

“第二财政”研究

军事财政的困境与选择

刘亚军 张忠义 著

东北财经大学出版社

DI ER CAI ZHENG

“第二财政”研究

——军事财政的困境与选择

刘亚军 张忠义 著

东北财经大学出版社

“第二财政”研究

——军事财政的困境与选择

刘亚军 张忠义 著

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

大连海事大学印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

开本:850×1168 1/32 字数:216 千字 印张:8 5/8

印数:1—3000 册

1997 年 9 月第 1 版

1997 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑:潘登富

责任校对:孙 萍

封面设计:冀贵收

版式设计:张文有

定价:14.00 元

目 录

导论.....	1
第一章 “第二财政”的内涵	10
第一节 对财政的一般分析	10
第二节 “第二财政”的界定	17
第三节 “第二财政”的效应分析	28
第二章 “第二财政”与诸经济范畴的比较	36
第一节 “第二财政”与地方财政	36
第二节 “第二财政”与财政投资、融资.....	40
第三节 “第二财政”与预算外资金管理	43
第四节 “第二财政”与经济违法	50
第五节 “第二财政”与地下经济	54
第三章 军队“第二财政”的起因与危害	61
第一节 军队“第二财政”的起因	62
第二节 军队“第二财政”的主要危害	70
第四章 军队“第二财政”的运行机理	74
第一节 军队“第二财政”与军事财政	74
第二节 军队“第二财政”的运行机理	80
第三节 对分析军队“第二财政”的几点说明	85

第五章	军队“第二财政”的规模测估	92
第一节	规模测估是定量分析军队“第二财政” 的基本问题	92
第二节	军队“第二财政”规模测估的资料问题	95
第三节	军队“第二财政”规模测估的推算法	100
第四节	军队“第二财政”规模测估的差异法	102
第五节	军队“第二财政”规模测估的其他方法	105
第六章	解决军队“第二财政”的总体设想	108
第一节	解决军队“第二财政”的紧迫性和长期性	108
第二节	解决军队“第二财政”的总体目标和基本步骤	115
第三节	解决军队“第二财政”应树立的几个观念	121
第四节	解决军队“第二财政”应把握的关键	129
第七章	构建军队“第二财政”运行机制	136
第一节	军队“第二财政”运行机制构成与因素确定	136
第二节	军队“第二财政”全程分配机制	139
第三节	军队“第二财政”调控机制	146
第四节	军队“第二财政”平衡机制	154
第五节	军队“第二财政”利益机制	158
第六节	军队“第二财政”监督机制	164
第八章	加强财务建设——解决军队“第二财政” 的根本措施	171
第一节	完善军队财务管理体制	171
第二节	优化军费分配	183
第三节	加强财经法规建设	193
第四节	加强军队财务队伍质量建设	202

第九章 强化财务管理——解决军队“第二财政”	
的主体工程·····	213
第一节 加强预算外经费管理·····	213
第二节 加强事业经费管理·····	223
第三节 加强生产经营财务管理·····	232
第四节 加强军队国有资产管理·····	242
第五节 加强经常性监督检查·····	254
主要参考文献·····	264
后记·····	268

导 论

为什么要将军队“第二财政”作为一个专门的课题进行研究？究竟是如何对这一课题进行研究的？最终得到了一个怎样的研究方案？也许最先在您脑海里回旋的，就是这些疑问。要回答这些问题，还是让我们先把注意力集中到在现实社会经济生活中处处存在的财政现象。

