

對中共軍事政策制度改革之研析

謝游麟 先生

提 要：

- 一、中共於2015年12月啟動國防與軍隊改革，三階段包含「領導指揮體制」、「規模結構和力量編成」與「軍事政策制度」改革；前兩階段共軍已基本完成，2018年進行第三階段改革，至2020年已完成各層面、系統主幹政策制度改革，2022年前將可健全各領域配套政策制度。
- 二、「軍事政策制度」改革攸關共軍國防與軍隊整體改革成效，區分軍隊「黨的建設制度」、「軍事力量運用政策制度」、「軍事力量建設政策制度」、「軍事管理政策制度」等四個領域，幾乎涵蓋共軍各層面的建設發展，集「領兵、用兵、養兵、管兵」之改革於一體。
- 三、共軍積極進行改革，主要意涵在於解決軍隊長期積累的矛盾問題、適應「軍改」後的新形勢新體制、為建成「世界一流軍隊」提供保障，改革特點包含確保「黨指揮槍」；聚焦「能打仗、打勝仗」；提升軍人的專業性與地位。鑑此，國軍幹部應該「知彼知己」、「以敵為師」，從中獲取有益經驗，做為相關政策、制度規劃與執行之借鏡，以「超敵勝敵」，達成國家安全之目標。

關鍵詞：國防與軍隊改革、軍事政策制度、世界一流軍隊、黨指揮槍

壹、前言

自2012年習近平接任中共第五代領導人後，就致力於深化國防與軍隊改革（以下稱「軍改」），他於2015年12月啟動中共建政以來最大規模的軍改，而軍改的指導文件為《中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見》（以下稱《意見》）。¹《意見》內容中具

體指出軍改包括領導管理體制、聯合作戰指揮體制、軍隊規模結構、部隊編成、新型軍事人才培養、政策制度、軍民融合發展、武裝警察部隊指揮管理體制和力量結構、軍事法治體系等九項，並區分「領導指揮體制」、「規模結構和力量編成」與「軍事政策制度」改革等三階段進行。「領導指揮體制」改革重在破除軍隊之「體制性障礙」；「規

註1：新華社，〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，人民網，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0101/c1011-28003376.html>，2016年1月1日，檢索日期：2021年11月1日。

模結構和力量編成」改革重在克服軍隊之「結構性矛盾」；而「軍事政策制度」改革則重在解決軍隊之「政策性問題」。²

在改革期程上，前兩階段已基本完成，現正進行「軍事政策制度」改革，預計2022年完成。對共軍而言，此項改革涉及領域廣泛、體系複雜、敏感性強，且統籌協調難度大、專業化程度高、立法週期長，是項嚴峻的考驗與挑戰。³尤其本項改革攸關軍改整體成效，共軍力圖周延、完善改革，目前已有階段性成果呈現，引起共軍內部與外界的矚目。長期以來，中共從未放棄以武力解決臺灣問題，其軍隊的建設發展自然成為我國關注焦點，「軍事政策制度」改革影響軍隊建設發展方向、效能與戰鬥力發揮，尤須深入瞭解共軍在這方面的改革現況與意圖；除應進一步掌握共軍在政策制度方面的最新發展外，亦希冀藉此研究能夠達到「知彼知己」、「以敵為師」，從中獲取有益經驗，做為國軍各相關政策、制度規劃與執行之借鏡，最終能使國軍做到「超敵勝敵」，這也是撰寫本文主要目的。

貳、中共軍事政策制度改革之概述

「軍事政策制度」改革，攸關「軍改」整體成效與凝聚軍心士氣、釋放部隊活力，為共軍關鍵之一役，⁴其改革之意涵、目標、內容等，分述如下：

一、改革意涵

(一) 解決軍隊長期積累的矛盾問題

任何軍事政策制度都是時代產物，必須隨著時代條件變化而不斷調整完善。共軍檢討現行之「軍事政策制度」大多形成於十幾年、甚至幾十年前，在此期間雖然對這些政策制度進行了修訂、調整，但「理念不先進、導向不鮮明、體系不完備、軍地不銜接」等問題和矛盾，並沒有得到根本解決，本已經不適合新時代任務發展的要求，必須加以改革完善。⁵

(二) 適應軍改後的新形勢、新體制

共軍內部將「軍改」以強化人體組織功能做比喻，改革「領導指揮體制」在於「強大腦、健中樞」；改革「規模結構和力量編成」在於「強筋骨、壯肌肉」；改革「軍事政策制度」在於「通經路、活氣血」，且必須與前兩項改革有機銜接，始能兼顧「軟、硬建設」。⁶對共軍而言，領導指揮體制、規模結構和力量編成的改革基本完成，在領導管理、組織編裝、力量組成等層面形成新的形勢與體制(如表一)。面對軍改後的新形勢、新體制，政策制度亦必須隨之調整，始能相互匹配對應、相輔相成，亦才能對軍隊的運作形成總體效應。

(三) 為建成世界一流軍隊提供保障

習近平對於推進國防和軍隊現代化的「戰略安排」是到2020年基本實現「機械化」，「信息化」(資訊化)建設取得重大進展；到2035年基本實現「國防和軍隊現代化」；

註2：吳銘，〈積極適應軍隊改革發展新變化〉，《解放軍報》(北京)，2021年4月7日，版7。

註3：張科進，〈深化國防和軍隊改革「第三大戰役」行穩致遠〉，《解放軍報》(北京)，2020年10月21日，版1。

註4：同註2，版7。

註5：劉江，〈決勝，軍改「第三大戰役」打響〉，《解放軍報》(北京)，2019年10月16日，版7。

註6：李志華，〈轉型重塑，自己的高峰自己建築〉，《解放軍報》(北京)，2018年12月21日，版8。

表一：共軍前兩階段軍改之主要內容

階 段	改 革 內 容
領導指揮體制改革	1. 將4總部調整為軍委機關15個職能部門。 2. 成立陸軍領導機構、戰略支援部隊、聯勤保障部隊、二砲更名為火箭軍。 3. 健全軍委聯合作戰指揮機構，組建戰區聯合作戰指揮機構。 4. 原7大軍區調整為5大戰區。
規模結構和力量編成改革	1. 裁減軍隊員額30萬，現役總員額減至200萬。 2. 擴大士官和文職人員編配範圍、非戰鬥單位人員壓減近一半。 3. 在全軍主要作戰部隊實行「軍-旅-營」體制，減少指揮層級。 4. 增加特種作戰、兩棲作戰、遠海防衛、戰略投送等新型作戰力量。 5. 優化院校力量布局，將共軍和武警部隊原有77所院校整合為44所。

