



国防大学国防经济研究中心

ZHONGGUO JUNMIN RONGHE

FAZHAN BAOGAO

中国军民融合发展报告 2013

国防大学出版社

中国军民融合发展报告

2013

国防大学出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国军民融合发展报告. 2013/毕京京, 任天佑主编.
—北京: 国防大学出版社, 2013. 11
ISBN 978-7-5626-2126-3

I. ①中… II. ①毕… ②任… III. ①军民关系—研究报告—中国—2013
IV. ①E225

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 267173 号

中国军民融合发展报告 2013

毕京京 任天佑 主编

出版发行: 国防大学出版社

地 址: 北京市海淀区红山口甲 3 号

邮 编: 100091

电 话: (010) 66772856

责任编辑: 黄建国

经 销: 新华书店

印 刷: 北京荣泰印刷有限公司

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 6.5

字 数: 49 千字

版 次: 2013 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

印 数: 3000 册

定 价: 19.00 元

《中国军民融合发展报告》是国防大学国防经济研究中心相关专家学者撰写的年度报告。该报告属学术性研究成果，所提观点仅代表相关专家学者个人观点。《中国军民融合发展报告2013》由毕京京、任天佑主编，负责框架设计和统稿。撰写人员有：姜鲁鸣、刘晋豫、罗永光、郭瑞鹏、王伟海、刘军、刘路平。

前 言

党的十八大报告指出：“坚持走中国特色军民融合式发展路子，坚持富国和强军相统一，加强军民融合式发展战略规划、体制机制建设、法规建设。”习近平总书记在十二届全国人大一次会议解放军代表团全体会议上的讲话指出：“走军民融合式发展路子，是实现富国和强军相统一的重要途径。”在新的历史起点上，全面贯彻党的十八大精神和习近平总书记的要求，深入推进中国特色军民融合式发展，是实现富国和强军相统一的基本途径，是统筹经济建设和国防建设的战略举措，是加快转变经济发展方式和战斗力生成模式的重要内容。近年来，我国军民融合式发展步伐明显加快，军民融合的范围不断拓展、层次不断提高、程度不断加深，军民融合式的武器装备科研生产体系、军队人才培养体系、军队保障体系、国防动员体系不断发展和完善，基础设施、海洋、空天、信息等重要领域的军民融合稳步推进。

为及时跟踪我国军民融合式发展最新动态，深入研究军民深度融合过程中出现的新情况新问题，准确把握军民融合式发展的趋势、特点和规律，推进我国军民融合向更广领域、更深层次、更高水平发展，国防大学国防经济研究中心的研究人

员，在广泛调查研究的基础上，完成了我国首部军民融合式发展年度报告。今后我们将根据实践和理论发展的需要，陆续推出军民融合式发展的年度系列报告。本报告以政府公开发布的数据为基础，重点考察近几年尤其是 2012 年我国军民融合式发展的最新进展、存在问题，并对融合发展趋势进行研判，资料截至时间为 2012 年底。真诚希望广大读者提出宝贵意见和建议，以便我们在后续研究中不断改进。

目 录

前 言	(1)
一、中国军民融合发展概况	(1)
二、武器装备科研生产军民融合	(16)
三、军队人才培养军民融合	(29)
四、军队保障社会化	(37)
五、国防动员应急功能的拓展	(45)
六、其他领域的军民融合	(55)
七、军民融合的理论研究和教育宣传	(71)
八、世界军民融合发展新趋势	(84)

一、中国军民融合发展概况

在推进军民融合式发展的实践中，我国进一步明确了军民融合式发展的战略地位和作用，制定了统筹经济建设和国防建设规划，加快推进相关体制机制和法规建设，重要领域的军民融合不断深化，军民融合范围越来越广。同时，也面临着诸多矛盾和问题，迫切需要加快军民深度融合。

（一）总体进展

1. 军民融合全面纳入发展规划，顶层设计取得实质性进展

军民融合是国家战略行为，需要从发展战略层面搞好顶层设计，将军民融合纳入国家和地区经济社会的长期发展规划。继 2011 年《国家经济社会发展

“十二五”规划》以及一些省市、部委颁布的“十二五”规划将军民融合作为一个重要内容之后，2012年各地区、各部门出台的经济社会发展规划和部门发展规划，多数都将军民融合战略纳入其中。例如，2012年2月国家发改委发布的《西部大开发“十二五”规划》以及7月9日国务院颁布的《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》等，对推进军民融合提出了具体要求，明确了发展方向。在《四川省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中，《四川省“十二五”军民结合产业发展规划》被列为重点专项规划。军民融合纳入国家和地区发展规划问题目前已基本解决，标志着军民融合已成为国家、地方和各部门今后五年建设发展的一项重要内容和指标。

2012年7月26日，国务院、中央军委颁布了《统筹经济建设和国防建设“十二五”规划》。这是我国第一部统筹经济建设和国防建设的专门性规划，对推进军民融合式发展具有重要意义。该规划明确了今后一个时期统筹经济建设和国防建设的指导思想、目标任务、重点领域和保障措施，确定了一批对国家安全和发展有全局意义和深远影响、对经济建设和国防建设有明显带动效应、对破解军民融合发展瓶颈制约有重大突破作用的工程项目。这一规划的颁布，标

