

習近平推動國防與軍隊改革「三大戰役」之研析

黃恩浩*

摘要

自習近平成為中國第五代領導人以來，就積極推行國防與軍隊改革(以下簡稱軍改)。中國共產黨於 2013 年 11 月 12 日召開第十八屆中央委員會第三次全體會議，通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，其中決議內容共有 16 項，而「深化國防和軍隊改革」被列為其中之一。加上在習近平企圖將解放軍建設為世界一流軍隊的「強軍思想」指導下，中國因此在 2015 年「實施深化國防和軍隊改革」規劃中提出「領導指揮體制改革」、「規模結構和力量編成改革」與「軍事政策制度改革」等三項重大改革，習近平更將這三大改革視為重新建構解放軍的「三大戰役」。在 2019 年的第五次「深化國防和軍隊改革領導小組」會議更強調，要深入貫徹習近平和中央軍委的軍改方向，完成軍改「三大戰役」任務。由此可見，習近平推動軍改將是解放軍脫胎換骨邁向軍事現代化的重要政策。而本文所要探討的是，中國進行這次軍改的進展與成效為何？對解放軍戰力提升是否有絕對性的影響？

關鍵字：中國軍改、三大戰役、現代化建軍、軍事政策制度

* 國防安全研究院國防戰略與政策研究所助理研究員、澳洲墨爾本大學政治學博士；通訊作者，電子信箱：paul.huang@indsr.org.tw

Analysis on Xi Jinping's Promotion of "Three Major Battles" for Defense and Military Reforms

An-Hao Huang^{*}

Abstract

This research investigates the progress and effectiveness of China's defense and military reforms under Xi Jinping with the approach of document analysis. Since November 2012, when Xi became the fifth-generation leader of the Chinese Communist Party (CCP), he has been actively pursuing reforms in national defense and the People's Liberation Army (PLA). Under the guidance of Xi's "strong military" thinking, the CCP presented three major reforms in its major plan of "Implementation of Deepening National Defense and Military Reforms" in 2005: including "reforms of leadership and command system," "reforms of scale, structure and strength formation" and "reforms of military policy system". Xi also regarded the three reforms as the "three major battles" to rebuild the PLA. The Beijing authorities attached great importance to the military reforms, and the leading group for "Deepening National Defense and Military Reforms" had already held nine meetings to promote the reforms from March 15, 2014 to August 31, 2019. The "three major battles" for the reforms of the CCP's national defense and military affairs can be an important opportunity for the CCP to move towards military modernization. Therefore, this research tries to explore two questions including: what is the progress and effectiveness of the three battles for CCP's military reforms? Does it have an absolute impact on the improvement of PLA's military effectiveness?

Keywords: China's military reforms, three major battles, military modernization, military policy system

^{*} Assistant Research Fellow, Division of National Defense Strategies and Policies, Institute for National Defense and Security Research; Ph. D. in Political Science, University of Melbourne(Australia); Acting as the Corresponding Author, E-mail: paul.huang@indsr.org.tw

壹、前言

為了順應現代戰爭型態轉變，以及回應國際安全形勢挑戰，習近平在 2014 年 3 月 15 日的中央軍事委員會「深化國防與軍隊改革領導小組」第一次會議上提出兩個重點：第一、領導小組的任務目標是強軍，以強軍檢視改革，以強軍引領改革，並且以強軍推進改革；第二、強軍要牢牢把握軍隊能打仗，打勝仗為聚焦點。這是習近平身為中共中央軍委主席及全體解放軍的最高統帥與改革小組組長，給中國國防與軍隊改革兩個相當明確的方向。而身為中央軍委副主席許其亮，也是該小組副組長亦曾公開表示，這次「軍隊改革難度前所未有」。由此可見，習近平推動深化軍改是場充滿風險與挑戰的任務。

北京當局之所以用「三大戰役」來描述現階段軍改，原因不外乎就是要呈現習近平軍改的重要性與跨時代意義。¹歷史上，傳統解放軍所謂「三大戰役」係指在 1948 年 9 月至 1949 年 1 月國共內戰期間的「遼瀋、徐蚌、平津」三次大會戰，而這三場大戰役幾乎奠定中共能夠在 1949 年建政的基礎。根據中國《澎湃》新聞報導，使用「三大戰役」一詞來形容這次軍改說法，是由習近平在「深化國防和軍隊改革領導小組」會議中首先提出，之後小組會議則續用該詞形容軍改。²從中共使用「三大戰役」來界定現階段軍改的用意看來，有兩個重要意涵：第一、在習近平思維中，他將這次軍改視為一場重要「內戰」。³第二、為習近平軍改工作進行歷史定位，有與毛澤東領導解放軍贏得國共內戰之功績並列之意。

在「打贏信息化局部戰爭」的前提下，習近平軍改目標就如同他在 2017 年 10 月的十九大會議上提出的「兩個西進」目標：⁴第一、「學習西方現代化建軍」，以建立世界一流軍隊。要求提升部隊機械化與資訊化能力，在建軍思維上要改變過去大陸軍作戰思維，轉向重視海空軍建設，同時成立火箭軍部隊，並學習美軍的

¹ 王傳寶，〈國防和軍隊改革進入“第三戰役”攻堅期〉，《央視網》，2019 年 8 月 5 日，〈<http://opinion.cctv.com/2019/08/05/ARTIRT4JoTdCYpRLTYLxFNms190805.shtml>〉(檢索日期：2020 年 1 月 16 日)

² 大鈞，〈這場軍改“第三戰役”關係官兵的切身利益〉，《澎湃》，2018 年 11 月 15 日，〈https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2636014〉(檢索日期：2020 年 1 月 10 日)

³ 華金、袁勃，〈中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組第五次會議在京召開〉，《人民網》，2019 年 1 月 22 日，〈<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0122/c1011-30583704.html>〉(檢索日期：2020 年 1 月 23 日)

⁴ 陳柏廷，〈十九大觀察：兩個西進，逐步實現強軍夢〉，《中國時報》，2017 年 10 月 24 日，〈<https://www.chinatimes.com/newspapers/20171024000386-260108>〉(檢索日期：2020 年 1 月 16 日)

戰訓經驗。第二、「突破西太平洋島鏈封鎖」，以達成「多領域作戰」(multi-domain battle)能力。此軍事目標劍指臺灣、美國與日本相當明確，近年中國海空艦機經由巴士海峽與宮古海峽穿越第一島鏈已常態化，未來解放軍是否能進一步突破第二島鏈並挑戰美國海上霸權，此戰略方向不僅考驗解放軍海空軍全域作戰與遠洋作戰能力，更考驗著習近平軍改的成效。

中國這次軍改是採「由上而下」的整體改革模式，迄今習近平推動軍隊「領刪導指揮體制改革」(脖子以上改革)與「規模結構和力量編成改革」(脖子以下改革)這兩場戰役已算告一段落。2018年11月，習近平接著正式宣布啟動「軍事政策制度改革」第三場戰役，目標是以制度化作為「確保中共對軍隊絕對領導」，也就是軍事政策制度改革各項事務工作，要由中共黨中央和中央軍委有制度地集中統一領導。⁵這場改革可說是習近平軍改的重中之重，因他想藉制度化的框架來鞏固黨軍一體、深化強軍思想、確保軍改的階段性成果。

自習近平掌權迄今，其對「強軍夢」要建立「世界一流軍隊」的具體作法就是推動軍改，企圖在國際上建立與大國地位對等，⁶以及與國家發展和利益相呼應的國防安全體系；最重要的是，要建設一支「敢打仗、打勝仗」並能夠與世界強權抗衡的強大軍隊。⁷因此，這次中國推動大規模軍改的階段性成效，以及對未來解放軍發展影響之議題值得深入探討。

貳、中國推動軍改的重要工作進展

在習近平上任後，多次訪視不同解放軍軍事單位，其走訪軍隊次數和頻率，以及對軍隊掌控的程度都遠高於上一代領導人胡錦濤。於十八大之後，習近平更藉反貪腐行動清除軍隊體系中江澤民人馬。更值得觀察的是，習近平往往是先到各地軍隊進行訪視，之後才到地方黨政機構拜會。習近平重視對軍隊的掌控與北

⁵ 〈國防部舉行軍事政策制度改革專題新聞發布會〉，中華人民共和國國防部，2018年11月15日，<http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-11/15/content_4829651.htm>(檢索日期：2020年1月16日)

⁶ M. Taylor Fravel, "China's 'World-Class Military' Ambitions: Origins and Implications," *The Washington Quarterly*, Vol. 43, No. 1 (Spring 2020), pp. 89-92.

