

# 習近平時期之解放軍改革及其海軍之 區域與世界擴張

PLA military Reform in Xi Jinping Era and the Expansion  
of PLAN's Activities in the Region and the World

杉浦康之

日本防衛省防衛研究所地域研究部

## 壹、前言

若欲聚焦並評估中國崛起及其地緣政治效應，便須留意中國解放軍（PLA）之能力發展及其對東亞安全的影響。過去 20 年，中國在品質及數量方面已明顯達成軍事現代化目標，此一趨勢對東亞安全造成相當大的影響；20 年前，關於中國安全議題的主要關注在於日本及美國在兩岸之間的軍事平衡，如此除了上述議題之外，安全研究方面的學者在觀察東亞未來發展時，都會聚焦在美日聯盟與中國之間的平衡。

尤其在習近平連任中國共產黨最高領導人之後，又加速了解放軍現代化進程。自 2015 年末至 2016 年 2 月，中國解放軍宣布其軍事改革內容，包括一項極具野心的大幅組織改造計畫，例如廢除 4 個總部及 7 大軍區等。前國防戰略研究所所長、海軍少將楊毅便指出，此次改革將是自 1949 年之來的最大改革，主要目的是加強解放

軍的聯合作戰能力。有些美國專家甚至把此次改革跟 1986 年《高華德尼可斯國防部改革法案》(Goldwater-Nichols Act) 相比。<sup>1</sup>

本文目的在於解釋幾項研究重點，以便回答以下 4 項問題：改革的特色及目的為何？為什麼解放軍要擴大其活動？改革對東海及南海議題之影響為何？為阻止及應對中國於該區域的擴大活動，可以採取什麼方法？

## 貳、改革的特色及目的為何？

習近平時期所進行的解放軍改革，主要有 1 項關鍵原則及 3 項特色。關鍵原則即「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」(由中央軍事委員會進行管理，戰區專注於戰場作戰，各類軍種單位則聚焦於建立武力)，這被視為是軍事改革的指導原則。3 項特色則包括：強化習近平對解放軍的指揮及控制、擴大戰區司令在行動層面的主動性以及擺脫大陸軍主義 (Big Army Mentality)。

首先，毫無疑問的是，習近平已成功透過此次改革，強化了對解放軍的指揮與控制。例如，一項重要事實便是習近平在 2016 年取得「核心領導人」稱號以強化對共產黨及解放軍的權威性，過去胡錦濤在其任期間從未能取得此一頭銜。

其次，習近平透過此次改革，完成了解放軍指揮體制的大幅變動，以強化其聯合行動能力。在此次改革當中，戰區司令部負責就各自領域及職責進行對陸海空軍事單位的行動控制。一般而言，估計戰區司令部比起過去軍區司令所發揮的作用，會更重要且更具行動力。

---

<sup>1</sup> Yasuyuki Sugiura, "The Joint Operation Structure of the Chinese People's Liberation Army with Focus on the Reorganization of the Chain of Command and Control under the Xi Jinping Administration", *NIDS Journal of Defense and Security*, 18(2017), p4.

2017年10月25日，中國共產黨在新的中央軍事委員會中，巧妙的排除所有軍種司令，<sup>2</sup>有些人認為這意味把部隊「降級」為僅限於「訓練及裝備」單位。<sup>3</sup>沒有把軍種領導人延攬至中央軍事委員會及戰區司令部，顯示了習近平決定在兩者間建立五五均分關係的意圖，以強化解放軍聯合行動的能力。賦予將領與戰區司令領導之間平等的地位，現在的戰區指揮官便能夠從不同部隊，對所有單位更有效率的發出命令及指揮。前述對等關係同樣發生在中國共產黨第十九屆中央委員會成員當中；例如，戰區及軍種代表各自佔了12及13席，顯示所有軍種司令及戰區總部的地位平等。可確定的是，戰區司令員及政治委員立刻就在十九大會議解放軍代表團報告上，向來自戰區總部的代表方面前發表言論。<sup>4</sup>

第三，此次軍事改革內容中相當重要，即使尚不完整，即擺脫解放軍的大陸軍主義心態。修正大陸軍主義是習近平最近實施改革的一項主要目標。例如在2013年10月前濟南軍區會議上，習近平便提到應該要捨棄大陸軍主義。<sup>5</sup>

事實上，最近的改革在這點上已成功達到部份目標。例如在組織結構方面，廢除4個總部及成立新解放軍「地面部隊」，便是大陸軍主義心態的重要修正。這些政策代表陸軍部隊已經降級成「眾多之一」，而非解放軍的主要核心。除此之外，幾項有關五大戰區人事

---

<sup>2</sup> 見〈堅決維護權威、維護核心、維護和貫徹軍委主席負責制〉，《解放軍報》，2017年10月26日。

<sup>3</sup> James Mulvenon, "And then There were Seven: The new, Slimmed-Down Central Military Commission", *China Leadership Monitor*, 56(2018), p2.

