務和相關業務建設方面，武警總部接受公安部的領導和指揮，總隊及其以下武警部隊接受同級公安部門的領導。公安部部長和省、自治區、直轄市公安廳（局）長，地、市、州、盟公安處（局）長，分別兼任武警部隊和總隊、支隊第一政委。

中央軍委主要負責武警部隊的組織編制、幹部管理、指揮、訓練、政治工作。對武警部隊的領導，主要通過總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部組織實施。處置突發事件和搶險救災需要使用武警部隊時，各省、自治區、直轄市黨委和政府可按規定許可權調動使用本行政區域內的武警部隊；需跨省、自治區、直轄市調動時，報黨中央、國務院、中央軍委批准。

二、部隊建設

武警部隊根據共軍的建軍思想、宗旨、原則，按照共軍的條令、條件和有關規章制度，結合武警部隊特點，加強部隊建設。

武警部隊支隊和相當支隊以上的單位建立黨的委員會和常務委員會；大隊和相當大隊的單位建立黨的基層委員會。支隊以上單位建立黨的代表大會制度。各級黨委接受上一級黨委和同級地方黨委雙重領導。

武警部隊與共軍同等待遇，經費供應、物資保障按現行規定執行。地方各級黨委和政府對本行政區域內的武警部隊，給予一定的財力、物力支援。

三、幹部管理工作

原則上執行共軍幹部管理工作的方針、政策和有關制度、規定。幹部任免、警銜的授予和晉升都按規定程序辦理。

四、武警總部的職責

武警總部是武警部隊的領導指揮機關，在國務院、中央軍委領導下，負責領導管理武警內衛部隊的軍事、政治和後勤工作。對列入武警部隊序列的其他部隊的軍事、政治、後勤工作進行指導。

武警部隊現任司令員是吳雙戰上將、政委是隋明太上將，由於總部位階已於 1996 年由同共軍的副大軍區級升格為正大軍區級，故其警階均為上將。總部內設機構有司令部、政治部、後勤部、裝備部、各專業警種指揮部和武警學院等院校等。

五、列入武警部隊序列的公安邊防、公安消防、公安警衛和水電、交通、黃金、森林部隊的領導管理，按《兵役法》來執行，享有與共軍同等待遇，其領導管理體制、業務工作、幹部管理、政治工作、黨的工作和後勤保障按規定執行。

由以上的文字可以瞭解中共對武警部隊的領導管理體制情形，簡言之是種二

層、雙重或三重的領導指揮關係，在上層受國務院、中央軍委領導，但這麼多任務要執行，不可能親自為之，就授權給下一層各職能部門，是謂二層領導。

在國務院是透過公安部總其責，所有的三類八警種部隊和武警總部都在名義上隸屬其下，第三類的公安邊防、公安消防和公安警衛三個部隊，更歸公安部直接領導。至於第二類的武警水電、黃金、交通和森林四個部隊，業務上另由國家電力公司、國家冶金工業局、交通部和國家林業局來領導，要執行治安保衛工作時，當然也受公安部領導。

在中央軍委，則透過武警總部直接領導第一類內衛部隊和機動師，而所有警種的軍事、政治、後勤工作，均接受武警總部的指導，編制序列與內衛部隊大體相同。

總歸來說，第三類的三個警種部隊，及第一類的內衛警種部隊和機動師，係由公安部和武警總部來雙重領導。第二類的四個警種部隊，則分別接受國家電力公司、國家冶金工業局、交通部和國家林業局；公安部和武警總部的三重領導，是謂雙重或三重領導。另地方各級武警部隊執行公安和相關業務建設時，接受同級公安部門的領導和指揮，還受當地黨委、政府和上級武警領導機關的領導，也等於是三重領導。

陸、武警部隊的特性與問題

一、接受黨的領導

武警部隊八十多年來「黨性堅強」是第一大特色，基此來捍衛中國共產黨的領導、社會主義制度和中華人民共和國政權。中共《憲法》第九十三條和《國防法》第十三條均明訂：「中央軍委統一指揮全國武裝力量。」《國防法》第十九條更毫不忌諱的表示：「中華人民共和國的武裝力量受中國共產黨領導。」所以包括武警部隊在內的所有武裝力量，要堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論為指針，在黨中央領導下，加強黨的建設和思想政治工作，樹立忠誠衛士的形象，完成黨國賦予的任務。這就是以黨領武裝力量，再用軍警來控制政權、社會和人民的黨性。