⁷ 公方彬、侯昂好，〈習近平強軍思想論析〉，《人民網》，2018年8月13日，<<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0813/c40531-30226050.html>>(檢索日期：2020年1月16日)。

韓在金正日時代的「先軍政治」理念似乎有不謀而合之處，⁸而該理念的首要核心就是，軍委主席要親自掌握軍隊工作。⁹由此可見，儘管黨對軍的領導是中國「黨軍關係」的重要原則，然而在習近平的思維與作為上，軍事幾乎優先於政治，所以在習近平時代的黨軍關係中，領導人掌握軍隊的重要性似乎高於黨的優先性。以下就中國三大軍改的進展進行分析。

一、領導指揮體制改革

自習近平從 2015 年推動軍改開始，其改革幅度可謂是中共建政以來之最。其推動軍改雖背後有高級幕僚群協助，但若沒有其個人強勢作風也難以推動這場軍改。在中國實施「深化國防和軍隊改革」政策中，其軍改「三大戰役」是同時並行的。雖然直到 2018 年中國才正式宣布啟動「軍事政策制度改革」，但嚴格來說，此項制度改革橫跨了先前的其他兩項重要改革。而在這次軍改中，解放軍領導指揮體系改革更是必先處理的部分，其改革重點在於建立一套能夠上下銜接的聯合作戰指揮體系，在中央軍委層級是將現有總參謀部改組成為直屬中央軍委之聯合參謀部，對上能讓軍委主席有效行使最高軍令指揮權；對下則能夠整合各戰區聯合作戰指揮系統。

解放軍原本並無聯合作戰指揮體制，其過去的作戰指揮體系是以陸軍持久作戰之設計為主。但為適應現代戰爭的一體化聯合作戰指揮要求，這次領導指揮體系改革，主要是依據中國「深化國防和軍隊改革方案」並以「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」為總原則，包括：將原本權力高度集中的中央軍委總部機關(包括：總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部等四個總部)的「總部制」，改為多部門的「軍委辦事機關」，其中包括分權且相互制衡的 15 個職能部門(一廳、六部、三委、三辦、一署、一局)，¹⁰也新設紀律檢查委員會和政治委員會。此改革改轉變了解放軍長期作戰指揮與軍隊建設管理職能合一和建軍用兵一體的制度，同時解決軍隊領導機關層級龐雜、作戰指揮缺乏效能、聯合作戰體制不健全等問題。這總原則不僅符合現代解放軍聯合作戰統一指揮的新概念，也符合軍種專業化與體

⁸ 丁樹範，〈習近平時代的「先軍政治」？習近平主政的政治軍事分析〉，《展望與探索》，第 15 卷第 9 期(2017 年 9 月)，頁 1-7。

⁹ 楊麗娜、常雪梅，〈長城永固的「定海神針」——怎麼看維護和貫徹軍委主席負責〉，《解放軍報》，2017 年 6 月 30 日，第 7 版。

¹⁰ 申亞欣、盛卉，〈中央軍委機關改為十五個職能部門〉，《人民網》，2016 年 1 月 12 日，〈<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0112/c70731-28039781.html>〉(檢索日期：2020 年 2 月 16 日)

系化建設之要求。加上全面落實「軍委主席負責制」，有利中央軍委對軍隊集中統一指揮、黨對軍隊的絕對領導，以及軍委機關履行戰略規劃和整體軍隊管理的職能，此更有助於強化軍委權力運作的相互制衡。¹¹

(一)「軍委管總」原則

解放軍過去經歷了毛澤東的游擊戰訓練，以及模仿前蘇聯軍政軍令一體的軍制，所以長期以來解放軍領導體制都採取軍政軍令一元化。軍政軍令分開可以有效發揮作戰指揮效能和軍隊行政管理效能的設計，更是軍隊現代化建設的必經之路。習近平上任以來相當積極向美軍學習，所以軍隊領導指揮體系改革主要是效仿美國的軍政軍令分立制(例如：美國軍政由總統和國防部長－軍種部長－軍種部隊；軍令由總統與國防部長透過美國參謀聯席會議主席－聯合作戰司令部－作戰部隊)，構建「軍委－戰區－部隊」的三級作戰指揮體系，和「軍委－軍種－部隊」的三級領導管理體系(請參見圖 1)，改變了過去軍區制下層層簽核的狀況。¹²

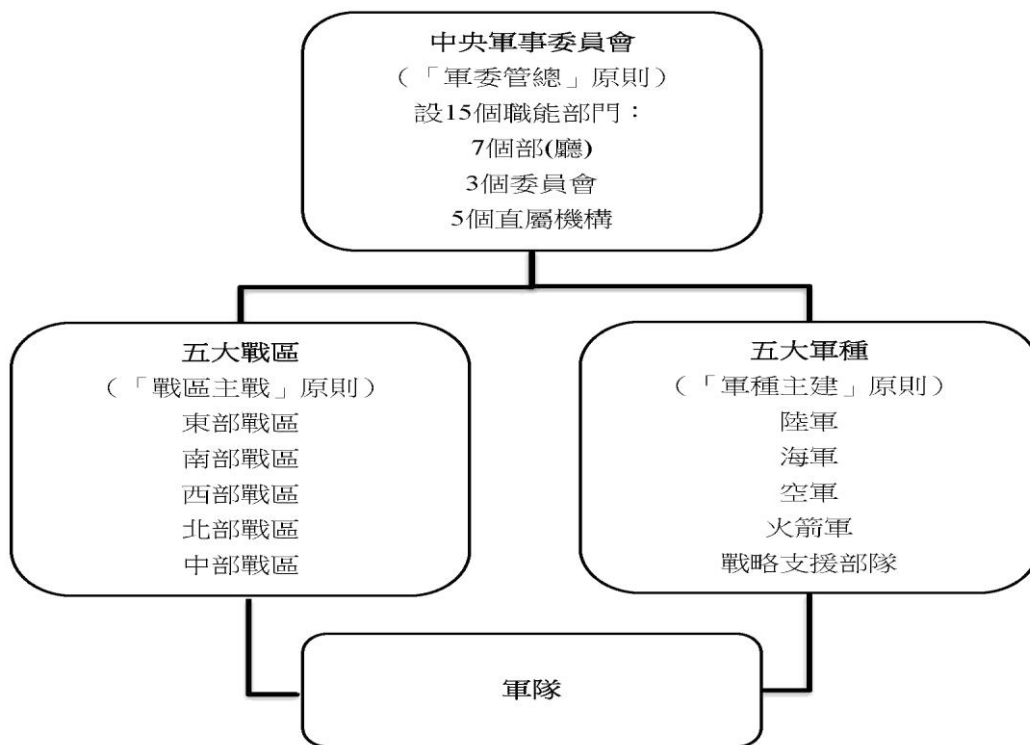


圖1 習近平軍改後的解放軍領導體系

資料來源：作者整理自公開資訊

¹¹ 劉曉朋，〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《新華網》，2016年1月1日，
<http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_1117646695.htm>(檢索日期：2020年2月18日)

¹² 劉宗翰，〈習近平主政下的共軍軍事改革〉，《海軍學術雙月刊》，第53卷第4期(2019年8月1日)，頁99。

此次軍改最大的轉變，是把軍權集中於「中央軍委主席」習近平，解決了過去文人出身的中央軍委主席被軍方架空的問題，就像是當時沒有任何軍事背景的胡錦濤。因此，該改革亦可形容成「中國版高尼法案」，美國在 1986 年的《高尼法案》(Goldwater-Nicholas Act)強調加強美國國防部文官的權威，而習近平軍改則是要強化軍委主席對軍隊的領導統御。¹³「軍委管總」原則使解放軍最高領導權歸中央軍委會，¹⁴指揮權集中於軍委主席，在黨軍一體制度下習近平才是軍隊決策權力的核心。

(二)「戰區主戰」原則

戰區主要是負責聯合作戰指揮任務，根據習近平命令，2016 年 1 月 16 日起，原解放軍「七大軍區」(以陸軍為主並強調守勢)停止行使指揮權，「五大戰區」(由多軍種編成且強調攻守合一)體制正式開始運作，同時組建各「戰區聯合作戰指揮機構」；同年 2 月 29 日起，解放軍按照新的領導指揮體制正式運作。¹⁵強調以聯合作戰與聯合兵種的戰區規劃，以因應未來現代化與資訊化高科技戰爭型態。同年 4 月 21 日，習近平更首次以「軍委聯指總指揮」身分視導「軍委聯合作戰指揮中心」，解放軍所有軍令下達與軍隊調度皆出於中心(請參見圖 2)。

中國五大戰區設計很明顯是效法美國建立「六大戰區」與俄國「四大軍區」的區域防禦模式，每區都代表不同的軍事戰略方向、任務與需求，¹⁶並有跨戰區且跨軍種間垂直且多向之聯合指揮作戰特點。¹⁷目前解放軍軍事戰略是在「積極防禦」戰略指導下「打贏信息化局部戰爭」，因應領土周邊「局部戰爭」則是五大戰區戰略規劃重點。例如：在五大戰區中，東部戰區駐地在南京任務是處理東海釣魚臺問題、臺灣問題與西太平洋安全問題、南部戰區駐地在廣州任務是處理南海主權

¹³ Shane A. Smith, Thomas Henderschedt, Timothy D. Luedecking, "Reverse Engineering Goldwater-Nichols: China's Joint Force Reforms," *Joint Force Quarterly*, No. 90 (July 2018), pp. 74-83.

