

## 强化军民融合督导评估应健全第三方评价机制

**【内容提要】** 常态化的督导评估是提高军民融合发展整体效益的重要保障，也是发达国家促进军民融合有序发展的普遍做法。赛迪智库军民结合研究所认为，加强军民融合督导评估应健全第三方评价机制。其基本设想是：先易后难，逐步开展军民融合第三方评价；形成标准化的军民融合评价程序和方法；持续完善评价主体资质认定与追责制度；构建军民融合第三方评价的要素体系。基于此，提出三点建议：在强化军民融合督导评估中逐步推广第三方评价机制，规范军民融合第三方评价结果的应用，促进形成良性循环的军民融合第三方评价服务业生态。

**【关键词】** 军民融合 督导评估 第三方评价

军民融合发展追求的不是单纯经济效益，也不是单纯国防效益，而是对国防建设和经济社会发展的双向支撑拉动。对军民融合发展效益的衡量，是对经济建设和国防建设综合效益的最优解。建立健全规划、项目、投资、绩效评估体系，加强对军民融合发展规划计划和重大工程的事中、事后评估，是落实国务院“放管服”行政体制改革要求、切实打造军民融合的龙头工程、精品工程的重要举措，有利于推进基础设施和主要领域的军民深度融合。

## **一、军民融合深度发展亟待建立完善的督导评估制度**

### **（一）常态化的督导评估是提高军民融合发展效益的重要保障**

一是军民融合督导评估与传统上对重大项目或工程的评价不同，涉及面广，复杂程度高，既包括对军事方面各项作战及综合保障等核心能力的衡量，也包括对国家和地方经济建设节省资源和创造效益的衡量，还包括对增强民众国防意识和对增加就业岗位、提高生活水平等方面贡献的衡量。二是推动军民融合深度发展，重在贯彻落实。建立健全军民融合发展的规划、项目、投资、绩效评估体系，通过对军民融合发展中的招标采购、执行情况、组织管理、保障条件落实，以及经费划拨、绩效成果等进行

独立、公开的评价监督，以法治思维和市场机制推动融合发展。

三是在发展过程中及时总结和进行科学评价，不断发现优势与薄弱环节，正向激励各利益主体主动融合的积极性，变“单方意愿”为“共同意愿”，变“单一投资”为“多元融资”，变“潜规则融合”为“开放式融合”，逐步提高军民融合深度发展的水平。

## **（二）加强督导评估是发达国家促进军民融合有序开展普遍做法**

美、欧等国家和地区主要通过对军民融合产业能力的评估和对重大国防采办项目的第三方进行监督，控制军民融合给装备建设带来的风险，促进军民融合有序开展。

一是对主要军民融合产业的能力进行评估。美国国防部每年向国会提交《工业能力年度评估报告》（AICRC），以逐行业逐层级（S2T2）的方式，分解飞机、电子、服务保障、地面车辆、材料、弹药/导弹、舰船、航天等重点产业的国防主承包商、分包商和低层供应商，对各层次承包商和各行业基础能力进行全面评估，识别关键和薄弱环节，为装备采办和工业基础投资决策提供系统支持和政策引导。法国国防部武器装备总署也对 40 个领域

的军民融合产业能力进行评价，其内容包括许多方面，比如相关产业是否满足军方武器装备研发需求，是否注重关键技术和核心能力建设，是否能保持核心竞争力和自主研发能力等，并对重点评估领域和项目实行经费倾斜。二是对重大国防采办项目的第三方进行监督。美国国会审计署是独立于联邦政府的审计机构，主要依据技术成熟度（TRL）评价标准和关于项目超支幅度 25% 限额的《纳恩-迈克迪法案》，审核项目进展、经费使用效益和项目综合绩效，完成对重大国防装备采办项目的督导评估。三是信息系统建设的开放共管模式。在美国国防部信息系统建设中，为了加快商用云服务的应用，延续了联邦政府由第三方评价机构 FedRAMP 公司的评估授权，对信息敏感等级为二级的系统，拥有 FedRAMP 授权的云服务商即可在国防部内部使用，而不需要授权；对敏感等级为 4/5/6 级的系统，还需在 FedRAMP 授权的基础上，增加国防部授权。对于云服务的使用，也是由国防部云服务管理机构和第三方评价机构共同对云服务提供商实施监管。

