

# 中国国防 预算制度 的创新

——理论分析、实证分析与制度设计

姜鲁鸣 / 著



经济科学出版社

# 中国国防预算制度的创新

——理论分析、实证分析与制度设计

姜鲁鸣 著

经济科学出版社

责任编辑：刘怡斐  
责任校对：杨晓莹  
版式设计：代小卫  
技术编辑：王世伟

## 中国国防预算制度的创新

——理论分析、实证分析与制度设计

姜鲁吗 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www.csp.com.cn](http://www.csp.com.cn)

电子邮件：[esp@esp.com.cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印刷

河北三河永明装订厂装订

880 1250 32 开 9.625 印张 240000 字

2004 年 4 月第一版 2004 年 4 月第一次印刷

印数：0001—1000 册

ISBN 7-5058-4058-4/F·3349 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

## 序

---

在历史上，许多叱咤风云的杰出人物都曾强调过军费在战争和军事活动中的重要作用。在文艺复兴时期，佛罗伦萨的政治家尼科罗·马基雅弗利认为：“谁的荷包里钱越富裕，谁就能打胜仗。”17世纪奥地利著名将军赖蒙德·蒙特库科利和一世枭雄拿破仑都曾就金钱对战争的重要作用留下过脍炙人口的警句。每每读及这些警世名言，总会引起无限感慨。

从特定的意义上说，战争的艺术就是研究如何筹款和花钱的艺术，因为军事与经济、战争与财政总是紧密相连、密不可分的。而现代战争本质上则是以信息技术为基础的军

事活动，对此，有人称之为“第六代战争”。这种战争和军事活动条件下的资源配置究竟有何规律？再者，现代国防经济又是建立于发达、规范的市场经济体制基础上的，是建立在高度发达的信用经济基础之上的，是以经济全球化为国际背景的，那么，以此为体制依托的经济资源配置又有什么特点？这些都需要深入探索。具体到当代中国，似乎有更多的理由需要加强对这个问题的研究。我国国防资源配置制度是在计划经济条件下建立的。为了适应当代新军事变革的需要，为了符合社会主义市场经济体制的要求，为了提高国防经济资源配置的效率，都必须深入探索当前我国面临的种种国防经济资源配置问题。

研究这一重大课题可以有很多角度。从财政经济资源切入无疑是一个重要而有趣的方向。迄今，许多学者在这一领域辛勤耕耘，收获颇丰，但真正从国防预算制度创新的角度进行发掘和开拓的却并不多见。姜鲁鸣同志撰写的这本书，可以称得上是一部从制度创新的角度系统研究我国国防预算制度创新问题的力作。

本书作者紧紧围绕制度创新这一核心，从分析国防预算制度创新的基本条件入手，结合中外不同类型国防预算制度的特征、历史发展及其经验教训，集中探讨了国防预算主体的第一行为动机和第二行为动机、国防预算制度变迁的基本规律、国防预算制度创新的供求均衡，以及现阶段我国国防预算制度的类型和效率特征，提出并论证了建立有中国特色的“PPBS”制度的重要观点，以此为基础，构建了未来我国国防预算制度的理论模式。通

过上述分析和论证，较为全面、系统地回答了当前我国国防预算制度应不应创新、能不能创新和怎样创新这一关乎我国国防现代化建设和军队建设跨越式发展的重大问题。

这本书是作者在他博士学位论文的基础上加工修改而成的。同任何研究一样，本书的研究只是探索我国国防预算制度创新问题的开端而非这一过程的终结。用作者自己的话来说，许多艰苦的工作还在后面。由此，我期待着作者和其他有关学者后续研究成果的出现。

**库桂生**

2003年10月

## 内容摘要

---

本书以马克思主义的国防经济理论、制度变革理论和中央军委新时期军队建设方针为指导，以现代制度经济学、现代国防经济学、博弈论、信息经济学、公共经济学以及其他相关的经济学前沿理论为依托，以现代国防预算制度和国防预算制度的历史与现实为经验背景，对中国国防预算制度进行了理论研究、实证分析与制度设计。本书以国防预算制度行为主体假设和环境假设为起点，对政府与军队等相关主体在国防预算体系中的利益关系和行为基础、国防预算制度变迁的趋势和规律、国防预算制度创新的机理和基本条件、现行国防预算制度的“程序缺陷”和

