

战时人防财务管理

ZHANSHI RENFANG CAIWU GUANLI

王朝才 黄瑞新 / 等著

Zhan Shi Ren Fang Cai Wu Guan Li



出版社

战时人防财务管理

王朝才 黄瑞新 等著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

战时人防财务管理 / 王朝才, 黄瑞新著. —北京: 经济科学出版社, 2005. 5

ISBN 7 - 5058 - 4893 - 3

I. 战… II. ①王… ②黄… III. 人民防空 - 财务管理 - 研究 IV. E114.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 030880 号

要管委和人相总

著者 王朝才 黄瑞新

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036
社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036
社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

网址: www.esp.com.cn
电子邮箱: esp@esp.com.cn

印中印印印

印中印印印

880 × 130 32 开 印数 25000 字
2005 年 2 月第 1 次印刷
ISBN 7-5058-4893-3/E·4162 定价: 18.00 元

(版权所有 侵权必究)

(印刷厂印)

责任编辑：高进水 于庆昭

责任校对：桂裕生

版式设计：代小卫

技术编辑：段健英

战时人防财务管理

王朝才 黄瑞新 等著

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.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

富达印刷厂印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 9.625 印张 250000 字

2005 年 5 月第一版 2005 年 5 月第一次印刷

ISBN 7-5058-4893-3/F · 4165 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

本书系国家人防办公室“十五”规划课题
“战时人防财务管理研究”研究成果

课题主持人：王朝才 黄瑞新
课题组成员：程继斌 胡 犇 李 凌
 杨仕鹏 李文径 明兆春
 姚 荣

目 录

第一章 战时人防财务管理概述·····	(1)
一、现代信息化战争下的战时特征·····	(1)
二、信息化战争战时人防财务保障的特殊性·····	(6)
三、战时人防财务管理的概念·····	(11)
四、战时人防财务管理的特点·····	(15)
五、战时人防财务管理的目标与方向·····	(24)
第二章 战时人防职能与财务保障要求·····	(31)
一、海湾战争与科索沃战争防空的经验教训·····	(31)
二、未来信息化战争我国人防的基本职能·····	(35)
三、人防职能对人防财务的保障要求·····	(40)
四、我国人防财务保障面临的战时转轨要求·····	(49)
第三章 战时人防财务管理的任务与管理方式·····	(57)
一、战时人防财务管理的任务·····	(57)
二、战时人防财务管理的手段与方式·····	(59)
三、战时人防财务管理手段的运用·····	(73)
四、人防财务职能实施的基本条件·····	(82)
第四章 战时人防财务管理体制·····	(85)
一、战时人防财务管理体制的概念及内容·····	(85)
二、战时人防财务管理体制的特点·····	(92)
三、战时人防财务管理的模式·····	(95)
四、战时人防财务的职责划分与财权分割·····	(99)

五、战时人防财务管理机制	(103)
第五章 战时人防财务管理的风险与控制	(111)
一、战时人防财务管理的主要风险及其原因分析	(111)
二、财务管理风险的控制方法	(119)
三、风险控制的整体化认识	(129)
四、战时人防财务管理制度建设是规避风险的制度基础	(130)
五、战时人防财务管理制度内容	(133)
第六章 战时人防预决算管理	(141)
一、平战人防经费预算管理体制及转换	(141)
二、战时人防经费预算管理的特点和意义	(145)
三、平战人防经费预算管理内容的转换	(148)
四、平战人防经费预算的编制、方法和程序的转换	(151)
五、战时人防经费预算的执行及执行情况分析	(162)
六、战时人防经费决算管理	(166)
第七章 战时人防经费收入管理	(175)
一、战时人防经费收入管理的内涵和意义	(175)
二、战时人防经费收入的特点	(177)
三、影响战时人防经费收入的相关因素	(180)
四、平战人防经费收入的渠道和取得方式的转换	(183)
五、平时和战时人防经费收入管理的原则	(186)
六、战时人防经费收入管理的重点	(187)
七、战时人防经费收入管理的方法	(189)
八、战时人防经费收入分析	(198)
第八章 战时人防经费的支出管理	(201)
一、战时人防经费支出管理的意义	(201)
二、战时人防经费支出管理的特点	(203)
三、战时人防支出的规模、结构及其预测	(205)
四、战时人防经费支出管理的原则	(209)
五、战时人防经费支出管理的重点	(210)