¹⁴ 軍改後中央軍委會下設 15 個職能部門：7 個部(廳)：軍委辦公廳、軍委聯合參謀部、軍委政治工作部、軍委後勤保障部、軍委裝備發展部、軍委訓練管理部、軍委國防動員部。3 個委員會：軍委紀律檢查委員會、軍委政法委員會、軍委科學技術委員會。5 個直屬機構：軍委戰略規劃辦公室、軍委改革和編制辦公室、軍委國際軍事合作辦公室、軍委審計署、軍委機關事務管理總局。參考：李宜良，〈習近平：講政治謀打贏搞服務做表率，努力建設「四鐵」軍委機關〉，《解放軍報》，2016 年 1 月 12 日，版 1。

¹⁵ 李曉波，〈強軍五年迎盛會之二：轉型重塑〉，《央廣網》，2017 年 10 月 13 日，<http://military.cn.cn/ycdj/20171013/t20171013_523986013_1.html>(檢索日期：2020 年 2 月 18 日)

¹⁶ 美國的六大戰區有北方司令部、太平洋司令部、中央司令部、歐洲司令部、南方司令部和非洲司令部。俄國則有東、西、南、中四大軍區，每個軍事區的作戰方向與任務皆不同。

¹⁷ 管淑平，〈共軍改設五大戰區，轉型美國模式〉，《自由時報》，2016 年 2 月 2 日，<<https://features.ltn.com.tw/spring/article/2016/paper/955505>>(檢索日期：2020 年 2 月 20 日)

與東南亞區域安全問題、西部戰區駐地在蘭州任務是因應中亞與南亞區域安全問題、北部戰區駐地在瀋陽任務是因應朝鮮半島與俄國等問題、中部戰區駐地在北京任務是負責北京衛戍區安全。¹⁸

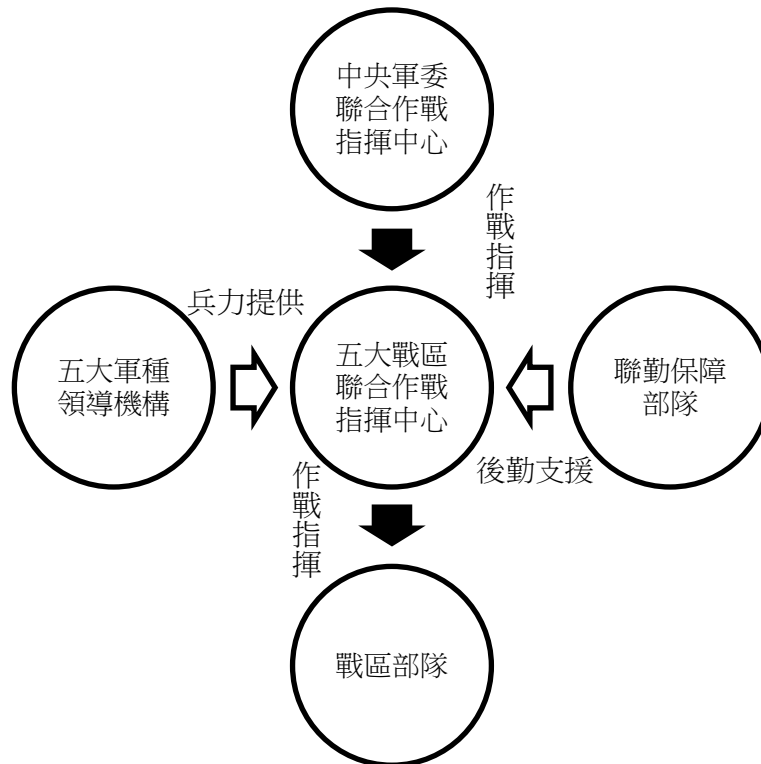


圖2 解放軍聯合作戰指揮體系

資料來源：謝游麟，2018/2。〈析論中共軍改後之聯合作戰指揮體制〉，《海軍學術雙月刊》，第52卷第1期，頁49。

（三）「軍種主建」原則

在軍兵種主要負責部隊建設管理之原則下，成立「陸軍領導機構、火箭軍、戰略支援部隊與聯勤保障部隊。」陸軍領導機構的成立，顯示解放軍正逐漸拋棄大陸軍主義，打破陸軍原由軍委四總部主導而高於其他軍種的指揮模式，此有利於健全陸軍聯合作戰指揮體制扁平化設計。火箭軍的前身為中國二砲部隊，在此次軍改中升格為火箭軍部隊，此改革主要是參考前蘇聯戰略火箭軍部隊的建軍經

¹⁸ 李宜良，〈中國人民解放軍戰區成立大會在北舉行〉，《人民日報》，2016年2月2日，版1。

驗，目的是強化對區域周邊與全球的嚇阻力量。戰略支援部隊成立的主要的任務是支援戰場作戰，確保解放軍在航天、太空、電磁和網絡等戰場能取得一定作戰優勢。聯勤保障部隊則是進行聯勤保障和戰略戰役支援保障的主要力量，包括：戰備倉儲、衛生勤務、輸油管線、運輸投送、工程建設、應急修復、資產儲備、軍需採購等任務。¹⁹

二、規模結構和力量編成改革

五大戰區成立後，解放軍在「戰區主戰」和「軍種主建」原則下，戰區設置陸海空軍及武警機關，徹底轉變過去七大軍區體制下龐雜的功能系統。各軍種在體制上與建設上歸軍種部管轄，陸海空軍及武警機關設立後，將有利於提升戰區管理和指揮效率，更能符合未來「一體化聯合作戰」之需要。要補充說明的是，在「信息主導、精打要害、聯合制勝」的作戰指導思維下，²⁰「一體化聯合作戰」概念係指，在平時與戰時能將各作戰系統做一橫向的連結，整合不同軍種的力量，以因應作戰行動需求。例如：指揮管理一體、信息分享一體、作戰行動一體、作戰平台一體、多領域戰場一體與作戰支援一體等。²¹此外，如果軍隊在規模結構和力量編成上，落後於現代戰爭形態和作戰方式的發展，就可能喪失國家在戰略和戰爭上的主動性。所以隨著資訊與科技因素對戰爭型態的影響越來越大，解放軍軍事組織朝「精幹化、一體化、小型化、模塊化、多能化」²²等方向轉變將越明顯。

（一）裁軍 30 萬人

中國邁向科技建軍的同時，解放軍「瘦身」(downsizing)問題是必要考量。習近平裁軍目的亦是在重塑解放軍的指揮系統，把長期被各軍區所把持的指揮權收回中央。在 2015 年，習近平宣布裁軍 30 萬人，解放軍總員額從 230 萬縮編至 200

¹⁹ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《新時代的中國國防》白皮書全文，2019 年 7 月 24 日，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content_4846424.htm>（檢索日期：2020 年 2 月 20 日）

²⁰ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《中國的軍事戰略》白皮書全文，2015 年 5 月 26 日，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm>（檢索日期：2020 年 4 月 20 日）

²¹ 張明睿，〈強軍夢—中國軍事現代化的進程與意涵〉，《台灣國際研究季刊》，第 13 卷第 2 期（2017 年），頁 137-163。

²² 王士彬、安普忠，〈習近平出席中央軍委軍隊規模結構和力量編成改革工作會議〉，《中國軍網》，2016 年 12 月 3 日，<http://www.81.cn/dblj/2016-12/03/content_7390461.htm>（檢索日期：2020 年 2 月 20 日）

萬，至 2018 年 3 月，北京宣布已基本完成裁軍進度。²³解放軍在習近平主導下的裁軍作為，其目的不外乎是要走現代化精兵路線，建設量少質高的優質兵力規模結構，精簡機關和部隊文職人員，更新或淘汰老舊裝備，推動部隊由「數量規模」向「品質效能」轉型，以及由「人力密集」向「科技密集」轉變，²⁴這次裁軍後的陸軍兵力規模約 91 萬(陸軍人數首次低於百萬)、海軍約 30 萬(其中海軍陸戰隊從約 2 萬人增加到約 4 萬 3 千多人)、空軍約 42 萬、火箭軍約 13 萬、戰略支援部隊約 14 萬。官兵比從 1 比 2.7 調降至 1 比 3.5，文職人員則從 4 萬增至約 20 萬。²⁵

(二) 軍隊編制調整

2015 年 11 月，中共中央軍委將實施已久的軍委「四總部制」改為「中央軍委多部門制」。習近平在 2017 年 4 月 19 日發布訓令，²⁶要調整組建解放軍 84 個軍級單位，含括：陸海空三軍、火箭軍以及戰略支援部隊等。²⁷同年 4 月 27 日，調整陸軍集團軍，將原來編制的 18 個集團軍調整為 13 個集團軍，同時組編各集團軍特戰旅，以因應不同的特殊軍事需求與非傳統安全任務。²⁸

