



中 · 共 · 研 · 究

● 作者/Arthur S. Ding and K. Tristan Tang ● 譯者/李昭穎 ● 審者/黃坤銘

中共軍民融合概況

Xi Seeks to Reinvigorate Military-Civilian Integration

取材/2023年4月14日美國詹姆斯頓基金會網站專文(*China Brief*, April 14/2023)



(Source: Shutterstock)

近期國際安全環境嚴峻，習近平再次大聲疾呼軍民融合政策，希冀藉此強化國防科技。未來，前述政策若順利推展，周邊國家與美國將面臨更大軍事挑戰。

引言

2023年3月8日，中共國家主席暨中央軍事委員會主席習近平出席全國人民代表大會(以下簡稱全國人大)時，對共軍與人民武裝警察部隊(以下簡稱武警)與會代表發表談話，呼籲加速發展「一體化國家戰略體系和能力」(新華社，2023年3月8日)。2022年10月，習近平在中國共產黨第二十次全國代表大會(以下簡稱二十大)政治報告中，就國防與軍事部分，闡述「一體化國家戰略體系和能力」關鍵要素：



2018年第四屆軍民融合發展高技術裝備成果展覽暨論壇在北京召開。(Source: 環球網)



「鞏固提高一體化國家戰略體系和能力，加強軍隊戰略規劃統籌、政策制度銜接、資源要素共享。優化國防科技工業體系和布局，加強國防科技工業能力建設。深化全民國防教育，加強國防動員和後備力量建設，推進現代邊海空防建設。加強軍人軍屬榮譽激勵和權益保障，做好退役軍人服務保障工作，鞏固發展軍政軍民團結。」（新華社，2022年10月25日）

習近平「一體化國家戰略體系和能力」願景涵蓋層面極為廣泛且行之有年。2017年10月，習近平在中國共產黨第十九次全國代表大會（以下簡稱十九大）工作報告中，便已提出前述概念：

「加速落實重大項目，深化國防科技工業改革，形成軍民融合深度發展格局，構建一體化的國家戰略體系和能力，完善國防動員體系，建設強大穩固的現代邊海空防，組建退役軍人管理保障機構，維護軍人軍屬合法權益，讓軍人成為全社會尊崇的職業，深化武警部隊改革，建設現代化武裝警察部隊。」（新華社，2017年10月27日）

深耕軍民融合發展

其實，習近平十九大政治報告中亦出現「軍民融合」一詞——或美國國務院所稱之「軍民結合」（美國國務院，2020年6月；新華社，2017年10月27日）。顯然，「一體化國家戰略體系和能力」與軍民融合相關。2018年，習近平於全國人大上闡明兩者關係，其對共軍與武警與會代表表示，施行軍

