



军民融合 发展战略研究

全国人大财经委员会 编



中国财政经济出版社

军民融合发展战略研究

全国人大财经委员会 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

军民融合发展战略研究/全国人大财经委员会编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2524 - 1

I. ①军… II. ①全… III. ①军民关系 - 发展战略 - 研究 - 中国 IV. ①E225

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 196678 号

责任编辑: 王晓蕊

责任校对: 张 凡

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7 印张 152 000 字

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 18.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2524 - 1/F · 2148

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前 言



党的十七大报告提出，必须站在国家安全和发展战略全局的高度，统筹经济建设和国防建设，走出一条中国特色军民融合式发展的路子，在全面建设小康社会进程中实现富国和强军的统一。在新世纪、新阶段、新形势下积极推进军民融合发展，是贯彻落实科学发展观、实现国防建设和经济建设协调发展的必然选择，是在社会主义市场经济条件下加强国防建设的内在要求，是适应新技术革命和中国特色军事变革的现实需要，是世界主要国家国防和军队现代化建设的共同趋势。

2008~2009年，全国人大财经委由赵可铭副主任委员负责，尹中卿副主任委员、马之庚、芮清凯、李卫、胡浩等委员参加，会同国家发改委、教育部、科技部、工信部、财政部、住建部、交通运输部、铁道部、国防科工局、解放军四总部、海军、空军、二炮、国防大学等军地有关部门和科研院所，组织开展了军民融合发展战略课题研究工作。在多次召开座谈会进行论证和实地调研的基础上，完成了课题总报告及九个分报告，呈送领导同志参阅。全国人大、国务院、中央军委等领导同志均作出重要批示，明确指出军民融合发展是个大问题，涉及体制、规划、政策、法规等许多方面，要抓紧落实研究。

为更好地发挥课题研究成果的作用，促进和推动军民融合发展的实际工作，现将课题报告和相关资料结集出版，供有关部门和机构参考。

目 录



第一篇 总报告

关于实施军民融合发展战略的意见和建议 (3)

第二篇 分报告

构建军民结合、寓军于民的武器装备科研生产体系研究
..... (17)

完善军民融合的军队人才培养体系研究 (35)

贯彻军民融合战略思想 推进军队保障社会化研究 (59)

国家基础设施建设贯彻落实国防需求研究 (72)

国家经济布局兼顾国防安全原则的现状、主要问题和基
本对策研究 (82)

国防和军队信息化建设依托国家信息化建设对策研究 (102)

国家“平时服务、急时应急、战时应战”动员机制建设
问题研究 (122)

国防科技工业军民融合发展及其管理体制研究 (140)

军民融合与世界各主要国家经验研究 (157)

第三篇 党和国家领导人有关军民融合论述摘编

一、关于经济建设与国防建设的关系 (189)

■ 军民融合发展战略研究

二、关于武器装备科研和生产	(196)
三、关于军队人才的培养和使用	(199)
四、关于军队保障社会化	(201)
五、关于基础设施建设贯彻国防要求	(203)
六、关于国防动员建设	(204)
附录一：关于制定军民融合促进法的议案	(209)
附录二：军民融合重要法律法规索引	(213)

第一篇

总报告

关于实施军民融合发展战略的意见和建议

党的十七大报告提出，必须站在国家安全和发展战略全局的高度，统筹经济建设和国防建设，走出一条中国特色军民融合式发展路子，在全面建设小康社会进程中实现富国和强军的统一。实施军民融合发展战略，必须以科学发展观为指导，分析研究当前我国军民融合发展现状和面临的主要问题，明确推进我国军民融合发展的战略举措。

一、实施军民融合发展战略的必要性和重要意义

实施军民融合发展战略，就是要在全面建设小康社会进程中，统筹经济建设和国防建设，把国防和军队现代化建设融入国家经济社会发展体系之中，实现富国与强军的统一。其核心和实质是实现信息互通、资源共享、良性互动、融合发展，从而在军、民两大体系之间实现资源的有效配置，走出一条投入少、效益高、安全有保障的发展路子。这就要求在两大建设中进行聚优增效的系统集成，确保国防和军队现代化建设从经济建设中获得更加深厚的物质支撑和发展后劲，确保经济建设从国防和军队现代化建设中获得更加有力的安全保障和技术支持，使国家一笔投入产生双重效益，实现兼容、双赢的发展。