資料來源：〈《新時代的中國國防》白皮書〉，文匯網，2019年7月24日，<http://news.wenweipo.com/2019/07/24/IN1907240017.htm>，檢索日期：2021年11月4日。

表二：中共軍事政策制度改革主要內容與目標

區 分	目 標
軍隊黨的建設制度改革	維護黨中央權威和集中統一領導，確保黨對軍隊絕對領導。
軍事力量運用政策制度改革	建立基於聯合作戰、平戰一體的法規體系及戰備制度。
軍事力量建設政策制度改革	形成聚焦打仗、激勵創新、軍民融合之軍事力量建設制度。
軍事管理政策制度改革	形成精準高效、全面規範、剛性約束之軍事管理政策制度。

資料來源：丁楊，〈國防部舉行軍事政策制度改革專題新聞發布會〉，中共同防部，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-11/15/content_4829651.htm，2018年11月15日，檢索日期：2021年11月8日。

到本世紀中葉把軍隊全面建成「世界一流軍隊」。⁷為建成世界一流軍隊，習近平在2018年11月的「軍事政策制度改革工作會議」上指出：「要建立健全中國特色社會主義軍事政策制度體系，為實現黨在新時代的強軍目標、把人民軍隊全面建成世界一流軍隊提供有力政策制度保障。」⁸由此觀之，中共改革「軍事政策制度」就是要為建成「世界一流軍隊」提供保障，尤其以一流的軍事政策制度，推進軍事理論、軍隊組織形態、軍事人員與武器裝備現代化，以支撐一流軍隊建設。

二、改革目標

2018年11月，中共「中央軍事委員會」（簡稱「中央軍委」或「軍委」）召開政策制度改革工作會議，「軍事政策制度」改革工作由此正式啟動，而其改革目標在於構建「導向鮮明、覆蓋全面、結構嚴密、內在協調」的中國特色社會主義軍事政策制度體系。⁹為周延政策制度改革，共軍採取了一系列論證工作，包括與官兵座談、問卷調查、專題研究、方案比選、徵詢相關機關與專家意見等過程，並以「改革急需、備戰急用、官兵急盼」之政策制度「三急」為優先。¹⁰而

註7：吳兆飛，〈高舉強軍思想旗幟 建設世界一流軍隊〉，人民網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0803/c40531-31807364.html>，2020年8月3日，檢索日期：2021年11月3日。

註8：新華社，〈建立健全中國特色社會主義軍事政策制度體系〉，旗幟網，<http://www.qizhiwang.org.cn/n1/2020/0818/c433564-31827056.html>，2020年8月18日，檢索日期：2021年11月5日。

註9：盧曉琳，〈軍事政策制度改革進入實施階段〉，《人民日報》（北京），2018年11月16日，版12。

註10：周奔，〈一項凝聚軍心釋放活力的重要舉措〉，《解放軍報》（北京），2019年6月28日，版2。

整體改革時間表，包含2020年前完成各領域各系統「主幹」政策制度改革，構建起「中國特色」社會主義「軍事政策制度」體系基本框架，以及2022年前健全各領域「配套」政策制度，構建起更完備的「軍事政策制度」體系。¹¹

三、改革內容

共軍「軍事政策制度」改革的指導原則，其一以確保共產黨對軍隊絕對領導為指向；其二以戰鬥力為唯一的根本標準；其三以調動軍事人員積極性、主動性、創造性為著力點。¹²在此原則下，共軍將改革區分「軍隊黨的建設制度」、「軍事力量運用政策制度」、「軍事力量建設政策制度」、「軍事管理政策制度」等四個領域(如表二)，形成所謂的「一大體系、四大板塊」；然儘管有些改革的細節尚不得而知，然從共軍相關官員或官媒表述中，已不難發現其改革現況與方向。

參、「軍隊黨的建設」制度改革

此係共軍軍隊建設發展的核心，也是軍隊全部工作的關鍵，因此在「軍事政策制度」改革中將之單獨列出，並置於首位，主要的改革內容有《中國共產黨軍隊黨的建設條例》(以下稱《黨建條例》)、《中國共產黨軍隊政治工作條例》(以下稱《政工條例》)

等。¹³

一、《黨建條例》內容概要

(一)在「軍改」的大幅變革下，中共軍隊產生整體性、革命性的重塑，導致其軍隊「黨的建設」面臨了許多新情勢、新問題。為克服這些問題，2019年1月共軍啟動該條例起草工作，到2020年6月審議通過(共7章79條)、9月施行。主要內容為規定黨對軍隊絕對領導、軍委主席負責制、軍隊的黨組織、黨的紀律檢察機關、黨的建設工作責任制和監督保障機制等。¹⁴

(二)自「十八大」以來，習近平大力強化對共產黨的領導與建設，他開創「全面從嚴治黨」的歷史性變革，更把嚴的標準、嚴的要求融入軍隊「黨的建設」各方面。¹⁵在「全面從嚴治黨」要求下，將堅持黨對軍隊絕對領導列為軍隊「黨的建設」之首要任務，為確保此任務之達成，軍委主席負責制等相關條文因應而生。概述如下：

1. 軍委主席負責制：

黨的總書記、國家主席、中央軍委主席「三位一體」，形成「軍委主席負責制」，其基本內涵包括：「全國武裝力量由軍委主席統一領導和指揮，國防和軍隊建設一切重大問題由軍委主席決策和決定，中央軍委全面工作由軍委主席主持和負責。」此一負責制在中共《憲法》及《黨章》早已規定，如

註11：喬楠楠，〈軍事政策制度改革有序推進〉，中國國防部，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2020-08/27/content_4870180.htm，檢索日期：2021年11月6日。

註12：段晨茜，〈《中國共產黨軍隊黨的建設條例》頒布〉，《人民日報》(北京)，2020年9月10日，版1。

註13：除《中國共產黨軍隊黨的建設條例》、《中國共產黨軍隊政治工作條例》外，關於軍隊黨的建設文件尚有2021年2月起陸續公布《中國共產黨軍隊委員會(支部)工作規定》、《中國共產黨軍隊紀律檢查委員會工作規定》、《中國共產黨軍隊委員會政法委會工作規定》等。