(三) 成立新軍種與組建聯勤部隊

2015 年 12 月 31 日，成立火箭軍與戰略支援部隊。2016 年 9 月 13 日，中央軍委聯勤保障部隊成立，設立武漢聯勤保障基地，作為中央軍委聯勤保障部隊最高機關，其他聯勤保障基地則分布在五大戰區中，無錫、桂林、西寧、瀋陽、鄭州等五大聯勤保障中心。再者，中國在 2018 年也進行軍醫系統改革，解放軍重點醫院均納入聯勤保障部隊編制。戰略支援部隊的成立，代表解放軍未來將更重視機動作戰與多領域攻防的戰略要求。在解放軍聯合作戰的頂層設計和領導管理趨勢下，優化戰略支援部隊兵力結構和部隊編成，相當有利解放軍實現由「區域防

²³ 林克倫、繆宗翰，〈裁軍 30 萬，陸國防部：已基本完成〉，《中央社》，2018 年 3 月 29 日，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/201803290370.aspx>>(檢索日期：2020 年 2 月 20 日)

²⁴ 侯臥松，〈習主席為什麼決定裁軍 30 萬？〉，《中國軍網》，2016 年 10 月 10 日，http://www.81.cn/big5/jwsj/2016-10/10/content_7293940.htm。

²⁵ 蔡樂，〈第二波軍改三大動作 2.6 萬軍官將被清洗〉，《新紀元》，2017 年 1 月 5 日，<<https://www.epochweekly.com/b5/513/17392.htm>>(檢索日期：2020 年 2 月 20 日)

²⁶ 王璐、閻嘉琪，〈全軍新調整組建 84 個軍級單位，習近平發布訓令〉，《人民網》，2017 年 4 月 19 日，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0419/c1011-29221096.html>>(檢索日期：2020 年 2 月 21 日)

²⁷ 關於共軍 84 個軍級單位。參考：〈84 個軍級單位是什麼？〉，《明報》，2017 年 4 月 20 日，<https://www.mingpaocanada.com/tor/htm/News/20170420/tcab1_r.htm>(檢索日期：2020 年 2 月 21 日)

²⁸ 張貽智、陳津萍，〈對習近平「強軍思想」發展之研究〉，《海軍學術雙月刊》，第 53 卷第 3 期(2019 年 6 月 1 日)，頁 126。

衛型」向「全域作戰型」(或稱「全域懾戰」)軍隊轉變。²⁹

(四) 軍兵種機關整編

陸軍原來由軍委四總部直接指揮，而無陸軍司令員一職。陸軍領導機構在 2015 年 12 月 31 日成立後，由李作成任首位陸軍司令員，解放軍陸軍在體制上不再一軍獨大。至 2017 年止，海軍、空軍、火箭軍、武警部隊機關整編工作完成，全軍團以上建制單位機關減少一千多個，軍官數量減少 30%。依據不同安全需求與作戰任務來改變部隊編成，使部隊編成朝向「編實、混編、多功能、彈性」發展。2018 年 1 月頒行第八版《軍事訓練條例》，除強化軍隊聯合訓練外，同時藉訓練與演習來檢驗軍改後，其編裝是否符合實戰所需。2019 年 2 月 11 日，首次發布《中國人民解放軍軍事訓練監察條例(試行)》，³⁰該條例宗旨提高軍隊備戰能力。2020 年 1 月 2 日，習近平在《開訓動員令》更強調要「以戰領訓」，以驗證部隊在軍改的階段性實戰成效。³¹

(五) 武警部隊改革

武警部隊人數相當龐大，外界稱之為解放軍「第六大軍種」。2018 年 3 月 21 日，中國中央印發《深化黨和國家機構改革方案》，³²根據該方案安排公安邊防、公安警衛與公安消防等部隊不再列中國武警部隊的編制，全部轉到地方。其中公安邊防劃歸國務院管轄的公安部，並結合新成立國家移民管理局進行調整與整合，將所有現役編制納入人民警察體系內。在「軍是軍、警是警、民是民」的分流與回歸專業之原則下，³³將國務院國家海洋局領導管理的海警部隊納入武警部隊體制，並把武警部隊擔負民事、屬性任務的黃金、森林、水電等部隊整體移交相關國家體系行政部門，並改編為非現役專業部隊。同時，撤回武警部隊海關執勤兵力，

²⁹ 李衛海，《中國國防制度》(北京：中國民主法治出版社，2017 年 8 月 1 日)，頁 197-198。

³⁰ 王珂園、程宏毅，〈中央軍委主席習近平簽署命令發佈「中國人民解放軍軍事訓練監察條例(試行)」〉《新華網》，2019 年 2 月 11 日，〈http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-02/11/c_1124101234.htm〉(檢索日期：2020 年 2 月 21 日)

³¹ 黃恩浩，〈習近平發布解放軍「開訓動員令」之觀察〉，《國防安全週報》，第 82 期(2020 年 1 月 17 日)，頁 15-20。

³² 王頌，〈中共中央印發「深化黨和國家機構改革方案」〉，《新華社》，2018 年 3 月 21 日，〈http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm〉(檢索日期：2020 年 2 月 21 日)

³³ 謝游麟，〈析論中國大陸武警改革之意涵與發展〉，《展望與探索》，第 17 卷第 2 期(2019 年 2 月)，頁 122-138。

以徹底統一軍委對武警部隊領導管理和指揮調度之關係。³⁴

(六) 海警轉隸武警

2018 年 6 月 22 日，中國第十三屆全國人大常務委員會第三次會議依照《深化黨和國家機構改革方案》和《武警部隊改革實施方案》決策之規劃，通過《關於中國海警局履行海上維權執法職權的決定》³⁵，自 2018 年 7 月 1 日起，將規模龐大且素有「第二海軍」之稱的海警部隊，全部併入武警部隊的領導指揮體系，成立「武裝警察部隊海警總隊」，對外名稱為「中國海警局」。在海上「主權爭議地區」及在維護領海主權方面，北京當局企圖把海警的角色放在第一線，以符合國際海洋法慣例和國際社會的基本認知。此作法在處理海上突發或爭議事件時，可以降低軍事武裝衝突的敏感度，在維護海洋權益的競爭中更能保持政治靈活性，為解決海上外交爭端提供了彈性和空間，更有利於北京當局進行海上維權行動。與中國海警不同的是，海軍任務則是要在近海與遠海地區進行實戰訓練，並在戰時有能力與他國爭奪制海權。³⁶

(七) 其他相關配套改革

1. 軍事院校與研究機構改革

在軍改前，解放軍擁有 67 所軍事院校，分別隸屬於軍委四總部和各軍兵種。於 2017 年 6 月 29 日中國國防部公佈，改革後中央軍委直屬院校兩所(解放軍國防大學、解放軍國防科技大學)、武警部隊學校六所與各軍兵種學校 35 所，共 43 所。³⁷ 在習近平的「軍民融合」(military-civil fusion)政策下，³⁸ 解放軍對大學的掌控遠遠超過「國防七校」和 61 所屬於中國國防工業機構的大學，還有 160 多個民間

³⁴ 中共「武裝警察」，簡稱「武警」，完全不具備任何民主國家司法警察權特質。被叫做「武警」，這是為因應在 1980 年代解放軍裁軍後的配套措施，被裁的解放軍內衛部隊，轉編後被稱為武警部隊。本次改革後武警縮編成六種：邊防、警衛、消防、森林、黃金、水電部隊。

³⁵ 邱麗芳，〈全國人民代表大會常務委員會「關於中國海警局行使海上維權執法職權的決定」〉，《新華社》，2018 年 6 月 23 日，〈<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0623/c1011-30078248.html>〉(檢索日期：2020 年 2 月 21 日)

³⁶ 黃恩浩，〈中國海警部隊轉隸武警體系之觀察〉，《國防情勢月報》，第 137 期(2018 年 11 月 9 日)，頁 27-36。

³⁷ 〈國防部公佈調整改革後軍隊院校名稱〉，中華人民共和國國防部，2017 年 6 月 29 日，〈http://www.mod.gov.cn/topnews/2017-06/29/content_4783986.htm〉(檢索日期：2020 年 2 月 21 日)

³⁸ Marcel Angliviel, Benjamin Spevack, Devin Thorne, "Open Arms: Evaluating Global Exposure to China's Defense-Industrial Base," Center for Advanced Defense Studies (C4ADS), September 25, 2019, 〈<https://static1.squarespace.com/static/566ef8b4d8af107232d5358a/t/5d95fb48a0bfc672d825e346/1570110297719/Open+Arms.pdf>〉(檢索日期：2020 年 2 月 22 日)

科技實驗室與公司獲得參與軍事武器和國防設備計畫的專屬許可證。³⁹簡言之，在習近平強軍思想下推動的軍民融合政策作為，除了積極結合國內外民間公司或企業之外，同時也利用大學或的技術與研發能力來支援軍工企業集團以強化中國軍事現代化進程。⁴⁰即是要從國防工業領域拓展到經濟、科技、教育、人才等各領域，使關鍵基礎設施與軍事深度融合，並成為由生產力轉換為戰鬥力的重要途徑。

