

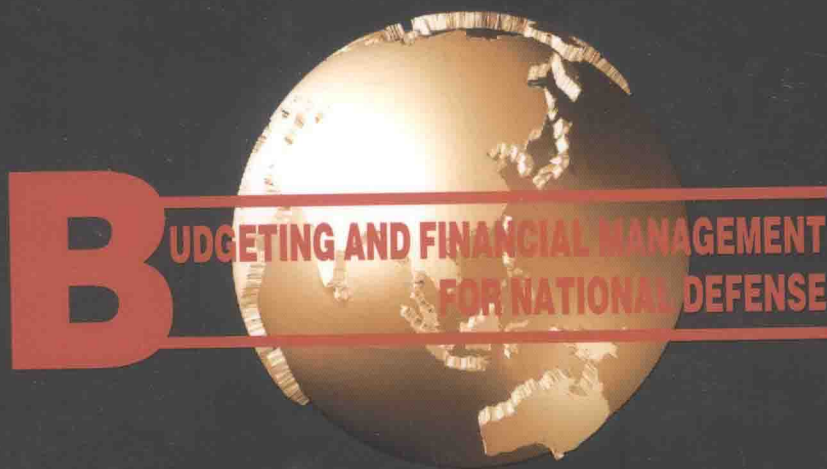


国防经济学系列丛书·精品译库
DEFENSE ECONOMICS SERIES

“十二五”国家重点图书出版规划项目

国防预算与财政管理

[美] 杰里·L·麦卡菲 L.R.琼斯 / 著
(Jerry L. McCaffery) (L.R. Jones)
陈波 邱一鸣 / 主译



经济科学出版社
Economic Science Press

“十二五”国家重点图书出版规划项目

国防经济学系列丛书·精品译库

国防预算与财政管理

Budgeting and Financial Management for National Defense

杰里·L·麦卡菲

L. R. 琼斯

(Jerry L. McCaffery)

(L. R. Jones)

著

[美] 海军研究生院

陈 波 邱一鸣 主译



经济科学出版社
ECONOMIC SCIENCE PRESS

图 字 号 01-2009-4722

© 2009 IAP-Information Age Publishing, Inc., Charlotte, NC28271

© 2014 中国大陆地区简体中文专有版权属经济科学出版社

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

国防预算与财政管理 / (美) 杰里·L·麦卡菲, L. R. 琼斯著; 陈波, 邱一鸣主译. —北京: 经济科学出版社, 2013. 12

(国防经济学系列丛书·精品译库)

ISBN 978-7-5141-4268-6

I. ①国… II. ①麦… ②琼… ③陈… ④邱… III. ①国防
预算-研究②财政管理-研究 IV. ①F810.454 ②F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 018140 号

责任编辑: 侯晓霞

责任校对: 杨晓莹

责任印制: 李 鹏

国防预算与财政管理

杰里·L·麦卡菲 L. R. 琼斯 著
(Jerry L. McCaffery) (L. R. Jones)

陈 波 邱一鸣 主译

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010-88191345 发行部电话: 010-88191522

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

电子邮箱: houxiaoxia@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京密兴印刷有限公司印装

710×1000 16 开 28 印张 500000 字

2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-4268-6 定价: 72.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

中国财政发展协同创新中心2014年重大协同创新任务
“应对重大国家安全挑战背景下国防经费与国防经济系列理论与现实问题研究”支持项目
中国财政发展协同创新中心（应对重大国家安全挑战的国防财政经济能力建设研究团队）成果
总装备部全军装备采购管理专家咨询组2015年计划任务
中央财经大学国防经济与管理研究院学科建设专项规划项目

“十二五”国家重点图书出版规划项目

国防经济学系列丛书

精品译库



国防经济学系列丛书



王树年 (国家发展和改革委员会)

毕智勇 (国家发展和改革委员会)

翟 钢 (财政部)

董保同 (国防科技工业局)

姚 斌 (国防科技工业局)

邱一鸣 (总参谋部)

周代洪 (总政治部)

周 宏 (总后勤部)

游光荣 (总装备部)

余爱水 (空军)

李 鸣 (海军)

