

JUNDUI XIANDAI HUA JIANSHE

军队现代化建设

XIAOYI YANJIU

效益研究

■ 于连坤 主编

■ 国防大学出版社
GUOFANGDAXUECHUBANSHE

全军军事科研“十一五”计划重点课题

军队现代化建设效益研究

主 编 于连坤
副主编 罗永光 舒本耀
杜 婕 王淑平

国防大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

军队现代化建设效益研究/于连坤主编. —北京:

国防大学出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5626 - 1694 - 8

I. 军… II. 于… III. 军队建设—研究—中国 IV. E20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 178747 号

军队现代化建设效益研究

主 编 于连坤

出版发行: 国防大学出版社

地 址: 北京市海淀区红山口甲 3 号

邮 编: 100091

电 话: (010) 66772856

责任编辑: 王立东

经 销: 新华书店

印 刷: 北京国防印刷厂

开 本: 880 × 1230 毫米 A5

印 张: 10

字 数: 224 千字

版 次: 2009 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

印 数: 1500 册

定 价: 20.00 元

目 录

导 论	(1)
第一章 军队现代化建设效益的重要地位	(9)
一、军队现代化建设效益的概念及其特点	(9)
(一) 军队现代化建设效益的含义	(9)
(二) 军队现代化建设效益的分类	(10)
(三) 军队现代化建设效益的特点	(13)
二、军队现代化建设效益与国防现代化	(15)
(一) 提高军队建设效益与解决军费供应 相对不足的矛盾	(16)
(二) 提高军队建设效益与实现军队建设 的科学发展	(17)
(三) 提高军队建设效益与世界各国军队 现代化建设的经验	(18)
三、军队现代化建设效益与国家现代化	(20)
(一) 实现国家现代化与国家财力相对不足 的矛盾	(20)
(二) 提高军队建设效益对缓解国家财力紧张 的作用	(22)
四、军队现代化建设效益与富国强军战略	(23)
(一) 实现富国和强军的统一是立足国家战略 全局做出的重大抉择	(24)

(二) 实现富国与强军的统一必须大力提高军队 现代化建设效益	(26)
第二章 军队现代化建设效益的根本标准	(29)
一、军队的根本职能与非根本职能	(29)
(一) 军队根本职能和非根本职能的内涵	(29)
(二) 我军军队职能的历史演变	(31)
(三) 强调军队战斗队根本职能的必要性	(34)
二、军队现代化建设效益高低的根本标准	(36)
(一) 战斗力标准是衡量军队现代化建设效益 的根本标准	(37)
(二) 战斗力构成及战斗力标准的具体表现	(41)
三、基于战斗力标准的军队现代化建设 效益衡量	(44)
(一) 用战斗力标准衡量军队建设效益的 原则及标准	(45)
(二) 用战斗力标准衡量军队建设效益的 具体要求	(47)
第三章 军队现代化建设效益的约束因素	(49)
一、军队建设战略规划	(49)
(一) 建设需求与宏观效益	(50)
(二) 建设目标与联合效益	(51)
(三) 当前效益与长远效益	(53)
二、军队体制编制	(54)
(一) 军队总规模和总体结构	(55)
(二) 作战指挥体制	(56)
(三) 部队编组	(58)
(四) 作战保障体制	(59)

三、军事财力的分配和使用	(60)
(一) 国防费规模	(61)
(二) 国防费分配结构	(62)
(三) 国防费预算体制	(66)
(四) 国防费管理	(69)
四、军事物力的交换和使用	(70)
(一) 军事物力交换效益的制约因素	(71)
(二) 军事物力使用效益的制约因素	(76)
五、军事人力的教育培训和使用	(84)
(一) 军事人力教育和培训效益的制约因素	(84)
(二) 军事人力使用效益的制约因素	(88)
第四章 创建中国特色的国防预算制度	(92)
一、创建中国特色的规划、计划和预算制度 的理论基础	(92)
(一) 国防预算制度的内涵及功能	(93)
(二) 规划、计划和预算制度的基本原理 与框架	(94)
(三) 中国国防预算制度的现状与缺陷	(97)
(四) 创建中国特色规划、计划和预算制度 的必要性与可行性	(101)
二、建立战略规划与经费分配相统一的领导 管理体制	(107)
(一) 现有国防预算体制的简要分析	(107)
(二) 创新领导管理体制的基本原则与要求	(110)
(三) 战略规划与经费分配相统一的领导 管理体制设计	(114)
三、创新规划、计划和预算工作机制	(120)

