

# 国民经济动员转型发展路径探求

■ 陆军勤务学院 朱华珍

## 一、动员资源重组

经济动员资源重组是经济动员资源管理内涵向纵深发展的必然趋势。经济动员资源重组不是地简单对经济动员资源进行解构和叠加,而是立足于现有的经济动员资源基础,发挥动员系统的功能,综合战区主战的需求,对经济动员资源进行专项集成,优化结构,提升质量和效果,达到保障增值的目标。立足我国经济动员资源配置现状,根据军队新格局,经济动员资源重组可考虑如下三种思路:一是根据战略任务需求,按作战方向配置资源。立足新成立的东、南、西、北、中五大战区,根据现有力量,将战略物资储备,国民经济动员中心等保障实体,与战区保障结合起来,统筹规划,一体布局。二是根据经济发展布局,按区域规划配置资源。根据我国经济发展“四大板块、三大支撑带”的发展布局,突破以省为单元独立配置的传统做法,以经济发展区域为单元,将跨省域的动员资源配置置于战区主战的战略格局之中。三是根据现有动员基础,按潜力基础配置资源。针对当前我国国民经济动员资源配置基础,通过整合、改进等方式,立足国家危机管理视角,根据危机的配置,使不同级别的危机事件发生时,能够针对性地调动资源。

## 二、应急应战衔接

加强应急应战衔接是贯彻落实《国防动员法》,推进军民融合发展的重要举措。应急应战衔接的目的是通过机制衔接、资源融合和信息共享,实现“应战”“应急”功能一体化建设。当前,军民融合发展中的应急应战衔接重点可归纳为三个方面:一是长远发展的衔接。按照着眼当前和立足长远的原则要求,根据可能担负的多样化任务,以及突发事件可能发生的范围、环境等,加强平战转换机制、工作协同机制、信息通报机制之间的衔接。二是计划预案的衔接。按照“整合、分类、完善”的工作思路,总体筹划各类计划预案。合理规范预案类型及其对应关系,科学统筹指挥、力量使用、处置办法、行动保障等方面的预案内容,并使之更加连贯。同时,根据时局的变化,对各类保障预案进行适时修订,确保计划预案不过时,更有针对性。三是应战应急力量的衔接。按照统一组织和管理,协调联动开展动员集结与演练活动的原则要求,在组织衔接方面,统筹应急应战力量,构建各种力量密切配合、协调联动专业保障力量结构体系;在联合训练演方面,推行实战化训练,着力加强专业保障力量与武器装备的结合;在遂行装备物资方面,按照军地统配、分级保障的原则要求,将应战应急的武器装备、物资器材等实施统一保障。

## 三、协同机制对接

协同机制对接的实质是通过加强各要素的建设以及密切各要素间的相互联系,提高军地之间在应对多样化军事行动中的联合指挥、科学行动、快速反应、兵力投送、专业保障等能力建设。当前,国民经济动员转型发展中的组织协同机制对接可考虑从三个方面:一是内部协同机制对接。主要涉及的是上下级之间的组织协调机制、信息沟通与反馈机制的对接。目前,内部协同机制主要对接的是军队内部各部门在动员工作层面的沟通与协调,通过合理调节协同组织成员的分工,最大化发挥经济动员协同的整体功能,修正、调整并完善军队上下级之间的需求提报机制,明确动员需求,使军队系统内部的动员需求信息沟通更加顺畅,动员需求信息的决策更加科学。二是外部协同机制对接。主要包括:军地之间和区域之间的协同对接。军队层面,着力加强与军委国防动员部及各大战区的对接,摸准军事需求;地方层面,不断加强国民经济动员办公室与应急管理部门的对接,扩大动员潜力数据与应急来源范围。军地之间通过领导互访、联席会议等方式来推进协同对接。国家层面,建立健全需求提报、任务对接、纳入执行和监督评估的制度机制;区域层面,重点加强军队与省级政府之间、部门之间的协同对接。三是网络协同机制对接。主要包括纵向信息链接和横向信息链接的机制对接。纵向上,加强中央、省、市、县

