责编：泰阳　E-mail:ccps6235@126.com　Tel:010—62806235　　2014年12月1日

军事改革

推进军费绩效管理迫在眉睫

当前世界范围内的新军事革命，实质上是一场以较少的资源消耗获得高效益的资源配置方式革命。向效益要战斗力，已经成为当今各国军队谋求发展的重要途径。

□姜鲁鸣　王文华　李　莉

今年10月，经中央军委批准，全军将分步推行军费绩效管理。首先进行绩效评价试点，尔后固化试点成果，按照以点带面、分步实施的办法，拓展军费绩效管理办法，逐步健全完善军费绩效管理运行机制，至2020年前后形成科学合理、配套完善的军费绩效管理制度。

一个重大战略需求

毫无疑问，实施军费绩效管理的直接目的，是通过优化投入产出关系，实现投入的合理性与产出的有效性，提高军费使用效益。然而，在当下中国，军费绩效涉及诸多重大战略元素，绩效管理所要追求的也必定是一个综合性的目标群。

推行军费绩效管理是应对世界军事革命挑战的战略需要。当前世界范围内的新军事革命，实质上是一场以较少的资源消耗获得高效益的资源配置方式革命。向效益要战斗力，已经成为当今各国军队谋求发展的重要途径。美国在军事变革的军费投入虽然远远超过世界各国，但仍然十分重视军费使用效益，反复强调：“向不需要的管理机构和活动中每多投入1美元、1个人，国防部的真正使命——部署能阻止战争和赢得战争的有准备和有能力的部队，就要少一美元、1个人。”海湾战争后，美国实现了“全资产可视性系统”管理，建立和完善了评估、控制和监督机制，保证了军费优化配置和高效利用。可以说，当今世界军事力量的竞争，是现代资源配置理念与理念的交锋、体制与体制的竞赛，比拼的是看谁的军事资源配置制度更具适应性、更具变革能力，更能够通过绩效管理将有效资源向新型战斗力生成聚集。这对我们是一个严峻考验。当前，我国正处于经济社会发展转型的关键时期，各个方面需要花钱的地方很多，建设巩固国防和强大军队的资源约束越来越紧，军费供求缺口有趋大之势。在这种情况下，非常现实的选择是加强军费绩效管理，以效益递增弥补供给总量缺口，以有限的既定投入推进体系作战力量建设与重点领域新型作战力量建设，完成中国特色军事变革。

推行军费绩效管理是实现党在新形势下强军目标的战略需要。习主席主持中央军委工作以来，从实现强军目标的战略高度多次强调指出，军队要把钱和物管好用好，提高军事经济效益，重点是预算管理和审计制度改革，坚持需求牵引规划、规划主导资源配置，把军费投向投量搞得更加科学，千万不能让国家投入的钱打了水漂。这一重要思想，抓住了制约当前实现强军目标的一个关键问题。当前，我军军费重复建设、投入分散、资源浪费等问题还比较突出，超标准、超前消费、超预算等问题仍然存在，系统集成效应不够显著，结构效益仍有较大的提升空间，现有监控机制还难以对军费运行全过程实施规范化、经常性、权威性的监督。这些问题的存在，严重制约着我们建设一支“听党指挥、能打胜仗、作风优良”的军队。而军费绩效管理具有强烈的导向作用，它如同无形的手，能够把军事经济的各个层次、各个要素、各个环节引到追求强军目标的轨道上来。从特定意义上说，绩效管理对良性的军费开支活动是一种肯定和保证，对不良的军费开支活动则是一种否定和排斥，凡是不符合强军目标绩效管理要求的必然受到严格限制，能够更为刚性地为实现军委战略意图服务。深入一步看，实行绩效管理制，不只是制定军费分配指标、监督经费使用是否合理合法，还要考核评价经费开支是否符合绩效目标，是否取得预期的效益。也就是说，分配给各级各部门的经费，各级各部门不仅要对经费的使用负责，而且要对经费使用的结果负责。在管理实践中，通过绩效目标的确立、考核评价体系的建立和考核方法的运用，对各类经费使用效益作出客观公正的评价，从而使军费资源最大限度地向强军目标建设聚焦。

