

# 航空装备采购现状分析

## Present Condition Analysis on Aviation Equipment Procurement

空军工程大学装备管理与安全工程学院 付彤 徐吉辉 张鹏涛 高建国



付彤

空军工程大学管理学硕士,工作于空军某部军代表系统,研究方向为航空装备采购管理。

改革开放以来,为适应国家经济体制的调整,我军装备采购管理开始逐步实行合同制。1998年军队装备管理体制和国防科技工业管理体制调整改革以后,军队装备管理部门与装备研制生产部门之间建立起更加

积极推进装备采购制度改革,是当前和今后一个时期军队改革的一项重要任务,是装备建设贯彻落实科学发展观的实际举措,是事关装备建设全局的重要基础性工程,对于不断提高装备建设的质量和效益,积极推进中国特色军事变革,具有十分重要的意义。

明晰的需求与供应关系,合同制得到进一步推行<sup>[1]</sup>。但装备采购中的“拖、降、涨”(拖进度、降指标、涨经费)和效益不高问题仍未得到很好解决。一方面,装备建设任务要求越来越高,装备建设保障资源投入也越来越大;另一方面,受思想观念、体制机制、管理模式等的束缚,资源利用的有效性却仍然低下,投入与产出比例明显不合理成为制约装备发展建设的主要矛盾<sup>[2]</sup>。另外,我国加入世界贸易组织(WTO)后,市场环境发生深刻变化,给军事采购工作带来许多新情况、新问题。

积极推进装备采购制度改革,是

当前和今后一个时期军队改革的一项重要任务,是装备建设贯彻落实科学发展观的实际举措,是事关装备建设全局的重要基础性工程,对于不断提高装备建设的质量和效益,积极推进中国特色军事变革,具有十分重要的意义。本文通过对我国现行装备采购现状进行分析,提出如下几点看法。

### 航空装备采购制度的发展

新中国成立后,我国逐步建立起高度的计划经济,国防工业部门生产武器的数量及种类完全由国家确定,

武器生产出来以后以计划调拨的形式交付给国防部门使用,没有真正意义上的国防采购这种情况。这种情况一直到改革开放时期都没有大的变化。1987年随着《武器装备研制合同暂行办法》的出台,军品合同制度正式展开。

1998年,我国对国防采购进行了一次重大改革,把当时由中央军委与国务院双重领导的国防科技工业委员会整体改名为解放军总装备部,解放军总参谋部装备部门和解放军总后勤部装备部门也一起并入成为全军武器装备采购统一归口管理机构;同时成立了由国务院直接领导的新的国防科工委,国务院下属的财政部国防司和计划委员会国防司并入国防科工委,新的国防科工委统一负责全国武器装备研制生产的规划和计划。总装备部与国防科工委成为装备订货和组织生产的关系,是需求与供应的关系。这样,就初步分开了军品的使用方和生产研制方,明确了市场交易的主体,确立了双方的责权利。

在总装备部和国防科工委成立之后,我国国防领域的改革持续深化。1999年,国家对原有的军工集团进行改革,成立了十大军工集团公司。2002年4月,电子科技集团公司成立<sup>[3]</sup>。中国军工企业改组,形成了11个大集团公司,使得这些企业成为真正的市场主体。

2002年11月,中央军委颁布《中国人民解放军装备采购条例》。该条例是规范我军武器装备采购工作的第一部基本法规,从航空装备管理体制和装备采购管理实际情况出发,明确了航空装备采购工作的基本任务,规定了航空装备采购工作应当遵循的指导思想和基本原则,对采购计划制定、采购方式确立、装备采购程序、采购合同订立、采购合同履行以及国外装备采购工作进行了宏观总体的规范。

## 当前面临的主要问题 和挑战

### 1 装备采购工作的有关制度和法规体系不健全,行政干预较多

现行的装备采购工作的相关政策和法规大多是在计划经济条件下制定的,内容、程序和要求未能充分体现市场经济的特点,合同约束力不强,法律效力差,亟待进一步修改、补充和完善<sup>[4]</sup>。在履约过程中,合同有时只被当做付款凭证,缺乏其应有的经济杠杆作用和法律约束力度,合同双方均未能依照合同追究违约的经济及法律责任。另外,装备采购合同类型单一,项目实行纵向管理、多级下拨、多层经管,执行中间环节及行政干预较多,经费很难及时全额到位。

