



“研究军事、研究战争、研究打仗”专论

# 紧扣使命任务强化军费战略管理

■周炎明

## 要 点 提 示

今年两会公布我国2018年的国防费预算为11069.51亿元人民币,增长8.1%。通过数字我们可以看到:与世界发达国家相比,中国政府一贯注重控制国防费规模,按照国防建设与经济建设协调发展方针,根据实际需要,合理确定国防费。怎样管好用好有限的国防费,优化国防费结构,提升国防费效益,保障军队实现更高质量、更高效益、更可持续发展,是一道永恒的课题。

## 打通军费战略管理链路

从军费投入到军事能力生成,主要经历需求、规划、预算、执行、评估等基本环节,环环相扣、相依相制。其中,需求是牵引,规划是主导,预算是龙头,执行是主体,评估是保证。解决资源配置与备战打仗相脱节、军费管理效能不高的问题,关键要以预算为龙头核心,建立系统化流程化的资源配置机制,打通资源投入与军事能力需求、战斗力生成之间的链路。

打通军事能力需求与资源投入之间的链路。军事能力需求取决于国家利益和国家安全战略目标,体现为国家军事能力目标和战斗力指标。军费投入以军事需求为牵引,有什么样的军事能力需求就应有什么样的军费投入规模结构,以满足相应战斗力指标生成。打通军事能力需求与军费投入之间的链路,关键要建立完善具有我军特色的规划计划预算制度,以规划计划主导军事资源配置,以精准的资源配置保障规划计划的贯彻实施。在规划环节,主要依据军事能力需求提出资源配置的总体意见、优先发展的重点领域和重大项目,为部队建设和资源投入提出宏观指导;在计划环节,主要以“路线图”的方式将规划进一步细化为具体的项目计划,明确重大项目实施的目标要求、时间节点和责任主体等,为统筹安排资源提供直接依据;在预算环节,主要将规划计划所明确的目标要求和建设事项转化为资源投入安排,并精准地用数字化的语言表达出来。规划、计划与预算三个环节,只有实现了既相互衔接又相互制约,才能实现军事能力需求与资源

投入之间链路的畅通。

打通资源投入与战斗力生成之间的链路。从军事资源投入到战斗力生成,也应是一个畅通完整的链路,包括预算编制、预算执行、绩效评估等基本环节。在预算编制环节,进一步完善预算项目论证评审制度,以规划和具体的项目计划为依据,将符合规划要求的项目纳入预算重点安排,确保按照规划计划精准配置资源。在预算执行环节,进一步强化预算的严肃性权威性,加强预算执行的监督检查,形成内外结合、全覆盖、全过程的多维度预算执行监控制度体系,确保花钱办事讲规矩。在绩效评估环节,结合规划中期、规划结束检查评估和审计评价等,建立全过程、多层次、差异化的经费绩效评价标准和评价标准,使预算编制有目标、预算执行有监督、预算完成有评价、评价结果有运用,确保“花钱必回效、低效必问责”。只有预算、执行与评估三个环节相互衔接又相互制约,才能确保资源投入与有效生成战斗力、落实管理责任有机结合。

## 提高军费投入战略效益

随着我国军费投入的适度增长,怎样科学管理、提高效能,管好用好宝贵的军费资源,确保有限的经费用在该用的地方,用出效益来,是全面推进国防和军队现代化急需解决的重大问题。

完善项目预算制度,使项目投资更加科学。坚持先论证后规划。按照作战需求,开展战略筹划和系统论证,综合分析各项目作战效能与经费开支情况,提出项目建设需要并列入规划;根据项目所确定的建设任务跨部门配置资源,把分散的任务统筹协调起来,把分散的资源整合利用起来。坚持先评审后入库。设立预算项目库,使预

算项目库成为预算调控的“阀门”。将达到论证深度的项目列入预算项目库,并根据轻重缓急以及建设必要性可行性进行排序,优先安排序列靠前项目,未入库项目一律不安排预算。坚持先概算后预算。针对项目审批存在时滞、单位年度预算不完整的问题,可考虑严格概算编制程序,在规划确定之后、年度预算工作开始前,进行项目可行性研究并同时编制项目经费概算,提高预算的精细化程度。

完善资源配置体系,使供应保障更加精准。做好经费标准与保障需求的衔接。把握经费供应、消耗和管理的内在规律,依据使命任务、编制实力和财力可能合理确定经费标准模型,并根据形势变化及时调整经费标准,使经费供应保障既满足日常维修维护和事业工作的需要,又不造成经费沉淀结余。搞好部队实物供应保障,按照战时保障要求确定部队的实物供应范围,按平时保障需求确定部队实物供应数量,集中采购统一供应物资,科学确定工程、物资、服务集中采购目录清单,合理制定部队资产物资编配标准,按照实物余缺确定物资供应,根据物资供应确定预算投入,建立科学精准的资源配置体系。统筹利用增量和存量资源。加大闲置营区、训练场地、装备器材等资源的跨单位、跨部门统筹协调力度,能利用存量资源的就不增加投入,能统一规划集约建设的就不分散铺摊子,防止无效投入和损失浪费。

