



中國大陸歷次裁軍之戰略觀察

兼任助理教授 劉秋苓

提 要

裁軍為因應環境的一種手段，目的仍在保持既有軍力的優勢，裁軍戰略是效益極大化下所產生的結果，在不同的制度環境之下，裁軍戰略會出現不同的行動內涵。本文認為，裁軍戰略為中國大陸長期以來的軍事策略，其概念內容置於歷史的序列中，即產生演進的事實。在政治學的視野下，策略的過程因涉及權力與利益的分配，而充滿「政治性」。而軍事事務的屬性，本質上仍為政治社會中實存的現象，亦為國家社會與環境系絡互動下的複雜結構。隨著體系結構的變化，共軍在保持必要防禦力量的前提下，除大幅裁減軍隊員額，加強質量建軍，朝科技強軍與精兵之路作為階段發展的軍事戰略與目標外，另從中共在裁軍領域的作為顯示，更欲藉此向外行銷其不具威脅的軍事能力。

關鍵詞：裁軍、精兵、軍備控制

前 言

中國大陸在十八屆三中全會《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》曾提出：優化軍隊規模結構，調整改善軍兵種比例、官兵比例、部隊與機關比例，減少非戰鬥機構和人員。2015年9月3日，習近平在中國大陸紀念抗戰勝利70周年閱兵時宣示，中國永不稱霸與堅持和平的決心；並具體落實於2017年底完成裁減軍隊員額30萬，使其總員額由230萬降至200萬。同時聲明裁軍重點，為壓減老舊裝備部隊，精簡機關與非戰

鬥機構人員，調整優化軍隊結構¹。表明裁軍為奉行防禦性的國防政策。實際觀察，中國大陸擇此時機進行未來裁軍的宣告，一則欲降低各國聚焦中國大陸對南海與東海領土爭議兵力擴張的疑慮；再則為歐習會釋出善意，更欲藉裁軍以緩解其經濟下行的壓力²。

從體系結構觀察，1990年後，隨著東歐邊變與蘇聯解體，中國大陸在保持必要防禦力量的前提下，單方面實行包括：大幅度裁減軍隊員額；維持低水準的國防支出；嚴格管制尖端科技及軍事裝備的轉讓；全面實行國防科技工業的軍轉民等系列裁減軍備的措

1 賈世煜，「國防部：3年內裁軍30萬 不會影響軍隊戰鬥力」，人民網，2015年9月4日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0904/c1001-27544407.html>

2 陳柏廷，「大陸裁軍30萬人」，中國時報，2015年9月4日，版A1。

施。中共中央軍委曾提出：加強質量建軍、科技強軍、走精兵之路作為新時期發展的軍事政策目標³。從中國大陸在裁軍領域的作為顯示，乃欲藉此向外行銷其不具威脅的軍事能力。

相關研究社群針對中國大陸裁軍議題的既有文獻，皆聚焦於裁軍整體概念、國家安全、戰略與國防政策、人力資源與兵力結構、組織、動員與預算等方面。本文認為，中國大陸的裁軍戰略為多項軍事策略的複合概念，須從整合性的角度充分理解；且裁軍戰略的規劃非僅指涉質量的理性分析，更為因應環境的一種手段，目的仍在保持既有軍力的優勢。換言之，中國大陸的裁軍戰略是效益極大化下所產生的結果，且在不同的環境之下，裁軍戰略會出現不同的行動內涵。

中國大陸階段的裁軍戰略

中國大陸自1949年建政迄今，其裁軍戰略依防禦性的國防政策調整與發展，概要分為美蘇軍備控制談判的醞釀試探階段、中蘇同盟關係破裂乃至完全敵對階段、美蘇關係逐步由緊張轉向緩和，由對抗轉向對話階段，以及將軍備控制與國防政策相關連，反對軍備競賽，並參與亞太地區多邊安全對話

與合作等四個階段⁴：

一、第一階段(1949-1962年)：美蘇軍備控制談判處於醞釀試探階段，中蘇保持結盟關係：(一)1955年7月30日，總理周恩來支持蘇聯提出的兩階段實現普遍裁軍的建議，並希望簽訂集體和平公約，以取代當時存在的對立性軍事集團；(二)批判蘇聯在裁軍問題上強加於人的錯誤作法。1960年1月21日，宣布「不遺餘力地為爭取普遍裁軍和保衛世界和平而進行不屈不撓的鬥爭」；(三)呼籲裁減軍備、禁止大規模殺傷性武器與和平利用原子能的訴求；

二、第二階段(1963-1982年)：中蘇同盟關係破裂乃至完全敵對，中美雙方在制止蘇聯擴張具共同戰略利益：(一)1963年7月31日，發表全面、徹底、乾淨、堅決地禁止與銷燬核武器的聲明；(二)1964年10月6日，首先宣布不使用核武器；(三)要求美蘇率先進行核裁軍的原則；(四)強調美蘇對無核區與和平區做出不使用核武的保證；

