

共軍軍事體制改革的意涵與影響

林穎佑

銘傳大學國際事務與外交學程 兼任助理教授

摘 要

隨著中共國力崛起，對共軍軍力的討論與相關新聞便不斷的出現在媒體中，特別是在十八大會後，「改革」已確定是習近平政權的重要施政目標。2015 年 9 月，習近平於閱兵時公開宣佈將裁軍 30 萬，更讓外界增添許多想像空間。上述的改革，都在 2015 年 11 月中央軍委改革工作會議上逐步定案，而在 2016 年 1 月裡逐步落實四總部的重整、軍委機關改制、二砲部隊改為火箭軍、以及新成立戰略支援部隊，其變動幅度創下近年來的紀錄。在 2016 年 2 月 1 日更是宣布了撤銷七大軍區，改設立同級別的五大戰區，這更是徹底打破過往共軍的軍事體制，勢必會對共軍的體制與發展造成相當的影響。

本研究嘗試從共軍中央軍委直轄體系的更迭與軍隊的變化，以及大軍區轉為戰區對共軍的影響進行探討，並從中分析其意義以及對周邊國家之影響。

關鍵字：解放軍、共軍軍改、一體化聯合作戰、火箭軍、戰略支援部隊

壹、前言

從 2015 年年底開始，關於中共即將進行軍事改革的傳聞便不斷出現在媒體前，特別是在九三閱兵後，習近平宣布裁軍 30 萬，都讓改革的新聞不斷出現在媒體之前。事實上裁軍與改革對中共來說並非首見，在 1982 年到 1984 年間，中共便對共軍進行精簡整編與體制調整。1985 年決定進行裁軍百萬，1987 年再由 423.8 萬降至 323.5 萬人，到 1990 年時，共軍總員額共減少 103.9 萬人。之後又在 1997 年裁軍 50 萬、2003 年裁軍 20 萬。¹

大軍區的體制經過四次調整，從 1949 年起的 6 大軍區，擴增為 12 大軍區，其中為了針對台灣，更在 1956 年成立福州軍區，變成 13 大軍區；1979 年鄧小平為應因改革開放，又合併為 11 大軍區。1985 年配合「百萬大裁軍」再將其規模縮減為 7 大軍區，並一路延續至軍改前夕。²這 7 大軍區分別為：北京軍區、瀋陽軍區、濟南軍區、南京軍區、廣州軍區、蘭州軍區、成都軍區，每一區都有其負責的戰略方向與設立意涵，如瀋陽軍區的設立目的就是對應早期蘇聯的威脅；南京軍區專司對臺作戰；廣州軍區針對中南半島。2016 年 2 月 1 日再次整併，成為東、南、西、北、中 5 大戰區。³這是共軍近年來有關軍區的重大調整。

關於共軍體制改革的探討並不是突然出現，日本讀賣新聞在 2014 年 1 月便已報導，中共正將「7 大軍區」轉變成為「5 大戰區」，並成立「聯合作戰司令部」。⁴報導指出，中共在十八屆三中全會後，高層便正籌畫軍事體制改革措施，消息傳出後引起許多討論。中共雖否認這些報導，但也未排除針對現代戰爭進行組織調整。⁵2015 年 11 月，習近平在

¹ 謝奕旭，〈由習近平宣示裁軍談大陸的國防現代化〉，《展望與探索》（臺北），第 13 卷第 10 期，2015 年 10 月，頁 17。

² 謝游麟，〈中共陸軍部隊體制編制變革之研究〉，《戰略與評估》（臺北），第 6 卷第 2 期，2015 年夏季號，頁 68。

³ 中央社，〈中共五大戰區成立 習近平授旗〉，《中央通訊社》，2016 年 2 月 1 日，<<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201602010393-1.aspx>>。

⁴ 〈解放軍大動作 傳七大軍區或重組 擬改為五大「戰區」〉，《世界日報》，2014 年 1 月 03 日，<<http://big5.backchina.com/news/2014/01/03/277581.html>>。

⁵ 〈軍方一月兩次辟謠“改制” 稱一切消息均屬猜測〉，《新華網》，2014 年 1 月 7 日，

中央軍委改革工作會議上，發表了重要講話。內容針對軍事改革做出了方向指導，其中更包括了大軍區與戰區的轉型，與組織的調整都在此談話中透露方向，「軍委、戰區、部隊的作戰指揮體系」和「軍委、軍種、部隊的領導管理體系」，如「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」等重點。⁶而這些調整也在 2016 年 1 月逐步開始落實，並在該年 2 月將原 7 大軍區改組為東、南、西、北、中 5 大戰區。

貳、共軍軍事體制改革的意涵

此波共軍軍事體制改革，首要注意的便是 4 大總部的調整，從「總部制」走向「多部制」，其變化不是只有單純的名稱轉變，而是在組織職能上有完全不同的意義，更代表過去 4 總部的地位遭到相當程度的削弱。如總參謀部（以下簡稱總參）過去稱為共軍「天下第一部」，就是因為其為中共武裝力量的軍事指揮機關，⁷主管作戰、情報（包含人因情報與電子、網路情報作戰）。其次，7 大軍區過去皆以陸軍擔任軍區司令，與海軍、空軍、二砲部隊不同的是，陸軍並無獨立的領導機關與司令員，而是以總參謀長作為陸軍的總管，這也顯現過去共軍體系與西方國家軍事體制上的差異。⁸

一、四總部變化的意涵

總參改為中央軍委聯合參謀部，原掌管的情報部份外移至戰略支援部隊（以下簡稱戰支部），過往對陸軍的行政指揮也重新劃分到新設的陸軍總部麾下。⁹因此總參的職權將會回歸到單純的聯參作業模式，以類似美國聯參的方式運作，這也可以從其新名稱重視「聯合參謀」中看

