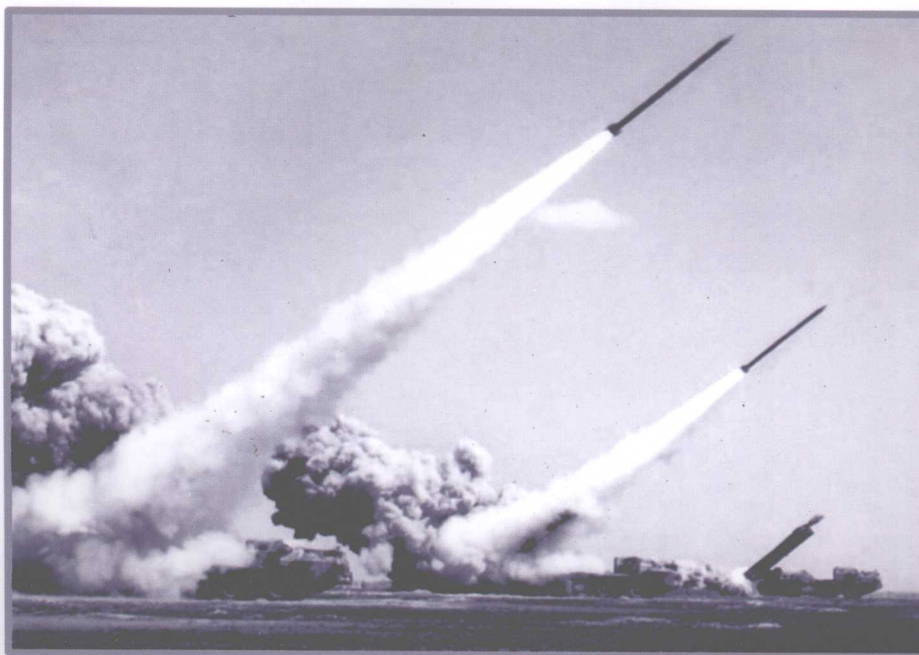



○ 姜鲁鸣 刘晋豫 主编

经济建设与国防建设 协调发展的制度保障



 中国财政经济出版社

JINGJI JIANSHE YU

GUOFANG JIANSHE XIETIAO FAZHAN DE ZHIDU BAOZHANG

经济建设与国防建设 协调发展的制度保障

姜鲁鸣 刘晋豫 主编



中国财经经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济建设与国防建设协调发展的制度保障/姜鲁鸣, 刘晋豫主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1010 - 0

I. 经… II. ①姜…②刘… III. 经济建设 - 国防建设 - 经济协调 - 研究 - 中国 IV. F123 E25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 156977 号

责任编辑: 卢关平

责任校对: 张全录

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 10.25 印张 241 000 字

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 21.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1010 - 0 / F · 0840

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



目 录

第一章 经济建设与国防建设协调发展的内涵和指标	(1)
一、经济建设与国防建设协调发展的基本含义.....	(1)
二、经济建设与国防建设协调发展的层级系统.....	(4)
三、经济建设与国防建设协调发展的指标体系.....	(12)
四、实现经济建设与国防建设协调发展的重大意义.....	(20)
第二章 经济建设与国防建设的基本关系	(24)
一、经济建设对国防建设的基础性作用.....	(24)
二、国防建设对经济建设的双重效应.....	(33)
三、经济建设与国防建设相互影响和作用的新趋势.....	(42)
第三章 制度建设在经济建设与国防建设协调发展中的作用	(51)
一、制度是经济建设与国防建设协调发展的基本条件.....	(51)



