

# 军民融合战略的历史演进及内在逻辑

孙力 王莺

(国防大学 政治学院, 上海 200433)

**摘要:**军民融合是正确处理经济建设和国防建设关系问题、实现富国和强军相统一的重大命题。军民融合发展战略的提出凝结了一代代共产党人的艰辛探索,在不同的历史时期,中国共产党把握其不同的历史逻辑。在新民主主义革命时期,对如何兼顾军队作战胜利与人民生活需要以及保障能力两个方面进行了不懈探索,体现革命战争是人民的战争的基本逻辑。在社会主义建设时期,又经历了军民结合、寓军于民到军民融合思想的演进历程,涉及到现代化积累的艰难抉择、与以经济建设为中心工作重心转移的一致、与社会主义市场经济的融合、与科学发展观的契合。进入中国特色社会主义新时代,中国正在走近世界舞台中心的崛起,必须避免“修昔底德陷阱”,军民深度融合发展体现了应对时代挑战的国家战略之顶层设计。

**关键词:**军民融合;国防军队建设;国家安全和发展战略

党的十八大以来,军民融合在中国特色社会主义总体布局中的地位日益凸显,理论和实践在不断推进。在党的十九大报告中,习近平总书记强调要形成军民融合深度发展格局。这一国家战略的历史性确立,是中国社会发展,特别是现代化强国建设的需要,也是中国共产党对社会发展规律认识深化的必然结果。

从社会发展的内在结构上分析,军民融合涉及到经济建设和国防建设的关系,是社会主义现代化建设必须正确认识和处理的重大课题。走军民融合式发展道路,是正确处理经济建设和国防建设关系问题、实现富国和强军相统一的重要途径。军民融合发展战略的提出,并不是一蹴而就的,它凝结了一代代共产党人的艰辛探索,从军民兼顾、军民结合、

收稿日期: 2018-01-12

基金项目: 本论文是由孙力主持的上海市社科基金项目十九大精神系列课题“新时代军民融合发展战略研究”(课题批准号 2018XAA07)的阶段性成果。

作者简介: 孙力,男,四川乐山人,上海应用技术大学马克思主义学院特聘教授,国防大学政治学院教授;王莺,女,国防大学政治学院讲师。

寓军于民到军民融合思想的演进历程,体现出我们对正确处理两大建设关系的认识有了质的提升。

## 一、新民主主义革命时期:

### 军民兼顾与革命战争的支撑和胜利

新民主主义革命时期,中国共产党领导人民用革命战争推翻反动政权,创建新中国。这一伟大事业包含的基本逻辑在于:革命战争是人民的战争,只有依靠人民才能赢得战争。因此,在革命战争时期,中国共产党在如何兼顾军队作战胜利与人民生活需要以及保障能力两个方面进行了艰难探索。

人民军队建立于土地革命时期,土地革命为军民兼顾思想的提出奠定了实践基础。在这一时期,中国共产党在进行军事斗争的同时,积极发动和组织群众进行土地革命,以解除农民遭受的封建剥削。保障革命战争的物质支撑和改善根据地人民群众生活水平,是当时根据地工作的重中之重。当时成立的临时中央政府为适应革命战争的需要,采取了多项措施做到军民兼顾、军政兼顾。例如,发行经济建设公债,缓解根据地财政紧张状况;在确保完成斗争任务的前提下,减少脱产人员,以节约开支;等等。此外,根据地建立起以新的个体经济、合作社经济和公营经济相结合的新型生产关系取代旧的半殖民地半封建的生产关系,为人民军队的后勤保障提供了基本的前提条件。随着各级苏维埃政权的建立,人民军队所需的经费和物资由“军队自筹”发展为“军地共筹”,极大地减轻了工农红军自筹经费和物资的压力。土地革命使农民在经济上、政治上得到解放,极大地调动了他们的革命积极性,也使人民军队和人民战争的物质需求得以解决。

抗日战争爆发后,为进一步加强抗日民主根据地的经济建设和边区经济的健康发展,毛泽东在1942年陕甘宁边区高级干部会议上所作的《抗日时期的经济问题和财政问题》报告中,第一次正式提出了“军民兼顾”的指导原则,指出:“我们要批驳这样那样的偏见,而提出我们党的正确的口号,这就是‘发展经济,保障供给’。在公私关系上,就是‘公私兼顾’,或叫‘军民兼顾’。我们认为只有这样的口号,才是正确的口号。只有实事求是地发展公营和民营的经济,才能保障财政的供给。虽在困难时期,我们仍要注意赋税的限度,使负担虽重而民不伤。

