



军事科学院·军事理论著作
Military Academic Works, Academy of Military Science

A STUDY OF RESOURCE ALLOCATION SYSTEM FOR
NATIONAL DEFENSE BUILDING

国防建设资源配置制度研究

武希志 主编

 军事科学出版社

军事理论著作
国家哲学社会科学基金经济学重点课题

国防建设资源 配置制度研究

武希志 主 编
王江琦 王亚红 副主编

军事科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国防建设资源配置制度研究/武希志主编. —北京:
军事科学出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 80237 - 639 - 7

I. ①国… II. ①武… III. ①国防建设—资源配置—
研究—中国 IV. ①E25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 195857 号

书 名: 国防建设资源配置制度研究

主 编: 武希志

责任编辑: 孙兆利

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 - 639 - 7

经 销 者: 全国新华书店

印 刷 者: 北京鑫海达印刷厂

开 本: 700 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 24.5

字 数: 325 千字

版 次: 2013 年 8 月北京第 1 版

印 次: 2013 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册

定 价: 49.00 元

销售热线: (010)62882626 66768547(兼传)

网 址: <http://www.jskxcbs.com>

电子邮箱: jskxcbs@163.com

版权所有·侵权必究 本社图书如有印装质量问题,请与储运部联系(010-66767383)

课题组人员名单

主 编：武希志

副 主 编：王江琦 王亚红

成 员：（以姓氏笔画为序）

王淑梅 甘学荣 包敦典 任志强

李建海 张幼明 胡龙虎 童蕴河



第一章 序 言	(1)
一、资源配置是国防建设实践面临的一个重大问题	(2)
二、国防建设资源配置的意义	(6)
三、研究思路与重点	(9)
四、研究方法	(14)
第二章 国防建设资源配置的基本理论	(16)
一、国防建设资源及主要特点	(16)
二、国防建设资源配置理论述评	(22)
三、当代中国国防建设资源配置指导理论	(26)
四、国防建设资源配置的目的、内容和方式	(33)
五、国防建设资源配置制度	(42)
第三章 国防建设资源配置历史考察	(47)
一、古代国防建设资源配置概况	(47)
二、近代国防建设资源配置	(50)
三、现代国防建设资源配置	(53)
四、新中国国防建设资源配置	(59)
五、我国国防建设资源配置的主要经验	(70)

第四章 我国国防建设资源配置的矛盾与任务	(74)
一、我国国防建设的阶段性特点与资源配置的 主要矛盾	(74)
二、国防建设资源配置的基本原则	(83)
三、国防建设资源配置的主要任务	(89)
第五章 国防人力资源配置制度	(105)
一、国防人力资源概述	(105)
二、国防人力资源配置的地位和作用	(108)
三、国防人力资源配置的基本原则	(112)
四、我国国防人力资源配置现状和主要矛盾	(115)
五、完善国防人力资源配置制度	(120)
第六章 国防科技工业资源配置制度	(133)
一、国防科技工业资源配置的地位作用	(133)
二、国防科技工业资源配置存在的主要矛盾	(138)
三、以增强国防科技创新能力为目标调整 国防科技工业资源配置方式	(145)
四、以资源配置为手段调整国防科技工业布局结构	(155)
五、以增强活力为重点调整国防科技工业 所有制结构	(160)
第七章 国防资产管理制度	(163)
一、国防资产管理若干理论问题	(163)
二、国防资产管理面临的新要求和新问题	(172)
三、国防资产管理改革的必要性	(177)
四、建立系统协调科学配套的国防资产管理制度体系 ...	(182)
五、完善国防资产管理制度的措施	(187)

第八章 国防建设资源动员制度	(192)
一、资源动员概念、必要性及特点	(192)
二、资源动员的主要作用	(198)
三、当前我国资源动员面临的主要矛盾	(200)
四、完善资源动员制度	(204)
第九章 规划计划制度	(212)
一、规划计划制度及其在国防建设资源 配置中的作用	(212)
二、新中国规划计划与国防建设	(217)
三、现代国防和军队建设对规划计划的新要求	(223)
四、完善规划计划制度	(230)
第十章 国防预算制度	(235)
一、国防预算与国防预算制度	(235)
二、国防预算的作用	(239)
三、国防预算制度的一般要求	(242)
四、外国国防预算制度考察	(249)
五、我国国防费分配与管理存在的主要问题	(254)
六、完善中国特色的国防预算制度	(257)
第十一章 决策、评估与控制制度	(266)
一、决策、评估与控制概念	(266)
二、国防建设资源配置风险及其特点	(268)
三、决策、评估与控制在规避国防建设 资源配置风险中的作用	(274)
四、建立和完善科学决策制度	(282)
五、建立和完善评估制度	(287)