二、制度是经济建设与国防建设协调发展的强制性因素	(56)
三、制度在保障经济建设与国防建设协调发展中更具有 长远性	(62)
第四章 世界若干国家推进经济建设与国防建设协调发展制 度建设的做法和经验教训	(65)
一、推进经济建设与国防建设协调发展制度建设的主要 动因	(65)
二、推进经济建设与国防建设协调发展的不同制度模式	(70)
三、世界若干国家推进经济建设与国防建设协调发展的 做法及其启示	(95)
第五章 我国经济建设与国防建设发展关系的制度变迁 	(101)
一、我国统筹协调经济与国防两大建设的制度变迁过程 及制度分析	(101)
二、对经济建设与国防建设发展关系的计量分析	(114)
第六章 经济建设与国防建设协调发展制度建设的主要问 题、基本条件和目标模式	(127)
一、当前制约我国经济建设与国防建设协调发展的制度 性缺陷	(127)
二、当前我国经济建设与国防建设协调发展制度建设的 基本条件	(135)
三、经济建设与国防建设协调发展制度建设的总体目标	(146)



四、经济建设与国防建设协调发展制度体系的基本框架	(155)
第七章 经济建设与国防建设战略目标协调的制度体系建设	(159)
一、构建国防建设目标与经济建设目标协调机制的原则	(159)
二、经济建设目标与国防建设目标权重关系评估	(162)
三、经济建设与国防建设目标协调的机制保障	(174)
第八章 经济建设与国防建设资源配置协调的制度建设	(182)
一、确立新的资源配置制度体系的基本原则	(182)
二、选择规划—计划—预算—执行制度模式的根据	(186)
三、建立新的资源配置制度体系的基本条件	(190)
四、建立具有中国特色的规划—计划—预算—执行制度	(196)
五、确立现行国防预算制度模式转向 PPBES 的过渡模式	(211)
第九章 经济建设与国防建设良性互动的运行机制建设	(215)
一、构建经济建设与国防建设良性互动的组织保障机制	(215)
二、构建军民融合互动的基建投资机制	(218)
三、构建军民融合互动的高新技术研发使用机制	(222)
四、构建军民融合互动的人才培养使用交流机制	(227)



五、构建军民融合互动的国民经济动员机制	(233)
第十章 经济建设与国防建设产业能力协调的制度建设 ..	(237)
一、形成军民融合式发展的国防科技工业新体制	(237)
二、建立需求导向型的国防科技工业发展体系	(244)
三、积极推进国防科技工业管理体制改革	(255)
四、建立军用与民用接口互通的标准体系	(262)
第十一章 经济建设与国防建设在技术形态上协调发展的制 度保障	(271)
一、经济建设与国防建设在技术形态上协调发展的重要 性	(271)
二、我国经济建设与国防建设在技术形态上协调发展的 制度保障存在的主要问题	(278)
三、完善我国经济建设与国防建设在技术形态上协调发 展的制度	(282)
第十二章 经济建设与国防建设协调发展的配套制度建设	(290)
一、经济建设与国防建设协调发展配套制度建设的必要 性	(290)
二、国际经验的有益借鉴和依法治国治军的现实需求性	(294)
三、经济建设与国防建设协调发展配套制度建设的主要 内容	(297)
参考文献	(310)
后 记	(318)



第一章

经济建设与国防建设协调发展的内涵和指标

自从国家诞生以来，就产生了国防和国防建设，由此而产生了经济建设与国防建设的基本关系。在人类社会发展的各个历史时期，经济建设与国防建设协调发展始终是世界各国决策层孜孜以求的基本战略目标。寻求经济建设与国防建设协调发展，首要前提是深刻认识和把握其科学内涵。

一、经济建设与国防建设协调发展的基本含义

经济建设与国防建设的关系，实际上就是安全与发展的关系，也就是一个民族生存与发展的关系。统筹经济建设与国防建设，就是在处理两者关系上统一筹划、两头兼顾、注重调整，使两者达到协调发展的状态。

