

中共強化戰爭動員準備— 從解放軍發展變化論起

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

為期 8 天半的中國第十四屆全國人民代表大會第一次會議和政協第十四屆全國委員會第一次會議（兩會）於 2023 年 3 月 13 日閉幕。其中，與國防相關之議題，主要聚焦於中國國防預算增長 7.2%、政府工作報告與習近平出席「解放軍和武警部隊代表團全體會議」之講話。¹儘管中國國防相關議題在本次兩會期間並看似沒有太多出乎意料之內容，但從過往與解放軍相關之兩會內容與政府工作報告相關重點的調整，仍可看出解放軍發展變化端倪。本文從習近平的重要講話與解放軍相關政策變化的角度出發，理解解放軍發展的歷程，以評估中國在國防發展上將加強的下一階段重要目標。

貳、解放軍政策發展變化與歷程

一、習近平重要講話內容之變化

習近平每年兩會期間都會出席解放軍和武警部隊代表團全體會議並發表重要講話，過去 11 次習近平之講話重點，其內容雖然無法完全涵蓋解放軍發展重點的所有歷程，但仍可反映政策發展之變化，亦具有指標性意義。習近平上任初期為掌握軍隊與打擊軍中貪腐的重要時期，講話重點包括 2013 年強調聽黨指揮，2014 年的解決

¹ 〈習近平出席解放軍和武警部隊代表團全體會議並發表重要講話〉，《新華社》，2023 年 3 月 8 日，http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/08/content_5745474.htm；〈（兩會受權發布）解放軍和武警部隊代表團新聞發言人答記者問〉，《新華社》，2023 年 3 月 6 日，http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/06/c_1129416547.htm；〈李克強作政府工作報告（文字摘要）〉，《新華社》，2023 年 3 月 5 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2023-03/05/content_5744736.htm。

國防和軍隊建設的體制性障礙與結構性矛盾。2015 年至 2017 年則從頂層設計著力於軍隊建設，包括持續加強政治工作、開始強化實戰化訓練、²將軍民融合上升至國家戰略、提出完善管理體系與流程、加強軍事人才引進、推動國防科技和武器裝備。2018 年則偏重解放軍戰鬥力的提升以及透過建構軍事法治體系強化依法治軍工作。後續 2019 與 2020 年持續強調軍事力量建設、軍事管理的精進、加大監督管制力道、加強練兵備戰與人才培養體系。2021 與 2022 年則著重加快與落實聯合作戰體系，同時持續要求解放軍的管理機制流程與部隊管理工作，以及持續建構中國特色軍事法治體系。

若以習近平過去 10 次的重要講話之變化來歸納並總結解放軍的發展，則從習近平掌握軍隊與軍改的推動開始，後持續軍事法治體系的建構、國防科技與武器載台的革新、部隊訓練與戰力的強化，並調整軍改後的部隊運作管理機制。除軍民融合在 2015 年提出後持續有在強調外，過去習近平多聚焦在解放軍本身的建軍發展。而今（2023）年第 11 次習近平的重要講話內容，除強調統一思想認識外，特別強調在面臨新形勢情況下，再度要求提高「一體化國家戰略體系和能力」，並首次於解放軍代表團會議提出要「加快構建大國儲備體系」。從過去幾次習的談話內容重點變化來看，代表著解放軍之發展邁入到下一個階段。即從過去多聚焦於解放軍本身到今年向外擴散，如強化一體化國家戰略體系和能力、提升新興領域戰略能力、強軍勝戰導向的國防科技工業、增強產業鏈供應鏈韌性等需要整合其他部門之項目。³

² 解放軍強調實戰化訓練的時間久遠，但評估在軍改後對實戰化訓練的各項要求與監管機制才透過相關法規的通過與修正，逐步建立。如 2016 年《加強實戰化軍事訓練暫行規定》、2018 年的《中國人民解放軍軍事訓練條例（試行）》與 2019 年《中國人民解放軍軍事訓練監察條例（試行）》等。

