

2011年共軍總參謀部及軍事科學院 體制編制改革之研究

作者簡介



陳津萍上校，政戰學校78年班、政戰學校研究班87年班、政戰學校政研所碩士、文化大學博士候選人；曾任排長、連營輔導長、政戰官、教官、處長，現任職於國防大學軍事共同教學中心。

提 要>>>

2011年共軍體制編制改革，主要轉變在於總參謀部與軍事科學院部分單位改組或成立新機構，具體展現以聯合作戰為核心、信息化為媒介、組織轉型為手段、聯合訓練為基礎，應對多種安全威脅能力的戰略頂層設計與運作模式。基此內涵發展，預判影響評估如下：一、信息化作戰思維逐次實踐；二、戰略管理和規劃統籌深化；三、聯合作戰建構於聯合訓練中；四、「非戰爭軍事行動」為軍事影響力的新載臺；五、理論研究助益國防政策形塑。渠等影響評估對共軍整體戰力提升，預判將發揮牽引效果，值得省思參考。

關鍵詞：信息化、頂層設計、戰略規劃、聯合訓練、體制編制



前言

共軍的體制編制，按結構區分為總部體制、軍兵種體制、軍區體制，¹另設有軍事科學院、國防大學、國防科學技術大學為共軍最高學府，²成為培育人才、提供理論與技術支撐的推手，是為共軍「頂層設計」的機構，³但由於機構內涵的不完善，以及現實的需要，共軍總參謀部和軍事科學院於去(2011)年下半年相繼改組與成立新機構，企圖改善其窘境。值得注意的是，一系列的軍事部門與研究中心的掛牌運作，代表著共軍正在提高軍隊信息化建設水準，繼續拓展和深化軍事鬥爭準

備，開展信息化條件下軍事訓練，全面提高以打贏信息化條件下局部戰爭能力為核心的完成多樣化軍事任務能力，⁴逐步改善過往的困境。無疑的，此轉變是從共軍頂層設計著手，邁向以聯合作戰【含戰爭與非戰爭軍事行動(Military Operations Other Than War, MOOTW)】為核心、信息化為媒介、組織轉型為手段、聯合訓練為基礎，應對多種安全威脅與軍事任務為目的，故此等內涵與影響，值得研究與重視。

職是之故，共軍總參謀部截至目前(2011年6月 2012年3月)，新成立或改編3個正軍級部門——信息化部、戰略規劃

- 1 共軍的總部體制，由中央軍事委員會領導下的總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部構成。中央軍事委員會透過四總部對各軍區、各軍兵種實施領導指揮。共軍軍兵種體制由陸軍、海軍、空軍三個軍種和第二砲兵一個獨立兵種組成。共軍軍區體制是根據中共的行政區劃分、地理位置和戰略戰役方向、作戰任務等設置的軍事組織，下轄若干陸軍集團軍、各兵種部隊、後勤保障部隊和省軍區(衛戍區、警備區)。現設有瀋陽、北京、蘭州、濟南、南京、廣州、成都7個軍區。集團軍下設師(或旅)、團、營、連。省軍區下設軍分區、人民武裝部。〈人民軍隊的編制體制〉《八一國防教育網》，2007年11月29日。
- 2 共軍設有軍事科學院、國防大學、國防科學技術大學。軍事科學院是全軍最高軍事科學研究機關，是全軍軍事科學研究的中心。國防大學和國防科學技術大學是中央軍事委員會直屬院校。國防大學主要負責培訓高級指揮人員、高級參謀人員和高級理論研究人員。國防科學技術大學主要負責培養高級科學和工程技術人才與專業指揮人才。〈人民軍隊的編制體制〉《八一國防教育網》，2007年11月29日。
- 3 「頂層設計」的概念來自系統工程學，其字面含義是從制高處著手的總體經濟發展思維。胡錦濤在2010年年底中央經濟工作會議上表示，頂層設計有3層含義；1.指導方針，此明確指出提高發展的全面性、協調性、可持續性，並在實踐中不斷開拓科學發展之路；2.基本內容，主要強調堅持統籌兼顧、突出重點，從黨與國家全域出發，提高辯證思維水準、增強駕馭全域能力，協調經濟與社會發展之各領域；3.實現路徑，重點在解決體制性障礙，與深層次矛盾，全面協調推動經濟、政治、文化、社會等體制創新。王傳強，〈頂層設計〉，2011年6月10日。<http://www.digitimes.com.tw/tw/dt/n/shwnws.asp?CnIID=10&Cat=&Cat1=&id=236651>。基於以上的涵義，引伸至共軍「體制編制改革」的頂層設計之中，特予說明。
- 4 本研究對「信息化」與「資訊化」的概念，依據撰文需要，採用「信息化」一詞，較符合共軍多數文章的用語。〈緊緊圍繞主題主線推進國防和軍隊建設——熱烈慶祝中國人民解放軍建軍84周年〉《解放軍報》，2011年8月1日，版1。

部和軍訓部，此舉是共軍為肆應資訊化轉型的要求而進行的體制編制調整，⁵主要是「針對共軍軍事任務多樣化和軍事技術手段日益豐富的新要求。」⁶另軍事科學院提供理論研究與智力支援，朝向相輔相成的目標邁進。兩者內涵陳述著胡錦濤與中央軍委對共軍現代化的指導思想、職能賦予與走向，皆為本文的研究動機與方向。

