

二十大後解放軍的發展重點

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

解放軍近年不論是在建軍備戰、台海周邊演訓和擴大周邊地區軍事活動等都對區域安全情勢造成衝擊。中國共產黨第二十次全國代表大會（二十大）於 2022 年 10 月 16 日至 22 日在北京召開。其中，習近平在二十大報告中有關解放軍的內容或是會議期間中央軍事委員會成員換血，都使外界關注其對解放軍未來發展之影響。¹二十大報告內容作為重要的官方文件，亦擘劃出解放軍在邁向 2027 年「建軍百年奮鬥目標」、「2035 實現國防和軍隊現代化」以及「本世紀中葉把人民軍隊全面建成世界一流軍隊」等目標下的發展重點。本文從探討中共官方文件角度切入，透過習近平在二十大工作報告的內容與近年解放軍發展方向與目標進行分析與討論，梳理其發展進程與目標，評估二十大後解放軍的發展重點，以利後續評估對區域情勢安全與對台灣可能之影響。

貳、二十大報告有關解放軍之論述重點與評析

二十大報告中有關解放軍的部分，除總結過去 5 年的發展外，也就未來重點項目進行說明。其中，報告重點可分為建軍百年奮鬥目標、黨指揮槍、提高軍隊實力、軍事治理與國防軍隊建設，以及提高一體化國家戰略體系和能力。首先，儘管習近平強調「如期實現建軍一百年奮鬥目標」，但其中僅「機械化信息化智能化融合發展」與「軍事理論現代化、軍隊組織形態現代化、軍事人員現代

¹ 報告全文詳見：〈(受權發佈) 習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《新華社》，2022 年 10 月 25 日，http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm。

化、武器裝備現代化」兩項奮鬥目標的內涵在本次報告被提及，而未提到中共當初公布的另兩項百年奮鬥目標內涵中的「要求堅持品質第一、效益優先」以及「促進國防實力和經濟實力同步提升」及其內涵。²這或許與「建軍百年奮鬥目標」的提出是以先射箭再畫靶的方式有關，³使得後續在實現所謂百年目標內涵與早期之焦點出現落差。而報告提到堅持「邊鬥爭、邊備戰、邊建設」的方式，也代表著未來解放軍仍將持續過去幾年隨時因應周邊局勢，展現肌肉，以「維護自身主權」。

其次，習近平再次重申黨指揮槍、貫徹軍委主席負責制以及政治整訓常態化與制度化，其目的在於確保黨指揮槍以及習近平對軍隊全面掌握不可動搖之地位。⁴在提高軍隊實力的部分，除強調加速智能化戰爭、核武與無人機之發展之外，隨著科技帶動軍事武器裝備載台的更迭，從軍事理論到戰術戰法也都需要進一步的革新。習近平並指出未來將整合解放軍相關網路資訊體系的建設，⁵並將重點擺在優化聯合作戰指揮體系、一體化後勤保障、作戰任務擬定、偵查預警到聯合作戰等內容皆涵蓋在內；同時也將增加「新域新質作戰力量」的比重，例如太空、網路、深海、北極、超高音速武器、

² 有關建軍百年奮鬥目標之內涵，詳見：〈國防部介紹如何理解確保二〇二七年實現建軍百年奮鬥目標〉，《新華社》，2020年11月26日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/26/c_1126791220.htm。

³ 有關建軍百年奮鬥目標之內涵與討論，可參考：洪子傑，〈從建黨百年邁向建軍百年：簡評解放軍發展之挑戰〉，《國防情勢特刊》，第14期（2021年12月）。頁1-8。

⁴ 政治整訓為對解放軍的政治整頓以及教育之方式，毛澤東時期政治整訓透過調查會、思想政治教育與組織紀律教育進行；習近平則透過政治整訓，改善解放軍內不講政治的現象，朝向遵守政治紀律與政治規矩發展，以此守黨對軍隊絕對領導的原則，詳見：趙全紅，〈加強政治訓練提高政治能力〉，《中國軍網》，2021年5月24日，http://www.81.cn/big5/1/2021-05/24/content_10038909.htm。

