

# 析論中共軍改後之 聯合作戰指揮體制

Analysis On the China's Joint Operational Command System after  
the Military Reforms

謝游麟 先生

提 要：

- 一、習近平推動軍改，建立了軍委、戰區兩級的聯合作戰指揮機構，並將陸、海、空、火箭軍、戰略支援部隊等軍種融入，構成一個軍政分離、權威性強、平戰結合及參戰力量多元的聯合作戰指揮體制，有利於共軍提升聯合作戰能力。然中共新的聯合作戰指揮體制仍有許多的挑戰亟待克服，如聯合意識待強化、戰區與軍種權責尚未真正釐清、指揮員的聯合作戰指揮能力不強等問題。
- 二、為了克服這些挑戰，共軍正積極朝健全法令與規章制度、進行實戰化聯合訓練、培養聯合作戰指揮人才及打造聯合文化等方向努力。

關鍵詞：聯合作戰、聯合作戰指揮體制、戰區、實戰化、聯合文化

Abstract

1. Xi Jinping promotes military reforms and establishes joint operational command organizations in Central Military Commission and theaters, respectively. The organizations command army, navy, air force, rocket force, and strategic support force, which constitute a joint operational command system of military administration and operational commanding separation, authoritative, combining peacetime and wartime, and multiple forces. The system will be conducive to enhance the People's Liberation Army (PLA) in joint operational capability. However, there are many challenges in the PLA joint operational command system.
2. For example, the joint awareness must be strengthened, the authority and responsibility is not really clear between

theaters and services, commanders of the joint operational command capability are weak, and so on. In order to overcome these challenges, PLA is improving the laws and regulations, practicing action-oriented joint training, cultivating joint operational command talents, and creating a joint culture in the command system.

Keywords: joint operations, joint operational command system, theater, action-oriented, joint culture

## 壹、前言

中共領導人習近平自上任以來即積極推動軍隊改革(以下簡稱軍改)，他提出「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」指導原則，希冀建構出「軍委-戰區-部隊」作戰指揮體系，及「軍委-軍種-部隊」領導管理體系，企圖達到「能打仗、打勝仗」的目標。在一系列軍改過程中，中共於2015年12月新成立陸軍領導機構及火箭軍、戰略支援部隊等軍種；2016年1月重組中央軍事委員會，將原4總部改為15個職能部門；同年2月將「七大軍區」改為「五大戰區」編制，並建立戰區聯合作戰指揮機構；9月建立聯合後勤保障部隊，直屬中央軍委。綜觀這些改革，從建立新軍種、陸軍領導機構、聯合作戰指揮機構到聯合後勤保障部隊等舉措，不難看出中共軍改主要重點之一，在於積極建構出健全、完善的「聯合作戰指揮體制」。中共認為「聯合作戰指揮體制改革，是深化國防和軍隊改革的現實緊迫課題，也是衡量改革成效的重要標誌。」<sup>1</sup>在改革的時程上，中共欲在

2020年前對於聯合作戰指揮體制的改革取得突破性進展，為何中共如此迫切要改革聯合作戰指揮體制，並視之改革的「重中之重」，其動因、改革後之新體制及影響等，均是值得探討的議題。

## 貳、中共改革聯合作戰指揮體制之動因

中共所謂的「聯合作戰指揮體制」，是指「軍隊為指揮聯合作戰而建立的組織體系及相應的制度，它包括指揮機構的設置、職能劃分和指揮關係等。」<sup>2</sup>中共改革聯合作戰指揮體制，實際上就是以聯合作戰為根本導向，以提高指揮效能為核心目標，對作戰指揮體制進行的改革，其主要改革動因如下：

### 一、順應戰爭形態的演變

自1991年起的波灣戰爭、科索沃戰爭、阿富汗戰爭及美伊戰爭中，由於資訊化武器裝備的大量運用，已促使戰爭形態從「機械化戰爭」向「資訊化戰爭」形態演變。從這幾場局部戰爭中，共軍體認出隨科技的進步，作戰時間被壓縮、戰場空間不斷拓展、作

註1：王衛星，〈戰爭實踐倒逼外軍聯合作戰指揮體制改革〉，2015年11月24日，[http://www.81.cn/jwgz/2015-12/09/content\\_6807491.htm](http://www.81.cn/jwgz/2015-12/09/content_6807491.htm)，檢索日期：2017年6月20日。

註2：郭武君，《聯合作戰指揮體制研究》(北京：國防大學出版社，2003年9月)，頁27。

戰力量組成多元化、系統與系統間對抗日益顯著，任何單一軍種都不可能主宰戰場，唯有聯合方能發揮整體力量，「聯合作戰」是資訊化戰爭的基本作戰形式<sup>3</sup>。在聯合作戰中，多軍種力量是實施聯合作戰的物質基礎，只有對多軍種力量進行科學合理的指揮、編組、協調，使之形成功能互補、緊密聯繫的聯合作戰力量系統。此外，還必須建立與之相配套的、能夠支撐聯合作戰的資訊網路、指揮資訊和綜合保障等系統，這些系統圍繞同一作戰目的，才能在陸、海、空、天、電磁及網路等多維戰場中獲得勝利<sup>4</sup>。因此，中共認為要使各種作戰力量、作戰要素、作戰空間等高度聯合、契合、融合，發揮整體效益，首先須建立與完善聯合作戰指揮機制，以順應戰爭形態的演變<sup>5</sup>。

### 二、應對周邊安全威脅的實際需要

關於周邊安全威脅，中共於2015年公布的《中國的軍事戰略》白皮書中提及：美國持續推進亞太「再平衡」戰略，強化其地區軍事存在和軍事同盟體系；朝鮮半島和東北亞地區局勢存在諸多不穩定和不確定因素；日本積極謀求擺脫戰後體制，大幅調整軍事安全政策；南海領土主權和海洋權益問題日益嚴重；「臺獨」分裂勢力及其分裂活動是兩岸關係和平發展的最大威脅；地區恐怖主義、分裂主義、極端主義活動猖獗，也對中

國大陸周邊安全穩定帶來不利影響<sup>6</sup>。為了應對這些傳統或非傳統安全的威脅與挑戰，中共認為須建立平戰結合、常態運行、精幹高效且能體現特色的聯合作戰指揮體制。藉此提高戰備水準，迅速動員、調集全國的作戰資源、作戰力量，進而能迅速有效地回應衝突或突發狀況的發生，以維護國家利益<sup>7</sup>。

