

大陸「軍民融合」發展戰略之現況 與問題評析

An Analysis of Current Situation and Problems of PRC “Civil- Military Integration” Development Strategy

董慧明 (Tung, Hui-Ming)

國防大學政戰學院政治學系助理教授

壹、前言

自習近平主政以來，不時提到富國、強軍是實現「中國夢」之兩大基石，其中，採取「軍民融合」發展戰略則是重要處方。大陸欲藉此同步發展國內經濟和建立現代化軍力。「軍民融合式發展」首見於中共十七大報告，以能完善「四個體系」¹ 主要任務為特點；2012年11月，中共「十八大」再提到「中國特色軍民融合式發展」強調戰略規劃、體制機制與法規建設；2015年3月，習近平特別提出要將軍民融合發展上升為國家戰略，現則明列在「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」（簡稱：「十三五規劃」），主張實施軍民融合發展戰略，形成全要素、多領域、高效益的軍民深度融合發展格局。上述相關背景可見軍民融合發展已成為大陸重要的國家發展戰略，按照國家主導、高層推動原則，大陸已步上探索「中國特色軍民融合式發展道路」。

¹ 是指軍民結合、寓軍於民的武器裝備科研究生產體系、軍隊人才培養體系、軍隊保障體系和國防動員體系。

貳、「軍民融合」發展戰略之內涵

「軍民融合」發展戰略主要包括經濟與國防兩大建設領域，其中，大陸對於融合 (integration) 的解讀是兩者間的協調發展、平衡發展、兼容發展。此一國家戰略的形成，歷經毛澤東時期的「軍民兩用」、鄧小平時期的「軍民結合」、江澤民時期的「寓軍於民」、胡錦濤時期的「軍民融合」，以及習近平強調之深度融合。大陸欲參照歐美先進工業國家軍工企業 (defense industry enterprise) 經驗，試圖發展一套能夠適應本國國情，以國防科技工業領域為中心之「軍轉民、民參軍」發展制度。

從國家戰略面向而論，軍民融合是大陸基於國家安全與發展提出的新戰略思維。除了延續科學發展觀要素，由於重視國家主導市場資源配置、引導產業政策之制度特色，中共採用以黨領政、領軍方式，將國防與軍隊建設融入國家經濟社會發展體系，進而達到經濟與國防建設能夠在更加廣泛、更深程度，以及更高層次上融為一體，形成一種高效益、低成本形式的發展方式。

從資源配置面向而論，軍民融合凸顯的特點在設法妥善軍方與民間兩種資源，在投入、產製之間產生一種資源投入，具有軍事、經濟兩種效益。無論是要促進國防和軍隊建設，或是藉由科技發展帶動軍隊戰鬥力與經濟生產力同步躍升，大陸欲以這種新的資源配置方式，進行跨體制、跨領域、跨行業、跨平臺之產業連結。

參、「軍民融合」發展戰略之現況

2015 年 9 月，大陸國防大學國防經濟研究中心公布《中國軍民融合發展報告 2015》，如同 2013、2014 兩個年度公布報告之章節安排，其內容首章即指出年度內軍民融合發展概況：大陸軍民融合發展剛進入由初步融合向深度融合的過渡階段，這既是一個融合全面提速的階段，也是一個矛盾問題不斷凸顯的階段。若再結合 2014 年報告內容指稱大陸的軍民融合度約在 30% 左右。可見「軍民融合」發展戰略在大陸尚處於起步階段，並且在明確政策導引下快速發展。大陸以「大國防」、「大融合」思維，積極推動軍地相關單位開展軍民融合各項工作。