(一) 重构国防规划、计划和预算程序	(120)
(二) 建立综合咨询评估机制	(124)
(三) 建立综合绩效监控机制	(126)
(四) 建立综合决策信息系统	(130)
(五) 完善国防规划、计划和预算相关 法律法规体系	(131)
第五章 创新和完善武器装备采购制度	(133)
一、构建武器装备全系统全寿命周期费用 管理体系	(133)
(一) 全系统全寿命管理在武器装备建设中 的重要地位	(134)
(二) 加快构建武器装备全系统全寿命周期 费用管理体系	(135)
二、建立两级武器装备建设系统规划委员会	(138)
(一) 设立全军武器装备系统规划委员会	(139)
(二) 建立军种武器装备系统规划委员会	(140)
三、建立和完善竞争性武器装备采购机制	(141)
(一) 建立以现代产权制度为基础的军工 现代企业制度	(142)
(二) 形成“总承包商制”的军工产业 组织形式	(143)
(三) 完善国防科研生产市场准入和 招投标制度	(144)
(四) 设立国家国防技术研究风险基金	(145)
(五) 解决国防科研成果专利权归属问题	(146)
四、建立武器装备交易成本核算制度	(146)
(一) 设立装备采购交易成本会计科目	(149)

(二) 优化装备采购的组织结构	(149)
(三) 加快装备采购信息化建设	(149)
(四) 强化装备采购监督控制	(150)
第六章 加快军队后勤保障的一体化和社会化	(151)
一、加快推进三军保障一体化进程	(151)
(一) 三军保障一体化对提高保障效益 的重要作用	(152)
(二) 切实提高后勤管理机构的决策水平	(155)
(三) 努力形成科学合理的联勤保障机制	(157)
(四) 不断提高科学管理能力	(158)
二、坚定地走军民一体化保障道路	(159)
(一) 建立和完善军民一体化后勤保障 的体制机制	(161)
(二) 逐步扩大后勤保障社会化的范围	(162)
(三) 形成军民一体化保障的技术基础	(164)
(四) 加强军民一体化保障的法制建设	(165)
(五) 搞好军民一体化后勤保障的综合协调	(166)
三、坚持平战一体的后勤保障模式	(167)
(一) 平战一体保障模式对提高建设效益 的重要意义	(167)
(二) 积极推进平战一体化保障模式建设	(168)
第七章 盘活和整合军队存量资产	(171)
一、打破各种界限, 加强存量资产的统一管理	(171)
(一) 增强军队存量资产管理的意识, 树立科学管理理念	(173)
(二) 成立军队国有资产监督管理委员会, 加强存量资产的统一管理	(174)

- (三) 改革军队存量资产管理模式,
健全军队存量资产管理制度 (176)
- 二、整合各种存量资源,实现资产优化配置 (179)
 - (一) 进行产权登记,严格存量资产的
产权管理 (181)
 - (二) 加强计价核算,实行存量资产
价值管理 (182)
 - (三) 打破各种分割,实现存量资产
的整合与共享 (183)
 - (四) 强化审计监督,保障存量资产
的有效利用 (184)
- 三、转让部分军队空余房地产的使用权,
减少资源闲置 (185)
 - (一) 重构空余房地产产权制度安排,
理顺规范管理关系 (188)
 - (二) 强化法规意识,严格依法转让部分
使用权 (189)
 - (三) 处理好空余房地产管护与租赁的关系,
盘活空余房地产资源 (190)
 - (四) 加大审计监督力度,确保转让使用权
安全有效 (192)
- 四、淘汰过时库存装备,减少通用物资储备 (193)
 - (一) 淘汰过时军用装备,提高存量装备
资产管理效益 (194)
 - (二) 减少通用物资储备,优化物资
储备模式 (198)

