

融合

军民融合研究丛书

中国特色军民融合
国防资源配置与管理探索(上)
——国家战略与基本国策

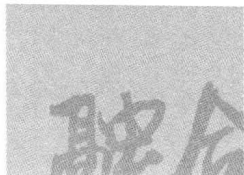
曾立 主编

*The Allocation and Management of
National Defense Resources of the
Civil-military Integration with Chinese Characteristics
——National strategy and the basic national policy*



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

国家社科基金重大项目“中国特色军民融合式国防
建设资源配置与管理研究”(09&ZD067)



军民融合研究丛书

中国特色军民融合 国防资源配置与管理探索(上)

——国家战略与基本国策

曾立 主编

*The Allocation and Management of
National Defense Resources of the
Civil-military Integration with Chinese Characteristics
——National strategy and the basic national policy*



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色军民融合国防资源配置与管理探索：国家战略与基本国策/曾立主编. —北京：经济管理出版社，2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4920 - 6

I. ①中… II. ①曾… III. ①国防建设—资源配置—研究—中国 IV. ①E25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 025287 号

组稿编辑：王光艳

责任编辑：许 兵

责任印制：黄章平

责任校对：王淑卿

出版发行：经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址：www. E - mp. com. cn

电 话：(010) 51915602

印 刷：三河市延风印装有限公司

经 销：新华书店

开 本：720mm × 1000mm/16

印 张：28. 75

字 数：522 千字

版 次：2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5096 - 4920 - 6

定 价：198.00 元 (上, 下册)

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部负责调换。

联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974 邮编：100836

军民融合研究丛书

编委会

编委会主任：曾立

编委会副主任：李湘黔 黄朝峰

编委会委员（按姓氏字母排序）：

董晓辉	郭勤	何正斌	纪建强	鞠晓生
旷毓君	李辉亿	李烨	李志远	廖国庚
刘宁	孟斌斌	乔玉婷	苏海燕	谭琦
吴鸣	谢玉科	易金务	张伟超	张远军
张允壮	周长峰	周建设	邹小军	

课题首席专家

曾 立

课题组主要成员

李湘黔	沈雪石	毛国辉	赵玲玲	刘书雷	黄朝峰
吴 集	李志远	董晓辉	杨华文	旷毓君	郭 勤
张 艳	谢玉科	杨 筱	张春宇	王 月	

学术秘书

乔玉婷	贺 铨	陈延敏	李 林	戚 刚	史 良
易比一	胡宇萱				

课题组其他成员

张伟超	徐能武	刘宗胜	李辉亿	张远军	周长峰
周孝平	况腊生	纪建强	闫仲勇	刘 宁	王永昌
孟斌斌	李继业	刘成鹏	张允壮	彭春丽	李来恩
谷 颖	杨腾飞	梅燕秋	郭琳达	阮晓萌	

序

军民融合是国家战略与基本国策的有机统一

习近平主席在党的十二届全国人大三次会议解放军代表团全体会议上发表重要讲话，把军民融合发展上升为国家战略，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》对进一步推动经济建设和国防建设融合发展做出了明确部署。当前，我国正处于由“大国”走向“强国”的关键时期，统筹推进经济转型升级和战斗力生成模式转变，形成全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格局，实现发展和安全兼顾、富国和强军统一，既是着眼国家安全和全局的总方略，也是必须在社会经济基础和上层建筑各个领域全面贯彻实施的基本国策。

一、充分认清军民融合国家战略与基本国策有机统一的客观必然性和现实紧迫性

新中国成立 60 多年来，我们党始终高度重视、不断深化和艰苦探索经济建设和国防建设协调的发展规律和方式路径。毛泽东早就指出：“中国必须建立强大的国防军，必须建立强大的经济力量，这是两件大事。”邓小平提出要走“军民结合，平战结合，军品优先，以民养军”的道路。江泽民强调“我国现代化建设的一条重要经验，就是坚持国防建设与经济建设协调发展的方针，在经济发展的基础上推进国防和军队现代化”。胡锦涛提出要“走出一条中国特色军民融合式发展路子”。历史告诉我们，统筹经济建设和国防建设，走军民融合发展路子，既是兴国之举，又是强军之策。和平时期，军民融合步伐越快，越能赢得发展先机；未来战争，军民融合程度越深，越能赢得战争胜利。

