

经济调整与 国防工业转产

〔美〕约翰·E·林奇等 著

兵器工业出版社



经济调整与国防工业转产

〔美〕约翰·E·林奇等著
潘孝先 王惠民 毕爱芳等译



兵器工业出版社

(京)新登字049号

内 容 简 介

自第二次世界大战以来，美国历经了三次由战争状态到和平时期的转变。本书较全面地介绍了美国在三次转变时期经济调整的政策与措施。总结了国防工业由军品市场转入民品市场所采取的战略，具体地分析了“多种经营”战略与“转产”战略的概念与差异，以及运用这两种战略所取得的成功经验与失败教训。为便于比较，作者还研究了欧洲国家军事工业转产的经验。本书可供经济计划部门和国防工业部门的决策人员、管理人员、计划人员、研究人员以及其他有关人员参考。

经济调整与国防工业转产

潘孝先 王惠民 毕爱芳等译

兵器工业出版社 出版发行

(北京市海淀区车道沟10号)

各地新华书店经销

大兴京南印刷厂印装

开本：850×1168 1/32 印张：9.375 字数：237.916千字

1992年2月第1版 1992年2月第1次印刷

印数：1—1400 定价：6.60元

ISBN 7-80038-529-9/F·36

译者的话

由战争状态转入平时时期，国民经济和国防工业如何调整是美国经济界长期反复探讨的课题。经济学家对此进行了深入的研究和探讨，发表了大量的论文和著作。1987年，以约翰·E·林奇为首的一批经济学家编撰的《经济调整与国防工业转换》(Economic Adjustment and Conversion of Defense Industries)，便是众多论著中比较典型的一本新著。它内容全面，材料丰富，分析透彻，观点鲜明，所论述的问题，对我国国民经济和国防工业的深化改革具有很大的参考价值。

本书从多方面总结和探讨了由战时到平时的经济调整和国防工业转换的理论、政策与措施，重点分析了军事工业多种经营与转产的概念和差异，以及成功经验和失败教训，同时也研究了平时时期工业动员准备问题。全书共分15章，每章论述一个问题，独立成文。为使读者全面了解美国经济界对军事工业调整与转换问题的观点，本书所附的大量文献摘要亦全文译出。

本书由中国兵器工业第二一〇研究所第一研究室组织翻译。本书与编者、前言、第一章、第二章由潘孝先、王惠民翻译；第三章、第五章、第八章、第九章由刘凯阳翻译；第四章、第六章、第七章由徐永真翻译；第十章、第十一章由李明翻译；第十二章、第十四章、第十五章由王世兰翻译；第十三章由徐瑾翻译；注释与文献汇编由毕爱芳翻译。全书由赵南陔总审校。

本书内容涉及面广，译者水平有限，不妥之处敬请读者指正。

本书的出版得到国家计委国防司陈德弟同志的热情支持和中国兵器工业总公司发展规划局王立新同志的大力帮助，在此致以衷心的感谢。

在出版过程中还得到中国兵器工业总公司李占民、周佳平、陆洪洲、薛义流、朱兆良、尤德理、许凌云、梁清文等有关领导同志的关心与支持，在此一并表示谢意！

本书与编者

25年来，由于军工厂的削减和军事基地的关闭，使美国上百个社区的经济受到了影响。

笔者追踪了4个社区在大型军工厂削减之后和100个社区在军事基地关闭之后的经济复苏过程，分析了由军品生产到民品生产的过渡情况。

主张经济转产的倡议者们提出，要重新利用军工厂设施在1—2年内生产出民品。对此，笔者调查了军工厂生产民品的市场潜力后认为：开发、试验和销售一种全新产品是一个复杂过程，至少需要5年时间。笔者还探讨了经济发展技术在州和地方一级的适用程度，调查了西欧军转民的方法，研究了工人转业计划，分析了经济转产方法在美国难以赢得社会支持的原因。

