

文 | 姬文波

# 建国初期 国防工业管理体制的演变

新中国成立以来，随着国防科技工业的发展壮大，以及国内政治环境和社会经济情况的变化，中国国防科技工业领导管理体制经过了较为频繁的调整过程。

## 一、以第二机械工业部为主领导中国国防工业的创建。

在解放战争后期，为迎接新中国的国防建设，中共中央作出了调整军事工业的战略决策：兵器工业要从战时工业向国防工业转变。在组织上从军事系统划归政府系统，纳入国民经济体系。在领导体制上，则以大区为主，按行业归类。1950年前后，国防工业的领导体制仍沿用解放战争后期的建制，分别由各大行政区人民政府或军政委员会领导，中央重工业部负责业务归口管理。1950年5月，重工业部成立兵工办公室，由副部长刘鼎兼主任。兵工办公室是兵器工业的归口管理机构，对全国兵器工业的调整、生产计划、产品规格和财务结算

实施统一归口管理。1950年上半年，中央人民政府政务院批准在重工业部设立航空工业筹备组、电信工业局等机构，负责组织生产并积极准备军工企业的调整工作。

船舶工业承担着为海军装备建设和国家航运事业服务的重要任务。此时，船舶工业没有全国统一的管理机构，基本上处于分散状态。各地主要船厂，多半是在当地解放以后，由人民解放军军事管制委员会先行接管，嗣后由各地按系统分别管理。刘鼎经过考察，认为有在重工业部下设立船舶工业局的必要。当时，船舶工业的大部分力量集中在上海。刘鼎与华东工业部副部长程望磋商后，征得华东局的同

意，报上级批准，于1950年10月在上海成立船舶工业局，隶属重工业部。同年12月29日，政务院任命程望为局长。船舶工业局的成立，标志着中国船舶工业第一次有了全国统一的领导机构。

抗美援朝战争爆发后，兵器工业进入紧急战备生产。为了加强对兵工生产和建设的领导机构，1951年1月，中共中央批准成立中央军委兵工委员会（简称中央兵工委员会），周恩来总理兼任主任，代总参谋长聂荣臻、中央财经委员会副主任李富春为副主任。空军司令员刘亚楼、海军司令员萧劲光、军委装甲兵司令员许光达、军委炮兵司令员陈锡联、军委总后勤部部长杨立三、重工业部代部长何长工、刘鼎、李涛、宋劭文等九人为委员，雷英夫为秘书长。中央军委兵工委员会的成立，改变了此前兵器工业由各大行政区分散管理的状况。1951年4月，政务院第八十次会议决定在重工业部下成立兵工总局（其前身为兵工办公室），统一管理全国兵器工业，并受中央军委兵工委员会领导，刘鼎兼任局长。兵工委员会负责确定兵工建设的方针与原则，重工业部兵工总局则负责组织军队武器装备的生产。兵工委员会和兵工局的成立，加强了对军工生产的集中统一领导，为建立统一的国防工业管理体制积累了经验。

为加强对航空工业建设的领导，1951年4月17日中央人民政府革命军事委员会和政务院颁发《关于航空工业建设的决定》，宣布成立航空工业管理委员会，置于军委领导之下，以聂荣臻、李富春、刘亚楼、何长工、段子俊、马文为委员。聂荣臻为主任，李富春为副主任。4月18日，中共中央向各中央局、分局、军区并财委发出通知，决定成立重工业部航空工业局，统一负责一切飞机的

修理工作；由段子俊任局长。4月29日，周恩来总理签发中央人民政府文件，正式批准航空工业局成立，地点在沈阳。同月，空军司令部颁发移交16个飞机修理厂给航空工业局的命令。7月，政务院任命重工业部代部长何长工兼航空工业局局长，具体负责航空工业的组建工作。

