

金融支持军民融合产业发展的思路

■ 王刚 彭艳 黎森

新时期我国应着眼构建军民一体化的国家战略体系和能力,围绕军民融合产业链完善资金链,加大金融支持军民融合产业发展的力度和精度,构建“分工明确、管理高效、优势互补、效益明显”的军民融合产业金融支持体系,为军民融合产业科学发展提供“金融助推器”。

(一) 构建军民融合产业的金融布局

金融支持军民融合产业的本质是通过运用多层次、体系化的现代金融工具,有效资源配置军队、企业、市场以及中介机构等资源主体力量,为提升国家资本在军民融合产业的使用效率提供机制保证,为社会资本合理合法有效进入军民融合产业提供制度保证,为增强军民融合产业资本的保障、运用和监督提供方法手段,进而为推动经济建设和国防建设融合发展注入新的活力。当前,应着眼军民融合发展的战略布局,从职能任务、发展领域、地缘空间等维度出发,按照金融与实体对接、融资与融智结合的实施策略,构建与国家安全和发展战略相适应、与军队使命任务相匹配的军民融合产业金融资本布局。应建立完善银行、证券、保险等军民融合专营金融服务组织体系,成立金融支持军民融合专营机构、军民融合金融服务中心及团队,把专业人才、资源、信息等集中起来,出台专项政策,优化业务流程,形成银行、证券、保险等金融支持军民融合产业的合力。

(二) 耦合军工企业与民营企业关系

在军民融合产业发展中,军工企业在利用国家投资渠道保障军事需求的同时,应借助民营企业的筹资渠道,如吸收民营企业的自有资金、银行贷款、股票筹资等资本用于发展军工企业。同时,民营中小企业可参与军工企业的生产制造体系,并进行与主导产品相适应的技术研发和配套生产,以获得大型军工企业提供的资产专用性缓解当前中小民营企业融资难的问题。同时,军民融合产业中的民用中小企业由于主要靠自身资金的积累,通过银行获得贷款的难度较大。因此,地方政府应充分发挥金融机构职能,设法将金融机构职能嵌入军民融合产业发展进程中,在规范银行信贷基础上,可在政府的倡导下,设立军民融合产业发展专项基金和风险投资基金,对中小



企业特别是高科技中小企业进行扶持,使企业和本地机构(包括金融、行业协会、个人和其他团体)共同分担高风险、高投资,也共享高收益、高回报的超额利润。

(三) 健全军民融合产业的投资制度

第一,探索设立军民融合产业投资基金、风险投资基金等项目,拓宽资金筹措渠道,积极借用社会资本推进军民融合产业发展。在融资来源方面,应根据国防科技项目的保密要求,选择性吸纳专业银行信贷资金、非银行金融机构资金、民间资本等,通过拓展融资渠道、优化使用方式,加大资金对项目的支持力度,降低参与主体的经营风险,发挥基金推动军民融合产业的新引擎作用。第二,积极促进各类科技、产业扶持政策资金向军民融合产业适当倾斜,有效发挥金融杠杆和市场机制调节作用,鼓励相关企业利用新三板上市、专项发行联合债券等多种渠道融资。军民融合企业通过

上市和发行债券,能够获得直接融资,降低融资成本,也有利于企业向社会树立良好的公众形象,增强企业的信誉、信用和知名度。同时,上市后严格的监管和会计制度会促使企业完善各项管理制度,不断提高公司的科学化管理水平。第三,探索设立园区建设基金,由园区联合社会资本及园内企业共同组建基金,投资园区开发建设。通过发行企业债券、私募基金等方式,筹集建设资金,充分发挥资金杠杆的放大作用。采取市场化方式运作,立国防科技研发和成果转化应用基金,支持企业开展关键技术联合攻关,促进科研成果军民相互转化应用。建立国防科技研发准备金制度,允许企业将研发费用按实际发生额列入成本费用,降低企业的税负。第四,加强科技金融的服务支撑。依托社会金融体系,鼓励银行、券商、保险公司、创业投资公司等金融机构运用信用贷款、股权质押贷款、并购贷款、信用保险、贸易融资、知识产权质押贷款等多种金融工具,加强