而一有了办法,就要减轻人民负担,借以休养民力。”<sup>[1]894-895</sup>军民兼顾方针的提出为当时我党领导革命,应对敌人的经济封锁,战胜严重的经济困难起到了极大的促进作用。同年12月在《关于发展军队的生产》的讲话中,毛泽东进一步强调:“厉行‘军民兼顾’的原则,军队、党部、政府的经济活动应与人民的经济活动取得协调,一切损害人民利益引起人民不满的事均不许做。”<sup>[2]694</sup>随后,在处理军队与人民群众的利益关系上,毛泽东又提出了既要“取之于民”,又要“帮助于民”,减轻人民负担。为了使军队自觉地帮助人民生产,毛泽东要求我军要当好战斗队、工作队和生产队。这些工作的推动,都充分体现了“军民兼顾”的思想。

在1941年开始的延安大生产运动中,“军民兼顾”思想深得人心。陕甘宁边区农业、工业等各行各业都有较大发展。1942年底,陕甘宁边区党政军民学各部门经费自给率已达到一半以上,资产积蓄达5亿元左右,取之于己的部分已超过取之于民的部分。延安大生产运动既保障了部队的需求,又改善了人民群众的物质生活,使根据地冲破了敌人的经济封锁,战胜了严重的物质困难,增强了持久抗战的物质基础,而且极大地减轻了根据地人民的负担,巩固了抗日根据地。

解放战争爆发后,在国民党反动派的大举进攻面前,为了兼顾前方军队作战和后方人民群众生活,1948年9月召开的中央政治局扩大会议指出:“在前线,注意缴获归公,爱护自己的有生力量,爱护武器,节省弹药,保护俘虏;在后方,减少国家机构的开支,减少不急需的人力和畜力的动员,减少开会时间,注意农业的季节,不违农时,节省工业生产的成本,提高劳动生产率。”<sup>[3]</sup>从1946年下半年起,解放区领导机关整顿各级政府支前组织,组建军地联合战勤机构,实行常备民工制,建立和完善根据地内兵站和民站线,逐步形成了一种新的军民兼顾、军政民一体化的保障体制。

军民兼顾体现了革命战争的本质属性和内在逻辑,它是依靠人民的战争,也是为了人民的战争,所以军民兼顾是革命战争胜利的基础。

## 二、社会主义建设初期:

### 军民结合与现代化积累的艰难抉择

1949年,刚刚结束了百余年动荡的新中国面临

的是复杂的安全形势和迫切的发展需要。以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体,开始对经济建设和国防建设关系进行初步探索。建国初期,毛泽东提出一手抓经济,一手抓国防的方针。他明确指出: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。毛泽东对国防建设高度重视,认为国防建设和经济建设都是国家建设的重要内容。在1956年发表的《论十大关系》中,毛泽东总结建国以来我国社会主义建设问题和苏联在建设社会主义过程中的经验教训时,对经济建设和国防建设的辩证关系作出了集中而精辟的论述:“国防不可不有。”但是,“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”,“我们一定要加强国防,因此,一定要首先加强经济建设”。加强经济建设,“可靠的办法就是把军政费用降到一个适当的比例,增加经济建设费用”,“以便抽出更多的资金,多开些工厂,多造些机器”。<sup>[4]27-28</sup>也就是要把更多的资金投入发展到基础工业上,把基础工业适当搞上去,使基础工业与国防建设相适应。使经济建设为国防建设提供物质基础,国防建设为经济建设提供安全保障,就必须正确处理好经济建设和国防建设的关系。这期间,我国国防费占国家财政支出的比例,从抗美援朝战争时期的32%-43%,下降到第一个五年计划期间的20%-34%,第二个五年计划期间又降至了10%-20%。同时,国家通过156个大型项目,集中力量发展了冶金能源工业、交通基础工业、机械制造业等工业,<sup>[5]</sup>初步建立起了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系,为国防和军队建设奠定了坚实的物质基础。

减少在国防建设上的投入,如何维持和发展国防力量,这是摆在中国共产党人面前的一个重大课题。1956年1月,毛泽东在最高国务会议上指出:在生产上要注意军民两用,注意学会军用和民用的两套生产技术,要有两套设备,平时为民用生产,一旦有事,就可把民用生产转化为军用生产。<sup>①</sup>1957年,主管军工生产的国务院第二机械工业部根据这一思路,提出了“军民结合,平战结合,以军为主,以民养军”的国防工业“十六字方针”。在这一方针指导下,全国掀起了军工企业开发民品生产的高潮,

