發佈：2013-03-04, 週一 17:33
點擊數：7278

剛結束的中共十八大除了是中共領導階層從第四代換代到第五代外，更由於屆齡交棒的關係，十八大前後解放軍領導階層變動幅度之大，也是少見的情況。值得觀察而也可能影響深遠的是：這是胡錦濤在國防治理上的總驗收，驗收的是中共黨指揮槍的政軍關係，驗收的是胡錦濤任內解放軍人事安排的制度化與均衡化。平心而論，這次驗收相當成功，是解放軍在武器裝備等硬體籌獲邁向現代化過程中，於制度與文化等軟體基礎建設上日趨專業化的一次重要奠基。

壹、槍桿子出政權與黨指揮槍

中華人民共和國人民解放軍的領導權歸屬一向是其內部嚴峻的政軍議題。中共早期的主張與而後國內內戰時期為統戰所需，使得中華人民共和國建政後，曾一度朝向軍隊國家化的制度設計，形式上國家中央軍委會（後曾改稱為國防委員會）--而非中共中央軍委會--為人民解放軍的領導，重要軍職也由中央人民政府委員會來任免。1954年中共政權穩定後，中共中央政治局恢復中共中央軍委會的設置，除須公開發佈之命令仍以國務院與國防部名義為之外，中共中央軍委會可逕行號命三軍。1958年，中共中央軍委擴大會議通過「關於改變組織體制的決議」，確定：中共中央軍委會是黨中央的軍事工作部門，是統一領導全軍的統帥機關，軍委主席是全軍統帥。國防部是軍委會對外的名義，軍委會決定的事項，凡需國務院批准的或需用行政名義下達的，由國防部長簽署。在此之後，「黨指揮槍」的原則成為中華人民共和國政軍關係的特色。

「黨指揮槍」用以確保軍隊服從黨之政策，但在實踐上，此一原則的落實向來並不平順。首先，「槍桿子出政權」，中共政權來自於國共內戰的勝利，具有戰功的紅軍將領在中華人民共和國建政初期的權力分配上有其優勢地位，文革時，雖然有不少將領被掃地出門，使得老將的權力優勢略受壓制，但文革過後，獲得平反的將領與其後代迅速恢復其優勢。其次，加上中共缺乏機制化的權力繼任程序，使得新任領導人勢必須要爭取具權力優勢的解放軍部份重要軍頭的支持。在權力的交換中，解放軍軍頭除了在文人決策過程中佔有一席之地外，也享有相當程度的軍內人事任免的影響力，並以此擴大所屬親信派系。這種文人與軍頭的權力連結，在權力轉移或政治形勢出現危機時特別明顯。因此，無論是老將的挾功自重或權力交換所必需，中共領導人對於人民解放軍的領導，往往不是絕對的，而且有時會出現間隙，黨領導人抓不到槍的案例，並非罕見，胡耀邦在1982-1987年間、趙紫陽在1987-1989年間、江澤民在1989-1992年間的期間內，都是黨領導人（總書記）非中共中央軍委會主席的例子，2002年江澤民的留任軍委主席，也只是對黨指揮槍原則背道而馳的歷史共業之一。但2012年胡錦濤的裸退，使得黨對軍的領導更為落實強化，算是中共黨務發展上的重大典範。

在習近平接班過程中，曾面臨薄熙來的挑戰，習、薄兩人都有軍方淵源，不少高階將領也因個人淵源或政治利益而挑邊下注，其中也有人質疑起黨領導槍的原則，而提出軍隊國家化的論調，這些挑錯邊的軍方人員雖然已在解放軍這波人事異動中被明快處置，但中共政權向來重視思想與論述，為強化黨領導槍的原則，胡錦濤的裸退既合胡個人樹立制度的技術官僚風格，且可謂樹立黨指揮槍的歷史典範。而這一點顯現在胡錦濤於11月16日軍委會擴大會議中的談話中，也以強調黨指揮槍為「五點希望」的起點，這是他自認的個人成就。習近平在會中也補充強調，「必須毫不動搖堅持黨對軍隊的絕對領導。保證黨對軍隊的絕對領導，關係我軍性質和宗旨、關係社會主義前途命運、關係黨和國家長治久安，是我軍的立軍之本和建軍之魂。」次日，胡錦濤所提拔的總參謀長房峰輝立刻在四總部學習「十八大精神」的講話中特別強調，要以「高度的政治責任感抓好學習貫徹，切實把思想和行動統一到十八大精神上來，堅決擁護黨的十八大各項決議，堅決擁護新一屆中央領導集體，堅決維護黨中央、中央軍委的權威，確保政令軍令暢通，確保堅決聽從黨中央、中央軍委和習主席指揮，忠實履行新世紀新階段我軍歷史使命。」