强化军费绩效管理是实施依法治军的战略需要。十八届四中全会关于全面推进依法治国若干重大问题的《决定》，把推进依法从严治军纳入全面推进依法治国的总体布局，作出战略部署。实行军费绩效管理，是加强军队法治建设的关键一环。客观地说，当前军队建设治理中存在的问题，大都与军费管理中有法不依、执法不严、违法不究有关。全面推行军费绩效管理，完善军费管理相关法规制度，厘清各级各部门在军费绩效管理中的权利、责任和义务，把“板子”打到具体人、具体事，增强执法的刚性和约束力。通过确立绩效目标、加强绩效评价、严格绩效问责，严格责任追究，加强经费使用监督，将花钱的权力关进制度的笼子里，就能够从源头上堵住各种漏洞和滋生腐败浪费的渠道。具体而言，实行绩效管理后，对各类经费使用、调整与管理的边界都要进行刚性规范和硬性约束，这样就让挤占、截留经费开不了口，让挪用经费迈不开腿，使寻租失去了得以施展的空间，权力也就关进了制度的笼子里。显然，推行绩效管理，可以杜绝权力凌驾于制度之上、游离于制度之外，有利于从源头上消除风浊气邪的萌芽，从根本上铲除贪污腐败滋生的温床，让清风正气常态化长效化，夯实依法治强的基础。

必须抓好基础工程建设

这次以绩效管理为核心的制度改革，总体上遵循“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有运用”的运行模式，需要在四个关键环节取得突破。

确定绩效目标，从源头上编实编准预算。绩效管理强调的是以产出和结果为导向，通过事前确定绩效目标，定准衡量事业建设和成果效益的任务牵引，为优化经费预算编制、完善经费管控手段提供依据。可以说，绩效目标和计划制定是军费绩效管理的基础环节，如果不能制定科学合理的绩效目标和计划，就谈不上绩效管理。军费安排的每一项经费投入，都必须严格按照预算项目申报绩效目标，依据军队建设规划计划，具体细化量化建设标准、技战术指标、预期成果效益、成本费用水平，以及对战斗力保障生成的贡献率等，使经费预算立项依据更加充分、指向更加明确、内容更加完整。针对绩效目标的具体要求内容，选取最具代表性、最能反映项目绩效特点的评价点，分类设置财务管理共性评价指标和项目成果个性评价指标，明确考评标准和权重，为全面系统评价经费绩效设置标杆和尺度。

组织绩效评价，强化预算执行全程监控。绩效考核评价是军费绩效管理的核心环节，考核指标体系起着“仪表”和“指示器”的作用。只有对军费运行的各个环节、各个过程和各类因素多方面去核算和评价，才能对军费绩效作出客观真实的评价，全面提高军费管理工作的效率和水平。因此，必须聚焦战斗力提升，建立科学合理、具有我军特色和较强操作性的军费绩效评估指标体系，为检查和评价各单位、各部门、各环节乃至整个军费开支活动的绩效提供统一的依据、科学的尺度和判断的标准，使军费开支活动沿着正确的方向协调有序地进行。在这个过程中，凡是与确定的绩效目标发生偏离，都要及时采取措施予以纠正，防止无预算、超预算开支和损失浪费。

严格绩效问责，落实经费管理主体责任。“花钱必问效、低效必问责”。绩效考核评价是军费绩效管理的核心环节，这个环节的工作出了问题，军费绩效管理就会带来严重的负面影响。应通过经费绩效评价考核，对实现绩效目标要求、经费使用高效的单位和个人，予以奖励；对没有实现绩效目标要求、经费使用低效的单位和个人，给予通报批评，并追究领导和管理责任，按有关规定给予处分，严肃处理集体“闯红灯”“打擦边球”的责任者。将评价结果与财力资源配置挂钩，形成预算编制、执行、监督、反馈的闭合回路，牵引军费预算聚焦战斗力，向能打胜仗持续用力，提高经费保障效益。

加快推进规划—计划—预算—执行系统建设，构建支撑绩效管理运行的现代制度平台。建立中国特色的规划—计划—预算—执行制度是推进军费绩效管理的基础工程，其核心是规范和约束军费运行体系中各相关主体的行为，整合各相关利益主体的利益，确保军费按预定的效率目标运行，在确保军费规范运行的情况下激励军费使用主体追求自身绩效，实现军队建设的总体效益。获得一种能够有效支撑绩效管理制度有效运行的素质：它使各阶段、各层次、各部门、各领域的预算目标相互联系、有机衔接，使短期调整的相对刚性和中长期调整的弹性有机地结合起来，使军费优化配置具有了连续性和动态性，有效解决军队建设“只讲投入、不讲产出”的问题，从根本上提高军费配置与使用效益。

