

第三章 中國兵役制度修正概況*

洪子傑**

壹、前言

隨著中共推動「建軍百年奮鬥目標」，解放軍持續在兵役與人事制度進行法制化的變革。政策上，「二十大」報告與兵役制度有關的內容主要訴諸於「人才強軍」、加快「軍事人員現代化」以及「加強國防動員和後備力量建設」、「加強依法治軍機制建設和戰略規劃，完善中國特色軍事法治體系」之文字描述。¹執行上，中共在今（2023）年就相關法規進一步落實，包括1月1日實施《中國人民解放軍文職人員條例》、3月1日實施的《預備役人員法》以及5月1日實施的《徵兵工作條例》。加上中共在2022年所推動的解放軍推動士兵制度改革，亦可發現這兩年兵役制度與解放軍的人事制度進行了大規模的調整。而解放軍有關兵役制度之修正也受到國內外媒體之關注，例如《預備役人員法》通過後，媒體以「犯台第一步」、「為攻台做準備」等角度切入，使得該法受到各界矚目。²《徵兵工作條例》則是在4月公布修法後，³多家國內外媒體報導中共將大學生視為重點徵集對象，有學者評論這是中共在為少子化與科技戰做準

* 本篇部分內容曾發表於洪子傑，〈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3日，頁17-22。

** 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

1 〈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，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

2 陳政嘉，〈跨出武力犯台第一步！中國「預備役人員法」3月施行 18-60歲男性全入列〉，《新頭殼》，2023年2月8日，<https://newtalk.tw/news/view/2023-02-08/856517>；程寬厚，〈為攻台戰爭做準備 中國「預備役人員法」將上路〉，《中央廣播電台》，2023年2月13日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2158966>。

3 〈中華人民共和國國務院、中華人民共和國中央軍事委員會令 第759號〉，《中國政府網》，2023年4月12日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2023-04/12/content_5750986.htm。

備。⁴日經亞洲（Nikkei Asia）更指出中共可能在台灣海峽爆發的全面戰爭做準備。⁵《預備役人員法》與《徵兵工作條例》的實施影響著未來的中國兵役制度，對於解放軍內的人力甄補與戰時武裝動員的人員素質都有其重要性。故本文就 2023 年共軍所推動的這兩項法律進行評估，以理解解放軍在兵役制度修正之情況及其可能影響。

貳、解放軍兵役制度法條修正情形

一、《預備役人員法》修正動因與修法內容

（一）《預備役人員法》補足法規存在之缺口

習近平早在 2020 年即推動預備役改革。當時首先將預備役部隊的領導體制進行調整，並透過發布《關於調整預備役部隊領導體制的決定》將預備役部隊從軍地雙重領導調整為黨中央、中央軍委集中統一領導，全面納入軍隊領導指揮體系。⁶隨著《兵役法》在 2021 年修正，進一步將原條文「中華人民共和國實行義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度」修正為「中華人民共和國實行以志願兵役為主體的志願兵役與義務兵役相結合的兵役制度」，並連帶刪除部分有關預備役人員的條文。⁷但這也使得有關預備役人員的法律規範不夠全面（如刪除第六章「民兵」與第七章「預備役人員的軍事訓練」）。原本涉及與預備役人員有關之法

4 李雅雯，〈中國徵兵新制上路 評：為少子化、科技戰爭準備〉，《經濟日報》，2023 年 5 月 2 日，<https://money.udn.com/money/story/5603/7137411>；〈中國新訂《徵兵工作條例》以大學生為重點徵集對象〉，《美國之音》，2023 年 4 月 13 日，<https://www.voacantonese.com/a/china-revises-military-recruitment-policy-20230413/7048553.html>。

5 Yukio Tajima, “China Revises Conscription Law, Eyeing Taiwan Conflict,” *Nikkei Asia*, May 1, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/China-revises-conscription-law-eyeing-Taiwan-conflict>.

6 此所稱軍地雙重領導係指預備役部隊除受上級軍事機關的領導外，也受同級地方黨委的領導。〈中共中央印發關於調整預備役部隊領導體制的決定〉，《人民網》，2020 年 6 月 29 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0629/c1001-31762163.html>。

7 〈中華人民共和國兵役法〉，《中國共產黨新聞網》，2021 年 8 月 27 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0827/c64387-32210097.html>。

律條文，包括《國防法》、《兵役法》、《預備役軍官法》、《民兵工作條例》以及地方的《民兵預備役工作條例》，但《兵役法》修法後，並未有專項規範預備役士兵的法律條文。因此中共在廢除《預備役軍官法》的同時，將預備役士兵與軍官一同納入《預備役人員法》進行規範，擴大法律的涵蓋面。