一谈到“财政”，人们就会想到国家财政和地方各级财政。但是，当前在我国社会经济生活中，一些政府部门、垄断性行业和社会团体在财政的运作过程之外，在其自身的职权范围之内利用其特有的权力，通过设租—寻租、筹办事业性企业单位、成立经济实体及制定某些倾向性政策规定（站在国家整体利益的角度上可能不合理）等各种渠道进行公开的、半公开及“地下”的交易活动，为本部门、行业及团体谋取利益，而且在实践中这种活动的方式、途径不断制度化，在财政运作过程之外形成了另一个财政运作过程。也就是说，在财政之外形成了另一个形态不同的“财政”，即本书所要研究的“第二财政”。而且随着经济的发展，这种现象也在不断滋生和蔓延，并渗透到各个领域，造成了各种消极的影响，尤其是在军队系统内。近年来，全军部队在军费供需矛盾十分突出的情况下，通过生产经营、事业开发、提供劳务等各种方式创收，对弥补军费供应不足起到了一定作用。但是一些部门和单位受本位主义和分散主义的影响，管理不严，缺乏引导，加之财务管理体制不顺，政出多门，监督检查乏力，在军队系统内出现了事实上存在的“第二

财政”。即：预算外经费、生产经营财务管理、事业开发、国防费转移和军队国有资产管理中没有纳入军队后勤财务主渠道管理的各项经费活动等等。也就是指在军队后勤财务系统之外事实上存在着的一些财务系统和部门，通过各种方式（包括凭借部门职能和依据国家、军队有关法律法规等制度）获取一定数量的经费、实物，并逃离于军队预算（或者说，逃离于后勤财务系统）之外而在其自身系统内实行非预算的分配方式进行分配，从而满足本系统（单位、部门等）发展及其人员消费的需要的经济活动。这些问题的产生、存在和蔓延泛滥，严重影响军队财经秩序的有效运行，引发和导致了許多违法违纪现象的产生。如果不能及时予以解决，将会严重影响到军队的高度集中统一，甚至带来更多、更大的问题。因此，把军队“第二财政”作为一个专门的课题从理论和实际的结合上来对其进行研究和分析，无论在理论上还是在实践上都是很有必要的。

一、研究军队“第二财政”的重大意义

第一，研究军队“第二财政”不是一般的理论研究，而是关系到我军性质、军队长远建设的一件大事；不是单纯的财务学术研究，而是一项严肃的政治任务，是落实江主席关于“讲政治”指示的重要行动。军队中存在的“第二财政”问题，从根本上说，是部分人员思想认识不高，政治观念不强，加强军队建设意识不牢，从经济上考虑问题多，从政治上考虑问题少的表现。我们应当清醒地认识到：军队“第二财政”，给我们带来的不仅仅是经济上的损失，更重要的还是政治上的影响。我们不难发现，有的单位和部门，由于把关不严，管理松懈，使一些人员违法乱纪，最终走上经济犯罪的道路，这不仅给单位、部门和军队带来了一定的经济损失，也在人民群众中形成了与军人、军队身分不符的形象，政治影响极坏。所以说，对于军队“第二财政”问题，不能再让其继续恶化发展下去，我

们必须采取有效措施,在理论探讨和实际工作中加强对这一重大问题的研究,将其作为加强思想政治建设的重要内容之一来进行研究。

第二,研究军队“第二财政”是保证军队财经秩序有效运行的现实要求。由于军队“第二财政”是发生在正常后勤财务主渠道之外的经济活动,财务监督、宏观调控、计划管理对它的作用不大,致使各级党委和军政首长难以通盘组织领导部队的财经工作,作为党委理财的后勤财务部门,难以履行综合理财职能。而且,随着军队“第二财政”的不断蔓延泛滥,经济利益多元化的不断发展,以及市场经济本位性和趋利性的影响,在一些单位和部门以及个人的头脑中,追求小集团、小部门利益的倾向会不断得到增强,有的甚至一味追逐局部、个人利益,自然就会出现一些损公肥私、弄虚作假的行为,加之财经监督控制不力,最终必然会扰乱军队财经秩序正常的运行,给军队财经秩序的运行形成了极大的障碍。因此,当前加强对军队“第二财政”问题的研究和探讨,并从理论上研究出解决的方案,运用到实践之中指导具体工作的开展,就显得尤为重要了。

