

学术支持：  
清华大学新经济与新产业研究中心  
中央财经大学中国改革和发展研究院

第 200 期 (总第 312 期) 2017 年 6 月 9 日 星期五 投稿邮箱: jxjzb@163.com 本刊订阅方法: 网易“云阅读”搜索“经济学家周报”即可订阅。 本报所刊载文章系作者观点, 均不代表本报意见

## 军民融合热点难点问题浅析

■ 国家战略研究院学术委员会执行主任、研究员 顾建一



习习近平总书记指出,要堅持用改革的办法、创新的思路,突破制约融合发展的体制性障碍、结构性矛盾、政策性问题,加快理论、科技、管理、实践等方面创新。贯彻落实习近平总书记的重要指示,应当把理论创新放到突出位置,深入研究军民融合由初步融合向深度融合转变过程中的重大问题,着力解决军民融合实践中热点难点问题。

**一、关于军民融合战略需求问题**

深入实施军民融合国家战略,必须坚持以需求为牵引,这已经成为共识。现在的问题是需求到底是什么?需求规模有多大?需求应当怎样形成?目前对这三个问题尚未形成统一的认识。首先,军民融合的需求是什么?现在的认识并不统一。有的学者认为,军民融合需求主要是讲军事需求,利用经济社会力量为国防和军队现代化建设服务,以有效提升军事能力。也有学者认为,军民融合需求不仅仅指军事需求,也不是单纯的经济需求,而是军地双方的共同需求,即经济发展和国防安全相结合的融合需求。开展军民融合不是发挥一个积极性,而是应当发挥军地两大领域的积极性。比如,实施军民融合重大工程项目,应当是军地双方都有需求,从而实现一份投入、两份产出。其次,军民融合需求规模有多大?对于这个问题,可以从两个方面进行分析:一是从增量和存量角度进行分析。从增量角度讲,我国国防费已经超万亿,在这 1 万多亿国防费中,按照国际惯例三个 1/3 进行测算,即,1/3 人员生活费、1/3 活动维持费、1/3 装备购置和维修费。人员生活和正常维持费用,大都是直接面向市场采购,这些领域不是融合的重点。武器装备采购和维修,除了向军工集团采购外,可以引入“民口”先进技术和产品力量进行保障。初步判断,从增量角度分析,军民融合的需求每年大致维持在几千个亿左右。从存量角度进行分析,军队资产规模已经超过 10 万亿,国防资产规模更为庞大,在全国范围内打破经济和国防两大体系的界限,统筹利用军地资源或共用一个工业基础的空间应当是很大的,但统筹利用军地存量资产的难度很大,需要健全一系列政策法规。二是一个更为复杂的问题。现在一些地区建设军民融合创新示范区或者是军民融合园区的热情很高,特别是一些“民口”企业参与军民融合的愿望强烈,它们最担忧的是需求从哪里来,搞军民融合不知道需求在哪里?需求规模有多大?这是一件非常困惑的事情。军民融合需求是怎样产生的,从逻辑关系上讲,要围绕国家核心安全需求,需要形成什么样的军事能力,按照军事能力建设目标需要多少资源。在军事能力建设项目中,有一部分项目是由军方或军工集团自身可以完成的,除此之外,涉及既有军事属性又有经济属性的项目,可以由“军口”和“民口”共同完成,这就形成了军民融合需求。应当按照战略需求提报、分析论证、归口上报、综合平衡、审核确定、落实反馈的程序,规范需求对接的权限、程序、办法和内容。需要说明的是,军民融合需求不是自发产生的,应当坚持战略筹划、技术推动和市场运作相结合,特别需要发挥第三方创新服务机构的作用,利用“互联网+”和大数据技术,打破军民信息平台条块分割的现状,引导民口企业和优势民营企业进入军品科研生产和维修领域,促进军地双方实现供需有效对接。