（二）《預備役人員法》之特點

《預備役人員法》針對預備人員定義與範疇、領導體制、管理、預備役軍銜、選拔補充與退出、訓練與晉升、待遇及徵召等項目進行規範。其中的幾項特點包括：1. 與原本《預備役軍官法》相較，預備役規範範疇更全面，包括預備役軍官、士官與士兵。2. 對於地方政府要求提高，如預備役人員工作納入縣以上有關單位及其負責人的考評；預備役人員的考核結果通知本人所在單位。3. 強化預備役人員數據資料庫。4. 預備役人才選拔補充強調依照職缺性質選人，並細化選拔補充組織程序，兵役機關組織體格檢查、政治考核和辦理相關入役手續。⁸ 5. 強化訓練，包括將預備役人員的教育訓練納入「國家和軍隊教育培訓體系」、須達到軍事訓練大綱所規定之要求以及必須接受臨戰訓練。6. 預備役人員由部隊直接通知受訓人員進行軍事訓練、負擔戰備勤務與執行非戰爭軍事行動，有利未來增加動員速度。7. 提升預備役人員服役最高年齡。

《預備役人員法》的修法特點也可藉由原《預備役軍官法》內容之差異進一步地凸顯，包括人員選拔、退役年齡以及軍事訓練之差異，主要之內涵在於強化以解放軍用人需求為導向的選拔補充、增加用人彈性與增加訓練之要求。在人員選拔部分，原本《預備役軍官法》的選拔管道包括退役的軍官和文職幹部、退役士兵、專職人民武裝幹部和民兵幹部、大學畢業生、非軍事部門的專業技術人員以及符合條件的其他公民。而《預備役

⁸ 王京育，〈預備役人員隊伍建設的法治保障——中央軍委政治工作部負責人就《中華人民共和國預備役人員法》答記者問〉，《人民網》，2023年1月2日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0102/c1011-32598110.html>。

人員法》有關人員選拔的規定主要在第 17 條與第 18 條中體現。⁹ 雖然看似內容較不具體，管道也減少，但其實是因為 2021 年修訂的《兵役法》中即有規範，具體落實在第 30 條與第 34 條。¹⁰ 其中的差異在於新法並未將文職幹部、專職人民武裝幹部和民兵幹部轉任預備役軍官之文字納入。然而，這不代表這些人員未來無法依需要轉服預備役。事實上，《預備役人員法》對於選拔的人員管道更加具有彈性，可依據部隊的需要，透過有關單位推薦符合條件的人員參加預備役人員選拔補充。¹¹

在類別、軍銜與服役年齡的部分，《預備役人員法》取消原本《預備役軍官法》的第一類預備役軍官與第二類預備軍官；¹² 取消預備役軍事、政治、後勤、裝備軍官，改區分預備役指揮管理軍官和預備役專業技術軍官。預備役軍官軍銜則從三等八級改成二等七銜，取消預備役少將階級。服役年齡則依類別與階級調整。過去依單位層級的不同，退役年齡役不同，例如師級職務 55 歲、團級 50 歲、營級 45 歲、連級 40 歲、排級 35 歲退役。新法服役最大年齡則提升至 60 歲。整體而言，提高預備役軍官退役年齡，從軍隊用人的角度來看也較過去更具彈性。

值得注意的是，有關《預備役人員法》中規範的軍事訓練，也與過去 2011 年版《兵役法》和《預備役軍官法》有所差異。原本舊版對於預備役軍官訓練天數較為具體，如 2011 年版《兵役法》第 42 條規定預備役軍官

⁹ 第 17 條：「預備役人員應當符合下列條件：（一）忠於祖國，忠於中國共產黨，擁護社會主義制度，熱愛人民，熱愛國防和軍隊；（二）遵守憲法和法律，具有良好的政治素質和道德品行；（三）年滿十八周歲；（四）具有履行職責的身體條件和心理素質；（五）具備崗位要求的文化程度和工作能力；（六）法律、法規規定的其他條件。」第 18 條：「預備役人員主要從符合服預備役條件、經過預備役登記的退役軍人和專業技術人才、專業技能人才中選拔補充。」

¹⁰ 第 34 條：「預備役軍官包括下列人員：（一）確定服軍官預備役的退出現役的軍官；（二）確定服軍官預備役的退出現役的士兵；（三）確定服軍官預備役的專業技術人員和其他人員。」預備役士兵的選拔之法條則於《兵役法》第 16 條、第 17 條、第 31 條中體現。

¹¹ 第 22 條：「機關、團體、企業事業組織和鄉鎮人民政府、街道辦事處，應當根據部隊需要和縣、自治縣、不設區的市、市轄區人民政府兵役機關的安排，組織推薦本單位、本行政區域符合條件的人員參加預備役人員選拔補充。」

¹² 在預備役部隊任職的和預編到現役部隊的預備役軍官為第一類軍官預備役；其他預備役軍官為第二類軍官。

在服預備役期間，應當參加3個月至6個月的軍事訓練。¹³但規範訓練天數時間不保證訓練的強度與有效程度，《預備役人員法》和2021年版《兵役法》雖未明定訓練天數，但從文字內容來看，對訓練有更高之要求。例如要求預備役人員「應當按照規定參加軍事訓練，達軍事訓練大綱規定的訓練要求」、其教育訓練納入國家和軍隊教育培訓體系、可以對「預備役人員實施臨戰訓練」以及在服預備役期間應當按照規定參加職業培訓等，顯示在訓練上比起訓練時間的規定，更要求符合軍事訓練水準之相關規範。

