

# 中国特色国防领导和国防科技工业 管理体制建设初探

◎ 颜 慧

**内容提要:** 1954年成立的中国国防部体制的组织形式、工作职责以及与军委总部之间的关系一直处在摸索改进的过程中,在1954~1958年经历了国防部的角色定位之争、国防工业和国防科技领导机构的逐步完善后,中国特色国防部体制基本形成。

**关键词:** 国防建设 组织体制 国防部

**中图分类号:** E20 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-4484(2017)05-0043-07

**作者:** 颜慧,军事科学院在读博士生,专业技术上校

DOI:10.15969/j.cnki.11-2770/e.2017.05.010

国防领导和国防科技工业管理体制建设是国防和军队建设的重要内容,中国特色国防领导和国防科技工业管理体制建设经历了非凡的历程。新中国成立后,中央人民政府由中央人民政府委员会及其所属的政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院、最高人民检察署构成。此时的政务院“是国家政务的最高执行机关,不设国防部,军事工作由中央人民政府所属的人民革命军事委员会负责。”<sup>①</sup>之所以称为政务院而不用国务院,董必武在中国人民政治协商会议第一次会议上作《中央人民政府组织法》报告中解释道:“国务院包括军事,不太合适。”<sup>②</sup>新中国初期,国防和军队建设的很多工作都涉及政务院,尤其是国防工业建设和管理的主体是政府。当时,协调人民革命军事委员会和政务院两个机构的主要做法是成立联合机构,实行双重领导;各自成立机构履行相应职责,横向建立协调机制等。如新中国初期的中央复员委员会、人民革命军事委员会兵工委员会都属于这类机构。

## 国防部的角色定位之确立

1954年9月,第一次全国人民代表大会对国家领导体制进行了重大调整。将中央人民政府下属的政务院调整为国务院,也就是中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关和最高国家行政机关。根据《宪法》和《组织法》的规定,在国务院下设立国防部,以领导全国武装力量建设。国防部没有再设立专门的办事机构,其工作由总参谋部、总政治部、总后勤部和国防部办公厅(军委办公厅兼)等机关分别承担。根据党中央的决定,凡经中央军委决定的事项,须公开发布的命令和指示,可用国务院或国防部的名义下达。第一任国防部部长彭德怀,不仅是军委委员,主持军委

<sup>①</sup> 金冲及:《周恩来传》(三),869页,北京,中央文献出版社,2011。

<sup>②</sup> 金冲及:《周恩来传》(三),1035页,北京,中央文献出版社,2011。

日常工作，而且兼任国务院副总理和国防委员会副主席。

1954年10月5日，针对新调整的军事领导机构问题，刘伯承、贺龙、罗荣桓、徐向前、聂荣臻、叶剑英、黄克诚进行了专门的座谈。针对国防委员会与国防部的职权问题，根据宪法规定认为：“国防委员会是一种决策性质的机关，而不是军队的管理机关”；“国防部是代表国务院来领导武装力量建设的机关，是军队的管理机关。平时，中华人民共和国主席，通过国防部来指挥军队和领导军队的建设工作；战时，中华人民共和国主席即以国防部的机构为基础，组成最高统帅部。”<sup>①</sup>

国防部成立后，对是否设副部长、如何设副部长也进行了激烈的争论。当时有几种不同意见：一是不设副部长，军委各副主席分任总参谋长、总政治部主任等。二是设副部长，但不宜太多。如把党内的副主席都列为副部长，则党外的副主席会有意见，因此党内副主席不宜都担任副部长。此外，还有主张只设一名副部长，也有主张设二三个副部长的<sup>②</sup>。由于分歧较大，副部长的名单直到10月底才公布。10月21日，在军委会议上讨论了国防部的职责、分工、机构，最后决定设副部长<sup>③</sup>。31日，党中央公布了国防部副部长的名单：黄克诚、谭政（总政治部副主任）、萧劲光（海军司令员）、王树声（1955年3月任总军械部部长）、萧克（1955年4月任训练总监部副部长）、李达（1955年4月任训练总监部副部长兼计划和监察部部长）、廖汉生。由此也可以看出，当时对于国防部这个新设立机构的定位，党内军内还没有形成比较一致的看法。11月10日，苏联专家总顾问彼得鲁瑟夫斯基问粟裕：中国的国防部和国防委员会之间是什么关系？粟裕回答：“对于我们也是新的问题，因国防部是第一次成立。”“中国的国防部既不同于资本主义国家的国防部，又不同于苏联国防部。”<sup>④</sup>