³ 有意思的是，歷年中共所公佈代表團會議代表的發言與建議題目，不少議題在往後亦曾為解放軍發展革新之項目，例如軍民融合、實戰化訓練、航太領域發展、軍隊管理創新、國防和軍隊改革立法工作。解放軍代表的建議與發言內容在事前受到審查的同時也可能代表其發言符合未來軍隊發展之趨勢。從這點來看 2023 年的代表建議，亦可與習近平在二十大報告以及本次出席代表團重要談話相互呼應，如聚焦於國防科技工業能力、全民國防教育以及大國儲

二、解放軍發展歷程方向

從上述解放軍之發展進一步的歸納，可發現其政策變化由內而外逐步擴大的發展模式。即習近平透過打擊軍中貪腐掌握軍權開始，習依序對解放軍的組織、法規、戰術與戰略層級之政策調整與修正（如下圖1）。圖1反映這幾年解放軍的調整面向，在保證確立黨指揮槍的前提下，主要透過政策制度改革通過與修訂有關軍隊運作之各項法規條文、行政規則與行政命令，同時強調「依法治軍」的重要性。也因此，在這原則下，解放軍相關法律法規之通過也成為窺探其發展進程與目標的另一個重要觀察視角。例如軍改後，解放軍更加強調實戰化訓練與訓練監察，通過《中國人民解放軍軍事訓練條例（試行）》、《軍事訓練大綱》與《中國人民解放軍軍事訓練監察條例（試行）》，並透過軍事政策制度改革相關規範完善部隊內部運作，如《內務條令（試行）》與《紀律條令（試行）》。⁴又如為了強化聯合作戰能力2020年通過實施《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》等。

備體系。

⁴ 有關解放軍實戰化訓練之發展，可參考：洪子傑，〈習近平下的解放軍實戰化訓練與發展〉，收錄於洪銘德、王綉雯主編，《2022 中共政軍發展評估報告》（臺北：財團法人國防安全研究院，2022年）。