2010 年，我国经济总量跃居世界第二，综合国力显著增强，已经处于由大向强发展的关键阶段。体量越大，承受的外部压力就会越大，面临的内部矛盾就会越多，各种可以预见和难以预见的风险和挑战也在不断增多。军民融合的内涵也从基于技术基础的军民两用特性，遵循规模经济与范围经济规律，实现经济总量增长和“一份投入两份产出”，再到基于我国经济转型升级的阶段性特征，科



技和创新成为驱动发展的基础函数，着力推动“经济发展方式与战斗力生成模式”同步转变，直到当今世界进入“‘互联网+’、移动互联、云计算、物联网、大数据”的时代，“安全冲突与发展竞争”呈现一体化趋势，要求我们必须坚持总体国家安全观，兼顾发展和安全、富国与强军，找到统筹经济建设和国防建设的黄金分割点，既遵循经济社会发展规律，又遵循国防经济规律和信息化条件下战斗力建设规律，推动经济发展方式和战斗力生成模式同步跨越，实现经济实力与国防实力同步发展。

国防和军队建设，既是“四个全面”战略布局的重要组成部分，又为协调推进“四个全面”战略布局提供了力量保证。坚持军民融合国家战略与基本国策的有机统一，既是实现富国强军的战略抉择，也是贯彻落实“四个全面”战略布局的应有之义。把军民融合发展放在“四个全面”战略布局中去谋划和推动，有利于国防和军队建设深度融入经济社会发展各方面，国防和军队建设又通过自身发展，在为其他建设提供安全保障的基础上，推动国家经济、政治、文化、社会、生态文明等各方面建设，促进社会主义现代化建设持续健康发展。只有深入实施军民融合发展战略，在经济建设与国防建设之间建立一个有机统一、良性互动的纽带，使国防和军队建设融入国家经济社会发展体系，才能更好地把协调推进“四个全面”各项任务落到实处。

二、准确把握军民融合国家战略与基本国策有机统一的内涵要求

我国军民融合发展刚刚进入由初步融合向深度融合的过渡阶段，需要不断丰富各系统、各领域的融合形式，实现军地科技成果、人才、资金、信息等要素交流融合。要加速高新技术军民双向转化，推动高新技术在国防领域、民用领域的双向流动和高效利用，提高国防科技和武器装备自主创新能力。要抓住国家大力培育发展战略新兴产业的契机，采取依托式、互动式、嵌入式和预留接口等多种方式，贯彻国防需求，打破行业壁垒，促进国防工业与民用工业一体化融合，实现资源优化配置。要发挥民营实体运作机制灵活、创新能力强等优势，通过科技联合攻关、信息共享等手段，进一步发挥民营企业为部队服务的作用。把行政手段与按市场规则办事结合起来，在保持适度运用行政手段强制推行的同时，积极探索与价值规律、市场化运作相适应的利益驱动机制，确保军民融合良性发展。

军民融合是不断促进经济建设与国防建设紧密结合的过程，融合的广度是衡量军民融合发展程度的重要标尺。要从传统领域向新兴领域拓展，用好重要战略机遇期，在继续推动武器装备科研生产体系、军队人才培养体系、后勤保障体系和国防动员体系深度融合发展的同时，向海洋、太空、信息网络、电磁空间等新兴领域全方位延伸。要从国有企业向多种所有制企业拓展，由主要依靠大型国有军工骨干企业，向依托国有、集体和非公有经济等多种经济成分并存延伸，充分



发挥不同类型的各自优势，不断增强经济社会发展和军队现代化建设的生机与活力。要从军事领域向经济社会发展各领域拓展，将原来部门、单位“珍珠散落”式的松散格局向有机结合、有序流动、一体运行的紧密格局转变，使经济社会发展各领域都处在军民融合深度发展格局之中，最大限度地实现国家经济社会资源的军民共建共管、共享共用。

军民融合事关经济与国防两大体系的重大关系调整，事关国家整体建设结构及重要政策制度的调整，必须在融合层次上向高层拓展。要从领导体制上提升融合层次，着眼党和国家工作大局，搞好顶层设计，加强宏观调控，建立权威高效、集中统一的领导机构，从国家层面加强统筹协调，正确处理军队与地方、整体与局部、短期与长远以及行业之间、区域之间的关系。要从协调机制上提升融合层次，着力建立健全国家层面和地方层面的军地协调机制，构建职责明晰、分工明确、组织精干、决策科学、执行顺畅、监督有力、运行有效的工作机制，加强军队和政府之间、军队各部门之间、政府各部门之间的沟通联络机制，完善军地双方定期重大情况通报制度等，形成规范的沟通渠道和工作程序，稳步推动军民融合发展进程。要从制度体系上提升融合层次，制定完善中国特色军民融合发展的相关制度，解决制度规范不足、可操作性不强等问题，在制度化轨道上推动军民融合深度发展，实现从主要依靠行政向行政、经济、法律手段并用转变。

