

# 论当代中国国防经济的演进\*

●凌胜银 汪 雷 孙 英

摘 要:国防经济,是推动战争形态演进和作战方式变革的基础力量,也是国家实施战略威慑、保障战争需要的重要力量。新中国成立 60 多年来,国防经济发展经历了初步探索、相对平时时期的建设、在曲折中发展、服从服务于国家建设大局、面向战场与市场、科学发展等六个时期。国防经济六十多年的发展历史给了我们诸多启示:国防经济建设必须从国家安全形势出发,为国家安全利益的拓展提供有力支撑;要以信息化战争需求为牵引,通过科技创新实现跨越式发展;要实行“融入式”战略,走军民融合式发展道路;要切实转变国防经济发展方式,实现节约型、集约型、循环型发展;要以开放促发展,在扩大开放中不断提升国防经济保障能力。

关键词:当代中国;国防经济;演进

中图分类号:E297 文章标识码:A 文章编号:1009-3451(2012)04-0022-10

作 者:凌胜银,南京陆军指挥学院教授、博士

汪 雷,西南财经大学博士研究生、解放军电子工程学院讲师

孙 英,南京陆军指挥学院讲师

国防经济,作为国民经济特殊而重要的组成部分,是推动战争形态演进和作战方式变革的基础力量,也是国家实施战略威慑、保障战争需要的重要力量。新中国成立 60 多年来,我国国防经济在党的领导下,由弱到强,不断发展壮大,谱写了一曲独立自主、改革创新的辉煌篇章。总结回顾 60 多年我国国防经济的发展历史,对于深化新形势下国防经济改革、打赢未来信息化条件下局部战争,无疑具有重要而深远的历史意义。

## 一、国防经济建设的初步探索(1949~1956 年)

1949 年新中国成立后,以毛泽东为核心的党中央,审时度势,在恢复和发展国民经济的同时,大力加强国防建设,强调要把“建立强大的国防军”和“建立强大的经济力量”作为两件大事来抓<sup>[1]532</sup>。这一时期是我国国防经济建设的起步时期,军事人力结构得到初步优化、国防工业体系建设和国防财政预算制度建设取得巨大进展。在此期间,我国还经受了抗美援朝战争的考验,取得了保障打赢战争的战时经济建设和战争后勤保障的宝贵经验。

军事人力资源配置初步优化。新中国成立初期,人民解放军总员额超过 600 万,而这 600 多万军队基本上是步兵,既无空军,也无海军,只有少量特种兵部队。为了适应国家经济建设的要求,党中央作出了裁减军队员额的决定。在抗美援朝战争不断取得胜利的形势下,从 1952 年开始,人民解放军开始了大规模的精减整编。通过 1953 年、1954 年、1955 年三年的调整,军队总员额减少了 23%。在精简陆军步兵的同时,加强了空军、海军及其他军兵种的建设。1949 年 11 月,成立了空军领导机构;1950 年 6 月和 9 月,先后组建了航空兵部队和空降兵部队;1950 年 4 月,成立了海军领导机构,组建海岸炮兵和海军航空兵部队,8 月和 9 月又先后成立了炮兵和装甲兵领导机构;1951 年 3 月,成立了

\* 本文系国家社会科学基金项目“中国特色社会主义国防建设研究”(编号:10BKS068)阶段性成果。

工程兵领导机构。除加强正规军队建设外,我国还探索和建立了以民兵和预备役相结合的军事后备力量制度。1955年7月颁布的新中国第一部《兵役法》正式规定,中国的兵役分现役和预备役两种,从而使我国后备力量建设开始走上了民兵与预备役相结合的道路。

国防科技工业体系初步形成。我国在整顿与改造建国前国防工业的基础上,进行了以引进技术为重点的国防工业建设,在建国后极短的时间内建立了比较完备配套的国防工业体系。一是成立国防工业领导机构。1950至1953年间,相继成立了由周恩来总理兼任主任的中央军委兵工委员会,由聂荣臻元帅任主任的航空工业管理委员会,以及兵工总局、航空、电信、船舶工业局和主管国防工业的第二机械工业部等机构,对国防工业建设和武器装备生产进行统一领导。二是调整原有军工企业,使军工企业的生产设备、厂房得到合理使用,技术力量得到较好发挥,基本满足了抗美援朝战争对弹药和飞机以及其他武器装备生产、修理的需求,也为下一步国防工业的建设和发展打下了基础。三是制定国防工业建设计划。1952年7月,中央军委制定了国防工业五年建设计划(1953~1957年),要求在5年内初步建立起国防工业体系,以保证人民解放军对武器装备发展的需要。1953年,党中央将国防工业列为国家“一五”建设的重点之一。

国防费预算管理制度初步建立。1952年至1953年国家国防费的支出,由单项预算管理改为年度预算管理。这一变革,使军队的预算管理工作开始走上正规化轨道。但年度预算管理办法也有缺陷,它不利于调动军队职能部门的积极性。因此,1954年国防费开始采用年度预算包干的管理办法:年度内军队经费包干数不变,若遇特殊情况,由总后勤部编制追加预算,经中央军委和中央政府审查批准后,中央财政才增加拨款。这个办法,既调动了军队职能部门理财的积极性,也有利于国家财政的管理。以后几十年,除个别项目的经费管理方法有所调整外,这种办法总的来说没有什么变化。