库桂生 (国防大学)

姜鲁鸣 (国防大学)

卢周来 (国防大学)

刘义昌 (军事科学院)

武希志 (军事科学院)

曾 立 (国防科技大学)

顾建一 (后勤学院)

郝万禄 (后勤学院)

徐 勇 (军事经济学院)

郭中侯 (军事经济学院)

方正起 (军事经济学院)

黄瑞新 (军事经济学院)

陈炳福 (海军工程大学)

魏汝祥 (海军工程大学)

樊恭嵩 (徐州空军学院)

贾来喜 (武警工程大学)

雷家骥 (清华大学)

刘涛雄 (清华大学)

孔昭君 (北京理工大学)

陈晓和 (上海财经大学)

丁德科 (西安财经学院)

林 晖 (国务院发展研究中心)

杨价佩 (国防科技工业局咨询委员会)

莫增斌 (中国国际工程咨询公司)

安伟时 (中国兵器工业集团公司)

赵澄谋 (中国国防科技信息中心)

张玉华 (中国国防科技信息中心)

杨天赐 (全国高等财经教育研究会)

李俊生 (中央财经大学)

赵丽芬 (中央财经大学)

李桂君 (中央财经大学)

邹恒甫 (中央财经大学)

陈 波 (中央财经大学)

张广通 (中央财经大学)

杨 静 (中央财经大学)

总主编 翟 钢 陈 波

丛书联络 中央财经大学国防经济与管理研究院

译者

主译:

陈 波 邱一鸣

参译:

侯 娜	郝朝艳
刘 群	田 欣
刘建伟	池志培
吴祥刚	仰智刚
刘 磊	李仁义
张 程	葛顺堂
刘西奎	魏 华
程曼莉	位珍珍

主校:

邱一鸣

总 序

兵者，国之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也！国防经济学起于战争实践，又与人类的和平与发展息息相关，这些年取得了飞速发展。为全面、系统反映国防经济学发展全貌与演进，总结挖掘国防经济实践成果，展示现代国防经济学发展方向，我们组织编写了这套《国防经济学系列丛书》。

《国防经济学系列丛书》包括四个子系列：（1）国防经济学核心教材；（2）国防经济学学术文库；（3）国防经济学精品译库；（4）国防经济学博士文库。重点展示国防经济学领域学者在一般性基础理论和方法研究、国家战略层面对策研究，以及面向现实的重大应用研究等方面的研究成果。丛书选题涵盖经济与安全、战略与政治、国防与和平经济、国防财政、国防工业、国防采办、国民经济动员等相关领域，既包括国防经济学领域的基本理论和方法介绍，如《国防经济学》、《国防经济思想史》等；也包括对一些国家或领域国防经济情况的专门介绍，如《美国国防预算》、《国防财政学》等；还包括对国际国防经济学领域研究最新发展情况的介绍，如《国防经济学前沿专题》、《冲突经济学原理》等。

《国防经济学系列丛书》瞄准本领域前沿研究领域，秉承兼容并蓄之态度，建立开放性运行机制，不断补充新的选题，努力推出中国一流国防经济学者在本领域的教学、科研成果，



并希望通过借鉴、学习国际国防经济学发展的先进经验和优秀成果,进一步推动我国国防经济学研究的现代化和规范化,力争在一个不太长的时间内,在研究范围、研究内容、研究方法、分析技术等方面使中国国防经济学在研究的“广度”和“深度”上都能有一个大的提升。

在“十二五”国家重点图书出版规划项目支持下,本套丛书由中央财经大学国防经济与管理研究院发起筹备并组织编辑出版,该院组成了由国内外相关高校、科研机构和实际工作部门的一流专家学者组成的编辑委员会,参与编审、写作和翻译工作的除来自中央财经大学国防经济与管理研究院、中国金融发展研究院、中国经济与管理研究院、政府管理学院、经济学院、财政学院等教学科研单位的一批优秀中青年学者外,还有来自清华大学、北京大学、中国人民大学、复旦大学、南开大学、北京理工大学、军事科学院、国防大学、国防科技大学、后勤学院、军事经济学院、海军工程大学、中国国防科技信息中心等国内国防经济与相关领域教学与研究重镇的一批优秀学者。经济科学出版社积极支持丛书的编辑出版工作,剑桥大学出版社等也积极支持并参与部分图书的出版工作。

海纳百川,有容乃大。让我们携起手来,为推动中国与国防国际国防经济学界的交流、对话,为推进中国国防经济学教育与研究的大发展而贡献我们的智慧、才华与不懈的努力!

