

● 作者/Shane A. Smith, Thomas Henderschedt, and Timothy D. Luedecking

● 譯者/黃文啟 ● 審者/劉宗翰

共軍軍事改革： 高尼法案的逆向工程

Reverse Engineering Goldwater-Nichols: China's Joint Force Reforms

取材/2018年第三季美國聯合部隊季刊(*Joint Force Quarterly*, 3rd Quarter/2018)

美國高尼法案的聯戰改革作為是中共近期推動軍改的主要原因之一，本文以兩者間的關聯性進行對照與剖析，然共軍能否克服其既有體制面的各種窒礙，進而建立未來聯戰兵力，殊值得外界持續觀察。



2017年8月8日，共軍東部戰區司令部某砲兵旅在大陸西北戈壁沙漠舉行實彈訓練演習中，以PHL-03式300公釐多管火箭系統對模擬地面目標進行地對地集火射擊。(Source: China Military Online/Jiang Xiaoliang)

共軍一向密切關注美國國防部動態，對於共軍觀察家而言早已不是祕密。雖然許多觀察家將重點放在共軍融入某些與美國類似的戰術、技術與程序等各項作為，期在西太平洋地區阻止或擊敗美國，然共軍進行的組織變革可能是受到研究美國「1986年高華德－尼可斯國防部重組法」(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986，以下簡稱高尼法案)所影響，因此高尼法案與共軍軍改具有同等的重要性。共軍從2015年底開始進行一系列廣泛性改革，幾乎可說是共軍現代歷史上涵蓋面最廣的一次。中共野心勃勃地希望這項議程在2020年時全部完成。即便眾多學者針對此項組織再造作為進行深入研究，某些人甚至直指其為「中共版高尼法案」，但迄今卻無人列出這些改進措施其實充分反應出過去三十年來中共對美軍聯合兵力改革的分析成果。¹

本文將運用高尼法案所訂之目標作為依歸，檢視共軍能否朝更現代化、在境內遂行大規模聯合軍事行動，以及更往建立遠征兵力方向前進等進程。文中內容亦將說明中共早已採取哪些重要步驟，尤其是在成立全新聯合作戰司令部、進行高司體系組織再造及設立多個新軍種等方面。然而，此一檢視亦可發現共軍的某些限制因素，諸如持續置重點於內部、頑強的官僚體系利益，以及習近平運用其職務權力，在缺乏實戰經驗教訓或高階軍官主導的情況下，強制性由上而下推動改革等問題。對於美國軍文職領導高層而言，瞭解共軍在此一方面的作為至關重要，渠等須進一步重新檢視美軍聯戰發展，以及檢視共軍此等發



艾森豪總統期望國家能建立一個受國防部部長監督的高效率武獲流程，以及不分軍種組成多個以團隊方式遂作戰的統一司令部。(Source: Wiki)

展如何改變威脅樣貌，而後者可供美軍在規劃發展方面做參考。

高尼法案

1984年，杭亭頓(Samuel Huntington)稱「軍種主義」或軍種山頭主義為「美國軍事體系的核心沈痾。」² 為解決此一問題，高尼法案應運而生。

該項法案並非改革方面的首度嘗試，但其希望能澈底改造源於第二次世界大戰所創造的各種臨時性制度。³「1947年國家安全法」就已經想要改正許多從二戰爆發前即已存在的缺陷，並希冀將該次衝突所獲經驗教訓融入改革，卻仍然無法改變大多數由軍種導向所造成的無效率行為。⁴如同二戰期間的情況，這項新秩序的運作方式讓參謀首長聯席會議基本上成為一個由地位相當首腦所組成的委員會，主席的角色不過就是在尋求共識。一致共識只是流行字眼，並非針對強化聯戰任務執行的決定性決策作為。因此，軍種利益依然主宰一切，導致對國家指揮當局所提出之計畫作為與建議各行其是。⁵

艾森豪總統依據在二戰期間的經驗與希望克服「1947年國家安全法」所存在之諸多妥協，他全力促成「1958年國防部重組法」並順利過關。艾森豪向國會說明其所望之目標，包含統合戰略與戰術計畫作為、建立一個受國防部部長監督的高效率武獲流程，以及將所有美

軍部隊不分軍種組成多個能以團隊方式遂行作戰的統一司令部。這項法案的核心部分，就是將軍種總部移出作戰指揮鏈之外，讓權力完全由聯合作戰指揮官掌握。各軍種專心負責組織、訓練和裝備等職能。國防部部長獲得對整個國防部更高的行政控制權，而參謀首長聯席會議則成為國防部部長的軍事幕僚機關。聯參幕僚也獲得增編，參謀首長聯席會議主席自此之後終於能正式對重要軍務提出意見。⁶

不過連艾森豪總統後來都承認「1958年國防部重組法」只是一個過渡步驟。國會議員當年仍然積極對抗其統一撥款程序的企圖。此外，軍種利益仍然主宰著聯戰考量因素，這點幾乎沒有多少實質性改變。⁷誠如洛赫(James Locher)所強調的，「1958年國防部重組法」的條文「並未有效落實，各軍種總部仍在作戰指揮鏈具有實質影響力，且從未遵循該法案要求加強聯戰指揮官之相關條文。」⁸此種情況也成為日後進行改革的原因。