“协调”一词在《辞海》中有两种解释：一是配合得适当；二是使配合得适当。协调发展一般是指事物发展的一种状态和态势，如实现人口、资源、环境的协调发展。



理解协调发展不能离开系统的演化。协调既不应是稳定的同义词，也不等同于平衡，更不是系统结构的静态的比例关系。按照协同论的观点，系统的演进是通过内部各要素矛盾的斗争来实现的，系统内部的各子系统即存在无规则的独立运动，又存在有序的关联运动。系统内的独立运动和关联运动和斗争是绝对的，统一是相对的。当子系统的独立运动占主导地位时，整个系统处于无序的状态；而当子系统的关联运动占主导地位时，整个系统处于有序的状态。这种有序的状态，就是协调所追求的“配合得适当”的事物发展状态。因此，协调应是系统发展的一种状态，是各子系统在系统总体发展目标的引导下，依据自身演进规律，不断地相互竞争、相互协作、相互促进所形成的一种子系统间的良性互动，一种有序发展的状态。如果用经济学的语言，还可以作如下描述：协调发展是指整个系统在最短的时间内及消耗最少资源的情况下，达到预期系统整体演进目标的一种状态。

分析经济建设与国防建设之间的关系，就会发现，竞争与协作是一对不可忽视的矛盾。这一矛盾反映了相互关联、相互作用两个子系统间的个性要求，也就是经济建设与国防建设为了保持各自的发展个性和空间，既存在独立运动，在人、财、物等资源的分配上相互竞争；同时，也反映了两者之间存在关联运动，在人、财、物等资源的使用上相互协同、互相支持。经济建设为国防建设提供了更多的资源，国防建设也保障了经济建设继续发展壮大可能。正是这种交织在一起的相互作用，成为国家发展的直接动力。在竞争和协同的共同作用下，经济建设与国防建设的协调发展会使国家发展系统成为一个有活力的系统。

经济建设与国防建设属于国家发展大系统中的两个子系统。经济建设与国防建设的协调发展，就是依据国防与经济两个子系统相互竞争、相互协作、相互促进的特性，最大限度地降低两个子系统及系统内要素之间的负面影响，最大限度地发挥其正向协同作用，



使关联运动居于主导地位，在两个子系统均获得发展的同时，促使国家的整体发展处于一个良性循环的态势。

从根本上说，经济建设与国防建设的协调发展不仅仅是一个概念问题，更是一个重大的战略问题。它需要我们深刻理解这一协调发展与其他协调发展相比所具有的特殊含义。笔者以为，明确以下视角对理解经济建设与国防建设协调发展的多维性和重要性至关重要。

1. 经济建设与国防建设协调发展是一种国家发展观。国家发展都是由低级向高级运动的过程。过去人们常将经济建设与国防建设割裂开来，要么单纯搞经济建设，要么注重国防建设。实际上，经济建设与国防建设是国家发展过程中不可或缺的两个重要方面，必须将两者统一起来认识。通过树立经济建设与国防建设协调发展的观念，有利于整合国家发展的资源，有利于发挥资源的最大效率，有利于将国家发展纳入一个平稳、健康、快速的发展道路。

2. 经济建设与国防建设协调发展是以实现国家发展的总体目标为目的。没有国家发展的总体目标，就不需要经济建设与国防建设之间的相互协作和相互促进。国家发展的总体目标又分解为量和质两项子目标。国家发展的量是指国家在总体发展水平上有所提高，如 GDP 的绝对增长等；国家发展的质是指经过发展，国家发展系统的总体结构有所改善，由此增强了发展的潜力。在这个过程中，量需要质的保证，质也需要一定量的积累，两者是辩证统一的。

3. 经济建设与国防建设协调发展必须遵循两大建设演进的规律。协调是以经济建设与国防建设之间的互动关系为条件的。要实现经济建设与国防建设的协调发展，就必须深入了解国防和经济子系统的有机构成、发展规律、制约因素和发展方向，准确把握两个子系统间的作用机制、影响渠道和传导路径，这样才能对各子系统



的发展作出科学规划，形成多层次、全方位的协调发展体系。

4. 经济建设与国防建设协调发展是有竞争的协调性。经济建设与国防建设之间及内部的关系，实际上是国家发展系统的结构问题，它不仅包括各子系统内部及其相互之间的各种比例，而且包括各子系统内部要素的比例。这些关系都涉及一个核心问题，即资源的分配问题，也就是竞争性。竞争性不仅在子系统之间存在，在各子系统内部也存在。因此，经济建设与国防建设的协调发展是建立在竞争性基础之上，主要表现为数量规模相互适应，比例关系合理，发展速度配合，各项活动协同，从而形成相互统一的演进力量。