是为序。

翟 钢 陈 波

2010年6月于北京

荐序 1

国防预算是保障国防和军队建设的资源配置计划，是对国防财政资源进行配置的制度，这是一个很值得关注的重大战略问题。真正意义上的国防预算肇始于英国，在一个相当长的时期内，由于国防费规模较小，国防系统还不那么复杂，军队有机构成比较简单，因而国防开支较少，相应地形成了比较简单的预算方法和制度。随着国防建设日益复杂化，国防支出不断增加，亟待高效的国防财政资源配置方法以保证战略目标的实现。20 世纪 60 年代，美国国防部推行“规划 - 计划 - 预算系统”（PPBS），强制性地在国防领域引入战略管理理念和系统分析方法，逼迫各军种把项目计划、预算与防务战略规划联系起来，要求根据总体战略需求和总预算状况，优化和权衡战备与军队建设的重大决定。21 世纪初，针对该系统形式重于内容、烦琐重复，以及应对应急作战需求、科技创新响应不灵活等问题，将其调整为“规划 - 计划 - 预算与执行系统”（PPBES），从而在美军战略与预算管理创新上写下了浓重的一笔。

从“规划 - 计划 - 预算系统”（PPBS）发展到“规划 - 计划 - 预算与执行系统”（PPBES），其实质就是以国防需求为牵引，用战略来指导计划和预算；用预算来贯彻和优化战略；用计划来执行在资源保障与约束下的战略决定；用系统分析和战略评估来支持高层战略决策。这些要求是常识和理性的，是客观而普遍的，就应该这么办！否则，战略就会脱离预算，成为空想；预算就会成为会计，失去方向；而在这两者之间，项目计划则会各自为战。这个常识，熟知国防事务的领导者都清楚或应该清楚，但转化为政策工具并坚持下来并不多见，麦克纳马拉和拉姆斯菲尔德两位美国著名的国防部长以其非凡的勇气和魄力做到了这一点。



总的来看,“规划-计划-预算与执行系统”(PPBES)力图降低国防建设成本,提高国防费效益,保证战略目标的实现。它与联合作战、军事技术变革一起,被誉为推动新军事变革的一场革命。虽然是“外来”品,但其合理的内核反映了当今现代国家治理、信息社会发展、市场经济环境和新军事变革潮流等要素,代表了当今发展趋势,已为西方大多数国家采用。党的十八届三中全会明确提出要“健全军费管理制度,建立需求牵引规划、规划主导资源配置机制”,为我军军费管理制度改革指明了方向、明确了目标;大数据时代,信息技术的发展,为推动战略管理创新提供了技术条件;《预算法》20年来首次大修,国家预算制度改革和依法从严治军为创新国防预算制度提供了法制基础。当前,一个伟大的新时代正向我们走来,未来发展面临新的重大战略机遇,应当把握世界军事发展新趋势,以开放的胸怀、长远的眼光、创新的精神,学习借鉴外军有益经验做法,择其适者而取之,结合实际改革我国国防预算制度。这对推进国防治理体系、治理能力现代化,努力实现党在新形势下的强军目标意义重大。须知,深化国防和军队改革的系统性协调性很强,我国国防预算改革应当以既不能孤军深入,也不能单项冒进;既要有科学方法,又要有配套的政策安排。只有翱翔的改革雁阵,才能带动各项改革的深入推进。

自20世纪80年代初“规划-计划-预算系统”(PPBS)被介绍到我国以来,逐步引起军内外关注,研究的文章不少。或许由于“规划-计划-预算与执行系统”(PPBES)复杂性,或许由于保密等原因,系统详实地描述其运行架构、要素、过程、演进和制约因素的还未曾见过。陈波博士和邱一鸣博士主持翻译的《国防预算与财政管理》,在完整和具体两个方面都属不可多得的佳作,为创新我军战略管理实践和理论抛砖引玉,善莫大焉。