1956年3月21日的军委会议上，聂荣臻对军委、国防部和总参的分工阐述自己的看法。他认为，军委的工作与总参的工作有密切联系，有些事总参自己可以办的，不一定事事向军委请示。总参要成为一个口子，国防部要成为一个口子，日常工作由这两个口子管，军委解决大政方针问题。要统一号令，防止政出多门<sup>⑤</sup>。根据聂帅的观点，军委考虑的是战略问题，是大政方针，国防部负责行政管理。

国防部成立后，作为首任国防部长的彭德怀一直在思考国防部的定位问题。他认为，“我们是由单一兵种、游击战争搞过来的，如何安排这个体制，尚无经验，完全学习苏联的经验也不适合，我们应当建立适合自己情况的体制。”<sup>⑥</sup>1956年3月24日的军委例会上，彭德怀提出，总参谋部是“带首脑性的机关”，“要综合研究和处理各军兵种的平衡与协同”。中央军委则主要是“审批综合性的计划”，“决定方针，讨论并批准政策、条令、条例、制度等”，“讨论和批准战略、战役的计划和方案等”，“解决各总部和联席会议所不能解决的重大问题”。他还建议根据以上几条，“加以具体化，整理成一个文件，把军委和总参谋部的工作明确起来，送中央批准后，总参谋部即可大胆放手工作。”<sup>⑦</sup>

但是，如何协调总参谋部和国防部的关系却

① 中央军委办公厅：《关于军事机构问题座谈记录》，1954年10月5日。

② 中央军委办公厅：《关于军事机构问题座谈记录》，1954年10月5日。

③ 中共江苏省委党史工作办公室：《粟裕年谱》，349页，北京，当代中国出版社，2006。

④ 中共江苏省委党史工作办公室：《粟裕年谱》，352页，北京，当代中国出版社，2006。

⑤ 周均伦：《聂荣臻年谱》，574页，北京，人民出版社，1999。

⑥ 王焰：《彭德怀年谱》，638页，北京，人民出版社，1998。

⑦ 郑文瀚：《秘书日记里的彭老总》，92页，北京，军事科学出版社，1998。

一直没有处理好。当时，总参谋部为中央军委起草的和总参下发的命令、文电，常因署名问题受到批评。“军委责成总参负责起草国防部及总参职责条例，虽已五易其稿，尚未获得通过。”<sup>①</sup>11月4日，粟裕在给中央的报告中写道：“过去由于军委与总部之间，总部与总部之间，甚至总部与下属各部之间，职责不够明确，乃忙于处理日常事务和批发文电，不深入了解下情，也未能帮助军委考虑较大问题，甚至在军委确定原则方针后，亦难以很好地具体组织实施。”<sup>②</sup>

1957年1月的军委扩大会议上，与会者对于中央军委、国防部、总参三者的关系和分工再次进行了深入的讨论。彭德怀认为，中央军委是不对外的。他说，国防部，我国既不像美国的，也不像苏联的……毛主席是统帅，到战时，统帅要依靠总参谋部、总政治部、总后勤部、总干部部去指挥全军。国防部，在战时主要动员人力、物力支援战争，所以国防部平时就要了解各工业部门的情况。这样，总参谋部的工作就繁重了。到战时，总参的动员部、装备计划部是要转归国防部直接管的，但是，工作重点必须转移到总参<sup>③</sup>。根据彭德怀的观点，国防部应该从军委系统分离开来，仅属于政府部门，主要负责国防工业和国防科技，同时，国防部还应该成为国防动员的领导机构。

1958年4月29日的座谈会上，叶剑英认为，国防部和总参是上下级关系。军委秘书长和总参的关系，军委秘书长是代表军委主席处理事务的，总参对军委要经过秘书长，至于工作方法，可以研究，但那是枝节问题<sup>④</sup>。叶帅的看法也不无道理。一方面，苏联的国防部和总参谋部就是上下级关系。另一方面，当时的国防部长彭德怀是元帅，主持军委日常工作，同时兼任国务院副总理和国防委员会副主席，粟裕则是大将，主要负责“军事工作归口”的总参谋部，军委和总参谋部就是上下级关系。

5月27日~7月22日，中央军委扩大会议

讨论通过了《关于改变组织体制的决议（草案）》。该决议明确规定，国防部是中央军委对外的名义。中央军委决定的事项，凡需经国务院批准，或需用行政名义下达的，由国防部长签署。1958年炮击金门时，《告台湾同胞书》虽然是中央军委决定的，但是以国防部长的名义签发的。