六、战时人防经费支出的控制措施	(219)
七、战时人防经费支出效果分析	(222)
第九章 战时人防财务分析	(227)
一、战时人防财务分析的作用	(227)
二、平时战备期人防财务分析的内容	(228)
三、战时人防财务分析的具体内容	(236)
四、战时人防财务分析的方法	(245)
五、战时人防财务分析的重点	(251)
第十章 战时人防财务监督	(257)
一、战时人防财务监督概述	(257)
二、战时人防财务监督的主要内容	(265)
三、战时人防财务监督机构的职责与监督责任制	(267)
四、战时人防财务监督机制	(270)
第十一章 战时人防财务管理效率	(279)
一、战时人防财务管理效率的含义	(279)
二、战时人防财务管理效率的准则	(280)
三、战时人防财务管理效率的取得途径	(282)
四、取得战时人防财务管理效率的方法	(287)

第一章 战时人防财务管理概述

一、现代信息化战争下的战时特征

所谓信息化战争，是指交战双方或一方主要使用信息化武器装备及与之相适应的作战方法所进行的作战目的和规模有限的战争。^①目前的信息化战争都是常规战争，但不是一般的常规战争，而是运用信息化武器的常规战争。但信息化战争随着时间的推移将不断变化。显然，信息化战争特点决定人民防空（以下简称人防）在战争中的作用与地位，信息化战争具有如下特点：

（一）信息化战争首先是信息战

信息战被认为是未来作战的主导样式。美军《联合信息战条令》是这样解释的，即信息战是“在保护己方信息和信息系统的同时，采取行动影响敌方的信息和信息系统”。信息战就是设法利用、瘫痪和破坏敌方的信息系统，同时保存己方信息系统的完好，免遭被敌利用、瘫痪和破坏，以取得信息优势。^②

具体而言，信息战具有如下特点：（1）一体化程度高。战时

^① 韩晓林主编：《高技术局部战争理论研究》，军事谊文出版社1998年版，第1页。

^② 张永红编著：《硬战争——当前美国军事实力透视》，经济管理出版社2002年版，第329页。

政府、军队、企业与民间组织等可以实施联合作战；（2）作战空间大，持续时间短，毁伤破坏小；（3）战场十分透明，前线的传感器、太空的卫星将把各种情报传输给计算机；（4）“制信息权”的斗争异常激烈；（5）手段新、灵活多样；（6）作战指挥要求高、难度大；（7）集中兵力不再是数量集中，而是集中火力与信息；（8）其优点与缺点并存。

自然，信息战水平关系到战时人防作战消耗的财力保障支出，涉及战时人防的财务保障与财务管理的环境，战时人防财务管理也需要借助于财务信息系统，财务信息系统的维护、改进与反干扰在战时财务管理中起到举足轻重的作用，是财务管理的基础性工作。战时既需要确保财力保障的力度，又需要加强财务管理的力度，两方面都面临艰巨的任务。这是战时人防中信息战的地位所决定的。

在传统的机械化战争中，空袭与反空袭的地位没有信息化时代的高技术信息战这样突出，人防作战中信息战的地位也没有高技术战场重要。因而，信息战时代人防作战特别需要突出信息系统建设与维护的财力保障，而信息系统建设往往属于“软件”建设，人们容易忽视其重要性。而且“软件”建设支出的管理难度也比较大，存在相当的困难，因而特别需要研究战时财务管理的好办法。

（二）信息化战争中空袭与反空袭对战争结局具有决定作用

从当前的几场信息化战争的情况，特别是从海湾战争的情况来看，空袭与反空袭作战在信息化战争中具有极其重要的地位。海湾战争进行42天，以美国为首的多国部队实施空袭作战就进行了38天，多国部队通过这38天的空袭，就基本上决定了这场战争的结局。

（1）在现代信息化战争中，空袭与反空袭即可能是一种独立的作战样式，如美军空袭利比亚的“外科手术式”的空袭战第一次使空袭战成为独立的高技术作战样式。（2）空袭与反空袭作战

在联合作战中是首当其冲、贯穿始终的重要作战行动，其行动对于战争进程是至关重要的。(3) 空袭与反空袭作战与信息战、电子战等是密不可分的，空袭与反空袭也是一种多军兵种的联合作战。因而，我们必须对于空袭与反空袭作战给予特别的重视。