第八章 开创军事人才培养和使用的新局面	(201)
一、优化军队院校资源配置,提高院校教育 训练效益	(201)
(一) 影响军队院校人才培养效益的 主要问题	(201)
(二) 继续深化军队院校改革,提高院校教育 质量效益	(203)
二、形成主要依托国民教育培养军事人才 的新格局	(209)
(一) 依托国民教育培养军事人才存在 的主要问题	(209)
(二) 进一步完善和发展依托国民教育培养 军事人才的制度	(210)
三、大力提高机关、部队在职训练的水平	(214)
(一) 围绕知识更新设置训练内容	(214)
(二) 结合部队实际创新训练模式	(215)
(三) 着眼长远发展健全训练机制	(217)
(四) 借助军地资源提高培训质量	(219)
四、努力提高军事人才的使用效益	(220)
(一) 科学配置用好人才	(220)
(二) 合理流动盘活人才	(222)
(三) 依托任务牵引人才	(223)
(四) 营造环境凝聚人才	(224)
第九章 推进军队现代化建设管理模式创新	(227)
一、以效益强军理念为指导创新管理模式	(227)
(一) 牢固树立效益强军理念	(228)
(二) 把效益高低作为衡量管理优劣的标准	(230)

(三) 以效益为中心创新管理模式	(231)
二、建立科学严格的统计核算和效益分析制度	(234)
(一) 高度重视统计核算与效益分析的重要作用	(234)
(二) 建立健全科学严格的经济统计与核算制度	(237)
(三) 形成科学合理的效益分析制度	(241)
(四) 努力提高统计核算和效益分析的能力和水平	(243)
三、建立和完善军队现代化建设效益指标体系和评价体系	(245)
(一) 综合运用军队现代化建设效益的多种评价方法	(245)
(二) 构建国防和军队建设效益指标体系	(246)
(三) 建立和完善军队现代化建设效益评价体系	(256)
四、坚持依法治军、依法管理	(259)
(一) 强化法制观念, 落实依法从严治军的政策	(259)
(二) 进一步加快立法步伐, 完善军事经济法规体系	(261)
(三) 加强依法管理, 加大执法力度	(263)
第十章 改革和完善军队审计监督制度	(266)
一、确立以效益审计为中心的审计模式	(266)
(一) 军队审计制度改革的历史回顾	(267)
(二) 军队效益审计的内涵及其必要性分析	(268)
(三) 军队开展效益审计的制约因素分析	(273)

(四) 树立科学的审计观, 强化军队效益 审计理念	(275)
(五) 正确处理各种关系, 注重效益审计与 财务审计的结合	(277)
二、完善以效益审计为中心的审计制度建设	(279)
(一) 完善效益审计的法规体系	(279)
(二) 建立和健全效益审计的运行机制	(281)
(三) 重构军队审计的领导体制	(283)
(四) 构建具有我军特色的效益审计 指标体系	(285)
三、优化以经济责任审计为中心的审计监督 机制建设	(288)
(一) 突出经济责任审计监督的关键地位	(289)
(二) 健全与完善经济责任审计监督体系	(292)
(三) 正确处理审计监督与其他监督的关系	(298)
(四) 健全与完善监督体系间的联系制度	(299)
参考文献	(301)
后 记	(305)

导 论

效益问题是军队现代化建设的根本问题之一，研究军队现代化建设不能不研究军队现代化建设的效益问题。本书是《我军现代化建设效益研究》课题的研究成果。该课题是根据新世纪新阶段军队现代化建设需求与经费供应相对不足的矛盾，特别是根据我军建设效益面临的突出问题提出的，主旨就是通过深入研究，探索现阶段军队现代化建设的特点和规律，寻找解决军队现代化建设需求与经费供应相对不足矛盾的现实途径，改变目前军队建设效益不高的状况，加快军队现代化建设步伐，在全面建设小康社会进程中实现富国和强军的统一。