Phoca PDF

習近平在59歲就接任軍委會主席，除二砲司令員魏鳳和比習年輕外，其餘軍委會軍方成員都比習年長。習近平也是少數在60歲前就能握有軍權的中共政治人物，在毛澤東後，除華國鋒58歲（1977年）外，鄧小平78歲（1982年）、江澤民66歲（1992年）與胡錦濤62歲（2004年）年在接任軍委會主席時都比習近平年長許多。作為紅二代太子黨的指標人物，習近平當然有比胡錦濤更好的軍內人脈淵源，但若沒有胡錦濤時期所打下的政軍關係基礎建設，習的接班無法如此順遂，也不見得能有黨政軍權力一次全面到位。

貳、黨指揮槍的基礎建設

這些基礎建設的背景固然來自於解放軍在中共政治核心中影響力的消退，但關鍵還是在胡錦濤時期對於軍方人事安排的制度化與均衡化的努力。

解放軍在中共中央的決策影響力在1980年代中葉大幅下降，反映在中央政治局中軍方人員的比例上，第十二屆（1982-1987）一開始（1982年）中共中央政治局權力結構中，25名委員中具軍方背景者有13名（計有王震、韋國清、烏蘭夫、葉劍英、李先念、李德生、楊尚昆、楊得志、余秋里、宋任窮、張廷發、聶榮臻、徐向前），佔52%。6名政治局常務委員中軍方人員佔2席（葉劍英、李先念）比例為33%。1985年在第十二屆五中全會中，軍方背景人員大量引退（9名，含1名常委），政治局委員軍方人員數降為4名，比例驟降至16%，軍方背景常委只剩1席，比例為20%。至第十三屆之後，軍方人員在政治局委員中一直保持2席，除第十四屆出現1席常務委員（劉華清）外，迄今尚無軍方人員出任政治局常委。而且隨著政治局委員的人數從十三屆17人提高到十七屆25人，軍方人員的比例實質上從11%稀釋到8%。十八大的中共中央政治局中，解放軍一如以往無人入選政治局常委，委員保持2人。在人數與比例上維持自1997年以後的常態；而軍委會副主席任政治局委員在胡錦濤執政末期逐漸成為常態。而此次十八大亦同此一慣例，由兩位軍委會副主席許其亮、范長龍入選。

十八大後的解放軍內的權力結構，充分延續胡錦濤時期對軍方人事安排制度化與均衡化的兩項模式。自2004年胡親任軍委會主席後，中共中央軍委會的人選選任模式開始邁向有規可循，四總部與三個軍（兵）種主官為軍委會的當然成員，剩下3位，其中1人為國防部部長。各個總部與軍（兵）種在軍委會中皆有代表。過去江澤民時期獨厚總政治部系統的現象已不復見。

「七上八下」原則落實貫徹，靖志遠現年68歲，吳勝利現年67歲，前者不獲留任，而後者保住位置。同時，陸軍系統在2012年前的軍委會組成，也有顯著優勢，但十八大後陸軍的優勢被空軍系統追平。總政治部在軍委會中的權力地位降至歷史的最低點，陸軍系統的優勢略降。空軍系統在此次軍委員成員中最具權力優勢，攀至歷史最高點，而總裝備部系統略微提高，回到2007年前的水平。十七大軍委會成員接任時的平均年齡為63.4歲（平均現年為68.4歲），而此次十八大軍委會成員平均年齡則為62.7歲。10名十七大軍委會成員，7名離職，汰換率與外界所預測的七成相同。制度化的結果提高了解放軍高層人事異動的可預測性。

十八大的中共中央軍委會解放軍軍內成員為：副主席：范長龍、許其亮；委員：常萬全、房峰輝、張陽、趙克石、張又俠、吳勝利、馬曉天、魏鳳和等8人。范長龍是此次解放軍高層異動中令人矚目的黑馬，范長年在東北地區野戰單位服務，2003年12月，進入中央，任總參謀長（時為梁光烈）助理。2006年，又回野戰部隊，擔任濟南軍區司令員。在蹲點8年後，2012年直升軍委會副主席，也當選了中央政治局委員。不僅在濟南軍區的8年時間，異常地久，根據解放軍慣例，作戰部隊的軍事、政治、後勤、裝備軍官擔任大軍區級主官，任職年限為65歲，而范屆年65歲，應當也要到退役的年限，但非但沒有，反而一飛沖天，引人注目。歷任總參謀長助理中，