### 三、美軍聯合作戰指揮體制的啓迪

1986年「高華德－尼古斯國防部重組法案」(The Goldwater-Nichols DoD Reorganization Act)，是美國國防部成立以來最重大的職掌調整和流程再造，也是各國研究國防軍事體制及探討軍事理論的重要文獻。這部法案的主要精神是確認美軍聯參組織在軍事戰略(建軍)規劃上的主導地位，以及授予戰區指揮官統一指揮的權力，並確立了美軍當前的聯合作戰指揮體制<sup>8</sup>。中共從此法案及其在爾後的波灣等戰爭中的實踐成效獲得啟迪，尤其美軍將「指揮鏈」區分兩部分：一是「行政指揮鏈」，也就是所謂的軍政系統或領導管理體制，係以「總統和國防部長-軍種部長(軍種參謀長)-軍種部隊」的行政領導、管理鏈路；二是「作戰指揮鏈」，也就是所謂的軍令系統或作戰指揮體制，係以「總統和國防部長(透過美國參謀長聯席會議主席)-聯合作戰司令部-作戰部隊」為基本鏈路，主要負責對部隊的作戰指揮、控

註3：寧凌，《精確作戰》(北京：軍事誼文出版社，2006年1月)，頁22。

註4：胡君華，〈解放軍少將談聯合作戰 稱未來戰場無聯不勝〉，《解放軍報》，2010年9月9日，版7。

註5：梁坤泰，〈強軍論壇：聯合作戰既要聯心又要聯芯〉，《解放軍報》，2016年4月8日，版2。

註6：中共國務院新聞辦公室，〈中國的軍事戰略白皮書〉，2015年5月26日，<http://www.mod.gov.cn/affair/book.htm>，檢索日期：2017年6月25日。

註7：明澤宏，〈軍方表示有能力應對各種威脅〉，《文匯報》，2017年7月25日，版5。

註8：張鑄勳，〈美國國防部的重大組織沿革-高尼法案研析〉，《國防雜誌》，第17卷，第7期，2002年1月，頁3。

制、協調和聯合訓練<sup>9</sup>。中共認為美軍「作戰指揮鏈」由最高指揮當局、各聯合作戰司令部和軍種組成部隊三級構成，軍種完全退出作戰指揮鏈，聯合作戰司令部成為整個作戰指揮鏈的樞紐和重心，層級精幹、責權分明，大幅提升了指揮效率<sup>10</sup>。

#### 四、習近平的重視與決心

習近平認為建立與完善聯合作戰指揮體制是軍改中的「重中之重」。對此，他在多個場合中皆有所闡述，如在2013年12月的一次會議上指出：「我們在聯合作戰指揮體制方面作了不少探索，但問題沒有從根本上解決。聯合作戰指揮體制搞不好，聯合訓練、聯合保障體制改革也搞不通。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，要有緊迫感，不能久拖不決。<sup>11</sup>」2016年2月為五大戰區授軍旗、致訓令時強調：「要適應聯合作戰指揮體制改革，抓緊理順有關重大關係，健全完善聯合作戰指揮運行機制。並進一步推進軍種融入聯合指揮，抓緊建立與聯合作戰相適應的指揮資訊系統和指揮作業程式，打通戰區與戰區軍種指揮鏈路，不斷完善戰區聯合作戰指揮運行模式。<sup>12</sup>」2016年4月視察軍委聯合作戰指揮中心時亦

指出：「一切以能打仗、打勝仗為根本標準，扭住制約聯合作戰指揮的矛盾和問題尋求突破。要適應聯合作戰指揮體制改革，抓緊理順有關重大關係，健全完善聯合作戰指揮運行機制。要採取超常措施，多管齊下培養聯合作戰指揮人才，儘快有一個大的突破。」<sup>13</sup>由此看出，習氏對建立聯合作戰指揮體制的重視。

#### 五、共軍內部的檢討

中共聯合作戰指揮體制的概念與實踐發軔於20世紀50年代。1955年1月，共軍在浙江東部沿海一江山進行的登陸戰役，首次由陸、海、空軍共同實施三軍聯合作戰任務。此次戰役由當時的華東戰區編組「華東軍區浙東前線指揮部」，下轄海軍、空軍、登陸指揮所及若干勤務部隊<sup>14</sup>。自一江山戰役後，共軍對於聯合作戰指揮體制的組建與運行做了不少探索，在歷年重大演訓中也進行多次的嘗試與檢驗，但經檢討與一體化聯合作戰要求相比還有一定差距：1. 平戰結合的聯合作戰指揮體制尚未完善；2. 在聯合作戰指揮體制中仍存在「以陸為主、海空為輔」的傳統認識；3. 作戰指揮機構層級過繁，指揮資訊系統整體效能難以發揮；4. 集權指揮不

註9：美軍聯合作戰司令部由5大地區司令部(太平洋、歐洲、中央、南方、北方)和4大職能司令部(戰略、運輸、聯合部隊司令部和特種作戰司令部)構成。

註10：付征南，〈深度解析美軍的作戰指揮鏈〉，2016年9月6日，<https://read01.com/PBR284.html#.Wc8sHf5ryxz>，檢索日期：2017年6月28日。

註11：王佳寧，〈習主席為何如此重視聯合作戰指揮體系？〉，2016年4月21日，[http://www.81.cn/jwgz/2015-12/09/content\\_6807491.htm](http://www.81.cn/jwgz/2015-12/09/content_6807491.htm)，檢索日期：2017年7月3日。

註12：鐘義見，〈努力建設過硬聯合作戰指揮機構〉，2017年2月27日，[http://www.cssn.cn/dzyx/dzyx\\_llsj/201702/t20170227\\_3430528.shtml](http://www.cssn.cn/dzyx/dzyx_llsj/201702/t20170227_3430528.shtml)，檢索日期：2017年7月3日。

註13：白羽，〈習近平：加快構建具有我軍特色的聯合作戰指揮體系戰爭實踐〉，2016年4月20日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/20/c\\_1118686436.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/20/c_1118686436.htm)，檢索日期：2017年7月4日。

