

军队预算概论

主编 袁明全 张爱平

海潮出版社

军队预算概论

主 编：表明全 张爱平
副主编：李英成 李金联 方正起

海潮出版社

目 录

导 论	(1)
一、军队建设和作战活动中的预算	(1)
二、军队预算的研究对象和任务	(3)
三、军队预算研究的指导思想及研究方法	(8)
四、研究军队预算的必要性及要求	(12)
第一章 军队预算的本质特征	(16)
第一节 军队预算的概念	(16)
一、军队预算的产生	(16)
二、军队预算的发展	(17)
三、军队预算的一般概念	(19)
第二节 军队预算的性质特征	(23)
一、军队预算是一个历史的军事经济范畴	(23)
二、军队预算的社会性质	(28)
三、军队预算的一般特征	(32)
第三节 中国社会主义军队预算的基本特征	(36)
一、中国的基本国情和军情	(36)
二、中国军队预算的产生与发展	(38)
三、中国军队预算的基本特征	(41)
第二章 军队预算的职能	(46)
第一节 军队预算的资源配置职能	(46)
一、资源与资源配置	(46)

二、资源配置的市场方式和财政预算方式·····	(48)
三、军队经费的预算分配与资源配置·····	(51)
第二节 军队预算的调控职能·····	(53)
一、军队预算调控的概念·····	(54)
二、军队预算调控的客观必要性·····	(55)
三、军队预算调控的层次·····	(58)
第三节 军队预算的资源动员职能·····	(63)
一、资源动员与财政分配·····	(63)
二、军队预算在政府财政预算动员资源中的作用·····	(65)
三、军队预算在军队内部动员资源·····	(67)
第三章 军队预算机制 ·····	(71)
第一节 军队预算机制的归属、内涵和特征·····	(71)
一、军队预算机制的归属·····	(71)
二、军队预算机制的内涵·····	(74)
三、军队预算机制的特征·····	(77)
第二节 军队预算机制的构成要素·····	(79)
一、军队预算的体制与主体·····	(80)
二、军队预算的程序与环节·····	(83)
三、军队预算的形式与方法·····	(86)
四、军队预算的法规与制度·····	(88)
五、军队预算的信息系统·····	(90)
第三节 军队预算机制体系·····	(91)
一、军队预算的决策机制·····	(91)
二、军队预算的利益机制·····	(93)
三、军队预算的平衡机制·····	(96)
四、军队预算的约束机制·····	(99)
五、军队预算的执行机制·····	(101)

第四章 军队预算体制 ·····	(105)
第一节 军队预算体制的实质与原则 ·····	(105)
一、军队预算体制的概念·····	(105)
二、军队预算体制的实质·····	(107)
三、军队预算体制的功能分析·····	(108)
四、军队预算体制确立的基本原则·····	(109)
第二节 军队预算体制的内容 ·····	(112)
一、军队预算的组织体系·····	(112)
二、军队预算的权责划分·····	(112)
三、军队预算的收支确认·····	(116)
第三节 我军预算体制沿革 ·····	(117)
一、军队预算体制的初步确立·····	(117)
二、军队预算体制的完善与发展·····	(123)
第四节 军队预算体制创新 ·····	(130)
一、军队预算体制的均衡与非均衡·····	(130)
二、军队预算体制效率·····	(131)
三、军队预算体制创新的充要条件·····	(135)
第五章 军队预算的编制与审批 ·····	(138)
第一节 军队预算编制的原则 ·····	(138)
一、顾全大局、服从整体·····	(139)
二、保证重点、兼顾一般·····	(140)
三、量入为出、留有余地·····	(141)
四、统筹安排、综合平衡·····	(141)
五、厉行节约、讲求效益·····	(143)
第二节 军队预算编制的准备 ·····	(143)
一、预计本年度军队预算执行情况·····	(148)
二、拟定计划年度预算收支指标·····	(149)