“主体缺陷”进行了富有探索性的研究。以此为基础，构建了我国国防预算制度创新的目标模式，提出并论证了国防预算制度主体的重构、预算编制程序的重建和相关法律法规体系的构建是制度创新的三个主要方向。通过在国防预算制度创新基础理论方面的发掘，本书力图为深刻认识和把握国防预算制度的创新规律提供一些理性思考；同时，通过实证研究，在实践上能够为我国国防预算制度的创新提供具有重要参考价值的论证。



## Abstract

---

This book presents theoretical research, positive analysis and institutional design on China's defense budget system, guided by the theory of defense economics and institutional innovation of Marxism and the policy for the construction of the Army in the new period formulated by the Central Military Committee of the Chinese Communist Party, based on the modern institutional economics, the modern defense economics, the game theory, the information economics, the public economics and the other relevant economic theories, and with the background of the historical and practical experience of the

modern defense budget system and the Chinese defense budget system. Take the behavior main body hypothesis and the circumstances hypothesis of defense budget system as its starting point, the research in this book explicitly concerns the benefit relationship between the government and the armed forces as well as the relevant units and their behavior basis in the defense budget systems, the evolution trend and the law of defense budget system, the innovation mechanism and the basic conditions of the defense budget system and the "procedure drawbacks" and "organization drawbacks" of the Chinese current defense budget system. On the basis of the above mentioned, a target model is constructed for the innovation of defense budget system of our country, and three directions for the institutional innovation are raised and demonstrated in which the body of defense budget system should be reorganized, the budgetary procedure should be reconstructed and the relative laws and regulations should be made. Through the research on the basic theory and the positive study of defense budget institutional innovation, the valuable contribution of the book may lie in providing some rational thinks for the people knowing well the law of defense budget system and the important reference demonstration for China's defense budget institutional innovation.

# 目 录

---

第一章 导论	(1)
一、研究的出发点	(1)
二、基本假设	(8)
1. 主体行为假设	(8)
2. 环境因素特性和制度运行	
要求的一般假设	(13)
三、研究的对象与方法	(15)
四、研究思路与主要观点	(20)

~~~~~

## 第一篇 理论分析

~~~~~

第二章 国防预算制度	(31)
一、国防预算制度与预算主体	(32)

1. 国防预算制度的含义 .....	(32)
2. 国防预算行为主体 .....	(33)
3. 特殊的委托—代理关系 .....	(36)
二、国防预算制度的功能 .....	(38)
1. 国防预算主体的行为特征 .....	(38)
2. 国防预算主体行为博弈分析 .....	(44)
3. 国防预算制度的基本功能 .....	(53)
三、国防预算制度的效率 .....	(57)
1. 效率与制度效率 .....	(57)
2. 国防预算制度效率：资源配置的 规模效率与结构效率 .....	(60)
3. 国防预算制度效率的度量 .....	(69)
<b>第三章 国防预算制度变迁 .....</b>	<b>(75)</b>
一、国防预算制度演变的历史 .....	(76)
二、国防预算制度类型的演变 .....	(79)
1. 基数预算制 .....	(79)
2. 绩效预算制 .....	(81)
3. 规划—计划—预算制 .....	(82)
4. 零基预算制 .....	(85)
三、国防预算制度变迁分析 .....	(87)
1. 变迁动因：制度绩效递减规律 .....	(87)
2. 变迁主体：最高决策层主导作用规律 .....	(92)
3. 变迁过程：制度的均衡与非均衡 运动规律 .....	(96)
<b>第四章 国防预算制度创新 .....</b>	<b>(101)</b>

一、制度创新需求·····	(102)
1. 个案分析：PPBS制及其产生背景·····	(102)
2. 预算制度创新动因发生机理分析·····	(104)
二、制度创新供给·····	(113)
1. 国防预算制度创新集合·····	(113)
2. 国防预算制度创新的供给要素·····	(115)
三、国防预算制度创新的供求均衡·····	(126)

