

中共推動軍隊體制深化改革與影響

沈明室

國防大學戰略研究所副教授

摘 要

習近平從 2013 年 11 月決定推動共軍深化改革，歷經一年的醞釀，已經完成推動領導指揮體制、優化結構規模力量編成與深化軍事訓練等面向，進行各種深化改革的準備。面對共軍嚴重的貪腐事件時，習近平首先擴大反貪，以整飭軍紀，並調動涉及貪腐之官員，以推動幹部年輕化。在建立足夠軍事權威之後，習近平開始系統性、長久性的深化改革，希望讓共軍能成為一支適應作戰環境，達成高科技作戰的專業化部隊。由於過去治標式改革已經無法適應現存的軍事安全威脅挑戰，軍隊內部存在的貪腐與形式主義，也會抵消改革成果。如果「十九大」前，習近平全力持續穩固，將有可能在其任期內完成軍隊深化改革。但內部如發生動亂，外部環境爆發衝突與戰爭，深化改革步驟及成果也會受到影響。

關鍵字：解放軍、深化改革、軍隊反貪、體制編制、軍改論證

壹、前言

習近平自 2013 年 11 月決定推動共軍深化改革，歷經近一年的醞釀，已就推進領導指揮體制改革、優化結構規模力量編成與深化軍事訓練改革等進行準備，計畫於 2015 年全面展開共軍改革。¹習近平在擔任中央軍委主席之前，曾經擔任軍委副主席，但實權都掌握在兩位副主席徐才厚與郭伯雄手裡，因日擊胡錦濤軍隊指揮權力被架空，部隊人事升遷、作戰與作風等出現重大問題，並不敢提出改革主張。等到掌握黨政軍大權之後，習近平迫不及待地進行軍隊整頓的工作。²習近平首先提出「強軍夢」的主張，作為理想性目標，以塑造各項改革的正當性。

在務實性作法方面，習近平鑒於面臨周邊領土主權問題情勢緊張，軍事衝突可能爆發情況下，先要求軍隊能打勝仗，積極進行作戰準備，以免因為衝突爆發，作戰失利影響其權力與地位。³他同時又將打勝仗作為軍隊存在的目的與工具性價值，導引所有訓練及預算落實到作戰準備及日常訓練，讓軍隊回歸作戰訓練的本務。如此可透過作戰訓練去驗證軍隊本身的編制、訓練、後勤與能力，從而作為軍隊人事調整與整頓的參考。

衡諸過去經驗，每當中共權力更替之後，軍隊的支持非常重要，「十八大」人事安排由胡錦濤主導，習近平可插手置喙餘地不大。但是習近平在接任軍委主席後，因掌握軍隊貪腐各項案件，故進而用嚴厲軍隊反貪的方式，大幅整飭軍紀，調整任何疑似涉及貪腐的軍事官員。⁴在反

¹ 2013 年 12 月 27 日的年度軍委擴大會議上，訂下推動深化改革在 2014 年為軍改醞釀（論證和準備）之年，2015 年軍改全面展開的基調。參見〈媒體：共軍第四次改革今年醞釀明年或正式啟動〉，《大公報》，2014 年 7 月 23 日，〈<http://news.takungpao.com/mainland/focus/2014-07/2621818.html>〉。

² 參見沈明室，〈習近平軍隊整風的意圖、過程與困境〉，《戰略與評估》，第 5 卷第 1 期，2014 年 3 月，頁 61～90。

³ 劉維靖，〈習近平談國防軍隊建設：扭住能打仗、打勝仗強軍之要〉，《人民網》，2014 年 10 月 14 日，〈<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2014/10/14/6651s4726042.htm>〉。

⁴ 梁昌傑等，〈新設計師習近平治軍篇〉，《人民網》，2014 年 11 月 15 日，〈<http://opinion.people.com.cn/n/2014/1115/c1003-26029575.html>〉。

貪腐達成初期效果，並建立足夠軍事威權之後，習近平開始進行系統性、長久性的深化改革，藉以「重新摔打部隊」，讓部隊能夠成為一支適應新作戰環境，達成高科技作戰任務的專業化部隊。⁵

簡言之，習近平進行深化國防與軍事改革的首要意涵是，認知在遲早要與美國相抗衡情況下，因為在科技、軍事與人才等三個面向巨大落差，使得中共必須加快進行改革，尤其在軍事方面。中共學者提到：⁶

當前我們的國防和軍隊改革進入到了新關頭，這裡邊既有難啃的硬骨頭，也有牽一髮而動全身的敏感問題，既有思想觀念的障礙，也有利益固化的藩籬。只有深化改革，解決這些問題，才能夠為我軍實現大國軍隊向強國軍隊的轉變提供強大的動力和制度保證。

由此可知，中共軍隊內部已經認知，過去逐步調整的治標式改革，已經無法適應現存的軍事安全挑戰，甚至軍隊內部貪腐與形式主義，也將抵消過去軍事改革的成果。這也促使共軍必須透過深化改革，才能克竟其功。

其次，當時序進入 21 世紀之後，周邊國家從軍事科技革命、軍事事務革命，一直持續不斷進行國防與軍事改革。特別因資訊科技日新月異，連帶使得高科技武器系統發展與運作及各項軟體與準則發展、國防組織變遷，都隨之相應變化。中共在與先進國家對比之後，發現軍力差距日益擴大，必須跟隨世界軍事事務改革潮流，努力彌補軍事現代化的差距。

但這樣的改革必須具有 3 項條件：有利於加強黨對軍隊的領導；有利於軍隊能打仗、打勝仗的能力；有利於保持和弘揚共軍的優良作風。⁷除了軍事作戰能力之外，黨對軍隊領導及共軍傳統也必須堅持。不能因為改革，導致黨失去軍隊，或使軍隊成為反對中共黨繼續執政的阻礙

⁵ 沈明室，〈習近平軍隊整風的意圖、過程與困境〉，同前註。

⁶ 梁昌傑等，〈新設計師習近平治軍篇〉，《人民網》，2014 年 11 月 15 日，<<http://opinion.people.com.cn/n/2014/1115/c1003-26029575.html>>。

⁷ 〈姜魯鳴：國防和軍隊改革將圍繞三方面進行〉，《宣講家》，2014 年 01 月 16 日，<http://www.71.cn/2014/0116/755748_5.shtml>。

武力。

中共深化改革是整體的，當其他面向的改革逐步成形時，也必須連帶進行深化國防事務和軍隊改革，因為軍隊改革必須與國家改革步調一致，如果國防和軍隊改革滯後，可能會帶來更多的問題。而且在中共軍隊與中央政府、地方政府運作密切下，必須進行整合式調整。尤其是在預算、動員、軍人復原、住房福利等相關政策，軍隊政策必須服從主管部門政策，整合及發揮政策效益。

本文即從探討共軍深化改革的內涵開始，分析其指導方向及步驟，並評估其影響及未來發展。由於中共有關軍隊體制編制改革資料少有公開，從網路搜尋得知之資料可靠性難以評估，但可以就其改革思考脈絡回溯其所面臨的困境與難題。

貳、中共推動軍事體制編制深化改革的指導、方向與步驟

一、體制編制改革的指導

從習近平就任中央軍委主席之後，一方面要求共軍要能打仗、打勝仗，但也從視導部隊過程中，看出共軍不論在體制編制、作戰訓練、軍事教育、動員與預備役制度、新武器建構與編制等問題上，仍舊因襲過去傳統，難有重大突破。因此在致力深化改革內涵中，特別強調有關國防體制改革的問題。例如在 2013 年 11 月 15 日公布的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中，即要求深化共軍必須進行軍隊體制編制的調整改革。⁸

習近平強調深化國防和軍隊改革，就是要解決制約國防和軍隊建設的突出矛盾和問題，構建現代化軍事力量體系。⁹他指出，正確把握深化國防和軍隊改革的指導原則，須做到 4 個牢牢把握，即牢牢把握堅持

⁸ 沈明室，〈中國大陸深化改革的前景與挑戰〉，《中共研究》，第 48 卷第 1 期，頁 31～39。

⁹ 中共中央軍委副主席許其亮之語，見〈許其亮：堅定不移推進國防和軍隊改革〉，《中國新聞網》，2013 年 11 月 20 日，〈<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/chinanews/20131120/12205189820.html>〉。