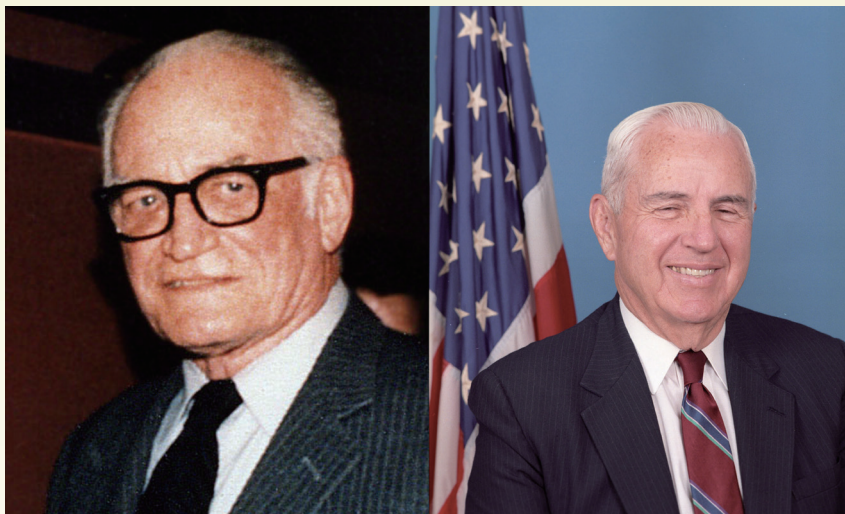
美空軍上將瓊斯(David

Jones)是首位表達改革訴求的參謀首長聯席會議主席。1982年2月3日，他在眾議院軍事委員會作證時表示，「現行制度已然失靈。本人一直設法從內部進行改革，但卻不得其門而入。國會確有必要強制推動某些必要改革作為。」⁹接著就是將近五年的辯論。諸多議題及時被提出，其中核心議題包含了乏善可陳的軍事建議、欠缺有效共同作戰能力、指揮鏈問題被指為造成越戰失敗、貝魯特陸戰隊營區炸彈攻擊事件、伊朗鷹爪行動、格瑞那達入侵行動問題，以及在1968年與1975年兩艘美軍艦分別遭到北韓與柬埔寨俘虜等影響深遠的重大負面事件。¹⁰

當年美軍軍官都將聯戰職務視為生涯發展的窒礙。軍種領導人往往也將那些被視為第一流人才的幹部留在軍種擔任幕僚。聯參部門軍官的晉升比率遠低於軍種同儕。外界評論家也認為聯參高層根本沒有充分能力可以從事戰略規劃工作。維持現狀的行為大行其道，無非是為了維護各軍種利益，因而導致創新作為受阻。預算計

畫與聯合作戰戰力及需求，完全與實際可獲得資源脫節。杭亭頓表示，當時各項戰役計畫作為就像各軍種仍在準備遂行各自不同的衝突任務。整體戰備水準亦因此下滑。不僅如此，此一體系削弱了作戰指揮官領導部隊的能力，因為其所屬軍種組成部隊指揮官仍然透過軍種高層影響力而保有超乎尋常的控制權，因為這些軍種首長會全力運作以確保所屬組織的「大餅分配」。整體而言，軍種利益凌駕戰略考量。¹¹ 如同瓊斯在1982年的一篇文章中所述，「美軍需要在作戰能力方面花更多時間，並少花一點時間在資源爭取內鬥方面。」¹²

因此分別從1982年和1985年開始，眾議院和參議院軍事委員會採取支持改革的立場。在克服各軍種和雷根政府的強烈抗拒之後，以亞歷桑那州共和黨參議員高華德(Barry Goldwater)和阿拉巴馬州民主黨眾議員尼可斯(William Nichols)等兩位主要改革推手為名的法案終於在1986年10月1日成為正式法律。¹³ 美國聯邦公法第99-433條明確列舉了建構聯合部隊的



高尼法案是取其當初高華德參議員與尼可斯眾議員兩位主要改革推手的名字而來。(Source: Wiki)

八大目標：

在執行此一法案時，國會之意圖係依據「1947年國家安全法」第二節(美國法典第50卷401章)政策宣示內容來推動：

- ①國防部組織再造與強化國防部之文人領導職權。
- ②精進提供給總統、國家安全會議及國防部部長的軍事建議。
- ③對統一與特設作戰司令部司令賦予明確職責，以完成其司令部所肩負之任務。
- ④確保統一與特設作戰司令部司令所獲權限完全符合其完成所屬司令部任務之責

任。

- ⑤提升對於戰略及應變作戰計畫作為之重視程度。
- ⑥創造更有效率運用國防資源之作法。
- ⑦精進聯戰軍官經管政策。
- ⑧期能強化軍事作戰效能並提升國防部管理與行政效率。¹⁴

重要的是，高尼法案同時強化了國防部部長與參謀首長聯席會議主席的權力。國防部內沒有任何人擁有超出國防部部長控制範圍外的權限。該法案還進一步將參謀首長聯席會議主席列為直屬總統、國防部部長和國家安全會議之高階軍官



2017年11月16日，共軍部隊人員在美國俄勒岡州沃倫頓「萊利爾基地三軍訓練中心」(Camp Rilea Armed Forces Training Center)所舉行「第13屆美『中』年度災害管理交流」的活動中，聽取搜救與撤離準備簡報。(Source: US Army/April Davis)

和軍事顧問。因此日後就不再需要爭取其他參謀首長聯席會議成員的共識。各作戰區司令對其編配部隊的指揮權亦獲得強化，這些司令與國防部部長和總統的直接指揮鏈關係正式列為法律條文，完全將軍種首長排除於作戰角色之外。原先認定的計畫作為缺陷也獲得解決。該法案要求總統需向國會提出國家安全戰略，以利國會據以策定預算編列決策和戰役計畫準備。參謀首長聯席會議主席也得以針對預算提出意見，而這是過去軍事諮詢中所沒有的。最後，軍官經管也因新的聯戰軍官經管制度而獲得重大改變——這也是高尼法案中極具爭議性的部分。¹⁵

針對這項議題，杭亭頓一針見血地直指，「有能力的人固然重要，但低估正式組織架構的重要性

也是錯誤。組織架構會反應並形塑一個單位的優先事項。」¹⁶高尼法案所提出之組織架構，正是美國國防部打造未來的基礎。中共一直密切觀察此一事實，最終也加以仿效。

透過重新審視高尼法案所要求的範疇，吾人可藉此評估中共的進展。接下來本文將先檢視中共加強文人權威的作法。其次，檢視執行組織變革能否改善提供給共黨決策高層的軍事建議。第三，筆者們將剖析共軍如何落實授權聯合部隊指揮官應有的權力與責任，以完成其所肩負之任務，尤其是著重