## 第二篇 实证分析

<b>第五章 中国国防预算制度的历史定位</b> ·····	(131)
一、中国国防预算制度的历史回顾·····	(132)
1. 基数预算制度的形成与发展·····	(132)
2. 军队预算制度改革的历史进程·····	(135)
3. 简短结论·····	(142)
二、现行国防预算制度的基本运行及所属类型·····	(144)
1. 现行国防预算运行的基本程序·····	(144)
2. 现行国防预算制度所属类型评判·····	(147)
<b>第六章 中国国防预算制度非均衡态分析</b> ·····	(152)
一、非均衡态的资源配置效率·····	(153)
1. 支出规模分析·····	(155)
2. 支出结构分析·····	(162)

二、非均衡态低效形成的制度因素·····	(171)
1. 预算程序、规则缺陷·····	(171)
2. 预算制度主体缺陷·····	(178)
三、非均衡态的矛盾：制度创新	
需求条件的形成·····	(191)
1. 现行制度与新军事变革要求的矛盾·····	(192)
2. 现行制度与社会主义市场经济	
体制环境的矛盾·····	(195)
3. 现行制度与新时期我军重要	
历史使命的矛盾·····	(196)
4. 简短结论·····	(199)

## 第三篇 制度设计

### 第七章 中国国防预算制度新模式的

选择与论证·····	(203)
一、确立新模式的基本原则·····	(204)
二、PPBS 的分析与评估·····	(208)
1. PPBS 的基本框架和运行程序·····	(208)
2. PPBS 制度的基本特征·····	(216)
三、选择 PPBS 模式的论证·····	(234)
1. 选择 PPBS 模式的根据·····	(234)
2. 二次创新：引入 PPBS 的基本条件·····	(239)

---

<b>第八章 中国国防预算制度新模式的基本框架</b> ·····	(254)
<b>一、国防预算主体关系的重构</b> ·····	(255)
1. 清晰的预算系统权力边界·····	(257)
2. 显著的国防需求导向作用·····	(258)
3. 规范的政府与军队关系和军队内部关系·····	(261)
4. 严密的双重监督制度·····	(264)
<b>二、国防预算程序的重建</b> ·····	(266)
1. 长期规划·····	(267)
2. 中期计划·····	(269)
3. 年度预算·····	(270)
4. 系统修正·····	(271)
<b>三、相关法律法规体系的构建</b> ·····	(274)
<b>主要参考文献</b> ·····	(279)
<b>后记</b> ·····	(287)

# 第一章

## 导 论

---

导论的主要任务，在于确定本书研究的基本规范。本章通过描述国防预算制度研究的实践背景和理论背景，力求阐明本书论题的理论意义和实践价值，进而提出本书的研究对象、基本假设、研究方法和研究的主要问题。

### 一、研究的出发点

本书所以选择并最终定题为中国国防预算制度的创新，主要基于实践和理论两方面的考虑。



从根本上说，国防预算制度是对国防财政资源进行配置的制度。这一制度效率的高低，既关系到国防安全战略目标的实现，又直接影响和决定着整个社会经济资源配置的效率和国民经济的长远发展。因此，在任何时期、任何国家，国防预算制度的改革与创新都是一个事关国家和民族生死存亡的重大战略问题。

当前，中国国防预算制度的改革与创新尤为关键和迫切。在当今时代，世界经济一体化迅猛发展，新军事革命蓬勃兴起，知识经济时代初见端倪；进入新世纪以后，社会主义市场经济体制的初步建立和发展，加入WTO后更加开放的态势，实现祖国统一大业和维护国防安全的历史重任，都显示着我国国防经济建设赖以运行的环境发生了根本性的变化。所有这些，对国家的安全防务资源配置效率提出了极高的要求。

与此形成鲜明对比的是，目前我国国防预算制度运行的效率并不高，这在一定程度上制约和影响国防经济建设的健康发展。当然，近年来国家拨付的国防建设资金有所增加，这在相当程度上缓解了国防建设中资金不足的矛盾，但是也产生了另一方面的问题：资源供给总量的持续增加在一定程度上也掩盖了传统国防预算制度低效率的问题。换言之，现阶段国防预算效率相对低下的根本问题并没有解决，而是在资金供给状况有所缓解的条件下掩盖起来了。事实上，我国国防经济建设过程中一直存在着一种矛盾现象：一方面，国防财政资源一直处在入不敷出的紧张状态；另一方面，资源浪费却又相当惊人。究其根源，