

对装备承制单位实施战略管理的思考

■文 / 王 元（航天工程大学研究生管理大队博士研究生）
林钧毅（陆军装备部装备采购办公室副主任）
王 虎（空军驻京津地区军事代表室工程师）
李 浩（中国人民解放军 93617 部队参谋）

军方对承制单位有效管理是装备采办得以有效开展的前提。本文结合当前装备建设现实，分析当前军方在装备采办过程中所面对机遇和挑战，提出军方对承制单位实施战略管理的构想，并就此提出开展战略管理的五个步骤以及相关要求，以期能够提高军方管理能力，促进装备采办顺利实施。



得到飞速发展，这既有赖于经济保持高速增长，关键技术领域实现创新突破，信息技术得到推广和加强，越来越多的企业具备参与军品研制生产的实力，能够跻身国防装备建设事业当中；同时也得益于军民融合战略的实施，扫清了制度上的障碍，减低了进入门槛，为企业进入到装备采办过程提供政策上的支持。

在当前装备研制生产过程中，“十大军工集团”及其下属企业仍长期占有绝对主导、优势地位。这些国有承制单位长期从事装备研制生产工作，具有相应的资质、丰富的经验、雄厚的资金和畅通的信息渠道，具有先天的优势。但是“大有大的难处”，国企相对僵化的管理体制、较低的行政效率，使得在创新方面容易滞后，投入多、产出差，造成资源的浪费和部队的被动。与此同时，作为新兴力量

武器装备的特殊性，决定了其从寿命周期伊始，就要由投资方——军方作为管理者介入到装备采办过程之中，对承制单位实施有效管理。近年来，随着“两项制度改革”，即采购制度改革和军事代表制度改革的深入推进，军方实施承制单位管理能力得到一定加强，武器装

备建设发展得到显著提升。但采办过程中影响装备研制生产的深层次矛盾和问题还没有得到根本解决，军方的管理与现阶段装备建设任务需求不相适应，仍需进一步提升。

一、问题的提出

近年来，我国武器装备制造领域

参与到装备采办过程中的民营企业，具备先进的技术、较强的创新能力等优势，能够更加快速地响应军方的需求；可往往由于缺乏军品生产的经验和资质、资金匮乏、信息阻塞，自身优势难以得到充分的发挥，在装备研制生产过程中参与程度较低。

面对这一现实矛盾，军方开展装备研制生产管理的相关部门，在充分利用当前我国装备制造业整体实力大幅度提升的优势条件情况下，要尽可能提高管理手段，将具备实力、符合军方需求的企业或科研机构纳入到装备采办体系当中，发挥其优势，实现资源的优化配置，促进装备建设事业健康有序发展。

二、战略管理的内容

当前军方对装备承制单位所实施的管理，是由相关部门选派军代表驻厂，对装备研制生产等任务进度、质量、费用情况进行实时监督和管理，这一过程针对的是现实存在、正在发生甚至是已经发生的问题。这种模式历经多年发展得到不断完善和改进，已经形成了一套相对完整和成熟的体系，普遍应用于装备采办过程当中，发挥着重要的作用。但这种管理建立在机械化时代，装备结构和研制生产过程相对简单、承制单位相对固定的现实基础上；面对当前信息时代，装备结构复杂程度大大增加、研制生产数字化、自动化程度高、大量企业纷纷涌入装备采办的现实状况，这种简单被动的管理模式难以为继。

要解决当前军方采办过程中面临的困境，就要首先对军方的管理进行升级，改被动管理为主动管理，改事后管理为事前管理，提高军方管理的效果。装备承制单位战略管理的提出，

就是依据这一现实需求，强调军方在采办过程中，与承制单位建立长期合作关系，从源头上加强对装备采办过程的管理。具体来说，就是军方根据装备发展战略长期规划的需求，对符合装备承制条件的企业或研究院所进行筛选，对其中关键领域中技术先进、质量过硬、实力较强的承制单位，采用下达稳定订单、开展技术合作等形式签订合同，形成稳定的装备研制、生产承制体系，在满足当前装备建设发展需要的同时，着眼未来，提高技术研发能力。在这一过程中，军方的管理范围从以质量检验为主，扩展到以生产流程改进、质量系统提高等范围。尤其是当前初次进入军品市场的承制单位，参与装备研制生产经验相对较少，虽然技术上有一定优势，但是在资金、管理或是其他方面相对较弱，在参与装备研发的过程中，容易出现超出自身解决能力的问题，要由军方直接出面或者委托第三方进行组织协调解决，帮助其克服困难。