5. 经济建设与国防建设协调发展在不同时期具有不同的含义。经济建设与国防建设协调发展是动态的历史发展过程。同任何事物一样，国家的安全和发展系统的发展也具有明显的阶段性，不同的发展阶段有不同的协调目标。在和平时期，统筹两者关系的侧重点是安全下的发展，协调的基本标志是本国经济在既定的经济发展阶段中有较高的发展速度，同时国家又处在基本没有或很少受到威胁的状态；而战时统筹的侧重点是保证国家安全需要，两者协调的基本标志是资源配置和体制转换能够满足战争要求，同时又能使战争经济活动对国民经济运行和本国居民生活的负面影响最小化。这就需要根据不同阶段的不同情况，对经济建设投入与国防建设投入的比例结构进行适时调整。

二、经济建设与国防建设 协调发展的层级系统

经济建设与国防建设协调发展是一个表现为一定层级结构的系



统。建立这样一个层次系统，为我们观察经济建设与国防建设是否协调确立了基本的分析框架。依据这一系统本身的内在结构，可以将两大建设的协调分为战略目标、资源配置、体制机制、产业能力和技术形态这五个层次的协调。

（一）战略目标的协调

战略目标的协调，是指国家安全目标与国家发展目标相互协调的状态。具体而言，是指国家能够在国防安全与经济发展两大目标之间建立一个平衡点，通过该平衡点，国家确定的总体战略目标能准确反映一定时期内国防安全与经济关系的轻重缓急的关系。

从根本上说，国家总体战略目标的确定，通行的是“安全先行”原则，即首先根据国家在一个时期内面临的国防安全形势，确定安全战略在国家总体战略中的地位和作用，以此为基础形成安全与发展在国家总体战略目标中的合理权重。由于军事与民用两大经济部门在资源配置上存在着资源分配上此消彼涨的矛盾，以及由此带来的其他种种消极影响，一旦决策者对总体战略目标的定位发生重大失误，或者国家安全会受到严重威胁，或者国民经济发展会受到严重破坏。因此，如何准确确定国家总体战略目标中安全与发展的权重关系，就成为协调经济建设与国防建设关系的核心问题。

战略目标的协调，实质是统筹和协调经济建设与国防建设这两大战略目标之间的对立统一关系。两大战略目标的统一性表现在：一个代表国家的安全利益；另一个代表国家的发展利益，都属于国家根本利益的范畴。一旦两者中任何一方成为社会生存与发展的主要矛盾方面，国家总体战略目标的侧重点就应及时作出相应的调整。战略目标的协调是动态协调的概念。只有实现动态协调，才能最大限度地发挥安全目标与发展目标利益指向的一致性，最大限度地化解两者之间对立性方面的消极作用。



（二）资源配置的协调

资源配置的协调，是指国家财政资源配置能够在国防建设投入与非国防建设投入之间形成一个合理比例，这个比例能够准确反映这一时期内国防安全与经济发展两大目标之间的轻重缓急关系。换言之，资源配置的协调，是指国家根据经济建设与国防建设的实际需要，通过科学合理的资源配置手段，使得配置到国防建设领域和经济建设领域的资源相互协调。

一般而言，战略目标权重关系的确立，要求与之相配套的资源配置比重关系，即国防安全资源配置与社会经济发展资源配置的比例关系。但战略目标的协调，并不是资源配置协调的必要而充分条件，或者说两者之间并不必然存在时序上继起的逻辑关系。这一点已经为历史事实所证明。因此，建立与战略目标协调的资源配置联动机制，是资源配置协调的核心问题。

确定国防安全与经济发展和资源配置比例，所遵循的也是“安全先行”的原则。按照这一原则，资源配置须根据国家总体战略目标首先确定在一定时期内国防安全资源的配置量，以此为基础形成安全与发展在社会经济资源总配置中的合理比例。确定了国家所需的国防经济资源，也就确定了国家在安全与发展上的基本关系。因此，国防经济资源配置事实上承担着配置国防安全与经济发展两大类资源的功能。从这个意义上说，通过一定的国防预算制度确定了国防开支规模，事实上也就确立了一定时期内国防部门与非国防部门的资源分配比例。