六、建立和完善控制制度	(288)
第十二章 正确处理经济建设和国防建设的关系	(292)
一、经济建设对国防建设资源配置的影响	(292)
二、以经济建设和国防建设协调发展指导 国防建设资源配置	(306)
三、经济建设和国防建设协调制度与制度协调	(309)
第十三章 国防和军队建设方式	(313)
一、军民融合式发展的实质是实现资源的双重效益	(313)
二、军民融合式发展对国防建设资源配置的要求	(318)
三、利用民用资源促进国防和军队建设	(324)
四、建立和完善军民融合式发展背景下的 资源配置制度	(331)
第十四章 国防建设资源配置制度改革的重点	(339)
一、以国防建设资源配置权为核心	(339)
二、形成合理的资源配置权力结构 及多元一体利益格局	(343)
三、重点改革完善规划计划制度 和国防费预算制度	(350)
四、积极稳妥地推进国防建设资源配置制度改革	(354)
第十五章 若干研究结论	(359)
一、资源配置是国防和军队建设的主要抓手	(359)
二、国防建设资源配置必须遵循双重规律	(360)
三、配置方式选择是提高国防建设资源效益的关键	(362)
四、资源配置必须着眼国防建设的阶段性特点 和主要矛盾	(364)

五、以国防和军队科学发展带动国防建设	
资源科学配置	(365)
六、我国国防建设资源配置的主要任务	(366)
七、实务性制度与程序性制度相结合	
完善资源配置制度	(368)
八、以资源配置权为核心积极稳妥推进资源	
配置制度改革	(372)
参考文献	(375)
后 记	(378)

第一章

序 言

资源是人类生存与发展的物质基础,也是国防建设的重要基础。在国际战略形势复杂多变、战争因素仍然存在的历史阶段,维护国家安全和利益必须依靠国防实力。党的十八大报告指出:“我国面临的生存安全问题和传统威胁和非传统安全威胁相互交织,要求国防和军队现代化建设有一个大的发展。”^①习近平主席强调,实现中华民族伟大复兴的“中国梦”,“没有一个巩固的国防,没有一支强大的军队,和平发展就没有保障”^②。“要建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队。”^③要牢固树立战斗力标准,一切建设和工作向能打胜仗聚焦。^④这些重要论述阐明了一个重要道理,强国必须强军,强军就是能打胜仗,一切国防资源必须向实力聚焦。在国防实力形成过程中,国防建设资源投入与配置是起点和关键环节,是国防和军队现代化建设的重要抓手。

本书的主题立论是:国防建设资源配置是主观见之于客观的活

① 中国人民解放军总政治部:《深入学习贯彻党的十八大精神军队领导干部学习文件选编》,第46页,解放军出版社2013年版。

② 中国人民解放军总政治部:《深入学习贯彻党的十八大精神军队领导干部学习文件选编》,第295页,解放军出版社2013年版。

③ 中国人民解放军总政治部:《深入学习贯彻党的十八大精神军队领导干部学习文件选编》,第297页,解放军出版社2013年版。

④ 参见中国人民解放军总政治部:《深入学习贯彻党的十八大精神军队领导干部学习文件选编》,第299页,解放军出版社2013年版。

动,科学配置资源除依赖国防管理者的主观能动性和聪明才智外,资源配置制度具有根本性作用,资源配置制度的科学性决定着资源配置的有效性,必须以资源配置制度的科学性追求资源配置过程和结果的合理性。在我国各项改革不断深化、经济社会及国防建设转型的大背景下,稳步快速促进国防和军队现代化建设,科学配置国防建设资源,必须坚持以科学发展观为指导,正确处理经济建设和国防建设的关系,实行军民融合式发展,遵循国防建设资源配置的特殊规律和市场经济规律,不断完善资源配置的实务性制度和程序性制度,把社会主义制度集中力量办大事的优势和市场经济的强大活力优势结合起来,形成以决策、评估、控制为主要内容的具有中国特色的国防建设资源配置制度。

一、资源配置是国防建设实践面临的一个重大问题

国防建设资源配置,是依据国防和军队建设规律及军队的职能任务,将国防建设资源分配到各个部门、各个领域和各个环节,使资源转化成以军队作战能力为核心的国防实力的过程。当前,我国军队建设已进入信息化阶段,不但对国防建设资源总量的需求越来越大,而且资源需求结构越来越复杂,科学配置国防建设资源,快速促进国防和军队现代化建设,是实践提出的一个重大问题。