註14：劉偉，〈戰區聯合戰役指揮概論〉(北京：國防大學出版社，2003年9月)，頁64。

夠統一，對參戰的海軍、空軍、第二砲兵等軍兵種指揮鬆散；5. 在指揮素質上，大部分的指揮員還不完全具備勝任指揮聯合作戰的能力<sup>15</sup>。

依中共《實戰化的軍事改革》一書中指出：「現行的作戰指揮體制，是在機械化半機械化時代背景下，基於打大規模戰爭而建立起來的，是在長期沒有經過實戰檢驗，軍種發展不平衡的條件下發展起來的。尤其是真正意義上的聯合作戰指揮體制還沒有完全形成主要癥結在於：1. 總參謀部分擔過多陸軍領導管理的事務，致使其核心職能不突出，平戰分離、指揮權分散；2. 陸軍始終無法以一個獨立軍種的身分進入聯合作戰指揮體制；3. 一些新型作戰力量分散在各個系統，管理分散、多頭指揮<sup>16</sup>。

另外，中共戰略學者王曉輝則表示：進入21世紀，若要打贏這樣的一體化聯合作戰，其關鍵是要有上下暢通、指揮統一、實現多方力量聚合的一體化聯合作戰指揮體制。但是中共軍隊現行的指揮體制，不僅存在著指揮層級多、指揮鏈條長的問題，更存在著聯合指揮難、聯合訓練難、聯合保障難的突出問題<sup>17</sup>。

### 參、中共軍改後之聯合作戰指揮體制

在面臨外在環境的驅動及內部組織的檢討下，中共體認到聯合作戰指揮體制與強軍

目標仍有相當大的差距，於是進行結構性、整體性和革命性的改革，主要著力解決指揮權配置、改變「大陸軍」的體制和觀念、堅持「聯合」改革大方向，以健全軍委聯合作戰機構及建立戰區聯合指揮體制為重點，相關之改革如下：

#### 一、軍委是聯合作戰指揮體制的中樞

在軍改中，軍委(中共中央軍事委員會之簡稱)機關由原總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部等「四總部」，改為7部(廳)、3委員會、5直屬機構，共計15個職能部門。其中總參謀部在其「作戰部」的基礎上組建成「聯合參謀部」，負責聯合作戰、訓練、戰備等職能，並轄有「中央軍委聯合作戰指揮中心」(簡稱軍委聯指)。「軍委聯指」是中共戰略層次最高的聯合作戰指揮中心，由習近平擔任「總指揮」，負責指揮全軍的聯合作戰，並督導各戰區之聯合作戰指揮中心(簡稱戰區聯指)。軍委聯指的設立除了讓習氏更能牢固地掌握軍權外，也意味著共軍的各種作戰力量已跨戰區、跨軍(兵)種地融合。

2014年9月號加拿大《漢和防務評論月刊》披露，軍委聯指設在北京西山總參作戰部地下指揮所，負責協調指揮跨兵種、跨戰區的大規模聯合作戰演訓<sup>18</sup>。而此次的軍改對於軍委聯指而言是「健全」機構，而非「建立」機構。2016年4月習氏視察該中心指出：1. 要把握好職能定位，進一步完善編組

註15：王盛槐，〈關於深化軍隊聯合作戰指揮體制改革的建議〉，《國防》，第10期，2014年10月，頁45。

註16：韓衛鋒，《實戰化的軍事改革》(北京：解放軍出版社，2015年8月)，頁93。

註17：王曉輝，〈轉型期中國軍隊要做哪些戰略準備〉，《國防參考》，第18期，2015年9月，頁67。

註18：馬辰，〈中共設立中央軍委聯合作戰指揮中心〉，2014年8月6日，<http://news.wenweipo.com/2014/08/06/IN1408060026.htm>，檢索日期：2017年7月10日。

、優化程式、明確責任，優化完善運行模式；2. 加強指揮理論學習、指揮技能培訓、指揮處置演練，不斷提高實際指揮能力；3. 做好戰備值班工作，深入研判可能發生的安全風險，有效應對各類突發情況；4. 要以軍委聯指中心運行實踐促進戰區聯指中心工作，盡快形成聯合作戰指揮能力<sup>19</sup>。可見，軍委聯指在中共聯合作戰指揮體制中屬「龍頭」、「中樞」角色，提升聯合作戰指揮能力及完善運行模式，也是現階段努力的目標。

另外，共軍於2016年9月新成立「聯勤保障部隊」，直屬中央軍委，為實施聯勤保障和戰略戰役支援保障的主體力量。聯勤保障部隊包括「聯勤保障基地」設在湖北武漢，及5個「聯勤保障中心」分設在江蘇無錫、廣西桂林、青海西寧、遼寧瀋陽和河南鄭州，分別支援東、南、西、北、中部5個戰區。共軍組建聯勤保障基地和聯勤保障中心，就是要提高一體化聯合保障能力，完善聯合作戰指揮體制<sup>20</sup>。

## 二、軍種已脫離作戰指揮鏈

「沒有軍種的全新定位，聯合作戰只是空中樓閣。<sup>21</sup>」中共成立陸軍領導機構及火箭軍、戰略支援部隊等軍種，其地位與其海軍、空軍地位平等，形成共軍的五大軍種。各軍種在「軍種主建」指導原則下，脫離作

戰指揮鏈，在聯合作戰指揮體制中主要擔負軍兵種平時的部隊建設與管理職能；在戰時則向各戰區聯合指揮機構提供合格的部隊、戰力及各種戰鬥支援。共軍認為軍種建設必須聚焦聯合作戰、貼近實戰，聯合作戰需要什麼，軍種建設就要優先建設什麼；聯合作戰需要什麼裝備，軍種建設就要優先發展什麼裝備；聯合作戰需要什麼人才，軍種建設就要優先培養什麼人才<sup>22</sup>。以下就改革幅度最大的陸軍及新成立的火箭軍、戰略支援部隊說明如后：