### **（三）建立服务型政府对军民融合第三方评价提出现实要求**

目前我国正处于向服务型政府转变的过程中，引入军民融合

第三方评价机制，是从深化社会组织管理制度改革的全局出发，以加快政府职能转变，激发社会组织活力。一是政府各部门不再直接评价军民融合发展效果，而是委托具有权威性的第三方专业机构制定评价标准、组织评价，并得出具有说服力的评价结果。二是政府作为出资人与评价执行机构相互监督，在某种程度上促进了项目管理的公平性和公正性。评估结果具有高度的透明性，在保密范围内可公开供公众查询。三是重大军民融合项目实施全过程的信息公开和痕迹管理，不但能够形成一种必要且有效的外部制衡机制，提高项目评价的客观性和公正性，也有助于营造遵循科学规律、鼓励探索、宽容失败的氛围。

## **二、构建军民融合第三方评价机制的基本设想**

### **（一）先易后难，逐步开展军民融合第三方评价**

在前期应坚决贯彻“向军民融合重点发展领域聚集用力”的要求，重点支撑重大项目专项的监督评估，通过先行先试探索一套运用第三方力量对重大项目和专业领域进行评价的方法论体系与操作规范。在试点基础上总结经验、完善标准规范，结合《“十三五”国防科技工业发展规划》、《关于推动国防科技工业军民融

合深度发展的意见》、《“十三五”期间推进军事后勤军民融合深度发展的实施意见》，以及《经济建设与国防建设密切相关的建设项目贯彻国防要求管理办法（试行）》、《“十三五”科技军民融合发展专项规划》和人防、交战、国民经济动员等专项规划、指导性文件执行，将评估研究成果向各领域、各行业军民融合评估工作推广，逐步实现全覆盖、常态化。

## （二）形成标准化的军民融合评价程序和方法

在逐步推广军民融合第三方评价的过程中，研究建立与基础设施、应急动员、信息资源、科技创新、装备制造、金融支持、国防教育、人才培养等各类相关专业和行业相适应，覆盖军民融合主要领域，贯穿预研、立项、研发、产业化、推广应用全过程的标准体系框架。以战斗力、生产力、融合度贡献和资源使用效益为主要标尺，从军民融合规划设计、项目安排、技术创新、成果转化等重要环节，选择关键指标及相应量值方法。根据不同的项目，重点围绕“接受任务委托”→“成立评价工作组”→“制定评价方案”→“遴选专家”→“编制指标体系”→“收集数据信息”→“整理专家意见”→“形成评价报告”→“提交报告进行系统研究”的程序，制

定出指标体系科学、计算方法先进和评估效果较好的评价方法，使评估工作走上标准化、规范化、流程化轨道。

### **（三）持续完善评价主体资质认定与追责制度**

对评估主体进行深入研究，规范评估资质，科学制定准入机制。同时，对评估主体的公正性、客观性、科学性等方面也需进行长期跟踪和严格监督，建立责任追究机制，通过严格的资质审核和跟踪监督，逐步去劣存优，提高评估工作的整体质量效益。

对军民融合第三方评价机构的履职情况统一组织评价和监督检查，进一步完善项目承担信用体系建设，实行“黑名单”制度和责任倒查机制。

### **（四）构建军民融合第三方评价的要素体系**

研究如何扎实有效地把军民融合第三方评估工作开展起来，包括开展第三方评估所必需的人才队伍、信用体系、指标体系、保密体系、数据来源、评估支持系统，以及评估指导理论和规范建设等。在人才队伍建设方面，要按照专业分类和领域需求，研究建立专家库、人才库。在信用体系建设方面，研究建立军民融合第三方评估机构信用等级评价体系。在保密体系建设方面，规