<http://big5.china.com.cn/gate/big5/jiangsu.china.com.cn/html/junshi/rdxw/229521_1.html>。

⁶ 〈習近平提 12 字方針：軍委管總 戰區主戰 軍種主建〉，《文匯報》，2015 年 11 月 27 日<<http://paper.wenweipo.com/2015/11/27/YO1511270001.htm>>。

⁷ 劉岩、梁雪美編，《軍事制度》（北京：藍天出版社，2011 年 4 月），頁 27。

⁸ 胡光正，《中外軍事組織體制比較教程》（北京：軍事科學院，2013 年 6 月），頁 102-103。

⁹ 〈解放軍新星 軍改脫穎而出 5 名少將〉，《中時電子報》，2016 年 1 月 21 日，<<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160121003170-260417>>。

出蹤跡。相對於改變後的總參，新成立的戰支部所擔負的責任卻是相當沉重，只要與戰略支援有關的情報資訊傳遞都是其重要的職能。戰支部首任司令員由高津出任，他出身二砲部隊基地司令，並於 2013 年擔任過總參謀長助理、2015 年升共軍軍事科學院院長，對於跨兵種作戰指揮有所認識，資歷相當完整，¹⁰現今出任戰支部司令員，統一掌管情報、航天、指管系統等建構一體化聯合作戰的關鍵要素，¹¹其地位甚至可能高於改制後的聯合參謀部。

而在總政治部（以下簡稱總政）的最大變化，是在其過往的監察、保防、與軍法業務，改歸直屬軍委會的軍委政法委。這代表過去負責監察、保防、人事升遷的總政治部權力被分給中央軍委紀律檢查委員會與政法委員會，現在的政治工作部在人事調動上的權限則大幅下降，擺脫過去既掌握升遷機會亦有糾察權的地位。而現今更名為政治工作部，可解讀為未來的工作會更加集中在思想教育與政治工作上，而非過去獨攬人事大權。

這也可能與習近平欲打破過去徐才厚（總政出身）的貪腐系統有關。身為軍委會掌管人事升遷的副主席，以及其過去總政出身的背景，其對於人事變動絕對有相當的影響性。正因如此，徐才厚便成了對升官晉爵抱有相當期待者的「終南捷徑」，也成為其建立軍中派系的管道。在這樣的體系下所建構出來的部隊自然存在相當的問題，也嚴重影響其戰力（例如訓練作假、庫存短少等等），甚至有觀察認為，貪腐正破壞共軍內部。可以這麼說，共軍最大的敵人就是腐敗。¹²

在派系林立之下，即便徐才厚離開副軍委主席之位，其勢力依然相當龐大，甚至現在位居津要的高級將領，過去或許為了升官而與貪腐行賄脫離不了關係，現在則可能掌握軍中大權，或是左右軍隊人士及反腐工作。況且，當前的軍整風是透過黨的舊有體制所發起的政治運動為主，仍是依賴人治而非法治，若是只靠體制內監督黨，而排斥體制外監督，

¹⁰ 金千里，《習近平五虎將治軍》（香港：夏菲爾出版社，2015 年 11 月），頁 375-376。

¹¹ 〈人民日報揭秘解放軍首支戰略支援部隊〉，《文匯網》，2016 年 1 月 24 日，<<http://news.wenweipo.com/2016/01/24/IN1601240005.htm>>。

¹² 劉明福，《解放軍為什麼能贏》（北京：軍事科學院，2012 年）。

便只能治標而無法治本。¹³同時在大刀闊斧進行整治時，難保不會引起外界對共軍實力的懷疑與軍內的不安，¹⁴因此若是透過組織的調整，直接打散過去的利益集團，並且透過改組的方式替換將領，如 7 大軍區轉 5 大戰區，便可以調將不調兵的方式，達到替換人事以及破壞貪腐系統的目的。

而另一貪腐的指標為郭伯雄過去所掌握的總裝備部（以下簡稱總裝），也是這次軍改中權力大幅下降的部門之一。總裝是在 1998 年成立，其前身為國防科工委，在江澤民擔任軍委主席時，由總後勤部獨立出來。總裝除了掌管裝備研製之外，亦承襲過往國防科工委時代所傳承下來的航天單位的管理，由於科研與軍企的關係，構成了複雜的利益集團，¹⁵因此在胡錦濤時期，徐才厚、郭伯雄兩軍委副主席建立龐大貪腐集團與買官賣官的派系盤踞軍中，給胡錦濤治軍帶來明顯掣肘，¹⁶甚至到今天也無法保證，現今軍方高層人事是否與貪腐系統無關。¹⁷

但現今在「軍種主建」、「軍民融合」的方針下，過去武器研發與軍工體系都會回歸 4 軍種，並在擴大軍民融合與軍民技術的相通性上，強化資源共用，以民企為科研主體的發展方向上，¹⁸引導民企進入軍品科研生產和維修的領域，由過去軍工行業內部招標改為競爭機制，提高軍費使用效率，過去總裝在科研經費上的優勢也會受到影響。而最重要的航天系統與衛星基地的管理更是都被劃分至戰略支援部隊，代表總裝的勢力也不如以往，甚至不排除會與總後勤部（以下簡稱總後）合併。

