

兩岸軍工產業管理法制之比較研究

A Comparative Study on the Management Legal System of Cross-Strait Military Industry

林士毓 中校 (Shih-Yu, Lin)

中山科學研究院軍法官

提 要

各軍事強國在面對國內的軍工產業轉型及提升效能時，均認為必須注入企業經營管理精神，故兩岸政府對本身軍工產業，也認為須在國家法制有效管理的架構下，注入企業化經營管理的模式，並創造相關法制，以作為政策執行的定性，如大陸推行的「軍工企業股份制」及我國推行的「國防工業行政法人化」等等。

同時政府與軍工產業的「主從角色」必須調換，政府除於管理制度必須放權外，並要有效地執行監控，讓各個軍工產業熟悉適應國防市場的需求，遵守國防政策法令，才可獲取政府的國防利益，此時的政府始可取得最大的軍事投資價值效益，並創造雙贏的軍工產業政策制度。

關鍵詞：軍工產業、企業化經營管理、軍工企業股份制、國防工業行政法人化

Abstract

When executing and upgrading the military-industrial transformation, militarily powerful countries think that must be filled with the spirit of enterprises operation management. The cross-strait governments think about the military-industrial management should be operated in the framework of the country's legal system. They may inject enterprises operation management mode and create the rule of law as the implementation of policies, such as the “PRC military-industrial joint-stock company” and “ROC military-industrial administrative corporation”.

In the meantime, the government's management must be open, effective, and monitoring, so that the military-industrial complex can fit the needs of national defense market and comply with the decree of national defense policy. The government may also get the largest military investment value and create win-win policies and systems of military industry.

Keywords: military industry, enterprises operation management, military-industrial joint-stock company, military-industrial administrative corporation

壹、前言

近期由我國「中山科學研究院」研發的「雄風三型超音速反艦飛彈」，與中共地區軍火企業公司「中國船舶重工集團」維修裝配的「瓦良格號航空母艦」，引領著兩岸軍事新聞話題，此「矛」與「盾」的海上作戰思維，表面上雖宣告兩岸軍事科技實力的躍進，但也凸顯了兩岸軍工產業在建軍思維上的重要性；和平的議題，是我國追求的目標，然強力後盾的國防實力，則是建構和平的談判籌碼，而觀察各軍事強國在面對國內的軍工產業轉型及提升效能時，均認為必須注入企業經營管理精神，如美國五大軍火公司—洛克希德馬丁公司(Lockheed Martin Corporation)、波音公司(Boeing Corporation)、雷神公司(Raytheon Company)、諾斯羅普格魯門公司(Northrop Grumman Corporation)、通用動力公司(General Dynamics Corporation)，俄羅斯的蘇霍伊公司(Sukhoi)、金剛石—安泰公司(Almaz-Antey)，日本的三菱重工(Mitsubishi)、川崎重工(Kawasaki)等企業化經營模式，所以兩岸政府對本身軍工產業，認為須在國家法制有效管理的架構下，注入企業化經營管理的模式，並創造相關法制，以作為政策執行的定性，如中共推行的「軍工企業股份制」及我國推行的「國防工業行政法人化」等等。

至於兩岸政府對軍工產業管理的共通特色，均希建立「寓軍於民」的模式，並藉由民間企業良性競爭的市場機制，激勵研發能量的提升，故本文從兩岸軍工產業的發展現況談起，研析比較兩岸政府如何以適當的公

權力職能介入軍工產業的管理，以及注入民間「公司治理」的思維，來強化國防力量及軍工產業效能的提升，文末另以軍事強國的軍工產業管理模式為引，分析兩岸在軍事採購及組織營運的法制議題，希能提供我國未來軍工產業發展法制建設的參考。

貳、兩岸軍工產業的發展概況

兩岸對於軍工產業的發展，大致可追溯至1960年代，中共於1961年創設國防科研院所時，正值蘇聯與中共斷絕技術援助、全面撤走技術人員，故以不仰賴蘇聯技術而研發自有核子潛艇、核武、人造衛星為目標，且具高度行政色彩；而我國則為全面提升國防自製能力，於1965年成立「石門科學研究院籌備處（中科院前身）」，初設「核能、火箭、電子」研究作業組，同年6月再改名為「中山科學研究院籌備處」，該處下設三所，民國1969年7月1日正式定名為「中山科學研究院」，屬國防部一級單位，並擔任我國重大國防研發任務。¹所以兩岸軍工產業的歷史迄今已近40年，而這40年來，兩岸也同時進行不等程度的軍工產業轉型，積極運用國家公權力進行法制的改造，以下擷取現行兩岸軍工產業的發展概況，以作為文後法制化管理的分析。

一、我國軍工產業發展概況

我國自政府遷臺以後，軍工產業大多以兵工廠為主體，迄至民國58年國防部為建立完整的國防科技與大型系統研發、管理與整合的能量，成立「中山科學研究院」，開創軍工產業的自製研發能量；而我國軍工產業的轉型，首推「漢翔航空工業股份有限公

1 中科院概況，《國防部軍備局中山科學研究院》，<http://cs.mnd.gov.tw/>（檢索日期：2012年2月23日）。

司」的轉型，該公司前身為民國43年7月的「空軍技術局」，民國72年1月改隸國防部中山科學研究院，民國81年10月為因應行政院『航太工業發展方案』改制為國營事業機構，民國84年5月16日經立法院三讀通過『漢翔航空工業股份有限公司設置條例』，並於民國85年7月1日改制為經濟部所屬之『漢翔航空工業股份有限公司』。²

隨後國防部於民國85年起即開始研究「軍工廠國有民營政策」之可行性評估，並為全力配合政府「組織再造」政策，推動「軍機商維」、「國有民營(GOCO, Government Owned, Contractor Operated)」等國防工業機構變革方案，再於民國88年4月召開「軍工廠國有民營化推動計畫會議」，並選定陸軍汽基處、工基處、海軍第三、四造船廠、空軍第二後勤指揮部、聯勤第三〇二廠被服廠、第三〇四廠等七個後勤基地廠庫為第一階段優先實施國有民營單位，³並透過《國防法》第22條授權之《國防科技機構委託民間經營管理辦法》執行。