再者，基於研究篇幅與蒐集資料限制，⁷僅以共軍總參謀部(信息化部、戰略規劃部、軍訓部)與軍事科學院(非戰爭軍事行動研究中心、國防政策研究中心)作為研究範圍。值得說明的是共軍「2011年共軍總參謀部及軍事科學院體制編制改革之研究」，⁸乃是以《2005年前軍隊體制編制調整改革總體方案》的成效為基礎，諸如共軍部隊師改為旅，或是團併為旅，以及後勤軍級單位降編為副軍級等體制編制改革等，⁹其意義在於逐步由軍師團營「

四級制」變成軍旅營「三級制」的指揮機構，趨向扁平化、橫寬縱淺，肆應現代戰爭的指揮方式，有利部隊的快速反應，¹⁰為2011年共軍體制編制改革的頂層設計奠定基礎。準此論述，撰文以文獻分析為方法，藉由共軍體制編制改革戰略指導思想；體制編制改革與運作模式，影響評估等項為鋪陳，藉以提供國軍幹部參考。

2011年共軍總參謀部及軍事科學院體制編制改革戰略指導思想

中共《解放軍報》強調：「中央軍委審時度勢，充實完善新時期軍事戰略方針，明確提出推進中國特色軍事變革，把軍事鬥爭準備的基點放在打贏信息化條件下的局部戰爭上來，將軍隊建設的戰略目標定位於『建設信息化軍隊，打贏信息化戰爭』，以機械化促進信息化、以信息化帶動機械化的複合式發展之路」，¹¹具體呈現機械化到信息化的質變期，以信息化的

5 〈總參今年成立資訊化部等三部門〉《新浪網》，2011年12月24日 <http://finance.sina.com/bg/tech/sinacn/20111224/1838422512.html>

6 〈總參機構優化重組〉《大公報》，<http://www.takungpao.com/indextop/2011-12-23/1046767.html>

7 本文因篇幅與資料蒐集限制，研究架構、敵情與教學需要，有些部分無法觸及，只好忍痛割捨，諸如「共軍院校改革」、「中美防務關係研究中心」與共軍國防大學成立「軍隊反腐倡廉建設理論研究中心」等項。

8 本研究對概念的形成，採用論文中所涉及內容為主，故直接以「2011年共軍總參謀部及軍事科學院體制編制改革之研究」為研究題目，避免爭議，以及研究範圍不清楚的困擾，特予以說明。並參閱《中共軍事現代化》(臺北：國防部史政編譯局，1998年7月)，頁137～157。

9 詳細內容請參閱〈我軍編制大調整，軍旅營體制集團軍數量增加〉《解放軍報》，2005年7月12日，版2。〈總參軍務部部長就2005年前體制編制調整改革答問〉《解放軍報》，2005年7月14日，版2；〈解放軍報評論員：鞏固體制編制調整改革成果〉《解放軍報》，2006年1月9日，版1。

10 〈解放軍實行新軍旅營編制戰鬥力大幅提升〉《解放軍報》，2008年9月8日，版1。

11 〈解放軍以體系作戰能力建設為目標，牽引軍隊轉型〉《鳳凰軍事網》，2010年3月8日，版10。



發展為方向，朝向以體系作戰能力建設為目標，指導共軍國防與軍事力量轉型，是其體制編制改革著力之處，以便能面對未來戰爭模式和戰爭型態的變化。茲分述如下：

一、共軍體制編制改革的脈絡

中共改革開放30餘年，回顧共軍體制編制改革的歷史，概分1985年、1998年、2003年曾進行過三次大型的精簡整編調整。1985年中央軍委會將11個大軍區減少為7個，並大力改善官士兵比例。1998年成立總裝備部，形成四總部體制。2003年精簡了大量的機關和直屬單位，逐步形成符合現代軍隊建設規律的科學組織模式、制度安排和運作方式，¹²使軍隊體制編制改革朝向精兵、合成、平戰結合、提高效能之原則，為改革脈絡呈現了具體指標。

20世紀80年代中期，中共總結「懲越戰爭」慘痛的教訓，鄧小平強調軍隊建設要從「早打、大打、打核戰爭」的臨戰狀態解脫出來，以「精兵、合成、高效」為目標，以百萬裁軍為標誌，走出中國特色的精兵之路。90年代，「東歐驟變」、「蘇聯解體」，國際戰略格局發生重大變化

；海灣戰爭(我國稱「波灣戰爭」)發生，世界新軍事變革興起。江澤民提出軍隊建設的基點由應對一般條件下局部戰爭，調整為「打贏現代技術、特別是高技術條件下的局部戰爭」，軍隊建設「由數量規模型向品質效能型、人力密集型向科技密集型轉變」，走中國特色的科技強軍之路，¹³冀求提升共軍整體戰力，指標脈絡分明。