而總後由於掌管後勤建設與後勤保障，其中包含軍產土地、營房、基建，在改革開放後涉及軍營建設或是土地競價轉讓的事務，都有相當

¹³ 沈明室，〈習近平軍隊整風的意圖、過程與困境〉，《戰略與評估》（臺北），第 5 卷第 1 期，2014 年春季號，頁 88。

¹⁴ 吳竺軍，《軍中第一虎：郭伯雄》（香港：內幕出版社，2015 年），頁 278-279。

¹⁵ 譚海軍，〈探秘習近平裁軍三十萬的總規劃與細節〉，《前哨》（香港），2015 年 10 月，頁 18。

¹⁶ 師愈聞，〈師愈聞：中國軍隊改革打破軍委內部「君相體制」〉，《端傳媒》，2015 年 12 月 03 日。

<<https://theinitium.com/article/20151203-opinion-military-reform-china-shiyuwen/>>。

¹⁷ 邱立本，〈解放軍最危險的敵人〉，《亞洲週刊》（香港），2015 年 9 月 20 日，頁 4。

¹⁸ 于用信，《實戰化的軍民融合》（北京：解放軍出版社，2015 年 8 月）。

的利益存在，這也造成貪腐案都與總後勤部有關（如谷俊山）。¹⁹現在改以裝備發展部與後勤保障部的名稱，也限縮了上述部門的職權，將其重要職務分散至其他單位。並同時從紀律、主財、法治三個面向進行監督，特別是審計部實行派駐審計，目的是從源頭杜絕貪腐的可能，以及建立軍委政法委，重新調整軍中司法體制，都是為了徹底根除貪腐。²⁰

二、火箭軍正名的意涵

火箭軍的成立，除代表二砲部隊已不需要利用名稱來達到掩護與混淆外界視聽的目的之外，亦顯示其未來在區域衝突時所必須擔負的責任。

火箭軍的概念依然受到過去俄羅斯的影響，特別是俄羅斯在 1997 年將軍事航天部隊（包含火箭發射部隊、衛星管控、航天基地管理）與隸屬於防空軍的飛彈防禦部隊併入了戰略火箭軍。但在 2001 年之後，又將航天部隊獨立成立了太空軍，²¹2011 年再度併入新成立的空天防衛軍。在俄羅斯的定義裡，戰略火箭軍主要負責長程與中程彈道飛彈系統，日後雖一度負責太空事務，但又成立獨立的太空兵。可見其所謂的戰略火箭軍雖與航天科技、衛星系統有關，但本質仍然是彈道飛彈，而航天（太空）的領域，則屬獨立於各軍種之外的第 5 軍。

在此次軍改中，共軍將太空事務的主導權劃分給戰略支援部隊，並非由火箭軍負責，主要還是在於過去二砲主力在於飛彈部隊，而航天系統與基地的管理則是直屬於過去的總裝備部。因此在傳統上，航天與二砲是有所差異的。目前較有可能的發展，是在戰略支援部隊的麾下些許時間後，回歸到空軍的主導之下，以實現中共不斷強調的「空天一體戰」。²²在現代戰場中，衛星定位、通訊、遙測為致勝關鍵，共軍在未來航天

¹⁹ 平可夫，〈從谷俊山案子看軍隊貪污〉，《漢和防務評論》（加拿大），總 111 期，2014 年 1 月，頁 55-56。

²⁰ 陳嘉生，〈從軍改解析中共軍事戰略轉變〉，《中共研究》（臺北），第 50 卷第 1 期，2016 年 1 月，頁 29。

²¹ 陳建民、李抒音、賈博宇，《蛻變之痛：艱難轉型中的俄羅斯軍隊》（重慶：重慶出版社，2007 年 7 月），頁 91。

²² 可參閱：蔡風震、田安平，《空天一體作戰學》（北京：解放軍出版社，2006 年 9 月）；李學忠、田安平，《國家空天安全論》（北京：解放軍出版社，2010 年 7 月）。

系統逐步發展完整時，爲求有效爭取太空權，成立獨立的天軍部隊，也是一種可能的發展。

火箭軍與戰略火箭軍最大的差別，在於火箭軍不只擁有中程與洲際彈道飛彈（東風 5、21、26、31、41）的控制權，更是掌握短程彈道飛彈（東風-11、15、16）的管控。在俄羅斯過去的戰略規劃中，戰略火箭軍並無短程飛彈的管控權。但在現今中共周邊戰略態勢中，無論是在東海、台海或是南海，都沒有運用洲際彈道飛彈或是中程彈道飛彈的必要。在面對周邊領土爭議時，反而是短程的飛彈還具有較高的使用彈性。若是以戰略火箭軍爲二砲部隊改組後的新名，這便代表短程地對地飛彈的控制權，可能會回到陸軍的手中，讓戰略火箭軍在處理周邊海域的問題時，並沒有太多的參與空間。特別是在新的戰區規劃中，進行戰區聯合作戰時，仍是以區域衝突爲主，若短程飛彈不在火箭軍的管控之中，也代表在未來的區域衝突中，火箭軍的地位將會下降。

三、軍改的意涵：權力集中

從權力調整的角度來看，此次共軍的軍改，雖說是爲了走向專業化與應對未來戰爭，但在內部權力分配上，此番調整可與 1929 年的古田會議相較，當時的毛澤東藉此確立了其在紅四軍中的領導地位。²³今日的習近平利用軍改的機會，進行權力的調整，及加強對軍隊的掌握，也利用部門裁撤的機會，削弱過去四大總部的權力，甚至藉此汰換將領。從這些跡象來看，共軍的軍改是建立在習近平自身的地位考量與權力穩固上，²⁴以及爲了打擊過去的貪腐集團（即徐才厚與郭伯雄）所建立的體系，並利用軍改的機會，配合裁軍來達到汰換將領的目的，這可能才是習近平積極推動軍改的原因。²⁵

參、大軍區轉戰區對共軍的意涵

²³ 〈黨史百科：古田會議〉，《人民網》，<<http://dangshi.people.com.cn/GB/165617/166496/168108/10011265.html>>。

