

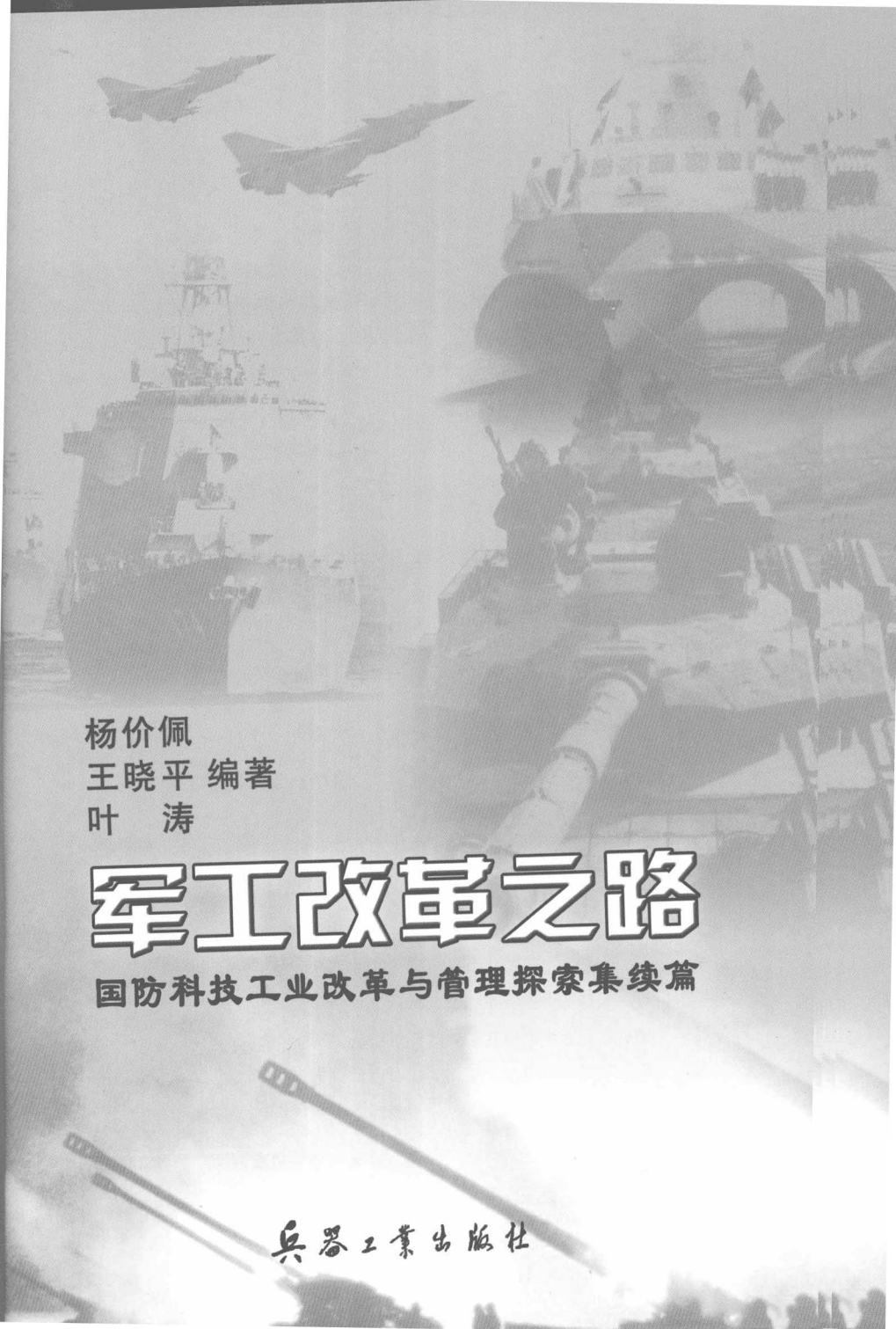


杨价佩
王晓平 编著
叶 涛

军工改革之路

国防科技工业改革与管理探索集续篇

兵器工业出版社



杨价佩
王晓平 编著
叶 涛

军工改革之路

国防科技工业改革与管理探索集续篇

兵器工业出版社

内 容 简 介

该书是一本探索新时期国防科技工业改革与管理的文稿汇编。作者围绕中国军工改革的主要思路进行了专题研究;对其实践经验进行了分析描述;对许多热点与难点问题进行了深入探索。该书可作为相关专业研究人员的参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