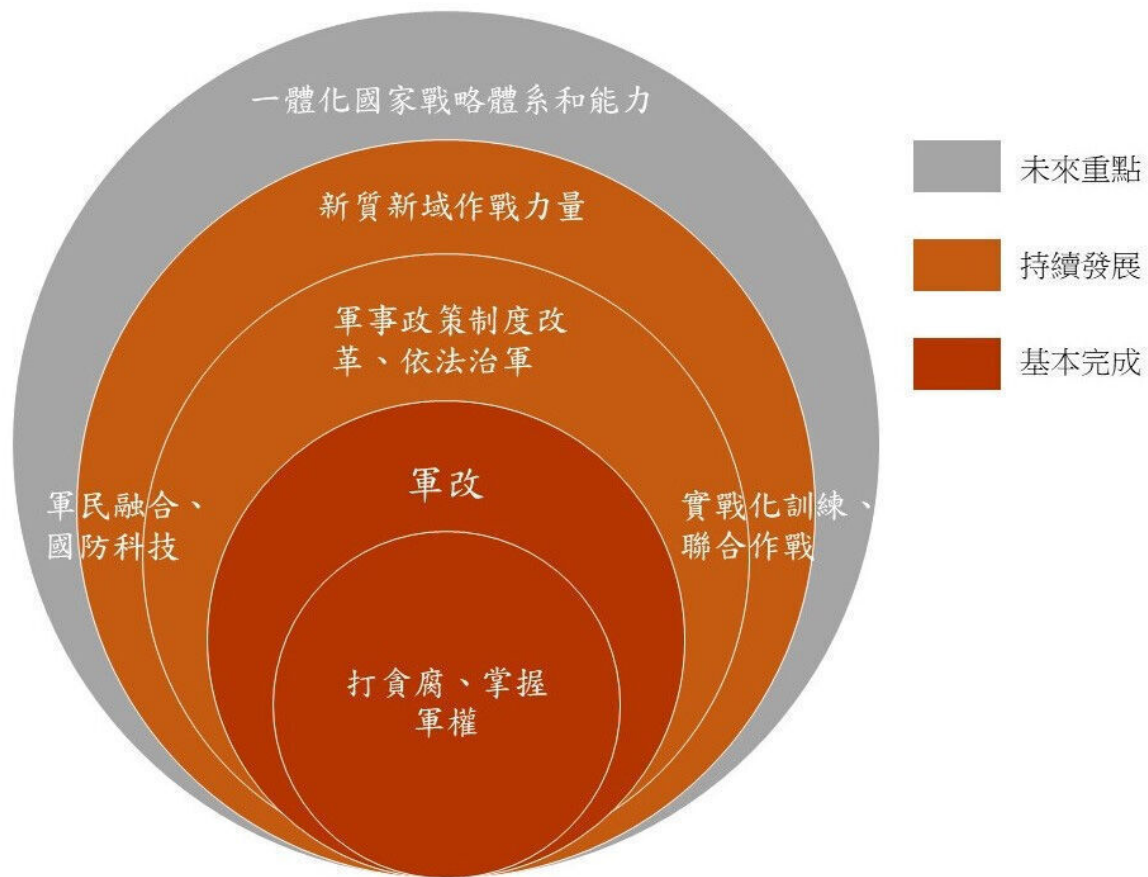


圖 1、習近平對解放軍之發展歷程與方向

此外，在解放軍發展類別上，除了前述強調強化軍事實力之發展路徑外，習近平另一條強調的軍事科技面向發展則是從軍民融合開始發展，並在習所強調的「一體化國家戰略體系和能力」納入經濟建設和國防建設，將其作為更高位階的指導方向。而軍事與國防科技兩條發展路徑也透過 2022 年的二十大報告中所強調的「新質新域作戰力量領域」合流。其強調發展網路、太空、北極、深海、超高音速武器與無人系統等項目。⁵

參、中共未來國防發展重點評估

一、「一體化國家戰略體系和能力」之內涵與意義

⁵ 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。

本次習近平在解放軍代表團所強調的「一體化國家戰略體系和能力」因其發展歷程已逐步向軍事領域外擴散，更具有指標性意義，代表著習在國防發展上亦將其視為下一階段的發展目標。事實上，「一體化國家戰略體系和能力」並非首次出現，例如早在 2016 年習近平視察戰略支援部隊時即曾指出「統籌各方面力量資源，不斷拓展融合深度和廣度，構建一體化的國家戰略能力」；⁶後續習近平在十九大的工作報告與「中央軍民融合發展委員會第一次會議」時亦持續提出。⁷中國學者認為，「一體化國家戰略體系和能力」係指在經濟和國防發展的大框架下，重塑國家安全和戰略體系的一個過程，整合經濟、軍事、科技、組織動員、制度變革、戰略謀劃與民族凝聚力，以提升中國之科技創新、經濟發展、新興領域競爭、軍事威懾力、動員應急、國際規則主導等。⁸

然而，也因為一體化國家戰略體系涉及國防戰略布局、經濟建設、軍民融合、國防動員、基礎建設、人才培養與國防科技等戰略資源整合，⁹在過去提出時，受限於解放軍軍改仍在進行，因而後續尚未成為習近平的論述重點。尤其，軍改後的軍事政策制度改革對於部隊的運行能否步上軌道更為重要，這幾年在強化解放軍訓練的同時亦持續針對國防相關法規進行制定與修正。¹⁰這都使得習近平推

⁶ 〈習近平：努力建設一支強大的現代化戰略支援部隊〉，《新華網》，2016 年 8 月 29 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-08/29/c_1119474761.htm。

⁷ 〈習近平：開創新時代軍民融合深度發展新局面〉，《新華網》，2018 年 3 月 2 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/02/content_5270143.htm；〈習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《新華網》，2017 年 10 月 27 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

⁸ 姜魯鳴、王偉海，〈構建一體化的國家戰略體系和能力〉，《人民網》，2017 年 11 月 10 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1110/c40531-29638264.html>。