刘继贤 / 军队战略规划咨询委员会副主任、中将

荐序 2

现代财政的功能和作用日益重要，它是“国家治理的基础和重要支柱”。国防财政是国家财政的重要组成部分，其资源配置效率关系到国家发展与安全。国防领域历来是竞争和对抗最为激烈的领域，也是最需改革创新的领域。当前，世界主要国家都在加快推进国防预算和资源管理改革，谋求以军队建设质量效益优势的国际竞争已悄然加剧。长期以来，美国利用强大的国防财政，推行全球称霸扩张战略，它的国防开支约占到全球国防开支总额的一半，相当于世界其他所有国家国防开支的总和。如此高额的国防费，其治理架构如何，预算方式怎样，管理是否高效，陈波博士和邱一鸣博士主责翻译的《国防预算与财政管理》对此进行了系统梳理。一般来说，美国国防预算主要有以下四大特征。

一、国家治理的重要内容，战略管理的重要工具

世界经济史上，始有“国防财政”一说，大概缘于战争“日费千金”之故。19世纪末，美国社会面临最深刻的危机，腐败横行、伪劣猖獗，重大灾难频发，矛盾冲突异常激烈，社会转型迫在眉睫。对此，美国政府以健全完善财政制度为核心内容和政策先导，启动了一系列深刻的制度改革（State-Building），增强国家管财用财能力，全面遏制腐败，提高政府透明度，缓解社会矛盾，国家治理结构发生了前所未有的深刻变革，国家治理能力得到迅速提升，由此开启了“进步时代”（The Progressive Era，1880～1920），为后来的罗斯福“新政”奠定了坚实基础。美国人认为，改造公共财政制度往往是政治改革的最佳切入口，其低调性，不会过分提高人们的期望值；其具体性，比抽象谈论政治民主更易操作；其务实性，在较短的时间里见得着效果。



美国的国防预算制度及其管理作为美国国家财政管理的重要内容，纳入国家的宏观决策与战略管理体系，并由总统亲自挂帅通过国家安全委员会、国防部等行政立法机构，以及参谋长联席会议等制度机制统一掌控国防费投向和数量、直接配置使用资源、全程监督预算编制执行，进而成为国家治理优先运用的工具。正如书中所说，“潜在的国防投入上不封顶”。国防建设深深根植于经济社会，并引领经济社会快速发展，国防科研更是成为提升美国科学技术水平的发动机和推动国民经济发展的助力器。据统计，战后美国国防研究开发经费平均占到联邦研发总经费的65%以上，20世纪60年代甚至高达85%，长期支撑着美国庞大的科技创新体系；到90年代，国防部的战略规划以及军方的需求、资助和扶持，造就了“硅谷”成为美国新经济的象征。统计表明，国防投入养活了全美大约25%的工程师，支持了大约20%的制造业和50%的大学计算机科学研究工作。尽管战后美国国防财政政策对经济产生的负面影响颇具争议，但无人否认，正是国防的持续高投入保证了美国日益强大的军事、科技实力，成就和巩固了美国世界霸主地位。

在美国战略管理的实践中，国防预算的核心内容，发挥着关键性作用。它不是一般意义上的后勤保障，而是作为战略决策的预算表达，具有双重战略性功能：一是表明战略决策已经形成，是势必要实行的，并且是可行的。这个功能非常重要，它对美国国防体系起到指引和动员的效果，相关实体会据此先期加大投入，引导人、财、物力从事与军力发展相关的活动；二是表明战略决策的各项重大要素已经过认真分析评估，准备进入实施阶段。国防预算的制定是以战略为指导、以分析评估为基础的资源配置过程，是战略决策的优化和行动化过程。它解决的是如何把国家安全目标变成一整套资源配置上的平衡计划，并实现“国防战略——兵力水平——国防预算”转化问题，正如美国人常说的这是同一个基本决策的三个方面。正是通过国防预算，美国的国防需求、项目计划和资源配置才连成了一个有机的整体，从这个层面上看，没有国防预算的支持，就没有美国战略管理的成功实践。