註14：任一林，〈鐵血丹心鑄軍魂〉，《人民日報》(北京)，2020年8月14日，版7。

註15：溫亮，〈全面從嚴治黨 鑄就百年風華〉，《學習時報》(北京)，2021年6月4日，版1。

表三：中共在軍隊中各項建設工作與主要任務

建設工作	主要任務
政治建設	貫徹軍委主席負責制，加強政治能力訓練和實踐歷練，發展黨內政治文化等。
思想建設	學習習近平強軍思想，突出黨性教育及意識形態工作，加強思想道德建設等。
組織建設	提高民主集中制質量，發展黨員工作，加強人才隊伍建設，強化共青團建設等。
作風建設	落實中央、軍委各項作風規定、糾治和平積弊，端正訓風、演風、考風等。
紀律建設	將政治紀律放在首位，深入展開紀律教育，嚴明紀律要求，強化紀律執行等。
制度建設	強化黨章意識，深化軍隊黨的建設制度改革，維護黨內法規制度的權威性等。

資料來源：牛鏞，〈全面加強新時代軍隊黨的建設〉，《人民日報》(北京)，2020年9月11日，版6。

今再納入《黨建條例》中，除了體現共產黨對軍隊絕對領導的根本制度及實現形式外，也藉此抵制「軍隊非黨化、非政治化」和「軍隊國家化」等言論。¹⁶另外，用法律文件呈現，讓習近平更能夠完全、持續地掌握軍權，為即將到來的「二十大」鋪路。

2. 軍隊的黨組織：

黨對軍隊的絕對領導是透過中央軍委及黨在軍隊中的各級組織來實現的。條例內容嚴密了軍隊黨組織體系，並將之全面進入軍隊各層級組織，區分戰區、各級、機關部門、直屬與基層黨委(黨總支部委員會)、黨支部等6類，並規範其間領導關係；¹⁷尤其基層黨委(營、連級)的設立，顯示共產黨對於軍隊基層將展開更全面的掌控。

3. 黨在軍隊的建設工作：

條例中列出了黨在軍隊中的主要任務，包括全面推進黨的政治、思想、組織、作風、紀律、制度等建設與反腐敗鬥爭(如表三)。共產黨將這些建設也納入其中，除提供軍

隊黨組織的工作依循外，另一深層意義也可能是為解決共軍內部仍存在的政治思想「四個不純」、「七個弱化」等問題。¹⁸《解放軍報》亦曾指出：「一些黨組織和黨員幹部『四個不純』的問題，尚未得到根本解決。」¹⁹

二、《政工條例》修訂

(一)政治工作被稱為是共軍的「生命線」，是黨領導和掌握軍隊的工作，也是與其他國家軍隊管理的最大區別。²⁰1930年，中共頒布《中國工農紅軍政治工作暫行條例(草案)》，做為共軍政治工作、政治建軍的依據，爾後隨著環境變遷歷經12次修訂(前次是2010年)，條例於2020年11月30日通過，2021年2月頒布實施(共10章74條)，內容包括明確政治工作的指導思想、時代主題、基本任務和原則；規範政治工作的主要內容；規定中央軍委和各級黨委對政治工作的領導權責；規範政治機關的工作任務；細化政治幹部的主要職責和素質要求等。²¹

註16：袁新濤，〈黨對軍隊的絕對領導與軍委主席負責制的形成和發展〉，中國共產黨新聞網，2016年8月10日，<http://dang-shi.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0810/c85037-28624468.html>，檢索日期：2021年11月11日。

註17：牛鏞，〈全面加強新時代軍隊黨的建設〉，《人民日報》(北京)，2020年9月11日，版6。

註18：「四個不純」指思想、政治、組織、作風不純；「七個弱化」指黨員意識、大局意識、核心意識、看齊意識、紀律意識、黨的領導與理想信念弱化。

註19：〈大力提升軍隊黨的建設質量〉，《解放軍報》(北京)，2020年9月16日，版1。

註20：吳銘，〈「政治工作是我軍的生命線」重要論述歷史回顧〉，中共新聞網，2016年4月22日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0422/c376186-28295950.html>，檢索日期：2021年11月14日。

註21：謝倩，〈新修訂的《軍隊政治工作條例》頒布〉，《人民日報》(北京)，2021年2月19日，版1。

(二) 內容概要

1. 解決政治工作監督功能不彰等問題：

「軍改」後，共軍組織架構和力量體系大幅度調整，政治工作組織形態也隨之發生變化，尤其是將原兼具「公、檢、法」之總政治部撤銷，並在此基礎上，分別組建新的「軍委政治工作部」、「軍委紀律檢查委員會」、「軍委政法委員會」，形成3個「政治機關」，各司其職；²²並將原來的「1條線」工作方式轉變為「3條鏈路」，不僅在貫徹軍委主席負責制，亦希望藉此提升軍隊紀檢、司法監督等的獨立性和權威性，形成決策權、執行權、監督權相互制約、又相互協調的權力運行體系，以消弭軍隊腐敗現象和不正之風。

2. 聚焦備戰打仗之主要任務：

本條例在總則中就提出共軍必須聚焦在備戰打仗主要任務上，而政治工作主要內容則對軍事鬥爭政治工作準備、作戰中政治工作、訓練和非戰爭軍事行動中政治工作再進行細化規範，並要求政工幹部必須兼具政治和軍事工作的素質才能。²³由此看出，共軍試圖將政治工作有效貫穿於戰鬥力建設各環節、融入軍事鬥爭準備全過程，將作戰中政治工作與作戰行動做「有機融合、一體聯動」，提高戰時政治工作質量效益，確保作戰任務或行動之達成。

肆、軍事力量運用之政策制度改革

共軍認為「軍事力量運用」乃軍事戰略中最能體現軍事力量價值、最富有實踐意義的軍事活動，必須具備完善的政策制度、嚴格的法規約束，始能規範軍事活動之實踐，確保軍事力量有效運用。²⁴因此，共軍從軍事戰略指導、聯合作戰指揮、聯合作戰行動、聯合作戰保障、戰備工作等5個方面提出改革，具體表現在制(修)訂聯合作戰綱要、新一代聯合作戰條令、聯合作戰政治工作規定、戰備工作條例等。²⁵以下就《聯合作戰綱要(試行)》(以下稱《綱要》)、《軍隊後勤條例》(以下稱《後勤條例》)之內容，提出分析與說明：