上述研究系统地阐明了解决军工厂关闭和职工失业的综合性方案。本书的重点在于强调以社区为基本单元的经济调整活动的重要性。本书对关心减轻军工厂或民用厂关闭造成的影响的人们或地区也有参考价值。

约翰·E·林奇是美国国防部长办公室负责经济调整的副主任，同时也是弗吉尼亚州费尔法克斯县经济发展局成员。

前 言

1984年11月，美国国会要求审议经济转产方案的可行性，这就促使本书编者去思考普遍存在的工厂关闭和工人失业方面的问题。

过去15年，笔者作为国防部经济调整办公室成员，除了参加那些因军事基地关闭和合同削减而受到影响的广大社区的工作之外，还有幸以弗吉尼亚州费尔法克斯县经济发展局的市民的身分参加所在社区的经济发展的实际工作。此外，还参加了费尔法克斯东南发展公司改造原美国1号公路的工作；参加了北弗吉尼亚地区（503区）发展公司的工作；参加了为了迅速发展该县50号公路的1—66路段而规划一个新的县中心城乡的工作。

上述城市的经济发展工作范围很广，包括筹集扩建新厂的资金，考虑新行政机构的重新布局和认证，扶持小型公司的发展，以及开通主要公路的接口等。工作有时十分艰难，然而，社区的经济发展却取得了令人满意的成就，在应用全国范围的经济发展的实践经验方面也取得了一些经验，因为“那里是我的家乡，我的家就在那里，我可以利用我公文包中装有的各种经验”。

15年以后，笔者作为中央和地方工作的双重参加者，曾提出一个在地方较易实施的、能提供就业岗位和投资环境的经济发展方案。然而遗憾的是，实践证明经济转产这一措施难以取得成功。但是，凡参加经济发展实际工作的人不得不怀疑，解决综合性工厂重新开工的简单方案是否存在？因为解决这类问题除了要依靠地方的社区领导和要有首创精神外，还要更多地依靠私人投资。

本研究使笔者得到一个重要的启示：作为社会和国家经济，我们没有获得足够的关于社区如何有效地解决工厂关闭和经济混乱问题的基本材料。

这些年来，许多社区几乎都经历了工厂关闭和大量裁减职工

的痛苦。新闻媒介对导致工人失业问题及其不幸境遇虽给予充分注意，但这些社区如何切实挽回地区的困难局面的系统报导却不多。

为此，向国会提出“经济调整和转产”报告的几位作者感到，该报告附录中所列的资料对社会将是适用的。作者们还认为，提出一个综合的最适宜的社区恢复方案，将有助于解决未来不论是军工厂还是民用厂关闭的困境。

为使本报告公开出版，我们曾受到罗伯特·劳纳、查普曼·考克斯、劳伦斯·科布、戴维·伯塔、迈克尔·戴维斯、罗伯特·吉列特，以及经济调整办公室官员的特别鼓励。Westview出版社的苏珊·麦克查恩也为本报告进行了特别的指导和帮助。

在向国会撰写报告中，作者们参考了总统经济调整委员会设置的特别任务中间机构所提的意见，获益匪浅。总统经济调整委员会由下列人员组成：安德鲁·亚查斯、理查德·亚历山大、理查德·阿梅里加、罗伯特·贝尔德、威廉·巴特、约翰·比奇、罗杰·贝兹底克、威廉·戴维斯、保罗·登普西、保罗·迪肯斯、丹·加利克、韦德·加特林、洛尹·海斯、李·赫维希、戈登·霍布斯、休·诺克斯、菲利普·曼德尔、布鲁斯·麦克道尔、约翰·帕斯尔、约翰·史密斯、丹·塔夫脱、杜克·威尔逊、弗雷德·扬等人。作者们对威廉·德莱尼所提供的关于工人援助计划方面的专门材料深表谢意。