探索全过程绩效管理,促进军费向战斗力有效转化。牢固树立绩效理念,坚持军费开支事前、事中、事后全过程绩效管理。重大项目 and 重大领域建设应有明确的战略目标,通过可量化、可衡量的形式对预期军事效益、政治效益、经济效益、社会效益等进行设定。坚持多方案分析对比,在满足军事需求的前提下,优先选择成本低、费用少、收效好的项目方案,避免重复上马立项。重视重大项目实施的中期检查评估,分析修正偏差,必要时调整项目预算,确保实现项目经费的绩效目标。逐步推行重点领域、重大项目经费使用绩效后评价制度,作为落实主体责任的重要依据。要将绩效评价结果作为对负有领导管理责任的工作人员实施行政问责的依据,对其“功过”进行评判,并给予奖惩。

(作者系军队财务研究中心总干事、陆军勤务学院教授)



延伸阅读

## 外军如何实施军费绩效管理

提高军费使用效益是军费管理的最终目标,也是军费政策制定的重要落脚点。发达国家军费投入表明,如果没有科学的军费绩效管理作保证,军费投入越多,效益可能就越低,浪费也就越大。为此,发达国家军队强调“用企业家的精神”管好军队,按照效果、效率和效益相统一的绩效原则管理军费,在提高军费使用效益上上进行了一系列探索,形成了一套较为规范的军费绩效管理方法。

一是实行规划计划预算执行与绩效一体化的军费绩效管理。世界主要国家军费预算制度以美国国防部实行的规划计划预算执行(PPBE)制度最具代表性,为世界许多国家所效仿。PPBE在资源配置方面具有优秀的系统整合基因,它将持续纳入系统的全过程,实现了规划计划预算执行与绩效一体化管理。在规划环节明确战略目标。通过颁布国家安全战略、防务战略等战略规划文件,明确国家安全、国防建设和军队各部门建设发展的战略目标,作为军费配置的基本依据。在计划、预算环节制定年度绩效计划。依托专业系统分析机构,对各部门申请项目进行评估,按照国防建设的总体战略目标,从战斗力标准出发确定优先发展项目,减少部门利益争夺带来的重复建设和闲置浪费问题,最终形成目标任务、责任单位与资源安排相统一的绩效计划和国防预算申请。在执行环节引入绩效报告制度。采用项目评级(PART)、“红、黄、绿”三色等级评分卡等方法,从项目和部门两个层面对军费绩效进行动态评估,根据评估结果对责任单位进行督导,并对长期低效项目进行调整、压缩或取消。

二是建立内外结合、全程覆盖的军费绩效监管体系。绩效监管是加强军费绩效管理、提高军费效益的关键环节。发达国家军队非常重视军费绩效监管,通过采取内部监管与外部监管相结合、部门绩效监管与项目绩效监管相结合、过程监管与结果监管相结合的方式方法,构建了全过程全覆盖的军费绩效监管体系。在监管主体上,除依托专业分析评估机构实施内部监管外,还充分发挥第三方监管等外部监管作用,对军费管理进行全程问责。避免军方既当“运动员”又当“裁判员”而造成的暗箱操作、跑冒滴漏,打破了“自拉自唱”的格局,对于确保评估工作的公正性、客观性和权威性有着重要的现实意义。在评估节点上,每个季度、财年中期或财年结束,组织评估小组根据规划目标文件和预算文件等规定的绩效指标和标准值,从经济性、效率性、效果性等方面对军费使用情况进行全方位评价,以对各单位执行预算的情况实行跟踪管理和全程监督,既增强了职能部门提高经费使用效益的动机和压力,也提升了项目支出决策的科学化水平。

三是强化军费绩效评价结果的反馈与运用。军费绩效评价结果反馈和应用是军费绩效管理的目的。将绩效评价的结果作为预算资源分配的依据,而不是按照投入或者过程来分配资源,有利于建立资源分配和实施结果相互作用的绩效管理机制。在发达国家军费绩效管理,无论评价方法和比例如何,所有部门与项目均可根据绩效评价的分数分为优、一般和差三类,作为评估项目优劣的直接依据。当绩效评价结果未达到预期预算具体执行单位和财务部门,要求前者根据绩效评价结果,作为对绩效评价项目负有领导管理责任的工作人员实施行政问责的依据,对其“功过”进行判断,并给予相应的奖励或惩罚。要求后者将绩效评价结果作为下一年度财政分配方向和安排部门预算的重要依据,凡绩效评价结果好的项目,在下一年度安排预算时给予优先考虑,既有可能被纳入下一个财政年度预算方案继续获得持续的财政支持,也对新的同类项目能否进入未来预算具有参照意义,而评估结果不好的项目,对绩效差劣的要进行通报,在下一年度安排预算时要从紧约束,甚至对未同类项目能否纳入预算都有负面影响。通过强化绩效评价的结果运用,逐步建立了绩效评价结果与项目安排、预算编制相结合的军费绩效管理制度,从源头上控制低效支出,避免重复建设。

(孙邦栋、元红花)

## 热点冷说

●军费向战斗力的转化,就是从货币状态的物质资源转化为军事人力、武器装备、军事设施等战斗力要素,进而耦合成战斗力的过程。提升军费向战斗力的转化效率,实际上就是要找出并破解分配、供应和支付三个环节中的瓶颈。

军费是军队建设的重要物质基础。在国防和军队改革全面推进的重要历史时期,怎样才能把军费花好用好、更好地服务备战打仗?就这一问题,记者近日采访了陆军勤务学院有关专家。

记者:提升军费向战斗力的转化效率,重点需要关注哪些方面?