一、頒布《聯合作戰綱要(試行)》

(一) 內容概要

為適應新使命任務、新體制編制及瞄準未來戰爭，共軍於2020年11月7日起施行《綱要》，做為新時代作戰條令體系的頂層法規，它具有統領性、總括性、基礎性的地位，成為共軍實施聯戰、聯訓的基本依據。著眼於構建聯戰法規體系，確立聯戰基本概念、制度、權責等，並從制度面回答未來「打甚麼仗、怎麼打仗」的問題；主要內容包括聯戰指揮、作戰行動、作戰保障、國防動員、政治工作等原則、要求和基本程序；²⁶其

註22：〈政治工作永遠是我軍的生命線〉，《解放軍報》(北京)，2021年2月21日，版1。

註23：〈中央軍委政治工作部領導就新修訂的《軍隊政治工作條例》答記者問〉，中共同防部，2021年2月19日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-02/19/content_4879381.htm，檢索日期：2021年11月17日。

註24：〈創新軍事力量運用政策制度〉，《解放軍報》(北京)，2018年11月17日，版3。

註25：康耀武，〈深化國防和軍隊改革的「第三大戰役」〉，澎湃網，2019年4月24日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3278601，檢索日期：2021年11月29日。

註26：楊光宇，〈中央軍委印發《共軍聯合作戰綱要(試行)》〉，《人民日報》(北京)，2020年11月14日，版1。

表四：共軍第一至五代之作戰條令概要表

年代	領導人	作戰條令代別	主要作戰條令
1961年	毛澤東	第一代作戰條令	《共軍合成軍隊戰鬥條令概則》
1972年	毛澤東	第二代作戰條令	《共軍合成軍隊軍師戰鬥條令》
1985年	鄧小平	第三代作戰條令	《共軍合成軍隊演習條令》
1999年	江澤民	第四代作戰條令	《共軍聯合戰役綱要》
2020年	習近平	第五代作戰條令	《共軍聯合作戰綱要(試行)》

資料來源：萌兵，〈作戰條令概論通過專家鑑定！08年報批第五代作戰條令未經批准！〉，壹讀網，2016年2月17日，<https://read01.com/zh-tw/3055DQ.html#.YRupAX8VEY8>，檢索日期：2021年11月21日。

特色在於強化軍委戰略指揮、突顯戰區主戰、注重新型作戰力量運用、完善聯合作戰指揮體制、創新作戰方式方法等。²⁷

(二) 具體內容

1. 第五代作戰條令的誕生：

「作戰條令」是規範軍隊作戰行動的法規，也是軍隊戰備、訓練和作戰的主要依據。共軍的作戰條令已走過五代(如表四)，其中一至四代條令在編修時往往「無書可看、無據可依」，導致宏觀龐大的內容很多，但可具體操作的條款很少，大多偏向於「生活和管理型」條令，缺乏實戰意義。²⁸2016年2月，中共「軍事科學院」出版《作戰條令概論》，首次構建共軍作戰條令編修的理論體系，為編修提供學理支撐和方法論指導；也在其指導下，推出此一《綱要》做為第五代作戰條令，其內容較能滿足「新時代」所需；而其目的是要把共軍轉向「作戰型」的部隊，全面提高新時代「打贏」的能力。²⁹

2. 填補聯合作戰的空白：

綜觀中共的「軍改」，從建立新軍種(火箭軍、戰略支援部隊)、陸軍領導機構、聯合作戰指揮機構(簡稱聯指)到聯合後勤保障部隊等舉措，積極建構出健全、完善的「聯戰指揮體制」，這也是軍改的現實、緊迫課題，更是衡量改革成效的重要指標。³⁰儘管共軍在聯戰指揮體制上已建立「軍委」、「戰區」兩級的「聯指」機構，但與聯戰相關的《綱要》卻在5年後才出爐，那過往這些年共軍的聯合作戰或訓練的依據為何？由此推斷，共軍這些年的聯戰是空白的，而《綱要》的出爐應是在「補破網」。³¹

二、修訂《軍隊後勤條例》

(一) 內容概要

在「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」的軍改總原則下，共軍的體制編制、指揮鏈路等產生大幅度變革，連帶地後勤體系、後勤保障關係、後勤工作制度等亦隨之改變，必須有新法規加以規範。為進一步規範軍隊後勤，共軍於2021年1月1日發布《後勤條例

註27：劉上靖，〈《共軍聯合作戰綱要(試行)》：認識戰爭規律，設計戰爭打法〉，中共國防部，2020年11月26日，http://www.mod.gov.cn/big5/jzhzt/2020-11/26/content_4874622.htm，檢索日期：2021年11月19日。

註28：穆永朋，〈《作戰條令概論》推出 為作戰條令編修奠基〉，《解放軍報》(北京)，2016年2月16日，版2。

註29：元樂義，〈專欄-軍事無禁區：解放軍脫胎換骨？〉，自由亞洲電臺，2020年11月29日，<https://www.rfa.org/mandarin/zhuannlan/junshiwujinqu/mil-11192020111457.html>，檢索日期：2021年11月20日。

註30：謝游麟，〈析論中共軍改後之聯合作戰指揮體制〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第52卷，第1期，2018年2月1日，頁43。

註31：趙嵩仁，〈試行聯戰綱要 共軍威脅區域和平〉，《青年日報》(臺北)，2021年1月17日，版5。

》，內容共8章40條，包含總則、後勤保障體制、軍事行動後勤保障、日常後勤保障、後勤戰備與訓練、後勤建設、後勤管理及附則。³²

(二) 內容研析

1. 建構後勤保障體系：

儘管《後勤條例》未公布細部內容，但可從其軍改中組建軍委直屬的「聯勤保障部隊」，進一步獲知共軍後勤制度發展趨勢。該部隊成立於2016年9月，由武漢聯勤保障基地及其下屬的無錫、桂林、西寧、瀋陽、鄭州等5個聯保中心(分屬東、南、西、北、中部戰區)組成。該部隊直接接受中央軍委領導，獨立於各軍種之外，屬「副戰區級」單位，可從它與「軍委後勤保障部」之關係，進一步瞭解其任務。後勤保障部是軍委的一個職能機關，主要履行全軍後勤保障規劃、政策研究、標準制定、檢查監督等職能，平時後勤保障部透過武漢聯保基地對5個聯保中心進行管理，對戰區實施區域性保障；戰時則透過「軍委聯指-戰區-5大聯保中心-聯勤部隊」之指揮鏈路，對第一線部隊實施支援性保障。³³