二、共軍體制編制改革的指導思想

共軍體制編制改革的戰略指導思想，軍委主席胡錦濤提出「要堅持在國防和軍隊建設中貫徹落實「科學發展觀」，¹⁴積極推進以體制編制調整改革為主體的綜合性改革；要強化組織編制管理，鞏固調整改革成果。」¹⁵另《2010年中國的國防》強調：「要積極穩妥深化國防和軍隊改革，加強戰略籌劃和管理，努力推進國防和軍隊建設科學發展。」¹⁶且中共《國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》(簡稱《十二五規劃綱要》，2011 2015年實施)復提出：「要堅持以毛澤東軍事思想、鄧小平新時期軍隊建設思想、江澤民國防和軍隊建設思想為指導，把科學發展

12 〈總參今年成立資訊化部等三部門〉《新浪網》，2011年12月24日 <http://finance.sina.com/bg/tech/sinacn/20111224/1838422512.html>；〈解放軍實行新軍旅營編制戰鬥力大幅提升〉《解放軍報》，2008年9月8日，版1。

13 〈解放軍報評論員：鞏固體制編制調整改革成果〉《解放軍報》，2006年1月9日，版1。

14 「科學發展觀」：胡錦濤於2003年10月中旬，在中共十六屆三中全會明確提出「堅持以人為本，樹立全面、協調、可持續的發展觀，促進經濟社會和人的全面發展」。〈科學發展觀的實踐闡釋〉《光明日報》，<http://cppcc.people.com.cn/BIG5/45580/45601/3320365.html>；王覺，〈胡錦濤引領中國走科學發展之路〉《鏡報月刊》(香港：鏡報月刊雜誌社，2006年2月)，頁27～28。

15 〈總參機構優化重組〉《大公報》，<http://www.takungpao.com/indextop/2011-12-23/1046767.html>

16 中共國務院新聞辦公室，《2010年中國的國防》，2011年3月。

觀作為國防和軍隊建設的重要指導方針，貫徹新時期軍事戰略方針，全面加強軍隊革命化、現代化、正規化建設，加快軍隊機械化、信息化複合發展，提高以打贏信息化條件下局部戰爭能力為核心的完成多樣化軍事任務能力。深化國防和軍隊改革，優化領導管理體制，健全聯合作戰指揮體制，發展新型作戰力量，推動軍事理論、軍事技術、軍事組織、軍事管理創新」，¹⁷說明了國防政策新走向。

因此，中共黨總書記胡錦濤於去(2011)年建黨90週年的講話中，強調「要著眼全面履行新世紀新階段軍隊歷史使命，¹⁸以推動國防和軍隊科學發展為主題，以加快轉變戰鬥力生成模式為主線，全面加強軍隊革命化、現代化、正規化建設，積極開展信息化條件下軍事訓練，積極穩妥推進國防和軍隊改革，堅持依法治軍、從嚴治軍，全面提高以打贏信息化條件下局部戰爭能力為核心的完成多樣化軍事任務能力。」¹⁹準此以論，《2010年中國的國防》、《十二五規劃綱要》及胡錦濤的講話，皆呈現脈絡一貫的指導思想，為體制編制改革再次具體指明方向。

由是觀之，共軍體制編制改革的戰略指導思想，有其繼承性與創新性，進而邁向信息化與應對多樣化的軍事任務，著力於國防和軍隊改革，諸如改編成立新的院校、指揮體制改革、加重頂層籌劃和管理與智庫功能的強化等，在2011年皆有新的進展，不斷提高戰略管理和規劃工作的科學化水準，為推進軍隊建設科學發展貢獻力量。²⁰顯見體制編制改革的指導思想，對共軍高層而言，已經正在逐步落實中。

2011年共軍總參謀部及軍事科學院體制編制改革與運作模式

基於前述構想，共軍在2011年先有信息化部成立，以加強共軍信息化建設集中統管；再到新設戰略規劃部，改編軍訓部，藉以統籌全軍戰略規劃和聯合訓練職能。²¹另軍事科學院亦成立新機構，扮演理論發展與智庫角色，兩者皆為眾所矚目的焦點。茲分述如下：

一、共軍總參謀部體制編制改革

(一)通信部改編為「總參信息化部」與運作模式

17 〈中共中央關於制定十二五規劃的建議(全文)〉《新華網》，2010年10月27日；〈中共國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要〉《新華網》，2011年03月16日。

18 共軍新階段軍隊歷史使命就是「三個提供、一個發揮」，其內容為：軍隊要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，為維護世界和平與促進共同發展發揮重要作用。〈請大家認真學習胡錦濤總書記「三個提供、一個發揮」的論述〉，<http://www2.zzu.edu.cn/pla/planew/show.aspx?id=591&cid=16>

19 〈胡總書記「七一」重要講話全文〉《新華網》，http://www.chinamil.com.cn/big5/2011xxhjt71jh/2011-07/06/content_4460491.htm

20 〈解放軍組建戰略規劃部，隸屬總參謀部〉《解放軍報》，2011年11月23日，版1。

21 〈總參機構優化重組〉《大公報》，<http://www.takungpao.com/indextop/2011-12-23/1046767.html>



資訊化概念最先起源於60年代的日本，爾後流行於世界各國，而中共是於黨十四屆五中全會中始提出這樣的概念。²²此時的思考是如何將此概念運用於戰爭中，故1995年自其學者錢學森提出「信息化戰爭」的概念以來，共軍在這方面已作廣泛的研究，²³直至2001年12月18日中共中央軍委發布施行《戰時政治工作綱要》中，對信息化戰爭的主要任務和內容，²⁴亦有著墨，指導著後續發展。

