



世界典型国家 国防费管理研究

Research of Typical National Defense
Expenditure Management

邱蜀林 廖永东 主编



军事科学出版社

世界典型国家 国防费管理研究

SHIJIE DIANXING GUOJIA GUOFANGFEI GUANLI YANJIU

邱蜀林 廖永东 主编

军事科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

世界典型国家国防费管理研究/邱蜀林,廖永东主编. —
北京:军事科学出版社,2014.5

ISBN 978-7-80237-689-2

I. ①世… II. ①邱…②廖… III. ①国防费—管理
—研究—世界 IV. ①E144.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 064176 号

书 名:世界典型国家国防费管理研究

主 编:邱蜀林 廖永东

责任编辑:刘彦龙

封面设计:倪春昊

出版发行:军事科学出版社(北京市海淀区青龙桥 100091)

标准书号:ISBN 978-7-80237-689-2

经 销 者:全国新华书店

印 刷 者:北京鑫海达印刷有限公司

开 本:700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张:18.75

字 数:321 千字

版 次:2014 年 5 月北京第 1 版

印 次:2014 年 5 月第 1 次印刷

印 数:1~1500 册

定 价:37.50 元

销售热线:(010)62882626 66768547(兼传)

网 址:<http://www.jskxcbs.com>

电子邮箱:jskxcbs@163.com

主 编：邱蜀林 廖永东
副主编：李永久 王 刚
编 者：付义清 蒋 艳 王祥山
方 明 张 奕 石志广
张利亭 曹延中 兰永明
刘敬立

目 录

绪 论	(1)
第一节 基本概念及内涵	(1)
第二节 研究目的及意义	(7)
第三节 研究内容	(12)
第四节 研究方法	(13)

上 篇

第一章 世界典型国家国防费规模与结构	(19)
第一节 影响国防费规模和结构的主要因素	(19)
第二节 国防费规模	(29)
第三节 国防费结构	(39)
第二章 世界典型国家国防费管理体制、机制与法制	(47)
第一节 概述	(47)
第二节 国防费管理体制	(50)
第三节 国防费管理机制	(53)
第四节 国防费管理法制	(56)
第三章 世界典型国家国防费管理内容与方法	(59)
第一节 国防费管理内容	(59)
第二节 国防费管理方法	(74)
第四章 世界典型国家国防费管理特点	(83)
第一节 坚持战略需求主导	(83)
第二节 强化集中统一领导	(86)

第三节	预算管理方法科学	(88)
第四节	审批拨付程序严格	(90)
第五节	保障信息公开透明	(92)
第六节	评估监管体系健全	(94)

下 篇

第五章	美国国防费管理	(101)
第一节	美国国防费管理概况	(101)
第二节	美国国防费规模与结构	(117)
第三节	美国国防费管理体制、机制与法制	(126)
第四节	美国国防费管理方法与内容	(132)
第五节	美国国防费管理特点	(144)
第六章	俄罗斯国防费管理	(147)
第一节	俄罗斯国防费管理概况	(148)
第二节	俄罗斯国防费规模与结构	(150)
第三节	俄罗斯国防费管理体制、机制与法制	(159)
第四节	俄罗斯国防费管理内容与方法	(164)
第五节	俄罗斯国防费管理特点	(178)
第七章	英国国防费管理	(181)
第一节	英国国防费管理概况	(181)
第二节	英国国防费规模与结构	(184)
第三节	英国国防费管理体制、机制与法制	(193)
第四节	英国国防费管理内容与方法	(195)
第五节	英国国防费管理特点	(200)
第八章	印度国防费管理	(205)
第一节	印度国防费管理概况	(205)
第二节	印度国防费规模与结构	(207)
第三节	印度国防费管理体制、机制与法制	(217)
第四节	印度国防费管理内容与方法	(220)

