

# 一体化的国家战略体系和能力构成与构建研究

黄朝峰 马浚洋

**摘要:** 构建一体化的国家战略体系和能力是军民融合发展目标。作为一个新思想新命题, 目前的研究仍然比较薄弱。在解析一体化的国家战略体系和能力的内涵构成基础上, 分析了当前一体化的国家战略体系和能力建设在体制机制、供需对接和政策制度体系等方面的问题, 最后从加快体制机制创新、完善政策制度保障、强化需求牵引、增强高端核心技术供给能力、推进重大工程落地、搞好信息平台支撑等方面提出了加速构建一体化的国家战略体系和能力的对策建议。

**关键词:** 军民融合发展; 国家战略体系和能力; 一体化

中图分类号: E25

文献标识码: A

文章编号: 1009-2447(2019)04-0110-06

“构建军民一体化的国家战略体系和能力”由习近平总书记在2017年6月20日召开的中央军民融合发展委员会第一次全体会议上首次提出, 十九大报告将这一命题凝练为“构建一体化的国家战略体系和能力”。这一新思想是习总书记站在国家战略全局的高度, 在深刻把握发展和安全、富国和强军相统一规律基础上提出的重大战略命题, 这不仅是新时代军民融合发展的根本目标遵循, 也是打造一个有机衔接、协同高效的一体化国家战略体系, 破解当前国家战略体系内部安全战略与发展战略之间, 以及安全战略和发展战略各自内部子战略之间统筹衔接不够, 各自为战, 甚至相互分割掣肘, 导致国家战略资源相互转化运用受阻, 难以充分整合, 造成低效损耗浪费, 影响国家整体战略能力生成难题的关键一招, 是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。将“一体化的国家战略体系和能力”作为军民融合发展的最终目标, 既反映了我们党对军民融合发展的深刻认识, 也体现了军民融合发展在国家安全和发展战略全局中的重要地位与作用。由

于这一重大思想的提出时间较短, 研究较为欠缺, 加强对此问题的深入研究, 具有重要的理论和实践价值。本文试图阐释一体化的国家战略体系和能力的内涵构成, 在分析其建设现状及存在问题的基础上, 提出加快构建一体化的国家战略体系和能力的对策建议。

## 一、关于一体化的国家战略体系和能力研究概述

“一体化的国家战略体系和能力”是一个比较新的提法, 已有的研究不多, 相关研究主要是对其基本概念内涵和实现路径进行探讨。

对于一体化的国家战略体系和能力的基本内涵, 姜鲁鸣认为, 一体化的国家战略体系和能力作为一个有机体, 国家总体战略居于最顶端, 其下为国家发展战略和国家安全战略, 国家发展战略分为政治、经济、文化、社会、生态等各领域的战略, 国家安全战略分为各安全领域战略及军事战略

**基金项目:** 国家自然科学基金应急管理项目“军民融合的一体化国家战略体系和能力系统构建研究”(71841045); 国家社会科学基金重点项目“习近平军民融合发展战略思想体系研究”(18AGL027)

**作者简介:** 黄朝峰, 男, 河北文安人, 国防科技大学文理学院教授, 博士生导师, 系主任, 研究方向为军民融合发展政策与管理研究; 马浚洋, 男, 山东滕州人, 国防科技大学文理学院硕士生, 研究方向为安全战略、军事情报研究。

等。<sup>[1]</sup>钟新认为，构建一体化的国家战略体系和能力，就是要实现国家发展和安全相兼顾、富国与强军相统一，经济建设和国防建设融合发展，经济实力和国防实力同步提升，从国家层面形成各领域战略布局一体融合，各方面资源一体整合，政治、经济、军事、科技、外交、文化等力量一体运用的战略态势，增强国家综合实力和战略竞争力，维护国家主权、安全、发展利益。<sup>[2]</sup>张佑任提出，一体化的国家战略体系和能力应当是对政治、经济、军事、外交、文化等多种战略资源进行系统梳理和优化重组，将原本各自为战的战略集成优化为协同高效的体系，形成更有效的战略能力。<sup>[3]</sup>石世印认为，所谓军民一体化的国家战略体系和能力，就是国家战略体系和能力，既涵盖经济社会发展战略，也涵盖国防和军事战略，就是在国家总体战略中要发展与安全兼顾、富国和强军统一，不搞两个封闭独立的战略体系，形成相互分离的两种战略能力。<sup>[4]</sup>从构成要素来看，于川信认为国家战略体系和能力，是呈现“战略—能力—要素”三个层级的有机矩阵网络，包括多项战略和能力的子系统、结构要素以及它们之间的相互关系。<sup>[5]</sup>王莺等认为国家战略体系是由发展战略体系和安全战略体系所构成，构建一体化的战略体系就是统筹国家安全与发展各层面、各领域的战略协同。<sup>[6]</sup>