这种由军方从战略层面实施的管理，对军地双方而言，能够形成良性循环机制，形成双赢的局面。从军方的角度来说，构建稳定的承制单位体系，能够使装备采办过程持续高效推进，风险大大降低，减少期间费用，装备能够得到持续改进，质量稳定并提升，成本能够得到有效降低。从承制单位的角度而言，得到长期连续的订单，保证利润并减少经营风险，构建标准化、规范化经营体系，实现企业内部管理能力的提升，能够不断地

提高和改进自身创新发展能力。

三、战略管理实施步骤

对承制单位战略管理的内容可以归纳为三大任务，即：战略寻源、绩效管理和集成。其中，战略寻源是选择合适的承制单位，确保参与装备采办过程的承制单位在数量和质量上能满足军方需求。绩效管理则是通过统计、管理承制单位采办绩效的方式，确保承制单位能够按照军方要求完成承制任务。而集成则是对在装备采办过程中具有关键作用的承制单位，将其与军方采办系统、流程进行对接，使其能够更好地实现与军方装备建设发展的深度融合。在具体实施过程中，则是按照“分类—评估—选择—绩效管理—集成”五个步骤进行，前三个步骤完成的结果与战略寻源任务相对应，对符合军方需求的承制单位进行分门别类、区别对待，之后进行评估，在评估基础上，选择合适承制单位。后两个步骤则分别与其它两项任务相对应，如图1所示。

（一）分类

分类是实施战略管理的起点和基础，通过实施分类，能够摸清家底，系统了解、掌握承制单位的情况，建立公平合理的承制单位分类目录，在后期阶段根据实际情况区别对待，实现资源的优化合理配置。但是当前承制单位数量多、涉及领域范围广，分类工作实施过程中面对诸多问题。要解决这些困难，需要首先做好顶层设计，建立适用于不同承制单位的客观

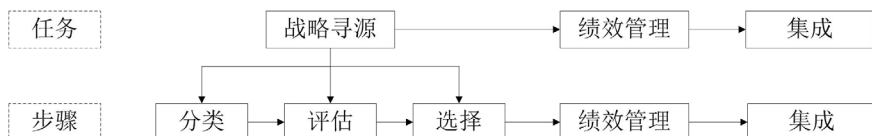


图1 战略管理任务及步骤图

分类标准，使用统一的分类工具，建立简单易懂的类别名称，获得跨职能/部门的整合与支持。需要特别注意的是，对承制单位进行的分类，在不同研制装备项目、不同需求下并不相同，必然会对分类工作造成一定影响。这种影响是难以避免的，但是在建立客观、统一、简单易懂的筛选标准，得到跨职能部门的认可情况下，所产生的消极作用也是有限的。

（二）评估

对装备承制单位进行分类之后的结果往往是两种，要么承制单位太少，要么承制单位太多，太少需要开发，太多则需要整合，而这两种处理方式都需要进行评估。评估的目的就是根据军方的标准，对承制单位的历史绩效、财务状况、信誉度，以及质量、管理体系等多方面开展分析，判断其现阶段完成承制任务的能力和潜力，为进行实施承制单位选择做准备，同时也为制定承制单位改进方案奠定基础。实施评估难点在于现有的装备采办体制是分阶段分部门实施管理的，在不同阶段由不同部门参与或主导，这种跨部门行为，需要在不同部门之间进行协调，必须建立统一的评估方法和标准，才能保证评估结果真实可靠。

（三）选择

在评估完成之后，军方基于承制单位的历史绩效（定性、定量）以及评估的潜力，选择符合需求单位，成为未来的合作伙伴，签订合同，开展合作。在市场经济条件下，军方与承制单位签订合同，设定合作规则，为双方未来几年的合作下定基调，军方提供相当时期的业务，承制单位承诺在成本上进一步降低，在质量上提高，对装备后续改进和开发上提供

全面的支持。当前装备研制项目情况复杂、周期长、费用高，风险承受能力低，试错成本高。各方面都能满足军方需求的承制单位自然是军方的首选，但实际上，只有少数承制单位能够完全满足军方的需求，大多数承制单位需要在选择的基础上，进行开发。即选择最好、最合适的以后，如果承制单位仍然不能达到要求，就要启动承制单位开发流程，督促、帮助承制单位进行改进。