1958-1960年,军工企业民品产值占军工总产值的比重平均值达到60.8%,<sup>[6]174</sup>为国家经济建设作出了巨大贡献。

20世纪60年代初,我国安全环境出现急剧变化:中苏关系恶化,中苏边界冲突持续升级;美国加强在东北亚的军事干涉,在越南不断挑起战事;中印边界爆发武装冲突;国民党企图反攻大陆,台海局势紧张。当时的中国处于四面包围的紧张局势中,对我国的政治经济形势及国防建设都产生了重大影响。再加上对世界大战周期性爆发的判断,使我们党作出了“早打、大打”“打原子战争”的预判,并逐步确立了国防优先的发展战略。由此,在这一时期我国国防费开始逐年上涨,军费占财政支出比例在1968年达到26%以上。在国防支出增加的同时,军队员额也大大增加。60年代中后期,我军在整军备战中两次扩编,规模迅速扩大,到1975年,人民解放军的规模达到了创纪录的660万人,<sup>[7]230</sup>相当于当时苏美两个超级大国兵力的总和,国家维持如此庞大的军队,成为国家经济发展的巨大负担。

为应对我国周边复杂的安全形势和进一步协调国家安全和经济发展的巨大冲突,毛泽东对统筹国防建设与经济建设关系作出了调整,筹划和推动“三线建设”。三线建设的核心,就是按照准备打仗的要求进行经济建设的布局,许多重要的企业、生产基地等等,都安排在远离前线的“第三线”,甚至还要进一步进山、进洞。这对应对可能爆发的战争具有重要意义,但从资源的有效配置和经济效益的角度来说,不可避免地要付出代价。

1965年,毛泽东提出“备战、备荒、为人民”的方针。<sup>[8]</sup>1966年3月12日,毛泽东对此作了具体解释。他说:“第一是备战,人民和军队总得先有饭吃有衣穿,才能打仗,否则虽有枪炮,无所用之。第二是备荒,遇了荒年,地方无粮棉油等储蓄,仰赖外省接济,总不是长久之计。一遇战争,困难更大。而局部地区的荒年,无论哪一个省内常常是不可避免的。几个省合起来来看,就更加不可避免。第三是国家积累不可太多,要为一部分人民至今口粮还不够吃、衣被甚少着想;再则要全体人民分散储备以为备战备荒之用着想;三则更加要地方积累资金用之

①转引自谢光主编《当代中国的国防科技事业》(上),当代中国出版社1992年版,第174页。

于扩大再生产着想。”<sup>[9]428</sup>关于三线建设,毛泽东强调:“我们现在一方面备战,一方面还要搞长期规划,要备战和长期结合。”<sup>[10]</sup>

三线建设体现了这一时期军民结合的战略思想。一方面,着力加强国家的战时经济生存能力和战备应急保障能力;另一方面,努力通过三线建设力求改变我国生产力布局不合理和经济发展不平衡格局,加快建设和发展内地经济。经过10余年努力,国家投入资金达2052亿元,三线建设取得了较大的成效。先后建成川黔、贵昆、成昆、湘黔、襄渝、阳安、太焦、焦枝、枝柳线和青藏(西宁至格尔木段)10条铁路干线,以及一些支线和专用线,新增公路通车里程22.78万公里,<sup>[11]</sup>改变了长期以来我国交通布局东强西弱的不合理格局,缓解了长期制约内地经济发展的交通不便问题。到1975年底,三线地区兵器工业生产能力和航空工业生产能力的近一半,航空工业生产能力的三分之二。<sup>[12]169</sup>三线建设不仅推动了我国国防工业的发展,而且从宏观上调整了国家总体工业布局,带动了三线地区的各项建设和开发。

但另一方面,由于不是按照优化资源配置的角度展开的投资建设,三线建设也付出了经济效益较低的代价。1966-1978年,三线地区每1元基本建设投资提供的国民收入为4.98元,比全国的6.87元低27.6%,比一线地区的9.34元低46.7%;三线地区每1元基本建设投资提供的国民收入增加额为0.309元,比全国的0.406元低23.9%,比一线地区的0.655元低29%。单以1978年重工业企业经济效益比较,三线地区每百元固定资产原值实现总产值只相当于全国的68.7%、一线地区的49%,每百元全部资金实现利税只相当于全国的53.7%、一线地区的38.4%,每百元总产值实现利税只相当于全国的77.8%、一线地区的76.7%。<sup>[13]</sup>

由此可见,由于国家安全形势面临的严峻挑战,经济发展的逻辑与维护国家安全的逻辑发生尖锐冲突。从20世纪60年代到70年代中期,我国逐步走上了一条国防优先的发展道路,国防建设规模变大,但是在处理经济建设和国防建设关系时党和政府依然努力实施军民结合、平战结合的发展原则。从新中国成立到20世纪70年代中期,军民结合主要关注于国防生产能力和技术向民用生产领域的转移,主要目的是利用富余的国防生产能力支援国家经济