三、第三階段(1982-1990年初)：美蘇關係逐步由緊張轉向緩和，由對抗轉向對話。1982年，對軍備控制問題在內的外交政策進行調整：(一)提出關於裁軍問題的基本原則。1982年6月11日，在聯合國第二屆裁軍特

3 曾祥穎，「對中共『中國的軍備控制與裁軍』白皮書之研析」，國防雜誌，第11卷，第10期(1996年4月)，頁50-63。

4 夏立平，亞太地區軍備控制與安全(上海：上海人民出版社，2002年6月)，頁589-598；陳小功編，軍備控制與國際安全手冊(北京：世界知識出版社，1998年1月)，頁204-205；1980年2月，中國大陸正式參與裁談會與歷次會議。1983年派出專職裁軍事務大使常駐日內瓦參與裁談會。1999年3月，江澤民出席裁軍談判會議並發表重要講話。2009年8月，前外長楊潔篪在裁談會上介紹中國大陸對推進國際軍控、裁軍、防擴散進程的看法與核裁軍政策的主張。「日內瓦裁軍談判會議」，新華網，下載時間2015年9月15日，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-06/02/content_899349.htm

別大會上，提出「三停一減」(美蘇兩國停止試驗、停止改進、停止生產核武器，將各種類型的核武器與運載工具削減50%)與關於裁軍問題的六項基本原則；(二)提出美蘇應將其核武器與運載工具削減50%，並銷毀部署於歐亞兩洲的中程導彈等建議。包括進行常規軍備的裁減，不以常規力量對他國進行武裝干涉、侵略和佔領；(三)1970、1980年，先後參加聯合國裁軍審議委員會和日內瓦裁軍談判委員會的工作，1991年，向聯合國裁軍審議委員會提交關於區域裁軍的工作文件；

四、第四階段(1992年迄今)：(一)提出新的安全觀念；(二)將軍備控制與國防政策相關連，反對軍備競賽；(三)參與亞太地區多邊安全對話與合作；(四)2002年在日內瓦裁軍談判中指出，軍控與裁軍的方向與目標，是維護全球戰略穩定、鞏固、發展和推進軍控與裁軍已形成的條約體系，防止武器及載具的擴散。

從上述各階段可知，改革開放後，中國大陸內部資源的分配重心移至「經濟」，在資源排擠的狀況下，軍事方面趨於保守是可預期的；其次，蘇聯解體後，體系結構由一超多強取代兩極對抗，中國大陸的崛起，對西方國家雖具有高度的經濟吸引力，惟「中國威脅論」亦相應而生。因此，裁軍對外部體系而言，具消除此疑慮的宣示功能。本文

認為，改革開放後，中國大陸為因應體系結構的變化，提出各階段的裁軍策略。即中國大陸裁軍策略之形成因素與環境體系有其必然的關係。

1950至2015年中國大陸進行的歷次裁軍

1975年後的10年間，共軍計進行4次的精簡整編，尤以1982、1985年的2次裁減幅度最大。4次精簡整編將共軍總額由640減至320萬人⁵。1978年推動改革開放，決定在軍事戰略以邊境反擊戰懲罰越南，在國際上取得聯美制蘇效應，在國內確立毛澤東後絕對權威的政治地位。1984年十二屆三中全會，提出全面推進經濟體制改革方案，鄧小平發起中越邊境「兩山輪戰」，為三中全會掃平障礙。兩次作戰後，1985年鄧小平進行「百萬大裁軍」，共軍進行精簡整編和體制改革。同年6月，鄧小平在中央軍委擴大會議上指出，十三屆三中全會後的兩個重要的轉變：(一)改變原來認為戰爭危險迫近的國際形勢的判斷；(二)對外政策改變過去「一條線」的戰略，使其能致力進行現代化建設。該次軍委擴大會議作出國防和軍隊建設指導思想施行戰略性轉變的決定，包括：從時刻準備打仗的臨戰狀態向和平時期的建設轉變、從準備打全面戰爭向準備打局部戰爭轉變、從以戰備為中心向以現代化建設為中心轉變⁶。2003

5 江迅，「中國軍改 取消蘇式大軍區 裁軍落實精兵制」，亞洲週刊，第29卷，第37期(2015年9月20日)，http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1441857517828&docissue=2015-37

6 江迅，同註5。

年9月1日，江澤民指示：黨中央、中央軍委決定，在「九五」期間裁軍50萬的基礎上，2005年前再裁減員額20萬，並發表《中國的軍控、裁軍與防務擴散努力》白皮書⁷。

一、1950至2015年的11次裁軍⁸

(一)1950年首次裁軍：總兵員550萬人。主體為「小米加步槍」的步兵，加強與建立海空兩大軍種和炮兵、裝甲兵、工程兵、防化兵、通信兵、鐵道兵等兵種部隊。4月，決定裁軍150萬人，總員額由550萬減至400萬。後因朝鮮戰爭爆發，共軍停止裁軍並進行擴編。至1951年10月，共軍總人數增加到627萬人，為建政後兵力最多的時期；

