军队财务控制目标浅析

王 青

(军事经济学院 武汉 430035)

【摘要】本文在确定军队财务控制终极目标的基础上,对军队财务控制的次级目标及其内涵进行了分析,同时确定了军队财务控制的基本目标,以明确军队财务控制的方向。

【关键词】军队 财务控制目标 终极目标

军队财务控制的目标是指军队财务控制主体通过开展财务控制活动所期望得到的结果。研究军队财务控制目标不仅对明确军队财务控制的方向具有重要的指导意义,而且对指导军队财务控制活动更具现实意义。我们首先要确定军队财务控制的终极目标,然后在现有的客观利益格局制约下找到一种阻力最小、能够实现成本效益最大化的目标实现模式或制度路径以实现终极目标,而这就是次级目标。但是,次级目标又必须依赖一定的条件才能实现,如果连一些最基本的要求都达不到,那么次级目标的实现就无从谈起,这些最基本的要求就是基本目标。

一、军队财务控制的终极目标

在确定军队财务控制的终极目标之前,我们首先需要明确"军费支出的直接结果是形成战斗力产品"这种观点。军费支出是国家为实现安全稳定所必须支付的一种成本。但是,国家安全是一种无形的公共消费品,是军费配置的"最终产品",这种"最终产品"的形成依赖于军费支出形成的"中间产品"的有效配置,即武器装备、军事人力资源、战备设施等战斗力要素的有效配置。因此,尽管发生军费支出是为了确保国家安全,但直接结果却是形成一定规模和结构的战斗力要素,这些战斗力要素能形成一定的战斗力,在平时起威慑作用,在战争时期则直接投入战争。但是,军队作为生产者(如果能够叫做生产者的话)能够生产的战斗力的水平并不能代表国家安全程度,因为军队应该生产而且实际上能够直接生产的只是战斗力,军队生产的战斗力能不能确保国家安全还与敌对国潜在的或实际的战斗力、敌对国对本国的敌意程度和敌对国对本国军事力量的判断有关。所以,战斗力是决定国家安全的变量之一,但两者并不一定成正比。有时战斗力水平提高,国家安全系数反而降低。

尽管每个军事劳动者都有特定的目标并随时间而发生变化,但是不管其所处的环境如何,其在实现特定目标时仍要依照大体相似的基本价值标准,从而产生了人们追求的一种共同的基本取向即终极目标。从抽象的理论来看,帕累托最优体现了人们的理想追求,而针对军队财务控制来说,它是指能够在不减弱某种战斗力的前提下增强另一种战斗力而最终实现战斗力产出最大化。在帕累托标准下,战斗力要素的"价格"能够引导军事资源的有效配置,最终实现军事资源的效率性和效益性。

我们可用埃奇沃斯盒形图来说明这个问题。假设有两种战斗力形式:空战战力和陆战战力。形成战斗力的要素主要是有效军事人力存量(L)和有效武器装备存量(E),具体见图1:

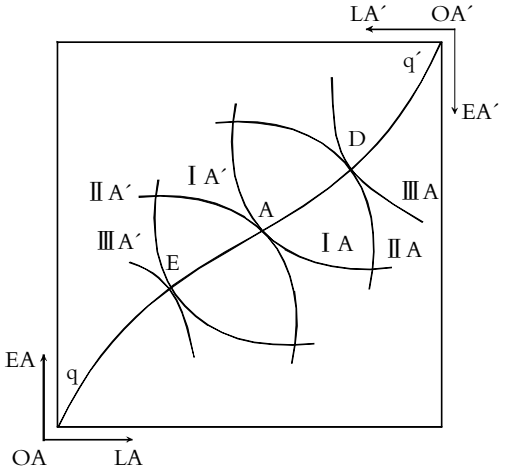

图1 军队财务控制终极目标示意图

图中:横轴表示有效军事人力存量,纵轴表示有效武器装备存量;ⅠA、ⅡA、ⅢA表示空战战力的等战斗力曲线,ⅠA′、ⅡA′、ⅢA′表示陆战战力的等战斗力曲线;Ⅲ代表较高的战斗力水平,Ⅰ代表较低的战斗力水平。所谓等战斗力曲线,即线上任何一点所表示的武器装备与军事人力资源不同数量的组合都能合成相等的战斗力。等战斗力曲线与经济学中的等产量曲线类似,但不同的是它所代表的是战斗力水平而不是产量。