另為活化高級科研機構之組織、人事與預算制度，引進企業化精神，提升效率，確保公共事務妥善實施，行政院再於99年3月1日訂立《國家中山科學研究院設置條例草案》送立法院審查，欲將「國防部軍備局中山科學研究院」之「公務機關」屬性，轉型為「行政法人化」，藉由人事、組織、採購、預算制度的鬆綁，提升營運績效及科技能力，有效支援國軍建軍備戰任務。

故我國軍工產業概況，在法制技術運用

上，目前以「國營公司」、「法律授權的委託經營行為」及「行政法人化」等三套法制運行，國營公司以「公司法及國營事業管理相關法規」運作，而行政委託經營行為以「政府採購法及行政程序法」運作，至於行政法人則以「行政法人法」運作（如表1）。

二、中共的軍工產業概況

中共由於體制上奉行社會主義，早期軍火技術多仰賴蘇聯扶植，所以1961年創設「國防科研所」時，係以銜接蘇聯軍事工業技術為目標，後隨著開放市場經濟觀念的普及，國防工業也產生了幾次重大變革，1982年5月4日相繼建立「中國船舶工業總公司、中國核工業總公司、中國兵器工業總公司、中國電子工業總公司、中國航空工業總公司、中國航天工業總公司」等六大軍火企業公司，但因經營狀況不佳，資產負債率甚高，一度成為全國虧損最嚴重的產業，1996年7月1日，再進行重組為11大集團公司「中國核工業集團公司、中國核工業建設集團公司、中國航天科技集團公司、中國航天科工業集團公司、中國航空工業第一、二集團公司（2008年再合併為中國航空工業集團公司）、中國船舶工業集團公司、中國船舶重工工業集團公司、中國兵器工業集團公司、中國兵器裝備集團公司、中國電子科技集團公司」，目前除以10個軍火集團公司為主體外，另為鼓勵軍工企業之間或與其他企事業單位結合專業化重組改制，另成立『中國保利集團公司』作為國有控股及投資管理機構（如表2）。⁴

2 公司概況，《漢翔航空工業股份有限公司》，<http://www.aidc.com.tw/tw/>（檢索日期：2012年1月21日）。

3 林遙鵬，《軍工廠委外經營績效評估—以『第三〇二被服廠』為例》（中華大學碩士論文，民98年1月），頁1。

4 姚廣寧，《國有軍工企業軍民融合研究》（西安：中國西北大學博士論文，2008年），頁40-43。

表1 我國軍工產業轉型概況表

項次	公司名稱	概況簡介
1	漢翔航空工業股份有限公司	(1)與國外廠家合作生產UH-1H直升機、F-5E/F噴射戰轟機，並自行研製完成IDF戰機等各型飛機。 (2)民國85年7月1日改制為經濟部所屬之『漢翔航空工業股份有限公司』。
2	空軍第二後勤指揮部	(1)負責維修空軍S-70C、C-130、E-2T、T-34、UH-1H、500MD等型機，空軍二指部整廠均以國有民營方式於93年1月1日釋出民營。 (2)規劃投資比例為國外40%、國內60%。國內持股部分，分配比例為漢翔35%、華航20%、亞航20%、長榮20%、工研院5%。國外部分，洛克希德馬丁公司40%。 ⁵
3	聯勤第三〇二廠被服廠	(1)聯勤第三〇二廠主要生產產品為軍帽、軍便服、軍用夾克、迷彩服、碳纖式防護服、及特種服裝等，為國軍經理品專業生產工廠。 (2)民國92年10月28日由向邦公司取得經營權。 ⁶
4	國防部軍備局中山科學研究院	(1)研發完成多項軍工產品，如經國號戰機、各型地對空、攻船及空對空飛彈武器系統(天弓、天劍、雄風)、艦用戰鬥系統、各式雷達、指管通情與資訊防護系統。 (2)民國99年3月1日行政院訂立《國家中山科學研究院設置條例草案》送立法院審查中。 ⁷

作者整理

表2 中共10大軍工集團公司暨軍工投資公司概況表

項次	公司名稱	概況簡介	營運績效(單位:人民幣)
一	中國核工業集團公司(CNNC)	中共核武器及核技術的發展重心，目前為國有獨資企業，現由100多家企事業單位和科研院所組成，從事核電發展的技術開發、核電設計和核燃料供應。 ⁸	1999年註冊資本199億元，2009年底集團資產總額為1,864.30億元，負債總額1,381.75億元，當年主營業務收入343.84億元，利潤總額53.52億元。
二	中國核工業建設集團公司(CNECC)	是中共一家以核電工程、核工程、國防工程建設為主導的產業體系，現旗下擁有20家控股上市公司。 ⁹	該集團公司承建中共全部6座核電站、11臺核電機組的工程建設，並積累了多種核反應爐工程的建造經驗，全面掌握了百萬千瓦級核電站建造能力。
三	中國航天科技集團公司(CASC)	中共航太科技工業的主導力量，擁有中共運載火箭技術研究院等8個大型科研機構，以及中共衛星通信集團公司等11家專業公司、8個區域性航太產業基地、8家境內外上市公司等等，軍工活動主要從事運載火箭、人造衛星(北斗衛星)、載人飛船和戰略、戰術導彈武器系統的研究設計，並也經營國際商業衛星的發射服務。 ¹⁰	集團公司資產總額達1,553億元，2009年集團公司營業收入近700億元，利潤總額超過70億元。

- 5 〈空軍二指部明年移轉民營〉，《大紀元》新聞，<http://www.epochtimes.com/>（檢索日期：2011年10月5日）。
- 6 吳怡德、林忠群，〈國防科技工業機構委外經營管理之模式與個案探討〉，《遠東學報》，第22卷第1期，民94年3月，頁41。
- 7 立法院第7屆第5會期及第8屆第1會期《國家中山科學研究院設置條例草案》，<http://www.ly.gov.tw/innerIndex.action>（檢索日期：2011年7月23日）。
- 8 中國核工業集團公司，<http://www.cnncc.com.cn/>（檢索日期：2012年1月21日）。
- 9 同註8。
- 10 中國航天科技集團公司，<http://www.spacechina.com.c25/index.html>（檢索日期：2012年1月21日）。