⁵ 軍事網路資訊體系範疇通常包括網路基礎設施、資料中心、應用系統、資料建設和網路安全等。中共統籌網路資訊體系建設所涉及之項目則可能包括透過強化中國國防部網路、數據中心資料庫與資訊管理流程來提高效率以及能力；在網路安全部分則是確保其基礎設施、應用系統和服安全；並加速相關人才之培育與引入民間人才等。此外，因全軍共用感測器網路資訊體系與作戰網路體系亦包含在內，因此這也與一體化指揮平臺和後續強化聯合作戰指揮體系有關。詳見：李曉松、彭欣然、袁明星，〈美國防部首席信息官推进网络信息体系建设研究〉，《國防科技》，第42卷第4期（2021年8月）。頁92-97。

無人系統等領域。⁶實戰化訓練也從過去要求部隊落實實戰化訓練並透過軍事訓練監察機制維護訓練品質，轉而將未來重點擺在強化聯合作戰與對抗訓練的實戰化訓練。此外，報告亦指出「加強軍事力量常態化多樣化運用，堅定靈活開展軍事鬥爭」則隱含當前解放軍在台海周邊活動的態勢將會持續，未來仍可能有不同於現在新的軍事活動，亦呼應前面讓解放軍一邊鬥爭成為中共國際政治中使用的工具外，同時一邊備戰一邊達到軍事訓練之目的。

在軍事治理與國防軍隊建設中，一部份著重於軍事政策制度改革持續的精進，例如依法治軍的相關法律規章配套的持續推進、人才培養體系與人力資源管理以及依法治軍之機制，達到提高軍隊運作上之效率與資源運用之目的。另一部分則強調國防科技與武器裝備發展，並加速從科技到投入實戰的時程。最後，習近平強調提高「一體化戰略體系和能力」，內容涉及軍民融合發展與相關之項目，包括軍地戰略統籌、國防科技工業布局與能力之建設、全民國防教育、國防動員與後備、海空防建設、後備軍人保障工作等。

參、近期發展重點

從二十大報告中不難看出解放軍的發展雖然方方面面多有談到，在相關內容及原則上首次出現的名詞並不多，但從用字轉變以及內容所涵蓋的重複議題上，可以推敲出未來與軍力相關發展上的重中之重，包括「打造強大戰略威懾力量體系」、「新域新質作戰力量」、「統籌網路資訊體系建設」、推進「綜合保障體系建設」、強化聯合作戰等。⁷另外，法律層面尚未修訂完成的國防動員和後備力量建設也是未來在軍事政策中即將推動的重點之一。其中，又以打造戰略威懾力量體系與聯合作戰能力對解放軍威懾力與

⁶ 可參考：張伶、張嘯天、馬培浩、莫時鷹，〈國防大學專家解讀：2020年新域新質力量發展形勢〉，《中國軍網》，2021年1月7日，http://www.81.cn/jx/2021-01/07/content_9964155.htm。

⁷ 綜合保障主要涵蓋物資補給、醫療衛生、技術支援、運輸、裝備等後勤支援事項。

戰力之提升有顯著的關係。

一、中共將積極強化聯合作戰軟硬體建置

二十大報告中不論是提及之「優化聯合作戰指揮體系」、「推進偵察預警、聯合打擊」、「深化聯合訓練」、「統籌網路資訊體系建設」或是「堅持機械化資訊化智能化融合發展」等，都與強化聯合作戰息息相關，也是未來解放軍在強化作戰中最為重要的一項。廣義上，解放軍優化聯合作戰體系相關之內容可以再細分為硬體、軟體以及熟練度，並分別對應至一體化作戰指揮平台的建置、聯合作戰指揮機制的設計以及強化聯合作戰的實戰化訓練三大項。