二、与规划计划有机结合，与财务管理相对分离

美国国防预算编制的过程事实上是国防政策制定、战略规划、项目计划以及预算编制与执行相统一的过程。早在20世纪60年代美国就建立了以“规划—计划—预算”程序方法为主要特征的国防预算系统（PPBS），2003年在此基础上进



一步完善相关制度安排，构建了“规划－计划/预算－执行”系统（PPBE），为美国国防安全提供了战略资源配置的基本制度框架。具体而言：规划阶段，参谋长联席会议（参联会）根据国家安全和军事战略需求，牵头制定《联合战略规划文件》，将战略需求转化为军事能力需求，指导军队建设的重点和方向；国防部长办公厅根据联合规划文件制定基于国防财政约束的《防务规划指南》，为未来几年各军兵种的兵力结构调整和财政方针确定提供指导，同时制定《联合计划指南》确定今后两年国防建设重点项目和优先发展能力。计划/预算阶段，计划拟制与预算编制工作同步进行。各军种主导、国防部各业务局参与，依据《防务规划指南》编制《计划目标备忘录》，描述未来四年的战略规划、计划重点，任务优先次序，以及可供运用的资源能力。参联会审查后，各军种和相关单位计算出其中项目成本，并量化为概算指标，形成《预算估计递呈》，最后由国防部副部长审查。国防部长主持下的国防资源委员会，对上述文件审议后，发布《计划决定备忘录》，确立下一财年预算框架。在与总统管理与预算局就资源的需要与可能进行商讨，经协商无重大分歧后，发布《计划预算决议》，形成准备正式上报的国防预算方案，纳入联邦预算草案，提交国会审议，报总统签署。执行阶段，作为整个预算过程中相对独立的阶段，主要由各军种和国防部业务局组织实施。国防部发布《拨款/延续决议指南》，要求总统管理与预算局确保财政部按预算将资金及时足额拨付到军种和国防部职能部门账户。预算执行可以说是一个财务管理过程，有效的预算执行有赖于国防财会系统准确及时的核算、详细的监督，以及对开支持续的监控，国防财务与会计服务局是对此负责的职能机构。

美国的预算管理制度与财务管理制度是规范国防财政运行的两大主体制度，两者相互关联，相对独立。按照国会授权，预算编制是国防部的文职职能，主要由国防部长办公厅预算办公室和各军种预算办公室预算分析师等技术官僚操办，主要依据是规划计划文件。财务管理由国防财务与会计服务局组织实施，外部接受国家会计总署监督，主要依据国防会计准则，监督预算执行。资金支付由国防财务与会计服务局及其下属的 5 个财会中心根据预算统一负责。国防财务与会计服务局按“区域”下设 5 个财务中心，20 个出纳站，有约 20000 名雇员，承担世界上最大的财会工作。采购资金主要由哥伦布财务中心根据年度预算、合同和支付凭证直接支付给供应商；军人工资由各财务中心通过计算机网络，直接划入个人银行账户。以 2003 年为例，共为 570 万人进行支付，处理 1120 万份发票，支



付 3466 亿美元和 730 万份旅行支票，记录 1.24 亿笔交易，管理 1760 亿退休基金、125 亿对外军售款项。这种“分钱的不见钱，管钱的不花钱”的分离机制，其实是预算控制财务、财务监控预算执行基本原则的具体体现。根据这一原则，预算资源配置计划，是实现军事战略的宏观政策工具；财务是依据预算实施资金支付，遵行核算、结算、决算、报销等会计准则，属于专业性很强的勤务保障工作。这样做的好处：一是让指挥官不理财，与钱不沾边，以便专注于训练打仗；二是增强财务工作独立性，强化财务监督，防止虚报冒领、贪污腐败；三是便于依托银行系统实施资金集中支付。这种财务联勤方式，增强了资金收付透明度，减少了资金供应渠道与拨付环节，可以有效防止多头头存储，降低管理成本，提高资金保障效率。近年来，美国国防资源管理问题不少，但并没有发生惊天贪腐大案，这大概与上述制度机制逐渐走向完善是有关的。

