◆国防视点

党的十八届三中全会提出，深化国防和军队改革，推动军民融合深度发展。如何准确把握制约军民融合发展的突出矛盾和问题？如何激发军民融合发展的内生动力与活力？围绕这些问题，本报专访了国防大学毕京京副校长、国防大学国防经济研究中心副理事长任天佑教授和姜鲁鸣教授。

军民融合深度发展研究的新拓展

□本报记者 陶 春

记者：近期，国防大学国防经济研究中心发布了《中国军民融合发展报告2013》，这一报告主要着眼于解决什么问题？

毕京京：走中国特色军民融合式发展路子，是我们党在新世纪新阶段作出的一项重大战略决策。对于这一重大战略，以习近平同志为总书记的党中央高度重视，强调全党要站在实现中华民族伟大复兴的中国梦、强军梦的高度进一步做好军民融合发展这篇大文章。十八届三中全会通过的《决定》对推动军民融合深度发展也是浓墨重彩，将其作为深化国防和军队改革三大任务之一作了重点部署，凸显出中央从体制机制上解决制约军民深度融合突出矛盾和问题的坚定决心。

我们感到，按照党中央、习主席的要求在新的历史起点上把军民融合这篇大文章做好、做实、做深入，把三中全会关于军民融合发展的改革部署落到实处，必须更好地发挥理论研究的引领和先导作用。为此，我们国防大学国防经济研究中心在长期跟踪研究我国军民融合发展的基础上，撰写并推出了《中国军民融合发展报告2013》，希望更好地把握军民融合的方向，推动我国军民融合发展取得实质性进展。

记者：从国家安全和发展战略视角来看，深化军民融合的主要方向是什么？

任天佑：推动军民融合深度发展，我感到下一步有四个方向需要高度关注。一是要拓展融合范围。在继续推进武器装备科研生产、军队人才培养、军队社会化保障和国防动员四大传统领域军民融合发展基础上，重点加强重大基础设施、海洋、空天、网络信息等新兴领域的军民融合，努力形成全方位、全要素、深层次、多领域军民融合发展格局。二是要提高融合层次。既要注重部门层次的军地协调，又要搞好国家层面的统筹规划，要从顶层上加大“统”的力度，理顺军地各级各类议事协调机构的关系确保形成合力。三是要丰富融合形式。既要强化国家的主导作用，又要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，只有把政府和市场这“两只手”结合起来，才能充分调动各方积极性、主动性和创造性。四是要加深融合程度。既要重视已有协调机制的作用，又要重视长期法规制度的建设，要加强带有根本性、长期性、规范性的法律法规建设，加快推动军民融合促进法立法工作。

记者：任何事物的发展运动都有其内在规律。推进军民融合深度发展，应当遵循什么规律？

姜鲁鸣：推进军民融合深度发展，必须遵循军民融合发展的内在规律。我感到有三大规律需把握：一是必须体现国家主导原则，在国家层面上强化融合机制建设，形成中央、地方、军队、企业、社会协同推进军民融合发展的格局。二是必须正确处理政府与市场的关系，让市场真正成为配置融合资源的重要力量，让企业真正成为推动融合发展的微观主体。三是必须把体现国家意志的军民融合政策制度转化为各部门、各地区、各单位的内在利益，以形成持久推动军民融合的内在动力与合力。

