

析論中國大陸武警改革 之意涵與發展

The Implication and Development of China PAPF's Reform

謝游麟 (Hsieh, Yu-Lin)

陸軍專科學校兼任助理教授

國防大學國防科學研究所博士

摘要

武警部隊改革牽涉中共黨、政、軍權力運行，影響層面廣，格外引人注目。武警改革的戰略意涵在於強化中共中央軍委集中統一領導；理順武警部隊軍、警、民關係；藉改革進行反腐肅貪及剷除舊勢力；防範中央機構或地方政府不當使用武警部隊。改革的重要內容包括武警在領導體制上不再歸屬國務院，而由中央軍委集中領導；在部隊編成上係依「軍是軍、警是警、民是民」原則調整力量結構，突出軍事屬性，剝離不必要的社會管理職能。在未來發展方面，武警應會在維護國家政治安全和社會穩定、海上維權執法、防衛作戰三大主要任務驅動下，朝組織結構、實戰化訓練、創新管理、修訂法規、人才培育及軍民融合等方向建設與發展。

關鍵詞：武警改革、統一領導、反腐、海上維權

壹、前言

近年來，中國大陸（以下簡稱大陸）領導人習近平積極「深化國防和軍隊改革」，企圖實現其「中國夢」、「強軍夢」的時代要求。改革內容可由中共中央軍事委員會（以下簡稱中央軍委）於2016年1月1日所頒布之《關於深化國防和軍隊改革的意見》，一窺全貌。內容主要包括領導管理體制、聯合作戰指揮體制、軍隊規模結構、部隊編成、新型軍事人才培養、政策制度、軍民融合發展、軍事法治體系、及武裝警察部隊指揮管理體制和力量結構等方面的改革。¹ 這些改革工作在「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」原則下，漸次展開、層層推進，就在解放軍「脖子以上」的組織改革陸續完成後，武警部隊的改革也於2016年3月起拉開帷幕。武警部隊是大陸武裝力量的重要組成部分，有「第二武裝」之稱，長期以來它以警察形象包裝著軍事本質，成為控制人民的最主要武裝力量。² 另外，隨著大陸加快改革開放腳步，武警部隊在內部維穩、反恐應變、災害救援、經濟建設等任務中的角色亦日益吃重，成為國家安全、安定不可或缺的一股武裝力量，武警部隊的改革及未來發展將備受矚目，值得關注。

貳、武警部隊之沿革與任務

大陸武警部隊的前身是1949年8月成立的「中國人民公安中央縱隊」，隸屬中央公安部建制領導，擔負中央機關首長和北京市的警衛任務。之後，經過三十餘年的變革，其番號、任務、組織編裝、領導體制等都經過多次的異動、調整；直至1982年6月，大陸決定將解放軍擔負地方的內衛任務及其執勤部隊移交給公安部門，並與公安部門原來實行義務兵役制的警衛、邊防、消防警察，統一組建成「中國人民武裝警察部隊」（簡稱「武警部隊」或「武警」），隸屬公安部門。隔年的4月，武警總部在北京

¹ 新華社，「中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見」，解放軍報（北京），2016年1月2日，第2版。

² 邱伯浩，「中共武警角色之研析」，青年日報，2006年1月8日，第3版。

正式宣布成立，各省、市、自治區也先後成立武警總隊，地級市成立了武警支隊，縣成立武警大隊或中隊，開創歷史新頁。此時，武警部隊的領導體制簡稱為「一統二分」，即由國務院、中央軍委統一領導，各地公安機關分級管理、指揮。³ 武警總隊成立後，武警組織力量結構仍不斷地增加，1985 年增加水電、交通、黃金部隊，1988 年增加了森林部隊。

1995 年大陸國務院、中央軍委印發《關於調整中國人民武裝警察部隊領導管理體制的決定》(以下簡稱《決定》)。《決定》中指出「武警部隊屬於國務院編制序列，由國務院、中央軍委雙重領導，實行統一領導管理與分級指揮相結合的體制。」此時武警部隊的領導體制由原來的「一統二分」改為「兩統一分」，即由國務院、中央軍委統一領導、統一管理與各級公安機關分級指揮相結合的體制。⁴ 中央軍委主要負責武警部隊的組織編制、幹部管理、指揮、訓練、政治工作等；國務院主要負責武警部隊日常任務賦予、經費及物資支援等。1996 年 10 月，中央軍委先後將共軍陸軍部隊的 14 個乙種步兵師轉隸武警部隊序列，編為武警內衛部隊 14 個機動師，直屬武警總部領導管理，執行機動作戰任務。同年 12 月，中央軍委決定將武警部隊總部由副大軍區級升格為正大軍區級，主官為上將銜，使武警司令員的級別與當時的七大軍區司令員同級別。

