

我军军事预算改革理论研究述评

<http://www.criifs.org.cn> 2007年3月14日 李秦眉

摘要 随着我军后勤改革的深入，军事预算理论也不断创新。近年来，我军军事预算改革理论创新主要体现在对军事预算体制从各个角度进行了创新、对部门预算制度进行了初步的探讨、提出了军事产出预算改革的基本思路、对PPBS 制度进行了分析论证、构建了预算编制改革法规制度等方面。

关键词 军事预算 预算改革 理论研究

当前，一场包括后勤变革方方面面在内的新军事变革正在蓬勃开展。伴随后勤变革的实践，我军军事预算改革理论也在不断创新。这些理论成果既是预算改革实践的总结，又是其深入发展的指南。近年来，我军军事预算改革理论创新的成果主要体现在以下几个方面。

1 对军事预算体制从各个角度进行了创新

一是引用“均衡”的概念对军事预算体制进行了分类。“均衡”一词，源于物理学，是指作用于某一物体的作用力与反作用力相等，使得该物体呈现出的一种稳定状态。将“均衡”的概念引入军事预算体制，则可对军事预算体制均衡和非均衡定义如下：所谓军事预算体制均衡，是指作用于军事预算体制的“正”、“反”变量相等，或者作用于军事预算体制的各种行为既定或最优。反之，则为军事预算体制非均衡。根据这一概念，结合我军预算体制改革内容，部分同志将军事预算体制均衡分为内部均衡和外部均衡两种。前者是指军事预算体制内部的正反变量相等；后者是指作用于军事预算体制的外部正反变量相等。由此，可将军事预算体制所处的状态分为四类：体制内均衡、体制外均衡；体制内非均衡、体制外非均衡；体制内非均衡、体制外均衡；体制内均衡、体制外非均衡。

从我军预算体制创新的历史来看，内部非均衡是军事预算体制改革的主要原因，外部非均衡是次要原因。二是运用以帕累托最优标准为主的方法，对军事预算体制进行了度量。在经济活动评价的诸多标准之中，帕累托最优标准占有很重要的地位。同样，作为经济体制组成部分的军事预算体制，也可以借用“帕累托改进”的概念来评价。即当采用某种新的军事预算体制，在其它机构及其人员的效用不变的情况下，某一机构及其人员或者更多的机构及其人员的效用增加，这种体制就是军事预算的帕累托改进体制。

从理论上讲，利用帕累托最优标准来评价军事预算体制效率是一个很好的方法，但是运用这种方法还有一定的难度。其一，帕累托最优不是一个点，而是一个区域，不便于择优。其二，军事预算的帕累托改进体制应满足三个条件，即军事需求获得最大满足、军事供给获得最大保障、军事需求与供给有机统一。否则，军事预算体制的帕累托改进就失去了基础。为弥补军事预算体制帕累托

改进方法的不足，有些同志还采用了“格式塔知觉法”以及众多的度量方法。在具体运用中，要综合地运用这些方法，使评价结果更接近于实际。

2 对部门预算制度进行了初步的探讨

有的同志根据国家预算制度编制改革的重点，提出了实行部门预算制度的设想。首先，探讨了实行部门预算制度的必要性。有的同志认为，实行部门预算是深化我军军事预算改革的必然举措，理由如下：其一，实行部门预算制度是适应国家财政改革的客观需要。国家财政预算所实行的部门预算为我军的预算制度提供了良好的借鉴和宝贵的经验。为了适应社会主义市场经济的发展和国家预算制度改革的要求，我军应当实行部门预算制度。其二，实行部门预算制度是增强经费分配使用透明度的需要。为从制度上确保经费使用效益，使经费分配使用更加透明，从源头上促进党风廉政建设，军队必须进一步加强预算的管控作用，实行部门预算制度。其三，实行部门预算制度是军队预算编制改革自身发展的需要。要使军事预算克服传统预算编制方法带来的问题，使其更加完善，更有利于发挥军队预算的宏观调控能力，必须实行部门预算制度。

其次，探讨了部门预算制度的初步设想。在研究中，有的同志认为，实行部门预算是一项涉及面很广的重大改革，应从我军目前军事预算改革的实际情况出发，科学论证，有计划、有步骤地实施，具体可以分三步走：第一步，逐步调整机构设置，增设预算综合管理部门；第二步，进一步改革预算科目，增加部门预算编制项目；第三步，推行配套的政策和措施，进一步提高工作效率。