记者：我国军民融合发展虽然成绩显著，但大家还是感觉到“两张皮”的问题没有从根本上解决，你们在研究中发现制约我国军民融合的突出矛盾和问题主要有哪些？

毕京京：调研中我们突出感到：一是对军民融合的认识还比较片面，存在“泛化”和“窄化”两种倾向。有的认为军民融合无所不包，只要涉及军与民、军队与地方之间的事都是军民融合。有的片面认为军民融合就是“地方帮军队”“经济建设支持国防建设”，忽视了军民融合对经济建设的拉动作用。二是一些部门和单位存在本位主义思想，缺乏大局观念和开放心态，“融”别人很积极，不愿意被别人“融”，共享别人资源可以，分享自己资源就不行。三是重复建设仍比较严重，军地之间在基础设施建设、信息化建设等诸多方面仍存在统筹不够、资源闲置浪费问题。四是融合效益不显著，虽然政府促进民参军、军转民的政策出台不少，但参与不了、转变不成的现象仍较突出，民企进入面临的“玻璃门”“弹簧门”和“旋转门”依然严重。五是利益集团掣肘还没有消除，有的单位从自身利益出发来权衡军民融合，依然存在“大利大干、小利小干、无利不干”的现象，不消除这些利益集团的掣肘，军民融合式发展之路也就无从谈起。

记者：武器装备科研生产领域的军民融合是最关键的融合领域，这中间主要存在什么问题？

毕京京：这一领域的深层次问题和矛盾还没有得到根本解决，影响着军民融合的广度和深度。首先，军工行业自成体系，武器装备科研生产配套相对封闭；其次，装备竞争性采购制度不够健全，采购需求牵引融合发展的机制尚未形成；再次，军民通用资源及重大设施共享程度落后；最后，军民标准分割导致技术和产品难以互通互用。

记者：如果从世界军民融合的大背景中审视和考察我国军民融合发展，我们在国际比较中还有哪些差距？可以从世界主要国家的基本做法和成功经验中寻找到哪些有益借鉴？

姜鲁鸣：近年来，世界主要国家根据军队转型发展需要，不断强化战略规划引领，加大政策激励力度，重视以改革促进融合发展，以创新提升能力水平，持续推进军民融合。我感到，集中呈现出七大特点。

一是以军事革命为牵引，强化军民融合战略设计。近几年为了顺应世界新军事变革的发展，主要国家加快了国防建设转型创新步伐，纷纷调整国防战略，助推和牵引军民一体化发展。二是以市场竞争为导向，提高军民融合的质量效益。世界主要国家都注重通过完善市场竞争与合同激励机制，增强军民融合的质量效益。三是以军民两用技术为重点，夯实军民融合的技术基础。鼓励国防研究机构与商业公司合作进行研究开发，鼓励军方向商业领域转移技术，大力引入民用规范降低成本。四是以中小企业为增长点，拓宽军民融合的产业基础。中小企业通常能够带来新技术、新思想，富有活力，是节约成本、提高效率的重要推力，各国积极引导和鼓励掌握创新技术的中小型公司进入国防领域，形成更广泛、更有竞争力、更富有创新活力的国防工业基础。五是以产业重组为抓手，打造军民一体化的工业基础。各国注重并购整合大型军工企业，提升国防工业国际竞争力。六是以资源基础数据为支撑，提高军民融合决策的科学性。美俄等大国建立基于数据的国防工业重点领域，开展军工企业绩效评价，旨在摸清国防工业基础状况，维持国防工业基础稳定。七是以政策法规为保障，营造有利于军民融合的制度环境。有关国家相继推出一系列政策举措，指引和加强融合领域的工业基础投资，尤其鼓励私人投资。

记者：在军民融合机制建设方面，怎样避免“推动融合靠感情，解决问题靠关系”的现象？

任天佑：在融合机制建设方面，近些年来确实加大了力度，取得了显著成效，但仍然面临着一些制约军民深度融合的矛盾问题。《决定》强调，要在国家层面建立推动军民融合发展的统一领导、军地协调、需求对接、资源共享机制。这是首次站在国家层面进行的总体制度设计，抓住了推动军民融合深度发展的关键。只有建立完善这些机制，才能有效解决军民之间自成体系、重复建设的问题，才能改变“推动融合靠感情，解决问题靠关系”的现象，确保军民融合融得顺畅、合出高效。

