

军队审计维护军事财力安全的实现途径

□ 刘金文 李宪锋 罗 岗

内容提要：在当前军事财力仍存在安全隐患而军队审计作用又具有局限性的情况下，应提升军队审计维护军事财力安全的作用。要加强事前把关，监督军事财力支出规模总量的合理性和军事财力分配结构的科学性，充分发挥审计的预防警示作用；着眼宏观分析，充分发挥审计的政策落实作用，把审计微观实践和宏观作用有机统一起来；提炼意见建议，注重惩防结合、纠建并举，增强审计意见建议的权威性，充分发挥审计既服务单位局部又服务军事经济整体的建设性作用；注重绩效考核，不仅对预算执行的真实性、合法性进行监督，更要对其经济性、效率性、效果性进行评价，充分发挥审计的评价促进作用。

关键词：军队审计 军事财力安全 “免疫系统” 实现途径

中图分类号：E232.6 文献标识码：A

一、军事财力安全的内涵和主要表现形式

当前对国家经济安全进行解读的观点主要有“状态说”与“能力说”两种。“状态说”认为国家经济安全是一国经济整体处于不受各种因素尤其是外部因素冲击，或即便受到冲击也能保持经济利益不受重大损害的状态；“能力说”强调国家经济安全是经济力量和经济能力对国家权力和军事力量的支撑。军事经济安全是国家经济安全的重要组成部分，有学者结合以上两种观点提出：军事经济安全是指军事经济运行能够免受国内外各种不利因素（如经济危机、生态危机、战争打击、政策失误等）的威胁与破坏而处于稳定、均衡和持续发展的状态，从而有实力为国家安全包括国家经济安全提供保障。军事经济安全可以分为军事经济实体类安全和军事经济非实体类安全。其中军事经济实体类安全主要是指军队所有或占用的能够形成军事能力或战斗力的实物资源，主要包括用于军队建设的军事财力、军队所有或占用的实物资产和技术成果等方

面的安全；军事经济非实体类安全主要是指用于保障军事经济安全运行的军事经济制度以及对军事经济资源分配、使用和管理的军事经济权力等方面的安全。军事财力也可称为军费实力，主要是指中央政府预算中用于中国人民解放军系统内部建设事业和完成作战任务而使用的经费。军事财力是实现军事发展战略的物质基础和重要保障，所以，军事财力安全在军事经济安全中处于首要地位。借鉴以上有关国家经济安全和军事经济安全的观点，我们认为：军事财力安全是指国家用于军队建设和完成军事任务的军事财力运行秩序呈现稳定、均衡和持续发展的状态，能够保障军队各项建设和任务的完成。

军事财力通常表现为国家在一定时期内用于军事目的或国家安全而投入军队建设领域的经费，军事财力总量是否充足、结构是否合理、运行是否有效直接关系到军事经济发展的状态、军事能力的强弱和国家的安全，所以，我们认为军事财力安全主要表现在军事财力规模安全、军事财力结构安全和军事财力运行安全三个方面。

军事财力规模安全是一个国家用于军事活动领域的货币资源总量的安全。军事财力规模实际上是一个如何确定军事财力投入量的问题，是军事经济安全稳定的首要保障。军事财力规模通常可以用军

作者：刘金文，军事经济学院军队审计系教授、博士生导师，文职。李宪锋，湖南省军区审计办主任，上校军衔。罗岗，湖南省军区审计办助理员，少校军衔。

费总量占国内生产总值的比例、占政府财政支出的比例、军人人均经费等指标来量化。一个国家如果在军事领域的资源配置不足,就会导致军事实力不强,国家安全就没有保障;如果配置过量,又会影响国民经济的正常发展或国家经济的安全稳定和可持续发展。

军事财力结构安全是指军事财力分配于各组成部分所占比例、组织状况和相互关系达到相对和谐和稳定的状态。军事财力从用途上分,主要用于人员生活费、训练维持费和装备建设费的保障;从部门结构上分,主要包括陆军经费、海军经费、空军经费和二炮经费。军事财力分配于不同用途或结构上的比例实质上就是军费配置结构的问题,科学合理富有弹性的军费配置结构是战斗力生成结构合理化从而使整体战斗力最大化的重要保障。军费配置结构比例恰当,能满足军事战略方针的客观需求,就能促进战斗力生成;反之,即使大规模的军费投入也不能够引起军队战斗力的质变。