改革正確方向這個根本，牢牢把握軍隊組織形態現代化這個指向，牢牢把握能打仗、打勝仗這個聚焦點，牢牢把握積極穩妥這個總要求，形成深化國防和軍隊改革的強大力量，確保改革順利圓滿完成。¹⁰他已將目標方向及過程述明的非常清楚。

爲了落實上述國防與軍隊改革，習近平親自擔任中央軍委「深化國防和軍隊改革」領導小組組長，改革領導小組成員與軍委會成員，並由副主席范長龍、許其亮分任副組長，推動整個改革的進程。在 2014 年 3 月 15 日習近平主持召開第一次全體會議時強調，堅持以強軍目標引領改革、圍繞強軍目標推進改革，爲建設鞏固國防和強大軍隊提供有力制度支撐。¹¹

在會議中，除了宣布中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組人員組成和機構設置，審議通過工作規則和改革重要分工，研究近期工作內容之外，習近平堅持以軍事鬥爭準備爲龍頭，堅持問題導向，把改革主攻方向放在軍事鬥爭準備的重點難點問題上，放在戰鬥力建設的薄弱環節。甚至強調沒有軍隊組織形態現代化，就沒有國防和軍隊現代化。¹²

總體而言，改革內容包括了軍隊體制編制調整改革、領導管理體制改革、軍委總部領導機關職能配置和機構設置、軍兵種領導管理體制。此外，爲了強化聯合作戰，特別強調要健全軍委聯合作戰指揮機構和戰區聯合作戰指揮體制，推進聯合作戰訓練和保障體制改革，完善新型作戰力量如網軍、太空軍的完整編制，加強資訊化建設集中統管，優化武警部隊力量結構和指揮管理體制。

在兵力結構方面，這份文件也指出，應該優化軍隊規模結構，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。還要加快新型作戰力量建設，深化軍隊院校改革，健全軍隊院校教育、

¹⁰ 聞言，〈打好全面深化改革攻堅戰的指導性文獻——學習《習近平關於全面深化改革論述摘編》〉，《人民日報》，2014 年 06 月 03 日，〈http://www.scopsr.gov.cn/ggts/zyjs/201406/t20140603_261708_1.html〉。

¹¹ 王春華，〈習近平：以強軍目標引領國防和軍隊改革〉，《新華網》，2014 年 03 月 15 日，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/15/c_119785243.htm〉。

¹² 王春華，同前註。

部隊訓練實踐、軍事職業教育三位一體的新型軍事人才培養體系。¹³

二、推動方向與步驟

中共每一位領導人上臺之後，爲了因應戰略環境變化、作戰戰略的調整，以及國家經濟大局的發展，都會進行國防與軍隊的改革，尤其是軍隊體制編制調整最爲明顯。例如中共 1950 年代的軍事現代化，把國共內戰期間的臨時性編制，依照蘇聯的編制調整，建立正式軍隊的組織架構與番號，將國共內戰時期的擴充兵員順勢復原至地方參與建設。¹⁴

鄧小平時期，針對文革期間軍隊忽略軍事訓練、軍隊過度政治化、軍隊專業不足、冗員過多等缺點，進行 1980 年代中期的軍事現代化，並裁軍百萬，追求國防的現代化。¹⁵至江澤民時期，分別進行裁軍 50 萬及裁軍 20 萬，使共軍規模逐漸縮減。然另一方面，從 1989 年之後，因爲天安門事件爆發、江澤民爲了穩固軍事大權，每年以兩位數字增加國防預算，使共軍的軍備武力迅速發展。¹⁶

尤其分別歷經第一次波灣戰爭、美國與阿富汗戰爭及美國與伊拉克戰爭，中共開始學習美國遠程兵力投射及一體化聯合作戰等戰役作爲。使得原本以守勢爲著眼的作戰思維、體制編制、軍隊訓練、武器發展，逐漸凸顯扞格之處。從江澤民開始，已局部性的進行體制編制調整。如集團軍數量裁減、空軍與海軍在軍級指揮層級與基地的裁撤等。

其實共軍問題並非規模過多，僅需裁減就能解決問題。而是當共軍遠程兵力投射能力越來越強，必須同時面對石油安全航道維護、周邊領土主權問題解決等棘手問題。另除高科技武器系統與平臺之外，相對應的體制編制、軍事教育與訓練、從軍委到集團軍聯合作戰指揮運作都非常重要，因而成爲體制編制改革的重點。

¹³ 〈「決定」指出：深化軍隊體制編制調整改革〉，《新華網》，2013 年 11 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164566.htm。

¹⁴ 沈明室，〈中共五〇年代的軍事現代化—兼論八〇年代軍事現代化的影響〉，《共黨問題研究》，第 22 卷第 8 期，1996 年 8 月 15 日，頁 59～71。

¹⁵ 沈明室，〈改革開放後共軍軍事思想的轉變〉，《共黨問題研究》，第 21 卷 6 期，1995 年 6 月，頁 70～78。

¹⁶ 沈明室，《改革開放後的共軍》，（臺北：慧眾文化，1995 年），頁 120-129。

在 2014 年年初，網路出現一份完整的共軍體制編制改革的擬案，雖有不同版本，但已經融合了共軍從守勢轉為攻勢、新作戰概念發展、新武器平臺運用、強化作戰部隊、裁減非作戰機構與成員等重要原則，從邏輯與理則上具有分析參考的價值。¹⁷

如果以上述 2014 體制編制改革的方案而言，其實施方式會先擴編、增編作戰部隊編制，並將非作戰人員、大軍區機關和總部人員、省軍區系統人員，本著雙向選擇原則，篩選到擴編和新編的作戰部隊。軍級（含）以下同類部隊合併，多餘人員同樣篩選到擴編和增編的部隊。在前述軍以下作戰部隊調整完成後，開始各級非作戰部隊的撤併。然後接著開始總部一級作戰崗位與大軍區一級作戰崗位的調整，7 大軍區調整按新的戰區體制運作，最後將 7 大軍區合併為 5 大戰區，才算是完成整體改革。

依照目前做法，中共推行國防與軍事的深化改革步驟如下：¹⁸

- （一）鞏固及強化習近平的軍事權威，以反貪之名掃除阻礙勢力。
- （二）成立專責的深化改革小組，並依據重要事項成為專責事務小組。
- （三）依照改革事務屬性在相關軍區先行試點及驗證一年，中央軍委及總部層級事務則由軍委及總部驗證。
- （四）全軍性的觀摩及討論，凝聚共識。
- （五）由各軍區依照功能及能力特性制定出屬於自己的政策與法規。
- （六）各軍區落實驗證，成為常態性作法。

在調整模式方面，軍隊體制編制的改革可分為幾個層次，如新編、裁撤、併編、更名等，新編指的是無中生有，因應特殊情勢轉變，成立一個全新的組織單位，執行新的任務與工作。當任務需求消失，或需裁

¹⁷ 〈2014 軍隊體制編制調整，軍隊體制編制調整方案〉，《百度》，2014 年 2 月 20 日，http://wenku.baidu.com/link?url=jwW-699jwQxGJdj-_PZk9Xaos2Roj2ca6tR-5g5emL8M33hM_2o1mw7XoBGJnMBGgqhQFDK0Aca1riQLEQjxaVi8we3j9AOMZlw8rFch2hG。

¹⁸ 本文作者之觀點。

汰冗員，最快方式就是整個單位裁撤，如過去共軍鐵道兵團裁撤移至國務院、從 24 個集團軍裁撤到 18 個集團軍的例子。¹⁹

併編則將多餘或是類似功能的組織合併在一起，以精簡組織人力及資源。如共軍國防科工委的功能一分為二之後，屬於軍隊的成立總裝備部；屬於國務院體系的部門，則維持國防科工委為國務院的一級單位，後來則併入信息工業部內的一個局。更名則是因為任務性質改變，或是原有名稱無法適切涵蓋功能，而加以更名，如總參軍訓和兵種部更名為軍訓部。²⁰在一個逐漸縮減的軍隊之中，除非面臨全新的事務，必須成立新的組織來因應，否則以併編或更名的模式較多。