一、「軍民融合」政策制定

強國必須強國防，強軍必須強軍工，大陸深化軍民融合發展的目的即在優化國防科技工業體質。在強軍戰略與全面深化改革政策推動下，無論是國務院或是軍方單位，皆針對「軍民融合」發展提出多項配套政策。例如：工業和信息化部先後印發《促進軍民融合式發展的指導意見》以及《軍民融合深度發展 2015 專項行動實施方案》，對軍工開放、民參軍、軍民資源共享、軍民科技成果轉化等提供明確的政策依循。國防科技工業局實施 2016 年軍民融合專項行動計畫，持續吸納優質社會資源與優勢民營企業進入武器裝備科研生產和維修領域，以及原共軍總裝備部（現為軍委裝備發展部）頒布《中國人民解放軍裝備承製單位資格審查管理規定》、《裝備採購合同履行監督工作管理暫行規定》，以及與國防科技工業局、國家保密局聯合印發之《關於加快吸納優勢民營企業進入武器裝備科研生產和維修領域的措施意見》等，亦為引導和鼓勵優勢民營企業參與軍品研製生產、安全保密管理奠定基礎；另在 2015 年新版的《武器裝備科研生產許可目錄》中亦可見許可目錄較 2005 年版減少約三分之二。許可管理範圍大幅縮小，對於軍民融合發展、營造競爭制度環境、分工部署具有重要意義。

二、「軍民融合」工作推展

舉辦展覽活動，建置網路訊息服務平臺、發行刊物、成立產業協會皆為大陸加速推展「軍民融合」採取之具體作為。例如：辦理國防科技工業軍民融合發展成果展、軍民融合創新發展國際論壇、軍民融合技術裝備博覽會等，皆屬於連結軍地軍工企業之大型或專業性展覽。又如工業和信息化部分別在上海市、江蘇蘇州、廣東深圳、河南鶴壁等地舉行軍民融合技術成果交流暨「民參軍」政策法規培訓會等活動，目的在推動軍民用技術雙向移轉、對接，以及協助民口單位瞭解參加國家國防建設相關政策法規。

其次，在網路訊息服務平臺方面，「全軍武器裝備採購信息網」、「國家軍民融合公共服務平臺」上線運作，旨在加速軍地單位間訊息互通。此外，大陸軍工集團亦興起運用雲計算、大數據等「互聯網+」概念，建立

如：航天雲網（中國航天科工集團）、中航愛創客（中國航空工業集團）等網路服務平臺，整合軍民資源共享與聯繫。

第三，《國防科技工業》、《中國軍轉民》分別是國防科技工業局新聞宣傳中心、中國和平利用軍工技術協會主辦的雜誌刊物。2015年1月30日，大陸國防大學國防經濟研究中心亦開始發行《軍民融合》雜誌。這些刊物皆共同關注國防科技工業、軍民融合重要議題，定期探討軍民融合理論與實踐，成為文宣平臺。

第四，成立社會組織服務地方軍民融合發展的情形日漸普遍。例如：江蘇鎮江新區於2015年4月成立「鎮江新區軍民融合產業聯盟」；2015年10月，福建廈門軍民融合相關企業成立「軍民融合產業協會」社團組織。這些組織成立的作用在構建企業與軍隊研發單位及採購部門之交流與對接，強化聯盟成員間合作與資源配置，以利軍民融合戰略推動。

肆、「軍民融合」發展戰略之問題

儘管大陸軍民融合戰略發展迅速，惟從總體發展而論，大陸軍民融合層次、範圍與程度仍落後於歐美先進工業大國。大陸「軍民融合」發展戰略的問題主要表現在：高層組織統籌與協調、軍民協同創新、軍民融合重點產業、軍工科研院所分類，以及國防和軍隊體制變革等方面。這些制約軍民融合發展的難題必須獲得解決，才能具備協調經濟和國防建設發展之條件。