因此，共軍在前述的基礎與時勢使然的前提下，總參謀部於2011年6月30日將「通信部」改編為「總參信息化部」，強調是「健全共軍信息化建設領導管理體制的重大舉措，標誌著共軍在加強信息化建設集中統管上邁出了新步伐。」²⁵同時，共軍軍級以上單位在原通信部門的基礎上，改編為信息化部門，²⁶使其逐步轉變增進信息化職能。

因此，就共軍信息化部而言，其運作模式如下：「1.逐步轉變：這是一個動態的概念，無論是機械化，還是信息化都需

要一個漫長的過程，以當前情勢來看，中共是處於一個機械化、初步信息化的時代，是機械化向信息化過渡的時代；2.全面滲透的概念：既然是『化』，就是一個普遍現象，就必須滲透到該領域的方面，否則就難以稱作『化』。如機械化部隊就是指「機械」已經滲透到部隊的方面；3.一定的標準：要實現『化』，必須達到一定的標準，或謂這樣的狀態已經主導了大部分」。²⁷此三方面是檢證信息化部運作模式的具體指標。

(二)「戰略規劃部」的成立與運作模式

所謂戰略規劃，就是制定組織的長期目標並將其付諸實施，它是一個正式的過程和儀式。²⁸共軍戰略規劃部成立於2011年11月22日，是主管軍隊建設發展規劃的職能部門，主要是研究重大戰略問題、組織擬制、軍隊建設發展規劃計畫和改革方案、提出軍隊戰略資源總體配置和巨集觀調控建議、協調解決跨總部跨領域有關問題、檢查評估軍隊建設規劃計

22 潘洪亮、王正德主編，《資訊知識詞典》(北京：軍事誼文出版社，2002年5月)，頁1、537。

23 伍仁和，《資訊化戰爭論》(北京：軍事科學出版社，2004年9月)；呂登明主編，《資訊化戰爭與資訊化軍隊》(北京：解放軍出版社，2004年10月)；徐根初主編，《資訊化作戰理論學習指南》(北京：軍事科學出版社，2005年11月)；王法安等著，《中國和平發展中的強軍戰略》(北京：軍事科學出版社，2011年6月)等書籍，對於信息化均有相關論述與見解。

24 限於篇幅，有關「資訊化戰爭」的主要任務與內容，請參閱邵維正主編，《資訊化戰爭聯勤保障政治工作》(北京：軍事科學出版社，2005年3月)，頁14。

25 〈總參謀部通信部改編為總參謀部資訊化部〉《解放軍報》，2011年7月1日，版1。

26 〈總參通信部改編為息化部〉《文匯報》，<http://paper.wenweipo.com/2011/07/01/CH1107010024.htm>

27 徐根初主編，《資訊化作戰理論學習指南》(北京：軍事科學出版社，2005年11月)，頁26～27。

28 〈戰略規劃〉《MBA智庫百科》，<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E6%88%98%E7%95%A5%E8%A7%84%E5%88%92>

畫落實情況等，²⁹指陳軍隊長期發展方向與目標。

承上所述，戰略規劃部的運作模式如下：首先確立目標，研究共軍在未來的發展過程中，應對各種變化所要達到的目標；其二，規劃目標確定後，考慮使用什麼手段、什麼措施、什麼方法來達到這個目標，這就是戰略規劃；最後，將戰略規劃形成文本，以備評估、審批，如果審批未能通過，那就需要多幾個反覆運算過程，考慮怎麼修正。³⁰

從以上共軍戰略規劃部的運作觀察，是應對世界新軍事變革的挑戰，及應對複雜多變的安全環境，把握好國際和國內兩個局面，以及協調軍隊內部和軍隊與地方黨政軍機關的關係，強調有必要成立一個獨立的、跨軍兵種的、綜合集成的戰略規劃職能部門，為軍委會、四總部作好頂層設計、宏觀規劃提供前瞻性的、高質量、高智能、高效率的服務保障，³¹凸顯謀定而後動與知兵謀勝搶先機的意圖，針對未來可能的突發事件進行戰略規劃，並

提出政策方向與意見，為中央軍委獻計獻策，最終實踐上兵伐謀的企圖。

(三)軍訓和兵種部改編為「軍訓部」與運作模式

2011年12月21日共軍將軍訓和兵種部改編為軍訓部，³²總參謀長陳炳德強調：「總參謀部軍訓和兵種部改編為『總參謀部軍訓部』，不是名稱的簡單變更，也不是部門的簡單組合」，³³而是為了深化信息化條件下聯合作戰理論研究、推進高新技術武器裝備建設、發展新型作戰力量、著力構建信息化條件下聯合作戰體系。³⁴事實上，就是統整共軍的陸軍、海軍、空軍、二砲各部隊於「聯合訓練」下，養成聯合作戰戰力能量。

職是之故，共軍改編後的軍訓部，基本職能有四：「1.強化軍事訓練戰略管理；2.加強聯合訓練宏觀管理；3.強化軍兵種訓練統籌指導；4.整合陸軍訓練和兵種建設指導。」³⁵此舉是強化訓練集中統管的職能，是針對軍事任務多樣化和軍事技術手段日益豐富的要求。³⁶顯見其職

