



国防工业管理与运行 国际比较研究

马 杰 郭朝蕾

南京大学出版社





国防工业管理与运行 国际比较研究

马 杰 郭朝蕾

南京大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

国防工业管理与运行国际比较研究 / 马杰, 郭朝蕾. — 南京: 南京大学出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 305 - 06660 - 3

I. ①国… II. ①马… ②郭… III. ①国防工业—管理体制—对比研究—世界 IV. ①F416.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 016705 号

出 版 者 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出 版 人 左 健

书 名 国防工业管理与运行国际比较研究
作 者 马 杰 郭朝蕾
责任编辑 孟庆生 编辑热线 025-83593947

照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司
开 本 880×1230 1/32 印张 7.875 字数 218 千
版 次 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 305 - 06660 - 3
定 价 16.00 元

发行热线 025-83594756
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

目 录

引 言	1
第一章 美国国防工业管理体制和运行机制	5
第一节 美国国防工业管理体制	5
第二节 美国国防工业运行机制	17
附录 美国国防工业概况	31
第二章 俄罗斯国防工业管理体制和运行机制	54
第一节 前苏联国防工业管理体制	54
第二节 俄罗斯国防工业管理体制的调整思路	56
第三节 俄罗斯国防工业管理体制和运行机制	61
附录 俄罗斯国防工业概况	69
第三章 日本国防工业管理体制和运行机制	85
第一节 日本国防工业管理体制	85
第二节 日本国防工业运行机制	92
附录 日本国防工业概况	99
第四章 英国国防工业管理体制和运行机制	112
第一节 英国国防工业管理体制	112

第二节 英国国防工业运行机制·····	118
附录 英国国防工业概况·····	124
第五章 法国国防工业管理体制和运行机制·····	139
第一节 法国国防工业管理体制·····	139
第二节 法国国防工业运行机制·····	144
附录 法国国防工业概况·····	151
第六章 印度国防工业管理体制和运行机制·····	168
第一节 印度国防工业管理体制·····	168
第二节 印度国防工业运行机制·····	172
附录 印度国防工业概况·····	180
第七章 以色列国防工业管理体制和运行机制·····	195
第一节 以色列国防工业管理体制·····	196
第二节 以色列国防工业运行机制·····	200
附录 以色列国防工业概况·····	205
第八章 各国国防工业管理体制与运行机制比较·····	218
第九章 主要国家国防工业管理体制和运行机制结构调整的 发展趋势·····	227
结语:启示与思考 ·····	240
后 记·····	246

引 言

正如 2004 年我国国防白皮书所指出的,“国际形势继续发生深刻而复杂的变化,和平与发展依然是时代主题”。国际形势发展的基本态势保持总体稳定,但不确定、不稳定、不安全因素有所增加。这就是说,我们目前的“和平”,从国际政治学意义上看,仅仅是一种“消极和平”而并非“持久和平”,并不是全球对抗因素的根除与国际关系法制状态的实现。对中国而言,从国防安全角度看,我国正处在一个充满不确定性的关键时刻。首先,中国是世界上周边环境不确定因素最多的国家之一,目前全球军事力量较为强大的国家有 25 个,其中 7 个分布在中国周边。倘若再加上其他种种现实或潜在因素,使我国周边环境的不确定性更为复杂。其次,从表面上看,现有的各种大国关系相对稳定,一些传统的大国间矛盾有所缓解(如印巴之间、中印之间),但出于各种原因特别是美国的诱导作用,主要发生在大国、强国之间的军备竞赛有增无减,各国都在静悄悄地做着强军扩武、预防不测的准备,个别国家甚至走得更远(如美军在全球的重新部署、日本迈向军事大国的新动作、外太空领域竞赛等)。最后,从国内的非传统安全形势看,西北边疆“三股恶势力问题”(即宗教极端主义、分裂主义和恐怖主义)、西南省份的走私、贩毒、武器流失和宗派械斗等现象,严重地威胁着国内安全。正所谓“树欲静而风不止”,为保障国家安全和利益,必须大力推进国防和军队现代化建设,而国防工业则是推进国防和军队现代化建设的物质基础。在重要战略

