

无形的杠杆

《国防与未来》丛书



无形 的杠杆

解放军出版社

无形的杠杆

——评介美国规划·计划
·预算系统(PPBS)

郑开昭 王 东
叶 涛 兰鲁闽

解放军出版社出版

(北京平安里三号)

新华书店北京发行所发行

国防大学第二印刷厂印刷

787×1092毫米 36开本 7.75印张 125千字

1988年1月第1版 1988年1月(北京)第1次印刷

印数 1—7000

ISBN7-5065-0355-7/E·205

定价：2.10元

编者献辞

人类跨越新世纪的“门槛”，已经是弹指间的事情了。

当我们书写本世纪的辉煌历史的时候，不会忘记那发生在上半叶的两次浩劫。战后数十年间，人类创造了从未有过的丰富的物质文明与精神文明，同时也创造了从未有过的巨大的杀伤破坏能力，以至于仅仅现存的核武器就足以毁灭整个人类自身。

人们多么希望二十一世纪成为一个和平的世纪。然而，美好的愿望终究不能根除那些给世界带来灾难的“基因”。日新月异的科学技术可以造福于人类，另一方面也可能被恶魔用来更残酷、更巧妙地屠杀生灵。和平？战争？不管有多少人选择前者，后者的威胁恐怕在下个世纪是很难消失的，只不过会以超出人们想象的魔力改变其形态。

国家安危，在我们致力于加速经济建设的今天和未来，都是一个需要认真思考的问题。正是在这种思考与探索之中，经过众多的关心国防事业的同志共同努力，萌生了这套《国防与未来》丛书。

它面对现实，更放眼未来二三十年间世界局势的变迁和战争的演变。

它着重反映从战略层次对现代军事和现代国防进行理论探讨的学术成果。

它倡导开拓精神，务求奉献给读者的是具有新论点、新观念的著作。

它追求的不只是传播知识，更渴望引起读者思索，能在读者心中撞击出创新的火花。

它之所论，纯属作者个人见解，文责自负，欢迎读者以自己喜欢的方式进行争鸣，以期造成一个充满民主和谐气氛的学术环境。

一位伟大的思想家曾经说：“真理是自身的尺度。它的教导是——要追求真理，要信赖真理，这是人性中的最高品德。”当丛书的作者们在进行艰辛的研究和写作时，当严肃的读者们在捧书思索时，不就是在“追求真理”、“信赖真理”么？我们的时代，我们的事业，多么需要这种“最高品德”啊！

让我们沿着探索真理的道路走向新世纪！

《国防与未来》丛书编委会

一九八六年十二月于北京

导 言

六十年代初，美国曾经进行过一场深刻的军事改革，其代表人物是在1961年1月至1968年2月间担任美国国防部长的麦克纳马拉。他面对多变的现实、繁多的因素、复杂的情况，对美国的军事战略、国防体制和军事管理，进行了一场深入的改革，使美国国防机制增添了新的活力，把美国国防建设推进到一个崭新的发展阶段。

第二次世界大战以后，世界处于一个相对稳定的和平时期，但这种“和平”的突出特点是武装对峙下的和平。由于制约战争因素的增长，战争形态的变化，特别是科学技术被广泛应用于军事，引起战术技术手段的频繁变革，使军队建设不断受到新的挑战。国家与国家，军队与军队之间的抗争不仅表现在兵戎相见的武力对抗上，还表现在总体力量的积蓄，军事结构的调整，国防建设的科学合理和有效上。这种对抗是潜在的又是现实的。从这种意义上讲，紧紧追随时代步伐主动革新国防机制，是

当今任何国家进行国防建设时所不可忽视的问题。麦克纳马拉正是顺应了这个要求，并敢于从根基上动摇旧体制，抓住国防计划体制这个起决定作用的关节，用系统思想和方法进行综合治理，就给整盘机器注入了新的活力，而不是仅仅擦拭或改造一两个零件。

由于现代进入了总体力量抗争的时代，国防力量建设将同政治、外交、经济、科技、人才等众多因素密切相关，成为一个极其复杂的系统工程。因此，科学的管理将会给整个国防建设带来整体效益。麦克纳马拉抓住了这一核心问题，运用现代管理科学，在国防系统建立起一整套先进的管理制度和管理方法，并且培养了一大批懂得现代管理的人才。在整个改革中，“规划·计划·预算系统”（PPBS）起了重要作用。正是由于通过对经费的科学分配、使用、控制，充分发挥国防费的杠杆作用，调整了整个国防建设，加强了自上而下的宏观控制，发展了军种之间的横向协调，注重了效果与费用的有机结合，从而使美国国防系统焕发了新的活力，跨进了现代科学管理的新阶段，获得了整体效益的提高。仅在他本人担任国防部长期间，就节约了一百五十多亿美元的国防开支。