### 2 军工企业改制,影响军品科研生产质量

近几年,随着国有军工企业改制、上市、兼并和破产等改革,军队装备科研订货受到一定冲击。一是企业改制后要求军代表管理随之改变,军代表机构需做相应调整<sup>[5]</sup>;二是一些企业改制不到位,后续生产难以为继。随着国家市场经济体制改革的不断深化,许多军工企业面临改制和调整,大部分企业在改制过程中过渡平稳,军品生产得到了较好的延续和保证。但也有一些企业改制不到位,经营状态差,流动资金严重不足,后续生产难以为继。三是企业改制和重组过程中,国有和军方资产存在流失情况<sup>[6]</sup>。经过改制的企业,很多有国防经费投入的军品生产线、生产设备变成了企业资产,有的被低价变卖、拆除,有的被挪作他用,导致国防生产潜力和军方利益受损。四是改革后的企业状态复杂,易使军品生产受到冲击。个别单位改制过程中利益关系调整引发内部矛盾,新老主体之间矛盾突出,人员流动大,军品图纸资料和技术文件不完整,后续服务

和备品备件订货存在较大隐患。一些企业改制重组引发劳资矛盾,使军品生产线停产,影响军品生产进度。

### 3 装备采购管理条块分割,影响整体效益提升

装备采购是一项复杂的系统工程,必须进行全系统全寿命管理。在传统分段管理的模式下,各部门之间缺少有效的协调、交流和制约机制,直接影响到新装备配发部队后战斗力的快速生成。作战部门和部队不参与装备论证和研制,而研制单位对作战需求和部队实际情况了解甚少,却掌握着装备研制的主动权,基本上是工业部门研制什么样的武器,部队就使用什么武器;工业部门在研制之初很少考虑到部队的使用维修等技术保障问题,以致航空装备配发到部队后,才去研究其操作规程、维修大纲、人员培训、备件筹措等,严重影响装备战斗力的生成。研制单位往往只重视武器的射程、精度、威力等战术技术指标,而对武器的可靠性、维修性、保障性、安全性等性能指标重视不够,这种先天不足,造成交付部队的装备可靠性不高,维修保障困难,给部队使用带来诸多不便。分段管理模式,各相关管理部门均强调本部门工作的重要性,争职权、争经费,结果造成有些工作重复,而有些工作则无人过问,致使经费使用效益不高。

### 4 装备采购行为高度集中于总部、军兵种和总部分管有关装备的部门

军区各事业部门只有少量的采购行为,军以下各单位没有军事采购制度所规范的采购行为。这种采购权力分配结构,不利于调动各单位管好、用好采购资金的积极性。而且装备采购管理机构及其职能分工是按照指令性计划下合同制的要求设置的,不适应市场经济体制和装备采购模式变化的要求,缺少招标、评价、项目管理以及合同管理等实施

机构。

### 5 装备采购竞争机制还不健全,“公平、公正、公开”的招投标运作环境还未真正形成

长期以来,我军航空装备科研生产一直实行国家指令性计划管理,在装备采购观念和行为习惯上带有较深的传统计划管理模式的烙印,对军品的特殊性强调多,对商品属性认识不深;军工行业垄断仍未打破,主要航空装备仍以定点采购方式为主,竞争性装备采购尚未成为装备采购的主要手段,竞争格局还未真正确立,资源配置效益不高,军工企事业单位竞争活力和技术创新动力不够强<sup>[7]</sup>。目前,我军通过竞争方式采购的装备订货金额不足10%。装备研制生产中的招标、投标、评标和合同管理制度还不够完善,缺乏公正、客观科学的评价机构和持续有效的招标管理体系,以致一些科研项目的开展徒有招标之名,并无竞争之实。招投标竞争基本限于配套及军民通用装备,竞争面比较狭小,尚无装备采购竞争范围的明确规定和约束,竞争手段还有待进一步完善。装备项目中单一来源采购方式还占有很大比重,还没有更多地引入竞争机制,开展竞争择优采购的项目没有占到绝大多数的比例。另外,装备科研订货竞争还缺乏必要的政策支持和鼓励措施,特别是针对某些长期被单一承制方研制、生产的装备,军方缺少相应完善可行的支持、鼓励政策来开辟和协助第二货源积极参与竞争,致使装备科研订货竞争机制的积极作用并未得到有效的发挥<sup>[8]</sup>。

### 6 装备采购合同管理有待规范,“拖、降、涨”问题依然存在

首先,是合同订立主体不明确。军地双方究竟哪一级机构是合同主体,代表双方订立合同,没有明确规范。有的合同由装备主管机关或者装备采购业务部门签订,有的由军事代表局签订,有的由经装备采购业务