军工改革之路:国防科技工业改革与管理探索集续篇 / 杨价佩, 王晓平, 叶涛编著. —北京:兵器工业出版社, 2007. 4

ISBN 978-7-80172-838-8

I. 军… II. ①杨… ②王… ③叶… III. 国防工业—经济体制改革—中国—文集 IV. F426.48-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 032976 号

出版发行:兵器工业出版社

发行电话:010-68962596, 68962591

邮 编:100089

社 址:北京市海淀区车道沟10号

印 刷:北京蓝海印刷有限公司

版 次:2007年4月第1版第1次印刷

印 数:1—800

责任编辑:刘燕丽

封面设计:李 晖

责任校对:全 静

责任印制:赵春云

开 本:850×1168 1/32

印 张:10.125

字 数:270千字

定 价:59.00元

(版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换)



杨价佩

辽宁沈阳市人，毕业于哈尔滨军事工程学院空军工程系，长期从事国防科技工业管理与政策研究工作，参与国防科技工业若干重大调整、改革政策措施的研究制定工作，历任参谋、研究员、政策法规研究室主任等职务，并担任中国软科学研究会常务理事、中国社会经济系统分析研究会国家安全战略与国防经济研究专业委员会主任等。



王晓平

四川泸州人，毕业于哈尔滨军事工程学院导弹系。现任中国社会经济系统分析研究会国家安全战略与国防经济研究专业委员会常务副主任兼秘书长、北京市国防工业办公室特聘专家、中国兵器装备集团公司战略委员会顾问、南京理工大学兼职教授。曾任原国防科工委办公厅局级研究员。主编有《中国大型工程管理》等书。



叶涛

安徽人，先后就读于中国社会科学院研究生院数量经济专业和国防科技大学研究生院管理科学与工程专业，硕士、博士研究生。长期从事国防经济和国防科技工业发展战略、规划和管理政策的研究工作，曾发表国防科技发展战略、国防经济和国防科研管理和政策等方面的专著和数十篇论文。



在现代工业化条件下，战争不再单是由战场上的士兵来进行，而是由整个国家的工业体系来进行的。

贝尔纳·《科学的社会功能》

国防科技工业是国家战略性新兴产业。要通过加速调整、改革和发展，坚持军民结合，“寓军于民”，大力协同，自主创新，建立适应国防建设和市场经济要求的新型国防科技工业体制。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》

目 录

第1篇	国防科技工业领域立法体系研究(摘要) (2000年3月)	1
第2篇	国防科技工业企业事业单位战略性重组研究 (2000年6月)	15
第3篇	关于军品项目对外合资合作的意见 (2001年9月26日)	25
第4篇	在《国际重大事件对国防科技工业的影响》 座谈会上的发言 (2002年5月27日)	28
第5篇	加强军工国防资产管理 优化国防科研 生产能力基础 (2002年2月28日)	33
第6篇	民营企业参与军品科研生产若干问题研究 (2003年1月)	42
第7篇	新时期我国国防科技工业发展思路 (2003年3月) 附件《新时期我国国防科技工业发展思路》 专家研讨会综述摘要	64 75
第8篇	关于工作思路的几点建议 (2003年3月19日)	81
第9篇	试论军品价格、市场和竞争 (2003年3月)	86

军工改革之路

- 第10篇 “寓军于民”的军事工业经济模式分析 / 101
(2003年4月)
- 第11篇 关于国防科研院所改革的几点意见 / 108
(2003年6月24日)
- 第12篇 关于《国防科技工业“十一五”规划综合类课题中期研究报告》的意见和建议 / 110
(2003年7月)
- 第13篇 关于国防科技工业改革与发展若干问题的思考 / 115
(2003年12月18日)
- 第14篇 完善开放有序的军品配套市场、拓宽国防科技工业“寓军于民”基础——关于军品配套运行管理改革的思考 / 124
(2004年2月)
- 第15篇 国防科技工业发展改革与民营经济 / 130
(2004年4月)
- 第16篇 各领风骚 任重道远 / 139
(2004年5月24日)
附件《军工集团进一步改革与发展》座谈会发言综述 / 157
- 第17篇 关于完善我国武器系统配套产品市场的一些思考 / 164
(2004年7月)
- 第18篇 试论军品配套市场和政府监管问题 / 170
(2004年7月)
- 第19篇 新时期军品配套的再认识 / 180
(2004年8月)