在新世纪新阶段新形势下，实施军民融合发展战略十分重要而紧迫，意义重大而深远。

(一) 实施军民融合发展战略是贯彻落实科学发展观, 实现国防建设和经济建设协调发展的必然选择

当前, 我国正处于经济发展的重要战略机遇期, 同时也面临着长期、复杂、多元的安全威胁与挑战。生存安全与发展安全、传统安全威胁与非传统安全威胁、国内安全问题与国际安全问题相互交织, 是我国国家安全的基本形势。全面建设小康社会和构建和谐社会, 抓住用好战略机遇期, 维护好国家安全和核心利益, 就要从中国的国情和实际出发, 走出一条中国特色军民融合式发展的路子, 实现两个建设全面协调可持续发展。

(二) 实施军民融合发展战略是在社会主义市场经济条件下加强国防建设的内在要求

完善社会主义市场经济体制, 就要在加强国家宏观调控条件下, 进一步增强市场机制在国防资源配置方面的基础性作用。按照市场经济的要求对国防建设领域实行改革, 就要改变过去自成体系、自我封闭、自我保障的格局, 实现军民融合发展, 积极引导非公经济有序进入国防建设领域, 培育多元市场主体, 构建有效竞争格局。

(三) 实施军民融合发展战略是适应新技术革命和中国特
色军事变革的现实需要

以信息技术为核心的高新技术发展, 加快了世界新军事变革的步伐, 国防经济与国民经济、军用技术与民用技术在广度和深度上更加融合, 信息化战争更使军民一体、前后方一体的趋势不断加强。目前, 我国经济持续快速增长, 综合国力和竞争力不断增强, 经济结构调整步伐加快, 高新技术产业化和
社会信息化发展迅速, 一些领域的民用技术及研发能力已处于国际领先地位, 军民融合发展条件具备, 前景广阔。充分发挥民

间智力和民间资本的作用，加速民用技术与军用技术的相互转化，将使国防工业的科研生产与国家总体科技进步更好地融合，进而推动国防建设实现跨越式发展。

（四）实施军民融合发展战略是世界主要国家国防和军队现代化建设的共同趋势

从世界范围看，大力推进军民结合、寓军于民，协调国防建设与经济建设已经成为西方发达国家战略的共同发展趋势。近些年来，美、英、日、以色列等国家十分注重国防和经济建设的相互融合，大力发展军民两用技术，改革军用标准和规范，组建能军能民的大型军工联合体，积极扶持民用企业参与武器装备科研生产，推进后勤、装备保障的社会化，依托国民教育系统培养输送军事人才，在国家基础设施建设中加强国防能力建设等。

二、军民融合发展的主要进展和突出问题

（一）军民融合发展的主要进展

新中国成立以来特别是改革开放 30 年来，我国军民融合发展取得明显成效，主要表现在以下几个方面：

一是军民融合发展的总体思想逐步明确。军民融合发展思想是我党在半个多世纪的实践中对国防建设与经济建设关系认识不断深化的成果。早在 1956 年，毛泽东就提出在生产上也要注意军民两用，注意学会军用和民用两套生产技术，要有两套设备。1982 年，邓小平进一步提出国防工业要贯彻“军民结合、平战结合、军品优先、以民养军”的方针。20 世纪 90 年代，江泽民提出“寓军于民”思想，强调国防建设与经济建设相互促进、协调发展。2005 年，胡锦涛提出，必须坚持军民结

合、寓军于民，把国防和军队现代化建设深深融入国家经济社会发展体系之中，全面推进经济、科技、教育、人才等各个领域的军民融合。以党的十七大为标志，中国特色军民融合发展的总体思想更加明确。