參、共軍深化改革的內涵

一、頂層設計的指揮機構改革方向

（一）成立中央軍委聯合作戰指揮中心

中共自承在過去的改革已經大致解決規模偏大、結構失衡和加強軍兵種建設等問題，但現行體制編制還遠不能適應資訊化戰爭的要求。因此，在《深化國防與軍事改革的決定》文件中，非常強調兩方面的改革：第一、軍隊領導管理體制和聯合作戰指揮體制改革；第二、軍隊規模結構和力量編成。²¹

2014 年 3 月 15 日，中央軍委召開深化國防和軍隊改革領導小組第一次全體會議；3 月 19 日，中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組之後勤政策制度和保障力量改革專項小組召開首次會議，皆被認為是中共國防和軍隊改革正式步入實施階段。

領導指揮體制是該輪改革的重點，而聯合作戰指揮體制改革則是重

¹⁹ 沈明室，〈共軍國防轉型的文化因素—以近期體制編制改革為例〉，《陸軍官校八十八週年校慶暨第 19 屆三軍官校基礎學術研討會》，101 年 5 月 18 日。

²⁰ 沈明室，〈中共國防轉型的頂層設計—以近年軍事體制編制改革為例〉，《戰略與評估》，第 3 卷第 3 期，2012 年秋，頁 28。

²¹ 沈明室，〈中國大陸深化改革的前景與挑戰〉，《中共研究》，第 48 卷第 1 期，2014 年 1 月，頁 31～39。

中之重，兩者相輔相成。2013 年 11 月，中央軍委副主席、空軍上將許其亮於中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組成立時，也擔任常務副組長。他在《人民日報》發表專文指出，領導管理體制決定軍隊組織功能，聯合作戰指揮體制決定軍隊作戰效能，這兩方面改革密切相關，是深化軍隊體制編制調整改革的著力點和突破口。²²

他以俄羅斯為例，俄羅斯長期深受大陸軍思維困擾，聯合作戰能力不強，但近年來通過一系列軍事改革，在聯合作戰能力方面有了長足進步。因為戰時，各兵種間的協調極為重要，指揮命令權的糾葛將嚴重影響作戰效率，是導致戰爭失利的關鍵因素之一。他也坦承，近年來中共軍隊各軍兵種，特別是海軍、空軍、第二砲兵等建設，取得很大成果，但深層次矛盾和問題仍需要解決。

習近平甚至要求，中共在聯合作戰指揮體制方面作了不少探索，但問題沒有根本解決。聯合作戰指揮體制搞不好，聯合訓練、聯合保障體制改革也搞不通。對此，要有緊迫感，不能久拖不決。所以中共要積極進行領導管理體制改革，優化軍委總部領導機關職能配置和機構設置，完善各軍兵種領導管理體制；健全軍委聯合作戰指揮機構和戰區聯合作戰指揮體制，推進聯合作戰訓練和保障體制改革；於是乃在最高戰略層次設立中央軍委聯合作戰指揮中心。²³

此外，共軍在各戰區設立的聯合指揮作戰中心基本成型，包括東海聯合作戰指揮中心。這樣的指揮架構，其實就是將原有總參謀部的指揮權移至中央軍委，但因為中央軍委並無幕僚機構，所以仍由總參人員實際執行。這也凸顯中共現行 4 總部機制，與其他國家聯合作戰參謀機制的差異，如果 4 總部還存在，中央軍委將指揮權或其他權力收回，卻又無單位可資掌控與執行，所以頂層設計非常重要。²⁴

（二）建立陸軍指揮機構

²² 〈許其亮：堅定不移推進國防和軍隊改革〉，《中國新聞網》，2013 年 11 月 20 日，〈<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/chinanews/20131120/12205189820.html>〉。

²³ 同前註。

²⁴ 參見沈明室，〈中國國防轉型的頂層設計—以近年軍事體制編制改革為例〉，同前註。

2013 年 11 月 28 日習近平在聽取濟南軍區工作報告後，針對陸軍轉型提出意見。²⁵他認為，深化軍區部隊改革要放在陸軍轉型的大背景下來考慮，在資訊化時代，陸軍在戰爭舞臺的地位作用、陸軍建設模式和運用方式都發生重大變化，既要摒棄那種認為陸軍過時無用的想法，也要摒棄大陸軍思維，釐清陸軍在新的歷史條件的使命任務，確定陸軍在聯合作戰體系中的定位，加速推動陸軍由機械化向資訊化轉型。²⁶他也要求軍委加強對陸軍領導管理體制改革的研究，做好陸軍轉型的總體籌畫和指導。

由此可見，中共有可能建立陸軍這個軍種，將 4 總部中的陸軍職能抽離出來，獨立成為軍種。常備部隊交由作戰區指揮，其餘後備與動員部隊、後勤、準則訓練、軍事院校、地方事務則由軍種負責。

二、編成作戰部隊

係指軍區與作戰區的調整，從過去的守勢作戰轉為兵力投射，但是各軍區假想衝突與敵人並無重大改變。如區分北、東、西、南、中等五個作戰方向。²⁷北方戰區，戰區指揮機構在北京，含內蒙、東三省、北京、天津、河北、山西、山東北部、環渤海和部分黃海海域，北方戰區空軍、北海艦隊，負責俄羅斯、朝鮮半島、渤海、部分黃海、日本海、鄂霍次克海、北冰洋方向，協助日本方向。

東方戰區的戰區指揮機構在杭州，含山東南部、江蘇、浙江、福建、江西、廣東東部、部分黃海和整個東海海域；東方戰區空軍、東海艦隊，負責東太平洋、日本、臺灣方向。

南方戰區的戰區指揮機構在廣州，含雲南、廣西、廣東西部、海南、南海海域；南方戰區空軍、南海艦隊，負責東南亞半島、南海、南太平洋方向，協助東太平洋、日本、臺灣方向。2014 年 7 月出現的東海作

²⁵ 〈習近平佈局軍隊改革謀三軍轉型〉，《文匯報》，2014 年 8 月 9 日，<<http://news.wenweipo.com/2014/08/09/IN1408090027.htm>>。

²⁶ 〈習近平佈局軍隊改革：破體系壁壘謀三軍轉型〉，《人民網》，2014 年 11 月 11 日，<http://news.china.com.cn/2014-11/11/content_34018053.htm>。

²⁷ 賴錦宏，〈讀賣報導中共 7 軍區擬改為 5 大戰區〉，《聯合報》，2014 年 1 月 2 日，<<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8398348.shtml>>。

戰指揮中心，則隸屬於南方戰區的次級作戰指揮中心。²⁸

西方戰區的戰區指揮機構在成都，含新疆、陝西、寧夏、甘肅、青海、四川、重慶、西藏地域，負責印度、中亞、印度洋方向。如果在印度洋設立海外軍事基地，則歸該戰區管理使用，並協助東南亞方向及俄羅斯方向。

除了面對四周戰略環境與假想敵所成立的作戰區之外，另外也設立擔任總預備隊的中央戰區，戰區指揮機構在武漢。含河南、湖北、湖南、貴州各省，除衛戍中樞安全之外，也承擔支援各方向的全軍預備隊角色。

在重要戰略作戰方向，增設副大軍區級的戰略指揮所，如對越緬方向，在昆明成立戰略指揮所；西藏對印方向，在拉薩成立戰略指揮所；新疆對印方向，在烏魯木齊成立戰略指揮所；對北韓作戰方向的瀋陽成立戰略指揮所。基於此，未來可能將 20 集團軍南遷至貴州，作為長江以南的後備隊。54 集團軍主要作為長江以北的後備隊。²⁹

另有香港媒體報導，原有 7 大軍區的共軍將調整為 5 大軍區，只剩 15 個集團軍，瀋陽軍區的 1 個集團軍會變成 1 個空軍突擊隊；另外 2 個集團軍將轉型為海軍陸戰隊，而且一個是在目前的南京軍區、另一個則在目前的濟南軍區。其他調整還包括裁撤省級與市級衛戍區，留下直屬中央軍委的北京衛戍區；醫療與通訊等非戰鬥部門將裁撤 10 萬人，駐防邊境 5 萬士兵併入武警部隊，約 5 萬人將轉為文職人員。³⁰