总的看，新中国成立的国防部，既是适应当时世界大国军队发展的潮流，也是我军全面学习苏军的结果。二战后，美、苏等国为加强政府对武装力量的统一领导，先后成立国防部作为政府的组成机构，领导指挥全国武装力量。1953年3月，苏联国防部由原来的武装力量部和海军部合并组成，是苏联武装力量的最高指挥机构，下设总训练部、总监察部、总干部部、总政治部、总参谋部、总后勤部、总军械部和总财务部8个总部。首任国防部长布尔加宁，第一副部长由总参谋长兼任，其他副部长分别兼任各军种和各总部部门负责人。20世纪50年代，是中苏关系的“蜜月期”，因此我军也学习苏军先后成立了8个总部。

尽管宪法明确“国防部领导全国武装力量建设”，但在实际运作过程中仍然是中央军委“担负对整个军事工作的领导”。究其原因，可能是因为国防部是政府机构，其工作必须接受国务院的领导 and 全国人大的监督。但在当时的政治体制下，全国人大和国务院有一定数量的非中共人士担任领导职务，这是与苏联国情的最大不同。如果由代表政府的国防部领导军队，有可能与“党指挥军队”的原则相矛盾。而中央军委作为我军的最高军事领导机构，在革命战争年代指导军事建设、

①《粟裕传》编写组：《粟裕传》，941页，北京，当代中国出版社，2000。

②粟裕：《对军队建设的几点意见》，载《粟裕文选》（第三卷），232页，北京，军事科学出版社，2004。

③王焰：《彭德怀年谱》，638页，北京，人民出版社，1998。

④郑文瀚：《秘书日记里的彭老总》，264页，北京，军事科学出版社，1998。

统率武装力量,开展武装斗争、指挥重大战役,为夺取革命战争胜利发挥了巨大作用。即便是新中国成立初期取消之后,中央人民政府人民革命军事委员会也使用“军委”(简称)开展工作。由此,就有了宪法规定的“国防部领导全国武装力量建设”,而事实上的中央军委“担负对整个军事工作的领导”的情况。

正因为如此,国防部正式成立后,并没有设立专门的业务机构,实质上是一个“虚化”的部门,国防部部长也是一个“虚职”。但当时的国防部长彭德怀,既兼任国务院副总理,同时也负责军委日常工作,因此,这种领导指挥体制在当时运转较为顺畅。20世纪50年代中后期,国防部和中央军委密切协调,把发展国防科技、国防工业和武器装备作为国家发展战略,为我军由单一陆军向陆、海、空诸军兵种合成军队发展奠定了物质基础,也为组建战术导弹部队、电子对抗部队等新型作战力量以及战略核力量打下了坚实的基础。

### 国防工业领导机构逐步完善

革命战争年代,我军用“小米加步枪”打败了拥有精良装备的国民党军队;抗美援朝战争中,“铁少气多”的中国人民志愿军打败了“铁多气少”“武装到牙齿”的以美国为首的联合国军。但是,我们必须客观面对这样的现实:低劣的武器装备与我军现代化建设的要求很不适应,很难有效担负保卫国家安全的任务。1953年1月22日,毛泽东在审议国防工业“一五”计划的中央会议上指出:“无论抗美援朝战争的结果如何,都要搞国防工业的建设和军工生产。朝鲜战争证明,已不能靠夺取敌人的装备来武装自己了。”<sup>①</sup>尽快建设国防工业,生产出精良的武器装备,是摆在新中国面前的一项十分紧迫而又艰巨的任务。

为加强新中国国防工业的领导,早在1951年就成立了中央兵工委员会,周恩来任主任,李富

春、聂荣臻任副主任。1952年8月7日,中央人民政府委员会第17次会议通过决议,成立主管国防工业的第二机械工业部(简称“二机部”),归口管理兵器、坦克、航空、电信工业,对国防工业实行集中统一管理,开始具体组织国防工业的建设工作。1953年3月,又将电信工业局从第一机械工业部(简称“一机部”)划归二机部管理。这是当时建立的国防工业的最高管理机构。二机部的成立对于集中全国的经济力量快速医治战争创伤,组织原有军工企业抓紧恢复生产、尽快改善军队的武器装备、支援抗美援朝战争,起到了巨大的作用。同时,也为“一五”期间有计划地改建、扩建和改造国防工业、发展国防经济实力迈出了第一步。

