

军民融合

发展战略探论

JUNMIN RONGHE
FAZHAN ZHANLUE TANLUN

姜鲁鸣

王伟海

刘祖辰

著

 人民出版社

军民融合

发展战略探论

JUNMIN RONGHE
FAZHAN ZHANLUE TANLUN

姜鲁鸣 王伟海 刘祖辰 著



人民
出版
社

责任编辑：刘敬文

封面设计：胡欣欣

责任校对：吕 飞

图书在版编目（CIP）数据

军民融合发展战略探论 / 姜鲁鸣，王伟海，刘祖辰 著. —北京：人民出版社，2017.12

ISBN 978-7-01-018614-6

I. ①军… II. ①姜…②王…③刘… III. ①军民关系—研究—中国 IV. ①E225

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 292159 号

军民融合发展战略探论

JUNMIN RONGHE FAZHAN ZHANLÜE TANLUN

姜鲁鸣 王伟海 刘祖辰 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：15.5

字数：192 千字

ISBN 978-7-01-018614-6 定价：39.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

写在前面的话

姜鲁鸣

改革开放以来，中国国家战略的覆盖范围、推行力度和实施效果给全世界留下了深刻印象。实践表明，中国有自己独特的发展模式和路径，与世界上其他任何一个大大小小的国家都不一样。当然，这并不意味着我们可以违背现代化的基本规律。事实上，在中国这样一个带有鲜明举国体制色彩的国家，构建一个什么样的国家战略体系和能力，制定和实施一个什么样的国家安全和发展的总体战略，直接关乎国家安全态势，关乎经济社会走向，关乎国家竞争力塑造，关乎民族复兴大业。

把军民融合发展上升为国家战略，是当代中国共产党人在统筹国家安全和发展的方面对国家治理现代化作出的杰出贡献。有了这个重大战略，中华民族的强国梦强军梦便有了更为强大的国家战略支撑和牵引，统筹国家安全和发展的历史也由此揭开了全新的一页。在这一战略指引下，一场宏大的军民融合实践正在这个人口规模世界第一、经济规模世界第二、国土面积世界第三的超大型国家全面展开，众多企业、各个区域和各相关部门都在谋求军民融合发展，军民融合发展渐成全国大气候。在这场宏大实践活动中，理论研究还是明显滞后了，实践远远走在了理论前面。时代强烈呼唤着军民融合战略理论的发展，迫切需要系统回答近年来人们对军民融合发展战略的重大关切。

从根本上说,军民融合体现着一种现代国家治理方式。推进军民融合发展,就是要破除军和民之间的二元分割,充分实现经济和国防两大建设发展进程同步、资源配置均衡、要素关系互动、政策制度兼容、国内国外统筹,形成全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格局,进而实现富国和强军相统一。而制定和实施军民融合发展战略,则是对军民融合发展作出全局性、长远性、根本性的谋划,以国家安全和发展的战略意志,牵引资源流动,引导资源配置,促进有限资源有效转化为双向互动的现代战斗力和现代生产力。显然,这是一个复杂巨大的战略管理工程,蕴含着许许多多值得研究的重大问题。

呈现在读者面前的这本书,就是我和王伟海、刘祖辰两位青年学者近期对军民融合发展国家战略的初步思考。第一章从历史探索、国家需求和世界大势三个角度,论述了军民融合发展上升为国家战略的基本依据。第二章从总体目标、历史方位、重点任务、基本原则、战略路径五个方面,论述了军民融合发展战略的基本框架。第三章和第四章在研究我国军民融合发展“6+3+1+N”任务布局的基础上,相继分析了六大体系和若干新兴领域军民融合的重要地位、主要进展、突出矛盾和破解思路。第五章分别从强化大局意识、强化改革创新、强化战略规划、强化法治保障四个方面,探寻了军民融合发展战略路径。第六章在系统理论框架下,综合运用军事核心能力生成理论、交易成本理论以及最优政府规模理论,阐释了军民融合的安全性边界、经济性边界、主体性边界,建立了军民融合潜在边界理论框架,进而构建了我国军民融合发展战略评价指标体系。最后一章通过研究军民融合发展战略推进进程中涉及的五个基本关系,事实上已经触及了中国特色军民融合发展的一些规律。由此,本书构建了一个略显粗犷却比较完整的逻辑框架。在研究写作中,我们坚持独立研究、深入思考,部分借鉴了学界研究成果,有选择性地