此時武警部隊迅速發展，規模越來越大，然對於武警部隊之地位、任務、領導體制等法律相關規定，則始終散見於大陸國家的相關法規之中，如《兵役法》、《警察法》、《戒嚴法》、《國防法》等。到了 2009 年 8 月大陸通過《中華人民共和國人民武裝警察法》(以下簡稱《武警法》)，對武警部隊的性質、領導指揮體制、職責範圍、義務和權利及保障措施才作明確規定，此乃第一部專門涉及武警部隊的立法。⁵ 在任務上，《武警法》第二條規定：武警部隊是國家武裝力量的組成部分，擔負國家賦予的安全

³ 徐平，「中國人民武裝警察部隊，歷史上有過哪些體制調整？」，中國國防報(北京)，2018 年 1 月 4 日，第 4 版。

⁴ 徐平，「中國人民武裝警察部隊，歷史上有過哪些體制調整？」。

⁵ 郭崇武，「中共《人民武裝警察法》簡析」，展望與探索(臺北)，第 8 卷第 2 期(2010 年 2 月)，頁 98。

保衛任務以及防衛作戰、搶險救災、反恐怖、參加國家經濟建設等任務；在領導體制上，第三條規定：武警部隊由國務院、中央軍事委員會實行統一領導與分級指揮相結合的體制。在組織編裝上，武警部隊由內衛部隊、專業警種部隊和公安現役部隊三大部分組成：「內衛部隊」包括省級總隊和機動師，「專業警種部隊」包括黃金、森林、水電、交通部隊，「公安現役部隊」包括邊防、消防、警衛部隊等。⁶ 由於武警部隊編制複雜、任務多樣化且遍布各地，被稱為「軍、警、民」複合結構。⁷

2014年3月，中央軍委成立「深化國防和軍隊改革」小組，積極推動軍隊改革，並於2016年1月頒布《關於深化國防和軍隊改革的意見》，其中也包括武警部隊改革，主要改革方向：「加強中央軍委對武裝力量的集中統一領導，調整武警部隊指揮管理體制，優化力量結構和部隊編成。」同年3月，武警部隊機關已由之前的三大部：司令部、政治部、後勤部，改為四部委：參謀部、政治工作部、後勤部、紀律檢查委員會（2017年增加裝備部），這與中央軍委四總部的改革來源於同一邏輯。⁸ 2017年10月中共召開「十九大」，習近平於會中再次強調要「深化武警部隊改革，建設現代化武裝警察部隊。」同年12月27日，中共中央印發《中共中央關於調整中國人民武裝警察部隊領導指揮體制的決定》，決定自2018年1月1日零時起，武警部隊由中共黨中央、中央軍委集中統一領導，實行中央軍委—武警部隊—部隊領導指揮體制，並明確規定武警部隊歸中央軍委建制，不再列國務院序列。⁹ 同年1月10日習近平向武警部隊授旗，這是武警部隊自1983年4月5日正式成立以來，首次擁有自己的專屬旗幟。習近平在授旗時致訓詞，他說：「按照多能一體、有效維

⁶ 見中共2013年國防白皮書：《中國武裝力量的多樣化運用》-二、武裝力量建設與發展。

⁷ 鍾鳴九，「武警改革將陸續有來」（2017年12月29日），《明報新聞網》，2018年1月28日下載，https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20171229/s00013/1514484077396。

⁸ 中央軍委於軍改前的四總部分別為總參謀部、總政治部、總後勤部及總裝備部；軍改後調整為聯合參謀部、政治工作部、後勤保障部、裝備發展部等15個職能部門。

⁹ 王仁宏，「中共中央決定調整中國人民武裝警察部隊領導指揮體制」，人民日報（北京），2018年1月4日，第1版。

穩的戰略要求，加快融入全軍聯合作戰體系，加快構建軍地協調聯動新格局，加大改革創新，提高品質效益，努力建設一支強大的現代化武裝警察部隊。」¹⁰ 由此可看出，雖然「武警」這個舊有名稱還存在，但其「軍」（武）的一面已被凸顯，而其「警」的一面則將逐漸被淡化。

參、大陸改革武警部隊之戰略意涵

大陸國家安全的武裝力量包括解放軍、武警部隊及民兵，其中武警部隊的功能與角色則是介於解放軍與民兵之間，但又與國務院公安系統（公安部、公安廳局等）相當接近。在此複雜的領導體制、角色功能、編裝特性等因素下，導致武警部隊在指揮、管理及實際運作等方面的問題逐漸浮出，甚至危及國家安全、經濟建設及武警形象等，補救之道唯有「改革」一途。改革的戰略意涵如下：