⁹ 可參考：孫冶華，〈人民網評：努力開創一體化國家戰略體系和能力建設新局面〉，《人民網》，2023 年 3 月 11 日，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0311/c223228-32641981.html>。

¹⁰ 近年人大常委會陸續通過國防相關法律包括《國防交通法》、《軍事設施保護法》、《軍民融合發展法》、《退役軍人保障法》、《現役軍官法》、《兵役法》、《人民武裝員警法》、《退役軍人保障法》、《國防法》、《人民武裝員警法》、《海警法》、《退役軍人保障法》、《軍人地位和權益保障法》、《兵役法》、《軍事設施保護法》與《預備役人員法》。其他國務院與中央軍事委員會亦公佈許多相關的條例、草案與意見等。

動「一體化國家戰略體系和能力」的優先順序反而較低。但隨著習近平連續在二十大報告以及本次代表團的重要講話持續帶出「構建一體化國家戰略體系和能力」，反映在解放軍內部發展上軌道後的新目標。

二、中共將強化戰爭動員的準備

回顧近期解放軍幾項推動事項與增修法條，可以瞭解這幾年解放軍逐步對後勤、醫療、裝備、運輸與動員相關事項進行調整與強化，不論是人力或物力都屬於戰爭動員準備之範疇。首先，由於解放軍的軍事物流體系尚未整合，造成解放軍不論是在管理各項軍品與物資、物流的配送都仍未達現代化的水準，因此習近平在 2019 年後針對其項目強調「現代軍事物流體系」，藉由建立軍事物流資訊平台，整合解放軍全軍軍需、油料、軍糧、醫療等各項物資進行即時掌握和管理，同時簡化行政流程，以減少從物資籌備到配送至部隊的時間。¹¹其次，藉由 2022 年底新修訂的《文職人員條例》，擴大文職人員的軍事訓練，以在戰時能夠承擔包括運輸、醫療與維修等工作。¹²而 2023 年 3 月實施的《預備役人員法》，則透過減少預備役召集的行政流程，縮短預備役的動員時間。這些修法都有助於未來在戰爭動員的準備。¹³此外，習近平在二十大報告中強調「加強國防動員和後備力量建設」後，近期亦陸續中國大陸多省市以原本「人民防空辦公室」為基礎陸續成立「國防動員辦公室」。¹⁴預計未來有需要時可能就「經濟動員、交通動員、裝備動員、科技動員、

¹¹ 詳見：洪子傑，〈簡評近期解放軍軍事物流體系發展〉，《國防安全雙週報》，第 43 期，2021 年 12 月，頁 41-46。

¹² 詳見：洪子傑，〈簡析中共新修訂《中國人民解放軍文職人員條例》〉，《國防安全雙週報》，第 73 期，2023 年 2 月，頁 101-105。

¹³ 詳細內容可參考：洪子傑，〈簡評中共實施《預備役人員法》〉，《國防安全雙週報》，第 74 期，2023 年 3 月。頁 17-22。

¹⁴ 國防動員辦公室由中國國家發展和改革委員會管理。廖士鋒，〈人民網評：努力開創一體化國家戰略體系和能力建設新局面〉，《聯合新聞網》，2023 年 3 月 5 日，https://udn.com/news/story/7331/7009718?utm_source=yahoonews&utm_medium=yahool。