²⁸ 指揮中心可以囊括各大軍區的海空軍，其目的如下：1.實現對東海防空識別區的有效監控；2.以戰促和，促使日本在軍事上不能輕易行動。在指揮中心的管理下，中共擁有接近 10 個團的第三代戰鬥機處於第一線，約有 300 架現代化飛機。張謙，〈漢和：大陸設東海作戰指揮中心〉，《中央社》，2014 年 7 月 28 日，〈<http://www.cna.com.tw/news/acn/201407280156-1.aspx>〉。

²⁹ 〈2014 軍隊體制編制調整，軍隊體制編制調整方案〉，《百度》，2014 年 2 月 20 日，〈http://wenku.baidu.com/link?url=jwW-699jwQxGJdj-_PZk9Xaos2Roj2ca6tR-5g5emL8M33hM_2o1mw7XoBGJnMBGgqhQFDK0Aca1riQLEQjxaVi8we3j9AOMZlw8rFch2hG〉。

³⁰ 〈港媒：解放軍擬裁 2 軍區 3 集團軍〉，《中央社》，2015 年 9 月 8 日，〈<http://news.rti.org.tw/news/detail/?recordId=220939>〉。

三、改革軍隊規模結構

在軍隊規模結構改革方面，中共持續要求完善文職人員制度、兵役制度、士官制度和退役軍人安置制度改革，繼續深化軍人醫療、保險、住房等制度方面的改革。其次是健全軍費管理制度，建立需求牽引規劃、規劃主導資源配置機制，最後就是推動軍民融合深度發展的問題。以下就媒體公開內容分述如下：

（一）強化士官制度

根據《新華社》近期報導，隸屬瀋陽軍區的第 39 集團軍某步兵旅任命 36 名全數為中共黨員的基層士官為士官長，正式展開士官長制度的驗證。³¹這項任命是實驗性質，希望能夠驗證出土官長制度在共軍實施的可行性。中共認為，隨著共軍武器裝備發展和力量結構調整，士官數量占軍隊員額的比重越來越大，地位和作用越來越重要。故希望規劃士官長專職擔任部隊日常軍事訓練及管理教育工作。

瀋陽軍區已經成立聯合指導組，研究如何充實士官長職責定位、選拔配備、管理保障、考評獎懲等配套措施辦法，並制定「士官長制度實施細則」、「營連士官長選配工作實施方案」等。這 36 名新任士官長全是中共黨員，90%擁有大專以上學歷，且全數擔任過班長以上職務。

為了提升士官福利，中共現役五、六級士官分別比照營、團職軍官住房保障規定執行，四級以下士官住用集體宿舍。退役士官比照相應職級退役軍官的住房保障規定執行。³²

（二）適應聯合作戰軍隊衛勤制度

根據中共國防部網站報導，歷經 1 年多試點，共軍已初步建立覆蓋全軍各種類型部隊不同衛勤保障需求的 3 種部隊衛勤保障新模式，有效提升健康維護、疾病防治、應急處置、遠程醫學、心理服務、伴隨保障等六種部隊衛勤保障能力。部隊衛勤泛指師旅團醫院、營連衛生所（室）

³¹ 李祥輝、王天德，〈我軍試行士官長制瀋陽軍區首批士官長上崗〉，《新華網》，2014 年 12 月 9 日，〈http://news.xinhuanet.com/mil/2014-12/09/c_1113581359.htm〉。

³² 同前註。

衛勤力量，是軍隊衛勤的核心。從 2013 年 8 月至 2014 年 11 月，共軍在廣州戰區、第二砲兵和瀋陽軍區，分別進行聯勤區域一體化、基地建制部隊四集一派、邊海防部隊三式一化衛勤保障改革試點，共動員了 32 個單位、3.2 萬餘名官兵，據中共說法，這次試點，是在推動建設打仗型衛勤保障制度。可能是攻勢作戰或遠程兵力投射，衛勤制度的運作與改革。³³

四、新增與整併單位

根據媒體資料，中共陸軍將成立陸航司令部、邊海防司令部、預備役司令部、電子對抗網路司令部等下級指揮部。在集團軍方面，新疆軍區陸軍部隊整編為第 2、第 4 集團軍，西藏軍區陸軍部隊整編為第 18 集團軍。各集團軍均組成陸航旅、防空旅、特戰旅和電子網路對抗旅、作戰保障旅、舟橋旅、裝備保障旅、聯勤保障旅。³⁴

海軍成立海航司令部，管理所有海航部隊。各艦隊增編一驅護支隊，如此將使各艦隊有 3 支驅護支隊，未來 1 支伴隨航艦編隊出行，1 支在中近海遊弋，1 支在近海訓練維護的能力。船艦數量編制為 4 驅 4 護，後擴為 5 驅 5 護。各艦隊另設兩棲登陸艦支隊、補給艦支隊、岸勤保障旅、若干機動岸艦飛彈旅、保留水警區。另核潛艦部隊編制，續建核潛艦基地，將有 30 艘左右。建立 3 到 6 個航艦編隊指揮所，直屬海軍總部和中央軍委指揮。³⁵

空軍擴編後，各戰區將有 1 個運輸機師、1 個預警師、1 個轟炸機師、1 個防空防天（太空）司令部。空降 15 軍，增編 1 個直升機突擊師。二砲增設反艦彈道飛彈旅、各飛彈旅擴編成為 6 個發射營、增加巡弋飛彈部隊、洲際飛彈轉向海基和空基。武警部隊黃金、森林、水電、部分交通部隊轉隸中央或地方政府管轄（西藏、南疆除外）。邊境增加

³³ 滕光生、張曉祺，〈共軍初步建立衛勤保障新模式〉，《共軍報》，2014 年 12 月 8 日，〈http://big5.china.com.cn/gate/big5/military.china.com.cn/2014-12/08/content_34255529.htm〉。

³⁴ 〈2014 軍隊體制編制調整，軍隊體制編制調整方案〉，同前註。

³⁵ 〈網傳習近平軍隊大變局詳細清單〉，《大紀元》，2014 年 9 月 30 日，〈<http://m.epochtimes.com/article.php?url=%2Fb5%2F14%2F9%2F30%2Fn4260423&encode=b5&back=1>〉。

武警機動師，以凸顯反恐作戰的能力。

設立正大軍區級的太空司令部（由現有總裝的相關使用部隊抽離編成，總裝其餘部隊負責建設職能），是一單獨的兵種，管理太空事宜，承擔太空進攻作戰職責，協助空軍的太空作戰，直屬中央軍委指揮。在二砲部隊成立反艦彈道飛彈旅，專門用以反制大型水面戰艦。另成立若干航艦保障基地（含陸上和各岸基保障能力），直屬海軍指揮，成立之若干航艦編隊指揮所，直屬海軍和中央軍委指揮。³⁶（參見表 1）

中共分別在共軍總政治部、總後勤部、總裝備部、海軍、空軍、第二砲兵、武警部隊等 7 個大單位設立軍事新聞發言人。分別由總政治部群眾工作辦公室群工處長韓江洲、總後勤部政治部宣傳部長馮毅、總裝備部政治部宣傳部長姜鵬武、海軍司令部作戰部副部長梁陽、海軍軍事學術研究所四室主任邢廣梅、空軍對外宣傳辦公室主任申進科、第二砲兵政治部宣傳部長洪兵、武警部隊政治部宣傳部長劉軍等人，擔任所屬大單位的發言人。³⁷這些發言人在加強共軍對外宣傳工作的重要改革上，負責對外發布訊息，回應輿論關切、媒體求證與提問。

共軍各級文工團、體工隊與雜技團長期深受詬病、引起社會不良觀感，因為與地方通用性大，而可能被精簡裁撤。³⁸除了各大軍區、軍兵種、武警均擁有自己文工團以外，很多軍級單位甚至軍級以下單位也存在著文體單位。文藝界個別軍人享有較好待遇，為自己賺取大量利益，但違法亂紀，造成不良影響。尤其在反貪過程中與周永康、徐才厚、江澤民有關係的特定文工人員的特權，也轉化成爲此類人員被裁撤的因素。³⁹