等各级经济动员相关部门之间进行动员信息网络的有效链接,实现动员信息决策的统一性和动员活动的统筹安排;横向上,加强军地国防动员系统之间信息网络的互联互通,使不同地区、不同部门之间的动员信息能够共享共用。

## 四、兵员保障链接

兵员保障是国防动员的一项重要任务。根据国防和军队编制体制改革的情况,军委新成立的国防动员部,主要履行“组织指导国防动员和后备力量建设职能,领导管理省军区的职能”。从国防动员部的职能来看,如何使经济动员与兵员保障实现无缝链接,是国民经济动员转型发展的重中之重。一是经济动员转型发展要契合兵员数量。按照行业划分,统计全国不同省份的兵员数量,结合动员资源布局,合理谋划兵员吃、穿、住、行、用等方面的物资数量,做到经济动员资源配置数量既不欠缺又不浪费。二是经济动员转型发展要匹配兵员素质。兵员作为应战应急的重要力量,按照战区任务要求,根据区域划分保障单元,合理配置经济动员资源,做到经济动员资源配置规模既不膨胀又不紧缩。三是经济动员转型发展要符合兵员结构。根据不同地区兵员的特点,按照行业类型划分,合理优化经济动员资源配置,做到经济动员资源配置结构既不交叉又不单一。

## 五、动员力量联接

动员力量建设是军民融合深度发展的前提和基础。作为军民融合发展的重要要素,动员力量建设具有天然军民融合优势。无论是保障打赢信息化局部战争还是保障军队参与非战争军事行动,都需要动员包括现役部队、预备役部队、武装警察部队和民兵在内的各种武装力量。根据未来作战要求,结合当前军民融合发展战略部署以及应急管理部的职能任务,在动员力量联接方面可考虑做好以下几个方面的工作。一是适应新形势要求,加强传统动员力量联接。着眼战争需求以及动员的全过程,在相关行业和领域,统编交通运输维修、医疗卫生、油料补给等专业动员保障队伍,构建“部队后勤力量、民兵保障力量、社会保障力量”于一体的动员力量体系,切实提高专业保障力量对动员能力生成的贡献率。二是适应新时代发展,加强多型动员力量协同。理论上,深化研究新型动员力量能力运行机理,按照从静态到动态、从单元到要素、从技术链接到战术融合的步骤,实现多型动员力量理论研究的突破;实践上,通过参加训练,加强交通、医疗、油料等多型动员力量的协同建设。三是适应新任务要求,加强新型动员力量建设。以动员能力生成为目标,根据战区主战任务需求,拓宽物流、海上、太空、网络等新型动员力量建设路径,优化其规模、结构和布局,推动新型动员力量的快速发展。

# 金融支持在国防领域的作用及体系构建

■ 上海财经大学国防经济研究中心 陈晓和 周可

国防是非盈利性的纯公共产品,财政支出是国防开支的主要来源。随着国防需求的提升以及军队现代化建设任务的加重,国防支出在财政支出中所占的比重越来越大,若长期依靠财政支出势必会给国民经济的发展带来负面影响。实现金融与国防建设的融合就是要打破我国经济与国防相分离的二元体制,从民间汲取资源,资本带动国防建设的发展。2016年5月,中国国防金融研究会成立大会曾明确指出,财政性国防支出已难以支撑当前国防和军队建设的需要,应当从资本层面出发,合理利用现代金融工具推动军民融合发展。美国、日本等军民融合强国的发展历程告诉我们,金融手段在军队建设、军民融合等领域作用巨大。然而在我国,国防金融仍然是一个新概念,理论与实践研究尚处于探索阶段。

国内学者从经验借鉴或案例分析等角度,梳理了美日等发达国家军民融合过程中金融工具的作用,分析了我国国防领域融资难、融资渠道与方式单一、过度依赖财政支持、市场化程度低等问题。但是缺乏对国防金融的适用性分析以及如何构建框架体系的研究,本文拟在这方面做些探讨。