在優化一體化作戰指揮平台部分仰賴科技與智能化之發展，其內涵包括能夠透過整合各軍種武器載台等資訊進行即時指揮調度、能在共同作戰圖像中即時識別敵方、我方與友方與其動態、在 AI 人工智慧與大數據的輔助下，生成作戰任務並判別可交戰的武器載台與目標之優先順序，以輔助指揮決策。⁸目前解放軍已經進行部分整合，例如解放軍過去即已實現分散部署的防空武器平台間的資訊共享與偕同打擊能力、⁹透過人工智慧的深度學習就作戰態勢感知、作戰任務規劃、無人機群進行應用研究，¹⁰但仍有許多改善的地方，例如因防空各新舊武器系統多，在戰術層級尚未良好整合至作戰指揮平台中、¹¹數據庫資料量少，還不足以支撐智能化作戰的指揮決策與控制。¹²此外，在一體化指揮作戰平台中所重視的戰場感知部分，包括地面部隊指揮控制網路仍未完成，只達到網路互連以及有限的數

⁸ 此僅為一體化作戰指揮平台之其中一個案例，事實上若強調智能化做指揮平台，則包括後勤整合、態勢感知、作戰計畫擬定、作戰決策與行動控制等流程項目。

⁹ 王越、趙凱、劉學超、楊維、姚桐，〈多防空武器平臺一體化協同作戰樣式與關鍵技術探討〉，《火炮發射與控制學報》，第 43 卷第 3 期（2022 年 6 月）。頁 91-95。

¹⁰ 趙偉、葉軍、王邠，〈基於人工智慧的智慧化指揮決策和控制〉，《資訊安全與通信保密》，第 2 期（2022 年 2 月）。頁 2-8。

¹¹ 鄭義、劉曉陽、梁健強、邱玉杰、史秉政，〈新型體系作戰指控系統研究〉，第十屆中國指揮控制大會論文集上冊（北京：中國指揮與控制學會，2022 年 8 月 17 日），頁 307-312。

¹² 趙偉、葉軍、王邠，引前文，頁 4-5。

據傳遞，缺乏流量控制以及穩定的網路連線品質，使得通信功能受限，進而影響戰術層級武器平台訊息即時傳輸的能力與穩定性。¹³

其次，針對解放軍聯合作戰指揮機制，儘管中共在 2020 實施的《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》就聯合作戰指揮、指揮權責與作戰行動等規範，但實際運作上仍有許多改善空間，例如 2016 年解放軍所公布的《聯合作戰指揮中心運行規範》，內容涵蓋聯合作戰指揮中心編組與職責、運行要點與管理、處置流程等內容，隨著幾年聯合作戰訓練的情況仍在持續進行修正；¹⁴實際上在聯合作戰訓練的過程中，也常有火力協調錯誤的情況發生導致重複攻擊的情況發生。對此，中共認為聯合作戰指揮機制與其相關的實戰化訓練上，彼此相輔相成，透過戰訓一致的方式在改善指揮機制的同時亦能強化聯合作戰能力，例如透過體系化的聯合作戰實兵演習、東部海空編隊進行聯合戰備任務、與外軍的聯合演訓以及在聯合作戰演訓中納入電子戰、無人載具、網路作戰、太空領域等要素，¹⁵以強化解放軍在面對未來戰爭中聯合作戰的能力。這也是日後解放軍將持續改善之方向。

二、打造強大戰略威懾力量體系

首度在報告中提到的「打造強大戰略威懾力量體系」，因其內涵將擴張其核武實力而受到各界關注。¹⁶回顧過去官方文件或報告對戰略威懾之論述，相關文獻中有強調要提高戰略威懾之論述，包括 2015 年《中國的軍事戰略》白皮書指出「提高戰略威懾與核反擊和