一、高層組織統籌與協調機制

軍地關係聯繫不足、軍民之間人才、資源、技術缺乏雙向共享機制，為大陸國防建設規劃布局與經濟建設之間隙。此一問題凸顯出大陸軍民融合深度發展之高層設計統籌不足，以及跨軍地、跨領域、跨部門之組織部門協調機制無法發揮應有功能。軍隊、政府、軍工集團等軍地有關部門之間各自為政、職能重疊等問題直接影響軍民融合工作推動。此外，由於各部門之間管理分散，權責劃分不明確，亦導致建設項目重複、資源不易整合以及地方軍工民企難與軍方或政府單位對接。

二、軍民協同創新能力

軍民分割、自成體系、多頭管理、封閉運行的管理與運作體制是限制軍民協同創新能力之主要因素。其次，法規效力不足亦為另一限制。大陸軍民融合發展規劃、政策制度大部分是以「意見」、「辦法」加以律定，缺乏高層次具有效力、權威性之法律規範，再加上軍民通用標準不互通，包括軍隊、政府、國防科技工業、民營企業、高等院校以及研究機構等技術創新主體欠缺協同機制，導致大陸國防科技協同創新體系無法完善。因此，構建軍民融合協同創新體系，必須解決軍工產業與民用產業相對獨立、封閉之傳統創新模式，並且要建立有利於統籌軍民資源，以及有利於技術要素自由流通之技術創新體系。

三、軍民融合重點產業管理

主要是指產業種類重複建設、同質性、發展規模、型態等產業管理問題。首先，在重複建設、同質性問題方面，主要是受到軍民融合程度持續深化，彼此間的產業覆蓋範圍亦隨之擴大，無論是傳統的核工、航太、航空、船舶，抑或是利用國防科技優勢，與軍工技術同源或相近之環保節能等新興產業與高技術產業，在部分產業發展過程缺乏規範管理情況下產生了重複建設、同質化競爭等問題。其次，產業發展規模未形成產業集群式發展，亦出現產品相似、產業集中度偏低等問題，進而影響運營效率與盈利能力。

四、軍工科研院所分類

軍工科研院所是軍工集團中最核心的資產，也是國防科技發展主體，受到軍工科研院所長久以來自成體系運作情形影響，大陸按照先試點、後分類、整體上報方案之原則進行改制。按照既定規劃，未來軍工科研院所將根據功能定位區分：公益一類、公益二類和企業類等三類。儘管軍工科研院所改制相關政策日益明確，惟因涉及多重複雜問題造成改制存在諸多難題。其中又以軍工科研院所改制成企業之標準認定、產權關係、改革成本、業績考核等問題最為複雜。再加上軍工科研院所經過多年發展與調整，其定位涉及多個領域，難以按照統一分類原則與標準簡單劃分，導致實際的改制意見分歧，難以取捨。

五、國防和軍隊體制變革

主要變數來自於自 2015 年底開啟之深化國防和軍隊實質變革。大陸預計在 2017 年底前逐步達成裁軍目標，2020 年前完成軍改計畫，對應至軍民融合國防科技工業戰略工程，意味著在總體改革方案尚未完全底定前，軍民融合工作亦將增添不確定性。此次軍改被大陸稱之為建政後軍隊最大規模機關調整，其涉及層面廣、資金投入高，且無既定模式，尤其是在軍委機關調整為 15 個機構，按照一體化聯合作戰思維調整戰區與作戰指揮體制，以及軍隊體制編制等，都將直接影響軍民融合工作之深化以及國防科技工業配套發展。

伍、後續觀察重點

軍民融合的本質就是要是破除軍民界限，以國家利益為主要考量配置資源，進而增進整體資源利用率，以及國家整體建設效益。大陸對「軍民融合」發展戰略寄予高度期待，且會用於國防科技工業發展，作為實現「兩個一百年」目標之有力支撐。「軍民融合」發展戰略不僅攸關共軍軍力發展，其龐大的經濟效益、產業重點導向、優勢國有企業再造，更是中共健全經濟體質不容忽視的一環。