部门授权的军事代表室签订。其次,是分承包合同管理不规范。管理主体混乱,有的是由装备采购业务部门直接管理,有的是由总承包合同的乙方直接管理,有的是由总承包合同的甲方直接管理,有的是由总承包合同的甲乙双方共同管理,有的是由装备采购业务部门授权的第三方管理。再次,是装备采购合同的签订程序还不够完善。另外,装备采购合同的履行还不够严格。当前合同履行总体正常,但也存在一些合同履行不及时,不到位,甚至出现“拖进度、涨价格、降指标”的现象。

### 7 装备采购成本控制难度大,价格上涨难以抑制

航空装备订购合同的定价形式基本为成本加成本百分比,利润与成本成正比(为成本的5%)。合同中缺少必要的激励条款,军方的成本核算又以承制方实际发生额为依据,使得承制方缺少通过优化设计、改进技术、改善管理来降低成本的动力,有的受经济利益驱使,反而想方设法多报成本;而随着市场经济的发展,企业的运作方式日益多样化,成本审核工作的技术性、专业性越来越强,由军代表兼职审价,有时限于人力,缺乏会计专业知识和物资价格信息,难以审出装备的真实成本,这就造成装备价格不合理上涨,费效比低。同时,由于缺乏竞争,承制方没有主动降低成本的压力,这是造成装备价格不合理上涨的另一重要原因。

### 8 军代表职能定位不准,管理效益提升受制约

首先,是军代表机构在装备采购中的定位和职能问题。各军兵种和总部分管有关装备的部门,对军代表机构在装备采购中的定位各不相同。海军、陆装科研订购部赋予军代表机构采购合同订立和合同履行监督主体地位,代表军方与装备科研、生产、修理单位签订合同,承办装备采购招标、合同管理、价格审

核、质量监督与检验验收,以及装备使用保障服务等工作。空军、二炮和总部其他分管有关装备的部门,赋予军代表机构采购合同履行监督主体地位,代表军方监督装备科研、生产、修理单位合同的履行,负责装备质量监督与检验验收,参与装备采购招标、合同管理、价格审核和装备使用保障服务等工作。其次,是军代表机构与派出机关的关系问题。装备采购派出机关与军事代表机构存在事实上的从属关系和其他利益关系。对于装备采购合同订立、价格管理、质量监督和经费支付等,军代表需要接受装备采购业务部门的指导。军代表机构的设置和派驻由装备采购业务部门确定,即使在同一承制单位,只要装备采购业务不同,就要设置和派驻不同的军代表机构。驻同一厂所的多个军代表机构之间缺乏横向联系和沟通,对装备承制单位的质量、价格、服务工作难以进行统一规范的考核和评价。

## 改革的契机与探讨

(1)以装备建设的实际和特点为依据,在推行竞争机制上求突破。胡锦涛主席多次强调,建立完善“四个机制”的核心是建立竞争机制。在市场经济条件下,竞争是激励创新、强化管理、提高质量、降低成本的重要手段,不仅有利于增强企业和科研单位的发展活力,而且是提高航空装备采购效益的关键所在。当前,重点是拓展竞争范围,根据国防科技工业技术水平和现实能力,尽快研究确定推行竞争性采购的领域、层次、类别和项目,大力开展同类型装备集中采购;营造竞争环境,建立完善航空装备采购承制单位资格审查制度,完善军品市场准入制度,充分调动军口以及民口企业和科研单位参与竞争;完善竞争手段,做好信息发布、专家评审、招投标等工作,健全国防知识

产权保护制度,探索科研、购置、维修一体化竞争性采购方式方法;健全航空装备采购组织体系,着重加强自上而下的航空装备采购合同订立队伍建设。

(2)以提高效益为中心,在严格装备经费使用监管制度上求突破。管好、用好装备建设经费,是一个战略问题。如何确保装备经费用之得当、用之必需,切实提高经费使用效益,是深化航空装备采购制度改革的重要内容。由于我军装备经费长期实行分段切块管理,导致分散、重复建设和全寿命费用增大。加强装备经费的使用监管,从根本上说还是要靠完善的制度<sup>[9]</sup>。要规范装备建设规划计划生成机制,加强集中统一管理,从源头上搞好装备经费的科学统筹,掌握好装备资源的投向和投量,防止自我封闭、自成体系;要完善航空装备采购经费的使用监管体系,规范航空装备采购的行为准则,重视航空装备采购经费审计,建立航空装备采购责任追究制度,健全航空装备采购监督法规,完善航空装备采购经费审批制度;要大力加强廉政建设,有针对性地进行经常性思想教育,坚决防止违规操作,对违纪违法行为必须严肃处理、决不姑息;要改革装备价格管理制度,遵循价值规律,积极探索社会主义市场经济条件下的价格管理模式,形成竞争定价与成本审核定价相结合的装备价格形成机制<sup>[10]</sup>。