机遇期，“加快国防科技工业发展，努力建立结构优化、组织高效、技术先进、布局合理的国防工业科技新体系”，是一个具有全局性的重大战略安排。

尽管中国的国防工业，还应“承担推动国民经济发展和提升综合国力的重要任务”。但是，更为重要的任务是“保障军事装备的生产供应，满足国防需要”。所以，我们必须从国家整体国防政策和安全战略角度考虑这一问题。这无疑意味着，中国的国防工业必须“努力提高武器装备科研生产能力，加快研制生产高新技术武器装备”。从20世纪70年代以来，在世界范围内启动了一场以高新技术为基础的新军事变革，各主要国家都在积极调整军事战略，重点发展军用高技术及其武器装备，力求抢占新的军事制高点。正如有关专家所指出的，随着高技术的迅猛发展和广泛应用，武器装备正向信息化时代发展。从总体上看，武器装备体系向配置合理、结构优化的方向发展，并呈现“多系统大系统”的趋势；综合电子体系将实现一体化、网络化和无人化；陆、海、空、天武器装备向信息化、精确化、远程化、隐身化和轻小型发展……而这些，无不是以先进的工业和强大的国防工业竞争力为基础的。

显而易见，我们所面对的现实是不容乐观的。有关研究表明，中国除了在极少数尖端技术领域，如生物工程以及与军事有关的航天工业方面达到世界水平外，基础工业全面落后，制造业与发达国家相比仍存在巨大差距。尤其不容忽视的是，中国本国的工业企业的自主创新能力相对薄弱。国防工业作为中国工业化体系中的重要组成部分，也存在着同样问题。工业化进程的相对滞后，无疑会影响一个国家的军事工业实力，而军事工业实力又是国防实力的重要组成部分。从军事工业实力看，根据瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所和美国国务院的统计数据，中国的军事工业实力仅处于世界各国军事实力排名序列中的第三层次。其中，处于第二层次中排名第一的俄罗斯，在军事工业竞争力指数上仅为美国的1/6，而俄罗斯尽管在“吃老本”，但却能够自行或合作研制所有武器装备。面对汹涌澎湃发展

的新军事变革,作为发展中国家的中国,由于发展的不平衡,在军事技术方面难以避免地形成“时代差”问题。也就是说,虽然我们已经走上了新军事变革的道路,而且也在尽力发展有中国特色的军事变革,开始发展信息化武器装备,但相对而言武器装备的信息化程度依然偏低,在大部分或绝大部分信息化武器装备体系发展的进程上,还有相当长的一段路要走。归根结底,面对当代世界方兴未艾的新军事变革,中国的国防工业面临着十分严峻的挑战。

发展中国的国防工业,我们必须在适应世界新军事发展趋势的同时,立足于中国的国情、军情,立足于中国资源有限的现实,所以我们应该以中国特色军事变革作为前提,发展中国的国防工业。为此,我们必须对与之相关的理论问题与实践问题进行深入的研究。这其中,有关国防工业管理体制与运行机制的问题,也是需要进一步深入研究的问题之一。

改革开放以来,我国国防工业管理体制和运行机制的改革与调整取得了重大进展,但是由于国防工业的特殊性以及多年积淀下来的种种问题,从总体上看国防工业的改革明显落后于国民经济其他部门。适应社会主义市场经济体制需要与因应新军事变革要求的国防工业管理体制和运行机制尚未完全建立起来。从管理体制上看,要在科学发展观指导下,在统筹国防建设与经济建设关系的基础上,通过对国防工业管理体制的进一步改革与调整,使国防工业得以健康、快速发展。从运行机制上看,国防建设与经济建设要以“兼容”模式协调发展,在国防与经济良性互动的基础上,建立起军民兼容、竞争相长、互为促进的国防工业运行机制,使我国的国防工业真正运行在社会主义市场经济体制的框架中。这些或许应该是我国国防工业管理体制与运行机制未来改革与调整的目标之一。

正是基于上述思考,我们选择了国防工业管理体制与运行机制作为研究方向,并根据世界各主要国家的国防工业管理体制和运行机制的基本情况,进行比较研究,经过反复斟酌我们选取了美国、俄罗斯、日本、英国、法国、印度和以色列等国作为研究对象,这些国家