一、軍民融合政策制度

完善基本法律與制度化建設，是大陸軍民融合發展程度能否深化之關鍵，也是軍民融合被提升為國家戰略後必要之舉。按照中共第十八屆四中全會之決議要求，加速推動軍民融合法制化已成為後續發展趨勢，例如制定《軍民融合法》、《國民經濟動員法》以及武器裝備科研生產、採購供應等「軍民融合」工作相關法規皆為觀察重點。此外，大陸國防科技工業軍民融合專項性政策法規必須保障軍民雙方之國防科技研發、投資與知識產權等，這些涉及軍民通用認證、標準化、監管、保密、採購等相關法規配套政策之完備，亦為軍民融合工作必須修訂充實之重點。

二、軍民融合管理體制

大陸軍民融合發展的特色是：國家主導、需求牽引、市場運作，其中，又以國家主導市場、引導產業之角色最為關鍵。就現況而論，國家政府層級尚欠缺一個能夠全面統籌軍民融合或國防科技工業軍民融合事務之權威管理機構。藉由軍方和政府部門相互協調與規範分散在各級部門職能之管理運作方式，並不利於釐清軍民融合工作之權責劃分。因此，健全軍民融合發展，就必須理順由上而下的管理體制，亦即必須建立一套以國家為領導中心，並且能夠有效協調軍地、軍民關係，以及資源配置之效能型管理體系。有關完善軍民融合管理體制之設計仍會持續，例如：先在軍方、政府中央領導機構，以及各省（自治區、直轄市）地方政府部門建立軍民融合綜合性的協調機構，再強化國家政府層級統籌規劃、政策制定協調等功能，皆為促進軍地協商對接與民間參與國防建設之觀察重點。

三、軍民融合資源配置

從宏觀角度檢視大陸軍民融合發展，必須兼顧國防建設與經濟建設資源共享，其重點在藉由民間投資、技術轉移、人才流動等方式，發揮國防建設溢出效應 (spillover effect)，共同增進國防建設與國民經濟發展。在具體作法方面，包括研訂軍民通用科研與試驗資源之共享措施；抑或是擴大軍民訊息資源開放共享，使整體運用效益最大化，皆為提高軍民融合工作效益與合理資源配置之可再延伸關注之面向。其次，大陸為確保軍民融合發展戰略能夠展現預期效益，亦會更加重視國防科技工業之軍品供給與民品發展之間的統籌規劃、互通互補，進而強化市場競爭力與平戰轉換能力。

陸、結論

大陸「軍民融合」發展戰略牽涉層面廣，融合難度也高，惟如同習近平所言，軍民融合發展作為一項國家戰略，既是興國之舉，又是強軍之策。因此，無論從國家安全或發展的角度而論，中共勢必著力於政策管理、制度設計、鼓勵誘導等方面，達到國防科技工業能軍能民戰略目標。

從具體事例而論，中共已將軍民融合發展重點置於軍武裝備科研、產製體系之效能提升，藉由政府調控「軍轉民、民參軍」之主導力，決定市場資源配置，以及軍、民口單位之間在科技成果、人才、資金、訊息等要素之交流與融合。「軍民融合」發展戰略的能效被設定在：發揮國防建設牽引經濟發展；利用經濟發展支撐國防建設之調和作用。

然而，這種軍民融合發展方式仍有不足待完善之處。問題癥結主要在大陸堅持走中國特色軍民融合式發展道路，卻無前例可循，此一複雜的融合機制仍有如科技保密、技術移轉、知識產權保護等難題有待逐一解決。

大陸「軍民融合」發展戰略是其考量政經、社情、軍情後做出的戰略決策，按照其規劃布局，將在 2020 年前取得深度融合綜效。面對大陸國防科技工業發展方式之變革，我國亦應反思國防自主與軍民雙贏之國防產業發展模式，並重研發與採購，亦可藉由民間廠商接軌國際，適當嵌入國際軍品供應鏈，將有助於國內科技水準與品質提升，甚而增進國防關鍵技術自力研製能力。