2. 軍事司法體制與軍階制度改革

2016 年 1 月，北京撤銷解放軍總政治部和全軍政法委員會，組建中央軍委政法委員會。6 月，將軍事檢察院由以往按照軍兵種和武警系統設置，調整成為區域化設置，也就是在五大戰區內設置軍事法院。⁴¹2019 年 12 月 8 日，經中央軍委批准，中央軍委辦公廳發布《關於先行調整軍級以上軍官軍階晉升有關政策的通知》。⁴²改革方向是採「軍階主導軍官等級」之制度，全盤考慮不同職級與類型軍官軍階晉升政策調整。以指揮管理類軍級以上軍官為改革重點，強調不同層級軍階級別與職務等級的對應關係。再者，將正師級的大校軍銜改為與英美軍制相同的准將。

3. 軍隊和武警部隊全面停止有償服務

「軍隊和武警部隊有償服務」指，在提供軍事資源以保障軍隊的同時，將多餘軍事資源向社會開放並提供有償服務。但 1998 年後，解放軍和武警部隊停止經商，不再進行企業化營利，軍隊和武警部隊部分企業等單位因此無償移交給地方，迄今仍留下一部分部隊，繼續以「有償服務」方式營運(例如：醫院、軍事院校、科研機構、土地、倉庫、碼頭、文藝產品等)。於 2017 年 10 月，中國司法部發布《司法部關於做好為軍隊和武警部隊全面停止有償服務提供法律服務工作的通知》；2018 年 6 月，中國中央辦公廳、國務院辦公廳、中央軍委辦公廳印發《關於深入推進軍隊全面停止有償服務工作的指導意見》，全面停止軍隊有償服務。中國

³⁹ Alex Joske, "The China Defence Universities Tracker—Exploring the Military and Security Links of China's Universities," Australian Strategic Policy Institute (ASPI), Report No. 23/2019, November 25, 2019, <<https://www.aspi.org.au/report/china-defence-universities-tracker>>(檢索日期：2020 年 2 月 22 日)

⁴⁰ 黃恩浩，〈中國軍事現代化「採花釀蜜」做為之研析〉，《國防情勢月報》，第 147 期，2018 年 9 月 26 日。

⁴¹ 王俊，〈軍事法院、檢察院已調整組建運行，打破隸屬著眼懲腐〉，《中華網》，2016 年 7 月 18 日，<<http://military.china.com/news/568/20160718/23082794.html>>(檢索日期：2020 年 2 月 22 日)

⁴² 中央軍委辦公廳，〈關於先行調整軍級以上軍官軍銜晉升有關政策的通知〉，《新華社》，2019 年 12 月 8 日，<http://www.mod.gov.cn/shouye/2019-12/08/content_4856403.htm>(檢索日期：2020 年 2 月 22 日)

2019 年 7 月 24 日公布的《新時代的中國國防》白皮書提到，至 2018 年 6 月止，解放軍各機關、部隊及所屬單位從事的房地產租賃、農副業生產、接待等 15 個行業的有償服務停止活動，累計停止有償服務的項目比例高達 94%。⁴³

4.將兵役制度改為「兩徵兩退」

2020 年 1 月 16 日，中國國務院與中央軍委批准，「自 2020 年起，將義務兵徵集由一年一次徵兵一次退役，調整為一年兩次徵兵兩次退役。」⁴⁴實行「兩徵兩退」後，徵兵時間區分為上下半年兩次。為提升部隊素質，這次改革主要以徵召大專院校學生為對象，以保持解放軍年度兵員徵召總量穩定(總員額維持約 200 萬人)。⁴⁵在維持部隊編現比之前提下，透過增加徵召次數，可以強化兵力訓練的銜接過程，減少單次新兵入伍與退伍的數量，維持兵源「平穩進出」確保部隊始終保持高度戒備狀態。

三、軍事政策制度改革

中國國防部於 2018 年宣布開始進行「軍事政策制度改革」，政治目標是為了維持黨軍一體的絕對原則。該項改革的實施主要是由「中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組」統一籌劃指導，並由「軍委改革和編制辦公室」進行組織協調。中國預計在 2020 年完成各領域各系統的政策制度改革配套，構建「中國特色社會主義」軍事政策制度體系的基本架構。並且要在 2022 年前建構起比較完備的制度體系，例如：將各項軍改領域的配套政策予以制度化，構建比起以往較為現代化的軍事政策制度體系。⁴⁶

2019 年的中國國防白皮書亦論及「軍事政策制度改革」，就是進行對制定、完

⁴³ 同註 19。

⁴⁴ 解放軍義務役男性報名時間在上半年從 1 月 10 日至 2 月 15 日，下半年從 4 月 1 日至 8 月 15 日。男性入伍年齡為 18 至 24 歲，報名的程序是：一、線上報名，二、初審初驗，三、體檢政審，四、走訪調查，五、預定新兵，六、張榜公示，七、批准入伍。女性報名時間上半年從 1 月 10 日至 2 月 15 日，下半年從 6 月 26 日至 8 月 15 日。女性入伍年齡是 18-22 歲，報名的程序是：一、線上報名，二、初審初驗，三、體檢考評，四、政治審查，五、預定新兵，六、批准入伍。馮粒、曹昆，〈義務兵實行一年兩徵兩退〉，《人民網》，2020 年 1 月 17 日，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0117/c1011-31552369.html>>; 周子靜，〈2020 年確定兩次徵兵，上半年報名通道開啟〉，《澎湃》，2020 年 1 月 9 日，<https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5468757>(檢索日期：2020 年 2 月 22 日)

⁴⁵ 黃恩浩，〈中國兵役首次實施「兩徵兩退」之觀察〉，《國防安全週報》，第 87 期(2020 年 2 月 27 日)，頁 9-12。

⁴⁶ 〈國防部舉行軍事政策制度改革專題新聞發布會〉，中華人民共和國國防部，2018 年 11 月 15 日，<http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-11/15/content_4829651.htm>(檢索日期：2020 年 2 月 23 日)

善和落實各項軍事政策制度與配套的改革。推進這一改革的軍事目的，主要是在提升軍隊戰鬥力基礎上，調整軍隊積極性、主動性、創造性，建立健全軍事政策制度體系。⁴⁷改革重點在推進軍隊與黨的建設改革制度、重建軍事力量政策制度、推行建立軍官職業化制度、改革軍事管理政策制度，以及全面停止軍隊有償服務制度等。

習近平強調，軍事政策制度改革是解放軍一項全面制度性的整建，事關全面建成世界一流軍隊。其要求解放軍，要統一改革思想和行動，規劃改革強軍之戰略。⁴⁸到目前為止，中國基本上完成了軍隊「領導指揮體制」與「規模結構和力量編成」改革，而 2018 年正式啟動的軍事政策制度改革，是中國對其他兩項改革以制度化為面向做階段性全面檢討，這次軍事政策制度改革是中國未來持續推動軍改是否能成功的重要關鍵。

參、中國近期軍改的階段性特色

北京為了使軍事改革順利進行，於 2019 年 11 月設立一個軍事智庫，正式名稱為「軍事政策制度改革諮詢評估專家庫」，目的是針對軍事事務相關改革項目，提供獨立且客觀的政策評估與建議，並為「中央軍委」提供相關決策諮詢。嚴格說，該機構其實帶有「中央軍委」顧問的性質。在專家庫名單中，一些知名專家會被列入，如殲 20 戰機總設計師、海軍技術專家與其他國防科技專家學者等。在中國階段完成領導體制及兵力結構改革後，此專家庫設置在「中央軍委」組織下，顯示中國軍事政策與制度的變革才正要展開。

為提升軍事系統運作效能，推動解放軍朝高質量方向發展。軍事政策制度改革的目標包括：第一、建立具「中國特色社會主義特色」軍事政策制度體系。第二、鞏固中國中央權威和軍委集中統一對軍隊的領導。第三、建立聯合作戰且平戰一體的軍事政策制度。第四、建立軍民融合的軍事力量與政策制度。第五、建立高效精準、整體規範、紀律嚴謹的軍事管理政策制度。而軍事政策制度改革諮詢評估專家庫的設置將有利中國進行政策評估並達成上述目標。習近平軍改階段性特色如下：

⁴⁷ 同註 19。

⁴⁸ 同註 6。

一、中共建政以來最大軍改

習近平於 2013 年十八大上任執政後，於同年 11 月的中共十八屆三中全會提出「深化軍隊體制編制調整改革，推進軍隊政策制度調整改革，推動軍民融合深度發展」的軍事改革計畫，並將軍隊改革納入了國家全面深化改革的總體規劃。2014 年 3 月成立「中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組」，習近平相當積極推動軍事改革計畫改進入實質性實施階段。習近平掌權後的軍改可以說是中共建政以來最大程度的軍改。軍事上的成效包括：(一)加強軍隊聯合作戰指管訓練。(二)培養軍隊聯戰指揮人才。(三)落實軍隊實戰化訓練。(四)深化軍隊國際合作與聯合軍演等。

