



党的十八大以来，习近平同志关于我国国防经济发展的一系列重要讲话作为指导国防建设的科学纲领，是有中国特色社会主义国防经济理论的新发展、新思维、新智慧、新思想。习近平国防经济思想无论在理论层面还是在实践层面，都是社会主义国防经济理论探索的最新成果。其中，军民融合发展战略作为习近平国防经济思想的核心内容之一，是中国特色社会主义国防经济理论的重大创新。

■ 白卫星 《经济学家周报》副主编

（一）理论渊源：从“军民结合”到“军民融合”

讨论“军民融合”理论就不能不考察“军民结合”的思想渊源。作为军民结合思想首创者的毛泽东同志曾提出：“学两套本事，在军事工业中练习生产民用产品的本事，在民用工业中练习生产军事产品的本事。”到上世纪80年代，邓小平同志提出国防工业“十六字”方针，即：军民结合、平战结合、军品优先、以民养军。进入上世纪90年代后，江泽民同志指出，要坚持军民结合、平战结合，走出一条符合我国国情并反映时代特征的国防现代化建设道路。到2009年7月24日，胡锦涛指出，坚持把科学发展观作为国防和军队建设的重要指导方针，贯彻新时期军事战略方针，明确推动军民融合式发展的战略目标、战略任务、战略举措，建立和完善军民结合、寓军于民的武器装备科研生产体系、军队人才培养体系和军队保障体系，完善国防动员体系，不断开创军民融合式发展新局面。可见，“军民融合”是新中国成立以来党的历代领导人始终关注的战略问题。

党的十八大以来，习近平同志多次就军

习近平国防经济战略思想的理论创新

民融合问题发表讲话。2013年3月，习近平在十二届全国人民代表大会第一次会议解放军代表团全体会议上指出：“进一步做好军民融合式发展这篇大文章，坚持需求牵引、国家主导，努力形成基础设施和重要领域军民深度融合，努力形成基础设施和重要领域军民深度融合，努力形成基础设施和重要领域军民深度融合。”同年12月27日，他在一次重要会议上指出：“要推动军民融合深度发展。这次三中全会关于这方面的部署，涵盖了国防科技工业、武器装备、人才培养、军队保障社会化、国防动员等领域。要在国家层面加强统筹协调，发挥军事需求主导作用，更好把国防和军队建设融入国家经济社会发展体系。”

从“军民结合”到“军民融合”，循序渐进，一脉相承，我国探索了六十年。党的第一代领导集体在科学把握国防建设与经济建设辩证关系的基础上，提出的军民结合战略思想和基本框架，为改革开放以来我国军民融合理论的完善奠定了重要基础。六十年的历史渊源和坚实的优良传统，决定了中国特色军民融合发展的新方向——在坚持以毛泽东军事思想、邓小平新时期军队建设思想、江泽民国防和军队建设思想、胡锦涛国防和军队建设思想为指导的前提下，形成了习近平国防经济战略思想：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。军队要遵循国防经济规律和信息化条件下战斗力建设规律，自觉将国防和军队建设融入经济社会发展体系。地方要注重在经济建设中贯彻国防需求，自觉把经济布局调整同国防布局完善有机结合起来。因此，“军民融合”是“军民结合”的继承和发展，是理论认识的深化和升华，并赋予军民融合这一传统优势以新的时代内涵，也是着眼“强军梦”的一次理论突破。

（二）探索实践：创新发展成效显著

处理国防建设与经济建设的关系，军民融合是最好的平衡器。我国军民融合的实践始于2008年，重大事件有：

——十一届全国人大一次会议决定，不再保留国防科工委，组建国家国防科技工业局，由新组建的工业和信息化部管理。这是国防科技工业宏观管理体制的重要调整，对进一步推进国防科技工业的军民融合影响深远。

——2010年7月1日，《中华人民共和国国防动员法》开始施行，为完善国防动员体系、促进军民融合式发展、提高国防动员能力提供了基本依据。

——2011年制定“十二五”规划中，“推进军民融合式发展”被列入第六十章。这也是我

国第一次从国家战略规划层面对经济建设和国防建设进行全面统筹谋划。

——2012年1月，国务院印发《工业转型升级规划（2011—2015年）》，提出要按照走中国特色军民融合式发展道路的要求，加快推进先进国防科技工业建设，建立和完善军民结合、寓军于民的武器装备科研生产体系。