三、以强烈的责任担当推动实施军民融合国家战略、贯彻落实军民融合基本国策

推动军民融合深度发展，既是一项重大的战略工程，也是一项长期的艰巨任务。近年来，我们在军民融合发展上积极探索实践，取得了丰硕成果。但是，还存在思想观念跟不上、顶层统筹统管体制缺乏、政策法规和运行机制滞后、工作执行力度不够等问题。我们必须勇于正视问题，坚持问题牵引，拿出思路举措，以强烈的责任担当推动问题解决，实现军民融合深度发展。

第一，树立一盘棋思想，以开阔的战略视野和世界眼光，站在党和国家事业发展全局的高度思考问题、推动工作，坚持在大局中谋融合、促融合，不以个人得失、局部得失、当前得失为出发点，要将国家利益、整体利益和长远利益置于部门利益、个人利益和眼前利益之上。要充分理解融合、大力支持融合、积极参与融合，坚决防止和克服“大利大干、小利小干、无利不干”“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”“我的地盘我做主”等不良问题和倾向。要坚持在大局下筹划、在大局下部署、在大局下行动，按照职责和分工抓好军民融合发展工作任务，相互协调、相互支持、相互促进，做到责任到位、措施到位、落实到位。

第二，彻底打破军民二元分离结构，推动军民融合深度发展，全面深化改



革。要进一步解放思想、更新观念,打破计划经济、自成体系、自我保障等落后保守的思想观念和思维方式,紧跟变革节奏和时代步伐。要注重运用市场手段,激发市场主体参与军民融合发展的积极性,按照市场供求规律调整融合项目,引导资源向有利于融合的方向配置,实现经济社会资源和国防需求的无缝对接,切实发挥好市场这只“无形的手”在资源配置中的决定性作用。要坚决贯彻落实党的十八届三中全会部署的重大改革任务,着力解决制约军民融合发展的体制性障碍、结构性矛盾、政策性问题,努力形成统一领导、军地协调、顺畅高效的组织管理体系,国家主导、需求牵引、市场运作相统一的工作运行体系,系统完备、衔接配套、有效激励的政策制度体系。

第三,搞好总体设计,加强调研论证,科学制定谋全局、管长远的军民融合发展战略规划,明确阶段性战略目标、战略重点和战略举措等。军民融合涉及军地两大系统和多方利益关系,需要国家通过长期战略规划来强力推进。当前,国民经济和社会发展“十三五”规划、军队建设发展“十三五”规划正在论证和制定,要在吸取过去经验的基础上同步展开军民融合发展规划的论证和制定,把军民融合更全面、更系统地纳入国家和军队发展的“大盘子”。要抓好规划落实,国家层面规划出台后,根据不同领域、不同行业、不同部门军民融合的特点、规律和现状,制定各领域推进军民融合深度发展的时间表、路线图,明确责任单位,细化任务分工,推动规划各项工作落到实处。要加强督导检查,定期对军民融合规划计划执行、重大项目进展、综合效益发挥等情况进行考核评估,建立问责机制,对乱作为、不作为的单位和个人追究责任,切实增强规划的刚性约束和执行力。

第四,树立法治思维,把法治精神深深扎根和贯穿于军民融合发展各领域、全过程和各环节,防止和克服“拍脑袋决策”“协调工作靠感情、解决问题靠关系”等问题,使法治成为促进融合、推动发展的理念支撑。要建立、完善法律法规体系,按照建设中国特色社会主义法治体系的总体要求,加快军民融合立法进程,制定军民融合发展综合性法律以及统筹经济建设和国防建设的意见,形成与国防动员法、国防教育法等相互衔接的军民融合发展法律法规体系。要充分发挥法律法规的规范、引导、保障作用,依法规范军民融合的组织领导、工作运行、配套保障等,依法引导多种所有制企业有序参与军民融合进程,不断提高军民融合发展法治化水平。