第三,研究军队“第二财政”是确保我军高度集中统一的迫切需要。我军是执行政治任务的武装集团,保持军队的集中统一,是我军建设的一项基本原则,是国家长治久安的保证。而集中统一的军事经济管理则是军队稳定的重要条件。但是,当前军队“第二财政”问题的出现,则在不同程度上存在着影响集中统一的倾向,如有些单位和部门不严格执行全军的统一规定,生产经营收益该交的不交,该还的不还,自收自支,自立帐户,随意分配使用;房地产开发、基本建设管理等政出多门,存在随意审批、层层开发、不听招呼、不服从统一调度,甚至擅自出售、转化等不良现象;资金高度分散,乱集资、乱贷款、乱存款的情况比较普遍,资金调度十分困难,等等。如果不能及时得到解决,必然会滋长本位主义、分散主义倾

向,造成部门之间、单位之间、部队之间经济利益上的不平等,出现了一些管理人、财、物的“热门部门”、“热门职位”,影响军队内部团结。总而言之,军队“第二财政”在经济上的分散主义、本位主义,必然会导致思想上的自由主义和政治上的离心倾向,最终动摇我军高度集中统一的性质,削弱部队的战斗力。军队是人民民主专政的强大支柱,决不允许有军队“第二财政”这种现象的出现。这样一来,加强对军队“第二财政”问题的理论研究,理所当然地就成为了我军广大理论工作者和实际管理人员亟待完成的任务。

第四,研究军队“第二财政”是遏制军队资源浪费行为、促进军队资源的合理开发和有效配置的需要。在军队“第二财政”系统内所从事的一些经济活动中,一些单位和部门置军队全局性资源浪费、生产能力过剩而不顾,在其从事的经济活动中,往往是不搞核算、不计成本、不惜代价地进行,只考虑到成全“小集体”的利益,却对军队自然资源和劳动力资源的大量浪费不加重视,甚至完全忽视,结果是“捡了芝麻,丢了西瓜”,使军队资源的最优化合理开发和利用失去了最起码的权利和机会。军队资源价值的大量浪费部分由军队来付出,那些单位和部门仅仅得到了那一部分连军队资源原始价值都不足的价值量。所以说,军队“第二财政”是一种消耗性大、成本性高的经济行为,必须加强对其的研究和探讨,制定相应措施,切实予以遏制。

众所周知,在既定的条件下,可资利用于军事目的或国家安全安定的军队资源总是有限的,这是世界上任何国家在任何时候都必须面对的现实。正是这一严峻的既成事实,使得世界上所有国家都不得不把本国军队资源的开发和有效配置问题摆在十分重要的位置上来考虑。而在我国,却大面积、多区域地存在着这种严重浪费军队资源的问题,与其他国家形成了强烈的反差。因此,我们必须下定决心,加强军队“第二财政”问题的研究,坚决遏制那些严重浪费军队资源的不良行为,同时结合有关措施、方案,促进我国军

队资源的合理开发和有效配置局面的形成。

第五,研究军队“第二财政”是加大反腐倡廉力度、促进我军廉政建设的迫切需要。加强廉政建设、加大反腐倡廉力度,是我党和我军一贯坚持的重要方针。在改革开放进入关键阶段的今天,突出地强调这个问题,具有重大的政治意义和现实意义。当前,军队“第二财政”问题的主要表现形式,如生产经营、事业开发、军队国有资产转化及提供劳务等经济活动中的不合规行为,正是浪费腐败的源头。从近几年查处的经济案件看,多数与军队“第二财政”问题直接相关,有的单位和部门花钱大手大脚,这都是与军队“第二财政”花钱方便分不开的。只有通过对军队“第二财政”问题的研究分析,制定出切实可行的治理措施,才能从根本上教育、挽救那些随时可能腐化堕落的极少数不良分子,同时强化有关人员的职业道德,最终促进我军的廉政建设事业。

