



● 作者/Joel Wuthnow and Phillip C. Saunders ● 譯者/趙炳強 ● 審者/馬浩翔

共軍軍官職業化制度改革

A New Step Forward in PLA Professionalization

取材/2021年3月15日美國詹姆斯頓基金會網站專文(*China Brief*, March 15/2021)

2015年迄今，中共軍隊改革在組織架構與指揮體系上均有極大轉變。為達成習近平「強國夢、強軍夢」的期許，共軍亦積極檢討其軍官晉升與職涯發展體系，以更契合全新組織架構以及新時代作戰需求。



(Source: Reuters/達志)

引言

共軍邁向「世界一流軍隊」的轉型關鍵，在於能否招募、培育和留用人才，在負責計畫和遂行未來戰爭的軍官團中，這三項因素影響尤甚。在中共中央軍委會主席習近平領導下，共軍必須對其軍官體系進行更深入的改革，以改正過去數十年來不均衡的發展。2021年1月公

布的新規定中，表明共軍將致力釐明軍官間的層屬關係、改良軍官管理體系、獎勵績優人員，並招募和留住具備適用技能的軍官。儘管如此，仍有某些挑戰和複雜問題存在。

改革背景

共軍邁向專業化之路漫長而崎嶇，新頒布的一系列規定便是其最新進展。共軍專業化的進程始於1950年代，在時任國防部長彭德懷的領導下展開，但在文化大革命(1966至1976年)前夕暫停。在此期間，共軍疏於發展專業技能，反而更注重政治灌輸，甚至出現過一段捨棄正式軍銜(共軍對軍銜的稱呼)的時期。1988年，時任最高領導人的鄧小平，透過正式法規與政策使人事制度更專業化後，中共也公布了《中華人民共和國現役軍官法》(2014年5月12日，新華社)，此後才得以恢復軍官軍銜。在中央軍委會前主席江澤民(1989至2004年)和胡錦濤(2004至2012年)的領導下，共軍在招募留用政策、軍事訓練與教育、待遇福利與相關領域，都做出了進一步改革，以

推動軍隊不斷發展打贏「高技術局部戰爭」之工作重點。¹

然而，這些措施顯然依舊無法盡如人意。過去十年間針對共軍的評論中，最常出現的便是批判軍官在心理素質和專業素養上，都不具備應對現代戰爭所需能力。² 此外，胡錦濤時期的共軍內部腐敗猖獗，為了升遷和晉升高位而行賄的現象比比皆是。³ 早在2013年10月的「第十八屆三中全會」期間，中共便提出「建立軍官職業化制度」的需求(2013年11月12日，新華社)。在2015年11月公布的全軍改革整體計畫中，中央軍委會公開批准了此一針對修改軍官體系的工作重點(2015年11月26日，新華社)。現在，這些改變成為法規與政策改革最終階段的一部分，在此之前共軍亦對其指揮架構、部隊組成(包括從各軍銜等級中汰除上千名非戰鬥軍官)，以及訓練和教育體系進行調整。⁴ 在改革軍官制度後，共軍其他部分人力組成，包括義務役、士官體系與文職人員的變動，也將隨之展開。⁵

有關共軍軍官制度演變，早在2016年底便已出現端倪。時



任中央軍委政治工作部主任張陽表示：「基於軍銜構建新的軍官管理制度體系，是適應現代軍隊建設和作戰要求、契合新的領導指揮體制和力量編成、提高軍事人力資源管理使用效益的必然選擇。」（2016年12月20日，新華社）。由於2015年的改革將重點優先置於替共軍進行更大規模的結構性改革，因此直到2019年才開始深入考量軍官制度改革（1月9日，解放軍報）。2021年1月1日，中央軍委會頒布了一系列「一項基礎、八項主幹配套」法規。前者「奠定軍官制度的根基」，而後者則詳細說明了晉升、任用、教育、考核、待遇和離退等特定領域的變動（1月9日，解放軍報）。雖然北京尚未公布新法規全文，但共軍發言人的言論和評述已經透露出一些潛在的思考方向。

邁向「以軍銜為中心」的體系

相關重大變革，包括邁向主要以軍銜而非職務為中心的軍官階層制度。如要理解此一變化，吾人須對共軍軍官階層架構先有概略瞭解。在中共的軍事系統中，軍官體系同時擁有十個軍銜和依照職位區分的15個職務等級（詳見表格）⁶。軍官職務作為決定其職權、地位、待遇和福利的因素，往往比軍銜更重要。以職務等級為中心的制度，是以中共陸軍的架構為基礎，每個共軍組織中的職務等級，都可以對應到該組織階層中的某個職缺，而軍官又根據其在組織中的職缺，被賦予職務等級。