建设。这与当时我国经济建设和国防建设发展的现实状况是紧密相关的。不可否认,由于受到现实安全的威胁和“左”的思想影响,在实际建设过程中出现偏差,国防建设处于临战状态,国防工业全力以赴进行常规武器和导弹武器的科研生产,军品生产任务压倒一切。国防科技工业还是形成了比较独立封闭的发展体系,割裂了国防科研、生产与民用科研、生产的内在联系,没有真正实现国防建设与经济建设之间的协调发展。

### 三、改革开放初期:

#### 经济建设为中心主导的军民结合

十一届三中全会以后,以邓小平为核心的党的第二代领导集体,着眼和平与发展这一时代主题,确立了以经济建设为中心的基本路线,对国防建设指导思想作出战略性转变,要求国防和军队建设服从和服务于国家经济建设大局。邓小平认为:“国防现代化,只有建立在国家整个工业以及农业发展的基础上才有可能。”<sup>[14]81</sup>同时,“要在国民经济不断发展的基础上,改善武器装备,加速国防现代化。”<sup>[14]206</sup>国防和军队建设根据这一思想进行了一系列调整和改革,缩减国防费,优化国防人力规模和结构等。1979年到1994年,我国国防费进入收缩期。在这一时期内,我国国防费绝对值年均增长6.22%,与同期全国商品零售价格总指数平均上涨7.3%相比,实际负增长1.08个百分点;<sup>[15]784</sup>国防支出占GDP和财政支出的比重分别从5.56%和17.5%下降到1.26%和9.5%。<sup>[16]347</sup>1985年,我国政府决定单方面裁减军队员额100万,至1990年实际裁减103.9万人。<sup>[17]</sup>1997年9月,我国政府在80年代裁减军队员额100万的基础上,再裁减军队员额50万,将中国人民解放军总规模保持在250万人。<sup>[17]</sup>

20世纪70年代末到80年代初,随着指令性的军工科研生产任务锐减,我国国防工业企业大量生产设备闲置,人力过剩。针对当时的国防工业发展现状,1978年8月邓小平在听取七机部汇报时指出:“外国没有什么专门搞军用的。我们搬的是苏联制度,是浪费,是束缚技术发展的制度。”<sup>[18]107</sup>因此,他要求军工企业要在确保完成军品科研生产任务前提下积极主动地转向民用生产。1982年1月,邓小平指出:“国防工业有四句话:军民结合,平战

结合,以军为主,以民养军。其中,以军为主改为军品优先,其他三句话不变。”<sup>[18]108</sup>由此,我们党进一步确立了国防工业必须走军民结合、平战结合的发展方针。在这一方针的指引下,国防工业企业大规模地开展了“军转民、内转外”活动,军工企业便开始承接各类民品的生产。到1989年,有70%的国防工业企业转入民品生产。通过军转民,搞活国防工业,保住了军品生产线,也留住了国防工业的科技人才,一方面促进了国民经济的发展,另一方面又为国防建设积累了更多的财富。

除此之外,邓小平还丰富和拓展了军民结合的内涵和范围。他强调:“军队各个方面都和国家建设有关系,都要考虑如何支援和积极参加国家建设。”<sup>[14]261</sup>他提出机场、港口等军事设施军民共用和注重培养军队和地方两用人才的思想,把军队的力量充分利用起来,加入到整个国家建设中去。

在这一期间,为了更好地落实国防建设服从和服务于经济建设的原则,军民结合的范围已经不仅仅是国防生产能力和技术向民用生产领域的转移,还包括了腾让、开放军事设施和人力资源等由军用向民用的转移,但这种转移更多的是强调军用向民用的单向转移。在这一时期,通过贯彻实施军民结合的战略方针,军队为国家经济发展作出了巨大贡献。改革开放后的近20年时间,军队先后向地方开放101个机场,开放和腾让29个港口码头、300多条铁路专用线、90条通信线路、1000多个仓库、300多万平方米军事用地及部分营房设施;共投入4亿多个劳动日,出动机动车辆2500万台次,参加和支援重点工程项目1万多项;90年代后的近10年间,军队以高新科技成果支援国家经济建设项目1000多个,解决国家急需的科研攻关项目150多个,向社会转让科技成果1万多项,培训各类科技人员近百万人,帮助地方企业技术改造900多项,使320家面临困境的企业扭亏为盈。自80年代初中国军队开始有组织地开展培养军地两用人才工作。到90年代末,85%以上的士兵在服役期间接受了多种民用技术培训,其中近半数获得技术等级证书。他们在退出现役后,成为加强国家经济建设和促进社会全

面进步的一支重要力量,<sup>[17]</sup>如此等等。

党的工作重心在这一时期的转移,促进了军民结合进入新的发展阶段,尤其集中地体现在军转民的单向驱动上,这符合先把经济建设搞上去的国家建设总目标。总的来说,这一时期是国防军队发展的逻辑服从乃至让位于国家经济发展的逻辑。