### 二、关于军民融合动力机制问题

研究军民融合动力机制,把握军民融合运行机理,弄清军民融合的动力源,这对于保持军民融合健康有序发展具有特别重要的意义。应当说,推进军民融合深度发展,是利国

利军利民的大事,是世界各国的普遍做法。对此,习习近平总书记作了科学概括:“走军民融合路子,是实现富国和强军相统一的重要途径,军民融合发展作为一项国家战略,关乎国家安全发展全局,既是兴国之举又是强军之策。”深入实施军民融合国家战略,一方面,能够有效利用经济社会整体实力,为全面提升国防能力,实现强军目标提供物质和技术支撑;另一方面,能够发挥国防建设对经济增长的带动作用,为促进经济结构转型升级,加快推进供给侧结构性改革,培育新的经济增长点提供支持。可以这样说,军民融合的源动力应当是国家利益和企业利益的统一,对国家而言是实现富国和强军相统一,对于参与军民融合的企业而言,是实现互利双赢。但由于军民融合涉及国防和经济两大体系,对于企业而言,目前仍然存在着“军口”企业和“民口”企业,“民口”又分为国企和民营企业。因而在实际运行中,军民融合向深度发展会涉及职能和利益调整。比如,武器装备生产的需求量是一定的,目前主要由军工集团完成,民口企业一旦进入武器装备生产领域,就意味着军工企业订货量的减少,订货量的减少会给军工企业带来一系列的问题,如生产规模缩减甚至员工的裁减,这必然会给军工企业带来一些压力。这就需要深入研究如何通过健全政策法规,将国家利益、军队利益、“民口”和“军口”企业的利益统筹起来,形成统一于国家整体利益的军民融合综合动力机制。

### 三、关于打造军民融合精品工程问题

党的十八届五中全会提出,要打造一批军民融合创新示范区,增强先进技术、产业产品、基础设施等军民共用的协调性。根据国家军民融合创新示范区建设总体要求,突出重大需求融合对接、要素资源融合共享,在战略地位突出、军事需求明确、具有引导带动作用地区,加快启动一批军民融合创新示范区建设,充分发挥国家级新区、经济开发区、高新区、各类试验区的作用,重在整合资源,创新军民融合体制机制,打造军民融合产业链、创新链,完善各类军民融合公共服务平台,形成一批可复制、可推广的经验和做法。关于军民融合创新示范区(园区、基地)建设,现在各地政府非常关注,是军民融合建设的一个热点问题。关于军民融合创新示范区,国家工业和信息化部开展的比较早,2009 年他们依托国家新型工业化产业示范基地创建工作,积极开展国家级军民融合产业基地的培育和认定,截至 2016 年底,已分 7 批认定挂牌了 32 个国家军民融合产业基地。目前,国家国防科工局也正在筹划建立国防科技工业军民融合创新示范基地。现在的问题是如何做好战略统筹工作,深入研究如何根据国家安全发展和不同区域的特色优势,合理布局军民融合创新示范区,确定不同地区的创新示范区的战略定位,如何界定由中央军民融合发展委员会领导的国家级军民融合创新示范区、由工业和信息化部负责的国家级军民融合产业基地和国防科工局主责的国防科技工业军民融合创新示范基地之间的区别和功能界限,如何解决军民融合创新示范区(基地)建设的低水平同质化竞争,应当怎样对不同功能的军民融合创新示范区进行分类,以及如何健全建设军民融合创新示范区的体制机制、运行模式、政策制度、创新服务平台等问题。