对于一体化的国家战略体系和能力的形成路径，姜鲁鸣认为，要着力打破军民分离的二元体制结构，破解“要素强、系统弱”“指头硬、拳头软”等问题，消除国家统筹安全和发展方面与世界发达国家存在的“制度差”<sup>[7]</sup>，要以问题导向搞好系统设计、以增强统合力牵引国家战略耦合、以国家治理现代化为契机加快构建一体化国家战略体系和能力。<sup>[8]</sup>张军果提出，必须通过深入推进军民融合发展战略、统筹现代化经济体系和国防体系建设，逐步构建一体化的国家战略体系和能力。<sup>[9]</sup>张佑任提出要深化机构改革，优化顶层设计，为构建一体化的国家战略体系和能力提供保障，当务之急是解决面临的三个突出问题：一是加强党对国家战略的全面领导；二是保持战略定力，树立“功成不必在我”的战略观；三是将国家战略作为一门科学，依靠科学的思维、机制、决策方法来支撑。<sup>[10]</sup>

王莺等认为要注重国家战略体系的全局、重点、结构与动态，推动军民一体化的国家战略能力的整体效应、制胜突破、最大化与优化升级。<sup>[11]</sup>

总的来看，由于“一体化的国家战略体系和能力”这一新思想新命题的提出时间不长，学界的研究还不够充分，深入系统的研究更少，还较多地停留在政策阐释、调研访谈、工作经验上，不少研究是零星的“思想火花”、单一的问题分析和一般的经验总结，对于一体化的国家战略体系的系统环境、能力需求、组织结构、运行机制、构建路径等基础理论和实践问题还缺乏深入探讨，研究方法也较为单一，多是从单一学科角度进行定性分析，缺少多学科交叉融合的研究。

## 二、一体化的国家战略体系和能力构成

从军民融合发展性质来看，一体化的国家战略体系是以军民融合发展战略为主要抓手，集成各个战略层级和领域、一体化运筹各种战略资源、为实现多重战略目的的复杂动态战略体系，该战略体系通过规划统筹、体制创新、机制优化、市场运作、法治保障等综合手段，实现国家战略布局一体统筹、战略资源一体整合、战略力量一体运用，最终输出一体化的国家战略能力。如图1所示。

一体化的国家战略体系所处的内外部环境处于变化之中，其所涵盖的领域和内容也在动态调整。从宏观顶层来看，莫过于“安全”和“发展”两个方面。因此，一体化的国家战略体系首先包括国家安全战略体系和国家发展战略体系。国家安全战略体系关乎国家安全全局，是维护和拓展国家利益、营造有利外部环境的重要支撑。国家发展战略体系是国家发展的基本动力，涵盖经济、政治、社会、文化、生态等多个方面。

国家安全战略体系和国家发展战略体系既可以各自独立运动，也可以相互关联运动。独立运动和相互关联运动的辩证关系决定了整个国家战略体系的状态和演进。当国家安全战略体系和国家发展战略体系各自独立运动占主导地位时，由于资源配置的重复浪费，整个国家战略体系的力量输出将受到影响。当国家安全战略体系和国家发展战略体系相

