

第十四章 中共軍民融合政策下近年軍工產業發展之法制分析

楊長蓉*

壹、前言

近年中共軍工產業崛起，「軍民融合」（Military-Civil Fusion, MCF）¹ 國家戰略與相關政策配合內部自身科技發展與需求，自 2020 年底開始有顯著發展。這對不少國家而言，特別是世界軍工產業龍頭美國，造成了各種意義上的影響。例如在 2020 年 11 月，時任美國總統川普（Donald Trump）簽署行政命令，禁止美國企業與人民投資中共軍工企業，川普表示，中國乃是透過「軍民融合」國家戰略方式，使其民營企業支持軍事與情報活動，擴大軍工綜合體規模。而這些企業雖然表面上是私有或民營企業，但直接支持中共軍事、情報與安全機構，等於是以前美國資金協助其發展與現代化。² 今（2021）年 6 月 3 日美國總統拜登（Joe Biden）又簽署第 14032 號行政命令，擴大禁止國民投資中共軍工企業的範圍，包括華為、中國航太科技等 59 家實體皆被列為中共軍工相關企業。拜登於聲明

* 國防安全研究院國防戰略與資源研究所助理研究員。

- 1 “Military-Civil Fusion and the People’s Republic of China,” U.S. Department of State, May 28, 2020, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/What-is-MCF-One-Pager.pdf>; “China’s Military-Civil Fusion Strategy: a View from Chinese Strategists,” China Aerospace Studies Institute, June 10, 2020, <https://static1.squarespace.com/static/5e356cfae72e4563b10cd310/t/5ee37fc2fcb96f58706a52e1/1591967685829/CASI+China%27s+Military+Civil+Fusion+Strategy-+Full+final.pdf>; 「軍民融合」並非中國獨有，但目前使用「MCF」專門用以稱呼中國軍民融合國家戰略。先前胡錦濤時期使用「軍民結合」（Civil-Military Integration, CMI），現習近平領導下以「軍民融合」取代之，範圍更廣，兩者有諸多類似之處。
- 2 “Executive Order 13959 of November 12, 2020,” November 17, 2020, <https://home.treasury.gov/system/files/126/13959.pdf>; 〈川普頒行政命令禁國民投資 31 家解放軍企業〉，《工商時報》，2020 年 11 月 13 日，<https://ctee.com.tw/news/global/369281.html>。

中表示，擴大對中國企業的投資禁令係為了因應中國軍工企業的威脅。³ 本文就政策與法制層面討論近年中國軍工產業發展與策略。

貳、國家政策：軍民融合

中共近期最重要的國家戰略即是「軍民融合」，目的在於發展先進的軍事科技，目標在 2049 年之前，即中國共產黨統治百年時，使解放軍成為「世界一流」的軍隊，⁴ 並由領導人習近平直接監督實施。

2015 年 3 月，中共將軍民融合發展明列在《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》（下稱《十三五規劃》）之中，習近平強調要實施軍民融合發展提升為國家戰略。⁵ 2016 年 3 月中共中央政治局發布《關於經濟建設和國防建設融合發展的意見》，裡面說明國家安全與發展戰略全局，軍民融合發展策略總體建議，包括重點任務、政策措施等，作為推進國防與經濟建設之綱領性文件。2017 年 1 月，中央政治局正式成立「中央軍民融合發展委員會」，習近平擔任主任，由中央層級處理軍民融合發展重大問題之決策並作為議事協調機構。

「軍民融合」主要包括經濟與國防兩大建設領域，以平衡兼容兩者之發展為重心，並參照西方國家（特別是美國）之軍工企業經驗方式，欲發展專為中共打造、配合中共國情，以國防科技工業領域為中心之「軍轉

³ “Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People’s Republic of China,” *White House*, June 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/executive-order-on-addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples-republic-of-china/>; ”FACT SHEET: Executive Order Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People’s Republic of China,” *White House*, June 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/03/fact-sheet-executive-order-addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples-republic-of-china/>; 〈拜登簽命令擴大禁止投資中國軍工企業〉，《中央社》，2021 年 6 月 4 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106040008.aspx>。

⁴ M. Taylor Fravel, “China’s “World-Class Military” Ambitions: Origins and Implications,” *The Washington Quarterly*, Vol. 43: 1, 2020, pp. 85-99. <https://taylorfravel.com/documents/research/fravel.2020.TWQ.china.world.class.military.pdf>.