一要建立统一领导机制。强有力的权威领导是推动军民融合深度发展的关键，只有建立健全统一领导机制，才能解决军民融合过程中各自为政、多头领导和分散管理问题以及管理领导机构的缺位、越位和错位的现象，才能确保军民融合顺利推进。二要建立军地协调机制。军民融合涉及范围广、牵扯部门多、协调难度大，必须建立衔接顺畅、运行高效的军地协调机制。虽然目前在武器装备科研生产、军队保障社会化、国防动员等领域建立了一些跨军地、跨部门的协调机制，但一些跨领域军地专项协调机制还存在职能交叉、分工不够明确等问题，必须通过改革着力解决。

记者：还有其他方面的改革举措吗？

任天佑：另外还有两个改革举措也很重要：一个是建立需求对接机制。需求对军民融合发展具有牵引作用。目前需求对接还存在论证不充分、对接主体不明确、对接程序不规范等问题，要逐级建立完善需求提报机制，明确需求对接主体，规范需求提报、论证、审核、落实的程序方法，使需求对接规范化法制化。

另一个是建立资源共享机制。目前在资源共享上还存在底数不清、渠道不畅、补偿机制不健全等问题，要明确不同种类资源共享的范围、原则、审批程序、补偿办法，推动技术、人才、标准、信息、科研设施等军民资源的互动共享，提高资源利用效率。

◆军事改革

俄军“重塑军队面貌”改革的启示

□汪 丽 史兴春

2008年10月，俄军开始实施“重塑军队面貌”改革，在指挥体系、人员编成以及武器装备等方面进行了大刀阔斧的改革，真正重塑了俄军面貌。反观俄军改革中的经验教训，对深化我军新一轮改革有着深刻的启示。

启示一：深化改革需凝聚共识、坚定意志，确保改革迎难而上、坚持到底。

俄军启动“重塑军队面貌”改革是因为2008年8月爆发的俄格“五日战争”暴露了俄军很多的弱点和不足，再加上北约东扩、美国在东欧部署反导系统等不断恶化的周边安全环境使俄军认识到必须加快军事变革，做好信息化条件下的高技术战争准备，否则将丧失军事强国地位。基于统一的认识，俄军坚定了改革的意志和决心。梅德韦杰夫就任总统后，多次下部队、登舰艇视察，并现场观摩演习、观看导弹发射，亲自签发军改令，发誓国家要为此竭尽所能。为显示推动军事改革的巨大决心，俄军不仅任用毫无军方背景的谢尔久科夫担任国防部长主持改革，以免其受到人情、关系的影响，同时还不惜对塔曼摩步师这样的王牌精英部队动刀。实际上，早在2004年，时任总统的普京就曾发表国情咨文表示，军事实力是俄罗斯恢复大国地位的依仗，军队改革不是一种短暂的应急战略，而是一种长期性的有步骤的调整。因此，俄罗斯还颁布了《2010年前俄联邦国家军事建设政策基础》《俄罗斯联邦武装力量发展的迫切任务》等一系列纲领性文件用以指导军队改革。同时，俄罗斯独特的“梅普组合”方式，也决定了俄军改革意志的延续性和坚定性，这也是推进改革最重要的政治保证和支持。

对于我军而言，新一届中央领导集体非常重视国防和军队建设。党的十八届三中全会在国家政策层面从深入军队体制编制调整改革、推进军队政策制度调整改革和推动军民融合深度发展等三个方面，对深化国防和军队改革作了专门部署，表明了党中央深化改革的坚定决心。尽管中央决策层敢于突破思想桎梏和传统观念，力推改革，但是由于官兵对改革的认识深浅不一，这就决定了深化改革首先要在全军范围内统一思想、凝聚共识，将官兵的认识统一到党中央的决策部署上来，形成坚决拥护改革，积极支持改革的良好氛围。在此基础上，再立足军队实际，制定实施改革的相关政策文件和细则办法，以法规制度的形式将其固定、落实下来。因为深化改革面临的困难和风险比以往任何时候都大，只有凝聚共识、意志坚定，才能迎难而上、战胜风险，也只有制度化、长效化，才能保证改革在任何时候、任何情况下都能坚持到底。