#### 四、社会主义市场经济确立初期: 政府与市场关系中的寓军于民思想

1992年10月,中共十四大明确提出要建立社会主义市场经济体制,中国的经济发展翻开了新的一页,同时也开始了市场经济条件下国防军队建设与经济建设新规律的探索。

同时,国内外安全和发展形势也发生了深刻变化。一是苏联解体,东欧剧变,世界社会主义事业遭到重大挫折。二是新军事变革不断深入,特别是90年代初海湾战争所展示的现代高科技条件下作战的新情况和新特点,对我国军事战略、战役战术和军队建设等问题带来了众多启示。三是台独等敌对势力活动异常猖獗,反台独应急作战一触即发。面对信息化和市场化的双重挑战,国防和军队建设面临着新的机遇和挑战。

1993年初,以江泽民为核心的第三代中央领导集体决定将我军的战略方针基点放在打赢现代技术特别是高技术条件下的局部战争,加速人民解放军的质量建设,提高应急作战能力上。为贯彻新的战略方针,1995年中央军委提出以“科技强军”为中心思想的“两个根本性转变”。<sup>①</sup>1997年12月,江泽民提出了要解决“打得赢”“不变质”的两大历史性课题,并且制定了到21世纪中叶国防和军队现代化建设分“三步走”的发展战略,明确国防和军队现代化建设的总体思路。

对于国防军队建设与经济建设的关系的定位,党的十五大报告坚持“军队要服从和服务于国家经济建设大局,勤俭建军,积极支持和参加国家经济建设”<sup>[19]36</sup>的基调。实际上,从20世纪90年代初起,我国国防费开始保持基本稳定并有所增长,结束了80年代的急剧下降趋势。进入21世纪始,我国国

①“两个根本性转变”:即由应付一般条件下的局部战争向打赢现代技术特别是高技术条件下的局部战争转变;在军队建设上,由数量规模型向质量效能型、人力密集型向科技密集型转变。

防费增速加快,每年保持12%—20%的增幅。

21世纪初,我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。到2001年,我国经济总量居世界第六位。人民生活总体上实现了由温饱到小康的历史性跨越。<sup>[20]532</sup>自此,我国加强国防建设已经有了比较深厚的经济基础。十六大报告自改革开放后首次将国防和军队现代化建设单列一部分,强调要“坚持经济建设和国防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”。这是一个重要的历史性定位,在两者的关系中已经不是仅仅强调后者服从前者,而是开始强调后者的地位和发展速度。2002年12月,江泽民在军委扩大会议上提出:“积极推进中国特色军事变革,加快我军由机械化半机械化向信息化的转变,全面提高我军的威慑和实战能力,为国家的安全、统一,为全面建设小康社会,提供坚强有力的保障。”<sup>[20]583</sup>我国国防和军队现代化建设由此开始进入加速发展阶段。

市场经济是不同于计划经济的资源配置方式,使经济建设和国防建设的关系更像“鱼和熊掌”难以兼得。如果一味地强调增加国防费,实际上依然是计划经济的思维。如何在市场经济条件下适应新军事革命的步伐,有效地推动国防和军队建设,使“鱼和熊掌”都能兼得,是摆在中国共产党人面前的全新课题。中国共产党开始注重协调运用市场促进经济发展与努力加强国防建设之间的关系,已经意识到无论是“先军后民”之路,还是“先民后军”之路,实际上都是计划经济的套路。

2000年7月,江泽民在参观国防军工协作配套成果展示会时强调:“把经济建设搞上去和建立强大的国防,是我国现代化建设的两大战略任务”,“寓军于民,是把这两项战略性任务有机统一起来的重要举措”。<sup>[21]481</sup>寓军于民的提出,是中国共产党探索市场经济条件下经济建设与国防军队建设关系的创造性成果。

同年10月,党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十个五年计划的建议》明确提出“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”。<sup>[22]</sup>随着计划经济向社会主义市场经济的转型,民营经济和民用技术发展迅速。

2003年10月,党的十六届三中全会指出要“建立军民结合、寓军于民的创新机制,实现国防科技和民用科技相互促进和协调发展”。<sup>[23]</sup>江泽民对此有一系列重要论述。例如:国防工业体制要搞“哑铃型”而不要搞“橄榄型”;“要寓军于民,打破行业、部门界限,突破原有国防工业体制的约束”,建设“小核心、大协作”的国防科技工业;“提高军民兼容程度”,“增强平战转换能力”,“调整人才培养模式”,“建立起三军一体、军民一体的保障体制”;等等。