一、強化中央軍委集中統一領導

長期以來，武警部隊由中央軍委及國務院雙重領導，其中中央軍委對武警部隊的領導，主要透過「四總部」（現為 15 個職能部門）、武警總部直接領導內衛部隊；國務院則透過相關職能部門的部（局）長兼任黃金、水電、交通、森林四大指揮部的「第一政委」。另在與公安相關業務方面，武警總部接受公安部的領導和指揮，總隊及其以下武警部隊接受同級公安部門的領導。武警部隊長期在如此複雜的領導體制下運行，其戰略考量可能有三：¹¹（一）有利於武警按照解放軍的條例、條令來建設部隊，以提高其執勤和處置突發事件的能力，並藉此減輕解放軍的非戰鬥任務；（二）便於地方政府在處置突發事件時，能有效地調動和使用部隊；（三）可藉軍、警分離來建立民主進步假象：例如，於 1989 年六四天安門事件後，大陸因出動正規軍鎮壓百姓而受到國際譴責，從此就將維穩相關的任

¹⁰ 王士彬，「習近平向武警部隊授旗並致訓詞」，*解放軍報*（北京），2018 年 1 月 11 日，第 1 版。

¹¹ 編輯部，「中共人民武裝警察部隊組織、職掌與功能」，*展望與探索*（臺北），第 2 卷第 12 期（2004 年 12 月），頁 112。

務轉為武警部隊執行。

儘管如此，在此雙重領導體制下仍存在著相當大的灰色地帶，不僅無法得其利，反而有相互掣肘之弊，使得武警部隊建設的決策制定和實施過程，周期更長、程序更複雜、運行更艱難。¹² 尤其武警部隊受中央軍委和國務院的雙重領導，使得地方政府對武警部隊擁有指揮、調動的權力，導致大陸中央對這一準軍事力量的控制力受到影響。另外，大陸武警部隊從組建開始，就已明確定性為國家武裝力量的組成部分，其後因形勢改變、任務調整及組成力量的變化，多次調整領導管理體制，但武警部隊的武裝力量屬性始終沒變。¹³ 對於武裝力量的領導，大陸《憲法》第 93 條規定：「中央軍事委員會領導全國武裝力量」、「中央軍事委員會實行主席負責制」。因此，就法律層面而言，中央軍委對武警部隊統一領導指揮，不過是落實其《憲法》規定罷了。

二、理順軍、警、民關係

理順軍、警、民關係應是從組織管理的角度出發。在武警部隊「軍、警、民」複合結構中的內衛部隊是其最主要、最傳統的組成部分。主要包括 1982 年組建時原共軍擔負內衛執勤任務的部隊，加上 1996 年轉隸序列的 14 個陸軍步兵師，這些部隊的官兵被視為現役軍人，無疑是武警部隊中「軍」的部分。其中，各省、市、縣所設置的武警總隊、支隊、大隊（或中隊）在編制上與陸軍部隊相仿，14 個武警機動師則更是直接保留了原陸軍系統的師、團架構。這些部隊主要負責城市武裝巡邏任務和處置各種突發事件、打擊恐怖主義，並於戰時參與後方作戰。因此，內衛部隊在裝備水準上雖較共軍陸軍「輕型化」，但要比一般的警察部隊強大許多，訓練要求上也與一般軍隊無異。若相較於內衛部隊，武警的邊防、消防、警衛部隊則屬於「警」的部分。由於工作性質關係，他們並不需要強大武

¹² 林永富，「武警部隊由中央軍委統一領導」（2018 年 2 月 4 日），《中時電子報》，2018 年 1 月 31 日下載，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180204000045-260301>。

¹³ 人民日報評論員，「確保黨對武警部隊絕對領導的重大政治決定」，人民日報（北京），2017 年 12 月 28 日，第 1 版。

裝和繁重的軍事訓練，其工作內容也更接近人民警察。尤其在「兩統一分」體制下，這些部隊實際上歸大陸各級公安部門領導，若有官兵犯罪，則由地方公安機關管轄，與一般人民警察相差無幾。至於武警部隊¹⁴中的水電、黃金、交通、森林四個專業部隊，長期負責國家經濟建設，甚至還有掛集團公司牌子，其任務性質與武警部隊的初衷相去甚遠，且曾一度受國務院相關部委領導過，從各種意義上來看都更加接近於「民」的組織類型。¹⁵

如此複雜的編制型態，給武警部隊的日常運作和管理帶來了不少困擾，也讓武警部隊在相當長的時間裡成為一個事事都要管的「雜務」機構。例如，大陸致力於城鄉發展，經常在地方上進行征地「強拆」建築物的工作。在作業時，經常在強拆人員的隊伍中發現武警「維持秩序」的身影，武警淪為拆遷的工具，此舉引起民眾質疑武警參與強拆的合法性。¹⁶民眾模糊的認知不僅有損於武警部隊整體形象，對於武警部隊執行任務也帶來負面影響，既不利於其警民業務的進一步開展，也無益於內衛職能的進一步加強。因此，理順軍、警、民的關係自然是武警部隊改革的首要工作之一。