值得关注的美国陆军拱顶石概念

□郭武君

建筑学意义上的拱顶石，是指位于石拱顶部的楔子形石块，它能使拱的各个部分连在一起。美军将“拱顶石”一词引入军事理论范畴，并形成和使用“拱顶石概念”，则是指具有高位、顶端和核心含义的军事理念和思想。近年来，美军各军种特别是陆军十分注重开发具有“拱顶石”意义的军事概念。比如：2005年4月，美国陆军发布了《陆军未来部队拱顶石概念》；2009年12月，美国陆军再次推出了《陆军拱顶石概念》；2012年12月19日，美国陆军训练与条令司令部司令罗伯特·W·科恩上将又签发了新版525—3—0手册《陆军拱顶石概念》。美国陆军一而再、再而三地推出《陆军拱顶石概念》，引发了世人的广泛关注。

美军认为，军事理论是引领和推动军事实践发展的引擎。美国陆军训练与条令司令部，就担负着创新与发展军事理论的任务，它“是开放思想的组织，欢迎一切新观点，鼓励创新性思想”，并总是不失时机地将先进的军事思想和理论以条令的形式固化下来。“9·11”恐怖袭击事件发生后，以美国为首的联军于2001年10月7日发起了针对阿富汗基地组织和塔利班的战争，但这场持续多年的反恐战争却越反越恐。2003年3月20日，以萨达姆政权拥有大规模杀伤性武器以及伊拉克政府践踏人权为由，以美国军队和英国军队为主的联合部队又正式发起了伊拉克战争，令人费解的是，这场战争也越打越僵。

面对阿富汗战争和伊拉克战争久拖不决的状况，为了从根本上扭转长期被动的局面，更好地应对未来的“混合威胁”，从2009年开始，在对原有条令体系进行全面评估的基础上，美国陆军决定重新设计条令，并计划于2015年12月31日完成新条令体系的构建，新的条令体系被称为“2015条令”。美国陆军参谋长雷蒙德·奥迪尔诺上将指出，2015条令体系是为塑造未来条令体系而采取的行动，是美国陆军根据不断变化的作战环境以及在搜集、处理和分发信息等方面技术进步的基础上对条令体系进行的首次全面评估。

正是在重新设计和全面建设2015条令的过程中，美国陆军训练与条令司令部于2012年12月出台了新版525—3—0手册《陆军拱顶石概念》（以下简称《概念》）。该《概念》阐述了未来陆军的特点以及陆军从专注于打赢两场战争转换为打赢一场远征战争的倡议；该《概念》为附属构想奠定了基础，这些附属构想阐述了未来陆军必须如何战斗，确认了必要的作战能力，从而确保打击全频谱威胁的战斗效力，这些威胁是国家在未来可能面对的；该《概念》全面内嵌于《联合作战拱顶石构想：2020年的联合部队》；该《概念》阐述的能力也界定了2020年陆军对2020年联合部队的作用。很显然，新版《概念》既是美国陆军推进军事转型与改革的产物，也是其联合作战理论发展的延伸，它明确了未来美国陆军的发展重点，为陆军构建概念框架、调整部队任务和进行部队建设提供了思想基础和理论依据，因而堪称美国陆军建设的一份纲领性文件。

“从提出概念到实施战争”的思想越来越被世界各国所重视。无论是新军事革命的先发国家还是后发国家，都力争站在世界军事发展的前沿，主动转变过去“先以技术推动”的理念，竞相发展“以概念开发为先导”的模式。

瞄准未来作战环境构建概念框架

2012年版《概念》是在美国经济衰退导致军费缩减、美军作战环境和任务目标出现调整的背景下修订而成的，它提出并回答了三个问题：陆军如何看待未来的作战环境？鉴于未来的作战环境，陆军在联合部队的编成内，为打赢国家的战争和成功执行国防战略指南赋予的主要任务，必须做些什么？为完成这些任务，陆军必须具备哪些能力？

尽管未来还不是现实，但未来是可以预见的。从总体上说，《概念》认为美国陆军未来面临的作战环境既错综复杂又充满不确定性。其中，“错综复杂”是指民众相互沟通能力的提高、科技的进步、多元文化的交流，使得美国未来可能面临的敌手具有成分复杂、角色难辨等特征；“不确定性”是指未来美国陆军需要应对的冲突的起因是不明确的，财富竞争、资源争夺、主权争端、政权更迭等问题都有可能引发冲突。据此，《概念》对未来作战环境做出如下假设：一是陆军部队将主要驻扎在美国本土；二是财政紧缩将迫使陆军重新平衡其现代化、训练和兵力结构重点；三是陆军将继续作为统一行动的组成部分，为跨机构职能提供协助；四是太空和网络空间域将继续充满更多的竞争和更为拥挤；五是陆军部队将从美国本土或前沿基地进行部署，其作战所处的地域是被拒绝进入的，并且网络空间能力受到削弱；六是美国陆军仍将是一支全志愿部队。