由於軍銜和對應的職務等級之職缺數量存在落差，而且晉升週期也不一致（軍官通常每四年晉升一次，職務等級則每三年晉級一次），因此同

單位中，可能出現職務等級相同軍銜卻不同的狀況，反之亦然。這導致了一些讓人困惑的情況，即實際上低階高占的軍官有時比高階低占者來得更多。

習近平領導下的結構性改革，替主要以職務等級為基礎的軍官體系帶來了更多問題。許多單位變更其所負責的上級主管，也降低了職務等級，以符合新職責和職位。與此同時，許多共軍高階領導幹部的指派也有變動，但卻保留了現有職務等級和軍銜（新職的層級可能比原職更低），俾利其按照職務等級服役到規定的退伍年齡。改革加速且正式推動從四大層級（軍—師—團—營）結構，轉變為三級（軍—旅—營）制的結構轉變，而這種三級制的結構與職務等級制度並不相容，使問題更加複雜；例如，目前便出現了無「師」可指揮的正師級軍官。⁷ 共軍原可修改職務等級制度以符合新架構（可能在新階層體系中，為每一個職缺統一職務等級和軍銜），但由於一些師和團仍然存在，而未實施該項解決方案。

在如此背景下，正如張陽在2016年的言論所示，2021年的規定旨在建立一個以軍銜為中心、劃分更清楚的軍官層級。現在「管理權責的基本秩序」將以軍銜為主，而軍銜也將在職涯發展中發揮關鍵作用，而職務等級將僅限於「輔助」地位（2月1日，中共國防部）。有專家認為，此新重點將在軍官間建立更為清晰的關係，這種功能在戰時尤為必要，因為部隊可能被重新編配，且指揮官與下屬間的關係也會重新調整（1月13日，新浪網）。如此變革也有助於新單位職務派任，或不同軍種軍官必須協同作業的聯戰單位。非官方人士

也建議改善現行制度，以達到更好的晉升週期同步。實施平行化的晉升計畫，將減少同階軍官間的職務等級差異(1月13日，新浪網)。⁸

其他改革作為

除了改革軍銜和職務等級制度外，最新規定透過另外兩種方式以期達成提高專業化的目標。一是推廣軍官職缺標準化與專業化。2000年新修訂的《現役軍官法》將軍官分為五類：軍事、政治、後勤、裝備和技術(2014年5月12日，新華社)。不過，中央軍委會政治工作部的評論指出，由於職業領域界限鬆散，以及「訓用不一、隨意改行、無序競爭等」所造成的複雜情況，致使此制度相對較為「粗放」(2016年12月5日，澎湃新聞)。

2021年的改革建立了一個新的分類體系來矯正這些問題。在最廣泛的層面上，該系統區分了指揮管理崗位(指揮管理職)和技術專業崗位(專業技術職)。新體系顯示保留了政治崗位，(軍事崗位)並區分指揮崗位和參謀崗位，後者更側重戰



共軍轉型關鍵在於能否招募、培育和留用人才。(Source: DVIDS/ Christine Polvorosa)

力發展。部分指揮管理崗位保留給特定軍種和兵科軍官，其他則為不限軍種與兵種(即兵科)的聯戰職缺。技術專業崗位則有不同招募途徑，區分為五大不同專業領域和四個層級的職等結構(1月28日，中共國防部)。⁹

此種新分類制度，使軍官體系更能與共軍的新組織架構保持一致。人事制度改革的其中一個目標，似乎是要培養具有作戰或管理指揮鏈專業的軍官，並在類似職缺的軍官間促進更一致的訓練、教育和考核(尚未證實軍官是否可以轉換不同

專長)。¹⁰ 共軍也宣稱，對專業技術軍官進行更具系統性的分類，將「有利於在更廣泛的基礎上吸引、培養和利用人才」(1月28日，中共國防部)。¹¹

第二項改革則強化績優人員和具有熱門技術和經驗人員的招募和留用。共軍已確定進一步提高薪資和福利待遇等需求，俾利在軍官間激發「動力與活力」，並與私部門競爭人才(1月9日，解放軍報)。¹² 因此，新系統導入了19個等級的軍官待遇級別，並與軍銜等級構成一定但並非絕對對照的對應關係(1月28日，中共國防部)。這可讓



共軍軍官制度的晉升、任用、教育、考核、待遇和離退等措施的良好與否，是其軍事體系的重要工作。(Source: Reuters/達志)

軍官因出色表現而獲得獎勵，無須等到下一個晉升週期。達到晉升上限且具有特殊價值技能的軍官也依然可以加薪，俾利留住人才。

為進一步吸引高素質的軍官，共軍宣布軍官的首次授銜，將考量其個別教育和經驗程度後授予之。例如，擁有碩士學位的軍官將以中尉任官，而新取得博士學位的人員，則能以上尉任官。而擁有如網路和工程領