启示二：深化改革需深入调研、充分论证，确保改革有章可循、科学合理。

俄军“重塑军队面貌”改革是经过深思熟虑之后大胆而又较为慎重的决策。在准备阶段，有关方面详细分析了俄罗斯军事政治形势，对俄可能构成的主要威胁作出判断，同时结合俄军现状，得出军队不能完全承担面临的相应任务的结论，进而提出推进军事改革的决定。包括决策前，俄军认真研究了世界主要国家军队的发展经验和战法，并联系俄军实际进行了深入研究和认真推敲，最终确定了具体的改革方案。此外，俄军还通过重大演习、改革试验等方式不断检验、完善改革方案。俄军的“东部—2008”演习，主要演练了跨军种调动使用部队的问题，进而肯定了在军区指挥机关基础上建立战略战役指挥部的做法。因此，俄军“重塑军队面貌”改革是经过深入调研、反复推敲而形成的决定。

我军这次改革的具体内容有些是原有基础上的深化，有些是全新的改革设计。比如，“健全军委联合作战指挥机构和战区联合作战指挥体制”“优化军队规模结构，减少非战斗机构和人员”“健全完善文职人员”以及“完善兵役制度、士官制度、退役军人安置制度改革配套政策”等虽然是对原有改革实践的进一步深化，也有一定的基础，但是其涉及改革的深层次矛盾和各利益主体，稍有不慎也会产生负面效应，影响改革进程。而构建“新型作战力量领导体制”“以建立军官职业化制度为牵引，逐步形成科学规范的军队干部制度体系”以及“引导优势民营企业进入军品科研生产和维修领域”等则是一些全新的命题，没有前人的经验借鉴，只能结合国情军情，不断进行探索。因此，在改革实践中，必须要深入调研、反复推敲，增强可行性、可操作性研究，在进行充分论证的基础上不断改进、完善改革方案，确保改革有章可循、科学合理。

启示三：深化改革需把握实质、以点带面，确保改革全面深刻、高效彻底。

俄军“重塑军队面貌”改革主要包括裁减军官数量、改革军事教育、所有部队转为常备部队、改陆军师-团建制为旅等诸多方面，把握了军队改革的实质。俄军将四级指挥体系改为“军区—作战指挥部—旅”三级，同时还撤销原来的六大军区建制，建立四大军区和相应的四大联合战略司令部。精简人员也是俄军改革的重头戏，俄军计划裁军到100万，不仅将35万名军官减少到15万，还有超过200名将军被解雇，国防部机关人员也由2.2万人减少到8000人，同时还取消了14万多的“准尉”军衔。俄军改革的另一个重点就是逐步取消架子部队，建立一支战斗力满员的永久性的常备部队。针对武器装备相对陈旧、信息化程度不高的问题，俄军也加快了武器装备的更新速度，计划现代化装备比重将在2016年前提升到30%，在2020年前达到70%以上。为了更好地提高军队人才素质，这次改革对部队教育体系也进行了整合，把军事院校优化组合成10所以军事训练与培训为主要职能的综合性院校。同时，还加强了士官队伍建设，完善了兵役制度。因此，俄军改革是一次革命性的全方位改革，力争打造出一支能够适应未来联合作战要求的新型现代化军队。

近年来，尽管我军对军队改革进行了不断探索，但实际上当前我们对一些军事改革的认识和实践仍停留在表面，浅层总结多，原理探索少，对改革实质缺乏深层次的理性思考。比如，我军研制和引进了一些先进的作战平台，具备了构建现代军事力量体系的硬件条件，但训练数据零碎杂乱，指挥体系复杂落后，对信息系统的原理和规律的认识不够、理解不透。因为没有把握住改革实质，以往的改革并没有使军队发生革命性的变化。在以后的改革实践中，我们要学会用理性思维看待问题，以提高战斗力为标准把握每一项改革的实质，同时加强宏观思考和顶层设计，然后再以牵一发而动全身的根本性问题为着力点，以点带面、重点突破，进而实现全面深刻、高效彻底的改革。