<sup>4</sup> 見〈高攀新時代偉大思想火炬 向世界一流軍隊昂首進發〉，《解放軍報》，2017年10月21日。

<sup>5</sup> 習近平，〈深入貫徹黨在新形勢下的強軍目標努力建設全面過硬戰略預備力量〉，中國人民解放軍總政治部編，《習近平關於國防和軍隊建設重要論述選編》（北京：解放軍出版社，2014年），頁207。

任命，也突出修正解放軍「陸軍中心主義」(Army-centrism)之某種新發展趨勢；例如，海軍少將袁譽柏在 2017 年 1 月出任南部戰區司令員，<sup>6</sup>便是解放軍首次提名海軍將官擔任戰區層級負責指揮聯合行動的戰區司令員。

此次改革同樣對海軍指揮體制造成相當大的影響。根據台灣方面的資料來源，此項改革改變了海軍司令結構，包括將解放軍海軍陸戰隊 (PLAN Marine Corps) 提升至軍級單位；同樣資料來源亦指出，解放軍陸軍第 26 集團軍摩托化步兵第 77 旅也轉隸海軍。這些變動代表解放軍海軍陸戰隊和海軍艦隊享有同等層級，並強化了前者的地位，因其從地面部隊接收了兩棲部隊。根據最近改革，預估海軍人員編制將會從 23 萬人增至 30 萬人。<sup>7</sup>

除此之外，中共在 2018 年 3 月 22 日於計畫中宣布關於黨及政府的深化改革，以及中國與全球化智庫 (CCG) 將成為人民武裝警察部隊 (PAP) 一部分，直接受中國中央軍事委員會管轄。2018 年 7 月 1 日，海岸防衛隊也從國務院國家海洋局轉至武警部隊，使習近平得以有效掌管恐至。然而，未來官方機構會在組織改造下出現什麼變動，情況依然也不清楚。

### 參、中國海軍擴大活動之背景及目的

#### (一) 背景：中國海軍投射能力的發展

很明顯地，中國海軍已經成功在十年間發展了其投射能力。值得強調的是，2012 年 10 月習近平上台後，許多具遠洋能力的軍艦便

---

<sup>6</sup> Chi-Yuk Choi, "Admiral named to head PLA's new Southern Theatre Command", *South China Morning Post*, 19 January 2017.

<sup>7</sup> 《中華民國 2017 年國防報告書》，2017 年 12 月，頁 35。

開始訂做製造及完工交付，而快速交付也是此項趨勢的特色。例如在 2017-18 年間，4 艘 055 型巡防艦便完工並下水試航，同時其他 4 艘也在造船廠裡趕工。13 艘服役及交付中的 052D 型驅逐艦，12 艘是在 2012 年習近平上台後交付的，代表了高達 90% 的交付率。至於 054A 型護衛艦，目前服役有 13 艘，2012 年 10 月之後交付的有 14 艘，交付率達 40%，至於 056 型護衛艦在 2012 年 10 月之後，49 艘中至少有 43 艘完工或下水，交付率亦高達 88%。<sup>8</sup>此外，中國海軍也已經成功打造出首艘國產航空母艦，並完成下水試航。中國媒體也報導，第三艘航母正在上海建造。

#### (二) 目的：強化中國海軍之 A2AD 指揮控制能力

中國海軍試著強化在「遠洋」對美國反介入區域拒止的指揮控制能力；這是中國海軍缺少的能力，也是一直到 21 世紀初西方國家口中的「一周海軍」，<sup>9</sup>因此，自然受到中國海軍高度關注。近期注意到中國海軍近來在區域內及全世界的活動，像是在西太平洋的軍事活動、亞丁灣的反海盜活動，儘管沒有完成任務，但是中國海軍已經成功有效的解決這個問題。<sup>10</sup>

#### (三) 政治目的：展現在海事爭端中維護自身利益之能力，並作為中國在世界安全秩序中的「和平發展」象徵

眾所皆知，中國解放軍行動經常與其外交政策關係密切。關於這一點，解放軍內部專論亦指出，戰區指揮下的軍事行動應包括：(a)

---

<sup>8</sup> Nick Childs, "China's Naval Shipbuilding: Delivering on Its Ambition in a Big Way," <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/05/china-naval-shipbuilding>