的国防工业管理体制和运行机制,既有相通之处又各具特色,让人多有目不暇接的感觉。我们希望通过纷繁的资料梳理,将各主要国家的国防工业管理体制与运行机制发展的历史、现状以及未来可能的发展趋势做一完整和系统的描述和分析,并在此基础上进行比较分析,从中汲取经验乃至教训,更希望通过这一研究为我国的国防工业发展提供一些可资借鉴的参考性思路。但是,国防工业管理体制和运行机制所涉问题之广,已远远超出我们最初的构想,它是国家政治体制、经济体制和国防体制的交集,它又包含了国防建设与经济发展之间的关系、科技发展与武器装备发展之间的关系、工业基础与武器装备生产能力之间的关系。甚至,外交关系也深涉其中,如法国政府就将武器出口作为扩大对外交流的重要手段之一,凡此种种,不一而足。显然,对我们来说进行这一课题的研究,挑战实在太、压力也实在太。一年多来,尽管是在国防科工委政策法规司领导的多次指导下,我们也只能说是基本上完成了这一工作,其中未尽之处甚至谬误,因水平所限会多有存在。所以,我们希望今后继续就这一问题作进一步探讨和研究,以期交出新的更好的答卷,为我国的国防工业发展作出应有的贡献。

第一章 美国国防工业管理体制和运行机制

第一节 美国国防工业管理体制

美国国防工业是当今世界规模最大、水平最高,其管理体制与运行机制也是最复杂、最具典型性的。美国国防工业的管理体制的最典型的特点是“集中决策、分散实施”,其整体管理模式可以分为四个层次,即核心决策层、管理协调层、咨询服务层和执行主体层。

(1) 核心决策层:美国国会和总统是国防工业的最高决策层,负责制订国家国防工业的总体发展计划,并通过预算拨款和政策对国防工业实施宏观调控。

(2) 管理协调层:国防部负责国防科研和生产的统一管理和协调,三军负责本军种武器招标科研、生产的具体组织实施,主要通过法规、投资导向、合同等手段调控军品研发、生产和“采办”等工作。

(3) 咨询服务层:作为中介组织的咨询服务层,主要是为政府和企业提供咨询服务,如国防部负责规划与计划、审计与财务、国防信息与情报、法律和国防后勤等,其中美国的国防工业协会(NDIA)与国防工业的关系最为密切。这些中介组织正成为美国国防工业发展的不可或缺的重要组成部分。

