



# 军改之后的国土防空作战责任与指挥

## Operational Command of Territorial Air Defense during & after PLA's Military Reform

張競博士 (CHANG, Ching, Ph.D., Research Fellow, Taiwan)

### 一、前言

本文就目前中国大陆推动“深化国防与军队改革”的各项要点,探讨军队改革后,原由解放军空军所主导指挥与控制的国土防空任务,在新的“军委管总、战区主战、军种主建”体制理念下,如何移转与调整,以及如何依据作战责任重新建构指挥与控制架构。

本文首先讨论此轮军事改革的背景,探讨习近平接掌党政军大权后,在其所规划主导的全面深化改革政治工程下,其所配合推动的深化国防与军队改革,具备何种本质与特性,以及军事改革所涉及层面的全貌。

依据对整体深化国防与军队改革的理解,本文将接续以文件研读方式,针对上述改革过程中,到目前所公开颁行的政策文件,运用辨识文辞 (text identification)、查证文义 (context examination) 及推敲文意 (subtext interpretation) 三种方式,检视此等文件内容实质;期能掌握与理解文件中与本研究课题相关的意涵,特别侧重于与军队作战指挥直接相关的面向,为进一步探讨解放军调整国土防空责任以及指挥控制的轴向构建基础。

最后本文将依据中国大陆最近两份以国防课题为核心的政府白皮书,以及解放军标准军语定义,分别探讨战区与军区基本定义及目前的国土防空架构,期能推论调整国土

防空作战责任与指挥架构的未来发展可能轴向,作为本文论证过程的最后结论。

由于目前中国大陆深化国防与军队改革作业仍未尘埃落定,因此必然存在多般变数,本文推论所得将可作为未来观察其改革进程后续发展的参考依据。即便推论所得未能符合实际发展,在事实真相浮现后,亦可就本文推论过程,检讨研判中国大陆政军情势发展的思维盲点所在。

### 二、“深化国防与军队改革”缘起与本质

对中国大陆推动“深化国防与军队改革”,我们必须理解到,此等改革不仅是针对解放军内部的整编与改组,还要将视野扩大到整个中国大陆的政治进程与社会脉动,如此才能够完整理解此项体制性政治军事工程的核心意涵。就“深化国防与军队改革”之缘起与本质上来说,其具有下述几个要点:<sup>1</sup>

#### 军改与国家社会及政治发展同步脉动

在过去十年中,解放军内部有关改革声浪一直不断,但是中国大陆整体社会条件与政治发展进程,皆未能成熟到推动各项军事变革的地步。一直等到2012年11月15日中共召开第十八届一中全会,将新一代中央军委人事确定,由习近平出任中央军委主席正式接掌军权,才开启军事改革的契机。习近平在首次主持中央军委常务会议时,正式

表达了推动军事改革的决心，吹响了深化国防与军队改革的号角。

这场军事改革，对外必须面对日益严峻的战略环境客观条件，对内亦有解放军各层官兵压抑不住的改革呼声与期待。其所仰赖的推动力量，不尽然是上级指导或解放军本身资源，而必须是同时兼顾内外压力，才能够顺利落实改革理想。解放军改革亦须配合中国大陆社会脉动积极面对问题，更要配合中共对社会整体改革的预期，与整个党政改革政治工程同步执行，才能充分借由党政运作及军文协调，获得地方与中央各个相关部委机关支持，化解各方面抵制改革的阻力。

所以当 2013 年 11 月十八大三中全会发布《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下称《决定》）时，解放军亦未在中国大陆整体政治与社会改革方案中缺席，该文件第 15 章“深化国防与军队改革”，亦即文件整体第 55 点至第 57 点所提军事体制改革重点，其实是显现出解放军准备以两年协调过程，依循黑格尔量变至质变辩证规律积蓄能量，落实与地方及中央部委之间改革思想沟通，从而建构与中国大陆整体体制改革配合发展，并保持与社会平行同步脉动的特色。