於新成立的戰區指揮架構。第四，說明組織變革意在進一步改善戰略研擬與應變作戰計畫作為。第五，探討共軍試圖更有效運用國防資源與精進聯戰軍官經管的新人事管理政策。第六，針對強化共軍軍事作戰效能的各項步驟進行回顧。最後，在筆者們研究中共如何規劃其聯合部隊未來的同時，亦將剖析中共成立數個新軍種及推動與產業界合作之目的。

中共的改革作為

筆者們並不主張共軍只是單純向美國學習聯戰作為與軍事作戰相關經驗教訓。然而，本文確實堅信美國聯合部隊改革及其在衝突中的實戰經驗，為引起共軍重視的催化劑。如同多位學者所

強調，1991年波灣戰爭確實是讓中共軍文職領導高層大開眼界的事件。此外，俄羅斯在後蘇聯時代的數場車臣戰爭，以及在俄羅斯—喬治亞衝突後的種種改革作為等，都為共軍的改革作為提供了各種見解。共軍研究阿根廷與英國的福克蘭戰爭，就是因為戰爭場景與臺灣議題類似。伍斯諾(Joel Wuthnow)與孫飛(Phillip Saunders)都強調，除了美國、英國及俄羅斯之外，共軍也非常注意日本、印度、法國及德國的改革經驗。共軍分析自身歷史和檢視他國的過濾方式就是以此為基礎；然而，由於中共從1979年「中」越衝突後就不曾參與任何一場真正的戰爭，因此其必須跳脫自身經驗，以瞭解資訊時代戰爭的演進方式。

針對高尼法案通過之前，美國國防體系為人垢病的種種問題，許多也符合共軍的現況。因此，中共的聯戰改革「希望能同時達到強化中央對日益腐化軍隊的政治控制，以及打造共軍成為一支具備可恃聯合戰力的實體。」¹⁷幾乎就在高尼法案通過三十年後，共軍於2015年底至2016年初間開始進行組織改革。或許正呼應了當年瓊斯的論點，「經過近兩年來各項研究、委員會報告和總統指導，『1947年國家安全法』宛如是支持軍種全面整合及恐懼軍隊權力集中等兩派意見的妥協產物。」¹⁸然而，共軍改革進程最後能否像高尼法案作為般充滿企圖心，抑或像「1947年國家安全法」般的空洞妥協產物，仍有待觀察。

雖然這項軍事改革的多數內容均已公開，但共軍隱晦不明的態度卻讓深入分析工作變得有些挑戰性。好在現有已知資料就足以提供某些評估參考。不論是由共軍獨立進行或依據習近平指導

所進行的改革作為，共軍所達成的多數結論似乎與當年高尼法案制定者的想法雷同。雖然具有相似性，但兩者的某些特質卻只適用於中共政治制度、現有戰略背景及複雜的軍事歷史文化。本文在此將回到前文已列出的高尼法案目標，開始評估共軍所採取的行動作為。

加強文人權威：如伍斯諾與孫飛所述，「中共推動此一改革作為的主要政治動機，是希望加強對共軍的政治控制與監督。」¹⁹相較於高尼法案是希望加強國防部的文人權威，近年共軍改革作為似乎卻是要加強中共主席習近平對共軍的權威。共軍此一重點不同於美國追求軍隊政治中立的期望，其改革目的是打造一支軍隊，以直接捍衛堅持一貫「革命理想」的中國共產黨。身為共黨、國家和中央軍委會的三重首腦，習近平對於共軍及其改革的文人控制得以進一步獲得鞏固。再者將原本總參謀部改組為直屬中央軍委會的15個機關等組織改革作為，除了落實習近平的「主席責任制」——將日常國防決策作為提高到習近平本人的層級——更有助於其親自掌握所有軍事相關的重大決策，而使習氏擁有多種能要求共軍服從的手段。例如，共軍改革作為恰與習近平全面打貪反腐運動同時進行，後者正是習氏用於鞏固對軍隊領導及其內部控制的工具，更藉此拔除2位中央軍委會副主席及200多名高階軍官。²⁰

魏茨(Richard Weitz)針對中共體制中加強文人領軍方面所提出的一項警告：目前鮮少中共高層文人領袖曾在軍隊服役過，因此極度缺乏在政府內部培養或從外引進文人戰略思想家的機會。因此這些改革作為同樣無法改變目前共軍的軍文

平衡關係；其仍為軍人主導的組織，完全沒有像美國國防部隨處可見的那種文人政務官員或是高階文官。中央軍委會所有成員除了習近平之外都是軍官。這是一大弱點，因為其凸顯出未來中共仍然缺乏真正的跨部會視野，且很可能讓軍職領導人有更多空間可以在不受文人干預下自行擬訂計畫。事實上，過去造成經常無視文人領袖指示的組織人事體制仍然屹立不搖。此舉導致某些人推論，能否達成加強文人權威與對共軍政治控制等兩大目的，依然取決於習近平個人能否維持強勢領導作風及其能否繼續投入大量時間處理軍事議題，還要加上其能否指派可信任的軍官貫徹方案。²¹

改善軍事建議品質：擴大中央軍委會直屬機關，使更多諮詢人員可以對共黨決策高層直接提出建言。²² 例如，共軍與他國軍隊的互動，即使像2009年美軍艦無瑕號調查船事件等緊張情勢，原本都是由中共國防部外事辦公室負責處理。²³ 共軍改革作為將外事辦公室從幾乎沒有真正實質功能的國



2017年8月16日，在美國參謀首長聯席會議主席鄧福德(Joseph F. Dunford, Jr.)上將和共軍北部戰區司令宋普選一同進行視察時，瀋陽某基地的共軍部隊準備參與攻擊演習。(Source: DOD/Dominique A. Pineiro)