——2013年6月26日，农业部、总后勤部联合发出《关于军民融合推进部队科技兴农工作的通知》。

——2013年12月25日，海军与交通运输部签署战略合作框架协议，双方在多个领域加强合作，促进共同发展。

——2014年4月，工信部下发《促进军民融合式发展的指导意见》。

——2014年，随着《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出对推动军民深度融合新的落实，军民融合进入一个深度融合的发展阶段，空天领域的军民融合正稳步展开，海洋开发领域的军民融合已经起步，军民融合式网络信息产业扎实推进，军民融合聚焦“战略新兴”产业。

——2015年2月，由国防大学国防经济研究中心主办的《军民融合》杂志正式出版。

——2015年4月，国防科工局印发《2015年国防科工局军民融合专项行动计划》，明确了推动军民融合发展的27项重点任务。

——2016年1月，中央军委印发《关于深化国防和军队改革的意见》指出：牢牢把握“军委管总、战区主战、军种主建”的原则，以领导管理体制、联合作战指挥体制改革为重点，协调推进规模结构、政策制度和军民融合深度发展改革。

国防大学国防经济研究中心发布的《中国军民融合发展报告2014》显示，我国的军民融合度在30%左右。这标志着我国的军民融合正处于由发展初期向中期迈进的阶段。同时，各地在国家及地方一系列政策规划的引导下，我国军民结合产业保持稳速发展态势，军工企事业单位民品收入保持了年均超过20%的增长，民品产值占军工总产值的比重超过2/3。军民结合产业已经形成了一定规模。

各地方政府因地制宜，根据自身特点推进军民融合产业发展，打造军民融合创新示范区，开展军地联合创建示范区活动，带动军民融合产业、技术、产品集聚式发展。比如，宁波市创建“军民融合深度发展试验区”以来，得到了军地双方的一致肯定和全力支持，取得丰硕成果；西安高新区结合自身军工资源优势，创建有中国特色的军民融合创新示范区，以产业为突破口，以产业园为创新平台，探索出一条有中国特色的军民融合发展之路；镇江市在江苏省率先制订《关于加快推进军民融合深度发展的意见》等政策文件，建成全国全军唯一的“空军装备部——丹阳军民

融合式发展示范区”。

几年来的实践表明，军民融合发展在世界经济复苏乏力的情况下取得显著成效，体现了军民融合的潜在力量和产业优势。从军队到地方政府，都在主动作为，积极探索，亮点频现，取得不少有创新价值、可复制可操作的成功经验。未来军民融合的巨大空间，必将绽放出前所未有的发展活力，融合之路光明无限。正因如此，才有了习近平主席宣布“中国将裁减军队员额30万”的底气，才有了加快国防和军队改革的基础条件。

（三）军民融合：国防经济新战略

2010年以来，我国军民融合发展虽然进入由初步融合向深度融合的过渡阶段，但还存在思想观念跟不上、顶层统筹协调管理体制缺乏、政策法规和运行机制滞后等若干问题。

作为推动军民融合伟大实践的最高决策者和组织者，习近平同志洞悉改革开放和国防现代化建设的深层次矛盾问题，努力对全局性、战略性、前瞻性的国防经济课题作出科学的理论判断，在理论与实践的互动中推进国防经济理论的创新。所以，从十八届三中全会后，军民融合在驶入制度建设快车道的时候，从战略前瞻到战略路径，从科学实践到价值理念，军民融合发展战略思想已经初步形成。习近平指出，“今后一个时期军民融合发展，总的是要加快形成全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格局，丰富融合形式，拓展融合范围，提升融合层次。”在此基础上，“把军民融合发展上升为国家战略，是我们长期探索经济建设和国防建设协调发展规律的重大成果，是从国家安全和发展战略全局出发作出的重大决策。”这一重要论述就是“军民融合发展战略”——习近平国防经济战略思想。这个思想是习近平同志从国内国际发展变化的两个大局以及维护国家安全和利益发展战略全局出发，站在实现中华民族伟大复兴历史进程和时代高度，对党的国防建设与经济建设指导理论的丰富和发展。这也是我们长期探索国防经济发展规律的重大创新成果，大大增强了我们的理论自信和制度自信。其理论特点：