### 军改贯彻党指挥枪传统

从十八大三中全会发布《决定》，将军事变革收录至党内决策文件后，2014 年初习近平才首度主持召开中央军委深化国防与改革领导小组全体会议，而当时解放军高层所要讨论与执行的重点就是如何落实党内决议；所以解放军改革亦是在贯彻——抑或是强化——“以党领军”传统。2014 年 8 月 29 日中央政治局成员更以集体学习方式进行观念沟通与思想动员，透过对世界军事发展新趋势和推进解放军军事创新议题，进一步获

得对军队体制改革认识，以支持变革将产生的社会与行政需求。

到 2015 年 1 月 17 日中央军委深化国防与改革领导小组第二次全体会议时，解放军已借党协调获得地方与中央部会配合支持，使得解放军化解体制改革阻力并疏导成员反弹情绪。而 2015 年 7 月 14 日该小组第三次全体会议通过《深化国防与军队改革总体方案建议》时，就必须先通过当月 22 日中央军委常务会议审议，再于 29 日中央政治局常委会会议审定程序定案。在党内最高机制议决后，习近平方依中共体制，在 10 月 16 日召开中央军委常务会议，审议“领导指挥体制改革实施方案”，作为后续落实党内决议作法，由此更确认中共党指挥枪原则不容挑战。<sup>2</sup>

西方媒体与军事观察家多将关注焦点置于各种改编与改组的枝节，但却未深入探讨中国大陆“深化国防与军队改革”决策过程中，解放军与其党政高层在军文互动与决策的实质关系与架构。他们在表象上，看到诸多解放军军事组织发展趋向专业化的特点，但却未能察觉到在本质上，中国共产党对于军队建设以及国防事务上，仍然是牢牢掌控毫不放松。所以中国大陆“深化国防与军队改革”确实始自共产党的组织决议，并且，解放军改革过程中所有的军事专业化发展，亦未能使其具有脱离党内决策体系掌控的可能性。

### 军改政策内涵透明公开

国际社会对于解放军各项施政向来关注，但媒体与军事观察家发表评论时，惯以缺乏透明度大扣解放军帽子，特别是当论者缺乏直接解读中共文件能力时，都以此为托辞遮掩自身本事不足。但从中共十八大三中发布《决定》，包括其中第 15 章“深化国防与军队改革”内容要点，到去年 11 月底解放军中央军委改革工作会议会后对媒体发言内容，再

加上去年年终中央军委经由媒体公布全文并同时下发全军的《中央军委关于深化国防与军队改革的意见》(下称《意见》), 一应政策文件, 不但极度详尽内容一致, 完整勾勒出解放军变革全貌, 更有完整外语译本, 显现出政策内涵透明公开。<sup>3</sup>

解放军本轮军事变革, 要裁撤 30 万员额, 经营多年的诸多机关与院校亦被整并或转隶, 一些单位将走入历史, 从影响事业前途与家庭生计来看, 不但有感性层面影响, 更有实际物质待遇冲击。所以变革过程必须与地方与中央部委积极合作, 亦要安抚受到波及的地方与军工产业。对在军事组织体系外所将影响层面来说, 更具有严肃政治意涵。所以解放军并未关起门来搞深化国防与军队改革, 反而是大张旗鼓积极对外说明与主动进行安排。因此若再指控解放军改革透明度不足, 绘声绘影暗示并政治解读变革背后又有对外扩张阴谋, 显然就会失之公允。

本轮军事变革, 其实是相当认真面对内部体制问题, 以及由体制所生诸多弊端。认真解读《意见》内容, 应特别注意最后章节, 其以务实求是态度, 面对干部调整安置难题, 直接说明应有立场。更后续指出组织转隶交接时, 在人员、物资、经费等交接上应予考虑的种种措施。进一步, 针对有心人士有意在变革中混水摸鱼趁乱取利, 该文件予以警示并指示防范上的作为。此外亦提出相关加强部队战备训练管理执行战备指示, 藉以防范强权与恶邻借机生事。最重要的是解放军决心趁变革之机, 落实依法治军, 并建立标准化规范与体制, 由此更可看出其务实态度与政策透明程度。