防部，移編至中央軍委會並改組為「國際軍事合作辦公室」(Office of International Military Cooperation, OIMC)。雖然後者負責的相關業務仍與原本的國防部外事辦公室相同，但因為其成為直屬中央軍委會的機關，所以可以更直接提供建議。

在另一項舉措中，原本總參謀部下轄訓練部被提升為獨立機關，成為直屬中央軍委會的「訓練管理部」(Training and Administration Department)。

該部業務職掌包含與各戰區司令部和軍種總部合作，擬定聯戰訓練標準及透過督察部門掌握這些標準是否落實，藉此評定戰區、軍種及部隊等階層的演訓項目所達到之效益。訓練管理部也直接管轄許多原本由總參謀部所屬機關督導的共軍院校，以及管理軍事專業教育體系，藉此推動提升聯戰教育和讓軍官在職涯之初更早接觸聯戰教育等變革。這項舉措讓中央軍委會領導人可以更瞭解共軍全軍的聯戰訓練進展，且

提供更多機會直接左右當前訓練範疇所執行的工作。

此外，功能如同美國聯三(作戰)和聯五(戰略規劃暨政策)參謀職掌合體的共軍聯合參謀部，是以原本總參謀部為主體所設立。該機關不僅置重點於聯戰訓練、作戰計畫、戰力評估、全時狀況覺知及整體部隊戰備，其職掌也包含擔任中央軍委會與各戰區司令部的溝通管道。再者，聯合參謀部亦負責擔任中共現有戰區以外全球行動的規劃部門及指揮管制中心，這點將於後文詳述。此一機關和14個新成立的部門，都是用於精進訓練、政治教化、武器系統獲得、部隊動員及戰略規劃。這些參謀部門都以聯合軍種方式編成，且專責提供中央軍委會高層領導人許多舊有體系所缺乏的聯戰軍事諮詢意見。²⁴

確立聯合作戰司令部責任：汲取美國統一作戰司令部架構的精神，共軍從過去原有七大軍區架構(北京、瀋陽、濟南、南京、廣州、成都和蘭州軍區)改為五大戰區架構(東部戰區、南部戰區、西部戰區、北部戰區和中部戰區)。在此新模式下，戰區司令現在成為聯合部隊指揮官。打破類似過去美國歷史上軍種總部原本在作戰任務上保有角色的情況，這些新的戰區司令部成為中共目前的主要作戰機關。戰區司令在作戰任務上可控制所有編配於該戰區的軍種部隊。此舉直接來自中共對當前威脅環境和現代戰爭本質的解讀。共軍非常仔細觀察美軍聯合作戰模式和波灣戰爭以來資訊主宰、精準導向的作戰演進方式。過去體系係針對平時需求，會使中共在面對未事先預見或是快速變化的情勢時，處於明顯不利態勢。因此

新的組織架構就是希望能使平戰時轉換更快速、更順暢，以解決原有缺陷。所有戰區司令部參謀單位均由一群具聯戰資格的軍官擔任。各軍種現在的任務是負責人員補充、部隊訓練、裝備獲得等職掌，以提供戰區司令作戰所需的兵力和系統(編按：即共軍所稱的軍種主建、戰區主戰)。此一領域的主要挑戰來自於共軍內部由陸軍長期把持利益的問題。因此最初擔任戰區司令的將領都仍是陸階軍官。然而，從共軍海軍中將袁譽柏接任南部戰區司令和空軍中將乙曉光接任中部戰區司令等兩項人事案，顯示共軍在戰區司令部主官任命上可望採取新的聯戰作法。²⁵

提高對戰略與應變計畫作為的重視：戰略規劃辦公室(Strategic Planning Office)是一個直屬中央軍委會的新設機關。該辦公室原本是隸屬總參謀部的「戰略規劃部」，負責「遠程戰略分析、資源分配分析及組織改革分析。」²⁶ 現在這些職掌有一部分已經改分配至其他機關，但戰略規劃辦公室仍然負責執行遠程戰略分析。此一分析尤其置重點於策定各種多領域、資訊主宰戰爭的作法，期能將中共的地面、海上、空中、太空和網路部隊整合為真正的聯戰武力，以解決未來即將出現的各種威脅。聯合參謀部的功能整併作為、戰區司令部發展戰區專屬應變計畫作為，再加上戰略規劃辦公室展現專注當前與未來戰略策擬和作戰計畫作為等特質，都與高尼法案的精神一致。²⁷

以更有效率方式運用國防資源：中共啟動改革進程是在低效率的基準線上開始，希望藉由各種機會解決問題。其中最顯著的一項就是人力；共軍的架構傳統多半都是作為「職缺規劃」。相

較於過去裁軍時僅單純針對減少總員額，這次的作為專注於更有效率與效能地運用各種資源。在此一背景下，共軍宣布裁軍30萬人。多數觀察家都預測這項裁軍主要將針對陸軍內部的非戰鬥與低技術專業職務，以及所有使用過時武器系統的各個單位。另外，可能為了展現這些裁軍作為的再平衡效應，未獲官方證實的報導於2017年3月指出，中共海軍可能會增加海軍陸戰隊的兵力結構，以支持未來海外可能會執行的各種遠征部署任務，同時海軍技術人力亦獲得增加。這項裁軍的其他贏家還包含了火箭軍、空軍、網路和情監偵任務單位。中共各院校的軍職入學人數就顯示出此種取向，地面作戰為主的學生減少了四分之一，而其他優先領域的學生人數則相對增加。²⁸

不僅如此，檢視各軍種所屬的多個軍事院校後發現，針對過去軍區架構所建立疊床架屋的官僚體系、後備兵力結構和民兵部隊總員額等都將進行檢討，以決定是否裁撤或進行組織再造。在整體預算改革規劃

中，武獲方法亦進行檢討，以消除嚴重浪費現象，並確保共軍各式系統數量的快速增加，以期轉化為整體聯合作戰能力的提升。另外，針對提升效率以及打擊貪腐問題的進一步舉措，包含推動美軍稱為規定與作業指導等體系的標準化作為。²⁹