(二)1952年第2次裁軍：精簡227萬餘人。在朝鮮戰場形勢穩定後，1月，決定再次進行裁軍行動，共精簡19個軍部、73個師，近200萬人，總部、各機關及國防軍步兵部隊人數減少，軍兵種部隊和院校人數擴大，其中的95萬地方部隊改編為公安部隊。裁減後共軍總人數降至420多萬人，軍費開支占全國財政總支出比例由1951年的43%降為32.9%；

(三)1953年第3次裁軍：總兵員320萬人。8月28日，決定再次進行精簡整編，精簡

工作持續至1955年底結束，兵力精簡至320多萬人。其中陸軍部隊裁減54.8%，特種兵得到加強，常備軍總額為350萬人，軍費開支由1953年占國家財政總支出的34.2%降至24.1%；

(四)1958年第4次裁軍：總兵員240餘萬人。1956年11月，中央軍委擴大會議通過《關於裁減軍隊數量加強品質的決定》，確定3年總人數再裁減130萬人。至1958年底，全軍集體轉業或移交地方的有1個軍部、46個師、30餘所院校。精簡仍以步兵部隊居多，全軍總人數與建政時相較，精簡61%，總員額降至240餘萬。主要裁減陸軍、公安軍和各級機關黨校及其附屬單位與勤務分隊。至1958年。調整後的三軍各技術兵種人數占全軍總人數的32%，軍費開支占國家總財政支出比例下降到12.2%；在前四次裁軍期間，共軍先後成立空軍司令部與海軍司令部、通信兵部、炮兵、裝甲兵、公安軍、防空軍、工程兵、鐵道兵等司令部、防化兵部等10個軍兵種機關。1957年5月，撤銷防空軍司令部，與空軍合併，建立空防一體的防空體系。本次裁軍將機關與部隊的比例、幹部與戰士的

7 「附件三：《中國的軍控、裁軍與防擴散努力》白皮書，2006年度國際軍備控制與裁軍報告(北京：世界知識出版社，2006年5月)，頁19、329-353。

8 中國大陸目前兵力230萬人，居全球兵力排名的首位。次為美國149萬、印度132萬、北韓119萬、俄羅斯113萬。陳柏廷，同註2；賈世煜，同註1；李文，「新聞焦點：盤點中國軍隊的歷次裁軍」，BBC中文網，2015年9月3日，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/09/150903_profile_china_military_parade_history；盧倩儀，「中國將裁軍30萬永遠不稱霸 新中國歷次裁軍盤點」，中國網，2015年9月3日，http://guoqing.china.com.cn/2015-09/03/content_36492584.htm；陳小功編，同註4，頁205；林克倫，「陸裁軍砍冗員 海空軍不減反增」，聯合新聞網，2015年9月5日，<http://udn.com/news/story/8552/1167760-%E9%99%B8%E8%A3%81%E8%BB%8D%E7%A0%8D%E5%86%97%E5%93%A1-%E6%B5%B7%E7%A9%BA%E8%BB%8D%E4%B8%8D%E6%B8%9B%E5%8F%8D%E5%A2%9E>。

比例趨於合理；

(五)1975年第5次裁軍：裁軍計畫中斷。60、70年代，軍隊數量再次大幅度上升。1966年6月，決定撤銷公安部隊番號，統一整編為中國人民解放軍。同時成立戰略導彈部隊(第二炮兵)。「文革」期間，部隊組織編制混亂，比例失調，機構臃腫，幹部嚴重超編。共軍總人數達610萬。1975年6月，中央軍委決定3年內裁軍60萬人。9月，中央軍委批轉調整方案，精簡最多的是工程兵、鐵道兵，後因「四人幫」的干擾破壞，精簡整編任務尚未完成而擱置。本次裁軍除解決臃腫問題外，另將機關與部隊的比例、幹部與戰士的比例趨於合理。1976年總人數較1975年減少13.6%。惟精簡整編任務受政治形勢的干擾，隨著「反擊右傾翻案風」運動在全國展開，本次裁軍隨之中斷；

(六)1980年第6次裁軍：繼續第5次的精簡任務。8月15日，頒布實施《關於軍隊精簡整編方案》，除精簡機關，壓縮非戰鬥人員和保障部隊，將一部分部隊移交地方外，另裁併各級機關的重疊機構，撤銷省軍區獨立師，部分野戰軍步兵師改為簡編師；

(七)1982年第7次裁軍：全軍減至400餘萬人，與1980年相較，戰鬥部隊的比例提高，機關和勤務分隊的比例下降，開始實行軍士制度，將76種由幹部擔任的職務改由士兵擔任。百萬裁軍後，陸軍的專業兵種數量首次超越步兵，炮兵成為陸軍中的第一兵種，裝甲兵成為陸軍的主要突擊力量。1982年9月，中共中央軍委下發《軍隊體制改革精簡整編方案》，軍隊體制編制開始調整和改