运用了本团队近年来在相关部门和地区调研的数据、资料和案例，力求奉献一本具有实践性、思辨性、前沿性、对策性和带有一定学理阐释性的读物。

通过本书，我们要表达一个什么理念呢？

人类历史已有数百万年之久，其中有文字记载的历史也已有数千年，其间弥漫着绵延不断的烽火硝烟。可以说，自从有了人类，就有了冲突；有了国家，有了国家的战争行为和战争准备，也就有了经济与国防的关系。当历史时针指向 21 世纪之际，非但未能改变这一历史逻辑，反而奏响了军民融合发展的最强音。这里涉及一个本源性问题：何谓国家安全？何谓国家发展？直白地讲，国家安全就是捍卫国家已有利益不受侵害；而国家发展则是在这个前提下拓展已有利益。由此看来，人类社会在进入战争形态信息化、技术形态军民通用化、经济形态高度市场化时代之后，创造财富的活动与捍卫人类自身安全的活动已经水乳交融、共生共亡、枯荣与共，国家的安全利益和发展利益已经高度融为一体，已被锻造成体现国家根本利益的“一块整钢”。在这一时代背景下，通过强有力的国家战略意志，消弭国家安全和发展方面与军民融合领跑国家存在的“制度差”，构建起军民一体化的国家战略体系和能力，这就是我国军民融合发展战略的本质！如果对这一重大问题缺乏深刻领悟，要制定和实施科学的军民融合发展战略是不可能的，要获取预期的战略红利也是不可能的。基于这一考虑，我们将军民融合发展战略本质的认识作为统领全书的灵魂，所设各章论述都是围绕这一主线而展开的。自然，军民融合上升为国家战略之后，全国研究热度之高确实超乎想象，研究队伍空前壮大。我们期待着各位方家的指正。

2017 年 6 月 30 日于北京

目 录

写在前面的话.....	001
第一章 军民融合发展上升为国家战略的缘故.....	001
一、长期探索的重大成果	003
二、着眼全局的重大决策	016
三、赢得国家战略优势的重大举措	027
第二章 军民融合发展战略框架	035
一、总体目标.....	037
二、历史方位.....	041
三、重点任务	044
四、基本原则	047
五、战略路径.....	054
第三章 军民融合发展战略布局：六大体系	057
一、军民融合发展的总体布局	059
二、推进基础设施领域的军民融合	062

三、推进产业领域的军民融合	072
四、加快形成军民融合创新体系	081
五、推动教育领域的军民融合	094
六、推动社会服务的军民融合	100
七、推进应急应战和公共安全的军民融合	103
第四章 军民融合战略布局：新兴领域	109
一、推进网信军民融合	111
二、推进海洋领域的军民融合	117
三、推进太空领域的军民融合	124
四、推动经济和军事“走出去”的融合	131
第五章 军民融合发展战略路径	137
一、强化大局意识	139
二、强化改革创新	143
三、强化战略规划	153
四、强化法治保障	157
第六章 军民融合发展战略评估	169
一、军民融合发展战略评估的重大需求	171
二、军民融合发展战略评估的理论框架	174
三、军民融合发展战略评估指标体系构建	192
四、军民融合发展战略评估的推进实施	206

第七章 军民融合发展的重大关系	211
一、政府与市场的关系	213
二、中央与地方的关系	221
三、军队与政府的关系	227
四、军工企业与优势民企的关系	233
五、国际与国内的关系	236

* 第一章 *

军民融合发展上升为国家战略的缘由

习近平主持召开中央军民融合发展委员会第一次全体会议时强调，把军民融合发展上升为国家战略，是我们长期探索经济建设和国防建设协调发展规律的重大成果，是从国家发展和安全全局出发作出的重大决策，是应对复杂安全威胁、赢得国家战略优势的重大举措。^①这一重大论断，深刻阐明了军民融合发展上升为国家战略的基本依据。

① 《习近平主持召开中央军民融合发展委员会第一次全体会议强调 加强集中统一领导加快形成全要素多领域高效益的军民融合深度发展格局》，《人民日报》2017年6月21日。

一、长期探索的重大成果

军民结合的历史源远流长。一些国家和地区在经历了冷兵器时期的兵农合一时代之后，又大都经历了机械化兵器时期的军民相对分离时代，之后又进入信息时代的军民融合时代。但总的来看，古今中外各个时期的国家政权都在探索不同形式、不同程度的军民结合。秦汉以后时断时续的军事屯田和军马散养于农户，就是寓军于民的经济方式。其根源在于：任何国家政权，都要在资源稀缺条件下追求安全和发展两大目标，军民结合往往成为必然选择。据此可以说，有国家有军队，就必定有一定形式的军民结合。