四	中國航天科工集團公司 (CASIC)	現有7個研究院、2個科研生產基地、6家上市公司、600餘戶企事業單位，遍布各地。主要軍工產品為「導彈系統」，如FB-6A車載防空、LY-60(N)艦空、LY-60地空導彈、FN-6可攜式導彈、CH-3及PW系列無人機武器系統、FT-1精確制導炸彈、WS系列多管火箭彈、（紅旗及東風導彈）。 ¹¹	2010年資產總額1,371億元，營業收入904億元，實現利潤總額67.6億元。
五	中國航空工業第一、二集團（2008年合併組成中國航空工業集團公司）(AVIC)	旗下擁有大中型航空工業企業53家，科研院所31個，從事航空外貿、物資供銷、科技與產品開發等專業公司與事業單位19個，主要軍工產品飛豹殲擊轟炸機、轟6系列轟炸機、空中加油機、梟龍、山鷹教練機、殲10戰機及（殲20隱形戰機）、空對空導彈等。 ¹²	1. 2009年資產總額3,931.8億元，營業收入1,708.72億元，實現利潤總額92.66億元。 2. 2009年美國《財富》雜誌公布世界500強企業排名第426位，2010年排名330位。
六	中國船舶工業集團公司 (CSSC)	旗下有造修船企業、船舶研究設計院所、船舶配套企業及船舶外貿公司約60家獨資和持股企事業單位，主要軍工產品為導彈驅逐艦、導彈護衛艦、新型導彈快艇、綜合補給艦、綜合遠洋測量船等大量現代艦船。 ¹³	1. 2010年資產總額1,807億元，營業收入882億元。 2. 2005、2010年分別進入世界造船集團前五強及三強。
七	中國船舶重工業集團公司 (CSIC)	旗下擁有46個工業企業、28個科研院所，8個國家級重點實驗室，7個國家級企業技術中心，150多個大型實驗室，主要軍工產品彈道導彈核潛艇、79-A型舟橋、神州導彈驅逐艦、（瓦良格號航母）等。 ¹⁴	1. 1999年註冊資本121.3億元，2009年底，資產總額2,646.12億元，負債總額1,985.30億元，營業收入1,210.94億元，利潤總額74.78億元。 2. 2011年美國《財富》世界500強第462位。
八	中國兵器工業集團公司 (NORINCO GROUP)	旗下擁有12家控股上市公司，133家工廠，主要軍工產品包括坦克裝甲車輛（99式主戰坦克）、火炮、導彈、砲彈等軍品的研製生產，同時也開發民用商品，尤其在重型汽車、工程機械等領域。 ¹⁵	1. 2010年底資產總額2,283.7億元，營業收入2,410.35億元，利潤總額67.59億元。 2. 2011年美國《財富》世界500強排名第250位。
九	中國兵器裝備集團公司 (CSGC)	旗下擁有研發、生產、貿易企業近60家，主要軍工產品包括大軍品、車輛、新能源、裝備製造，其中95式步槍為代表作。 ¹⁶	1. 1999年註冊資本126億元，2009年底資產總額1,898.80億元，負債總額1,381.44億元，主營業務收入1,920.86億元，利潤總額55.82億元。 2. 2010年美國《財富》雜誌世界500強排名第275位。

11 同註10。

12 中國航空工業集團公司，<http://www.avic.com.cn/>（檢索日期：2011年7月21日）。

13 中國船舶工業集團公司，<http://www.cssc.net.cn/>（檢索日期：2011年7月21日）。

14 中國船舶重工業集團公司，<http://www.csic.com.cn/>（檢索日期：2011年7月21日）。

15 中國兵器工業集團公司，<http://www.cngc.com.cn/cn/>（檢索日期：2011年7月21日）。

16 中國兵器裝備集團公司，<http://www.csgc.com.cn/index.html>（檢索日期：2012年1月21日）。

十	中國電子科技集團公司 (CETC)	旗下所屬二級成員單位55家，三級公司184家，有6家公司是上市公司，並擁有15個國家重點實驗室、4個研究應用中心、9個研發中心、有20個博士後科研工作站，主要軍工產品包括空警2000、空警200預警機、空中方陣、雷達方陣、通信方陣系統等。 ¹⁷	2010年底資產總額970.86億元，當年營業收入548.87億元，利潤總額53.15億元。
十一	中國保利集團公司 (Poly Group)	2010年中國新時代控股（集團）公司涉軍業務併入中國保利集團公司。從事軍民品貿易、房地產開發、文化藝術經營、礦產資源領域投資開發、民爆器材生產與爆破服務為主業。 ¹⁸	1. 2010年底，集團總資產2385億元。 2. 集團公司旗下擁有保利房地產（集團）股份有限公司與保利（香港）投資有限公司兩家境內外上市公司。 3. 該公司為中共重要投資公司及軍品貿易公司。

作者整理

參、兩岸軍工產業管理法制的架構

兩岸軍工產業管理法制，歸納共同的特色，均在國家法制有效掌控下，採取逐步開放的營運方式，並適度引進市場競爭機制加以進化，以下就兩岸軍工產業的職能及組織，在彼此國家法制架構下作定位分析比較。

一、基礎法層次

我國「憲法、國防法、兵役法、國軍聘用及雇用人員管理作業要點」等法制，架構軍政軍令一元化組織特性，而中共地區則因「憲法、國防法、立法法、兵役法、文職幹部條例、文職人員條例」等法制，架構軍政軍令二元化的組織特性，其基礎法制比較（如表3）。

表3 兩岸軍工產業基礎法制概況

我國			中共 ¹⁹	
類別	法目	內容概況	法目	內容概況
組織架構法制	憲法	立法目的： 總統統率全國陸、海、空軍。中華民國之國防以保衛國家安全，維護世界和平為目的（憲法第36、137條）。	憲法	立法目的： (1) 武裝力量的任務是鞏固國防，抵抗侵略（憲法第29條）。 (2) 中央軍事委員會領導全國武裝力量，組成份子包含主席、副主席及委員，採主席負責制（憲法第93條）。
	國防法	國防體制架構： 總統、國家安全會議、行政院、國防部（國防法第7條）。	國防法	國防體制架構： (1) 中央軍委會有決定武裝力量的武器裝備體制和武器裝備發展規劃、計畫，以及協同國務院領導和管理國防科研生產之權（國防法第13條）。