### (一)陸軍

軍改前，中共陸軍領導機關職能由「四總部」代行，各軍區直接領導所屬陸軍部隊<sup>23</sup>。此種領導機制在中共和平時期建設之前就已形成，當時的時空背景係處於「臨戰狀態」，並以陸軍為主體且科技水準低的軍隊作戰力量為基礎。但隨著資訊化戰爭的需要，陸軍也逐漸變成一個技術性的軍種，若依目前這種領導指揮機制，將不利於總部職能的發揮、不利於陸軍整體建設、也不利於一體化聯合作戰指揮體系的建立<sup>24</sup>。因此，成立陸軍領導機構在於加快陸軍現代化建設步伐，並為健全聯合作戰指揮體制創造條件。

中共建立陸軍領導機關後，陸軍正式以一個獨立軍種的身分進入聯合作戰指揮體制

註19：姚茜，〈習近平新任軍委聯指總指揮〉，2016年4月21日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n1/2016/0421/c385474-28293613.html>，檢索日期：2017年7月11日。

註20：孫昌國，〈直屬中央 陸成立聯勤保障部隊〉，2016年9月15日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160915000687-260301>，檢索日期：2017年7月11日。

註21：解辛平，〈挽住雲河洗天青〉，《解放軍報》，2016年11月1日，版1。

註22：梁芳，〈聯合作戰體制下軍種的作用應如何定位？〉，《國防參考》，第24期，2015年12月，頁74。

註23：Kenneth Allen, Dennis J. Blasko, John F. Corbett, "The PLA's New Organizational Structure: What is Known, Unknown and Speculation," China Brief(Washington DC), Vol. 16, No. 3(2016), pp.24-26.

註24：戰玉，〈資訊條件下陸軍轉型研究〉，(北京：軍事科學出版社，2013年4月)，頁247-248。

，地位與其他軍種平等，此舉也意味著中共「大陸軍」體制正式結束。尤其隨著習近平宣布「裁軍30萬」，共軍於2017年6月將原陸軍18個集團軍精簡為13個，各集團軍全面推進「師改旅」，內部指揮層級由「軍-師-團-營」四級縮減為「軍-旅-營」三級<sup>25</sup>。現中共陸軍正依機動作戰、立體攻防的戰略要求，優化力量結構和部隊編成，並致力於從區域防衛型向全域作戰型轉變。

### (二) 火箭軍

此次軍改，中共將原「第二砲兵」部隊更名為「火箭軍」，並正式提升為「第四軍種」，與其他軍種平行，其原因在於長期以來，第二砲兵就擔任一個軍種的職能任務，這次的更名是實至名歸<sup>26</sup>。除了強化第二砲兵未來的作用和定位外，更名也反映了中共核力量的發展歷程。尤其中共極欲向世人表現的是1960年代以來的「第二砲兵」，其核力量是有限的，經近50年發展的核力量，已經不可同日而語了。火箭軍是中共「戰略威懾的核心力量」，也是擔任中共大國地位的戰略支援角色，主要由核導彈部隊、常規導彈部隊、作戰保障部隊等組成，核導彈部隊主要任務是增強核威懾和核反擊能力，常規導彈部隊任務是加強中遠程精確打擊，並以

「核常兼備、全域懾戰」為建設目標<sup>27</sup>。

### (三) 戰略支援部隊

對中共而言，戰略支援部隊是維護國家安全的「新型作戰力量」，主要是將戰略性、基础性、支撐性都很強的各類保障力量進行功能整合後組建而成的<sup>28</sup>。目前得知戰略支援部隊係由三大部分組成：一是網軍(Cyber Troops)，由原總參謀部之「技術偵察部」整體劃撥成立，也就是負責網路攻防的駭客部隊；二是天軍(Space Troops)，由原總裝備部中的航天部隊、基地等組成，擔任太空偵察、導航、氣象、通信等工作；三是電子戰部隊(Electronic Warfare Forces)，由原總參謀部之「電子對抗部」劃撥成立，以干擾和誤導敵方雷達和通訊為主<sup>29</sup>。由此觀之，中共戰略支援部隊的任務乃藉由整合原屬不同單位的資電、網路和太空部隊，使中共軍隊在航太、太空、網路和電磁空間等戰場上，能獲取局部優勢，進而提供聯合作戰準確、高效、可靠的資訊支撐和戰略支援保障，成為戰爭制勝的關鍵力量<sup>30</sup>。

另外，共軍認為戰略支援部隊不是一支單獨的作戰力量，它將與陸、海、空、火箭軍等軍兵種的行動融為一體，形成一體化的聯合作戰行動，戰略支援部隊將貫穿於作戰

註25：馬浩亮，〈陸軍精簡重組集團軍〉，2017年4月24日，<https://freewechat.com/a/MjM5MDM1ODUzMg==/2653788665/1>，檢索日期：2017年7月20日。

註26：李鵬，〈新成立的火箭軍究竟有何玄機？〉，《科技生活》，第3564期，2016年1月，頁42。

註27：楊家鑫，〈黨媒證實 周亞寧掌火箭軍〉，2017年9月17日，[http://www.chinatimes.com/newspapers/2017091700\\_0312-260108](http://www.chinatimes.com/newspapers/2017091700_0312-260108)，檢索日期：2017年7月21日。

註28：邱越，〈我軍戰略支援部隊是一支什麼樣的軍事力量？〉，2016年1月5日，[http://www.81.cn/jwgz/2016-01/05/content\\_6844493.htm](http://www.81.cn/jwgz/2016-01/05/content_6844493.htm)，檢索日期：2017年7月28日。

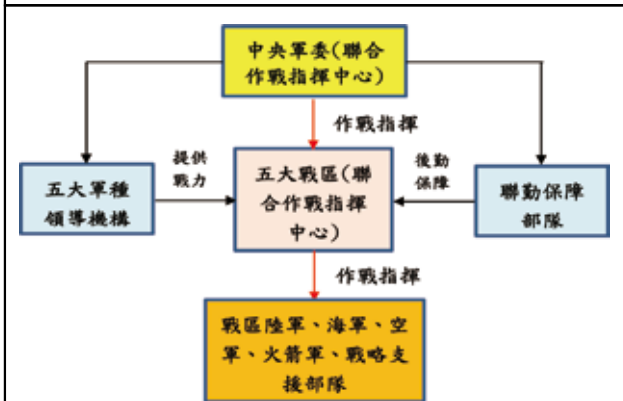
註29：John Costello, "The Strategic Support Force: China's Information Warfare Service," China Brief(Washington DC), Vol. 16, No. 3(2015), pp.15-16.