五、裝備採購與其他體制改革

³⁶ 〈2014 軍隊體制編制調整，軍隊體制編制調整方案〉，同前註。

³⁷ 〈我軍 7 個大單位設立軍事新聞發言人〉，《共軍報》，2013 年 11 月 21 日，轉引自《明鏡新聞網》，〈<http://www.mingjingnews.com/MIB/News/news.aspx?ID=N000007509>〉。

³⁸ 〈蔡小心：一些軍隊幹部把文工團當「後宮」〉，《文匯報》，2015 年 3 月 4 日，〈<http://news.wenweipo.com/2015/03/04/IN1503040086.htm>〉。

³⁹ 如出身文工團的湯燦、宋祖英等。

引導優勢民營企業進入軍品科研生產和維修領域，由過去軍工行業內部招投標改為競爭機制，使得民營企業可以參與包括軍工產品在內的更多領域，提高軍費使用效率。另總後勤部印發《關於開展事業經費績效管理的指導意見》，按照預算編制有目標、預算執行有監控、預算完成有評價、評價結果有運用等運作模式，以點帶面、分步實施，明確規範軍隊開展事業經費績效管理的目標任務、方法步驟和措施要求。確定績效目標，從源頭編實編定預算。組織績效評價，強化預算執行全程管控。嚴格績效問責，落實預算管理主體責任。⁴⁰

有關軍隊公務事業經費標準調整方面，以保障部隊合理需求為基礎，分區分類分層確定標準，增強經費保障透明度，從嚴控制非急需和行政消耗性費用。新的軍隊公務事業經費標準，涵蓋 5 大類、30 個科目、1.1 萬多個標準項目，覆蓋全軍所有團以上單位和各類人員，注重引導財力資源優化配置。中共自 2014 年 8 月 1 日起，將《軍隊獎勵和表彰管理規定》作為首部法規，⁴¹對獎勵比例嚴格控制，大幅壓縮對領導幹部和機關的獎勵表彰，重點向基層和一線傾斜。

六、軍隊院校改革

中共中央軍委於頒布《軍隊院校教育改革和發展規劃綱要》指出，到 2020 年形成現代軍隊院校教育體制，構建軍事創新教育機制，基本實現院校教育資訊化。⁴²堅持全軍辦院校，完善院校和部隊資訊交流、資源分享的制度機制，探索建立以軍隊院校為內核，以重點建設部隊、主要作戰方向部隊為輻射的聯合辦學共同體，加大參觀見學、交叉代職任職實踐教學，形成院校教育、部隊訓練實踐、軍事職業教育三位一體的新型軍事人才培養的新方式。⁴³

另據香港《多維新聞》指出：中共有關軍隊所屬院校的改革會議已

⁴⁰ 胥金章，〈經中央軍委批准全軍全面推行軍費績效管理〉，《新華網》，2014 年 10 月 26 日，<http://news.xinhuanet.com/mil/2014-10/26/c_1112977823.htm>。

⁴¹ 王東明，〈首部「軍隊獎勵和表彰管理規定」將於 8 月 1 日起施行〉，《人民日報》，2014 年 7 月 28 日，第 1 版。

⁴² 〈解放軍推進體制編制改革軍事院校先行〉，《文匯報》，2011 年 12 月 31 日。

⁴³ 劉逢安、楊旭光，〈中國軍隊出臺未來十年軍校改革和發展規劃〉，《中國新聞網》，2012 年 6 月 4 日，<http://www.chinanews.com/mil/2012/06-04/3937331.shtml>。

開完，會議宣布，現有近 150 所軍隊院校裁減、整合至 29 所，其它全部劃撥地方。軍隊所保留的院校中，主要是一些與軍隊密切相關、無法由地方取代的院校，如陸軍士官學院、軍官學院、參謀和指揮學院、後勤學院、軍事工程技術學院、軍械裝備學院和戰略砲兵學院等，這些院校只培養作戰需要人才，專門培養軍民兩用人才的院校，包括醫科、文科、外語、政治等學院全部撤併。此外，中共國防大學、國防科技大學、軍事科學院、軍事博物館、共軍檔案館、軍事醫學科學院，以及總部和軍兵種所屬的裝備研究院、工程設計院等科技和學術研究機構，將全部劃歸國防行政系統，全員文職化，不列入軍隊編制。⁴⁴

表 1：共軍體制編制調整的構想

項次	主題	內容說明
1	攻勢防禦 改域外控制	1.進一步樹立進攻思想。 2.進一步保障和開拓海外利益。 3.逐步在世界各戰略要地建立固定或臨時海外基地。 4.將國土防禦線推到離國境線 1,500 公里以外，具備境外 3,000 公里的控制能力，具備全球任意打擊能力，對突發熱點可迅速派出航艦為核心的軍事干涉力量。 5.逐步建立太空優勢，可與美國抗衡。空中防線推到外太空。建立防空和防天識別區。
2	大幅裁撤 非作戰機構	1.撤銷各級文工團，共軍藝術學院轉為民用劃歸政府管理。軍隊日常文藝演出可由業餘的軍隊文工隊（均是士兵的編制）和社會文藝演出團體承接。各級國有的文藝團體規定每年固定時間和次數的義務為軍隊演出的職責。鼓勵其它社會文藝團體免費為軍隊演出，並作為參與國家各種演出的招標時的重要資質要求。 2.僅保留共軍軍樂團，文職人員編制。 3.撤銷各級體工隊、雜技團，劃歸各級政府。 4.醫院大幅精簡整編。除各總部、各軍兵種、各大戰區各保

⁴⁴ 〈裁軍再釋猛料中共百所軍校將削減〉，《多維新聞網》，2015 年 9 月 17 日，<<http://china.dwnews.com/news/2015-09-17/59682329.html>>。

		留一所正師級總醫院外（301 醫院降為副軍級），精選部分綜合水準高的醫院予以保留，正團級編制，納入各聯勤保障旅管轄。其餘醫院轉為民用劃歸政府管理，以充實政府醫院力量。 5.設立副軍級的共軍媒體宣傳中心，隸屬總政治部宣傳部。下轄各正師級的影視中心（合併八一電影製片廠和共軍電視藝術中心）、共軍報社、共軍畫報社、共軍出版社、海峽之聲電臺等。 6.大幅縮編軍隊院校。突出服務軍隊特色和保障軍隊職業教育。凡是可以和民用通用的院校、專業，全部轉歸政府，面向社會招生。研究院所精簡整編。突出軍隊特色。凡是可以和民用通用的研究院所劃歸中科院和各軍工集團。 7.合併軍事科學院和國防大學。 8.各級涉及作戰的學校教員必須有一線作戰部隊經歷。強調一線作戰部隊主官和院校教員間職業輪換，並作為晉升的必要條件。 9.剩餘非作戰人員原則上轉文職。 10.強化文職人員管理。比照公務員，逢進必考，合同制管理。為避免與作戰部隊混淆產生的所謂文職將軍的說法，文職人員服裝式樣和顏色大幅改變，突出辦公室和民間特色，要和作戰人員服裝有明顯區分。 11.文職人員晉升要比同級的作戰部隊相應減慢。年限拉長。
3	整合軍區及預備役民兵體制	1.撤銷省軍區、軍分區、守備區、要塞區、人武部。 2.組建省市縣三級兵役局，脫離軍隊編制，劃歸各級民政部門管理。主要職責是日常軍人軍屬的民政管理和協助參與徵兵工作。每年徵兵時，臨時組建徵兵小組，由軍隊人員任負責人，兵役局配合。 3.現有邊防團、海防師旅團整合為承擔戰術守備兵團職責的邊防、海防師旅，給予統一數字番號。由各戰區聯合指揮部指揮使用，歸陸軍司令部管理。相應取消守備區、要塞區編制。