志着我国军民融合规划建设已经实现了从总体规划到专项规划的突破。

2. 体制机制建设迈出新步伐，融合的制度体系不断完善

就建立权威高效的军民融合国家级领导管理机构达成广泛共识。军民融合涉及范围广、牵扯部门多、协调难度大，需要在国务院、中央军委层面建立权威的军民融合领导管理机构。在这方面，各方已形成共识，普遍认为应当建立国家层面的权威高效的管理机构来统一领导、协调军民融合工作。

地方军民融合机构建设成效显著。各省市普遍将军民融合管理机构设置问题摆上了议事日程，已成立或正在酝酿成立本省市区军民融合或军民结合工作领导小组协调小组。据不完全统计，到2012年底，全国已有12个省（市）成立了军民融合式发展工作领导小组协调小组，14个省（市）设立了军民结合专项资金，全国建立了19个国家级军民结合产业示范基地。^① 一些尚未成立领导机构的省市，也已将成立机构列入了议事日程，有些省市已进行了军地、部门间的专门协商，将于2013年成立军民融合式发展工作领导小组协调

^① 《坚持富国和强军相统一》，《解放军报》2012年11月14日。

小组。随着这些专门机构的成立，一个纵向贯通、横向全覆盖的军民融合领导管理体系初步形成。

重点领域军民融合体制建设加快推进。在武器装备科研生产领域，经国务院、中央军委批准，由国务院和军队 23 个部门联合组成的军民结合、寓军于民武器装备科研生产体系建设部际协调小组于 2011 年底成立，2012 年召开了第一次工作会议，为组织协调跨部门、跨领域的重大事项提供了组织机制保障；在动员领域，国家装备动员办公室建立的前期工作进展顺利；南京军区把省级装备动员机构从本级国动委经济动员办公室剥离出来单独建设，建立相应的工作制度、业务流程，使其地位更加突出，发挥作用更加明显。^① 国家工信部和总装备部共同推进的高新技术武器装备专业保障队伍建设试点工作全面启动，保障大队和保障分队队伍组建基本完成，召开了军地对接洽谈会，起草了高新技术保障队伍建设方案、管理办法、配套装备等文件。

军民融合机制建设步伐加快。一年来，各相关军民融合机构积极开展工作，建立健全了各类工作机制、领导决策机制、军地协调机制、需求对接机制、

^① 《南京军区装备动员机构实行单设》，《中国国防报》2012 年 9 月 20 日。

资源共享机制、经费管理机制、利益补偿机制和监督检查机制，促进了我国军民融合式发展。

3. 法律法规建设进展顺利，融合的法律环境日益优化

在法律法规建设上，启动了《军民融合促进法》的立法进程，国家立法机关进行了专题调研，国家发展改革委员会和解放军战略规划部正牵头负责《军民融合促进法》的起草工作，目前各项工作进展顺利。一些省市还结合本地实际，出台了一些地方性法规和政策，制定了推进本地军民融合式发展的管理办法和实施细则，进一步夯实了军民融合的法律法规基础。截至2012年底，20个省（区、市）出台了军民结合产业发展规划或军民结合实施意见^①，如陕西省出台了《贯彻落实国务院中央军委建立和完善军民结合寓军于民武器装备科研生产体系若干意见的实施意见》，安徽省颁布了《关于加快推进军民结合产业发展的意见》，绍兴市发布了《关于加快军民结合产业发展的实施意见》，宁波市制定了《鼓励军民融合产业发展专项资金使用管理办法》，等等。这些法规，明确了发展目标、工作重点、政策扶持、组织领导和服

^① 中华人民共和国工业和信息化部网站，<http://jmhhs.miit.gov.cn>。

障等，保证了军民融合式发展有法可依。

4. 重点融合领域建设全面提速，新兴融合领域建设开始起步

在武器装备军民结合、寓军于民方面，一批民口企事业单位有序进入军工科研生产领域；一些军民结合产业基地、军民融合工业园区陆续开工建设，军民融合式发展已逐渐成为地方经济社会发展新的“增长点”和“助推器”；许多军民通用高新技术设备设施渐次开放，实现军民资源共享，军工技术辐射带动作用明显增强。

在军队社会化保障方面，“十化一改”^①稳步推进，社会化保障的范围不断拓宽，从非作战部队延伸到驻大中城市作战部队，从军以上机关延伸到小、散、远单位，从后勤领域延伸到军事、政治和装备领域，从注重生活保障、常态保障延伸到应急应战一体保障。

在依托国民教育培养军队人才方面，依托范围不断拓宽、依托方式不断完善、依托途径日趋多样。国

^① “十化一改”：生活保障社会化、通用物资储备社会化、基础设施建设社会化、公务用车社会化、非公务电话通信保障社会化、人才培养社会化、军队文化事业社会化、军人子女教育社会化、军事科研社会化、装备生产和维修保障社会化、事业单位和职工管理制度改革。