三、藉改革進行反腐肅貪及剷除舊勢力

近年來，大陸武警部隊腐敗叢生眾人皆知，其中我國學者林穎佑長期觀察武警部隊內部腐敗現象，主要原因在相較於軍隊，武警部隊地方性強，與黨政機關、地方政府、社會團體及人民群眾關係複雜，常有利益交換的關係和機會，容易陷入貪贓枉法、為所欲為、不當勾結、濫用權力及

¹⁴ 蔣晨銳，「武警改革對標美國國民警衛隊？看了他們的 F22 方知任重道遠」（2017 年 11 月 14 日），《澎湃網》，2018 年 2 月 1 日下載，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1864827。

¹⁵ 歐錫富，「中共啟動武警改革」（2018 年 1 月 31 日），《yahoo 論壇》，2018 年 2 月 3 日下載，<https://tw.news.yahoo.com/%E3%80%90yahoo%E8%9D%A9-094124640.html>。

¹⁶ 王優銀，「2018，武警以後不得參與強拆！」（2018 年 1 月 4 日），《澎湃網》，2018 年 2 月 3 日下載，<http://www.dianyue.me/archives/754/429v18bnch6drowi/>。

不當指揮等情事。¹⁷ 另外，亦有報導指出大陸武警部隊之所以成為貪腐重災區，是因其「軍民不分」的機制所導致。尤其武警部隊長期在地方經營稅收、資金流動、土地等經濟實體方面擁有特權和超然地位，造成武警部隊在經濟上墮落腐敗，甚至涉及政治博弈等。¹⁸

例如，自 2015 年以來武警部隊就有多位的高級官員因貪腐等遭逮捕、撤職、罷免或被調查，包括武警原司令員王建平、副司令員牛志忠、政委許耀元；武警交通指揮部原司令員劉占琪、副司令員瞿木田、總工程師繆貴榮；武警福建總隊原司令員楊海、江蘇總隊原司令員于鐵民、河北總隊原司令員李志堅、武警工程大學原校長沈濤等；¹⁹ 在 2017 年 6 月亦有詹海觀等十九位武警將軍因腐敗同時被免職，其中大都是地方總隊的主官。²⁰ 武警官員腐敗程度之深，範圍之廣，層級之高，令外界瞠目結舌，腐敗導致武警內部需要大的變革，始能撥亂反正。尤其藉著一輪又一輪的反腐行動，習近平對武警部隊人事進行大調整和清洗，除可掃除前朝（江澤民時期）的層層勢力，並藉此扶植培養「習家軍」，進一步鞏固自己的執政地位。

另外，習近平亦發布新修訂之《軍隊審計條例》，自 2017 年 1 月 1 日起實行。該條例顯示武警部隊審計機構全部被撤銷，由中央軍委審計署統一負責，尤其內容提及：「對武警部隊所有單位和各級領導幹部的審計，按照對軍隊單位和領導幹部審計的規定執行」。²¹ 其中中央軍委審計署負責對武警的審計，就是中央軍委要加強對武警控制，並建立嚴密的監督體系，企圖從法制層面的改革防範貪腐情事發生。

¹⁷ 林穎佑，「大陸觀察—近期中共武警部隊的調整」（2017 年 10 月 17 日），《觀策站》，2018 年 2 月 4 日下載，<http://www.viewpointtaiwan.com/columnist/260301>。

¹⁸ 狄源德，「武警貪腐源於制度 有利斂財與政治博弈」（2017 年 2 月 1 日），《看中國》，2018 年 2 月 4 日下載，<https://www.secretchina.com/news/b5/2017/02/01/811972.html>。

¹⁹ 謝合，「武警被一鍋端 張德江難阻習改革武警」，新紀元（香港），第 506 期（2016 年 11 月），頁 87。

²⁰ 韓梅，「武警高層再爆腐敗案 港媒：十九個將軍同時被免職」（2017 年 6 月 18 日），《希望之聲》，2018 年 2 月 5 日下載，<http://www.soundofhope.org/b5/2017/06/18/n888920.html>。

²¹ 徐葉青，「中央軍委主席習近平簽署命令新修訂的《軍隊審計條例》發佈」，解放軍報（北京），2016 年 12 月 22 日，第 1 版。

四、防範不當使用武警部隊

隨著大陸國家改革的推進，對於地方政府治理能力的要求也愈來愈高。然武警部隊長期受地方指揮領導，容易形成利益共同體，為濫用警力埋下伏筆。尤其過去二十多年來，在面對維穩、土地糾紛、建築物拆遷等社會治理問題時，普遍存在大陸地方政府處理不當，引發民怨爆發的情況。特別是地方政府官員經常調動武警參與此類社會治理事務，造成民眾恐慌情緒，亦嚴重打擊武警部隊形象。²² 例如，2009 年 6 月 17 日湖北省石首市發生「6.17」事件，該事件僅為一名廚師從飯店墜樓身亡，就有上萬民眾參加抗議。儘管該省委書記、省長親赴處置該事件，並調動湖北武警總隊兩千多名武警鎮壓，卻引發民眾不滿，場面失控，進而發生警民激烈衝突，持續近八十多個小時。經事後檢討，石首市委書記和公安局長因處置不當、無法服眾，雙雙被免職。²³

