

六、解放軍建構聯合作戰指揮體制評析

國防大學政治系馬振坤教授

- 習近平在去(2015)年 11 月下旬召開中央軍委改革工作會議，強調要組建戰區聯合作戰指揮機構和健全軍委聯合作戰指揮機制，以強化軍隊聯合作戰能力。
- 改革重點在建立一套能夠上下銜接、起承轉合之聯合作戰指揮中樞機制，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；對下則能夠銜接整合各戰區聯合作戰指揮系統。
- 解放軍在理順組織結構及權力運作模式後，將在組織編制、軍種功能、武器裝備以及作戰指揮各個面向趨向成熟，可望提升其作戰能力。

(一) 前言

中共於去(2015)年 11 月下旬召開中央軍委改革工作會議，正式揭開軍隊組織變革之序幕。中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組組長習近平在會中發表重要講話，直指解放軍「必須在 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、推動軍民融合發展等方面改革上取得重要成果，努力構建能夠打贏信息化戰爭、有效履行使命任務的中國特色現代軍事力量體系，完善中國特色社會主義軍事制度」。

(二) 解放軍作戰指揮體系的變革

在習近平揭櫫的軍隊改革具體內容上，他強調要組建戰區聯合作戰指揮機構和健全軍委聯合作戰指揮機制。透過中央軍委組織職能調整之頂層設計，習近平要建構「軍委→戰區→部隊」的作戰指揮體系以強化軍隊聯合作戰能力。

解放軍原本並無聯合作戰指揮體制，其既有之作戰指揮體制係以從事境內地面持久作戰為主之設計，具體表徵有二，一是解放軍並無

陸軍司令部，但海空軍及二炮部隊則自其組建時即成立軍種司令部；二是中共將全中國大陸劃為七大軍區，作戰時以軍區為基礎轉換為戰區，採取誘敵深入之戰略遂行地面持久消耗戰。

解放軍僅有海空二炮司令部卻無陸軍司令部並非獨特設計，而是歷史發展的結果。中共自 1927 年創立紅軍成為其首支武裝力量，至 1949 年組建海軍和空軍之前，其軍隊皆以地面部隊為主，在國共內戰期間，為方便作戰指揮，堅持以黨領軍以及強化後勤保障，中共在軍事領導上，採取總部形式作為其軍隊領導管理和作戰指揮機構。而中共在建政後仍然延續此總參謀部、總政治部、總後勤部之架構，作為其軍隊領導體制，即便陸續組建海空軍及二炮部隊，並未改變此架構，反而是將新組建的軍兵種納入此架構中，成為支援地面部隊作戰的輔助性軍兵種。

因此中共傳統的四大總部領導機制，係以陸軍為主、海空軍及二炮部隊為輔、適合從事傳統單一軍種地面作戰的軍隊領導機制。此機制無法適應現代戰爭係屬遠程投射、立體攻防、不同軍兵種聯合作戰之特性，共軍內部早有變更之議。尤其近年來中共與周邊國家在陸地領土主權爭議逐漸經由雙邊協商談判獲得解決、陸地邊界之緊張情勢明顯降低之際，在東海及南海之島礁領土主權及海域劃界爭端卻日形嚴重。而對應此等緊張情勢者，是海空二炮等軍兵種而非陸軍，爭端發生之東海、南海區域，亦非南京、廣州軍區戰備任務指向之處。

若依中央軍委賦予兩大軍區之任務，南京軍區是「主管江蘇、安徽、浙江、江西、福建、上海五省一市軍事事務的大軍區，主要作戰使命是保衛南京、上海、杭州、福州等東南沿海發達的特大城市和工業區的安全」。依此內容視之，南京軍區主要作戰範圍並不包括東海及釣魚臺。再依共軍廣州軍區之主要任務內容視之，該軍區是解放軍「主管廣東、廣西、湖北、湖南、海南五省區軍事事務的大軍區，戰時使命為保衛中國南部，尤其防止越南和東海沿海的攻擊，防衛廣州、深圳等特大城市。此外，當需要時也負責增援香港和澳門」。同樣地，廣州軍區防務亦不包括南海諸島礁。