（四）绩效管理

实施绩效管理目的在于实时对承制单位进行监控，确保其研制生产满足军方要求，同时协助其进行升级和优化，为承制单位建设和发展提供支持。这就要求绩效管理要贯穿对承制单位实施战略管理的全过程，而不能在前几个阶段完成之后才开始。开展绩效管理的内容，是通过对接承制单位制定具体、客观、透明的绩效考核指标，统计和管理承制单位的绩效指标，形成闭环的承制单位管理，敦促和协作承制单位进行持续改进，使其达到军方需求。在这一过程中，军方要充

分发挥主导作用，要分层分类管理，根据不同的侧重点，制定合适的考核指标，建立完善承制单位 KPI 管理，设置简单可行，尽可能客观、直白，定义清晰，尽可能量化，组织流程有效、一致、透明。同时要将统计绩效定期反馈给承制单位，督促承制单位制定改进计划，调整承制单位的相关工作，最终实现承制单位的持续提高、改进。

（五）集成

绩效管理能够实现承制单位的逐渐改进，集成则是绩效管理的深化，是实施战略管理最终形态，通过集成管理，整个研制生产过程实现深度协同和资源优化配置，效率得到大大提高。集成更多的是着眼未来，在新装备立项初期，将优选的承制单位纳入到整个研制生产体系中，由于这些企业在前期与军方有合作，其在生产工艺、产品质量、管理规范等方面具有优势，其研制生产流程能够与军方迅速、有效对接，减少交易成本和期间费用，有助于降低成本和提高工艺。

需要说明的是，长期合作、深度





协同并不意味着军方要降低标准，相反则是要提出更高的要求。军方为优选出的承制单位提供资金、技术和政策上的支持，扶持其建设发展，承制单位为军方提供成本、质量、性能更加先进的武器装备，双方是一种互利共赢的关系。

四、战略管理实施过程中的要求

（一）军方要充分发挥其主导地位

在装备采办过程中，军方不仅是投资方，还是监督管理方、使用方，同时也是风险主要承担方，军方有责任也有义务，在对承制单位的管理中，发挥主导地位的优势，引导装备研制生产过程符合国家发展战略和现代化国防建设方向，降低研发风险，提高研发效率和装备建设水平。长期以来由于各种原因，导致军方在采办过程中所发挥的作用有限。面对当前复杂的装备研制生产现状，军方必然要改变以往只管“两头”的模式，覆盖装

备采办周期全程，通过加强过程管理、过程监督，强化重要阶段独立分析与评价，提高武器装备采购效率和经济效益。

（二）完善管理组织和机构

结构清楚、职责清晰的组织机构是成功实施管理的必备条件。从实施战略管理的具体步骤来看，作为跨职能、跨部门行为，执行过程复杂，如果缺乏相应的筹划、执行组织和机构，或是职能与职能、部门与部门之间职责分工不清，就容易产生推诿扯皮现象，难以形成合力，在战略管理的各个步骤上更加难以统一进行，面对当前军工集团实力雄厚、几家独大的局面，难以对其进行约束和抗衡。从实际情况来看，目前这种分阶段分部门管理模式，一定程度上分散了军方进行管理的权力，加上不同业务部门之间含糊不清的职能划分更是加剧承制单位管理的难度。在这种情况下，

要实现战略管理，首先就要构建和完善权威组织和机构，协调不同部门共同开展工作，优化设计管理流程、管理标准和管理要求，明确职责分工，明确责任义务，这既是战略管理的需要，也是实施全寿命周期管理的必然要求。

（三）实现信息共享

信息是各项工作得到有效开展的基础。在当前采办过程中，军地双方都有意或无意对自己所掌握的信息向对方进行隐瞒，双方在不断的博弈中，实现自身利益的最大化。但是在长期合作关系中，双方成为利益共同体，在互利共赢过程中实现自身利益最大化，这就为实现信息共享奠定了基础，达成了共识。承制单位为军方提供详细的信息，有助于军方了解研制生产进度、企业的实际情况，进而开展有效管理；而军方提供装备研发生产需求，指导企业完善标准体系建设、提高自身制造工艺水平，帮助企业解决研发、生产过程中的困难。在实际工作中，双方信息共享程度越高，合作就会更加顺畅，战略管理所能发挥作用就更加明显。

五、结语

对装备承制单位实施战略管理，有助于克服当前在采办过程中的部分问题，提高采办效益。但是在管理实践中，还要从实际出发，具体问题具体分析，将战略管理与其他管理相结合，不断丰富完善采办管理体系，推进我国武器装备建设的持续健康发展。科技