(4) 执行主体层:这一层次主要是由国防科研组织和国防工业

企业构成。其中大学的科技机构主要承担基础研究和部分应用研究,而国防工业企业则主要承担武器系统的预研和研制工作。

我们可以通过图 1-1 大致了解美国国防工业管理体制的框架及运行流程。

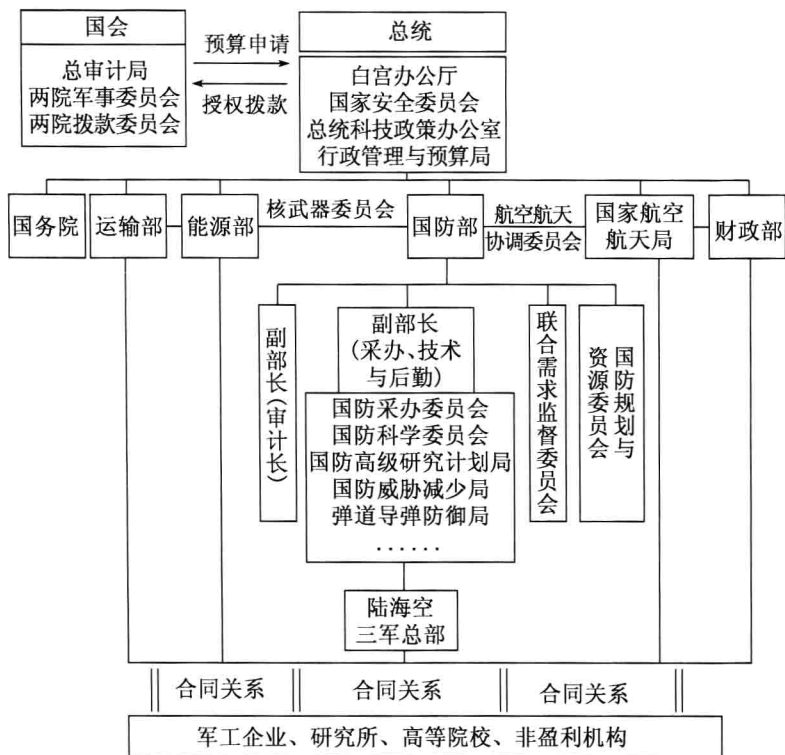


图 1-1 美国国防工业管理体制

可见,美国国防工业的管理体制主要由总统、国会、国防部、国务院、财政部、能源部、国家航空航天局、运输部等部门构成,其中国防部系统是最为核心的部门。

一、总统

美国总统集国家元首、政府首脑和三军总司令于一身,处理国防

事务是其重要职责范围,因此在武器装备采办方面又是最高协调者和决策人。总统府设有一整套庞大的总统办事机构,包括白宫办公厅、国家安全委员会、科技政策办公室、行政管理与预算局等,这些机构的负责人,大多兼任总统助理或顾问,在起草总统给国会的国情咨文和预算咨文中起着重要的作用。其中,与国防工业管理有直接关系的有以下部门:

(1) 国家安全委员会(National Security Council):负责提供与国家安全相关的内政、外交和军事方面的总体政策、建议。这一委员会主要由总统、副总统、国务卿、国防部长、参谋长联席会议主席、中情局长和总统国家安全事务助理等人组成,并根据需要邀请有关人员参加会议。国家安全委员会下设国家安全委员会部长级会议、国家安全委员会副部长级会议和国家安全委员会协调委员会,并领导中央情报局。国家安全委员会的日常工作由总统国家安全事务助理负责,会议所讨论的问题和提出的建议,总统拥有最后裁决权。

(2) 科技政策办公室(Office of Science and Technology Policy):负责分析和鉴定有关科技、工程等方面政策、规划和计划项目,协助总统领导和协调各部门的科技发展。

(3) 行政管理与预算局(Office of Management and Budget):主要进行行政管理和预算协调,协助总统编制并执行联邦预算,推进行政改革等方面工作。

二、美国国会

美国国会是美国最高立法机构,尽管总统是法定的三军总司令,但对外宣战、确定军队规模以及军队管理规章制度制定、国防拨款等权力属于国会。因此,所有与国防工业相关的高阶次法律法规须经国会批准才能生效,总统的国情咨文、预算咨文也须经国会批准才能拨款。举凡与国防相关的重大事项,国会都要举行听证会,如有必要,相关的政府、军队负责人及当事人尚须到会作证。国会为有效处理政府中各种复杂问题,针对不同的职责分别设立许多委员会。在

参众两院与国防有关的委员会中,大小共有 20 多个,其中最为重要的是两院的武装部队委员会和拨款委员会。

参议院武装部队委员会:

处理防务问题的小组委员会;

威胁与能力小组委员会;

空-地小组委员会;

人力小组委员会;

战备与管理保障小组委员会;

海上力量小组委员会;

战略小组委员会。

参议院武装部队委员会负责对国防采办业务有影响的各种各样政策与预算的制定;组织与武器系统的发展或军事作战有关的航空航天活动;设置国防部的组织机构;保持军事研究与发展;处理国家安全的核能问题;管理军人的报酬、晋级与退役以及战略和关键物资。

参议院拨款委员会:

处理防务事务的小组委员会;

国防小组委员会;

国外经营活动、出口金融及相关计划小组委员会;

军事建筑小组委员会。

参议院拨款委员会为国防计划、作战及军事建筑提供新的经费授权。它也制定法案,规定已拨付资金的使用原则。

众议院武装部队委员会:

军事设施与设备小组委员会;

军事人员小组委员会;

军事战备小组委员会;

军事采购小组委员会;

军事研究与发展小组委员会;

道德、福利与娱乐小组委员会;