启示四：深化改革需统筹兼顾、循序渐进，确保改革积极稳妥、少走弯路。

主持俄军改革的国防部长谢尔久科夫虽然对军队进行了诸多方面的改革，也取得了显著的成效，但在推进改革的过程中，采用了比较激进的方式，也没有统筹兼顾好各方利益，因而引发了军队内部的争议。上任伊始，谢尔久科夫就对各军兵种人员包括很多领导职位进行大规模的撤换，甚至许多职位还以文职代替，这就严重触犯了俄军军官特别是高级军官的利益，再加上没有安排好裁撤军官退役后的工作和生活，致使军队内部产生了抵触情绪，甚至还发生了公开反对改革的事件。后来俄军不得不签署名为“关于禁止扩散俄联邦武装力量改革消息”的命令，禁止官兵散布有关军队改革的言论。同时，谢尔久科夫毫不退让的行事风格也不能令在职的军方高层满意，一批高级军官以递交辞呈的方式表示抗议。这反映出激进的改革容易遭遇强大的阻力。因此，新任国防部长绍伊古对一些改革措施进行了调整和纠正。对各个利益集团来说，绍伊古的改革比较缓和，也更容易被各方接受。

军队改革是一项对现有利益格局进行调整的复杂工程，涉及官兵的切身利益和各部门利益，不可能一蹴而就，由于诸多客观因素的掣肘，也势必会遭遇阻力。因此，在改革过程中，一定要把握好度，激进强硬或是软弱无力都不符合我军建设实际。这就要求我们要对军队改革所处的环境有一个深刻的认识，充分考虑和估算可能遇到的各种改革阻力。在此基础上，统筹兼顾、循序渐进，先采取积极有效的措施在小范围内把某一个方面的工作做好做实，然后再逐步推开，这样可能会少走弯路，取得较为显著的成效。

◆国家安全

把建立巩固的国防摆在战略位置

□李殿仁

新中国成立之初，党中央、毛泽东就把建立巩固的国防摆在重要的战略位置。在政协第一届全体会议上，毛泽东发出号召：“我们的国防将获得巩固，不允许任何帝国主义者再来侵略我们的国土。”“我们将不但有一个强大的陆军，而且有一个强大的空军和强大的海军。”他明确提出：“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。”在此后的20余年里，毛泽东始终强调“国防不可不有”，必须不断加强国防建设。60多年来的实践证明，必须把国防建设摆在重要的战略位置，必须建立巩固的国防。只有建立起与自身地位相称的强大国防，才能维护国家主权安全和领土完整，才能捍卫国家利益。

毛泽东国防建设思想确立了新中国防御性国防政策，制定并实行积极防御战略方针，为国防建设和军事斗争提供了基本依据。由毛泽东起草中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言，首次阐明了新中国的国防政策，即反对侵略、保卫国家领土主权完整、维护世界和平。这一政策体现了新中国的社会政治性质，成为我国的长期基本国策。从防御性国防政策出发，党中央、毛泽东确定了“积极防御”的军事战略方针，强调在坚持战略上后发制人的同时，对付强敌可能的大规模入侵，必须实行积极防御，反对消极的、分兵把口式的被动设防。毛泽东和中央军委提出了一系列作战原则，包括：重点设防、重点守备；诱敌深入，顶放结合；以运动战为主，阵地战、游击战相配合。毛泽东还善于从国家安全形势的实际出发，指导我军适时调整军事战略重点，充分做好战争准备，在综合国力较弱的情况下有效慑止了外敌入侵，为国家发展营造了有利的和平环境。