以上几点, 足以证实此等文件可作为我们观察解放军在“深化国防与军队改革”过程中, 如何调整作战责任与指挥架构的重要依据。因此下节将就上述两部文件, 以及习

近平本人在 2015 年 11 月底召开中央军委改革工作会议讲稿内容,<sup>4</sup> 解读其与军队作战指挥相关的重要面向; 期能作为后续分析军改后国土防空作战责任与指挥架构调整移转的基础。

### 三、解读“深化国防与军队改革”重要文件

首先, 就中共十八大三中全会通过并发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中第 15 章“深化国防与军队改革”内容来看, 与国土防空任务以及作战指挥架构直接相关的文字, 包括第 55 点所述“……优化军委总部领导机关职能配置和机构设置, ……健全军委联合作战指挥机构和战区联合作战指挥体制, 推进联合作战训练和保障体制改革。完善新型作战力量领导体制。加强信息化建设集中统管。”以及第 57 点最后一句“……调整理顺边海空防管理体制机制。”<sup>5</sup> 由此可以理解, 未来中国大陆的国土防空作战责任与指挥架构, 势必要有所调整与变革。

其次, 就《意见》内容观察, 全文分“改革的重大意义、指导思想和基本原则”、“改革的总体目标和主要任务”及“改革的组织领导”三个部分, 其中第二部份特别涉及军队作战指挥, 该部分前两节“总体目标”与“领导管理体制”间接触及此项课题, 但在第三节“联合作战指挥体制”中, 明确提出要“适应一体化联合作战指挥要求, 建立健全军委、战区两级联合作战指挥体制, 构建平战一体、常态运行、专司主营、精干高效的战略战役指挥体系。重新调整划设战区。按照联合作战、联合指挥的要求, 调整规范军委联指、各军种、战区联指和战区军种的作战指挥职能。与联合作战指挥体制相适应, 完善联合训练体制。”<sup>6</sup> 这些表述再度证明, 调整中国大陆国

土防空作战责任与指挥架构，确实是深化军队改革的一个重点项目。

不仅上述两份文件显示出军队作战指挥的调整是本次深化国防与军队改革过程的要项，我们亦可参照 2015 年 11 月底习近平本人在中央军委改革工作会议的讲稿内容，其中习近平亲自强调：“要着眼于贯彻新形势下政治建军的要求，推进领导掌握部队和高效指挥部队有机统一，形成军委管总、战区主战、军种主建的格局。坚持坚定正确的政治方向，通过一系列体制设计和制度安排，把党对军队绝对领导的根本原则和制度进一步固化下来并加以完善，强化军委集中统一领导，更好使军队最高领导权和指挥权集中于党中央、中央军委。对领导管理体制和联合作战指挥体制进行一体设计，通过调整军委总部体制、实行军委多部门制，组建陆军领导机构、健全军兵种领导管理体制，重新调整划设战区、组建战区联合作战指挥机构，健全军委联合作战指挥机构等重大举措，着力构建军委—战区—部队的作战指挥体系和军委—军种—部队的领导管理体系。”<sup>7</sup>

其实上述习近平讲话中与国土防空作战责任与指挥架构直接相关之论述内容，严格来说，不外乎是指“…推进领导掌握部队和高效指挥部队有机统一，形成军委管总、战区主战、军种主建的格局…”以及“…重新调整划设战区、组建战区联合作战指挥机构，健全军委联合作战指挥机构等重大举措，着力构建军委—战区—部队的作战指挥体系…”两段文字，其与以上两份文件的立场一致。我们虽可再度确认国土防空作战责任与指挥架构势必面临改革调整，但调整方式并未明述，因此我们仅能借下节分析加以推断。

## 四、军改后国土防空作战责任与指挥架构的变更

### 目前的国土防空架构

关于解放军空军因应整体深化国防与军队改革政策，未来如何顺应上级政策指导，将目前所承担的作战责任转移，并专注于军力建设与战力发展，实应检视中共官方所曾公开揭示的、有关其建军发展与任务使命的政策文件。期能引据作为参证空军在解放军整体架构下，如何妥善履行其所承担的任务使命，以及落实建军发展趋向。

