

我国国防预算制度改革的理性思考

舒本耀

(中国人民解放军国防大学 北京 100091)

【摘要】 本文首先分析了我国国防预算制度的现状与缺陷,然后结合我国的国情和军情并借鉴外军预算改革的经验,分别提出了改革我国国防预算制度应把握的原则及政策建议。

【关键词】 国防预算 制度创新 改革

国防预算是国防经济运行的逻辑起点,是军队现代化建设的启动器和调节器,是影响与制约军队现代化建设的重要因素。鉴于此,审视我军国防预算的改革现状,借鉴外军预算改革的成功经验,剖析我军预算制度的缺陷,构建有中国特色的国防预算体系,就显得非常重要。

一、我国国防预算制度的现状与缺陷

1. 预算编制与军队建设规划、计划的衔接不够紧密。一是我军制订全军建设规划、计划和编制军费预算是由不同部门完成的,缺乏一个权威的系统管理机构。各个单位或部门制订规划、计划时要考虑军费需求,但这些需求是否合理、能否落实、怎样落实,最终要由国家有关部门根据国民经济发展状况确定军费总规模后确定,这样就容易使规划、计划和预算三者衔接不紧。二是预算编制时间与工作任务计划时间脱节。预算是根据任务、建设规模来安排的,客观上要求预算编制时间与工作任务计划时间一致,但实际上并不同步。由于完成什么任务、搞什么建设不够明确具体,预算安排就没有可靠的依据,预算的时效性和准确性必然大打折扣,进而造成一些有悖于预算的情形出现。

2. 重大项目论证评审制度不够规范。在我军现行预算机构设置中,不仅缺少论证评审机构,而且缺乏严格规范的论证审查程序。负责建设的领导集评估、决策、监督职能于一身,难以客观、有效地进行科学评估、决策及监督。发达国家的军队高度重视专家的决策、咨询作用,从国家安全形势预测、军事战略调整、国防规划与计划制订到军费预算,都必须进行充分、科学的分析。如美国国防部有两万多人,大部分从事研究、论证、评估、审查等工作。每一个项目都有十人甚至上百人负责论证、评估,这样固然要浪费一些人力、财力、物力,但可以提高论证、评估的质量。

3. 归口管理制度没有落实,预算的分配功能未得到充分体现。目前,虽然“两上两下”的程序和“细化预算”的方法使经费分配的过程更加严密,但效果并不明显。一是军队内部“多头”向政府编报预算,政府多渠道向军队拨款,财权财力统管艰难。二是军费管理在军队内部出现了后勤财务和装备财务“两条线”并列运行局面,并分别在总部和大单位设立了各自

的财务结算中心和支付中心。这种管理方式尽管有一定的合理性,但它与军费管理的归口管理制度的要求不相符,影响了军队财政政策的统一实施。三是在经费分配方面,现行体制要求事业经费由事业部门和财务部门共同管理,但实际上是“多头”管理,难以实现全局上的财权财力集中,也就难以满足重点建设项目的资金需求。

4. 监控制度不够健全。一是审计监督缺乏独立性和权威性。各级审计机构隶属于军队后勤系统,难以对军费的使用情况实施规范化、经常化、独立性、权威性的审计监督。同时,审计机构在审计程序上没有足够的处置权,审计结果得不到应有的重视。二是财务的内部监督作用难以充分发挥。特别是在一些基层单位,由于预算编制受限,连《会计法》规定的会计与出纳岗位分开的基本要求都难以满足。三是预算审核监督可实施性不强。编制预算时,虽然各预算项目较以前细化了许多,但有的项目仍很笼统,无法审核监督;有的项目则过于细致,没有时间和精力审核监督。而执行预算时,对预算擅自进行调整的情况时有发生,在预算之外多头多次审批经费、增加开支的现象不时出现,职能部门的监督作用难以发挥。

二、改革我国国防预算制度应把握的原则

1. 新体制要符合中国国情和军情,并立足于现实需要。现代经济理论和渐进式改革积累的经验告诉我们,体制创新要实现由传统经验型预算向现代科学型预算转变,就必须具备两个前提条件:一是必须符合中国的基本国情和军情。基本国情与军情是体制创新的前提,新体制只有充分融入到这个大体制中去,才能切合实际并具有可操作性。二是既要立足长远,又要着眼于现实需要,但根本上是要以现实需要为牵引,兼顾长远需求。若没有着眼于现实需要的长远规划体制,就容易脱离实际,解决不了现实问题;若没有立足于长远发展的现实需要体制,就容易偏离方向,解决不了根本性的问题。只有统筹好了现实需要和长远需求,才能真正满足科学发展的要求,全面实现科学发展目标。

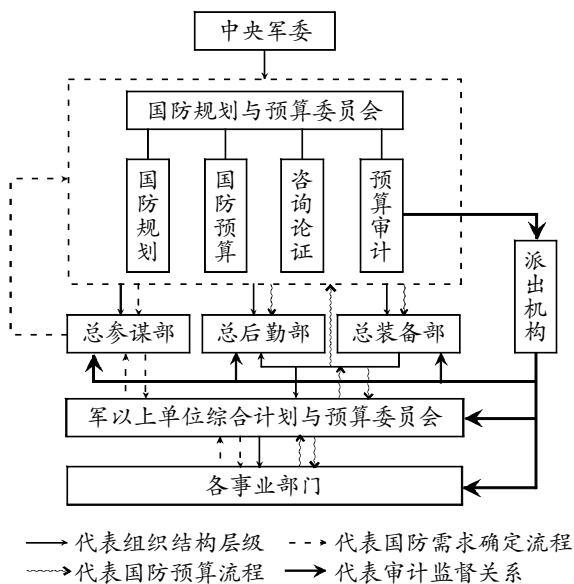
2. 新体制要适应军费开支的特点和规律。从影响制度效率的一般意义上考察,军费开支具有以下特点和规律:一是军费开支作为公共产品,对于国家而言,整体上具有非盈利性;