		4.根據各戰役作戰方向需要，組建若干陸軍預備役集團軍、海空二砲武警的預備役師旅、聯勤保障預備役師旅，給予統一數字番號。由各戰區聯合指揮部指揮使用，歸各軍兵種、總後勤部管理。 5.預備役部隊均以現役軍人為骨幹，軍政首長和指揮作戰、後勤保障機關均為現役。按戰時滿編制計算除掉現役軍人外的剩餘人員，由基幹民兵擔任。日常同正規部隊一樣的訓練，確保作戰能力。取消普通民兵。
4	陸軍體制編制調整	1.設立陸軍司令部。陸軍司令為軍委委員。 2.設立副大軍區級的陸航司令部，對陸航部隊進行業務管理。 3.設立副大軍區級的邊海防司令部，對邊海防部隊進行業務管理。 4.設立副大軍區級的預備役司令部，對陸軍預備役部隊進行業務管理。 5.設立副大軍區級的電子對抗網路司令部（也即網路戰司令部），對陸軍電子對抗網路部隊進行業務管理。 6.在基於前述省軍區撤銷和邊防部隊編制改變的前提下，新疆軍區陸軍部隊整編為第2、第4集團軍，西藏軍區陸軍部隊整編為第18集團軍。或轉歸空軍，僅保留運輸、電子對抗、預警、搜救等輔助性機種和若干配屬驅護艦使用的艦載直升機團。
5	擴編海軍	1.恢復設立副大軍區級的海航司令部，管理海航部隊。 2.各艦隊各增編1個驅護支隊。確保各艦隊各有2個驅護支隊，保持1個伴隨航艦編隊出行，1個在中近海遊弋，1個在近海訓練維護的能力。驅護支隊升級為副軍級，現有編制為4驅四護，後續可考慮擴為5驅5護。 3.各艦隊均設兩棲登陸艦支隊，副軍級； 4.各艦隊均設補給艦支隊，副軍級，轄各補給船。 5.各艦隊均設若干岸勤保障旅。 6.各艦隊均設若干機動岸艦飛彈旅。 7.水警區仍保留，正師級，賦予近海獨立防禦職責。下轄若

		干護衛艦大隊、掃雷（獵潛艦逐步取消）艦大隊、飛彈艇（022 飛彈艇）大隊。 8.增加核潛艦部隊編制，續建核潛艦基地。最終達到 30 艘左右。增強陸攻巡弋飛彈發射能力。 9.組建若干航艦保障基地（含陸上訓練中心和各種岸基保障能力），副軍級，直屬海軍總部指揮。 10.組建若干航艦編隊指揮所，副軍級，直屬海軍總部和中央軍委指揮。 11.海航部隊分為岸航和艦航兩塊。組建若干艦航（航空母艦航空兵）旅，1 個旅對應 1 個航空母艦的編制。後續逐步將岸航中的殲擊航空兵部隊轉為艦航或轉歸空軍，僅保留運輸、電子對抗、預警、搜救等輔助性機種和若干配屬驅護艦使用的艦載直升機團。
6	優化空軍編制	1.擴編運輸機師，確保各戰區各 1 個； 2.擴編預警師，確保各戰區各 1 個； 3.擴編轟炸機師，確保各戰區各 1 個； 4.設立副大軍區級的防空防天（太空）司令部。統管空軍的防空防天部隊，除原來的防空職責外，增加太空防禦職責。 5.各地空飛彈旅，改名防空防天旅，增加反導包括太空反導職能。 6.擴編空降 15 軍，增編 1 個直升機突擊師。
7	擴編第二砲兵	1.酌情增加基地數量和編制，增設專管反大型水面艦隻飛彈旅的基地。 2.各飛彈旅擴編為 6 個發射營。 3.大幅增加巡弋飛彈部隊。 4.大幅增加反大型水面艦隻的飛彈旅。 5.洲際飛彈重點轉向海基和空基發展，增強更多彈頭、更遠射程和更強干擾欺騙能力。
8	優化武警編制	1.專業部隊與民用通用的，可以考慮轉歸民用如黃金、森林、水電、部分交通部隊（西藏、南疆除外）。 2.充實支隊兵力，適當取消地域界限，以避免現有按地域設

		置產生的同樣編制但數量差異很大的現象。加強反恐和重點部位保衛能力； 3.大幅度增加消防部隊兵力，以適應救災要求。 4.適當在沿邊一線增加武警機動師，突出反恐能力。
9	後勤體制改編	1.總後勤部改稱總聯勤部。 2.將後勤部隊分為固定類和移動保障類。 3.固定類的，就是各種綜合的保障倉庫和少數的重點單一保障倉庫，作為基本的中心倉庫，固定提供支援，名字仍叫xx倉庫，為正團級。 4.移動類的就是前面提到的組建的聯勤保障旅和預備役聯勤保障旅，提供作戰彈藥、油料、食品、醫護、藥品等的保障，戰時整建制伴隨補充到各作戰方向對作戰部隊進行保障。
10	七大軍區改組為五大戰區	1.改編後的戰區突出本戰區內域外控制的聯合作戰指揮功能。 2.改編後的戰區突出對戰區內部隊的綜合訓練、演練管理。 3.改編後的戰區，承擔本區域的邊海防防禦職能。 4.改編後的戰區，承擔本區域的聯勤保障職能。 5.加強戰區內的機動保障力量，增設戰區直屬的裝備保障旅、聯勤保障旅。 6.增設戰區直屬的電子網路對抗旅、陸航旅。 7.在重要戰略作戰方向，增設副大軍區級的戰略指揮所如對越緬方向（昆明）、西藏對印方向（拉薩）、新疆對印方向（烏魯木齊）、對朝作戰（瀋陽）方向。 8.設立北方戰區，戰區指揮機構在北京。含內蒙、東三省、北京、天津、河北、山西、山東北部、環渤海和部分黃海海域，北方戰區空軍、北海艦隊。負責俄羅斯、朝鮮半島、渤海、部分黃海、日本海、鄂霍次克海、北極洋方向，協助日本方向。 9.設立東方戰區，戰區指揮機構在杭州。含山東南部、江蘇、浙江、福建、江西、廣東東部、部分黃海和整個東海海域，

		東方戰區空軍、東海艦隊，負責東太平洋、日本、臺灣方向。 10.設立南方戰區，戰區指揮機構在廣州。含雲南、廣西、廣東西部、海南、南海海域，南方戰區空軍、南海艦隊。負責東南亞半島、南海、南太平洋方向，協助東太平洋、日本、臺灣方向。 11.設立西方戰區，戰區指揮機構在成都。含新疆、陝西、寧夏、甘肅、青海、四川、重慶、西藏地域。負責印度、中亞、印度洋方向（後續印度洋方向的海外基地歸該戰區管理使用），協助東南亞方向、俄羅斯方向。 12.設立中央戰區，戰區指揮機構在武漢。含河南、湖北、湖南、貴州。承擔全軍的後備隊角色，支援各方向。將 20 集團軍南遷至貴州，作為長江以南的後備隊。第 54 集團軍主要作為長江以北的後備隊。
11	完善軍委、總部機構	1.增加陸軍司令部，陸軍司令作為軍委委員 2.設正大軍區級的太空司令部（由現有總裝的相關使用部隊分別組建。總裝其餘部隊負責建設職能），作為單獨的兵種，管理太空事宜，承擔太空進攻作戰職責，協助空軍的防天作戰。直屬中央軍委指揮 3.總參謀長由上屆陸海空軍司令輪流擔任。 4.負責作戰的第一副總參謀長由資深的戰區司令員轉任。 5.國防部長由第一副總參謀長或資深的戰區司令員轉任。 6.軍事科學院併入國防大學。 7.機關人員晉升年限相比一線作戰部隊延長。原則上機關各級幹部需有一線作戰部隊經驗。
12	改革的步驟	1.遵循頂層設計的原則。統一設計整體的體制編制調整的方案。 2.確保部隊穩定，整體作戰和戰備能力不受調整影響。 3.採取先易後難的原則。 4.採取先改作戰部隊，再改非作戰部隊原則。 5.採取先擴編、增編再裁撤的原則。將冗員先分到擴編和增

		編的部隊，讓可用的人先找到崗位，避免動盪和人才流失，減少冗員安置壓力。 6.先軍以下作戰單位，再總部、戰區的原則。
--	--	--

作者製表，資料來源：〈2014 軍隊體制編制調整，軍隊體制編制調整方案〉，《百度百科》，2014 年 2 月 20 日，<http://wenku.baidu.com/link?url=jwW-699jwQxGJdj-_PZk9Xaos2Roj2ca6tR-5g5emL8M33hM_2o1mw7XoBGJnMBGgqhQFDK0Aca1riQLEQjxaVi8we3j9AOMZlw8rFch2hG>。