除大軍區主要戰略方向係向陸而非向海，大軍區指揮職位的設計上也是以陸軍為主，七大軍區司令員均由陸軍將領出任，各軍區海空軍司令員在編制上僅為大軍區之副司令員，故軍區海空軍主要作戰任務係以支援軍區地面部隊作戰為主，而非遂行境外海空域獨立作戰。

但依據中共公布之「2015 中國的軍事戰略報告書」，共軍要「加快轉變戰鬥力生成模式，運用信息系統把各種作戰力量、作戰單元、作戰要素融合集成為整體作戰能力，逐步構建作戰要素無縫鏈接、作戰平台自主協同的一體化聯合作戰體系」，另要「按照權威、精幹、靈便、高效的要求，建立健全軍委聯合作戰指揮機構和戰區聯合作戰指揮體制」。顯見中共領導階層深知既有中央軍委與各總部、軍種司令部間職能區分，以及大軍區制度等，皆無法因應未來戰爭聯合作戰型態之需求，因而藉由中央軍委組織調整的時機，對於軍隊領導管理體制和聯合作戰指揮體制進行一體化設計。

（三）現行聯合作戰指揮機構的組建

依據「意見」，為適應一體化聯合作戰指揮要求，應「建立健全軍委、戰區兩級聯合作戰指揮體制，構建平戰一體、常態運行、專司主營、精幹高效的戰略戰役指揮體系」，且要「重新調整劃設戰區」。在軍隊作戰指揮體系上，則要「按照聯合作戰、聯合指揮的要求，調整規範軍委聯指、各軍種、戰區聯指和戰區軍種的作戰指揮職能」，部隊訓練則要求必須「與聯合作戰指揮體制相適應，完善聯合訓練體制」。

在具體組建聯合作戰指揮機構方面，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，此新成立之「聯參」只負責中央軍委之聯合作戰指揮事宜，與過去的「總參」總攬對軍隊的作戰指揮權和領導管理權有很大的差異。更重要者，新的聯合參謀長不再擁有過去總參謀長對軍隊之最高軍令權，此最高軍令權在中央軍委職能調整之後，已回歸到中央軍委主席之手，以落實軍委主席負責制之精神。此聯合參謀部只是一個直屬中央軍委常態存在之作戰指揮

機構，故聯合參謀長不論在平時或戰時，都扮演軍委主席在行使軍隊作戰指揮最高軍令權之幕僚長，而不再是過去總參謀長名為幕僚長，實際上卻擁有等同陸軍司令員之權力。

將總參謀部改編成為聯合參謀部在具體實踐上確實可行，因為目前總參謀部除陸軍出身之總參謀長、副總參謀長外，海、空、二炮皆有擔任副總參謀長，其實已具備聯合作戰指揮機制之雛型。此海空二炮擔任副總參謀長之將領在原本制度運作下，即是未來接任海空二炮司令員之必然人選，其在副總參謀長任內，可獲得與其它軍種副總參謀長溝通協調之經驗，並可在此過程中了解其它軍種之特性以及在執行作戰任務時必須考量之諸種條件。當此將領擔任軍種司令員後，在落實中央軍委「一體化聯合作戰」政策要求下，自當能夠與其它軍種溝通協調，降低軍種本位主義色彩。

海空二炮將領出任總參副總參謀長始於江澤民在 2004 年將中央軍委主席職務交棒給胡錦濤時，同步將海空二炮司令員納入中央軍委成員起。原本海空二炮司令員之級別等同大軍區正職，僅同陸軍之大軍區司令員。江澤民將其納入中央軍委後，海空二炮司令員級別提升，但是在司令員以下各階則無變動，尤其各大軍區空軍司令員以及瀕海大軍區海軍司令員，在級別上仍屬大軍區副職，編制上為軍區副司令員。為求幹部梯隊之完整性和連續性，並且符合不同軍兵種聯合作戰之時代發展趨勢，乃在總參謀部原本由陸軍壟斷之副總參謀長職務，分由陸、海、空軍和二炮之將領分別擔任，以連接海空二炮軍兵種高階將領在成為軍兵種司令員之前最後階段職務歷練。

