

“碎片化威权主义”的寿终正寝？：军民融合政策的政策过程

The End of Fragmented Authoritarianism?:

Evidence from Military-Civil Fusion Policy under Xi Jinping

青山学院大学国际政治经济学院教授

林载桓

## 习近平政权下的政策过程

无需多言，习近平执政后，中国政治呈现出与以前不同的面貌。典型的例子就是被称为“顶层设计”的自上而下式的领导风格与决策。当然，在共产党的集权体制下一声令下的上传下达的政治至今基本上没有改变。这里所说的自上而下是指在党中央的主导下，作为整体把握问题，全面解决问题的状况认识与政策实施的方法。这样通过综合性的制度构建推进综合性改革的方法，与注重个别领域的试错及地方自主性的邓小平时代的改革身姿不同<sup>1</sup>。

改革的推进方法中表现出来的这样变化，对长期以来解释中国政策过程的一个有力框架提出了疑问。这个框架就是在改革开放期间关注中国政策过程多元性的“碎片化威权主义（fragmented authoritarianism，以下称‘FA’）”模型。有的主张者断定近年来的变革展现出了该模型的局限，提倡构建其他分析框架<sup>2</sup>。本文将选取习近平政权为了在全球技术竞争中取胜而强力推进的军民融合政策，验证FA模型的妥当性。

## 何谓“碎片化威权主义”模型

首先笔者要整理一下FA模型的内容。FA模型是在权威的分割结构中求得中国官僚体制的最大特质。与否定三权分立、强调共产党在统治的所有领域中核心性作用的表面原则不同，**实际的政策在党政军各自的官僚机构纵横复杂交错中得以形成、实施**。其结果是，**政策过程的实际情况与其说是强制的，**

---

<sup>1</sup> 菱田雅晴、铃木隆《超级大国中国的去向 3 共产党与治理》，东京大学出版会，2016年，第173-174页。

<sup>2</sup> Andrew Mertha and Kjeld Erik Brodsgaard, “Introduction,” in Kjeld Erik Brodsgaard, ed., *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism: Earthquakes, Energy, and Environment*, Routledge, 2018, pp. 4-5.

不如说以**交涉为主**，与其说是**全面的**，不如说具有**渐进的性质**，这是该模型的主要含意。在此，共产党中央领导下的一元且高效的政策过程只不过是单纯的幻想。

因此，要推进新政策的领导者必须在庞大的官僚组织中形成广泛的共识。其努力不仅需要横向，还需要纵向。因为下级组织也掌握着政策实施上的重要资源。因此，政策过程被赋予了在纵横两个方向上进行的**持续性交涉过程**的特征，在该过程中，修改政策内容反而被视为是正常情况<sup>3</sup>。

FA模型定式化是在20世纪80年代后半期，但其解释的妥当性至少到胡锦涛政权时期都被广泛认同。而且如果从政策过程的多元性方面看，可以说因为中国经济的全球化，还使得该模型的射程进一步扩大了。实际上，毛学峰（Andrew Mertha）在2009年提出了将以往的FA模型扩展到大众传媒及非政府组织这些体制外主体的“FA2.0”模型<sup>4</sup>。

总而言之，如果FA模型保持着解释能力，就意味着中国的政策过程实质上依然是通过各类主体间的交涉推进的渐进式过程。那么，习近平政权的政策过程究竟与这样的理论预测相去多远呢？

## 军民融合政策的政策过程

首先笔者要确认的是军民融合政策是中国的改革开放史上前所未有、极具野心的工业革命的尝试。该政策的目标是**通过以高科技领域为中心的军民间合作与竞争提高整个工业的竞争力**，例如，通过扩大民间参与提高武器生产水平仅是其部分要素。因此军民融合政策以众多工业部门为对象，而且致力于各部门内的研究开发与生产供应系统的全面改革。当然，为了使如此大规模的政策取得成果，需要调动国家与市场、以及横跨两者的诸多主体。

原本军民合作促进技术改革的构想本身就不是开始于习近平政权。如果从为了经济发展而重组军民关系的意义上讲，则能够在改革开放的初期找出政策的起源；如果关注国防工业的体质改善这一动机，

---

<sup>3</sup> Kenneth Libenthal and Michael Oksenberg, *Policymaking in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton University Press, p. 23.

<sup>4</sup> Andrew Mertha, “Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization of the Chinese Policy Process.” *The China Quarterly*, 200, 2009, pp. 995-1012.