29 〈解放軍組建戰略規劃部，為知兵謀勝搶佔先機〉《中評社》，2011年11月24日；〈媒體指解放軍啟動新一輪編制改革，應對更複雜形勢〉《新華網》，2011年12月14日。

30 本段引用自「MBA智庫百科」並作部分修正，〈戰略規劃〉《MBA智庫百科》，<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E6%88%98%E7%95%A5%E8%A7%84%E5%88%92>

31 〈解放軍組建戰略規劃部，為知兵謀勝搶佔先機〉《中評社》，2011年11月24日。

32 夏征農主編，《大辭海軍事卷》(上海：上海辭書出版社，2011年3月)，頁47。

33 〈總參軍訓和兵種部改編為總參軍訓部〉《解放軍報》，2011年12月22日，版1。

34 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《2010年中國的國防》，2011年3月。

35 〈軍訓部應對陸海空二砲立體作戰〉《大公報》，<http://www.takungpao.com/indextop/2011-12-23/1046767.html>

36 〈總參機構優化重組，新設編三部門〉《大公報》，<http://www.takungpao.com/indextop/2011-12-23/1046767.html>



能變得更加重要，對武裝力量統整將有更大權限與作為。

基於以上的觀點，職能配置將由肆應機械化條件下作戰訓練向信息化條件下作戰訓練轉變，其運作模式也變得更加廣泛。具體指陳如下：指導對象由偏重陸軍部隊向海軍、空軍、第二砲兵部隊拓展；業務領域由以合同訓練為中心向以聯合訓練為中心跨越。強調此舉是為了肆應未來戰爭的需求做出的相應調整，也是軍事改革和轉型的一個環節，³⁷為完善共軍未來聯合作戰戰力頂層設計的整合指導單位，重要性不可言喻。

二、2011年共軍軍事科學院成立「新機構」概況

(一)「非戰爭軍事行動研究中心」

非戰爭軍事行動肇始於美軍1993年的軍事準則中，為中共研究者所重視。³⁸近年來，中共隨著綜合國力的提升，面臨非傳統安全威脅的複雜多樣，形成應對多種安全威脅、完成多樣化軍事任務的能力方向邁進，這是中共黨對共軍建設提出的新要求。³⁹另共軍軍事科學院亦

出版了《非戰爭軍事行動——遂行多樣化軍事任務叢書》，⁴⁰顯見此議題已是其關注的焦點。

共軍強調2008年以來，各種自然災害頻繁，安全問題的內外關聯度增加，國際安全、軍事動盪給社會帶來不利影響，且舉辦大型活動增多(如北京奧運會、上海世博會)，促使非戰爭軍事行動，成為軍事力量運用的重要方式。⁴¹相形之下，共軍在《2010年中國的國防》第四節〈武裝力量運用〉中提到：「2009年1月組建以軍隊力量為主體的抗洪搶險應急部隊、地震災害緊急救援隊、核生化應急救援隊、空中緊急運輸服務隊、交通應急搶險隊、海上應急搜救隊、應急機動通信保障隊、醫療防疫救援隊等8支國家級應急專業力量，兵力規模達5萬人。2009年7月武警水電、交通部隊3萬1千人被納入國家應急救援力量體系。各軍區會同有關省(自治區、直轄市)組建省級應急專業力量，朝向全面性、系統性、整合性的非戰爭軍事行動體系邁進」。如今，非戰爭軍事行動研究中心的頂層設計，有其現實性與功

37 〈軍訓部應對陸海空二砲立體作戰〉《大公報》，<http://www.takungpao.com/indextop/2011-12-23/1046767.html>；〈總參今年成立資訊化部等三部門〉《新浪網》，2011年12月24日<http://finance.sina.com/bg/tech/sinacn/20111224/1838422512.html>

38 陳津萍，〈共軍「非戰爭軍事行動政治工作」析論〉《復興崗學報》(臺北：國防大學政戰學院，2010年)，頁121。

39 西安政治學院政治作戰研究所編，《非戰爭軍事行動中政治工作研究》(北京：長征出版社，2009年)，頁1。

40 限於篇幅，詳細內容請參閱劉源主編，《非戰爭軍事行動中的政治工作》(北京：軍事科學出版社，2009年)；肖天亮等，《非戰爭軍事行動知識問答》(北京：軍事科學出版社，2009年)；宋國才等，《非戰爭軍事行動實例研究》(北京：軍事科學出版社，2009年)。

41 〈全軍和武警部隊2008年以來遂行非戰爭軍事行動任務綜述〉《新華網》，2011年9月4日。

能性考量。

有鑑於此，共軍軍事科學院於2011年12月12日成立非戰爭軍事行動研究中心，成員來自政府機關、軍委總部機關、部隊、院校和武警、公安系統的28位專家學者，正式加盟非戰爭軍事行動研究。詳言之，其運作模式就是透過這28位專家學者中，有6位是反恐怖、抗洪救災行動和軍隊突發事件緊急處置、部隊緊急處置行動等領域的首席專家，以及其他非戰爭軍事行動研究領域的22位專家，擔任指導專家或客座研究員。對救災、維護權益、反恐、安保警戒、國際維和、國際救援、聯合軍事演習等問題進行理論研究，⁴²將成果提供中共中央參考運用，扮演智庫的角色。