商船小组委员会。

众议院武装部队委员会权力很大,其中包括为支持武装部队进行的科学研究与发展工作,以及对战略和关键军事物资的控制。它还监督国际军备控制。对采办方面尤为重要的部门是军事采购小组委员会、军事战备小组委员会以及军事研究与发展小组委员会。军事采购小组委员会,负责军事武器系统采购、装备及核能的年度授权。军事战备小组委员会负责对有关武器使用与维修、战备及准备方面的授权。军事研究与发展小组委员会所涉及的权力范围有航空与航天活动及整个国防部的军事研究与发展,核能及军人报酬、晋级和战略、关键军事物资的管辖权。

众议院拨款委员会:

处理防务事务小组委员会;

军事建筑小组委员会;

国防小组委员会。

众议院拨款委员会负责为国防计划、作战及军事建筑的经费划拨授权。同时,还制定相关的财务制度,以规范经费使用。

所有相关议案先经武装部队委员会审查、通过、批准后,通过授权法案,再由拨款委员会审议通过拨款法案,经总统批准签署后实施。在国会内,还分别设立了国会预算局、技术评价局和总审计署,或协助两院分别或联合作出立法性决策,或对国防预算开支进行审计。

三、美国内阁

美国的内阁成员与其他国家不同,他们只向总统负责,按总统的旨意行事,在政策上充任总统的顾问,并通过执行政府的计划“管理”政府。其行政官员分为:① 总统提名,但需经参议院批准;② 非职业性的高级行政服务职位;③ 联邦政府 C 类职员,如私人助理、秘书等。在美国国防部的 243 名行政官员中,有 48 名需由参议院批准,如国防部长、三军部长,以及重要的国防采办职位,如负责采办、技术与后勤的国防部副部长,负责采办、后勤与技术的陆军助理部长,负责研究、发展与采办的海军助理部长,负责采办的空军助理部长。

在美国内阁中,除国防部外,与国防工业相关的部有国务院(Department of State),负责协调美国与国外的航天和军事装备领域方面的合作,在联合国代表美国参加有关航天和外层空间问题的会谈和签约;能源部主管核武器科研和生产;国家航空航天局除主管民用航空航天业务外,还负责管理部分军用航空航天工作;运输部主管运输交通业务,其“船舶管理署”负责船舶工业(包括军用舰船工业)的管理和协调。

四、美国国防部

国防部在武器装备采办管理中所发挥的是核心作用,因此在国防工业管理体系中,国防部是一个极为关键的管理部门。第二次世界大战前,在内阁中一直是分设陆军部和海军部两个独立部门分管军事事务,有关武器装备需求均各自分而行之,但战争期间军事指挥事宜与军种间资源分配受到很大的制约。尽管战后建立了一个“统一”的机构,但由于传统沿袭下来的分权结构意识,使得迄今为止国防部的组织结构仍然体现出其“国家政体的多元性和分散性”的特点,因此三军种仍然保留着很大的权力和职责。从国防部目前的组织结构看,可将其分为作战部分和采办与后勤部分,其中的采办部分与国防工业管理直接相关。国防部办公厅是向国防部长提供建议和保障的核心参谋机构,进行“总的指导、管理与控制”工作,由负责采办、技术与后勤的副部长主持采办业务,领导制定采办政策、规划和计划,并统一负责国防合同履行的监督、合同审计、合同支付与合同仲裁,其他部门如参谋长联席会议、联合作战司令部等,则从不同的角度参与武器装备采办管理。

目前,美国所实行的是国防部统一管理和三军分散实施的管理体制,在武器装备采办上国防部集中统管,制定政策、规划和计划,并组织实施和监督,负责国防科研和武器装备研制、生产、采购、试验、鉴定、维修,保障全过程的统一管理和协调。三军作为武器装备采办的执行部门,负责本军种武器装备采办,包括装备研制、生产、采购、维修的具体实施。美国对国防工业的管理,从组织体系上看,是以武

器装备采购为核心的,美国国防系统管理学院根据管理层级和管理性质,将采办管理系统分为以下几个方面。

(一) 国防采办机构

1. 分管采办、技术和后勤的国防部副部长办公室

国防部专门设一名负责采办、技术和后勤的副部长(又称国防采办执行官),全权负责采办系统的政策制定和管理工作,为此又设立负责采办、技术和后勤的副部长办公室,主要负责制定政策,提供技术、采购、试验等方面的建议,并负有监督军种和各国国防部业务局和采办机构的责任,如图 1-2 所示。