二、軍權逐漸向習近平集中

2015 年 11 月以來，中央軍委會將原先四總部制改為多部門制後，目前，第十九屆中央軍委會的體制組成有一位主席(習近平)、兩位副主席(許其亮、張又俠)、四個委員(魏鳳和、李作成、張升民、苗華)。⁴⁹這次軍委會制度改革主要是為弱化與分散兩位軍委副主席(許其亮主管政治工作與軍改，張又俠主管軍事裝備)的軍權，將人事、預算、作戰、決策等重要權力逐漸集中在軍委主席一人，並朝組織制度化方向發展。

三、在軍改中鞏固黨的領導

這次軍改的主要特點，是將過去以大陸軍為主體的軍隊改變為類似西方聯合指揮模式的軍隊。將四總部改多部門制凸顯了各部門與中央軍委之間的從屬關係，避免任何一方勢力擁兵自重進而挑戰中央。值得關注的是，五大戰區在承平時無權管理部隊，平時所有軍隊都由五個軍兵種總部所指揮，不僅可確保黨對軍隊的領導，且更能夠直接且有效率地指揮軍隊。如同習近平在軍改方案中提及，「更好地使軍隊最高領導權和指揮權集中於黨中央」。⁵⁰習近平在 2016 年 1 月 12 日對新任軍委機關負責人講話時也強調，「軍委機關的領導幹部講政治是第一要求，必須堅守黨性原則，堅定政治信念，增強政治意識，站穩政治立場，嚴守政

⁴⁹ 同註 14。

⁵⁰ 程宏毅、常雪梅，〈習近平：全面實施改革強軍戰略，堅定不移走中國特色強軍之路〉，《人民網》，2015 年 11 月 27 日，〈<http://cpc.people.com.cn/n/2015/1127/c64094-27861889.html>〉(檢索日期：2020 年 4 月 24 日)

治紀律，做政治上的明白人」。⁵¹

四、武警與海警由軍委掌控

北京在 2017 年 12 月下令，武裝警察部隊自 2018 年 1 月 1 日起劃歸中央軍委指揮體制，由中共中央、中央軍委集中領導與統一接管，不再受國務院與公安部直接管轄。這代表以後國務院無權再指揮武警部隊，地方政府同樣地也無權調動武警與海警。就海警部隊而言，海警背後的支持力量是解放軍海軍，主要發揮海上武力嚇阻和作戰支援的軍事角色，當海上爭端升級為戰爭行動時，海軍就能立即投入作戰。隨著海警武器裝備與船艦噸位提升，海軍與海警之間戰法與戰術協同、情報共享、通信聯絡都將實現一體化作戰能力。雖然海警與海軍職責不同，但在軍委統一指揮體系下，雙方將可以協調配合，海軍船艦裝備必要時可轉移給海警使用，這讓北京在維護海上主權和海洋權益時更有效率，對區域國家也更具威脅性。

五、藉著軍改清算江系人馬

習近平對解放軍的控制程度可媲美毛澤東。在十八大後，除了軍事組織制度調整，習近平也藉反貪腐行動整肅江澤民遺留在軍中的派系人馬，所以先後整肅前軍委副主席徐才厚、郭伯雄，此舉是中共歷史上絕無僅有的。2017 年 10 月以「清洗徐郭餘毒」為由，逮捕前中央軍委聯合參謀部的參謀長房峰輝，以及政治工作部主任張陽(已在 2017 年 11 月 23 日自縊身亡)。⁵²

六、保障「一帶一路」安全

隨著中國資本擴張全球，為保護在海外的經濟利益，其軍備擴張是無可避免。中國主導「一帶一路」倡議，需要有遠洋海軍保護其海上航線及海外利益，尤其在巴基斯坦、阿富汗、中亞與中東等政局不穩的地區。要保護中國在「一帶一路」地區的交通、軍事及能源設備，過去擁抱大陸軍主義的解放軍指揮系統，其能力絕對達不到這個跨國的目標。過去解放軍以發展陸軍為主，強調防禦中國的領土邊疆範圍。自習近平於 2013 年 9 月提出「一帶一路」倡議以來，解放軍過時的戰略守勢傳統已經無法確保該倡議在國際間的推廣，因此其有必要將軍隊指揮系統

⁵¹ 許江、黃子娟，〈習近平接見軍委機關各部門負責同志並發表重要講話〉，《人民網》，2016 年 1 月 12 日，〈<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0112/c1011-28041919.html>〉(檢索日期：2020 年 2 月 24 日)

⁵² 同註 8。

與兵力結構進行改革，並提升海空軍與火箭軍兵力，以確保其海外利益邊疆與海上戰略的需求。⁵³

七、重視「軍民融合」政策

中國「軍民融合」發展，首見於中共十七大報告中，自 2012 年 11 月以來，習近平相當重視「軍民融合」的實踐。2015 年 3 月，在十二屆全國人大會議三次會議解放軍代表團全體會議時，習近平要求把「軍民融合」發展戰略提升為國家戰略，並要將「軍民融合」政策明列在中國的「國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」(2016 至 2020 年)之中。⁵⁴中國近年致力推動「軍民融合」政策，即「動員民間部門提升本國軍事力量」，大幅強化國內學術界與軍事、安全機構之間的連結。中共「十九大」的報告中提到，深化國防科技工業改革，形成軍民融合深度發展格局，構建一體化的國家戰略體系和能力。簡言之，北京當局高度重視由國家積極主導的「軍民融合」發展戰略，其做法就是利用國內大學與研究機構研究創新能力，加速軍事現代化發展以強化軍隊硬實力。⁵⁵

八、軍改現階段任務已完成

習近平的上述種種軍改作為，都是試圖強化中央軍委對解放軍的權威性和集中統一領導，尤其是鞏固軍委主席的黨政軍權力。在軍改推行一段時間之後，習近平因此有必須藉由「軍事政策制度改革」作出階段性檢討，也要對部分軍改的實驗結果做出制度性的定案，以及對未來軍改的發展進行評估。

肆、軍改提升解放軍的現代化戰力

2017 年 10 月，中共十九大提出新時代國防和軍隊建設「三步走」發展戰略規劃：第一步，主張「到 2020 年要實現軍隊的機械化與信息化建設，提升軍事戰略能力。」第二步，強調「到 2035 年要實現國防和軍隊現代化。」第三步，預計「到本世紀中葉要將解放軍全面建成世界一流軍隊。」⁵⁶由上列軍改總目標可知，中國

⁵³ 周平，〈中國應該有自己的利益邊疆〉，《探索與爭鳴》，2014 年第 5 期(2014 年 5 月)，頁 22-26。

⁵⁴ 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要〉，中華人民共和國國防部，2016 年 3 月 18 日，〈http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-03/18/content_4646969.htm〉。(檢索日期：2020 年 4 月 24 日)

⁵⁵ 黃恩浩，〈中國推動「軍民融合」政策的觀察〉，《國防安全週報》，第 77 期(2019 年 12 月 13 日)，頁 5-10。

⁵⁶ 朱建陵，〈習近平軍改「三步走」創新第一〉，《中國時報》，2016 年 3 月 14 日，〈<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160314000400-260108>〉(檢索日期：2020 年 2 月 24 日)

在習近平時代對於軍隊建設的目標相當具有野心，而 2020 年是驗收軍隊領導管理體制與聯合作戰指揮體制改革是否符合習近平之要求的關鍵年度，亦關係著解放軍能否繼續依照習近平的第二步與第三步建軍目標。

在 2019 年 3 月，中國十三屆政協、人大兩次會先後召開年度會議，該「兩會」主要議程設定，包括：行政部門的《政府工作報告》、法政部門的司法檢察工作、審議政府預算等重大項目。⁵⁷儘管這兩會徒具橡皮圖章形式，但從中國行政部門的相關報告文件中，依然可以看出解放軍建設的可能發展方向，像是特別是軍事事務所涉及的軍事預算，以及在習近平後軍改時代的軍事政策。根據新聞媒體統計，中國軍事預算在 2016 年之前曾經連續五年保持兩位數成長，最近四年的年增率雖有所減緩，但整體來看，中國軍事預算支出卻是呈現 25 年持續成長的趨勢。

從中國政府的角度觀察這次軍改，由李克強在 2019 年 3 月 5 日的《政府工作報告》可看出重點：首先，確保政治掌控：「堅持黨對軍隊絕對領導的根本原則和制度，牢固確立習近平強軍思想、全面深入貫徹軍委主席負責制」。其次，落實軍隊制度化：「深入推進政治建軍、改革強軍、科技興軍、依法治軍」。第三，強調總體國防：「繼續深化國防和軍隊改革。加強和完善國防教育、國防動員體系建設。深入實施軍民融合發展戰略，加快國防科技創新步伐。」⁵⁸該報告提及的軍改重點，不僅呼應習近平的軍改政策與方向，亦為習近平確立了軍事強人的形象。藉由增加軍費以及近年軍改推展，筆者認為，從 2020 年算起的未來十年間，解放軍將擁有六大軍事戰略能力：