精進聯戰軍官經管：在聯戰軍官經管方面的一項重要影響，就是前文所提到的指派前北海艦隊司令袁譽柏中將擔任南部戰區司令部司令，這對共軍而言可謂空前創舉。雖然數字只有一個，但這卻是過去被視為完全不可思議的事情，顯示出中共打算在中央軍委會和戰區司令部層級建立真正聯合作戰參謀體系的整體積極方向。當像袁譽柏這樣高階幹部晉升時，預判亦將帶著同軍種的人馬隨行。³⁰ 另一個推動軍官幹部聯戰化的徵候，則是在共軍國防大學班隊中成立「新的『作戰指揮分流』，以訓練未來有望晉升高階職務的共軍軍官，而進入指揮分流班隊受訓，極有可能成為擔任未來聯戰指揮職務的必要條件。」³¹ 此項進展的指標之一，就是看有多少

參訓學官來自陸軍以外的其他軍種。其他指標則包含檢視較低階軍官能否參訓聯戰班隊，以及參謀人員未來真正參與聯戰的程度和派任這些參謀職務是否增加未來晉升機會。此項作為所面對的挑戰絕不容小覷。而打擊各層級的貪腐現象也是改革工作之一，如同孫飛和伍斯諾所言，打貪反腐甚至影響到整個晉升制度。³²

強化軍事作戰效能：中共過去的軍區架構並未有效將各軍種部隊融入地理或區域性指揮機關，許多作戰管制權力仍掌握在各軍種總部手中。此外，區域性指揮官並不必然在衝突發生時自動擔任作戰指揮官。此一任命會隨狀況進展再行決定，造成反應作為的延遲。前述推動建立戰區司令部的舉措，就是希望解決這項問題及其他眾多作戰窒礙，藉由排除軍種干預並直接律定戰區司令部就是該地區狀況出現時的作戰指揮官，以達到精簡指管安排的效果。³³

就聯戰軍官經管方面，挑戰仍在於能否有效落實。美國的作法是由各級指揮官採取主動

作為，中共體系仍然高度受集權決策左右，對行動自由造成限制。針對袁譽柏中將和乙曉光中將的任命案而言，選擇指揮官應從軍種中找出最適合執行該戰區所肩負任務的對象，以降低陸軍把持的情況。未來戰區司令部與各軍種總部的關係也仍有待觀察，因為有關武器系統獲得、人員訓練和人事經管組成等仍將由中央軍委會層級決定，以利各項需求能完全符合實際預算決策。同樣地，共軍仍須擺脫過去單一軍種主導的演習模式，轉為追求建立聯合共同作戰能力的演訓。除了上述問題外，共軍根本沒有傳統的聯合作戰文化可作為發展基礎。若想要改革能促成未來的作戰勝利，這點絕對必須開始培養。³⁴

聯合部隊的未來

在高尼法案誕生三十年後，美軍仍持續精進聯合部隊戰力和作業流程。同樣地，共軍也會隨制度成熟、威脅環境改變和戰爭方法的各種發展，持續檢視某些必須加強的領域。一如前參謀首長聯席會議主席鄧普

西(Martin Dempsey)上將所言，「在一個無比連結的時代進行權力分散，會讓毀滅性科技擴散的速度更快。」³⁵ 鄧普西主張，這些科技正以高速擴張，尤其是網路戰力，對於聯合作戰環境也產生相同程度的衝擊。鄧氏進一步指陳，未來美軍聯合部隊的作戰必須跨越地理疆界、軍種背景及所有領域。鄧普西要求建立的全球性整體作戰，是要「快速集結且在世界各地結合眾多夥伴以發揮決定性戰力。」³⁶ 共軍似乎也抱持類似觀點並採取各種因應步驟。

成立新的軍種

在中共的改革計畫中，特別成立了三個新的主要軍事機關。前所未見的是，共軍獨立的陸軍地面軍種司令部於2016年1月成立。這項打破傳統作為是希望降低整個共軍以陸軍為主導的現象，同時也提供一個能更有效專注發展地面戰戰術和軍種需求項目的平臺。相較於過去由總參謀部運作的方式，陸軍現在和其他軍種總部平起平坐(至少在組織圖上是如此)。此外，中共成立獨立的

火箭軍，取代原本的二砲部隊。魏茨與宋忠平等某些專家推測，如果發展一個新核武能力平臺的報導成真，則火箭軍的最終職掌不僅會包含傳統與核武飛彈，也會掌控中共海軍的戰略飛彈潛艦及空軍的戰略轟炸機。目前尚無任何證據顯示這將成為事實。其他包含羅根(David Logan)等專家則主張，較為可能的選項是建立一種類似美軍戰略司令部的混合型指管架構，由各軍種掌握載臺的戰術管制權，而火箭軍則掌握作戰管制權，旨在推動共軍的聯戰作為。最後，雖然美國最終於2017年8月宣布將網路司令部升格為第十個聯合作戰司令部，但中共早於2015年底已將網路、電子戰、情監偵，以及太空部隊等編組為戰略支援部隊(Strategic Support Force, SSF)，該單位直屬中央軍委會並負責提供各戰區司令部所需兵力。這顯示出中央軍委會非常重視多領域作戰中的資訊主宰權。³⁷ 戰略支援部隊的設計概念為：

「整體偵、打、防」的想法，必須讓情報、攻擊和防禦部隊完全整合，以協助特定領域的全



2016年12月9日，美軍碉堡山號飛彈巡洋艦(USS *Bunker Hill*)與共軍海軍大慶號護衛艦(舷號576)和鹽城號護衛艦(舷號546)在聖地牙哥例行性港口訪問後，於南加州海岸外實施戰術演練。(Source: USN/Craig Z. Rodarte)