防生作为军队依托地方培养人才的主要途径，经过这些年的探索和实践，领导管理体制和政策制度建设日臻完善，已步入规范化和常态化发展轨道。

在国防动员领域，各动员部门按照“战时应战、急时应急、平时服务”的职能，积极开展工作，取得了显著成就。应战应急一体化建设已提上议事日程，基础建设贯彻国防要求工作全面展开，民用装备设计制造贯彻国防要求目录编制工作已经启动，医疗卫生保障、重大装备运输、维修设施设备加改装等重大项目进展顺利，《人民防空法》的修订工作接近尾声。

在重点领域军民融合不断拓展深化的同时，一些新兴领域的军民融合也开始启动。空天领域的军民融合稳步展开，海洋开发领域的军民融合已经起步，重大基础设施建设军民融合深入推进，军民融合式网络信息产业基础初步形成。

（二）存在问题

目前，我国军民融合式发展虽然成绩显著，但仍处于初期发展阶段，依然存在诸多问题。

对军民融合认识还有差距。一是对军民融合的本质属性认识不清，存在“泛化”和“窄化”两种倾

向。有的认为军民融合无所不包，只要是涉及军与民、军队与地方之间的事，诸如拥军爱民、拥政爱民，甚至军民联欢、部队到地方送温暖、地方到部队慰问等，都是军民融合；有的则认为军民融合只是局限在军民“结合部”。二是对军民融合的重要性认识比较片面，忽视了军民融合对经济建设的拉动作用。无论在军队还是在地方，无论是领导讲话还是政府文件，都把军民融合列入国防和军队建设范畴，都只在国防和军队建设部分强调要走中国特色军民融合式发展的路子，而在经济建设或其他建设的论述中几乎都没有涉及军民融合的内容。这一问题实际上体现着“地方帮军队”“经济建设支持国防建设”等片面认识，既影响了地方推进军民融合的积极性主动性，也限制了军民融合在加快转变经济发展方式、技术创新、产业结构升级以及区域协调发展中功能作用的发挥。三是一些部门和单位存在本位主义思想，不能从国家安全和发展全局思考军民融合问题。有的仅仅重视增量性统筹建设，对盘活存量资源热情不高，存在“有钱就干，没钱就不干”的现象；有的还缺乏大局观念和开放心态，愿意“融”别人，不愿意被别人“融”，共享别人的资源可以，分享自己的资源不行。如果不彻底转变这些思想观念，军民融合就难以深入推进。

重复建设还比较普遍。军地之间在基础设施建设、信息化建设等方面存在的重复建设、资源浪费问题，是拓展和深化军民融合必须着力解决的一个大问题。有的同志还没有完全摆脱传统发展模式的束缚，搞“大而全、小而全”，对民用技术、民间人才不够信任，仍然习惯于“企业自己办、院校自己办、医院自己开、装备自己修、物资自己管”的自我保障模式。一些省区市为了争取国家投资，在当地已有军用机场，经过适当改造即可实现军民两用的情况下，纷纷建设民用机场，结果绝大多数支线机场因航空运输需求少、自身运营无法支撑机场运行而处于亏损状态。这样的重复建设，既导致了资源闲置浪费，又干扰了军用飞机飞行，影响了部队战备训练。

“两张皮”问题还没有根本解决。军民融合的基本要求是打破军地之间自成体系、自我封闭、自我保障的做法，实现经济建设和国防建设的良性互动、相互促进、共同提高。但从实际情况看，经济建设和国防建设“两张皮”的问题并没有得到根本解决。虽然政府促进民参军、军转民的政策出台不少，但参与不了、转变不成的现象仍比较普遍，“玻璃门”“弹簧门”依然存在。同时，我国军民通用标准体系还没有真正建立起来，由于军、民用标准的通用程度低，地

方相关部门在建设时未能顾及军事需求，一些铁路、公路和港口码头等大型基础设施难以满足部队重型装备的运输、装卸需求；一些民用飞机、船舶和大型机械装备征用后难以进行技术加改装，制约了军民融合式发展效率的提高。

融合效益不够显著。受各种因素的影响，我国军民融合效益较低的问题还比较普遍。比如，为依托国民教育培养军队建设人才，军队每年花了不少军费招收国防生，但少数国防生到部队后不安心工作，作用发挥不充分。一些民用装备在设计制造时没有充分考虑国防要求，到建成后再花巨资进行“加、改、装”，降低了建设效益。一些军地可以共享的技术平台、试验基地、基础设施本可以相互开放、共享共用，但在实践过程中这些资源并没有得到充分利用，各搞一套的现象比较普遍，等等。如何整合军地各方资源优势，打破军地壁垒、军民界限，实现资源配置在经济建设与国防建设中的优化整合，形成“一份投入、多重收益”的良性格局，是一个亟待解决的课题。

利益集团的掣肘还没有消除。有的单位从自身利益出发来权衡军民融合，依然存在“大利大干、小利小干、无利不干”的现象。不消除这些利益集团的掣肘，军民融合式发展之路也就无从谈起。