研究经济调整和转产方案的最初动因是由国会议员罗纳德·德勒姆斯和他的同事罗伯特·布劳尔，以及众院武装部队委员会的官员约翰·拉利促成的。

作者们希望本书能推进从事经济开发的其他学者和实际工作者能把注意力集中在社区如何调整才能应付未来工厂关闭和工人失业的局面上来。

约翰·E·林奇

目 录

第一章 绪论	
约翰·E·林奇.....	(1)
第二章 国民经济中的国防开支	
约翰·E·林奇.....	(12)
第三章 调整和转产政策	
约翰·E·林奇.....	(27)
第四章 几种武器系统对国防就业的影响	
约瑟夫·V·卡特赖特, 小爱德华·A·特罗特.....	(43)
第五章 国防工业削减后的社区经济调整	
艾伦·格雷格曼, R·列奥·彭尼.....	(51)
第六章 军事基地转民用的经验	
约翰·E·林奇.....	(70)
第七章 公司多种经营和转产的经验	
小罗伯特·W·德格拉斯.....	(80)
第八章 欧洲的转产经验	
伯纳特·尤迪斯.....	(109)
第九章 工业工厂的重新利用与转产	
詹姆斯·劳森.....	(115)
第十章 一般工业工厂的重新开发过程	
罗伯特·艾迪.....	(122)
第十一章 国防工业的民品市场机遇	
詹姆斯·劳森.....	(141)
第十二章 州—地方经济发展计划	
米莱斯·弗里德曼, 德博拉·卡伯特森.....	(159)
第十三章 援助和安置工人的经验	
简·库利克, 查尔斯·费尔柴尔德.....	(173)

第十四章 转产：一种死胡同的战略	
戈登·亚当斯.....	(200)
第十五章 结论：对主要工厂关闭的处理	
约翰·E·林奇.....	(213)
注释与文摘汇编	
伯特伦·布朗.....	(223)
附录A 第12049号总统命令.....	(286)
附录B 总统论国防增长的影响.....	(288)
作者介绍.....	(290)

第一章 绪 论

约翰·E·林奇 (John·E·Lynch) ,

国防工业的调整与转产在美国经济界已有过多次讨论，是一个翻来复去的老问题。1953—1954年朝鲜战争的停战以及1968—1972年越南战争的结束都推动了对这一问题的广泛讨论。讨论的主题是如何以最有效的手段把战时经济的军费开支过渡到平时经济的军费开支，以及如何帮助各个受影响的社区和失业的工人。

1981—1985年间，由于里根政府在和平时时期制订了空前扩大的防务计划，因而极大地阻碍了对国防工业调整与转产政策的讨论。但是不久，由于通货膨胀以及Graman-Rudman修正案，国会于1985年的春夏两季作出了限制五角大楼1986财政年度国防预算增长的决定，于是又重新开始重视美国经济调整和转产政策的问题。鉴于有些个别社区已经完全成为未来从事特种武器系统生产的社区，裁军的拥护者们又重新把重点集中在按国家能力大幅度调整防务开支上。

国会关于转产的调查提案

最近又重新注意了转产和调整的讨论，这个讨论和1985年8月国防部长以及总统经济调整委员会向国会提交“经济调整与转产”的报告是相呼应的。该报告是按国会议员罗纳德·德勒姆斯的意见以1985年国防授权法案为根据，由参、众两院议会委员会提出的。参、众两院的调查提案要求国防部长分析在“国防部内成立经济转产办公室的可行性”。国会在转产援助计划建议的指

示中指出：

国会考虑了一个重新调整的援助计划，这个计划应该提出能有序地进行经济调整的方法。所谓有序的经济调整应该做到：

（1）工人、社区和工业的混乱状态减少到最低的程度；（2）把核武器生产领域中的技术、管理和工人的技能转到民品生产中来；（3）对那些因重新调整而受到影响的人员提供经济和社会服务方面的帮助。

国会的调查提案认为，设在华盛顿的转产办公室（拥有足够的能提供援助的资源）应该主要负责鉴别和指导原军工企业的设施和军事基地的重新使用，并能对失业的军工厂工人提供特别的援助。国会调查提案还针对战后和战术核武器的削减，努力寻求新的民用领域，以迅速和顺利地达到就业和恢复经济的目的。