三、颁发编制军队预算的指标和规定	(150)
四、修订预算科目和预算表格	(154)
第三节 军队预算收支的测算	(154)
一、军队预算收支测算的一般方法	(159)
二、军队预算收入的测算	(163)
三、军队预算支出的测算	(171)
第四节 军队预算编制的程序与方法	(171)
一、军队预算编制的组织形式	(173)
二、军队预算编制的程序与方法	(177)
第六章 军队预算执行	(177)
第一节 军队预算执行的作用、任务和要求	(177)
一、军队预算执行的作用	(179)
二、军队预算执行的基本任务	(182)
三、军队预算执行的原则性要求	(188)
第二节 军队预算执行的管理	(188)
一、军队预算执行的组织机构及其职责	(190)
二、军队预算执行控制	(198)
三、军队预算执行信息报告体系	(201)
第三节 军队预算执行的检查分析和调整	(201)
一、军队预算执行的检查分析	(208)
二、军队预算的调整	(214)
第七章 军队决算	(214)
第一节 军队决算在军队经费活动中的地位和作用	(214)
一、军队决算的概念	(216)
二、军队决算管理及其经济关系	(217)
三、军队决算与结算的区别与联系	(218)
四、军队决算的作用	(220)

第二节 军队决算的准备·····	(220)
一、军队决算的制度准备·····	(222)
二、军队决算的组织准备·····	(223)
三、军队决算的业务准备·····	(225)
四、军队决算表格设计·····	(228)
第三节 军队决算的编报·····	(228)
一、军队决算的组成体系·····	(228)
二、军队决算的编报程序和方法·····	(232)
三、军队决算的编报要求·····	(233)
四、军队决算的审批·····	(245)
第八章 军队预算监督·····	(245)
第一节 军队预算监督的基本问题·····	(245)
一、军队预算监督的概念·····	(247)
二、军队预算监督的功能·····	(250)
三、军队预算监督的特点·····	(252)
四、军队预算监督的必要性·····	(254)
第二节、军队预算监督体系·····	(254)
一、建立军队预算监督体系的基本原理·····	(256)
二、建立军队预算监督体系的基本原则·····	(258)
三、军队预算监督体系的基本构成·····	(259)
四、军队预算监督体系·····	(262)
第三节 军队预算监督的实施·····	(262)
一、军队预算监督的程序·····	(265)
二、军队预算编制的监督·····	(270)
三、军队预算执行的监督·····	(273)
第九章 军队预算考评·····	(273)
第一节 军队预算考评的意义·····	(273)

一、军队预算考评的概念	(273)
二、军队预算考评的内容	(274)
三、军队预算考评的作用	(276)
第二节 军队预算考评的标准	(278)
一、军队预算考评标准的种类	(278)
二、制定军队预算考评标准的原则	(279)
三、军队预算考评标准体系	(282)
第三节 军队预算考评的实施	(286)
一、军队预算考评的步骤	(286)
二、军队预算考评的方式	(287)
三、军队预算考评的方法	(288)
四、军队预算考评过程中应注意的事项	(293)
第十章 军队预算平衡	(294)
第一节 军队预算平衡的目标	(294)
一、军队预算的收支平衡	(294)
二、军队各行为主体的利益平衡	(298)
三、军队经费的供需平衡	(300)
第二节 军队预算平衡的制约因素及相互关系	(302)
一、军队经费供需总量平衡的制约因素	(303)
二、军队各行为主体利益平衡的制约因素	(306)
三、军队预算收支平衡的制约因素	(308)
四、军队预算各种平衡之间的相互关系	(311)
第三节 实现军队预算平衡的基本途径	(313)
一、适度增加供给,控制需要,逐步实现军队经费供需关 系的正常化	(313)
二、改革军队预算体制,适度增加各级党委的机动经费, 增强单位预算的综合平衡能力	(316)
三、提高军队预算编制人员素质,科学预测,充分论证,增	

强预算编制的科学性·····	(317)
四、研究制定《军队预算法》，规范预算活动，加强预算监督，追究预算责任，增强预算的约束力·····	(319)
第十一章 军队预算政策 ·····	(322)
第一节 军队预算政策的功能作用·····	(322)
一、军队预算政策的概念·····	(322)
二、军队预算政策的功能·····	(323)
三、军队预算政策的类型·····	(326)
第二节 军队预算政策运行机制·····	(336)
一、军队预算政策的目标·····	(336)
二、军队预算政策的手段·····	(338)
三、军队预算政策的效应·····	(339)
第三节 军队预算政策的运用·····	(342)
一、军队预算目标的配组与政策协调·····	(342)
二、军队预算政策的协调配合·····	(343)
三、军队预算政策与国家、军队其他财经政策的协调配合·····	(346)
四、军队预算政策的延续和更替·····	(353)
第十二章 外军预算 ·····	(355)
第一节 外军预算理论·····	(355)
第二节 外军预算的编报程序和方法·····	(359)
一、外军的预算年度·····	(360)
二、外军预算的编报程序·····	(360)
三、外军预算的编制方法·····	(362)
第三节 外军预算分析·····	(368)
一、国防预算与国民生产总值的比例关系·····	(368)
二、国防预算投量分析·····	(371)