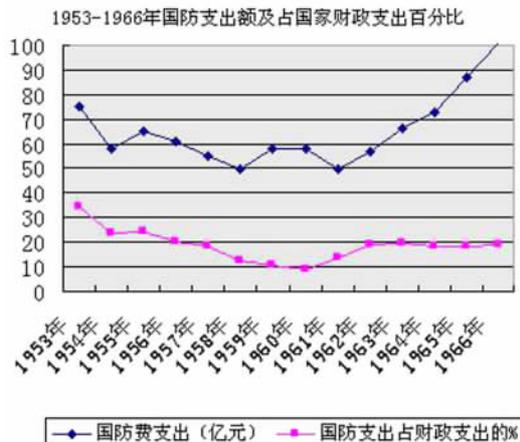
战时经济保障取得宝贵经验。抗美援朝战争爆发后,我国政府及时调整了财政经济工作的指导方针,有力地保证了抗美援朝战争的军费需要,成功动员人民从经济上参战支前,从动员人民捐献飞机、大炮,再到广泛开展增产节约运动,夯实了支援战争的经济基础,获得了战时经济管理的经验。我国政府采取了大力增加军工生产,翻修美、日式炮弹,从国外进口军械物资等措施,多种渠道保障战场的武器弹药供应,取得了战时装备生产与物资保障的宝贵经验。在抗美援朝中,前方成立了以洪学智为司令员的志愿军后方勤务司令部,不仅建立了由战略后方通往战区的3条兵站运输线,而且创造性地使用了“分段倒运”、“集中兵力,重点保卫”、“以集中对集中,以机动对机动”等物资前送保障办法,粉碎了美军的“绞杀战”,使我军后勤成为“打不烂、炸不断的钢铁运输线”,为我军后勤现代化、正规化建设提供了有益的借鉴。

## 二、相对和平时期的国防经济建设(1956~1966年)

1956年,新中国初步建立起社会主义制度,国防经济建设迎来了十年相对和平的建设时期。在此期间,我国国防建设与经济建设的比例关系得到了调整,军费支出不断缩减,国防人力结构进一步优化,国防科技体系不断完善,取得了“两弹”研制的成功。

一是调整国防建设与经济建设的比例关系,压缩国防建设经费。1956年我国制定了“积极防御”的国防战略总方针,党和政府降低了国防建设费用,增加了国民经济建设投资,以增强国家的综合国力。

通过下列图表,我们可以看到,从1955年开始,国防费支出在国家财政支出中是逐年下降的。1959年和1960年,国防费支出的绝对数虽然有所上升,但在国家财政总支出中的比例仍然是下降趋势。后来由于中苏关系逐步恶化,为了配合外交上由“一边倒”向“两条线”战略的转变,再加上两弹研制的投入增加,60年代后期的国防费规模才有所增加,但增长额度并不是太快,始终保持在占国家财政支出的20%以下。



二是精减、优化军队结构,继续探索现役和预备役相结合的兵役体制。1956年3月,中央军委决定将军队员额再减少三分之一。1957年1月,中央军委扩大会议通过了《关于裁减军队数量加强质量的决定》,决定调整全军的组织编制,将原来的陆、海、空、防空、公安五个军种改编为陆、海、空三个军种,撤销公安军,将防空军和空军合并。随后,又将五十年代前期仿效苏军建立的军委八大总部恢复为总参、总政、总后三大总部,从而精简了大量机关工作人员。经过三年努力,到1958年底,全军总员额在1956年的基础上减少了36%,实际数缩减到237万人,与1950年底相比,下降了61%<sup>[2]</sup><sup>1455</sup>。在国防后备力量建设方面,1955年第一部《兵役法》颁布后,我国开始实行预备役制度,这一制度不仅具有极为重要的政治军事意义,而且还具有极为重要的经济意义。预备役工作搞好了,就可以减少常备军,腾出钱来搞武器装备,培养高科技人才。

