

習近平軍改後共軍黨建之概況

Xi Jinping Calls for PLA's Loyalty to CCP and "The Work of Party-Building" in the PLA

梁書瑗

國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

1929年12月28日至29日，中共於福建古田通過《中國共產黨紅軍第四軍第九次代表大會決議案》（史稱「古田會議」），確立中共對軍隊擁有絕對領導權，「（黨）支部建在連上」與「設立政治委員」兩項制度成為確保「黨指揮槍」最重要的制度安排。簡言之，中共透過在軍隊中從上至下設立黨組織，以及政工將領兼任黨委書記的制度安排，確保軍事人員「政治正確」的意識形態，並掌握軍事決策過程。因此，觀察、比較「黨指揮槍」的機制，將有助於外界進一步評估中共黨軍關係。

習近平上任後第一階段軍改，推動領導指揮體制改革如軍委主席負責制、軍區改戰區、部隊編制調整等作為而引起高度注目，但2019年為落實「新時代黨的建設總要求」所啟動的「全面強化共軍的領導和黨的建設」，則影響「黨指揮槍」的機制甚巨。¹吾人可知中

¹ 2018年11月13日至14日中央軍委召開「政策制度改革工作會議」，啟動共軍軍事政策制度改革的進程，攸關如何保證「黨指揮槍」的軍隊黨建工作則屬軍事政策

共藉此次軍隊黨建部署調整了共軍黨組織與政工體系在決策過程中扮演角色。本文以下則將焦點置於在這波軍隊黨建部署的要點，以及在結論部分初步探討，在新一波共軍黨建改革後未來仍可能面臨的難題。

貳、近期共軍黨的建設工作之重點

據習近平於古田全軍政治工作會議（2014/10/30）、中央軍委黨的建設會議（2018/8/17-19）及中央軍委基層建設會議（2019/11/10）等會議的講話重點，中央軍委於2019年開始設立各項課題組，開始研議增修軍隊黨建的相關法規（見下表）。《中國共產黨軍隊黨的建設條例》（以下簡稱《軍隊黨的建設條例》）為此次習近平推動共軍黨建改革的基礎，也是中共首次透過制度化、系統性的方式具體規範：（1）黨如何確保對軍隊絕對領導權及貫徹軍委主席負責制的要求；（2）軍隊黨組織、紀律檢查機構等部門內部或部門與部門之間的領導關係；（3）軍隊黨建任務涵蓋的範圍；（4）確認推動軍隊黨建工作的責任歸屬，並提出究責、監督落實軍隊黨建工作的機制。²吾人可知，黨中央與中央軍委於《軍隊黨的建設條例》的基礎之上，確立軍隊黨建在思想建設、組織建設、作風建設、紀律建設、制度建設，以及將制度建設貫穿反腐鬥爭等各部分大致的方向後，再依序推進軍隊黨委、軍隊監督與政治工作等黨建各項局部範圍制度化的進程。

制度改革的一環。

²〈全面加強新時代軍隊黨的建設——中央軍委政治工作部領導就《中國共產黨軍隊黨的建設條例》答記者問〉，《新華網》，2020年9月10日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-09/10/c_1126478775.htm。

表：2020年下半年迄今軍改後共軍軍隊黨建相關法規

公布時間	法規名稱	備註
2020/9/9	《中國共產黨軍隊黨的建設條例》	2020/6/29 政治局會議通過
2021/1/5	《中國共產黨軍隊委員會（支部）工作規定》	
2021/1/20	《軍隊監察工作條例（試行）》	
2021/2/18	《軍隊政治工作條例》	2020/11/30 政治局會議通過
2021/3/14	《中國共產黨軍隊紀律檢查委員會工作規定》	
2021/3/31	《中國共產黨軍隊委員會政法委會工作規定》	

資料來源：梁書瑗整理。

此次共軍黨建的著眼點有二：（1）如何鞏固黨對軍隊絕對領導權，確保軍委主席負責制落實；（2）軍隊黨組織必須確保軍隊提升戰鬥力，不僅能打仗更要能打勝仗。本文以下將立足於此，指出共軍新一輪軍隊黨建的要點。

一、黨委既抓軍隊政治工作又抓軍事作戰事務

習近平認為，必須維持軍隊黨委統一的集體領導下的首長分工負責制，作到一切工作都置於黨委統一領導之下，一切重要問題都由黨委研究決定。³雖目前中共軍方並未公開相關法規的全文，但從中央軍委政治部對《軍隊黨的建設條例》（2020/9）、《中國共產黨軍隊委員會（支部）工作規定》（2021/1，簡稱《軍隊委員會工作規定》）、《軍隊政治工作條例》（2021/2）的說明可知，中共

