

西安军民融合发展中保密资质法律问题分析

高燕

西安培华学院 陕西西安 710125

【摘要】 我国一直以来都非常地重视推进经济建设和国防建设的协调、有效发展，西安一直以来，都是我国军民融合发展的重要地区。“军民融合”理念的核心是资源配置，目的是为了建立一个开放、可持续的有机发展体系，并且能够有效地解除“军”与“民”之间存在的长久以来的固有阻碍，使得比如像民间企业这种市场主体，能够有资格能够参与到有关军事的事务生产中来。但是，民企参与到军工产品的生产中，并不就意味着因此会降低军方保密标准，或把军事涉密的领域完全地打开、开放，保密与放开关系的实质是：军民融合中的安全与发展中存在的重要问题。为此，就需要为“民参军”的法律门槛设置一道“安全阀”，即法律中明确规定的民参军“保密资质”问题，将本身不具备保密能力或者存在泄密可能的民企排除在外，目的是做到既能够确保国家的秘密安全不被泄露，又不会影响到民参军发展的有效、可持续推进。所以，我们必须努力构建起我军民融合中的保密资质法律制度，这就是我们所谓的“安全阀”。

【关键词】 军民融合；保密资质；行政许可；法律问题

十九大以来，在我国“民参军”构建的步伐明显地加速，我国军民科技的协同与创新发展也在加速推进中完善。同时，我国的发展和改革委员会在“关中平原城市群发展规划”中明确提出了：在军工单位共同汇聚的西安这座城市，将以全面改革创新的目标为牵引，围绕着军工产业链培育和创新链的全面布局，统筹与推进军工、科研创新机制的改革步伐，最终，是要加快我国军工与科技资源优势向创新优势产业的全面转化，并且，推动和打造“军、民”深度融合、发展的优秀示范区，能够成为区域产业链发展中的又一个创新。例如，这道“安全阀”（具体规定的保密资质）过紧，就会在很大程度上限制市场主体适当准入门槛；过松，则会造成一定的军事机密泄密风险，并且，给国家安全造成严重的损失。^[1]因此，我们必须努力构建、运用好“保密资质及管理”这一重要的法律制度，也只有这样才能更好地深入推进改革，同时又能确保国家秘密与安全，最终，保障我国“军民融合战略”工作的顺利、长久有效地推进。

一、军民融合的实质与困境

军民融合发展存在诸多的困境，军民融合的实质与困境：

(1) 实质—其实我国军民融合发展问题的实质问题就是“资源整合”，关键则在于需要破除军民二元分离的结构，建立起一个包容开放又能够充分竞争的发展体系。国家，要努力地推动资源整合，提高整体效益；军方，引入民企竞争，打破传统军工企业垄断，激励军方技术发展；军工企业，多为国企，关注“军转民”的问题，而民参军使其独享变成共享，部分利益会被剥夺；民企，通过参军，获得新的机遇。(2) 困境—信任，军民长期处于割裂状态，不会一蹴而就，需要一个相互认可和信任的过程；利益，利益切割和分配是目前最大的瓶颈，尤其对于军工企业而言，军民融合等于分掉了它们的蛋糕；规则，是法规林立，前后矛盾，缺乏基本法，尤其需要配套的具体操作指引。

二、西安目前军民融合中民参军的具体模式及现状

西安目前军民融合中民参军的具体模式为：已经初步形成了军民融合发展的基本模式，并且通过建立比如现代公司治理结构，引进优质外部战略投资者参股，形成“国有资本+民间资本+自然人”的多元化持股模式。“军民融合”的核心，就

是要把我们国家的军队现代化建设和国防建设，有机地融入到社会经济浪潮中来，可以提供较为充足的深度融合资源和动力。2018年，中央军民融合办公室，正式举办了我国关于“军民融合发展”成果报告会议，深入学习、贯彻习近平总书记关于“军民融合发展”的重要论述，并且传达学习了中央军民融合发展委员会、全国军民融合发展工作座谈会的会议精神。要求，全面推进科技、经济、教育和人才等的各个领域中，贯彻军民融合的全面落实。

1. 两种模式

(1) 市场契约—军工企业或者军方委托、服务和买卖。

(2) 组建企业—混合所有制，2016年年底，我国中央经济工作会议要求加快推进军工集团企业等的混合所有制改革，目标是综合提高企业的优势竞争力以及人员奖励、激励政策等具体措施，最终实现全面提升我国军工产业整体经营、运行的效率价值追求。从2017年开始，我国逐渐地启动了两批次央企混改试点运行机制，而军工中央企业是本次重要试点的对象。目前，西安市民参军企业的数量从起初的90多家；到2017年底，已经增加到了400多家；到2020年时候，西安新增了1000多家国家级的高新技术企业。

因为只要混合所有制才能够深度合作。二者的资源整合到一家企业之中，不再是服务于被服务的市场关系，而是合作伙伴之间的关系。

2. 目前现状

民企和军方几乎没有股权合作，无法与军工企业之间形成竞争关系。目前，只能跟12家军方集团下属的子公司、科研机构合作，成为军工企业的供货商或技术支持下游方。这种合作其实并非真正的混合所有制，只是比市场契约模式更紧密而已。

