

中国国防科技工业领导管理体制的调整与改革 (1966—1986)

姬文波

摘要:20世纪60年代中期以后,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,国防科技工业领导管理体制经历了军管、“部院分开与合并”、“集中统一”等较为频繁的调整过程。改革开放后,根据国家安全形势的变化,遵从社会主义市场经济发展的要求,国防科技工业以军民融合为导向积极进行多方面探索,其领导管理体制改革取得显著成效,为中国特色军民融合发展道路奠定了基础。

关键词:国防科技工业;国防科委;国防工办;国防科工委

中图分类号:E071

文献标识码:A

文章编号:CN61-1487-(2017)09-0034-05

20世纪60年代中期,我国在建设和发展国防科技工业的过程中,从国情和国防科技的特点出发,初步形成了以国务院国防工办为龙头的、统一的国防科技工业领导体制。在这个体制下,国防科技工业由党中央、国务院、中央军委集中统一领导,以科研、生产、使用相结合,统筹规划为基本原则。这种体制,有利于动员全国各方面的力量大力协同,联合攻关,使我国迅速地突破和掌握了原子弹、氢弹、导弹和人造卫星等国防尖端技术,在较短时间内建成了具有相当规模、门类齐全、独立完整的国防工业体系,为以后的发展打下了比较坚实的物质技术基础。梳理和明晰国防科技工业领导管理体制变革的历史过程,对于分析和研究中国国防科技工业管理模式的现状和成因,推动国防科技工业体制机制改革,从而加快国防科技工业军民融合发展,具有一定的现实意义。

一、在特殊时期对国防科技工业实施军管

“文革”开始后,国防工业的生产、科研、教育和基本建设均受到很大冲击,出现了停顿或半停顿状态,造成许多“重灾区”、“重灾户”。为了迅速扭转这种混乱局面,聂荣臻向周恩来请示后,于1967年3月向中共中央写了《关于军事接管和调整改组国防科研机构的请示报告》。报告提出:现在各个国防工业部的研究院和中国科学院承担国防科研任务的各个研究所,大多瘫痪,研究工作停顿,三线建设问题也很多。这种状况十分不利,必须迅速改变。报告建议,将二机部的核武器研究院、三机部的飞机研究院、四机部的电子设备研究院、五机部的兵器研究

院、六机部的舰船研究院、七机部的各研究院和为国防科研任务服务的中国科学院新技术局的各研究所,由国防科委组织进行军事接管并调整改组,以迅速恢复科研和生产工作。周恩来同意这个报告,并提出了对6个国防工业部实行军管的建议。3月20日,毛泽东批示:照办。^{[1]67}

中共中央、国务院、中央军委随即发布了对各国防工业部实行军管的决定。不久,又决定组成国防工业军管小组,在国务院、中央军委领导下,对国防工业部的各项工作实施统一领导。粟裕任组长,王树声、向仲华任副组长。1967年3月27日,周恩来召集粟裕、王树声开会,交代军科院负责国防工业口子,对国防工办和第二、三、四、五、六、七机部实行军管。粟裕任国防工办军事代表组组长、国防工业军管小组组长,主持国防工办工作,并参加国务院业务组且为成员(相当于原国务院副总理组成的国务院常务会议成员),主持国防工办工作。不久,粟裕增补为中央军委常委。^{[2]422}

毛泽东很关心国防科研体制的调整改组工作,1967年6月,亲自向聂荣臻询问这方面的进展情况。^{[3]620}为了进一步集中力量,形成发展国防科技的拳头,聂荣臻确定由国防科委副主任刘华清组成工作班子,与各有关方面反复酝酿研究,提出了将中央批准接管的国防科研单位中的国防科技力量调整改组为18个研究院的方案,经中央军委和国务院业务小组先后审议同意后,聂荣臻于1967年9月将《关于国防科研体制调整改组方案的报告》