1952年8月，中央人民政府第十七次会议通过了《关于调整中央人民政府机构的决定》，决定成立第二机械工业部（简称二机部），统一管理国防工业。赵尔陆任部长，张霖之、万毅、刘鼎为副部长，统一管理国防工业。撤销兵工总局和大行政区的兵工管理机构，实行部—管理局—企业的三级管理体制，从分区管理改为中央集中领导、统一管理。二机部初建时下属三个局，二局负责枪炮弹药生产，四局是航空工业，六局是坦克装甲车辆工业。二局局长由刘鼎兼任，后由张连奎接任；四局由赵尔陆兼任；六局局长是刘雪初。船舶工业局则划归一机部领导，改名船舶工业管理局。9月1日，赵尔陆就二机部初建等情况向中央呈送报告。报告说：原隶属重工业部的航空、兵工、坦克三个工业局的领导机构与所辖工厂已正式拨交二机部领导。目前工作重心拟定为建立、健全与调整机构，调配干部，充实工厂，熟悉情况，并为迎接新的生产建设任务准备条件。毛泽东批示：此件已阅，很好！

此时，军委通信部代管的电信工业局面临归属的问题。军委通信部部长王诤与副部长刘寅商议后认为，电信工业局归属到二机部，对事业发展最为有利。1953年4月10日，经政务院财经委员会批准，电信工业局改属第二机械工业部建制，改称为第二机械工业部第十局，刘寅任局长。

1953年9月，二机部调整兵器工业管理机构，二局分为3个管理局：

一局主管枪炮和枪弹行业；二局主管炮弹、火工品行业；三局主管火炸药行业。同时撤销西南分局、东北办事处、山西办事处。至此，国防工业实现了集中统一管理，并开始具体组织国防工业的大规模建设工作。

## 二、为贯彻中央提出的“军民结合”的指示精神，二机部与一机部合并。

1956年初，我国生产资料的社会主义改造出现高潮。社会主义经济建设，也有了几年的实践经验。总结自己的经验，探索一条适合中国国情的建设社会主义道路的任务，已经摆在党的面前。1956年4月21日，毛泽东等中央领导听取李富春关于第二个五年计划的汇报。在讨论关于战时和平时工业生产的互相转化问题，毛泽东说：学两套本事，在军事工业中练习生产民用产品的本事，在民用工业中练习生产军事产品的本事。这个办法是好的，必须如此做。4月25日，毛泽东在中央政治局扩大会议上讲了著名的十大关系问题，其中把国防建设和经济建设的关系作为主要问题来论述。他提出要军政费用降到一个适当的比例，增加经济建设费用。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。为贯彻毛泽东的指示，朱德于1956年8月撰写了《我对主席指示的十大关系的体会和想到的一些意见》报送中央，意见书说：“关于经济建设和国防建设的关系。经济建设和国防建设是密切关联在一起的，前者是后者巩固的基础，后者是前者的保障。没有国家的工业化，就谈不上国防的现代化……因此，可以考虑，把第一、二机械工业部合并起来，共同规划一个统一的、对平时生产和战时动员两不误的

长远计划,以适应当前经济建设和国防建设的需要。”

中共八大之后,中央决定,每一个中央委员要联系一个部和一个省,朱德负责联系第一机械工业部和四川省。经过调研,朱德更加主张将第一机械工业部和第二机械工业部合并,搞军民结合。1957年1月2日,朱德指示身边工作人员将他的几点意见转告主持中央军委日常工作的彭德怀,意见说:“军队的干部要大力支持国家的经济建设。战争时期,要全国总动员支持战争;平时时期,要动员全国支持经济建设,原军工厂要转为和平生产。第一机械工业部和第二机械工业部要共同拟定出平时时期和战争时期的协作生产的计划。如果把第二机械工业部的第二个五年计划的投资转为民用生产,对国民经济的发展将是最有利的。”1月5日,朱德和国务院副总理兼国家经济委员会主任薄一波讨论了军工生产应转为和平生产问题。朱德表示说:我看短期内,世界大战打不起来,因此,相当数量的军工厂可以改为民用工厂,军队也可以大大裁减。军工厂不改为和平生产是要犯错误的。第一机械工业部和第二机械工业部应合并。1957年3月,朱德对四川(包括重庆)的工厂企业进行了视察,认为重庆各军工厂的生产任务不足,人员、设备浪费很大,需要很好地解决,否则,将给国家造成严重损失。8月14日,朱德在和李先念讨论机构改革问题时再次明确表示:第一机械工业部、第二机械工业部和电机工业部三个部应该合并起来,重新给他们分配任务。