三是有计划、按步骤地建成了独立完整的国防科技工业体系。实现了常规武器装备从仿制生产到自主研制生产的转变,并且在尖端国防科学技术上取得巨大进步。第一,将国防科技的发展纳入国家科学技术发展的整体规划。1956年,国务院制定了《1956~1967年全国科学技术发展远景规划》。根据这一规划,中共中央决定由聂荣臻副总理、张爱萍副总参谋长领导和主持,航委、总参装备计划部、国防工业部门参加,制定国防科技发展规划,作为国家科学规划的一个组成部分,统一下达执行。国防科技发展规划提出的任务,被列在国家科学规划12项重点任务的前列,主要包括原子能技术、喷气与火箭技术、半导体技术、电子计算机技术、自动控制技术等五个方面。这些任务,对增强国防力量,带动国家科技进步具有重要意义,被誉为中国科技发展的“五朵金花”。第二,进一步完善了国防科技工业管理体制。1958年10月16日,经中共中央批准成立了国防部国防科学技术委员会(简称国防科委)。国防科委的成立,标志着我国的国防科技工作有了在中共中央、国务院、中央军委统一领导下的管理机构。为了组织全国人力、物力、财力保证原子弹和导弹的研制,1962年成立了以周恩来为主任的中央专门委员会。随着国防工业的发展,1963~1964年,先后成立第三、第四、第五、第六机械工业部,分别管理航空、电子、兵器、舰船等行业。1965年又成立了主管导弹的第七机械工业部。这样,连同第一机械工业部<sup>①</sup>,国防工业共拥有六个机械工业部,初步建立了核工业、航空工业、电子工业、兵器工业、舰船工业和导弹工业的国防工业管理体系。第三,统一领导,大力协同,实现了以“两弹”为代表的尖端技术的突破。面对国内经济困难、国外美苏两方面压力的严峻形势,出于国家安全考虑,中国政府决定依靠自己的力量,继续研制原子弹。毛泽东在1960年8月北戴河中央工作会议上明确指出:“要下决心搞尖端技术。赫鲁晓夫不给我们尖端技术,极好!如果给了,这个账是很难还的。”<sup>[3]</sup><sup>45</sup>中国科技工作者,发奋图强,大力协同,攻克一个又一个难关,终于在1964年10月16日成功地爆炸了中国第一颗原子弹。与研制原子弹同步,1964年6月29日,完全由中国自行研制的中近

<sup>①</sup> 1952年8月,根据《中华人民共和国中央人民政府组织法》,中央人民政府成立了第一机械工业部(主管民用机械、电信、船舶)和第二机械工业部(主管兵器、坦克、航空工业),1958年2月,第一、第二机械工业部和电机制造工业部合并为第一机械工业部。

程地地弹道导弹飞行试验成功。在此基础上,中国又于1966年10月27日成功进行了“两弹”结合的第一次导弹核武器试验。

### 三、国防经济在曲折中发展(1966~1978年)

20世纪60年代中期,随着中苏关系恶化,周边安全环境严峻,党和政府提出了准备“早打、大打、打核战争”的国防战略,国家进入全国大备战状态。这一时期,根据国防建设优先的原则,国防建设规模偏大;国防科研生产排除干扰,在曲折中继续发展;国家大力进行了以“三线”为主的战略大后方建设;同时,国防工程和战场建设也取得了一定成就。1976年粉碎“四人帮”后,党和政府对国防建设进行了一系列调整,迎来了国防经济改革开放的新时期。

国防建设规模偏大。“文革”十年间,为了落实“早打、大打、打核战争”的指导思想,国防建设的投入比较多,导致规模偏大。在当时国民经济状况不断恶化的情况下,国防建设在财政总支出中的比例仍明显增加。1966年,国防费支出突破100亿元大关,达到101.01亿元,比1965年增加14.21亿元,增长幅度为16.37%。从1966年至1976年的11年中,国家共计拨付国防费1434.11亿元,与1955年至1965年相比,国防费支出增加111%。在国防支出增加的同时,军队员额也大大增加了。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1971年时,人民解放军的规模已增加到600万人,1975年达到了创纪录的660万人<sup>[4]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,影响了国家的经济发展。

国防科技力排干扰,取得新成就。“文革”期间,以周恩来为代表的老一辈无产阶级革命家,力排干扰,采取各种措施,推动国防科技事业继续发展。在尖端技术方面,我国取得了一系列新的成功:1967年6月17日,第一颗氢弹空爆试验成功;1970年4月24日,我国制造的第一颗人造地球卫星被送上太空;1970年12月26日,我国研制的第一艘攻击型核动力潜艇建成下水,1974年8月1日被命名为“长征一号”正式列入海军序列,标志着中国拥有了第二次核打击能力;1977年12月31日,第一艘导弹驱逐舰下水。另外,在常规武器方面也取得了重大突破,红旗2号地空导弹、69式中型坦克、歼7战斗机、强5型攻击机、轰6轰炸机、导弹驱逐舰、导弹护卫舰、舰舰导弹、岸舰导弹等武器装备先后交付部队。国防科技的进一步发展,为提升部队战斗力提供了重要保证。

积极备战,加强“三线”战略后方建设。从60年代中期到70年代中期,为了对付可能发生的外敌入侵,保卫国家安全和社会主义建设事业顺利进行,中央决定进行“三线”建设。所谓“三线”地区,是从战备需要出发,按战略位置不同,将全国分为一、二、三线地区。一线地区是沿海和边疆地区的省、区;三线地区是全国的战略大后方;二线地区是介乎一、三线地区之间的省、区<sup>[5]294</sup>。经过10余年努力,国家投入资金达2052亿元,三线建设取得丰硕成果。川黔、贵昆、成昆、湘黔、襄渝铁路以及长达23万千米公路的建成和通车,改变了三线地区交通闭塞状况,使战略后方与战略前沿连为一体。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和全国的三分之二<sup>[6]169</sup>。“三线”建设推动了我国国防工业的发展,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。但是,由于受到“左”的指导思想的影响,也确实存在着一些失误,建设规模过大,战线拉得太长,要求过急,仓促上马,片面强调“山、散、洞”,致使微观生产布局不合理。