²⁴ 董慧明，〈論習近平懲腐治軍之策略與效應〉，《戰略與評估》，第 6 卷第 2 期，2015 年夏季號，頁 57。

²⁵ 平可夫，〈習近平空前肅清軍隊〉，《漢和防務評論》（加拿大），總 127 期，2015 年 5 月，頁 59-65。

從實際作戰的角度來看，大軍區改為戰區的最大影響，應在於加強聯合作戰的能力，以戰區作為聯合作戰指揮體系，是未來執行一體化聯合作戰的必要條件。²⁶類似的變化也出現在 2010 年前的俄羅斯軍事體系之中，2010 年前俄羅斯仍是以照地理概念來建構其軍事行政區，如莫斯科軍區、北高加索軍區、列寧格勒軍區、烏拉爾軍區、西伯利亞軍區以及遠東軍區。之後的改革除了融入戰區的方向概念，將其整合為東、西、南、中四大戰區以及組建相應的聯合戰略司令部，並將指揮體系由原先的 11 級指揮體系簡化為：聯合戰略司令部、作戰指揮部和旅的 3 級指揮體系。²⁷而此一轉型也出現在今日的共軍軍改之中。

一、一體化聯合作戰的實踐

共軍對一體化聯合作戰的重視，早在 2003 年美國的「伊拉克自由」之戰之後便已展開，大量的翻譯與相關著作出現在共軍內部參考資料之中，許多將領更是對於聯合作戰有所認識，甚至撰寫研究專文。²⁸但在進行聯合作戰時，最大的難關不是在科技上，而是共軍以大陸軍主義主導的 7 大軍區制度，與高層缺乏聯戰思維，才是讓聯合作戰窒礙難行的主因。如過去以大軍區作為作戰目標的分野，軍區內仍是以陸軍為主，甚至總參謀部就是實質上的陸軍司令，²⁹但在進行現代戰場中，跨軍種緊密協同的聯合作戰，才是真正主宰勝負的關鍵。因此，共軍也在多次演習中開始將跨軍種聯合作戰納入演訓之中，如 2014 年中共空軍與東海艦隊航空兵進行了空戰對抗，是海空軍首次舉行類似的跨軍種演習，可見日後在類似海空聯合攔截等類型任務上，各軍種會有更多的合作機會。³⁰

²⁶ 韓衛鋒、康永升、孔令娟，《實戰化的軍事改革》（北京：解放軍出版社，2015 年 8 月），頁 90-91。

²⁷ 伊格爾、柯羅琴科著，劉戈、崔衛、王繼昌、陳建民譯，《俄羅斯聯邦武裝力量現代化和發展前景》（北京：軍事科學出版社，2015 年 1 月），頁 128。

²⁸ 如前總參謀長（現已改制為聯合參謀部）房峰輝，便在解放軍報發表多篇關於聯合作戰的專文。金千里，《解放軍現役將領評傳》（香港：夏菲爾出版社，2010 年 9 月），頁 309。

²⁹ 平可夫，〈中國軍隊改革降低陸軍作用〉，《漢和防務評論》（加拿大），總 136 期，2016 年 2 月，頁 59。

³⁰ 〈我海空軍將首次聯合組織自由空戰對抗演練〉，《人民網》，2014 年 8 月 19 日，〈

例如，2014 年共軍海軍與空軍及二砲部隊（即現在的火箭軍）所舉行的「聯合行動 2014A」實兵演習，其主要參演科目為海上作戰聯合指揮，³¹但實際上是驗證「反介入／區域拒止」（Anti-Access/Area Denial, A2/AD）戰術戰法的實兵操演。這些密集的演訓，其中大多都與聯合作戰有關，顯示出其對未來作戰的想定。³²這也表示共軍深知在遂行上述類型作戰時，不能只靠單一軍種的力量，而是應透過火箭軍（東風 21D 等）、海（反艦飛彈、潛艦）、空（轟 6）等多軍種合作，才有可能突破敵軍的防護網並進行打擊。

但共軍軍種各自為政，缺乏協調的問題相當嚴重，而聯合作戰指揮體系的根本問題並未解決，這些都讓共軍的戰力大打折扣。³³因此，若從戰力考量，大軍區轉戰區的目的，除了精簡人事外，更重要的應是直接調整指揮體系，在戰區為作戰指揮主體、以作戰任務為前提的情形之下，戰區司令應有權力調動麾下所有部隊，對於提升聯戰能力才有助益。

二、任務導向的整合

共軍近年來在一體化聯合作戰，可以從其執行東海防空識別區（以下簡稱東海 ADIZ）的諸多行動中做出觀察。東海 ADIZ 過去在地緣上屬於南京軍區以及東海艦隊海軍航空兵的管轄，也代表在任務上海空軍是有相當程度的重疊。但事實上，過去共軍的海空軍並無接受彼此陸上指揮機制的管控，一般多是形成各自為政的狀況。在日方公開資料顯示，出現在東海 ADIZ 的中共飛機，還是以海航部隊的飛機為主（如：運 8 電偵機、轟 6、Su-30、殲 10，另有隸屬於中共海洋局的運 12）。直到 2014 年 5 月日方公布共軍 Su-27 在東海上空與自衛隊電偵機異常逼近的照片公布以前，記錄上中共空軍出動的次數仍屬有限。這可能與過去在

<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2014/0819/c172467-25490560.html>>。

³¹ 〈大陸海空軍二砲 南海實兵演習〉，《中央社》，2014 年 9 月 23 日，<<http://www.cna.com.tw/news/acn/201409230366-1.aspx>>。

³² 〈中國連續兩月軍演 各大軍種全曝光〉，《文匯網》，2014 年 11 月 2 日，<<http://news.wenweipo.com/2014/11/02/IN1411020035.htm>>。