第五节 印度国防费管理特点	(221)
第九章 日本国防费管理	(224)
第一节 日本国防费管理概况	(224)
第二节 日本国防费规模与结构	(226)
第三节 日本国防费管理体制、机制与法制	(236)
第四节 日本国防费管理内容与方法	(248)
第五节 日本国防费管理特点	(257)
第十章 以色列国防费管理	(260)
第一节 以色列国防费管理概况	(260)
第二节 以色列国防费规模与结构	(263)
第三节 以色列国防费管理体制、机制与法制	(270)
第四节 以色列国防费管理内容与方法	(273)
第五节 以色列国防费管理特点	(275)
第十一章 世界典型国家国防费管理经验教训	
对我国国防费管理的启示	(278)
附件 1 2001 ~ 2010 年世界主要军事大国 GDP 总量表	(285)
附件 2 2001 ~ 2010 年世界主要军事大国国防预算表	(286)
附件 3 2001 ~ 2010 年世界主要军事大国武装力量显示表	(287)
参考文献	(288)

绪 论

国防费是国防和军队现代化建设的物质基础,对保障国防协调稳定有序发展具有基础性、战略性的作用。国防费的投入与使用,不仅从“量”的方面制约国防和军队建设的规模和结构,而且还从“质”的方面影响国防和军队建设的效益与发展,并最终影响国家的发展与安全。历史证明,国富不一定国强,国贫也不一定国弱;同样,并非国防费越多军事实力越强、国家安全越能得到保障。抛开其他因素,在国防费总量一定的前提下,军事实力与国防费管理效率成正比。管理效率高,钱花的少就可能满足国家安全的需要;管理效率低,花再多钱也不一定能保障国家安全的需要。国防费管理的实质是对国防和军事领域的资源分配及使用效益的管理。这就是常讲的管理出效益、管理出战斗力。

随着高新技术的迅猛发展,军队武器装备现代化水平越来越高,部队组织体系和编成结构越来越复杂;同时随着国家经济的快速发展,国防费投入有了很大幅度的提高。在这种情况下,如何进一步提高军队现代化建设效益,就成了一个亟待解决的重大理论和现实问题,同时也成了增强军队战斗力、提高履行使命任务能力的关键所在。研究世界典型国家国防费管理,学习借鉴其先进管理经验,对于深化我国国防费管理改革,提高国防费管理水平和管理效率,推动国防和军队现代化建设,具有十分重要的现实意义。

第一节 基本概念及内涵

概念和内涵是逻辑思维的起点,是一事物区别其他事物本质属性的反映。只有首先明确和统一对概念和内涵的认识,才能对问题进行准确和深层次的研究,才能构建科学的理论研究体系。研究国防费管理,必须首先理清国防费、国防费管理等基本概念及内涵。

一、国防费概念及内涵

作为一个社会历史范畴,在不同社会制度下的不同国家,国防费的表

现形式和产生过程各不相同。人类社会发展初期,在军队与奴隶制社会还处在“共生”的时期,军事方面需要的各种保障主要由军队成员各自负责。随着社会分工日益明确,军队从社会群体中独立出来,并由社会各阶层成员组成而逐渐发展,国家才开始供应一部分军队费用,并由实物供应逐步转变为货币供应。如在中国唐朝,虽然商品经济有了一定的发展,但国防所需之物往往以实物,如绢布、米、粟等形式支付。随着商品经济的发展,货币流行起来,国防费才逐渐以“金钱”的形式出现。著名军事理论家克劳塞维茨在《战争论》中提出,“一国的全部力量就集中表现在自己的金库上。金钱、财富和信用贷款等经济状况,是军队战斗力的重要基础,是战争潜力的集中体现”。国防费作为中央政府财政支出的重要组成部分,为保障军队建设和军事斗争的正常运转,提供了主要的财力来源。国防费是军队赖以生存、发展及其履行职能的物质基础,有学者将现代军队来源于国家财政的经费保障称之为军队参与国家社会产品分配所形成的特定部分。^① 总体上看,国防费是国家财政开支的一部分,每年由国家政府以中央财政支出的形式提供,它属于社会公共开支范畴,本身不具有增殖性。也就是说,国防费是以国家每年的财政支出为基础衡量的,而不是按照军队历年来的经费的累积量为基础考察的。国防费作为一种社会公共开支,最早来源于国家赋税。在中国,赋最早出现于夏朝。据《史记·夏本记》记载,“自虞夏时,贡赋备矣”。《论语·公冶长》记载,“以田赋出兵,故谓兵为赋”。《汉书》记载“税以足食,赋以足兵”,“赋,共车马甲兵士徒之役,充实府库赐予之用”。古希腊政治家、军事家色诺芬(公元前431~公元前352年)提出,“如果土地耕种得不好,就不能维持军队的开支,也不能缴纳贡物”^②。中国古代较为典型的军赋形式之一,是殷商时代的井田制,即“因井田而制军赋”。