³〈習近平出席中央軍委黨的建設會議並發表重要講話〉，《新華網》，2018年8月20日，http://www.xinhuanet.com/mil/2018-08/20/c_129935640.htm

改革軍隊黨建的首要目標為，強化軍隊黨委在領導政治工作與軍事作戰事務上的角色，一改過去側重軍隊思想作風建設、黨委領導作風、組織生活等層面。以下將分述中共試圖鞏固軍隊黨委一手抓政治工作；另一手又抓軍事作戰的制度安排。

首先，中共高層沿著削弱政工體系這條改革路線推動強化黨委緊抓政治工作的制度安排。據此，其重點包括：

(1) 新設「中央軍委對政治工作的領導」、「黨各級委員會對政治工作的領導」，確立黨組織全面領導軍隊政治工作的地位，並貫徹黨中央、中央軍委與上級黨委對政治工作的部署，改變 2003 年與 2010 年《軍隊政治工作條例》中「政治機關為政治工作的領導機關」之規定。

(2) 軍隊黨建屬於政治工作的一環，就 2003 年與 2010 年修訂的《軍隊政治工作條例》來看，政治委員藉領導本單位政治工作與政治機關的職務權力，發揮影響軍隊黨建工作的權限。然而，《軍隊黨的建設條例》(2020/9) 提出軍隊黨建工作責任制，則將軍隊黨建的領導權從政工體系轉歸於各級黨委，弱化政工將領原本藉領導政治機關工作而得以影響軍隊黨建的制度基礎。

(3) 進一步區分政治工作部門、紀委監委工作機構、黨委政法委員會，將軍隊紀檢、監督、政法系統剝離出原有政工體系可以影響的範疇。目前領導軍紀委的權力集中於中央軍委，由直屬於中央軍委的軍委紀委向共軍派駐獨立的紀檢組。《中國共產黨軍隊紀律檢查委員會工作規定》(2021/3) 則聚焦紀委領導體制、職責、議事規則與運作，將防堵「燈下黑」的措施制度化。此外，《軍隊監察工作條例(試行)》(2021/1)、《中國共產黨軍隊委員會政法

委會工作規定》（2021/3）則直接規範各級黨組織掌握監察委、政法委的領導權。

其次，則循著「強軍夢」的理想，著手部署一系列要求軍隊黨委將提高部隊戰鬥能力視作主要職責的制度安排。

習近平不斷強調指出，軍隊黨建部署必須確保軍隊黨組織除了維護「黨指揮槍」、落實軍委主席負責制的領導原則之外，也同時必須聚焦於備戰打仗。2005年與2011年中央軍委分別印發《中國共產黨軍隊支部工作條例》（簡稱《軍隊支部工作條例》）與《中國共產黨軍隊委員會工作條例》，就目前可取得公開資料顯示，過去中共強調軍隊黨組織在「帶領官兵完成作戰和其他任務」上所發揮的作用，並未肩負提高部隊戰鬥力的具體任務。換言之，對共軍而言，習上任後，軍隊黨組織的政治任務已不只在思想作風建設上維護黨的領導，同時也納入能打仗又能打勝仗。為保障軍隊黨委將提高部隊戰鬥力、打勝仗視作政治任務，中共軍委也將以下各項制度要求轉換成人事考核標準，具體制度規劃的層次如下。⁴

（1）豎立「堅持戰鬥力」作為黨委的工作原則。

（2）在軍事作戰的職責上，規範戰區黨委會與全委會在主導戰爭的職責與範圍，明定黨委（支部）必須承擔領導備戰打仗的職責，同時也規範參戰部隊黨委（支部）在討論、決定作戰重大問題時的範圍、程序。此外，根據中共擬定法規的慣性，應也會一併定義何為作戰重大問題，以規範各級黨委的討論議程。

⁴ 〈議戰議訓不能走過場〉，《解放軍報》，2018年8月15日，http://www.81.cn/jfbmap/content/2018-08/15/content_213421.htm；〈制度作保障 議訓有品質〉，《解放軍報》，2019年4月8日，http://www.81.cn/jfbmap/content/2019-04/08/content_231115.htm