二、《徵兵工作條例》修正特點與徵兵概況

（一）《徵兵工作條例》修法特點

《徵兵工作條例》也循著相同的邏輯脈絡，隨著《國防法》、《兵役法》、《預備役人員法》等法律條文之修訂，而需修法以補足與其他已修訂法規條文之落差；同時亦藉修法提高兵員的素質。¹⁴新版《徵兵工作條例》對2001年版進行了大幅的修正，條文總數也從原本的55條增加至74條。¹⁵事實上，2021年7月中共即公布《徵兵工作條例（修訂草案）》，¹⁶雖然修訂草案與最終公布的版本在內容上有一定差距，例如刪除了送兵人員和新兵比例、與新兵簽署自行報到責任書等文字，但在精神與要項是一致的。其中，在針對「徵兵組織領導機制」上，除建立「全國徵兵工作部

¹³ 《兵役法》第42條：「預備役軍官在服預備役期間，應當參加3個月至6個月的軍事訓練；預編到現役部隊和在預備役部隊任職的，參加軍事訓練的時間可以適當延長。」

¹⁴ 〈中央軍委國防動員部領導就新修訂的《徵兵工作條例》答記者問〉，《中華人民共和國國防部》，2023年4月13日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/16216355.html>。

¹⁵ 〈徵兵工作條例〉，《中國政府法制資訊網》，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2020-12/25/content_5574164.htm；〈徵兵工作條例〔修訂〕〉，《中國政府門戶網站》，2005年9月15日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/banshi/gm/content_63630.htm。

¹⁶ 《徵兵工作條例（修訂草案）》，在修訂的主要內容中除強調「突出高素質兵員徵集」的目標要求外，仍包括「健全常態化徵兵組織領導機制」、「優化徵兵組織實施辦法」、「改進新兵交接方式」、「完善檢疫複查和退回機制」以及「加強徵兵綜合保障，推進徵兵信息化建設」之要項。詳見，〈《徵兵工作條例》將修訂，全文來了〉，《澎湃》，2021年7月5日，https://m.thepaper.cn/baijiahao_13458779。

際聯席會議制度」以統籌協調全國徵兵工作外，並確立各級徵兵工作領導小組與大學內的徵兵工作。¹⁷ 在改善「徵兵組織實施辦法」中，比較重要的則進一步放寬不在戶籍地接受徵召的條件與再入伍之條文。¹⁸ 「改進新兵交接方式」與「完善檢疫複查和退回機制」則就部隊、兵役機關與其他機關等之行政事務上進行規範與釐清權責。如釐清兵役機關與部隊在領兵、送兵與接兵等過程中的權責分配、兵役機關與部隊在檢疫、復查和退回的有關流程與分工等。「加強徵兵綜合保障，推進徵兵信息化建設」則規範了包括增加徵兵資訊化之建設、建立「應徵保險保障制度」以及徵兵工作人員的法律責任。

《徵兵工作條例》中比較受到關注也重要的修訂，仍在於將大學生作為重點徵集對象之相關條文。包括優先保證大學畢業生、在校或專業技能有特別要求的兵員徵集（第 5 條）、允許大學在校生與應屆畢業生可在入學前戶籍所在地或者學校所在地應徵報名（第 15 條）、已錄取大學或在學生可保留入學資格與學籍（第 33 條）、被退回的且已錄取大學的學生與大學在校生也可准予入學或復學（第 55 條）。此外，隨著《兵役法》規定大學應當有負責兵役工作的機構（第 9 條），《徵兵工作條例》也進一步規範大學的徵兵工作，除大學可以直接分配徵兵任務（第 5 條）外，大學的徵兵機構也被賦予相關事務性的工作（第 16 條、第 17 條）。其他增加便利性方面，《徵兵工作條例》則對於初次兵役登記的役男，不用親自前往登記，可採網路登記（第 11 條）。該法亦新增戰時徵集條文，替戰時之徵集方式增加彈性。例如國務院和中央軍委會在戰時可以調整公民服役現役的條件和辦法（第 64 條）、從事交通運輸的單位和個人，戰時優先運送徵集對象（第 66 條）等。

¹⁷ 中共 2021 年即召開「全國徵兵工作部際聯席會議第一次全體會議」。詳見〈全國徵兵工作部際聯席會議第一次全體會議在京召開〉，《新華網》，2021 年 1 月 18 日，https://www.gov.cn/guowuyuan/2021-01/18/content_5580841.htm。

¹⁸ 例如第 15 條：「應徵公民應當在戶籍所在地應徵；經常居住地與戶籍所在地不在同一省、自治區、直轄市，符合規定條件的，可以在經常居住地應徵。應徵公民為普通高等學校的全日制在校生、應屆畢業生的，可以在入學前戶籍所在地或者學校所在地應徵。」第 29 條：「退出現役的士兵，本人自願應徵並且符合條件的，可以批准再次入伍，優先安排到原服役單位或者同類型崗位服役；具備任軍士條件的，可以直接招收為軍士。」