一是目标路径更明确。军民融合发展战略作为一项国家战略，既是兴国之举，又是强军之策。军民融合发展的思想与时俱进，既反映了长期探索经济建设和国防建设协调发展规律的理论和实践成果，又明确了军民融合深度发展的战略目标，为实现富国与强军的统一提供了根本遵循、指明了发展方向，开辟了军民融合发展新境界。我们坚信，只要军民融合得越广越深，资源配置就越优化，技术运用就越充分，就越能有效解决国防现代化建设面临的主要问题，加快转变战斗力生成模式，加快中国特色国防力量体系的生成，中国

梦强军梦进程就越快。

二是思想内涵更丰富。习近平提出“推进军民融合深度发展”的思想，其内涵已经远远超出“军民结合”的范畴。无论是其“融合”的内容，还是“融合”的层次范围，都与过去发生了根本变化。突出表现是“融合”已从过去的国有企业向多种所有制企业拓展延伸，这些变化都不是传统的“军民结合”能够包容的。因此，“军民融合”就是国防建设与经济建设深度融合，两者浑然一体，不可分割。创新发展的军民融合理论，健全军民融合体系，体现了依靠人民建设国防、依靠人民打赢战争的崭新要求。要坚定不移走军民融合式创新之路，在更广范围、更高层次、更深程度上把军事创新体系纳入国家创新体系之中，加强国防领域和经济领域资源共享，实现两个体系相互兼容同步发展，使军事创新得到强力支持和持续推动。要拓展军民融合的深度，使之由国防工业与民用工业结合、国防动员、军队社会保障等向政治、经济、文化、科技、社会各领域全方位覆盖，由融合的过渡阶段向融合的升级跨越阶段发展，形成全要素多领域高效益的融合格局，实现经济建设和国防建设双向拉动、同步增长、互为支撑，不断增强经济发展和国防现代化建设的生机活力。

三是时代特色更鲜明。在国防安全的内涵和外延发生深刻变化的今天，能否把握新一轮科学革命和产业革命的挑战和机遇，在很大程度上决定着中国国防发展的前途命运。进入信息化时代，建设信息化军队、打赢信息化战争，离不开国家和社会力量的支撑。我们应紧跟时代步伐，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，统筹协调军地双方的力量和集约使用资源，一方面需要将国防和军队建设融入国家经济社会发展体系之中，实现资源的最佳配置和充分利用，达到经济建设国防效益最大化和国防建设经济效益最大化。另一方面需要引入市场竞争机制，激发市场活力，打破军工垄断体制、降低民企准入门槛、强化安全保密监管，确保资源投入有质量有效益。

学习习近平的国防经济战略思想，必须深刻领会和科学把握党的十八届五中全会对推动经济建设和国防建设融合发展提出的新要求新任务，以推动重点领域军民融合发展为关键抓手，聚焦重大问题，在增动力、促平衡、可持续、拓空间、更包容上求突破。要以强烈的责任担当推进军民融合的理论创新，强化战略规划，紧紧围绕对国防经济发展和军民融合带动性强的重大工程、重大项目进行综合研究和专题研究，从理论与实践的结合上提出战略对策建议。要突出融合模式及服务创新的探索研究，形成中国风格和中国特色的国防经济理论体系，不断开拓当代中国马克思主义政治经济学的新境界。

推进以人为核心的新型城镇化

■ 陈锡文 中央农村工作领导小组

城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动城乡、区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。当前，我国城镇化发展面临巨大机遇，也面对许多重大挑战。在一个13亿多人口的大国推进城镇化，没有先例可循，不能照搬国外模式，必须按照《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》要求，从我国社会主义初级阶段基本国情出发，遵循规律，因势利导，把握好方向，积极推进以人为核心的新型城镇化。

深化户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户

推进以人为核心的新型城镇化，当前的首要任务是促进有能力在城镇稳定就业和生活的已进城常住人口有序实现市民化。在此基础上，提高全体城镇人口素质和生活质量。加快推进户籍制度改革，是推进新型城镇化的重大任务之一。当前，深化户籍制度改革，重点是落实好农业转移人口在不同类型城镇落户的政策，主要任务是解决已经转移到城镇就业、居住的农业转移人口的落户问题。要全面放开建制镇和小城市落户条件，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。建立城乡统一的户口登记制度，基本建立以合法稳定住所和合法稳定就业为基本条件、以经常居住地登记为基本形式的户口迁移登记制度，建成国家人口基础信息库，实现跨部门、跨地区的信息整合和共享，为城镇编制经济社会发展规划、安排基础设施建设和制订公共政策等提供依据。分类指导农业转移人口市民化，建立完善与居住年限等条件相挂钩的积分落户制度，为公平有序落户提供阶梯式政策通道，加快提高户籍人口城镇化水平。