2. 以聯勤保障體制為核心：

2019年7月，中共公布《新時代中國的國防》白皮書對後勤體制有較詳細之說明：「聯勤保障部隊是實施聯勤保障和戰略戰役

支援保障的主體力量，是中國特色現代軍事力量體系重要組成部分，包括倉儲、衛勤、運輸投送、輸油管線、工程建設管理、儲備資產管理、採購等力量」；「建立以聯勤部隊為主幹、軍種為補充，『統分結合、通專兩線』的保障體制，構建以戰略戰役力量為主幹、隊屬力量為補充、社會保障為依託，聯合、精幹、高效的後勤力量體系。」³⁴由此觀之，共軍之後勤係以聯勤保障體制為核心，循通用與專用兩條路線並行的保障原則，融入聯戰體系中，即各軍種的通用物資和通用勤務均由聯勤保障部隊負責；而各軍種的專用保障，則主要由各軍種後勤力量，自行依建制關係保障。³⁵

伍、軍事力量建設之政策制度改革

軍事力量建設是推進國防和軍隊現代化的基本前提，也是軍隊戰鬥力生成和提升的基礎工程，涉及層面廣、關注度高、影響範圍大，涵蓋了人力資源、訓練、裝備、後勤、科研、國防動員、軍民融合等領域，而這些領域又相互關聯、相互影響。³⁶在軍事力量建設政策制度改革中，共軍推出了一系列有關軍事訓練革新的法規、《人民武裝警察法》、《國防法》、《現役軍官管理暫行條例》、《軍人地位和權益保障法》、《軍事設施保護法》等。以下僅就與軍事訓練革新

註32：〈發布《軍隊後勤條例》〉，《解放軍報》(北京)，2020年12月24日，版1。

註33：王俊，〈專家詳解軍委聯勤保障部隊與軍委後勤保障部是何種關係〉，澎湃網，2016年11月27日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1569162，檢索日期：2021年11月23日。

註34：〈《新時代的中國國防》白皮書(全文)〉，文匯網，2019年7月24日，<http://news.wenweipo.com/2019/07/24/IN1907240017.htm>，檢索日期：2021年11月13日。「統分」指統一或分別指揮；「通專」指通用或專用兩線。

註35：劉博，〈解讀：中央軍委剛剛成立的這支部隊有多重要？〉，央視新聞網，2016年9月14日，<http://news.wenweipo.com/2019/07/24/IN1907240017.htm>，檢索日期：2021年11月24日。

註36：〈重塑軍事力量建設政策制度〉，《解放軍報》(北京)，2018年11月18日，版4。

相關的法規及《現役軍官管理暫行條例》之內容分別說明：

一、有關軍事訓練革新的法規

(一) 內容概要

當領導指揮體制、聯戰指揮機制等改革於2017年基本完成後，共軍重點轉向對軍事訓練的改革。為周延改革內容，共軍曾針對其軍隊訓練做出檢討，包括訓練理論理念與戰爭制勝機制、訓練內容標準與實戰實訓要求、訓練保障條件與實際戰場環境、訓練法規規章與依法從嚴治訓不夠適應等問題。³⁷因此，共軍頒布新一代的《軍事訓練條例》等法規做為因應，着力打造實戰化、聯合化、科學化、規範化的訓練內容體系和相關制度機制。概要如後：

1. 《軍事訓練條例》於2018年1月1日施行，共11章77條，其內容主要有軍事訓練規劃、保障、安全管理、監察、獎勵與處分等規範；³⁸《軍事訓練大綱》則分別於2018、2019年1月1日分兩批頒布。其內容主要係將軍事訓練區分戰略、戰區聯合、軍兵種部隊與個人訓練等層次，並依「使命任務-作戰能力-訓練課目」之邏輯，確定訓練內容。另外也將戰鬥力標準細化、量化、具體化，增加訓練時間，提高訓練難度、強度，加大訓練消耗，建立滾動發展機制等。³⁹

2. 《軍事訓練監察條例》：於2019年3月1日施行，共10章61條，內容包括總則、監察職責、監察權限、監察人員、監察內容

與方式方法、組織實施、結果處理、舉報受理與處置、紀律與責任、附則等，係共軍軍事訓練監察領域的首部法規。其目標為嚴格落實「依法治軍」、「從嚴治軍」，健全軍事訓練監察組織體系，改善工作運行機制，促進軍事訓練落實。

(二) 內容研析

1. 在軍事訓練中注入新元素：

綜觀以上這些有關訓練的條例、大綱，可以看出共軍為解決以往訓練的理念落後、內容陳舊、管理低效、標準不高等問題，將「法」、「戰」、「聯」、「嚴」、「科技」、「監察」及「創新」等元素注入到軍事訓練中。即企圖以聯戰聯訓、實戰實訓、按綱施訓、科技強訓、從嚴治訓、戰訓一致等為手段，並發揮「以監促訓、以監促建、以監促戰」的功能，進而提升聯戰能力與全域作戰能力。

2. 訓練的4大轉變：

為強化練兵備戰，將軍事訓練做為軍隊的中心工作，且習近平自2018年起連續4年，均於年初親向共軍發布開訓動員令；除強調訓練條例、大綱的內容外，在2021年1月的開訓動員令中，要求全軍軍事訓練「四大轉變」，即「從被動適應戰爭轉向主動設計戰爭轉變」、「由合同訓練為重心向聯合訓練為重心轉變」、「從機械化信息化(資訊化)複合發展向機械化信息化智能化(智慧化)融合發展轉變」、「由打贏當面對手為主

註37：劉上靖，〈國防部：全軍按習主席訓令掀起實戰實訓熱潮〉，中國國防部，2018年1月25日，http://www.mod.gov.cn/jzhzt/2018-01/25/content_4803329.htm，檢索日期：2021年11月25日。