为了打破美国对中国的核讹诈和核威胁,中国“不但要有更多的飞机和大炮,而且还要有原子弹。在今天的世界上,我们要不受人家欺负,就不能没有这个东西。”<sup>②</sup>于是,党中央于1955、1956年先后决定创建核工业、发展导弹技术、研制导弹和原子弹。1955年1月15日,党中央书记处扩大会议专门讨论了发展原子能事业问题,并通过了代号为“02”的核武器研制计划,由此揭开了中国核科学技术研究和核工业建设的帷幕。2月18日,彭德怀给中央的报告中提出:“要逐步研究和争取生产核子武器”<sup>③</sup>。3月,毛泽东在党的全国代表会议上宣布:中国现已进入“开始要钻原子能这样的历史的新时期”<sup>④</sup>。为加强原子能事业的领导,7月4日,党中央指定陈云、聂荣臻、薄一波组成中央原子能事业领导小组(简称“三人小组”)。成立以薄一波为主任、刘杰为副主任

① 谢光、陈丹淮:《当代中国的国防科技事业》(上),11页,北京,当代中国出版社,1992。

② 毛泽东:《论十大关系》,载《毛泽东文集》(第七卷),27页,北京,人民出版社,1999。

③ 王焰:《彭德怀年谱》,590页,北京,人民出版社,1998。

④ 毛泽东:《在中国共产党全国代表会议上的讲话》,载《毛泽东文集》(第六卷),395页,北京,人民出版社,1999。

的国务院第三办公室，负责具体管理并统筹规划核科技、核工业的发展和建设工作<sup>①</sup>。7月28日，周恩来向中央提出报告，建议在国务院成立原子能工业部，并对我国原子能事业如何解决建设速度、投资、技术干部等问题提出了具体意见。11月16日，第一届全国人民代表大会常务委员会第51次会议决定成立第三机械工业部（简称“三机部”），主管核工业建设和核武器研制工作，任命宋任穷为部长。三机部由此成为新中国第一个按照行业单独设立的国防工业主管部门。

1958年1月，为加强核武器研究的组织领导工作，特在三机部设立第九局，由李觉任局长。2月11日，为加强对国防工业的协调，第一届全国人大第5次会议决定，将二机部与一机部合并，称第一机械工业部，任命赵尔陆为部长，既管理国防工业，也管理民用航空工业，从而开创了军民结合的管理体制。同时，将三机部改称为第二机械工业部，但职能与任务不变。

自国防工业设立专门的领导机构以来，我国国防工业取得快速发展。截止1959年，已拥有100多个大中型企业、20多个独立的科研设计机构、6万台金属切削机床、70多万职工，其中，技术人员达到3.3万人，国防工业初具规模。已初步具备生产比较先进的武器装备能力，累计仿制生产了100多种制式武器。同时，还根据苏联提供的图纸、技术自行制造了超音速歼击机、中型坦克、装甲履带运输车、100毫米高射炮、122毫米和152毫米榴弹炮、大威力火箭炮等武器装备，我国国防力量大幅增强。

随着国防工业的大力发展，为进一步加强国防工业的领导，经党中央批准，1959年成立了中央军委国防工业委员会（简称“国防工委”），由贺龙担任主任。国防工委是党中央、国务院、中央军委领导下的协商组织，是研究发展国防工业并协调解决建设中有关问题的机构。按照贺龙的说法，国防工委“是协商委员会”“不是一级行

政机构，不能代替国务院、中央军委行使行政职权”<sup>②</sup>。1961年11月29日，党中央决定成立国务院国防工业办公室（简称“国防工办”），列入军队编制。国防工办是国务院管理国防工业的办事机构，归口管理核技术、航空、无线电电子、常规兵器、造船等工业部和国防科委所属范围的工作。其主要任务是：统筹规划、组织实施与督促检查常规武器、国防尖端武器的科学研究和生产；安排干部和技术力量的培养；组织国防工业各部之间及其同各军兵种之间的协同。在党中央的领导下，我国国防工业领导体制不断调整和完善，为我国国防工业的发展奠定了坚实的基础。

### 国防科委“应运而生”

国防科委的前身是航空工业委员会，是党中央作出研制导弹和核武器等尖端武器的决策时成立的。1956年1月20日，军委第57次办公会议上讨论了研究和制造导弹的问题。彭德怀在会上发言说：“目前即使苏联不帮助，我们也要自己研究。”会议决定向党中央提出报告<sup>③</sup>。2月17日，钱学森应周恩来的要求，提交了《建立我国国防航空工业意见书》，对中国发展航空及导弹技术，从领导、科研、设计、生产等方面提出了完整的建议。这个意见书得到周恩来的重视，他亲自主持军委会议，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，会议决定由周恩来、聂荣臻和钱学森负责筹备工作。在3月6日的军委扩大会议上，彭德怀提出：必须积极着手研究中国目前尚不能生产的新式武器，如核子武器、导弹和其他