二、军队“第二财政”研究的方法

科学的研究,离不开科学的研究方法。实际上,从某种意义上来说,一切理论的探索,同时也是方法论的研究。特别是对军队“第二财政”的研究,由于它本身的特殊性,加之涉及面极广,错综复杂,因此,要揭示军队“第二财政”的有关情况,更离不开科学的研究方法。

第一,以唯物辩证法作指导。唯物辩证法是人们用来研究自然界事物和社会经济发展时的基本方法,指导其他方法的研究运用。正是因为这样,我们在对军队“第二财政”的研究中运用唯物辩证法作为指导的方法,认真地、具体地分析军队“第二财政”的内涵、成因、危害,分析军队“第二财政”的不断发展过程以及其与军事财政、正常的军事经济运行之间的关联。同时,也运用辩证的观点来考察军队“第二财政”的内在机理及其所形成的效应,分析其利弊得失,并结合当前的实际情况,最后得出解决、治理军队“第二财

政”问题的切实可行的方案和措施。

第二,运用科学的抽象法。经济科学与自然科学的研究不同,自然科学的研究可以借助于实验室中的各种实验手段来进行,对经济科学的研究则不能如此。马克思指出:“分析经济形式,既不能用显微镜,也不能用化学试剂。二者都必须用抽象力来代替。”^①对于军队“第二财政”的研究来说,由于“第二财政”系统内的各种现象错综复杂,因此,在整个研究过程中,我们始终抱着一切从实际出发的态度,从客观存在的各种现象着手,进行深入细致的调查研究,在详尽地占有大量资料的基础上,运用科学的抽象法,去粗取精,去伪存真,由此及彼,由表及里,力图揭示出军队各种“第二财政”活动的表象及其特征,以及隐藏在各种表象背后的本质。

第三,规范分析和实证分析相结合。军队“第二财政”的研究,既不同于抽象的经济理论研究,又不同于具体的经济应用研究,而是介于两者之间的一种研究,它既有较强的理论性,又有较强的应用性。因此,对军队“第二财政”的研究,就要求我们一方面要详细地占有资料,对大量的“第二财政”现象本身进行研究;另一方面,又必须进行科学的抽象分析,通过各种表象揭示出“第二财政”的本质特征,揭示其内在的规律性。特别是“第二财政”系统往往会采取各种伪装,用自己的“土政策”来掩盖其违规行为,因而其具有不规范性、复杂性和一定的隐蔽性,使得我们所看到的许多现象只是虚假的表象。这样,我们在研究的过程中,一方面采用规范分析的方法,进行理论上的论证探讨,力图揭示出军队“第二财政”的本质特征及其内在机理;另一方面,采用实证分析的方法,对军队“第二财政”的各种表象资料,进行详细的研究。总的来说,我们认为,只有运用规范分析和实证分析相结合的研究方法,才能透过军队“第二财政”的一些虚假的表象,较好地认识和分析“第二财政”的一些

^① 《马克思恩格斯全集》,中文版,第23卷,8页,北京,人民出版社,1963。

带有根本性的问题。

第四,数学方法的运用。数学方法是研究事物数量关系变化的科学方法。在研究军队“第二财政”的过程中,不仅要求我们对其作出定性分析,研究“第二财政”质的变化;而且还必须对其作出定量的分析,研究其量的变化。特别是在军队“第二财政”系统内,除了存在一定的必然性的因素外,还存在着大量的偶然因素和随机过程,这些偶然因素和随机过程的影响,往往会造成一些不确定的结果。而要掌握这些因素产生和发生作用的条件与规律性,就要对多种条件下出现的种种偶然现象和随机事件进行分析。