## 一、金融支持在国防领域的作用

金融支持在国防领域的作用主要表现在以下几个方面:

### (一) 聚敛功能

由于军民融合产业项目不确定性与风险性较高从而导致融资难、融资贵。金融市场可以通过直接融资与间接融资的方式将市场上的闲置资金聚集起来并投入到缺乏资金的军民融合产业项目上。

### (二) 配置功能

国家政策的倾斜与国防金融市场的完善将会吸引更多资金投入军民融合产业及项目上,这有利于优化资源配置,提高资源配置效率。

### (三) 调节功能

我国军民融合产业尚处于前中期发展阶段,投资者更倾向于规避风险而选择投资其他领域。金融市场的调节功能可以起到控制或防范风险的作用。一方面,金融机构可以为企业提供完整的风险评估报告,让投资者清晰地了解风险,提高对军民融合产业及项目的风险意识。另一方面,设计完备的保险和保障业务,也可以为不同风险偏好的投资者设计金融产品,从而控制和防范风险,降低风险和损失。

### (四) 反映功能

首先,金融产品的定价受国家金融政策与发行主体对收益预估的影响,从产品定价模式能看出政策倾斜程度的改变与未来发展规划。其次,军工行业信息相对闭塞,通过金融市场的行业分析和专业人员出具的行业研究报告,投资人能够对军工行业的发展趋势与实时热点有一定了解。再次,除了代表卖方观点的研究报告外,金融市场上的各类指数、指标也能从买方的角度反映投资者对于行业发展的看好程度。最后,将市场中主体数量的增加与质量的提高有助于提高其广度,从而使金融市场更加灵活、成熟、有序。

## 二、国防金融体系构建的内容

构建国防金融体系可以从以下几方面入手:

### (一) 完善政策性金融体系

政策性金融最重要的特征就是政策性和

优惠性,其中包括专项扶持基金、政府引导基金、政策性贷款、政府担保等一切带有政策倾向的金融手段。美、日等国通过政策性金融机构为军工企业提供贷款、税收及担保等方面的优惠,吸引了大量资金投入。近年来我国部分地方政府在推动军民融合发展的过程中也出台了相关政策,包括设立军民融合产业基金,给予税收优惠或专项扶持资金。但具体工作安排还不够细,尚未形成成熟模式。建议建立若干不同侧重的金融机构,从不同角度对军民融合企业进行帮扶,以减少大包大揽带来的秩序混乱。

### (二) 创新信贷机制

目前,银行贷款仍然是军民融合企业融资的最重要渠道。促使银行提供延长贷款期限、调高贷款额度以及降低贷款利率可以有效缓解企业融资、资金周转困难等问题。完善信贷机制可以从以下三方面入手:首先,制定针对性信贷政策。在国防金融领域,建立符合军民融合企业的特定利率、授信审批、信用评级等制度,实现信贷支持差异化。其次,创新贷款抵押方式。采取多种资产抵押贷款相结合,除了土地使用权、房产等固定资产,还可以增加以动产、股权、知识产权、应收账款等为抵押的贷款项目,满足多样化融资需求。再次,承压主体多元化。在银行风险可控的前提下,将符合条件的个人或投资企业作为承贷主体。

### (三) 优化区域性股权交易市场

我国相关文件规定,区域性股权交易市场其主要功能是为:为小微企业提供融资服务、规范和培育小微企业、地方政府扶持发展平台和资本中介服务等。相较于主板创业板,场外股权交易市场具有门槛低、推荐费用低、挂牌周期短等优点,可以为实力较弱、风险较

高、发展前景不确定以及模式不成熟的小微型军民融合企业提供融资服务,是多层次资本市场不可或缺的一部分。我国区域性股权交易市场目前呈现出迅速发展、差异较大的特点,但交易制度、机制等方面尚处于探索阶段。

