

An Overview and Enlightenment of Deng Xiaoping's Thoughts
on National Defense and Economic Reform

邓小平国防经济改革思想及当代启示

★ 崔 萱

摘要: 改革开放初期, 国际形势逐渐缓和, 邓小平着眼于国家建设发展大局, 推进国防经济的规模、结构、生产管理模式改革, 培养军地两用人才, 积极探索军民结合的发展路子, 整合了军地资源, 减轻了国家的财政负担, 有力配合了改革开放的蓬勃发展。

关键词: 邓小平 国防经济 军民结合 改革思想

中图分类号: D610.1 E0-054 文献标识码: A 文章编号: 1002-4883-(2018)02-0042-04

国防经济是为保障国防建设和满足战争需要而进行的经济活动。改革开放初期, 邓小平准确把握和平发展的机遇期, 提出了国防经济改革的一系列重要思想, 对我国国防事业的发展产生了重大影响。

一、邓小平国防经济改革思想的基本内容

邓小平国防经济改革思想的内容大致可梳理为以下四点:

(一) 国家安全形势改善, 国防经济由“战”转“平”。20世纪80年代初, 国际形势渐趋于缓和; 至80年代中后期, 全球经济下行压力陡然增大。基于对这一形势的准确判断, 邓小平提出了“和平与发展是当今世界两大根本性问题”的论断, 在1985年召开的军委扩大会议上, 国防和军队建设指导思想据此论断转到平时时期建设的轨道上来。

从国家治理规律上来说, 当一个国家处于战争状态或战争危险升级时, 国民经济服从于国防经济, 一切以战争胜利为首要原则; 反之, 当战争结束或战争危险减小, 则须调整国防经济与国民经济发展水平, 使国民经济复原。就当时中国的实际情况来看, 十年“文化大革命”和长期大规模战备已使国民经济发展的“欠账”太多。如, 1967年到1977年间, 有五年国内生产总值增长速度不到4%, 其中三年还是负增长。^①对此, 邓小平曾痛惜地谈到“六十年代末期到七十年代这十一年, 我们同世界的差距拉得太大了。”^②因此, 当“和平与发展”的战略机遇期到来时, 调整社会资源配置向国民经济倾斜, 率先筑牢国家现代化的物质基础, 就成为谋求可持续发展的唯一选择。邓小平在谈到这一问题时说“我们穷, 底子薄, ……这就决定了我们还要有一个艰苦奋斗的过程。逐步改善人民的生活, 提高人民的收入, 必须建立在发展生产的基础上。”^③至于国防现代化, 也只有“国民经济建立了比较好的基础才有可能”^④。所以, “不只是当前, 恐怕今后长期的工作重点都要放在经济工作上面”, “经济问题是压倒一切

[作者简介] 崔萱, 国防大学政治学院西安校区军队纪检监察系党的纪律检查工作教研室助教。

① 这五年分别是: 1967年国内生产总值比上年增长-5.7%, 1968年比上年增长-5%, 1972年比上年增长3.8%, 1974年比上年增长2.3%, 1976年比上年增长-1.6%。数据引自《中国经济发展五十年大事记》, 222~285页, 北京, 人民出版社, 中共中央党校出版社, 1999。

② 《邓小平文选》, 第3卷, 231~232页, 北京, 人民出版社, 1994。

③ 《邓小平思想年编》, 286页, 北京, 中央文献出版社, 2011。

④ 《邓小平军事文集》, 第3卷, 195页, 北京, 军事科学出版社、中央文献出版社, 2004。

的政治问题”^①。

因此，邓小平在1981年5月听取军队后勤工作汇报时提出“国防建设必须明确服从经济建设，不然国防建设也是空的。”^②具体说来：一是要降低国防消费；二是要精打细算使用国防经费；三是要腾出力量支援国民经济的发展。在这一思想的指导下，我军在八十年代先后裁军百万，大幅削减了“人头费”；改革了军队财务制度、国防科研和国防工业体制；部队还先后参与了一系列国家重点工程的建设，为促进国民经济的发展做出了重要贡献。