由经济学知识可知,在埃奇沃斯盒形图中,两条等战斗力曲线的切点代表帕累托最优状态,这时就能实现军队财务控制的终极目标。在切点上,两条等战斗力曲线的斜率相等,等战斗力曲线的斜率的绝对值又叫做战斗力要素的边际替代率。因此,要实现帕累托最优,就要使空战战力和陆战战力的战斗力要素的边际替代率相等。如果对陆战战力和空战战力

来说，L 代替 E 的边际替代率分别为 $RTS_{LE}^{A'}$ 和 RTS_{LE}^{A}，则实现军队财务控制的终极目标时有：

$$RTS_{LE}^{A'} = RTS_{LE}^{A}$$

我们从图 1 中可以发现，所有等战斗力曲线的切点的轨迹构成战斗力产出的效率曲线 qq′，它表示两种要素在两种战斗力之间的帕累托最优状态的集合。当从曲线 qq′ 上的 A 点移到 E 点时，我们可以通过减弱空战战力而增强陆战战力，反之亦然。当我们给定任何不在曲线 qq′ 上的点，总存在比它更好的点，而这些点在曲线 qq′ 上。

战斗力形式不止空战战力和陆战战力这两种。军队财务控制的终极目标是实现边际战斗力均衡，即对于各种战斗力来说，战斗力要素的边际替代率相等。

实现帕累托最优的前提条件是军事劳动者的完全理性和战斗力要素具有完全流动性。但是完全理性的军事劳动者在现实中是不存在的，理性与非理性是相对而言的，我们可以将具有专业判断能力的军事劳动者视为理性的军事劳动者。同时在现实中，绝大部分战斗力要素的流动也受到限制。所以，帕累托最优在现实中无法实现。此时，进行财务控制显得十分必要。我们知道，只有实现军队整体战斗力产出最大化时才实现了帕累托最优，而实现单位或部门战斗力产出最大化时未必就实现了帕累托最优。

将实现帕累托最优作为军队财务控制的终极目标，是为了从经济学角度明确军队财务控制的方向。帕累托标准具有稳定性，其在变化的环境中可用于指导具体控制目标的调整；帕累托标准还具有普适性，其在复杂的经济利益关系中可调和现实利益矛盾。但是帕累托标准只存在于理论中，没有人对其进行明确界定，不便于操作。模糊的、抽象的财务控制目标会使财务控制者失去具体的行为导向，会增强财务控制的随意性，使被控制者无法准确领会控制者的意图，无法调整自己的行为，财务控制的效果将大打折扣。因而，我们应当制定军队财务控制的次级目标。

二、军队财务控制的次级目标及其内涵

1. 军队财务控制的次级目标。围绕着战斗力产出最大化的终极目标，我们可以将军队财务控制的次级目标确定为：

（1）保证军队财务的效率性。保证军队财务的效率性指军队通过财务控制来保证资金运动规模、速度等方面的既定计划和预算的完成，其中也包括完成计划和正确处理预算中的各种财务关系。显然，这总体上是一个“将事情做对”的目标，在军队财务控制目标体系中具有重要的意义。显而易见，这也是一个执行范围内的目标。由于单位既定计划和预算的完成取决于各单位的执行状况，它们的正确执行即“将事情做对”，也就是具有“效率性”。我们应当通过专业手段和方法帮助而不是代替军队提高财务控制效率，以保证计划和预算的顺利实现。当然，这一过程肯定受制于各种财务关系，进行财务控制时也要正确处理这些关系。我们知道，进行军队财务控制必然会采取加大控制力度、严密控制程序和提高控制成本等一系列举措，甚至会在一定程度上影响原有效率。然而，降低财务效率绝非财务控制的初衷，进行军队财务控制时应当在控制效益、控制效率和控制成本三者之间做出权衡。