在中国这样一个发展中的社会主义大国，如何统筹好“军”与“民”的关系，形成“军”与“民”的强大合力，以推动中国社会主义事业的顺利发展，始终是一个重大历史课题。新中国成立后，中国共产党历代中央领导集体立足不同历史时期国家安全和发展的实际，先后提出了“军民两用”“军民结合”“寓军于民”“军民融合”“军民融合发展战略”等思想，科学回答和解决了不同历史时期我国经济建设和国防建设协调发展的重

大理论与实践问题，探索出了一条具有中国特色的军民融合发展之路。

“军民两用”思想的形成与发展

新中国成立后，以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体，在探索如何恢复和发展国民经济、建设强大国防的过程中，创造性地提出了“军民两用”的战略思想。

抗美援朝结束后，世界局势趋于缓和，世界大战可以避免逐步成为中央当时的共识。“一五”时期，国家预算支出中军政费用比重高达30%。对此，毛泽东认为，“这个比重太大了，第二个五年计划期间，要使它降到20%左右，以便抽出更多的资金，多开些工厂，多造些机器”，“我们一定要加强国防，因此，一定要首先加强经济建设”，“只有经济建设发展得更快了，国防建设才能够有更大的进步。”^①为此，“应该尽量减少军费的支出，集中更多的资金来加强经济建设。”^②“我们能争取到相当长时期的和平建设的条件。……需要考虑怎样把最大的力量集中到和平生产方面，同时把国防建设同平时生产结合起来。”^③

1956年2月，毛泽东在听取当时的二机部工作汇报时明确提出：“要学习两套本事，在军事工业中练习民用产品的本事，在民用工业中练习军事产品本事。这个办法是好的，必须如此做。”^④同年4月，毛泽东在听取关于第二个五年计划汇报时指出：“国防工业是否生产那样多的产品，也值得研究。”^⑤在不朽名篇《论十大关系》中，毛泽东专门论述和强调

① 《建国以来毛泽东军事文稿》中卷，军事科学出版社2010年版，第308页。

② 《朱德年谱》，人民出版社1986年版，第404页。

③ 《朱德年谱》，人民出版社1986年版，第401页。

④ 《建国以来毛泽东军事文稿》中卷，军事科学出版社2010年版，第306页。

⑤ 《建国以来毛泽东军事文稿》中卷，军事科学出版社2010年版，第307页。

了要正确处理经济建设和国防建设的关系。在最高国务会议上，毛泽东强调指出：在生产上要注意军民两用，注意学会军用和民用两套生产技术，要有两套设备，平时为民用生产，一旦有事，就可以把民用生产转化为军用生产。朱德也认为：“经济建设和国防建设的关系问题，应以经济建设为主，国防建设为辅，国防工业应和民用工业相结合。”^①1957年初，中共中央和国务院提出，国防工业要贯彻“两重任务、两套本领、平战结合”的方针。同年3月，国务院召开国防工业领导干部会议，进一步明确：学会两套本领，既生产军用产品，又能生产民用产品，是国防工业在和平时期的生产方针；必须在保证完成军用产品任务、积极增加新品种、提高企业技术水平的同时，学会生产民品的本领。为了贯彻这一方针，1958年3月，新组建的第一机械工业部明确提出：“必须十分重视军民两种产品结合生产问题，军用工厂中，在充分保证尖端军事技术不断发展的情况下，应充分利用多余能力，转产民用产品。”^②在这一思想指导下，军工企业利用新建的民品生产线和原有军工生产线进行改造的建设成果，掀起了民品开发生产的第一个高潮。1958—1965年，军工创造的民品产值占军工总产值的比重达到60.8%，其中1960年高达74.5%。^③

进入20世纪60年代以后，国际形势发生了急剧变化，中苏关系破裂，我国周边环境很不稳定，战争的危险性增大，国家安全面临严重威胁。在此背景下，毛泽东提出：“必须立足于战争，从准备大打、早打出

① 《朱德年谱》，人民出版社1986年版，第402页。

② 程新桥等：《新中国军事经济史》，海潮出版社1994年版，第71页。

③ 彭坚：《中国工业的平战结合与军民结合》，兵器工业出版社1989年版，第4页。

发，积极备战，立足于早打、大打、打原子战争。”^①在这一思想指导下，国防建设进入临战状态，军品生产任务压倒一切。1960年12月，在国务院召开的国防工业部、局、厂三级干部会议上，国防工业搞民品生产被批判为“不务正业”。会后，国防工业为民品生产铺开的基本建设项目纷纷下马，已建成的民品生产线全部拆除，军工企业又回到了单一军品生产的路上去。在此后的近20年时间，由于强调军品科研生产的特殊性，国家建立了军民分离的两个科研与生产系统、两套领导班子和人马，国防科研、生产与民用科研、生产的内在联系被严重割裂了。“军民两用”的思想也因此未能得到有效贯彻落实。