方位作戰。這個新的組織架構也促成過去完全無法達到的統一計畫作為、兵力整建及作戰層次。³⁸

這似乎顯示中共在資訊領域指管實戰化上可能已取得領先地位。

當從地理接近程度分析美國和中共最可能發生的衝突時，火箭軍和戰略支援部隊所擁有戰力，凸顯這些系統將用於瓦解美軍的作戰概念。更明確地說，夏威夷檀香山距離臺灣遠達5,100哩，而臺灣海峽最寬僅有110哩。除了臺灣想定外，蘭德智庫的報告還強調，美國還有三個協防條約盟邦(菲律賓、

日本、南韓)也和中共有領土或海上主權爭端。從這個角度來看，中共可以準備打一場在其「後院」的仗，後勤和補給的距離都很短。中共的組織再造作為充分發揮其在「反介入/區域拒止」領域的優勢。共軍數量龐大且日益精密的彈道及巡弋飛彈系統，加上反太空、電子戰、資訊作戰和網路戰等戰力，早已讓美軍在南韓、日本及關島的基地飽受威脅，且對美軍在衝突發生時能否有效投入亞太地區構成挑戰。³⁹

強化軍民產業合作

中共在建立產業合作方面的重要進展就是成立「中央

軍民融合發展委員會」(Central Commission for Integrated Military and Civilian Development)。此一機關負責科技領域方面的軍民融合工作。其目的在於結合軍隊和產業界，共同合作推動通用科技項目整合，同時達到降低成本與發揮中共國防工業基礎優勢之目標。⁴⁰由於科技快速進步及其對戰場產生相對影響，像這種國防與產業界合作正是未來的關鍵走向。雖然美國前國防部部長卡特(Ash Carter)和眾議院軍事委員會主席索恩貝瑞(Mac Thornberry)所推動產業合作與武獲制度改革作為，是朝正確方向發展之舉措，但美國在此一方面卻遠落後中共。儘管面對諸多重大挑戰，中共國防產業似乎在掌握需求項目、獲得資訊及整合各種科技方面的獲得周期，擁有高於美國國防部的速度。雖然某些人會立即主張，那是因為中共集體體制的重大優勢來自於其運用網路間諜和網路竊取行為——在共軍改革作為後的類似作為可能更加猖獗——但美國國防部仍須找出方法在符合法律原則的條件下複製必

要成果。

結論

在具有里程碑意義的高尼法案通過近三十年後，中共推出了追求更高效率、戰力更強的聯合部隊改革方案。儘管可能是外界爭論的焦點，但似乎中共決策高層已學到某些美國的聯戰經驗教訓，但卻未付出最初促成高尼法案誕生所衍生類似程度的創傷、代價及挫折。這些重大變革所影響到的體系，擁有相當大的空間並可將大部分力量用於追求一項單純目標，那便是美國。

共軍聯合部隊改革成敗的最終衡量標準將是其未來在實戰中的表現。雖然高尼法案係由國會強制推動，但過去的作戰經驗和領導高層的觀察意見提供了信心並凸顯改革的必要性。即便遭遇軍種抗拒，但仍然不乏認同美國體制文人領導的「信徒」和領導者，這些人正是促成高尼法案式改革作為的推手。然而不同於美國在1980年代的情況，共軍缺乏支持其行動的實戰經驗，同時欠缺像瓊斯這樣支持改革的重量級高層領袖。中共的聯戰改革似乎是由習近平所驅策由上而下的作為，完全沒有軍方的支持者。基本上，共軍並未學到自己的經驗教訓並據以進行改正；相反地，其完全只從美國國防部汲取經驗。儘管如此，共軍在自身現況下得以簡化作為的其中一項因素，就是可強制進行改變的威權政治體制。⁴¹



2017年8月16日，瀋陽某基地共軍部隊在美國參謀首長聯席會議主席鄧福德上將和共軍北部戰區司令員宋普選共同視察下，準備執行攻擊演習。(Source: DOD/Dominique A. Pineiro)

中共發展迫使共軍改變原有的大陸軍主義，走向發展遠征戰力。獨立陸軍軍種成立就是一個打破中共陸軍傳統主宰其軍隊的正確方向步驟。成立戰區司令部，承擔作戰責任亦是一項重要的正向改變。值得一提的是，雖然轉變為聯合部隊，這些戰區司令部仍然完全以大陸地理疆界為重點，而全球軍事行動仍然由中央軍委會層級主導。這點截然不同於美國的聯合作戰司令部架構。再者，共軍改革作為並未包含成立如美軍特戰司令部等統一司令部機關，以解決諸如反武器擴散和反制暴力極端組織等跨區域議題。這些都是共軍持續演進過程中值得關注的要項。

同樣具關鍵的是，尤其在共軍改革發展之際，如何發自內心檢視共軍軍改的改變、改革及調整作為等將對美軍聯合部隊有所幫助，同時美軍也有必

要瞭解共軍在計畫作為、戰術戰法及武獲目的上如何改變威脅的樣貌。習近平在推動這些改革作為時曾表示，「我們的軍隊從小到大、從弱到強、從一個勝利到另一個勝利。在這條路上，改革與創新步驟從來不曾停止。」⁴² 由於習近平所展現的決心，美國軍文領導高層實應掌握這些發展並隨之推動強化戰力作為，方屬明智作法。美軍應

將其視為一項至關重要的事項並加以掌握。

作者簡介

Shane A. Smith上校係美空軍第25空軍作戰情報處處長。

Thomas Henderschedt上校係美國駐北京大使館海軍武官。

Timothy D. Luedecking上校係德州胡德堡第3軍後勤處處長。

Reprint from *Joint Force Quarterly* with permission.