革，總員額減至400餘萬人，此次精簡整編將軍委炮兵、裝甲兵、工程兵機關改為總參下轄的炮兵部、裝甲兵部、工程兵部；軍區直屬的炮兵、坦克和野戰工兵部隊，劃歸陸軍的軍內建制；51萬餘人的鐵道兵與1978年1月成立的基建工程兵，集體轉業到鐵道部與原配屬的國家各部委或所在省、自治區、直轄市；部分部隊轉到武警部隊；

(八)1985年第8次裁軍：精簡100萬。7月11日，依《軍隊體制改革、精簡整編方案》，全軍裁減100萬。1986年3月21日，中國大陸在中國人民維護世界和平大會提出「裁軍九條」。至1987年，員額由423.8萬減至323.5萬。1990年，員額減至319.9萬，共裁減103.9萬；大軍區11個撤併為7個，全軍經過撤銷、合併、降級與改組，減少團以上單位5,900多個。組建陸軍集團軍和陸軍航空兵，擴大技術兵種的比例，為共軍戰略性結構的大調整，特點如下：

- 1.陸軍軍改編成集團軍，將獨立的裝甲兵、炮兵、工兵等兵種部隊編入集團軍，並擴編通信、防化兵等兵種，增編電子對抗部隊、偽裝部隊等專業兵種，集團軍編成內的各兵種的火力、突擊力和機動作戰能力皆超過原陸軍；陸軍淘汰騾馬，實現摩托化和半機械化；

- 2.改革體制，裁併機構。直屬中央軍委和大軍區的炮兵、裝甲兵與工程兵等司令部、防化兵部，分別縮編合併為總參謀部和大軍區司令部所屬的業務部；11個大軍區合併為7個；

- 3.改變隸屬關係。縣市人民武裝部歸地

方政府建制領導。百萬裁軍後，陸軍的專業兵種數量首次超越步兵，炮兵成為陸軍中的第一兵種，裝甲兵成為陸軍的主要突擊力量，陸軍航空兵、海軍陸戰隊、陸軍防空導彈部隊等一批新的兵種誕生；騎兵、司號兵被取消。此次裁軍使共軍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。

(九)1997年第9次裁軍：精簡50萬人。1995年12月，中共中央軍委擴大會議提出，在軍隊建設上要逐步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，提出將軍事鬥爭準備與軍隊建設上轉變的「兩個根本性轉變」聯繫起來。1997年9月，在十五大報告提出：在80年代裁軍100萬的基礎上，至1999年底，完成裁軍50萬的任務，解散大部分守備部隊，部隊集團軍編制的乙種師歸武警部隊；

(十)2005年第10次裁軍：精簡20萬人。2003年9月1日，宣布2005年前再裁減20萬，總規模降至230萬，陸軍約85萬人(占軍種比例37%)、空軍約39.8萬人(17.3%)、海軍約23.5萬人(10.2%)，另為二炮部隊及其他單位員額約70萬人(31.1%)，並決定在濟南戰區進行歷時3年多的大聯勤改革試點，目標為三軍後勤保障一體化；

(十一)2015年第11次裁軍：2015年9月3日，宣布在2017年前完成裁軍30萬，全軍員額減至200萬人。

二、裁軍的背景、措施與影響

中共自毛澤東主政時期，奉行「槍桿子出政權」，因而促使共軍在國家權力體系中居於要位。待鄧小平重新掌權後，階段重務即全面整頓共軍臃腫的問題⁹。中共建政後，共軍先後進行多次體制編制調整，其中影響較深遠的是1985年的百萬大裁軍，除了是中共建政後第三次大規模的整編外，亦為共軍現代化建設的重要階段，同時開始國防建設指導思想，從注重數量規模型向注重品質效能，朝中國特色精兵之路的戰略性轉變。本文藉此觀察該年裁軍的背景、措施與影響等方面如下¹⁰：

(一)裁軍背景與措施：因軍隊臃腫的問題，在十一屆三中全會，要求軍隊建設需服從整個國家建設大局。1985年5月23日至6月6日，中央軍委擴大會議定調，由過去的「早打、大打、打核戰爭」的臨戰準備，轉變到和平時期建設的戰略調整與裁軍100萬的決定：

1. 頒佈《軍隊體制改革、精簡整編方案》，包括精簡人員與改革體制編制，改革有關制度同步進行；陸海空軍部隊皆需裁減守備、步兵和勤務保障等部隊；精幹編制，減少軍隊的社會性負擔；調整軍隊的組成比例，加強薄弱環節與諸兵種合成；改革體制、精簡整編與提高幹部素質，加強幹部訓練，促進幹部隊伍的革命、年輕、知識與專