在撰写给国会的报告时，单独地聘用了一部分在经济发展领域中有专长的专家。目的是：（1）介绍社区如何提供新就业机会的广泛前景；（2）论证较大型工厂关闭后调整社区经济的最佳方案；（3）论证重新利用已关闭工厂的方法。

在呈送国会的报告中，重要的是从总体上提出寻求和探索社区经济发展的途径。因此，编者们的也把有关材料汇编在本书中，以便使这一部分材料对未来那些可能面临工厂关闭和大量失业的社区提供有用的信息。

国民经济中的转产与地区性转产

国会关于转产调查提案中提到的“经济转产”一词是针对地区或微观经济领域中重新利用国防工业设施或援助失业工人的那些计划而言的。这一类的转产与第二次世界大战、朝鲜战争、越南战争等结束之后所进行的从战时军费开支到平时军费开支的全面转产是不相同的。关于在国民经济中进行的宏观经济转产的各种财政的和金融的政策将在第二章中作重点讨论。

转产与经济调整之间的差异

国会关于转产调查提案中建议的“经济转产”计划与现行的国防经济调整计划，其重点是完全不同的。后者是由总统经济调整委员会提出的，它是针对那些因国防计划的重大变更而受到冲击的社区所进行的调整。

“转产”一词已成为解决国防工业削减以及社区和工人受冲击问题的专用名词。该名词是由裁军派建议的，它是为了：

提前制订一项现时从事军品生产的工人和设施在停产和减产 后转为民用的方案。

制订计划，以应付和平一旦到来……。转产的关键是制订预先计划，特别是设在军事工业内的互用委员会所制订的预先计划。转产意味着提前 1—2 年就重新设计出从事民品生产的蓝图。转产还意味着重新培训管理人员、工程师和一部分生产工人。

除了现有的联邦地方援助计划之外，转产还包含着援助军工厂工人的专项计划以及重新利用国防工业设备或基地设备的专项计划，转产方案将独立管理由 50 个州和全国大约 5400 个经济发展组织提出的经济发展援助计划。

经济转产方案还表明，国防冲击和主要业务变换从本质上来说是完全不同的，它对经济的影响可能更为严重。

裁军派强调转产，他们把转产作为减少整个国防预算和弥补关键武器系统削减的补救措施。正如第二章讨论的那样，部门之间的国防经济调整计划证实：即使在一定范围内稳定或增加国防预算，一些特殊的社区和工人也可能受到冲击。经济调整计划通常是逐个地为受冲击的社区制订一项恢复计划，以说明每个社区受不同冲击的不同状态。

转产和私方投资

在美国的经济领域中重新利用工厂和开发新产品通常是私方的责任，但是为生产新产品而决定改造工厂或扩建新设施（以代替废旧的工厂设施）则是共同的责任。1985年，私方以高度分散的方式对新工厂和新设备进行投资，投资总额达3850亿美元左右。企业家对新工厂的投资和新产品的开发通常是根据对这一特殊工业进行专门调查之后才确定下来的，投资应和这一工业的市场“前景”紧密相连。

转产措施表明，在重新利用原军工厂过程中，政府干预可能更为稳妥，甚至能够产生比现有市场经济更为满意的结果。由于华盛顿州支持军民互用的计划方法，所以提出转产的部门对新开发的民品将会一视同仁并给予补贴。由于政府干预严重地背离了私营经济，其转产方案要把正规的“工业政策”应用于军工厂的重新利用上，这与通常为民品生产而进行的工厂投资是有区别的。在某种程度上，转产措施还应包含政府对民品生产的指导与管理。

转产和“多种经营”是有区别的。多种经营是一个公司进入新市场的一种战略。这种战略是有针对性开发新产品的经营战略（或是通过在所希望的领域购买另一家公司的方式，或是应用本公司的技术和长期研究市场的经验）。公司的多种经营通常要考虑从一种民品市场到另一种民品市场的转移，如同从军品到新民品市场的转移一样。多种经营存在于美国整个经济之中。