17 中國電子科技集團公司，<http://www.cetc.com.cn/>（檢索日期：2012年1月21日）。

18 中國保利集團公司，<http://www.poly.com.cn/g299.aspx>（檢索日期：2012年1月21日）。

19 中共軍事法規資料庫，《中國軍網》，<http://www.chinamil.com.cn/>（檢索日期：2011年7月21日）。

人員管理法制		國防工業發展： 行政院所屬各機關應依國防政策，結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，向外採購時，應落實技術轉移，達成獨立自主之國防建設。（國防法第22條）		(2)武裝力量是由「解放軍現役部隊和預備役部隊、武裝員警部隊、民兵」組成（國防法第22條）。
				國防工業發展： (1)國防科技工業實行軍民結合、平戰結合、軍品優先、以民養軍的方針（國防法第29～31條）。 (2)國家對國防科研及生產實行統一領導和計畫調控，並提供國防科研企業事業單位必要的保障條件和優惠政策（國防法第32條）。 (3)國家採取必要措施，培養和造就國防科學技術人才，創造有利的環境和條件，國防科學技術工作者應當受到尊重，提高應有待遇，保護權益（國防法第33條）。 (4)實行國家軍事訂貨制度，保障武器裝備和其他軍用物資的採購供應（國防法第34條）。
	國防部組織法	國防工業發展： 國防部掌理關於國防科技與武器系統之研究及發展事項（國防部組織法第4條）。	立法法	國防法制權限： 中央軍委會依據憲法及法律，有制定、廢止及修改軍事法規之權（立法法第93條）。
	國防部軍備組織條例	國防工業管理組織： (1)軍備局主管國軍軍備整備事項（國防部軍備組織條例第2條）。 (2)軍備局為執行軍備整備事項，得設研究發展機構、執行機構及訓練機構（國防部軍備組織條例第5條）。		
人員管理法制	兵役法	軍隊組織基本成員： 軍人區分「軍官、士官及士兵」，並依照兵役種類再區分「常備役、預備役、補充役、後備役」等（兵役法第6、7、24條）。	兵役法	軍隊組織基本成員： 解放軍軍人編制，區分為現役軍人、預備役軍人、軍校學員、民兵（兵役法第17、25、30、36條）。
	國防部組織法	文官制度： 按「國防部組織法」部本部編制611員中，須編設3分之1文官，即204個文職編制員額（第15條）。	解放軍文職幹部條例	文官制度： (1)中國人民解放軍文職幹部，是被任命為初級以上專業技術職務，或者辦事員級以上職務，不授予軍銜的現役軍人，是國家幹部隊伍的組成部分。文職幹部按照工作性質分為專業技術文職幹部和非專業技術文職幹部（解放軍文職幹部條例第2條）。 (2)文職幹部的編制範圍：(一)科學研究、工程技術、醫療衛生、教學、新聞、出版、圖書、檔案、文化藝術、體育等單位的部分專業技術幹部職務；(二)機關、院校、醫院等單位部分從事行政事務、服務保障的幹部職務；(三)其他需要編制文職幹部的職務（解放軍文職幹部條例第8條）。

國軍聘用及雇用人員管理作業要點	非軍人成員： (1)國軍聘用、雇用人員類別區分「編制內聘雇人員」及「編制外聘雇人員」，其種類計有「基金聘雇人員（民診聘雇、監所聘雇、評價聘雇（生產作業）、服務作業雇、特約聘雇、軍儲聘雇等）、科技聘雇人員、臨時聘雇人員」（國軍聘用及雇用人員管理作業要點第2、3點）。 (2)國防部所屬聘雇人員權利義務適用勞基法（勞基法第3條、國軍聘用及雇用人員管理作業要點第6、7點）。	解放軍文職人員條例	非軍人成員： 文職人員，是指按照規定的編制聘用到軍隊工作，履行現役軍官（文職幹部）同類崗位相應職責的非現役人員；另依勞動合同法第2條規定，軍工企業與勞動者建立勞動關係，訂立、履行、變更、解除或者終止勞動合同，也適用該法。（解放軍文職人員條例第2條）。
-----------------	---	-----------	---

作者整理

二、技術周邊配套法制

兩岸軍工產業的發展除了基礎法制度支撐產業基石架構外，對於產業的框架發展，也以激勵人員、促進發展及支援措施等配套

法制併同實施（如表4）。

肆、從軍事強國發展經驗分析兩岸軍工產業的法制管理

表4 兩岸軍工產業技術周邊配套法制概況

類別	我國		中共 ²⁰	
	法目	法規規範內容概略	法目	法規規範內容概略
激勵人員法制	陸海空軍獎勵條例（國防部主管）	規範「科技軍官、文職人員及聘雇人員」與其他軍人同一獎勵制度，其餘無特別獎勵措施。	專業技術重大貢獻獎暫行規定（軍委會主管）	規範推動軍隊科學技術事業的發展，獎勵重大貢獻科學技術專業人才，其中獎勵金列入軍隊經費預算。
促進發展法制	國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法（國防部主管）	規範國防部所屬從事國防科技工業可配合促進相關產業發展，將其使用財產設施全部或一部委託民間經營。	武器裝備採購條例（軍委會主管）	規範軍隊採購計畫、採購政策、採購程序及契約訂立，迄至2011年6月已建立900家「單位裝備承製名錄」， ²¹ 藉以管理軍隊裝備市場機制。
	國防部科技工業機構產品銷售辦法（國防部主管）	規範銷售科技工業機構自行或與法人團體合作或相互委託研發軍品或軍民通用等產品。	軍品出口管理條例（軍委會主管）	規範軍品貿易公司之設立，以及強化對軍品出口的統一管理，維護正常的軍品出口秩序。
	國防部科技工業機構與法人團體從事研發產製維修辦法（國防部主管）	規範科技工業機構與法人團體合作或相互委託相關研發、產製或維修等事務。		