參、問題與制約因素

任何國防組織改革最常遇到的阻力就是組織慣性與人員疏處的困難度，尤其在改革步驟中，採取先擴編、增編再裁撤的原則。將冗員先分到擴編和增編的部隊，讓可用的人先找到崗位，避免動盪和人才流失，減少冗員安置壓力。但是在這樣的取舍當中，由誰來界定冗員，安置有無足夠資源，是否會形成劣幣逐良幣的狀況，都需值得注意。

以中共目前離休幹部福利不高，因為弊案又將住房福利收回情況下，如果無足夠資源安置與處理，裁撤的軍人上訪申訴事件必然會增加。另外因為部分軍區裁撤或降編為副大軍區的戰略指揮所，在資源限縮、人員減少情況下，其與大軍區之間指揮關係如何維繫，作戰指揮如何運作，都需進一步確認。

日前中共官方媒體罕見披露，瀋陽軍區第 40 集團軍造假情況層出不窮，包括武裝拉練（長途急行軍）考核時，有士兵偷偷減少負重，更有軍官找槍手代跑半程等，而該集團軍某旅推行軍事訓練失職造假問責制後，竟有 319 人被問責。⁴⁵足見共軍內部在軍事訓練的造假風氣頗盛，如果組織文化與風氣不改，組織調整效益也不會提升。

對中共當局而言，國防與軍事改革不僅是攸關強軍夢能否達成而已，在與美日等國戰略競爭過程中，是否擁有足夠軍力，進而產生嚇阻

⁴⁵ 〈共軍演習造假醜聞曝光軍官被揭請槍手代跑〉，《東網》，2014 年 7 月 28 日，<http://www.molihua.org/2014/07/blog-post_94.html>。

作用，確保領土主權等戰略利益，但又不會爆發戰爭，非常重要。從上述中共國防與軍事改革的試點與驗證內容來看，有些已經完成，法規與政策也隨之修改。但有些尚在實驗階段，這樣的改革與實驗，是否能按既定時程完成仍有變數。

其實非常明顯，中共國防與軍事改革係採取以敵為師的做法，其本身以美國為假想敵，為了與美國相抗衡，必須提升軍力。但在軍事現代化模式無其他大國可資參考情況下，只能學習軍事強國美國的軍事事務革命或提升軍事現代化的模式。這從許多中共媒體報導及文獻看得出來，中共積極的希望與外國交流，培育具國際化視野的專業軍官，更難以避免的學習美國，高科技作戰的思維也會受到美國影響。⁴⁶

習近平在一些改革的講話中強調，緊盯世界軍事先進國家加緊推進改革，才能在未來戰爭中立於不敗之地。⁴⁷無論是世界軍事前沿發展或是世界軍事發展潮流，其實指的都是美國。中共以美國為假想敵，卻又必須學習美國的優點與長處，因而呈現出一些矛盾。這些矛盾就構成中共國防與軍事深化改革的問題與制約因素。例如，當美國也能透過情報分析掌握中共積極從美國學習各種軍事科技、作戰戰法、後勤改革、國防組織變革、部隊管理等實務經驗，以解決中共目前在國防現代化所產生問題，自然會採取各種防範作為。

然而，從各種公開資料中可看到中共學習美國軍事制度的落差，例如士官長制度。但是美國士官長制度源自於軍士官之間工作與職掌的明確區分，以及對士官的尊重及豐厚待遇。在中共人官、士、卒階級區分明確的情況下，無法給予士官足夠尊重及良好待遇的話，難以留下人才。

更何況，中共過去由士兵提幹的做法，使得士兵入營之後的人生規劃就是當兵、入黨、提幹、學得專長、晉升中高階軍官、轉業復原。資深士官恐非最佳選項。因此，美國文化下的優良制度，移植到中共並非

⁴⁶ 沈明室，〈解放軍一體化聯合作戰的美國影響因素〉，《國防大學九十八年度國際學者邀訪講座論文集》，（桃園縣：國防大學，2009年），頁43～60。

⁴⁷ 孫思敬，〈緊緊圍繞實現強軍目標深化國防和軍隊改革〉，《學習時報》，2014年5月12日，引自《中國共產黨新聞網-理論》，〈<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/0512/c40531-25004314.html>〉。

完全適用。

其次，中共所購置或自製的武器系統與美國不同，但是在學習美國聯合作戰概念下，相關武器系統不能完全具備美國武器系統所能展現的軟體作業能力，及同等級的性能，必須逐次逐項針對武器性能與參數進行調整。這又比使用美國武器系統的國家花費更多時間。⁴⁸美國對於中共的模仿或偷竊早有防範，在別無他法下，中共只好尋求其他使用美國武器系統國家的經驗，而臺灣將美國經驗及參數中文化後，則成為中共吸取經驗的最佳對象。這也是中共改革可以看出臺灣國防組織轉型影子的地方。⁴⁹

國防組織改革最困難的地方，就是單位縮減後組織效能發揮及人員裁減後的疏處。過去鄧小平裁軍百萬、江澤民兩次裁軍分別為 50 萬與 20 萬，轉為政府單位比較容易，但如果疏處及復原牽涉到地方政府的配合，困難較高。⁵⁰而其內部阻力在於人員裁撤後的安置，文體衛單位與地方通用性高，理論上安置可能性較高。但是如果沒有一套法令及制度，地方及私人機構未必完全接受中央政府的安排。

就內部而言，權力更替之後，人事鬥爭與清洗隨之展開。如果遇到單位調整及安置，不同派系者可能成為犧牲品。被改革者若不願意變動也會產生抗拒心理，在無法滿足所有人需求情況下，改革困難度很高。⁵¹一旦內部發生重大事件，也會成為改革停滯的理由。⁵²

肆、轉型助益及影響

⁴⁸ 沈明室，〈解放軍一體化聯合作戰的美國影響因素〉，同前註。

⁴⁹ 沈明室，〈中國進行國防與軍事深化改革的制約因素〉，《臺灣時報》，2014 年 12 月 18 日，版 5。

⁵⁰ 沈明室，《改革開放後的共軍》，同前註，頁 120～129。

⁵¹ Wendell Minnick, "Report: China's Incomplete Transformation," *Defense News*, February 11, 2015, <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/warfare/2015/02/11/taiwan/23176997/>.

⁵² 如反貪嚴重引起重大反彈。Franz-Stefan Gady, "Is Corruption Within the PLA Diminishing China's Military Preparedness?" *The Diplomat*, January 18, 2015, <<http://thediplomat.com/2015/01/is-corruption-within-the-pla-diminishing-chinas-military-preparedness/>>。

一、轉型助益

共軍目前的確在戰略態勢轉變之後，原有以防禦性為作戰思維的領導管理與聯合作戰架構，無法適應於現代高科技戰爭。如果以習近平在國防與軍隊深化改革所提出項目能夠完成提升與改革的話。毫無疑問，共軍現代化作戰能力將大幅提升。不論是陸軍常備部隊全境作戰能力、海軍遠洋戰力、空軍空天一體戰與攻防兼備、核常兼備作戰能力提升、二砲部隊各式彈道飛彈及核彈頭增加，將使中共戰力顯著提升。中共軍事現代化三步走策略，⁵³可以穩健地進入第二階段，而具備美軍在上個世紀末的戰力水準。

當中共軍力大幅提升之際，將會增強其強軍夢與大國夢的自信心，對於周邊領土主權及一些國際事務將會更積極參與。因為中共軍力擴張後所外溢的軍事威脅，臺灣將首當其衝。如果臺灣軍備及戰力沒有相應提升，或是具備不對稱的有效嚇阻武力，或將被迫進行政治互動與談判。在缺乏軍力籌碼下，無法建構強大後盾。同樣的，在亞太區域戰略環境中，中共勢將強硬宣示其主權，並以武力將它國排擠出其勢力範圍。美國則可能在多所忌憚下，讓各國必須自立尋求防衛。⁵⁴