三、审查评估体系相对成熟，监控机制比较完备

在预算制度的权力结构、工作流程和技术方法三大要素中，权力结构最终决定资源配置效率。因此，对预算的审查评估就显得极其重要。随着历史的发展，美国国防预算评估逐步由概略向精细、由零散向系统、由经验向科学、由低级向高级不断发展，逐步形成了较为完善的制度机制和运作方法，构建了以国家和军队高层为主导、专职机构为骨干、协调机构为支撑和相关机构为补充，评估审计相融合、全程监控相伴随，健全完善的国防预算评估组织体系。一是领帅机关全程主导。总统、国防部长指导规划计划和国防预算的评估工作；军种部长、联合司令部司令指导本军种、所在战区或作战领域计划与预算的评估工作。国防部高级领导审查小组、联合需求监督委员会、总监察长办公室、首席管理官办公室等，在各领域各系统项目预算评估中均担负重要职能，为高层决策服务。二是专设机构主体负责。国防部费用分析与规划评估办公室负责对各部门各单位提报项目的必要性、资源需求合理性、项目优先次序和可能风险等进行评估，为制定《计划决定备忘录》和《计划预算决定》提供关键支撑。参联会资源评估部，负责重要资源配置和重大采办项目的评估并提供建议。军种参谋部（海军作战部）的资源、需求与评估部，以及 6 个区域性司令部的联合需求与资源评估部，负责对本军种和本作战区域的资源需求作出评估。三是智囊机构积极协助。例如兰德公司、战略和预算评估中心等，承担军方部署的大量项目预算评估任务。四是国会举行听证监督。国防预算审批阶段，美国国会参众两院由各自的军事委员会同



时主持召开国防授权法案听证会和国防拨款法案听证会，向本院预算委员会汇报听证会结果，提交国防预算评估意见，同时对总统提交的国防预算进行分析，提供可供选择的授权方式以及主要项目的优先次序。五是审计部门密切配合。国防预算进入执行阶段后，费用分析与规划评估办公室与审计部门密切配合，持续跟踪规划计划落实与国防预算执行情况。每季度，审计部门主动协调费用分析与规划评估办公室，在后者发布的《规划执行评估指南》基础上，对绩效预算达标情况，尤其是战略价值影响大、建设资源投入多、风险控制要求高的重点项目进行评估和审计，并将评估情况和审计报告递交国会预算办公室。如果一项重大军备项目采办费用超过预算 15%，则必须提交国会审议，超过预算 25% 则应立即停止计划，重启论证评估，并由国防部长向国会作出解释，否则项目可能被取消。近 5 年年均抽选 90 个重大建设项目进行评估和审计，重点关注项目审批和建设进度、工程质量和投资控制情况，根据发现的问题，及时提出优化后续年度项目计划安排的建议，作为规划调控和预算滚动编制的重要依据。

四、积极适应军事变革，不断追求自身完善

美国国防预算改革始终与美军军事变革相偕而行。第二次世界大战结束后不久，为积极适应联合作战要求，着力解决三军组织指挥体制混乱和资源配置极度分散的矛盾问题，美军先后进行了两次较大的军事变革。与此相适应，规划 - 计划 - 预算系统（PPBS）经不断改进，发展为规划 - 计划 - 预算 - 执行（PPBE）系统，下一步，随着国防管理进一步转型，该系统又会有新的改进。

第一次军事变革，起始于 20 世纪 60 年代，以推进机械化和联合作战为主要特征，以统一三军组织指挥领导体制和实施规划计划预算制度为主要内容。此前，美陆、海、空三军长期自成体系，缺乏集中统一。国防费分配上，由于国防建设缺乏统一规划，各军种作为一个独立的作战单元直接向国会申请经费，自行组织分配和使用，军种间相互争项目、争军费的现象非常普遍，重复建设和损失浪费十分惊人。为兼顾利益，美国国防预算部门索性根据军种部队编制情况切块平均分配经费或直接规定一个军种经费比例。例如，朝鲜战争之后几年间，为实现军队编制的调整，美国国防部甚至在经费分配上，被迫将三军的军费比例分别限制在 23%、28%、36% 左右。但这种经费分配方式使得美国国防费结构变得越来越僵化，与军种联合作战的要求更加格格不入。正是在这一背景下，为解决作战指挥与资源分配极度分散的问题，美国对军队进行了大规模的调整改革。1958



