

共軍新一波體制編制調整的戰略意涵

沈明室*

從 2011 年下半年開始，共軍正式展開一連串的體制編制改革的作為，從軍事院校改革開始，擴及到總參謀部重要的二級部。例如，在總參謀部設立戰略規劃部、總參軍訓和兵種部更名為軍訓部、總參成立信息化部；在軍事院校體制編制改革，如縮減軍事院校規模、軍事科學院成立國防政策研究中心、軍事科學院成立非戰爭軍事行動研究中心、國防大學成立反腐倡廉建設研究中心等。由於共軍體制編制改革正式實施的時間，正逢亞太軍事戰略情勢的變化，共軍在南海問題日趨強硬，美軍在亞太進行防範共軍的戰略部署等，難免讓外界認為共軍體制編制的變革似乎有其特定意圖與目的存在，尤其是針對台海及南海的問題。

事實上，軍隊體制編制的建構不是為了解決突發性的狀況，而是為了軍隊現代化的長遠性發展。如果說共軍體制編制的改革是在針對亞太區域或是針對台海，其實是政治性的解讀所產生的威懾的邊際效應，體制編制改革有其背景因素及戰略目的。

新一波體制編制調整之背景因素

共軍這一波的體制編制改革，與過去的背景略有不同，

* 作者為國防大學戰略研究所助理教授

過去因為戰爭的刺激，促進共軍的軍事現代化，而體制編制改革則是現代化的重要環節。如韓戰後引起共軍五十年代的軍事現代化，帶動共軍從國共內戰以後的重大體制編制的變革。懲越戰爭帶動八十年代的軍事現代化，進行百萬裁軍。這波的變革並無直接的戰爭衝擊，但受到下列背景的影響。

一、軍事現代化的進一步需求

共軍講求跨越式的發展，先求部分程度的資訊化，以帶動軍隊科技與機械化。以總參信息化部為例，就在建構資訊化作戰最需要的資訊基礎結構，以促進資訊網絡與科技的提升。尤其現代高科技武器的運作已數位化，強調不同系統的整合，系統與系統的聯結是戰力整合的重要關鍵，信息化部扮演推動與整合的角色。

二、重大戰略問題的評估與規劃

過去共軍重大戰略問題的解決，比較依賴重要領導者的討論及決策，但是從介入韓戰、發動懲越戰爭等，均證明最高領導人決策並非最理性的決策。而且在團體思考的制約下，往往做出難以彌補的錯誤決策。為了協助及支援決策，必須先對預期的重大戰略問題進行評估與分析，以做為中央軍委決策的參考。例如對於南海主權問題究竟應採外交或軍事的手段，中共難以抉擇，倉促決策會有後遺症。透過戰略規劃可以讓未具軍事背景的文人中央軍委主席，能依據客觀評析論點做決策，不易受周遭軍頭個人的主觀影響。

三、軍隊縮減的客觀評估

江澤民主政期間，共軍持續進行大幅的縮減。在胡錦濤

任內，並未在軍隊體制編制等重大國防改革有重大成果。過去軍隊裁減的依據源自於最高軍事領導者的拍板定案，容易受到領導者認知與情感取向的影響。共軍為了讓軍隊調整與縮減有客觀的依據，寄望成立戰略規劃部門以客觀的系統分析方式，尋求最佳的政策方案。

四、美國軍事事務革命的影響

共軍現代化以往採取蘇聯模式，而在蘇聯瓦解之後，美國經歷數次高科技戰爭，資訊化作戰理論與科技非常成熟，使共軍轉而學習美軍的現代化模式。如同國軍學習美國的國防組織變革先後成立整合評估室與戰略規劃司，共軍也看到類似的趨勢與需求，強化及提升國防領導機構的組織功能。

五、非常規戰爭的需求

軍事科學院非戰爭軍事行動研究中心成立原因在於非傳統安全任務的需求增加。如在各種自然災害面前，往往要動用軍隊參與救災。1998年中國大陸的大洪水、2008年的汶川大地震，都可看出共軍在救災中扮演重要角色。然而在非戰爭軍事行動中也有一些問題需要解決。軍隊遂行非戰爭軍事行動與軍隊日常戰備工作的矛盾如何協調？軍隊在人員訓練和裝備如何滿足遂行各種非戰爭軍事行動的要求？都是研究中心關注的焦點。

體制編制調整概況

一、總參謀部成立戰略規劃部

總參謀部是共軍中央軍委的參謀部門，中央軍委的軍事

戰略決策都應經過總參謀部的分析研判，進而提供行動方案協助中央軍委決策。在總參謀部設立戰略規劃部，主要執行五大任務：

- 研究重大戰略問題
- 組織擬定軍隊建設發展計畫和改革方案
- 提出軍隊戰略資源總體配置和宏觀調控建議
- 協調解決跨總部、跨領域的有關問題
- 檢查評估軍隊建設計畫落實情況