20 同註19。

21 李清華、田兆運，〈解放軍裝備承制單位名錄發佈 近900家民企上榜〉，《新華網》，<http://news.china.com/domestic/945/20110607/16582863.html>（檢索日期：2011年7月23日）。

支援措施法制	國防部科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法（國防部主管）	規範有關國防預算支用之研究發展成果的權利歸屬，以及運用秩序。	國防專利條例（軍委會主管）	規範保護國防發明專利權及審查程序，並由轄下國防專利局建立「國防專利補償費」，給予權利人的補償措施，藉以兼顧科技發展及發明激勵。
	國軍軍品生產作業規定（國防部主管）	規範國軍軍品生產能結合施政計畫，滿足三軍需要，並充分有效運用各生產工廠能量，以達均衡計畫生產之目的。	軍工企業股份制改造實施暫行辦法（軍委會主管）	規範引進市場資金，提高軍工企業開放程度及競爭能力。
			仲介機構參與軍工事業單位改制上市管理暫行規定（軍委會主管）	規範仲介機構參與軍工企業控股、改制、上市等經濟活動的管制，建立有效控制及改革發展機制。
	科學技術基本法（教育部主管）	科研採購特殊制度：第6條規範公立學校、公立研究機關（構）、法人或團體接受政府補助、委託或出資之科學技術研究發展而辦理採購時，不適用政府採購法之規定。	立法法（人民大會主管）	國防法制權限：中央軍委會依據憲法及法律，有制定、廢止及修改軍事法規之權（立法法第93條）。
	公司法（經濟部主管）	政府投資制度：第128條規範政府或法人均得為公司發起人。		
	政府採購法（工程會主管）	軍事採購制度：第104條規範軍事機關之採購，除國家面臨戰爭、戰備動員或發生戰爭等特殊條件外，應依政府採購法規定辦理。		

作者整理

兩岸軍隊政府部門均投入為數不少的軍事投資，無非在於強化國防建設的永續經營，然從全球的軍工產業的分布運作上觀察，大致離不開「政府部門的職能」及「企業組織」等兩個面向議題，其中政府部門職能的管理模式，係因國防軍工產業攸關國家安全，必須對其實施國家或政府的管理調控，故主要內容有「發展戰略、投資、科研生產、軍品採購，主要手段執行政策、法規、規劃、標準、監督」等；而企業組織形式，則由於國防產業屬於公共產品範疇，主

要依賴於政府採購，因此在發展初期，國防軍工產業無一例外都採用國家主導的模式，包括美國、俄羅斯、法國、德國等國家，國防部下屬的軍工廠和國有企業承擔了政府採購絕大部分武器生產任務，但隨著國際戰略環境的變化，各個國家都逐漸的將軍工企業私有化，形成了在政府監管下自由發展的格局（如表5）。²²更尤其軍事強權美國，為鼓勵軍工產業創新發展，訂立的法律條款有近900項規定，幾乎是整套國防採購管理機制，主要性的立法有《國防生產法》、《武裝部

22 長城證券公司，〈國外軍工產業格局及其發展趨勢〉，《國防科技工業》，2007年第12期，頁37-40。

表5 軍工產業的政府職能管理及軍工企業組織形式

	政府管理模式	軍工企業組織形式
美 國	國防科技工業的管理架構： 國會、總統、國防部和三軍來決策和實施。	企業經營權： 主要區分私有私營企業、國有國營企業、國有私營企業三大類。 企業規模： 分為主承包商、分承包商、零部件供應商三大類。
俄羅斯	國防科技工業管理體制： 由多個部門的設置分向國家綜合部門融合，並逐步形成了總統、政府及軍貿公司組成的縱向管理體制。	現有國防工業企業約1,630 家，軍事科研機構650 家，國防工業體系區分三類： (1)以軍品為主的國有企業。 (2)軍民品並重的國家參與股份公司。 (3)完全私有化企業。
法 國	國防科技工業的管理架構： 由議會、總統及國防部，分別承擔各自任務。	主要分為國有國營企業、國有私營企業和私有私營企業三種： (1)國有國營企業為國防部武器裝備總署所屬的軍工企業，以軍品生產為主。 (2)國有私營企業主要分布在航空航天、動力推進、火炸藥及軍用車輛等領域。 (3)私有私營企業主要從事軍用電子設備和部分兵器製造業務，也兼顧軍、民品生產。
英 國	國防科技工業的管理架構： 國會、首相及國防與海外政策內閣委員會是國防工業的最高決策機構。 國防部、貿易與工業部和原子能總局等是政府管理部門。	(1)以私有私營企業為主體。 (2)企業內部實行股份制，企業同軍方是合同訂貨關係。 (3)企業之間是以主承包商牽頭而形成的分工協作關係。
德 國	國防科技工業的管理架構： 議會、聯邦總理及總理領導下的內閣委員會是國防工業的最高決策機構。 國防部總裝備部具體負責國防工業管理。	(1)沒有政府所屬的國有軍工企業，國防科研和生產基本由民間企業、地方科研機構和一些高等院校承擔。 (2)軍工企業數量多，規模較小的多達2萬家，而規模較大有30 多家，並承擔國防部50%以上的訂單。
日 本	國防科技工業的管理架構： 政府、軍隊和民間企業行會。	沒有嚴格意義上的獨立的國營軍工企業，其國防自衛隊所需的武器裝備都是由私營企業生產製造。

資料來源：長城證券公司，〈國外軍工產業格局及其發展趨勢〉。

隊採購法》、《國防工業儲備法》、《國防合同法》、《合同競爭法》、《反托拉斯法》、《誠實談判法》、《購買美國貨法》、《聯邦採購條例》、《聯邦採購條例國防部補充條例及三軍補充條例》等等，這些法

律條款明確規定武器裝備研製生產的流程和步驟，以及鼓勵私營企業參與科研競爭的措施和辦法，也確保了國防科研生產項目能充分軍民通用，更使科研採購競爭有序，藉以防止國防採購上的欺詐行為，²³可見軍事採