⁵ 董慧明，〈大陸「軍民融合」發展戰略之現況與問題評析〉，《展望與探索》，第 14 卷第 3 期，2016 年 3 月，頁 31-38。

民、民參軍」發展制度。⁶ 中共政府在軍民融合中扮演積極之角色，除了主動推動軍工企業改革以及干預併購之重大決策之外，搭配相關法律與經濟政策等方式影響軍工企業，透過完善相關軍工法規體系與規範軍民融合中各主體之行為，進一步推動其法制化。而在技術層面，同時發展與取得軍民兩用（dual-use）之先進技術，惟其取得方式不一定合法，⁷ 而使美國等國備感威脅。

參、《十四五規劃》

在軍民融合國家戰略之下，中共軍工產業為未來幾年重點發展領域。國家的產業發展通常與國家政策有正向關係，在國家積極扶持之下，中共軍工產業發展形勢良好，除了一系列的政策與計畫，更包括相關法律修訂以及改革措施，藉此鼓勵中共國內軍工產業的研發能力與長遠發展。

中共軍工產業目前最重要的國家政策為 2021 年 3 月第十三屆全國人民代表大會第四次會議所通過的《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》（下稱《十四五規劃》）。⁸ 《十四五規劃》為規劃未來 5 年，甚至 15 年中最重要的經濟與社會發展之政策文件，與軍工產業發展息息相關，主要包括加強機械化訊息智能與融合發展，全面加強練兵備戰，提高捍衛國家主權、安全、發展利益的戰略能力，並加速武器裝備現代化，並強調科技自主自強和加速建設「科技強國」，包括國防技術自主創新、原始創新、加速戰略性前沿性顛覆性技術發展，加速武器裝備升級換代和智能化武器裝備發展。

除了《十四五規劃》，2019 年 7 月中共國務院所發布的《新時代的中國國防》白皮書內容中，說明中共將全面推進國防和軍隊現代化建設，全面深化國防和軍隊改革，著力解決體制性與政策性問題，並將推進國防

6 「軍轉民」，為軍事技術在民間的使用；「民參軍」，即民營主體參與軍工市場。

7 同前註 3。

8 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 3 月 13 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

與軍隊全面建設、國防科技以及軍事理論創新發展，建構現代化武器裝備系統。⁹ 隨著「十四五」時期的開始，中共軍工產業將對其軍事實力和經濟成長產生重要影響，對區域安全和世界發展似乎將產生不少衝擊。

肆、中共軍工產業法制體系

要了解中共軍工產業法制發展，必須對其基本法，包括《中華人民共和國憲法》（下稱《憲法》）、《中華人民共和國立法法》（下稱《立法法》）以及《中華人民共和國國防法》（下稱《國防法》）等有所理解。

一、《中華人民共和國憲法》

《憲法》在大多數成文法國家都為最上位的國內法律，中共法制體系亦不例外，《憲法》具有最高法律效力，憲法之下為「法律」，法律的效力則高於各項法規與規章，包括行政法規、地方性法規以及規章等。¹⁰ 依據《立法法》第 87 條之規定，一切法律等不可與憲法抵觸。¹¹

中共《憲法》中特別強調「武裝力量」的重要性，這使國防軍事具有憲法層次位階的意義，以及顯示其立國精神與政策發展。其第 29 條規定「中華人民共和國的武裝力量屬於人民。它的任務是鞏固國防，抵抗侵略，保衛祖國，保衛人民的和平勞動，參加國家建設事業，努力為人民服務。國家加強武裝力量的革命化、現代化、正規化的建設，增強國防力量。」《憲法》第三章則規定了「中央軍事委員會」作為國家主管軍事機構之體制，第 93 條規定「中央軍事委員會領導全國武裝力量」，為主席

⁹ 〈中國政府發表《新時代的中國國防》白皮書〉，《新華社》，2019 年 7 月 24 日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2019-07/24/content_4846366.htm。

¹⁰ 《立法法》第 79 條「行政法規的效力高於地方性法規、規章」；第 80 條「地方性法規的效力高於本級和下級地方政府規章。省、自治區的人民政府制定的規章的效力高於本行政區域內的較大的市的人民政府制定的規章」；第 82 條「部門規章之間、部門規章與地方政府規章之間具有同等效力」。

¹¹ 《立法法》第 87 條「一切法律、行政法規、地方性法規、自治條例和單行、規章都不可同《憲法》相抵觸」。

負責制，且依據第 94 條之規定，主席對全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會負責。此部分與我國《中華民國憲法》形成對比，我國憲法對軍事僅有抽象性提及，對於軍事機構的組成則是以「法律」位階定之，可看出中共對於「武裝力量」的根本性重視。

二、基本法：《中華人民共和國立法法》

《立法法》於 2000 年由全國人民代表大會頒布，並於 2015 年 3 月修正，其中規範立法權限、程序以及法律位階等內容。關於中央軍事委員會規範軍事法規權限部分，則是放在最後《附則》部分，似乎刻意表示軍事法規與一般人民適用之法規有別，此部分為軍民分治的體現，軍事法規可保有相當彈性。依據《立法法》第 103 條第 1 項與第 2 項規定：「中央軍事委員會根據憲法和法律，制定軍事法規。中央軍事委員會各總部、軍兵種、軍區，可以根據法律和中央軍事委員會的軍事法規、決定、命令，在其權限範圍內，制定軍事規章。」軍事法規與軍事規章為指導與規範軍事立法工作之基本法規，並為制定、修改以及廢止軍事法規及規章的基本依據。¹²