準此而論，該中心主要任務是承擔政府、軍委、總部和軍事科學院下達的研究任務，深入開展前述問題的理論研究。包括進行非傳統安全威脅和非戰爭軍事行動現實問題研究；進行非戰爭軍事行動基礎理論研究，建立相關理論體系、組織相關理論及學術研討；參加非戰爭軍事行動演習和評估等實踐活動，並進行理論指導。⁴³此舉為共軍武裝力量投入於非戰爭軍事行動指明標的物，明確未來的理論研究與應急救援力量的訓練方向，使其能系統化的應對非傳統安全威脅，後續發展值

得關注。

(二)「國防政策研究中心」

國防政策的主要內容包括從事國防建設和使用國防力量的目的、方針、重點、體制、途徑等。換言之，其依據是：國際環境分析及其對國家安全之機遇與威脅的判斷；為實現國家安全利益確定的國家目標、國防戰略、軍事理論；經常出現及關係重大的現實國防問題；國家的政治、外交、經濟、科技、社會等其他方面政策的限制與需求。⁴⁴無疑的，共軍軍事科學院未來將依此面向，扮演理論研究與智庫的角色。

準此，依據現實性的考量，共軍2011年12月20日於軍事科學院戰爭理論和戰略研究部成立國防政策研究中心。⁴⁵主要任務：「是參與擬制國防白皮書及相關工作；撰寫年度安全環境戰略評估報告；組織研究國防重大理論和現實問題。根據需要，組織軍事科學院、全軍及國際性的國防政策理論研討會。強調研究團隊將以展現成果與人才培育為宗旨，深化對國防政策相關問題的研究，提供中央軍事委員會與總部及時而有針對性的智力支持，進而成為軍內外有影響力的智庫」。⁴⁶易言之，此等任務的賦予將注定未來影響力的深度與廣度，有助中共形塑利己的國防政策，主導話語權走向，建立良好國際

42 〈中國大陸為何成立非戰爭軍事行動研究中心〉《今日新聞網》，2011年12月15日。

43 〈軍事科學院非戰爭軍事行動研究中心成立〉《解放軍報》，2011年12月13日，版4。

44 《國防政策》，<http://baike.baidu.com/view/88691.htm>

45 〈中國軍方建國防政策研究中心，參與擬制國防白皮書〉《中國新聞網》，2011年12月21日；〈軍科國防政策研究中心、中美防務關係研究中心成立〉《解放軍報》，2011年12月23日，版3。

46 〈中國軍方建國防政策研究中心，參與擬制國防白皮書〉《中國新聞網》，2011年12月21日。



形象。

2011年共軍總參謀部及軍事科學院體制編制改革影響評估

共軍體制編制改革依前述的職能與任務觀之，總參謀部已不像過去「大包大攬」，軍訓部也非「大訓練部」的概念，其職能更加集中在作戰、計畫、訓練、動員等方面，朝向統一標準、統一指揮，統籌軍兵種建設協調發展。⁴⁷另軍事科學院的理論研究與智囊支持，預判兩者可達到相輔相成的效果，其影響評估如下所述：

一、信息化作戰思維逐次實踐

陳炳德指出，總參通信部改編為總參信息化部，是著眼戰略全域的重大決策，是深化國防和軍隊改革的成果，對於加快轉變戰鬥力生成模式、推動國防和軍隊建設科學發展具有重要意義。成立信息化部乃是肆應科技進步和時代發展要求的必然選擇，加強信息化建設集中統管的有力舉措，拓展和深化軍事鬥爭準備的客觀需要，在新的起點上推動信息化建設加速發展的重要保證，按照信息化建設發展要求進行的職能科學配置和結構優化重組，這種全域性、基礎性、綜合性的地位，決定了信息化部肩負的使命，彰顯共軍因應軍事變革的趨勢，為聯合作戰的頂層設計構建

管理與執行部門，深化整體性的資訊化能力。

總體來說，總參信息化部運作後，具體影響評估是確立下述思想的成形與實踐：「1.是體系對抗思想，是系統對系統，體系對體系的一體化對抗；2.是綜合制權的思想，即一定時間內對各相關戰場空間控制的總和；3.是精確快速的思想，依據信息化作戰的目的有限、持續時間短暫、戰場情況變化快速的特點，特別強調作戰的快速性；4.是威懾屈敵思想，強調是信息化作戰中，信息地位提升的必然成果」。⁴⁸在可見的未來，共軍總參信息化部的作戰指導能力，將逐次提升，趨近於「建設信息化軍隊、打贏信息化戰爭」的目標邁進，符合體制編制改革之戰略指導思想。

二、戰略管理和規劃統籌深化

共軍戰略規劃部的成立可說是進行體制編制改革和調整全盤棋中的一個步驟，符合共軍二十幾年來體制編制改革的整體脈絡，⁴⁹對加強中央軍委的指揮職能與戰略管理功能，似乎表明在戰略謀劃上，已為知兵謀勝搶佔先機之利，是「廟算」、「先勝」的戰略先招。⁵⁰如同胡錦濤的要求：「要緊跟世界軍事發展趨勢，緊貼我軍建設和軍事鬥爭準備的實際，加強全域性、戰略性、前瞻性問題研究，不斷推