一、实践依据与研究目的

科学理论的发展历程表明，根据实践发展的要求，科学回答时代提出的历史性课题，既是一代又一代科学工作者的神圣使命，又是科学理论发展过程中一个新的理论体系得以形成的主要标志。进入新世纪新阶段，国内外环境发生了新的变化，世界新军事变革的兴起、经济全球化的发展、社会主义市场经济体制的初步建立、全面建设小康社会进程的开启，既为军队现代化建设提供了新的机遇，也提出了严峻挑战。如何抓住机遇、迎接挑战，加快军队现代化建设步伐，为在中国特色社会主义道路上实现中华民族伟大复兴提供安全保障，已经成为我军面临的一个历史性课题。

进入新世纪以来,我军积极推进中国特色军事变革,加紧推进以军事斗争准备为龙头的各项工作,军队现代化水平不断提高,作战能力不断增强,但目前仍然存在两个“不相适应”的矛盾,即“现代化水平与打赢信息化条件下局部战争的要求还不相适应,军事能力与履行新世纪新阶段我军历史使命的要求还不相适应”^①。

从第一个不相适应看,目前,我军武器装备发展取得历史性突破,但体系结构还不尽完善,自主创新能力不强;军队组织体制的科学性、合理性有了一定提高,但组织功能与信息化条件下军队建设和作战要求还有相当距离,一体化联合作战指挥体制和保障体制尚未完全建立起来;军队规模进一步压缩,但军兵种及其内部结构仍不甚合理,特别是一些反映现代作战特点的新型部队,如信息战部队、太空部队、特种作战部队等仍是空白;官兵素质明显提高,但高素质新型军事人才、特别是联合作战指挥人才不足;战场建设、后勤建设进展较快,但重复建设、分散建设、铺张浪费情况突出,质量效益不高。上述情况表明,国防和军队建设离信息化战争要求还有很大差距。

从第二个不相适应看,目前,我国在更广的范围内和更深的程度上参与经济全球化,海外投资、海外企业、海外市场、海外资源基地、海外劳务、海外交通运输等大量增加,国民经济实际上已分为国内经济和国外经济两部分,国家利益边疆随之大大扩展,远远超越国土边疆。在这种情况下,要求我们必须从现实出发,更新、扩展国防观念,由传统的“国土空间”向国家利益的“利益空间”扩展;要求军队不仅要维护国家

^① 《树立和落实科学发展观理论学习读本》,解放军出版社2006年版,第201页。

主权、领土完整，更要维护国家发展的权益。惟有如此，才能保障已经走向世界的国家经济和政治利益不受损失。特别是 21 世纪将是海洋世纪，人类所需资源将大量来自海洋，军队职能如果不能适应这种变化，就必然会造成国家经济和政治利益的损失，就无法保障 21 世纪中国生存和可持续发展。但是，目前国防和军队建设水平与上述军队履行历史使命的要求还有相当差距。

上述两个“不相适应”，都要求我们按照党的十七大报告的要求，充分认识国防和军队建设在中国特色社会主义事业总体布局中的重要地位，进一步加快军队现代化建设步伐。

加快军队现代化建设步伐，首先遇到的一个问题就是增加军费投入的问题。大家知道，军队现代化建设是需要大量投入的，搞信息化建设更需要高投入。当然，不是说有了钱军队现代化建设就能搞上去，但是没有钱是绝对搞不上去的。近些年来，世界主要国家为推进新军事变革，发展信息化军事力量，都加大了国防投入。我国在经济发展的基础上也不断加大对国防的投入。但是，我国是一个发展中大国，底子薄，人口多，财力有限，特别是我们不仅要强军，还要富国，需要花钱的地方很多，一定阶段内不可能拿出大量的钱用于国防。在这种情况下，国防和军队现代化建设的需求与经费供应相对不足的矛盾将会长期存在。这就要求我们必须按照科学发展观的要求，处理好国防建设与经济建设的关系，特别是要处理好国防投入与产出的关系，彻底转变传统的思想观念和管理模式，大力提高国防和军队建设的质量和效益，走出一条投入较少、效益较高的路子，切实把国防和军队现代化建设转入讲求效益的发展轨道。