9 鄧小平，「精簡軍隊，提高戰鬥力」，鄧小平文選(第二卷)(北京：人民出版社，1983年)，頁284。

10 張政、鮑永娟，「新時期我軍第一次大裁軍及其歷史影響」，《黨史文苑》下半年，2008年6月，頁24-25。

業化；

2. 大軍區合併，減少團級以上單位；裁減大批機關人員；實行士官制度，機關、部隊的76種職務改由士兵擔任；各級領導班子編制減少副職幹部；陸軍的軍整編為集團軍，增加特種兵比重，增強陸軍獨立作戰的能力；淘汰海空軍陳舊裝備與裁減人員；調整軍隊院校，初步調整指揮院校初、中、高三級體制；部分擔任內衛、邊防任務的部隊移交公安部，改為武裝員警部隊；實行「軍、政、文、民」一體化訓練；民兵與預備役相結合，組建預備役師、團，減少基幹民兵的數量；縣市人民武裝部改歸地方建制；制定新的國防工程規劃，實行人防與城市建設相結合的方針，將部分工程投入平時使用；研究武器發展的基本原則與重點，開始裝備研製合同制，將部分軍工力量投入國民經濟建設；組建戰略後方基地指揮部，試行劃區供應、醫療與管理，形成新的儲備供應管理體制；

3. 陸軍軍改編成集團軍，將獨立的裝甲兵、炮兵、工兵等兵種部隊編入集團軍，擴編通信、防化兵等兵種，增編電子對抗部隊、偽裝部隊等專業兵種，集團軍編成內的各兵種的火力、突擊力和機動作戰能力皆超越原陸軍；其次，改革體制，裁併機構。直屬中央軍委和大軍區的炮兵、裝甲兵、工程兵等司令部與防化兵部，分別縮編合併為總參謀部與大軍區司令部所屬的業務部；11個大軍區合併為7個；

4. 改變隸屬關係。縣市人民武裝部改歸

地方政府建制領導。百萬裁軍後，陸軍的專業兵種數量首次超越步兵，炮兵成為陸軍中的第一兵種，裝甲兵成為陸軍的主要突擊力量，陸軍航空兵、海軍陸戰隊、陸軍防空導彈部隊等兵種誕生；騎兵、司號兵等兵種和專業被取消。

(二)裁軍的影響：1987年4月4日，在中共第六屆全國人民代表大會第五次會議宣布，裁減員額100萬後，總額由423.8萬減少到323.5萬人。裁軍按照《軍隊體制改革、精簡整編方案》的原則，主要減少師、團單位4,054個、軍級單位31個、大軍區4個、縣市人武部劃歸地方建制2,592個，降低部分單位元的登記。撤併部分軍隊院校，經過體制編制調整後的共軍，官兵比例為1：3.3。另增加電子對抗部隊和組建新兵種陸軍航空兵。陸軍統一改編為諸兵種合成的集團軍，使各種武器裝備、人員在戰鬥中能相互配合以發揮整體戰力。

三、裁軍前提為服從國家建設

在百萬大裁軍的過程中，共軍依據「軍隊建設要服從整個國家建設的大局」指導方針：(1)緊縮軍費開支用於經濟建設。國防費在國家財政支出的比例逐年下降。如1984年為11.7%、1985年為10.4%、1986與1987年為8.6%、1988年為7.4%；(2)支援與參加國家經濟建設。軍事設施用以支持地方經濟建設；(3)優秀人才投入經濟建設。重視軍地兩用人才的培養，退伍戰士中，有70%的人掌握一門以上民用技術，至1987年上半年為止，自軍隊培養的兩用人才所興辦的商品經濟聯合

體已居全國農村經濟聯合體總數的5%¹¹。

從中共歷次裁軍觀察，第6、7、8次的裁軍皆由鄧小平主導，其中尤以1985至1987年第8次的「百萬大裁軍」，共軍的總定額為300萬，減少師團單位4,054個，軍級單位31個，大軍區4個，縣市人武部劃歸地方建制2,592個。降低部分單位元的等級，撤併部分部隊院校，調整院校體制，軍事學院，政治學院、後勤學院，合併為國防大學。另總參機關減少60%，總政機關減少30.4%，總後機關減少52%，各級領導皆減少副職幹部¹²。

藉裁軍之名行改革的企圖與重點(代結語)

一、裁軍反映共軍軍改的企圖

中共的裁軍同時反映出其軍改的企圖，即擺脫老舊而僵化的前蘇聯軍隊編制結構與軍事戰略，由蘇制向美軍扁平化指揮體制歸趨(美國在裝備、編制、訓練、作戰等方式皆強調「控制」；前蘇聯則以「打擊」為主，編制體制上，沿襲功能單一集團軍、軍、師、團編制，持「大陸軍主義」的舊思維)；

以2015年共軍計劃裁撤的30萬員額中，包括17萬名軍官(軍銜從中尉到大校)、現行的7大軍區將裁掉2個，及3個集團軍¹³。

(一)軍區精簡利於聯合指揮

目前共軍的7大軍區皆有兩到三個集團軍，計18個集團軍，每集團軍包含3至5萬兵力。裁軍完成後，軍區將調整為「5大作戰區」，共計15個集團軍，可強化聯合作戰指揮¹⁴，符合習近平在軍事戰略上強調，建立統一指揮體系，增強對突發事態戰鬥力；同時，在濟南、南京、廣州等戰區，分別設置「聯合作戰司令部」，管轄黃海、東海和南海，進而增強海空軍和戰略導彈部隊聯戰能力，海軍建設包括增加航空母艦戰鬥群與核動力攻擊潛艦¹⁵。