基金项目:国家社会科学基金重点项目“中国社会主义道路的探索与毛泽东思想的发展研究”(项目编号:12ADJ002)。

报送毛泽东。毛泽东于10月25日批示：“很好，照办。”国防科研体制调整改组工作随即展开。聂荣臻主张按照科研生产联合体的模式，为每个研究院搞一个主要试制厂，分别对飞机、舰艇、坦克、火炮、电子等进行试制。刘华清向国防工办负责人（军管会主任）粟裕请示汇报，粟裕犹豫后还是同意了。^{[4]324}12月17日，国务院、中央军委决定，从1968年1月1日起，二机部九院、三机部六院、四机部十院、五机部机械院、六机部七院列入军队系统，划归国防科委领导。12月18日，国家计委召开会议，决定将一批有关承担国防科研任务的工厂也转交给国防科委领导。^{[5]189}1968年2月8日，中央军委决定，国防部国防科学技术委员会改称中国人民解放军国防科学技术委员会。所属17个研究院和1个设计院，分别授予部队番号。^{[5]192}

1969年3月，中苏在珍宝岛地区发生武装冲突。国防工业紧急动员战备生产。4月，中共中央决定国防工业由军委办事组领导。^{[6]590}1969年6月8日、9日，周恩来约有关人员谈国防工业问题，并就国防工业、科研体制改革作了指示。^{[7]303}6月9日，周恩来在国务院会议上宣布，将国务院各部所承担的国防工业分交总参、总后、海军、空军及有关兵种管理，并成立相关领导小组及办公室。国防工业和国防科研是国有经济中的组成部分，本不应该进行这种分割，但形势太乱，才采取了这种不得已的政策。^{[5]200}7月12日，中央军委批准将国防科委所属六院和七院、海军试验基地以及十一院、十二院、常规兵器试验基地，从8月1日起分别划归空军和海军以及总后勤部建制领导。8月31日，国务院、中央军委批准成立航空、造船科研、常规兵器、电讯工业领导小组，分别由空军、海军、总后勤部领导任组长。11月2日，中共中央决定，二、七机部的军管工作和业务工作统由国防科委全面管理。12月18日，鉴于三、四、五、六机部已交两部（总参、总后）、两军（海、空军）分别接管，二、七机部已移交国防科委，国防工办已分别划归军委办事组和国家计委的情况，粟裕向周恩来及军委办事组提出：国防工业接管小组已无存在必要，建议即行撤销。^{[2]430}12月22日，中央决定在军委办事组设国防工业领导小组，并设立办公室。中央军委国防工业领导小组办公室（简称军委工办）的任务是组织领导和协调第三、第四、第五、第六机械工业部的生产建设和科研工作。李如洪、封永顺兼任国防工业领导小组办公室正、副主任。同时撤销国务院国防

工办。经周恩来批准后，国防工业军管小组宣告结束。^{[2]431}

二、国防科技工业再次实行“部院合并”

1970年1月23日，国务院、中央军委决定国防工业军管小组停止工作，委托国防科委、海军、空军、总后勤部领导各有关工业部的“文化大革命”和干部等工作。国防科委向国务院、中央军委上送了《关于体制调整意见的报告》，5月15日，国务院、中央军委批转了这一报告，决定二机部和七机部自6月15日起划归国防科委管理；总参谋部、总后勤部、海军和空军分别负责领导相关的常规武器研究、生产单位；中国科学院收回综合基础理论研究单位。由空军领导西北综合导弹试验基地的空空、地空导弹试验部的工作。1970年7月，各国防工业部成立革命委员会或党的核心小组，各军管会结束工作并撤离。1971年4月12日，国务院、中央军委批转军委国防工业领导小组《关于国防工业管理体制的报告》，国防工业实行中央与地方双重领导的管理体制，各大军区、各省（区）、市组成国防工业领导小组，统一管理国防工业，下设国防工业办公室。^{[8]522}这时，全国、全军国防工业科研的管理工作才有所遵循。