对于具体的委托人和代理人而言,客观上存在利益的排他性。笔者认为,现有军费预算的局面是各种利益主体在既定的体制下的一种博弈均衡。各军兵种间争项目、争预算、重复建设、搞条块分割等现象,其实是各自理性行为的一种表现。因为只有争取了更多的预算才有可能出更多的政绩,而更多的政绩又决定了更多的利益。二是军费开支必须服从军事战略。创新国防预算制度,要深刻把握军费与战略的内在联系,统筹考虑国防建设的战略目标、战略规划、战略任务及军费的分配使用等因素。三是军费开支要按比例分配。军费在装备、设施和人员之间分配客观上存在着一个比例关系。比例科学合理,国防建设就能协调开展;比例失调,必然影响国防的功能,影响国防建设的开展。四是军费开支对经济增长有双重效应。军费开支对经济增长既有促进作用,也有阻碍作用。只有正确认识和把握军费开支对经济增长的双重影响,并根据不同时期的政治经济环境对军费规模和结构进行调整,才能最大限度地发挥军费的整体功能,取得最佳的军事经济效益。

3. 新体制要具备资源配置高效的一般性原则。现实中有许多不同的体制可供我们选择,但不同体制会带来不同的信息成本、不同的激励反应、不同的配置结果,因而人们需要判断哪种体制好、哪种体制不好。经济学家通常认为,评价某种经济体制优劣的基本标准有三个:资源的有效配置、信息的有效利用以及激励相容。其中,资源的有效配置通常采用帕累托最优标准,信息的有效利用要求机制以尽可能低的信息成本运行,激励相容要求个人理性和集体理性一致。相应的,国防预算制度创新也要符合这三个基本标准。

三、创新我国国防预算制度的政策建议

1. 建立战略规划与经费分配相统一的国防预算体制。结合实际需要,建议采用渐进式改革方式在军队系统内初步建立国防预算领导管理体制,基本关系如下图所示。这一阶段改革的重点主要是克服现行国防预算制度的弊端,为下一步构建合理的规划、计划和预算程序做准备。



国防预算领导管理体制模式

2. 重构国防规划、计划和预算程序。国防规划、计划和预算程序是创新规划、计划和预算工作机制的核心内容。根据新体制的设计要求,改革预算程序关键是建立长、中、短期相结合的动态预算制度。主要包括4个环节:①滚动编制10年规划;②滚动编制5年计划;③分类编制年度预算;④科学地修正系统。

3. 建立综合咨询评估机制。根据新体制的设计要求,建立与新体制相配套的综合咨询评估机制,笔者认为需要把握以下两个关键环节:①建立规划、计划与预算的综合评审制度;②建立规范的咨询评估制度。

4. 建立综合绩效监控机制。健全的综合绩效监控机制是保障国防规划、计划与预算程序健康运行和提高国防资源配置效率的必要条件。绩效监控,指既要军费支出的合规性进行监控,又要对军费支出的经济、效果、效益性进行监控,它是规划、计划与预算程序运行的最后环节,同时也是项目规划、计划的初始环节。根据新体制设计,我们可以看出新体制的综合绩效监控机制是一个系统监控体系。在监控的范围上,它既有全面监控,也有专项监控;在监控的时间序列上,它既有事前监控、事中监控,也有事后监控;在监控的组织关系上,它既有内部监控,也有外部监控。为保证综合绩效监控体系有效运行,我们应在遵循经济性、效益性和军事性相结合、奖励和惩罚相结合、制约与服务相结合的原则下,着力改进与完善以下几个方面的监控:①改进与完善双重审计监督;②改进与完善效益审计;③加强领导经济责任审计。

5. 完善国防规划、计划和预算相关法律法规体系。根据体制创新的要求,完善《国防预算法》应把握以下几个关键环节:第一,要统一国防预算,规定国防预算的分类、分配方式及范围,将所有涉及国家安全的开支统一纳入国防预算体系;第二,明确各行为主体在国防预算体系中的职能与权限,以及国防预算执行中调整的条件、程序及审批权限;第三,规范国防预算管理程序,明确预算管理职权;第四,明确国防预算监督机构的职责、权限、形式及要求,各级预算单位应建立内部控制和内部审计制度,以保证预算的有效执行,同时《国防预算法》还应对国防预算的外部审计监督做出明确的规定;第五,规定国防预算法律责任的界定;第六,围绕《国防预算法》制定一整套相关的法规条例,形成一个层次分明、完整配套的国防预算法规体系,如制定与预算管理相关的《代管经费管理规定》、《基本建设财务管理规定》、《事业部门财务管理规定》、《财务联勤工作规定》、《经费使用审批权限管理规定》、《财务信息管理规定》等。

主要参考文献

1. 陈德第等.国防经济大辞典.北京:军事科学出版社,2001
2. 于连坤.中国国防经济运行与管理.北京:国防大学出版社,2002
3. 姜鲁鸣.中国国防预算制度的创新.北京:经济科学出版社,2004
4. 孙志强.中国军事财政发展战略研究.北京:解放军出版社,2001