資訊動員」等偏屬於國民經濟動員類別上進行動員。¹⁵這些項目的推動與強化都直接有利於中國的戰爭動員準備。

習近平本次兩會重要講話另一個強調重點為「構建大國儲備體系」，即「構建同大國地位相符的國家儲備實力和應急能力」，其工作包括完善國家儲備體制機制、進一步增強儲備實力以及分發揮儲備功能作用三方面，並聚焦於能源安全、糧食安全、產業鏈供應鏈安全，以落實糧食、能源、重要礦產品、應急物資等關鍵品類物資之儲備。¹⁶事實上，有關糧食與物資儲備業務不屬於解放軍業務，而是由國家發展和改革委員會管理的國家糧食和物資儲備局之業務。¹⁷習近平過去以來亦十分重視儲備體系並從體制機制面向強化物資管理。例如，2019年習近平所主持的中央全面深化改革委員會第8次會議通過《關於改革完善體制機制加強糧食儲備安全管理的若干意見》、2021年的第21次會議通過《關於改革完善體制機制加強戰略和應急物資儲備安全管理的若干意見》。習近平在2021年底的中央經濟工作會議上亦強調要「加強國家戰略物資儲備制度建設」。¹⁸習首次在解放軍代表團強調「構建大國儲備體系」更具有其戰爭動員準備之意涵，可能代表解放軍未來在構建大國儲備體系中角色的強化。例如未來解放軍有關單位就相關戰爭物資其他可能需求數量之規劃將更緊密的與國家糧食和物資儲備局進行業務往來。

肆、結論

從過去幾年習近平對解放軍的發展歷程進一步評估，本文認為，未來習近平將從三個面向繼續強化國防相關發展。首先在解放

¹⁵ 〈什麼是國防動員？一起瞭解一下！〉，《上海市奉賢區人民政府》，2023年3月2日，<https://www.fengxian.gov.cn/mfb/gzdt/20230306/38298.html>。

¹⁶ 〈二十大新聞中心第一場記者招待會〉，《國家能源局》，2022年10月17日，http://www.nea.gov.cn/2022-10/17/c_1310670703.htm。

¹⁷ 2018年《深化黨和國家機構改革方案》組建由國家發展和改革委員會管理的國家糧食和物資儲備局，並不再保留糧食局。

¹⁸ 〈完善國家儲備體系 保障初級產品供給〉，《求是網》，2022年5月16日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-05/16/c_1128649582.htm。

軍戰力部分，除將持續透過深化解放軍的聯合作戰外，針對「新質新域作戰力量」相關領域結合部隊與國防科技發展強化戰力為首要任務。其次，在國防科技與軍民融合發展上，透過「一體化國家戰略體系和能力」統籌經濟建設和國防建設並進行統一部署，厚植其國防科技產業發展與能力，並以此為基礎進一步統合經濟建設、國防動員、基礎建設等其他項目發展。最後在戰爭動員準備上，除法規之修改外，並透過「構建大國儲備體系」增加儲備能力與改善管理水準，以確保戰爭準備上的物資、糧食、能源與產業鏈供應鏈，從生產、分配、流通到使用與消費各個環節都能順利流通。其他在經濟、交通、裝備、科技與資訊動員，亦將隨著「國防動員辦公室」的掛牌逐步籌劃；在法律上則可能針對國防動員相關法條進行修正。整體而言，從解放軍發展變化來看下一階段目標，評估習近平認為解放軍的發展已步入軌道，因此在持續強化軍事戰力的同時，亦逐步將發展重心擴散至其他國防相關議題，而戰爭動員準備亦將成為下一階段中共發展之重點。

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副研究員。主要研究領域為：兩岸關係、銳實力、解放軍專題研究。

The CCP Strengthens Preparations for War Mobilization—From the Perspective of the Development of the PLA

Tzu-Chieh, Hung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

Xi Jinping stressed opening new ground for “enhancing integrated national strategies and strategic capabilities” while attending a plenary meeting of the delegation of the PLA during the first session of the 14th National People’s Congress. Also, Xi “ordered the coordination of the construction of major infrastructure, acceleration of the building of national reserves, and making the reserves more capable of safeguarding national security.” This article discusses the changes in the development process of the PLA from the perspective of Xi Jinping’s important speeches at the plenary meetings of the last 11 military delegations and evaluates China’s pre-war mobilization preparations through its development process. This article finds that, as the development of the PLA extends from the military to the military-civilian fields, the mobilization and integration of manpower and material resources will become the goal of the new stage, and this goal is also in line with the main points of view of war mobilization preparations.

Keywords: The Development of the PLA, Preparations for War Mobilization, China’s “Two Sessions”