林彪出逃的“九一三”事件之后，叶剑英于1972年3月主持召开中央军委办公会议，认为当时的管理体制对国防科技工业的发展极为不利，必须按照积极稳妥的原则，逐步进行调整。鉴于二机部、七机部承担的国防科研任务重大，问题较多，1973年4月，国务院、中央军委发出《关于加强二、七机部和国防科委直属研究院京外单位领导问题的决定》，规定二机部和七机部以及各研究院在京外的工厂、研究所，由大军区、省军区、省、自治区与二、七机部各研究院实施双重领导。^{[9]123}7月至8月，五院、九院和六院先后分别划归七机部、二机部和三机部建制领导。1973年9月10日，经中共中央批准，国务院、中央军委发出《关于成立国务院国防工业办公室的通知》。《通知》指出：为了加强对国防工业的统一领导，决定撤销中央军委国防工业领导小组及其办公室，成立国务院国防工业办公室。国务院国防工办受国务院、中央军委双重领导，以国务院为主。国务院国防工办负责对国防工业进行统筹规划和组织执行。9月16日，国务院、中央军委印发《关于调整国防工业管理体制的决定（草稿）》。^{[10]173}经过试行和征求各方面意见后，1974年5月1日，国务院、中央军委正式发文，调整国防工业管理体制：决定撤销国防工业领导小组及其下设的航空、

电子、常规兵器^①、造船4个小组,由国务院直接领导三机部、四机部、五机部和六机部;各大军区不再设立管理国防工业的机构,而在有关的省、市、自治区设立国防工业办公室或相应机构。^{[8]524}依照国务院、中央军委的决定,国防科技工业再次实行了“部院合并”。根据部院结合,厂所挂钩的原则,先后将核武器、航天技术、航空、舰艇、军事通信、电子设备、电子元器件、兵器等研究院分别划归对口的国防工业部建制领导。

但实践证明,在计划经济条件下,前后几次实行的部院结合,由于“思想上的混乱,加之领导不力,在思想认识、组织建设和科研发展方面,工作做得不深不细”,并未能发挥科研、生产相结合的优越性^{[11]372}。这是因为,在计划经济条件下,各工业部所属工厂不是一个真正意义上的企业,期望它们能如市场竞争体制下的现代企业一样将科研与生产密切结合、相互促进,主、客观条件都不具备。^{[12]76}因此,无论是“部院合并”还是“厂所合并”,都难以实现决策者当初的期望。

三、建立国防科研、生产集中统一的领导管理体制

20世纪七十后期,中国国防科研和武器装备工业,由国防工办、国防科委、总参装备计划部、总后军械部以及各军种兵种多头分散管理,部门之间分工不明确、关系复杂、协调困难、效率低下,迫切需要一个机构对新时期国防科技和武器装备发展进行统一规划、管理,以适应形势发展的需要。

1977年9月,国务院、中央军委决定国防工办列入军队编制,受国务院、中央军委领导,以中央军委为主,仍称国务院国防工办。当年10月,邓小平(时任中央军委副主席兼总参谋长)在一次国防科研和装备问题研讨会上提出,要对国防科技和武器装备实行统一的领导、规划和实施。他建议成立一个国防科学装备委员会。1977年11月14日,国务院、中央军委决定成立中央军委科学技术装备委员会(简称科装委),张爱萍任主任。军委科装委作为中央军委的一个“口子”,是国务院、中央军委统一领导国防科学研究和国防工业生产的业务办事机构。科装委办公室设在国防科委。^②军委科装委成立后,虽然可以对国防科研生产领域进行一些协调,但由于他不掌握经费控制权,经费仍然由国防科委、国防工办、总参和总后“四驾马车”分头管理,协调作用有限。军委科装委只是一种协调性机构,这一性质决定它只可能是一种过渡性机构。成立军委科装委治标不治本。^{[4]383}