### 国防白皮书赋予空军当前国土防空统合使命

检视中共近年来所发布的各项政策文件，尤以 2013 年 4 月中华人民共和国国务院新闻办公室发布的政府白皮书为重头文件，这份以《中国武装力量的多样化运用》为题的白皮书，针对目前解放军空军所负担的任务使命，以及依据此等任务使命所建构的组织编装，给出下列说明：<sup>8</sup>

空军是空中作战行动的主体力量，担负着保卫国家领空安全、保持全国国防稳定的任务，主要由航空兵、地面防空兵、雷达兵、空降兵、电子对抗等兵种组成。按照攻防兼备的战略要求，空军加强以侦察预警、空中进攻、防空反导、战略投送为重点的作战力量体系建设，发展新一代作战飞机、新型地空导弹和新型雷达等先进武器装备，完善预警、指挥和通信网络，提高战略预警、威慑和远程空中打击能力。空军现有 39.8 万人，下辖沈阳、北京、兰州、济南、南京、广州、成都 7 个军区空军和 1 个空降兵军。军区空军下辖基地、航空兵师（旅）、地空导弹师（旅）、雷达旅等。<sup>9</sup>

就空军目前在中国大陆整体国家空防安全所负责的任务与使命，该项白皮书明确指示：

空军是保卫国家空防安全的主体力量，陆军、海军和武警部队按照中央军委的指示担负部分空防任务。平时，国家防空实行空军—军区空军—防空部队指挥体制，空军根据中央军委意图对担负防空任务的各种防空力量实施统一指挥。中国防空体系由侦察监视、指挥控制、空中防御、地面防空、综合保障和人民防空六大系统组成。中国已建成集侦察预警、抗击、反击和防护于一体的空防力量体系，具有以各种对空探测雷达和预警机为主体，以技术侦察、电子对抗侦察为补充的空情获取手段；以歼击机、歼击轰炸机、地空导弹、高炮部队为主体，以陆军防空兵、民兵预备役防空力量和人民防空力量为补充的抗击手段；以各种防护工程和防护力量为主体，以专业技术防护力量为补充的综合防护手段。<sup>10</sup>

因此当我们审视分析解放军空军所负责任使命时，在视野上就不可仅限于空军军种本身所下辖的建制部队，还必须综合考量其他军兵种按照中央军委指示，所各自承担的部分防空任务，特别是要注意到解放军空军已获得中央军委授权，就担负防空任务的各种防空力量实施统一指挥。依据上述白皮书，整个中国大陆在空防上所下辖之侦察监视、指挥控制、空中防御、地面防空、综合保障和人民防空六大系统，确实是由解放军空军所统合。而其指挥权责更是涵盖与空防任务有关的军兵种，再加上武警、民兵预备役防空力量和人民防空力量，因此在考量空军建军发展时，必须整体考量其在面向上所发挥的统合作为，方能扩展理解其建军与战力发展的方向和成效。

面对中共目前业已公开宣布的组织重整与体制变革，我们就目前中共在“平时，国家防空实行空军—军区空军—防空部队指挥体制”观察，未来应有可能随“军委—战区—部队”为原则的作战指挥体系而相应加以调整。<sup>11</sup> 但是就当前“空军根据中央军委意图对担负防空任务的各种防空力量实施统一指挥”的指挥架构来说，由于未来军种将从作战指挥体系架构中退出，将角色转换成为专门负责建军发展的行政组织，则此等作战责任要如何转移，就值得我们继续加以关注。

在中央军委完成整个作战体系与指挥责任转移前，解放军空军所负责的日常防空各项作为，将继续如白皮书所言，担负“空军日常防空基本活动，主要是组织侦察预警力量，监视国家领空及周边地区空中动态，随时掌握各种空中安全威胁；组织各级指挥机构，保持以首都为核心、以边境沿海一线为重点的常态化战备值班，随时指挥各种空防力量行动；组织日常防空战斗值班兵力，进行海上空域警巡、边境反侦察和境内查证处置异常不明空情；组织航空管制系统，监控飞行活动，维护空中秩序，保障飞行安全。”