立足于市场经济的背景,寓军于民更加强调整军用、民用体系要适应我国经济体制和政治体制的改革走向以及世界科学技术的发展趋势。其结合方式除了有“军转民”的单向转移之外,还要求发展军民两用技术,实现“军转民”和“民参军”的军民互动格局;通过对国防科技工业管理体制的调整,理顺需求和供给关系,寓军于民更加强调整引入竞争、评价、监督和激励机制,建立与社会主义市场经济相适应的国防科技工业新体制机制。此外,寓军于民较之军民结合的战略方针,已不局限于国防科技工业单一领域,而开始强调国防科技工业、军队后勤保障、军民两用人才等中、微观层次的结合。总的说来,这一时期引导两者关系的是社会主义市场经济的逻辑。

## 五、新世纪新阶段:

### 科学发展主导的军民融合式发展路径

进入新世纪新阶段,随着经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化,我国经济社会发展呈现出一系列新的阶段性特征,正如胡锦涛所说,这是一个“既有巨大发展潜力和动力,又有各种困难和风险,既有难得机遇,又有严峻挑战”<sup>[24]15</sup>的时期。正是立足于这一系列新的挑战,中国共产党逐步形成了坚持以人为本,全面协调可持续发展的科学发展观。

在这样的发展背景下,军队职责使命本着国家安全利益不断拓展的目的,一方面,要跨越“中等收入陷阱”,转变经济发展方式、提升产业结构和自主创新能力刻不容缓;另一方面,要建设一支同我国安全和发展利益相适应的军事力量刻不容缓。着眼于使两大建设真正摆脱“此多彼少”的零和博弈关系,形成“休戚相关”的共赢关系,在科学发展观的引领下,逐步开拓了军民融合式发展路径。

2005年,胡锦涛在一次军队的重要会议上提出:“要依托国家经济社会发展,把国防建设融入现代化建设全局之中,统筹国防资源与经济资源,注重国防经济和社会经济、军用技术和民用技术、军队人才和地方人才的兼容发展,进一步形成国防建设和经济建设相互促进、协调发展的良好局面。”<sup>[25]2-3</sup>这就要求国防和军队现代化建设与经济社会发展的结合范围更广、层次更高、程度更深。不仅要积极探索新形势下军民结合、寓军于民的新途径新方法,还要全面推进经济、科技、教育、人才等各个领域的军民融合。特别是对国防和军队发展的战略问题,胡锦涛强调,要从经济社会发展全局通盘考虑,“使国防和军队发展战略与国家发展战略相适应”,“通过科学的发展规划和计划把国家和军队现代化建设融入国家现代化建设的战略全局之中”,<sup>[25]15</sup>在国防和军队现代化进程中实现与国家现代化进程的一致性。此外,还提出,要完善有利于军民统筹协调的体制机制,制定相应的法规政策和军民通用技术标准,在经济社会发展规划中兼顾军事需求,逐步建立起军民结合、寓军于民的经济社会发展体系。

正是在这样的认识基础上,中共十七大报告首次提出,要“走出一条中国特色军民融合式发展路子”,推动军民的双向互动,实现富国与强军相统一,强调“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”。<sup>[26]</sup>在这一重要思想的引领下,军民融合式发展的一系列重大改革扎实向前推进。到2011年国家编制国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要时,“统筹经济建设和国防建设”被明确写入其中,这是新中国历史上第一次把两大建设从国家战略规划层面上统起来。“十二五”规划纲要就军民融合问题单辟篇章,解释了“军民融合”这个主题,提出了军民融合应坚持的十六字方针“国家主导、制度创新、市场运作、军民兼容”。还进一步明确了,包括武器装备科研生产体系、军队人才培养体系和军队保障体系的军民融合重点领域和包括重大基础设施和海洋、空天、信息等军民融合的关键领域。军民融合已经被纳入到国家层面进行统筹规划,在更广范围、更深程度上涉及国家建设的各个领域。在军民融合思想的指导下,军地双方都在积极探索有效的融合方式和途径,建立军民融合的体制机制、法律法规和统一的军地标准规范等。

在统筹两大建设的过程中,通过探索实践和经验总结,初步形成了军民融合思想。总的来说,军民融合的前提是站在国家安全和发展战略全局的高度,按照深入贯彻落实科学发展观的要求,统筹经济建设和国防建设;要求是在更广范围、更深程度、更高层次上将国防和军队建设融入国家经济社会发展体系;原则是国家主导、制度创新、市场运作、军民兼容;目的是使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,使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。

军民融合与军民结合、寓军于民是在我国不同的历史发展时期提出的三个重要战略思想。这三个战略思想因不同的经济基础、安全形势、技术条件,各有不同的逻辑主导,各有不同的侧重和相互区别,但三者之间是相互联系、一脉相承的,体现了我们党对经济建设和国防建设规律认识的不断深化。

