

新时代优化国防科技工业布局研究

杜人淮

(国防大学 政治学院,上海201602)

摘要:优化国防科技工业布局是我国加快国防和军队现代化建设的重大战略安排,也是我国国防科技工业发展的重大战略任务。高质量发展是新时代特别是新发展阶段经济社会发展的主题,按照富国与强军相统一要求优化国防科技工业布局,主要是在高质量发展中优化国防科技工业布局。国防科技工业发展具有自身特殊规律和要求,国防科技工业布局涉及区域、能力、链环、协作和产权等不同方面,新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局,需反映贯彻和充分体现新发展理念、加快把我国国防科技工业建设成为世界一流的现代化国防科技工业和形成军民一体化国防科技工业等国防工业高质量发展要求,其战略路径主要有战略规划引领、法规政策支撑、市场机制驱动、军民协同推动等。

关键词:国防科技工业;高质量发展;布局;调整优化;战略路径

中图分类号:F403;E0-054 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9774(2020)01-0017-06

国防科技工业是事关国家安全与发展的战略性新兴产业,是实现国防和军队现代化的重要物质基础和技术支撑,是国家科技创新、高端制造和智能制造的极其重要领域。高质量发展是新时代特别是新发展阶段经济社会发展的主题,按照富国与强军相统一要求优化国防科技工业布局,主要是在高质量发展中优化国防科技工业布局。如何在高质量发展中优化国防科技工业布局,成为加快国防和军队现代化建设的重大战略任务。

一、新时代我国国防科技工业高质量发展的内涵要义

新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局,主要是基于国防科技工业高质量发展的布局调整和优化。高质量发展最初主要是指经济高质量发展,通常可从狭义和广义两个方面来理解。狭义上的经济高质量发展,强调的主要是经济发展效率

和活力的提升;广义上的经济高质量发展,既要强调经济发展效率和活力的提升,也要关注经济与政治、社会、文化、生态、军事等协调发展。当前我国的高质量发展,特指新时代特别是新发展阶段的高质量发展,具有自身特定内涵。原初党的文献中所提出的高质量发展,主要是指经济高质量发展,最早出现在党的十九大报告中。党的十九大报告指出:“中国特色社会主义进入了新时代,我国经济发展也进入了新时代,基本特征就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。”^[1]

随着全面建成小康社会第一个百年奋斗目标即将实现,我国将进入全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标的新发展阶段。新发展阶段是我国社会主义初级阶段的一个发展阶段,也是新时代的新阶段。新发展阶段的经济社会发展主题是高质量发展,我国的高质量发展已不仅仅是指经济高质量发展,而是拓展到包括经济在内的

收稿日期:2019-09-20

作者简介:杜人淮,国防大学政治学院教授、博士生导师。

方方面面高质量发展。经济、社会、文化、生态等各领域都要体现高质量发展的要求。因而国防科技工业及其布局也必须要聚焦高质量发展。然而,国防科技工业“性质特殊、使命特殊、责任特殊”,其职责使命是“支撑国防军队建设、推动科学技术进步、服务经济社会发展。”^[2]可见,国防科技工业高质量发展虽然是新发展阶段高质量发展的内在要义,但其不完全等同于其他领域高质量发展。国防科技工业高质量发展,既需要遵循高质量发展的一般要求,也需要充分反映并体现自身的特点规律和发展要求。

新发展阶段,无论哪个领域高质量发展,都有高质量发展的基本遵循和一般要求。根据习近平有关重要讲话精神,“高质量发展是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展……是从‘有没有’转向‘好不好’的发展。”^{[3]112-113}是要“实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。”以推动高质量发展为主题,必须坚定不移贯彻新发展理念,以深化供给侧结构性改革为主线,坚持质量第一、效益优先,切实转变发展方式,推动质量变革、效率变革、动力变革,使发展成果更好惠及全体人民,不断实现人民对美好生活的向往。这些方面就成为新时代国防科技工业高质量发展的基本遵循和一般要求。

可见,“能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展”“体现新发展理念发展”“实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展”是高质量发展的基本遵循和一般要求,是高质量发展的最基本要义。不仅是影响和决定着能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,而且是影响和规定着实现更高质量、更有效率、更

加公平、更可持续、更为安全的发展。换言之,能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展以及实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,都内含在体现新发展理念发展之中。可见,贯彻和体现创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,不仅是高质量发展的核心内容,而且是衡量和评价高质量发展即发展“好不好”的必要标尺。从一定意义上讲,国防科技工业高质量发展主要是贯彻和体现新发展理念的发展。