<sup>9</sup> 防衛研究所，《東亞戰略概觀 2011 年》，頁 134-137。

<sup>10</sup> 防衛研究所，《2016 年中國戰略安全報告：解放軍擴大活動及策略的範圍》，2016 年 3 月，頁 5-19。

軍事實力展現；(b)實施救災活動及其他緊急支援；(c)進行更大範圍國際軍事合作，例如聯合國維持和平行動（PKO）及在其他國家進行聯合演習；(d)執行聯合軍事行動。(a)及(d)兩點特別重要。至於(a)部分，專論中亦列出：(1)偵察及監視；(2)巡邏及警告；(3)支援海事執法單位及地方政府的活動；以及(4)結合嚇阻及訓練特殊目的的軍事演習。有關(c)提到的聯合演習，也算是種軍事外交的特殊管道，以及展現北京當局的政治決心。<sup>11</sup>

不令人意外，中共領導高層（特別是習近平）已感受來自周圍國際事務的強大危機。基於此一背景，中國海軍在 2018 年積極展開行動，以提升中國於國際舞台上的聲望；例如，海軍舉行了自中共成立以來最大的海上閱兵。關於最近中國與美國的緊張關係，以及在南海區域和其他東協國家的紛爭，有人認為這是習近平賦予中國海軍作為強硬角色，除了在西太平洋進行軍事演習，還派遣航空母艦到台灣南方海域。<sup>12</sup>

#### 肆、對東海及南海問題的影響為何？

關於前述軍改對東海及南海問題之影響，個人認為，這次軍事改革在某些方面與這些問題有直接相關性。首先，中共及解放軍領導高層，尤其是習近平，對於中國周圍國際環境的惡化、特別是南海問題深感到擔慮。這種隱憂便是習近平決心要進行軍事改革的主要原因之一。

其次，解放軍預計要在南海問題上，藉由在美國、日本及東協

---

<sup>11</sup> 魯傳剛，《戰區戰略探究》（北京：軍事出版社，2013年），頁 205-250。

<sup>12</sup> Gillian Wong, "China Sends Warning to Taiwan with Naval Drills near Island", *Defense News*, April 18, 2018, <https://www.defensenews.com/training-sim/2018/04/18/china-sends-warning-to-taiwan-with-naval-drills-near-island/>

國家面前使用軍事武器來展示中國實力。很明顯的，中共賦予解放軍作為強硬角色，以維護其在南海問題中的利益。關於投射在南海領土的主張，以及包括防空防導彈系統等部份軍事設施發展的問題，都是展現中國意向的典型例子。<sup>13</sup>

第三，在不久的將來，中共及解放軍海軍極有可能會增加軍事演習，特別是在南海舉行大規模聯合行動，以展示其軍事實力並用武力改變局勢。同時，提名海軍司令員擔任南部戰區司令員也顯示中國的意圖，即是其可能把南海區域作為中國解放軍聯合行動的試驗場域。

#### 伍、該如何阻止吉應對中國在南海的冒險舉措？

面對中國在東海及南海的擴張活動，該採取什麼方法來加以阻止及應對？這是一個非常難回答的問題，因為個人認為，中國不太可能會在東海問題上與日本達成妥協，或是在南海問題上跟東協國家作出讓步。

首先，最重要的是，國際社會包括美國、日本、澳洲及東協國家等，都必須對中國在南海區域的擴張主義及軍事化發出強烈的否定信號，以拒絕中國利用武力改變現有世界秩序的意圖。從這一點來看，美國派遣航空母艦群至南海區域，或許就是向中國於南海區域擴張活動發出否定的訊息。此外，對大家而言，最重要且實際的是，強化對中國海軍的監視及偵查活動，並且把中國海軍活動的訊息與美國及其聯盟國家分享。

其次，同樣重要的是，採取各種足以避免與中國解放軍衝突的

---

<sup>13</sup> Kyodo News, "Chinese's Military Dominance in South China Sea Complete," 20 March 2017.

措施，例如 2001 年所發生的海南島軍機事件。意外不僅會導致衝突升高的危險，還會給中國進一步批評其他如美國、日本及澳洲等國家介入南海問題的藉口。

第三，必要的是，在東海及南海區域發展（戰區總部及軍種層級）之全面危機管理機制（Crisis Management Mechanism）。從這點而言，除完成中國與東協國家之間的《南海行為準則》，還必須建立起多邊架構，以確保外部國家（例如美國、日本及澳洲）對南海問題的保證承諾。至於東海問題方面，重要的結果便是 2018 年 5 月日本防衛省及中國國防部二者達成建立海空聯絡機制協議。然而，很明顯的是，這項機制還有許多問題，即日本與中國應該儘可能快點解決完成的，例如在日本空中自衛隊及中國解放軍之間建立全方面的軍事熱線便是一例。

（翻譯：黃渝之）