(二) 近期中共徵兵工作情形與實施概況

目前中共徵兵主要透過實體與網路報名進行，分上下半年兩次徵集。主要負責徵兵工作的包括各省省軍區及其下轄人民武裝部（以下簡稱人武部）、縣以下的人武部、學校內部人武部或徵兵工作站。¹⁹ 隨著中共對於大學生兵源的重視，如何讓大學生入伍的責任便落在學校。²⁰ 這幾年許多學校亦紛紛將原本的軍事教研室加掛設人武部或是徵兵工作站從事徵兵工作。在《兵役法》進一步要求所有大專院校內應有負責兵役工作的機構後（第9條），使得這幾年大學的兵役機構所承擔之責任與重要性提升。

在宣傳方式上，由於《徵兵工作條例》第10條允許縣級以上地方人民政府徵兵辦公室以購買服務的方式輔助徵兵工作，因此地方政府可以購買相關廣告宣傳徵兵（惟不限於宣傳，其他類服務亦可）。²¹ 這也使得地方政府在徵兵工作上比過去更具彈性。若從近年宣傳招募的內容來看，主要針對大學生祭出各項優惠措施。雖因省分不同而有所差異，基本上許多都宣傳退役後之相關優待措施，例如可以提前畢業（有條件）、學費補償、獎勵金、服役經歷可替代學校實習課程、退伍後免修軍事技能訓練、享受研究生專項招生名額、退役後回學校放寬轉系限制、提供單獨補課輔導、公務員招考優待等。²² 另一個宣傳重點在於福利政策的增加，儘管目前中共的義務役士兵平均的工作津貼僅800元，但加上其他薪資福利政策（如「一次性獎勵金」、「一次性經濟補助」、「家屬優待金」、「大學

¹⁹ 人武部名稱相同亦有不同隸屬。縣以上人武部屬於軍事單位，受省軍區管轄、縣以下為政府單位、學校內部的人武部為學校單位。

²⁰ 儘管中國的兵役制度為徵兵制，惟中國的兵源需求低於役男的人口供給，故中國滿18歲的役男雖需要進行登記，但是否入伍服役則由役男之意願進行報名，並經過體檢、政治考核與審定新兵之篩選來決定能否服役。

²¹ 趙華、廖祺紅，〈購買服務，帶來幾多「溢出效應」〉，《中國軍網》，2023年5月25日，http://www.81.cn/szb_223187/gfbszbqxq/index.html?paperName=zggfb&paperDate=2023-05-25&paperNumber=01&articleid=906569。

²² 〈2022下半年參軍，34項最新優待政策！〉，《澎湃》，2022年6月9日，https://m.thepaper.cn/baijiahao_18507817；〈最新！安徽省大學生參軍入伍18項優待政策解讀〉，《中國科學技術大學工程科學學院》，2023年6月6日，<https://ses.ustc.edu.cn/2023/0606/c1616a605032/page.htm>。

生一次性獎勵金」、「學費補償」、「自主就業一次性補助」)後,依照役男身分之差異(如大學畢業生、專科畢業生、大學在校生與新生、專科在校生與新生)與地區別之不同,兩年役期最多可以獲得 20 萬至 27 萬元人民幣。假設役男皆符合各項條件補助條件,事實上是高於許多省的主要城市城鎮非私營單位之薪資(31 省分僅 8 省平均年薪超過 10 萬)。²³ 將薪資與非薪資的福利相加,在宣傳上具有競爭力。

另有關中共徵兵情形,中國近年大學生應徵報名人數逐年攀升,從 2013 年的 20 萬人、2015 年 80 萬人至 2021 年的 122 萬人,²⁴ 大專生的增加與中共政策調整和外在環境息息相關。在政策調整部分,例如中共強調提升軍人地位、增加士兵福利津貼、開辦線上報名、在大學設立徵兵工作站、大學錄取通知單附寄入伍優惠政策、從一年徵兵一次退役改成兩次徵兵兩次退役等。在外在環境部分,中國高失業率也有助於中共兵員素質提昇。依中國國家統計局之數據,2023 年 6 月 16 歲至 24 歲勞動力人口的失業率高達 21.3%,創下 2018 年統計以來的最高峰,這也代表了每 5 名青年中就有一人處於未就學未就業的失業狀態,與 2018 年 4 月的 10.1% 相比,有不小的落差。²⁵ 中國青年失業嚴重問題,有利中國在徵兵上能夠徵募到更好的士兵。若以 2022 年為例,該年 7 月青年失業率的數據約為 19.9%,創下當時的青年失業率的最高紀錄。²⁶ 同期徵兵數據顯示,中國全國入伍新兵中,大學在學生含畢業生占比已超過 80% (對比 2017 年時大學生含畢業生僅占 50%),其中僅大學畢業生即超過 50%。²⁷