拨乱反正,国防经济在整顿中前进。1976年,“文化大革命”结束。国防经济战线同全国一道,全面进行了思想上的拨乱反正和各项工作的调整整顿。1977年10月,国务院、中央军委决定恢复驻厂军代表制度,加强军工产品的检验、验收,国防科委、七机部决定,首先在七机部所属研制单位恢复建立型号设计师制度,推行了全面质量管理办法。同年10月,邓小平召集中央军委领导人部署调整计划工作,制定出国防科研第六个五年计划,强调确定武器装备研制项目时,要根据国家的经济能力,分清轻重缓急突出重点;常规武器装备着重抓好反坦克武器、防空武器、歼击机、潜艇以及电子计算机的研制;战略核武器集中力量搞出洲际导弹。这一计划的贯彻落实,为我军武器装备发展奠定了坚实的基础。1978年3月,邓小平在全国科技大会上强调指出,科学技术是生产力,重申知识分子是工人阶

级的一部分。在国防科技工业战线上进一步明确了科技工作和知识分子地位和作用,调动了各方面的积极性,使国防科研、生产秩序逐步得到恢复。

#### 四、服从服务于国家建设大局的国防经济(1978~1993 年)

1978 年党的十一届三中全会确立了以经济建设为中心的基本路线,要求国防和军队建设服从服务于国家经济建设大局。在这一思想指导下,从 20 世纪 70 年代末到 90 年代初,党和政府对国防经济进行了一系列调整与改革,缩减和调整国防开支,优化国防人力规模和结构,加大国防工业改革力度,不断推进后勤现代化建设,国防经济建设迈出了新的步伐。

压缩军费规模,提高军费使用效益。针对“文革”期间军费规模居高不下的情况,邓小平早在 1975 年初就明确指出:由于军队人数增加,“军费开支占国家预算的比重增大”<sup>[7]1</sup>。为改变这一状况,1979 年到 1994 年,我国国防经费进入了收缩期。在这段时期内,我国国防经费绝对值年均增长 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%<sup>[8]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>[9]347</sup>。在国家以主要财力、物力、人力投入到经济建设,压缩军费规模的情况下,邓小平同志指出,军费使用要精打细算,要提高军费管理水平。从 1986 年开始,我军的军费管理进行了一系列改革,逐步建立起财务综合计划管理新体制。实行这一体制,能够有效地对我军资金活动进行科学控制,在军费短缺的情况下,有助于集中财力解决重点问题,充分发挥军费最大效益。

精减军队员额,优化国防人力结构。从七十年代中期到八十年代中期,邓小平多次指出,我军存在的最大问题是臃肿,不精干,“真正打起仗来,不要说指挥作战,就是疏散也不容易”<sup>[10]248,249</sup>。在 1985 年 5 月底 6 月初的军委扩大会议上,邓小平代表中国政府向全世界宣布,中国军队裁减员额 100 万。这次精简整编,不仅是员额的减少,更是体制编制的系统调整和军事人力的优化过程。通过精简整编,全国 11 个军区合并为 7 个,陆军的军全部改编为集团军,一大批新型专业兵种部队相继组成。1985 年,军委撤销了多年沿用的野战军编制,组建了机动性、突击性、防护力、快速反应能力更强的集团军。增编了自动化指挥系统和电子对抗部(分)队、直升机部(分)队,使陆军技术兵种的数量第一次超过了步兵的数量,大大提高了现代条件下的整体作战能力。国防后备力量建设稳步推进。1984 年 5 月,新中国第二部《兵役法》重新确立了民兵与预备役相结合的制度。1985 年 11 月,中共中央明确提出:“当前和今后一个时期的民兵、预备役工作应当是减少数量,提高质量,抓好重点,打好基础”,形成了我国后备力量建设的基本指导方针。到 1982 年底,全国调整民兵组织的工作圆满完成。同调整前相比,组建民兵的单位、城镇减少了 40%左右,取消了民兵师团一类有名无实的虚设机构,简化了层次,全国民兵总数保持在 1 亿人左右,比原来减少了 60%<sup>[4]321</sup>。实践证明,在我国以经济建设为中心,常备兵员大量精减的情况下,组建预备役部队,对减少军费开支,增强我国国防力量具有重大意义。

加大调整改革力度,开创国防工业发展新篇章。改革开放后,党和政府对国防科技工业进行了系统化的调整和改革,开创了中国国防科技工业发展的新篇章,逐步建立起了中国特色国防科技工业体系。第一,制订了国防科技工业军民结合“十六字”方针。根据国内外形势的新变化,党和政府提出了“军民结合、平战结合、军品优先、以民养军”的国防工业发展十六字方针。在这一方针指引下,国防科技工业经过撤销、合并、转产,实行了归口管理。同时,对国防科技工业坚决压缩规模(保留原科研生产能力的 1/3)、改善结构、调整布局,一大批三线地区生存条件不好的军工企业,陆续迁往信息密集的开放城市和利于生产、交通便利的地区。第二,改革了国防工业领导管理体制。1982 年 8 月,由国防科委、国防工办、军委科装办合并成立国防科工委,受国务院、中央军委双重领导,是中央军委统管全军国防科学技术工作的领导机关,也是国务院负责国防科研和国防工业的一个政府机关。为了顺应市场经济的要求,党和政府把原来的一些国防工业部门改编成国防工业公司,开辟了国防科技工业市场化的道路。1988 年 4 月,第七届全国人民代表大会决定撤销核工业部,成立核工业总公司。5 月,