¹³ 靳崇、張鐘錚、張赫、麻麗俊、王宵軒，〈智能化陸戰指揮控制網絡架構及關鍵技術研究〉，第十屆中國指揮控制大會論文集上冊（北京：中國指揮與控制學會，2022 年 8 月 17 日），頁 798-803。

¹⁴ 〈東部戰區聯指大廳「零點」後〉，《人民網》，2022 年 9 月 16 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0916/c1011-32527700.html>。

¹⁵ 〈推動聯合作戰訓練邁向更高水平〉，《人民網》，2022 年 1 月 5 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0105/c1011-32324473.html>。

¹⁶ 楊安，〈習近平下令打造戰略威懾力體系 分析：中國恐加速核武擴張〉，《美國之音》，2022 年 10 月 22 日，<https://www.voacantonese.com/a/xi-s-work-report-revealed-beijing-s-intention-to-raise-nuclear-deterrence-20221021/6799980.html>。

中遠程精確打擊能力」、2019年《新時代的中國國防》白皮書中所指的「提高戰略威懾能力」，以及2020年「十四五規劃」中的「打造高水準戰略威懾和聯合作戰體系」。¹⁷但實際上在2018年後，中共才逐步加速核武發展。會出現這樣的落差是由於在中共語境中「戰略威懾」一詞雖然涵蓋核武，但不僅限於核武，其他包括常規軍事威懾、太空威懾、資訊威懾等亦屬於「戰略威懾」的一環。¹⁸

中國對於強化核武的態度與速度，在過去5年仍產生明顯的變化。儘管2017年的十九大報告其實並未有與核武相關的直接論述，但由於當時習近平強調解放軍新的「三步走」戰略，¹⁹其內部專家學者即有呼籲中共應加速強化核武發展之聲浪。值得注意的是，2018年美國國防部在公布《核態勢評估報告》後，時任中國國防部發言人任國強還曾表示核武發展「始終採取極為克制的態度，始終把自身核力量維持在國家安全需要的最低水準」。²⁰但該年官媒亦呼籲應強化核武發展，甚至造成內部不同系統間不同調的情況發生，例如解放軍報與人民日報旗下的環球時報強調應積極發展核武，而共青團下的中國青年報則批評環球時報論調及核武擴張。²¹後續隨著中共在陸基飛彈、潛艦、戰略轟炸機的投入以及增建發射井，使得本次

¹⁷ 〈中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議〉，《新華網》，2020年11月3日，http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

¹⁸ 凌勝銀、孫英、陳茂霞，〈論我國戰略威懾能力建設〉，《南京政治學院學報》，第33卷第3期（2017年5月），頁101-106；張巖，〈戰略威懾理論的歷史演進〉，《軍事歷史》，第2期（2018年3月），頁56-61。

¹⁹ 即2020基本實現機械化、2035基本實現國防和軍隊現代化、再到本世紀中葉把人民軍隊全面建成世界一流軍隊。

²⁰ 梅常偉，〈國防部新聞發言人任國強就美公佈《核態勢審議報告》發表談話：中方對此表示堅決反對〉，《新華網》，2018年2月4日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c_1122365809.htm。

²¹ 有關新聞詳見，李顯榮、楊敏，〈鑄造國家安全戰略支柱的海外樣本—美俄等核大國強化核威懾的主要舉措及啟示〉，《中國軍網》，2018年1月30日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-01/30/content_198321.htm；〈特朗普冒美國之大不韙敬重普京，給了中國一個深刻啟示！〉，《環球網》，2018年7月20日，<https://posts.careerengine.us/p/5b835d1aa14bd3716060d040>；〈增加戰略核武器數量加強核力量不符合世界潮流〉，《中青在線》，2018年8月1日，http://zqb.cyol.com/html/2018-08/01/nw.D110000zgqnb_20180801_3-06.htm。