²³ 城鎮非私營單位具體包括中國的國有單位、股份合作制、聯營單位、城鎮集體經濟單位及其管理部門、外商投資與港澳台商投資等單位。詳見〈31 省份平均工資公佈!我看出了一些門道〉,《中國新聞網》,2021 年 12 月 3 日, <https://www.chinanews.com.cn/cj/2021/12-03/9621042.shtml>。

²⁴ 〈後浪奔湧! 2020 年大學生應徵報名遠超 120 萬〉,《人民網》,2021 年 1 月 29 日, <http://military.people.com.cn/n1/2021/0129/c435271-32017038.html>。

²⁵ 〈中國青年失業無解方 千萬憤青恐挑戰中共維穩〉,《中央社》,2023 年 5 月 30 日, <https://www.cna.com.tw/news/acn/202305300176.aspx>。

²⁶ 〈中國年輕人失業率逼近 20% 專家點出關鍵:真實數字恐更高〉,《自由時報》,2022 年 8 月 19 日, <https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4030579>。

²⁷ 〈大學生成為新兵主體 精準徵集紮實推進〉,《中國國防報》,2022 年 9 月 26 日, <http://www.mod.gov.cn/gfbw/gffw/rw/4921845.html>。

中國 2023 年的徵兵數據，未公布全國而僅有部分地區，但大學畢業生比例應仍持續增加。例如河南省 2023 年上半年所徵集的新兵中，報名人數大於應徵數的十倍，所徵集的新兵中，大學在學生與畢業生占比超過 90%，其中超過 70% 為大學畢業生（2022 年大學畢業生占比 57%）；²⁸ 重慶市大學畢業生的占比則超過 69%。²⁹ 在中國青年失業率問題仍居高不下的前提下，儘管沒有本年度全中國數據，但從最近幾年的資料顯示評估，中國的大學在學生與畢業生已成為部隊之主要組成，且大學畢業生的比例仍持續攀升的機率高。³⁰

參、解放軍兵役制度法條修正評估與影響

一、《預備役人員法》之成效仍待觀察

中共實施《預備役人員法》後，其後備戰力的變化亦將影響未來台灣的防衛作戰。而原本中國預備役制度之缺點，亦為評估《預備役人員法》修法是否有效之基礎。根據中國軍事專家學者的論點，長期以來中共預備役制度存在不少缺失。主要分為制度、法規、結構、訓練、裝備等方面之不足。在制度上，過去預備役的管理、訓練以及裝備雖然由所在地的軍種負責，但是動員整訓的經費及相關後勤又需要與軍區協調，雙方在協調上常缺乏有效溝通。³¹ 在法規上，雖然規範預備役人員的法律主要顯現在

28 〈2023 年上半年多地創新開展歡送新兵工作〉，《中國網》，2023 年 4 月 12 日，http://news.china.com.cn/2023-04/12/content_85225312.htm；張正軍，〈絢爛迷彩增添青春亮色：河南省大學畢業生正在成為新兵主體〉，《中國國防報》，2023 年 8 月 24 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/gffw/rw/16247273.html>。

29 〈2023 年上半年重慶市新兵交接起運 大學畢業生占比達 69%〉，《龍華網》，2023 年 3 月 18 日，https://news.cqnews.net/1/detail/1086700272685371392/web/content_1086700272685371392.html。

30 〈今年高學歷青年報名參軍人數已達 144 萬〉，《新京報》，2019 年 12 月 26 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1653969323725408364&wfr=spider&for=pc>；〈全國徵兵工作 9 月底結束 應徵報名人數突破 300 萬〉，《人民網》，2020 年 9 月 24 日，<http://military.people.com.cn/n1/2020/0924/c1011-31874045.html>。

31 于傑、尹大勇，〈預備役部隊建設發展歷史與改革思考〉，《國防》，2018 年第 10 期，頁 54-57。

《國防法》、《預備役軍官法》、《國防動員法》等法律，但原則性說明較多、具體規範少，管理制度與集訓制度法規亦不足。³² 其他不足包括預備役部隊的經費來源僅規範了訓練與戰時經費，未包括突發狀況、多樣化軍事任務等經費來源；在撫恤上更是僅規範預備役軍官部分，而未將士兵納入。³³

在結構上，原本預備役人員以退役人員、民兵以及登記預備役之公民為主，但是實際上退役官兵進入預備役的比例低，而符合專業化兵種如通信、工兵的預備役人員亦不足。³⁴ 此外，在軍種結構上仍以陸軍為主，海空軍、火箭軍與戰略支援部隊所占比率不足預備役人員的 10%。³⁵ 在訓練上，預備役人員的訓練備戰意識低，加上解放軍當前仍以訓練現役部隊進行聯合作戰為主，也連帶排擠了預備役的訓練能量，使得預備役部隊訓練活動減少，大多只有短期集訓。³⁶ 裝備與現役部隊存在「代差」且數量不足、武器亦老舊，70% 以上的武器裝備達到或接近最高服役年限。³⁷ 本次《預備役人員法》部分內容針對原本缺失進行調整，包括預備役人員管理工作權責劃分、強化預備役部隊的訓練、改善專業化兵源之問題、待遇與保障改善、預備役人員資訊化建設，以及增加召集速度。但其他缺失是否能夠有效改善，則尚未可知，因多數法條仍為原則性之規範與說明。未來中共的後備戰力能否有效提升，仍待後續《預備役人員法》實施後的實際情況而定。

