

中共軍隊規模結構和力量編成改革探析

黃柏欽*

中共於 2015 年 11 月 24 日召開「中央軍委改革工作會議」後，展開了中共國防和軍隊改革史上最大規模的領導指揮體制改革。首先是軍事指揮上層組織機構的建立與調整，新成立陸軍領導機構與戰略支援部隊，並將二砲提升為火箭軍。此外，將軍委機關實施重組，依「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」原則，將原本權力高度集中的總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部等 4 個總部的總部制，改為分權、相互制衡的 15 個職能部門、辦事機關，以利黨對軍隊的絕對領導和軍委的集中統一領導，及有利於軍委機關履行戰略謀劃和宏觀管理的職能，並有利於加強權力運行的制衡與監督。其次，為有效因應各戰略方向的安全威脅，將原 7 大軍區裁撤，而改成立為 5 大戰區—東部戰區、南部戰區、西部戰區、北部戰區與中部戰區。再次，根據國家安全環境和軍隊擔負的使命任務，構建聯合作戰體系，新成立聯戰指揮機構與機制。

2016 年 12 月 2 日至 3 日，中共再度針對深化國防和軍隊改革召開「中央軍委軍隊規模結構和力量編成改革工作會議」，除初步總結前一年的改革成果外，並將進一步針對軍隊

* 作者為國防大學軍事共同教育中心主任校戰略教官。

規模結構和力量編成進行新一波的軍隊改革。本文即旨在針對此次會議後，中共即將開展的軍隊規模結構和力量編成改革內容與方向作探討。

改革動因

2015年11月中共「中央軍委改革工作會議」所做出的幾項重要的軍改部署措施，其中「強化軍委集中統一領導，對領導管理體制和聯合作戰指揮體制進行一體設計」、「組建新的軍委紀委、軍委政法委，調整組建軍委審計署」已在第一階段完成，達到了強化軍委主席負責制、將軍權集中在軍委主席手上的目標，並透過組建審、監、巡視機構，提高了整頓、預防貪腐的效果。而「創新軍事技術發展，提升戰鬥力與競爭優勢」、「貫徹軍民融合戰略」、「加強對退役軍人管理保障工作的組織領導、服務」、「全面停止軍隊有償服務」、「合理確定幹部進退去留」、「貫徹全軍政治工作會議精神、作風建設和反腐敗鬥爭」等正持續進行。「深化軍校改革，推進軍官士兵文職人員制度改革」與「打造精銳作戰力量，優化規模結構和部隊編成」雖有初步作為，但尚未全面推動，尤其是後者關乎優化組織結構的「裁軍30萬」、「精簡機關與非戰鬥人員」、「調整軍種比例、結構」與「依據不同安全需求與作戰任務改變部隊編成，使部隊編成朝向編實、混編、多功能、彈性」發展，勢必成為第二波改革的重點。

此外，中央軍委於2016年1月所印發的《關於深化國防和軍隊改革的意見》中的改革總體目標也提到要在「2020年前在領導管理體制、聯合作戰指揮體制改革上取得突破性進展，在優化規模結構、完善政策制度、推動軍民融合深度發

airiti

展等方面改革上取得重要成果。」¹ 因此，在「中央軍委軍隊規模結構和力量編成改革工作會議」召開前的國防部例行記者會上，中共國防部新聞發言人在接受記者提問有關軍改一周年的改革情況，以及2017年的改革重點時，就曾回答改革是按照既定計畫分階段進行的，後續將依據改革總目標，陸續推動各項改革措施。

中共的國防和軍隊組織體制自改革開放以來歷經五次大規模的體制編制調整改革。² 而改革的目的，首先即係為因應國際整體安全的變化與各歷史階段世界軍事技術的競爭壓力。尤其，冷戰結束以來，在國際情勢相對穩定、區域安全環境對其有利下，國家軍事戰略與軍隊建設指導思想隨之改變。而去年底開始的領導指揮體制改革只是此次大規模深化國防和軍隊改革的第一階段，是屬於中共所謂的「脖子以上」的上層改革，而此階段軍隊規模和力量編成改革則是屬於「脖子以下」基層執行層級的改革。習近平於2016年12月2日會議揭幕時所作的重要講話，對中共目前的軍隊規模和力量編成提出疑慮，渠認為，為了要能適應軍事事務革命後，作戰方式與戰爭型態的改變，必須針對軍隊的規模與結構進行進一步的改革。³

其次，也是為了要配合國內經濟、社會等各層面的整體

¹ 「中央軍委印發《關於深化國防和軍隊改革的意見》」，解放軍報，2016年1月2日，第01版。

² 劉茂杰主編，強軍夢（北京：軍事科學出版社，2014年），頁238-240。

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，2016年12月3日，http://www.81.cn/dblj/2016-12/03/content_7390461.htm。