47 〈總參機構優化重組〉《大公報》，<http://www.takungpao.com/indextop/2011-12-23/1046767.html>

48 軍事科學院作戰理論和條令研究部編，《資訊化作戰研究》（北京：軍事科學院，2009年11月），頁22～49。

49 〈媒體指解放軍啟動新一輪編制改革，應對更複雜形勢〉《新華網》，2011年12月14日。

50 〈解放軍組建戰略規劃部，為知兵謀勝搶佔先機〉《中評社》，2011年11月24日；〈解放軍組建「戰略規劃部」組織擬制軍隊改革方案〉《中國網》，2011年11月23日。

出經得起實踐和歷史檢驗的理論創新成果」。⁵¹

基於上述觀點，共軍戰略規劃部未來之影響評估，似乎往以下兩個層面發展：

「1.促使軍事戰略與武器裝備的發展互為牽引，強調只有注重對重大安全戰略和軍事戰略進行研究，才能應用好新裝備，並帶動裝備的研製開發，具有極強的前瞻性與影響性。2.未來可能承擔整個中國大陸安全力量的執行職能，因為現代國家安全的內涵遠非軍事和戰爭所能覆蓋，尤其是大國間的安全博弈較少體現為戰爭，往往是以軍事競爭為主體，以多種領域和形式的交鋒為表現」。⁵²這就要求軍事力量不但要在內部搞好跨軍種、跨領域的協調統籌，還要與外交、經濟、文化、商貿等多種部門進行充分的戰略溝通和戰略協作，形成維護和拓展安全的立體合力態勢。影響所及是軍隊編制、結構以及指揮體制的變化，並在指揮體制內部增加了智囊和規劃的功能，提出切實可行的編制、部隊建設和戰略方向。易言之，結構決定功能，之後才能解決具體的問題，⁵³始能滿足戰略管理和規劃統籌的新思路，深化影響性。

三、聯合作戰建構於聯合訓練中

共軍改編前的軍訓部主要是針對陸軍，協調陸軍體系內的砲兵、裝甲兵等兵種

，改編後的軍訓部則對陸、海、空軍、二砲進行統一規劃。強調「未來戰爭不是陸軍單獨作戰，更多的是陸、海、空、天立體化作戰」。⁵⁴因此，主要著眼是強化軍事訓練戰略管理功能，加強和改進訓練工作指導，在訓練觀念上，要發揮信息主導作用；在訓練重心上，要把全系統全要素聯合訓練突出來；在訓練方式上，要把探索基於信息系統的集成訓練突出來；在訓練管理上，要把依法治訓、精細管理突出來；在訓練考評上，要把首長機關和幹部訓練突出來。⁵⁵基此而言，聯合訓練的強化，將促使聯合作戰趨向成熟，戰力大幅躍升。

準此以論，總參軍訓部主要影響評估：「1.賦予主管全軍聯合訓練職能，加強對聯合訓練任務統籌、協調控制、檢查督導和考核評估，使聯合訓練的地位更加突出，利於形成以聯合訓練引領各領域各層次訓練的運行機制，帶動軍事訓練整體水準的躍升；2.強化全軍軍事訓練主管部門對軍兵種訓練宏觀管理職能，調整充實指導軍兵種訓練力量，有利於從頂層上加大對軍兵種訓練的指導力度；3.剝離原軍訓和兵種部承擔的陸軍建設發展規劃職能，將陸軍建設管理業務部門由按兵種專業設置改為綜合設置，是著眼軍隊建設全域需要對陸軍、兵種建設加大「統」的力度的

51 〈解放軍組建「戰略規劃部」組織擬制軍隊改革方案〉《中國網》，2011年11月23日。

52 〈媒體指解放軍啟動新一輪編制改革，應對更複雜形勢〉《新華網》，2011年12月14日。

53 〈軍方設新部，非只針對南海爭端〉《文匯報》，2011年11月28日，版12。

54 〈軍訓部應對陸海空二砲立體作戰〉《大公報》，<http://www.takungpao.com/index/top/2011-12-23/1046767.html>

55 〈總參軍訓和兵種部改編為總參軍訓部〉《解放軍報》，2011年12月22日，版1。



實際舉措，有助於強化合成意識、統籌指導力量、整合建設資源，從全域上統籌推進陸軍、兵種建設協調發展」。⁵⁶預判影響將會繼續深化，聯合作戰能力會日趨完善。

四、非戰爭軍事行動成為軍事影響力的新載臺

《2010年中國的國防》指稱：「要科學組織非戰爭軍事行動準備，針對面臨的非傳統安全威脅搞好戰略預置，加強應急專業力量建設，提高遂行反恐維穩、應急救援、安全警戒任務的能力；堅決完成搶險救災等急難險重任務，保護人民群眾生命財產安全；把維護社會大局穩定作為重要任務，堅決打擊敵對勢力顛覆破壞活動，打擊各種暴力恐怖活動。強調工程兵加速建設平戰結合、反應靈活、多能一體的新型作戰保障力量，加強搶險救災應急專業力量建設，綜合作戰保障能力和遂行非戰爭軍事行動任務能力進一步提高。並組織艦艇編隊遠海訓練，建立非戰爭軍事行動訓練模式；組織完成重大活動空中安保及搶險救災、國際救援、應急空運等非戰爭軍事行動任務」，⁵⁷已經有初步具體經驗，⁵⁸若再配合理論支撐，那