1979年下半年,总参谋长助理兼军委科装办主任刘华清在征求各方意见基础上,起草了对国防科技和武器装备发展工作加强集中统一领导的建议。同时科装办也有同志给邓小平直接写信,建议成立总科技部装备部。邓小平表示,国防工办肯定要撤销,不要考虑与国防科委合并问题。^{[13]176}1980年5月,刘华清率领军事技术代表团访问美国,对美国统一高效的军事科技管理工作感触良深。回国后刘华清向国务院、中央军委写了一份《对美国军事科技管理工作的考察和改进我国国防科技管理的建议》。这份报告说:我国国防科研和装备发展的管理体制分散,领导多头,工作混乱,……协作协调困难重重。现在是尖端武器的科研、生产归国防科委;常规武器的科研、生产归国防工办;装备工作和军队内部的科研归总参;后勤装备的科研归总后。全军的科研工作由四家分管,虽有科技装备委员会协调其间,但由于它只是军委的咨询机构,每年开一百多次会议也解决不了什么问题。这样继续下去,装备落后状况不仅不能改善,差距还可能越拉越大。刘华清认为,随着全国工业体制向专业化公司的过渡,国防科技装备工作的上层领导权力必须集中。他对改革领导管理体制提出四种方案。第一方案:恢复“文化大革命”前的国防科委,把国防工办管的常规武器科研、总参装备部管的军队科研、总后司令部管的后勤装备科研,以及分属海军、空军、总后军械部的常规武器靶场,统一由国防科委领导。第二方案:国防工办的职能和机构并入国防科委。在当前阶段,既管科研、又管生产。随着专业化公司的建立,军队同公司通过合同安排试制、生产,领导的主要精力即可转到国防科研上来。即经过一段过渡,然后实现第一方案。第三方案:成立总科技装备部,将总参装备部、国防科委和国防工办的一些职能和机构合并,根据国家拨给的科研费、装备费,统盘考虑科研项目 and 装备计划。各国防工业部组成若干专业化公司后,总科技装备部通过合同与公司发生联系。第四方案:国防科委维持现状,只管尖端武器;把国防工办和总参装备部的一些职能和机构合并,成立常规武器科技装备部或第二国防科委,把常规武器的科研装备计划工作集中统一起来。^{[14]155}刘华清建议实行第二方案。

同时间,军委科装委向中央写了《关于加强国防科技装备工作统一集中领导的请示报告》。6月29日,邓小平对上述两份报告一并作出批示:这个问题很大,将在充分酝酿之后,再行讨论和决定。^{[5]348}

经过进一步调查研究,1981年10月23日,在张爱萍、王震等主持下,军委科装委、国防科委、国防工办联合向国务院、中央军委上报了《关于调整国防科技、国防工业管理体制的请示》。张爱萍和杨尚昆还联名向中央写了信。^{[5]393}1982年5月,中央批准了这一《请示》,决定成立国防科学技术工业委员会(亦称中华人民共和国国防科学技术工业委员会,简称国防科工委)^③。国防科工委隶属中央军委建制,其工作受国务院、中央军委双重领导,负责领导管理核工业部、航空工业部、兵器工业部^④和航天工业部的工作。中央军委任命陈彬为国防科工委主任;同时设立国防科工委科学技术委员会(简称国防科工委科技委),张震寰为主任。国防科工委的成立,初步实现了对国防科研、生产工作集中统一领导管理的目标。^{[4]386}

四、逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的国防工业领导管理体制

20世纪八十年代中期,国际形势日趋稳定、缓和。在改革开放的新形势下,中国集中力量进行经济建设,国防建设的指导思想从临战状态转到和平建设的轨道,邓小平极有远见地提出,改革、调整军工体制,实行军民结合;国防科技工业贯彻军民结合方针,实行战略转变。1984年10月,中共十二届三中全会作出《关于经济体制改革的决定》。中央军委根据形势变化,及时做出了国防建设服从经济建设大局的决策。在这些重大决策指引下,国防科技工业的调整、改革逐步深化。