³³ 沈明室，〈中共推行軍隊體制深化改革與影響〉，《戰略與評估》，第 6 卷第 3 期，2015 年秋季號，頁 98-99。

共軍的任務分類中，主要由海航負責海上空域有關。因此縱然南京軍區有駐紮相當數量的戰機，且自 2012 年以來，共軍便不斷的強調跨區演練，甚至將原基地於內陸的戰機部隊整團移往沿岸參與海訓。

根據 2013 年年底，出身於空軍的共軍軍委副主席許其亮在媒體上提及共軍需健全軍委聯合作戰指揮機構和戰區聯合作戰指揮體制，以推進聯合作戰訓練和保障體制改革。³⁴隨後建立的東海 ADIZ 正好為此目標提供了演練與整合的機會。在日方公布的影片中出現的 Su-27 應是駐於重慶的空軍某單位（機身上機號可判別中共空軍的單位及駐地），這代表跨區作戰以及海空軍的聯戰已逐步落實。³⁵

此外，共軍在沿海的雷達站中，海空軍是擁有各自獨立的鏈路。但在 2006 年共軍開始研製聯合監視系統，藉此整合空中圖像資訊提供給有關單位。雖然實際的運作情形尚待觀察，但就目前在東海 ADIZ 的任務需求下，是有其必要。「一體化聯合作戰」，一直是共軍發展的目標。但要實現「聯戰」硬體建設只是其基本條件，最重要的後勤、人事組織、思維都對共軍充滿挑戰。過去以陸權思維為主的七大軍區，主要是沿襲從冷戰時期的前蘇聯軍制，在編制上沿襲功能單一集團軍編制，讓聯戰在落實上出現了困難，特別是在對我國、日本以及對進入東亞的美國部隊，單靠單一軍區的軍力是極難完成任務的，但若兩三個軍區以上的參戰，代表需要更多的協調，這都是共軍必須面對的現實問題。³⁶

早在 2014 年成立東海 ADIZ 時，共軍便開始嘗試透過東海聯合作戰指揮中心的模式，形成以「任務導向」為主的作戰概念，作為聯戰先行試點，藉此探索聯合作戰指揮體系的建立，加強戰略方向的協調，逐漸走向信息化條件下的聯合作戰。³⁷並且配合組織上的改造，撤銷 7 大

³⁴ 新華網，〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，《新華網》2013 年 11 月 15 日，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm〉。

³⁵ 平可夫，〈中國空軍加強對東中國海防空識別區的控制〉，《漢和防務評論》（加拿大），總 124 期，2015 年 2 月，頁 32-33。

³⁶ 平可夫，〈中國軍隊研究劃分戰區〉，《漢和防務評論》（加拿大），總 127 期，2015 年 5 月，頁 68。

³⁷ 江迅，〈中國軍改取消蘇式大軍區裁軍落實精兵制〉，《亞洲週刊》（香港），2015 年 9 月 20 日，頁 24。

軍區而改以同樣為正大軍區級的 5 大戰區作為聯合作戰指揮機構，直接歸屬中央軍委建制領導。³⁸從實作配合制度雙管並進，這可能才是共軍真正的盤算。

三、積極防禦的轉型

積極防禦一直以來都不斷的出現在共軍的軍事戰略規劃之中，但其本質與意涵也隨著國力而有所變化。積極防禦的意義也隨著時間演變，以及國際環境與中共自身實力的變化「與時俱進」，讓積極防禦在本質與應用上與最初有相當的差異。³⁹過去誘敵深入的游擊戰思維，與現今習近平在談話中所強調的「堅持貫徹新時期積極防禦軍事戰略方針」必有相當的差異。可見積極防禦的名詞，仍然出現在中共戰略相關指導之中，但一樣的名詞，會隨客觀環境的差異而有不同的意義，是極具彈性會隨軍事動態而調整。⁴⁰在其近期的官方報告中，更是強調了戰略上防禦與戰役戰鬥上進攻的統一，雖然依然堅持防禦、自衛、後發制人的原則。但雖為「後發」，在實際的戰爭戰役上，不必然就是處於弱勢挨打，反因被侵略與弱者的道德性，而可在戰術戰役上先採取主動，從政治、軍事、經濟等方面採取措施，做好戰爭準備，創造日後進行戰爭時對己方有利的條件，先行達到「制人」的效果。⁴¹

類似的概念也經常被中共應用在領土主權之爭上，如當前共軍正將 7 大軍區轉型為 5 大戰區，也代表過去各大軍區的針對目標會有所延伸，不會是只有單純的國土防禦，更是由中國大陸領土向境外延伸涵蓋了許多具有爭議的海域與國家。⁴²特別是在各軍種戰略思維重新定調之下，無論是陸軍的全域作戰、海軍的遠海護衛、空軍的空天一體、戰略投送甚至是正名後的火箭軍，都強調核常兼備、全域懾戰，這些轉變都帶有

³⁸ 鳳凰網，〈國防部談五大軍區級別、歸誰領導〉，《鳳凰網》2016 年 2 月 1 日，〈http://news.ifeng.com/a/20160201/47322884_0.shtml〉。

³⁹ 關於中共積極防禦概念的發展與轉變，參閱顧立民，〈中共積極防禦戰略方針研析〉，《中華戰略學刊》，2011 年秋季號，2011 年 09 月，頁 140-161。