国务院总理办公会议决定,中国船舶工业总公司由机械电子工业部归口管理。8月,国务院批准成立北方工业(集团)公司,由机械电子工业部归口管理。第三,实行合同制,建立充满生机与活力的新机制。1979年初,邓小平在听取军工部门和军队领导汇报时强调,军队和军工部门要搞合同制,按经济办法进行管理。1984年11月,邓小平在中央军委座谈会的讲话中指出,军工体制改革已提到日程上来,改成订货关系,“最大的好处是这些设备、技术、人才综合利用起来,效益成倍地增加。”

以改革为动力,加速后勤保障现代化建设。邓小平高度重视军队后勤工作,他在1975年的一次讲话中曾形象地说:现代战争是“打钢铁”、“打装备”、“打后勤”。改革开放后,党中央和中央军委改革了以往三军自成体系这一不适合现代战争的后勤保障体制。1985年军委扩大会议以后,组建了总后基地指挥部和所属的几个后方基地,形成了总部、军区、集团军三级储备供应管理体制,从而开辟了三军统供与专供相结合、划区供给的制度,并逐步向三军联勤保障体制过渡。

### 五、面向战场与市场的国防经济创新(1993~2003年)

20世纪90年代初,我国改革开放进入新时期,国防和军队建设也面临着新的机遇和挑战。以江泽民为核心的党中央和中央军委于1993年初制定了新时期军事战略方针,把军事斗争准备的基点放在打赢现代技术特别是高技术条件下的局部战争上。1997年又提出解决“打得赢”、“不变质”两大历史课题,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,明确了国防和军队现代化建设的总体思路。进入21世纪,江泽民提出要积极推进中国特色军事变革,努力完成机械化与信息化建设的双重历史任务。面对信息化战争“战场”和社会主义市场经济“市场”的挑战,我国国防经济实现了自身的跨越式发展,取得了可喜的成就。

国防费投入稳中有升,预算制度进一步改革。进入20世纪90年代后,以江泽民为核心的党中央提出,国防建设与经济建设同等重要,必须两头兼顾、协调发展。在此思想指导下,中央采取了加强国防建设的重大举措,国防费投入呈现逐年上升的趋势。

1989年~2004年我国国防费总额及其占财政支出、GDP比重情况(单位:亿元)

年 份	国防费总额	国防费占财政支出的比重(%)	国防费占GDP的比重(%)
1989	2823.78	8.91	1.49
1990	3083.59	9.41	1.57
1991	3386.62	9.75	1.53
1992	3742.20	10.10	1.42
1993	4642.30	9.17	1.23
1994	5792.62	9.51	1.18
1995	6823.72	9.33	1.09
1996	7937.55	9.07	1.06
1997	9233.56	8.80	1.09
1998	10798.18	8.66	1.19
1999	13187.67	8.16	1.31
2000	15886.50	7.60	1.35
2001	18902.58	7.63	1.48
2002	22053.15	7.74	1.62
2003	24649.95	7.74	1.63
2004	28486.89	7.72	1.61

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》整理。

从上表可以看出:国防费占国家GDP的比例在80年代急剧下降之后,进入20世纪90年代后保

持了基本稳定,并且从 90 年代中后期开始呈现出稳中有升的趋势。在增加国防费投入的同时,党和政府还改革了我军的预算管理制度。我军长期存在预算不完整,军队代管经费、有偿服务收入等大量资金留在预算外,脱离预算监督;采用“基数法”编制预算,每年的国防费预算实际只是对新增国防费的预算,只能增不能减;预算权威性不强等等现象。对此,2001 年,中央军委批准了《军队预算编制改革实施方案》:实行预算分类管理,把维持性经费和建设性经费分开,维持性经费按标准供应,建设性经费按项目编预算;推行零基预算,对建设性经费每年都从零开始重新分配;规范预算编制程序,实行“两上两下”的预算编制办法;实行综合预算,把正常国防费、预算外经费和游离于国防费之外的经费,全部纳入预算管理。预算制度的改革为科学管理国防费提供了保证。