二、領導體制複雜

武警部隊二層、雙重和三重領導體制的設想是：一方面有利於武警按照共軍的條例、條令來建設部隊，提高執勤和處置突發事件的能力；另一方面，便於地方政府在處置突發事件時，能有效地調動和使用部隊。如此複雜領導體制的目的，可能在於可以解除共軍的非戰鬥任務及達成精兵之目標；還可藉軍警分離來駁斥「中國威脅論」，並建立民主進步假象。

三、軍事化的部隊建設

武警部隊具鮮明的軍事性，這是因其以軍事手段執行國內安全保衛任務，使用軍事行動來履行職責，如此才能稱為部隊，才具有戰鬥力、才能完成任務。武警部隊平時、戰時都受到中央軍委和共軍各總部在編制、幹部、指揮、訓練及政治工作等方面的直接領導。又是支特種部隊，因有特殊裝備，進行特殊訓練，也都必須按照共軍的建設方針和原則來進行建設和管理，這些都是在建設和指揮上的軍事性。

四、具有保衛和執法職能

武警部隊既是警察性質的軍隊，又是軍隊性質的警察，擔負和執行國內安全保衛時，既要同公安機關配合，還必須接受當地黨委和政府的領導。而其公安性又和分布區域的地方性相聯，部隊遍布至少到縣，是名副其實的「點多、線長、面廣」，在多數情況下都在本地區執行任務，是當地社會治安綜合治理的一支重要力量。武警部隊既是國家的武裝力量，又是地方部隊，其間分界是由承擔的任務所決定，因而既有別於共軍，又有別於民警，有點像變色龍，變成非軍非警。

最重要的是，除公安邊防部隊因緝私緝毒工作，被賦予刑事偵查權外，其他各警種都不具司法警察身分，如何能「依法」來履行職能和執行公務？

五、「養與用」問題矛盾突出

武警部隊雖擔負安全保衛的任務，但因人數眾多、食指浩繁，必須「養與用（即吃飯與做事）」的結合，要養得起和值得養。還要處理好「建設與使用」的關係，即一方面擔負各地的安全保衛任務，另一方面由於以武裝手段執行任務而必須按照建軍思想和原則來加強自身建設，二者不能偏廢，輕重自難拿捏。在武警部隊中只有第二類的四個警種具生產和自謀開銷的能力，但生意搶得兇，難免與民爭利。至於其他各警種，機關臃腫、頭重腳輕、都擠在辦公室裡涼快不下基層卻是不爭事實，如公安消防部隊近數個月來全力精簡上層機關、下放警力至一線近 8 千人，由微知著，武警部隊養和用的矛盾殊難解決。

六、應不具對外軍事攻擊能力

由於武警部隊面對的主要對手是大陸內部犯罪分子和動亂群眾，因此武器裝備輕便以步兵輕武器為主，只有少量重型和特種警用武器，不像共軍一般的戰鬥裝備。另為執勤和處置突發事件，其兵力部署一般按照行政區劃實施，有的執勤點分布在方圓幾百公里的範圍，因此較集中的兵力是 20 萬人的 14 個機動師和北京的團級內衛部隊，但這些部隊最多只能動用南京、濟南和廣州三個軍區的 5 個師，湊不足 20 萬人。加上武警部隊是裁編下來的部隊，且承平已久訓練不足，不具對外侵犯軍事攻擊性，即應非中共武力犯臺時的進攻力量。如有可能用於對臺軍事行動，應是用

在共軍犯臺後，對占領區的控制、掃蕩和鎮壓為主。

七、部隊呈現「散、亂、驕、奢」問題嚴重

武警部隊當初組建與擴增時，雖解決遭淘汰共軍的安置問題，但也帶來之後長期紀律鬆散、訓練不足、裝備缺乏、經費短絀問題。另由於地方性強，武警和駐地黨政機關、社會團體及人民群眾關係複雜，遇問題左右難為甚至有所包庇，執法難以公正。

最根本的是武警部隊警種、任務和領導複雜，被人把其自詡為武警特色的「急、難、險、重」改成「散、亂、驕、奢」，因此可說是支雜牌部隊，問題重重。

柒、結 語

武警部隊是一支任務複雜、領導紛亂、功能難論的武裝力量，但基本上是內衛部隊，是人民民主專政的重要工具之一，目的在保衛黨及政權穩定，可以說是和民警一起打擊異己的另種軍警混合力。

武警部隊雖不是犯臺軍力，但因時空環境變化，當前主要使命之一是反恐，其對反恐部隊的部署、訓練和武器的研發和採購，值得我方注意和參考。→