军事财力运行安全是指军事经济活动中能够合理规划和正确使用财力资源,可以实现军事财力资源的预期运行效率。具体内容主要有军事财力的筹集和使用都符合军队建设规划和预算审批制度及各项规章制度的要求,可以保证军事经济运行健康有序。如果制度不健全、运行不规范,势必出现经费被挪用、资产被占有、经济受损失的现象。

二、当前军事财力安全存在的隐患

从军事财力安全的内涵和表现形式上来理解,影响军事财力安全的因素主要有系统内部和系统外部两个方面。系统外部因素主要是国家对军费的投入规模,系统内部因素主要是军队对军费的分配和使用。当前,国家用于军队建设和完成军事任务的军事财力基本能够保障军队各项建设和任务的完成,其运行秩序也呈现稳定、均衡和持续发展的状态。但随着军队现代化建设进程的不断加快,军事财力保障将面临许多新情况、新问题,与军队建设和完成军事任务的财务保障要求还存在一定的差距,军事财力安全防护的难度增大。我们认为目前军事财力安全存在的隐患主要表现在以下几个方面。

(一) 军事财力规模有限,影响军事实力提升

军事财力规模是军事实力形成的基础,是军队建设的物质保障,在很大程度上直接体现一国的国

防政策和军事实力政策。从我国实际情况看,我国坚持国防建设与经济建设协调发展的方针,随着国家经济社会的发展,我国军费总额保持了合理适度的增长,如2008年、2009年中国年度国防费分别比上年增长17.5%和18.5%。近年来,中国年度国防费(以军费为主体)占国内生产总值的比重相对稳定,占国家财政支出的比重约有下降,人均经费数量呈上升趋势。但与世界其他国家相比,以上三个指标都存在很大差距。我国军事财力规模远远落后于美英等发达国家,甚至低于同是发展中国家的印度,如:2008年中国军费开支占GDP比重约为1.4%,而美国大约超过4%,英国、法国等一些国家都在2%以上。这在很大程度上影响和制约了我军军事实力的提升。

(二) 军事财力结构失衡,影响战斗力生成

合理的军事财力结构,是军队战斗力生成的重要保证。当前我国军事财力结构比例失衡,主要表现在以下几个方面:第一,军费结构流量上表现为维持性经费与发展性经费比例不协调。目前,我军的人员生活费比例过大,装备费比例较低;维持性经费占用偏高,装备购置、科研费偏低。装备费中有相当大的部分用于一般装备的维护,真正用于新装备研制、采购的费用较少。这种军费结构与我军的跨越式发展相悖,严重制约军队战斗力提高。第二,军兵种所占军费比例不协调。未来战争要求军费向技术含量高的军兵种倾斜,世界各主要大国都在不断加大海军和空军投入。目前,我军还是一支以陆军为主体的军队,陆军军费支出约占全部军费支出的一半,而海军、空军和二炮所占比重较低。第三,军费各子系统投入产出关系不协调。我军军费增量不是按投入产出关系进行配置,各部门一味追求在原有军费规模基础上的数量增长,导致新增军费不能有效配置到促进军队战斗力提升的部门。

(三) 军事财力运行低效,影响军费使用效益

在军事财力资源短缺和结构既定的条件下,军事财力资源的使用安全是军事经济运行整体安全的重要保障。目前,军事财力资源的运行和使用中存在的安全隐患主要表现在:一是预算编制不系统,财力资源配置不科学。军队建设规划、计划与军队预算缺乏良性的互动机制,预算编制不能真实反映军队建设和发展的形势需要。部分预算项目的需求是凭经验估算的,缺乏科学依据。二是财务管理制度不完善,财力资源使用无实效。在部队的财务管

理工作中,重钱轻物、重供轻管、只重经费分配不问微观支出的思想导致军事财力资源的运行存在效率低下、损失浪费的现象。三是在当前军队调整改革和推行社会化保障与地方经济活动往来过程中,如房地产转让租赁、医院对外有偿服务、工程招标投标等涉及的资金收付不规范、撤并降改单位经费物资和各类资产监管不严格,导致军队国有资产的流失。