- 第20篇 关于国防科技工业改革与发展政策取向的探讨 / 189
(2004年11月23日)
- 第21篇 关于军品市场特殊性探讨 / 197
(2004年11月25日)
- 第22篇 建设更加开放的国防科技工业 / 206
(2005年3月)
- 第23篇 对发展武器装备投资效益的几点看法 / 208
(2005年4月20日)
- 第24篇 关于国防科技工业自主创新的几个问题 / 213
(2005年4月)
- 第25篇 自主创新呼唤政策环境和机制创新 / 218
(2005年4月)
- 第26篇 要有区别地借鉴世界军工产业发展经验 / 224
(2005年5月)
- 第27篇 美国国防工业体系转型趋势研究 / 226
(2005年10月)
- 第28篇 美国境外投资安全风险管理机制浅析 / 238
(2005年10月)
- 第29篇 论风险管理思想在美国国防领域中的应用 / 246
(2005年11月)
- 第30篇 关于引导和支持非公有制经济参与国防科研生产若干问题研究 / 256
(2005年12月)
- 第31篇 和谐军工是发展与和谐的统一 / 272
(2006年6月)

军工改革之路

- 第32篇 关于对国防科技工业“转型”的认识 / 278
(2006年6月)

补 遗

- 第1篇 关于保持国防科技工业发展势头的
几个问题 / 282
(1990年4月17日)
- 第2篇 转换军工企业经营机制研讨会综述 / 285
(1992年12月)
- 第3篇 关于加快国防科技工业改革和发展的
几个问题 / 292
(1993年5月4日)
- 第4篇 国防科技工业科研院所改革研究
交流会综述 / 304
(1993年8月)
- 第5篇 新的角度：中国军转民的阶段划分
及其评价
——评经济合作与发展组织(OECD)
发展中心研究报告 / 311
(1995年6月25日)

后记 / 314

第1篇

国防科技工业领域立法 体系研究（摘要）

（2000年3月）

一、建立健全国防科技工业领域法规体系的必要性和紧迫性

（1）建立健全法规体系是适应新时期国家对国防科技工业建设发展要求的需要。

（2）建立健全法规体系是适应国防科技工业管理体制改革的需要。

（3）建立健全法规体系是适应社会主义市场经济体制的需要。

（4）建立健全法规体系是国防科研生产和相关行业自身特点与发展规律的客观要求。

（5）国防科技工业及其相关领域的立法是国家整个立法体系中的一个重要方面，加强和加快这一领域的立法工作，是完善国防法规体系乃至国家整个法律体系的需要。

注：本文系作者与梁清文、王锁川等同志承担的国防科工委软科学研究课题《国防科技工业领域立法体系研究》研究报告摘要。

二、指导思想、基本任务、立法依据和主要原则

(一) 指导思想和基本任务

国防科技工业领域立法,总的指导思想是:以邓小平理论为指针,以党的十五大提出的“依法治国,建立社会主义法制国家”为目标,以国防科技工业体制改革为契机,从新形势下国防科技工业法制建设的需求出发,立足当前,着眼长远,突出重点,加快速度,为到2010年建立适应社会主义市场经济的较为完备的国防科技领域法规体系奠定基础,使国防科技工业领域的主要方面、主要环节做到有法可依、有章可循,提供有力的法律保障。

国防科技工业领域立法的基本任务:一是从维护国家最高利益出发,提高我国的国际地位,维护国家的尊严,满足国防需要,促进国防现代化建设;二是坚持为国防建设服务的同时为国家经济建设服务的方向,促进国家科学技术进步,推动和带动国家经济发展;三是促进国防科技工业的改革开放;四是实现国家对国防科研生产实行统一领导和有效管理,搞好对相关特殊行业 and 产品的调控管理。

(二) 立法依据

1. 法律依据:《中华人民共和国宪法》,《中华人民共和国国防法》,国务院、中央军委制定的行政法规和军事行政法规,中华人民共和国同外国缔结或加入、接受的有关条约和协定。

2. 理论依据:建设有中国特色的社会主义理论:党中央提出的依法治国的理论;党和国家领导人关于发展国防科技工业和国防科研生产、科技强军、质量建军、增强国防实力的一系列重要指示;我国建立社会主义市场经济的理论;中央军委确立的新时期军事战略方针等。