1958年2月,根据一届人大第五次会议的决定,第一机械工业部、第二机械工业部和电机制造工业部合并组成新的第一机械工业部(简称一机部),赵尔陆任部长。在一机部成

立大会上,朱德讲话指出:国务院对所属机构进行调整,把三个部合并起来,更容易统一调配,充分发挥作用,提高工作效率,为工农业生产大跃进服务。特别是军用生产和民用生产二者结合起来,不论是对国防建设还是对经济建设,都有很大好处。新的一机部按专业组成生产管理局,原二机部主管兵器工业的一局、二局和六局合并,组成第五生产管理局。坦克局先与机车车辆局合并,组成七局,后又从七局分出合并到五局。航空工业局由原二机部四局改为一机部四局。船舶工业管理局改名为第九工业管理局(简称九局)。同时,相当部分国防工业企业下放到所在省,实行中央主管工业部与地方双重领导、以地方为主。

### 三、在国防科委领导下,初步建立比较配套的国防科研体系。

二十世纪五十年代中期,中国的国防工业、基础工业和科学技术都有了较快的发展。在尖端技术领域,已汇集了一些优秀的高水平的科学技

术专家,并在相关领域开展了一些科研工作,有了一定的基础。同时,苏联政府也表示愿意在原子能及导弹技术方面给予援助。发展国防尖端技术于是提上了国家的议事日程。1955年1月15日,中共中央书记处扩大会议作出发展原子能事业、研制原子弹的决定。1956年2月,受周恩来委托,钱学森起草了关于《建立我国国防航空工业的意见书》,提出了我国火箭、导弹事业的组织方案、发展计划和具体措施。特别指出健全的导弹航空工业,除了制造工厂外,还应该有一个强大的为设计而服务的研究和试验单位和一个作长远及基本研究的单位。2月22日,周恩来将《意见书》送毛泽东审阅。

1956年3月14日,周恩来主持中央军委会议,决定组建导弹航空科学研究方面的领导机构——航空工业委员会(简称航委)。会议决定按照钱学森的建议,组建导弹航空事业的科研机构、设计机构和生产机构。周恩来委托聂荣臻领导航委的工作,并于本周提出委员会成员名单,然后报中央批准。随后,聂荣臻向周恩来并中央军委、中共中央写报告,建议成立航空工业委员会,负责导弹



◆1958年10月,聂荣臻与贺龙、刘伯承、罗荣桓在某军视察。

研究机构的组建,组织导弹研究与试制工作,通盘协调导弹与航空工业的研制、生产的方针、方向等问题。4月13日,国防部通知,国务院决定成立航空工业委员会,直属国防部。聂荣臻任主任,黄克诚、赵尔陆任副主任。5月10日,聂荣臻向国务院、中央军委提出《建立我国导弹研究工作的初步意见》的报告。报告建议:在航空工业委员会下设立导弹管理局,统一领导导弹的研究与生产工作,由钟夫翔任局长,钱学森任总工程师。建立导弹研究院,钱学森兼任院长。建立自动控制研究所、无线电定位研究所,加速建立无线电元件研究所。同年7月,聂荣臻在同赵尔陆、安东等商谈导弹研究院的组建问题时提出:在一段时间内,导弹管理局、导弹研究院要由军队管起来。由二机部和总参通信兵部代管的与导弹研制有关的几个研究所,在行政、组织等方面由二机部、总参通信兵部分别管。航委与二机部在国家财政上分列两个户头,导弹研究需要的人、财、物,由航委导弹管理局统一做出计划向国家申请后,再分配到导弹研究院和二机部、总参通信兵部代管的各研究机构。这些建议后报经周恩来批准。

为保密和便于对外联络,航空工业委员会所属导弹管理局、导弹研究院后改称国防部第五局、国防部第五研究院。1956年10月8日,经中央军委批准,国防部第五研究院正式成立。钟夫翔为国防部第五局局长,钱学森为国防部第五局第一副局长兼总工程师、国防部第五研究院院长。有关无线电电子学方面的研究组织工作,由王诤负责。先组建的自动控制、无线电定位两个研究所,由国防部第五局直接领导。当时的组织形式是:航空工业委员会领导国防部五局,五局领导五院。五局是管理机