军队结构的变化使国防建设资源配置越来越复杂,合理配置国防建设资源成为国防和军队科学发展的重要抓手。新中国成立后,我军建设进入了现代化正规化建设阶段,最突出的表现之一是军队结构越来越复杂。在科学技术发展和国家安全需求结构变化的推动下,武器装备种类越来越多,技战术性能越来越高,新的军兵种不断出现。1949年4月中国人民解放军华东海军成立,1950年4月中央军委建立海军领导机构,标志着海军作为一大军种正式出现在军队序列。经过几十年的发展,海军已成为由水面舰艇部队、潜艇部队、航空兵、岸防兵、陆战队和各种勤务保障部队组成的现代化军种。1949年3月,中央军委成立航空局,同年11月成立空军司令部,从

此空军正式列入军队序列。随着航空技术和空军装备的发展,空军形成了以航空兵为主体、包括高射炮兵、地空导弹兵、雷达兵、空降兵及其他专业部队在内的现代化军种。20世纪50、60年代,中国加快发展航天技术,“两弹一星”相继研制成功,随后各种近程、中程、洲际导弹快速发展。1966年7月中国战略导弹部队成立,在军队结构中增加了战略打击力量。同时,技术的发展也使陆军日益改变面貌,除步兵外,装甲兵、炮兵、工程兵等兵种也快速发展,陆军发展到了合成阶段。后备力量的种类和编成也日趋复杂。特别是近几十年来,随着信息技术的发展,不但出现了电子战部队,更重要的是信息化使各军兵种作战力量向联合化甚至一体化方向发展。武装力量结构的复杂化和一体化,对国防建设资源配置提出了重大挑战。一方面,军队结构越复杂,资源配置的难度越大,既不能平均配置,又不能忽略任何一种军事力量或武器装备。实践中存在不少这样的现象:具有一定的新式武器装备但缺少熟练使用武器装备的人,武器装备生产能力较大但关键技术薄弱且质量水平不高,单个作战单元具有一定的信息化水平但整体却联不起来,等等。这些问题与国防建设资源能否合理配置有极大关系。必须根据作战任务和军事力量的功能,合理地将有限的国防建设资源配置到各个军兵种及各个部门,否则就会在军事力量体系中出现弱项,影响军事力量的整体水平。而要达到科学合理配置,难度极大,需要充分的理论支撑和科学的方法。另一方面,技术水平越高国防建设资源配置的风险性越大,各类技术和各种军事力量之间的关联性也越来越强,一种现代化武器装备往往需要一系列配套和保障条件,这就造成了投资巨大而研制生产中不可预测因素增多,风险度增加。某地一个重大基础设施投资8亿元,使用了8年,由于规划和功能设计不周,只能作为一个仓库,最后不得不爆破拆除,8亿资金瞬间消失。国防建设中由于资源配置不当而造成的浪费现象也是存在的。军队结构的重大变化,使国防建设资源配置的领域和部门日益增多,配置的过程日益复杂,非合理性配置的风险日益提高。为促进国防和军队科学发展,必须把资源配

置作为重要抓手。

国防建设资源总量性短缺和结构性短缺制约着国防和军队现代化建设进程,合理配置国防建设资源是国防和军队持续发展的客观要求。我国改革开放以来出现了 30 多年的高速增长,近几十年来国防费保持着两位数的增长率,为国防和军队建设提供了雄厚的经济支撑。但必须看到,军队有钱了,不等于资源也充足了。经济越发展对资源的消耗越大,资源短缺对经济发展的制约日益严重。就石油而言,据中国海关统计,2006 年进口石油 1.45 亿吨,2010 年石油进口量达 2.39 亿吨,对外依存度超过了 50%。中国工程院的一份报告预测,到 2030 年中国年需求石油 6.44 亿吨,需进口 3 亿~4 亿吨。高技术资源以及新能源、新材料对外依存度越来越高。目前财力资源比较充裕,但我国经济结构存在着许多深层次矛盾,经济发展质量较低,脆弱性比较突出,消除贫困的任务非常艰巨,而且随着经济社会的发展,国家财政收入水平和开支体系也会发生变化,国防和军队建设的财政支撑和资源实际投入不可能不受限制。根据不同资源的不同特点,国防建设资源短缺可以分为总量性短缺和结构性短缺两种类型。总量性短缺指资源绝对量不断减少,日益不能满足国防建设需求,如石油、煤炭、某些稀有金属等。总量短缺资源大多数是不可再生资源,虽然这种短缺还不至于严重影响整个经济的发展,但资源枯竭的种类越来越多,特别是石油等重要战略资源的枯竭已是可预见的事情。结构性短缺指资源总量虽然能够基本保障国防建设需求,但资源种类不全、质量较高的资源不足。如中国具有庞大的人口数量,但适合军队信息化需求的军事人才却很短缺;一般的技术资源不少,但具有世界先进水平和自主知识产权的核心技术资源却很短缺;传统武器装备的研制生产资源较多,但高技术装备研制生产资源较少。资源的总量性短缺与结构性短缺相互交织、相互影响,总量性短缺使结构性短缺更为明显,结构性短缺也加重了总量性短缺状况。如高能耗的装备不但加剧了能源总量短缺,而且也使能源消耗结构维持着落后的状态。保证国防和军队可持续发展,不能仅仅