三、西安军民融合发展中保密资质法律门槛问题分析

1. 保密资质的意义

保密资质（格），是国家对于武器装备等科研生产单位所具备的最基本保密能力的综合评价与认定，同时，也是我国民企所应当承担的，在涉及到有关国家军事秘密武器装备的产品中，在科研、生产任务中所要求必须具备的基本条件。

(1) 民参军的“安全阀”，保密资质（资格），是军队技术秘密的“安全阀”，也是民参军的一道防线。

(2) 行政方面的许可,主要是指:能够承担涉及国家军事机密的武器装备产品,在具体的科研、生产任务中参与的民营企业,应当根据其所承担的任务或者项目中涉及到的最高秘密级别,依法进行程序申请,经过严格的审查制度和保密资格认定,然后可以被确定为相应等级所对应的涉及到军事秘密的武器装备科研生产单位保密资格。从性质上,这属于是“行政许可”的范畴,一是属于事先审查;二是面向所有涉及到“民参军”的市场企业主体;三是属于资格审查方面的规则。虽然,实践中一直存在关于涉军武器装备产品的科研、生产单位保密资格标准和具体的评分机制,但是问题在于,审批机关的自由裁量权力太大不宜与确定性的引导,应该信息透明,引导民企如何申请保密资质。

(3) 保密资质阻碍了民参军积极性

第一,民参军的一项必要成本。申请成本大,需要特殊辅导,甚至,由公司代理,收费达到50万元,甚至高达百万元之多。第二,容易混淆了“保密”与“涉密”这两个概念。如果仅仅是涉及到所研究的项目、产品等数量、背景用途等方面涉密的,是不需要专门来申请保密资格的。第三,在实践中,去努力提高军工产品等的保密等级。第四,由于一般民企都只能拿到二级保密资质,因此,核武器、机要装备等,尚处于完全垄断状态;战斗机、装甲车、大型水面舰艇等领域则属于寡头竞争。民营企业能够参与国防领域,主要以军民通用设备、一般元器件、零部件为主。

2. 对申请保密资质条件的评价

(1) 条件过于形式化,很容易被规避

申请保密资质的市场企业主体,不能具有外商(包含港澳台地区)控股或者直接投资的情况存在,比如如果间接持股,那么是否需要穿透的问题?如果通过隐名持股的方式,那么这样是否合法?这是一个值得讨论的重要法律问题。还有,比如通过间接投资方式的外方投资者,以及一起参与人出资比例超过20%,企业本身按照规定要求是不符合办理军工保密资质

格的。最后,就是没有境外永久居留权或者长期居住许可的主体,要求不能与境外(包含港澳台地区)人员存在婚姻关系,否则,这些主体也就没有申请我国军工保密资质的法律资格。

(2) 与保密资质没有直接关系的条件

民营企业只有成立三年以上,才能够办理我国军工保密的资质。例外,比如军方在急需的情况下,此时比如刚好,市场企业主体所能够生产出的产品是国内唯一具有生产能力和资质的厂家,或者属于国际领先企业但不满三年的情况下,也是符合办理我国企业军工保密资质的。但是,这其实只是一个业务标准而已,与保密资质之间的关联性不大。比如,曲线救国—收购一个三年以上的企业,然后进行各种工商信息的变更,或者是反向收购,进入该三年企业之中。

(3) 混淆业务能力和保密能力

办理我国军工保密资质,要求市场企业主体必须得要具备较高级别研发能力和具备符合产量要求的一定的生产能力,例外,军队一方比如在急需某一种军工产品的时候,那么对于一些不涉密而且数量不多的需求产品,也可以在经销商中采取收购的办法取得。所以,曲线救国,就是可以采取收购的方法,也是其具体取得的条件。

因此,^[1]我们必须都得要对于“深入推进西安军民融合保密资质(格)的改革”问题,深入了解、全面认知,并且能够高度重视。全面、高效地全面推进西安军民融合长久、持续的发展。所以,我们必须全面地贯彻习近平强军思想,深入实施国家军民融合长久、有效发展战略内容,能够在西安这个重要地区领域,全面开创我国军民融合发展新局面、新高度,也为实现中国梦、强军梦提供更加坚强、有力与有效的相关制度层面的重要法律依据与支持。

基金项目: 本文属于2019年度西安培华学院校级科研项目阶段性成果,项目名称西安军民融合发展中保密资质法律问题研究,项目编号:PHKT19053.

参考文献

- [1] 贯彻军民融合发展战略,保密资质怎么发挥作用?[N]. 军民融合, 2019-02-11.
- [2] 宋笛. 军民融合产业效应初现 [N]. 经济观察网, 2020-01-03.
- [3] 唐林辉. 对推动军民融合发展战略深下去实起来的几点思考 [J]. 国防, 2018 (11).