（2）保证军队财务的效益性。保证军队财务的效益性是指军队财务控制要通过有效影响决策来保证财务决策的相对科学和正确。保证财务的效益性不再局限于执行层面，因为单位的许多重大决策对单位的现在和未来都具有非常重要的影响。一般来说，传统军队财务控制并不过多涉及对决策的控制，而注重对决策执行的控制。但是，如果只限于通过控制使各个执行单位“将事情做对”，其效率再高也无法从根本上弥补决策失误所带来的巨大损失。决策失误是最大的失误，我们必须将财务控制的着眼点前移到对决策的控制层面上来，这也就是加强财务活动的事前控制。假如把“效率”解释成“将事情做对”，那么效益就是指“选对的事情做”。当然，要想达到“保证军队财务的效益性”这一目标，就必须改革预算制度、重新设立预算机构。

2. 军队财务控制次级目标的内涵：利益关系的协调。马克思认为：人们奋斗和争取的一切都与他们的利益有关。恩格斯也指出：每一个人的社会经济关系首先作为利益表现出来。可见，人们的行为都与利益有关。我们知道，军事劳动者是有限理性的，并且军事资源总是稀缺的，要使有限的资源得到合理的配置与使用，就需要在几种相关利益之间进行选择，以实现军队整体利益的最大化。依据利益主体的集合特征，在军队系统内产生了个人利益、部门（单位）利益和整体利益。从理论上来看，国家和军队的最高权力部门有追求整体利益最大化的内在动力，军事劳动者有追求个人利益最大化的内在动力，军队各级部门、单位有追求部门（单位）利益最大化的内在动力。

从军队内部来讲，有党委利益、财务部门利益和事业部门利益。在这种利益关系结构中，党委、财务部门、事业部门既有自身的利益，又有共同利益，尽管从整体上表现为共同利益，但在现实中更多地表现为利益冲突。党委、财务部门和事业部门之间的利益完全一致和协调或者全然冲突和不可控制的情况在现实中都是不存在的，只有利益关系中存在着利益冲突（潜在或现实的）并且这种冲突是可以控制的，围绕着利益关系的协调而进行的财务控制才是必然的也是必须的。所以，军队财务控制的次级目标的实质是将各种不同的利益进行适当组合，使其在一定时期内能够实现相对平衡、协调搭配，最终实现“战斗力产出最大化”的终极目标。

但是，利益关系的协调不等于对各利益主体一视同仁。在不同的环境中，不同利益主体的利益有大小、轻重和远近之分，且处于不断变化之中。具体到特定的环境，军队财务控制的次级目标定位应有所侧重。抓矛盾的主要方面始终是应该坚持的基本原则，这既是历史发展的一个事实，也是对现有财务活动的一种整体反映。

在国家经济发展的不同时期，在军队财务发展的不同历史阶段，由于受经济支撑能力、军队财务管理体制、军队财务法规制度、财务控制技术和手段等多方面因素的影响，军队财务控制的目标各有侧重。为实现帕累托最优而确立的军队财务控制的次级目标的内涵可以通过图 2 来说明。

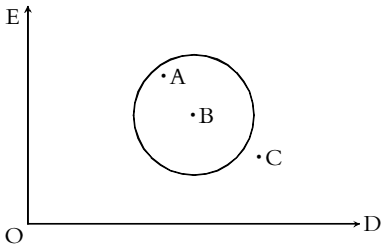

图2

图2反映了为实现帕累托最优这一终极目标，军队财务控制应该协调的各种利益关系和偏重的利益导向。图2中的E和D分别表示为实现帕累托最优所需要的效益性和效率性;A、B、C分别表示党委利益、财务部门利益和事业部门利益;圆圈表示所采取的某种财务控制措施。在帕累托最优目标下,对效率和效益两个方面的协调要求以及对党委、财务部门和事业部门三者利益的协调和导向要求，具体决定了应采取的财务控制措施并确定了党委利益、财务部门利益和事业部门利益在图中的位置。圆圈所在的位置显示某种措施对于效率和效益两个方面的协调以及对各种利益的兼顾程度。我们从图2可以看出,所采取的措施将党委利益置于首位,兼顾了财务部门利益与党委利益的协调，却以牺牲事业部门利益为代价。这表明该种措施充分考虑了效率性和效益性,A点所在的位置注重效率性,C点所在的位置注重效益性,B点所在的位置兼顾了效率性和效益性。相对于C点,A、B两点之间的协调程度较高。