第一、陸軍將以合成旅為主力骨幹，配合特戰旅的編成，以獲得全面的戰略彈性與作戰能力。

第二、目前中國已經進入雙航艦時代，即使尚未具備戰鬥力，但解放軍仍然可以運用這兩艘航母作為境外海空聯合作戰演習之載台，並將演習範圍推至第一島鏈附近地東海、台海與南海。未來解放軍海軍將組成 3 艘航艦為核心的戰鬥群，配合 055 型驅逐艦與 075 型兩棲攻擊艦的服役，擴大海軍在全球的投射範圍，並

⁵⁷ 程宏毅、姜萍萍，〈中國人民政治協商會議第十三屆全國委員會第二次會議政治決議〉，《新華網》，2019 年 3 月 13 日，〈http://www.xinhuanet.com/politics/2019lh/2019-03/13/c_1210081302.htm〉(檢索日期：2020 年 2 月 25 日)

⁵⁸ 李克強，〈2019 年政府工作報告全文〉，《中國政府網》，2019 年 3 月 5 日，〈<http://www.gov.cn/zhuanti/2019qglh/2019lh/zfgzbg/index.htm>〉(檢索日期：2020 年 2 月 26 日)

將「前沿防衛」(forward defense)戰線從東南沿岸推進至西太平洋的第二島鏈。⁵⁹

第三、空軍將以匿蹤戰機構成作戰主力，例如：殲-20，並藉「運 20」、「空警 500」，「轟 6-K」等組建戰略空運能力。

第四、火箭軍除配備新式彈道飛彈外，有可能藉新式的 094 型或 096 型彈道飛彈核潛艦建構北冰洋或在南太的戰略核潛部隊，以取得更大範圍的全球核戰略嚇阻能力。

第五、持續發展太空戰力，中國全球第二大的衛星擁有國，數量僅次於美國，具有先進的遙測、通訊與定位科技，解放軍在該基礎上將可強化對全球陸海空即時的監測能力，包括：提供更高解析度以及動態影像的觀測，使戰略與軍事情報的收集更完整。

第六、在資訊化建設的階段目標上，中國自主研製的北斗衛星系統將在 2020 年全面建構完成，該系統全球覆蓋衛星導航系統總共需要 35 顆衛星，包括 5 顆地球同步軌道衛星，至目前為止衛星系統已有 26 顆衛星在軌。一旦該系統建構完成，未來解放軍「陸、海、空、天、電、網」六位一體的多領域作戰能力將會逐漸獲得提升。

儘管習近平推動軍改迄今已取得一定的成就，但在軍隊重新調整與組建過程中也產生了尚待解決的問題：第一，中國成立戰區時間很短，很多戰區軍事事務還在摸索中，多軍種的合成部隊需要專業的領導軍官，目前解放軍尚缺乏熟悉聯合作戰的戰區指參人才。第二，中國政府要求國營企業要保證將 5%的工作職位提供給被裁減的退役軍人，以緩解裁軍 30 萬後的人員安置問題，然而以營利為導向的國營事業勢必會避開雇用軍退而無專業的人員。雖然中國於 2018 年正式成立「退役軍人事務部」，處理受軍改影響的退役軍人，其成效仍有待觀察。第三，中國各戰區雖然已經頒佈許多準則與作業規定，其是否能符合實際軍事事務需求，仍需要一段時間的磨合與驗證。第四，解放軍決策在傳統上都是由軍隊指揮官與政委一起連署才生效，這將造成戰區與其以下層級聯合指揮決策產生爭議，⁶⁰這問題並

⁵⁹ M. Taylor Fravel, "China's Changing Approach to Military Strategy: The Science of Military Strategy from 2001 to 2013," in Joe McReynolds, ed., *China's Evolving Military Strategy* (Washington, DC: Jamestown Foundation, 2016), pp. 59-60.

⁶⁰ 丁樹範，〈個人權力與意志的結合－評習近平強軍戰略部署與成效〉，《展望與探索》，第 16 卷第 2 期(2018 年 2 月)，頁 1-6。

不會隨聯合作戰機制的建立而消失。基本上，解放軍軍事政策制度改革並不會增加兵力，但是會讓中國的精兵政策、軍委權力集中、戰區運作、軍事事務等走向制度化與現代化。

伍、結論

在 2016 年 5 月中央軍委提出「到 2020 年要基本完成國防與軍隊改革目標，實現機械化，資訊化建設取得重大進展，建構能夠打贏訊息化局部戰爭的軍事力量。」⁶¹可見 2020 年是解放軍推動軍改的關鍵年，而該軍改是否能達成現代化目標則有賴制度化的推行。習近平在 2018 年 11 月推動「軍事政策制度改革」，可以說是一項對軍改的階段性檢討。習近平自上任以來，就積極透過反貪腐並集中軍權，先後整肅江澤民遺留下來的的人馬。同時，也推動軍隊制度改革，整併軍事機構、裁軍，將武警系統納歸中央軍委統一管轄，強化中央軍委會權力。這些作為都明確顯示，習近平正不斷將軍事權力往自身集中。

習近平軍改的確有助提升解放軍軍事現代化進程，於 2020 年 1 月份在武漢爆發「新冠肺炎」(COVID-19)後，習近平號召全黨全國打一場防疫阻擊戰，以中部戰區的軍力來防堵不斷擴大的疫情，使得目前中國的防疫成果獲得世界認可。儘管有些先進國家也動用軍事手段來防堵這次疫情，除以色列、德國、韓國與澳洲外，⁶²其他國家的成效卻沒有比中國做得好。雖然中國以軍事為主要手段的防疫作為獲得了一定成效，但回顧防疫初期的狀況可說是指揮架構不明且軍民權責混淆之狀況。這現象凸顯了習近平推動軍改以來，只專注強化傳統軍事作戰能力，卻忽略提升平時對重大傳染病等非傳統威脅的應變能力。更甚者，從這次肺炎疫情跨越一個戰區的範圍來看，這現象顯示出，解放軍跨戰區間的作戰支援能力仍不足。基本上，解放軍在完成階段性軍改之後，目前幾乎已完成合成旅級訓練演習，但集團軍與戰區的聯合演習與訓練尚未成熟，對非傳統威脅的應變力仍有待加強。

⁶¹ 〈中央軍委頒發「軍隊建設十三五規劃綱要」〉，中華人民共和國國防部，2016 年 5 月 12 日，<http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2016-05/12/content_4657071.htm>(檢索日期：2020 年 2 月 26 日)

⁶² 英國倫敦的智庫「Deep Knowledge Group」在 4 月 12 日發表一份，針對在新冠肺炎疫情威脅之「全球最安全國家」進行排名報告，以色列名列第一、德國第二、韓國第三、澳洲第四、中國第五、紐西蘭第六，臺灣則排名在第七。參考：「Top 40 Covid-19 Safety Ranking,」Deep Knowledge Group, April 12, 2020, <<https://www.dkv.global/safety-ranking>>(檢索日期：2020 年 4 月 23 日)

最後，從制度建構的角度，習近平目前正試圖要建構一個完善的軍事專業體系，經過這幾年以「摸著石頭過河」方式處理軍隊「領導指揮體制改革」與「規模結構和力量編成改革」，習近平因此必須對「軍事政策制度改革」，也就是對「制定、完善和落實各項軍事政策制度」等方面做出階段性檢討與配套措施，同時也要對部分政策推動結果做出定案。由此觀之，習近平強軍思想下的軍改仍會持續進行。中國是否能夠在 2022 年前建構起相對比較完整的軍事制度體系，以及其建設世界一流軍隊的野心與能力是否能夠匹配，此有待後續觀察。

參考文獻

一、中文部分

丁樹範，2017/9。〈習近平時代的「先軍政治」？習近平主政的政治軍事分析〉，《展望與探索》，第 15 卷第 9 期，頁 1-7。

丁樹範，2018/2。〈個人權力與意志的結合－評習近平強軍戰略部署與成效〉，《展望與探索》，第 16 卷第 2 期，頁 1-6。

大鈞，2018/11/15。〈這場軍改“第三大戰役”關係官兵的切身利益〉，《澎湃》，<https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2636014>

中央軍委辦公廳，2019/12/8。〈關於先行調整軍級以上軍官軍銜晉升有關政策的通知〉，《新華社》，<http://www.mod.gov.cn/shouye/2019-12/08/content_4856403.htm>

中華人民共和國國防部，2016/5/12。〈中央軍委頒發「軍隊建設十三五規劃綱要」〉，中華人民共和國國防部，<http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2016-05/12/content_4657071.htm>

中華人民共和國國防部，2016/3/18。〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要〉，中華人民共和國國防部，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2016-03/18/content_4646969.htm>

中華人民共和國國防部，2017/6/29。〈國防部公佈調整改革後軍隊院校名稱〉，中華人民共和國國防部，<http://www.mod.gov.cn/topnews/2017-06/29/content_4783986.htm>