相对于其他领域而言,国防科技工业还具有自身发展的特殊规律和特定要求,其主要职责和核心使命是支撑国防和军队现代化建设,更好服务和保障国家安全。国防科技工业发展的总要求是国家建立和完善国防科技工业体系,发展国防科研生产,为武装力量提供性能先进、质量可靠、配套完善、便于操作和维修的武器装备以及其他适用的军用物资,满足国防需要。国防科技工业发展的总方针应当是国防科技工业实行军民结合、平战结合、军品优先、创新驱动、自主可控的方针。

依据国防科技工业发展的总要求和总方针,以及新时代国防科技工业发展的目标要求,推动国防科技工业高质量发展,还需要做到以下两个方面:一是按照我们党确立的在本世纪中叶把人民军队建设成为世界一流军队的强军目标要求,加快把国防科技工业建设成为世界一流的国防科技工业,形成领先高效、自主可控和安全稳定的中国特色先进国防科技工业新局面;二是按照构建一体化国家战略体系和能力的发展目标要求,加快推动国防科技工业军民一体化,形成全要素、多领域、高效益军民一体化发展格局。考虑到国防科技工业高质量发展必须是贯彻体现新发展理念的发展。新时代国防科技工业高质量发展,必然是体现新发展理念的发展、建成世界一流国防科技工业的发展、形成军民一体化国防科技工业的发展,如图1所示。



图1 国防科技工业高质量发展内涵要义

二、新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局规定性

高质量发展是新时代我国经济社会发展的主题,优化国防科技工业布局必须立足于新时代高质量发展。新时代国防科技工业高质量发展具有特定内涵和要求,新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局,既要反映国防科技工业发展要求的一般规定性,也要体现新时代基本特征和目标任务等要求的特殊规定性。

(一)优化国防科技工业布局的一般规定性

布局通常是指对事物的分布所进行的全面规划和安排。由此可将国防科技工业布局作如下界定:国防科技工业布局是对国防科技工业的分布所进行的全面规划和统筹安排,按其涉及的主要内容,包括区域布局、能力布局、链环布局、协作布局和产权布局等具体方面。

国防科技工业区域布局,主要是对国防科技工业在不同行政、经济等区域和不同战区等国防和军队建设区域的空间分布所进行的全面规划与统筹安排;国防科技工业能力布局,主要是对国防科技工业的整体系统、分系统和配套件等研制生产能力的分布所进行的全面规划和统筹安排;国防科技工业链环布局,主要是对国防科技工业产品(主要是武器装备)研制生产的全产业链(预研、开发、试制、生产、服务保障等)各环节的分布所进行的全面规划和统筹安排;国防科技工业协作布局,主要是对国防科技工业的各领域、各部门、各环节以及国防科技工业与民口科技工业相互之间协作关系的分布所进行的全面规划和统筹安排;国防科技工业产权布局,主要是对国防科技工业不同所有制(国有、混合和私有等)及其相关权属关系(即所有权、经营权、处置权和剩余索取权等)的分布所进行的全面

规划和统筹安排。

优化是指在一定约束条件下,通过不同的实施方案使原本并不合理的系统趋于合理或更加合理、不完善的系统趋于完善或更加完善,从而使系统整体的功能变得最优的过程。优化的实质是一个不断调整 and 适应过程。因而,国防科技工业布局的调整和优化,主要是指通过一定的措施使原本并不合理(完善)或不够合理(完善)的国防科技工业区域、能力、链环、协作和产权等分布不断趋于合理(完善)或使之更加合理(完善),从而使国防科技工业整体系统的总体功能变得最优的过程。其中的整体系统,既包括国防科技工业各子系统构成的国防科技工业系统,也包括国防科技工业与国家经济社会体系、国防和军队建设体系等构成国家整体系统,这里主要指国防科技工业各子系统构成的国防科技工业整体系统。

相对于其他领域而言,国防科技工业系统的功能,不仅具有经济、社会等功能,而且具有军事、安全功能,其中军事、安全功能是首要功能。因而,通过调整和优化国防科技工业布局使其整体系统功能达到最优,就是要做到军事、安全功能优先或为首要,经济、社会、军事、安全等总体功能最大;与此相适应,国防科技工业系统所要实现的效益,也不仅包括经济、社会等效益,而且还必须包括军事、安全效益,其中的军事、安全效益是其优先效应。因此,调整和优化国防科技工业布局,还要求军事和安全效益优先或为首要,同时兼顾经济、社会等效益,实现综合效益最高。