转产是否可行是问题的焦点

就国防工业而言，转产意味着背离了州和社区的正常经济发展进程。转产对解决工厂关闭问题无疑是一种有吸引力的措施。

这种措施简单地讲就是组织一个劳工管理军转民互用委员会，在1—2年时间内，选定、开发并销售新的产品。如果转产措施能够有效解决军工厂的关闭，那么这种措施也适用于解决汽车、纺织、钢铁、机床以及其他处境困难的行业的工厂关闭后面临的困境。问题是我们不知道过去转产是否可行，但愿转产在未来能够有效地解决工厂的关闭问题。

转产后的结果与转产前的设想是直接矛盾的。以往的分析家在这方面所作的分析表明，用转产的方法弥补武器系统的减产，其成功的记载是微乎其微的。位于加州View山（硅谷）的经济转产中心主任最近坦率地说：“我们这个中心为转产进行了10年的努力，但迄今尚无国防公司转产民品取得成功的范例”。

最后，一些论述经济调整与转产方面的文章指出，通过转产方法而开发的产品在市场上销售失败的事例值得引起注意。事实上，论述转产的文献无法举出哪怕是一种转产的产品在今天的市场上取得成功的事实。

由于上述事例有限，为了进一步研究问题，我们曾要求12位积极主张转产的倡导者举出一些转产取得成功的特殊事例。回答有三种，但均未提供转产取得成功的实例。第一种回答是：“经济转产的目标不明确”是联邦政府和军品合同商对转产兴趣不浓的原因。第二种回答是：建议转产胶片。第三种回答是：提供一份关于怎样制订全国有效转产计划的简要计划。

经济调整不同于转产

呈交国会报告的主要论点是，地区经济的恢复和军工厂的重新利用，其过程往往非常复杂，它实质上要求社区参与进来。因此要缩短工厂重新开发产品的过程是相当困难的，因为经济转产倡导者们要求在1—2年的很短时间内就开发出全新的产品。

受国防冲击或民用工厂关闭影响的社区，通过加强本地区经

济发展规划，取得了重新就业方面的成就。在过去的国防经济调整中，已取得成功的社区一般是通过专门扩大企业或通过市场销售加强地区工业发展来逐个重新使用原有的设施的。

在美国经济中，新增的就业岗位（在第三章中重点论述）大量地存在于新扩大的小工厂或大企业新建的分厂之中。经济正常发展的那些地区要充分重视促进企业的扩大和发展。最近几年，这些州在促进经济发展方面特别积极，同时在解决工厂关闭和地区经济失调方面也起到积极的作用。

经济调整和地区经济发展需要长期艰苦的努力。要建立和维持一个有效的社区组织；要制订明确的恢复经济发展的战略；要保持现有的企业；要关心和扶持新成立的公司；要保证扩大企业所需的资金来源；要提供主要社会福利；要分区规划和发展工业区域，对于设在华盛顿的经济转产办公室来说，即使得到受冲击的工厂互用委员会的支持，要完成这些社区经济发展任务也是困难的。

在美国，经济发展具有很强的竞争性，许多社区都十分注意加强自身的竞争能力。如果民用厂或军工厂突然倒闭，最有效的方法就是积极地把现有的地区经济发展规划提到应有的地位加以实施。

本书各章的构成

在第二章综合地探讨了国防开支在经济中的重要性，同时也讨论了二次世界大战、朝鲜战争、越南战争之后由战时到平时的转产经验，第二章还讨论了在总统经济调整委员会带动下，对受国防冲击的社区所进行的经济调整过程。

第三章介绍了转产所需的政策范围，同时讨论了国家工业政策的要点。本章还讨论了在美国经济发展中就业能力的增强（1960年以来新增的就业岗位达4400万）以及主要依靠小型企业