二是政策法规环境不断改善。近年来，全国人大及其常委会先后通过了国防法、国防教育法。国务院、中央军委及其有关部门相继出台了深化国防科技工业投资体制改革的若干意见，关于非公有制经济参与国防科技工业建设的指导意见，关于推进军工企业股份制改造的指导意见，军工企业股份制改造实施暂行办法，关于大力发展国防科技工业民用产业的指导意见，军队参加抢险救灾条例，关于建立依托普通高等教育培养军队干部制度的决定等行政法规、规章和政策性意见，促进军民融合发展的政策环境不断改善。

三是体制改革取得初步进展。国家先后组建了中央专委、国家国防动员委员会、总装备部、工业与信息化部等与军民融合发展相关的机构。在一些行业和部门，也相应成立了军民融合发展的协调或职能机构，建立了军地联合办公制度、军地联席会议制度，加强了军地职能部门的沟通与协调。一些地方积极探索军民融合发展的新体制和新机制，把国防建设纳入地方经济和社会发展规划，在政策、投入、服务保障等方面积极支持军民融合发展。

四是重点领域融合发展取得一定成效。“小核心、大协作”的武器装备科研生产体系初步形成，军民技术和能力相互转化的局面日趋显现，国防工业实现了由单一军品结构向军民结合型结构的转变，对地方经济社会发展的辐射带动作用明显增强。在已经批准的1000多家军品科研生产许可证单位中，民口单位

约占 1/3。在载人航天工程中，有 3000 多家企业承担了协作配套任务，其中 100 多家直接参与了研制、生产和试验任务。天津、四川、陕西、上海等地建立了一批主要面向民用市场的军民结合技术产业基地。军队保障社会化改革取得阶段性成果，江苏、湖北和陕西三省改革试点取得进展，在营房、医疗等 7 个方面初步实现了保障社会化。依托地方高校培养国防人才工作稳步推进，目前已有 117 所普通高校与军队签约，累计培养国防生 8 万人，每年从地方高校吸收到军队的各类人才达 1 万左右。国防动员体系建设得到加强，全国建成各类国家级动员保障中心 54 个，专业保障队伍 130 多万人。军队信息化依托国家信息化建设进展顺利，军民合建“六纵六横”光缆工程，极大地提升了国家和军队通信事业的发展速度，实现了通信资源的军民共享。

（二）军民融合发展的突出问题

军民融合发展的突出问题主要表现在以下几个方面：

一是军地一些部门思想观念与军民融合发展的要求相比还存在较大差距。从地方来看，一些部门和地区国防意识和观念不强，在经济建设中对于贯彻国防需要战略考虑不足，工作支持力度不够。从军队来看，长期以来计划经济、自成体系、自我保障等观念还具有一定影响，对民用技术、民间人才不够信任，利用民力进行军事建设和军队保障的驱动力不足。从根本上来说，思想观念上的问题主要是因为国家整体利益与多元化主体利益之间存在摩擦和冲突。在市场经济条件下，民营企业的进入可能导致军工垄断利益的流失，军队保障社会化亦将使部分军队在编人员下岗转业，对既得利益的触动形成了改革和发展的阻力。

二是军民融合发展中缺乏信息沟通和资源整合。在制定发展规划计划时，由于缺乏有效的信息沟通平台，国家有关部门和地方对国防建设的需求、军队对地方的供给能力都存在了解不够或把握不准的问题，制约了资源共享和整合。我国铁路、公路、机场、港口、城市基础设施等建设项目，在规划设计和建设过程中，往往因此未能充分贯彻国防要求。民用企业缺乏规范的军品需求信息来源渠道，军品的采购方和科研方也无法有效掌握民用企业的技术能力和水平。

三是在国家层面上依然缺乏科学的统筹规划与有效的协调管理。国防经济、国防科技、国防教育等与军民融合发展相关的管理职能，大多分散在国务院各部委和军队四总部。1989年成立的国务院、中央军委专门委员会，其职责主要限于对国防科技工业和军民结合有关重大问题作出决策和统筹安排。1994年成立的国家国防动员委员会，作为国务院、中央军委的议事协调机构，在衔接军地国防动员建设方面发挥了应有的作用，但并不具有推进军民融合发展的总体协调管理职能。2007年成立的国务院、中央军委军队后勤保障社会化工作领导小组，主要负责协调军队后勤保障社会化工作。2008年，国务院新一轮机构改革明确了国家发展改革委的宏观规划和统筹协调职能，但统筹经济建设与国防建设、协调推进军民融合发展的职能主体仍然不够清晰。国防和军队建设需求与国民经济和社会发展规划之间缺乏相互衔接和协调配套。