(二) 调整国防经济规模结构，走军民结合的路子。早在1975年邓小平复出主持全面整顿时，就提出了改革国防工业生产的一些初步构想，比如“考虑规划要从实际出发，看看实现的可能性。一是国家能不能拿出那么多钱，二是能不能生产那么多”^③，“军用飞机达到一定数量后，就要转入生产民用飞机。舰艇、坦克的生产也有这个问题，当生产到一定数量后，就要转入生产日用品和工农机械产品”^④。1978年7月，邓小平在听取第五机械部负责人汇报时进一步提出“军工企业要走军民结合的道路”，“这是一个大方针”。^⑤

传统观点认为，国防工业属于单纯消费的领域，没有创造经济价值的要求。然而，在国防经济由战争期间的高消耗向和平建设时期的低消耗转轨的特殊时期，军工企业普遍存在生产规模超出国防安全需求的问题。邓小平针对这一问题指出“军工力量不纳入整个经济发展范围，是极大的浪费，军工企业的人才、设备都是好的，这个力量用不上，对四个现代化建设不利，对国防建设也不利。”^⑥因此，把过剩的国防工业生产力纳入社会生产范围，既能节约社会资源、带动民用工业技术发展，又能令其创造的经济价值反过来促进国防工业的再生产。基于这一考虑，1982年1月，邓小平在听取国防工业的情况汇报时正式提出了“军民结合、平战结合、军品优先、以民养军”的十六字方针。在此方针的指导下，军工企业努力开拓民用市场，积极实践“军转民”的“二次就业”。此后，一大批军工企业在历经曲折的探索后从激烈的市场竞争中脱颖而出，一跃成为中国制造业的领跑者。

(三) 改革国防经济管理体制，提高资源利用率。我国国防经济体制最初是依照苏联模式建立的，各个环节都由国家政令统一调度实施。这种体制虽然在国防资源初次分配时有利于避免重大浪费，取得较大限度的宏观经济效益，但到了二次分配甚至三次分配的时候，其过于依赖行政手段而导致的边际效益递减就比较明显了。对此，邓小平主张向改革管理体制要效益，提高资源利用率。

首先是改革国防工业组织体制，将政企分开。1978年9月，他在听取黑龙江和吉林省委汇报时先后指出：我们国家的体制，包括企业管理都还是“过去是苏联那一套”，“人浮于事，机构重叠，官僚主义发展”，^⑦因此，要将政企分开，扩大企业的权力，“过去我们统得太死，很不利于发展经济”^⑧，“扩大了企业自主权，企业就要算经济账，人浮于事的问题就能解决了。这样做，有利于提高我们的管理水平和技术水平，提高劳动生产率。”^⑨在这一思想的指导下，国家从1982年起逐步撤销了六机部、核工业部、航空航天部，成立中国船舶工业总公司、中国核工业总公司、中国电子工业总公司、中国航空工业总公司和中国航天工业总公司等。政企分离使行政主管部门回归管理本位，行政效率得以提高；而拥有更多自主权的企业也在紧随市场的脚步时更加灵活，焕发了新的生机。

其次是在国防科研工业领域实行订货制。要提高采购经费的使用效益，最直接的办法就是引入市场竞争机制。为此，邓小平要求军队和军工部门要实行订货制，使“军队和这些部、公司就是订货关系”^⑩。在这一思想的指导下，1988年我

① 《邓小平思想年编》，263页。

② 《邓小平思想年编》，363页。

③ 《邓小平军事文集》，第3卷，2页。

④ 《邓小平思想年编》，12~13页。

⑤ 《邓小平军事文集》，第3卷，130页。

⑥ 《邓小平军事文集》，第3卷，281页。

⑦ 《邓小平思想年编》，163~166页。

⑧ 《邓小平思想年编》，265页。

⑨ 《邓小平思想年编》，267页。

⑩ 《邓小平关于新时期军队建设论述选编》，108页，北京，八一出版社，1993。

军武器装备的研制全面改革为合同制,军事装备订货制也同时实施。这项改革消除了装备供给制由于缺乏竞争性而导致的产品供货效益不高、科技含量上不去的弊端,既缩短了武器装备研发周期,也提高了装备费用的使用效益。