看到国防建设经费比较充裕了,重要的是看到国防费所代表的物质内容状况。中东有些石油输出国收入非常高,政府资金非常雄厚,但这些国家并不能依靠自己的力量建设国防,重要原因之一是资源结构单一,充实的经费背后没有结构合理的资源基础支撑。在我国经济快速发展和各种资源日益短缺的情况下,国防建设资源合理配置是国防和军队可持续发展的必要条件。

市场经济对国防建设资源传统配置机制提出了挑战,合理配置资源需要采取新的方式。社会主义市场经济体制在我国已经确立。市场经济的本质或重要特征之一是资源实行市场流动,资源配置的基本规则是利益导向。国防建设资源是国家投入的资源,传统的资源配置方式是依据国防和军队建设规划,国防费分配到各个部门,各个部门管理和使用国防建设资源。这种资源配置总框架是在实践中逐步形成的,有其合理的成分,但军队建设统一协调的基本要求和市场经济规律对这种机制产生了巨大影响,在实践中出现了多种矛盾。例如,军队现代化建设需要大量的高素质人才,军事人才培养和吸引必须遵循人力资源流动规律,资源配置不足必然影响军事人才的培养和吸引,资源配置到什么水平,军事人才就培养到什么水平,用下岗人员的待遇水平只能吸引使用这一层次的人员。调整军事人力资源及其经费却是一个极为复杂的问题,不但涉及军队与政府有关部门,也涉及军队中各个部门。军队建设中曾经出现的保留人才难和当前出现的征兵难的现象,实质上是由资源配置不合理等深层次矛盾决定的。市场经济对国防建设资源传统配置机制提出挑战,主要表现为以下几个方面:第一,资源集中机制受到了巨大限制,效率出现了明显下滑。社会主义制度的巨大优势之一是快速集中资源,实施经济和社会建设。就军事活动而言,过去军队演习或其他活动需要征用土地、大型运输工具及其他资源,政府一声令下就能迅速集中国防需要的一切资源。随着市场经济体制的建立和民主法制的完善,国防和军队建设需要的资源不是完全依靠政府指令就能解决的,甚至军队参与抢险救灾征用民间的工具物资,也多次发生讨价还价、

签订协议、按市场价值索求补偿的案例。这是市场经济和法制环境下必然的、合理的要求,同时也说明国家集中资源的权力受到了利益和法律的巨大约束,对资源集中和配置效率产生了较大影响,特别是对军队建设和军事活动的影响是不可忽视的。第二,资源配置过程发生变化,“配置黑洞”大量存在。在国防和军队建设过程中,项目立项、预算保障、筹措资源、组织实施,是国防建设活动的一般过程,加上项目管理、预算审批、经费监督等法规制度,一切似乎正常运作,但却存在许多漏洞和风险。除技术发展风险造成的资源低效、无效配置外,由于市场经济规律的影响和管理方法的滞后,提高军队战斗力的需要与利益交织在一起,使国防建设资源配置存在诸多不合理现象。有的乱上项目,因为有项目就有经费,把项目变成获取经费的手段;有的乱提高标准,提高标准并不仅仅是为了提高建设质量,也是为了增加经费;有的乱摊成本,把职工福利、交际费用作为军品研制生产成本;有的乱拨经费,非正规渠道获取经费以及经费的无序使用是实际工作中的一个顽症。经费分配作为资源配置的表现,其存在的问题代表了国防建设资源配置的弊端。建立与市场经济机制相适应的资源配置方式和制度,已成为提高资源使用效益必须解决的重大问题。

二、国防建设资源配置的意义

国防建设资源配置是加强国防和军队建设的一个重要环节,对于提高国防建设资源使用效率,经济有效地推进国防和军队建设,以及协调和促进国家经济建设具有多重意义。

合理配置国防建设资源是国防和军队建设规律的体现。经济社会的发展,特别是专业化分工的不断深化,要求经济资源有计划按比例地配置到各个部门,以满足日益多样化的需求。马克思主义经济学把有计划地分配劳动时间于不同的生产部门,作为社会首要的经济规律。在国防和军队建设领域,有计划按比例地配置国防建设资源也是重要规律。国防建设资源配置具有主观性,是按照人们制定