23 張偉，《美國民間機構參與國防研發的政府引導研究》（中國國防科技技術大學碩士論文，2005年11月），頁14。

購制度也攸關著國防科技的提升。

兩岸軍工產業從前文基礎法制的比較上，均定位為「軍備發展之軍事事務」，並由一主管機關主導（我國為國防部軍備局、中共為中央軍委會總裝備部），而內部組織成員則包含「軍人、文人及聘雇人員」。但是中共在基礎法層次，因為《憲法》第80、89、93條及《國防法》等其他有關法律，其武裝力量管理區分為「中央軍委會」及「國家主席」二大領導架構（軍政軍令二元化），中央軍委有制定軍事法規，發布決定和命令之權，同時國家級的基礎法《立法法》，亦將軍事法規之訂立、執行及廢止等權，授由軍委會統一定，藉以強化軍事運用法制的彈性空間。

另觀察2007年美國防務新聞統計顯示，2006年世界100強軍工企業中有41家是美國民間企業，並佔世界軍工市場中近2/3的銷售額，且從2002年起，世界軍工10強的10%是上市公司，2003年世界軍工15強的10%是上市公司，2004年世界軍工20強的95%是上市公司，2005年度全球前10家軍工企業中有80%以上是上市公司，可見市場化和資本概念對於軍工企業的發展，起了積極的推動作用。²⁴2011年2月21日斯德哥爾摩國際和平研究所(SIPRI)發布的「2009年全球百大軍工企業排名數據(The SIPRI Top 100 arms-producing companies, 2009)」，²⁵全球知名的重工業、汽車業、電子業，如三菱(Mitsubishi)、川崎(Kawasaki)、NEC、三星(Samsung)、申寶(SAAB)、飛雅特(Fiat)、通

用(General Dynamics)等公司竟紛紛進入軍工產業市場，所以多數國家的軍工產業在國家政策發展支持下，確實也開始讓民間企業及資本進行產業經營。

再論及技術周邊配套法層次，兩岸也熟知與國防產業須引進企業管理有關的財經、經貿、商事、智慧財產概念之法設計，也認知資本市場激勵理論對於軍工產業經營成本、獲益、人才投資及技術提升等，有連動性影響，所以在激勵人員、促進發展及支援措施等面向上，均訂立了管理法規，諸如我國在國防法的獎勵國防自主政策下，訂立了《國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法》、《國防部科技工業機構產品銷售辦法》、《國防部科技工業機構與法人團體從事研發產製維修辦法》等國防三子法，由主管軍備機關「國防部軍備局」統籌運用國防科技機構能量，並以《國防部科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法》建立及規範國防自主及產業技術授權移轉秩序，故使得國內產業可以藉由國防部所規劃的國防科技機構取得國防市場的獲利；在中共則藉由軍事法令的一條鞭特色，在公司企業組織的架構下，實施軍事採購、軍品貿易外銷、國防專利及特殊有功人員獎勵等制度，來提升國內軍工人才及技術的產能。

再者也發現兩岸軍工產業，因創造產業市場的外在「軍事採購制度」，以及對於產業組織內在的「企業化管理制度」，關係著軍工產業的整體發展。

一、軍事採購制度

24 黃艇，《民間資本進入軍工產業的效果分析》（中國復旦大學碩士論文，2009年），頁3。

25 “The SIPRI Top 100 arms-producing companies, 2009”，斯德哥爾摩國際和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)，<http://www.sipri.org/>（檢索日期：2011年7月15日）。

我國因《政府採購法》第104條規定軍事機關採購，應依政府採購法辦理，除在特別情形下始可排除，如因應國家面臨戰爭、戰備動員或發生戰爭、機密或極機密之採購、確因時效緊急，有危及重大戰備任務之虞、以議價方式辦理之採購等。又政府採購招標方式依該法第26條規定，只有「公開招標、選擇性招標及限制性招標」三類，而軍事採購係直接攸關國家安全，且採購之物品為軍事科技武器，非民生一般消費品，是否可與政府一般採購只特重公平公開，恐值得深思。

反觀我國也為配合提升科學技術水準及發展政策，在《科學技術基本法》第6條第3項規定科研採購不適用政府採購法，若軍事採購關係著國防科技工業的提升，實在不應與一般政府採購等價，又《國防法》第22條所強調的「發展國防工業及建立國防自主」立法目的，更可確認軍事採購應有其特殊性，實非僅是「建立公平、公開之採購程序」而已。

再者，雖然我國訂有《特殊軍事採購適用範圍及處理辦法》，然其法位階僅居於法律下階的「法規命令」層次，《國防法》也未如《科學技術基本法》排除《政府採購法》適用機制，若想要以「法規命令」或「行政規則」跨越政府採購法的法律保留制度，恐非容易，況且政府採購法主管法規機關非國防部，倘若真遇「因應國家面臨戰爭、戰備動員或發生戰爭」情況，再以軍事採購來投資建設軍工產業，或修訂軍事採購制度以資因應，恐怕「追悔莫及」。

至於中共依據《立法法》第93條及《政府採購法》第86條規定，有關軍事採購法規由中央軍事委員會另行訂定，此賦予軍事採購的特殊性，參究國際間對於軍事採購中，涉及民品或者保密性不高的採購，始納入政府採購的範圍，餘涉及國家安全和機密時，其採購過程難以遵循公開透明原則，也不可能完全按照一般政府採購法規定方式和程序進行採購，所以中共從1995年起即進行軍隊採購體制的改革，2001年11月中央軍委批准《總後勤部關於軍隊物資、工程、服務採購改革總體方案》後，採購改革正式啟動，並陸續頒布實施《軍隊物資採購管理規定》，公開除軍事和商業秘密外的軍隊採購訊息，更制定有關《軍隊物資採購機構管理規定》、《軍隊物資採購人員專業技術職務等級與資質認證管理規定》和《軍隊物資採購條例》等法規專責規範軍事採購機制，同時也在「第11個五年計畫(2006-2010)」中建立獨立的軍事採購法規制度。²⁶

二、企業化管理制度

目前兩岸也積極地將企業化管理制度注入軍工產業的轉型，在我國是推行「中山科學研究院」轉型為行政法人的組織改造，在中共則是實施軍火集團公司企業股份制的營運改造，兩者均強調在政府有效監督下，實施企業化管理，俾使整體軍工產業永續經營。