#### 各军兵种在国土防空范畴受空军统一指挥

依据上述说明，我们应理解，尽管解放军海军航空兵部队具有与空军诸多同质性战机兵力，但就国土防空的统一指挥权责来说，海军航空兵飞行部队确实要受到解放军空军所调度，以便“组织日常防空战斗值班兵力，进行海上空域警巡、边境反侦察和境内查证处置异常不明空情”。同样，就海军所属与其航空兵部队飞航有关的观察通信与航空管制，亦须依此，听从空军的统一指挥，期能“组织航空管制系统，监控飞行活动，维护空中秩序，保障飞行安全。”所以在审视解放军空军未来如何移转其国土防空的作战责任与指

挥职能时，更不可仅将视野局限于其单一军种，而必须依据任务导向所涵盖的各个军兵种，以及所有相关政府机关所具有的防空能量，全面加以检讨。

针对解放军空军所主导的国土防空任务，该白皮书更强调“空军部队的日常战备，以国土防空为重点，坚持平战一体、全域反应、全疆到达的原则，保持灵敏高效的战备状态。组织常态化空中警戒巡逻，及时查证异常不明空情。空军指挥警戒值班系统以空军指挥所为核心，部队指挥所为基础，以航空兵、地面防空兵等战斗值班兵力为支撑。”同时也指出“空军依托训练基地构设复杂战场环境，组织军区空军之间、军区空军与合成“蓝军”部队之间，开展信息化条件下“红蓝”体系对抗演习”为其经常性演训的核心重点。由于战备与演训实为一体，用兵与练兵亦须相互支持，未来将国土防空指挥职能转移后，此种任务导向性演习与训练体系应亦会随之移转，其执行细节更值得关注与观察。<sup>12</sup>

### 从国土防空型向攻防兼备型转变

不过在此必须提醒，国土防空虽是当前解放军空军所负责的任务主体，但并非其整个任务使命的全貌。就未来前瞻发展而言，在 2015 年 5 月 26 日中华人民共和国国务院新闻办公室，以《中国的军事战略》为题所发布的政府白皮书内容中，就提出“空军按照空天一体、攻防兼备的战略要求，实现国土防空型向攻防兼备型转变，构建适应信息化作战需要的空天防御力量体系，提高战略预警、空中打击、防空反导、信息对抗、空降作战、战略投送和综合保障能力。”<sup>13</sup> 这应是解放军空军未来建军发展的愿景与构想。尽管其仍强调“空军部队坚持平战一体、全域反应、全疆到达的原则，保持灵敏高效的战备状态”，<sup>14</sup> 但亦确实显现出解放军空军的

任务使命，将会随着解放军整体组织改编与体制变革而有所变化。

因此，2015 年白皮书所宣示的“按照空天一体、攻防兼备的战略要求，实现国土防空型向攻防兼备型转变，构建适应信息化作战需要的空天防御力量体系”，不啻为解放军空军配合解放军整体转型的发展指导；同时就深化国防与军队改革后的战力发展动向来说，其所强调之“提高战略预警、空中打击、防空反导、信息对抗、空降作战、战略投送和综合保障能力”，就是最为具体与明确的内涵。但是笔者仍要强调，此等战力发展趋向，并非仅由解放军空军单一军种执行，在其建构落实过程中，必然要与其他军兵种，甚至要扩及其他政府部门与民间企业及机构共同合作，如此方能符合目前解放军在深化改革过程中，服膺中央政策有关军民融合的指导。

### 战区与军区基本定义

要探讨深化国防与军队改革后，国土防空作战责任如何移转，指挥管制架构如何调整，还必须考量战区与原先军区之间的差异，如此才能够在“军委管总、战区主战、军种主建”政策的指导下，整理出相关体系间的承接与互动关系。

到目前为止，各界都认为划设战区后，其所具职能将取代先前的大军区。但解放军军事体制中，对“军区”及“战区”都有标准定义；依最新版本解放军军语辞典，军区：“亦称大军区。按战略区域设立的军队一级组织。为战略性战役军团。是中央军事委员会直接领导下负责所属部队和单位军事、政治、后勤、装备工作的领导机构。下辖战斗部队、保障部队和省军区等，有的还辖卫戍区、警备区、院校等。”<sup>15</sup> 而战区定义则是：“战略区的简称。按战略任务划分的区域。按任务，分为主要战区与次要战区；按地理位置，分