在此基础上，《概念》认为，未来美国陆军将主要面临“亚太与中东地区国家的威胁、非传统安全威胁、区域大国发展反进入或区域拒止能力的威胁、大规模杀伤性武器扩散的威胁和经济危机的威胁”这五大挑战。为有效地应对挑战，美国陆军必须具备“预防冲突、塑造作战环境和赢得战争胜利”这三大能力，并重点采取“调整组织机构、重视军事训练、注重人才培养和转变战斗力生成模式”等具体措施。

美国陆军重视概念引领值得借鉴

“从提出概念到实施战争”的思想越来越被世界各国所重视。无论是新军事革命的先发国家还是后发国家，都力争站在世界军事发展的前沿，主动转变过去“先以技术推动”的理念，竞相发展“以概念开发为先导”的模式，提出了许多核心军事概念。美国在近20多年的多场局部战争中之所以能始终处于军事理论创新领跑者的位置，在很大程度上得益于其贯彻“从提出概念到实施战争”的理念。由于国情军情不同，我们不可能照搬照套美军的现成做法。但美军特别是美国陆军重视概念引领的做法，却是值得参考与借鉴的。

概念引领必须以活跃的军事理论研究作为前提。并非所有的军事概念都具有引领作用，只有那些反映时代发展趋势和未来战争特点的新概念，才能对准备与实施军事行动产生积极的影响。一个时期以来，美军理论界异常活跃，各种新的军事观念和思想纷纭迭出，如“精确战作战”“非接触作战”“基于效果作战”“网络中心战”“全频谱作战”“快速决定性作战”等，令人有目不暇接之感。美军甚至还出现了“一次性作战理论”的提法，强调一种作战理论只能指导和运用于一次作战实践，下一次作战需要全新的作战理论来指导。在这种情况下，美军提出具有高位、顶端和引领意义的军事概念就比较容易了。相比之下，我军的军事理论研究虽然也一度呈现出非常活跃的现象，但真正反映世界军事发展趋势、深刻揭示未来信息化战争制胜机理、科学提出扬己之长击敌之短招法的成果并不多见，有些所谓的科研成果其实大都是在反复炒作美军等其他军队的一些新提法。在这种情况下，要想提出具有高端引领作用和广泛适应性的核心军事概念，是很困难的。

概念引领强调要对未来战争进行超前设计。具有引领作用的军事概念不能停留于只是一味地总结过去的阶段，而必须着眼于预测未来。多年来，美军一直以强烈的未来意识和深远的前瞻思维对未来战争进行超前设计。从下面列出的几个事例，就可以明显地看出这一点。比如，美国2001年出台的《四年防务评估报告》，以2001—2025年的战略态势为研究对象，而不是只局限于研究美国当前的战略态势。1996年，美军提出了《2010年联合构想》。1999年，美军又在原有基础上提出了《2020年联合构想》。美国陆军训练与条令司令部在推出2012年版《概念》的同时，还颁布了《陆军作战概念（2016—2028年）》。近年来，我军虽然也不乏聚焦未来战争的研究成果，但推介或模仿外军特别是美军已有成果的东西较多；我军学术界尽管也展开了对未来十年以后作战与战争问题的研究，但科研成果的权威性不足。也就是说，我军理论界对未来战争所进行的超前设计，还难以有效地支撑起提出具有引领作用的军事概念。

概念引领重在及时固化先进的军事理念。先进的军事理论历来是军队建设得以健康发展的必要条件，是战争的重要制胜因素。但先进的军事理论不会自动地对军事实践发生影响，而必须通过一定的作用机制才能发挥出其应有的指导作用。在这方面，美军的成功做法，就是善于及时地将先进的军事理论以条令的形式固化下来。当今世界，美军的条令之多在全球军队中无出其右。以美国陆军为例，在2009年开始重新设计和重点建设“2015条令”时，美国陆军现有的《野战条令》就多达550部。尽管美国陆军高层决定把简明精炼作为新条令体系的一大突出特色，但“2015条令”中的《野战条令》还是要保持6大类、50部的规模。这些条令，是对美国陆军军事理论研究成果的反映，是以法规制度形式对创新性军事观念和思想的肯定，是以最具权威性的做法对具有引领作用军事理念的推广。