对“民参军”企业的资金支持;支持中小民营企业发行信托计划、企业债券、集合票据、私募债等直接融资产品,解决融资难问题;支持民营企业通过上市、并购、重组等方式做大做强,提高企业核心科技能力。做好银行贷款的对接和落实工作,确保信贷额度的顺利实现。

(四) 健全军民融合产业的风投机制

风险投资是将资本投向蕴含失败风险的高新技术及其产品的研究开发领域,以促使高新技术成果尽快商品化、产业化,并获得高资本收益的投资方式。将风险投资机制引入军民融合产业,以其特有的功能促进企业进行技术创新,实现军民融合产业化和产品商品化。目前,世界许多国家都借助风险投资机制来促进军民融合产业的自主研发工作。应根据我国经济社会发展实际,适时引入风险投资机制,发挥其促进企业进行科技创新、加快科研成果产业化的功能。第一,由政府引导风险投资进入

军民融合产业。建立财政资金参与控股的风险投资基金,经专业机构对军民融合产业中带动性强的企业进行风险评估后,投入一定份额的资金,着力培育一批创新能力强、发展前景好、对区域经济带动性强的的高新技术企业,并调动和引导社会风险投资者积极注资和参股。第二,倡导企业、社会法人和科研机构联合组建股份制的风险投资公司,并由政府给予一定的优惠政策予以扶持。制定出台风险投资公司投资军民融合企业所获得的收益给予税收优惠,并能享受风险补偿和信用担保等优惠政策。第三,完善产权交易市场体制,规范风险投资被收购行为,规范会计、审计工作,为风险投资企业清算或破产提供公正公平的服务。

(五) 建立军民融合产业的保险政策

在军民融合企业生产中,特别是高新武器装备的研发过程中,存在着较大风险,这种风险的高失败率和失败后的高额损失,要求为企业建立高成本投入和风险管理的保障措施。产业保险能有效降低军民融合企业在生产、研发等方面的风险,它是政府为在市场经济条件下开展科技研发提供保障,委托商业保险公司或成立专门的政策性保险经营机构运用商业保险模式为军民融合企业开办的一种保险。为充分发挥保险对军民融合企业的保障功能,应着力做好四个方面工作:第一,充分利用国家保险的有关政策,建立政府主导,法律手段、财政政策、行政措施、税收杠杆等措施相结合的军民融合企业生产保险支撑体系。第二,探索政府、保险公司、国防科研机构、中介机构 and 国防科研生产企业等单位共同参与的军民融合产业保险机制。根据企业生产的业务特点、风险需求等因素,积极完善险种、完善保险体系。特别是在民营企业参与国防科研生产方面探索保险支持,不断拓展保险服务领域。第三,探索保险资金参与国防科研生产和军民融合重大科研项目投资的方式方法。第四,国家应给予有力的补贴支持。保险体现了国家对军民融合科研活动的支持力度,反映出国家的政策导向,目前许多国家都对政策性保险业务给予补贴。我国的国防科研保险工作已经起步阶段,更需要国家在法律、政策和资金上的扶持。(作者单位:陆军勤务学院,海军工程大学)

▶▶▶ [上接 11 月 19 日 A3 版]

戳穿美国自由市场经济的神话

■ 贾根良

最后,风险分摊和报酬分配的方式,如何使智慧增长导致包容性增长。从美国的经验来看,国家在不确定的、高风险的激进创新活动的早期作为风险承担者执行着企业家的职能,但是,虽然国家承担了投资的风险,但却没有得到应得的报酬,这导致了两个严重的后果:一方面,由于国家在创新成功的项目上没有得到报酬,但却在投资失败的项目上却丧失了资本,这势必减少国家在未来为创新融资的能力;另一方面,制药企业的药品高定价使出资进行应用研发的纳税人却买不起其药品,这两个严重的后果导致了创新活动中的机能失调:“投资风险社会化而投资收益私人化”,这使公私部门之间的关系变成了私人对国家“的寄生关系,以创新为基础的“智慧性增长”不仅没有导致“包容性增长”,反而成为发达国家财富分配两极分化的重要原因之一。因此,有必要改革国家投资的回报机制,使之对创新投资更多,创新更多,从而增加的就业机会也更多。