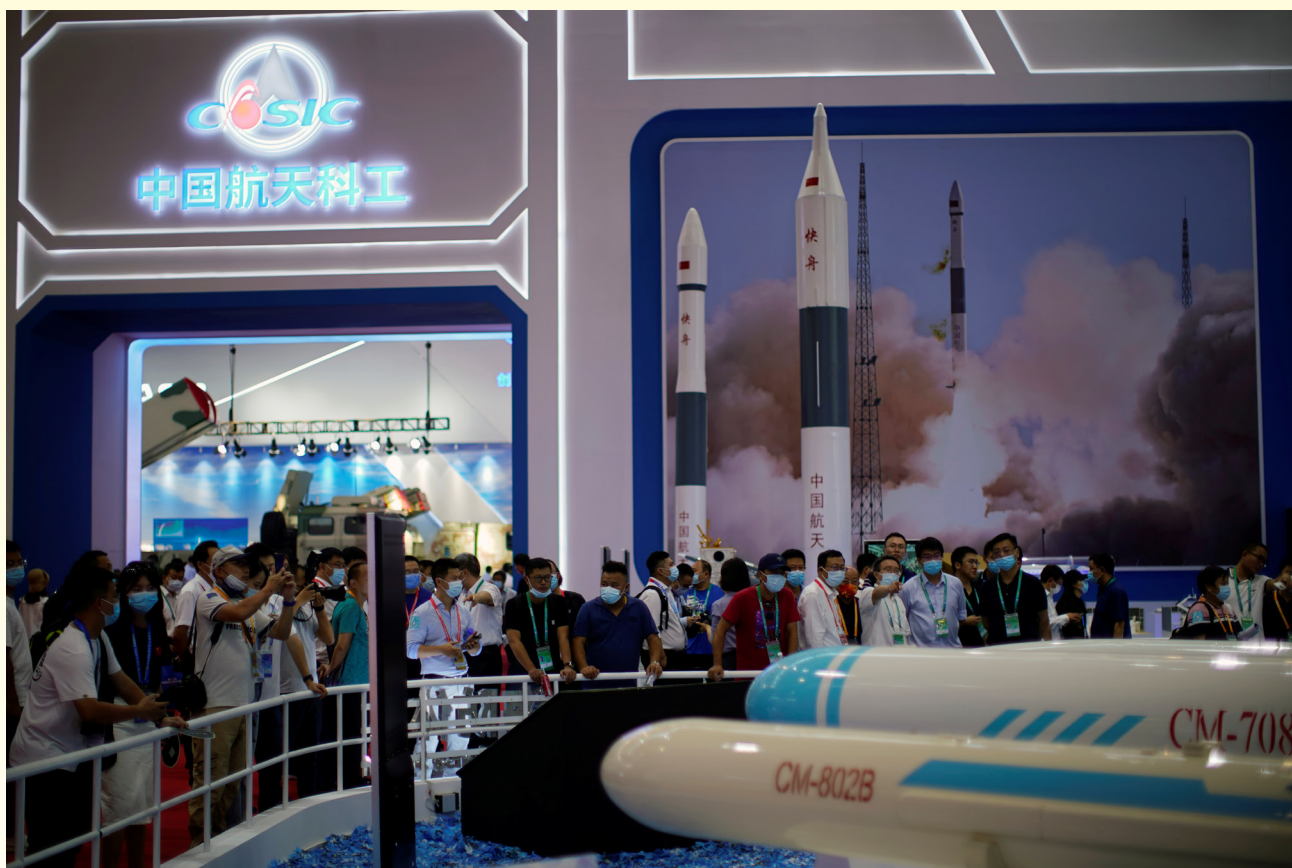
民融合是建立「一體化國家戰略體系和能力」的先決條件（新華社，2018年3月12日）。也就是說，「一體化國家戰略體系和能力」為軍民融合之目標。若要達成「一體化國家戰略體系和能力」，必須實現軍民融合。因此，軍民融合為「一體化國家戰略體系和能力」之工具。

「一體化國家戰略體系和能力」事涉以下關鍵問題：習近平為何強調「一體化國家戰略體系和能力」？該能力為何引起廣泛關注？雖然大多數人支持此觀點，但某些軍民融合計畫執行成效，卻未達到習近平期望。因此，實現「一體化國家戰略體系和能力」尚屬長期目標。習近平目前仍著重「一體化國家戰略體系和能力」，顯示其欲推遲軍民融合計畫執行期程。

習近平關鍵國防政策停滯

2017年6月20日，習近平成立中共「中央軍民融合發展委員會」，以全面推動軍民融合發展目標（新華社，2017年6月20日）。軍民融合係習近平核心國防政策，主要目標是整合社會資源，提升中共國防科技及共軍作戰能力，解決中共國防工業長久以來官僚習氣及效率不彰問題。

每年3月，習近平在全國人大中，對共軍及武警與會代表發表談話，致詞內容顯示其相當重視軍民融合。2013至2018年間，習近平在致詞時皆提及軍民融合的理念及目標。2015年「第十三個五年規劃綱要」中，習近平首度對此提出具體規劃，即建立「國家軍民融合創新示範區」（以下簡稱示範區）（央視網，2016年3月17日）。接著，2018年年初，中共發布示範區第一批官方核准名



中共「軍民融合」與「一體化國家戰略體系和能力」互為因果，也就是說「軍民融合」是後者的基石。(Source: 達志/Reuters)

單(新華社，2018年3月2日)。根據習近平2018年中央軍民融合發展委員會會議指導，示範區是軍民融合各方面作為的模範，著力體制機制創新、軍地(軍方與地方)相關部門資源與政策整合等面向。

但2019至2022年間，習近平全國人大談話內容卻未提及軍民融合。甚至在示範區及其他軍民融合計畫也似乎停擺，導致外界臆測，軍民融合已非習近平近年施政重點。

2018年首次推出示範區後，中共從未再次公開核准名單。由此可見該計畫進度停滯。媒體報導

指出，許多地方政府確實預做準備，但顯然未達中央政府所設定的申請標準。根據報導，中央僅核准山東古鎮口申請案，其餘20多個地方政府申請案全數遭到駁回。¹

新瓶裝舊酒

2022年10月二十大後，軍民融合再次成為習近平首要政策。在二十大政治報告中，習近平強調中共將強化「一體化國家戰略體系和能力」，而在對今年全國人大共軍及武警代表團講話中，亦呼籲加強「一體化國家戰略體系和能力」，以