为陆上战区、海上战区等。”<sup>16</sup> 从上述定义，读者可以理解到，军区是军事组织，而战区是军事地理名词；两者在体制上，理念指向完全不同，双方亦未具相互取代特性，甚至两者应当相辅相成，所以才会上同时收纳并存于解放军军语。

所以尽管诸多媒体与专家都认为，解放军编组战区将取代目前的大军区编组架构，可是依据解放军军事体制基本定义，此两者并无法等同视之，若是贸然以战区编组取代大军区，恐将颠覆解放军目前军事体制基本理念。当然从新修订军语定义亦可期待，但是目前大军区内各项组织体系与行政功能是否就是由战区承接，这都具有相当大的变数，值得我们关注。由目前成立直属军委之原七大军区善后办公室来看，两者间不能划上等号，既有职能不会完全移转，将是无可争辩的事实。<sup>17</sup>

### 未来发展可能轴向

由于当初国土防空任务系由解放军空军负责统一主导与指挥及管制，其作战责任亦是由解放军空军来承担，与原有的大军区作战指挥架构，其实在分工上并无矛盾。现在编组与划设战区，同时解编原来的大军区编组架构，就国土防空作战责任与指挥而言，只要考量是否会由解放军空军转移至战区，而与大军区的任务转接并无关系。此外还要考量，若是由战区来承担国土防空任务时，其又将如何发挥其功能。

针对中国大陆有关国土防空任务作战责任与指挥，未来在深化国防与军队改革后，如何调整与移转的课题，首先还是要从探讨国土防空的基本定义着手。依据解放军军语辞典，国土防空：“为维护国家领陆和领海的安全，防范和抗击敌空中入侵而统一组织的全国性的防空。”<sup>18</sup> 由此可以看出国土防空是

项在范围上涵盖全国领空，在指挥架构上必须统一组织的作战任务，所以毋庸置疑，不会受国内划设战区的地境范围所限制。

此外与国土防空相关的解放军军事术语还有几项，诸如“国家防空体系”：“国家建立的由各种防空系统构成的有机整体。包括要地防空系统、野战防空系统和人民防空系统。建立国家防空体系的目的是遏制和粉碎敌空中入侵”；<sup>19</sup> “防空系统”：“由各种防空机构、设施和力量组成，用于对空防御的有机整体”；<sup>20</sup> 或是“防空建设”：“国家为建设和完善防空体系，提高防空能力而进行的一系列活动的统称。包括防空力量建设、防空组织建设、防空法规制度建设、防空工程建设、防空装备建设和防空教育建设。”<sup>21</sup> 诸如此类，其实都表明，国土防空不但有作战指挥责任，也是国防建设的一项课题。

所以整体来说，国土防空不但在执行上是作战任务，在平日运作上更具有大量国防组织建设作业。目前解放军空军负责国土防空上，不但是要主导作战，更必须要主导建设国家防空体系。显然在未来以“军委管总、军种主建、战区主战”的思维架构下，国土防空作战任务因为必须全国统一规划，势必无法交由任何战区单独主导，因为在实施运作时必然会超出其作战责任地境线。所以最后只有两种可能性：向上提升责由军委所属部门统一主导与指挥，或是维持现行架构，由军委责由解放军空军继续主导与统一管制。

由于目前中国大陆国土防空作战责任与指挥架构，系循“国家防空实行空军一军区空军一防空部队指挥体制，空军根据中央军委意图对担负防空任务的各种防空力量实施统一指挥”的方式运作，<sup>22</sup> 因此我们可以合理推断，原军区空军的中级指挥环节，应当是由重新划设入各个战区内的下属空军指挥机构取代，然后由其指挥战区内各个军兵种

防空部队。而目前唯一无法精准判断的环节，还是上述所提，在战区空军之上，究竟是责由军委所属部门统一主导与指挥，或是维持现行架构，由军委责由解放军空军继续主导与统一管制，此阶层的指挥架构目前并无法定论，但势将是观察“军委管总、军种主建、战区主战”思维架构能否及如何落实的重要指标。