综上,优化国防科技工业布局的总体要求,就是要通过调整优化国防科技工业总体布局,实现整体系统最优、总体功能最大、综合效益最高。国防科技工业布局及其主要内容和优化总要求,大体上如表1所示。

表1 国防科技工业布局及优化一般规定性

布局	主要内容	优化布局要求
区域布局	经济、行政、战区等不同区域分布	整体系统最优:国防科技工业各子系统构成的国防科技工业系统和国防科技工业与国家经济社会体系、国防和军队建设体系等构成国家整体系统的组合最优;
能力布局	复杂系统整体、分系统和配套件等研制生产能力分布	总体功能最大:军事、安全功能为首要,经济、社会、军事、安全等总的功能最大;
链环布局	预研、开发、试制、生产、服务保障等全产业链不同环节分布	综合效益最高:军事和安全效益优先,兼顾经济、社会等效益,实现综合效益最高。
协作布局	国防科技工业内部协作关系及其国防科技工业与民用科技工业间协作关系分布	
产权布局	国有、混合和私有等不同所有制及其权属关系分布	

（二）新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局规定性

国防科技工业是一个极其特殊的产业领域,在高质量发展中优化国防科技工业布局,不仅要遵循国防科技工业高质量发展的一般和特定要求,而且要充分体现优化国防科技工业布局的一般和特定要求。国家统筹规划国防科技工业建设,坚持国家主导、分工协作、专业配套、开放融合,保持规模适度、布局合理的国防科研生产能力。如前所述,国防科技工业布局不仅限于科研生产能力布局,还包括区域布局、链环布局、协作布局和产权布局等。因而,新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局,需要使区域布局、能力布局、链环布局、协作布局和产权布局等各方面统筹协调和相互兼顾。

优化国防科技工业布局特殊规定性,主要是由新时代对国防科技工业高质量发展的特定内涵和要求决定的。综上所述,新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局,就是要按照新时代国防科技工业高质量发展的要求,按照贯彻和充分体现新发展理念、加快把我国国防科技工业建设成为世界一流的现代化国防科技工业和形成军民一体化国防科技工业的发展要求,不断调整国防科技工业区域、能力、链环、协作和产权等分布和组合,使国防科技工业整体系统最优、总体功能最大和综合效益最高。

三、新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局战略路径

新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局,促进国防科技工业整体系统最优、总体功能最大、综合效益最高,需要着眼国家发展全局,立足全面建设社会主义现代化国家特别是国防和军队现代化建设目标,按照统筹兼顾国家安全利益与发展利益、促进国防实力和经济实力同步提升、推动构建一体化国家战略体系和能力、服务和推进构建新发展格局等时代要求来谋划和推进,其战略路径主要有战略规划引领、法规政策支撑、市场机制驱动、军民协同推动等。

（一）战略规划引领

新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局,战略规划引领是重要前提。调整和优化国防科技工业布局的战略引领,涉及国家和军地军民的不同领域、行业、部门等发展战略规划。为了更好发挥战略规划引领作用,避免各方面战略规划的相关

内容和规定出现相互矛盾、冲突等问题,客观上需要对国家和地方制定的经济社会发展总体规划,依据军地军民各专项规划进行统筹协调,确保国防和军队建设和经济社会发展各方面的重大需求战略规划上下衔接、全面贯通和相互协调,同时要增强各个方面规划的约束力和执行力,引导和促进国防科技工业区域、能力、链环、协作和产权等合理分布调整和优化组合,使国防科技工业高质量发展的布局优化真正落到实处、取得实效,确保国防科技工业整体系统最优、总体功能最大、综合效益最高。例如,“一五”时期,我国政府通过制定战略规划对苏联援建的156项重点工程建设(实际施工项目工程为150个)进行统筹协调,在我国不同地区布局了44个军工企业,其中包括12个航空工业、10个电子工业、16个兵器工业、2个航天工业、4个船舶工业,国防科技工业的这一布局总体上较为合理,较好地反映了国防建设和经济建设协调发展要求。