三、军队审计维护军事财力安全作用的局限性分析

经过二十多年的建设和发展,军队审计在优化军费投向投量、加强预算管理、提高军费的使用效益等方面取得了一定的成绩,但是要上升到维护军事财力安全的角度还有一定的差距,主要表现在:

一是注重微观审查,忽视宏观分析。当前军队审计工作的关注点有偏差,过多强调对微观部门的财务收支进行审计监督,没有关注资金、数字背后所体现的政策导向作用,没有分析军事财力资金体现军队政策法规的执行情况和重大决策的落实情况,宏观性、普遍性问题分析提炼不够,为党委首长和机关部门决策发挥参谋作用还不够;在审计项目安排时基本上按审计管辖范围进行,没有统筹考虑不同管辖范围内各个审计项目之间的联系,各级审计机关间的协调也不够,导致无法从总体上发现当前军事财力在投向投量和结构比例上存在的问题。

二是注重事后监督,忽视事前把关。当前,军队审计监督受审计力量不足、权威性有限、法规制度不完善、审计方式落后等因素影响,仍侧重于事后审计,事前、事中审计把关成果还不够突出。如军费预算审计方面,重预算执行审计、轻预算编制审查,不能在财力资源的配置环节、投向投量的决策环节发表建议,审计预防作用发挥不够;同时,大多数预算执行审计都在预算结束之后才进行,原本可以在预算执行过程中及时发现和纠正的问题,也要等到预算执行结束才能发现,导致军事经济运行的安全隐患不能及时揭露和查处。

三是注重查错防弊,忽视意见建议。当前对军事财力资金的审计主要集中在经济事项是否有错误和舞弊的现象,反映的问题也是具体的、局部的或就事论事层面,对审计发现的问题缺乏系统梳理、寻找根源、归纳提炼,对问题产生的体制、机制和

制度等深层次原因分析不够,对军事财力运行中存在的普遍性问题揭示不够,审计结果不能转化成有用的建设性意见和建议;即使审计提出了具体意见建议,有的在各级领导“知道了”的层面就被“束之高阁”,有的只是以会议或文件形式落实意见,造成“屡审屡犯”的尴尬局面,致使影响军事经济运行秩序的“毒瘤”铲除不尽,安全隐患越来越大。

四是注重真实合法,忽视经济效益。当前军队审计主要是以财务收支的真实合法审计为主,注重各项开支是否符合预算要求和财务管理规定,很少开展军事经济效益审计或绩效审计,没有对财力资源配置、经费使用或重点建设项目从经济性、效率性和效果性上进行评估,对一些看似没有违规而实质上存在投向不合理、结构不科学、效益不明显的问题,难以促使改进和处理,最终难以达到提高军费使用效益、维护军事经济安全的目的。

四、提升军队审计维护军事财力安全作用的实现途径

(一) 加强事前把关,充分发挥审计的预防警示作用

加强事前把关就是要将工作重点从事后审计转移到事前审查。通过参与预算编制审查,一方面监督军事财力支出规模总量的合理性,另一方面监督军事财力分配结构的科学性。预算编制审查,应当从整体上考察军事财力投向投量和分配比例,主要审查军队各战斗力生成要素是否充分发挥整体效能,如武器装备、军事设施的技术构成是否呈梯次配置,是否符合更新换代的进程,地区分布是否恰当等。可以通过设计相应的评估指标,实现预算编制审查对预算规模、结构和方向合理性的监督和评价。如计算年度国防费增长率、国防费占GDP比例、军人人均国防费占有量等反映宏观军事财力总体态势的指标,用以监测预算经费规模的合理性;计算人员费用占军费总额的比例、装备费用占军费总额的比例、军兵种经费结构比例等反映军事财力分配结构的指标,用以监测预算经费结构的科学性,实现预算编制审查对预算规模及结构的科学性、合理性的监督。