(一)我國中山科學研究院的轉型

我國為推動中科院轉型改造，則順應世界潮流，將科研組織的發展去「公務行政化」，訂立《國家中山科學研究院設置條例》，使「國防部軍備局中山科學研究院」

26 〈關於軍事採購問題〉，《中國政府採購網》，http://www.ccgp.gov.cn/zycg/cgfszshd/fuze/201009/t20100929_1150385.shtml（檢索日期：2008年12月16日）。

轉型成為行政法人化（如表6），²⁷並在國家有效監督及控制下，逐步開放經營管理模式，藉企業管理機制的引進，使得國防研發與產業發展併重，真正落實國防自主的國家建軍理念。

中科院轉型為行政法人，在組織營運、採購、財務、人事自主及法令鬆綁的架構下，採以「公司治理」方式經營組織體，並自行承擔營運成本及退場機制，確實符合全球軍工產業發展方向，同時藉由去公務行政化的法人主體來擔負國家任務，在國防投資捐補助機制及採購政策的雙重指導下，促使轉型的中科院基於營運的考量，能更有廣

度及深度執行國防自主任務。至於中科院的轉型只是我國軍工產業改造的開始，其肩負著國防產業結構的轉型及技術落實深耕的角色，就如同當年工研院轉型所帶動臺積電、聯電等科技產業在臺深耕發展成為電子科技王國的角色一般，具有時代意義，所以後續如何所帶動以市場良性競爭引導國防武器研發能量，才是國家軍工產業發展的重頭戲。

（二）中共軍火集團公司的企業股份制

在高新技術的衝擊之下，中共如同其他國家一樣，逐漸開放國防工業領域，允許民營資本的適度進入，2002年共產黨的十六大報告就指出「要深化國防科技工業體制改

表6 《國家中山科學研究院設置條例》的特點（行政院101年2月16日送立法院最新版本）

特點	經營模式
國家任務賦予 （第1～3條）	基本架構： 中科院為國家行政法人，其監督機關為國防部。 營運範圍： 國防科技及主要武器裝備、軍民通用科技的研究發展、生產製造及銷售，國防科技合作、技術交流及人才培育、配合國防重大演訓及戰備事務推行等。
法令鬆綁及政策指導 （第4～6、33～39條）	營運模式： (1)人事、採購、預算法令鬆綁。 (2)採行國防投資捐補助及自給自足，並且採「不適用」政府採購法政策。 法制運作： 中科院有關業務範圍、機密保護、採購規範及經費來源，並應擬訂組織章程、人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章，提經董事會通過後，報請國防部備查或核定。
企業組織決策 （第7～18條）	營運成員： (1)中科院設董事會，置董事11人至15人，監事3人至5人，由國防部遴選政府相關機關代表、相關學者專家等提請行政院院長聘任之。 (2)中科院置董事長1人，由國防部就董事中提請行政院院長聘任之，綜理院務；置院長1人，由董事長提請董事會通過後聘任之。
國家監督管理 （第20～23、35、38、44條）	評鑑制度： 建立績效評鑑、上繳盈餘及解散機制。 監督機制： 立法院、審計部、國防部三方監控。

作者整理

27 立法院第8屆第1會期《國家中山科學研究院設置條例草案》，《立法院》，<http://www.ly.gov.tw/innerIndex.action>（檢索日期：2012年3月31日）。

革，堅持寓軍於民，建立健全競爭、評價、監督和激勵機制」，十六屆三中全會更做出的《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，以及2005年國務院發布的《鼓勵非公經濟發展的若干意見》，都允許非公有資本進入國防科技工業建設領域，2005年施行的《武器裝備科研生產許可實施辦法》，2007年再專門針對國防科技工業投資體制訂定的《關於深化國防科技工業投資體制改革的若干意見》亦規定「民營企業只要獲得了裝備科研生產許可證，即可參與放開類和限制類國防科技工業投資」，一連串的政策文件頒布後，²⁸中共亦深知

軍事法律可以規制軍隊建設戰略目標選擇，軍隊編制體制、武器裝備、作戰樣式、指揮關係、後勤裝備保障等等，各項軍事體制也必須靠軍事法制來維持發展定性。²⁹

所以在2007年11月15日國防科工委頒布了《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》和《仲介機構參與軍工企事業單位改制上市管理暫行規定》兩個文件（如表7），進行軍工企業的商業「股份制」改造，並藉以吸引民間資本，以「股份」形式挹注軍工企業，³⁰強化企業發展本錢。

兩辦法的執行內容，則是將軍工企業區分「國有獨資（或國有全資）、國有絕對

表7 《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》和《仲介機構參與軍工企事業單位改制上市管理暫行規定》特點

法案特點	《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》	《仲介機構參與軍工企事業單位改制上市管理暫行規定》
立法依據及目的	依據： 為推進和規範軍工企業股份制改造工作，係根據《國防科工委發展改革委國資委關於推進軍工企業股份制改造的指導意見》及《中華人民共和國公司法》將軍工企業改制為有限責任公司或股份有限公司（第1～2條）。	依據： 為規範仲介機構參與軍工企事業單位改制及上市，係根據《國防科工委發展改革委國資委關於推進軍工企業股份制改造的指導意見》制訂該辦法（第1條）。
	目的： 確立軍民結合及寓軍於民的改革方針，並且鼓勵境內資本及有條件地限制外資參與軍工企業的改制（第3～4條）。	目的： 該辦法允許承製軍品的軍工企事業單位及其控股的境內上市公司在改制上市等活動中，可由提供資產評估、審計、法律事務、證券發行保薦及常年仲介服務的境內仲介機構協助參與（第2條）。
權責機關	「國防科學技術工業委員會（簡稱國防科工委）」（第7條）。 ³¹	國防科工委（第4條）。

28 潘坤，《民間資本進入國防工業領域的法律路徑構建》（中國政法大學碩士論文，2010年），頁1。

29 薛洪、樊志彪，〈政治工作：黨的領導與依法治軍的有機統一——學習十六大提高依法治軍水準的體會〉，《西安政治學院學報》，第16卷第5期，2003年10月，頁30-33。