正确处理军事人力数量与质量的关系,坚定不移走中国特色的精兵之路。为了适应新军事变革条件下军事人力变化的新特点,在新时期军事战略方针指导下,中国军队加大编制体制调整力度,努力实现军事人力建设的“两个根本性转变”。江泽民在 1997 年宣布:要在 80 年代裁军 100 万的基础上,今后三年再裁减军队员额 50 万,努力在 2000 年前完成这一任务。2003 年 9 月,江泽民又向世界郑重宣布:2005 年前,我军再裁减员额 20 万。在裁减军队员额的同时,党和政府还高度重视民兵、预备役部队建设。1991 年,江泽民为全军《民兵工作条例》集训班题词:“实行精干的常备军和强大的后备力量相结合,建设现代化的国防。”<sup>[11]</sup>1996 年,中央军委授予预备役军官军衔,从编制体制上对预备役部队进行深层次的调整改革,向“平时少养兵,战时多出兵”的建设目标迈出坚实的一步。2000 年又加强与改进了城市民兵工作,实现了“努力建设一支政治可靠、组织健全、训练有素、装备良好、保障有力的城市民兵队伍”的改革目标。由于预备役部队的人员不脱离生产或工作岗位,其所占军费十分有限。部队编制体制调整,预备役部队和民兵建设的加强,使我军在大量裁减员额的情况下,战斗力不仅没有削弱,反而得到了提高。

建设适应市场、军民结合、寓军于民的新型国防科技工业体制。1994 年 5 月,江泽民指出:“国防工业企业,特别是大型企业,由于军工任务的缩减,困难较大,今后实行社会主义市场经济必须按经济规律办事,军品收购价格也要符合价值规律,不能再沿用老的办法<sup>[12]</sup>307”。1998 年,中央决定对国防科技工业管理体制进行重大调整,决定军队成立总装备部,国务院成立新的国防科工委,总装备部业务归口的军队装备使用部门与国防科工委归口管理的军工科研生产单位,是装备订货和组织生产的关系,是需求和供应的关系。1999 年 7 月,我国原有的五大军工总公司改组为十大集团公司,旨在建立适应社会主义市场经济发展要求的政企分开、产研结合、供需分离、精干高效的管理体制。在 2000 年 12 月中央军委扩大会议上,江泽民要求军队要与国家部门密切配合,“建立装备科研、生产、采购和维护的竞争、评价、监督、激励机制”,强调在国防科研生产领域必须加强市场机制作用。江泽民还根据新军事技术革命和发展社会主义市场经济的要求,提出建立“寓军于民”的国防工业新机制思想,强调:“一定要坚定不移地建立寓军于民的机制”。他认为,“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”。2001 年 3 月 15 日颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,明确把“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”作为“十五”期间我国国防科技工业改革的总体要求。

加强后勤建设,实现保障有力。以江泽民为核心的第三代中央领导集体,向来重视军队后勤建设。江泽民在军队建设“五句话”总要求中,明确提出了“保障有力”,进一步深化了全军对后勤建设重要性的认识。针对长期以来我军后勤存在的自我封闭、自成体系、摊子搞得很大的现象,江泽民指出,要逐步减轻军队“办社会”的负担,扩大社会化保障的范围。从 2001 年 1 月起,我军在军级以上机关和驻大中城市的军队院校、医院等单位,逐步推行饮食保障、营房保障和商业服务社会化。1998 年 4 月,中央军委决定在战区一级实行统供与专供相结合的三军联勤保障体制。1999 年开始,联勤体制全面推开,并于 2000 年初正式启动。

## 六、科学发展的国防经济(2003 年至今)

党的十六大以来,胡锦涛提出了“科学发展观”这一指导我国经济社会长远发展的战略思想和根本方针,并强调要“把科学发展观作为国防和军队建设的重要指导方针”<sup>[13]</sup>。在科学发展观的指导下,我国国防经济建设走上了又好又快发展的道路。

实施“富国强军”战略,保持国防费持续增长。在党的十七大报告中,党中央明确提出了“在全面建设小康社会进程中实现富国和强军的统一”的战略。历史证明,不谋经济发展,成不了富国,更谈不上强国;只谋经济发展,可以成为富国,但如果忽视国防建设,仍旧成不了强国。在富国强军战略的指导下,我国国防费呈现持续补偿性增长的趋势。2002年,我国GDP迈过10万亿元关口,军费开支也超过了1500亿元。此后,我国GDP隔几年便迈上一个大台阶,2006年GDP超过20万亿元,2008年达到30万亿元。我国的军费开支也同步得到提升——2004年超过2000亿元,2007年超过3000亿元,2008年又超过4000亿元,2009年达到4806亿元,2010年达到5334亿元,2011年达到6011.5亿元,2012年国防预算数为6479.2亿元。国防费稳步增长,为国防和军队建设提供了财力保证。

2003年以来我国国防费总额及其占财政支出、GDP比重情况(单位:亿元)

年 份	GDP(亿元)	财政支出(亿元)	国防费(亿元)	国防费占财政支出比例	国防费占 GDP 比例
2003	135822.8	24649.95	1908	7.74%	1.40%
2004	159878.3	28486.89	2200	7.72%	1.38%
2005	184937.4	33930.28	2475	7.29%	1.34%
2006	216314.4	40422.73	2979	7.37%	1.38%
2007	265810.3	49781.35	3554	7.14%	1.34%
2008	314045.4	62592.66	4177	6.67%	1.33%
2009	340902.8	76299.93	4806	6.30%	1.41%
2010	401513	89874.16	5334	5.93%	1.33%
2011	471564	100220	6011.56	6.00%	1.27%
2012			6479.2		