曾立

2017年2月21日

目 录

上 册

1	国家安全评估与国防需求生成	3
1.1	国家安全评估和国防需求生成体系亟待完善	3
1.2	高度重视国家安全对国防建设资源优化配置的牵引作用	9
1.3	2020 年前我国国家安全态势与国防建设资源配置	16
2	中国特色国防需求监审体系及运行机制	43
2.1	国防需求监审体系运行的基本框架	43
2.2	美国国防需求监审体系及其运行机制	45
2.3	中国特色国防需求监审体系改革的目标与重点	54
3	基于国民经济核算的国防经济潜力评估	60
3.1	国民经济核算体系与国防潜力的关系	60
3.2	国民经济实力增强对国民潜力各要素的影响	64
3.3	增强国民经济实力，提高国防潜力的对策建议	67
4	国家财力与适度国防费规模决定	75
4.1	近年来我国国防费规模及变化态势	75
4.2	我国国防费规模增长滞后于国家财力增长	79
4.3	适应国家经济承受能力，优化军费投向投量	81
4.4	建立健全国家财力与适度国防规模的机制与途径	84



5	国防人力资源评估与开发	87
5.1	基本范畴界定	87
5.2	国内外研究现状述评	88
5.3	进入——加大国防生培养，增强国防人力资源储备	89
5.4	使用——依托国民教育资源，加强军事人才培养	93
5.5	退出——完善退役士兵就业制度，为国防建设留住人才	96
6	国防知识产权激励机制研究	104
6.1	导论	104
6.2	当前我国国防知识产权领域现状	110
6.3	我国国防知识产权领域的问题及原因分析	111
6.4	对策研究	116
6.5	本章小结	118
7	国防市场结构与投融资机制	119
7.1	我国国防市场结构的历史变迁与目标模式	119
7.2	国防市场结构转变的投资支持机制	127
7.3	国防市场结构转换的融资支持机制	147
8	装备采办合同与价格管理改革	160
8.1	武器装备采办合同管理的困境与对策	160
8.2	武器装备采办招投标存在的问题、原因及对策	170
9	统筹经济建设和国防军工建设	186
9.1	统筹经济建设和国防军工建设基本情况	186
9.2	统筹经济建设和国防军工建设的总体思路	189
9.3	统筹经济建设和国防军工建设的对策措施	193
10	国家工业基础的军民融合式发展	196
10.1	国家工业基础军民融合发展的主要进展和突出问题	196
10.2	战略性新兴产业是国家工业基础军民融合的重要引擎	203
10.3	以产业集群推动国家工业基础军民融合——以湖南省为例	211

下 册

11	战略性新兴产业与新型动员力量融合发展	223
11.1	战略性新兴产业与新型动员力量融合发展的重大意义	223
11.2	战略性新兴产业与新型动员力量融合发展的现状测评	226
11.3	战略性新兴产业与新型动员力量融合发展的有效途径	232
12	战略性新兴产业军民融合式发展	234
12.1	问题的提出	234
12.2	战略性新兴产业军民融合式发展的理论依据	241
12.3	战略性新兴产业军民融合式发展的历史经验与借鉴	259
12.4	战略性新兴产业军民融合发展的模式	267
12.5	战略性新兴产业军民融合发展的对策思路	277
13	产业经济军民融合及其规制	285
13.1	问题的提出	285
13.2	军民融合的概念内涵	295
13.3	军民融合的技术基础与经济依据	313
13.4	产业组织和市场结构对军民融合的影响	326
13.5	政府行政许可对军民融合的影响分析	337
13.6	军民融合经济规制对策思路	342
13.7	结语	353
14	长株潭军民融合自主创新示范区建设	355
14.1	设立示范区的独特优势和迫切要求	355
14.2	总体构想	359
14.3	对策措施	361
15	新常态下我国军民融合科技创新体系建设	365
15.1	我国军民融合科技创新体系建设的现状	365
15.2	我国军民融合科技创新体系发展的战略定位	367
15.3	对策建议	371



16	积极推进基础研究成果“民为军用”	375
16.1	基础研究“民为军用”的重要意义	375
16.2	我国民口基础研究情况分析	377
16.3	我国基础研究“民为军用”的基本现状	381
16.4	相关政策建议	387
17	空天信息海洋领域军民融合科技创新	391
17.1	航天科技领域	391
17.2	航空科技领域	397
17.3	信息科技领域	403
17.4	海洋科技领域	408
18	国防建设资源配置的法律规制	414
18.1	国防建设资源配置的法理基础	414
18.2	国防建设资源配置的法律原则	416
18.3	国防建设资源配置的法律方式	417
18.4	我国国防建设资源配置法律规制存在的主要问题	420
18.5	完善《国防法》关于国防建设资源配置的对策建议	424
18.6	本章小结	428
	参考文献	431
	后记	433