户籍制度改革涉及千家万户，事关广大人民群众切身利益。要统筹兼顾不同群体的利益诉求，突出重点、分步推进。加快户籍制度改革，促进农业转移人口市民化，要坚持自愿、分类、有序的原则。自愿，就是充分尊重农

民意愿，充分尊重群众自主定居的权利，让他们自己选择，不搞强迫命令“逼”农民进城，不能让农业转移人口“被落户”“被上楼”，切实维护好广大人民群众的合法权益。分类，就是从顶层设计上作出整体部署。各省、自治区、直辖市要因地制宜作出具体政策安排，由各地根据不同城市资源环境综合承载能力，完善细化落户标准，让农业转移人口及其他常住人口了解不同城镇落户条件，形成明确、稳定的定居预期。有序，就是优先解决存量、合理引导增量，优先解决本地区已进城常住人口落户问题，优先解决进城时间长、就业能力强、适应城镇产业需求和市场竞争环境的农业转移人口在城镇落户问题。推进户籍制度改革、促进进城农业转移人口落户，既要积极稳妥，又要扎实有序，不刮风、不冒进、不搞运动。

实施居住证制度，努力实现基本公共服务常住人口全覆盖

建立居住证制度是人口管理制度的一大创新。常住在城镇的农民工已成为我国城镇产业工人的主体，为当地经济社会发展作出了重大贡献，但在教育、医疗、养老、就业、住房保障等方面仍未能享受与当地户籍人口同等的公共服务，工作和生活面临诸多困难，城镇内部依然存在明显的二元结构矛盾。这些问题如果长期得不到妥善解决，对城镇化和农业现代化进程都将产生不利影响。

根据国家新型城镇化战略部署，到2020年要努力解决1亿左右已进城农业转移人口和其他常住人口的落户问题，其他已进城但未落户的人口则要通过建立居住证制度来解决他们的基本公共服务问题。2015年的《政府工作报告》明确提出，“对已在城镇就业和居住但尚未落户的外来人口，以居住证为载体提供相应基本公共服务”。实施居住证制度，是在现阶段不同城镇分类落户的条件下逐步放宽对人口迁移限制的一种有益探索，是一项过渡性制度安排。实行居住证制度的目的，是建立与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务供给机制，为持证人员提供与当地户籍人口同等的公共服务和便利，特别是为那

些已经在城镇就业居住但尚未落户的农业转移人口及其他常住人口解决子女义务教育、基本医疗、基本养老、就业服务等方面的实际困难。各级政府应根据经济社会发展情况积极创造条件，不断扩大为居住证持有人提供公共服务和便利的范围，提高服务标准，实现基本公共服务对城镇常住人口全覆盖，让更多流动人口能够融入城镇，使他们对居住的城镇更有归属感和认同感。

健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制

在我国国情下，农村人口向非农业转移的过程将持续相当长时间。目前，我国农民工总数已达2.74亿，约占全国人口总量的1/5，但农业转移人口的户籍地与常住地大多并不一致，这使得现有的财政支出预算体制与各地常住人口的现状不相吻合。实现在常住地的农业转移人口“有活干、有学上、有房住、有保障”的目标，需要首先解决他们迫切需要的基本公共服务问题。这无疑需要庞大的公共财政资金支持。应逐步理顺事权关系，建立事权与支出责任相适应的制度体系，实现财政转移支付测算分配由户籍人口向常住人口扩展，将现有主要针对城镇户籍居民的义务教育、社会保障、就业支持和保障性住房等基本公共服务扩大到现在已进入城镇就业的农业转移人口，推进基本公共服务向常住人口全覆盖。