国防费作为军事经济学中的一个重要范畴,由于各个时期、各个国家在筹集、分配和使用实践上的不同,人们对国防费的认识和表述也各不相同。如古时把国防费称为“财”“军事费”等。中国古代思想家管仲(公元前730~公元前645年)曾说“为兵之数,存乎聚财,而财无敌”^③。古典国防经济理论的创始人之一,威廉·配第(1623~1687年)提出:“国家的公共经费,就是陆、海两方面国防所需的经费,维持国内及海外和平所需的经费,以及当其他

① 参见陈维丰等:《军费管理学》,北京,解放军出版社,1997年版,第6页。

② [古希腊]色诺芬:《经济论·雅典的收入》,张伯健、陆大年译,北京,商务印书馆,1983年版,第14页。

③ 《管子·治国》。

国家侵害本国时,作光荣报复所需的经费。这些经费我们称之为军事费。”^①今天,有的把国防费与军费混为一谈,有的把国防费与军费完全区别开来。如美国对国防费的定义有狭义和广义之分。狭义的国防费,仅指国防部掌管的经费;广义的国防费,指除了国防部掌管的经费外,还包括能源部掌管的核武器试验、制造费,中央情报局的经费,担任民间防卫的联邦紧急事务管理厅的经费和征兵局的经费。日本对国防费(防卫费)的定义,指用于“保卫日本的和平与独立,维护国家的安全,管理自卫队,以及处理根据条约驻在日本的外国军队的事务等的费用”^②。我国把国防费定义为“国家在一定时期用于国防建设和战争的专项经费。国家财政预算支出的重要项目”^③,把军费定义为“国家用于军事方面的经费”^④。

目前,理论界在国防费与军费的关系上主要有两种观点。一种是“相同论”的观点,一种是“不同论”的观点。持“相同论”观点的认为国防费、军费两个概念是同义的,都是指“国家用于军事建设和战争的经费”^⑤。首先,从国防费与军费用途上讲,国防费与军费,都是为军队建设和军事斗争服务的。虽然军费概念看起来范围小些,但其资源运用的核心离不开维持、巩固和提高军队作战能力这一根本目的,不论这种保障关系是间接的还是直接的。其次,从研究对国防和军队建设的保障能力上讲,无论国防费还是军费,都不能单纯地限定在国防或军队领域,而是涉及国防和军队建设的各个领域。持“不同论”观点的认为国防费、军费两个概念是有区别的,国防费通常指用于与国防建设有关的所有开支耗费的货币的总称,而军费则是指军队直接用于消耗的费用总称。一般情况下,国防费支出大于军费支出,军费支出包含在国防费之内。我们认为,过于区分两者的差异并无太大意义。根据世界主要国家的惯例和为研究方便,本书将所有国防开支耗费的货币统称为国防费,不再把国防费与军费两者区别对待。