四是军民融合发展政策不完善，标准不协调。由于政策支持和投入不足，武器装备科研生产体系中“小核心”不强，部分关键技术竞争能力较弱，武器装备生产预研滞后。承担研发与创新重任的科研院所也忙于创收搞批量生产，无法集中精力

于主业。企业进入军品市场需要获得国防科工局和总装的双重准入许可，加剧了管理混乱和资源浪费。由于缺乏必要的利益补偿机制，民用企业投资于国防研发的风险较大，军民融合的内在动力不足。相关的国家标准、行业标准与军用标准不协调，部分标准未能适应形势发展的需要。

三、实施军民融合发展战略的意见和建议

（一）制定实施军民融合发展战略规划

必须站在国家安全和发展战略全局的高度，进一步充分认识军民融合发展的重要性和必要性。把军民融合发展战略作为国家战略，纳入我国国民经济和社会发展规划。建议尽快组织有关部门和专家进行全面综合的研究论证，抓紧制定我国军民融合发展战略的总体规划和专项规划，争取纳入国民经济和社会发展规划第十第二个五年规划。

研究制定军民融合发展战略总体规划，要重点抓好七个纳入：将军事斗争准备需求和战场建设纳入国家基础设施建设体系；将国防科技和武器装备发展纳入国家科技创新体系；将国防和军队信息化建设纳入国家信息化建设体系；将军事人才基础教育纳入国民教育体系；将军队后勤保障纳入社会服务保障体系；将国防经济布局纳入国家经济建设的总体布局之中；将国防动员纳入国家危机管理体系。

研究制定军民融合的武器装备科研生产、军队人才培养、军队保障、国防动员和军民两用技术发展等重大专项规划。根据国防建设和经济建设的需要，选择一批具有军民两用性质的重大专项工程，国家予以重点扶持，通过重大项目带动军民融合。为保持我国国防建设和经济建设在某些领域的核心战略能

力，应有重点地选择一些军民双向拉动的领域，如关键原材料和元器件、信息安全技术与产品、基础软件平台等，力求以更快的速度、更短的连接实现军民双向转移。

（二）建立和完善国家层面的综合性协调管理机构

实施军民融合发展战略，需要进一步加强国家宏观调控，逐步完善高层次的军民融合管理体制与决策机制。要在现行军民融合管理体制的基础上，研究完善顶层设计，建立完善统筹军民融合发展的国家综合性协调管理机构，并赋予其统筹规划、制定政策、总体协调和重大决策等职能。

近期应进一步调整充实现有军民融合发展机构的职能，并考虑研究建立国务院、中央军委军民融合发展工作协调领导小组，作为国务院、中央军委的议事协调机构，负责军民融合发展的总体协调工作。长远可考虑将现有军民融合发展相关的管理协调机构加以整合，形成由党中央、国务院、中央军委统一领导的综合性协调管理机构。

（三）建立和完善军地协调的信息沟通平台和资源整合机制

抓紧建立和完善军地信息共享机制。依托政府和军队信息网络基础设施，统筹规划建设制式统一、军地兼容、横向联系、纵向贯通的军地信息共享平台，建立军品需求信息披露制度。统筹建立武器装备科研生产、国防人才培养、军队保障和国防动员信息数据库和智能化决策支持系统。军民融合综合管理部门之间应建立健全信息沟通渠道，形成信息定期通报制度，实现军地信息共享。

抓紧建立和完善需求形成、评估和论证机制。军民融合发展中有关国防和军队建设的需求，应当由军队四总部负责提出、评估和论证，政府综合部门负责总体衔接、综合平衡和统筹协调