推動強國強軍(新華社，2023年3月8日)。

此外，習近平2023年講話內容顯示，改革地方國防工業為軍民融合首要任務。每當論及「國防科技」時，習近平慣用「國防科技創新」一詞，顯示科技研發乃當務之急。但2023年，習近平首次強調「國防科技工業」之重要性，顯現前述產業極為重要，為軍民融合、研發創新之重要推手。

其次，習近平強調，中共將重塑國防工業，支持強軍目標，並在戰場上取得勝利。習近平同時呼籲健全組織體系，訂定高效發展模式。前述論述與示範區設立目標相仿，顯示至少在發展模式及設立目標上，仍是習近平軍民融合的主要關切重點。山東省古鎮口是唯一以軍事需求為主設立之示範區，此亦促使中共召開首次軍地工作協調聯席會議，亦促成發展地方國防工業，支援海軍港口後勤任務之需求(人民日報，2017年2月19日；搜狐網，2017年4月16日)。

相較其他國家示範區申請地(如北京中關村及四川綿陽)皆

已發展地方國防工業數十年，而古鎮口直至2008年始發展國防工業，顯示其國防科技能力及資源應難以領先全國(新華社，2017年2月21日)。然而，國防工業發達，則代表產業存在固有慣例及既得利益，傾向抗拒任何改革，較難開創全新發展模式、達到軍民融合標準，因此，不利壯大共軍戰力，進而打贏戰爭。反之，古鎮口這類新興示範區，可能適合試行中央政府政策，瞭解最佳執行做法，發展創新模式。

舉例來說，申請遭駁回的中關村，以長達數十年的資訊科技工業聞名，並帶動產業朝民用面向發展。正因如此，主管機關審核過程中，恐因考量該村難以迅速轉型投入支援共軍作戰，故駁回前述申請。但依公開資料顯示，2018年前，中關村已發展許多軍民兩用技術(如行動網路、積體電路及高階智慧製造)，並發明多款新型軍民兩用產品(如以3D列印產製飛機、火箭及衛星零件)。²

中關村以原發展模式運作，已達到政策目標，獲得高額利潤。若政商軍地間關係發生重

大變化，可能導致預期產出及收入減少，當地政府及業界人士即使未強烈反對，也不願配合調整產業發展方向。

四川綿陽則是另一類低效地方國防工業案例。地方政府試圖改革當地國防工業體系，但仍徒勞無功。當地具有某些重要國防科技機構，如中國工程物理研究院(China Academy Engineering Physics)這種副部級單位，但因前述研究機關與地方政府屬同等行政層級，導致地方政府難以推行創新改革計畫。另外，多數歷史悠久的國防科技機構仍屬「公共機構」，必須遵循嚴格預算支用及任務執行規定，地方政府無法凌駕其上(中國簡報，1月19日)。³基於前述限制，習近平目前似乎決意推行古鎮口模式，正如2023年3月談話內容，將古鎮口當作中共軍民融合的樣板。

結語

國際安全環境日益嚴峻，軍民融合再度成為習近平首要任務，致力提升中共國防科技工業能力及共軍戰力。值得關切的是，中共近期發展的新型武



青島中關村長期發展國防工業，形塑既定發展模式，加上地方政要與業界關係匪淺，較易抗拒中央推動之各項國防工業改革。(Source: Shutterstock)

器，是由轉型失敗、運作不良的國防工業體系研發生產。若本次軍民融合計畫成功推展，將大幅提升中共國防科技發展效率，為鄰近國家及美國帶來更大軍事挑戰。

作者簡介

Arthur S. Ding(丁樹範)為臺灣國立政治大學榮譽教授，具備聖母大學政府及國際研究博士學位。現於臺灣國防大學及政治大學兼任教職，主要研究中共安全相關議題，包括中共國防、黨軍關係及國防工業。

K. Tristan Tang為國立臺灣大學政治學系研究生，主要研究國防經濟及中共外交政策。

Reprint from The Jamestown Foundation with permission.

註釋

1. 請參見：孫浩翔、李湘黔、孟斌斌、湯薪玉，〈軍民融合創新示範區產業集聚問題於對策〉，《國防科技》，2020；馮靜、顧雪松、韓立岩，〈我國軍民融合示範區創新能力評價〉，《科技進步與對策》，2018。
2. 請參見：成卓，〈我國軍民融合創新示範區建設模式、問題與對策〉，《中國經貿導刊》，2018。
3. 請參見：李暉、陳麗娜，〈成德綿軍民融合一體化之綿陽路徑研究〉，《成都工業學院報》，2019。