習近平認為，共軍仍然存在「總的數量規模還有些偏大，軍兵種比例、官兵比例、部隊和機關比例、部隊和院校比例不夠合理」⁵⁵等問題，所以必須優化規模結構，讓軍隊更加精幹、編成更科學，要重點加強新型作戰力量建設，限期把老舊裝備數量降低，增加新型作戰力量。

2014 年習近平首次到福建視導，不斷強調軍民關係，反映出中共建軍的重要戰略思想的傳統，即兵民是勝利之本，軍隊的發展離不開人民的支援，軍隊的建設要為人民服務。習近平重提其擔任福建防空預備師第一政委的往事，其實也在強調預備役未來發展方向不能違背中共軍

⁵³ 第 1 步，在 2010 年前打下堅實基礎；第 2 步，2020 年前基本實現機械化，並使訊息化建設取得重大進展；第 3 步，到 21 世紀中葉基本實現現代化。

⁵⁴ 沈明室，〈中國進行國防與軍事深化改革的制約因素〉，同前註。

⁵⁵ 〈習近平「治軍」關鍵詞：從嚴實戰轉型〉，《人民網》，2014 年 06 月 18 日，<<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/0618/c1001-25167789.html>>。

民關係的發展。⁵⁶

但在上述的體制編制變革中，有一些問題並未被提及。如總裝備部是否與總後勤部或其他相關單位裁併。但在其他相關報導則提出中共整個軍隊體制、編制的重大變化。總參、總政、總裝和總後 4 總部，4 總部可能都不復存在。除總參謀部保留外，其餘 3 總部將縮編為中央軍委機關的內設職能部門，即作戰部、後勤部，不作為指揮階層機構。總參謀部將仿照美國的參謀長聯席會議，升格為由各兵種將領組成的為軍委主席提供決策參考的軍事幕僚機構。⁵⁷如果要強化聯合作戰，卻又增設陸軍司令部，然並未成立聯參單位，是否總參謀部就能擔負聯合作戰的整合與運作，其與中央軍委之間的指揮協調如何運作，尚無公開資料可以查明，但這些問題有可能在爾後各項演訓中加以驗證。

二、轉型影響

習近平對共軍的關注已經十分明顯。除了整飭軍隊風紀外，其核心思路在強軍目標中。如進行大規模實戰演練、軍費按實際戰鬥力分配等，都凸顯了這種意圖。習近平除 2014 年 3 月召集的監督改革高層領導小組之外，軍中還設立了 5 個工作組來審查特定的問題，這些問題涉及軍事訓練、部隊精簡、政治教導、根除腐敗以及改善軍隊對基建設施的管理模式。這些都預示著體制編制調整改革的完成只是時間問題。⁵⁸

許其亮曾言，未來共軍改革將瞄準 4 大目標：推動聯合作戰指揮體制；機械化資訊化複合發展下重點加強海軍、空軍、第二砲兵部隊建設；建立軍官職業化制度，健全軍費管理；推動軍民融合，民間參與軍工等。⁵⁹如果能夠完成，共軍將能夠逐漸建立一支與美國並駕齊驅的百萬部隊。

其實中共就算未改為攻勢作戰，其作戰能力與準備早已超越臺灣，

⁵⁶ 〈解讀習近平福建慰問官兵：發出軍隊改革動員令〉，《人民網》，2014 年 8 月 1 日。

⁵⁷ 〈中共軍委四總部遭雙重清洗〉，《大紀元》，2015 年 10 月 11 日，〈<http://www.epochtimes.com/b5/15/10/12/n4547831.htm>〉。

⁵⁸ 〈曝共軍改革方案正在醞釀明年正式啟動〉，《多維新聞網》，2014 年 7 月 23 日，〈<http://china.dnews.com/news/2014-07-23/59495730.html>〉。

⁵⁹ 〈許其亮：堅定不移推進國防和軍隊改革〉，《中國新聞網》，2013 年 11 月 20 日，〈<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/chinanews/20131120/12205189820.html>〉。

直接在亞太地區壓迫美日戰略部署，因為 3,000 公里早已穿越第二島鏈。如果共軍順利完成國防組織變革，即將轉型成為一支能夠全球兵力投射的武力，如果臺灣發生重大事變，也必然會運用在臺灣。如果採取正面應對的方式，在兩岸軍力相差懸殊情況下，臺灣抗衡能力有限，除非能有非對稱性戰略武器或與美日同盟合作，才能掌握有效反制能力。

同樣就區域安全而言，中共軍事能力必然會因為其作戰思維改變與國防組織變革而提升，也讓中共在區域爭端的籌碼增加。如果經過驗證之後，中共繼續發展高科技武器，並陸續增加其高科技武器平臺的部署（如海軍艦艇變為 5 驅 5 護的編組），⁶⁰也有可能讓周邊與中共發生衝突的國家購買或發展武器，最後形成軍備競賽。當美國無法壓抑中共軍力發展時，對周邊主權問題解決的態度會受到影響，亞太主導權力將逐漸轉移至中共，使中共崛起成為亞太各國的惡夢。

伍、未來發展

即使面臨多重阻力，共軍的體制編制調整勢在必行。因為兵力規模必須縮減、戰略態勢與作戰思維也已經轉變，不能再用過去的守勢作戰思維去處理全球性衝突議題，或解決周邊領土主權問題。基此，如果習近平以深化國防與軍隊改革領導小組長的身分，掌握大權，集中資源，能夠順利完成國防改革，將是共軍國防戰略與組織變革的重要分水嶺，其成就及重要性比鄧小平裁軍百萬要高。

習近平論及國防與軍事改革時指出：「國防和軍隊改革進入了攻堅期和深水區，要解決的大都是長期積累的體制性障礙、結構性矛盾、政策性問題。」⁶¹「有時候，影響改革的許多思想障礙不是來自體制外，而是來自體制內，尤其是來自各種既得利益的羈絆。」這些說法明白顯示國防改革的複雜與艱難。⁶¹尤其對某些軍隊內的既得利益者而言，任何傷筋動骨的改革，都會影響部隊累積多年的作業流程，如在短期無具體

⁶⁰ 〈2014 軍隊體制編制調整，軍隊體制編制調整方案〉，同前註。

⁶¹ 〈孫思敬：緊緊圍繞實現強軍目標深化國防和軍隊改革〉，《學習時報》，2014 年 5 月 12 日，引自《中國共產黨新聞網-理論》，〈<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/0512/c40531-25004314.html>〉。

效益，將很容易終止。

因為習近平任期還有八年，如果「十九大」未遭遇重大權力鬥爭，習近平權力持續穩固的話，有可能在其任期內，讓共軍完成跨時代的變革。但若習近平在內外交困下，犯下錯誤，或是因為中共政治制度與文化與美國模式的國防組織變革相扞格情況下，中共進行軍事組織體制編制改革未必順利完成。如果同時在周邊領土主權議題上發生衝突甚或戰爭，在缺乏和平環境下，急就章式的改革，對軍隊戰力也有不利影響。這也是習近平在進行軍事改革時，必須再三衡量的。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

The Reform and Implication of PLA Defense Organization Transformation

Ming-Shih Shen

Associate Professor

Graduate Institute of Strategic Studies and International Affairs

National Defense University

Abstract

Xi Jin-pin decided to start the deep reform of PLA from November 2013, already completed the leadership systems change, forces and structure reform and improve the combat training after one year's prepare, and ready to go further change and reform.

When Xi faced PLA's serious corruption cases, he started anti-corruption actions first, then fixed the discipline of the military and change the position and job of the generals who involved the corruption criminal. After Xi's military authority been built, Xi started the systematic and long term military reform, to transform PLA to be a professional troop that can get with new combat environment and high technology combat situation.

But PLA's shallow reform in military transformation can't face the challenges from outside military security, the corruption and formalism deep inside of PLA will offset the fruits of military reform and change. If Xi can maintain the stability and get the supports from PLA, Xi could complete the PLA's change and reform before 19th Party Congress. But if breaking the power struggle conflict or huge incident before that time, and even

中共推動軍隊體制深化改革與影響

breaking the war from outside, Xi steps and achievements in military reform will be influenced and stopped.

Keywords: PLA, anti-corruption, systems' system, military reform