

# 完善非战争军事行动 经费保障与监督的几点思考

陈茂捷

**摘要：**有效应对多重安全威胁，全面提高遂行非战争军事行动能力，确保国家发展与安全，是平时时期我军一项重要历史使命。要出色完成非战争军事行动任务，必须要有充足的经费作支撑和完善的财务监督体系作保障。近年来，随着我军非战争军事行动越来越频繁，经费保障与财务监督也面临新的挑战。本文从非战争军事行动经费保障与监督的特征和目标入手，分析我军在遂行非战争军事行动中经费保障与监督存在的主要问题，提出建立军民融合的经费保障机制和财务监督体系的思路，使之更好地为遂行非战争军事行动服务。

**关键词：**非战争军事行动 经费保障 财务监督

随着我国国家利益的不断拓展，以及自然灾害、恐怖行为、洪涝疫情等非传统安全威胁的日益深化，毋庸置疑，军队将不只是在战争中发挥作用，而将更多地承担非战争军事行动的任务。近年来，我国频发洪涝、地震、雪灾、泥石流等自然灾害，同时，国家还面临诸多领土、领海等争端，我军相继执行了抢险救灾、海外护航、维和等非战争军事行动。这些行动都需要经济基础作支撑，而为了使这部分军费的筹集、分配、使用合理合法高效，确保非战争军事行动得以顺利执行，达到预期效果，还必须进行财务监督。



## 一、非战争军事行动经费保障与监督的特征和目标

非战争军事行动是指为应对非传统安全威胁、维护国家安全与发展利益,以武装力量为主体,联合其他力量进行的、不直接构成战争的军事行动,主要有反恐维稳、抢险救灾、安保警戒、国际维和等形式。非战争军事行动最早由美国提出,一般认为,此概念最早出现于1991年11月美国参谋长联席会议制定和颁发的第一号联合出版物《美国武装部队的联合作战》。在我国,非战争军事行动概念的提出相对比较晚,但是有关的实践却早已开展,随着“战斗队、工作队、生产队”任务的实施以及群众工作的开展,可以说我军在战争年代就已经有了非战争军事行动的实践。

与一般的军事行动相比,非战争军事行动具有事发突然、任务艰巨、环境危险、消耗巨大等特点。与之相适应,非战争军事行动的经费保障与监督也有自身的特点。

第一,事先无预兆,准备时间短,必须实施快速反应进行经费保障。因为自然灾害、人为危险都是事先无法预测的,军队受领任务时几乎没有准备时间,因此必须采取非常措施,集中财力资源,全力保障部队急需。所谓“兵马未动,粮草先行”,要及时测算统计部队所需经费,迅速启动应急经费保障机制,第一时间将急需资金筹措到位。这就必然要求在经费保障和监督上做到“未雨绸缪”,即事先建立和完善一套完整高效的财务保障预案和监督机构,明确实施方法。要按规定落实库存现金和战备金的准备,并与地方开户银行签订应急提款协议等,应特别注重事前监督和事中监督。

第二,力量多元,任务多元,经费保障内容复杂,必须加强协同,灵活应对。非战争军事行动通常会有军队、武警、地方甚至国际支援力量共同参与,比如2008年的汶川抗震救灾,全军就有500多个团级以上单位参加,建制单位众多,隶属关系复杂,部署区域广,上传下达关系交叉,保障对象涉及面宽泛,经费保障和监督的难度大大增加。为了迅速解决复杂难题,各方保障与监督力量要加强协同,统筹安排战略战术后勤财务力量,统筹安排陆海空二炮后勤财物力量,统筹使用部队建制和联勤财物力量;采取建制与联勤、现金与转账、正常供应与加大预拨、定点与机动等灵活结合的方式进行经费保障;把握关键环节,简化程序。各监督主体也应发挥联合监督的优势,加强统一领导,做好分工协调。

第三,行动专业性强,开支项目繁杂,经费消耗大,经费保障必须创新方式,加强管控。在非战争军事行动的执行过程中,如背景、环境、地区、人员等方面,都有很大的不确定性;耗费大,开支多,要准确掌握实时经费使用信息比较困难,针对这些特点,要建立经费使用情况每日上报等制度,以加强经费动态管理,每天进行核查和统计分析,便于审计监督,使经费保障与监督管理科学有序。

经费保障的具体内容包括机构设置、人员组成、财权区分和业务关系。一般而言,应当根据部队受领的任务设置机构,负责预算、筹资、供给等工作;将财务人员配置到各级组织,定人定岗;集中统一划分保障经费的分配和使用权限;财务部门要积极协调与各事业部门的关系,以免出现经济问题。监督的具体内容在军事行动的准备、实践和收尾阶段的侧重点有所不同,主要是

保障预案标准的制定、资产的使用管理以及结算审计等。根据以上要求,非战争军事行动经费保障与监督的目标包括以下几个方面:

一是要实现“有力”。及时足额的经费供应是经费保障的





根本目标,首先要迅速启动财务保障预案,在相关银行开辟专门的经费保障通道,实现第一时间拨付;其次要明确经费保障的方式、关系、标准、渠道等;再次要做好经费预算,准确把握和监督经费进出动态,采取灵活的手段及时发现和解决各种突发问题。