3. 政策依据:新中国成立以来,特别是党的十一届三中全会以来,党中央、国务院、中央军委关于国防科技工业和国防科研

生产发展的一系列方针、政策，都是国防科技工业和国防科研生产领域立法的政策依据。

（三）主要原则

- ①维护国家利益的原则；
- ②体现国防科技工业自身特点和发展规律的原则；
- ③同国家改革进程相一致并具有前瞻性的原则；
- ④与国家法律体系相一致的原则；
- ⑤统筹规划、分步实施的原则；
- ⑥总结与借鉴相结合的原则；
- ⑦“就低不就高”的原则。这个原则意指，考虑到目前本领域在立法环境上与技术难度上等的因素，同一立法项目若能通过制定较低层级的“法”来解决问题的，就尽量不去选择较高层级，以利于“法”的出台。

三、国防科技工业领域法规体系的基本框架

国防科技工业领域法规体系基本框架设计是在国家宪法大法、国防法基本法之下，从法律、法规、规章三个层次加以制定和完善的。分述如下：

（一）法律

1. 调整国防科技工业或国防科研生产活动的专门法律

建议制定法律：《国防科研生产法》或《国防科技工业法》

我们认为，国家应当制定专门法律，规范国防科技工业体制和国防科研生产活动。根据当前形势的变化和今后的发展趋势，根据国防法关于“完善国防科技工业”、“统筹国防科技工业建设”等规定和国防科技工业所具有的既为国防建设又为经济建设服务的功能，建议该项立法的法名应为“国防科技工业法”；如果从国防科技工业的基本性质和特殊规范的需要出发，并依据国防法关于“国家发展国防科研生产、对国防科研生产实行统一领导和计划调控”等的规定，则这部法律应定名为“国防科研生产

法”。这二者法律名称不同，其调整范围和内容也有所不同。

从国防科技工业领域的建设发展和国家长远的法制建设和立法需求看，由国家最高权力机关——全国人大及其常委会制定上述两部法律是很有必要的，目前之所以提出两个法律名称，以选其一，是因为国家从立法的计划安排上项目很有限，基本要求首先是客观急需、条件成熟、意见一致。总体上分析权衡，建议把制定“国防科研生产法”列入本次立法规划，着手开展相关工作。

2. 调整重要行业 and 特殊产品方面的专门法律

1) 航天（或外层空间）管理方面

建议制定法律：《航天法》或《外层空间法》

航天法或外层空间法调整的是我国有关机构和在外层空间活动的法律地位和规则，牵涉到外交关系和国际公约，美、俄等许多国家都颁布了外空法，我国在这方面的立法基本上是空白。我国目前已参加了“赔偿公约”和“登记公约”等国际公约，如外空活动的主体地位无法律规范和约束，外空活动的风险都将落在国家身上，也会使外空物体（如人造卫星）的研制、生产、发射、销售等处于无序状态，这对我国从事外空活动，更好地实现和平利用外层空间都很不利。

广义的空间法是一个体系，狭义的空间法仅指《中华人民共和国空间法》，长远目标是制定完整的空间法体系。近期可先制定卫星研究、生产、发射许可证和强制保险制度，以使政府能够有效地履行国际公约，对航天工业及空间活动实行监督和行业管理。

2) 原子能行业管理方面

建议制定法律：《原子能法》

我国作为有核国家，发展核事业 40 多年，应当有原子能法。第一，近几年来，核领域的一些事宜常常成为中美高层领导磋商的主题，原因是多方面的，而我国缺少相应法律规定也是一个因

素。第二,政府机构改革已经完成,应通过立法进一步理顺管理体制。第三,核电发展已由起步阶段进入小规模发展阶段,产业政策、技术政策、经济政策需要在法律中加以规定,保证其顺利发展。第四,核领域对外合作与交流增多,缺乏明确的法律依据,导致对外谈判中处于不利地位。第五,核电站及其他核设施产生的乏燃料及放射性废物,出于政治、技术、安全等方面的考虑应当进行统一管理,从而也需要明确的法律依据。

世界上各主要有核国家都有这方面的法律,不仅美、英、法、德等核大国已建立较为完善的核法律体系,加拿大、瑞典、芬兰、日本、韩国、巴西、阿根廷等有核电站的国家也颁布了一系列的核法律规定。俄罗斯出台了原子能法,前苏联、东欧国家中,大多也制定了和平利用核能的基本法律。我们应当予以借鉴,尽快改变原子能大国无法可依的状况。

(二) 法规

1. 调整国防科技工业和国防科研生产的法规

1) 武器装备科研生产任务管理方面

建议制定法规:

(1) 由国务院、中央军委发布《武器装备科研生产管理暂行条例》。本法规调整范围应覆盖包括预研在内的武器装备科研生产各个环节。主要规范内容有:基本管理准则、管理机构、定型管理、招标投标、合同审查监督、科研生产保障措施、协作配套管理等内容。

有的专家提出不必制定此项法规,理由是,这部法规实际上是一部综合性法规,由于涉及内容多,规范时必然着重于原则规范,与上位法——国防科研生产法必然会有很多重复。如果这一法规规范得较具体,又将与下位规章的内容重复交叉较多,其内容与国防科研生产法基本相同,不如直接制定国防科研生产法。鉴于制定法律程序复杂、时间较长,可采取对现有法规进行修订和补充制定。新的单项法规,填补空白,以解决当前急需。这一

军工改革之路

看法不无道理。

从国家立法规划和立法过程来看，国防科研生产法近期确实难以出台，而科研生产任务的管理又急需依法调整，仅仅靠几件层次较低的规章显得力度不够。为了满足这一急需，制定发布又相对容易，我们经过研究，认为可先把制定《武器装备科研生产管理暂行条例暂行办法》作为一个过渡性法规列为立法规划项目，由国务院、中央军委联合发布，待立法时机成熟，再上升为国家法律。

(2)《武器装备研制生产合同条例》，由国务院、中央军委制定颁布。

国务院、中央军委在1987年1月22日发布了《武器装备研制合同暂行办法》，这次提出的《条例》项目主要是对原办法加以修订，以适应新的形势和要求。

2) 国防科研生产能力调整和单位、人员管理方面

建议制定法规：《国防科研生产能力调整暂行条例》。由国务院、中央军委发布。

对于国防科研生产单位和人员的管理调控，涉及范围较广。我们建议从科研生产能力调整入手，制定《国防科研生产能力调整暂行条例》（或国务院暂行规定），至于单位和人员管理的许多内容，则可分别在这一法规下制定相应规章予以规范。

《国防科研生产能力调整暂行条例》（或暂行规定）主要规范的内容：调整重组基本原则和指导思想，各层各类主体的职责权限，国防科研生产单位和人员的调整范围、三线调整搬迁、调整工作程序、调整工作的实施与措施等方面。

3) 国防科技工业对外合作交流方面

(1) 建议制定法规：《国防科技工业对外合作管理条例》。由国务院、中央军委联合制定颁布。这部法规应从整体上规范对外合作事宜，确立统一领导、分级审批及鼓励合作等国防科技工业对外合作的原则，明确对外合作的领导体制、主体资质认定、合

作的领域和对象以及审批程序等,规定相应的法律责任,还应包括智力引进、联合开发资源、兴办中外合营合作企业、境外投资等基础性规范。

(2)《军品贸易管理条例》。由国务院、中央军委联合制定颁布。军品贸易从广义上讲是整个对外合作的一个方面,因其背景、重要性和调整方法的特殊性,从对外合作中剥离出来进行独立管理为宜。法规可定名为《军品贸易管理条例》,调整对象是军品贸易,军事援助不属此法规调整范围。

4) 基础保障方面

(1)国防科技工业知识产权管理。建议制定的法规:《国防科技工业知识产权管理条例》,由国务院、中央军委联合制定颁布。该条例是对国防科技成果、国防专利、商标、著作权、商业秘密等进行统一管理的规范。从加强保护、推动科技进步等出发,确立鼓励创新、特殊保护等基本管理原则,明确知识产权管理的领导体制,建立申报、鉴定、确权、推广、转让、奖励等基本管理制度,规定相应的法律责任。

(2)国防专用标准管理。建议制定的法规:《国防科技工业标准化条例》。由国务院、中央军委制定发布。采用这一法规名称是基于“国防专用标准”这一概念,既包括了军队使用标准,又包括了国防科技工业的设计标准和制造标准,从而使法规更具有适用性和更易于规范。在调整范围上其是对国防标准的制定、实施监督等进行调整的法律规范。它确立统一规划、合理划分等基本管理原则,明确标准化领导体制,对标准的制定、评审程序,执行、监督的机构和方法以及法律责任等都要给予规定。

(3)其他有些不宜在上述两方面给予涵盖但又是汇集重要的基础保障内容,如情报信息、档案、安全、保密等,有的可以继续有效适用,有的则需修改后重新颁布。

5) 军民结合方面

考虑到军民结合的调控层次及其长远的战略意义,应当有