

● 作者/Joel Wuthnow ● 譯者/黃淑芬 ● 審者/劉宗翰

中共軍事改革意涵

What Do China's Military Reforms Mean for Taiwan?

取材/2016年第四季聯合部隊季刊(*Joint Force Quarterly*, 4th Quarter/2016)

中共此次軍事改革如能依計畫進行並獲致成功的話，勢必能建立起一支訓練精實、紀律嚴明及裝備先進的聯合部隊。我中華民國國軍必須保持高度關注，觀察後續發展。



2016年7月20日，美海軍軍令部部長理查孫(John Richardson)上將參訪共軍海軍潛艦學院、北海艦隊總部及位於青島的海軍巡防艦和潛艦，以提升彼此理解，並且鼓勵美海軍與中共海軍進行專業的交流。

(Source: USN/Nathan Laird)

2015年底至2016年初，中共宣布了將針對共軍進行一系列雷厲風行的組織架構改革。¹ 主要的改變包括有下列幾點：

以15個直接隸屬在中央軍事委員會(Central Military Commission, CMC)的部門，取代4個半自治的總部(負責作戰、政戰、後勤，以及裝備)。

在軍種層級，成立新的戰略支援部隊(Strategic Support Force)，為電磁、太空及網路領

域提供支援；為地面部隊成立各自的司令部(這些部隊先前是由總部共同指導)；同時將二砲部隊——負責中共傳統和核子飛彈的一個獨立部門，升級為擁有完整兵力的獨立軍種，並且重新命名為中共火箭軍(PLA Rocket Force)。

負責管理區域層級部隊的七個軍區，則由五個戰區(theater command)取代，各戰區之間密切配合，以對抗中共周邊陸上與海上的特定威脅。

此番改革不僅大幅地改變共軍的組織架構，也重新定義主要單位間的職權關係。中共空軍及海軍司令部先前在平時負責指揮作戰，現在則被重新指派賦予管理角色，主要負責部隊的訓練與裝備。作戰權責則移交予雙層體系，由中央軍委會負責決策，然後交由戰區執行。

就某種程度上來說，新體系讓人聯想到美國的軍事架構，也就是在1986年高尼法案



2015年11月7日，濟南號飛彈驅逐艦(上)、益陽號護衛艦與美孫號(USS *Mason*)飛彈驅逐艦(中)、蒙特里號(USS *Monterey*)飛彈巡洋艦及斯托特號(USS *Stout*)飛彈驅逐艦(下)於大西洋舉行的通行演習(passing exercise)中，鳴笛編隊。(Source: USN/Edward Gutierrez III)

(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986)通過後所發展出來的架構。該法案同樣指派各軍種「組織、訓練與裝備」的功能，然後將作戰權責交到作戰區的司令部手中，諸如美國太平洋司令部。然而，兩者軍隊的最重要差異點，在於共軍仍然是黨軍性質，致力於維護中國共產黨的利益，而不像美軍是屬於國家軍隊，不論那個政黨執政，都致力於維護國家利益。因此，有別於美軍的淵源，共軍將持續擁有列寧式的特質，諸如中央軍委會就是由政委們所組成，以及黨委員會的勢力可伸入軍團層級。

為何中共主席習近平與共軍支持者會追求這樣的改革？這存在政治與作戰兩個動機。就政治上而言，值此武裝部隊日益腐化與紀律鬆散之際，此次改革的設計，強化了中央軍委會監督武裝部隊的能力。因此，該改革將與其他平行配套措施並進，藉由在共軍內部進行的反腐化運動，根除違法亂紀等不法行為，此番作為已經免職了數十位高階軍官(包括兩位前



共軍改革起源於打擊貪腐與強化政治，並在作戰上提升現代戰場中所強調之聯合性。(Source: REUTERS /達志)

中央軍委會副主席徐才厚及郭伯雄)，同時致力於強化習近平以共黨總書記身分對軍隊的掌控。

此次改革以許多方式強化對

共軍的政治控制。例如，其中一項改革解散了太過自治且充斥著貪腐的總部機構，然後將接替其任務的組織直接隸屬在中央軍委會底下，以便受到更仔

細的審查。另一項改革則強化了審計與紀律檢查的功能，如此一來，中央軍委會就可派出稽查員到共軍所有單位，澈底根除違法者。此外，中央軍委會下還新成立了政治及法務委員會，以穩固規定與法律在共軍中的角色。

就作戰上而言，該改革旨在提高共軍於高科技戰場中執行聯合作戰的能力。過去廿年來，中共軍事戰略家已經確認了聯合作戰乃是現代戰爭的關鍵所在。中共有這種體認的部分原因，是鑑於美國在波灣戰爭，還有在1990年代其他戰爭中上所獲致的成功。因此，共軍發展出聯合準則，並且執行了愈來愈多的跨軍種演習。