研究军队“第二财政”,客观上要求我们必须运用数学方法,对其进行量的分析,掌握其规模,弄清各种因素之间的内在联系和量的比例关系,了解其发展趋势,揭示出其内在的规律性及其对军队财经领域的影响,从而更好地拟订出治理军队“第二财政”的对策。而且军队“第二财政”本身也是一个包含着多种变量的聚合体,容纳着许多的数量关系和数量性质。这样,客观上也要求对其分析,不仅仅只是定性的分析,而且还需要一定的定量分析,揭示和分析军队“第二财政”活动中所包含的各种数量关系和数量性质,弄清相关因素之间的内在联系,这样才能更加深刻而准确地认识军队“第二财政”。同时,要建立各种数学模型,对军队“第二财政”活动的规模从各个不同的角度进行测估,对其发展趋势进行科学的分析,这样才可以克服和减少仅凭经验性判断所造成的误差,才能在质和量两个方面较为准确地掌握“第二财政”的状况,更近似地勾勒出“第二财政”的轮廓。

当然,除此之外,在研究军队“第二财政”的内在机理、机制,研究军队“第二财政”与其他经济范畴之间的相互关系以及研究军队“第二财政”治理对策等诸多问题时,我们还运用了系统论、控制论等现代科学的方法,以求能做到多方位、多视角地对军队“第二财政”作更为全面的研究。

三、本书研究的体系结构安排

研究的体系结构安排,就是通过一定的形式将研究的过程和结论表述出来,即研究的体系结构的构建。

本书研究的主要体系结构构建,大致来说,先是从理论研究的角度出发,通过对大量现象和资料的整理分析,结合有关基本理论,发现并阐述这些现象之间的内在联系及隐藏在背后的本质,尔后再从理论回到实践,结合实际工作的情况,拟订治理、解决的办法、对策,最后就是根据这些对策,展开论述以后的工作应该如何进行。全书大体的结构安排,就是沿着这样的思路展开的。除导论外,全书共分为四部分九章:

第一部分基本理论准备,由第一、二章完成。这一部分的主要任务在于:从财政和有关分配的基本理论出发,界定“第二财政”的一般内涵,从多方面具体分析“第二财政”对社会经济生活所形成的效应,以及将“第二财政”与诸多的经济范畴进行比较,以求分析得出“第二财政”的外延,达到全面理解和认识“第二财政”涵义的效果。这一部分主要是从理论上分析包括军队“第二财政”在内的一般意义上的“第二财政”的涵义。

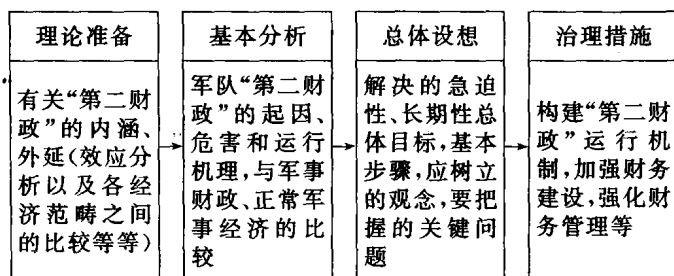
第二部分为基本分析,由第三、四、五章完成。首先,由“第二财政”过渡到本书的研究主题——军队“第二财政”,对军队“第二财政”的起因、危害及其内在的运行机理进行分析;然后结合军事经济领域内的具体情况,将军队“第二财政”与军事财政、正常的军事经济运行作比较分析;最后,在完成了对军队“第二财政”的定性分析之后,我们又从定量分析角度作了初步分析研究,主要选择了规模测估这一定量分析的基本问题,并对定量分析的若干具体方法及其运用作了必要阐述。

第三部分为总体设想,由第六章完成。这一部分的主要任务就是面对当前存在的军队“第二财政”问题以及其不断蔓延泛滥的趋

势和造成的恶劣影响,寻求一个力图解决的大体方案。为了完成这一任务,本书首先从分析解决这一问题的紧迫性和长期性出发,给解决、治理工作定下了一个基本的调子:全面规划、循序渐进、分项治理、分步实施,然后顺着这样的思路确立了解的总体目标、基本步骤,最后,对在解决、治理工作中需要从全局上树立的观念以及需要把握的关键问题作了论述。