域等「高需求」技術的人員，將考量其教育程度和工作經驗賦予其適當軍銜(1月28日，中共國防部)。在轉型至待遇受軍銜影響的「以軍銜為中心」體系過程中，這些變革也發揮了輔助功能。

結論：影響和挑戰

軍官制度改革可能有助釐明軍官間的層屬關係，並有利吸引並管理更適合未來戰爭需求的

軍官團。部分改革也可能成為日後更具野心的改變基礎。例如，以能夠反映共軍新組織架構，和更統一之考核和晉升標準的方式，把軍官類別標準化。這種方式，將是從透過地方晉升委員會(由關係網路發揮關鍵作用)來決定晉升資格，過渡到由中央晉升委員會決定晉升資格的先決條件(儘管中央領導人可能會進行政治干預，但仍以績效表現為主要考量)¹³ 另一個

改革項目，則是希望將軍官的任職體系，從在單一區域長時間任職的職涯發展過渡到輪調式系統，以讓軍官歷練更多元廣泛的指揮體系，取得不同經驗(然而某些挑戰[例如房舍分配問題]卻會在這種快速轉型中構成窒礙)。¹⁴

這些變革效力，取決於共軍是否有能力克服若干挑戰。首先，儘管已努力精簡軍官制度，但共軍仍選擇保留軍銜和職務等級並行的制度。較早的共軍

資訊來源，已針對說明其朝向「一職一銜」系統的轉型(2016年2月16日，解放軍報)，但更複雜的一職多銜、多職一銜系統卻依然存在。如果共軍計劃專注發展軍銜體系，則實施支撐性改革在所難免，例如正式校正軍銜和職務等級的晉升週期、裁撤剩餘的少數師、團編制(這是減少可能的職務等級數量之前提)、為一些職務等級晉升迅速、表現優異的人員，加速其軍銜晉升、允許軍官跳過職

務等級的歷練，將退伍年齡和福利與軍銜連動，並與職務等級脫鉤。

共軍面臨的其中一個相關問題，是如何在以軍銜為中心的體系中，定義職務等級的目的與角色。共軍消息來源描述職務等級在決定晉升和派職方面發揮了「輔助」作用，卻未進一步給予詳細說明(1月28日，中共國防部)。其中一種可能性，是軍官的職務等級將成為決定同軍銜軍官間資歷的「決勝關鍵」，類似美國同階軍官間在比較其個別威信和權威時，會受職務經歷或服役時間所影響一樣。

其次則為共軍在管理軍官職涯發展的效力如何。共軍在近期的裁軍政策中裁撤了30萬人，且稍早改革中也讓軍官在未達法定年齡的情況下離開現役；即便如此，共軍仍將持續面臨一個問題，就是如何讓軍官在不同職涯階段中保持適當平衡；在裁軍30萬人後，年輕軍官晉升過快，使他們難以取得足夠的連級專業知識，而裁軍也同時造成了資深軍官過剩。這種情況導致共軍既放慢了初階

共軍的 15 個職務等級與十個軍銜等級對照表 (1998 年迄今)

職務等級	主要階級	次要階級
軍委主席	無	無
軍委副主席	上將	
軍委委員	上將	中將
正戰區職	上將	
正大軍區職	中將	少將
副戰區職	少將	中將
副大軍區職	少將	大校
正軍職	大校	少將
副軍職	上校	大校
正師職	上校	中校
副師職	中校	少校
正團職	少校	中校
副團職	上尉	少校
正營職	上尉	中尉
副營職	中尉	上尉
正連職	少尉	中尉
副連職		
排職		



共軍軍官團要達成習近平所說的「能打仗、打勝仗」之目標，仍要面對許多艱難的挑戰。(Source: AP/達志)

軍官的晉升速度，同時亦調降了上校以上軍官的強制退伍年齡(1月9日，解放軍報)。然而，如果不能透過新獎勵措施和更有效的軍官管理體系來進行良好管理，實施這些改革的代價，就可能是必須犧牲軍官團的「動力與活力」；被困在低階的年輕軍官會想離開軍中，而擁有實用技能和經驗的資深軍官，則可能會因不得不提前退伍而感到不滿。

最後是克服外部競爭，爭取具備所需技能的候補軍官。儘管軍旅生涯擁有工作相對穩定、社會地位和各種附加福利等優勢，但共軍在某些技術、技能方面的總待遇仍遠遠落後私部門。例如，一名共軍網路專家的總年薪加上專業加給，截至 2018 年止的統計，顯示約為8萬4,000元人

民幣，¹⁵ 據報導，阿里巴巴網路專家的「每月」起薪便超過了5萬元人民幣。¹⁶ 這些差異造成了共軍在人才吸引和留任方面的隱憂。簡言之，共軍已在軍官制度專業化方面向前邁出了一步，但要建設出符合習近平所說的「能打仗、打勝仗」的軍官團，仍要面對許多艱難的抉擇。

作者簡介

Joel Wuthnow 博士係美國防大學中國軍事研究中心(Center for the Study of Chinese Military Affairs)的資深研究員。

Phillip C. Saunders博士是美國防大學中國軍事研究中心主任，亦著有許多共軍研究相關書籍。

Reprint from *The Jamestown Foundation* with permission.