### (四) 发展中小微私募债

自从2012年我国证监会推行私募债以扶持中小微企业发展以来,市场容量已达万亿。相对于其他融资手段,私募债发行具有形式灵活多样、方便快捷、审批周期短、贷款期限长等特点,尤其是信息披露程度低的特点,使得私募债处于起步阶段,在军民融合领域的应用也存在不少问题,主要有认知障碍、制度不完善和模式不足等,应当强化顶层设计,出台PPP模式相关文件。

### (五) 设立军民融合产业基金

产业基金主要投资于增长潜力巨大的新兴中小企业,其特点为分摊风险、共享收益,在一些未来发展状况难以预测的产业中发挥着重要作用。近年来,我国政府相继设立了各种形式的军民融合产业基金,包括省级产业基金、军工企业产业基金以及科技阶段性或引导基金。拓宽了军民融合市场化投融资渠道,提高了企业的决策与经营管理效率。但还存在规模小、市场化程度低、质量参差不齐等问题。

### (六) 持续军工资产证券化

我国军工企业资产证券化进程逐年加快,常见模式有首次公开募股(IPO)、借壳或买壳上市以及资产注入等。军工企业资产证券化能够增强资产的流动性,获得更加有效的融资渠道、降低金融风险和融资成本。大部分集团中处于核心地位的军工资产由于各种壁垒仍未改革到位,导致整体资产证券化率较低,并呈现出发展不平衡状态。航天科工集

团与航天科技集团的资产证券化率约为20%,而中航工业资产证券化率已超过66%,但相较于美、日等国的70%至80%还有不小的差距。

### (七) 融入PPP模式

PPP模式的优势在于能够在降低风险的同时大量吸引民间资本,缓解财政紧张问题,降低政府债务比率。2014年以来,我国PPP模式的适用领域与规模逐步扩大。但我国PPP模式尚处于起步阶段,在军民融合领域的应用也存在不少问题,主要有认知障碍、制度不完善和模式不足等,应当强化顶层设计,出台PPP模式相关文件。

## 三、国防金融体系构建必须解决的几个问题

构建国防金融体系必须解决好以下三个问题:

一是弄清企业的需求与短板。不同阶段、规模、类型的企业所面临的问题是不一样的,可以根据不同问题建立相应的服务机构,出台相应的倾斜政策。例如专门设立解决征信问题或融资难问题的服务机构。

二是根据企业需求进行相应的改革。我国资本市场制度相较于美、日等发达国家不够成熟,应当进一步完善制度设计,以确保制度的科学性、合理性和可操作性,为企业进入资本市场创造条件。

三是创新金融支持方式。金融支持国防建设没有固定模式,既可以运用信贷、资产证券化、基金等方法,也可以采取私募债、PPP等形式。要在实践中不断探索、创新、发展和丰富其形式,以便形成科学、合理、系统、全面、具有可操作性的国防金融体系。

▶▶▶ [上接 A2 版]

# 新时期推进军队采购军民融合深度发展的思考

■ 陆军勤务学院军需采购系 张飞

### (二) 力量融合不够深入

军队采购的方式方法被作为军队采购制度的核心内容,国外的政府与军队采购最开始全是以“集中采购”或者是“公共采购”方式进行出现的,目前,各级采购服务站任务重、人员少、编制缺,力量融合显得尤为关键,但军队采购在统筹保障实体与社会生产、物资流通、商业服务等资源力量方面,在军地联储联储物资保障新模式的探索方面,在军地联合承担国际人道主义救援、抢险救灾等保障任务方面,军地双方的力量融合还是不够深入,导致采购力量和采购资源的集约利用程度不高。

### (三) 信息融合不够全面

军队采购中物资、工程、服务绝大多数都是在军队采购网上发布采购信息和采购公告,由于网络物理隔离和部分采购项目保密的原因,军队采购的需求信息并不能在采购市场和相关的行业内得到充分传播和公告,信息扩散范围有限性,使得军队采购供应商参与深度和广度还不够,也就导致了采购竞争不够充分,另一方面,军队采购在广泛运