资源配置协调的显著特征，是国家能够达成既定的国防安全战略目标，同时又能实现国防资源消耗量的最小化。因为国防建设投入（以下简称“国防投入”）从本质上看，是一种非生产性的资源消耗。国防建设投入的这一性质，决定了各个时期各个国家的国防建设投入客观上都存在着一个合理的数量区间。由此，在资源占有



关系上，通常会发生三种情况：一是国防投入处在合理区间内，国防安全能够得到有效保证，国防投入对国民经济正常发展的负面影响也比较小；如能发挥国防和军队建设各方面的积极作用，还会形成国防建设投入促进国民经济发展的局面。二是国防投入低于该区间下限，国防建设会因投入的减少而受到负面影响；如果国防投入量远低于该区间下限，就会严重危及国防安全甚至导致国破家亡。三是国防投入突破该区间的上限，国防投入超出国防建设实际需要和国民经济的承受能力，其资源占有量对国民经济正常运行产生较大的负面影响；如果国防投入远超出该上限，进而超出社会经济承受的极限，国民经济就会陷于崩溃。因此，各个时期的国防建设投入应遵循“够用”原则，其最佳规模是在确保国防安全前提下的投入最小化。

（三）体制机制的协调

体制机制的协调，是指经济建设与国防建设的体制机制最大限度地相互支持和兼容，国防领域与民用领域的技术成果、人才、资金、商品、信息等要素，能够形成双向扩散、交流和融合的态势，由此可以充分发挥两大经济体系资源整合的优势。从过程和活动的角度看，体制机制的协调，则是指国家根据经济建设与国防建设协调发展对于运行机制的要求，不断完善协调发展所需要的各种运行机制的活动和过程。

当今世界各国经济建设与国防建设协调发展的体制机制，主要有两种类型：一是传统的“板块”模式，经济建设与国防建设各自封闭、互不相通。前苏联和改革开放前的中国都属于这种模式。二是现代的“兼容”模式，国防领域与民用领域的技术成果、人才、资金、商品、信息等，形成双向扩散、交流和融合的态势，大多数发达国家属于这种模式。一般说来，在传统的“板块”模式中，经济资源一旦进入军事消费领域，从总体上就不再进入社会再



生产过程，不再直接参与社会财富的价值增值过程。由于国防建设投入被作为一种非生产性的资源消耗使用，由此形成了国防投入与经济建设投入在资源上的竞争性关系，即两者之间在资源配置上形成“此少彼多”的零和博弈关系，因而国防建设的机会成本很高。而“兼容”模式则完全不同，在这种模式中，国防领域与民用领域的技术成果、人才、资金、商品、信息等资源要素，呈现双向扩散、交流和融合的态势。

显然，实现了体制机制的协调，经济建设与国防建设之间因争夺资源而显现出来的竞争性关系就会大大弱化，“共生共长”的互惠互利会使经济建设与国防建设之间产生一种正和博弈关系，国防建设的机会成本也会大大降低，进而实现国防经济对民用经济拉动效应的最大化和民用经济对国防经济支撑效应的最大化。这就要求经济建设与国防建设在体制、结构、布局、技术、人才、信息等方面，打破军民分割、自我封闭的传统界限，实行全方位融合。这样，可以将国防建设真正植根于国民经济母体之中，形成国民经济对国防经济的强大支撑力；同时，充分发挥国防经济对国民经济促进作用，形成国防经济对国民经济尤其是高科技产业发展的强大牵引力。在这个问题上，人们往往误认为国防投入是纯消耗性的，对经济发展不起任何推动作用。这是不符合事实的。实际上，只要把国防投入控制在适度规模的范围之内，并且建立起两大建设协调发展的体制和机制，就能最大限度地发挥国防建设对经济发展的牵引和推动作用。这具体表现在：刺激经济增长；增加就业；推动技术进步；促进产业结构升级；改善经济布局；军队直接参加经济建设和抢险救灾；等等。