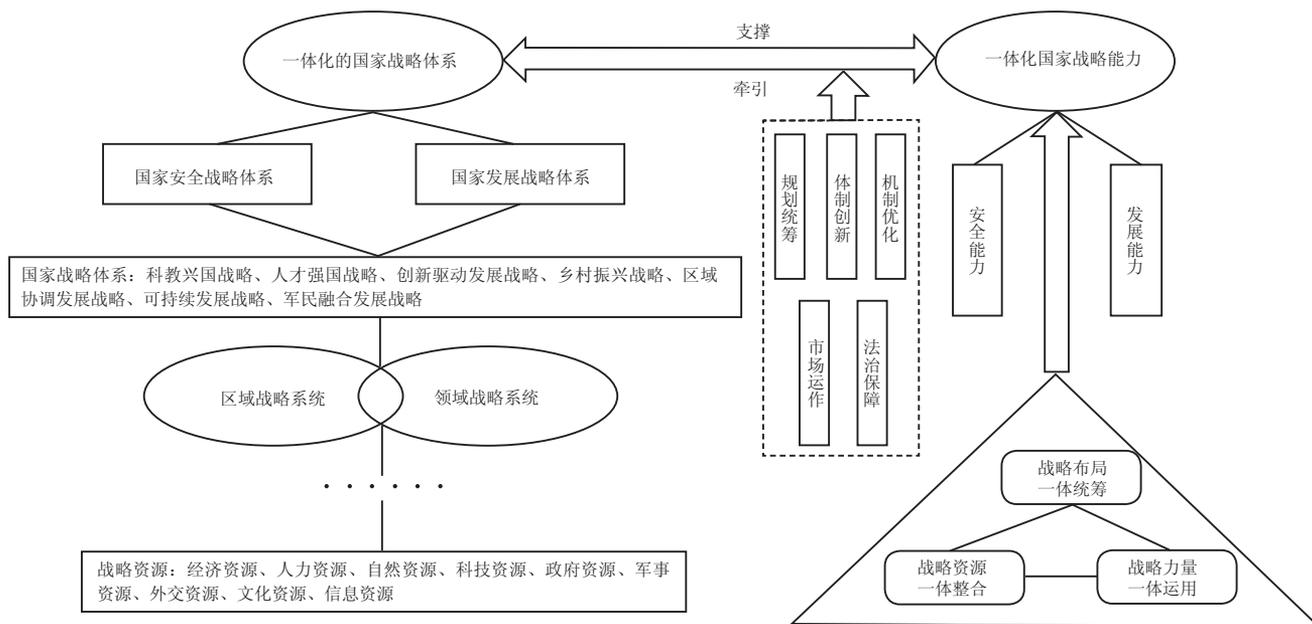


图1 一体化的国家战略体系和能力

互关联运动占主导地位，且处于一种较为理想的状态时，整个国家战略体系的力量输出将更加有力。此时，在国家战略总目标的指引下，国家安全战略体系和国家发展战略体系相互协调、相互配合、相互竞争、相互促进、相互支撑。当然，如果机制不顺，国家安全战略体系和国家发展战略体系之间也可能出现相互牵制、相互抵消的关系状态，这种状态显然是不理想的。

在“安全”和“发展”两大战略体系之下，是具体的国家战略。党的十九大报告列出了七大国家战略：科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略、可持续发展战略、军民融合发展战略。这七大国家战略构成了当前一体化国家战略体系的主要内容。除此之外，国家战略体系还可以分为某些区域和领域战略，如京津冀协同发展战略、长江经济带发展战略，海洋强国战略、网络强国战略、制造强国战略等。与前面七大国家战略类似，这些战略本身也存在一定的交叉性，某区域战略可能涉及多个领域战略，某领域战略也可能涉及多个区域战略。

战略通过对资源的运用产生能力，资源是战略运用的载体。关于战略资源的分类和构成要素，国内外学者尚未达成一致的观念。本文综合多名学者的观点<sup>[12-15]</sup>，将战略资源分为政治资源、经济资

源、军事资源、科技资源、外交资源、文化资源、人力资源、自然资源和信

息资源。一体化的国家战略能力由一体化的国家战略体系输出和生成，最终是为了应对国家面临的各种内外部挑战。国家面临的挑战是多方面的，也分为不同层级，在宏观顶层，可以概括为安全和发展两个方面，因此，一体化的国家战略能力可以分解为安全能力和发展能力两个方面，在此基础上，也可以进一步细分。但需要指出的是，此时的能力分解只是为了研究的需要，不能简单地认为某一项战略生成某一项能力。如果这样的话，战略就是零散的、孤立的，根本谈不上一体化的国家战略体系和能力。在一一体化的国家战略体系和能力中，即使是某种单一的能力需求，也并非由某一个单一战略完成，而是一体化国家战略体系内的各个战略协同实现的。这是一一体化的国家战略体系和能力与以往孤立、分割、零散的战略和能力生成的最大区别。

### 三、一体化的国家战略体系和能力建设现状与存在问题

随着军民融合发展战略的深入实施，体制机制逐渐理顺，政策规章逐渐完善，重大项目逐渐落地，一体化的国家战略体系和能力建设取得了很大

成绩，很多矛盾和问题正在得到发现和解决。与此同时，妨碍一体化的国家战略体系和能力生成的深层次矛盾和问题也日益凸显和暴露出来，需要下大力气在军民融合发展战略实施中逐步加以解决。