尤有甚者，大陸有些中央、地方官員長期濫用武警部隊，不僅用於維穩，也用於實現個人野心，衍生不少「政治安全」問題。例如，2012 年 2 月 6 日，當時的重慶市副市長王立軍剛被重慶市委書記薄熙來免除公安局長職務，遂私自前往美國駐成都總領事館滯留，薄熙來調動市屬武警部隊赴成都，包圍總領事館欲帶回王立軍，一度引發美「中」外交糾紛，此舉亦引發外界對武警管轄權的議論。另外，前中共中央政治局前委員周永康憑藉着其中央政法委（中共中央政法委員會的簡稱）書記的身分，透過公安部門間接控制着數量龐大的武警部隊，及鉅額的「維穩」預算。²⁴ 外傳周永康於 2012 年 3 月 19 日為了搶奪薄熙來案的關鍵證人富商徐明，大規模調動北京地區附近的武警，並包圍了新華門和天安門。時任中共領導人

²² 王雅，「觀察站：武警易主本質上是一場杯酒釋兵權」（2017 年 12 月 28 日），《多維新聞網》，2018 年 2 月 6 日下載，<http://news.dwnnews.com/china/big5/news/2017-12-28/60032282.html>。

²³ 管愛宗，「政府公信喪失殆盡—評石首事件」（2009 年 7 月 6 日），《澎湃網》，2018 年 2 月 8 日下載，<http://www.epochtimes.com/b5/9/7/6/n2580405.htm>。

²⁴ 「中央政法委」是中共黨中央領導和管理政法工作的職能部門，並管轄公安部、法院、檢察院、國安部等單位。見邵健，「中共中央政法委員會評介」，*展望與探索*（臺北），第 1 卷第 3 期（2003 年 3 月），頁 84-85。

胡錦濤則急調 38 集團軍入京包圍中央政法委大樓，雙方一度發生對峙，最終武警部隊繳械，媒體稱此事件為「3.19 政變」。為預防這些類似事件再度發生，習近平大肆改革武警部隊，將武警這把「槍桿子」重新收回到軍委主席手中，防範野心家利用這支部隊陰謀造反，以確保「政治安全」。

肆、改革內容及未來發展方向

自 2018 年元旦起，大陸武警部隊在領導體制上不再歸屬國務院，而由中央軍委集中領導，武警部隊機關也已經由原三大部改為四部一委，基本上「脖子以上」的組織改革已完成，「脖子以下」的改革漸次展開。武警部隊的建設發展將納入大陸武裝力量體系整體設計、整體運行，在政策制度、組織結構、人員管理及實際運作等層面，勢必不同於以往。

一、改革內容

(一) 通過改革過渡期間相關的法律

2017 年 11 月 4 日大陸第 12 屆全國人民代表大會常務委員會第 30 次會議，通過《關於中國人民武裝警察部隊改革期間暫時調整適用相關法律規定的決定》（以下簡稱《暫時決定》）。《暫時決定》主要內容是為了確保武警部隊改革期間於法有據、穩妥推進，暫時調整適用《國防法》、《武警法》中有關人民武裝警察部隊領導指揮體制、職能任務、警銜制度、保障體制、部隊部署和兵力調動使用的規定等五項。²⁵ 其中武警新的「職能任務」主要擔負執勤、處突、反恐怖、「海上維權」、搶險救援、防衛作戰等任務；「警銜制度」係依據武警部隊領導指揮體制改革和軍官軍銜制度改革情況，調整改革武警部隊警銜的設置、授予、晉升和批准許可權等規定；「部隊部署和兵力調動的使用」則特別強調由中央軍委作出規定。

(二) 確立武警是軍隊唯一角色

²⁵ 新華社，「全國人民代表大會常務委員會關於中國人民武裝警察部隊改革期間暫時調整適用相關法律規定的決定」，解放軍報（北京），2017 年 11 月 5 日，第 3 版。