## 五、结语

针对中国大陆深化国防与军队改革中，有美国国土防空作战责任与指挥架构课题，目前仍有要点无法判明，需要等待军事变革中多项仍待论证试点完成后才能确定。

还要指出，依据中国大陆《国家行政机关公文处理办法》第九条对公文种类之定义，以“意见”为名的政府文件系“适用于对重

要问题提出见解和处理办法”；因此详读《中央军委关于深化国防与军队改革的意见》，应可掌握中央军委对于深化国防与军队改革的政策见解和处理办法。

依照第九条所给定义，以上《意见》并非“宣布施行重大强制性行政措施”的“命令”，亦非“适用于对重要事项或者重大行动做出安排”的“决定”；<sup>23</sup> 所以未来解放军在推动改革过程中，可能还是会依据实际状况，作出相当程度政策调整。因此目前下发的政策文件，才会是以“意见”为名，显示诸多作法尚未完成规划，仍保有相当程度政策回旋与弹性调整空间。<sup>24</sup> 简言之，由空军抑或军委直属机关总揽中国大陆国土防空作战责任，以及担任指挥架构最高层级，目前尚无定论，其实也不意外；但此项课题确实是值得关注的解放军改革要点所在。★

## 注释：

1. 本段对于“深化国防与军队改革”缘起与本质之分析，请参考本文作者对此课题业已发表的各项前稿：張競，观察大陆军事改革一面对解放军变革、掌握脉络章法，亚太防务杂志，第 94 期，2016 年 2 月号，页 26-29；張競，持平审视解放军变革认真解读政治意涵，海峡评论，第 302 期，2016 年 2 月号，页 22-23；以及張競，解放军体制改革循章顺法，论坛广场，旺报，2016 年 1 月 4 日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160104000793-260310>。CHNAG, Ching, The Nature of the PRC's National Defense and Military Reform, Center for International Maritime Security, CIMSEC, March 8, 2016, <http://cimsec.org/nature-prcs-national-defense-military-reform/22675>。
2. 本节有关深化国防与军队改革之历程，请参阅深化国防和军队改革，推进过程，维基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B7%B1%E5%8C%96%E5%9B%BD%E9%98%B2%E5%92%8C%E5%86%9B%E9%98%9F%E6%94%B9%E9%9D%A9>；亦请参阅曹智、李宜良等新华社与解放军报记者，改革强军奋楫中流——习主席和中央军委运筹设计深化国防和军队改革纪实，新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/30/c\\_1117628550.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/30/c_1117628550.htm)。
3. 十八大三中所发布《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其第 15 章“深化国防与军队改革”内容英文译本，请参阅中国日报网，《深化改革决定》要点双语对照，2013 年 11 月 25 日，[http://language.chinadaily.com.cn/news/2013-11/25/content\\_17129395.htm](http://language.chinadaily.com.cn/news/2013-11/25/content_17129395.htm)。《中央军委关于深化国防与军队改革的意见》的英文译本，请参阅 News Hub of Golden BRIC, The Central Military Commission issued the opinions on deepening the reform, January 1, 2016, <http://www.hubgold.com/2016/01/01/the-central-military-commission-issued-the-opinions-on-deepening-the-reform/>。
4. 该讲稿重点内容，请参阅习近平：全面实施改革强军战略，坚定不移走中国特色强军之路，新华网，2015 年 11 月 26 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/26/c\\_1117274869.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/26/c_1117274869.htm)。该项讲话内容亦以同名报导刊于中华人民共和国中央政府网站，因此更可确认其具有相当程度的政策性，请参阅 [http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2015-11/26/content\\_5017385.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2015-11/26/content_5017385.htm)。
5. 人民网，中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定，2013 年 11 月 16 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/1116/c1001-23560979-15.html>。
6. 中央军委关于深化国防和军队改革的意见，维基文库，<https://zh.wikisource.org/zh-hant/%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%86%9B%E5%A7%94%E5%85%B3%E4%BA%8E%E6%B7%B1%E5%8C%96%E5%9B%BD%E9%98%B2%E5%92%8C%E5%86%9B%E9%98%9F%E6%94%B9%E9%9D%A9%E7%9A%84%E6%84%8F%E8%A7%81>。