註38：成嵐，〈發布新修訂的《共軍軍事訓練條例(試行)》〉，新華網，2017年12月29日，http://www.xinhuanet.com/2017-12/29/c_1122187420.htm，檢索日期：2021年11月25日。

註39：梁蓬飛，〈努力開創新時代軍事訓練新局面〉，《解放軍報》(北京)，2018年2月1日，版2。

表五：共軍軍事訓練四大轉變內容摘整表

軍事訓練轉變	具 體 內 涵
從被動適應戰爭轉向主動設計戰爭	對未來戰爭的戰略背景、作戰樣式、作戰方法的合理假設和預測，進而帶動訓練內容、訓練方法、訓練手段。
由合同訓練為重心向聯合訓練為重心轉變	增強軍事訓練體系的整體性：銜接戰略、戰役、戰術各層次、融合陸、海、空、天、網、電各領域的軍事訓練管理。
從機械化、信息化複合發展向機械化、信息化、智能化融合發展轉變	以機械化為基礎、信息化為主導、智能化為方向，大力展開面向資訊化、前瞻智能化的軍事訓練。
由打贏當面對手為主向制衡對手為主轉變	把制衡強敵(指美國)做為基本指向，確保軍事訓練內容、體系、方法，能夠為鍛造制衡強敵的制勝本領提供有效支撐。

資料來源：王吉山，〈找準構建新型軍事訓練體系的著力點〉，《解放軍報》(北京)，2020年12月25日，版7。

表六：共軍軍官制度改革重點一覽表

項 目	改 革 重 點
軍官等級制度	由以往「基於職務」等級調整為「基於軍銜(軍階)」等級制度。
崗位細化分類	區分為「指揮管理崗位」、「專業技術崗位」兩大類別，並分別再細分之。
服役發展節奏	將初、中、高級軍官之生涯發展節奏，依「前慢後快中間穩」原則發展。
初官選拔分配	初官一律以少尉任官，但有碩、博士學位者分別以中尉、上尉任官。
教育與培訓	將軍隊院校教育、部隊訓練實踐、軍事職業教育結合成「三位一體」。
晉升與任用	明確軍官晉升任用的基本資格，並構建立體監督、全程監督的防弊機制。
退役與安置	提供多元退役類型、安置方式選項，增加軍官的職業安全感、穩定性。

資料來源：由作者彙整製表。

向制衡對手為主轉變」(相關內涵，如表五)

。40

二、軍官制度與配套法規頒行

(一) 內容概要

2021年1月1日計頒布包含現役軍官管理、選拔補充、教育培訓、考核、晉升任用、交流、退役、待遇級別及專業技術軍官管理等暫行規定等重要文件；另同時公布《退役軍人保障法》並在6月10日通過《軍人地位和權益保障法》，對軍官制度的改革做出完

整規範、補充(改革重點，如表六)。

(二) 內容研析

軍官制度攸關廣大共軍軍官的權益、福利，改革自然受到關注，這12項相關法規頒行，具體涉及軍官服役期間的各項管理規定，可見其改革決心與企圖。⁴¹主要重點有二：

1. 軍官等級制度改革是關鍵：

共軍軍官所在的崗位都有一個職務級別來區別軍官等級，如「正軍級」、「副團級」等；長期以來，軍官制度是一種典型以「

註40：梅世雄，〈第一觀察|一號命令一號使命〉，新華網，2021年1月4日，http://www.xinhuanet.com/2021-01/04/c_1126945505.htm，檢索日期：2021年11月26日。

註41：文件包含《現役軍官管理暫行條例》、《現役軍官選拔補充暫行規定》、《現役軍官教育培訓暫行規定》、《現役軍官考核暫行規定》、《現役軍官晉升任用暫行規定》、《現役軍官交流暫行規定》、《現役軍官退役暫行規定》、《現役軍官待遇級別管理暫行規定》、《專業技術軍官管理暫行規定》、《關於推進軍官崗位管理的意見》、《關於推進軍官職業發展路徑管理的意見》、《關於規範軍官制度改革中等級轉換辦法過渡政策的通知》等。新華社，〈經中央軍委主席習近平批准，中央軍委印發「現役軍官管理暫行條例」及相關配套法規〉，中共國防部，2021年1月1日，http://www.mod.gov.cn/shouye/2021-01/01/content_4876342.htm，檢索日期：2021年11月27日。

職務」為主導的制度，⁴²職務高低視為軍官價值高低的基本標誌，亦深刻影響軍官的晉升發展和待遇保障，不僅助長了「官本位」意識與弊端，亦造成「千軍萬馬擠官道」現象。⁴³新的制度由職務轉變為以「軍銜」（軍階）為主，以軍銜來體現軍官的身分、責任、能力和貢獻，並做為獲得職務任用、物質待遇和榮譽地位的基本依據。⁴⁴如此有利於激起廣大軍官的積極性、創造性，增強軍官隊伍整體的職業發展預期和職業榮譽感，引導軍官安心服役、長期服役。⁴⁵

2. 提高軍官的專業化程度：

習近平經常於公開場合提及其軍官幹部有「兩個不夠」、「兩個不足」等問題，⁴⁶這些問題都與軍官的專業化程度息息相關，因此軍官制度的改革，其核心精神就是要提高軍官的專業程度；尤其這次無論是在軍銜主導、崗位分類、選拔任用、培訓交流等方面的改革，均圍繞在提升軍官專業能力和綜合素質。另外，藉著完善待遇、退役等制度，並進一步透明化、制度化軍官職業發展前景，確保軍官能專心致力於本務，並提升自我專業化能力。

陸、軍事管理之政策制度改革

2018年11月中共《解放軍報》指出軍事

管理關係到軍事系統運行「效率」的高低、國防資源使用「效益」的高低、軍事力量建設和使用「效能」的高低。在效率、效益、效能的要求下，共軍軍事管理政策制度改革主要體現在創新戰略管理制度，構建軍費管理制度，加強軍事資源統籌安排，推進法規制度建設集成化、軍事法規法典化，最終要提升軍隊建設品質及戰鬥力。⁴⁷共軍對於軍事管理政策制度的改革，其範圍相當廣泛，所推出的政策制度亦相當多元，小至軍隊內部管理，大至國際軍事合作，包羅萬象，如《軍隊安全管理條例》、《軍隊監察工作條例（試行）》（以下稱《監察條例》）、《軍隊基層建設綱要》（以下稱《基層綱要》）及《軍隊組織編制管理條例（試行）》、《國際軍事合作工作條例》等。囿於篇幅，僅就其中《監察條例》、《基層綱要》之內容，分別提出說明及研析。