Phoca PDF

除劉華清（1979-1980）外，便屬范長龍日後的官運最為亨通。

許其亮的高昇也是另一令人矚目的焦點，他是第一位能擢升到軍委會副主席的解放軍空軍將領。許其亮與范長龍一樣是長期在東北地區野戰單位服務的將領，2004年，進入中央，升任中國人民解放軍副總參謀長；並於2007年出任中國人民解放軍空軍司令員，並為軍委會委員。此次再獲拔擢為軍委會副主席。許其亮經歷完整，被認為是解放軍空軍的米契爾，跟劉華清是解放軍的馬漢一樣，兩人同是解放軍空軍、海軍重要的兼具建軍理論與政治位階的將領，許其亮強調聯合作戰的整體性與空軍在聯合作戰中的重要性，在接受西方媒體採訪時，許不僅表示中國需要更多的殲20一類的新世代匿蹤戰機，更需要先進的情蒐、預警、空防與戰略空運能力。在許的主導下，可以預期方興未艾的解放軍空軍現代化腳步將會更為加速。

在軍委會以下，總參謀部的人事安排亦能說明胡錦濤在制度化與均衡化的成果，總參謀部實質上本為陸軍部，以往一向為陸軍系統所掌握，只有極少數非陸軍系統能進入總參謀部擔任副總參謀長（如海軍的李景1992-1995年），胡錦濤在均衡化軍委會組成後，總參謀部在2004年間引進其他二個軍種與總政治部背景成員，使原來的陸軍部色彩轉型為名符其實的總參謀部。總參謀部是解放軍人事安排的樞紐，特別是副總參謀長一職，除非是重點培植或破格任用的人物（如梁光烈、陳炳德、房峰輝等人）會跳過此一歷練直取四大總部主官外，通常副總參謀長會由各軍區級副主官（含）以下幹部或中央單位資深幕僚擇優升任。此次十八大前解放軍高階人事異動中，副總參謀長一職，3人晉升，補入2人，現員額為5人。補入的王冠中原為中央軍委會辦公廳主任、戚建國原為總參謀部總參謀長助理。使得2012年後的5位副總參謀長中，1位為各軍區副主官出身（候樹森），其餘四位為中央單位資深幕僚背景（章沁生、孫建國、戚建國為總參謀部總參謀長助理背景；王冠中為中央軍委會辦公廳主任背景）。副總參謀長的任用完全符合前述由各軍區級副主官（含）以下幹部或中央單位資深幕僚擇優升任的模式。

副總參謀長的人選極有可能牽動中共對台工作領導小組的軍方成員，解放軍在對台工作領導小組成員自2008年後由時任副總參謀長馬曉天擔任，十八大後馬曉天升任空軍司令員，預料軍方在對台工作指導小組的成員將會易手。若循馬曉天過去的模式建立制度，則必須在新任副總參謀長中另覓1人接任。其中，以具總政背景與高司幕僚經驗的王冠中或具有南京軍區歷練與高司幕僚經驗的戚建國兩人的可能性較大，王具有中央軍委辦公廳副主任、主任歷練達11年的優勢，而戚則有長期在南京軍區的經驗（背景與馬曉天相同），2009年後擔任總參謀部總參謀長助理（背景與熊光楷相同）等優勢。解放軍在中共對台工作領導小組的代表依慣例會在明年確定。

副參謀長任內表現優秀者，下一職務通常為升任軍區級主官，在本次十八大前解放軍高階人事異動中，蔡英挺升任南京軍區司令員，魏鳳和升任二砲司令員，馬曉天升任空軍司令員，即為顯例。軍區級主官表現良好者，下一職務即可能擔任四大總部（總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部）主官。此波人事異動中，總參謀長房峰輝之前為北京軍區司令員，總政治部主任張陽之前為廣州軍區政委，總後勤部部長趙克石之前為南京軍區司令員，總裝備部張又俠之前為瀋陽軍區司令員。

不含陸軍的三個軍（兵）種司令員，以最為篤定的馬曉天升任空軍司令員先行發佈。馬曉天具紅二代背景，具南京軍區司令員歷練，任副總參謀長期間內也是中共中央對台工作領導小組中唯一的軍方成員，除參與對台決策外，也是解放軍對外事務要角。此次順利由副總參謀長升任空軍司令員並不令人意外。

二砲出身的副總參謀長魏鳳和取代靖志遠接掌二砲司令員，也是此波晉升四大總部三軍兵種中最為年輕的主官，過去在野戰部隊的主要駐地在河南（54基地）、雲南（53基地），是二砲部隊中真正負責戰略嚇阻的單位。