二是要实现“有序”。要建立健全相关制度;要加强账户管理,尤其是到异地执行任务的部队要按规定开、销户,并确保携带现金的安全;要加强财物管理,指派专人负责经费和实物的进出管理,严格程序、权限和手续。

三是要实现“高效”。近年来国内自然灾害频发,这对于国民经济承受能力而言是巨大的考验,因此部队务必科学配置各项经费,开源节流,“把钱用在刀口上”,实现经费使用效益最大化。同时,经费的各阶段经手人员和监督审计人员一定要公平合理,尽职尽责。

最后要实现“有据”。由非战争军事行动的特点可知,经费结算报销的任务十分繁杂,因此必须要做到凭据可靠全面、分类界限清晰、往来款项明确、决算编报详尽。

## 二、目前我军非战争军事行动经费保障与监督中存在的主要问题

对我军近年来历次非战争军事行动进行观察研究可以发现,尽管我军在实践中积累了不少宝贵经验,但在经费保障和财务监督上还存在不少问题。

第一,缺乏一套科学高效的相应机制,保障方案不精细。从汶川地震、奥运安保,到舟曲泥石流、世博安保,到新疆西藏防暴维稳,再到去年的雅安地震,尽管各单位都有各自的应急财务保障方案,但是都过于笼统粗糙,在实际行动中问题频现;准备工作也十分仓促,缺少统一的标准。具体来说,主要表现在以下几个方面:一是保障方案不完善,各级部队的方案大都停留在先前某一年的基础上,没有更新完善、与时俱进;二是没有严格的经费标准,即便有也未能严格遵照执行;三是各单位储备物资不足,很多情况下都是携带大量资金临时购买,造成浪费与滞后。

第二,保障与监督力量缺乏整合,指挥体系不协调。在大多数情况下,经费保障和监督都是各军区、各军兵种、各监督主体各自为战,单独行动,没有形成统一高效的联合指挥保障与监督体系,从而也就降低了经费调控的效力。在08年的汶川抗震救灾行动中,就出现了这样的情况,名义上由成都军区实行联勤保障,实际上外军区和其他军兵种,需从成都军区联勤部或各财务部(处)借款,由于经费结算的申报又只能按照原建制进行,使用完后还需向成都军区的借款单位

还款,手续十分复杂耗时,联勤物资无法保证及时配套,结果对抗震救灾行动造成不利影响,如工作任务重、反应速度慢等。

第三,保障与监督力量交叉混乱,经费使用效益低。非战争军事行动通常有军地双方甚至国际支援力量重叠参与,各部队单位之间也存在重叠交叉现象。比如在雅安的抗震救灾行动前期,官兵的生活条件异常艰苦,实物供应严重不足,导致疲累无力;然而到了中后期,大批物资涌进同一个区域,出现许多物品堆积闲置的现象,甚至到了用矿泉水洗手洗脸的地步,造成大量的浪费和配置不匀。像这种局部不均衡,一边浪费一边紧缺的情况时有发生,大大影响了经费保障与监督的效率。

第四,经费决算不合理,监督约束不全面。非战争军事行动的特殊性造成了各级部队单位顾不上管支出的合理合法性,花多少报多少,几乎没有经费开支审计监督这一过程,缺乏健全的内控和监督约束机制,也使得军事行动的效益大打折扣。

## 三、完善我军非战争军事行动经费保障与监督的对策措施

当前以及今后一个时期,我国可能面临的非传统安全威胁会更加复杂多样,非战争军事行动也会越来越占据军队职能的重要地位。经济基础是一切军事行动的前提保障,经费保障和财务监督的任务也会前所未有的重大而关键。

第一,健全完善应急保障和监督机制。好的机制能够使得任务的成功率增加一倍。一要建立完善的应急保障预案,做最坏的打算,制定不同种类、规模、形式、区域、时段等的保障计划,明确保障关系、保障方法,明确经费使用标准、管理办法和开支范围。可以建立军银衔接的财务保障预案体系,同时,可考虑将政府危机处置预案、财政部门应急预案、金融应急预案和军队财务保障预案统一联合,根据部队抗震救灾、抗洪抢险、军事演习、核化生事故救援、防暴安保、维稳维和等行动的特点,有针对性地制定保障预案,明确关键事项,比如军队异地如何快速开户,金融机构被破坏之后如何开辟新的供应渠道等。二要建立高效的资金保障机制,加强与地方金融机构的沟通协调,明确军地双方的责任和义务,确保一旦有突发状况,能够迅速启动应急资金。三要研发实用、便携、高效的财务保障和监督装备,如野战财务方舱、财务战备箱等。