随着社会的发展、科学技术的进步、战争形态的转换,国防费内涵和外延有了新拓展。

(一) 国防费本质

国防费与军队、战争、战略等范畴是紧密相连的。国防费是一国军事战

① 《资产阶级古典政治经济学选集》,北京,商务印书馆,1979年版,第19页。

② 日本总合研究所:《现代日本经济事典》,中国社会科学出版社,1982年版,第728页。

③ 《中国军事百科全书(第二版)·国防经济》,北京,中国大百科全书出版社,2007年版,第36页。

④ 《现代汉语词典(第6版)》,北京,商务印书馆,2012年版,第712页。

⑤ 《中国军事百科全书(第二版)·军事财务》,北京,中国大百科全书出版社,2007年版,第33、37页。

略的数字化,即一国的军事战略往往体现在该国国防费数量、结构和投向等方面。国防费有“政治本质”和“经济本质”之分。国防费的“政治本质”,是指国防费作为阶级社会的产物,是为统治阶级服务的。在阶级社会里国防费具有鲜明的阶级性。一般来说,剥削阶级占统治地位的国家,其军事战略往往是侵略性的,其国防费也往往带有侵略的社会属性。19世纪,对于侵略成性的大英帝国的巨额军事开支,马克思和恩格斯曾深刻地揭示了它的社会本质:“为了满足他(英国首相帕麦斯顿)的轰击广州、对波斯作战、向那不勒斯进军等等的贪欲”,提出了“比1815年讲和以来的最高支出还超过大约800万英镑的和平时期的预算”。国防费的“经济本质”,是指国防费作为一个重要的经济范畴,通过价值形态出现,体现了复杂的经济关系。从历史发展过程来看,国防费体现着特殊的经济关系。国防费在一定生产关系下产生,在一定生产关系下发展,也将在一定生产关系下消亡。从军事活动的过程来看,国防费是军品和军事劳动的价值形态,是资源配置的重要手段。在军事经济领域,军事劳动有活劳动和物化劳动两种形态:军品是军事劳动的物化形态;军人为军事服务的劳动是活劳动。国防费用于购置军品的部分,是军品的价值表现;国防费中用于军人工资、津贴等部分,是军人劳动力的价值表现。国防费体现了军事领域中人们的经济关系。另外,国防费还是资源配置的重要手段。国防费可分解为军事人员费、武器装备采购费、工程建设费等。国防费投向不同的部分,就会产生不同的资源配置方式,而不同的资源配置方式,会对社会生产的不同部分产生不同的影响。国防费的分配和使用,是整个社会生产中资源配置的一种重要手段和方式,会对社会生产产生重要的影响。认识这种关系,对于我们正确处理国防和经济的关系有着极其重要的作用。

(二) 国防费划分

一般而言,国防费主要可划分为两类:一是按其使用主体分,可划分为直接费用和间接费用。直接费用指直接由国家财政拨给军队并由军队掌握使用的经费,主要用于军队建设、战备和作战的费用。间接费用则由政府相关部门掌握支配,这些经费的投入对增强国防能力具有一定作用。二是按其使用项目分,可划分为武装部队建设和维持的费用,包括维和部队及民兵预备役部队的费用;国家对军事工业的投资费;军事研究与发展费;防务部门和从事防务计划的其他政府机构的费用;接受训练和可用于军事行动的准军事部队费;其他费用,如军事联盟费、军事援助费、军事维和费等。

(三) 影响国防费的主要因素

国防费受多种因素的影响和制约:一是国际国内形势。世界局势的紧张

程度、国家间军事对抗状况、周边国家的军事态势,以及国内政治和民族冲突等因素,直接影响国防费的规模。二是生产力发展水平。生产力发展水平从根本上决定着一个国家的国防费规模。生产力发展水平高的国家,国民生产总值高,相对而言投入的国防费就多;生产力发展水平低的国家,国民生产总值低,国防费的投入就少。三是国家财政分配状况。在国家财政支出一定的条件下,财政分配状况直接决定国防费投入规模。通常情况下,一国国防费占财政预算的比例,既要满足国家的国防需求,又要考虑经济社会的发展需要。侧重经济发展的国家,国防费投入规模小,反之,则国防费投入规模大。四是国家安全战略与军事战略。由于各个国家推行的安全战略与军事战略不同,其国防费的投入规模有较大差距。如推行全球战略和地区战略的霸权主义国家,通常保持高额的国防开支。五是军事科学技术的发展水平。随着军事科学技术的发展,武器装备的性能越来越高,其研发和装备的费用也越来越高,导致国防费投入随之增加。