(二)編制體制層面的變革設計

在編制體制層面的變革設計上，2015年宣布裁軍30萬，攸關軍隊體制佈局、軍兵種重組等，撤併現有7大軍區，意在強化國防部，重組陸、海和空軍總部，三軍總部分別成立所屬的指揮司令部，大戰區設聯合司令部，戰時由聯合司令部對轄區的陸海空三

11 張政、鮑永娟，同註10。

12 盧倩儀，同註8。

13 江迅，同註5；李忠謙，「港媒披露中國裁軍細節：裁掉17萬軍官 七大軍區剩五個」，風傳媒，2015年9月7日，<https://tw.news.yahoo.com/%E6%B8%AF%E5%AA%92%E6%8A%AB%E9%9C%B2%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%A3%81%E8%BB%8D%E7%B4%B0%E7%AF%80-%E8%A3%81%E6%8E%8917%E8%90%AC%E8%BB%8D%E5%AE%98-%E4%B8%83%E5%A4%A7%E8%BB%8D%E5%8D%80%E5%89%A9%E4%BA%94%E5%80%8B-141900730.html>；「港媒：解放軍擬裁2軍區3集團軍」，聯合新聞網，2015年9月7日，<http://udn.com/news/story/4/1172578-%E6%B8%AF%E5%AA%92%E7%BC%9A%E8%A7%A3%E6%94%BE%E8%BB%8D%E6%93%AC%E8%A3%81%E8%BB%8D%E5%8D%80%E9%9B%86%E5%9C%98%E8%BB%8D>

14 李忠謙，同註13。

15 曾復生，「從裁軍看習近平軍事戰略」，中國時報，2015年9月10日，版D3。

軍指揮調度，強化中央軍委的指揮權和管理權，作戰部隊將更細化和專業化。雖裁軍30萬，但諸如二炮等軍種人員不減反增，陸軍特種部隊和海軍等亦將擴充。共軍在人數與結構上向以陸軍為主，目前7大軍區司令員仍是陸軍將領，但在國際上，海空軍早已成為信息化戰爭的主力。共軍傳統的陸軍主導結構將朝西方軍隊架構而轉變，即海陸空三足鼎立。總體目標以習近平提出的「能打仗」、「打勝仗」的強軍要求，因此，裁軍成為共軍在編制體制能「更好適應未來戰爭」而歸趨¹⁶。

2015年宣布裁軍的重點，在確保三軍與二砲聯合作戰指揮體系的強化。在2015年中國國防白皮書「中國的軍事戰略」中已首次提出「一體化聯合作戰」概念，本次閱兵中即首次以作戰體系編組方隊。2013年，共軍成立的東海聯合作戰指揮中心，即為信息化條件下聯合作戰的具體落實。其作戰理論，漸由以地面為主的殲滅戰「打擊」理論，傾向現代一體化聯合的體系破擊戰理論轉變。如習近平推動的「一帶一路」戰略，即為兼顧傳統陸權和現代海權的戰略構思¹⁷。

(三)海空軍規模不減反增

2015年宣布的裁軍，非戰鬥人員的文工團與體工大隊將首當其衝，老舊裝備部隊或將轉為武警，武警則轉成國民警衛軍。惟海

空軍整體規模不僅不裁還將倍增。據2013年中國大陸官方發布的「國防白皮書」，共軍230萬現役兵力，其中陸軍作戰部隊約85萬，空軍39萬8千人，海軍23萬5千人，二炮部隊約10萬人，非作戰單位等人員約70萬。陸海空三軍比例約「72：11：17」（含文工、體工、二炮等人員），較美軍「4：3：3」人數比例明顯懸殊。2013年的比例，陸軍（含二砲等）為72.5%、海軍10.2%、空軍17.3%；2015年宣布裁軍後的結構，陸軍（含二砲等）為50%、海軍25%、空軍25%。從海軍已確定的「近海防禦、遠海護衛」發展戰略，預估未來海空軍員額將不減反增。在精簡機關上，因目前海空軍「頭大腿小」，反應速度慢，未來傾向學習美軍扁平化指揮體制，朝軍種聯合作戰機制而發展¹⁸。

(四)設立「中央軍委聯合作戰指揮中心」

在北京西山的總參謀部作戰部地下指揮所設立「中央軍委聯合作戰指揮中心」，為最高層級的戰略指揮中樞。自2013年舉行的「行動使命-2013」軍事演習開始，習近平即曾多次到此指揮中心審定演習作戰方案。共軍近期在四大海域進行的的大規模聯合海空作戰演習，即由此指揮中心協調統籌。共軍在中央軍事委員會統籌下，以跨越戰區方式設立「東海聯合作戰指揮中心」，其國防部指