一、頒布《軍隊監察工作條例（試行）》

（一）內容概要

2018年3月20日，中共為構建完善國家監察體系，於「第十三屆全國人民代表大會」第一次會議通過了《中共監察法》（以下稱《監察法》），試圖以法治思維和法治方式推動反腐敗工作，而《監察條例》就是依該法規定（第68條），因應而生，並於2020年

註42：共軍的軍官共設軍委副主席至排職15個層級，分別為軍委副主席、軍委委員、正戰區級、副戰區級、正軍級、副軍級、正師級、副師級、正團職、副團職、正營職、副營職、正連職、副連職、排職。

註43：張傑，〈以軍銜主導軍官職業化〉，《光明日報》（北京），2014年2月26日，版11。

註44：共軍新的軍官制度將軍銜區分上將、中將、少將、大校、上校、中校、少校、上尉、中尉、少尉等10銜，並以此軍銜等級為基準，將待遇從高到低依次為1至19級。

註45：李龍伊，〈新的軍官制度由基於職務等級調整為基於軍銜等級〉，《人民日報》（北京），2021年1月29日，版4。

註46：指打現代化戰爭能力不夠、各級幹部指揮現代化戰爭能力不夠與高素質新型軍事人才不足、人才適應崗位核心能力不足。陳峰，〈實戰化背景下的軍事人才培養思考〉，《繼續教育》，第2期，2018年2月，頁63。

註47：〈提升軍事系統運行效能 推動我軍高品質發展〉，《解放軍報》（北京），2018年11月20日，版3。

2月1日施行，全條例共10章62條，涵蓋監察委員會設置、監察範圍和管轄、監督、調查、處置、監察工作協作配合、對監察委員會和監察人員的監督等方面。⁴⁸

(二) 內容研析

1. 配合國家監察體制的改革：

在《監察法》規範下，中共「國家監察委員會」於2018年4月揭牌，之後「中央軍委監察委員會」（簡稱監委）亦隨之組建成立，與「中央軍委員紀律檢查委員會」（簡稱紀委）合署辦公，簡稱「中央軍委紀委監委」。2019年3月，共軍設有紀委的團級以上單位和機關部門設立監委，與紀委合署辦公，同年7月1日起正式運行，共同負起軍隊監察工作之責，也為《監察條例》之起草提供了重要基礎，共軍的紀檢監察體制改革也正式展開。⁴⁹在職責區分方面，中共《黨章》賦予紀委「監督、執紀、問責」職責，《憲法》、《監察法》賦予監委「監督、調查、處置」之責，其中「監督」是紀檢監察全部工作的基礎和立足點、出發點，其目的是要達「正風、肅紀、反腐」之效。⁵⁰

2. 解決原有體制的矛盾問題：

原有體制存在著監察範圍狹隘，沒有涵蓋到所有行使公權力的公職人員；且反腐力量分散在紀委、行政監察機關、檢察機關，

出現職能交叉、重複現象及集中統一領導不夠，造成工作效率不高等問題。因此，《監察條例》、明確規範「監督」內容、措施以及問題分類處置方法等；另為達監督「全涵蓋」，人人都在監督之中，內容亦有明確條文：「軍隊監察委員會對現役軍人、文職人員、軍隊管理的離退休人員和其他人員，以及執行軍事任務的預備役人員和其他人員行使權力情況進行監察。」⁵¹

二、修訂《軍隊基層建設綱要》

(一) 內容概要

共軍於1990年正式頒發第一部《基層綱要》，為基層建設提供基本準則和依據，1993、1995、2003、2009和2015年分別做過修訂。隨著軍改的啟動，共軍為適應新形勢、新任務之要求，尤其在習近平對軍隊基層建設「三個過硬」與「三眼光」的指導下，自2019年2月再對綱要內容予以修訂，同樣於2020年2月1日施行。⁵²新版的《基層綱要》共7章86條，除總則、附則外，二至六章分別為基層組織（基層黨組織、基層骨幹隊伍、基層群眾組織）、基層工作（戰備工作、軍事訓練、思想政治工作、日常管理等）、基層自主建設、黨委領導和機關指導與評比表彰。⁵³

(二) 內容研析

註48：白宇，〈發布《軍隊監察工作條例(試行)》〉，《人民日報》(北京)，2020年1月21日，版1。

註49：林海，〈以法治思維和法治方式縱深推進軍隊反腐敗鬥爭〉，《解放軍報》(北京)，2020年3月23日，版10。

註50：梅世雄，〈真正把監督職責履行到位〉，人民網，2018年10月25日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1025/c49150-30362633.html>，檢索日期：2021年11月28日。

註51：辛士紅，〈全面提高軍隊監察工作法治化水準〉，《解放軍報》(北京)，2020年3月23日，版10。

註52：「三個過硬」指全面鍛造聽黨話、跟黨走的過硬基層；能打仗、打勝仗的過硬基層；法紀嚴、風氣正的過硬基層。「三眼光」指要用信任、欣賞、發展的眼光看待基層官兵。林克倫，〈談軍隊基層建設 習近平提三個過硬與三眼光〉，中央社，2019年11月4日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201911100196.aspx>，檢索日期：2021年11月30日。

註53：徐建康，〈學習貫徹新《綱要》應著重把握的內容〉，《人民武警報》(北京)，2020年2月24日，版3。

1. 因應軍隊基層建設所面臨的問題：

長期以來，共軍基層一直存有「五多」問題(指會議多、文電多、工作組多、檢查評比多、上層活動多)；也有指「一網打盡的會議多、層層轉發的文電多、臨時下達的任務多、需要背記的題庫多、索要情況的電話多」，⁵⁴此類問題分散官兵精力，衝擊主責主業，打亂正常工作計畫，擠占教育訓練時間，制約部隊戰鬥力提升，也成為基層的主要負擔。為解決這些問題，必須建立制度加以約束和規範，《基層綱要》就是其中之一。⁵⁵另外，「軍改」後共軍基層建設的使命任務要求、部隊組織形態、官兵成分結構、日常運行狀態、外部社會環境等方面發生了深刻改變，必須重新審視基層、研究基層、建設基層；尤其，共軍基層單位涵蓋範圍更廣、類型更多、戰備演訓任務日益頻繁，且「90」、「00」(指1990、2000年後出生)後已成為基層官兵主體，這些變化迫使共軍必須重新修訂《基層綱要》以適應新體制、新環境。⁵⁶