此次改革以多種方式促進了共軍的「聯合性」。第一、藉由創造聯合指管體系，將作戰權責放在中央層級(隸屬於中央軍委會底下的新聯合參謀部門)及區域層級(戰區)的司令手中。第二、建立起一個獨立的地面部隊總部，讓中央軍委會及戰區成為完全聯合的組織。第三、在中央軍委會層級創立了一個訓練管理部門，專職聯合訓練。第四、賦予戰區司令在各自責任區內擁有管理底下各單位的權責。這些含括了空軍、海軍，以及傳統飛彈部隊，但核子部隊可能並沒有包括在內。

上述諸般作為對中華民國的安全存有哪些意涵？可歸納出以下幾點影響。首先，在短期內，隨著新職權輪廓的釐清，新領導者就定位，以及基層人員企圖理解在新組織表內的定位還有將扮演何種角色，共軍勢將面臨一定程度的組織瓦解。另一個組織壓力的來源，就是必須同步進行的裁軍，共軍預計在2017年底，由230萬大軍縮減



共軍改革的重點之一就是裁軍，並規劃於年底縮減13%兵力。(Source: REUTERS/達志)

為200萬。因此，在接下來的幾年內，共軍會將焦點放在內部，降低了其打一場主要戰爭的能力。

第二、長遠來看，共軍將建立起更強大的戰力，可以在多個領域進行聯合作戰。尤其是戰區，將會聚焦在各自責任區內的威脅進行聯合訓練。而與中華民國有關的是以南京為基地的東部戰區，該戰區將負責規劃與中華民國相關的應急作戰事件。戰區司令將可以整合陸軍、海軍、空軍及傳統飛彈部隊，進行聯合訓練與作戰。東部戰區司令或許也能獲得戰略支援部隊更多的支援，該支部隊有其關鍵性，尤其是在進行諸如太空與網路等非傳統領域作戰之際。如此一來，將會有

一支訓練更為精良的聯合部隊，對中華民國安全構成更大的威脅。

第三、共軍致力於培養新一代且訓練有素的領導者，以負責發展準則，以及進行與中華民國應急作戰相關的訓練和作戰。共軍已然展開專業軍事教育改革，以輔助組織重整，包括在共軍的國防大學籌組了一個專攻聯合指揮的新學程。² 新任的各個司令，也會在中央軍委會及戰區層級的重要位置輪替。部分戰區司令可能由海軍及空軍的高階軍官擔任，這對尋求建立一支更聯合部隊的共軍而言，將可帶來寶貴的新觀點。再者，共軍可能會維持其傳統，將最優秀、最有前途軍官送到負責中華民國的戰區。

第四、共軍會持續將最先進的裝備發配到東部戰區，這與先前將戰力最強大裝備送到南京軍區的作法如出一轍。改革將會帶來更多先進裝備的發展，例如長程精準打擊系統，可能的作法包括鼓勵軍民合作進行國防研發，以及展開採購與獲得的改革作為。據媒體報導指出，戰略支援部隊將於發展先進戰力上扮演要角。這將會產生一支不僅是訓練精實，而且裝備精良的共軍部隊，還能在中華民國應急事件中執行作戰。

然而，共軍在發展成為一支更可靠聯合部隊的過程中，仍會遭遇重重阻礙。首先，至少在接下來的幾年內，共軍仍將會是一支由地面部隊主導的組織，大部分的重要軍職仍將由陸軍軍官掌控。這將有礙於共軍內部形成真正聯合作戰的心態。第二、軍種間的敵對態勢會成為問題所在，因為各軍種都企圖展示並維持其特有的優勢，尤其是在預算日益緊縮情況下將會更為明顯。第

三、共軍缺乏戰鬥經驗(自1979年以來就沒有打過任何一場主要戰爭)，這表示共軍缺乏在真實戰鬥情況下，獲致測試組織、準則及裝備的優勢。

總括來說，共軍組織改革顯然是要讓中共能部署一支更強大的聯合部隊，能有效地因應各種可能的應急作戰事件，包括與中華民國相關的應急作戰。如果計畫進展順利的話，中華民國將面對一支組織更佳、訓練更精實、裝備更精良，以及在資訊化情況下對打贏戰爭更有自信的敵人。然而，美軍在高尼法案通過後的30年經驗顯示，發展一支戰力強大的聯合部隊需經多年摸索與犯錯。共軍能否突破阻礙獲致成功，以及會有多大成果，仍有待後續觀察。

作者簡介

Joel Wuthnow係美國國防大學國家戰略研究所(Institute for National Strategic Studies)中共軍事事務研究中心(Center for the Study of Chinese Military Affairs)研究員。

Reprint from *Joint Force Quarterly* with permission.

註釋

1. Phillip C. Saunders and Joel Wuthnow, *China's Goldwater-Nichols? Assessing PLA Organizational Reforms*, Strategic Forum 294 (Washington, DC: NDU Press, April 2016), available at <ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-294.pdf>.
2. Zhang Shibo and Liu Yazhou, "Strive to Build a Supreme Military Academy That Attains the World's Advanced Standards and Boasts Unique Chinese Characteristics—On Deeply Studying and Implementing the Important Speech by Chairman Xi During His Inspection of the National Defense University," *Jiefangjun Bao*, April 18, 2016, 6.