3 提出了军事产出预算改革的基本思路

我军传统意义上的预算管理是投入预算。在这种模式中，军事预算的编制、执行、考核、评审和报告等都以预算投入为基础，相应的支出控制和监督机构也是将预算投入作为依据用于规定的项目。在投入预算模式下，忽视绩效这一至关重要的问题，导致军事经济运行的低效率。产出预算是不同于传统投入预算的一种全新的预算管理模式，它将传统的“过程管理”转变为“结果管理”，预算和拨款都是基于产出类别，要求管理者对产出，进而对成果负责。对控制者而言，其控制的重心是产出的成果或效率，控制的重点放在预算业绩指标的测定、评审和检查上。对于军事产出预算改革，一些同志认为，在积极推进预算方法的改革与创新的同时，要大胆地进行相关组织制度改革，建立产出预算的配套制度体系。一是要引入科学的产出预算编制方法，以预算编制为龙头，推动产出预算的全面改革。二是落实军事产出预算的制约机制，在进行预算权力的分配时，必须强调对权力的控制与制衡。在进行约束机制设计时，重点是要解决好机构如何运行，从何处获得权力并运用这些权力的问题。三是完善军事产出预算的决策机制，将原隶属于后勤财务和装备财务部门的预算职能分离出来，将预算环节独立，要对后勤财务、装备财务内部现有机构职责进行调整，将各级分散的预算审定职责集中起来，组建专职预算审定机构。四是建立军事预算支出评审制度，不仅要加强事前的评审过程，而且要在预算文件中形成比较客观的预算绩效考核标准，从而能够适时地对预算成果进行考核，实现对军事资源的有效监督与控制。

4 引入以PPBS 为主的军事预算制度新模式

我军现行军事预算制度总体上仍然是传统的基数型预算制度，这种制度缺乏中长期预算的规划，其程序、规则缺陷和新的制度环境之间发生了强烈的制度运行“磨擦”，引发了预算配置中的一系列矛盾。PPBS 制度产生于20 世纪60 年代的美国，后经过一系列调整，现已成为当今最有效率的军事

预算制度。与基数型预算制度相比，这种制度注重中长期滚动发展规划和需求为主的资源配置制度，解决了基数型预算制度的缺陷。

对PPBS 制度的分析论证主要在以下几个方面：第一，PPBS制度具有现代军事财政资源配置高效制度的一般规范，能从制度上解决目前中国军事预算制度运行中存在的主要问题。第二，PPBS 具有较好的制度创新模式示范效应，因此具有较低的制度创新成本，可有效降低制度创新所产生的风险。第三，PPBS 的引入已经具备了部分制度创新的供给条件，经过一段时期发展调整之后，即可为新模式的运行提供一个基本适宜的制度环境。

5 对军事预算编制改革的法规制度体系进行了构建

军事预算改革客观上要求有完善和配套的法规制度作保证，因此，必须对军事预算编制改革的法规制度体系进行构建。

在研究中，许多同志认为预算编制改革的法规制度体系建设应遵循“继承、完善、创新”的总体思路谋发展，要围绕落实深化改革、体制创新的总要求，构建起完整配套的法规制度体系。第一，积极稳妥地推行军队采购制度。在认真吸收和借鉴地方政府采购活动经验做法的基础上，建立起新的军队采购制度框架和统分结合的管理体制，以“军队采购法”的形式，对军队采购主体、范围、方式和数量等进行明确的界定，进一步规范采购行为。第二，探索和实施军队单一帐户制度。应当借鉴国家财政的有关做法，充分发挥财务结算中心的职能作用，把所有预算资金、预算外资金全部纳入单一帐户体系管理，并通过设置零余帐户、预算外资金帐户、小额现金帐户等，将资金直接拨付到用款单位和商品(劳务)供应者，强化财务监督的职能作用，提高资金使用效益。第三，加快经费供应标准化步伐。应按照经费供应标准化的要求，进一步扩大标准范围，提高标准水平，完善标准体系。要把全军维持性经费供应保障全面纳入标准体系；要处理好普遍性与特殊性的关系，实现基本标准与补助标准相结合；要适应市场经济特点，建立标准正常调整机制。第四，健全军队预算编制监督检查机制。要严格监督检查预算执行，调整好财务部门与事业部门之间的内部分工，转变工作方式，理顺工作关系，建立预算编制与执行相对分离的工作机制，强化监督制约作用。第五，完善军队预算编制管理软件系统。全军各级预算单位在使用总部开发的《军队预算编制管理系统》软件时，要注意搜集出现的问题，认真听取各级各部门具体的使用意见和建议，及时反馈信息，由软件开发部门对有关问题进行归纳和整理，本着“规范统一、方便实用”的原则，不断完善预算编制管理系统。

文章来源：军事经济学院学报 （责任编辑： x1）