新中国长期奉行防御性国防政策，战略上后发制人，绝不意味着被动挨打。当国家安全和利益受到严重威胁时，我军从来都敢于“亮剑”。新中国成立之后，毛泽东和中央军委指导我军打赢了一系列外敌强加于我们的战争。正如毛泽东所强调的，对于战争，“第一，我们不要打，而且反对打”；“第二，我们不怕打，要打就打”。1950年10月，党中央、毛泽东在极端困难的条件下，敢于下决心出兵朝鲜，就充分体现了这种敢于斗争的大无畏精神。通过坚决打赢捍卫国家利益的“必要之战”，也起到了“以战止战”的作用，正所谓“打得一拳开，免得百拳来”。历史证明，我国实行防御性国防政策，坚持积极防御战略方针，是完全正确的。“积极防御”有着丰富的内涵，也蕴含着老一辈革命家高超的战略智慧，在新的时代条件下仍需要我们继承和不断发扬。

毛泽东国防建设思想筹划制定了国防建设的总体部署和具体措施，指导国防建设取得显著成就，为国防事业的长远发展奠定了坚实基础。一是大力加强军队建设。新中国成立之初，在国家各项任务极为繁重的情况下，党和国家挤出有限的经费来改进部队的武器装备，从购买、仿制逐渐发展到自主研制，使我军的常规武器获得较大改善；加快军兵种建设，使我军由单一军种发展为包括空军、海军和战略导弹部队在内的诸军兵种合成军队；加强全军科学文化教育，大办军事院校；我军的正规化和革命化建设也取得了显著成就。二是建立独立完整的国防工业体系，武器装备研制实行尖端与常规并举。新中国成立初期，毛泽东就曾指出：“没有现代的装备，要战胜帝国主义的军队是不可能的。”党和国家对国防工业高度重视，“一五”期间的156个工业项目中，国防工业占了27%。经过努力，到1960年代中期，我国初步形成了比较完整的国防工业体系，能够生产各式常规武器，奠定了国防现代化的牢固基础。与此同时，党中央、毛泽东制定了“两条腿走路”的方针，实行尖端武器与常规武器并举。1955年初，毛泽东主持做出了发展原子能事业、研制核武器的战略决策，中央军委随后制定了具体规划。1958年的军委扩大会议上，毛泽东指出，听说原子弹就是这么大一个东西，没有那个东西，人家就说你不算数，“搞一点原子弹、氢弹、洲际导弹，我看有十年功夫是完全可能的”。他还提出要搞人造卫星。当苏联撕毁合同、撤走专家，“两弹一星”研制遇到重重困难时，党中央、毛泽东展现出了极大的魄力和决心。毛泽东指出：“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”。“两弹一星”的成功，不仅打破了帝国主义的核垄断与核讹诈，也极大地提高了中国的国际地位，至今仍然是中国战略力量的基石。

毛泽东国防建设思想探索总结了国防建设的基本指导原则，强调经济建设与国防建设统筹兼顾，为国防和军队建设的科学发展提供了重要的思想指南。一是强调经济建设与国防建设统筹兼顾、协调发展。1956年，毛泽东在著名的《论十大关系》讲话中，对国防与经济建设的关系作出了深刻阐述。他指出，为了建设强大的国防，“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。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”。与此同时，毛泽东还强调必须把国防建设纳入国家建设的整体规划之中，并实行“军民结合，平战结合”。在制定第一、第二个五年计划时，重要工业项目的布局就考虑到了未来战争风险。二是强调国防建设必须坚持独立自主、自力更生。新中国成立后，党中央为国防科技工业制定了“自力更生为主，争取外援为辅”的指导方针。毛泽东曾指出：“一个国家的武器专靠外国是很危险的。”“要树立自力更生的思想。什么都靠外国顾问，什么都要进口，我看不是个办法。”这些论述，今天仍不失为我们国防建设的重要指导原则。三是强调从最坏处着眼，充分做好反侵略战争准备。朝鲜战争爆发后，党中央、毛泽东没有被战局发展的表象所迷惑，本着“从最坏处着眼”的原则，未雨绸缪，及时做出了组建东北边防军的决定。这一重要决策，对战局恶化后志愿军能够迅速出动发挥了关键作用。他告诫全党：“从最坏的可能性着想，总不吃亏。”这种立足于应付最坏局面的底线思维，成为国家战备和军事斗争准备的基本原则。