范第三方评估机构的保密制度，设立保密资质，进行保密教育。在手段建设方面，研究建立信息化、网络化的评估支持系统。形成完整科学的评估指导理论和规范，以此指导评估机构建设和评估实践活动的开展。尤其要注重发挥专家智库的作用，在增强评估针对性、客观性、可信性上下功夫，使评估结果真正能为军民融合战略规划制定与调整、战略资源配置、武器装备及技术发展、军事理论创新等提供有力支撑。

### **三、推进军民融合第三方评价机制有效运行的措施建议**

#### **（一）在强化军民融合督导评估中逐步推广第三方评价机制**

一是采取试点探索先行、逐步全面铺开的思路，在强化军民融合规划制定、重点项目管理和重大工程实施的督导评估过程中，促进第三方评价机制逐渐成熟。二是重点在以下领域逐步引入军民融合第三方评价：国家有关部委拟定的规划建议和重大基础设施建设项目，贯彻国防需求情况；地方政府（省、市、自治区）军民融合的发展规划和重大项目；“军转民”和“民参军”技术、装备制造和重大工程；军民融合创新示范产业、重点工程、示范园区建设和运营；军队社会化保障体系和运营。



## **（二）规范军民融合第三方评价结果的应用**

作为国家军民融合创新体系的重要组成部分，应在军民融合项目的事前、事中、事后和跟踪评价的全过程，明确要求开展第三方评价。一是在第三方评价试点阶段，可择优委托第三方机构开展军民融合项目（专项、基金等）的绩效评价，评价结果作为国家发改委予以支持的重要依据。二是通过审阅资料、听取汇报、实地考察、观看演示、提问质询等方式，对军民融合项目的计划和执行情况进行评价咨询，以便发现项目执行过程中出现的问题，及时对技术路线的执行和经费情况给出合理化建议，并对未来发展态势进行评价指导，调整或修正目标与策略。

## **（三）促进形成良性循环的军民融合第三方评价服务业生态**

通过市场竞争，实现优胜劣汰，促进形成一批评估能力强、社会信誉好的骨干第三方评价机构，实现军民融合咨询服务产业生态的良性循环。一是明确第三方评价人员的从业资质，如工程咨询资质、保密资质等，保证第三方评价的专业性，防止在评价过程中泄露军事秘密和商业秘密。二是帮助提高各部委、军队和军工集团现有军民融合研究咨询机构的第三方评价能力和专业

水准，明确规定其应当具备相关军民融合项目评价的条件和标准。三是充分发挥民间评价机构体制灵活、专业化强、客观公正、社会关系广泛的优势，鼓励具备条件的社会化科技服务机构参与竞争，推进第三方评价机构的市场化和社会化。四是加强对第三方评价机构的监督、评价和动态调整，确保其按照委托协议的要求和相关制度的规定和要求开展工作。

本文作者：工业和信息化部赛迪研究院 张新征 李宏伟  
联系方式：13522662954  
电子邮件：zhangxinzheng @ccidthinktank.com

# 思想，还是思想 才使我们与众不同

《赛迪专报》

《赛迪译丛》

《赛迪智库·软科学》

《赛迪智库·国际观察》

《赛迪智库·前瞻》

《赛迪智库·视点》

《赛迪智库·动向》

《赛迪智库·案例》

《赛迪智库·数据》

《智说新论》

《书说新语》

《两化融合研究》

《互联网研究》

《网络空间研究》

《电子信息产业研究》

《软件与信息服务研究》

《工业和信息化研究》

《工业经济研究》

《工业科技研究》

《世界工业研究》

《原材料工业研究》

《财经研究》

《装备工业研究》

《消费品工业研究》

《工业节能与环保研究》

《安全产业研究》

《产业政策研究》

《中小企业研究》

《无线电管理研究》

《集成电路研究》

《政策法规研究》

《军民结合研究》

编辑部：赛迪工业和信息化研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传真：0086-10-68209616

网址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

---

报：部领导

送：部机关各司局，各地方工业和信息化主管部门及  
相关部门

---

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院南门8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552      13701304215

010-68207922      13910685050

传 真：010-68200534

网 址：[www.ccidwise.com](http://www.ccidwise.com)

电子邮件：[liuying@ccidthinktank.com](mailto:liuying@ccidthinktank.com)