16 江迅，同註5。

17 江迅，同註5。

18 林克倫、林文義、林巧璉、楊殿宏，「中共裁軍 海空軍愈裁愈強」，聯合新聞網，2015年9月5日，<http://theme.udn.com/theme/story/6775/1167351-%E4%B8%AD%E5%85%B1%E8%A3%81%E8%BB%8D-%E6%B5%B7%E7%A9%BA%E8%BB%8D%E6%84%88%E8%A3%81%E6%84%88%E5%BC%B7>

出，共軍「將走出一條具有中國特色的聯合作戰指揮體系改革之路」¹⁹。

(五)發展具中國特色的精兵之路

共軍建軍迄今，根據戰爭形態發展與國家安全需要，軍隊的改革，從規模精簡整編、戰略方向與戰區劃分、領導指揮體制調整等方面，漸朝具中國特色的精兵之路而發展²⁰：

1. 軍隊規模精簡整編：經歷精簡、擴編、再精簡的過程。從最初的550萬，至1958年底減至240餘萬人；1960年後，基於周邊安全形勢緊張，增至610萬；1987年初300萬人左右；1999年底精簡至250萬人；2015年宣布將於2017年前完成再將員額精簡至200萬人；

2. 戰略方向與戰區劃分：經由合到分，再由分到合的整合過程。1950年初設立東北、華北、華東、中南、西南和西北6個大軍區。1955年底調整為瀋陽、北京、濟南、南京、廣州、武漢、成都、昆明、蘭州、新疆、內蒙古、西藏12個大軍區；1956年4月增設福州軍區，成為13個大軍區。1968年內蒙古軍區、西藏軍區改為省級軍區；1985年，福州軍區併入南京軍區、武漢軍區併入廣州軍區、烏魯木齊軍區併入蘭州軍區、昆明軍區併入成都軍區，形成目前的瀋陽、北京、濟南、南京、廣州、成都、蘭州7大軍區的戰略佈局；

3. 領導指揮體制調整：經歷建立、完

善、整合的過程。1949年「人民革命軍事委員會」正式成立，下設總參謀部、總政治部與總後勤部；1950年增設「軍委總幹部管理部」，總部機關發展為4總部。1954年成立「國防委員會」，國家主席任國防委員會主席；並成立中共中央軍事委員會、中國人民解放軍總軍械部、訓練總監部、武裝力量監察部和總財務部，形成8總部領導指揮體制。1958年恢復3總部體制。1998年4月，為促進武器裝備發展與加快軍隊現代化步伐，成立總裝備部，形成目前4總部領導指揮體制格局。

二、藉裁軍行改革計畫的重點

(一)配合裁軍的改革計畫

2015年在宣布裁軍30萬後，配合裁軍陸續宣布共軍30年來最大改革計畫，精簡層級包括整合強化三軍的聯合作戰指揮體系，強化海空軍作用，以因應現代的軍事衝突。為防止腐敗，改革引入更多的監督與管控。2014年底共軍審計署提升由軍委直接管轄，未來軍紀委將劃歸中央軍委，由軍中反腐大將、總後政委劉源任軍紀委書記。改革包括：(一)裁軍30萬：縮減老舊裝備部隊，精簡機關與非戰鬥人員；(二)軍區縮減：為強調海空軍的作用，將7大軍區縮減為4個戰略區。省軍區司令員級別下降，以降低其政治影響力；(三)聯合作戰：強化中央軍委聯合作戰指揮中心、三軍與戰略導彈部隊統合協

19 劉屏，「大陸設立『中央軍委聯合作戰指揮中心』」，中時電子報，2014年8月5日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140805003497-260409>

20 林永富，「解放軍不斷改革 走出精兵路」，中時電子報，2014年8月26日，<http://www.chinatimes.com/news/papers/20140826001018-260301>

調至同一個聯合作戰司令部下，精簡軍官層級，減少傳統地面部隊人數，優化作戰能力；(四)國防部實質化：改革的焦點為指揮體系。新的軍隊結構將包括一個同時覆蓋全國和地方的協同指揮部，取代目前以軍區為基礎的命令結構。另提高不同軍種間的溝通協調。換言之，國防部將被賦予更多的行政與外交的事務。此變革將協助共軍從傳統陸基軍隊轉型為具向海外投送兵力的現代化軍隊。總參、總政、總後併入國防部，使國防部名實具符；(五)武警：更名國民警衛軍，專注反恐、救災與內部安全等重點²¹。

(二)武備能力的平戰職能

基於中國大陸當前迫切「維穩」的要務，尤需強化對東海及南海的海上執法能力，即使宣布裁減30萬員額，總兵力雖降仍穩居世界之冠，其中有相當多的兵力，將轉換為武警及海巡兵力，平時強化內部維穩，戰時則轉為武裝兵力。事實上，中國大陸目前幾乎無來自陸地方面入侵的威脅，早無維持124萬陸軍的必要，裁軍後的資源將集中建設海空軍、二砲與快速反應部隊。而二砲總兵力從2013年的14萬餘人，2014年擴增為15萬餘人；各型飛彈總數從1,600枚增為1,700枚²²。另武警部隊或轉型為「國民警衛隊」，職能轉變為平時國土警戒，戰時補充正規部隊。裁減的部隊將組建10個武警機動師及100