發展需要而進行調整。在考量避免龐大的軍隊數量與每年不斷成長的國防預算予人窮兵黷武和「中國威脅論」的疑慮，另考量在國家經濟成長逐漸放緩下，勢必排擠國防預算的支出。中共 2016 年的兩會就公布了 2015 年 GDP 的增幅是這 25 年來最低，及國防預算增幅低於預期的訊息，雖國防預算總額仍持續增加，已不若 2006 至 2009 年將近 18 至 20% 的大幅度增長，因而，勢必調整現行的軍隊規模與軍費支出，而仿效當年鄧小平在 1985 年對解放軍精簡整編，裁減百萬大軍、實施質量建軍的精兵政策。畢竟，科技密集與技術密集的戰爭型態已取代以往人力密集的戰爭型態，自動化與資訊化的武器系統亦已不需多人操作，因此，裁軍 30 萬成為中共領導人與領導階層的另一種政策選擇。而裁減下來的人員經費，亦能用來確保軍事現代化的持續推動與改善現職人員的待遇、妥善退役人員的安置。

改革內容與方向

習近平在「中央軍委軍隊規模結構和力量編成改革工作會議」講話上，首先肯定這一年順利完成領導指揮體制改革的成果，並提出了軍隊規模結構和力量編成改革的總體思路，及針對軍隊規模結構和力量編成改革提出指導方向。其總體思路為：

「著眼於維護國家主權、安全、發展利益，有效應對各戰略方向和重大安全領域現實威脅，按照調整優化結構、發展新型力量、理順重大比例關係、壓減數量規模的要求，推動我軍由數量規模型向品質效能型、由人力密集型向科技密集型轉變，部隊編成向充實、合成、多能、靈活方向發展，

airiti

構建能夠打贏資訊化戰爭、有效履行使命任務的中國特色現代軍事力量體系。」

最後，習近平更要求全軍要將落實軍隊規模結構和力量編成改革任務視為當前最重要的政治責任。而依習近平此次會議的改革總體思路、去年在「中央軍委改革工作會議」的講話、近年對深化國防和軍隊改革的重要論述，以及國防大學與軍科院等研究單位針對國防和軍隊改革的專著與研究，我們可以瞭解其下一波的改革發展方向與內容如下：

一、軍隊結構編裝朝比例、數量合理化發展

首先，是軍隊整體組織與數量規模，共軍組織架構最引人詬病、也最遭內部批評的就是「頭重腳輕尾巴長」的不合理結構。「頭重」係指指揮層級龐大，領導層次較多，另其所屬的直屬單位龐雜，造成機關與部隊比例不合理；「腳輕」是指基層與第一線部隊不受重視，且幹部數量較多，使得官兵比例不合理；「尾巴長」係指非作戰部隊、單位過多，致使戰鬥部隊與非戰鬥部隊比例不合理，如解放軍的政治工作輔助機構（文工團、出版社等）數量龐大，在改革前就成為最受議論的裁減對象。另如為數眾多的軍隊院校也成為另一個減併的目標。

其次，係在軍種比例的調整上，由於以往中共在作戰指揮與戰場戰術、戰法與兵火力使用上，均以陸軍為主體，共軍的中央與地區領導機關都是由陸軍軍官指揮領導，海、空軍只是協助陸軍作戰的火力投放幫襯角色。然而，近年中共也瞭解到，海、空軍在現代戰場上，以及在維護國家海洋與海外利益的角色重要性正不斷地上升。因而，近年每年有數十艘的海軍艦艇下水服役，及為組建

完整的航母艦隊群，艦艇的數量與總噸位激增，並積極研製、換裝新一代戰機，而陸軍亦積極朝向能快速、機動反應，並具備突擊、特戰能力發展，故軍種間的比例、數量調整已勢在必行。

此外，為了改變以往軍隊的陸軍屬性，及避免長年陸軍作戰思維與利益因不願意賦予其他軍種更多的角色與權力，而抵制聯合作戰觀念與指揮機構的建立。⁴ 因此，藉由此一波改革，改善長年的「大陸軍」規模與思維，重新檢討、賦予各軍種在現代戰場的新的角色與定位，尤其是在聯合作戰體系中的角色與定位。

二、部隊任務、功能由單一向多功能發展

2015 年中共國防白皮書《中國的軍事戰略》在有關國家安全形勢的內容就提到，如同世界大戰般的大規模戰爭在可預見的未來將不會出現，但恐怖主義、分裂主義、民族宗教矛盾、邊界領土爭端等小規模戰爭與衝突不斷，全球仍面臨著局部戰爭的威脅。另為積極參與地區和國際安全合作，及有效維護國家發展與海外利益安全，並承擔國內搶險救災等傳統安全與非傳統安全任務，而此些任務均要求軍隊承擔更為多元的使命與任務。因此，在部隊規模上不能再以大規模作戰的型態編組，以避免部隊的鈍重性與龐雜性，並具備更為多功能與彈性的編組，使能隨時立即支援，做到「召之即來，來之能戰，戰之必勝」。因而，確實有必要依據國家不同

⁴ David Cohen, "Newest Small Leading Group to 'Deepen Reform of National Defense and the Military'," *China Brief*, Vol. 14, Issue: 6, March 2014, p.3.