註釋

1. 如需相關背景資訊，請參照 Roy Kamphausen, Andrew Scobell, and Travis Tanner, *The “People in the PLA”: Recruitment, Training, and Education in the People’s Liberation Army* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2008).
2. See: Dennis J. Blasko, “The Chinese Military Speaks to Itself, Revealing Doubts,” *War on the Rocks*, February 18, 2019, <https://warontherocks.com/2019/02/the-chinese-military-speaks-to-itself-revealing-doubts/>.
3. 例如，中央軍委會副主席郭伯雄上將和徐才厚上將，分別於2016與2015年因遭指控貪腐被捕，原因包括利用職務之便收受賄賂，為他人換取晉升與調整職務(PLA Daily, May 27, 2016)。
4. See: Phillip C. Saunders et al., eds., *Chairman Xi Remakes the PLA: Assessing Chinese Military Reforms* (Washington, DC: NDU Press, 2019). On changes in military education, see Kenneth Allen and Mingzhi Chen, *The People’s Liberation Army’s 37 Academic Institutions* (Washington, DC: China Aerospace Studies Institute, 2020).
5. See: Marcus Clay and Dennis J. Blasko, “People Win Wars: The PLA Enlisted Force, and Other Related Matters,” *War on the Rocks*, July 31, 2020, <https://warontherocks.com/2020/07/people-win-wars-the-pla-enlisted-force-and-other-related-matters/>.
6. See: Kenneth Allen, “China Announces Reform of Military Ranks,” *China Brief*, January 30, 2017, <https://jamestown.org/program/china-announces-reform-military-ranks/>.改革後的新制有15個職務等級，但原有職稱是否保留則尚不明確。
7. 由於旅的規模比師小、比團大，因此通常由具備正團級身分的高階幹部擔任副師級指揮官。
8. 同樣值得注意的是，儘管之前猜測校級軍銜中的「大校」可能會被「准將」軍銜所取代，但中共還是選擇將其保留(否則，共軍的將級、校級和尉級軍銜結構將與美軍系統完全雷同)。
9. 此五大領域為教育教學、科學研究、工程技術、醫療衛勤、專門業務崗位。
10. 在2015年的改革中，共軍的指揮系統分類從中央軍委會聯合參謀部，到五大戰區司令部，再到作戰部隊的作戰系統，以及從中央軍委會到軍種司令部，再到單位的行政系統。
11. 這些計畫的加入，係受到2017年取消與ROTC類似的「國防生計畫」，以及隨後轉向直接招募民間校院畢業生的影響。see “National Defense Students Enrollment Policy Switches to Embracing More College Graduates,” Ministry of National Defense, May 26, 2017, http://eng.mod.gov.cn/news/2017-05/26/content_4781508.htm.
12. 有關共軍薪資與福利，See Marcus Clay, *Understanding the “People” of the People’s Liberation Army* (Washington, DC: China Aerospace Studies Institute, 2019).
13. 在共軍現行體制下，只有在軍長層級以上之晉升派任，才會透過晉升委員會決定。在該層級以下之晉升，均由次一級最高黨委會批准。See Peng Wang, “Military Corruption in China: The Role of Guanxi in the Buying and Selling of Military Positions,” *The China Quarterly*, No. 228 (2016), 970-991.
14. 共軍尚未宣布轉型至輪調制的計畫，但有一些證據表明支持這種轉變的支持。例如，中共國防大學的金一南曾稱讚美軍制度，即軍官在職務更迭之間經常輪調以擴大其知識基礎。〈解放軍現役軍官終於也要走職業化道路了？〉，《觀察者》2021年1月13日，<https://mil.news.sina.com.cn/china/2021-01-13/doc-ikftpnnx6433764.shtml>.
15. Clay, *Understanding the “People” of the People’s Liberation Army*, 49.
16. https://www.glassdoor.com/Monthly-Pay/Alibaba-Group-Cyber-Security-Expert-Beijing-Monthly-Pay-EJI_IE225974.0,13_KO14,35_IL.36,43_IM997.htm.