在体制机制上，随着中央融委的成立和融办的组建，尽管还有一些问题需要逐渐理顺，但顶层设计问题已基本得到解决。与此同时，与顶层设计变革相适应的军民融合体制架构还未完全建立起来，中层和下层的对接完善还需时日。目前，军民两大系统之间、以及各自内部，包括各横向领域、纵向组织之间的“网状”高效协调体制机制尚未形成，往往出现“多张皮”“多龙治水”“各说各话、各干各事”的现象。主要表现为：军民两大系统之间的资源配置缺乏科学有效的统筹规划，停留在面上的情况比较多；军民基础研究与技术研发、产学研合作在两大系统之间的界限较明显，互通互补的障碍尚未完全消除；在基础建设和产业发展领域，重复建设、资源浪费问题仍较为突出。

在供需对接方面，由于需求抓不准、重点搞不清，需求牵引作用发挥效果受限，部分军民融合工作难以落地。同时，关键领域高端核心技术供给能力不足仍然是困扰一体化国家战略体系和能力形成的关键因素之一。随着科学技术的快速发展，海洋、太空、网络、人工智能等新兴领域的高端核心技术极有可能是未来大国博弈的重要筹码。近年来，我国在科技自主创新、高端装备制造等领域已经取得了明显成绩，但远不能满足日益快速增长的国家安全与发展需求。当前，各领域存在的“中低端技术产品供给相对过剩、高端技术产品供给相对不足”的结构性矛盾十分突出。

在政策制度方面，支撑一体化的国家战略体系和能力的政策制度体系尚未形成，法规政策制度“缺位”造成无法可依，法规政策制度“越位”，军民政策法规互不兼容、甚至互相冲突的情况也时有发生。当前，我国国防科技自主创新、“民参军”科研生产、军民融合人才培养与使用等领域激励性政策力度有待进一步提高，以吸引高端人才、高端技术进入关键领域、重点工程，加速创新环境的形成和科技自主创新发展。

此外，部分军民融合重大工程亟待推进，以信

息化手段破解资源共享难、工作协调难的力度仍需加强等也是困扰一体化的国家战略体系和能力建设较为突出的问题。

#### 四、多措并举加快构建一体化的国家战略体系和能力

“一体化”的国家战略体系和能力，关键在“一体化”，当前面临的主要矛盾和问题也是“一体化”做得不好。由于构建一体化的国家战略体系和能力是一个非常复杂困难的系统工程，既要加强统筹谋划，也要针对每个阶段存在的突出问题，因事施策。从目前一体化的国家战略体系和能力建设现状和问题来看，需要加快建立与一体化的国家战略体系和能力相适应的体制机制和政策制度体系，并通过强化需求牵引、加快关键核心技术攻关和推进重大工程落地等工作，在军民融合发展实践中发现问题、解决问题。

加快体制机制创新。在体制机制上，首先要建立健全集中统一的归口管理体制机制。为了确保心往一处想、劲往一处使，避免政出多门，必须强化归口管理制度，从国家层面、军队层面、部委层面，以及各自内部，均需强化军民融合工作的归口管理，归口强统筹、归口出规划、归口提需求、归口搞对接、归口抓落实、归口建考评、归口作保障。各归口单位要明确专项职责，自上而下捋顺军地之间、业务单位之间、上下级之间的复杂“网状”关系，形成更加高效的军民融合组织结构体系。在此基础上，重点对关键领域、关键环节、关键组织的需求对接机制、情况通报机制、决策会商机制、监督考评机制、综合保障机制等进行创新优化。

完善政策制度保障。一要加快国家层面军民融合发展综合性法律立法进程，以制定该法为契机，从法律层面明确细化政府、军队、企业、科研院所、行业中介机构等军民融合主体的责任、权利和义务，规范相应的运行体系、融合内容、融合机制等。同时，财政支持、税收优惠等激励性保障政策也要适时同步出台，确保制度的连贯性、完备性和可操作性。二要清理与出台并举，坚决清理违反军

民融合原则、妨碍军民要素双向流动、影响各级积极性发挥的政策文件和管理规定。三要加强组织领导，依据军民融合深度发展的总体设计，坚持“顶层主导、需求牵引、统筹规划、协同推进、急需先行、立改并举”的总原则，按照轻重缓急和成熟程度的优先顺序，分层级、分类别、分批次将军民融合发展立法需求纳入国家和军队相关立法和修法的规划之中。

强化需求牵引。针对需求抓不准、重点搞不清的问题，军方要发挥好战区、军兵种对武器装备、基础设施等重大项目的需求牵引作用，同时配合好优质军用技术转化民品生产的民用需求设计。例如，“战区主战”，战区天然作为需求方，应担负起军民融合需求项目的提报、论证任务；“军种主建”，建设是落实融合需求的重要方式，军种也要提出本军种的军民融合需求。从归口管理的角度，各归口单位要加强对军民融合工作中的项目供需对接管理，继续推动军队内部市场开放，推进国防采购制度改革，确保项目需求精准生成、及时披露、快速响应，全面打破和清理阻碍军地需求对接的政策壁垒、程序壁垒、信息壁垒、标准壁垒、市场壁垒等，建立开放、竞争、有序、高效的军品采购市场。