麼共軍面臨非傳統安全威脅時，角色扮演似乎會朝向及時與合宜，有助共軍形象建立。

承上所述，共軍依據《軍隊非戰爭軍事行動能力建設規劃》要求：「主要擔負反恐維穩、搶險救災、維護權益、安保警戒、國際維和、國際救援等6類非戰爭軍事行動任務」。⁵⁹換言之，軍事科學院「非戰爭軍事行動研究中心」的任務，就是在提供非戰爭軍事行動時的決策諮詢、創新和發展非戰爭軍事行動理論、協調軍隊和各地方專家、建立非戰爭軍事行動數據庫、掌握海內外最新研究成果和動態、提高非戰爭軍事行動理論研究的快速反應能力，以及參加大陸政府、地方和軍隊、武警組織的非戰爭軍事行動演習及評估等活動。並負責研究生的非戰爭軍事行動理論教學，培養高素質的非戰爭軍事行動研究人才。易言之，此等任務的良窳，成為共軍另類影響力的載臺。

五、理論研究助益國防政策形塑

依據前述共軍軍事科學院國防政策研究中心的任務，旨在擴充戰爭理論和戰略研究部的職能。明乎此，主要影響評估在

56 〈總參軍訓和兵種部改編為總參軍訓部〉《解放軍報》，2011年12月22日，版1；〈總參機構優化重組〉《大公報》，<http://www.takungpao.com/indextop/2011-12-23/1046767.html>

57 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《2010年中國的國防》，2011年3月。

58 共軍在非戰爭軍事行動的經驗，諸如抗擊南方雨雪冰凍災害，汶川、玉樹抗震救援，舟曲特大泥石流搶險救災，支援北京奧運會、上海世博會，亞丁灣、索馬裏護航，赴利比亞撤離受困同胞，執行聯合國維和任務和中外聯合軍演等，對以提升軍隊聯合作戰能力是有其正面意義的。另中共內部所面對的像2008年「3.14」西藏事件、2009年「7.5」新疆事件等，對中共政權的穩定與安全度，影響是全面且及時，故「非戰爭軍事行動研究中心」的成立有其現實性的考慮。

59 〈全軍和武警部隊2008年以來遂行非戰爭軍事行動任務綜述〉《新華網》，2011年9月4日。

聚合優勢科研資源，發揮研究中心的磁吸輻射作用、聯合攻關作用、交流促進作用、發現培養人才作用，推進科研方式轉變，提高科研工作品質效益，⁶⁰逐漸主導國防政策的話語權，展現積極性的一面，有助於消弭「中國威脅論」的負面形象。

再者，除上述的主要影響層面外，從其參與國防白皮書的擬制，並主持年度國家安全環境戰略評估報告的撰寫任務外，另一影響層面，將不亞於總參謀部的影響範圍，因為這些報告不僅將影響中共內部的民眾、以及戰略決策層的判斷，更重要的將成為國外判斷中共戰略意圖的重要參考，⁶¹此等影響性不容低估。

結 語

本文從有限的資料中略窺共軍體制編制改革的端倪，藉以描述及分析其影響。首先，就共軍體制編制改革內涵顯示，是依據2003年6月23日的規定，在《2005年前軍隊體制編制調整改革總體方案》的基礎上，進一步實施體制編制改革。凸顯總參謀部與軍事科學院之頂層設計相互關係密不可分，朝向整合當前的軍事資源，以及所面臨的安全問題提供理論性與系統性的解決方案，為國防與軍事力量建設與運用指明體制編制改革的模式與規律，是在原有的基礎與實踐成效

上，作為頂層設計改變的依循，預判隨時間的增長會更趨完備，戰略影響性不容忽視。

其二，胡錦濤與中央軍委是以軍事機構的頂層設計改革，推進軍事發展，並考量在原有軍事建設的基礎上，加強對複雜與多樣化的軍事任務評估與因應。然體制編制改革是否有助於共軍應對傳統安全與非傳統安全的挑戰，雖尚有疑慮。但重要的是共軍高層已經再次邁出改革的步調與影響評估，趨向以軍事理論創新為先導、軍事技術創新為基礎、軍事組織創新為關鍵、軍事管理創新為保證，這就是2011年共軍總參謀部及軍事科學院體制編制改革創新之處，故未來的成效與影響，應是關注的重點。

其三，國內外形勢的變化，牽動共軍體制編制改革的內涵與走向，被視為「肆應現代戰爭要求、提高現代化作戰能力的突破口」，⁶²實現共軍與武器的有機結合。整體而言，突破口就是體制編制改革，而真正的核心工程是以聯合訓練引領各層次各領域的訓練整合，逐次實踐信息化條件下的聯合作戰，企圖使指揮體系、作戰體系和保障體系都能在體制編制改革之中，創新發展。

收件：101年3月5日

第1次修正：101年3月8日

第2次修正：101年3月29日

接受：101年4月11日

60 〈中國軍方建國防政策研究中心，參與擬制國防白皮書〉《中國新聞網》，2011年12月21日。

61 上官清雲，〈軍事改革意在「上兵伐謀」〉《世界報》，2011年12月21日，版2。

62 〈媒體指解放軍啟動新一輪編制改革，應對更複雜形勢〉《新華網》，2011年12月14日。