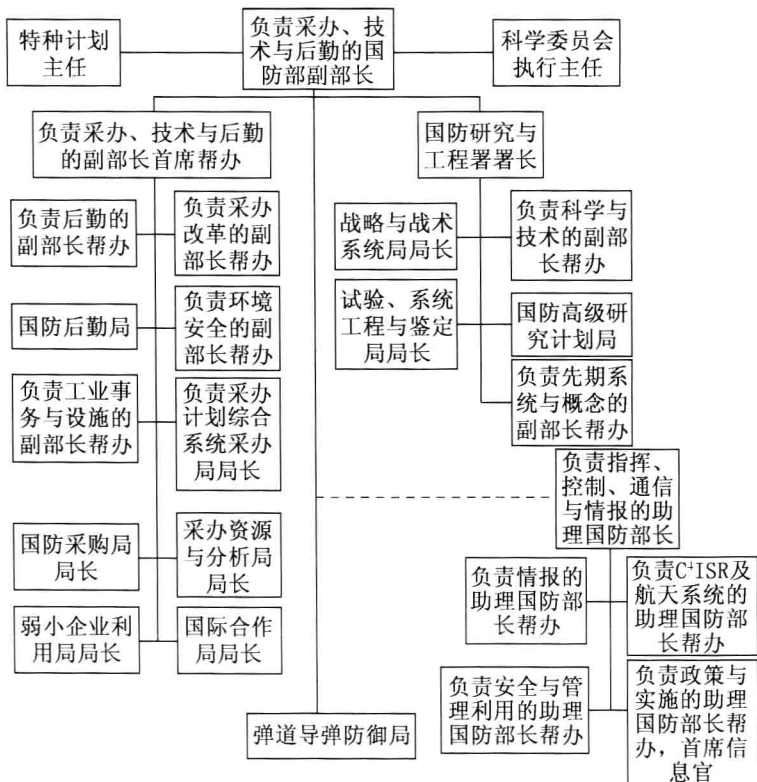


图 1-2 负责采办、技术与后勤的国防部副部长办公室

此外,在信息系统采办事宜上,负责指挥、控制、通信与情报的助理国防部长要参与协同工作。

2. 国防部长办公厅中参与采办的机构

这些机构的主要职责是提供咨询服务,在部分采办计划的确定上负有重要责任。

(1) 负责财务与审计的国防部副部长(主计长),主管国防部经费运行,负责拟定财务计划、编制预算、财务管理以及合同审计等工作。

(2) 作战试验与鉴定局局长,负责制定作战试验政策与标准,分析作战试验结果,并负责监督三军种的作战试验工作。作战试验与鉴定局局长需由总统任命经参议院批准,直接向国防部长和常务副部长报告工作,同时还拥有直接向国会报告工作的特权。

(3) 国防部总监察长,是负责对国防部各项计划、活动进行指导、监督、调查和检查的独立官员,同时还负责国防部内部审计工作。总监察长受国防部长的直接领导。

(4) 负责指挥、控制、通信与情报的助理国防部长,负责为国防部制定指挥、控制、通信、情报及信息管理系统和软件管理政策。他是国防部首席信息官,并负责对信息技术和信息系统的研制、采办与使用进行监督。同时,还担任自动信息系统的国防采办委员会主席。

(5) 国防部法律总顾问,是国防部在法律事务方面的首席顾问,负责国防部所有立法、司法事宜。

(6) 国防部后勤局,是国防部后勤保障机构,主要负责包括三军通用物资及装备供应、三军武器装备维修及零配件供应和国防工厂设备管理等。

(7) 国防合同管理局,该局除陆军弹药工厂合同以及海军的造船、改装和维修合同外,对国防部所有合同实行集中统一管理。

(8) 国防合同审计局职能:一是对国防部负责的所有合同进行必要的审计,并在合同和转包合同的谈判、管理和结算时,向负责采