## 六、中国特色社会主义新时代: 军民融合深度发展国家战略的顶层设计

党的十八大以后,我国进入全面建成小康社会关键阶段和决胜期,对统筹经济发展与国家安全提出了新的要求。从经济发展来看,我国经济发展进入新常态。从国家安全形势来看,我国当前仍面临多元复杂的安全威胁,有利因素和不利因素并存,现实安全威胁与潜在安全威胁相互交织。从国际格局来看,中国正在作为一个社会主义的大国崛起,与世界大国、强国的关系呈现为极为敏感和复杂的状态,能否避免“修昔底德陷阱”成为中国崛起进程中的严峻考验。

面对新时代新使命新征程,中国必须要有新的应对和新的布局,这是推动军民融合发展战略面临的大前提、大环境。习近平主席在接受美国媒体的专访时指出:我们都应该努力避免陷入“修昔底德陷阱”,强国只能追求霸权的主张不适用于中国,中国没有实施这种行动的基因。<sup>[27]</sup>中国避免这一陷阱不仅有永不称霸等坚定的价值追求,也有切实的战略规划,其中军民融合战略就具有关键性的意义。

习近平主席履职之初,就在第十二届全国人大第一次解放军代表团全体会议上的讲话中着重强调要处理好两大建设关系,走军民融合式发展路子。

此后,连续五年均在两会解放军代表团全体会议上重点强调要推进军民融合深度发展。2014年两会上,习近平主席强调指出:“实现强军目标,必须同心协力做好军民融合深度发展这篇大文章,既要发挥国家主导作用,又要发挥市场的作用,努力形成全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格局。”<sup>[28]</sup>2016年3月25日中共中央政治局会议审议通过《关于经济建设和国防建设融合发展的意见》(简称《意见》)将军民融合上升为国家战略,这是新中国成立以来,我国第一个指导经济建设和国防建设融合发展的纲领性文件,从国家安全和发展战略全局出发作出重大部署,为推动军民融合深度发展提供了根本遵循。这标志着我们党在战争形态信息化、经济形态市场化、技术形态军民通用化的时代条件下,探索实践两大建设协调发展规律的一次新飞跃。《意见》明确了军民融合发展的战略目标、基本原则,细化了战略重点和政策措施。

在党的领导下,军民融合正在不断深化。特别是2017年,更可称作是军民融合政策法规出台的“黄金年”。2017年1月22日,中共中央政治局决定设立中央军民融合发展委员会,由习近平任主任。这是军民融合的最高决策机构,是中央层面军民融合发展重大问题的决策和议事协调机构,统一领导军民融合深度发展。同年6月20日,召开中央军民融合发展委员会第一次全体会议,审议通过了《中央军民融合发展委员会工作规则》《中央军民融合发展委员会办公室工作规则》《中央军民融合发展委员会近期工作要点》和《省(区、市)军民融合发展领导机构和工作机构设置的意见》。9月22日,中央军民融合发展委员会召开第二次全体会议,审议通过了《“十三五”国防科技工业发展规划》《关于推动国防科技工业军民融合深度发展的意见》《“十三五”期间推进军事后勤军民融合深度发展的实施意见》《经济建设与国防建设密切相关的建设项目贯彻国防要求管理办法(试行)》部署了当前和今后一个时期工作。

目前,我国军民融合各相关任务正在抓紧推进。《“十三五”科技军民融合发展专项规划》和人防、交战、国民经济动员等专项规划已发布实施,我国已经有20个省份出台军民融合发展规划,<sup>[29]</sup>23个省市成立军民融合(结合)工作领导小组,各省区市基本都设立了军民融合专项资金和引导基金。各项军民

融合相关政策密集出台,大量专项资金、投资基金等纷纷成立,各类融合平台正在加速构建,等等。可以说,军民融合从政策、资金、平台等各个方面都得到了强有力的支撑。到2016年3月,我国已有1000多家民营企业获得武器装备科研生产许可证,比“十一五”末增加127%,<sup>[30]</sup>但尚不能满足我国军民融合深度发展的需要。

随着军民融合发展战略的实施和推进,更加需要科学的方法来研究和解决问题。习近平主席在中央军民融合发展委员会第二次全体会议上强调:推动军民融合发展是一个系统工程,要善于运用系统科学、系统思维、系统方法研究解决问题。<sup>[29]</sup>党的十九大报告提出:“坚持富国和强军相统一,强化统一领导、顶层设计、改革创新和重大项目落实,深化国防科技工业改革,形成军民融合深度发展格局,构建一体化的国家战略体系和能力。”<sup>[31]</sup>