2. 重新界定「基層單位」：

新《基層綱要》指出：「基層單位指遂行作戰、訓練、執勤、教學、科研、試驗、保障等任務的基本單位的統稱，包括營(大隊)、連(中隊)、艦艇，以及與其相當的隊、站、室、所、庫、處、科、股、臺、系、中心等。」與舊版內容相比，有3點主要變化：把遂行教學、試驗任務的基本單位也納

入基層範疇；把「營」列為基層單位；把全軍具有普遍代表性的單位類型列舉出來，使基層單位定義更加符合新體制之要求，並使官兵易於精準理解何謂「基層單位」。⁵⁷共軍將「營」列為基層單位，並加大對這個層級的管理與掌握，凸顯營級在軍隊中之地位與重要性。

柒、省思-代結語

「軍改」之後，共軍的體制、力量結構等有了巨大變革，但與新體制相適應的運行機制還沒有完全順暢，新的力量結構也有需要磨合改進的地方。為了順暢改進前期之改革成果，進一步釋放改革效能，共軍於2018年起展開「軍事政策制度改革」，此改革區分軍隊黨的建設制度、軍事力量運用政策制度、軍事力量建設政策制度、軍事管理政策制度等4個領域，預計於2022年完成。由於共軍對政策制度改革的項目繁多，無法一一列出說明，且部分政策制度改革尚未出爐，本文僅列出已完成且具代表性之政策制度，希冀發揮「拋磚引玉」效果，並能引起國軍部隊廣泛、持續關注。綜觀共軍對於「軍事政策制度」之改革，展現出以下特點：

一、改革層面涉及軍隊各領域

「軍事政策制度」改革涉及軍隊的方方面面，幾乎涵蓋共軍各領域的建設，即集合「領兵」(軍隊黨的建設制度)、「用兵」(軍事力量運用政策制度)、「養兵」(軍事力

註54：華金良，〈糾治「五多」須久久為功〉，《解放軍報》(北京)，2019年12月22日，版7。

註55：劉建偉，〈中央軍委印發《關於解決「五多」問題為基層減負的若干規定》〉，《解放軍報》(北京)，2019年7月18日，版1。

註56：〈牢牢掌握新時代軍隊基層建設的基本遵循〉，《解放軍報》(北京)，2020年3月2日，版7。

註57：張良，〈認真學習貫徹《綱要》全面鍛造過硬基層〉，《解放軍報》(北京)，2020年1月19日，版3。

量建設政策制度)、「管兵」(軍事管理政策制度)四者之改革於一體。如此「脫胎換骨」、「覆蓋全面」的改革，需要各政策制度間的協調配合、相互支撐，始能優化完善，如此有利於各政策制度的嚴謹性、權威性及可行性。

二、不變的是「黨指揮槍」

共軍「軍事政策制度」改革有其「變與不變」，變的是政策制度內容隨新時代、新體制的要求而有所調整、修訂；然不變的是「黨指揮槍」，軍隊黨的建設仍是中共軍隊建設發展的核心。此次「軍事政策制度」改革中，軍隊黨的建設制度改革被單獨列出來，並置於首位，且各政策制度中仍處處有「黨指揮槍」的身影，這也是對「軍隊國家化」和「軍隊非黨化、非政治化」等論調的另一種抵制。

三、聚焦「能打仗、打勝仗」

習近平經常於公開場合說：「能打仗、打勝仗是強軍之要」、「以戰鬥力為唯一的根本的標準」。⁵⁸為達此目標，在這次軍事政策制度改革中，無論是軍隊黨的建設、聯合作戰、軍事訓練、人力資源、裝備發展、後勤建設、軍隊監察、基層建設等方面的政策制度改革，無不是以立起備戰打仗的政策導向，形成「能打仗、打勝仗」的制度體系，進而提升軍隊的戰鬥力。

四、提升軍人的專業性與地位

軍事人員是軍隊建設的主體，也是戰鬥力的決定因素，其積極性、專業性、創造性，攸關軍隊建設的成敗。因此，在此次軍事政策制度改革中，共軍致力於創造官兵良好

的服役環境、維護官兵權益、強化官兵的專業能力及提升軍人地位等，所以相關政策如《國防法》、《軍人地位和權益保障法》、《現役軍官管理暫行條例》、《退役軍人保障法》、《軍隊基層建設綱要》等一一推出，值得持續關注。

持平而論，儘管軍事政策制度之改革有以上特點，然共軍也必須面臨著新、舊制度間銜接、適應等挑戰，而其具體成效仍有待後續觀察。然值此共軍積極推出軍隊建設的各項政策制度之際，國軍除了密切關注其發展外，更應抱持「他山之石，可以攻錯」的胸懷，借鏡其有益經驗與作法，省思在國防建設、建軍備戰、防衛作戰等層面之政策制度，有無不合時宜、不符期待、效能不彰、無法因應敵情之處；並針對過時且無法滿足所需，或影響部隊凝聚力、吸引力、戰鬥力之政策制度，儘速做出改革，戮力精進。國軍可先從完善軍事人力資源制度著手，提供軍人一個有希望有前景、愉悅的服役環境，確保軍人能長期、穩定服役，並藉此吸引、留住人才，為國軍做出最大貢獻，才能真正建設一支「量小、質精、戰力強」的堅強勁旅。



作者簡介：

謝游麟先生，備役陸軍上校，陸軍軍官學校75年班、國防大學國防科學研究所博士92年班、國防大學戰爭學院94年班。曾任營長、群指揮官、國防大學戰爭學院主任教官、副院長，現服務於陸軍專科學校兼任助理教授。

註58：歐燦，〈在黨的旗幟下奮鬥強軍〉，《解放軍報》(北京)，2021年7月1日，版1。