二、国防费管理概念及内涵

管理古来有之,是人类最普遍的一种社会活动。它是组织为实现某一确定目标而不断组织协调他人活动的过程。这个过程可看作一种活动,即它发挥某些职能,以便有效地获取、分配和利用人的财力和物质资源,来实现其组织目标。其本质和核心,就是用最小的投入去获取最大的效益。

(一) 国防费管理概念

国防费管理,从某种意义上讲是一个习惯用语,尽管理论和实践上运用得较多,但对这一概念的认识并不统一,其内涵外延也无明确规范。如国内有的学者把国防费管理定义为“为了实现国防费保障目标,有计划、有组织地对国防费收支活动进行不断协调,并实施有效控制的过程”。有的定义为“为了有效保障国防费供给,提高国防费效益,对国防费运行实施有组织、有计划的修正、规范、调控等方面的活动”。还有的通过对国防费管理相关概念的界定,如“军费管理”“军队财务管理”“军事财政”等,来推断国防费管理的内涵和外延。综上可以看出,对国防费管理的理解有广义和狭义之别。广义的国防费管理既包括国防费的有效配置问题,也包括国防费的合理运用问题。狭义的国防费管理仅指国防费具体运行过程中的各项管理职能以及管理体制、管理方式、管理方法,主要限于国防费运用范畴内,鲜有从资源配置的角度论及国防费投入的效率。从本书研究需要出发,笔者认为,国防费管理是为实现国家战略目标,对国防费使用过程有目的、有组织、有计划地进行的协调活动,是对国防和军事领域资源分配及使用效益的管理。

(二) 国防费管理范畴

国防费管理影响制约国防和军事领域的资源分配及使用效益,是国防建设顶层管理的重要组成部分,其管理范畴包括:(1)国防费投入,主要涉及国防费规模与结构。国防费规模指国防费投入和投量,即每年国家用于国防开支的具体数额;国防费结构指国防费投向各具体单位和方向的分配比例,即指各军种之间的分配比例和国防费在维持费、装备费、发展费等类别上的比例。(2)国防费运用,涉及国防费体制、机制与法制建设等内容。(3)国防费管理运行,涉及国防费分配过程、国防费领报过程、国防费支付过程和国防费审计过程。

(三) 国防费管理主体

国防费管理主体,指在国防费管理过程中起主要支配作用的决策者和部门。由于国防费管理是国家行为,国防费管理主体一般分为宏观管理主体和微观管理主体两个层次。所谓宏观国防费管理主体,是指在国家层面上对国防费管理的决策者,各个国家由于国体、政体不同,国防费管理主体也不尽相同。如有的国家为委员会领导体制,国防费管理的最高决策层便是人民委员会;有的国家为议会制,管理的最高决策层便是议会;还有的国家因政党在国家地位中的作用不同,也会对国防费的管理起到主导作用。所谓微观国防费管理主体,是指地方和军队财务部门对国防费的具体管理和操作。