新时代优化国防科技工业布局,事关国家发展全局,是极其复杂系统工程,涉及国家安全与发展、富国与强军、经济与国防,以及军地、军民等方方面面关系。因而,新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局,更有必要充分发挥好战略规划引领作用。具体实现形式主要包括如下三种思路。(1)把优化国防科技工业布局有机纳入国家和地方经济社会发展规划,从国家和地方经济社会发展(包括国防和军队建设)全局上统筹国防科技工业布局,就如何在高质量发展中优化国防科技工业布局问题做出总体战略部署。(2)依据优化国防科技工业布局总体战略部署,分别就如何在国家和地方制定的军民一体化发展、区域发展、产业发展、科技发展以及军队建设等相关专项规划中,就如何在高质量发展中优化国防科技工业布局做出具体部署。(3)依据国家和地方经济社会发展规划及其军民一体化发展、区域发展、产业发展、科技发展及国防和军队建设等相关专项规划的战略部署,对国防科技工业的区域、能力、链环、协作和产权等布局进行必要调整,引领国防科技工业区域、能力、链环、协作和产权等布局同经济社会、国防和军队现代化等建设发展战略方向、战略目标、战略部署、战略任务等相衔接,同国家经济社会发展的经济结构布局、区域发展布局以及国防和军队建设布局等的调整优化相协调。

（二）法规政策支撑

新时代在高质量发展中优化国防科技工业布

局,法规政策支撑是重要保证。法规政策包括法律法规和政策制度两个方面。其中,法律法规主要是国家有关立法主体制定和颁布的相关法令、条例、规则和章程等法定文件,强化法律法规支撑在高质量发展中优化国防科技工业布局,主要是发挥法律法规的权威性、强制性和稳定性等作用,也就是通过有关法律法规确立相关的义务性、禁止性和授权性等规范,采取强制性方式和手段促使国防科技工业资源或主体进入或退出国家所期望的区域、能力、链环等,推动和实现国防科技工业区域、能力、链环、协作和产权等布局优化。政策制度主要是政府等部门制定的实施扶持、鼓励等政策,强化政策制度支撑在高质量发展中优化国防科技工业布局的保障作用,主要是发挥政策制度的指向性、引导性等作用,促使优化国防科技工业布局相关主体,基于利益驱动主动将资源投向国家所期望的区域、能力、链环等不同领域,或者通过制定实施处罚、限制等政策,促使优化国防科技工业布局相关主体,基于规避或减少损失主动回避和退出国家所期望的区域、能力、链环等领域,从而推动国防科技工业区域、能力、链环、协作、产权等布局的调整和优化。尽管法规和政策对调整和优化国防科技工业布局都具有保障支撑作用,但两者作用形式和作用效果有所区别,实施中需要合理配置。

高质量发展背景下,我国尚未建立比较完善的调整和优化国防科技工业布局的法规政策体系,充分发挥法规政策在高质量发展中优化国防科技工业布局中的支撑作用,就需要健全和完善相关的法规政策体系。具体实现形式主要是如下若干思路。(1)健全和完善相关的财税和金融等政策支持体系。中央和地方财税金融机构需对国家鼓励国防科技工业重点布局的区域、能力、链环、协作和产权等,采取必要的税收减免、退税、奖励等财政政策及其专项贷款、贷款贴息和减息等金融政策,支持、鼓励和引导在高质量发展中优化国防科技工业布局。(2)完善相关的投融资政策支持体系。加快形成多元化、多层次、多渠道投融资政策支持体系,形成“项目共建、风险共担、利益共享”的风险投资机制,科学布局国防科技工业混合所有制改革和军工企业股份制改革等,更好支撑在高质量发展中优化国防科技工业布局。(3)推进相关的法规制度改革。全面统筹军民标准计量等系统,积极推进一体化标准计量体系建设,提高军民产品技术的通用性,全面深化保密资格认定、许可生产、承制单位资格等

制度改革,畅通国防科技工业资源开放和流动渠道,不断提高资源配置效率效益,为在高质量发展中优化国防科技工业布局提供更有有力保障。

(三)市场机制驱动

新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局,市场机制驱动是强大动力。调整和优化国防科技工业布局,其实质就是资源的空间和时序的流动与配置。市场机制成为人类社会发 展迄今最为有效的制度安排,市场的利益导向和价格信号作用能为资源合理流动和有效配置提供强大动能。因而在高质量发展中优化国防科技工业布局,就需要充分发挥市场机制驱动作用。发挥市场机制的驱动作用,主要是使市场对资源配置中起到决定性作用。也就是要立足军地军民需求全局,充分尊重价值规律,依靠价格、供求、竞争等机制作用,驱动国防科技工业资源在不同区域、能力、链环和不同科研生产主体、不同所有制单位等之间合理流动,实现国防科技工业资源有效配置,促进国防科技工业整体系统最优、总体功能最大、综合效益最高。依托市场机制驱动在高质量发展中优化国防科技工业布局,主要是利用市场的选择、联系、刺激、促进和信息传导、结构调节等配置资源功能,发挥价格、供求、竞争等机制的引导、激励和约束作用,促使军工企事业单位积极主动调整其资源在不同区域、能力、链环等合理分布,从而在高质量发展中优化国防科技工业布局。