1984年11月,邓小平在军委座谈会上指出,军工体制改革,现在应提到日程上来了。随后国务院常务会议决定,继电子工业部、中国船舶工业总公司之后,将核工业、航空工业、兵器工业和航天工业四个工业部^⑤由国防科工委转交给国务院,与国民经济各部门一样,纳入整个国家规划,由国务院统一组织和直接管理。国防科工委不再归口管理上述4个工业部的全面业务工作。从而,将打破自成系统的国防工业体系,延续了30年的独立的国防科技工业体系将不复存在。这就启动了国防科技工业管理体制上一次深刻变革。^{[15]443}

为了贯彻执行十二届三中全会关于经济体制改革的决定和邓小平、杨尚昆在军委座谈会上的讲话精神,张爱萍邀请了几位国防科工委领导进行了研究座谈。经过充分酝酿,1984年11月30日,国防科工委给中央军委和国务院呈送了《关于军工体制改革的原则建议》,同意遵

照国务院常务会议的决定,将国防科工委归口管理的核工业部、航空工业部、兵器工业部和航天工业部的业务工作改由国务院管理;另外建议,也可以考虑将核工业部、航天工业部^⑥仍交由国防科工委归口管理一段时间。^{[15]446}

由于各方面反应强烈,中央决定将国防科技工业领导体制的改革暂时缓一缓。

1985年中央军委扩大会议以后,国防科技工业为适应我军建设的战略转变,服从整个国家经济发展的大局,进一步推进改革和调整。1986年6月3日,邓小平在与国务院负责人和军委秘书长杨尚昆讨论国防科技工业体制问题时指出:我国目前军工体制基本上还是苏联的模式。军事工业与民用工业互相隔离,是极大的浪费。这个模式对四个现代化建设不利,对国防建设也不利。必须要下定决心改变这种状况,要在今年第三季度完成军工几个部移交给国务院的工作,不能再拖。邓小平强调:这也是改革。^{[16]1119}国务院负责人在6月27日召开的国务院常务会议上传达了邓小平关于军工体制的意见。

国防科工委随即在同年6月召开的各省、自治区、直辖市国防科工委办主任座谈会上,研究了调整科研、生产能力和领导管理体制的问题。7月,中共中央、国务院、中央军委决定,国防科工委归口管理国防科研、生产以及航天技术和军品贸易;国务院直接领导核工业部、航空工业部、兵器工业部、航天工业部这4个工业部。

和以往不同的是,这次军工体制改革的决心,以及改革的方向和总体思路,是中央最高层决定的;本着不争论的原则,事先并没有听取国防工业系统的意见。国防科工委只是根据总的意图,提交了贯彻落实的具体方案。^{[15]447}此后,以建立军民结合的专业总公司为目标,各国防工业部门的领导管理体制开始加速。为了从根本上改变国防科技工业自成体系、自我封闭、分工过细、军民分割的局面,历届中央领导高度重视、研究解决国防科技工业体制问题。党中央、国务院采取了一系列重大举措,推动国防科技工业调整结构、转轨变型。

纵观我国国防科技工业发展历程,其领导管理体制可谓变动频繁,这是因为它在发展过程中面对的政治形势、社会经济环境是复杂的、变动的,需要适时调整改组,建立符合武器装备建设规律、适应社会经济发展要求的制度体系和运行机制。可以说,这是不断探索、实践、创新、跨越的历史过程。