年美国出台《国防部改组法》，撤销了军种作战指挥权，增强了参联会职能作用。以此为基础，1961年国防部长麦克纳马拉主导了一场以预算改革为突破口的军事变革，核心内容是实行“规划-计划-预算”制度，将国防发展和武器装备建设纳入国防部统筹规划。1986年实施《戈德华特-尼科尔斯国防部改组法》后，参联会的作用进一步加强，从而确立了联合作战司令部作为资源需求方的地位，国防资源进一步向作战需要聚焦。经过这一系统制度变革，军种“山头主义”被打破，不同军种的预算案被整合成“一揽子”计划，预算统筹力度大大加强。

第二次军事变革，发端于20世纪80年代，“9.11”事件后进入加速期，以信息化为主要特征，以推进“基于能力”的战略调整和实施规划计划预算与执行制度为主要内容。为缩短资源输入到军事能力输出过程，提高输入输出之间的效率，美军着眼统筹考虑解决战略规划、预算分配与绩效管理等基本问题，更加注重规划、计划与能力需求的结合，并于2003年实施了新的“规划-计划-预算-执行”制度，确立了“基于能力”的战略管理理念，形成了由“联合战略规划系统（JSPS）”、“规划-计划-预算-执行系统（PPBES）”、“国防采办系统（DAMS）”和“联合作战规划系统（JOPS）”共同构成的战略规划和资源配置体系。在这一体系中，通过“联合战略规划系统（JSPS）”明确军事能力需求与国防发展的总体方向；通过“规划-计划-预算-执行系统（PPBES）”将能力需求转变为项目计划，最终落实到预算分配经费；通过“国防采办系统（DAMS）”按照联合作战理论要求对各军种预研、采办、列装武器装备项目进行审查把关，实现国防费到军事能力的有效转化，这种“三位一体”的战略规划与资源配置体系在资源输入向军事能力输出之间架起了“桥梁”。

事实上，规划计划预算系统也是一直在不断完善。麦克纳马拉在国防领域引入系统分析和战略管理，强制性地推行“规划-计划-预算系统”，但这并非“凭空”设计，而是以美国国防管理体制为基本条件，并在平时运转实践和全球军事行动中不断“磨合”。21世纪初，针对“规划-计划-预算系统”在实际运行中存在的形式重于内容、烦琐重复等问题，以及对应急作战需求、对科技创新响应不灵活和支持不得力等问题，将其调整为“规划-计划-预算-执行系统”。其实，美军远未充分发挥“规划-计划-预算-执行系统”的潜力。美苏“冷战”结束至今，美国陆、海、空军的总体架构和预算分配没有大的改变，对此，2008年，美军“军队转型办公室”改为“军队转型与资源管理办公室”，2014年，10家



美国知名防务智库发表致美国总统、国防部长、国会领导人及公众的公开信，呼吁进行国防管理改革。然而，美军 2014 年战略评估的结果表明，它们还是大失所望。同年 11 月，时任美国防部长哈格尔提出以第三次“抵消战略”为内涵的“国防创新”倡议，其中重要的一条就是创新国防管理，在国防预算削减的情况下，改进使用多年的“规划－计划－预算－执行系统”，更加注重战略规划与优化资源配置，力求实现庞大的科技创新计划，让“巧妇”做好“少米之炊”。这也表明，美军从来没有、今后也不会垄断对国防战略管理问题及其最佳解决办法的探索。

世界各国的预算制度及其管理都在创新发展。美国国防预算与财政管理就其不断创新这一点而言，值得我们研究与思考，这也是为我的学生邱一鸣博士和陈波博士等翻译此书作序的本意。

项怀诚 / 财政部原部长