註30：揭仲，〈淺論中共「戰略支援部隊」之建置與戰力〉，《青年日報》，2016年8月21日，版7。



圖一：中共五大戰區位置圖

資料來源：<http://www.yulexinwen.net/articles/6592.html>，檢索日期：2017年7月28日。



圖二：中共聯合作戰指揮體制架構圖

資料來源：作者自製。

的全過程，滲透到每一個作戰行動中，為各軍兵種的聯合作戰行動提供有力的戰場支持<sup>31</sup>。因此，現階段戰略支援部隊的建設方向在於「融合」，將自身的各個單位加以融合、與各軍種融合及軍民融合，並由融合走向聯合<sup>32</sup>。

三、戰區成爲聯合作戰指揮體制的重心  
長期以來，共軍欲建立具有聯合作戰能力編組的目標，一直都難以實現，其原因主要來自其陸軍掌控軍區編制的阻力<sup>33</sup>。尤其以往中共的軍區主要是指揮陸軍，對轄區內的其他軍兵種的領導指揮權有限，這種不健全的聯合作戰指揮體制，造成軍種間的聯合訓練、聯合保障等體制也就不順暢。因此，中共將七大軍區編制正式撤銷，改組成立中部、北部、東部、南部、西部等「五大戰區」（如圖一）。

中共在軍隊改革中成立了戰區，擺脫了以往軍區以陸軍為主，其他軍種為輔的局面。戰區最大的特色在於其職能為「主戰」，專司研究打仗、準備打仗、指揮打仗，並設有常態性編組的「聯合作戰指揮中心」，統一指揮區域內所屬武裝力量遂行聯合作戰，以應對該戰區「戰略方向」之威脅與突發事件<sup>34</sup>。在軍種部隊方面，轄有戰區陸軍、戰區海軍（西部戰區除外）、戰區空軍、火箭軍及戰略支援部隊，其中戰區陸軍中集團軍之配置：東部戰區轄71、72、73集團軍、南部戰區轄74、75集團軍、西部戰區轄76、77集團軍、北部戰區轄78、79、80集團軍、中部戰區轄81、82、83集團軍；戰區海軍方面，北海艦隊、東海艦隊、南海艦隊則分別隸屬於北部戰區、東部戰區、南部戰區；火箭軍

註31：尹卓，〈戰略支援部隊負責太空網路電磁空間：貫穿整個作戰〉，2016年1月5日，[http://www.guancha.cn/military-affairs/2016\\_01\\_05\\_346981.shtml](http://www.guancha.cn/military-affairs/2016_01_05_346981.shtml)，檢索日期：2017年8月1日。

註32：鄒維榮，〈鍛造新型作戰力量的尖刀鐵拳〉，《解放軍報》，2017年6月5日，版2。

註33：Kevin McCauley, "Third Plenary Session Calls for PLA Reform and Restructuring," China Brief(Washington DC), Vol. 13, No. 23(2013), p.3.

註34：中共所謂的「戰略方向」是指「對戰爭全域有重大影響和決定意義的作戰方向，通常指向戰略目標並具有一定戰略縱深和幅度的空間範圍。」見共軍軍事科學院，《中國軍事百科全書》(北京:中國大百科全書出版社，2007年12月)，頁315。



方面，東部戰區內有61基地、南部戰區有62、63基地、西部戰區有64、67基地、北部戰區有65基地、中部戰區有66基地。另外，中央軍委聯勤保障部隊亦在各戰區設立「聯勤保障中心」，遂行各項勤務支援<sup>35</sup>。至於戰區部隊與戰區指揮關係是隸屬、配屬、控制、支援或協調，則有待進一步的確認<sup>36</sup>。

綜合上述，從軍委、軍種到戰區的改革，可約略歸納出中共軍改後之聯合作戰指揮體制，其架構如圖二。

### 肆、中共聯合作戰指揮體制的特點與挑戰

#### 一、特點

##### (一) 黨指揮槍

習近平大刀闊斧地重塑軍隊領導指揮體系，力推「軍委主席負責制」，各領導階層仍保持政治委員與軍事指揮員並行的「雙首長制」，由此可看出習近平貫徹「黨指揮槍」的絕對領導原則<sup>37</sup>。另外，習身兼中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席，在聯合作戰指揮體制中又有「軍委聯指總指揮」身分，真正實現「軍委管總」，有助於其集中統一領導及全面落實軍委主席負責制，更確認「黨指揮槍」的原則。

##### (二) 軍政分離

在「戰區主戰、軍種主建」的原則指導下，中共戰區職能單純集中，主要履行聯合

作戰指揮職能，專司作戰指揮、大型聯合軍事演習等任務。戰區所屬各軍種部隊的軍事訓練、政治工作、行政管理、後勤保障、動員工作和戰場建設等則由各軍種領導機構負責<sup>38</sup>。這種軍令、軍政體系分離，軍種完全交出作戰指揮權，退出了指揮鏈，有利於實際作戰指揮權的高度統一，不僅減少指揮層級，增強部隊反應能力，而且聯合程度將更高。

##### (三) 權威性強

共軍聯合作戰指揮體制區分軍委聯指和戰區聯指兩個層次，分屬戰略及戰役層級，兩者權責分明、各司其職。軍委聯指在中央軍委直接領導下負責指揮全軍的聯合訓練與作戰，權威性強；而戰區聯指被賦予在該戰區戰略方向的唯一最高聯合作戰指揮機構，亦確保了在聯合作戰指揮體制中的權威性，一旦諸軍兵種納入戰區聯合作戰指揮體系，就必須接受該體系的指揮、管制。這種聯合作戰指揮機構的權威性，增加了聯合作戰指揮體制的穩定性，並可避免體制內各行其是或多頭馬車現象。

##### (四) 平戰結合

軍委聯指和戰區聯指是常設機構，「軍委聯指」平時主要負責制定戰略作戰計畫，領導全軍聯合訓練，並指導各戰區聯合作戰指揮中心運行；戰時則負責戰略指揮，並協調兩個以上戰區的聯合作戰行動。「戰區聯

註35：共軍五大戰區所轄部隊主要參考：〈五大戰區機構編制〉，2017年5月2日，[https://read01.com/zh-tw/AORaPO.html#\\_WaLF\\_6Qyzw](https://read01.com/zh-tw/AORaPO.html#_WaLF_6Qyzw)，檢索日期：2017年8月6日。