李英成(陆军勤务学院教授):军费向战斗力的转化,即以货币状态转化为战斗力要素,主要通过分配、供应和支付三个环节来实现。提升军费向战斗力的转化效率,实际上就是要找出并破解这三个环节中的瓶颈。

在分配环节,重点是要按照需求牵引规划、规划主导资源配置的要求,加紧建立完善能够精准对接需求、将有限资源最大化地转化为战斗力的制度机制,确保军费重点保障在新型作战力量建设、先进武器装备研发、新型军事人才培养、军事训练、战备设施建设和边远艰苦地区部队上。在供应环节,就是要借鉴地方财务共享中心等先进理念,通过制度创新和技术创新,尽可能地缩短资金供应链条,推动资金供应的“扁平化”;尽可能地减少结算报销环节,提升结算报销效率。在支付环节,就是要把握未来信息化发展趋势,由当前的采购具

体商品服务向采购供应商拓展,重塑军队集中采购体系和集中支付体系,尽可能地把财务在支付环节的信息流、物流和资金流压缩至最短。

记者:基层部队是战斗力生成的基本单元,怎样使军费更好地服务保障好基层部队建设?

毛飞(陆军勤务学院副教授):一是放财权。随着体制编制调整优化,基层部队担负的战备训练任务更加繁重,需要应对和处理的矛盾问题也会更多,这就必须进一步下放财权。基本的原则是,财权与事权要相匹配,也就是说应该由哪一级定的事,决策权就放到哪一级;应该由哪一级安排的任务,就用哪一级的经费来保障;应该由哪一级管的事,结算审批权就放到哪一级。

二是理关系。首先要处理好项目经费与标准经费的保障关系。项目经费就是按照项目申请审批取得的经费,标准经费则是按照全军统一标准供应的经费。现行管理模式下,我军项目经费审批权限高、周期长、申报复杂,导致一些日常性维护维修项目经费保障有所滞后;一些本可以集中供应保障的事务,目前则通过标准经费供应由基层分散办理,影响了供应保障效率。可以考虑,把经常性规律性的维持性开

支需求,调整到标准经费进行保障;目前由基层分散建设购置、可以由军委或军种集中建设购置的开支需求,列入项目经费集中保障。

三是顺渠道。军费保障的一个基本要求就是实行分类集中统管,相同性质的经费应尽量归口到一个渠道保障,这样有助于提高经费保障的针对性和有效性。但实际管理过程中还存在着多头领报的问题,一些与战斗力生成不直接相关的开支甚至过多挤占了事业经费。比如,演习中的伙食补助,有的从训练经费中保障,可否考虑从生活费渠道统一解决?一些必要的训练设备器材,应考虑统一研制列装、统一配发部队,减少部队重复研发、重复设计和重复采购的情况。

记者:怎样认识当前一些单位反映“钱不好花、不敢花”的问题?

汪周松(陆军勤务学院副教授):党的十八大以来,随着正风反腐力度不断加大,军队财经管理越发科学严格,一些钱过去能花好花,现在不能花、花不了,一些单位预算执行率较低,经费结余结转量较大,个别单位领导甚至不愿审批花钱的事项。对于这些问题,需要一分为二地看待。一方面,对于那些过去为了好大喜功、铺张浪费所花的过头钱,现在不花,实际上是杜绝了浪费,挽回了损失,

堵住了跑冒滴漏的“口子”,军委持续加强财经管理就是要达到这种“釜底抽薪”的效果。另一方面,如果该花的钱不花、该办的事不办,导致项目建设进度迟缓,战备训练、官兵生活保障不力等问题,实际上是消极懒政、缺乏责任担当的表现,不仅应当坚决反对,还要严肃追责。

建设世界一流军队需要花钱的地方很多,敢于干事创业还要科学花钱办事。这方面,需要不断完善财经法规制度,把好钢用在刀刃上。一是要立起预算的权威。把谋划事业发展与筹划经费开支结合起来,一个单位一年要办哪些事,都要在预算中详细反映出来,把账算准算细算在前头,使预算由“毛估”向“精算”转变。二是要细化法规的尺度。制定政策法规和经费标准宜细不宜粗,尽可能明确到具体开支内容,哪些钱能花、哪些钱不能花、哪些钱履行了什么程序可以花,一目了然,便于各级把握。对于全军难以统一明确的经费开支,明令禁止开支的内容,让预算单位根据全军统一要求和单位实际情况去细化开支内容,明确履行相应的审批备案手续,即可作为开支依据,避免统得过死影响单位应急保障。

三是要区分责任的边界。党委管财责任,主要体现在审议和决策

■本报记者 许三飞