第四部分为治理、解决措施,由第七、八、九章完成。首先,从理论上构建军队“第二财政”运行机制,形成当前对其实施引导和加强管理的理论依据和实践指南;然后,从具体的财务建设和财务管理角度出发,对如何治理军队“第二财政”提出了自己的意见和观点。这一部分一方面可以作为前面部分尤其是第三部分的逻辑延伸:前面的部分提出了研究的问题,奠定了理论基础,而且结合实际情况,提出了大体上的治理、解决问题的设想;这一部分则是研究如何顺着大体的设想思路,进行具体的治理、解决工作,它实际上是前面部分尤其是第三部分的继续。另一方面,它也有自身独立的意义,因为它不仅是解决、治理军队“第二财政”的需要,同时它也是为了满足加强军队财务管理的要求。

综上所述,全书简要的体系结构安排为:



第一章 “第二财政”的内涵

要研究“第二财政”的有关问题,就必须对财政的一般涵义及有关的基本属性作一些了解,因此,本章首先从对财政的一般概念分析入手,着重对“第二财政”的内涵进行研究。

第一节 对财政的一般分析

社会经济生活中,从居民的衣食住行到国家的政治活动和经济建设,处处都存在财政现象。但有关财政概念各有其说,莫衷一是。我国经过 40 余年关于财政概念的探讨和争鸣,已形成具有中国特色的不同界说,归纳起来,主要有“国家分配论”、“货币关系论”、“价值分配论”、“国家货币资金运动论”、“剩余产品分配论”、“社会共同需要论”等。^① 各种界说对财政概念从不同角度进行了探索,各自有鲜明的论点,也各自有局限性。本书主要立足于“国家分配论”,对财政的一般涵义及其有关的基本属性进行分析(我们约定:下文中的财政均是指我国社会主义财政)。

一、财政的一般涵义

财政,通常是指国家为了实现其职能的需要,凭借国家权力,

^① 项怀诚、黄可华:《当代中国经济大辞库》(财政卷),17—18 页,北京,中国经济出版社,1993。

以国家为主体,对社会产品主要是社会剩余产品进行的分配和再分配。^① 财政首先是一种特殊分配,它是从一般的经济分配中游离而独立出来的,是有别于一般经济分配的特殊分配形式。这里,有必要区分出财政分配形式相对一般经济分配的差异之处,以便我们更加全面地理解财政的一般涵义。

(一) 财政分配的主体是国家

财政是国家集中性的分配,财政分配的主体是国家,分配的依据是国家权力。而一般的经济分配的主体则是投入生产要素的单位和个人。财政分配的国家主体性,除了一般分配意义上的主体、客体之外,主要是指在特定的财政分配关系中,国家处于主导地位,其他单位和个人处于被动从属地位。这主要表现在:首先,在财政分配中,国家是财政分配的直接行为者和组织者,离开了国家,财政分配活动将无从进行;其次,财政分配是围绕实现国家职能来进行的,国家职能范围决定财政分配的规模 and 方向;再次,在财政分配关系中,财政分配的范围、比例、方式、时间等均是由国家根据其需要决定的,其他任何一方只能按国家的规定执行。

(二) 财政分配的对象主要是社会剩余产品

社会产品价值由三个部分构成:一是生产资料耗费的补偿价值(C),二是劳动力再生产价值(V),三是剩余产品价值(M)。在这三部分中,C、V 是维持社会简单再生产的基本条件,显然只有剩余产品 M 可以根据需要集中进行分配。同时,剩余产品中的一部分也在客观上需要由财政从一般的经济分配中独立出来,形成一种超越生产单位和个人的特殊分配过程。对社会剩余产品的分配表明了财政质的规定性,也决定了财政分配的数量界限及其在社会再生产中的地位 and 作用。

财政分配的对象主要是社会剩余产品,但这并不表明财政排

^① 项怀诚、黄可华:《当代中国经济大辞库》(财政卷),12—13页,北京,中国经济出版社,1993。