註36：共軍將聯合作戰中的指揮關係區分五種：隸屬、配屬、控制、支援及協調。見劉偉，《聯合作戰指揮》（北京：白山出版社，2010年6月），頁58-62。

註37：中共的「中央軍事委員會實行主席負責制」源自於中共憲法第九十三條的規定。

註38：謝游麟，〈中共軍隊體制編制改革之研究〉，《展望與探索》，第14卷，第121期，2016年12月，頁61。

指」平時主要統一籌劃戰區作戰準備、統一戰區聯合訓練；戰時則統一指揮戰區內各軍種力量進行聯合作戰，發揮聯合戰力<sup>39</sup>。共軍這種聯合作戰指揮體制符合戰訓合一、平戰一體要求，可減少平戰轉換的環節與難度，有利於平戰轉換速度。

#### (五) 參戰力量多元

中共新成立陸軍指揮機構、火箭軍、戰略支援部隊，並將它們融入聯合作戰指揮體制中，與海、空軍成為聯合作戰的主要力量。在這些多元力量的參與下，將戰場空間由陸地、海洋、空中三度空間，拓展至陸地、海洋、空中、太空、電磁、網路六度空間，有利於掌握戰場綜合控制權。另外，參戰力量的多元化，亦有利於組成更多的聯合作戰樣式與行動，增加用兵彈性大。若能長短相補、相互配合、相互增效，可構成一個多層次、多功能和戰力強大的作戰系統。

## 二、未來挑戰

儘管中共軍改後的聯合作戰指揮體制有諸多的特點，似乎都有朝以往共軍內部所檢討的缺失加以改善、調整，然新的體制仍有諸多的挑戰尚待克服。

#### (一) 聯合意識待強化

共軍在四總部、大軍區、大陸軍體制下運行了幾十年，各軍種的運作、訓練都有自己固定模式。如今雖然進入新的聯合作戰指揮體制，但軍種的「藩籬」尚未被真正拆除，形成「身子」進了戰區，「腦子」卻仍停

留在軍種，沒有真正樹立起聯合、融合的意識，導致戰區機關仍停留在「淺聯」層次<sup>40</sup>。另外，共軍也檢討出新體制的「四梁八柱」已經初步搭建起來，但軍種的門戶之見依然存在，配套機制也沒及時跟上，只是「身合」還沒真正「心合」，只有「形聯」還沒真正「神聯」<sup>41</sup>。如此對聯合作戰的本質內涵、理解定位還不夠準確，制約了聯合作戰指揮體制的功能發揮。

#### (二) 戰區與軍種權責尚未真正釐清

在聯合作戰指揮體制中「軍種主建、戰區主戰」是中共軍改的主要原則之一，其目的在於「建」、「戰」分離、各司其職，共同打贏戰爭。然在執行過程中由於傳統根深蒂固的管理思維及本位主義等因素影響，出現戰區與軍種間在指揮管理上不協調、不順暢現象；另在戰區與軍種間權責不明的情況下，也造成戰區內各軍種部隊有「三怕」：一怕爭著管；二怕合不來；三怕都不管<sup>42</sup>。如此權責分界線模糊容易造成戰區、軍種、戰區部隊三者間的互不信任，影響聯合作戰指揮體制的整體運作與成效。

#### (三) 指揮員的聯合作戰指揮能力不強

中共軍委和戰區兩級聯指中心雖然已經正式運行，但習近平針對部分指揮員能力素質上的差距一再提出疑慮與警示。他首先提出「三個能不能」的質疑：我們這支軍隊「能不能」始終堅持住黨的絕對領導，「能不能」拉得上去、打勝仗，各級指揮員「能不

註39：韓衛鋒，《實戰化的軍事改革》（北京：解放軍出版社，2015年8月），頁94-95。

註40：張磊峰，〈聚焦主戰，如何打通聯合的「最後一公里」〉，《解放軍報》，2016年5月27日，版5。

註41：黃宏貴，〈走向聯合，既要形聯更要神聯〉，《解放軍報》，2016年4月22日，版4。

註42：王玉璽，〈讓戰區和軍種快速實現耦合〉，《解放軍報》，2016年4月6日，版4。

能」帶兵打仗、指揮打仗。在警示方面，他提出「兩個能力不夠」：我軍打現代化戰爭「能力不夠」，各級幹部指揮現代化戰爭「能力不夠」；指揮員「五個不會」：不會判斷形勢、不會理解上級意圖、不會定下作戰決心、不會擺兵布陣、不會處置突發情況<sup>43</sup>。另外共媒也指出共軍指揮員有戰略、軍事、科技、創新「四個素養不高」的問題<sup>44</sup>。由此觀之，共軍在指揮員的聯合作戰指揮素養、能力等方面仍有待提升，始能面對新的聯合作戰指揮體制。

(四) 指揮體系中各單元互聯、互通、互通性不足

互聯、互通、互通性(Interoperability)是實現聯合作戰的基礎，也是健全聯合作戰指揮體制的重要關鍵<sup>45</sup>。長期以來，中共各軍種對於武器裝備、資訊系統等方面的建設大多注重自我經營、自成體系建設，忽視了通用化、系列化和標準化建設<sup>46</sup>。如今各軍種融入聯合作戰指揮體制中，仍存在系統平臺難統一、資料介面難相容、標準化程度低、互聯互通性差、資訊資源難共用等問題<sup>47</sup>。這些問題容易造成中共聯合作戰指揮體制中，各個組成部分間相互干擾、相互衝突、相互抵消的「內耗」現象，進而影響指揮體制的發展。

## 伍、中共完善聯合作戰指揮體制的具體作為

為了克服聯合作戰指揮體制中的種種挑戰，共軍現階段正朝健全法令與規章制度、進行實戰化聯合訓練、培養聯合作戰指揮人才及打造聯合文化等方面發展，力圖完善聯合作戰指揮體制。