我们需要重视空袭在战争进程中的作用，也特别需要研究我国未来可能面临的信息化战争反空袭作战的特殊性，对于一个发展中国家而言，我们的军事技术的先进性存在一定的局限，必须考虑未来信息化战场上有进攻也有防御，特别是需要吸取科索沃战争中南斯拉夫在防空防御中的经验教训。综合而言，(1) 需要有有效的情报预警，及早发现敌空袭兵器，传播给预警系统。(2) 实施严密防护，真假目标相结合，使用各种防护手段、防护工具达到防护目的。(3) 组织防空力量实施防空抗击作战，组织军事力量进行反击作战。

既然，空袭与反空袭在信息化战争中如此重要，也就说明人防的重要性，人防财务保障的重要地位与作用，战时人防财务管理的重要性。

(三) 联合作战是信息化战场的基本样式

联合作战，是指两个或两个以上的军种部队，为实现既定的共同目标，在统一计划下联合实施的作战。^① 其中，联合进攻作战、联合防御作战是其核心内容。

信息化战争中的联合进攻作战行动是指参加信息化条件下局部战争联合作战的诸军兵种作战力量，按统一的作战计划，对敌所实施的协调一致的行动。联合进攻作战必然攻防结合，而以攻为主。联合进攻作战的主要行动包括：(1) 联合进攻力量的投送与部署。(2) 由参与联合作战的各军种的电子进攻专业力量及被赋予实施

^① 张永红编著：《硬战争——当前美国军事实力透视》，经济管理出版社 2002 年版，第 269 页。

电子干扰、摧毁破坏敌电子设备任务的有关力量，采用电子干扰和摧毁破坏等手段，对敌进行联合电磁打击。(3) 综合利用参战各军种的对空作战力量（如导弹袭击、空中袭击、空中交战、防空作战力量等）联合夺取制空权。(4) 在联合作战司令部的统一协调指挥下，实施地面（海面）、对空与空中的联合火力袭击。(5) 实施联合兵力攻击，各参战军兵种的突击兵力通常以集团编组形式参加联合突击行动。

联合防御作战是指由两个以上军种协同实施抗击敌人进攻的作战行动。联合防御作战的主要作战行动包括：(1) 对敌实施陆、海、空、天、电五维一体的侦察监视，及时掌握并判断敌进攻意图，力争把握联合防御作战的主动权。(2) 在进攻之敌投送和集结部署之际，或在敌人新的进攻发起之前，实施先机打击，迟滞或破坏敌人的进攻准备。(3) 采取综合措施，有效对抗敌电磁—火力一体的打击，提高战场生存能力。(4) 无论是地面作战、空中作战还是海上作战，都必须攻抗结合，以攻助抗，合力挫败敌人进攻企图。

通过研究进攻作战的样式，在于寻找破解进攻作战的防御之法，反空袭作战与人防是战争防御的重要内容。而研究联合防御作战在于明确战时人防的地位与作用，从而了解战时人防财务保障与管理的重要性。

（四）信息化战争是指指挥系统的质量对抗^①

当今世界的军事力量已经由“体能型”、“技能型”向“智能型”方向发展，在信息如潮、千变万化的战场上，再仅仅依靠人的大脑进行分析、思维与决策已经无法适应了，军事自动化指挥便应运而生，C⁴I 系统（C⁴ 为指挥、通讯、控制、计算机的英文缩写，I 表示信息，即 C⁴I 表示为信息化指挥系统。以下简称 C⁴I 系

^① 韩晓林主编：《高技术局部战争理论研究》，军事谊文出版社 1998 年版，第 132 ~ 133 页。

统) 的出现就是自动化科学发展的必然反映。

在信息化战场上, 必须通过 C⁴I 系统来指挥与控制, 有了 C⁴I 系统, 才能使军队形成强大的战斗力。因而, 战场上敌对双方都力争干扰和破坏对方的 C⁴I 系统, 同时保护自己的 C⁴I 系统。这种对抗, 在现代战争中表现得更加突出。在战时人防作战中, 无疑需要特别重视 C⁴I 系统的作用。

在海湾战争的空袭与反空袭作战中, 美军针对伊军的 C⁴I 系统, 实施强大的 C⁴I 对抗, 通过“软压制”和“硬摧毁”相结合的手段来破坏对方 C⁴I 系统的正常工作。在未来我军面临的信息化战争中, 人防的 C⁴I 系统要有高质量、要具备较强的防护能力与生存能力, 无疑需要通过有效的财力支持与财力保障。