(3)以提高质量为主题,在强化装备质量监督保证制度上求突破。武器装备特别是高新技术武器装备建设,质量非常重要。胡主席指出装备质量是关系战争胜负和官兵生命的重大问题,任何时候、任何情况下都不能忽视质量,都不能以次充好。深化航空装备采购制度改革,必须以健全装备质量监督保证制度为着眼点,强化质量管理,确保装备质量、装备质量问题,既有技术上的原因,也

有管理上的原因<sup>[11]</sup>。因此,必须建立科学完善的装备评价机制。重大项目立项与改进技术指标的提出,一定要经过科学论证评估,充分考虑技术和经费的可能,正确处理好需求与可能的关系,以控制风险、防止反复。必须坚持按科研规律和科研程序办事,一定要着力把握好质量、进度和配套这3个关键环节,处理好三者之间的关系,坚持质量第一,进度服从质量,决不能精简必要的程序和降低质量标准。必须大力加强航空装备采购人才队伍建设,培养作风正派、敬业负责、业务精通、懂法律、善管理的专家型人才群体。必须建立科学完备的质量监督保证体系,按照项目管理的原则要求,加强对装备项目全过程、全方位的质量控制,不断改进装备质量评价手段和方法,健全装备质量监督的法规制度和标准体系。必须加强航空装备采购合同管理,建立承制单位合同履行信誉等级报告制度<sup>[12]</sup>。必须加快推进驻厂军代表制度改革,研究调整军代表工作职能,强化质量监督把关作用,建立空军独立保障的后勤和业务保障体系,剥离军代表与厂所的利益关系,为军代表客观公正履行职责创造条件。

## 结束语

根据我国现有航空装备采购情况,实施统一领导是装备采购管理发展的总体趋势。应充分利用先进的民用高新技术和资源,吸纳民用企事业单位参与军品竞争,提高装备研制自主创新能力和质量效益。应尽快制定《国防科研生产法》、《军品科研生产合同法》、《军工企业保护法》和《合同纠纷仲裁管理办法》,并修订《军品价格管理办法》以及与装备采购工作相关的管理办法等政策、法规和制度,以确立订购方与承制方之间真正的军事订货关系必须坚持国家的集中统一领导。必须维护装备承

制单位资格审查工作中军队的主体地位。必须加强装备采购合同管理质量,发挥合同应有的作用。必须重视社会主义市场经济的特点和装备发展的内在规律,对装备采办政策、制度进行科学调整和改革,最大限度地调动和发挥各方面的积极性,形成装备发展的整体合力<sup>[13]</sup>。应建立完善社会主义市场经济体制下的竞争、评价、监督、激励机制,培养一批懂得市场经济运作方式的管理人才,美军在这一进程中经过了50年的摸索,希望我军装备制度改革能多、快、好、省地尽快完善,保障实现我军装备跨越式发展。

## 参考文献

- [1] 陈炳德. 积极推进装备采购制度改革,努力提高装备建设的质量和效益. 装备, 2006(6):5-6.
- [2] 李安东. 大力推进竞争性采购,提高装备建设的质量和效益. 装备, 2009(8):4-6.
- [3] 苗宇. 大力推行分层次竞争,将竞争性装备采购工作不断推向深入. 装备, 2010(2):18-19.
- [4] 李鸣. 装备采购理论与实践. 北京:国防工业出版社, 2003.
- [5] 徐吉辉. 装备采购管理面临的挑战及思考. 空军工程大学学报(军事科学版), 2008(12):58-61.
- [6] 赵澄谋. 外军武器装备采办管理. 北京:国防工业出版社, 2007.
- [7] 赵咏梅. 关于军队装备采购干部任职培训之思考. 装备指挥技术学院学报, 2008(2):15-16.
- [8] 曾小年. 对装备采购制度改革若干问题的研究. 军用标准化, 2007(115):12-15.
- [9] 张云雾. 关于我军装备采购管理改革的思考. 装备学术, 2008(4):38-39.
- [10] 郭建华. 关于武器装备采购体制的思考. 国防技术基础, 2006(7):44-46.
- [11] 杨帆. 积极推进装备采购体制改革. 国防科技工业, 2009(12):51-53.
- [12] 徐吉辉. 深化装备采购人员任职培训的对策与思考. 空军院校教育, 2008(4):16-18.
- [13] 刘小明. 关于建立装备采购队伍职业资格制度的思考. 装备学术, 2008(1):68-70.

(责编 三丰)