则可以说是继承了 20 世纪 90 年代末国有企业改革的潮流。而且，现在正在实施的单个政策几乎都是在“军民融合”的口号下于胡锦涛政权时期提出的<sup>5</sup>。

但是，像这样指出与之前的时期及政权的连续性，并非否定习近平政权所推进的军民融合政策的划时代性。习近平政权时期的军民融合政策的一大特征就是将为实现技术改革而开展的军民间合作这一以往的政策构想**重新定位为将国家与市场相结合的新的“发展模型”**这一点。具体而言，重新提出《关于经济建设和国防建设融合发展的意见》，将现有的政策构想提高到国家战略层面。

习近平政权时期的军民融合政策的另一特点是**政策实施体制的刷新**。尤其备受瞩目的是习近平总书记担任主任的中央军民融合发展委员会的成立（2017 年 1 月）。这一举动在通过政策实施体制得以展示领导者的承诺这一点上，相较于连联系政府与军队的协调机构都没能设置的胡锦涛政权，是一个巨大的进展。而且该委员会的成立也意味着哪个主体将主导政策实施。例如，国家发展和改革委员会、国务院国有资产监督管理委员会、全国工商联、军委战略规划办公室、清华大学、陕西省、青岛市、中国航空工业集团的干部出席了该委员会于 2018 年 10 月主办的座谈会。这样的中央动向也被地方沿袭，省级军民融合发展委员会的成立在全国展开，并且正逐渐形成军民间的多种合作体制<sup>6</sup>。

如此看来，军民融合政策的进展可以视为典型地展示了开头谈及的习近平政权时期的自上而下式的领导风格与决策情况。尤其是中央军民发展委员会的成立，确实是组织上的创新，让国内外观察家有理由预测这一政策的“成功”。那么，习近平就任以来的军民融合政策的展开是否否定了 FA 模型的有效性呢？

简单来说，从迄今为止的政策实施状况来看，还无法断定 FA 模型的寿终正寝。因为领导者自身对问题的再定义及组织体制的刷新究竟给政策实施过程带来了多大程度的变化，尚存疑问。具体而言，首先，存在政策实施中的权限分散结构是否消除这一疑问。考虑到制度的惯性及粘性，与军民融合相关的众多“利益集团”错综复杂的利害关系并非是能够简单协调的。例如，作为军民融合政策的最大利害相关者的国防企业的改革。如上所述，历经 20 世纪 90 年代末的国有企业改革，国防工业形成了巨大集团企业在造船、武器、航空等各领域管理从相关装备研发到生产的全部工序的结构<sup>7</sup>。军民融合政策明

---

<sup>5</sup> 作为关于胡锦涛政权所开展的军民融合政策的内容以及政策实施的具体困难与课题，作为人民解放军和政府负责部门从各自的立场进行分析的优质报告书，参见全国人大财经委员会编《军民融合发展战略研究》（中国财经出版社，2010 年）。

<sup>6</sup> 梅阳、纪建强《“条块治理”：军民融合发展中的地方政府》，北京理工大学学报（社会科学版）Vol.23, No.3, 2019, 第 133-142 页。

<sup>7</sup> 全国人大财经委员会编，上述书，第 22-24 页。

显是对这样的国防企业的“独立体制”的挑战，但仅看现时点的政策措施，例如国家发展和改革委员会、国务院国有资产监督管理委员会、以及单个的国防企业与军队的负责部门还看不出具有统一的取向<sup>8</sup>。

其次，即使能够控制中央的国防企业<sup>9</sup>，也存在如何整合在地方快速展开的军民融合政策的实施这一问题。考虑到习近平自身强调具有优越性的中国模式的优势是以地方的创造性应对为源泉的，那么党中央就充分了解过度持续管制及控制并非上策。估计还是会努力通过在抑制相关项目过热的同时给予适度激励来使地方干部的取向尽可能地符合中央的政策意图，但在这方面，目前也尚未提出共通的指导方针。

### 朝“碎片化威权主义”模型 3.0 发展

综上所述，习近平对军民融合政策的做法在问题设定方法、政策实施体制的制度化等方面，都与之前的政权明显不同。但是，另一方面，如果仅看迄今为止的政策实施状况，很难判断为 FA 模型所设想的政策过程的活力已经完全消失。当然，这并不意味着习近平政权的做法以及军民融合政策的“失败”。彻底消除政策实施过程的不确定性或许在中国原本就很困难，或者可能是为了激发一线的积极性而有意地抑制过度的管制及控制的结果。

总而言之，进入习近平时代，中国的政策过程确实出现了结构性变化，必须引入这些变化，进一步改进 FA 模型。可认为目前能够提出两点建议。第一点是需要更明确地整合官僚机构间的交涉过程中内在的阶层性。近年来国家机构改革的目标归根结底在于加强党的权威与权限，必须将这样的动向对政策过程整体带来的影响作为论点。与之相关的另一点是，必须重新思考如何将政策过程中的“人”这一侧面模型化。以往，FA 模型就在尚未充分解释政治精英与组织机构的关系上受到批评，因此相关理论的精细化更加备受期待。

---

<sup>8</sup> Tai Ming Cheng and Eric Hagt, *China's Efforts in Civil-Military Integration, Its Impacts on the Development of China's Acquisition System, and Implications for the U.S. Acquisition Research Program Sponsored Report Series*. Monterey, CA: Naval Postgraduate School, 2020, pp. 24-27, 31-32.

<sup>9</sup> 关于党加强企业控制的动向，参见 Jude Blanchett, “From ‘China Inc.’ to ‘CCP Inc.’: A New Paradigm for Chinese State Capitalism” *China Leadership Monitor*, No. 66, Winter 2020, pp.1-12。特别是关于中央直属的国防企业，进入习近平政权时期，中央委员会的干部人数成倍增加。