资料来源:整理自历年《中国统计年鉴》,2012年数据来自十一届人大五次会议政府工作报告。

深入推进军事人才战略工程。人才是兴军之本。胡锦涛主持中央军委工作后,一直重视军事人才工作。2003年8月,中央军委制定实施军队人才战略工程规划,深入推进指挥军官、参谋、科学家、技术专家和士官队伍建设。2004年全军生长干部培养基本实现本科化;研究生教育规模不断扩大,年度招生总量达到1万多名;全军共有博士学位授予点511个,硕士学位授予点1156个,形成了较为完善的研究生教育体系。2008年4月,中央军委印发《关于加强和改进军队干部培训工作的意见》,形成了院校教育与部队训练衔接、军事教育与依托国民教育并举、国内培养与国外培训结合的格局。目前,全军干部队伍中具有大学本科以上学历达到72.4%,其中研究生达到12.3%,分别比1995年提高51和10个百分点<sup>[14]</sup>。

着力提升装备信息化水平。新世纪新阶段,面对世界军事发展的新趋势和中国特色军事变革的新形势,以胡锦涛为总书记的党中央确立了依靠科技进步加快转变战斗力生成模式的指导方针,提出武器装备由半机械化向机械化、再由机械化向信息化转变的跨越式发展计划,要求建立和完善军民结合、寓军于民的武器装备科研生产体系,走中国特色军民融合式发展路子。在这一战略推动下,我军武器装备信息化水平不断提升。近年来,我军加快了高新技术装备发展,加强现有装备改造和管理,推进武器装备机械化信息化复合发展,并采取有效措施确保武器装备体系配套、系统配套、使用配套,

以新型武器装备建设带动我军装备的整体提升,基本建成了以第二代为主体、第三代为骨干的武器装备体系。陆军形成了以直升机、装甲突击车辆、防空和压制武器为骨干的陆上作战装备体系。海军形成了以新型潜艇、水面舰艇和对海攻击飞机为骨干的海上作战装备体系。空军形成了以新型作战飞机、地空导弹武器系统为骨干的制空作战装备体系,第二炮兵形成了以中远程地地导弹为骨干的地地导弹装备体系。

将“四个坚持”作为根本指导方针。2004年8月胡锦涛就国防科工委有关报告作出批示,要求国防科技工业“坚持军民结合、寓军于民,促进军民良性互动,协调发展;坚持强化基础,自主创新,努力提高科研和制造水平;坚持深化改革,扩大开放,尽快建立和完善适应武器装备建设需要和市场经济发展要求的体制、机制;坚持以人为本,实施人才战略,培养造就一大批高素质的国防科技人才,为实现全面建设小康社会目标,为实现国防和军队现代化作出更大贡献。”这“四个坚持”是科学发展观在国防科技工业领域的具体体现,是毛泽东、邓小平、江泽民关于国防建设与经济建设协调发展一系列重要思想的丰富和发展,是推进新时期国防科技工业改革发展的根本指导方针,也是国防科技工业科学发展、和谐发展、又好又快发展的必然要求和创新经验的总结。

全面建设现代后勤。军事后勤是国防经济的重要内容,是国防和军队现代化建设的直接经济保障。在胡锦涛和中央军委的正确领导下,我军在2005年初步形成了推动传统后勤向现代后勤转变的全面建设现代后勤的战略构想。2007年,这一战略构想写入党的十七大报告,上升为全党共同意志。两个月后,经胡锦涛批准,《全面建设现代后勤纲要》印发全军,明确提出了保障体制向一体化推进、保障方式向社会化拓展、保障手段向信息化迈进、后勤管理向科学化转变的目标任务。近年来,我军在全面建设现代后勤的同时,还不断拓展军队后勤职能,积极履行“三个提供、一个发挥”的历史使命,切实增强我军完成非战争军事行动后勤保障能力。我军在汶川大地震、青海玉树抗震救灾和甘肃舟曲特大山洪泥石流等自然灾害救援行动中实施了强有力的后勤保障,精心组织了中国成立60周年国庆阅兵后勤保障,在亚丁湾和索马里海域护航、中外联合军演、上海世博会安保、国内外救援等行动中都做到了保障有力。

## 七、中国特色国防经济发展道路探索的历史启示

我国国防经济六十多年的发展史实际上是一部中国特色国防经济发展道路的探索史。特别是改革开放以来,我们党面向“战场”和“市场”的探索,为我国国防经济又好又快发展带来了诸多启示。

科学分析国家安全形势,为国家安全利益拓展提供有力支撑。新中国成立之初,毛泽东认为“新的侵华战争和新的世界大战,估计短时期内打不起来,可能有十年或者更长一点的和平时期”。在这一战略判断指导下,我国国防经济有了五六十年代相对平时期的快速发展。20世纪60年代中期以后,由于对战争危险估计过于严重,整个国家由平时期转入临战状态。这就造成我国国防经济建设的摊子过大,负担过重,给国家其他方面建设造成了不利影响。20世纪80年代,在邓小平和平与发展是当今世界两大主题的战略判断的指导下,我国进入了改革开放的新时期,国防经济转入正确发展轨道。20世纪90年代以来,国家安全复杂化、综合化趋势日益明显。除了军事安全以外,经济、科技、环境、文化和社会等非传统安全问题凸显。国家安全利益空间也从传统的陆地逐步向海洋、太空、电磁空间拓展。我国国防经济发展必须随着国家安全战略的调整而调整,为国家安全利益的拓展提供有力支撑。