在整个改革中，PPBS成为一个无形的杠杆，通

过它，不断地调节支点，以发挥最大的拉动作用。这个“杠杆”的内容是什么？它是怎样动作，以启动美国国防建设的？一直是人们关注的问题。尽管PPBS不尽完善，还有很多缺陷，但其合理的内核，还是值得借鉴的。剖析这一“无形的杠杆”，加深了解PPBS的核心内容，发掘PPBS的科学合理的内核，运用PPBS的先进方法，无疑对今天是有现实意义的。本书是以翻译为主的评介著作，通过介绍剖析“规计·计划·预算系统”，给人们以新的启示与思考。

最后谨对为完成本书提供帮助的高亚扬、于鹏、钟文成、洪小狮、雷敢等同志表示感谢。

目 录

导 言

第一章 国防建设与国防预算…………… (1)

一、国防预算反映国防政策…………… (1)

二、国防预算是国防建设的调节器…………… (4)

(一) 通过对国防预算总额的控制, 调节军事力量的规模…………… (4)

(二) 通过国防的使用控制, 调节军 事力量的结构…………… (5)

(三) 通过国防费预算分配的控制, 调节国防力量的发展…………… (7)

三、预算系统的改革是国防建设的 突破口…………… (9)

四、国防预算方法比较…………… (13)

第二章 “规划·计划·预算系统”

概况…………… (18)

一、PPBS 的定义与研究范围…………… (18)

二、PPBS 发展简史…………… (27)

三、PPBS的现实环境.....	(33)
(一) 国家经济条件.....	(34)
(二) 国际战略环境及国际协作和约 定.....	(35)
(三) 国会、各地区和国民组成的关 系.....	(36)
(四) 各部门为争夺资源的竞争环境...	(37)
(五) 为了国家安全军民协调一致的责任.....	(37)
第三章 “规划·计划·预算系统”	
过程流程图.....	(41)
一、国防部PPBS.....	(41)
(一) 国防部的规划.....	(45)
(二) 计划阶段.....	(49)
(三) 预算阶段.....	(52)
二、国防部预算与国会有关的活动.....	(53)
三、陆军的“规划·计划·预算系统”...	(55)
(一) 陆军规划的制定.....	(55)
(二) 陆军计划的制定.....	(57)
(三) 陆军预算的制定.....	(60)
四、海军的“规划·计划·预算系统”...	(63)
(一) 海军规划·计划的制定.....	(63)
(二) 预算的制定.....	(72)

(三) 预算的实施	(74)
五、空军的“规划·计划·预算系统” ..	(76)
(一) 空军规划的制定	(76)
(二) 空军计划的制定	(77)
(三) 预算的阐述和执行	(78)
六、海军陆战队的“规划·计划·预算 系统”	(83)
(一) 海军陆战队规划、计划的制定 ..	(83)
第四章 “规划·计划·预算系统”的 研究、改革与完善	(88)
一、规划、规划与计划的联系及跨军种 分析	(89)
(一) 问题的重要性	(89)
(二) 导致研究这个问题的原因	(90)
(三) 围绕这个问题审查有关文献的 结果	(92)
(四) “规划·计划·预算系统”的 规划和计划实践	(96)
(五) 需要逐步加以改革的方面	(99)
二、时间范围和超年的不确定因素	(106)
(一) 从时间轴的延伸说起	(106)
(二) 导致研究这个问题的原因	(107)
(三) “超期计划附件”问题	(109)

(四) 加强超期计划附件可供选择的 办法	(116)
三、规划·计划·预算系统的信息结构···	(117)
(一) 从决策的角度提出信息结构·····	(117)
(二) 导致研究这个问题的原因	(118)
(三) 出现重要信息结构问题的三个 问题	(119)
四、预算的提出和说明理由	(124)
(一) 研究问题的提出	(124)
(二) 导致研究这个问题的原因	(124)
(三) 评估国防预算文件的评论意见···	(125)
五、管理的灵活性和立法部门的控制	(130)
(一) 对立统一法则在国防建设中的 表现	(130)
(二) 导致研究这个问题的原因	(131)
(三) 灵活与控制之间的平衡	(131)
(四) 申请修订计划	(134)
(五) 国会明确的时间安排	(136)
(六) 具体的行动项目	(139)
六、定时与工作强度	(141)
(一) 研究问题的说明	(141)
(二) 导致研究这个问题的原因	(141)
(三) 调查提出的研究问题	(142)