三、国防预算投向分析·····	(375)
后 记·····	(378)

导 论

一、军队建设和作战活动中的预算

军队作为国家政权的支柱，履行保卫国家安全的职能。在进行建设和作战的活动中，需要耗费一定数量的物质资源。为了满足军队的资源需要，对于所需资源数量多少，从何处来，用于何处，不能不进行周密的筹划而预为之计。军队各级各部门在一定时间内，根据军队物质需要和国民经济提供的可能计划的军队集中性经费收入和支出，用数字表达出来，制成文书并经过合法程序通过，作为该时期的军队财务活动方案。这一活动方案就称为军队预算。军队预算又称军队经费预算。它是按法定程序编制、审核、批准的军队经费收支计划，是国家预算的组成部分，是组织与实施军队经费保障的工具。通常由一定格式的报表和文字说明组成。

当代军队从维持到发展，从平时建设到作战都离不开预算。军队的各级各部门乃至个人所从事的各种活动，从前线作战到后方勤务，从部队建设到军人个人的生活，都与军队预算活动有着直接的或间接的关系。因而预算现象广泛存在于军队建设和作战活动中。

当代军队生活在商品经济的环境中，军队建设和作战需要的物资主要通过持币购买占有，经费供给成为军队实施物质保障的前提。军事劳动力再生产必须拥有的基本生活资料，依赖军队预算提供；军队作战所需的武器装备维护、修理和更新费用，通过

军队预算拨款保障；为提高军队战斗力而进行的科学研究、教育培训和事业建设需要的科研、教学设备、弹药、油料、训练场地及各种军用物资，靠军队预算经费购建；军队各级各部门的公杂事务、水电取暖、送往迎来等，要以一定的预算经费供给为前提；此外，军队抢险救灾、军人退役，以及伤、病、残和牺牲、病故人员的抚恤等也离不开预算经费；军队有大的作战行动，便会要求增拨预算经费；我国军队现有的武器装备、营房、设施等物质资料的90%以上，是通过预算拨款形成的，等等。

在军队建设和作战中，存在一系列军队预算问题。军队各级各部门在执行任务的过程中，具体办事人员要取得经费，需主管首长审批，而审批的依据则是预算。对于未列入预算的经费需要，一般不予满足。因计划考虑不周未编入预算，或因巨大变化致使原来的预算与现实需求差距过大，不能保障任务完成而又必须开支的经费，必须编制追加预算，经过批准，才能供给经费。由于人们的认识和现实存在差距，军队预算难以和军队的实际需求一致，这会给军队建设和作战带来什么影响，等等？

国家以经济建设为中心进行社会主义建设，军队预算的相对规模长期压缩，致使军队现代化建设的矛盾焦点集中于预算经费供不应求，军队预算规模多大才可能既满足部队建设和作战的需要又不致影响国民经济的正常发展。

军队是吃“皇粮”的，即依靠预算经费满足军队建设和作战的需要。但由于国家财政困难，预算经费一时还不能满足军队的最低需要。这种现象究竟要持续多长时间，对军队战斗力的维持和发展有什么影响。军队可否通过内部挖潜来消除这些影响。

目前，军队经费供需矛盾比较突出，缓解这一矛盾，实现保障有力，要求我们立足有限经费搞保障，向管理要效益。这就要求我们过紧日子，分厘必较，在预算上下硬功夫。在预算经费不能保障军队最低需要的情况下，军队预算分配贯彻保证人员生活不

降低的原则，致使军费的有机构成在一段时间下降。军费有机构成的下降会对军队现代化建设带来什么影响。

改革开放以来，随着经济的快速发展，人民生活水平的提高，军人生活待遇也有所改善。然而，由于军队预算困难，不能充分满足军人生活费增加的要求，导致军地收入反差的出现。这种现象对军队会产生什么影响，能否避免。