³² 王安青、李亦欣，〈我國預備役法律制度存在的問題及其完善〉，《西安政治學院學報》，第 24 卷第 6 期，2011 年 12 月，頁 73-77。

³³ 同上註。

³⁴ 姜少鋒、趙江濤，〈加快推進預備役部隊打仗型人才培养淺析〉，《政工學刊》，2020 年第 10 期，頁 40-41。

³⁵ 「全軍預備役部隊中步兵、砲兵等作戰型部隊約占 41%，通信、工程、防化等支援保障類兵種部隊僅占 22%，工兵、舟橋、防化等軍民通用型專業隊伍約占 13%，海、空、火、戰支等軍兵種主戰專業技術力量比重不足 10%。此外，網電攻防、遠端輸送、海上應急、無人作戰等新質動員力量的儲備缺口也不小」。詳見，于傑、尹大勇，〈預備役部隊建設發展歷史與改革思考〉。

³⁶ 姜少鋒、趙江濤，〈加快推進預備役部隊打仗型人才培养淺析〉，《政工學刊》，2020 年第 10 期，頁 40-41。

³⁷ 于傑、尹大勇，〈預備役部隊建設發展歷史與改革思考〉。

二、《預備役人員法》之實施將縮短動員時間

儘管依照《預備役人員法》之成效仍有待觀察，但從該法條文來看，實施後應能簡化召集預備役人員的行政流程，並縮短動員預備役人員的時間。過去預備役人員接受召集是由各地區的人武部通知，人武部在行政上需與召訓部隊接洽聯繫並通知預備役人員，但在《預備役人員法》實施後，未來預備役人員若是被召集參加軍事訓練、擔負戰備勤務與執行非戰爭軍事行動等任務時，不再透過兵役機關進行通知，將改由「部隊通知本人，並通報其所在單位和預備役登記地縣、自治縣、不設區的市、市轄區人民政府兵役機關」。行政流程之簡化，除將方便部隊更迅速地掌握預備役召訓人員之狀況以適時進行人員補充外，也代表著預備役人員應能更快地進行集結。而這與該法第 8 條針對預備役人員的資訊化建設要求息息相關，³⁸ 因為相關人員的資料庫需要進一步地整合與建置，才能從部隊直接篩選並通知預備役人員，縮短時間。資訊系統整合的好壞也將影響動員時間縮短的程度。

三、《徵兵工作條例》改善徵兵流程

《徵兵工作條例》與前述《預備役人員法》一樣都有簡化行政流程的內容。在徵兵工作實務調整上，有利共軍未來降低招募的困難程度並確保徵兵流程的順暢度。除前述有助於對外宣傳徵兵廣告外，未來在行政上若完成徵兵資訊化的建設後，將可進一步縮短作業時間與流程，也有利未來退役士兵再次入伍篩選的行政流程。而相關篩選條件的標準化也能減少地區之差異性。事實上，這幾年許多地區在「審批定兵」的過程中（即針對體檢與政治審查皆通過的役男進行審定新兵的工作，從中批准可服現役的役男），會依照學校的好壞順序進行選兵，即較好大學的畢業生能夠優

³⁸ 第 8 條：「中央軍事委員會政治工作部門會同中央國家機關、中央軍事委員會機關有關部門，統籌做好信息數據系統的建設、維護、應用和信息安全管理等工作。」

先批准，成為預定的新兵。³⁹ 但部分地區仍用電腦抽選的方式進行，例如 2023 年上半年的廣東省連州市。⁴⁰ 由於《徵兵工作條例》第 27 條賦予國防部徵兵辦公室可制定具體審定新兵的辦法，⁴¹ 考量這幾年中共對於兵員素質和專業化技能之要求，未來「審批定兵」的標準有可能會再進行調整，例如統一選兵標準，包括依照學校好壞或理組優先之順序進行選兵等。

四、《徵兵工作條例》減輕士兵養成的時間壓力

隨著「二十大」習近平強調「新域新質作戰力量領域」及與之相關的網路、太空、深海、超高音速武器與無人系統等領域的發展規劃，在徵兵工作上，代表著中共需要比過去更多的技術性兵源加以支撐。事實上，中共早在 2017 年即開始從山東省進行「精準徵兵」的試點，⁴² 後續並逐步擴大至全中國。「精準徵兵」即透過事先調查各單位兵源缺額數目、專長需求後，並透過大數據分析，篩選適合的人從軍。這也是《徵兵工作條例》第 5 條強調「科學分配徵兵任務」背後的重要內涵。