按照「軍是軍、警是警、民是民」原則，中共調整武警部隊指揮管理體制和部隊編成，尤其聚焦「能打勝仗」的核心任務能力，將剝離不必要的社會管理職能，退出與戰鬥力生成相悖離的商業領域，不再出現過去執法環境中軍、警、民不分的問題。²⁶ 現任武警司令員王寧就指出：「今後留在武警部隊中的警種，都是姓軍的，那些公安任務的部隊、生產建設的部隊將不再隸屬於新武警部隊。」²⁷ 對此，2018年3月21日，大陸中央印發的《深化黨和國家機構改革方案》（以下簡稱《方案》）則有相關具體的規劃。主要內容如次：「國務院部門領導管理的現役力量全部退出武警，將國家海洋局領導管理的海警隊伍轉隸武警部隊，將武警部隊擔負民事屬性任務的黃金、森林、水電部隊整體移交國家相關職能部門並改編為非現役專業隊伍，同時撤收武警部隊海關執勤兵力，澈底理順武警部隊領導管理和指揮使用關係。」²⁸ 《方案》中對於武警部隊中的各類部隊之歸屬亦作了規定，詳如表 1，其中 6 個移交單位將於 2018 年底前完成移交。

2018年6月22日，大陸全國人民代表大會常務委員會通過《中國海警局行使海上維權執法職權的決定》，海警隊伍整體劃歸武警部隊領導指揮，調整組建「中國人民武裝警察部隊海警總隊」，稱「中國海警局」，並於同年7月1日生效，統一履行海上維權執法職責。²⁹

²⁶ 王強，「武警部隊調整改革的深遠意義」（2018年1月2日），《環球時報網》，2018年2月9日下載，<http://opinion.huanqiu.com/hqpl/2018-01/11488528.html>。

²⁷ 社論，「武警改革保國家政治安全」，澳門日報（澳門），2018年1月6日，第1版。

²⁸ 新華社，「中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》」，解放軍報（北京），2018年3月21日，第1版。

²⁹ 焦國慶，「關於中國海警局行使海上維權執法職權的決定」（2018年6月22日），《新華網》，2018年12月6日下載，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-06/22/content_4817507.htm。

表 1 改革後武警各類部隊之歸屬

部隊	歸屬單位
內衛	續留武警，並成為武警部隊的主體。
黃金	移交國家自然資源部，承擔國家多金屬礦產資源勘查等任務。
森林	移交國家應急管理部，承擔森林滅火等應急救援任務。
水電	移交國務院國有資產監督管理委員會管理，承擔水利工程建設等任務。
交通	續留武警，併入內衛部隊。
邊防	移交公安機關，現役編制全部轉為人民警察編制。
消防	移交國家應急管理部，承擔滅火救援和其他應急救援工作。
警衛	移交公安機關，現役編制全部轉為人民警察編制。

資料來源：1. 新華社，「中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》」，解放軍報（北京），2018年3月21日，第1版。

2. 武藝，「武警部隊八大警種已經成為歷史」（2018年3月15日），《搜狐網》，2018年4月16日下載，http://www.sohu.com/a/225646688_600506。

（三）國務院不能再插手武警事務

在中央軍委一元領導下，大陸國務院原有領導管理武警部隊的相關職能也相應取消。對於武警高級領導幹部的任命、經費運用都歸中央軍委管理，與國務院沒有交集，且公安單位的領導將不再擔任武警各級部隊的第一政委。另外，以往省政府可以動用1,000人的武警部隊執行地方任務，改革後各省政府不再擁有對武警部隊的兵力指揮、調動權力。若中央和國家機關有關部門、地方各級黨委和政府有需要，需先向中央軍委申報兵力，再由中央軍委對武警下達指揮命令，這些單位與中央軍委間為協調關係。

（四）精簡武警部隊人數

究竟武警部隊有多少員額一直是外界所好奇，由於不同的資料來源，對武警總人數評估也有所不同，如「維基百科」提供的數字估計達 150 萬，《2006 年中國的國防白皮書》提供的數字 66 萬人，其他文獻的評估則介於兩者之間，然以「百萬武警」居多。此次武警部隊改革，經媒體報導其規模將由 80 萬人減少到 40 萬人，大部分的消防等專業部隊將被剝離，同時藉精簡機構，推動部隊由數量規模型向質量效能型轉變。³⁰ 例如，武警部隊已經將其所屬的 14 個機動師全部裁撤，³¹ 並將所屬的 56 個團改為「機動支隊」，編入武警駐各省、市、自治區內衛總隊和新成立的 2 個機動總隊（武警第一機動總隊、武警第二機動總隊），其中機動總隊轄若干機動、特戰、交通、工兵防化及直升機支隊。改革至今，武警部隊的編制已由內衛總隊、機動總隊、海警總隊、院校和科研機構等單位組成，目前正在進行整編工作。³²