7. 请参阅前注 4, “习近平: 全面实施改革强军战略, 坚定不移走中国特色强军之路”。
8. 《中国武装力量的多样化运用》白皮书全文, 中华人民共和国中央人民政府门户网站, [http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2013-04/16/content\\_2379013.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2013-04/16/content_2379013.htm), 以下自该白皮书所引注内容, 皆引据此网页所刊文稿。
9. 同上。
10. 同上。
11. “……着力构建军委一战区一部队的作战指挥体系……”一语系出自习近平本人 2015 年 11 月在中央军委改革工作会议的讲话稿, 习近平: 全面实施改革强军战略, 坚定不移走中国特色强军之路, 同前注网页。但是在以《中央军委关于深化国防和军队改革的意见》为题的政策文件中, 其表述文字则是“……(三) 联合作战指挥体制。适应一体化联合作战指挥要求, 建立健全军委、战区两级联合作战指挥体制, 构建平战一体、常态运行、专司主营、精干高效的战略战役指挥体系。重新调整划设战区。按照联合作战、联合指挥的要求, 调整规范军委联指、各军种、战区联指和战区军种的作战指挥职能。与联合作战指挥体制相适应, 完善联合训练体制。……”, 虽然在表面文字上有所差异, 但实际上却更明确指出, 目前军种的联合作战指挥职能将要配合调整。请参阅中央军委关于深化国防和军队改革的意见(全文), 新浪网转刊新华社报导, 2016 年 1 月 1 日, <http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-01-01/doc-ifyxnept3517995.shtml>。
12. 其实在相关政策文件中, 就已明述“与联合作战指挥体制相适应, 完善联合训练体制”文字, 因此该等训练体制, 亦应自现行解放军空军之军种主导架构下有所调整。请参阅《中央军委关于深化国防和军队改革的意见(全文)》, 同前注网页。
13. 《中国的军事战略》白皮书(全文), 国务院新闻办公室网站, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/gfbps/Document/1435341/1435341.htm>。
14. 同上。
15. 军区, 中国人民解放军军语(全本), 全军军事术语管理委员会 / 军事科学院, 军事科学出版社, 2011 年 12 月第一版, 页 329。
16. 战区, 中国人民解放军军语(全本), 同上, 页 77-78。
17. 原七大军区善后办任务披露: 处理各类遗留问题, 新浪网转载解放军报报导, [http://big5.china.com.cn/military/2016-02/23/content\\_37848011.htm](http://big5.china.com.cn/military/2016-02/23/content_37848011.htm)。
18. 国土防空, 同前注 15, 页 29。
19. 国家防空体系, 同前注 15, 页 29。
20. 防空系统, 同前注 15, 页 29。
21. 防空建设, 同前注 15, 页 29。
22. 请参阅前注 8, 《中国武装力量的多样化运用》白皮书。
23. 国家行政机关公文处理办法, 百度百科, <http://baike.baidu.com/view/438728.htm>。该项法规英文译本, 请参阅 Procedures for Handling Official Documents in the Administrative Departments of the Government, [http://www.eduzhai.net/yingyu/615/763/yingyu\\_246848.html](http://www.eduzhai.net/yingyu/615/763/yingyu_246848.html)。
24. 本项论点请参阅前注 1, 张競, 观察大陆军事改革一面对解放军变革、掌握脉络章法。



张競博士为中华战略学会研究员, 曾经服务军旅三十余年, 并且担任过海军舰长与国防政策机构幕僚主管, 并在战略教育机构担任战略教官近十年。张競博士在台湾毕业于中正国防干部预备学校与海军军官学校, 并曾至美国海军战争学院分别以绩优学员资格毕业于参谋学院与指挥学院, 同时亦在美国科罗拉多大学进修获得电子工程硕士, 并在英国赫尔大学获颁政治学博士。张競博士经常在台湾与中国大陆各电视台获邀出席军事与政治评论节目, 同时经常接受中外新闻媒体访问, 此外亦在数家平面媒体与电子媒体撰写专栏, 评论国际与两岸政治军事情势。张競博士之学术专长为国家安全、传统兵学、国际关系、政治论述分析与和平协议; 网际空间可搜获张博士多项文稿。