(四) 国防费管理体制、机制与法制

国防费管理体制,是国家或军队在国防费开支管理活动过程中的相关经济关系制度化、规范化的表现形式,是各种决策制度、组织制度、调节制度、管理制度的总和。其具体内容包括:各层次国防费活动的决策权限、组织机构、调节手段、动力结构、信息系统、监督方法等。世界各国因政治经济制度不同,体制也各不相同。国防费管理运行机制,同国防费管理体制之间有着内在联系。在表层现象上,国防费运行机制取决于给定的管理体制框架。它既指管理体制结构及各构成要素的联系方式,又指这种结构和联系方式在国防费运行中的功能。在本质意义上,国防费管理运行机制决定国防费管理体制,并构成其现实基础;国防费管理体制作为人们自觉构筑起来的国防费运行模式,其设计依据是国防费运行机制的内在机理。违背了运行机制客观要求,扭曲了运行机制的正常作用,必然使国防费管理体制妨碍国防费活动的运行。国防费管理法制,是国防费体制和机制运行的保障,规定着国防费运行的方向,规定着在国家经济生活中的地位和作用。国防费法制的制定和落实,有利于国防费管理的正规化常态化。目前,国防费的法制化建设逐渐得到各国的重视和加强,法制条文逐步得到细化,法律规章的执行更加严格。

国防费管理体制、机制与法制,既是国防费管理的重要内容和依托,又是国防费管理的宏观手段。研究世界典型国家国防费管理体制、机制与法制,就是要研究这种运行的宏观构成和微观机理,而且更重要的是对所拥有的这些国家的国防费管理信息进行分析整合,为我新形势下的国防费管理及其体制改革提供必要参考。

(五) 国防费管理职能

国防费管理职能,是指国防费管理系统所具有的职责和功能。主要包括计划、组织、控制和激励四项职能。计划职能,是国防费管理的首要职能,是在分配和使用某项国防费之前,预先拟定具体方案和步骤的过程。国防费的计划管理,主要通过经费预算方式进行管理和控制。组织职能,指为实现国防费的目标和任务,各级职能部门按其规定任务和职责,对国防费运行进行协调分工的管理活动。其内容包括组织的目的、结构、范围、职责、权力、自我协调和管理方式。控制职能,指对国防费管理活动进行的调节、监控与制约行为。国防费控制管理主要是通过国防和军事系统的财务监督进行的,在财务监督中,对国防费收支合理性、合法性及有效性进行检查、分析和评价,以保证在变化着的外部环境条件下,实现国防费的保障目标。激励职能,指根据实际需要,采取可行的手段来激发国防费职能部门所属人员积极性、主动性和创造性,以提高国防费管理质量。

第二节 研究目的及意义

研究美国、俄罗斯、英国、印度、日本、以色列等典型国家国防费管理,其目的是通过学习和借鉴其他国家先进的国防费管理理念、管理理论、管理体制机制、管理法规制度和管理方法,为深化我国国防费管理改革、开拓视野、优化结构、提高效率提供实践参照和理论支持。当前,研究典型国家国防费管理具有十分重要的现实意义,它是贯彻落实科学发展观,探索国防费管理客观发展规律,解决现实矛盾问题、提高国防费效益的必然要求。

一、研究目的

党中央和中央军委明确向全军提出了“加强科学管理”、开展“军事管理创新”要求。在当前我国国防费投入有限、管理效率还不很高的情况下,为加快我军由机械化半机械化向信息化的跨越式发展,顺利实现战斗力生成模式转变,加强科学管理,有效提高国防费管理保障能力,一个重要的方法就是向先进国家学习,师法于强,赶超于强。一句话,研究典型国家国防费管理的目

的,就是通过学习借鉴、消化吸收、为我所用。具体地讲:

首先,研究典型国家国防费管理,可为我深化国防费管理改革提供新思路、新对策。改革是社会发展的不竭动力和源泉,也是国防和军队建设发展的动力和源泉。当前,美国、俄罗斯、英国等军事强国和印度、日本、以色列等国,不仅大力发展先进军事技术和武器装备,加紧改造和重塑军队的组织体制,积极推动国防和军队转型,而且加大了对诸如军事战略管理等“软实力”的改革力度,军事综合实力日益增强。面对这种逼人态势和严峻挑战,如果一味求稳、不敢突破,停滞不前,结局只能是在世界新军事变革大潮中进一步拉大与世界强军的差距。国防费管理改革,作为军队改革的组成部分,其改革的成效直接影响着国防和军队的改革。因此,深化国防费管理改革是顺应时代国防发展潮流的必然选择。在现代条件下,随着军队体系结构日趋复杂、资源消耗更加庞大,对加强国防费管理提出了更高的要求。为适应要求,世界典型国家出台了一系列改革国防费管理措施。美国在建立“规划、计划和预算系统”(PPBS)的基础上,进一步强化对国防和军队建设目标、建设重点及资源投向、投量的战略管理。2010年版防务评估报告,第一次把正在进行的战争“置于预算、政策和项目分配的首位”,并且提出“残酷的事实是,国防预算要高,足以能给军队当前的各种要求和一个谨慎的军事现代化计划提供资金”。

其次,研究典型国家国防费管理,可为我开拓视野、提高战略管理能力和水平提供帮助。视野决定高度、高度决定发展、发展决定命运。国防费管理是战略问题,战略问题必然需要正确的战略指导。研究典型国家国防费管理问题,应当站在历史与现实的结合点上,站在军事与政治、经济、科技的结合点上,站在国际与国内的结合点上,把国防费管理融入国家安全、国防建设、世界军事斗争的大环境中系统考察,加强国防战略、军事战略与国防费管理的互动分析。唯此,才能真正实现战略与资源的紧密衔接,才能更高效地满足国家利益拓展和军事斗争准备的战略需要。美国、俄罗斯、英国、日本、以色列等国家,现代化实现较早,在进行国防经济研究及国防费管理方面研究也较早,加之近年来西方国家频频发动局部战争,使国防费运行及管理体制在实战背景下得到进一步检验,国防费管理制度得到进一步完善。相对而言,我军由于国防费管理研究起步较晚,国防费管理水平在某些方面还有待进一步改进和提高。因此,学习借鉴其他国家国防费管理的先进经验,对提高我战略管理能力和水平具有极大的帮助。

再次,研究典型国家国防费管理,可为我优化结构、提高效率提供实践参考。随着高新技术的迅猛发展,军队武器装备现代化水平越来越高,部队组

织体系和编成结构越来越复杂,国防投入不断增加,如何进一步提高军队现代化建设效益,既是一个亟待解决的重大问题,也是增强军队战斗力、提高履行使命任务能力的关键。结构决定功能,优化组织结构,是国防和军队建设实现跨越式发展、体制创新的重要保证。如何优化结构,如何提高组织效率?一是要突出核心,这是确保组织高效的前提。依据功能确定组织形态、设置机构、明确关系,是组织设计的基本法则。由于组织职能的多样性,不可能“五个指头一般齐”,故有核心职能和次要职能之分。“战斗队”是国防和军队建设的核心职能,优化结构应围绕这一核心职能来展开。世界多数国家将大量建设和保障军队的职能交由政府、社会承担,使军队集中精力准备作战,以凸显其战斗队职能。同样,国防费管理组织结构设计也应围绕“战斗队”大目标进行。唯其如此,才能整合优化国防和军队建设资源才能最有效地发挥国防费在国防建设中的杠杆作用。要努力寻找制约军队机械化、信息化建设的“瓶颈”,加大对“瓶颈”的投入,把国防费投向重点放在战斗力生成模式的关键部位上,通过关键部位的跃升带动军队建设全面跃升。二是处理好建设与效益的关系,这是确保组织高效的基础。在建设信息化军队、打赢信息化战争的历史背景下,现代国防和军队建设成本大幅攀升,呈现出高投入、高消耗、高风险的总体走势,世界典型国家不得不更加注重建设和作战效益问题,并把提高建设和作战效益作为调整改革组织结构的基本要求。如通过完善决策机制,健全决策咨询、试验论证、模拟评估等辅助决策机制,利用现代科学技术特别是信息技术以及先进管理理论优化决策流程,建立各种咨询委员会、研究论证机构、“矩阵式”的项目管理机构等,确保决策的正确;如通过压缩组织层次,整合职能相近的部门和单位,削减冗余,降低组织编制的运行成本;如注重通过调整职能、理顺关系、优化工作程序、缩短信息流程等,强化信息共享,促进相互协作,提高运行效率。