Phoca PDF

十八大前，傳聞海軍司令員可能會換將，但十八大後，軍委會名單出爐，吳勝利留任軍委會，已保住海軍司令員一職。

在十八大後，待國務院系統人事確定後，國防部部長人選即會出爐，軍委會副主席范長龍（陸軍）、副主席許其亮（空軍）與委員常萬全（總裝系統）三人均有可能。不過，在軍令系統明顯重過軍政系統的中共體制內，中華人民共和國的國防部部長雖然常有必須代表發言的場合，但在內部的權力地位上，仍然還是以中央軍委會內的排名為主。

參、解放軍的現代化與專業化

習近平主政後解放軍對文人決策的影響力預判將不致有太大的變化。但隨著解放軍高階人事安排的制度化、均衡化，中共的黨指揮槍原則更加鞏固，軍隊應更會服從文人領導的國家發展策略。第五代領導班子是第一次未藉由指定產生，過程中雖然發生薄熙來挑戰接班的情事，產生若干解放軍將領選邊下注的現象，但基本上胡錦濤的領導並未遭遇到太大的震撼，而習近平也順利接班。如此的平順，與解放軍高階人事安排的制度化、均衡化不無關係。

胡錦濤在2004年任軍委會主席後在未損及既得利益（如：元老將領、陸軍與總政體系）下，逐步讓解放軍的高層邁向集體領導，過去經常被忽略的海軍、空軍、二砲系統此時都有機會進入中央軍委會與總參謀部，他們的決策與發言權獲得明顯提升，軍兵種的均衡使得解放軍處於相對穩定的狀況，容易接受文人節制。十八大後，習主政下的軍方高階人事安排，基本上仍依循胡錦濤的制度與均衡原則，雖然遵守胡原則，會使得陸軍與總政兩系統的在軍委會與中央政治局裡的權力地位略受影響。

元老將領常因立有戰功或人脈淵源，經常造成文人在領導上的困擾，胡錦濤應是中共有史以來最能體會此點的領導人物。江派的張萬年提案由自國家領導人退下的江澤民續任軍委會主席，並獲通過。當2004年胡錦濤最後終於當上軍委會主席時，軍委會11名軍職成員中，江澤民任命了其中6個。郭伯雄、梁光烈、徐才厚、李繼耐、曹剛川等個個來頭不小，發言大聲強硬，胡錦濤以陳炳德及其他海、空、二砲軍兵種代表在軍委會中加以制衡。在胡錦濤時期，馬曉天是重點培植人物的典範，能適切表達中共對台、對外國防軍事事務立場，很快地便在對台工作指導小組中，取代了資深但常出言不遜的熊光楷。十八大後解放軍人事的最大特色就是元老將領一個不剩，最資深的吳勝利也還是胡錦濤2007年拔擢進軍委會的將領，年輕務實是習主政下解放軍高層的特色，預期激烈衝撞的言論（除非基於刻意的分工授權）將會明顯減少。胡、習共治合作的跡象可明顯見於十八大前軍方高階人事安排中，許多獲得拔擢的人員明顯地具有習派背景，這與2002年時江澤民留任軍委會主席時整碗捧去大不相同。團結的文人領導使得軍方無隙可乘，胡錦濤過去以陳炳德制約梁光烈、郭伯雄的狀況，在習主政後應不致遭遇同等情事。

就人民解放軍而言，穩定的政軍關係、制度化的升遷管道與均衡化的軍種權力，有利於解放軍更趨於專業化。而此一專業化，有助於其武器裝備現代化的發展路徑上，降低不必要的政治摩擦或內耗。

而就臺灣國防安全的角度觀察，習近平與解放軍的淵源應當會使習更加願意投資於解放軍現代化上，特別是總裝與空軍的權力地位上升，可能使得解放軍加快高科技武器的獲得期程，也使得中國在因應區域領土領海危機時，針對周邊國家，當更有自信採取武力展示或甚至武力威懾的方式。在對台軍事準備上，解放軍當然不致鬆懈。習近平對台的作法會更有彈性，未來解放軍對台非軍事作戰性的統戰、情蒐等工作只會加強、不會減弱，習近平對於掌握解放軍的自信應會

Phoca PDF

發佈：2013-03-04, 週一 17:33
點擊數：7278

比胡錦濤高，對於解放軍涉台智庫的授權或許會加大，果如此，不僅雙邊的退將往來會更加頻密，討論的議題會放寬，類似南海合作或軍事信心（任）建立措施等議題，有可能在這些場合中被授權討論。

作者陳文政為淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

Phoca PDF