（五）建設與任務相符之後勤保障體系

為了滿足擔負執勤、處突、反恐怖、海上維權、搶險救災和防衛作戰「六位一體」的任務需求，武警部隊確定了以「五個轉變」為核心的現代化後勤保障體系建設方向：1. 由「生活型後勤向實戰型後勤」轉變，依照打仗要求建立相關的後勤保障；2. 由「開發型後勤向服務型後勤」轉變，把保障重心聚焦到基層、邊遠艱苦地區等部隊；3. 由「鬆散型後勤向體系型後勤」轉變，重塑後勤力量體系，縱向構建武警總部、總隊、支隊和中隊四級貫通的保障體制，橫向完善國家、地方、企業、市場與部隊自我保障的「五位一體」格局；4. 由「傳統型後勤向信息型後勤」轉變，積極發展互聯網後勤、大數據後勤、雲端後勤、物聯網後勤，並引進電子商務管理等手段；5. 由「粗放型後勤向高效型後勤」轉變，實現精準決策、精

³⁰ 謝宗典，「武警改革 強化中央軍委統一領導」，文匯報（香港），2017 年 11 月 23 日，第 19 版。

³¹ 裁撤的 14 個機動師包括第 2 師、第 7 師、第 38 師、第 41 師、第 63 師、第 81 師、第 93 師、第 114 師、第 117 師、第 120 師、第 126 師、第 128 師、第 181 師、第 187 師。

³² 丁揚，「國防部：武警部隊改革正在按計劃有序推進」（2018 年 10 月 25 日），《國防部網》，2018 年 12 月 7 日下載，http://www.mod.gov.cn/big5/info/2018-10/25/content_4827785.htm。

細管理、精確保障，提高後勤建設的品質效益。³³ 另外，武警於 2017 年 10 月新成立「裝備部」，來整體規劃武警部隊的武器裝備研發和具體的使用，武警裝備將朝「系統配套、訓戰結合、平戰兼容」的方向發展，涵蓋執勤、處突、維穩、反恐、防衛作戰等領域。³⁴

二、未來發展方向

(一) 確立未來五年之工作重點

2018 年 2 月 3 日武警司令員王寧在武警第三次黨代表大會中表示，武警從現在到本世紀中葉的建設將區分三階段：第一個階段，從現在到 2020 年底；第二個階段，從 2020 年到 2035 年；第三個階段，從 2035 年到本世紀中葉。同時也確立了今後 5 年的發展藍圖和 8 項工作任務，包括：1. 構建精幹高效的新型指揮體系；2. 加強和創新軍事管理；3. 加快建設現代武警力量體系；4. 全面提高實戰化軍事訓練水準；5. 強化實施人才戰略工程；6. 以任務為牽引推進科技創新；7. 整體重塑法規制度體系；8. 推進軍民融合深度發展。³⁵ 由此觀之，武警未來將從其力量結構、訓練、管理、法制、創新、人才培育及軍民融合等方向建設與發展。

其中對於武警部隊力量體系發展方面，王寧於 2018 年 5 月舉行的「武警新型力量建設研究和部署」會議中則具體表示，將以特戰力量為反恐尖刀，以空中力量為高效支援，以海上力量為維權主力，以工兵（交通）防化力量為救援主體，以綜合集成網路信息系統為支撐的新型力量體系。³⁶

(二) 發展「海上維權」新任務

2016 年 3 月，武警部隊政委孫思敬提出關於修訂《武警法》的議

³³ 張東波，「武警部隊致力現代化後勤保障體系建設」（2016 年 11 月 15 日），《人民網》，2018 年 2 月 13 日下載，<http://military.people.com.cn/n1/2016/1115/c1011-28860758.html>。

³⁴ 謝宗典，「武警改革 強化中央軍委統一領導」，文匯報（香港），2017 年 11 月 23 日，第 19 版。

³⁵ 張建利，「武警部隊第三次黨代會開幕：將著力抓好 8 項工作」（2018 年 2 月 15 日），《新浪網》，2018 年 2 月 18 日下載，<http://news.sina.com.cn/c/nd/2018-02-03/doc-ifyreyvz8810848.shtml>。

³⁶ 李岩，「改革時間表公布，武警部隊今後怎麼建、如何用？」（2018 年 7 月 2 日），《新浪網》，2018 年 12 月 6 日下載，<http://news.sina.com.cn/c/2018-07-02/doc-ihespqy3510796.shtml>。

案，在其所列舉的五大修訂理由中的第四項 - 「適應武警部隊職能任務拓展的需要」指出：「武警部隊任務範圍不斷拓展，境外救援、海上維權、境外反恐等任務缺少明確具體的法律依據。」³⁷ 其中武警擔任「海上維權」任務似乎是首次出現，直至 2017 年 11 月所通過的《暫時決定》中，「海上維權」就正式納入武警部隊的職能任務。另外，2018 年 3 月《方案》中將國家海洋局（中國海警局）領導管理的海警隊伍及相關職能全部劃歸武警部隊，意謂著大陸海上維權執法力量的整合與統一。至於武警部隊爾後在「海上維權」上的執行方式、人員組成、裝備發展及與共軍海軍的任務區分等議題，則有待後續觀察。