最后,研究典型国家国防费管理,可为我完善国防费管理体制、机制与法制提供有益借鉴。国防费管理体制、机制与法制是战略决策、发展规划、具体实施的组织保证。没有体制、机制与法制作依托,管理将无法有序运转,管理成效将难以提高。如我军历来较重视以统帅为核心的战略谋划,但缺乏上下一体的管理体制、机制予以贯彻实施,导致谋略与行动相互脱节,难以形成以长远发展拉动短期建设、整体发展统领局部发展的良性机制。随着国防和军队现代化建设越来越专业化,涉及范围越来越广,科学性要求越来越高,国防费管理所需的理念、能力、方法,凭借个人经验、智慧已远不能及。必须转变管理模式,实现经验管理向科学管理、个体管理向系统管理、微观管理向全局管理转变。美国、俄罗斯、英国、印度、日本、以色列等国在长期的实践中,经

过不断调整改革,逐步建立了具有各自国家特色,与本国国防建设和军队建设相适应的体制、机制与法制,推动了国防和军队建设向前发展。比照典型国家国防费管理经验,在充分考虑我国国情、军情的情况下,加大我国国防费管理体制、机制与法制改革力度,逐步建立适应我国国防和军队建设所需的国防费管理新模式,就要建立有利于集中统管、集约使用资源,能够促进国防建设与经济建设的良性互动和整体提高的新体制,建立有利于加强统筹设计、集中规划和整体调控,能够把有限的资源用之急需、用之得当、用之效益最大化的新机制,建立有利于推动国防和军队建设稳定、规范、有序、可持续发展的新法规体系。

二、研究意义

进入新世纪新阶段,国防和军队建设迈进了快速发展轨道,国防费管理也随之步入了一个新的改革发展时期。实现国防费管理科学化,进一步提高国防费管理能力和水平,最有效地发挥国防费功能和效益,已成为国防和军队建设的重要内容。研究典型国家国防费管理,总结发达国家长期摸索形成的好经验、好机制、好方法,对克服我国国防费管理观念落后、管理体制机制不科学、管理法规制度不健全、管理效益不高等问题,指导国防和军队建设更好地贯彻科学发展观、实现国家军事战略具有重大的理论和现实意义。

一是贯彻落实科学发展观的必然要求。国防费管理问题从本质上讲,是国防和军队建设的战略管理问题。战略管理是现代军事管理的枢纽,加强战略管理,提高战略能力,是落实科学发展观的必然要求。新世纪新阶段,我军担负着“三个提供、一个发挥”的历史使命,肩负着应对多种安全威胁、完成多样化军事任务的职责,要求我军既要御外敌、又要固政权,既要打赢战争、又要维稳救灾,既要保和平、又要促发展。从而给国防和军队的建设方向、指挥体制、力量构成、运用方式、管理模式等带来许多新特点,战略管理面临着系列新情况新问题。深入贯彻落实科学发展观,必须加强战略管理,积极推动国防费管理改革,有效整合各项管理职能,切实理顺管理体制,建立健全相关法规机制,全面提高高层领导机关战略管理能力。学习借鉴发达国家国防费管理先进经验,要在保持我国军事体制特色的前提下,下决心对国防费管理体制、机制与法制进行改革,进一步扩大管理视野,完善管理内容,提升管理层次,以适应建设好打赢信息化条件下局部战争的力量,保证国家安全力量的综合需要。同时要充分利用系统分析、矩阵管理、模拟仿真、系统集成等先进方法,建立战略管理的数据库、专家库和效益分析、评估监控模型,有效防范重大建设项目的战略风险,提高国防和军队建设质量效益。