第三是完善军工企业管理制度。1978年3月,邓小平在五届全国人大一次会议解放军代表团小组会议上指出“管理水平低,在工业上是个很突出的问题”,“管理两个字很重要,管理好不好大不一样”^①。因此,他鼓励企业积极学习西方的先进经验,通过改革管理制度提质增效。他强调“搞管理,应当有定额,有责任制,有考核”^②,通过明确岗位责任制和考核制度严把军工产品质量关“搞得好的要奖励,不能搞平均主义,要鼓励先进”^③,通过奖励机制激励企业提高效益。总之,通过完善管理制度,军工产品的质量以及企业科研生产效益都得到大幅提升,也了军工企业经营管理的现代化向前迈进了一大步。

(四) 盘活国防人力资源,培养军地两用人才。20世纪80年代,军队由数量规模型转向质量效能型的改革,使得大批国防人才退出现役。然而,由于军事劳动领域的专业性和封闭性比较强,退役军人在转向地方工作时往往缺乏必要的获益能力。要化解这一难题,必须从促进退役军人自身角色的转化入手,以“授人以渔”“增益其所不能”的方式帮助他们在二次就业中实现个人价值。就这一点来说,培养军地两用人才正是盘活国防人力资源的一项双赢举措。1977年12月,邓小平在中央军委扩大会议上提出“使干部既学到现代化战争知识,又学到现代化科学知识和生产知识,这样我们军队的干部既能在军队建设中发挥作用,到地方上也能发挥作用。”^④“这些人才转到地方各行各业去,对地方也是个支援。”^⑤1978年3月,邓小平在与总政治部领导同志座谈时再次强调“在新的条件下,要强调一兵多能,干部多学些本领,转业以后工作就好安排了”^⑥,并且提出“在教育训练中给干部创造到地方工作的条件”^⑦。据不完全统计,得益于这项改革,有260余万农村籍战士在退伍后被征聘,其中有50万人担任了乡、村级干部;100多万人进入乡镇企业工作,其中1600多人被省、部级授予企业家称

号;两用人才研制发明的6487项科技成果获国家或军队科技进步奖。^⑧

二、邓小平国防经济改革思想的当代启示

邓小平国防经济改革思想虽然是在特定的时代背景下形成的,但其改革的根本方法论,对于当代中国国防经济的发展仍有启发意义。

(一) 科学统筹国民经济和国防经济,实现国家由富到强的转变。无论是确立国防建设服从服务于经济建设的原则,还是提出“军民结合”的十六字方针,邓小平谋改革、促创新的思辨始终是以维护国家整体利益为落脚点。他把国防事业置于中华民族长远发展的战略高度来考虑,统筹国防建设和经济建设,兼顾安全利益与发展利益,亲自设计并实践了中国富起来的发展蓝图。

习近平主席曾经指出“国防和军队建设,必须放在实现中华民族伟大复兴这个大目标下来认识和推进,服从和服务于这个国家和民族最高利益。”^⑨而科学统筹的意义也正在于此。改革开放四十年,中国已跃居为世界第二大经济体,邓小平提出的建成“小康社会”构想也进入全面决胜期。而要实现由富到强的历史性飞跃,更需要科学统筹国民经济和国防经济。与以往不同的是,在国防经济与国民经济互动交融日益紧密的今天,国防产业已不再单纯是传统观念里社会再生产的一种扣除,社会资源配置的逻辑也不再仅仅停留于国防预算占国民经济的比例。随着社会生产力的发展,新的生产关系、组织运行模式不断涌现,“科学统筹”这四个字也被赋予了更丰富的内涵。要在协调国防经济与国民经济相互促进、共同发展的同时又使二者能在平战之间更有效、更迅速的动员转化,就需要进一步放开市场,完善军品