中華人民共和國國防部，2018/11/15。〈國防部舉行軍事政策制度改革專題新聞發

- 布會》，中華人民共和國國防部，<http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-11/15/content_4829651.htm>
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2019/7/24。《新時代的中國國防》白皮書全文，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content_4846424.htm>
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2015/5/26。《中國的軍事戰略》白皮書全文，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm>
- 公方彬、侯昂好，2018/8/13。〈習近平強軍思想論析〉，《人民網》，<<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0813/c40531-30226050.html>>
- 王士彬、安普忠，2016/12/3。〈習近平出席中央軍委軍隊規模結構和力量編成改革工作會議〉，《中國軍網》，<http://www.81.cn/dblj/2016-12/03/content_7390461.htm>
- 王俊，2016/7/18。〈軍事法院、檢察院已調整組建運行，打破隸屬著眼懲腐〉，《中華網》，<<http://military.china.com/news/568/20160718/23082794.html>>
- 王珂園、程宏毅，2019/2/11。〈中央軍委主席習近平簽署命令發佈「中國人民解放軍軍事訓練監察條例(試行)」〉《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-02/11/c_1124101234.htm>
- 王傳寶，2019/8/5。〈國防和軍隊改革進入“第三戰役”攻堅期〉，《央視網》，<<http://opinion.cctv.com/2019/08/05/ARTIRT4JoTdCYpRLTYLxFNms190805.shtml>>
- 王頤，2018/3/21。〈中共中央印發「深化黨和國家機構改革方案」〉，《新華社》，<http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm>
- 王璐、閻嘉琪，2017/4/19。〈全軍新調整組建 84 個軍級單位，習近平發布訓令〉，《人民網》，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0419/c1011-29221096.html>>
- 申亞欣、盛卉，2016/1/12。〈中央軍委機關改為十五個職能部門〉，《人民網》，<<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0112/c70731-28039781.html>>
- 朱建陵，2016/3/14。〈習近平軍改「三步走」創新第一〉，《中國時報》，<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160314000400-260108>>
- 李克強，2019/3/5。〈2019 年政府工作報告全文〉，《中國政府網》，<<http://www.gov.cn/zhuanli/2019qglh/2019lhzfzgbg/index.htm>>
- 李宣良，2016/1/12。〈習近平：講政治謀打贏搞服務做表率，努力建設「四鐵」軍

- 委機關》，《解放軍報》，版 1。
- 李宣良，2016/2/2。〈中國人民解放軍戰區成立大會在北京舉行〉，《人民日報》，版 1。
- 李衛海，2017/8/1。《中國國防制度》，北京：中國民主法治出版社。
- 李曉波，2017/10/13。〈強軍五年迎盛會之二：轉型重塑〉，《央廣網》，<http://military.cnr.cn/ycdj/20171013/t20171013_523986013_1.html>
- 周子靜，2020/1/9。〈2020 年確定兩次徵兵，上半年報名通道開啟〉，《澎湃》，2020 年 1 月 9 日，<https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5468757>
- 周平，2014/5。〈中國應該有自己的利益邊疆〉，《探索與爭鳴》，2014 年第 5 期(2014 年 5 月)，頁 22-26。
- 林克倫、繆宗翰，2018/3/29。〈裁軍 30 萬，陸國防部：已基本完成〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/201803290370.aspx>>
- 邱麗芳，2018/6/23。〈全國人民代表大會常務委員會「關於中國海警局行使海上維權執法職權的決定」〉，《新華社》，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0623/c1011-30078248.html>>
- 侯臥松，2016/10/10。〈習主席為什麼決定裁軍 30 萬？〉，《中國軍網》，2016 年 10 月 10 日，<http://www.81.cn/big5/jwsj/2016-10/10/content_7293940.htm>
- 張貽智、陳津萍，2019/6。〈對習近平「強軍思想」發展之研究〉，《海軍學術雙月刊》，第 53 卷第 3 期，頁 120-130。
- 張明睿，2017。〈強軍夢—中國軍事現代化的進程與意涵〉，《台灣國際研究季刊》，第 13 卷第 2 期，頁 137-163。
- 許江、黃子娟，2016/1/12。〈習近平接見軍委機關各部門負責同志並發表重要講話〉，《人民網》，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0112/c1011-28041919.html>>
- 陳柏廷，2017/10/24。〈十九大觀察：兩個西進，逐步實現強軍夢〉，《中國時報》，2017 年 10 月 24 日，<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20171024000386-260108>>
- 程宏毅、姜萍萍，2019/3/13。〈中國人民政治協商會議第十三屆全國委員會第二次會議政治決議〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/politics/2019lh/2019-03/13/c_1210081302.htm>

- 程宏毅、常雪梅，2015/11/27。〈習近平：全面實施改革強軍戰略，堅定不移走中國特色強軍之路〉，《人民網》，<<http://cpc.people.com.cn/n/2015/1127/c64094-27861889.html>>
- 華金、袁勃，2019/1/22。〈中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組第五次會議在京召開〉，《人民網》，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0122/c1011-30583704.html>>
- 馮粒、曹昆，2020/1/17。〈義務兵實行一年兩徵兩退〉，《人民網》，<<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0117/c1011-31552369.html>>
- 黃恩浩，2018/11/9。〈中國海警部隊轉隸武警體系之觀察〉，《國防情勢月報》，第 137 期，頁 27-36。
- 黃恩浩，2019/9/26。〈中國軍事現代化「採花釀蜜」做為之研析〉，《國防情勢月報》，第 147 期，頁 1-12。
- 黃恩浩，2019/12/13。〈中國推動「軍民融合」政策的觀察〉，《國防安全週報》，第 77 期，頁 5-10。
- 黃恩浩，2020/1/17。〈習近平發布解放軍「開訓動員令」之觀察〉，《國防安全週報》，第 82 期，頁 15-20。
- 黃恩浩，2020/2/27。〈中國兵役首次實施「兩徵兩退」之觀察〉，《國防安全週報》，第 87 期，頁 9-12。
- 楊麗娜、常雪梅，2017/6/30。〈長城永固的「定海神針」－怎麼看維護和貫徹軍委主席負責〉，《解放軍報》，第 7 版。
- 管淑平，2016/2/2。〈共軍改設五大戰區，轉型美國模式〉，《自由時報》，<<https://features.ltn.com.tw/spring/article/2016/paper/955505>>
- 劉宗翰，2019/8/1。〈習近平主政下的共軍軍事改革〉，《海軍學術雙月刊》，第 53 卷第 4 期，頁 99。
- 劉曉朋，2016/1/1。〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_1117646695.htm>
- 編輯，2017/4/20。〈84 個軍級單位是什麼？〉，《明報》，<https://www.mingpaocanada.com/tor/htm/News/20170420/tcab1_r.htm>
- 蔡樂，2017/1/5。〈第二波軍改三大動作 2.6 萬軍官將被清洗〉，《新紀元》，<<https://>>

[/www.epochweekly.com/b5/513/17392.htm](http://www.epochweekly.com/b5/513/17392.htm)>

謝游麟，2018/2。〈析論中共軍改後之聯合作戰指揮體制〉，《海軍學術雙月刊》，第 52 卷第 1 期，頁 42-55。

謝游麟，2019/2。〈析論中國大陸武警改革之意涵與發展〉，《展望與探索》，第 17 卷第 2 期，頁 122-138。

二、外文部分

Alex Joske, 2019/11/25. "The China Defence Universities Tracker—Exploring the military and security links of China's universities," Australian Strategic Policy Institute (ASPI), Report No. 23/2019, <<https://www.aspi.org.au/report/china-defence-universities-tracker>>

Deep Knowledge Group, "Top 40 Covid-19 Safety Ranking," Deep Knowledge Group, April 12, 2020, <<https://www.dkv.global/safety-ranking>>

M. Taylor Fravel, "China's 'World-Class Military' Ambitions: Origins and Implications," *The Washington Quarterly*, Vol. 43. No. 1 (Spring 2020), pp. 85-99.

M. Taylor Fravel, "China's Changing Approach to Military Strategy: The Science of Military Strategy from 2001 to 2013," in Joe McReynolds, ed., *China's Evolving Military Strategy* (Washington, DC: Jamestown Foundation, 2016), pp. 40-73.

Marcel Angliviell, Benjamin Spevack, Devin Thorne, 2019/9/25. "Open Arms: Evaluating Global Exposure to China's Defense-Industrial Base," Center for Advanced Defense Studies (C4ADS), <<https://static1.squarespace.com/static/566ef8b4d8af107232d5358a/t/5d95fb48a0bfc672d825e346/1570110297719/Open+Arms.pdf>>

Shane A. Smith, Thomas Henderschedt, Timothy D. Luedecking, "Reverse Engineering Goldwater-Nichols: China's Joint Force Reforms," *Joint Force Quarterly*, No. 90 (July 2018), pp. 74-83.

收件日期：2020 年 03 月 02 日

一審日期：2020 年 03 月 20 日

採用日期：2020 年 05 月 19 日