⁴⁰ 張明睿，《解放軍戰略決策的辯證》（台北：黎明文化，2004 年），頁 189-201。

⁴¹ 丁樹範，《中共軍事思想的發展 1978-1991》，頁 119-121。

⁴² 平可夫，〈軍事改革的巨大風險〉，《漢和防務評論》（加拿大），總 137 期，2016 年 3 月，頁 63。

擴張的意義。雖然中共依然秉持積極防禦的口號，但其日益精進的兵力投射能力，配合積極的海外行動，都讓共軍更具機動性，也代表積極防禦會更具進攻性與侵略性。⁴³

肆、共軍軍事改革的對外影響

雖然此次軍改的主要目的可能還是在於內部的權力鞏固，但經過改組後的共軍，勢必會對周遭國家帶來一定的影響。特別是在大軍區域與戰區的調整、以及戰略支援部隊的運作之上。

一、大軍區轉戰區的對外影響

戰區的成立也代表共軍的作戰思維的轉變，過去逐漸脫離過去尾大不掉的大陸軍主義，取而代之的是具有高度彈性與一體化聯合作戰能力的精銳部隊。而在戰區為主的軍事體制下，也代表共軍在聯合作戰能力的提升。雖然平時各軍種由各自軍種總部指揮訓練與建軍，但戰時則編入戰區，進行聯合作戰，由戰區指揮部統一指揮調度。⁴⁴昔日共軍以國土防守為主，故大軍區是以地域作為劃分，今日以東南西北中重新劃分，除了中部戰區負擔北京衛戍的任務，以及具有總預備隊的意義之外，各戰區所負擔的任務區域都超過國土範圍，帶有跨國進攻的意義。

這也代表未來與中共有邊界之爭的國家，面臨的將會是整合後的共軍，特別是在東海與南海的糾紛上，海空軍的聯合行動會是此區域共軍的主要作為，再搭配火箭軍短程飛彈所共同建立的一體化聯合作戰會是實踐「反介入／區域拒止」戰略的具體作為，也是美軍在介入亞太事務時的一大挑戰，更對周邊國家造成更強大的壓力。如日本航空自衛隊便為了加強西南列島與釣魚臺列嶼海域的防衛，增加在琉球那霸基地的F-15戰鬥機數量，組成新編成的第九航空團，其主要的任務就是面對共軍海空戰機密集的活動，進行緊急升空攔截。⁴⁵軍改後的共軍其海空軍

⁴³ 陳嘉生，〈從軍改解析中共軍事戰略轉變〉，《中共研究》（臺北），第50卷第1期，2016年1月，頁31-32。

⁴⁴ 關察，〈習近平軍改已成型〉，《前哨》，2016年2月，頁37。

⁴⁵ 〈日本沖繩那霸基地F-15戰機數量增倍〉，《中央通訊社》，2016年1月31日

在聯戰的配合上，必會增加日本航空自衛隊不少的壓力。

類似的狀況也出現在印度。對共軍而言，兩洋戰略（太平洋與印度洋）一直存在其戰略構想中，隨著共軍兵力投射能力的增強，以及利用亞丁灣護航的機會，艦隊開始深入印度洋海域。2014 年中共海軍宋級潛艦停靠斯里蘭卡可倫坡港，是首次被證實有中共潛艦出現於印度洋，⁴⁶另外，2016 年 2 月中共海軍劉公島號潛艦救援艦亦前往該港訪問，亦為一項證據。⁴⁷這些行動的意義，除了展現共軍潛艦之實力之外，亦有從南對印度包圍，展現印度洋非印度掌握的意涵。此外在中共的南部戰區中，除了針對南海之外，對印度的作戰也劃入其中。過去主要是成都軍區作為防禦印度的主力，但現今將成都軍區打散後，13 集團軍歸於西部戰區、14 集團軍則是劃分至南部戰區的麾下，配合原有的 41、42 集團軍以及南海艦隊，對於印度的軍事威懾，自然不同以往。這也促使中國大陸周邊國家會更積極與美國進行合作。⁴⁸

對中共周邊國家而言，若習近平能充分掌握共軍，更能發揮軍事外交的用途，除了傳統的文攻武嚇之外，亦可充分利用共軍的行動作為國際政治上的談判籌碼。無論是對外施加壓力的軍事威懾（如炮艦外交），或是利用共軍參與國際貢獻，都能讓習近平在軟硬兩手策略間的運用能更加靈活。

二、情報機關與網軍的整合

另一明顯的變化在於中共對外情報能力的整合。過去共軍的對外情報作為，主要是由負責「人因情報」的總參二部、負責電子情報與網路作戰的總參三部，⁴⁹但現今這些都重新歸屬於與陸軍領導機構、火箭軍一同掛牌的戰略支援部隊，象徵情報的整合。值得思考的是總政聯絡部、

<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201601310186-1.aspx>>。

⁴⁶ 王志鵬，〈解放軍 039B 型宋級潛艦現身斯里蘭卡〉，《全球防衛雜誌》，總 363 期，2014 年 11 月，頁 56-59。

⁴⁷ 〈解放軍萬噸巨艦僅裝水槍 卻讓印度拉響警報〉，《中華網》，2016 年 3 月 7 日，<<http://military.china.com/kangzhan70/zhjw/11173869/20160307/21736912.html>>。

⁴⁸ 〈美再倡「小北約」 攜日印澳同盟抗中〉，《自由電子報》，2016 年 3 月 4 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/9644271>>。

⁴⁹ 平可夫，《中國間諜機關內幕》（加拿大：漢和出版社，2011 年 12 月），頁 143-144。

甚至總裝也有負責科技情報的情搜單位，在總政與總裝大幅改組的情形之下，兩單位的情報單位若也調至戰略支援部隊，便也代表共軍情報部門的重整，未來若以類似美國國防情報局（Defense Intelligence Agency, DIA）或是前蘇聯 GRU（Главное Разведывательное Управление）的方式成立直屬軍委的情報單位，也象徵對外情報蒐集能力的整合。⁵⁰