① 《邓小平思想年编》,106页。

② 《邓小平思想年编》,117页。

③ 《邓小平思想年编》,166页。

④ 《邓小平军事文集》,第3卷,81页。

⑤ 《邓小平军事文集》,第3卷,261~262页。

⑥ 《邓小平军事文集》,第3卷,95页。

⑦ 《邓小平军事文集》,第3卷,82页。

⑧ 《中国人民解放军的八十年》,493~494页。

⑨ 《习近平关于国防和军队建设重要论述选编》,86页,北京,解放军出版社,2014。

生产流通体制,吸引社会资本参与国防产业建设,促进国防工业生产社会化;引导国民经济与国防经济的“双向溢出”,提高行政效率,打破制度壁垒,促进双方科研、基础设施、人力资源等建设成果无障碍转化。此外,虽然并无完全适合中国国情的外国模板可供照搬,但多借鉴他国防经济发展的经验教训仍有助于我们开拓运筹思路,增强运筹能力,降低试错成本。

(二) 不断完善顶层设计,促进军民融合深度发展。2013年以来,习近平主席多次强调,“要进一步把军民融合式发展这篇大文章做好,……努力形成基础设施和重要领域军民深度融合的发展格局”^①,“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”^②。2016年,他更进一步将军民融合上升为国家战略,并强调军民融合“关乎国家安全和全局,既是兴国之举,又是强军之策”^③,并且要求在2020年前在推动军民融合发展改革上取得重要成果。

军民融合发展战略是对邓小平军民结合战略思想的发展和深化,从“结合”到“融合”,变化的不仅是要素和领域,更有组织形式和观念。军民融合发展战略,强调国家规划建设整体观念,着眼用最小的经济投入,获得最大限度的军事能力,是对国防资源规模、结构、布局的再优化,也是对国防资源进行的再挖掘、再分配、再运筹和再使用。正是因为所谓“深度”是基于“整体构建”而言的,所以真正高质量、高效率的融合,更离不开完善的顶层设计。只有自上而下合理的制度设计和建设规划,才能进一步打破军地两系统各自运行的状态,在原有军民融合成果的基础上,将国防建设最大程度融入社会经济发展体系,充分利用现有资源,减少重复建设,实现二者的兼容化发展。当然,由于各地企业、市场、技术渠道、社会资本等等情况千差万别,因此顶层设计也需要根据实际情况不断调整,体现出区域性、阶段性、反馈性特点,这样才能不断提升国防资源的利用率,实现经济建设的国防效益最大化和国防建设的经济效益最大化。

(三) 充分发挥法治引领作用,推动国防经济

改革。邓小平指导国防经济改革时非常注意及时建立、完善相关制度。1977年12月,邓小平在中央军委会议上强调恢复各项规章制度,并分析“有了这些章程,我们就有章可循,就能够统一认识,统一行动。”^④以往改革的经验告诉我们,改革的关键在于建立相关的法规制度。这样,一能使改有名、行有据,从而减小实际工作阻力,推动改革进行;二能巩固改革的成果,防止反弹;三是因为政策法规的制定本身就带有导向性,因此在实践中能够一定程度上引领改革的发展;四是因为改革本身具有一定风险性,而国防经济改革事关国家安全,更强调稳中求进,法律本身就是行为边界带电的铁丝,具有震慑作用,因此,以法规制度引领改革发展能一定程度上规避风险。2016年3月25日,中共中央政治局召开会议,审议通过《关于经济建设和国防建设融合发展的意见》和《长江经济带发展规划纲要》。会议要求,要加紧推进国家和地方军民融合领导机构建设,编制好经济建设和国防建设融合发展“十三五”规划,构建军民融合法治保障体系,充分发挥中国特色社会主义制度优势,统筹推进各项工作,确保责任到位、措施到位、落实到位。^⑤党的十八届四中全会公报也指出“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。”只有改革与法律同步,才能最大程度地避免冲突,使法规制度更好地推动、引领国防和军队改革。

[责任编辑:刘向东]

① 《习近平关于国防和军队建设重要论述选编》,96页。

② 《习近平关于国防和军队建设重要论述选编(二)》,140页,北京,解放军出版社,2015。

③ 《习近平关于国防和军队建设重要论述选编(三)》,69页,北京,解放军出版社,2016。

④ 《邓小平军事文集》,第3卷,75页。

⑤ 《中共中央政治局召开会议审议〈关于经济建设和国防建设融合发展的意见〉和〈长江经济带发展规划纲要〉》,载《解放军报》,2016-3-26(1)。