除副總參謀長層級外，總參謀部所屬各部例如情報部、作戰部等，亦早已納入海空二炮各軍兵種幹部擔任高階參謀，各自負擔與本身軍兵種相關之情報、作戰等參謀業務。換言之，總參謀部在過去十年來即是以滿足不同軍兵種聯合作戰之需求作為主要發展方向，且實際上已發展出成熟的聯合作戰指揮參謀機制。因此將總參謀部調整為聯合參謀部，就實質運作面而言，並非是全盤的改變，反而是將實質上已初步具備的聯合作戰機制加以制度化與正名化。

因此將總參謀部調整為聯合參謀部之重點並不在總參謀長、副總參謀長等領導層級職務由不同軍種將領擔任，亦不是整合不同軍種作戰參謀業務，而是建立一套能夠上下銜接、起承轉合之聯合作戰指揮中樞機制。對上能夠落實中央軍委主席負責制之精神，讓中央軍委主席得以透過聯合參謀部之機制，有效行使最高軍令指揮權；對下則能夠銜接整合各戰區聯合作戰指揮系統，讓一體化聯合作戰指揮體制成為一個「有機的整體」，在作戰指揮上不會出現「斷鏈」甚至「無鏈結」的情況。

建立聯合作戰指揮機制在大軍區層級，即是取消現有的七大軍區，另成立東西南北四大戰略方向之戰區，以及保障北京安全之中部戰區。傳統上，大軍區是中共軍隊體制上的主要建制，自毛澤東時期強調誘敵深入境內決戰的戰略思維下，大軍區制度即扮演最重要之分區屯兵固守防衛角色。事實上，大軍區是真正掌握軍隊、集軍隊之軍令軍政權於一身的體制，舉凡軍隊之建設、教育訓練、乃至作戰指揮權，皆由大軍區司令員掌握。另外中共政權在國防動員體制和軍地制度，也都依托在大軍區體制之下，與維護內部安全秩序相關之武警部隊之建制與指揮，也都在大軍區管轄範圍內。

由於大軍區制度是以屯兵和境內決戰為前提，在體制運作上自然以陸軍為主，海空軍及二炮僅扮演支援陸軍作戰的角色。隨著中共軍事現代化成果日顯，海空二炮遠距投射力量不斷強化，共軍向海方向的活動範圍不斷擴張，軍事戰略思維已改採邊境和境外作戰，不再以誘敵深入境內決戰為主。而境外作戰自然以能夠從事遠距投射之海空軍和二炮作戰力量為主，陸軍反而僅能扮演預備隊之角色。因此將以陸軍為主之大軍區體制改為以不同軍兵種遂行聯合作戰為主之戰區指揮體制，方能整合不同軍兵種之作戰力量，即時且有效發揮海空二炮遠距投射火力之優勢。

另外，將大軍區改為戰區，亦可消除原本大軍區司令員壟斷軍隊領導及指揮權，形同分地割據之軍閥的現象。戰區將僅負責聯合作戰指揮，戰區司令員僅擁有對其戰區之聯合作戰指揮權，並不擁有對軍隊之領導管理權。軍隊領導管理權由各軍種司令部掌握，如此可以將

軍令權和軍政權在戰區層級完全切割，就不會再出現軍區司令員形同地方軍閥的權力膨脹問題。

(四) 結語

習近平在此次中共中央軍委組織調整中，展現對軍隊完全的領導權威。誠然外界多認為習近平通過這次軍改刻意打亂軍中既有的權力結構，清洗原本在軍隊裡根深蒂固的江澤民派系將領，全面掌握軍權。但是平心而論，從中央軍委公布的「意見」對中央軍委層級、軍種司令部層級、以及戰區層級的組織調整內容看來，這次的變動若能落實，的確可以讓解放軍的組織架構及權力運作機制脫胎換骨。解放軍在理順組織結構及權力運作模式後，將在組織編制、軍種功能、武器裝備以及作戰指揮各個面向趨向成熟，符合現代化軍隊的標準，而這也將讓解放軍的作戰能力在可預見的未來呈現出跳躍式之進步。