马祖卡托提出了三种可以考虑的具体措施:专利税收入、收入比例还贷贷款和开发银行。第一种措施是通过建立国家创新基金,通过专利税形式获得直接投入应用技术的投资回报,由此所获得的专利税收入将由国家创新基金用于下一阶段的创新资助。第二种措施是引入类似于学生贷款的收入比例还贷贷款,当企业的收益达到一定程度后,开始向国家提供一定比例的返还,或者国家对它支持的公司享有权益。第三种措施是采取国家开发银行的形式获得贷款收益。通过这些措施,使公私部门之间的风险承担与收益分配等价化,在公私部门之间建立起合作共生关系而非寄生关系。马祖卡托的这些建议得到了罗德里克的赞同,在他看来,“福利国家的‘阿喀琉斯之踵’在于它需要高税收,而无法刺激对创新行为的‘补偿性投资’(佚名,2015)。如果政府能够分享创新投资的收益,这就能够避免资本家成为几乎独占创新收益的创新寡头,减少社会不平等,使创新的经济成果普惠于大众。因此,现在政府应该像当年做好社会保障建成“福利国家”那样,建设“创新型国家”。

四、《企业家型国家》的启示和不足

演化经济学家佩蕾茜在《企业家型国家》一书的《序言》中指出:美国这个通常被认为最能代表自由市场经济的国家,在创新领域中却是政府干预最多的国家。拉让尼克也指出,就技术创新而言,美国政府比日本政府是更加发展型的。(William Lazonick, 2008) 正是因为这个原因,弗雷德·布洛克将美国称作是“隐藏型的发展型国家”(弗雷德·布洛克,2010)。马祖卡托和

弗雷德·布洛克都说,美国政府的这种干预在以前从没有被政策制定者或主流媒体公开讨论过,它都被“隐藏”起来了。那么,美国为什么能够把企业家型国家或“发展型国家”隐藏的这么好?弗雷德·布洛克解释说,美国政府对科技创新强有力的干预之所以被“隐藏”起来,其主要目的是为了防止保守势力的反对:“市场原教旨主义思想的成功,使其被遮蔽起来了。”(玛丽安娜·马祖卡托,2017)《企业家型国家》一书分析说,美国国防部高级研究计划局打着“国家安全”而不是“经济表现”的旗号直接从事创新活动,能源部高级研究计划局打着“能源安全”而不是利用国家力量占领科技制高点开展活动,这些做法在很大程度上都掩盖了“美国是在创新领域进行政府干预最多的国家”这种事实。

但在著名演化经济学家和经济政策史家埃里克·赖纳特看来,美国在这方面是有意识地“说一套,做一套”的:“自建国以来,美国就在两种传统之间挣扎,就在亚历山大·汉密尔顿(1755-1804)的干预主义政策和托马斯·杰斐逊(1743-1826)的:‘管的越少的政府,管的就越好’的信条之间发生冲突。亚历山大·汉密尔顿是美国1791年建立美利坚第一银行背后的关键人物,而托马斯·杰斐逊却极力反对它,并促使它于1811年关闭。随着时间流逝和美国实用主义开始盛行,这场争论以‘托马斯·杰斐逊派’去负责花哨的政治口号,而‘亚历山大·汉密尔顿派’去负责具体的政策实施而结束。”(埃里克·赖纳特,2010:18)赖纳特举了很多例子说明美国的这种两面派作风,例如,“在华盛顿特区,美国小企业委员会每年都会用联邦资金为美国私立公司提供超过200亿美元的贷款和担保。离美国小企业委员会几个街区的地方,华盛顿的一些机构——世界银行与国际货币基金组织则继续实施他们与贫困国家进行遏制的传统,不让第三世界国家拥有类似机构和制度。”(埃里克·赖纳特,2010:17)