增强高端核心技术供给能力。以供给侧结构性改革为主线，围绕航空、航天、船舶、电子等重点行业以及海洋、太空、网络、人工智能等新兴领域，努力发掘具有重大潜在军民通用价值的前沿创新项目，以合作项目技术攻关和高端产业集群发展为依托和载体，通过“军”与“民”的深度对接整合军民优势力量，下大力气集中协同攻关，着力解决关键领域高端核心技术供给能力不足的问题。

推进重大工程落地。根据抢占未来国际竞争和军事竞争战略制高点的双重需要，聚合军地各方优势，加强建设统筹、资源共享，科学设置并抓紧落地一批战略性工程项目。海洋、太空、网络、生物等新兴领域作为军民融合发展重点领域，要尽快部署实施一批军民一体化战略工程项目，加快形成多维一体、协同推进、跨越发展的军民融合深度发展格局。

搞好信息平台支撑。针对当前军地信息共享、资源统筹、工作协调不畅等问题，充分运用信息化

手段，整合政府、军队、企业、科研院所等相关机构信息资源，在安全保密的条件下，构建战略性信息资源共享体系，不断打造军民融合需求信息服务模块、军民资源共享管理模块、军民科技协同创新模块、军民科技成果转化模块等专业化信息数据平台模块，更好地用信息化手段感知军地需求、畅通沟通渠道，通过信息互联互通共享的一体化支撑一体化的国家战略体系和能力。

## 参考文献

- [1]姜鲁鸣,王伟海.构建一体化的国家战略体系和能力[N].光明日报,2017-11-10(6).
- [2]本报评论员.努力开创军民融合深度发展新局面[N].光明日报,2018-03-13(1).
- [3]张佑任.体系新优化:构建一体化的国家战略体系和能力 落实十九大国家战略部署[J].网信军民融合,2018(3):39.
- [4]石世印.关于军民一体化国家战略体系和能力的内涵和本质[EB/OL].(2018-08-06)[http://www.zgcxxw.org/pro\\_news.php?id=5739](http://www.zgcxxw.org/pro_news.php?id=5739).
- [5]于川信,刘志伟.构建一体化的国家战略体系和能力[N].中国国防报,2017-11-09(4).
- [6]王莺,孙力.军民融合与国家战略体系的一体化[J].理论与改革,2018(4):70-78.
- [7]姜鲁鸣.努力构建军民一体化的国家战略体系和能力[J].中国党政干部论坛,2017(7):105.
- [8]姜鲁鸣,王伟海.构建一体化的国家战略体系和能力[N].光明日报,2017-11-10(6).
- [9]张军果.着力构建一体化国家战略体系和能力[J].人民论坛·学术前沿,2018(8):77-83.
- [10]张佑任.体系新优化:构建一体化的国家战略体系和能力 落实十九大国家战略部署[J].网信军民融合,2018(3):41.
- [11]王莺,孙力.军民融合与国家战略体系的一体化[J].理论与改革,2018(4):70-78.
- [12]Joseph S, Nye Jr. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power[M]. New York: Basic Books(A Member of Perseus Books), 1991:25-48.
- [13]汉斯·摩根索.国家间政治[M].北京:北京大学出版社,

2012:148-177.

[15]杨毅. 国家战略能力的建设与运用[J]. 新视野, 2012

[14]胡鞍钢, 高宇宁, 郑云峰, 等. 大国兴衰与中国机遇:国家综合国力评估[J]. 经济导刊, 2017(3):14-25.

(3):31-35.

## Research on the Composition and Construction of Integrated National Strategic System and Capacity

Huang Chaofeng Ma Junyang

**Abstract:** Constructing integrated national strategic system and capabilities are the goal of civil-military integration development. As a new proposition of new ideas, the current research is still relatively weak. On the basis of analyzing the connotation of the integrated national strategic system and capabilities, it analyzes the problems of the current integrated national strategic system and capacity building in terms of institutional mechanisms, supply and demand docking, and policy systems. From the aspects of institutional mechanism innovation, policy system improvement, strengthening demand traction, improving the supply capability of high-end core technologies, major project landing, and information platform support, the countermeasures and suggestions for accelerating the integration of the national strategic system and capabilities are proposed.

**Key words:** civil-military integration development; national strategic system and capabilities; integration