七、业务帐目的计划性分析·····	(149)
(一) 重视这个问题研究的原因·····	(149)
(二) 调查研究的结果·····	(152)
(三) 通过调查还发现了两个需要解 决的问题·····	(155)
八、管理信息系统之中的相容性·····	(157)
(一) 研究问题的说明·····	(157)
(二) 导致研究这个问题的原因·····	(158)
(三) 围绕这个问题调查研究的结果 与系统的现状·····	(161)
(四) 改进系统的机会·····	(164)
九、管理的检查、评估与反馈·····	(168)
(一) 研究问题的说明·····	(168)
(二) 导致研究这个问题的原因·····	(169)
(三) 调查研究的新发现·····	(170)
第五章 占用帐款变化的管理关联·····	(178)
一、研究问题的说明·····	(178)
二、历史背景·····	(180)
三、PPBS是国防部的转换系统·····	(181)
四、国会的困难·····	(182)
五、国会不局限于拨款结构的政策检查·····	(185)
六、麦克纳马拉指导之下的拨款结构的 审议·····	(186)

七、拨款结构变化的可能结果·····	(188)
八、两个方案的讨论·····	(190)
九、一个更合适的方案：继续演变·····	(192)
第六章 PPBS的启示与思考·····	(194)
一、麦克纳马拉离开了国防部,而PPBS 则留下来了·····	(194)
(一) 有价值的工具·····	(195)
(二) PPBS的扩展·····	(199)
二、PPBS系统方法的综合运用·····	(200)
(一) 一致的目标·····	(202)
(二) 协调的内部·····	(204)
(三) 贯穿的效益·····	(206)
(四) 连续的内容·····	(209)
(五) 存在的问题·····	(211)
三、思考·借鉴与改革·····	(212)
(一) 国防费的总体分配与国防建设 的总体设计相一致·····	(214)
(二) 追求效益是分配、运用经费的 起点和终点·····	(219)
(三) 科学的管理是经费有序高效运 转的手段·····	(226)

第一章 国防建设与国防预算

国防建设是使用资源、资金达到既定目标的一种行为，资源、资金是实施国防建设的保证。

国防预算是国防建设的启动器。凡是独立自主的国家都把国家安全放在首位，并通过国防预算去启动国防建设。国防预算既是国防建设方针、政策的体现与反映，又是实现国防建设计划的保证。科学合理地调动、运用这个启动器，提高国防费分配和使用效益，对国防建设具有极为重要的意义。

一、国防预算反映国防政策

科学技术的计量化要求战略决策计量化。计量是探索完善的标尺。战略家往往用最简明的计量、系数、参数，去描述最大量最复杂的问题。他们把这些数字作为科学的路标。西方一些战略家认为，

在经济实力方面，西方国家对世界其它国家的比例为3.5:1。在核武器方面，一般认为美国和苏联占全世界核武库的95%。这样类似的一些数字，不仅反映了一定的“量”，而且更深入地反映了一种关系。国防预算也从客观上反映了一个国家的国防战略和国防政策，它实际上是一个国家国防战略的数字化。如：一些不同类型的国家1975~1982年其军费开支占国民生产总值和政府开支的比例，苏联分别为11—14%和30—32%；美国分别为5.9—6.5%和21—27%；英国分别为4.9—5.2%和11.4—11.6%；法国分别为3.4—4.2%和18.1—20.6%；瑞士分别为1.8—2.1%和18.8—21.4%；瑞典分别为3.3—3.6%和8.1—12.5%；日本分别为0.9—1%和5.2—6.2%。透过上述国家国防费占国民生产总值和政府开支的比例及其再分配和使用的剖析，可以反映各个国家不同的国策和国防建设方针、政策。有的抑民重军，如苏联；有的以军带民，如美国；有的军民兼容，如法国；有的寓军于民，如两瑞……。

预算对政策的反映是客观的，关键是你能否自觉地、主动地去寻求客观事物的发展规律，在预算的计量化上寻求科学合理的界限，进而更自觉地去接近客观规律。比如：随着社会、科学技术的发展，军队的有机构成是在不断提高的，这样国防费中的军事

员费所占的比例应该下降，相应的武器装备的研制、采购费所占的比重则应上升。国防费的分配和使用，只有循着这一规律，反映这一规律，才能在国防费数额一定的前提下，获取较大的战斗力，提高国防的整体效应。从美国的情况看，军事人员费在国防费中所占的比重是不断下降的，1972年是35.7%，到1985年只占23.1%。相反，武器装备的采购费用在国防费中所占的比重，却由1972年的24.1%，上升到1985年的35.3%。同样，军事投资（即采购费、研究试验鉴定费 and 军事建筑费三项合计）也是逐步上升的。1972年只占35.2%，而1985年增加到48.8%，比军事人员费多一倍多。苏联武器的购置费，在全部军费中的比重：六十年代初占25%左右，七十年代则保持在33%的水平上，1980年度的军事投资（包括采购费、研究试制费、军事工程建筑费）约占军费的一半。

产生上述情况不是偶然的。一方面是由于科学技术水平的不断提高，生产的不断发展，武器装备向着自动化、智能化、集约化的方向发展；另一方面，一个国家的国防预算是否及时地反映了这种变化，体现了它调节自己行为的主动性和战略家的决策水平。如果预算、政策同客观实际越相一致、其预算对实现国防政策的保证作用就越大，其国防