军队收缩摊子，走质量建军之路，会对军队预算造成什么影响，是否意味可以缩小预算规模。

在总量不足的情况下，一些同志强调钱怎么花都有理，花钱无预算，年年超支，负债累累；有些单位尽管编制了预算，但束之高阁，并不执行，按照长官意志花钱，导致军队预算软化和虚化，这种情况的利弊有待分析揭示。

军队预算形成以后，在具体执行过程中，还需要在预算经费范围内精打细算，不花过头钱防止突破预算。

现行军队预算管理方法是传统体制下的产物，在经济体制已经发生重大变化的情况下，这种方法是否还应延续；如果这种方法已不适应新形势的需要，应怎样改革。

从前述可知，军队预算是一个重大的问题，涉及到军队建设和作战的各个方面，它规定着军队建设的规模、结构和方向，关系到全国人民密切关注的国家安全问题。正是由于军队预算在军队建设和作战中具有不可替代的重要作用，1995年6月28日江泽民主席签署命令，颁发《中国人民解放军后勤条例》，规定“团以上单位必须按照分工和规定的程序编报经费预算和决算。经费预算一经批准，必须严格执行。”

二、军队预算的研究对象和任务

军队预算是从国家预算和军队财务学中独立出来的一门军队财务分支学科。每一门科学都有它的研究对象，“科学对象的区分，

就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”军队预算作为军队集中性财力计划，研究从集中性财力方面保障军队生存、运动、作战和发展的活动规律。从哲学上看，“规律就是关系。”就是本质的关系或本质之间的关系。军队预算活动作为社会产品分配和军队建设、作战的重要组成部分、反映的是社会产品分配中军队集中性的分配关系。也就是说，军队预算是以军队集中性财力的分配（保障）活动及其反映的分配关系作为研究对象。

为了认识军队预算运动规律和探讨军队预算应用的指导规律而开辟的一切领域，都可以构成军队预算的研究对象。它包含不同社会形态的军队预算或同一国家在不同发展阶段上军队预算活动的规律性。凡是对不同类型军队参与社会产品集中性分配的活动，以及这些分配活动反映的分配关系的规律性进行研究，从中抽象出军队预算的一般规律的理论体系的可划分为广义的军队预算科学；对只研究某一特定社会形态，或某一社会形态的特殊历史发展阶段军队参与社会产品集中分配活动的客观规律的，可划分为狭义的军队预算科学。本书实际上只是社会主义初级阶段的中国军队预算科学，而不是广义的军队预算科学。它主要研究中国社会主义初级阶段军队预算活动的规律性，对于它国，以及中国其它历史阶段的军队预算活动问题的阐述，只是以有助于对中国社会主义初级阶段军队预算规律性的认识为限。当然，中国社会主义初级阶段军队预算也是广义军队预算的重要有机组成部分。

军队预算作为研究军队集中性资源配置与收入分配及其规律性的学科，反映军队预算本质的各个侧面均构成军队预算的研究对象。具体包括：（1）军队预算的性质、职能及其在国民经济、军队建设和作战中的地位和作用；（2）军队预算分配方式及运行机

制；(3) 军队预算分配的运行过程；(4) 军队预算的调控；(5) 军队预算分配效果分析。

军队预算活动，是国家预算活动的一个重要组成部分，一个重要的层次，或一个侧面。国家预算规定了军队预算活动的范围、规模、结构、目标和方式；同时，军队预算也反过来积极地影响国家预算。军队预算和国家预算的关系，是军队预算研究的重要内容。

在军队预算活动过程中，军队预算与其他社会经济活动相互交错、相互影响、相互制约，不断从现象到本质，表现出一系列的分配关系，如军队与国家，军队各级之间、军队各级党委与上一级事业部门之间，同级各事业部门之间等分配关系。在军队预算活动中产生的各种矛盾，不断的在活动过程中新旧交替，旧的矛盾消失，新的矛盾又产生。随着军队预算实践经验不断地丰富、发展，人们对军队预算活动的认识不断深化，并将这些认识从现象到本质，通过科学的分析，不断总结出军队预算内在的联系和带规律性的基本原理，抽象提炼成具有逻辑体系的、反映军队预算实践活动规律性的军队预算科学。