当前，应重点抓好以下几项工作：一是尽快研究完善省以下财政管理体制，加大对吸纳农业转移人口较多地区的财政补助和支持力度。在调整省以下收入划分时，要考虑农业转移人口的因素，以增强吸纳农业转移人口多的城镇提高基本公共服务的能力。二是督促地方建立省以下财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。分配一般性转移支付要考虑吸纳农业转移人口带来的增支因素，分配专项转移支付要逐步按照常住人口口径计算，切实缓解一些城镇因吸纳农业转移人口而增加的财政支出压力。三是加强对农业转移人口市民化财政支出成本的科学测算。完善有关统计分析工作，为健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩的体制机制提

供依据。此外，还要进一步创造条件，汇聚社会力量，开拓企业、民间资本参与提供公共服务的通道，引入市场主体和社会组织共同分担公共服务支出，协同促进农业转移人口市民化。

维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权

切实保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，对于提高农民进城落户积极性、顺利推进户籍制度改革、促进新型城镇化健康发展至关重要。改革开放以来，随着法律法规和政策体系的不断完善，农民的“三权”保障工作取得明显进展。推进以人为核心的新型城镇化，需要进一步维护好进城落户农民的“三权”。

当前，应重点做好以下工作：一是进一步稳定农村土地承包关系，维护进城农户的土地承包经营权。抓紧出台现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体办法，修订完善相关法律法规。加快推进和确保如期完成农村土地承包经营权的确权登记颁证工作，构建农民土地权利保障的基础体系。加强规范承包土地经营权的流转，健全土地经营权流转市场及服务体系，健全工商企业租赁农户承包地的准入和监管制度。二是稳步推进农村土地制度改革试点。今年，中央已经部署分类实施农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革的试点工作，明确提出在确保土地公有制性质不变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线的前提下，审慎稳妥推进农村土地制度改革。要尽快研究制定缩小征地范围的具体办法，建立兼顾国家、集体、个人利益的土地增值收益分配机制，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，特别是注意保障进城落户农民土地承包经营权和宅基地使用权被征收时得到公平合理补偿，禁止剥夺进城落户农民获得征地补偿的合法权利。三是推进农村集体产权制度改革，有效保障进城落户农民集体收益分配权。探索农村集体所有制经济有效实现形式，创新农村集体经济运行机制，稳步开展赋予农民对集体资产股份权能改革试点工作。各项试

点必须严格限制在本集体经济组织内部进行，防止侵蚀集体经济和农民利益。引导农村产权流转市场健康发展。探索农户对“三权”的自愿、有偿退出机制，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。

加大城镇棚户区 and 城乡危房改造力度

推进以人为核心的新型城镇化，关键是急群众之所急、想群众之所想。完善住房保障制度，既要符合符合条件的农民工及其家属纳入城镇住房保障实施范围，也要着力改善城乡住房困难群众住房条件。当前，各类棚户区群众住房简陋，环境较差，安全隐患多；农村困难群众对住上安全住房的诉求强烈。改善住房困难群众住房条件是推进新型城镇化过程中的一件大事。棚户区改造等保障安居工程不但是重大的民生工程和发展工程，也是城镇化健康发展的“压舱石”。在经济发展面临较大下行压力的形势下，棚户区改造和城乡居民危房改造也是调结构、稳增长的重要抓手。截至2014年底，全国共改造各类棚户区住房2080万套、农村危房1565万户，既有效改善了困难群众的住房条件，也发挥了带动消费、扩大投资的积极作用，促进了社会和谐稳定。但也应看到，这与党中央、国务院确定的改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村的目标相比还有很大差距，任务依然十分艰巨，特别是在创新投融资机制、完善配套基础设施建设等方面还存在着不少困难和问题。

当前和今后一个时期，应积极做好以下几项重点工作：第一，加强城镇棚户区改造。要切实抓好土地征收、补偿安置等前期工作，积极推进“棚改”货币化安置，缩短安置周期、节省安置费用，满足群众多样化的居住需求。第二，加大农村危房改造力度。要积极配合省级补助资金落实工作，统筹推进农村抗震改造，确保改造后的住房符合建设及安全标准。同时，要加强农房风貌引导和管理。第三，积极完善棚改区的配套设施。努力实现配套设施与棚改区的安置住房同步规划、同步建设、同步交付使用。第四，大力创新投融资体制机制。要在统筹考虑地方财政承受能力的基础上，制定适合本地区的管理办法，推动政府购买“棚改”服务，不断创新政府与社会资本合作模式，发挥开发性金融的支持作用，形成多元化“棚改”实施主体。