特別是在總參二部與三部的整合上，過去中共網軍大多歸屬於總參三部的麾下，⁵¹但其多半偏重於技術領域的駭客，現今若與總參二部的人事情報與分析能力進行整合，勢必會讓中共網軍的實力如虎添翼，對其他國家的攻擊更為猖獗。如在中共網軍常使用的 APT 攻擊（進階持續性滲透攻擊〔Advanced Persistent Threat, APT〕），是一個有組織有計畫的間諜行為，是一個為目標物量身打造的攻擊策略，需要仰賴的是目標的個人資料、交友關係、閱讀取向，與人際網絡，假冒被害人的朋友、師長、同僚冒名發送被害人感興趣以及與時事相關的電子郵件，將惡意程式夾藏在 Word、PDF、Excel 檔案的方式附加在電子郵件中，讓被害人誤以為是重要文件或是對其主題感興趣主動下載，在檔案開啓同時，目標電腦也受到了入侵。

因此 APT 攻擊除了技術之外，更需要的是對於目標的瞭解與其基本資料的認識。⁵²這些資料的收集都不是專注於資訊領域的駭客所擅長之處，故若在進行情報組織整合之後，新成立的戰略支援部隊以人因情報搭配網路駭客，中共網軍的活動應會更為頻繁，配合其他情報體系加強對我國與其他國家的刺探。

從情報整合的角度來看，戰略支援部隊除了整合過往共軍的情報組織之外，更將技術偵察、電子對抗、航天作戰、甚至心理戰、輿論戰相

⁵⁰ Peter Mattis, “The Evolving Role of PLA Military Intelligence”, “The PLA at 90: Evolutions, Revolutions, Legacies, and Disruptions”.(CAPS-NDU-RAND 2015 International Conference on PLA Affairs November 13-14,2015).

⁵¹ Mark A Stokes, Jenny Lin and L.C. Russell Hsiao, “The Chinese People’s Liberation Army Signals Intelligence and Cyber Reconnaissance Infrastructure”, Nov.11.2011,Project 2049 ,<https://project2049.net/documents/pla_third_department_sigint_cyber_stokes_lin_hsiao.pdf >.

⁵² Tyler Wrightson, *Advanced Persistent Threat Hacking: The Art and Science of Hacking any Organization* (NY: McGraw-Hill Education, 2015), pp.52-69.

關作為都納入其管轄。上述的單位都有共同特點，如不會直接參與軍事作戰，而是提供情資給作戰部隊以供決策。這些單位的性質並不適合專門隸屬單一軍種，且無法與各軍種脫離關係，在情報收集上，更有此特徵。⁵³過去中共情報體系涉及多部門，造成整合不易資源分散的問題，現今在經過整合之後，無論是在管理面或是在資源集中上，應更能有效發揮。類似的情形也出現在航天單位之中，無論是衛星或是通聯系統在都是確保指管通資情監能否有效發揮的關鍵。過去無論是主管基地與測控的總裝，或是各軍種的衛星通信數據鏈大多各自為政，造成在進行聯合作戰時的困難。⁵⁴今日重新以戰略支援部隊進行整合，使共軍在航天、太空、網絡和電磁空間戰場能取得局部優勢，並將情報收集與傳遞全納入戰支部的管轄保證作戰的順利進行，是聯合作戰的重要力量，對於未來共軍的戰力應會有相當的助益。⁵⁵

過去對臺灣最大的威脅是來自於南京軍區的共軍部隊，但現在在 5 大戰區中，除了東部戰區之外，臺灣在太平島以及海上交通線（Sea Lines of Communication, SLOC）的維護上，勢必也會遭遇來自南方戰區的共軍軍力威脅，特別是在南海與東海的變動之下，兩戰區的行動與一體化聯合作戰的共軍所提升的戰力，勢必也代表對我國與亞太國家的軍事壓力會更為提升。

中共對外用兵，經常會與國內情勢有所互動，許多較為積極的行動，並不一定是為了向周邊國家挑戰，更有可能的目的是為了對國家內部進行溝通，這也是所謂的「對外強硬、對內收割」，主要期望能透過這些行為，達到凝聚國內向心力，或是轉移國內焦點的目的，⁵⁶這也代表包括我國與亞太國家在內，必須更為謹慎應對，避免誤判。

⁵³ 田斌，〈習近平推動軍隊改革組建信息軍〉，《前哨》，2016 年 2 月，頁 31。

⁵⁴ 如運用以運八為載台衍生出的高新七號進行心理戰。〈應對台海衝突 高新七號攻心理戰〉，《中時電子報》，2013 年 8 月 19 日。〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130819000756-260309>〉。

⁵⁵ 〈解放軍李尚福少將任戰略支援部隊副司令 兼管探月工程〉，《東森新聞雲》，2016 年 3 月 1 日。〈<http://www.ettoday.net/news/20160301/655165.htm>〉。

⁵⁶ 林中斌，〈林中斌：歐習峰會——合作將多於鬥爭〉，《天下獨立評論》，2015 年 9 月 17 日，〈<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/70/article/3307>〉。

對臺灣來說，中共軍事研究是我國少數能在國際學術舞台上一枝獨秀的學門，如能結合民間學者與智庫單位的研究能量，定期在國際上發表相關研究，應能加深對共軍的瞭解與拓展我國國際交流空間。