（四）产业能力的协调

对于一个小国或者一个结盟的大国而言，实现上述三个层次的协调也就实现了两大建设的协调发展。但对于一个具有影响力的大



国来说，要实现两大建设长远性、稳定性的协调发展，还必须在此基础上再上一个台阶，满足大国特有的协调要求，实现“产业能力的协调”，即在本国产业体系中的军工生产能力与民用生产能力之间实现协调。近代以来，凡是世界上有影响力的大国，都在致力于实现产业能力的协调。

产业能力的协调的基本含义是：两大产业体系在产业规模、产业组织、产业技术结构等方面形成匹配、协调的关系，继而在产业功能上形成相互支持、相互促进的局面。通过这种协调，既能够自主满足本国武器装备的需求，又能够保障本国民用经济的健康发展。在当今时代，由两大产业互动表现出来的产业协调已经成为一种发展趋势，国防工业与对国家高新技术产业的产生和发展的积极作用越来越明显。

一个时代、一个社会最先进的科技成果往往首先产生于军事领域，尔后再由军事领域向民用领域转移，推动民用产业的升级换代，这是一个规律。美国最重要的高新技术产业和最关键的技术系统，几乎都是在军事需求带动下产生和发展起来的。其核工业是在当年发展原子弹的“曼哈顿计划”下启动的，航天技术是在当年的“阿波罗登月计划”推动下发展起来的，计算机产业、信息产业是当年需要计算导弹轨迹而发展起来的，因特网也是美国国防部1993年耗资6亿美元用于“国家信息高速公路”建设计划才搞起来的。在二战后的50多年里，美国每隔10年左右就推出一个以军带民的大型科学技术发展计划，依靠这些计划，美国高新技术产业才相继涌现，始终保持超前于世界其他国家一至两代的领先地位。目前，在美国、俄罗斯、英国、德国、法国、以色列、巴西、印度这些保持庞大军工规模的国家，都很重视发挥国防工业的带动作用，注重军工和非军工两大产业的互相促进，以实现两大产业能力的协调。

我国的实践也证明了这一点。从“两弹一星”到“神舟七



号”，国家高科技产业发展的每一步都离不开国防科技工业的牵引。如果没有当年原子弹和氢弹的研制，就不会有今天秦山、大亚湾核电站的并网发电；如果没有当时军工船舶制造业的投入，就不会有我国连续 10 年居世界第三位造船大国的地位；如果没有连续十几年来在载人航天工程上 180 多亿元人民币的投入，就不会有现在高达 1 000 多亿元的产业拉动效应。目前，我国国防科技产业中有一半以上的人员从事民品的开发和生产，先后开发出上万种民用产品，民品产值占国防科技工业总产值的比重达到 68%。可以说，我国核工业、航天、航空、船舶、兵器、电子六大军工业是国家高新技术产业的孵化器之一，是国民经济发展的主要推动力。

（五）技术形态的协调

世界大国并不一定是世界强国。强国的经济建设与国防建设协调发展还必须在大国产业协调的基础上实现更高一个层次的协调——实现“技术形态的协调”，即本国经济建设与国防建设的经济技术形态要与世界先进水平保持协调一致。

技术形态的协调实际上是近代以来尤其是经济全球化进程开始以来，历史对世界强国和正在走向世界强国之路的国家提出的新的协调标准。这就是说，当各国封闭的安全与发展系统被经济全球化的进程所打断而日趋开放时，一个国家的经济建设与国防建设协调发展的标准也就有了世界意义，一个有重大影响的大国只有同时占领世界最先进的经济技术和最高的军事技术这两个制高点，才能实现长远、稳定的协调发展。

技术形态的协调是一种在对抗中才能实现的协调。近 500 年以来，历史上共有 5 次世界强国的兴衰。每一次强国兴衰的周期大致都要经历确定强国地位的国际战争、强国统治、统治衰落、挑战国发起挑战等四个阶段，周期长度平均大约为 100 年。西班牙、法国、德国、日本和苏联都曾经是争当霸主的挑战者，但都没有成