关,而五院却没有办事机构。经过再三考虑,钟夫翔认为应该将五局同五院合并,精干机构,提高效率。钟夫翔致信聂荣臻,建议将五局撤销,将五局的职能部门合并到五院。1957年2月14日,钟夫翔在会议上就这一问题作了说明。聂荣臻表示同意钟夫翔的意见。3月1日,国防部五局正式撤销并入国防部五院。1957年末,中央酝酿调整国家行政管理体制。二机部部长赵尔陆提出将五院合并到二机部。聂荣臻表示:不同意将五院合并于二机部。因为五院的成立,就是要在我国国防科学研究方面成为一个拳头,国防部要亲自领导这个机构的成长,并使其在短期内在苏联的援助下迅速发展壮大。并到二机部后,会使科学研究工作因生产任务繁重而减弱。

1957年10月15日,中苏两国政府签订《关于生产新式武器和军事技术装备以及在中国建立综合性的原子工业的协定》(简称“10月15日协定”或“国防新技术协定”),苏联政府答应在建立综合性的原子工业、生产与研究原子武器、火箭武器等方面对中国政府进行技术援助。为适应“10月15日协定”所产生的新情况和新任务,周恩来建议在国防部下设立一个委员会统一管理原子能工业和导弹的研究制造等工作。聂荣臻与彭德怀、黄克诚商量后,起草了一个报告,提议以彭德怀、黄克诚、粟裕、陈赓、宋任穷、聂荣臻等6人组成委员会,名称为国防新技术委员会或军事科学技术委员会。彭德怀任委员会主任,聂荣臻、黄克诚为副主任。报告说:“关于导弹的研究制造问题,工作和关系都较复杂些,五院下有两个分院,院外与各部的协作较多,似应仍设一委员会主持其工作为好,建议仍旧用航委名义,组成人员予以更动如下:黄克诚、陈赓、钱学

森、王诤、赵尔陆、聂荣臻、李强等7人组成之,以聂荣臻为主任,黄克诚、赵尔陆为副主任,安东为两委员会的秘书长。”1957年12月12日,这个报告以彭德怀的名义报送周恩来。但这个报告未能得到中央批准。

在落实“10月15日协定”的过程中,苏联提出,不能由总参装备计划部接受苏方提供的导弹物资,中国应仿照苏联的做法,在国防部下设第五部(苏联这方面的工作由其国防部第五部负责),负责领导各型导弹武器的仿制工作。经过慎重考虑,1958年3月,中央军委向中央报告建议,拟在国防部下设立第五部,统一领导国防部五院、导弹试验靶场、原子武器试验靶场和原子武器储存仓库的建设。中央批准了这个报告。5月19日,国防部发出通知,成立国防部第五部,总参装备计划部部长万毅兼任部长。

为了适应形势的发展,加强国防科技研究工作的组织领导和规划协调,1958年9月,聂荣臻代中央军委起草了给周恩来并毛泽东、中共中央的《关于改组国防部航空工业委员会为国防部国防科学技术委员会的报告》。建议把原国防部航空工业委员会的工作范围加以扩大,改为国防部国防科学技术委员会(简称国防科委),统一领导核武器、导弹武器和常规武器装备的科学研究工作,负责加强对军内、外有关国防科学技术研究工作的组织领导和规划协调、监督检查。10月16日,中共中央批转了中央军委的报告,中央在指示中说,为了适应形势的发展,目前极需把研究设计、试制和使用三方面密切结合起来,同意成立国防部国防科学技术委员会(简称国防科委)。聂荣臻任国防科委主任,陈赓任副主任。国防科委的成立,标志着在中共中央、国务院、中央军委领导下,有了统一管理

国防科技发展工作的机构,加强了对国防科技工作的集中统一领导,有利于国防科技重大决策和一系列方针政策、政策的贯彻执行,从而加速了国防科技事业的发展。

国防科委成立后,鉴于国防部五部和国防科委在全军特种武器(导弹和原子弹)管理工作中存在机构重叠、职责不清等问题,聂荣臻请万毅与陈赓、安东等具体研究后,把方案及其设置的机构与职责整理出来向中央军委写一个报告,请中央军委决定。1959年4月16日,军委会议同意将国防部第五部的机构和人员并入国防科委,并报中共中央备案。4月22日,中央批示同意。4月27日,国防部发出撤销第五部机构的通知,决定将国防科委和国防部第五部合并;同时,总参谋部装备计划部负责常规武器的科研处也合并到国防科委。经过半年多的实践,国防科委感到有许多行政工作与总参各部重复,很难管理,于是向军委请示后决定,相关的参谋行政业务划归总参管理。