上 册

国家安全评估与国防需求生成

国家安全评估与国防需求生成研究是中国特色军民融合式国防资源配置的逻辑起点,是制定国家安全和军事战略的重要前提和基本内容。当前我们要从我国国家安全评估和国防需求生成体系的现状出发,高度重视国家安全对国防建设资源优化配置的牵引作用,尽快完善国家安全评估和国防需求生成体系,并对2020年前我国国家安全态势与国防建设资源配置的军民融合需求进行分析,以期对中国特色军民融合式国防资源配置提供宏观背景。

1.1 国家安全评估和国防需求生成体系亟待完善

1.1.1 制定国家安全和军事战略的重要前提和基本内容

1.1.1.1 安全是一个国家的基本战略目标,古今中外概莫能外

安全是一切生物和类生物组织的根本需求。何谓安全?在汉语里,“安全”一般是指这样一种状态:稳定、完整、没有危险,不出事故,不受威胁。《现代汉语词典》将“安全”解释为“没有危险,不受威胁”^①。西方中的“security”(安全)一词源于拉丁文“securitas”,意为从小心、不稳定和自制中解脱出来的状态,进而引申为脱离危险的安全状态。在英语里,安全的词义较汉语广泛,指

^① 《现代汉语词典》[M]. 北京:商务印书馆,1994:6.



无危险、无忧无虑以及提供安全之物、使免除危险或忧虑之物^①。尽管两者在意义上有些许差别,但都认为安全是一种没有威胁、恐惧的状态。有学者总结指出,“没有危险是安全的特有属性。”^②

自人类社会产生国家时起,就产生了国家安全问题。所谓国家安全,是指一国在特定时空范围内生存与发展免于危害和威胁的客观状态,由内部安全和外部安全两个方面构成,对内是指国家的安宁和稳定,对外是指国家免受外来的侵略、干涉和控制。在战略研究看来,安全的唯一指涉对象就是国家,而国家首要的、基本的战略目标就是安全和安全利益的维护。虽说国家安全的具体内容会发生变化,但国家安全的地位或重要性却亘古如一。自古以来,确保国家安全都是国家生存、稳定和发展的前提条件,是统治阶级实施统治的保障,是事关国家兴衰成败、生死存亡的重大问题,是维护和巩固国家政权的首要问题,是国家的最基本利益。从古代的邦国到现代的民族国家,从寡国小民到泱泱帝国,莫不如是。

1.1.1.2 国家安全评估是国家安全发展战略的重要内容

评估,即评价估量。所谓国家安全评估,就是国家有关机构对国家生存和发展的环境及可能或正在受到的威胁进行分析,以期政府决策提供依据。国家安全评估的构成要素非常复杂,内容涉及多个方面。如果我们把国家安全看成是一个多维的结构体系,那么评估这个结构体系主要包括如下内容:外部安全(国际安全形势、国际格局及大国关系变动、地缘安全环境)、内部安全(政治安全、经济安全、文化安全、社会安全)。国家安全评估的实质就是分析和判定国家利益可能受到的威胁,而这种分析和判断,是一个国家制定国家安全战略的重要内容。

国家安全战略是从国家和国际的全局高度筹划和指导维护国家安全利益方略,是维护国家根本利益的集中体现。国家政治、军事、经济、外交科技、社会发展等方面的战略决策都应受其指导并与之协调。全球化语境下国家安全战略的基本定位和核心目标是安全和发展,即维护国家的基本安全,实现国家的稳步发展^③。国家安全与国家发展是密不可分的,是一枚硬币的两面。当今世界,一个国家在谋求国家发展的同时,必须谋划国家安全。发展是安全的坚实基础,安全是发展的必备条件。如果说发展是国家的“第一要务”,安全并不是国家的“第二要务”,而是“第一要务”题中的应有之义。维护国家基本安全,必须在确立

① 《牛津现代高级英汉双解词典》[M]. 北京:商务印书馆,1993:1031.

② 刘跃进. 国家安全学[M]. 北京:中国政法大学出版社,2004:43.

③ 耿明俊. 全球化背景下的中国国家安全[J]. 当代世界与社会主义,2003(2):58.