30 李衛玲，〈國防科工委官員：軍工企業改制上市開始全面推進〉，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/mil/2007-11/27/content_7152633.htm（檢索日期：2011年7月21日）。

31 國防科工委屬國務院29個部委之一，主要負責組織管理國防科技工業計畫、政策、標準及法規的制定與執行情況監督。2008年3月15日第十一屆全國人民代表大會第一次會議通過的《關於國務院機構改革的決定》，將原國防科工委除核電管理以外的職責都納入到新成立的「工業和資訊化部」；同時，成立「國家國防科技工業局」，並由工業和資訊化部管理。

管制程序	四種類型實施改制（第8～14條）： (1)國有獨資的軍工企業，應改制為一個或一個以上國有企業出資的有限責任公司，鼓勵兩個及兩個以上軍工集團公司（或其他國有企業）對其共同持股。 (2)國有絕對控股的軍工企業，鼓勵境內資本參與其改制，可以在境內資本市場融資。 (3)國有相對控股的軍工企業，鼓勵境內資本以及有條件的允許外資參與其改制，並可以在境內資本市場融資，也可在有條件下到境外資本市場融資。 (4)國有參股的軍工企業，鼓勵採取多種形式、引入境內外資本參與其改制。	涉及軍品業務仲介機構應提出資格審查的申請，並向國防科工委遞交書面資料（第5條）： (1)申請書。 (2)主要負責人、主要出資人及實際控制人的基本情況（應注明是否有外資參股或外資背景）。 (3)章程、最近通過年審的法人營業執照。 (4)行業主管部門頒發的仲介機構及相關業務人員的從執業資格證書。 (5)最近24個月內獲得表彰獎勵及受到處罰的情況。 (6)通過涉密資格審查的文件。 (7)國防科工委要求提交的其它資料。
特殊規定	例外規定： 在非常情況下，國家可依據《憲法》《國防法》和國家有關法律法規，對武器裝備科研生產、裝備採購、戰時動員，以及承擔武器裝備科研生產改制企業等實行特別管制，確保武器裝備科研生產任務的完成和國家安全（第40條）。 懲處： 追究違反規定人員之責任，如罰款、警告、行政處分及刑事移送等等（第41～43條）。	特別限制： 要簽訂保密協定，不得披露軍品訊息（第8～9條）。 懲處： 違反規定者，將予以行政處罰，並依《軍工企業股份制改造實施暫行辦法》相關規定辦理（第13～14條）。

作者整理

控股、國有相對控股、國有參股（含國有股全部退出）」等四種類型實施改制。

伍、結 論

觀諸世界各先進國家政府再造趨勢，均透過政府角色與職能的重新調整規劃，並透過委託外包(contracting out)、公法人(public corporation)方式，將公共服務移轉民間辦理，不僅善用民間資源，而且促使公共服務更有效率與品質，同時也顯示政府角色已轉化為「導航」(navigating)及服務的角色；³²軍工產業的改造亦是如此，據前文比較分析，可得悉政府對於所屬軍工產業的管理，在軍事採購面向，主要規範政府與軍工企業

法人間的契約權利關係，政府為顧客（出資方），軍工企業法人為商家（提供服務方），商家提供服務達到客戶的要求，讓客戶滿意，進而使客戶繼續向商家採購，活絡消費市場（軍工產業），提升使用品質（獲取高品質武器），創造無憂慮的生活（安全的國防環境）；在組織營運面向，軍工產業非一般民生消費品，產業效能及產品的好壞，直接影響國家安全環境，政府以法制技術的工具，操控軍工產業營運，避免肇生公務機關安逸怠惰或民間將本就利、處處營利等情，進而創造國家安全及產業健全的雙贏。

故兩岸政府在軍工產業的管理上，已認知「主從角色」必須調換，政府除於管理制

32 范祥偉，〈行政法人的政策理念與實務運作〉，《人事月刊》，1469期，民92年12月，頁1。

度必須放權外，並要有效地執行監控，讓各個軍工產業熟悉適應國防市場的需求，遵守國防政策法令，才可獲取政府的國防利益，此時的政府始能取得最大軍事投資價值效益，並創造雙贏的軍工產業政策制度。

再者，我國軍工產業的改革已如火如荼地進行最後階段—「高級科研機構（中科院）」改造，然軍事科技實力的提升，並非一蹴可幾，也非科學家獨立可完成，「軍事、科技、法律及管理」等技術結合，攸關著軍工產業體質的昇華，況且現階段我國也伴隨國防組織型態（國防部組織法等6法）及募兵制（兵役法）的改革，軍工產業更是軍隊、軍人及軍事行動的有效支援力量，而軍工產業的企業化管理現已逐步落實，但「軍事採購制度」的蛻變，參考強國經驗是一條必走的路，即使世界民主國家，對於軍事工業採購也非全然開放，我國就算加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的政府採購條約協定(Agreement on Government Procurement, GPA)，受「不歧視原則」等國際經貿法拘束，但開放清單部分實可適度限制，尤其GPA第23條第1項對於「採購武器、彈藥或戰爭物資，或對國家安全或國防目的所不可或缺之採購」，可採取保護措施，故我國即使軍工產業組織活化外，軍事採購度亦要加以改變，就算是美國及中共也均在WTO的GPA協定下，也發展出保護本國軍工產業的單獨法制，我國「軍事採購條例」的訂立，在國防自主及國家安全的考量下，確實有必要。

所以創造產業市場的外在「軍事採購制度」與產業組織內在的「企業化管理制度」，是我國軍工產業整體發展關鍵因素，此也是本文撰寫的宗旨。

收件：101年02月28日

修正：101年04月17日

接受：101年04月23日

作者簡介

林士毓中校，國防管理學院法律系85年班、軍法正規班、輔仁大學法律研究所碩士、國立中山大學中國與亞太區域研究所（法律組）博士生、國家考試土地代書及軍法官特考及格；曾任戒護隊分隊長、軍事檢察官、陸軍軍法官。研究領域：軍事法、戰爭法及中國大陸法制；現任職於中山科學研究院軍法官。