三、基本法：《中華人民共和國國防法》

中共於去年 12 月大幅修正《國防法》，其中對國家之國防建設事業之組織、管理規定詳盡，並提出具體措施。

（一）國防職權

依照《國防法》第二章國家機構的國防職權，由「全國人民代表大會」、「全國人民代表大會常務委員」依照憲法規定，行使國防方面職權

¹² 不過，中央軍事委員會似並非制定軍事相關法規的唯一機關，亦有國防相關法律經由全國人民代表大會常務委員會完成立法。例如《中華人民共和國國防教育法》，於 2001 年 4 月 28 日通過，2018 年 4 月 27 日修訂。

（第 12 條）。至於國防建設事業的管理與領導，係由「國務院」負責，包括編制國防建設的有關發展規劃和計畫、制定國防建設方面的有關政策和行政法規、領導和管理國防科研生產、管理國防經費和國防資產等，並與「中央軍事委員會」共同領導民兵的建設，征兵工作，邊防、海防、空防和其他重大安全領域防衛的管理工作（第 14 條）；「中央軍事委員會」則是負責領導全國武裝力量，包括決定武裝力量的武器裝備體制，制定武器裝備發展規劃、計畫，協同國務院領導和管理國防科研生產、會同國務院管理國防經費和國防資產等（第 15 條）。若有重大國防事務待解決，由國務院和中央軍事委員會建立協調機制處理（第 17 條）。

（二）國防科研生產、人才培養、軍事採購與國防經費

《國防法》第五章「國家科研生產和軍事採購」規定了國家在建立與完善國防科技工業體系、發展國防科研生產，以滿足國防需要（第 33 條）。國防科技工業則是實行軍民結合、平戰結合、軍品優先、創新驅動、自主可控的方針（第 37 條）。此外，國家創造有利的環境和條件，加強國防科學技術人才培養，鼓勵和吸引優秀人才進入國防科研生產領域，激發人才創新活力（第 36 條）。軍事採購制度方面由國家依法實行，以保障武裝力量所需武器裝備和物資、工程、服務之採購供應。第六章「國防經費和國防資產」則說明國防經費依法實行預算管理（第 39 條），並且國防資產屬於國家所有（第 40 條）。可見，中國有意透過進一步簡化民營企業進入軍工產業市場的流程，以提升國防科技工業與裝備建設的質量，並予以市場化。

四、相關配套條例

中共除了在基本法中規定國防與軍工產業之外，近年軍工展業引進了不少資本主義下的市場競爭機制，並有不少相關技術以及配套條例與措施。其中值得注目之一為新修訂之《軍隊裝備條例》，該條例於 2021 年 1

月1日起施行，共14章100條，內容按照「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」的總原則，即「由軍委裝備部門集中統管、軍種具體建管、戰區聯合運用」的體制架構，規範新體制新編制下各級裝備部門的職能定位。¹³《軍隊裝備條例》改進了未來關於裝備採購流程與裝備性能要求，從中可看出「十四五」中武器裝備體系之發展方向。

此外，2021年2月，中央軍委會所發布《關於構建新型軍事訓練體系的決定》¹⁴亦值得注意，內容主要包括堅持實戰實訓、聯戰聯訓、科技強訓、依法治訓，發揚優良傳統，強化改革創新，加快構建新型軍事訓練體系，全面提高訓練水平和打贏能力，目的在於將人民軍隊全面建成優良軍隊提供堅強支撐。這些條例之實際作用仍有待觀察。

伍、小結

中共透過軍民融合與其軍工融合機構，順應國際發展形勢並調整其國防政策方向以進一步強化國防軍工發展，加上同時自行發展與取得國內外之高科技技術，搭配相關法律與經濟措施，對國際之影響不容小覷。值得注意的是，中共之憲政體制使其在國家整體政策與法律上的措施更能達到推動軍工發展的成效，特別是新修訂施行的《國防法》與《軍隊裝備條例》，為具體化國家層級政策的表現，而更能有效地發揮其實質效果，美國投資禁令是否能阻擋或減緩中共軍工發展的威脅，成效可能極其有限。

¹³ 〈發佈新修訂的《軍隊裝備條例》〉，《人民網》，2021年1月3日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0103/c1024-31987074.html>。

¹⁴ 〈中央軍委印發《關於構建新型軍事訓練體系的決定》〉，《人民網》，2021年2月22日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0222/c1011-32033752.html>。