对此,我国经历过很多上当受骗的切身之痛,大飞机项目的下马以及二十多年后又重新上马只是其中的一个突出例子。即使有了这种教训,我国仍不断被美国所欺骗。例如,在美国政府的压力下,我国在2011年取消了自主创新产品政府采购的政策,而美国当时却在执行奥巴马政府的《购买美国产品法》:2011年6月23日,中国财政部正式颁发了“关于停止执行《自主创新产品政府采购预算管理办法》等三个文件的通知”,“决定自2011年7月1日起停止执行《财政部关于印发〈自主创新产品政府采购预算管理办法〉的通知》(财库[2007]29号)、《财政部关于印发〈自主创新产品政府采购评审办



法》的通知》(财库[2007]30号)和《财政部关于印发〈自主创新产品政府采购合同管理办法〉的通知》(财库[2007]31号)三个文件”。中国没有参加WTO 政府采购协议,美国政府根本就没有权力对我国自主创新产品政府采购政策进行干涉(贾根良,2011,2012),美国政府的这种做法充分说明了其遏制中国发展的两面派作风,因此,笔者一直在呼吁我国要恢复执行《自主创新产品政府采购预算管理办法》三个文件。

马祖卡托的新著可以给我们经济理论的发展和政策的制定提供许多启示,但由于篇幅所限,这里只简单地提出三点。

第一点是本书所讨论的问题或者说创新政策问题是产业政策讨论的核心问题。在过去的三十多年中,经济理论界对产业政策问题的争论经历了三个阶段:第一个阶段是从20世纪80年代到90年代中期,产业政策的争论被研究“发展型国家”的学者所主导;第二个阶段是从1998年亚洲金融危机的爆发到2006年的沉寂时期,在这个时期,学术界主流的观点多对产业政策持负面评价;第三个时期是从2007年至今,其重要的特征就是演化经济学对产业政策的研究产生了重要影响。2007年,著名演化经济学家苏特提出,创新政策将成为产业政策研究的核心问题;(Luc Soete, 2007)赛默里、多西和斯蒂格利茨出版了相关专著。(CimoliM., G. Dosi, and J. E. Stiglitz, eds. 2009)但除了个别学者外,目前国内学者对产业政策的争论几乎从不知晓国际学术界在过去十年中的这种新进展,笔者希望马祖卡托的这本著作能对这种产业政策的争论有所触动。

第二点是美国“企业家型国家”的真相再次证明了赖纳特和笔者在多年前就已倡导的经济政策制定格言的正确性:“按美国所做的去做,不要按美国所说的去做”,我国必须奉行独立自主的政策。在国家发展战略和经济政策的制定上,我们必须透过美国政府和学术界的花言巧语以及主流的自由化理论去考察美国的现实实践,在美国,对创新的各种各样的支持比其他国家要多得多,美国国防部高级研究计划局几乎支持了所有重大的科学技术领域,但其政府和学术界却一直向别个国家宣传自由竞争和反对政府干预的学说,这种状况对其他国家的经济政策产生了严重的误导,因此,“按美国所做的去做,不要按美国所说的去做”仍是我们需要牢记在心的经济政策格言。在这方面,我国“两弹一星”计划的成功经验值得总结,该计划出台的时间不仅早于对美国“企业家型国家”产生了重要影响的美国国防部高级研究计划局的成立,而且也是不亚于美国“企业家型国家”成功的典范,但非常可惜的是,“两弹一星”的成功经验在改革开放后并没有发扬光大,我国在这方面非常值得反思。