通过市场机制驱动在高质量发展中调整和优化国防科技工业布局,其具体实现形式主要是如下若干思路。(1)充分发挥价值规律作用。通过有效引入竞争、全面深化价格形成制度改革、推动产权制度改革等,加快破除制约军工资源开放流动存在的各种利益藩篱、制度壁障、政策阻碍,使军工企事业单位在保障军事安全和军事利益等前提下,促进军工企事业单位之间和军工与民口相关单位之间相互开放和资源对流,使市场竞争机制、价格机制和供求机制等调节作用得到充分发挥,既发挥市场机制激励功能,又发挥市场机制倒逼功能,不断提高调整国防科技工业布局的资源配置效率,加快在高质量发展中优化国防科技工业布局。(2)不断健全和完善市场环境。市场机制的有效发挥离不开健全和完善的市场环境,这就需要建立统一开放的要素产品等市场体系,营造公平公正的市场秩序,建立健全的一体化市场信息共享平台等,不仅要为调整和优化国防科技工业布局解决信息不全面不

对称等问题,畅通资源流动渠道,而且要为调整和优化国防科技工业布局提供公平竞争和互利共赢的市场环境。改革开放以来,我国市场环境不断优化,通过市场驱动调整和优化国防科技工业的区域、能力、链环、协作和产权等布局取得一定成效。为了更好发挥市场机制的驱动作用,更好地在高质量发展中促进国防科技工业布局优化,还需进一步健全和完善市场环境。

(四)军民协同推动

新时代在高质量发展中优化国防科技工业布局,军民协同推动是必然选择。随着现代科技特别是信息技术和人工智能技术等快速发展,国防科技与民用科技、国防工业与民用工业、国防生产与民用生产等之间的界限越来越模糊。尤其是随着我国一体化国家战略的实施和加快推进,国防科技工业与地方经济社会、国防科技工业与民用科技工业等发展越来越紧密地结合在一起。一方面地方政府和民口企业需要利用国防科技工业在技术、人才、设备等独特优势发展经济,另一方面国防科技工业也需要利用地方和民口企业的资源、市场等优势提升和发展自己。通过军民协同和一体化推进,必然推动国防科技工业布局的重大调整,进而促进国防科技工业区域、能力、链环、协作和产权等合理分布和优化组合。军民协同推动国防科技工业布局调整和优化,其实现方式主要有几个方面的考虑。一是地方政府(或民口部门)主导。即由地方政府(或民口部门)主动联系军工部门单位(主要是军工集团有限公司)洽谈并签订战略合作协议,鼓励支持军工集团或成员单位到当地投资或同当地企业开展合作。二是国防科技工业系统主导。即军工部门单位(主要是军工企事业单位)主动找上地方政府(或民口部门)联系和商谈,取得地方政府支持并签约合作事宜,在当地进行投资或同当地企业开展合作。三是军工民口双向合作交流。即军工和民口相关部门单位在平等互惠基础上进行交

流合作,进行相互投资或合作开展科研、生产、经营等活动。

通过军民协同推动在高质量发展中调整和优化国防科技工业布局,其具体实现形式主要包括如下思路。(1)充分贯彻和体现新发展理念。军民协同推动国防科技工业区域、能力、链环、协作和产权等布局的调整和优化,既要促进国家经济社会等方面创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展,也要促进国防和军队建设的创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展,从而加快促进国家各方面高质量发展。(2)聚焦建设世界一流国防科技工业。军民协同推动国防科技工业区域、能力、链环、协作和产权等布局的调整和优化,必须通过军民产业的协调发展把国防科技工业建成领先高效、自主可控、稳定可靠的产业,从而为加快把人民军队建成世界一流军队提供有力支撑。(3)实现安全与发展的统一。军民协同推动国防科技工业区域、能力、链环、协作和产权等布局的调整和优化,既要体现国家的安全利益,也要体现国家的发展利益,按照国家安全与发展相统一推进国防科技工业整体系统最优、总体功能最大、综合效益最高。也就是说,军民协同推动国防科技工业布局调整和优化,不能只强调地方和民间经济的发展需要,片面追求经济效益和地方民间经济发展,也不能完全不考虑地方和民间利益,否则就难以激发和释放军民协同推动优化国防科技工业布局的动力和活力。

参考文献:

[1]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.

[2]领会精神 担当使命[J].国防科技工业,2014(3).

[3]中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:人民出版社,2019.

[责任编辑 张明之]