註釋

1. Phillip C. Saunders and Joel Wuthnow, *China's Goldwater-Nichols? Assessing PLA Organizational Reforms*, INSS Strategic Forum 294 (Washington, DC: NDU Press, April 2016), 1, 9.
2. Samuel P. Huntington, "Defense Organization and Military Strategy," *The Public Interest*, Spring 1982, 24.
3. David C. Jones, "Why the Joint Chiefs of Staff Must Change," *Presidential Studies Quarterly* 12, no. 2 (Spring 1982), 140; James R. Locher III, "Has It Worked? The Goldwater-Nichols Reorganization Act," *Naval War College Review* 54, no. 4 (Autumn 2001), 96. 如洛赫所述，小羅斯福總統在歐洲成立由艾森豪上將指揮的統一司令部並成立參謀首長聯席會議，但仍無法克服太平洋戰區的軍種角力問題。當年該地區完全分割為麥克阿瑟上將和尼米茲上將兩個戰場。
4. *The National Security Act of 1947*, Pub. L. 253, 80th Cong., 1st sess., July 26, 1947; Peter J. Roman and David W. Tarr, "The Joint Chiefs of Staff: From Service Parochialism to Jointness," *Political Science Quarterly* 113, no. 1 (Spring 1998), 93.
5. Roman and Tarr, 92; Locher, 97–98.
6. *Department of Defense Reorganization Act of 1958*, Pub. L. 85-599, 85th Cong., 2nd sess., August 6, 1958; Jones, 140; Huntington, 21–23; Locher, 99; Jason Zaborski et al., *Evolution of Department of Defense Directive 5100.01: Functions of the Department of Defense and Its Major Components* (Washington, DC: Department of Defense, January 2014), 14–15; Dwight D. Eisenhower, "Special Message to the Congress on Reorganization of the Defense Establishment," speech, April 3, 1958, available at <www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=11340>; John T. Correll, "Eisenhower and the Eight Warlords," *Air Force Magazine*, July 2017, 58, 61.
7. Jones, 140; Huntington, 23; Locher, 99.
8. Locher, 99.
9. Ibid., 101.
10. Kathleen J. McInnis, *Goldwater-Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress*, R44474 (Washington, DC: Congressional Research Service, 2016), 27, 47–48; Locher, 99–101; Roman and Tarr, 97–98.
11. Senate Committee on Armed Services, *Defense Organization: The Need for Change*, S. prt., 99-86, 99th Cong., 1st sess., 1985, 4, 8, 639–640; Huntington, 4, 26–28, 32; Jones, 146; Roman and Tarr, 92, 94–96, 98; McInnis, 6, 48.
12. Jones, 144.
13. Peter W. Chiarelli, *Goldwater-Nichols Revisited: A Proposal for Meaningful Defense Reorganization* (Washington, DC: National War College, April 26, 1993), 5; McInnis, 47–48; Locher, 102; James R. Locher III, "Taking Stock of Goldwater-Nichols," *Joint Force Quarterly* 13 (Autumn 1996), 34.
14. *Goldwater-Nichols*.
15. Ibid., § 151–155, 164, 661–665; Locher, "Has It Worked?" 106–108; Roman and Tarr, 100–101; McInnis, 7–8; Locher, "Taking Stock of Goldwater-Nichols," 35–39.
16. Huntington, 21.
17. Saunders and Wuthnow, 1.

18. Jones, 140.
19. Joel Wuthnow and Phillip C. Saunders, *Chinese Military Reforms in the Age of Xi Jinping: Drivers, Challenges, and Implications*, China Strategic Perspectives 10 (Washington, DC: NDU Press, 2017), 32.
20. Saunders and Wuthnow, 5–6; Charles Clover, “Xi’s China: Command and Control,” *The Financial Times*, July 26, 2016, available at <www.ft.com/content/dde0af68-4db2-11e6-88c5-db83e98a590a>; Richard Weitz, “PLA Military Reforms: Defense Power with Chinese Characteristics,” *World Politics Review*, March 15, 2016, 1–9, available at <www.worldpoliticsreview.com/articles/18215/pla-military-reforms-defense-power-with-chinese-characteristics>; Sebastian Hornschild and Eva Pejsova, “A New PLA for a New Era,” *Issue Alert* 13 (April 1, 2016), 1, available at <www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert_13_PLA_n.pdf>; Cristina Garafola, “Will the PLA Reforms Succeed?” *China Analysis* 164 (March 30, 2016), 3, available at <www.ecfr.eu/page/-/XIS_ARMY_-_GARAFOLA.pdf>; Michael S. Chase and Jeffrey Engstrom, “China’s Military Reforms: An Optimistic Take,” *Joint Force Quarterly* 83 (4th Quarter 2016), 52; Cristina Garafola, “People’s Liberation Army Reforms and Their Ramifications,” RAND Blog, September 23, 2016, 2, available at <www.rand.org/blog/2016/09/pla-reforms-and-their-ramifications.html>; Wuthnow and Saunders, 6.
21. Weitz, “PLA Military Reforms,” 19; Saunders and Wuthnow, 4–6; Wuthnow and Saunders, 2–3, 54, 46–47.
22. Kathleen McLaughlin, “Chinese Power Play: Xi Jinping Creates a National Security Council,” *Christian Science Monitor*, November 13, 2013, available at <www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2013/1113/Chinese-power-play-Xi-Jinping-creates-a-national-security-council>.
23. Kenneth Allen, *Assessing the PLA’s Promotion Ladder to CMC Member Based on Grades vs. Ranks—Part 1*, China Brief 10, no. 5 (July 2010), available at <<https://jamestown.org/program/assessing-the-plas-promotion-ladder-to-cmc-member-based-on-grades-vs-ranks-part-1/>>.
24. Saunders and Wuthnow, 2–4, 7–8; Garafola, “People’s Liberation Army Reforms and Their Ramifications,” 2–3; Weitz, “PLA Military Reforms,” 3; Wuthnow and Saunders, 61–62; Ben Lowsen, “U.S. Experts Talk Chinese PLA Reform,” *The Diplomat*, March 23, 2016, available at <<http://thediplomat.com/2016/03/us-experts-talk-chinese-pla-reform/>>.
25. Roger Cliff, “Chinese Military Reforms: A Pessimistic Take,” *Joint Force Quarterly* 83 (4th Quarter 2016), 54; John Costello, *Strategic Support Force: Update and Overview*, China Brief 16, no. 9 (December 2016), available at <<https://jamestown.org/program/strategic-support-force-update-overview/>>; Choi Chi-yuk, “Admiral Named to Head PLA’s New Southern Theatre Command,” *South China Morning Post* (Hong Kong), January 19, 2017, available at <www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2063649/admiral-named-head-plas-southern-theatre-command>; “Military Watch: China’s Central Theater Command Gets a New Deputy Commander,” *SinoInsider*, February 14, 2018, available at <<https://sinoinsider.com/2018/02/military-watch-chinas-central-theater-command-gets-a-new-deputy-commander/>>.
26. Wuthnow and Saunders, 64.
27. 伍斯諾與孫飛特別說明各戰區應變計畫作為的重點為(東部戰區：臺灣海峽與東海；南部戰區：南海；北部戰區：朝鮮半島；西部戰區：中亞與「中」印邊界；中部戰區：首都衛戍)。Wuthnow and Saunders, 1, 17–18, 64–65; Anthony H. Cordesman and Steven Colley, “Chinese Strategy and Military Modernization in 2015: A Comparative Analysis,” final review draft, Center for Strategic and International Studies, October 10, 2015, 122, available at <https://esis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150901_Chinese_Mil_Bal.pdf>.
28. Shannon Tiezzi, “The Real Reason China Is Cutting 300,000 Troops,” *The Diplomat*, September 8, 2015, available at <<http://thediplomat.com/2015/09/the-real-reason-china-is-cutting-300000-troops/>>; Jamie Seidel, “China to Boost Marine Corps by 400 Percent to Enhance Growing World Influence,” *News Corps Australia Network*, March 15, 2017, available at <www.news.com.au/world/china-to-boost-marine-corps-by-400pc-to>.