主要進行長遠戰略規劃與計畫考核的任務。

二、總參謀部軍訓和兵種部改編為軍訓部

共軍最初在總參謀部成立個別兵種的部級單位，後來除通信外，將各兵種併在一起成立兵種部，最後與軍事訓練部門結合，成為軍訓與兵種部。現在改為軍訓部，主要在強調共軍三軍訓練的整合。軍訓部有四大任務：

- 進一步強化軍事訓練戰略管理
- 加強聯合訓練宏觀管理
- 強化軍兵種訓練統籌指導
- 整合陸軍訓練和兵種建設指導

三、總參通信部更名為信息化部

去(2011)年6月，共軍將隸屬總參謀部36年之久的通信部改編為總參信息化部。7月，總參成立信息後勤基地，代表共軍第一個戰略信息後勤力量正式編成，甚至外界解讀為共軍網絡戰司令部可能已經成軍。信息化部成立除了因為通信的概念已經涵蓋現代資訊化作戰的科技與能力之外，其主要任務可能在共軍指管通資情監偵系統的整合建構，尤其是在強化不同軍兵種之間資料鏈系統。

四、軍事科學院成立國防政策研究中心

共軍在 2011 年 12 月 20 日在軍事科學院成立國防政策研究中心，隸屬於軍事科學院戰爭理論和戰略研究部，主要任務在參與撰擬中國國防白皮書及相關工作、撰寫年度國家安全環境戰略評估報告；進行研究國防重大理論和現實問題、組織院、全軍及國際性的國防政策理論研討會。這個中心乃針對部分正在做的工作加以累積，以國防政策研究中心做為整合機制，其功能主要在強化軍事科學院智庫功能的角色。據中心主任陳舟的說法，該中心以融合黨政軍及民間大學的研究團隊，對國防政策相關問題進行研究，期望為軍委總部提供及時且針對性的支持，以進一步擴大軍事科學院在軍內外、國內外的影響力。

五、軍事科學院成立中美防務關係研究中心

2011 年年底，共軍軍事科學院成立中美防務關係研究中心。中美防務關係研究中心隸屬於軍事科學院世界軍事研究部，主要任務在研究中美防務關係的重大問題，推動中美防務研究領域的學術交流與溝通，研究中共政府和軍隊的政策、立場和主張，召開學術研討會以及對外開展學術交流。在中美軍事關係日益密切，卻同時可能在亞太地區發生衝撞的情況下，中美防務關係研究中心凸顯中共重視與美國之間的國防議題，必須累積相關的知識與經驗，作為與美國交手的智庫與策略資源。

六、軍事科學院成立非戰爭軍事行動研究中心

2011 年 12 月 12 日，軍事科學院成立非戰爭軍事行動研究中心，共有 28 個成員，共有 6 位專任研究員專長在國家反

恐怖行動、抗洪救災行動和軍隊突發事件應急處置、部隊應急處置行動等領域。其他 22 位擔任指導專家或客座研究員。此研究中心主要作為平台，採「小核心、大週邊」的方式，進行反恐維穩、搶險救災、維護權益、安保警戒、國際維和、國際救援、聯合軍事演習等問題的理論研究。另外，也承擔來自國家、軍委、總部和軍事科學院下達的研究任務，選擇重大理論和現實問題進行研究，並參與國家和軍隊有關部門的研究課題。

七、國防大學成立反腐倡廉建設理論研究中心

經過共軍總政治部批准，在國防大學成立反腐倡廉建設理論研究中心。這個研究中心在總政治部紀律檢查部指導下，主要負責以下任務：

- 進行反腐倡廉建設基本理論和重大問題研究；
- 進行軍隊反腐倡廉建設重要理論研討、經驗交流或宣講等活動；
- 與黨政機關有關部門研究機構協調，進行反腐倡廉建設理論研究合作；
- 承擔軍委、總部和國防大學賦予其他相關重要任務。

體制編制調整的目的

一、邁向大國及現代化的軍隊

在現今全球戰略環境中，軍隊用兵因為牽連甚廣，各國莫不更趨謹慎。尤其全球強權對任何區域衝突與糾紛可能會涉入，這些牽連範圍甚廣的議題無法在傳統的作戰參謀部門得到縝密思考。當國際大國日益重視軍隊的運用，並且在國防組織變革中強化戰略規劃與評估的功能時，共軍自許為大

國軍隊，建立與西方大國相匹敵的現代化軍隊，也進行深化的組織變革。

二、具備遠程戰略規劃及整合能力

不可否認的，過去人民戰爭或草莽軍隊的性格仍在共軍文化中根深蒂固。面對周邊地區領土主權問題，軍隊往往會以戰爭及衝突的思考應對，無法顧及外交及國際政治層面議題。成立戰略規劃組織象徵共軍正擴大思考的範圍與觸角，預先評估及規畫某些重大戰略議題的方案，完成至少十年以上的遠程戰略規劃，逐漸朝向依計畫用兵的模式。