個武警特戰大隊，主要駐守在新疆²³。

除裁撤軍區與集團軍之外，瀋陽軍區的一個集團軍會變成一個空軍突擊隊；現有的其中兩個集團軍將轉型為海軍陸戰隊，分別位於南京與濟南軍區。兩軍區分別指揮東海與北海艦隊。其他調整包括關閉所有省級與市級衛戍區，僅留下直屬共軍中央軍委的北京衛戍區。醫療、通訊等非戰鬥部門將裁撤10萬人，駐防邊境5萬士兵將併入人民武警部隊，其中5萬人轉入文職²⁴。

(三)軍事戰略與兵力整建

共軍為積極捍衛其主權、安全、發展，以及領陸、內水、領海、領空的安全利益，其在其軍事戰略與兵力整建方面，推動「資訊化」、「機械化」、「複合式、跨越式發展」。在陸軍戰略方面，持續推動於2020年戰區聯合作戰指揮控制系統建設，以滿足其「國土防衛」、「對臺作戰」及「境外作戰」之需求；在海軍戰略方面，期於2020年具備打一場有效抵禦海上入侵的高技術條件下海上局部戰爭；空軍戰略方面，預判將於2020年具備第一島鏈空中優勢，以及具有削弱或摧毀天基作戰系統等能力；二砲的戰略方面，將朝建立具備制約核大國、遏制核戰、保衛疆土之戰略核力量。另針對東南沿海方向、首都聯合防衛作戰、海上與邊境武裝衝突、非戰爭軍事行動任務等進行戰備整

21 朱建陵，「解放軍面臨30年來最大改革」，中國時報，2015年9月4日，版A3。

22 程嘉文、郭乃日，「林郁方：共軍瘦身 威脅不減反增」，聯合報，2015年9月4日，版A3。

23 朱建陵，「比例裁軍中共陸軍應減60萬」，中時電子報，2015年9月5日，<http://www.chinatimes.com/news/papers/20150905000402-260108>

24 李忠謙，同註13。

備，透過三軍聯合，二砲、各軍種、聯外等演訓與軍事交流等，以達成「多樣化軍事任務能力」之訓練目標與新型軍事能力的方向而發展²⁵。

從1950至2015年的11次裁軍策略的歷史系絡中加以詮釋，裁軍為中國大陸對外進行的軍事說服力。依防禦性的國防政策調整與發展，其裁軍策略藉裁軍之名行軍改的企圖與重點，裁軍為中國大陸對外行銷的重要管道與平台，此管道透過傳媒影響受眾扭轉對中國大陸軍事力量朝「和平發展」以取代「中國威脅論」的論述；再者，習近平在中國大陸紀念抗戰勝利70周年之閱兵方陣中，更傳達其武備自主研製的能力，以及未來作戰型態朝「強軍夢」的企圖與決心。

事實上，中共的裁軍作為的同時，亦反映出中共軍改的企圖。從軍區精簡，設置「聯合作戰司令部」利於聯合指揮；在編制體制層面的變革設計上，強化中央軍委的指揮權和管理權，作戰部隊漸朝現代一體化聯合的體系破擊戰理論而轉變；海空軍未來傾向學習美軍扁平化指揮體制，朝軍種聯合作戰機制而發展。且在總參謀部作戰部地下指揮所設立「中央軍委聯合作戰指揮中心」，以跨越戰區方式設立「東海聯合作戰指揮中心」，使共軍走出一條具有中國特色的聯合作戰指揮體系改革之路而發展；並根據戰爭形態發展與國家安全需要，軍隊的改革，從規模精簡整編、戰略方向與戰區劃分、領導

指揮體制調整等方面，漸朝具中國特色的精兵之路而發展。

綜觀中國大陸各階段裁軍皆有其多元的目標。以2015年的裁軍而言，強軍向為習近平施政的大目標，要求軍隊要能打勝仗，除藉由閱兵展示國造新武器，顯示共軍武器與戰力的提升外，隨著質的提昇，順勢將量予以減少。另裁軍對軍區的調整，示意將簡化指揮階層，除因應現代戰場的需求外，亦趁勢裁掉貪腐的將領²⁶。本文認為，中國大陸裁軍為因應環境的手段，目的為保持既有軍力的優勢，裁軍策略為效益極大化下所產生的結果，在不同的制度環境之下，裁軍策略會呈現不同的行動內涵。即環境具有系絡性，藉由歷次裁軍的過程，可觀察出結構與行動的交互關係。

作者簡介

劉秋苓女士，國立空中大學兼任助理教授。



敬請
踴躍投稿

25 王勇智，「中共持續擴軍 影響亞太軍事平衡」，青年日報，2012年9月4日，版3。

26 程嘉文、郭乃日，同註22。