第三点是我们需要深入研究美国“企业家型国家”的成功经验和存在的问题对我国创造“新型举国体制”提供的重要启示和借鉴。2016年5月,中共中央、国务院在新发布的《国家创新驱动发展战略纲要》中提出,要发挥社会主义市场经济条件下的新型举国体制优势,集中力量,协同攻关,加快突破重大核心技术,开发重大战略性产品,在国家战略优先领域率先实现跨越。与计划经济体制下“两弹一星”的“举国体制”存在差别,我国如何建立市场经济条件下的新型举国体制?在这方面,有许多问题值得研究,例如,我们需要对东亚发展型国家、我国“两弹一星”的创新体制(我国改革开放前的三十年同样可以称作是“发展型国家”)和美国的“企业家型国家”(也有学者称之为“新发展型国家”)进行比较研究,以充分利用我国社会主义制度的优越性。又如,马祖卡托在谈到“投资风险社会化而投资收益私人化”的解决方案时提出了三种措施,但没有提出另一种很重要的措施——也就是通过企业另找一位保护者和扶植高端价值链,而不能像我国的产业政策那样鼓励战略性新兴产业从价值链低端融入发达国家跨国公司控制的价值链,致力于发达国家价值链高端开拓中国市场。由此看来,我国不仅需要美国的“企业家型政府”,更需要笔者的新李斯特经济学。在我国,“企业家型国家”只有建立在新李斯特经济学的国家致富新原则上,才能取得成功。

毋庸讳言,马祖卡托的这本新著也存在着一些不足,其中最大的不足是对我国风能和太

阳能产业研究的不深入。这也难怪,该书有关绿色工业革命和风能、太阳能的第6-7章是在出版前在原来电子版基础之上临时新增加的,研究不深入也情有可原。但马祖卡托对我国风能和太阳能产业研究的不深入却反映出,她对笔者所关注的新国际分工对发展中国家产业政策能否取得成功具有决定性影响缺乏研究,因而注意到我国风能和太阳能产业政策存在的严重缺陷。

在旧国际分工之下,李斯特有关“出口工业制成品、进口原材料”的国家致富原则之所以成功就在于当时的工业价值链在国际上还没有分解,抓住了工业也就抓住了价值链高端。但在二十世纪八、九十年代以来的新国际分工条件下,李斯特的国家致富原则不再成立,因为无论是工业,还是农业或服务业,新国际分工主要表现为价值链的高端和低端的分工,只有抓住各产业的价值链高端,发展中国家才能像历史上的发达国家一样取得成功,因此,笔者提出了新李斯特经济学的国家致富新原则:进口价值链低端产品,出口价值链高端产品,产业政策的目的在于保护本国的价值链高端。(贾根良等,2015)

但是,我国的战略性新兴产业却是从价值链低端参与新国际分工的,相关产业政策也是鼓励参与这种新国际分工的,对其价值链高端缺乏保护,这不仅与新李斯特国家致富新原则背道而驰,反而在市场力量的作用下,使我国更有可能被锁定在全球价值链低端而不能自拔,这是我国在太阳能和机器人等战略性新兴产业上实施的产业政策之所以必然失败的根本原因,(贾根良,2013)也是在战略性新兴产业也出现大量产能过剩的根本原因。这就提出了一个很重要的问题:产业政策的制定是基于那种经济理论,是基于西方经济学的比较优势和自由贸易理论,还是基于笔者的新李斯特经济学?马祖卡托所研究的是美国不存在这个问题,因为发达国家已经处于新国际分工的价值链高端,比较优势理论适合其国情,但美国却没有实施过真正的自由贸易。然而,对于我国等发展中国家来说,面临着如何创造高端价值链的问题,比较优势和自由贸易理论都不符合国情,国家作为风险承担者和市场价值的创造者,其产业政策应该位于保护和扶植高端价值链,而不能像我国的产业政策那样鼓励战略性新兴产业从价值链低端融入发达国家跨国公司控制的价值链,致力于发达国家价值链高端开拓中国市场。由此看来,我国不仅需要美国的“企业家型政府”,更需要笔者的新李斯特经济学。在我国,“企业家型国家”只有建立在新李斯特经济学的国家致富新原则上,才能取得成功。(完)