### 一、健全法令與規章制度

共軍認為新的聯合作戰指揮體制中，軍兵種組成多元且其特性各異，指揮關係複雜，如果法令、規章制度跟不上，各個軍兵種部隊就沒有辦法磨合<sup>48</sup>。因此，要實施高效的指揮與運作，必須要有嚴密、健全的聯合作戰指揮法規，以條令、條例、綱要、制度、規定等不同形式，對聯合作戰指揮所涉及各種問題加以規範，藉此明確指揮關係、權責及確保能依規章行事<sup>49</sup>。對此，共軍目前力推編修新一代的「聯合作戰條令」，以完善聯合作戰、聯合指揮、聯合保障、聯合訓練以及戰時政治工作、戰時管理法規制度。另外，亦加速推出聯合作戰綱要、聯合作戰指揮綱要、聯合作戰術語、聯合作戰辭典等，逐步形成科學配套的聯合作戰法規體系，使「聯」真正上升為「法」，為依法而聯、依法促聯提供依據<sup>50</sup>。

註43：梁蓬飛，〈勝戰之鑰：千軍萬馬看指揮〉，《解放軍報》，2016年6月16日，版1。

註44：張海文，〈厚實聯戰指揮的素養〉，《解放軍報》，2017年7月28日，版11。

註45：「互通性」指的是不同的系統或組織機構之間相互合作，協同工作的能力。

註46：甘維漢，〈聯合訓練呼喚聯合保障〉，《解放軍報》，2016年12月27日，版6。

註47：周恩，〈推進新型作戰力量融入聯合作戰〉，《解放軍報》，2016年7月31日，版7。

註48：共軍除了自我檢討外，同時也觀察到美軍聯合作戰「法規」的地位顯著、內容集中、架構分明、指導性強，致使美軍有完善的聯合作戰指揮體制，這也啟迪了共軍朝健全法令與規章制度的方向努力。見宋曉魯，〈美軍聯合作戰法規建設的特點及啟示〉，《西安政治學院學報》，第23卷，第3期，2010年6月，頁83-85。

註49：李炳彥，〈確保協同力最大化〉，《解放軍報》，2017年3月9日，版12。

註50：張明倉，〈加快把「聯」上升為「法」〉，《解放軍報》，2017年3月9日，版12。

在戰區方面，共軍各戰區成立後的首要工作幾乎都從制度、法令層面為戰區各項運作建立標準、規範。如北部戰區建立了《北部戰區軍事規章彙編》，內有44項軍事規章，涵蓋氣象水文、聯合訓練、國防動員、戰備工作等領域<sup>51</sup>；南部戰區則按照「戰區主戰」的原則，圍繞作戰指揮、戰備訓練、管理保障等方面制訂出了一系列規章制度，進一步釐清聯合作戰、訓練的「空白地帶」，如制定《聯合作戰訓練規章守則》等<sup>52</sup>。中部戰區則先後制定了《聯指中心席位人員能力標準》、《戰區首長機關訓練暫行規定》等規章<sup>53</sup>。

## 二、進行實戰化聯合訓練

以往在大軍區體制下，共軍各部隊自成體系，並以單一軍種訓練為主。如今戰區時代已經到來，不同軍種處在同一個戰區，在戰區聯合指揮機構統一指揮下，有著同樣的作戰對象和作戰任務，也有了共同的物質基礎和體制基礎。在此條件下，共軍認為當務之急就是要在戰區展開「實戰化」聯合訓練，讓不同軍種的部隊互相磨合、相互配合，以健全聯合作戰指揮體制<sup>54</sup>。為了強化聯合訓練，中共中央軍委於2016年11月頒發了《加強實戰化軍事訓練暫行規定》（以下簡稱《規定》），以建立起實戰化訓練的各項標準。並明文要求：「實戰化軍事訓練必須堅

持以聯合訓練牽引軍兵種訓練、以軍兵種訓練支撐聯合訓練，軍兵種、戰區軍種優先安排參加聯合訓練的兵力、時間和保障。」<sup>55</sup>由此看出，共軍著眼於聯合作戰需求，從頂層設計上加強軍事訓練統籌謀劃，企圖建立與聯合作戰指揮體制相適應的訓練機制，藉此推進聯合訓練和軍兵種訓練能有效落實。

## 三、培養聯合作戰指揮人才

聯合作戰指揮人員是聯合作戰指揮體制的主體，指揮人員素質的高低和指揮能力的強弱，直接影響聯合作戰指揮體制的運行與成效。為了加大聯合作戰指揮人才培養力度，中共中央軍委於2016年7月提出「8項措施超常培養聯合作戰指揮人才措施」，其重點概為：1. 確定承訓院校，加緊對軍委、戰區聯指機構人才展開應急培訓；2. 完善課程體系，重點置於聯合作戰指揮技能課程；3. 統籌調配教學力量，運用全軍優質資源打造專業化、多元化師資隊伍；4. 確立崗位能力標準、培養方法模式、考核評估標準；5. 全面開放院校資源，搭建院校教學訓練資源與聯指機構共用平臺；6. 加強對外交流合作，學習借鑑外軍有益經驗；7. 齊全指揮資訊系統和指揮裝備，加緊研發配套模擬訓練器材；8. 結合軍事人力資源政策制度改革，創新聯合作戰指揮人才培養模式<sup>56</sup>。

在軍委指導下，各戰區亦紛紛提出聯合

註51：劉建偉，〈出臺的首批軍事規章項項聚焦帶兵打仗〉，2016年4月10日，[http://www.mod.gov.cn/power/2016-04/10/content\\_4648938.htm](http://www.mod.gov.cn/power/2016-04/10/content_4648938.htm)。

註52：王衛東，〈南部戰區機關人手一冊聯合作戰訓練規章守則〉，2016年8月9日，[http://www.mod.gov.cn/power/2016-04/10/content\\_4648938.htm](http://www.mod.gov.cn/power/2016-04/10/content_4648938.htm)，檢索日期：2017年8月11日。

註53：梅世雄，〈聯合演訓聚焦練官強將〉，2017年5月2日，[http://www.mod.gov.cn/power/2017-01/16/content\\_4770109.htm](http://www.mod.gov.cn/power/2017-01/16/content_4770109.htm)，檢索日期：2017年8月15日。

註54：刁志強，〈拿掉那根多餘的橫杆〉，《解放軍報》，(北京)，2017年4月7日，版6。

註55：梁蓬飛，〈解讀《加強實戰化軍事訓練暫行規定》：立規矩劃紅線〉，《解放軍報》，(北京)，2016年12月8日，版2。

註56：吳旭，〈軍委機關部署聯合作戰指揮人才超常培養〉，2016年7月13日，<http://military.people.com.cn/n1/2016/0713/>