① 谢光、陈丹淮：《当代中国的国防科技事业》（上），27页，北京，当代中国出版社，1992。

② 《贺龙传》编写组：《贺龙传》，329页，北京，当代中国出版社，2007。

③ 沈志华：《中苏关系史纲——1917—1991年中苏关系若干问题再探讨》，180页，北京，社会科学文献出版社，2011。

新式武器的设计制造问题。他建议在国务院和国防部直接领导下积极筹建航空和导弹研究机构,并准备筹划核武器研究机构<sup>①</sup>。4月13日,中央军委决定在国务院成立以聂荣臻为主任、黄克诚、赵尔陆为副主任,钱学森等为委员的航空工业委员会,直属国务院领导,其任务是研究和掌握航空工业的发展方向,支持、保证、督促、检查航空工业任务的贯彻执行,解决工作进程中的重大问题,协调有关方面的关系<sup>②</sup>。

1956年5月10日,聂荣臻在向中央军委提出的《关于建立我国导弹研究工作的初步意见》中,建议成立导弹管理局和导弹研究院。5月26日,中央军委召开会议对此问题进行了专题研究。周恩来在会议上指示:导弹研究可以先突破一点,不能等待一切条件具备。立即抽调力量,组织机构,培养人才。7月7日,中央军委批准导弹管理局正式成立(番号国防部第五局),钟夫翔任局长,钱学森任总工程师<sup>③</sup>。10月8日,导弹研究院正式成立(番号国防部第五研究院)<sup>④</sup>,钱学森任院长,谷景生任政委。在成立大会上,聂荣臻要求把“以自力更生为主,力争外援,利用资本主义国家已有的科研成果”<sup>⑤</sup>作为建院方针。至此,中国的导弹研究事业开始走上轨道。

1956年6月,为适应国家12年科学技术发展远景规划纲要的要求,统一组织全军科学技术研究工作,按照国防部部长彭德怀的指示,总参谋部向中央军委提出《关于建立军事科学研究机构问题》的报告,建议在中央军委(国防部)之下,组建国防科学技术委员会。1958年9月25日,“鉴于我军科学研究的任务越来越复杂繁重”<sup>⑥</sup>,聂荣臻向党中央提出《关于改组国防部航空工业委员会为国防部国防科技委员会的报告》,“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,在军委(国防部)、中央科学小组(国务院科委)领导下进行工作”<sup>⑦</sup>。10月16日,党中央批复,“为适应形势的发展,目前

急需把研究设计、试制和使用三方面密切结合起来,以便通过使用不断得到改进”,同意军委的改组报告,成立国防部国防科学技术委员会(简称“国防科委”),聂荣臻为主任,陈赓为副主任<sup>⑧</sup>。国防科委的主要任务是:贯彻执行党中央、国务院、中央军委关于国防科学技术研究工作的方针、政策,负责对军内外国防科学技术研究工作(包括特种武器和常规武器)的组织领导、规划协调和监督检查<sup>⑨</sup>。国防科委机关设办公室、保密检查处和尖端武器、常规武器、火箭武器、无线电电子、干部规划等业务局<sup>⑩</sup>。

国防科委的成立,使国防科技发展工作在党中央、国务院、中央军委的领导下有了一个统一的管理机构。自此,从规划、计划的制定、报批、检查,到科研任务的确定,科研人员、经费、物

①《中国人民解放军军史》编写组:《中国人民解放军军史》(第五卷),146页,北京,军事科学出版社,2011。

②韩怀智、谭旌樵:《当代中国军队的军事工作》(下),92页,北京,中国社会科学出版社,1989。

③谢光、陈丹淮:《当代中国的国防科技事业》(上),28~29页,北京,当代中国出版社,1992。为减少层次,提高领导机关的工作效率,经聂荣臻提议,1957年3月,中央军委下令撤销国防部第五局,所属机构和人员合并到国防部第五研究院。