然而，單從中國徵兵工作的調整與部署檢視中共戰力之發展，其實互有利弊。當多數士兵多為大專兵時，或許在專業性的軍事訓練成效上會比高中畢業生更加優良，但這也需要更多的預算與福利才能吸引到大學生。

³⁹ 中國「審批定兵」的過程中，報名人數多於實際需求時，一本大學的畢業生能夠優先批准入伍，其次才為二本、三本大學、專科畢業生。畢業生後，則為在校生（亦依前述學校順序批准）。中國教育體系中，一本大學指的是第一批次招生的本科大學，大多數學校為重點大學；二本為第二批次招生的本科大學，如一般的綜合性大學；三本為大三批次招生的大學，錄取分數較低且收費較高，惟在政策推動下，近年開始多數地區已無三本。三者皆為普通高等學校。

⁴⁰ 〈定了！連州春季預定新兵名單及入伍去向確定〉，《搜狐》，2023 年 3 月 9 日，https://www.sohu.com/a/651932924_100116740。

⁴¹ 第 27 條：「縣、自治縣、不設區的市、市轄區人民政府徵兵辦公室應當組織召開會議集體審定新兵，對體格檢查、政治考核合格的人員軍事職業適應能力、文化程度、身體和心理素質等進行分類考評、綜合衡量，擇優確定擬批准服現役的應徵公民，並合理分配入伍去向。審定新兵的具體辦法由國防部徵兵辦公室制定。」

⁴² 〈透視精準徵兵的「山東模式」〉，《中華人民共和國國防部》，2018 年 9 月 26 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/gfdy/wzdy/4825682.html>。

即使大學生代表著對於專業化士兵兵源的保證，專業化士兵所需員額與實際徵募人數是否能符合比例，也影響著預算的合理性。否則徵募了許多具有專業技術人才，卻無法提供足夠專業化技術職缺，在預算上等於造成浪費。此外，若從其他國家的經驗來看，中國以大學畢業生與在學生為主體的士兵組成，其宣傳效果也可能大於實際效果。畢竟士兵學歷高低並非戰力的保證。以美國為例，美國的學歷門檻亦僅要求高中或同等學力，惟需要加考「軍隊職業傾向測驗（Armed Services Vocational Aptitude Battery, ASVAB）」考試，而不同軍種對於 ASVAB 考試中的算術推理、數學知識以及語言表達的分數要求，亦依其專業需求而有所差異。⁴³ 故中共將學歷作為高素質兵員的判斷指標，較不細膩也不全面。尤其除了學歷外，更重要的仍是入伍後的軍事教育與訓練。

當然，也不能以此判斷中共提升大學生比例無助於兵源素質之提升。理論上仍可以減輕解放軍在專業技能訓練上的時間壓力。尤其是軍民通用之專業項目，例如汽車製造維修、資訊、通信、電機設備、機械與醫藥等專業的領域，可以減少相關受訓之時間，並增加與之相對應的軍事專業之技能。再加上未來中共發展「新域新質作戰力量領域」所衍生出的技術兵員之需求，整體而言，仍有助於提升解放軍在專業化士兵養成的成效。

肆、解放軍兵役與人事相關制度發展評估

從中共 2021 年的《兵役法》、2022 年的士兵制度改革及與之相關的《軍士暫行條例》、《義務兵暫行條例》、《軍士職業發展管理暫行規定》、《士兵退役工作暫行規定》等條文規定，再到今年實施的《中國人民解放軍文職人員條例》、《預備役人員法》與《徵兵工作條例》，這些兵役制度與解放軍人事制度的調整，其共同的方向都以「實戰化」為修改的重

⁴³ ASVAB 包含了 10 個領域的測驗：普通科學（GS）、算術推理（AR）、文字知識（WK）、段落理解（PC）、數學知識（MK）、電子資訊（EI）、汽車資訊（AI）、商店資訊（SI）、機械理解（MC）和組裝物體（AO）。“ASVAB Test Explained,” *military.com*, n.d. <https://www.military.com/join-armed-forces/asvab/asvab-test-explained.html>。

點，最大公約數都在考量對解放軍人員數量與質量的確保。中共推動的士兵制度改革有利提升志願兵役之質量與數量、減少專業化士官的流動汰換，例如取消本銜級服役滿4年後「非晉即退」之規定，可增加中高級軍士（士官）的服役年限；⁴⁴《徵兵工作條例》將大學生與大學畢業生作為兵源主力以增加專業技術性兵種的兵源，並允許退役士兵再次入伍，以確保專業技術之兵源、戰時可重點徵集退役軍人，到原服現役單位或者同類型單位服役（第64條）；《預備役人員法》除提高服役最高年齡以確保足夠數量的預備役外，不論是簡化行政流程或是未來建置的資訊化建設對於縮短動員時間將有所助益；《中國人民解放軍文職人員條例》除增加福利吸引高專業技術人員外，⁴⁵並要求文職人員參與軍事演訓與「非戰爭軍事行動」、賦予文職人員在戰時所承擔的運輸、醫療、維修等支援保障任務的責任，亦可能隨戰事而至前線甚至是「根據需要，依法轉服現役」。⁴⁶2020年的資料顯示，解放軍軍官和文職人員人數大約45萬人（23%），士官大約85萬人（42%），士兵則約為70萬人（35%），⁴⁷再加上預備役人員，則可知這些法條之修改影響解放軍範圍深遠。若將這些法條的修正與近年解放軍對部隊訓練的要求進一步評估，⁴⁸也凸顯解放軍對於士兵專業化與兵員戰力上的選擇與要求並非僅僅是紙上談兵。