党的十八大对国防科技工业作出了“坚持走中国特

色军民融合式发展路子”的战略部署。十八届三中全会进一步把推动军民融合、深度发展作为深化国防和军队改革的三大任务之一,把健全国防工业体系作为军民融合、深度发展的重要内容。习近平总书记提出,深化国防科技工业领导管理体制改革,必须强化改革创新,着力解决制约军民融合发展的体制性障碍;努力形成统一领导、军地协调、顺畅高效的组织管理体系。^[1] 习近平总书记的讲话,为进一步深化国防科技工业领导管理体制改革提出了要求,指明了方向。

注 释:

- ① 1975年6月18日,国务院、中央军委决定再次成立常规装备发展领导小组,组长陈锡联(后张才千接任),负责统一领导部队装备体制和武器装备发展方向、科研、生产、定型等工作。
- ② 1977年6月8日,改设在总参谋部装备计划部。
- ③ 以国防科委为基础,由国防科学技术委员会、国防工业办公室和中央军委科学技术装备委员会办公室合并组成。
- ④ 1982年5月,五届人大第二十三次常委会通过《关于国务院部委机构改革实施方案的决定》,将第二机械工业部改名为核工业部;将第三机械工业部改名为航空工业部;将第四机械工业部、国家广播电视工业总局、国家电子计算机工作总局合并,设立电子工业部;将第五机械工业部改名为兵器工业部;将第七机械工业部改名为航天工业部;撤销第六机械工业部,成立中国船舶工业总公司。
- ⑤ 1982年,国务院部委机构改革,将二机部改名为核工业部;三机部改名为航空工业部;五机构部改名为兵器工业部;七机部改名为航天工业部。将第四机械工业部、国家广播电视工业总局、国家电子计算机工业总局合并,设立电子工业部。撤销第六机械工业部,成立中国船舶工业总公司。
- ⑥ 邓小平曾表示,可以分两步走,核工业部和航天部暂时不动,其他两个部,兵器和航空先划拉过去。

参考文献:

[1] 中共中央文献研究室.毛泽东年谱(1949—1976)第六卷

[M].北京:中央文献出版社,2013.

- [2] 中共江苏省委党史工作办公室.粟裕年谱[M].北京:当代中国出版社,2012.
- [3] 聂荣臻.聂荣臻科技文选[M].北京:国防工业出版社,1999.
- [4] 刘华清.刘华清回忆录[M].北京:解放军出版社,2004.
- [5] 姜为民.刘华清年谱(1916-2011)上卷[M].北京:解放军出版社,2016.
- [6] 王立,庞天仪,于桂臣.当代中国的兵器工业[M].北京:当代中国出版社,1993.
- [7] 中共中央文献研究室.周恩来年谱(1949-1976)中卷[M].北京:中央文献出版社,1998.
- [8] 谢光.当代中国的国防科技事业(下)[M].北京:当代中国出版社,1992.
- [9] 航天工业部第二研究院院史编委会.航天工业部第二研究院大事记[M].北京:航天工业部第二研究院院史编委会1987年编印.
- [10] 中国航空工业史编修办公室.中国航空工业大事记(1951-2011)[M].北京:航空工业出版社,2011.
- [11] 鲁之玉等.王诤传[M].北京:电子工业出版社,1998.
- [12] 吴大观.我的中国心[M].北京:航空工业出版社,2009.
- [13] 邓小平.邓小平军事文选(第三卷)[M].北京:军事科学出版社,中央文献出版社,2004.
- [14] 刘华清.刘华清军事文选(上卷)[M].北京:解放军出版社,2008.
- [15] 张胜.从战争中走来:两代军人的对话[M].北京:中国青年出版社,2008.
- [16] 中共中央文献研究室.邓小平年谱(1975-1997)下卷[M].北京:中央文献出版社,2004.
- [17] 记者王士彬,杜献洲.习近平在出席解放军代表团全体会议时强调 加快建立军民融合创新体系 为我军建设提供强大科技支撑[N].解放军报,2015-3-13.

作者简介:姬文波,中国社会科学院当代中国研究所助理研究员,法学博士。

(责任编辑:石鸣)