④此后,导弹研究院几经变迁。1964年11月23日,改为第七机械工业部。1982年5月4日,又改为航天工业部。

⑤聂荣臻:《聂荣臻元帅回忆录》,638页,北京,解放军出版社,2005。

⑥聂荣臻:《聂荣臻元帅回忆录》,623页,北京,解放军出版社,2005。

⑦聂荣臻:《聂荣臻科技文选》,77页,北京,国防工业出版社,1999。

⑧中央档案馆,中共中央文献研究室:《中共中央批转中央军委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报告的指示》,载《中共中央文件选集(1949.10~1966.5)》(第29册),167页,北京,人民出版社,2013。

⑨《中国人民解放军军史》编写组:《中国人民解放军军史》(第五卷),156页,北京,军事科学出版社,2011。

⑩韩怀智、谭旌樵:《当代中国军队的军事工作》(下),93页,北京,中国社会科学出版社,1989。

资的管理分配，都由国防科委统一管理。20世纪50年代，世界主要大国相继进入“喷气时代”，我国要研制自己的“撒手锏”武器，必须要有一个统一的体制。国防科委成立后，我国先后建立了兵器、电子、船舶、航空、核、航天等现代国防工业，走过了西方国家用了几十年所走过的道路，真正实现了跨越式发展。几十年后，聂荣臻在回忆录中针对国防科委的成立评价道：实践证明，这种集中领导、分工负责的做法，在当时是必要的，遇事容易下决心，相互间协作密切，步调一致，工作比较顺利。<sup>①</sup>

为了加强国防科技工业的集中统一领导和有效协调，1982年8月23日，第五届全国人民代表大会常务委员会第24次会议决定，将国务院国防工业办公室、国防科学技术委员会、中央军委科学技术装备委员会办公室合并，设立国防科学技术工业委员会（简称“国防科工委”），在国务院、中央军委领导下，统一管理国防科技和国防工业工作<sup>②</sup>。调整后的国防科学技术工业委员会，成为中央军委和国务院统一管理全军武器装备研制、试验、生产的领导协调机关和管理军品外贸的综合部门。

从我国国防科技、工业管理体制的发展历程来看，这种体制基本上是仿效苏联20世纪40年代的模式建立起来的，它是以指令性计划为基本内容的高度集中的计划管理形式，国防科技、国防工业建设的一切方面由国家直接控制，各项制度都直接体现满足国防建设和军队活动需要为目的<sup>③</sup>。在这种管理体制下，对国防科技、工业的管理手段主要有：一是行政管理，国防科技、工业建设项目、武器装备生产品种、生产过程中的协调工作等，都由政府机关或国家最高领导人决策。如1955、1956年，党中央先后决定研制核武器和导弹等。二是计划管理，即国防科技、工业的发展和运行都是以国家计划为依据，研制的项目、建设规模的大小、产品的品种和数量等，都严格

按计划进行。如1956年制定并开始实施的十二年规划。三是预算管理，即从经费方面控制国防科技、工业的规模、速度、结构等。这种体制对特定环境下的我国国防工业发展具有积极的影响，使我国在短时间内建立了比较完备的国防工业体系，军工生产能力获得迅速提升，武器装备研制生产实现了质的突破，有力带动了我国高技术产业和经济的发展。聂荣臻晚年在回忆录中也认为：“处在科学技术比较薄弱的状况下，适当集中力量，形成拳头，再加上全国大协作，是我们在科学技术战线上能够获得许多突破性成就的关键措施之一，起了良好的作用。”<sup>④</sup>

但是，政府作为国防科技的唯一投资者，使得社会资源没有得到有效配置，致使军工生产的效率和效益不高。再者，国防工业发挥了服务军事的单一功能，没有充分发挥其服务经济的功能，且“军民分离”“条条分割”和“产研分开”的军工管理体制，使军工内部不同行业之间和科研与生产之间缺乏有效的分工协作关系，资源的重复配置和浪费现象比较突出，资源配置效率低下<sup>⑤</sup>。这些问题时至今日尚未完全解决好，仍是国防和军队改革的重要内容。

（责任编辑：徐永汉）

① 聂荣臻：《聂荣臻元帅回忆录》，624页，北京，解放军出版社，2005。

② 中国社会科学院法学研究所：《中华人民共和国经济法选编（1982年）》（上），18页，北京，中国财政经济出版社，1984。

③ 范肇臻：《技术创新制度变迁：中国国防科技工业60年》，载《毛泽东邓小平理论研究》，2009（6），47~51页。

④ 聂荣臻：《聂荣臻元帅回忆录》，625页，北京，解放军出版社，2005。

⑤ 杜人淮：《国防工业有效运行的制度安排：政府与市场》，97~115页，北京，军事科学出版社，2008。