战时的人防作战的财力保障, 必须将 C⁴I 系统建设与维护作为财力保障的重点, 将其战时财务管理作为管理的重点。因为战时 C⁴I 系统的修复、改造、维护需要大量的支出, 支出规模大, 就需要建立财务管理制度, 避免财务支出的漏洞。而且, 人防 C⁴I 系统的质量与水平决定战时人防财力保障的效率与财务管理的水平。

(五) 信息化战争的防御作战具有全纵深、全方位防御特点

信息化防御作战没有前方后方, 敌人的空袭是全方位的, 对于重点的经济目标与军事目标都会实施立体的同时打击。(1) 现代战争首先就在于摧毁敌方的经济目标与军事目标, 而经济目标与军事目标的重点防护正是人防的基本任务, 经济目标是战时军事工业支持战争消耗的经济基础, 而军事目标则是战斗力的直接构成要素。(2) 现代战争对于经济目标与军事目标的打击并不局限于所谓的前线或战区, 而从人防的角度而言, 全国的大城市、国家重要的工业区、军事设施的所在地在战时都是人防作战的领域。(3) 现代战争将是天、空、海、

电子、信息、陆一体的联合作战,^①因而对于人防作战的战争准备与保障而言,决定了其财力保障的多层次,多样性。因为反空袭作战决定特定的财力保障模式,防空准备与疏导决定其相应的财力保障模式。

二、信息化战争战时人防财务保障的特殊性

研究战时人防财务管理的规律,必须明确战时人防财务保障的经济环境,研究其财务收入与支出规模及管理水平的发挥。

(一) 寓于和平时期的战争准备

信息化战争是有限目标有限手段运用的局部战争,战争具有突发性、消耗大、速度快、持续时间短等特点。信息化战争不可能仅仅通过战前的突发性动员准备以获取战争的胜利。美国及多国部队取得海湾战争的胜利,正是吸取了越南战争失败的教训以及阿以战争的经验教训,进行军事训练改革,不断提高军队战斗力的结果。现代战争在战争到来时没有充分的战争准备时间。

对于空袭与反空袭作战而言,反空袭兵器的购置、配置与管理,防空设施的建设,人防的战争准备必须在和平时期进行。因为防空设施的建设、维护都是周期性长的投资项目,而城市反空袭作战则是多军兵种的联合作战,其所需要的指挥系统、导弹兵器、侦察系统、信息系统大都是在和平时期进行准备的。当然,这不是说战前人防的动员准备就不重要,虽然战时人防机制需要战争前的准备与调整,但战时人防体制无疑在和平时期就应该基本成形。

战时人防作战离不开和平时期的战争准备,战时与平时没有绝对的界限。但人们通常所指的战时则是国家在介入某一具体战争期

^① 总参军训部、总政宣传部编:《高新技术在军事领域的应用及对作战和影响》,八一出版社1993年版,第238页。

间从进行战争动员到战争结束所经历的时期。战前的战争动员从什么时候算起,一般而言,应该从国家正式决定投入某一场战争的时候算起。

就是说,战争爆发前的一段战前准备时期,会形成高水平的人防的经费保障需要,以维修人防工程,完善人防设施,采购战时人防所需装备与消耗物资,进行战前人防模拟演练。可以说,战前形成了人防经费消耗的第一个高潮,高水平的人防支出消耗与一般和平时期相比,明显不同。支出规模增加,支出结构改变,支出的战争针对性更强。因而,要求人防财务管理开始转轨,从和平时期的财务管理向战时财务管理过渡。可以说,这种转轨的水平与质量决定战时人防财务管理的水平与质量。这就需要特别重视支出结构和支出形式的改变对人防财务管理的影响,重视新增支出的管理和重视大额度支出的管理。

(二) 战时人防财务保障的市场经济环境

经过二十多年的改革开放,我国的市场经济体制日益完善,市场机制的基础性作用得到较充分的发挥。市场竞争机制导致优胜劣汰,极大地促进了生产力的发展,我国从卖方市场向买方市场的改变说明经济几十年的发展,社会物资供给逐渐丰富,市场机制在战时充分发挥其作用的余地也就更大。从战时的市场经济环境我们需要把握:

1. 战时人防后勤保障的环境是市场环境。市场环境中供求规律、价格浮动规律起作用,战时人防财务保障必须充分利用市场信息,确保人防作战所需要的战斗力要素配置的财力保障充分与物资保障到位。战时人防动员涉及军队与地方,涉及千家万户,人们的日常消费都需要借助于市场保障。就城市而言,必须借助于和平时期的商业网进行战时人防的作战物资供应保障与战时防空组织的生活供应保障。这是战时人防财务保障的总体大环境,市场经济环境说明财务保障的多样性,战时人防财务管理必须具有针对性与灵活

性,针对机动保障、伴随保障与灵活保障的特点,采取相适应的人防财务管理办法,提高战时财务管理水平。

2. 战时的市场经济环境说明战时政府采购机制将会起重要作用。人防所需要的装备、物资在相当程度上可以利用市场的政府采购机制的作用,这是战时人防财务管理中可以利用的有效工具之一。政府利用竞争机制,有利于堵塞漏洞,节省采购成本,更有利于供求直接衔接。财务管理往往需要借助于好的管理办法与管理机制,政府采购机制在战争条件下仍然是可利用的好办法,是支出控制的好机制。

3. 战时的市场经济环境说明人防财务的成本管理中面临战时市场的不确定性。市场的不确定性决定成本的不确定性,成本的不确定性决定财力保障与财力供给的不确定性。应该说,经济形势往往与人们对前景的预测相联系,当战争开始后,人们的各种担心是存在的,必须首先通过宣传建立人们的必胜信心,这是稳定市场,避免战时市场不确定性的前提。同时,战时政府的直接经济调控与间接政策调控都是十分重要的,稳定市场就可以减少战时人防财务后勤保障的不确定性。

4. 即使是在和平时期,市场信息不对称也会导致管理的困难。信息不对称说明战时财务管理环境与平时相比严重恶化。(1) 战时市场中受计划制约的范围将大幅度增加,市场机制的缺位在某些领域将成为突出问题,影响战时市场信息的分布。(2) 战时可能导致人防财务管理信息系统的损坏,或者通信设施被破坏,或者财务管理资料丢失导致人防财务管理上的信息不对称。(3) 战时新增的支出量可能大幅增加,支出覆盖面增大,管理人才缺乏,财务管理工作的头绪增多,支出管理的制度可能缺位等形成信息不对称。可见,战时人防财务管理环境的恶化是不可避免的。

5. 战时的市场经济环境说明战时人防财务计划与预案必须考虑市场的可能性变化,从而确保财务保障的弹性与财务管理的弹

性。战争形势的可变性说明战时必须及时进行正确的形势判断，科学地预测支出与收入的变化，市场价格的影响，从而确保有效的保障，由于价格的变化，原来的购买力估计已经不适应战时价格上升的形势，就必须提前进行经费筹措或进行财政拨款，战时购买力可能随价格而变化，要求相应改变支出的供给结构，而这都需要通过财务管理进行反馈，需要借助高质量的战时人防财务管理。

（三）战时人防作战财务保障的计划保障体制

市场与计划是两种不同的管理体制，在历史上的机械化战争年代，战争时期国家往往实施计划管理与战时统制经济，在信息化战争时代，有限战争目标与有限战争手段进行的信息化战争的战争消耗不再是一般性的消耗，而是信息化昂贵武器装备的消耗，因而动员的范围收缩了，不再是一种粗放式动员。动员的经济环境是市场机制，但保障的过程实施计划体制。战争导致巨大的战争消耗，军工生产动员达到相当的程度，武器装备订货的增加导致某些相关资源短缺，甚至在局部导致一时的消费资源的短缺。在战时，部分生产物质乃至消费品的计划分配与保障成为必要。

在平时时期，人防也有国家财政拨款实施的计划保障，但其范围小，收入规模小。一方面，战时国家财政拨款的人防财力支出规模与保障水平急剧增长，使计划保障的范围与力度必须相应地大力强化；另一方面，战争使商业、消费各方面必然受到影响，虽然会影响人防设施的利用收入，但这些收入也有必要列入统一使用、统一计划、统一保障的范围。

战时人防财务保障的计划性表现为：（1）人防的经费保障实施计划保障，战时预算计划、预算管理的重要性更加突出。（2）人防作战的武器装备、物资实施计划供给，统一调配，以确保人防作战的战斗力的最大化。（3）确保人防的武器物资、装备采购计划的落实。虽然武器装备物资的采购通过市场，但采购规模、采购结构、采购关系体现高度的计划性，需要借助一定的组织方式