用物联网、电子商务等技术手段上的不足,国民经济潜力调查掌握不足,使得军队采购机构也对采购资源市场的具体情况和整体行情把握不够。

## 二、新体制下推进军队采购军民深度融合发展的具体思路

习主席指出,要着力推进后勤军民融合的战略指导,加快形成全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格局。当前重点要抓好后勤军民融合的着力点和发力点,运用好军队采购站在军队后勤最前沿、最具军民结合性的优势地位,以点带面推动整个后勤军民融合深度发展。

### (一) 突出顶层设计,全面健全军队采购的军民深度融合机制

军民融合发展战略,需要体制、机制和政策三者组合发力、协同用力。因此,应当在军委机关统一的领导下,深入研究如何有效统筹现有各融合机构和职能的问题,加大顶层上统的力度,切实解决融合过程中各自为政、分散管理以及领导管理机构缺位、越位和错

位等问题。一方面,巩固深化与国家经济动员部门的采购保障机制融合,按照军队采购、政府支持、企业响应、市场运作的基本思路,加快建立与国家财政、商务、外交、民政部门的物资保障机制融合,通过顶层设计、对口协作,逐步做到军地工作联动、业务联接、资源联动,形成健全配套的军地一体采购保障体系。另一方面,发挥军队采购需求在国家宏观经济决策和产业政策中的调控作用,积极协商国家有关部门,建立统一管控、协同合作、联合共享的运作框架之中,整体考虑、同步安排、一并实施,增强军队采购保障在国家产业发展、战略储备、税收优惠、企业生产等方面的融合程度。

### (二) 立足军队需求,积极探索采购市场资源的深度融合模式

一方面,系统摸清市场状况,在精准掌握部队需求的基础上,全面了解国家经济社会发展、科技创新等综合实力,特别是与后勤科技、装备、能源建设紧密相关产业、行业领域的整体水平和发展潜力,掌握当前市场各种

产品最新动态,通过产品推介、产品展示、企业博览会等多种形式,收集整理最新产品资源信息,动态掌控市场最新资源和科技前沿。一方面,科学建立对接模式,要建立集中统一、运转高效的供需对接模式,形成部队用户向主管单位需求对接、主管单位报采购管理部门下计划、采购机构向部队用户户供应的保障模式,畅通对接渠道,疏通信息传导,构建立体网状的连接体系,打通从军事需求到技术创新到产业发展绿色通道,缩短需求信息传导链条,精准发挥军民双向需求对接的牵引作用,提高企业参与融合的动力和积极性,实现融合需求与供给在各个层面都能及时有效动态衔接、实时更新。

### (三) 聚焦战争要求,系统创新技术与信息的深度融合方式

军队采购军民融合的最终目标,是为了打造国家与军队保障资源共享、集约保障的超大型服务保障平台,在战时急时,迅即形成强大的采购保障体系。最基础的就是需要从科技、物流、信息等资源上,形成一体

联动、建用融合的态势,实现军地双方资源全方位整合共享。首先,在科技资源方面,综合不同区域特点、产业结构和市場潜力等因素,联合国民经济部门有重点加强区最新科技信息、资源收集,实现分类分区精准掌握。并结合市场动态实时优化部队需求,更新产品战技指标体系,确保市场与战场紧密衔接。逐步规范军用产品技术标准公示公开制度,加快推进军民两用技术的双向转化及应用。其次,在物流资源方面,以军事物流保障为支撑,以地方物流体系为依托,统筹军队战略投送和联储运力力量,借助国家综合运输网、社会物流力量,融合补充军队物流保障力量,提供由生产线到单兵坑的直达精准保障。最后,在信息资源方面,大力推行电子化采购,运用互联网、大数据、人工智能、地理信息等技术,建立完善直通市场和部队的军队采购信息平台,对外实现与国家政府采购和国防动员网络体系的安全链接,对内实现采购管理部门、采购机构和需求单位的互联互通。

(完)