在科技创新中实现跨越式发展。我国国防经济发展向来重视科技创新。正如邓小平指出的:“过去也好,今天也好,将来也好,中国必须发展自己的高科技,在世界高科技领域占有一席之地。如果六十年代以来中国没有原子弹、氢弹,没有发射卫星,中国就不能叫有重要影响的大国,就没有现在这样的国际地位。这些东西反映一个民族的能力,也是一个民族、一个国家兴旺发达的标志。”<sup>[15]279</sup> 改革开放以来,党和政府高度重视国防科技创新,加快了“杀手锏”武器装备发展,成就了“载人航天”工程和探月工程的辉煌,有效地提升了我国国防实力和军事威慑力。但从总体情况来看,我国国防经济实

力与世界发达国家相比,还有较大差距,还不能满足未来信息化战争和应对多元安全威胁的要求,我们必须发扬“两弹一星”和“载人航天精神”,用科技创新推进我国国防经济的跨越式发展。

走出军民融合式发展道路。我们党对于如何处理国防建设和经济建设的关系的认识是逐步深化的,经历了从“军民结合”到“寓军于民”再到“军民融合”的过程。军民结合强调“结合”,寓军于民强调“纳入”,而军民融合则强调国防建设与经济建设二者要融合成为统一整体。国防经济军民融合程度是国防经济应变力的重要标志,直接制约着国防经济的平战转换能力和战时保障能力。近年来,我国国防经济军民融合建设虽然取得了一定成就,但是融合程度还不深,“融入”的组织协调机制还不健全。我们必须实行“融入式”战略,将国防经济深深融入经济社会发展体系,实现发展战略、发展进程、发展机制和资源配置的全方位军民融合。

切实转变国防经济发展方式。转变经济发展方式是我国经济社会发展主线。国防经济作为国民经济“母体”中的“子系统”,必须顺势而为,应时而动,加快转变自身发展方式。国防经济必须由传统消耗型发展方式向节约型、集约型、循环型发展方式的转变。当前,我国国防经济建设中不计成本、不讲效益,靠外延扩张方式搞建设的思维定势还没从根本上改变,国防费保障摊子过大,重复建设比较严重,存量资产整合利用不够,这些问题必将制约我国国防经济的可持续发展。必须优化国防经济结构、提高国防经济效益,走国防经济科学发展的路子,实现国防经济建设由追求数量规模向追求质量效能转变。我们要引导国防经济从“单向消耗式”经济向“循环清洁型”经济转变,实现“资源—产品—废物—再生资源”的良性循环型,实现国防经济建设与资源、环境、生态系统之间的和谐发展。

在扩大开放中不断提升国防经济保障能力。20世纪80年代以来,经济全球化进程加快,国防经济也必须正视经济全球化问题。经济全球化是一把“双刃剑”,在带来机遇的同时,也对国防经济安全提出了严峻挑战。在全球化条件下,我国国防科技工业受到发达国家的遏制和国际市场激烈竞争的冲击;我国的战略物资及其资源遭受外国资本的控制和掠夺;我国国防建设所需资金、技术和人才面临新矛盾。尤其是2008年以来全球金融危机的传导蔓延,直接影响和威胁着我国国防经济安全。在这种情况下,闭关锁国是不行的,我国国防经济必须敢于面对挑战,坚持改革开放不动摇,走开放型、外向型建设路子,以开放促发展,在国际竞争大潮中锻炼我国国防科技工业的竞争能力,不断提升我国国防经济建设水平。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央文献研究室. 建国以来毛泽东文稿:第1册[M]. 北京:中央文献出版社,1987.
- [2] 龚泽琪,董连泽. 中国军事经济全史:下[M]. 北京:海潮出版社,1999.
- [3] 谢光. 当代中国的国防科技事业:上[M]. 北京:当代中国出版社,1992.
- [4] 程新桥,邬家能,蒋仕民. 新中国军事经济史[M]. 北京:海潮出版社,1994.
- [5] 于化民,胡哲峰. 当代中国军事思想史[M]. 开封:河南大学出版社,1999.
- [6] 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.
- [7] 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [8] 江泽民同志重要论述研究[M]. 北京:人民出版社,2002.
- [9] 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.
- [10] 邓小平文选:1975~1982[M]. 北京:人民出版社,1983.
- [11] 江泽民为民兵工作条例集训班题词[N]. 解放军报,1991-06-06.
- [12] 杨价佩,王小平. 军工改革之路[M]. 北京:兵器工业出版社,2000.
- [13] 胡锦涛. 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.
- [14] 总政治部干部部. 英才兴军:30年军队干部队伍和人才建设创新发展[N]. 解放军报,2008-12-30.
- [15] 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1993.

(责任编辑 尹正达)