本质是通过现象来表现的。军队预算作为军队的集中性财力分配，其活动过程可以分为军队预算经费收入和军队预算经费支出的两个不同的运动阶段。军队预算经费来源于国民收入，通过国家预算渠道筹措并供给军队；军队取得预算经费后，通过编制并执行军队年度总预算、单位年度预算等预算活动，按照国家安全对军队战斗力的要求进行分配。在军队预算活动过程中，军队预算具体表现为军队预算经费总收入、军队预算经费总支出、军队预算经费收支结构、军队预算平衡表等现象。研究军队预算不能不认清各种军队预算现象，但是，现象往往是以曲折的形式表现本质，仅仅把眼光停留在军队预算经费收支上，不能全面深刻地认识和把握军队预算活动。只有通过反复实践，对大量军队预

算现象进行观察、分析和加工，才能透过现象，从现象入门去认识军队预算的本质，把握运动的规律。

军队预算科学具有理论性，然而，军队预算理论研究的深入和发展，根本目的是为军队预算实践提供理论依据和指导性服务。从军队预算实践中提炼而成的军队预算理论，研究国家的职能部门军队参与国民收入的集中性分配活动中出现的分配关系。军队预算从现象观察开始，透过现象探索本质，揭示支配军队预算现象的客观内在规律，是为了在资源约束前提下，按照军队预算客观规律的要求，有效配置利用有限资源，更好地满足军队建设和作战的需要，为国家安全提供充足的战斗力。因此，军队预算不是基础理论学科。军队预算的保障性决定了它是一门应用理论学科。

作为一门应用理论科学，军队预算的研究对象可以分为两大领域，即关于认识军队预算的研究和关于应用军队预算规律的研究。军队预算研究的任务相应地也可以从两个方面进行划分。一方面，它要将一般军队财务理论引向深化；另一方面，它要对军队预算业务进行理论分析，并对军队预算分配技能进行探索。也就是说，军队预算研究的任务是阐明军队预算的基本知识、基本理论和基本业务技能。

军队预算理论的内容丰富。其中，关于军队预算分配关系的研究，所获得的对军队预算运动规律的知识，抽象提炼成的军队预算的基本原理。其内容包括军队预算的本质、职能、作用和范围，以及军队预算运行机制等。这些理论为军队预算应用理论研究提供理论基础，指明方向，确定基本原则和方法。关于军队应用理论的研究，主要是探讨军队预算活动的指导规律、原则和方法，出发点是充分发挥军队预算的功能作用，增强其保障能力。军队预算的编制、执行、考评和决算，以及军队预算政策等，都是从这一出发点着手并结合应用目的而形成的研究内容。军队预算

研究的各个具体内容,从军队预算的不同侧面担负着不同的任务,同时,它们彼此之间又相互联系、相互促进,因此,也可以将它们统一起来进行研究。军队预算的平衡理论,便是既有基本原理,又有应用理论的阐述。

军队预算研究中,不免要涉及到军队预算政策和制度。军队预算政策和制度是从客观实际出发,在人们现有的认识水平上制定出来,并在实际工作中贯彻下去的原则和规范。军队预算政策和制度能否体现军队预算运动规律的要求,对军队预算活动的科学性产生直接的重大影响,因此,研究军队预算不能不研究相关的政策和制度。但是,军队预算的有关政策和制度却不能单独构成军队预算的研究对象。因为军队预算科学是从军队预算活动和军队预算关系两方面的统一来研究军队预算运动的规律性,即研究制定军队预算政策和制度的客观依据,而不是军队预算政策和制度为军队预算实践提供科学基础。所以,军队预算研究不从事实践中操作的政策和制度设计。它只关注那些形形色色、经常变动的军队预算政策和制度背后的稳定的客观规律,揭示形成正确的军队预算政策和制度的内在机理。书中对军队预算政策和制度具体分析,包括影响军队预算决策的因素;军队预算决策体制;军队预算政策和分类及各类政策、制度的作用;军队预算政策和制度效应及其评价等,都是透过军队预算政策和制度的表象,深入到制约这些政策和制度的社会经济生活中,去探索军队预算运动发展变化的内在规律。

军队预算作为提供给军队财务专业人员参考使用的专著,侧重阐述基本知识和基本理论的同时,也注重军队预算活动基本技能的训练,增强军队财务工作人员运用军队预算知识和原理直接回答现实问题的能力。