和大企业新建的分厂来增加就业岗位的问题。解决工厂关闭或失业，最重要的是增加就业岗位。另外重要的一点就是充分估计把重新安排就业的工作分散到各个社区或一个工业社区的困难。转产措施主要是重新利用原有的工厂，它与社区的企业发展和就业的增加无太大关系。

第四章介绍有关战术核武器或战略核武器工厂就业问题的重要性。这一章由国防部长办公室所属的经济调整办公室的约瑟夫·V·卡特赖特和商业部经济分析局的小爱德华·A·特罗特两人所编写。本章论证了造成有关重要武器系统的地区性影响是由于各个社区与国防部签订的主要合同引起的。

除了大约95—100家大型军工总装厂之外，第四章的分析还指出，国防合同通常是由生产民品的工厂完成的。因此，对许多生产民品的工厂来说，要单独地区分出“与国防有关”的工人则是难以做到的。所以要单独设一个完全为“与国防有关”的工人的福利系统则是非常困难的。

第五章分析了堪萨斯州的威奇塔、阿拉巴马州的亨茨维尔、马萨诸塞州的唐顿、马里兰州的黑格斯敦等四个社区经济恢复经验。这四个社区在70年代和80年代初因重要国防和宇航项目承包合同的削减而陷入困境。本章由城市经济发展全国委员会的艾伦·格里杰曼和R·列奥·彭尼编写。

这四个社区经济恢复经验着重强调了成立社区范围的经济调整机构、制订经济恢复的总体战略、加强经济发展计划和提高社区新工厂竞争能力等。本章还着重介绍了过去15年中关于加强州经济发展计划的重要性。

第六章概述了100个社区重新利用前军事基地的各种经验。这些社区在前国防机构安排了138838个新文职人员的就业岗位，以代替失去的93424个国防文职人员的就业岗位。因此，重新安排文职人员工作的经验代表了可最广泛适用的国防调整经验。

但这种军事基地重新利用的经验是来自于不同于转产倡导者

们所提倡的观点的。经济调整过程是通过专门扩大企业或通过市场销售加强地区工业发展来逐个地充分重新使用原有的设施。

小罗伯特·W·德格拉斯在第七章分析了卡曼公司、阿克瑞克斯公司、英格尔斯造船厂和雷锡昂公司以前所进行的由军品市场到民品市场的三项合作的多种经营计划，同时也分析了70年代由波音直升机公司和罗尔工业公司进行的两项合作转产没有取得成功的结果。德格拉斯着重指出，占领一个新工业民品的市场实际上需要5—10年的时间。他还指出，转产一种全新的产品实际上需要政府给以长期的财政补贴，他认为，在预测未来民品市场时，政府补贴是靠不住的。

美国经济界常常引用一些欧洲国家和企业的经验来支持新的转产设想。欧洲许多国家的经济结构比美国更为集中，但是欧洲国家的企业不论是转产军品还是开发新的民品都没有成功的转产经验。在第八章中，位于博尔德的科罗拉多大学教授伯纳德·尤第斯修正了他以前关于欧洲国家转产方面的研究，以便证实欧洲国家最近也没有为美国经济界提供任何关于转产成功的希望。

假定有一种适用于转产的新技术，而且国防合同商的工厂也能真正应用这种新技术来生产新民品的话，那么一旦作出取消某种武器系统的生产，则合同商即可应用这种“第二类”技术或互用技术来生产这种新的民品。这个假定是巴特莱纪念研究院的詹姆斯·劳森提出的，并在第九章中作了分析。该研究院是一个熟知新技术进步的工业布局评价研究院。劳森和巴特莱的结论是，采用新技术的转产措施能取得成功的结果也是极其有限的，而且没有经济效益。

第十章论述了一般工厂重新发展的过程。该章由方托斯公司的罗伯特·艾迪编写。方托斯公司是一家全国公认的工业布局评价公司。第十章还评估了印第安纳州东芝加哥的布劳-诺克斯铸造厂的生产能力，这是一家比较老的大型国防制造商。根据第十章所论述的综合性工厂重新利用的过程，方托斯公司认为，重新