图2表明，财务控制措施总是表现为对利益的分配或协调。在财务控制过程中,一部分群体获得较多的利益,另一部分群体获得相对较少的利益，这时得到不同利益的群体对待财务控制就有不同的态度。在一般情况下,财务控制的受益者总是有动力支持财务控制,而受损者往往会阻碍财务控制。能否做到在不损害一部分群体利益的前提下增加另一部分群体的利益,关系到财务控制措施能否顺利实施,这是财务控制主体面临的重要问题。

三、军队财务控制的基本目标

尽管次级目标相对于终极目标而言更具操作性，更易于考核和评估,但是如果连一些最基本的条件也达不到,那么次级目标根本就不可能实现,终极目标更是遥不可及。所以,明确并实现基本目标非常重要。军队财务控制的基本目标为:

1. 保证军队财务的合法合规性。保证军队财务的合法合规性指军队应通过内部规章制度和检查、监督措施,保证单位的所有财务活动都符合国家和军队的法律法规要求。军队财务控制应该将“保证军队财务的合法合规性”作为目标体系中的一个基本目标，这就需要制定符合国家和军队法律法规要求的财务控制制度,做出一系列强制性的制度安排,并通过强化检查、监督以保证所有的财务行为都不违反相关法律法规的规定。

2. 保证军队财务的安全性。保证军队财务的安全性指军队财务控制必须全面保证单位的资产安全，包括现金和银行存款等资金安全,还包括实物资产的安全与完整。这就需要加大财务控制的力度,堵塞一切可能存在和新出现的漏洞,使单位的资产不受损失。这个目标虽然显得十分传统,但却是军队财务控制目标体系中最基本的目标。其实,不论在何种环境、何种单位中,保证资产安全都是财务控制的第一位目标,因为如果连资产的安全都得不到保证，也就没有条件和资格去谈其他事情。尽管保证财务的安全性早已成为根深蒂固的传统观念,但是财务隐患在现实中依然存在,贪污、盗窃、浪费的现象比比皆是，新时期条件下的渎职行为和职务犯罪也在极大地威胁着资产的安全。当各种各样的新财务理论和方法层出不穷时,传统的但是非常重要和有用的东西却被忽视,这不能不说令人奇怪和惋惜。因此,军队财务控制要充分体现保证财务安全性的要求。

3. 保证军队财务信息的可靠性。保证军队财务信息的可靠性指财务信息要能够反映军事经济活动的真实情况，主要包括真实性、客观性、可核对性和完整性。真实性主要指财务信息要真实地反映经费收支及其构成情况，真实反映资金的流入和流出状况,真实反映资产的购置、库存、报废情况;客观性主要指财务信息所反映的财务状况是客观存在的，不以人的意志为转移,以客观存在的经济活动为依据填制会计凭证,经审核后按照经济业务性质登记有关账簿，并按照会计分期输出有关信息,从而形成客观存在的财务信息;可核对性是针对财务信息的产生和形成而言的，具体是指不同的财务人员依据相同的财务信息并遵循相同的会计规则，可以得出相同或者基本相似的结论；完整性主要指财务信息所反映的军事经济活动是全面、完整的,不是零碎或者零乱的,也就是说能够反映单位各项经费和资产的使用和管理情况。

总之，军队财务控制目标分为三个层次，基本目标是保障,次级目标是关键,终极目标是核心,实现目标的过程既曲折又艰辛。军队财务的合法合规性、军队财务的安全性和军队财务信息的可靠性的基本目标比较容易实现，而战斗力产出最大化的终极目标非常明确，许多财务控制措施其实都是围绕着财务控制的次级目标而实施的。但改革必然要改变原有的利益格局,所以一定要协调好各方面的利益关系,确保财务控制措施的顺利实施,使财务控制活动沿着正确的方向开展,从而实现军队财务控制的终极目标。

主要参考文献

1. 马克思,恩格斯著.中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译.马克思恩格斯全集.北京:人民出版社,1978

2. 陈云,程浩.军队财务利益协调机制浅探.军事经济研究,2003;6

3. 王新驰，凤良志. 论员工自律与企业管理. 江淮论坛,1998;4