的安全需求與作戰任務而改變部隊的編成，使部隊編成朝向編實、混編、多功能、彈性發展。

而為降低部隊的鈍重性與龐雜性，除以「精幹化、一體化、小型化、模組化、多能化」原則編成部隊，壓縮、減少指揮層級也有其絕對的必要性。改變以往軍區以集團軍（約3至5個集團軍）、師等大架構的部隊結構，仿效先進國家建立能因應各種局部任務、快速機動、兵火力強大的聯兵旅與合成營，如俄羅斯就將作戰部隊由「師、團」的建制改為「旅、營」，形成「軍區—集團軍—旅」的指揮體系。⁵中共近年已有部分陸軍部隊仿效俄軍於2008年啟動的改變軍隊「新面貌」的軍事改革，將以往「軍—師（旅）—團—營」四級制改革為「軍—旅—營」三級制，第二階段改革應會全面改革，但應仍會參考美、俄經驗，某些部隊仍會在考量相對敵情、作戰地形環境、戰力維持能量等因素下，維持師級編制。另從解放軍目前的訓練中，重視營級指揮員對多兵種混編合同作戰的指揮、運用考核可以看出，旅、營可能會是未來解放軍主要的作戰單位。而除了陸軍之外，此次亦應會包括海、空軍及火箭軍等部隊的編制一併檢討、調整。

三、軍備發展由傳統兵力朝構建新型兵力發展

中共軍事現代化初期係以對外採購、山寨他國武器裝備等方式，試圖以最快、最廉價的方式，跨越式的追上西方先進國家的武器裝備發展，近年亦已有相當的成果。然而，對外採購受制於人，而山寨他國武器裝備，許多

⁵ 李大鵬，新俄軍觀察（北京：新華出版社，2015年），頁24-25。

關鍵性技術又無法突破，致使影響新一代裝備的發展與軍事現代化的進一步躍進，如新一代戰機的發動機及航電設備，仍須向俄羅斯採購，最近採購的蘇-35戰機即是典型的例證。

因此，如何掌握先進科技趨勢，開發新概念武器裝備，突破關鍵性技術，朝向獨立、自主、創新的國防科技發展，亦為此波深化國防和軍隊改革的重要課題。

此外，為避免多年來軍事現代化的鉅額投資與建設，只是在追隨先進軍事大國的發展腳步，甚至淪為只是在準備打「上一場」戰爭的無效投資。因此，新型兵力與新概念武器裝備的發展成為深化改革絕對必要的考量。在新型兵力的建設上，除持續自行研製新型軍艦、航空母艦、隱形戰機、新型導彈與巡弋飛彈，以及資訊戰、網路戰、電子戰等設備，並積極發展新概念武器與「殺手鐮」武器，以在世界軍事競爭中取得領先優勢與贏得戰略主動權，並陸續達成軍隊現代化建設「三步走」發展戰略的各階段目標。

後續觀察重點

歸結上述研判，裁減非戰鬥部隊、整併軍隊院校、合理化比例結構，壓縮、扁平化指揮、建制層級，以及新式裝備從以往人力密集、數量規模，朝向科技密集與質量效能發展，都能達到減少人力需求的效果，應能確保兌現裁軍30萬的政策，並使軍隊編成達到「精幹化、一體化、小型化、模組化、多能化」的要求，以及順利完成第二波深化國防和軍隊改革「打造精銳作戰力量，優化規模結構和部隊編成」的

airiti

目標。至於第二波改革的具體措施，包括各軍、兵種部隊的組織、編裝架構調整，部隊、院校的整併、裁減方式，相較於第一階段時的高調、公開宣傳，反而並不明朗。從本文文稿前，中共主要的軍事新聞出處《中國軍網》與《解放軍報》對各部隊的動態報導，都仍存在舊有的師、團編制可知，具體的改革尚未完全啟動，而目前國內、外媒體有關第二波改革的部隊編配調整報導亦多為學者、軍事研究人員、新聞評論人員的臆測報導。研判應係為避免第二階段的「脖子以下」實質裁減可能造成的軍心動蕩與內部壓力，尤其十九大召開在即，故而低調、漸進執行，抑或待農曆新年、開春後，才開始大規模啟動。因此，針對第二波改革的具體作為，仍需持續關注，以對其戰力成長與改革後可能的影響做出評估。

此外，中共在陸續進行改革過程中，勢必衝擊軍隊個別成員與團體的利益。改革以來，中共官媒、軍報、網站即一再重申要正確認識改革，及澄清有關的不實報導，並持續針對改革的必要性與難免造成的犧牲作出道德、榮譽勸說。2016年10月甚至爆發退伍軍人包圍中央軍委八一大樓，靜坐、請願的事件。近期，中共更不斷在思想上以「講政治、顧大局、守紀律」，要求官兵堅決擁護改革，及抓好保持穩定工作；而在實質上，欲以調整待遇作為安撫軍心、養廉防腐的措施，即是在預防「脖子以下」結構調整展開後，真正、實質的大規模調整、裁減所帶來的衝擊。因此，其內部的不滿與情緒是否會持續擴大，從而導致社會的動蕩不安，或甚而拖長完成改革的時間？亦為後續觀察的重點。此外，新型兵力的建構部分，亦是各國戰略研究單位與軍事問題專家最感興趣與最引人注目的部分。