（三）加強「防衛作戰」能力

武警軍旗下半部有三條橄欖綠色橫條，寓意著武警部隊擔負維護國家政治安全和社會穩定、海上維權執法、防衛作戰三類主要任務及力量構成。³⁸ 另外，從大陸《武警法》、2013 年《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書及 2017 年 11 月通過的《暫時決定》等法規中，可以看出對武警部隊任務的表述，亦均包含「防衛作戰」任務，意謂著加重了武警部隊在大陸武裝力量的角色。就大陸武裝力量的運用而言，解放軍主要負責對外作戰，武警部隊主要負責對內「維穩」，尤其在涉及大陸國家安全或領土主權完整時，如果適當出動代表「對內」的武警部隊，³⁹ 將會更加靈活及避免爭議。⁴⁰ 因此，除了持續強化「維穩」等專業職能外，提升「防衛作戰」能力，並與其它武裝力量的聯合作戰體系接軌，應是武警部隊未來發展的重要方向之一。

³⁷ 歐陽浩，「修訂《中華人民共和國人民武裝員警法》」，解放軍報（北京），2016 年 3 月 8 日，第 6 版。

³⁸ 莊立人，「武警部隊十天迎三大變」（2017 年 1 月 11 日），《搜狐網》，2018 年 2 月 21 日下載，http://www.sohu.com/a/215927254_137462。

³⁹ 對中共「領土主權完整」概念而言，南海、東海領土糾紛及臺獨、疆獨等問題上應是所謂的「對內」。

⁴⁰ 王新，「大軍改背景下 中國武警的旗幟怎麼扛？」（2018 年 2 月 15 日），《搜狐網》，2018 年 2 月 1 日下載，<http://news.dwnnews.com/china/big5/news/2018-02-14/60041010.html>。

伍、結語

自中共 1949 年建政以來，就不斷強調「槍桿子裡面出政權」口號，誰掌握槍桿子誰就能掌握最高權力，這也是中共歷代領導人掌握政權的歷史經驗法則，尤其是掌握解放軍、武警部隊這兩把槍桿子。習近平藉「深化國防和軍隊改革」逐步掌握軍權，他自解放軍領導管理體制、聯合作戰指揮體制、軍隊規模結構等改革陸續完成後，接續對武警部隊領導體制等進行改革。尤其武警長期以來受國務院及中央軍委雙重領導，其改革牽涉中共黨、政、軍權力運行，影響層面廣，格外引人注目。武警改革的戰略意涵在於強化中央軍委集中統一領導，利於國家武裝力量整體建設和運用；理順武警部隊軍、警、民關係，避免出現過去執法環境中軍、警、民不分的問題；藉改革進行反腐肅貪及剷除舊勢力，以進一步鞏固習近平政治權力；防範中央機構或地方政府不當使用武警部隊，甚至於濫權，造成政治不安或民怨。

在改革的重要內容方面，大陸武警部隊在領導體制上不再歸屬國務院，而由中央軍委集中領導，同時武警部隊機關也由原司令部、政治部、後勤部改為參謀部、政治工作部、後勤部、裝備部、紀律檢查委員會等「四部一委」；在部隊編成上係依「軍是軍、警是警、民是民」原則調整力量結構，剝離不必要的社會管理職能，藉此突出軍事屬性，並持續精簡武警部隊人數及建設與任務相符之後勤保障體系。在未來發展方面，武警應會在維護國家政治安全和社會穩定、海上維權執法、防衛作戰三大主要任務驅動下，朝優化組織結構、實戰化訓練、創新管理、修訂法規、人才培育及軍民融合等方向建設與發展。

綜觀大陸武警之改革，依法統一領導、職能分類分流、精簡部隊規模、回歸專業本務等，持平而論，此改革內涵確實符合組織領導管理的精神。若能在主、客觀條件配合下，不僅有利於武警部隊的建設發展，亦可提升大陸武裝力量整體水平與運用彈性。屆時除了陸軍、海軍、空軍、火箭軍、戰略支援部隊外，武警部隊將被視為大陸軍隊的「第六大軍種」，

其未來的改革與發展值得持續關注。另就政治層面而言，武警領導體制改革後，其角色定位更加清晰，「陰謀家」的濫權與部隊的腐敗現象預期將可獲得改善。而將武警指揮權收歸中央軍委，也意謂著習近平集權又更上層樓，也為今後「連任」和權力接續提供資產。儘管如此，習近平把武警指揮權收歸中央軍委以後，各級地方政府在遇到較大規模的群眾事件時，就無法輕易地調動武警部隊，需透過層層報備申請，是否會因此影響維穩的執行成效，亦值得後續觀察。