在不同的历史进程中,经济建设与国防和军队建设具有不同的需求和特点,处理两者的关系也具有不同的内在逻辑,中国共产党在把握其内在逻辑、协调好两者关系、形成合理科学的发展战略方面进行了不懈的探索。党的十九大提出的形成军民融合深度发展格局的新时代使命,契合于中华民族伟大复兴和社会主义现代化强国的伟大目标,这意味着,中国共产党对于中国特色社会主义新时代两大建设协调发展规律的认识又实现了新的质的飞跃。

#### 参考文献:

- [1]毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [2]毛泽东军事文集:第2卷[M].北京:军事科学出版社,中央文献出版社,1993.
- [3]中央政治局扩大会议(九月会议)(1948年9月8-13日).人民网.<http://dangshi.people.com.cn/GB/151935/176588/176594/10555495.html>.
- [4]毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [5]杜辉.协调发展:国防与经济建设内在规律的科学总结[J].东北财经大学学报,2007(5).
- [6]谢光.主编.当代中国的国防科技事业(上)[M].北京:当代中国出版社,1992.
- [7]程新桥,鄢家能,蒋仕民.新中国军事经济史(1949年-1989年)[M].北京:海潮出版社,1994.
- [8]“备战、备荒、为人民”口号的问世与叫响.北京组工网.



- http://www.bjdj.gov.cn/news/201484/n66229645.html.
- [9]毛泽东文集:第8卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [10]周恩来.关于基本建设的几个问题(1965年4月12日)[J].党史文献,1995(3).
- [11]鲁礼华,郭冰.毛泽东加快三线建设战略决策评析[J].国史研究参考资料,1993(3).
- [12]当代中国丛书编辑部.当代中国的基本建设(上)[M].北京:中国社会科学出版社,1989.
- [13]郑有贵,陈东林,段娟.历史与现实结合视角的三线建设评价——基于四川、重庆三线建设的调研[J].中国经济史研究,2012(3).
- [14]邓小平军事文集:第3卷[M].北京:军事科学出版社,中央文献出版社,2004.
- [15]江泽民同志重要论述研究[M].北京:人民出版社,2002.
- [16]于连坤.中国国防经济运行与管理[M].北京:国防大学出版社,2002.
- [17]中华人民共和国国务院新闻办公室:中国的国防(国防白皮书)(1998年7月,北京).中华人民共和国国防部网.  
http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/07/content\_4249944.htm.
- [18]邓小平关于新时期军队建设论述选编[M].北京:八一出版社,1993.
- [19]江泽民文选:第2卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [20]江泽民文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [21]江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)[M].北京:中央文献出版社,2002.
- [22]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[N].人民日报,2000-10-19.
- [23]中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[N].人民日报,2003-10-22.
- [24]十七大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2009.
- [25]国防和军队建设贯彻落实科学发展观重要论述选编[M].北京:解放军出版社,2008.
- [26]胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2007-10-25.
- [27]正确认识“修昔底德陷阱”[N].人民日报,2016-04-17.
- [28]习近平在出席解放军代表团全体会议时强调 以改革创新精神开拓国防和军队建设新局面为实现党在新形势下的强军目标而努力奋斗[N].人民日报,2014-03-12.
- [29]习近平主持召开中央军民融合发展委员会第二次全体会议强调 向军民融合发展重点领域聚焦用力 以点带面推动整体水平提升[N].人民日报,2017-09-23.
- [30]民营企业获武器装备科研生产许可证[N].光明日报,2016-03-14.
- [31]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28.
- [责任编辑 闫明]

## The Historical Evolution and Intrinsic Logic of the Military-Civilian Integration Strategy

SUN Li, WANG Ying

(Political College, National Defense University, Shanghai 200433)

**Abstract:** Military-civilian integration is a major issue in proper handling of the relationship between economic building and national defense building to concertedly build a wealth nation and strong armed forces. The initiation of the military-civilian integration strategy condenses the hard explorations by generations of communists. The Communist Party of China grasps different historical logics in different historical periods respectively. In the new democratic revolution period, constant efforts were made in two aspects, which displayed the basic logic that the revolutionary war is a people's war, to ensure both military victories and civilian livelihood. In the socialist construction period, the ideas evolved from military-civilian combination, military inside civilian, to military-civilian integration, which process involves the difficult accumulation choices during modernization, the work focus shift to economic building, the integration of socialist market economy, and the accordance with the scientific outlook of development. Entering the new era of socialism with Chinese characteristics when rising toward the center of the world arena, China must avoid the "Thucydides trap." Profound military-civilian integration displays the top-level design of national strategy in response to the challenges of the era.

**Key words:** military-civilian integration; building of national defense and the armed forces; national security and development strategy