伍、結論

若從組織改造及穩固軍權的角度來看，此次大規模軍改，對中共國防組織的改造、對過去制度的衝擊，是否也代表轉型中的共軍需要更多的時間去磨合，以適應新的組織體系？這也意味亞太國家而言，能擁有些許的喘息空間來加以應對，例如籌獲先進軍備或是調整戰略部署。是在共軍進行軍改與裁軍的過程中，亦會造成許多共軍官兵被迫調職或退伍，也會遭遇到轉業問題甚至是內部的反彈。雖然在此次軍改中，成立了軍區善後工作辦公室來處理人員、設備的移轉問題，並配合軍轉民的政策方向，強調在軍工產業上的軍民融合。⁵⁷但在轉入民間時是否會有適應的問題，或是造成民間產業亦染上過去中共國企相同的惡習，反而出現更多的弊端，這都是可持續觀察之方向。同時，此時也是各方情報單位發展情報佈建與敵後工作的機會，如利用共軍將領對升遷不滿的機會，建立合作關係，以掌握情報優勢。⁵⁸

此外，共軍一直以來的政委制度是否會造成外行領導內行的問題？例如，中共空軍政委沒有飛行經驗，海軍政委則缺乏海上經驗等等，⁵⁹這些問題都有可能會是影響戰力的因素。共軍內部問題，可能會讓上述各項作為的效益大打折扣。即便進行軍區轉戰區的改組，但是在內部的整合（特別是在人事異動），或是在官僚主義所造成的部門利益爭奪上，都會是共軍未來的隱憂。貪腐問題早積病已久，也連帶的影響到部隊戰力，例如演訓作假、官兵素質低落等。⁶⁰打貪腐是否真能無上限，而

⁵⁷ 文匯網，〈解放軍原七大軍區善後辦任務披露〉，《文匯網》2016年2月23日，〈<http://news.wenweipo.com/2016/02/23/IN1602230003.htm>〉。

⁵⁸ 聞東平，《正在進行的諜戰》（香港：明鏡出版社，2009年4月），頁228。

⁵⁹ 中華民國空軍不分官科，其作戰聯隊政戰主管均由曾受政戰業務訓練的空軍飛行官科擔任，以求能了解飛官之心理壓力而加以輔導。

⁶⁰ Dennis Blasko, "The PLA and Joint Operations", paper presented at the "The PLA Steps out: Reacting to the Pivot or Living the Dream". (CAPS-NDU-RAND 2014 International Conference on PLA Affairs November 21-22, 2014).

調查的過程中，又會突顯出多少共軍內部問題，共軍除了因應聯合作戰進行組織轉型之外，反貪腐行動的結果，都與中共能否真能實現「中國夢、強軍夢」，有密切關連。

當前共軍軍改仍是一個「現在進行式」，中共亦表示需要 5 年的時間來完成，因此在 2020 年前仍有相當多的不確定性。但可以預見的是，雖然共軍對於未來戰爭的參考對象，還是來自於美軍（如聯合作戰、聯合參謀制度），但其許多體系架構以及作戰的思維，仍然離不開長期以來俄式思維的影響（如主官、政委共管制度），這也是今天在觀察共軍軍改時，尚可借鏡俄羅斯 2000 年開始進行的軍事轉型。

但千萬不可忘記，對中共領導人而言，如何穩固自身的權力，永遠是第一要務，固然「黨指揮槍」是不變宗旨，但「槍桿子出政權」也一直烙印在歷任中共領導人的腦海之中。習近平在進行軍改時，也不忘利用政治符號進行傳播，如在 2016 年 2 月 1 日剛參加完戰區成立大會後，立即前往井岡山表明延續紅軍傳統，類似的行為也發生在 2014 年 10 月於福建召開的全軍工作會議，多次談到徐才厚案以及獲得 18 將領的支持，便是在借助曾經樹立「黨指揮槍」的古田會議，再次向共軍全軍傳達，共產黨將對武裝力量有絕對掌控，而軍委主席是軍隊的唯一領袖。這些談話與地點都具有相當的政治意涵。⁶¹

因此，即便從結構上可以發現共軍軍改有相當成分是參考美國的聯參體系與戰區架構，但是在結構上仍然有前蘇聯與俄羅斯的影子，形成「美皮俄骨」的樣貌。但在最重要的思維層面，仍然需從穩固權力的角度，以中共固有的思維模式分析。畢竟對習近平而言，在成為「能打仗、打勝仗、來之能戰、戰之必勝」的軍隊之前，要能建立一支「召之即來、服從領導」的軍隊，這可能才是軍改的最終目的。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁶¹ 佑安，〈軍改厘定釋放信號 習近平再上井岡山〉，《多維新聞網》，2016 年 02 月 02 日，〈<http://china.dwnews.com/big5/news/2016-02-02/59715229.html>〉。

The Reform and Implication of PLA Military Regime Reformation

Ying Yu Lin

Adjunct Assistant Professor
International Affairs& Diplomacy Program
Ming Chuan University

Abstract

With the rise of national strength of China, the discussions and related news of the PLA military continually appear in the media, especially after the 18th CPC National Congress, "reformation" has been determined to be an important policy objective of regime of Xi Jinping. Particularly in September of 2015, Xi Jinping announced at the parade that they will disarm 300,000 people, and leave a lot of imagination to outside world. And the reformations above mentioned were gradually finalized in the Central Military Commission meeting in November of 2015. And in January of 2016, it was gradually implemented in reforming of the four general departments, restructured the Central Military Commission, and reorganized the Second Artillery to the Rocket Forces and the new established strategic support units. The huge change broke a record in recent years. On February 1st of 2016, the announcement of cancelling seven military regions to establish five war regions at same level, totally broke the PLA's military regime in the past, which is bound to cause a considerable impact.

This study attempts to discuss the change of the PLA Central Military Commission to the variation of the governance system to military, as well as

practices of joint operations while seven MR integrate into war regions. And tries to analyze the meaning of reformation and influences to external world.

Keywords: *PLA , Joint Operations, PLA Rocket force, PLA Strategic Support Force, East China Sea ADIZ*