### 四、关于建设军民融合创新示范区问题

党的十八届三中全会明确指出:健全国防工业体系,完善国防科技协同创新体制,改

革国防科研生产管理和武器装备采购体制机制,引导优势民营企业进入军品科研生产和维修领域。优势民营企业进入国防领域,就是做实军民融合这篇大文章的重点工程。以前有一种观点,高新技术往往首先产生于军事领域,然后向民用转移,现在科技创新规律也发生了一些新的重要变化,创新不再为大型企业所垄断,分散于全社会的各类中小微企业日益成为创新的活跃主体,民用领域有一些高新技术常常处于领先地位。目前,75%的技术创新来自中小企业,80%以上的新产品由中小企业开发,65%的专利由中小企业发明(资料来源:解放军报 2017 年 3 月 24 日)。优势民营企业进入国防领域,有利于提升武器装备发展水平,加强国防和军队现代化建设步伐。优势民营企业应当根据自身的技术优势和产品优势,选择不同的方式和路径进入国防领域,通常的渠道有:参与生产国防工业的配套产品,直接成为武器装备设备的采购供应商,成为军用物资、工程和服务的供应商,成为国民经济动员力量,参与重大关键技术协同创新,承接对国防科技储备释放的技术需求,等等。从当前情况看,尽管优势民营企业参与积极性很高,但也存在不少问题,民营企业除了面临着各类有形的技术性与制度性壁垒外,还面临着“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”等隐形的壁垒困境,部分优势民营企业“有心报国”,却“无力参军”。当前,民营企业反映比较多问题有:一是了解军事需求比较难;二是军品市场准入难;三是实行公平的竞争性采购难。如何解决这些问题,需要从军品市场准入、财税、金融、投资等方面,研究制定优势民营企业进入国防领域的配套服务,使多元投资、多方技术、多种力量更好地服务国防和军队现代化建设。

### 五、关于优势民营企业进入国防领域问题

加快推进军民融合深度发展,就是要打破经济和国防两大体系之间由体制机制、政策法规、技术标准等方面的壁垒,努力促进国防领域与民用领域的技术、人才、资金、物品、信息等要素的流动,形成双向扩散、交流融合,有效促进两大体系资源的优化配置。这里包含两个方面:一方面,要形成国家主导下以市场配置起决定作用的资源配置体系,国防和军队建设能够依托社会、依托市场,从社会有序地获取各种资源,支撑国防和军队现代化建设。另一方面,要有效破除国防体系与经济社会体系之间的壁垒,军民之间各类要素能够有效互通、互动、互补,充分发挥国家、军

队、社会资源的多重效益,使民用资源能够发挥国防效益,国防资源能够产生经济社会效益。在这方面,机场、港口、重点实验室等军地统筹利用融合的空间很大。而目前这方面做得还不够理想,需要深入研究军地重点实验室、基础设施、重要物资和人才等资源统筹利用和科学配置的思路,研究解决军地资源统筹利用的运行方式和动力机制问题,提出军地资源统筹利用的体制架构、运行机制和对策措施。

### 六、关于军民融合综合评估体系问题

军民融合的综合评估,是以军民融合的标志、标准和指标为基础和依据,运用科学的计量方法和工具,对军民融合所取得效果、效能进行的综合性评估。要深入研究形成全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格局的标志,考核评价军民融合应当建立什么样的评价标准和评价指标体系。特别是军民融合涉及诸多要素、众多领域,选择评价指标要按照经济建设和国防建设内在规律,从不同侧面反映军民融合的发展情况和融合程度。选取评价指标的口径与范围要尽量与国家、国际通行的统计标准和规范相一致,并尽量使用社会公认的准则。要深入研究如何依托现行的国民经济核算体系及统计标准,从官方统计数据和国际上公认的统计数据直接采集获得,或经过简单换算就能够应用。由于军民融合涉及军事、经济、科技、教育、能源、环境等众多领域,做好军民融合的综合评估工作难度很大,需要研究的内容很多。特别是要研究探索建立政府、军队、社会等多方参与的第三方评估机制,在国家设立的创新示范区先行开展军民融合综合评估试点工作,研究建立军民融合区域、企业、工程项目、技术评价指标体系和工具方法,研究重点领域军民融合程度、民用技术军用转化价值、民营企业参军潜力、区域军地统筹能力,以及国防知识产权成果转化、国防科技储备释放与区域经济转型升级匹配度和军工技术向民用转移转化贡献率等问题,努力探索形成军民融合发展指数和综合评价指标体系,为科学客观评价军民融合综合效益提供依据。