为加强对常规武器科研工作的组织领导,在聂荣臻、陈赓等建议下,1960年12月,中央批准以新成立的三机部(国防工业部)和一机部的有关研究机构与海军、空军、通信兵部的有关研究机构组成航空研究院、舰艇研究院和军事无线电电子学研究院,隶属国防部建制,在国防科委统一领导下进行各项工作,番号分别为国防部第六研究院、第七研究院和第十研究院。哈尔滨工业大学等七所国防工业院校划归国防科委领导。此外,还有22个军兵种的科研单位的业务工作归属国防科委指导。中国科学院新技术局所属研究机构由中国科学院与国防科委双重领导。到20世纪60年代初,国防科委统一领导下的科研队伍已拥有38个单位,约8万人的规模,初步建立了一个比较

配套的国防科研体系。

#### 四、国防工委和国防工办相继成立,逐渐理顺国防工业的领导体制。

经过十年艰苦创业,到1960年代初,中国国防科技工业已初具规模。随着国防工业规模不断扩大、工业部门类别复杂齐全,国防科技工业的领导管理体制也必须相应作出调整和改变。同时,国防工业生产受“大跃进”的影响,产品质量严重下降,管理事故屡屡发生,国防工业的整顿和领导管理体制的调整已势在必行。

1959年9月,中共中央组成新的军事委员会。军委副主席贺龙分管国防工业,聂荣臻分管尖端技术、新武器的研制工作。新的中央军委就国防工业的管理体制问题进行了研究。初步形成三个方案:第一,国防工业部门属于国务院建制,由国务院领导,重大事项由国务院、中央军委研究决定,军队与国防工业部门之间主要是订货、试验、鉴定、验收的关系;第二,国防工业受国务院、中央军委双重领导,以中央军委为主,国防工业部门归军队管理;第三,国防工业受国务院、中央军委双重领导,国务院为主,军委直接管理。贺龙倾向于第三方案。并报告周恩来。

1959年10月30日,国防部副部长、国防科委副主任陈赓呈送中央军委领导《关于导弹研究生产情况和对军工生产管理体制的意见》。报告汇报了导弹研究、生产的情况,对军工生产管理体制提出了意见。陈赓认为,一机部本身任务很重,既要生产民用产品,又生产军工产品,既有常规,又有尖端,头绪很多,势难兼顾。他建议军委考虑,可否恢复过去的办法,以导弹技术为中心,包括全部军

工生产,组建一个国防工业部,建制属国务院,日常业务归军委领导。军委如原则同意,请报中央。

11月2日,聂荣臻审阅陈赓的报告后批示同意,并将报告转交总参谋长罗瑞卿。11月7日,贺龙主持中央军委常委第四次会议,听取一机部部长赵尔陆关于国防工业现状的汇报。在讨论国防工业体制问题时,聂荣臻说,为加强对国防工业的领导,建议成立国防工业委员会。会议采纳了这一建议。9日,聂荣臻代中央军委起草给毛泽东、中共中央的报告。报告稿说:为了充分满足国民经济高速发展的需要,又要尽可能照顾国防工业的发展和统一规划,“建议在军委领导下,成立国防工业委员会,吸收计委、经委、建委负责同志参加,并在这个委员会下边,成立一个小的办事机构,处理日常工作”。中央如同意这一建议,“我们提议调方强同志任第一机械工业部副部长兼国防工业委员会秘书长。”10日,中央军委常委第五次会议同意将聂荣臻拟写的报告稿报送中共中央。

1960年1月5日,中共中央批准成立中央军委国防工业委员会(简称国防工委)。贺龙为主任,贺龙、聂荣臻、李富春、薄一波、罗瑞卿、萧劲光、刘亚楼、赵尔陆、张爱萍、宋任穷、王鹤寿、彭涛、柴树藩、方强为委员,方强为秘书长。1月6日,贺龙主持召开国防工业委员会全体委员会议。贺龙在讲话中说明,国防工业委员会是在党中央、国务院、中央军委领导下,负责研究、规划的委员会,是协商办事的组织,不是一级行政机构,不代替国家各级行政机关行使职权。