建国 50 多年来，虽然我国的国防费投入相对不足，但效益明显，成就巨大。从单一陆军逐步发展为陆、海、空和战略

导弹部队等诸军兵种合成的武装力量，从仿制到自行研制，基本形成了比较齐全的武器装备体系，特别是在经济极端困难的情况下，自主研发了“两弹一星”，以及进入新世纪以来所实施的载人航天计划和嫦娥奔月工程，使中国在世界高科技领域占有一席之地，有效地推进了军队现代化建设；相继取得了抗美援朝、对印反击作战、对越还击作战的胜利，粉碎了美国支持下的国民党反攻大陆的企图，成功地应付了苏联的重大军事威胁，有效地维护了国家的主权、独立和安全。在看到国防和军队建设效益不断提高的同时，我们也应该清醒地认识到，当前在军队现代化建设中确实还存在效益不高的情况，存在建设不讲效益的现象。这些影响国防和军队建设效益情况和现象的发生，原因是多方面的，但从总体上说，主要是国防和军队建设思想观念落后，单纯追求军事效益，忽视军事经济综合效益，只算政治账军事账，不算经济账，一强调某项任务重要特殊，就不惜一切代价；发展思路陈旧，不讲集约效益，投向投量分散，有限的经费投入往往撒了“胡椒面”，形不成规模，形不成重点；发展模式粗放，强调数量规模，忽视质量效能，一讲发展，就要铺摊子、上项目、扩充编制；管理方法简单，习惯于按老办法、老经验办事，甚至用一些土办法、土政策代替科学管理，有的把管理的概念简单地理解为保障人财物不出事。这种情况与建设信息化军队的要求是格格不入的。

本书就是根据我军建设效益面临的突出问题以及新世纪新阶段军队现代化建设需求与经费供应相对不足的矛盾提出的，目的就是充分认识提高军队现代化建设效益的重大意义，寻找解决军队现代化建设需求与经费供应相对不足矛盾的现实途径，大力提高军队现代化建设效益，加快军队现代化建设步伐。

二、研究思路与结构安排

本书的研究思路及重点主要有四个方面：一是着眼实现富国和强军的统一，把军队现代化建设效益放在国家现代化和实现富国与强军的统一的高度来认识，从宏观上深刻分析了提高军队现代化建设效益的重要地位及其现实意义；二是着眼提高部队战斗力，把提高战斗力作为衡量军队现代化建设效益的根本标准，系统分析了制约军队现代化建设效益的各种因素，使提高效益具有明确的客观依据和标准；三是着眼建立军队现代化建设效益的评估决策系统，把定性分析和定量分析结合起来，构建了军队现代化建设效益指标体系和评估体系；四是着眼对策研究和制度建设，紧密联系当前军队现代化建设效益存在的问题，既注重进行必要的理论研究，更注重提出解决问题的现实举措，特别是加强制度建设，从体制机制上解决效益不高问题。

本课题研究分为两部分：第一部分即第1~3章，主要阐述军队现代化建设效益的内容特点、根本标准和制约因素。其中，第1章，研究军队现代化建设效益的重要地位。通过对军队现代化建设效益的概念及其特点的分析，以及军队现代化建设效益与国防现代化、国家现代化和富国强军战略关系的分析，搞清楚究竟什么是军队现代化建设效益，军队现代化建设效益包括哪些内容、有何特点，提高军队现代化建设效益有何重大意义。第2章，研究军队现代化建设效益的根本标准问题。通过对军队根本职能、军队现代化建设效益的根本标准及其根本标准的衡量等问题的分析，充分认识确立以提高战斗力为根本标准的效益理念的重要性。第3章，研究军队现代化建设效益的制约因素。文章通过对军事财力分配和使用效益的制约因素、军事物力交换和使用效益的制约因素、军事人力教育