### 七、关于健全军民融合创新服务体系问题

军民融合创新服务,是创新服务机构以第三方的身份面向国防和经济社会领域开展技术转移、成果转化、科技评估、资源配置、战略规划、产业发展和管理咨询等服务活动。军民融合创新服务机构以独特的战略视角、跨越思维、专业知识、专门技能为基础,与各类融合主体和要素市场建立起紧密联系,促进需求牵引、资源共享、利益共享、市场运作,有利于促进军地供需对接、关键技术联合攻关,推动军民科技创新和科技成果转化,实现军地资源统筹利用和科学配置。随着军民融合由初步融合向深度融合的转变,必将催生大量战略咨询、供需对接、金融服务、综合评估等创新服务需求,创新服务领域不断拓宽,创新服务内容将更加广泛,创新服务任务将更加艰巨繁重。从当前军民融合创新服务现状看,创新服务体系不够健全规范,创新服务质量效益不够高,军地之间的对接渠道还不够畅通。一方面,民口企业不了解军方的需求,“民参军”仍然面临着各类有形的技术性与制度性壁垒;另一方面,军方也不了解民口企业有哪些适合的先进技术和优质产品,这些问题一定程度上制约了军民融合发展。应当把健全多方参与、协同合作、供需对接的创新服务体系放到突出位置,健全军民融合创新服务体系,针对军民信息平台条块分割的现状,架起连接军队、政府、军工集团、高等院校、科研院所和优势民营企业的桥梁,促进军地资源的统筹利用和共享、军民技术的交流与合作、重大关键技术协同创新,促进军地双方实现供需对接,打造军民融合创新服务新业态,从而为真正做实军民融合深度发展这篇大文章提供有效的服务支撑。

## 国内外经济学家聚议后危机时代的经济学前沿发展

5 月 29 日,由北京当代经济学基金会和上海财经大学经济学院联合主办的第三届思想中国论坛在上海举行。北京当代经济学基金会理事长夏斌、上海财经大学副校长蒋传海先后在开幕式致辞;北京当代经济学基金会副理事长韦森主持论坛。

本届论坛的主题为“后危机时代的经济学反思:不同流派的视角”,由美国哥伦比亚大学商学院教授 Patrick Bolton 作题为“微观视角的反思:监管与公司治理”的报告。他指出:所有权和控制权的分离是对资本主义的一个根本性威胁。分散的所有权将削弱大公司的经营效率,破坏权责关系。并重点讨论了长期以来被誉为典型的“孤寡股”的受监管的美国电力公司的案例。他指出,股权分散竟然取决于公司如何受到监管。简而言之,旨在降低经营风险的监管立法,如电力公司回报率监管,不能为小股东提供充分的保障;只有当监管也能够帮助降低财务风险,特别是并购风险,才能真正实现股权分散。

田国强教授指出,Patrick Bolton 教授以美国电力行业为名考察了政府各种范式,对于公司所有权集中度进行了分析,结合中国国家治理和公司治理,他谈了对治理反思和发展的三点看法:第一,治理的本质就是制度和机制的设计;第二,不能以反思抹杀经济理论的指导作用;第三,改革及其治理既要有目标

研究中心主任冯根福,中金公司董事总经理、管理委员会成员、股票业务部负责人黄海洲,清华大学经济管理学院院长钱颖一,长江商学院经济学教授许成钢等专家分别对报告进行了精彩点评。

冯根福教授认为,十八大以后我国国企改革和监管取得了一些进展,但是针对管理越位、混合所有制改革等问题,还需要制度完善。许成钢教授结合报告的案例,分析了上世纪 90 年代美国发生的电力产业去监管化现象,提出大量分散的企业所有权对于金融监管本身是一个补充品,而非是替代品。

黄海洲教授认为金融完全市场化不可

行,他结合中国国情,提出法制的重要性,认为在金融市场中监管和法规范治之间不能相互取代,必须共同发挥作用。

钱颖一教授总结了 Patrick Bolton 教授报告的主要内容,分享了我们可以从中学到什么,以及沿着这个方向继续思考和研究什么样的问题,认为报告所讨论的具体问题不仅有宽度,而且有深度,特别值得我们学习。

此外,论坛还就“新制度经济学的研究前沿:理论、方法和工具”、“宏观经济学的研究前沿:理论、方法和工具”等话题展开了学术研讨。(刘冬)