習近平首次以「打造強大戰略威懾力量體系」的論述也被認為中共將加速擴張核武發展。

中國目前的核武數量依不同機構評估數量不同，但預估數量多在 200 多枚至 400 枚之間。²²隨著中共這幾年在核武的加速發展，美國評估中國在 2027 年核彈頭數量將可能達到 700 枚，²³並在 2030 年到達 1,000 枚，在 2035 年到達 1,500 枚。²⁴此外，中共亦持續增強其核三位一體的能力，例如美國太平洋艦隊司令帕帕羅（Sam Paparo）近期評估，中共已在其 6 艘晉級核動力潛艦列裝射程更遠的新型「巨浪-3」潛射飛彈。²⁵值得注意的是，中國未來是否發展與量產搭載核彈頭高超音速武器。2019 年中國公開東風-17 型高超音速彈道飛彈時，儘管中國並未承認，但也被認為有搭載核彈頭之可能。²⁶儘管當時美國有專家學者認為搭載核彈頭的高超音速飛彈與過去的核武相比在戰略優勢上的差距不大，²⁷但若是搭載低當量的戰術核武，透過高超音速飛彈難以防禦的特點，一般認為反而將更具威脅，因為除將比傳統彈藥更容易造成物理上與心理上的威力外，比起傳統核武，低當量的戰術核武更有可能在傳統戰爭中使用。從中共具有高超音速飛彈技術以及在 2019 年即被認為在新疆試爆低當量的戰術性核武來看，²⁸中共在習近平「打造強大戰略威懾力量體系」

²² 詳見：Office of the Secretary of Defense, “2022 Report on Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” *Annual Reports to Congress*, Nov. 3, 2022, p. 97; Office of the Secretary of Defense, “2021 Report on Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” *Annual Reports to Congress*, Nov. 3, 2021, p. 92, <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>; “Global nuclear arsenals are expected to grow as states continue to modernize – New SIPRI Yearbook out now”, *Stockholm International Peace Research Institute*, June 13, 2022, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/global-nuclear-arsenals-are-expected-grow-states-continue-modernize-new-sipri-yearbook-out-now>.

²³ Office of the Secretary of Defense, “2021 Report on Military and Security Developments,” p. 90.

²⁴ Office of the Secretary of Defense, “2022 Report on Military and Security Developments,” p. 97.

²⁵ 〈美太平洋艦隊司令：共軍已列裝巨浪-3 潛射飛彈〉，《中央社》，2022 年 11 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202211190049.aspx>。

²⁶ Office of the Secretary of Defense, op. cit., p. 61; Ankit Panda, “Questions About China’s DF-17 and a Nuclear Capability,” *The Diplomat*, February 16, 2020. <https://thediplomat.com/2020/02/questions-about-chinas-df-17-and-a-nuclear-capability/>.

²⁷ Terry, Nathan B., and Paige Price Cone, “Hypersonic Technology,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 2 (Summer 2020), pp. 74-99.

²⁸ Michael R. Gordon, “Possible Chinese Nuclear Testing Stirs U.S. Concern,” *The Wall Street Journal*,

的指導下，研判未來研發與量產搭載低當量核彈頭的高超音速飛彈之可能性不小。

肆、結論

近年習近平持續強化對中國社會、經濟、黨政軍之控制。習近平在社會經濟等其他領域上的過度控制常被認為是造成國內經濟與社會危機的主要原因或是產生治理上的不安定因素。然而，解放軍的部分，習近平在打擊貪腐強化對解放軍控制所推動的軍事改革、軍事政策制度改革、實戰化訓練、依法治軍、強化軍民融合到加速智能融合發展，反而使得在這幾年解放軍的軍事實力不斷的在提升。二十大報告中有關解放軍的內容，體現解放軍過去幾年之進展，也凸顯出未來解放軍除將持續優化自身軍事政策制度、「新質新域作戰力量」以及研究智能化戰爭上持續發展外，許多資源都將投入在加速核武發展以及與聯合作戰能力息息相關之領域上。

本文作者洪子傑為日本早稻田大學國際研究博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：兩岸關係、銳實力、解放軍專題研究。