当代世界军事

军事创新

构建新概念武器作战体系

□吴应强

现代战争是多兵种、多武器联合作战，是体系与体系的对抗。新概念武器担负的任务、武器特点和可能使用的措施、手段，决定了其作战方式与常规武器有着明显不同，传统武器的作战体系并不能完全包容、支持新概念武器遂行作战任务，因此必须构建一个完整的新概念武器作战体系。

加强体系顶层设计。研制建设之初就要突出体系化建设思想，合理确定新概念武器研制建设体系的层次和结构，从全军武器装备发展和实战角度统一规划新概念武器的研制发展，从实战需求角度论证规范新概念武器战术技术指标，确保研制即可用、管用、实用。

建立作战指挥系统。针对新概念武器装备遂行信息化条件下作战任务的需要，建立与新概念武器相适应的作战指挥系统，建立指挥机构，明确指挥关系，确定作战指挥流程，形成体系完备的作战指挥能力，与全军作战指挥体系有效对接，满足作战任务的需要。

建立作战支援和保障系统。新概念武器作战系统主要包括武器系统、作战指挥系统、目标识别系统和效能评估系统等，它们之间具有强实时、高耦合的特点，要整合优化现有资源，科学论证新概念武器战场建设，建立完善的作战支援和保障系统，有效形成合力。

建立健全专门的规章制度。法规制度是新概念武器装备作战能力的基本要素。新概念武器使用管理、技术保障、训练和作战试验相关制度建设无先例与经验可循，需要提前做好法规体系的顶层设计，按照缓急逐步实施完善。研究制定装备日常管理、训练管理、维修标准等法规性文件，建立装备使用、维修保障信息系统，并建立有效运行机制，规范装备使用管理、训练和维修活动，逐步建立装备战备工作、作战（试验）相关条例条令，修订完善军事训练考核大纲，编制相关操作规程，形成完善体系。

创新研究战术战法。针对新概念武器系统特定的作战对象、作战目的、作战方式等开展目标特性、作战理论、作战能力、战术应用、作战效能评估等研究，对武器装备完成作战任务的能力进行客观评价，不断创新战法，形成作战理论，具备快速有效的作战决策能力。

作战试验起源于20世纪80年代中期的美军，作战试验基本思路是根据作战目标设置作战对手，并构建逼真的战场环境，通过模拟作战，检验装备作战效能和作战适用性，以最终检验系统作战能力和满足作战需求的程度。作战试验的基本定位是“源于作战、支持作战、高于作战”。新概念武器作战对象平时不能进行实战打击，其作战效能和适用性未得到充分检验，武器装备交付后，部队在战法研究、训练法规、人员编成、支援保障、技术资料等方面积累不够，难以快速形成战斗力。开展作战试验，可以在现有条件下有效检验新概念武器作战效能和适用性，积累部队使用经验，是新形势下加快新型作战力量战斗力生成的重要方式。

完善作战试验理论。任何一项科学实践活动总离不开系统、正确的理论指导，因此作战试验活动要结合我军实际特点，从我军装备试验或鉴定工作的实际情况出发，继承我军在装备试验工作上的优良传统，充分借鉴国际特别是美军在作战试验领域内的先进经验，持续深化作战试验基本理论研究。

构建作战试验环境。为了全面客观地评价装备能力，要求作战试验必须尽可能地在逼真的、贴近实战的环境下进行，作战试验环境主要指所处的地形、气候等硬件环境以及模拟信息化战场与一体化火力打击等软环境，需要根据作战需要不断变更改进。因此要充分分析我军未来可能进行的作战及其作战环境，开展作战试验环境条件建设。

根据需求设计作战试验内容。重视作战试验评估。评估是检验实践活动是否达到预期目的而进行的分析评价活动。特别是对于作战试验这种复杂的活动，要将评估思想贯穿于作战试验的全过程，要以评估目的设定试验项目，确立评估指标，明确试验要求，以此开展试验的组织指挥、资源运用等活动。

新概念武器作为一种新型作战力量正在走向应用和成熟，所以我们必须积极探索加强其战斗力建设，加速战斗力形成的相关基本问题，在实践中不断完善、丰富。我们也要清醒地看到，目前新型作战力量建设涉及我军传统管理体制、作战理论、思想观念、作战试验与训练等诸多方面的深刻变革，涉及众多技术和非技术问题，是一项极其复杂的系统性工程。为此，应综合考虑战斗力建设过程中的各种因素，科学筹划、大胆革新、逐步完善，使各方面机制形成一个有机的整体，从而加速战斗力的形成。