第二,完善配套的财务法规体系,明确军民融合式财务保障和监督的具体办法。从实践经验来看,一要制定三项经费补助标准。非战争军事行动中,官兵劳动强

度高、体力消耗大，务必要根据任务性质和级别来制定伙食费、卫生防疫费和防暑降温费的补助标准，包括享受对象、补助时间和额度、领用方式等。二要完善军人伤亡保险制度。目前我军军人伤亡保险范围窄、没有统一标准，因此要根据部队执行任务具体情况，在提高军人伤亡保险给付标准的同时，建议国家出台政策，鼓励军队向地方商业保险公司投保，提高保险水平，让官兵消除后顾之忧。三要设立特殊津贴。对在行动中表现出色的官兵予以经济补偿，加大鼓励力度。另外，军方可以与银行签署应急资金保障协议，银行为军队提供24小时快速通道，及时补充军队中断资金等。执行任务的部队可以越级向军区、总后财务部等部门提出资金需求，然后由上级军队部门将付款指令传达至银行，协作银行就可以按部队需求尽快派专人将资金供应到位，并可以利用军队应急资金保障车随队监督结算。银行垫付的资金可由总后财务部或军区财务部按有效凭证偿还，事后按程序再对部队结算。

第三，制定全面的保障与监督执行和指挥体系。立足于“平时有准备，行动有秩序，保障有效率”，细化任务等级和经费标准，以便严格参照执行，不能用笼统的概念，避免出现经费“一锅端”的混乱现象。同时建议在非战争军事行动区域内，依托当地大军区联勤部成立非战争军事行动财务保障和监督联勤指挥部，行动范围内的经费，根据参与行动部队的具体能力，严格参照先前制定的细化标准，由总后财务部直接划拨到联勤指挥部，再下拨至行动参与部队，同时拨入部分机动经费，由联勤指挥部统一调度。行动一结束，财务人员必须立即向联勤指挥部上报标准范围内的经费决算，核销下拨的款项。非战争军事行动联勤指挥部统一协调行动过程中的财务保障工作，对地方支援财物实行总调度，在各单位部队之间合理配置，做到保障及时充分且不浪费。对于结余经费，必须在考察完毕后统一上交至总后财务部。

第四，加强财务保障和监督人员的素质培养。人向来是军队战斗力的决定性因素，要提高经费保障和财务监督水平，也应该将人的因素放在首位来考虑。一要强化尽职尽责能力培养。财务人员要能够迅速胜任复杂环境下的开户销户、应急资金支付划拨、专项经费清理结算等工作，当灾区金融机构瘫痪时，能迅速筹措资金保障前线。二要加强野外生存战斗能力培养。财务人员的体能素质不得放松要求，要加强在复杂地形和高危环境中的体能训练与考核，如余震中的自我防护、洪水中的游泳潜水、疫情中的防疫常识等。三要加强心理承受能力培养。充分考虑到可能在非战争军事行动中出现的极端现象，着眼实战环境，如水电交通阻断、通信瘫痪、

超负荷工作等，强化财务人员的心理承受能力。

第五，加强军地沟通，确保经费审计和监督到位。首先要成立财务监督小组，形成监督合力。审计、纪检、财务、军需、卫生、物资、装备等相关部门的负责人为小组成员。小组需定期详细分析行动中的经济数据，密切合作，及时上报，并加强同地方监督体系的合作。其次要强化事先和事中监督，严格按照程序和审批权限执行。各业务保障部门在保障经济资源的同时，也要履行好监督职能，仔细核算各类进出物资，确保账、表、物相吻合。再次要充实监督队伍，再小的编制单位内也要有财务监督人员。军地财务人员都可以吸纳进来，做好训练，随时应对突发状况。在雅安抗震救灾中，就出现了少量的地方保障人员参与经费保障，但是仍然效率不足。因此建议通过就近保障和随队保障两种方式，切实提高资金保障监督效率。最后要加强绩效监督并严肃追究责任，及时发现行动中因管理不善、决策失误或其他原因造成的浪费损失等问题，促进非战争军事行动经济资源的科学配置和制度的完善，并对违法违纪人员从重从快处理。同时，加强与地方政府的沟通，自觉接受群众监督，维护军队良好形象。

#### 参考文献：

- [1] 陈媚娜，近年来非战争军事行动理论研究综述[J]，南京政治学院学报，2009.2
  - [2] 陈先智，胡德澍，卫明安，非战争军事行动经费保障研究[J]，军事经济研究，2010.11
  - [3] 郭炎，认清非战争军事行动的基本特点[N]，中国国防报，2008.8.14
  - [4] 黄晶晶，孙邦栋，邓秋艳，建立军民融合式非战争军事行动财物保障机制的构想[J]，军事经济研究，2011.1
  - [5] 吕天宇，程庆，易有明，非战争军事行动中的经济监督[J]，军事经济研究，2012.12
  - [6] 张惠英，着眼非战争军事行动合理确定国防经济发展[J]，军事经济研究，2010.11
  - [7] 中国大百科全书（军事），中国大百科全书军事编委会（第一版）[M]，北京：中国大百科全书出版社，2007（7）
  - [8] 朱之江，人民军队非战争军事行动述论[J]，军事历史研究，2010.1
- （作者：国防科学技术大学人文与社会科学学院社科系硕士研究生）