当然，在此期间我们党对经济建设和国防建设辩证关系的探索并未中断。1964年8月，毛泽东生动地把国防建设与经济建设的关系比作“拳头”与“屁股”的关系，他说：“屁股”坐稳了，打出去的“拳头”才有力量。在当时极端困难的条件下，我们党举全国之力，集军民才智，上马了“两弹一星”工程，使我国的某些尖端科技赶上了世界先进水平，产生了巨大的军事效益、政治效益和经济效益。

总体来看，这一时期统筹经济建设和国防建设的探索和实践，主要受两大因素的制约。一是受当时国民经济基础比较薄弱的制约，一旦发生战事，军费开支所占比重往往很高，给两大建设的协调带来困难。二是国家安全形势始终比较紧张，先后经历了抗美援朝、对印自卫还击战、中苏边界局部冲突等重大事件，台海局势持续紧张，美国和苏联持续施压并形成战略包围，这一特殊背景，使得我们在经济 and 国防两大建设的实践中，更加注重国防建设。其中，也蕴含着某些战略判断失误的因素。

^① 军事科学院军事历史研究部：《中国人民解放军的七十年》，军事科学出版社1997年版，第573页。

“军民两用”是我们党军民融合发展思想的理论源头。这一重要思想，充分体现了以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体的创造性探索，为我们深入认识和正确处理经济建设和国防建设关系提供了重要经验和教益。

“军民结合”思想的形成与发展

党的十一届三中全会以后，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体深刻分析国际战略形势和中国安全环境，作出了“和平与发展是当今时代主题，大规模战争短时间内打不起来”的重要判断，全党工作重心转到以经济建设为中心的社会主义现代化建设轨道上来。邓小平强调国防和军队建设要服从国家经济建设大局，同时要在经济建设发展的基础上不断提高国防和军队现代化建设水平。在1978年后近二十年的时期内，我国国防费占国家预算开支的比重迅速由20%降低至10%以下，占GDP的比重更是降到1.5%以下。在当时条件下，作出军队要“忍耐”这一重要决策，是适应世界经济发展潮流的必然选择，也是没有选择的选择，是唯一正确的选择。在历史实践中，逐步形成了军民结合思想的丰富内涵。

关于国防科技工业军民结合的“十六字”方针。在长期临战准备的思想指导下，我国国防科技工业存在自成体系、自我封闭、摊子过大、管理重叠等问题。1982年1月5日，邓小平在听取有关国防工业问题汇报时指出：“国防工业过去讲四句话，叫做‘军民结合，平战结合，以军为主，以民养军’，不要提‘以军为主’，改为‘军品优先’，其它三句话不变。”“十六字”方针具有深刻的内涵。“军民结合”是总体战略要求，即国防工业和民用工业两支力量相结合，在国防科技工业内部军品生产与民品生产相结合。“平战结合”强调在和平时期抓紧军品科研，保证国

防科技发展势头，同时研制国计民生需要的产品，并建立灵活的平战转换机制。“军品优先”是处理军品任务与民品任务关系的原则，明确了军工企业对军品生产任务应承担的责任和义务。“以民养军”是指军工企业通过大力发展民品，取得的高技术成果可用于军品的开发和生产，最终形成军民品生产相互促进的良性循环机制。党中央、中央军委还作出了一系列重大决策，明确指示国防科技工业要实行战略转变：在服务方向上，既要为国防建设服务，又要腾出更多力量为国民经济建设服务；在建设目标上，要从“单一军品型”调整改造为“军民结合型”；在管理体制上，将核工业部、兵器工业部、航天工业部划归国务院直接领导，为推动军民结合奠定组织基础；在经营方式上，引入市场竞争机制，部分产品实行合同制。“十六字”方针的提出，是中国国防科技工业发展指导理论的一次飞跃，为国防建设与经济建设协调发展开辟了新道路。

关于军事工程设施对社会开放。20世纪六七十年代，在立足于“早打、大打、打核战争”的思想指导下，我国修建了大批军事工程设施。随着国防建设指导思想的战略性转变，原有的一些军事工程设施出现了闲置，如何弥补民用基础设施的不足提上了议事日程。邓小平指出：“无论空军也好，海军也好，国防科工委也好，都应该考虑腾出力量来支援国民经济的发展。如空军，可腾出一些机场，一是搞军民合用，一是搞民用，支援国家发展民航事业。海军的港口，有的可以合用，有的可以腾出来搞民用，以增大国家港口的吞吐能力。”^①在这一重要思想指导下，我们加快了军事设施向社会开放的进程，为国家经济建设作出了重要贡献。

关于大力培养军地两用人才。邓小平指出，要把军队办成一个大学

^① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第99页。