(3) 組織路線的層次上，除黨委須聚焦於甄別具備聯合作戰指揮、新型作戰力量人才的任務之外，「懂打仗的素質」也成為衡量軍隊黨委領導班子的考核標準。

(4) 在軍事訓練方面，調整原本黨委議訓制度，轉而議戰議訓制度。推動建立軍隊黨委（支部）建立「以戰領訓」，「戰怎麼打、兵怎麼練的」原則，一改目標導向不明確的議訓制度。藉實戰化訓練，釐清削弱部隊戰鬥力的缺失，並補強之。

(5) 在規範各類黨組織領導關係時，一併梳理不同層級、軍種與類型的黨委之間的作戰指揮鏈。因領導體制改革，以及增加須設立黨組織的軍事單位，因而出現許多不同類型的黨委（支部）。例如增設單位直屬黨委、不定等級單位、不編設機關的軍師旅團級單位的基層黨委、聯合黨支部與臨時機構黨組織等，故在遂行作戰任務、非軍事戰爭行動、聯合訓練、演習等，須定義各類參與活動的黨組織彼此之間的決策程序與領導指揮關係。

二、擴張軍隊黨委介入決策過程與政策落實的影響力

雖目前無法掌握共軍黨委既有的決策程序，但比較《軍隊支部工作條例》（2005）與《軍隊委員會工作規定》（2021/1）的法規說明，可初步判斷基層黨委與單位業務領導人之間的決策影響力應出現變動，一窺習近平擴大黨委決策影響力的用意。自中央軍委政治工作部針對《軍隊委員會工作規定》（2021/1）的說法，可知該工作規定調整黨委（支部）在決策過程與政策部署上的權限，豎立黨組織即使在臨時突發事件中，各項政策推展、落實的領導權仍集中於軍隊黨組織，相關的制度安排如下。

首先，在政策推展的過程中，確立軍隊黨委（支部）的權限從「議事和決策」，轉而為「決策和執行」，並新設黨委（支部）在決策過程中具備「檢查監督」的權限，改善原本「決而不行」，以及黨組織無法掌握後續政策執行面的問題。其次，改變軍隊黨委常委會（黨委會）與內部議事協調單位如首長辦公會之間關係，確立前者對後者的領導權。最後，則因應部隊任務多元化與臨時化、部署分散化、行動機動化，以致黨委無法循一般程序召開會議的現實考量，建立相關決策機制以補充之

參、結論

習近平於 2015 年 9 月所推動的軍改，涉及的層面甚廣，堪稱自鄧小平以降，影響共軍最為深遠的一次改革。軍改初始，習近平大刀闊斧裁軍、裁撤四總部、推動軍委主席負責制等一連串作為引起外界高度注目，然而習近平並不在此止步。藉著反腐，將一干「軍老虎」拉下馬後，2018 年年末習持續挺進軍改深水區—軍隊黨建、政工體系改革，撼動中共黨軍關係長期以來的運作模式。2019 年開始規劃的軍隊黨建改革，訴求鞏固「黨指揮槍」的原則與提高戰鬥力，反映中共高層深知，一來因軍事專業化，部隊對於黨的組織生活心有餘而力不足，黨對軍隊控制的機制流於型式；二來政工體系的腐敗侵蝕「黨指揮槍」的基礎；最後則是外部環境長期維持對中寬鬆的局勢，軍隊訓練、部隊編制、戰術戰法因循舊規等積弊甚深的問題仍待解決。循著習近平改革的邏輯而下，可知中央試圖藉重新定義軍隊黨組織介入軍隊事務的範圍、擴大黨委（支部）的權限扭轉現狀。

然而，如此一來中共黨軍關係仍會面臨新一波難題。

首先，在提高戰鬥力也是政治任務的情況下，共軍基層黨員依舊也會面臨軍隊與黨內雙重組織生活無法平衡的問題。其次，中共因調整未來中國對外軍事部署、作戰戰略與模式，聚焦於小規模衝突，以及以非戰爭軍事任務為主的趨勢下，將連帶加速部隊編制朝向合成化、任務與訓練往更多元也更機動的方向調整。但如何平衡這種作戰型態、部隊編制與黨委（支部）的指揮決策速度？

最後，進一步的問題則在前線部隊如何獲得授權等內部準則也會面臨新一波調整的壓力。在兩岸局勢不平靜的現狀下，我應持續關注中共黨軍關係的演變，以此推敲共軍在我周邊的軍事行動背後的意圖。