(二) 着眼宏观分析,充分发挥审计的政策落实作用

着眼宏观分析就是要把握主题主线的要求,明

确任务重点,在促进国防建设科学发展和战斗力生成模式转变上聚焦用力。要发挥军队审计在宏观层面维护军事经济安全的作用,一方面,要从具体的业务和经济活动出发、从微观的审计项目入手去发现问题,要从影响整个军事经济发展的大背景下去审视一些带有政策性和倾向性的问题,要从宏观的角度分析各项政策措施的落实情况、各项目标的实现程度,如军事财力的分配是否突出了军事斗争准备、联合作战体系构建、新型作战力量建设等需求,真正把审计微观实践和审计的宏观作用有机统一起来。另一方面,在安排审计项目时应加强按行业、分系统、成建制的审计,对资金投入大、影响范围广、潜在风险多的项目应加强审计调查和联合攻关,从而更有利于从宏观着眼完善制度、加强管理,保证军队各项方针政策的贯彻落实及军事经济的健康运行。

(三) 提炼意见建议,充分发挥审计的服务建设作用

审计意见建议是军队审计发挥建设性作用的主要表现形式。要实现维护军事经济安全的目的,军队审计工作不仅要及时发现和揭露军事财力运行中存在的具体问题,更要注重惩防结合、纠建并举,善于从体制、机制层面分析问题。要提炼出有针对性的意见建议,既利于解决问题又形成更高层次的审计成果,充分发挥军队审计既服务单位局部又服务军事经济整体的建设性作用。同时要提高审计结果的透明度,增强审计意见建议的权威性。由于军队的特殊性,预算执行审计结果往往不能做到完全的公开透明,但在遵守保密规定的前提下,我们可以借鉴国家审计的公告制度,以“通报”的形式来适度增加预算执行审计结果的透明度。这样不仅可以提高整改的力度,而且可以起到警示作用,避免类似问题的重复发生,从而真正实现军队审计的“免疫系统”功能。

(四) 注重绩效考核,充分发挥审计的评价促进作用

由于我们拥有的军事财力资源十分有限、人均水平低下,因此,要求我们对每一项经费开支都要精打细算、厉行节约,争取把有限的经费用在最需要的地方、发挥最大的使用效益。注重绩效考核就是要推行军费预算执行的绩效审计,对预算执行的真实性、合法性进行监督,对预算执行的经济性、效率性、效果性进行评价。一方面,在预算编制环

节要加强绩效预算编制。特别是对一些重点项目支出,要有确定的经济目标和军事目标,要计算预期的经济效益和军事效益,把经费开支细目转化为可以衡量的绩效指标,为绩效审计评价提供可操作性的衡量标准。另一方面,在预算执行审计环节要加强绩效审计。对比评价被审计事项确定的目标和预期的效益与实际效果,考核军事财力资源配置与使用是否合理、投入与产出是否匹配、效率与效果是否明显,充分发挥审计的评价作用以促使各部门、各单位加强对经费开支的控制,提高军事财力资源的使用效益。

五、结论

随着我国社会经济的不断发展和中国特色军事变革的加速推进,我国军事财力的供给和需求会随之发生变化,军事财力的投入、分配和使用过程也会出现一些新情况、新问题。军队审计作为军事经济运行体系中独立的经济监督力量,应始终找准其在维护军事财力安全中的职责地位,将维护军事财力安全作为其核心职责。特别是当前审计工作紧紧围绕加快战斗力保障力生成模式转变,把服务保障核心军事能力建设作为首要任务的大背景下,更需要加强研究如何更好地运用审计力量来发现深层次、重点领域的经济风险,并采取有效措施维护军事财力安全,从而保证整个军事经济运行安全。

参考文献:

1. 雷家骥:《关于国家经济安全研究的基本问题》,载《管理评论》,2006(7)。
2. 张庆龙、谢志华:《论政府审计与国家经济安全》,载《审计研究》,2009(4)。
3. 审计署驻广州特派办财政审计理论研究课题组:《当前财政审计工作存在的主要问题和对策建议》,载《审计研究》,2011(1)。
4. 李立祥、任希魁:《对我国军事经济安全的思考》,载《军事经济研究》,2002(5)。
5. 蔡春等:《政府审计维护国家经济安全的基本依据、作用机理及路径选择》,载《审计研究》,2009(4)。
6. 黄瑞新:《国防财政论纲》,军事科学出版社,2009。
7. 王凌智:《论我国军费规模的适度增长和结构优化》,载《海军后勤学术》,2004(5)。
8. 李清和:《围绕主题主线履行职责使命为军队建设科学发展提供坚强有力的审计监督服务保障》,载《军队审计》,2012(1)。

收稿日期:2012-03-05

责任编辑:罗 炜