此外，這些法條修正的另一項共通點，除增加與修改對於專業技術人

⁴⁴ 洪子傑，〈簡評解放軍士兵制度改革〉，《國防安全雙週報》，第54期，2022年5月20日，頁77-82。

⁴⁵ 另2023年10月15日亦實施《軍隊文職人員待遇保障暫行規定》，進一步提高軍隊文職人員待遇保障，例如增加政治待遇、工資、醫療、福利、撫卹等。詳見〈中央軍委印發《軍隊文職人員待遇保障暫行規定》〉，《中華人民共和國國防部》，2023年10月8日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/fgwx/16256908.html>。

⁴⁶ 詳見洪子傑，〈簡析中共新修訂《中華人民共和國人民解放軍文職人員條例》〉，《國防安全雙週報》，第54期，2022年5月20日，頁101-105。

⁴⁷ U.S. Department of Defense, “2023 Report on the Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China (CMPR),” *Office of the Secretary of Defense*, October 19, 2023, <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>.

⁴⁸ 有關解放軍訓練之革新，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》（台北：財團法人國防安全研究院，2022年），頁159-174。

員的需求與規範外，⁴⁹ 都有提到資訊數據系統之建設。對解放軍而言，重要的是如何能夠適才適所，以改善過去部隊有相關技術技能的專業化士兵，卻從事與之無關的工作，或是招收到足夠數量的大學生卻因科系差異而無法滿足部隊之需求。要能夠做到適才適所，其背後人員資料庫的建構更加重要，也因此不論是《預備役人員法》或是《徵兵工作條例》也都有提到資訊數據系統之建設。若建構與執行得當，未來將使得解放軍除平時能夠選擇專業技術的兵員至正確的部隊服役外，在戰時也能適時快速補充合適的預備役人員。考量解放軍近幾年所持續進行的實戰化訓練搭配對人事與兵役制度的調整，也代表著解放軍的軍事政策制度改革不僅僅期望能改善過往制度上的不足，更是希望透過篩選高素質與專業化兵源來強化以往被詬病人員素質差的缺點。⁵⁰

伍、小結

《預備役人員法》內容除簡化召集流程外，也進一步強化了預備役人員的訓練、增加服役年限以及改善選拔補充預備役人員的方式等。《徵兵工作條例》重要的修正項目則包括徵兵組織領導機制之確立、將徵兵資訊化納入中國國家電子政務與軍隊資訊化建設、方便大學生入伍相關條文、明定退役士兵得再次入伍以及增加處理戰時徵集之條文。整體而言，若從這兩項法律條文的實施，可以瞭解解放軍在兵役制度上的變革與企圖，在放寬相關規定增加大學役男與專業技術兵源的同時，在預備役方面則增加

⁴⁹ 例如《徵兵工作條例》第7條強化預備役人員數據資料庫、第5條的科學分配徵兵任務與優先保證大學畢業生或專業技能有特別要求的兵員徵集、第35條中有關專業技能之兵員的運兵交接方式由部隊派人接兵，而非由兵議機關派人送兵或新兵自行報到；《預備役人員法》依照職缺的性質選人，如第18條「備役人員主要從符合服預備役條件、經過預備役登記的退役軍人和專業技術人才、專業技能人才中選拔補充」；士兵制度改革中放寬「非晉即退」之規定，使專業程度高的中高級軍事得延長服役；《中國人民解放軍文職人員條例》透過則增加福利與完善制度，以吸引「專業技術類文職人員」人才。

⁵⁰ Michael S. Chase, et al. "China's Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People's Liberation Army (PLA)," *Rand Corporation*, 2015, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR800/RR893/RAND_RR893.pdf.

用人的彈性、確保可用的數量以及強化預備役的軍事訓練。若再將去年的士兵制度改革以及今年實施的《中國人民解放軍文職人員條例》納入考慮，則最大公約數在於對解放軍人員數量及質量的確保，尤其是對於有經驗、有專業技能人才甄補與留用。解放軍這兩年在相關法條規章的增修，也凸顯解放軍在人事與兵役制度為了達成「軍事人員現代化」與「加強國防動員和後備力量建設」等目標的努力。解放軍兵役制度修正儘管是一條漫長的道路，但在方向上有助於解放軍軍事人員質與量的提升。對台灣而言，在面對解放軍的各項政策調整與變化下，仍需警惕與進一步的深思。