的目标和意志实施的,但人的这种意志不能违反客观要求。在我军建设的历史上,曾实行“有所为有所不为”“一保生活、二保装备”的资源配置方针,这是针对当时的资源情况和需求矛盾所采取的策略,是军队建设规律的体现。在现实实践中,军队作战能力存在一些“短板”,装备配套性不强,军事人才滞后,训练水平还不适应现代作战和应对多样化军事任务的需要等,特别是信息化指挥能力、精确化保障能力、科学化管理能力不足。这一切与国防建设资源在这些部位配置不合理有密切关系。如果说由于军队结构出现的多样化和复杂化,要求有计划按比例配置国防建设资源,那么在信息化快速发展和各种作战能力相互联系日益紧密的情况下,国防建设资源配置的规律出现了许多新的特征,配置重点不断发生变化,“短板”不断游移,把握配置规律的难度更大。另一方面,军队作战能力具有明显的外向性特征,即我军的作战能力主要应以作战对手,特别是发达国家军队的作战能力为目标进行评判,军队除作战外还需要担负多样化任务,因而有计划按比例配置国防建设资源必须在更大的范围考虑。

国防建设资源配置是控制国防和军队建设的一个战略性抓手。促进国防和军队建设,调整军事力量结构,加快技术军兵种的发展,往往都是从增加国防建设资源开始的。新中国成立后,为了发展“两弹一星”,建立战略性军事力量,国家把大量的资源投入到核技术、导弹技术及工业领域,在较短的时间内成功研制了原子弹和导弹,发射了人造地球卫星,形成了战略威慑能力。20世纪60年代以后,为应对严峻的国际战略局势,国家决定进行“三线建设”。为保障这个重大战略行动的实现,国家不但向中西部地区投入了大量资源,而且把东部资源向西部转移,形成了强大的战略后方,对于维护战时经济社会的稳定和提高应对大规模战争的能力发挥了重大战略作用。20世纪70年代以后,随着电子计算机的发明及其越来越广泛的应用,信息技术得到了快速发展,战争和军队建设进入到信息化阶段,大量资源涌入到科技领域,各种技术得到了突飞猛进发展,而且新的资源种类和资源需求不断增加,资源日益成为科技、经济、社

会和国防建设的关键要素,开发资源、争夺资源、控制资源的现象日趋激烈。美国《核时代国防经济学》一书认为,战略是使用资源达到目的的方式,经济是以一定资源最大限度地实现目的、最低限度使用资源的战略。不但如此,国防和军队建设规划及其任何项目,都必须以充足的资源为依托,没有资源保障的规划和项目是实现不了的。因此,运用国防建设资源配置手段,是规划、调整、控制国防和军队建设的有效手段。

国防建设资源配置是解决资源短缺与资源需求膨胀矛盾的重要方法。资源短缺是一个世界性、历史性难题。随着经济社会的发展,人类的生活水平日益提高,对资源的消耗越来越大,而自然资源特别是不可再生资源越来越少,不可避免呈现资源日益短缺趋势。目前,我国财力资源虽比较充裕,但经费只是资源的价值代表,并不是资源本身,而且我国经济结构存在着许多深层次矛盾,国家财政收入水平和开支体系也会发生变化,经济社会发展对经费的需求极大,国防和军队建设的财政支撑不可能不受限制。从资源需求方面看,国际战略形势复杂多变,我国维护安全、领土完整和权益的任务越来越重,对国防建设资源的需求也越来越大。我国确定了国防和军队现代化建设“三步走”发展战略,实现这个目标需要投入大量的人力、物力、财力资源。客观条件能否满足国防和军队现代化建设对资源的需求,需要认真分析与评估。在资源短缺的大环境下,解决资源需求与供给之间的矛盾,快速推进国防和军队现代化建设,必须做好国防建设资源配置这篇大文章。其中,提高国防建设资源使用效益具有根本性。国防和军队建设实质上是资源转化为国防实力特别是军队战斗力的过程。加强国防和军队现代化建设,必须投入相应的资源,但国防建设资源的规模、结构和投向投量,直接影响着国防力量发展的进程和结局,影响着国防战略目标的实现。提高国防和军队建设效益,重要途径之一是合理配置国防建设资源,国防和军队建设的速度既取决于国防建设资源的投入数量,更取决于资源的使用效率,效益不高既浪费资源又浪费时间。在资源投向方面,国防建设资源要配