三、營造胡錦濤卸任前的國防建設成果

在共軍上述新成立或改編單位成立時，共軍領導人強調是因為胡錦濤國防建設思想的正確指導才有類似成果。在胡卸任前，有可能繼續推出一些軍隊建設成果的實例，以增加胡錦濤的聲望。這個成果可以作為胡錦濤歷史定位論述的基礎，也可以成為胡錦濤延任中央軍委主席的最佳論述依據。

四、擴大整合四總部、軍兵種及其他政府的功能

近年，共軍雖然不斷有新的軍備研發，但沿用以往的體制編制，在軍事制度上明顯落後。最具體的如三軍聯合作戰訓練保障機制、軍備採購、服務保障和軍事人才培養等方面。除了部分單位整併之外，建構規劃部門用以思考評估未來的體制變革，其重要性日益迫切。

對共軍整體影響

戰略規劃部主要在提供高層戰略決策，針對軍隊戰略動

向進行研究，做出預想的行動方案。共軍羅援少將認為，成立戰略規劃部可以面對世界新軍事變革挑戰，也可應對複雜多變安全形勢的需要。中共需要有一個權威、有效的智庫機構迅速的提出諮詢對策，提供國家安全機構實施危機預測、危機預防和危機處理。

對共軍整體戰力而言，戰略規劃部門或是軍事院校各研究中心的成立，強化了思維與決策的運作，不僅可以促進中共高層決策理性化，不容易受到少數人偏激決策影響，更有助於共軍軍事理論與學術的發展。

另外，在軍事訓練方面，共軍軍事訓練由適應機械化條件下作戰訓練向適應資訊化條件下作戰訓練轉變。指導對象由偏重陸軍部隊向海軍、空軍、第二砲兵部隊拓展，由以合同訓練轉為聯合訓練。就長期目標而言，共軍對於聯合作戰訓練已經逐步走向制度化，而且是以美國為師，從武器系統研發、資訊化系統整合、軍事院校資訊人才建構、訓練方式資訊化等方向發展進步。

新成立的總參軍訓部，在機構設置上，除增加了指導海軍、空軍和第二砲兵軍事訓練的機構外，還將專門設立了聯合訓練機構。這個概念類似於我國基地測考中心或聯訓中心，以及美國的國家訓練中心。就是在專屬的訓練基地上，輪流讓三軍部隊進訓，藉此提升三軍聯合作戰的能力。如果能夠陸續完成設立，對於共軍在資訊條件下聯合作戰能力的提升，將有重大的助益。

在信息部成立方面，其所從事工作從資訊科技研發、應用軟體開發、資訊系統運用於作戰訓練等，不一而足。在統合建立信息部之後，不僅可以強化與國務院信息及工業部合作，引進民間科技及人才，更可以整合三軍資訊系統建構，

達成網路中心戰的全面建構。

後續觀察

值得注意的是，共軍沒有參謀本部的編制，有關作戰情報的聯參運作由總參謀部負責，但是有關人事、後勤與軍備則由總政治部、總後勤部及總裝備部分管，未受到總參謀長直接管制與指揮。更何況，總參謀長直接受中央軍委指揮，中央軍委常務副主席與總參謀長之間的權責難以釐清。戰略規劃部、軍事訓練部、信息化部與中央軍委、其他總部及國防部之間的指揮協調關係非常複雜，其實際運作及效率，值得進一步觀察。

如果總參與其他總部及中央軍委會屬於合署辦公的性質，戰略規劃部承接中央軍委會戰略規劃的流程影響不大，但若無法直接從中央軍委授命，而須層層節制的接受四總部管制再上呈中央軍委，時效會受到影響。如果共軍想要學習美軍的戰略規劃及聯合作戰指揮運作，現行四總部平行運作的模式必須要改變。在聯參本部成立可能性不高的情況下，只能強化總參謀部整合其他總部、軍種及中央軍委的功能與角色。

有關軍事科學院及國防大學各研究中心的成立，原則上，有助於強化共軍戰略與安全研究的分析與研究能力，而且透過這個平台，可以網羅更多的民間學者進入體制內，協助共軍以更寬廣的立場去看到區域安全的重要事務。不會動則以戰爭或衝突的作為，輕率引起區域紛爭。這讓共軍高層對任何重大戰略與安全議題軍有預先思考方向，戰略指導更加清楚冷靜，可以強化軍事行為的理性程度。但若不同部門

有爭取表現的情況，資源重疊的情況仍難以避免。

就台灣而言，雖然早已成立戰略規劃室及整合評估室等單位，運作仍限於國防政策事務，與國家戰略階層的國安會互動仍嫌不足，應該強化鏈結的程度。另外，中共國防大學及軍科院以少數編制網羅民間及社會研究人才的智庫運作，建構軍民互動平台的方式，更值得我國參考。