- enforce-growing-world-influence/news-story/0d39501cbedd214994e435cecaf8c835>; Dennis J. Blasko, *What Is Known and Unknown about Changes to the PLA's Ground Combat Units*, China Brief 17, no. 7 (May 11, 2017), available at <<https://jamestown.org/program/known-unknown-changes-plas-ground-combat-units>>; *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017* (Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, May 15, 2017), 1, available at <www.defense.gov/portals/1/documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.pdf>.
29. Mark Farmer, "The PLAAF Policy Failures & Modernization," *Defence Review Asia* (January–February 2016), 34; Bodeen, "China to Maintain Defense Spending, Fight Waste"; Boehler; Saunders and Wuthnow, 4, 7.
30. Choi.
31. Phillip C. Saunders and John Chen, "Is the Chinese Army the Real Winner in PLA Reforms?" *Joint Force Quarterly* 83 (4th Quarter 2016), 46–47.
32. Ibid., 47; Saunders and Wuthnow, 5, 8.
33. Wuthnow and Saunders, 9; Chase and Engstrom, 50; Weitz, "PLA Military Reforms," 1.
34. Weitz, "PLA Military Reforms," 4, 6; Garafola, "People's Liberation Army Reforms and Their Ramifications," 5; Saunders and Chen, 47; Cliff, 56.
35. Martin E. Dempsey, "The Future of Joint Operations," *Foreign Affairs*, June 20, 2013, available at <www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-06-20/future-joint-operations>.
36. Ibid.
37. Saunders and Chen, 44, 46; Chase and Engstrom, 50–51; Weitz, "PLA Military Reforms," 2–3; Hornschild and Pejsova, 2; Michael S. Chase, *Nuclear Bomber Could Boost PLAAF Strategic Role, Create Credible Triad*, China Brief 17, no. 9 (July 6, 2017), available at <<https://jamestown.org/program/nuclear-bomber-boost-plaaf-strategic-role-create-credible-triad/>>; David C. Logan, *China's Future SSBN Command and Control Structure*, INSS Strategic Forum 299 (Washington, DC: NDU Press, November 2016), 1–2, 5–6, 8; "Statement by President Donald J. Trump on the Elevation of Cyber Command," Washington, DC, August 18, 2017, available at <www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/18/statement-donald-j-trump-elevation-cyber-command>.
38. Costello.
39. Eric Heginbotham et al., *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power 1996–2017* (Santa Monica, CA: RAND, 2015), 3–4, 21, 45–46; Richard Weitz, "China's Defense Reforms and Their U.S. Implications," *China-U.S. Focus*, April 6, 2016, available at <www.chinausfocus.com/peace-security/chinas-defense-reforms-and-their-us-implications>; Bill Gertz, "China's Great Leap in Space Warfare Creates Huge New Threat," *Asia Times* (Hong Kong), September 13, 2017, available at <www.atimes.com/chinas-great-leap-space-warfare-creates-huge-new-threat>; Anthony H. Cordesman and Joseph Kendall, "China's Evolving Military Strategy and the Reorganization of the People's Liberation Army," *The National Interest*, August 29, 2016, available at <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/chinas-evolving-military-strategy-the-reorganization-the-17508>>; Tom Shugart, *First Strike: China's Missile Threat to U.S. Bases in Asia* (Washington, DC: Center for a New American Security, 2017), 1–4, available at <www.cnas.org/publications/reports/first-strike-chinas-missile-threat-to-u-s-bases-to-asia>; *Annual Report to Congress*, 1, 34–35, 49–51.
40. Zhao Yusha, "Xi to Head Civil-Military Integration Body," *Global Times* (Beijing), January 22, 2017, available at <www.globaltimes.cn/content/1030186.shtml>; Leo Lin, "China's Answer to the U.S. Military-Industrial Complex," *The Diplomat*, April 11, 2017, available at <<http://thediplomat.com/2017/04/chinas-answer-to-the-us-military-industrial-complex/>>.
41. Saunders and Wuthnow, 5, 7, 9; Wuthnow and Saunders, 22.
42. "China's Xi to Shake Up Military Structure in Reform Push," Reuters, November 26, 2015, available at <www.reuters.com/article/us-china-defence-idUSKBN0ZhaoTF13T20151126>.