鉴于一机部统管国防工业存在着许多难以克服的问题,1960年6月23日和26日,聂荣臻两次召集会议,座谈国防工业体制调整问题。聂荣臻



◆1966年12月28日，聂荣臻在氢弹原理试验现场。

在会上提出：当前国防工业在科研和生产中的问题很多，国防工业几年来没有正式出过什么东西。一机部对军工生产照顾不过来。我曾向林、贺两位副主席谈了，把造船、无线电、导弹的生产从一机部分出来，单独成立几个工业部，置于国防部的领导之下。分出来后的工业部不要大，但要管细些。把研究、设计、试制三者结合起来。7月2日，第十七次中央军委常委会议讨论国防工业分部和国防工业的领导体制问题。聂荣臻在会议上正式提出建议，把国防工业常规武器部分组成航空、电子、兵器、舰船4个工业部，由中央军委统一领导研究和生产，对国务院负责。军委会议讨论通过了聂荣臻的这个建议。在中央军委提议下，1960年9月，中共中央决定国防工业从一机部分出，成立第三机械工业部（简称三机部），任命张连奎为部长。1961年1月，国防工委与三机部合署办公，孙志远任三机部部长。同月，中共中央决定：国防工业一律由国防工委直接领导。过去下放的国防工业企业一律收回。

1961年初，中共中央政治局常

委会议决定，按国防工业和国防科技两个口子，安排一切国防工业生产与基建和一切国防科学尖端的研究试制（包括新型材料）计划。为落实这个决定，国家计委副主任范慕韩建议在军委成立个办公室采取综合平衡管理措施。聂荣臻审阅范慕韩的报告后批示：军委不宜组织专管两个口计划综合平衡的办公室。否则，增加不必要的层次，对工作不利，由计委直接领导和管理，可能更好些。在国防科研和试制、生产过程中，由于科研和生产分属不同的口子管理，国防工业部门和国防科研院之间难以避免地产生各种矛盾。为了进一步加强对国防工业的集中统一领导，协调国防工业各部门、国防工业与其他有关工业部门、使用部门之间的关系，组织好相互间的协作，中央军委常委会议几次讨论国防工业的领导体制问题，认为应该有一个统一管理各个国防工业部门工作的机构。1961年夏季，中央军委北戴河会议再次讨论了国防科技工业管理体制问题，但众说纷纭。会议间隙，三机部一位司长向部长孙志远建议，在国务院建立一个

管理国防工业的机构，孙志远认为此方案可行，随即报告了周恩来。周恩来与贺龙、聂荣臻、罗瑞卿、孙志远等商定后，决定成立一个国防工业办公室，作为国务院的一个口（国防工业口），在党内向中央书记处和军委负责。主持日常工作。主持军委工作的领导也表示同意。1961年11月8日，中共中央批准了周恩来就成立国防工业办公室给中共中央和毛泽东的报告。12月18日，中央军委决定国防工办列入军队编制。12月20日，国务院国防工业办公室（简称国防工办）成立，直接归口管理二机部（核工业部）、三机部和国防科委所属单位的工作。国防工办作为国防工委、国防科委两委的第一线办事机构，负责组织两委的日常工作。罗瑞卿任国防工办主任，赵尔陆（主持日常工作）、孙志远、方强任副主任。

国防工办成立后，各省、市、自治区也于六十年代中期成立了一些管理国防工业的相应机构，陆续成立了国防工办。这样，就从中央到地方形成了国防工业的管理系统。国防工办的成立，基本理顺了国防工业的领导体制。

## 五、结语

中国在建设和发展国防科技工业的过程中，从自己的国情和国防科技的特点出发，形成了由党中央、国务院、中央军委集中统一领导，统筹规划的领导管理体制。对国防科技工作的集中统一领导，有利于国防科技重大决策和一系列方针、政策的贯彻执行。在不同时期，国防科技工业领导管理体制虽频繁地进行了调整和改组，但基本适应了当时的政治环境和计划经济体制，满足了武器装备生产和发展的需要。■