作戰指揮人才培養規劃<sup>57</sup>，另外，中共國防大學亦於2017年9月起開辦「聯合崗位資格培訓班」，定期培訓聯合作戰指揮人才，訓期10個月<sup>58</sup>。

#### 四、打造聯合文化

自中共軍改後，「聯合文化」一詞就經常出現在共軍的報章媒體中，似乎與聯合作戰相關領域有密不可分的關係。共軍認為「聯合文化」是伴隨聯合作戰形成的一種特定文化形態，凝聚著對戰爭方式的經驗積累、理性認知與精神追求，是涵養提升聯合作戰能力的重要「軟實力」<sup>59</sup>。發揮聯合文化的「軟實力」可以對聯合作戰能力產生引領和支撐作用，並能塑造聯合作戰的主流精神，打破思想觀念障礙、消除軍兵種文化隔閡，進而形成強烈的聯合意識、深厚的聯合情感和高度的聯合自覺，使不同軍兵種、單位、部門、領域的官兵融為一體，促使各種作戰力量能作最優組合、無縫連結<sup>60</sup>。

共軍對於「聯合文化」的培育與塑造應是受美軍的啟迪。共軍認為美軍之所以在聯合作戰方面走在世界前面，與他們十多年來極力推動的聯合文化建設不無關係。美軍在21世紀初大力提倡聯合文化，其動機在於軍事轉型的實際需要、減少軍種間的衝突及培養聯合作戰指揮人才<sup>61</sup>。從美軍聯合文化的提出及實踐，共軍獲得了啟示，尤其共軍體

認出現階段正處於聯合作戰指揮體制初創時期，各軍兵種間的交流與溝通因為組織結構、武器裝備、作業程式、運行方式等方面的不同而變得相對困難，合作的基礎也較為薄弱，這些都會影響聯合作戰指揮體制向更深層次的推進與發展，打造聯合文化刻不容緩<sup>62</sup>。

#### 陸、結語

習近平主導下的軍改，建立與完善聯合作戰指揮體制是重中之重，也是打勝仗的必經之路。在指揮體制中，中共將沿襲多年的總部體制、大軍區體制、大陸軍體制退出歷史舞台，建立了軍委、戰區兩級的聯合作戰指揮機構，並將陸、海、空、火箭軍、戰略支援部隊等軍種融入，構成一個軍政分離、權威性強、平戰結合及參戰力量多元的體制，為共軍發展聯合行動、聯合作戰開創了契機，值得關注。然中共新的聯合作戰指揮體制仍有許多的挑戰亟待克服，如聯合意識待強化、戰區與軍種權責尚未真正釐清、指揮員的聯合作戰指揮能力不強等問題。為了克服這些挑戰，共軍正積極朝健全法令與規章制度、進行實戰化聯合訓練、培養聯合作戰指揮人才及打造聯合文化等方向努力。

持平而論，中共參考外軍、結合國情所建立的聯合作戰指揮體制確有其特點，尤其

c1011-28550696.html，檢索日期：2017年8月25日。

註57：楊清剛，〈聚焦聯合指揮 立起「十會」標準〉，《解放軍報》，2016年7月4日，版1。

註58：陳彥偉，〈我軍聯合作戰指揮人才選拔培養邁出新步伐〉，《解放軍報》，2017年9月7日，版1。

註59：夏忠，〈聚力備戰打贏提高聯合作戰水準〉，《解放軍報》，2016年12月27日，版6。

註60：田義偉，〈聯合文化-聯合作戰的「軟實力」〉，2015年12月27日，<https://kknews.cc/news/9k8y31.html>，檢索日期：2017年8月25日。

註61：劉廈，〈淺析美軍聯合文化〉，《學理論》，第6期，2013年6月，頁148-149。

註62：郭鳳海，〈聯合制勝的文化之道〉，《解放軍報》，2017年1月12日，版12。

是軍委、戰區之聯合作戰指揮機構為一常態性編組，平時執行戰備及聯合訓練任務，戰時統一指揮區域內各類武裝力量遂行聯合作戰，平戰合一、戰訓一體。當中共聯合作戰指揮體制日益成熟、健全下，就更能增進其軍隊決策、指揮及反應速度，有效發揮整體戰力。相對地就可壓縮我防衛預警時間、不利我戰力保存、影響我戰力的動員與發揮，甚至於抑制或削弱外軍干預臺海衝突的決心與行動，屆時對我防衛作戰的整體情勢將更為不利。

對此，國軍除了應持續關注中共軍改後的聯合作戰指揮體制發展外，亦應從組織架構、法令規章、運作流程、戰備訓練、通聯

系統、聯合文化及聯戰人才培養等層面，在精幹、靈活、高效的原則下精進我國之聯合作戰指揮體制，以快速回應各種狀況與衝突。另外，對於中共軍改後可能的對臺戰略構想、作戰想定等亦應儘早因應，尤其必須在既有的戰力基礎上，將「創新」與「不對稱」思維與作為融入建軍、備戰與防衛作戰中，藉重層嚇阻敵人，達到防衛固守之目的。

作者簡介：

謝游麟先生，備役陸軍上校，陸軍官校75年班，戰爭學院94年班，國防大學國防科學研究所博士班92年班，現服務於陸軍專科學校兼任助理教授。

## 老軍艦的故事

### 福山軍艦 PF-835



任近海偵巡及驅趕中共漁船任務，於民國86年6月1日除役。(取材自老軍艦的故事)

福山軍艦原為美海軍人員快速運輸艦 Truxton號，編號APD-93，由美國南卡羅萊納州卻爾斯敦造船廠建造，1944年7月9日成軍服役。

民國55年3月美國依據軍援政策將該艦售予我國，同年6月14日由總司令馮啟聰中將主持成軍典禮，命名為「長山軍艦」，因當年10月31日逢先總統 蔣公八秩華誕，奉令更名為「福山」軍艦，隸屬驅逐艦隊。

福山軍艦成軍後，執行海峽偵巡、外島運補護航及各項演訓。民國77年減編後，則改為擔