

# 省本级财政支出制度：委托代理关系框架下的分析

黄继忠

(辽宁大学比较经济体制研究中心, 辽宁 沈阳 110036)

**摘要:** 20世纪末期中国地方政府财政支出份额较计划经济时期有了大幅度提高,因而建立完善的地方财政支出制度以防范财政支出风险显得愈加重要。本文的一个核心观点是财政支出安全应根源于它的制度而非决策者的贤明和道德水平。在描述了现实财政支出的正式制度和非正式制度之后,运用委托代理关系的分析框架,对省本级财政支出制度中可能产生风险的缺陷进行了分析。其基本结论是:现实的有关财政支出的事前合约(正式制度)并不完善,因此决策和实施过程出现了内部人控制的浓重色彩;有效监督的制度条件不够完备,使得托管人对有关财政支出的立法软化,监督乏力。这是目前财政支出产生机会主义和败德行为的根源。

**关键词:** 制度; 委托代理; 有限理性; 机会主义; 分治的监督

**文献标识码:** A

## 1 引言

本文对省本级财政制度进行分析源于这样的观点:财政支出制度的完善程度决定着财政支出风险水平。

这里的制度接近道格拉斯·诺思的定义,是指为决定财政支出而构建的政治的、经济的和社会的互动关系的约束,由正式的规则(如法律)和非正式的约束(如奖惩、禁忌、习俗、传统及行为准则)组成(North, 1991, P.97)。显然,这种界定属于制度的宏观层次即制度环境层次或博弈规则层次,而非属于微观层次即治理制度层次。与后者更关注成功(如节约交易成本)不同,前者更关注失败和困难,即制度不完善而产生的风险和改善制度所遇到的困难。

财政支出风险是指在财政支出决策及其实施过程中的决策不科学、分配不公平、营私舞弊、滥用职权等。

对于制度的分析可以采用不同的框架,如历史的方法、博弈的方法、利益相关者的方法等。本文采用了委托代理关系分析框架,是因为它更适合分析现实的财政支出制度与财政支出风险之间的内在关系。

既然采用了委托代理关系的分析框架,就要首先分析财政支出中委托代理关系是否成立:

并非仅仅在“两权分离”的企业里存在委托代理关系,现代社会委托代理关系的例子不胜枚举:律师—当事人、医生—病人、经纪人—投资者、政治家—公民。本文的委托人狭义上是指纳税人(含纳税集团),他们拥有财政资金的所有权,广义上还包括“人大”代表及其专门机构(如常委会、财经委员会),两者是“信托托管”关系,即纳税人将财政资金的“经营”决策权托付给“人大”代表,并通过他们手中的选票对“人大”代表形成制约,从而构成了纳税人对财政资金一级控制权的配置和行使。本文的狭义的代理人是指对财政支出有制定和实施权的政府官员,在与“人大”相对应时,代理人是指政府。托管人主要通过对代理人的任免、对决策的审批、对决策及实施过程的监督等手段实现对代理人的制约,从而构成了纳税人对财政资金二级控制权的配置和行使。

由于显而易见的原因,纳税人必须就财政支出寻求代理。他们愿意支付合理的代理费用。

他们希望财政支出最大限度地实现公平和效率目标，从另一角度讲是把财政支出风险降到最低。目标的实现取决于三要素：委托托管制度（例如纳税人对“人大”代表的控制；托管人相对于代理人的分治身份）、委托人与代理人之间的合约、托管人与代理人的能力和道德水平。

所有风险都归因于有限理性和机会主义。委托方和代理方都存在有限理性，即“在意图上是理性的，但仅仅在有限程度上如此”的行为（Simon, 1961, P.xxiv），这里假定双方在品德、觉悟上没有问题，但行为效果受制于有限的知识（信息）、洞察力、技巧和时间的限制；托管人和代理人同样存在机会主义（米切尔·克洛吉尔把机会主义描述为“人们在任何情况下都要利用所有可能的手段获取他自己的特殊利益的倾向<sup>1</sup>）：托管人的机会主义表现为他们有时并不代表全体纳税人利益而代表局部或某一阶层的利益（例如仅代表支持他们那个利益集团，甚至拉选票以获得有利于本利益集团的方案的通过），还表现为“人大”作为立法机构未能根据财政体制改革进程的需要建立完善的财政支出制度，而是通过授权将责任转嫁给政府，所以目前人们就财政支出问题集中地指责政府的作法有欠公允。代理人的机会主义行为存在于处理与委托方关系、制订方案及其实施的各个环节中，并且采用公开的、隐蔽的、狡诈的（具有欺骗性和策略性的）和自然的（在边缘做体制的手脚，例如副省长们为自己所辖的领域争取更大的利益）等形式。

这里姑且舍弃委托托管问题而专门分析解决代理问题的主要线索。凯威特和麦库宾斯（1991, Ch.2）讨论了委托人试图解决普遍代理问题所使用的四种一般措施：一是筛选代理人，二是合约设计（在下面的讨论中我把合约等同于约束或制度），三是监督和汇报，四是机构检查。下面逐一分析四种措施在解决财政支出代理问题的可能性和效用。

首先是筛选代理人。在存在代理人市场条件下，委托人（事前的）筛选代理人（和事后的更换代理人）是减少代理问题的重要措施。然而本文讨论的代理人即不存在代理人市场也无法筛选，只存在事后更换的可能性，显然这一措施无助于解决本文所指的代理问题。其次是合约设计。如果可能的代理人是惟一的，那么代理问题的大小就主要取决于合约设计。针对出现代理问题的种种可能性及其原因，合约内容应该包括：（1）委托人和代理人的责任、权力和利益；（2）委托人的控制环节、程序、手段及其实现有效控制的充分必要条件；（3）代理人接受控制与监督的环节、程序、及其实现有效监督的充分必要条件。第三是监督和汇报。这条措施似乎已包含在合约设计之中，但实际上合约中包含的监督与汇报的规定往往十分模糊，尤其是许多随机的监督无法做合约设计，因此合约之外的监督和汇报仍然不失为解决代理问题的有效措施，尽管监督和汇报往往是事后发生的。第四是机构检查。个体委托人在寻求代理人时大都做机构检查，例如患者求医或当事人寻找律师都要做机构检查，以减少代理问题。本文的代理人无法对委托人做事前的机构检查，即使是过程中或事后的检查也因为代理机构的特殊性（例如目标的多样性和多重性）、成本巨大和信息不对称而难以成为现实。

从上述对解决代理问题的一般措施的可能性和效用分析来看，解决财政支出代理问题的根本措施是建立完善的制度。

既然制度是对人及由人构成的组织的约束，因此，它的建立和完善，总是要建立在对人的道德水平的假设上。制度和道德水平从某种程度上是可以相互替代的，例如，如果每一个人的觉悟都达到了不偷盗的水平，那么该社会相应的法律条款也就毫无意义了。本文强调通过完善制度降低财政支出的风险，其假设是这里的代理人同其他形式的代理人一样，存在逆向选择和败德行为。这种假设并非有意贬低政府官员的道德水平，除了理论分析的需要，实践中也有许多例子证明这种假设并非与事实相悖。更为重要的是，委托人在代理人的觉悟与相关制度之间，他们更愿意相信后者的力量和作用并有权选择后者作为财政支出安全的根本保障。

本文在序言之后，首先就辽宁省省本级财政支出的正式制度和非正式制度进行了描述，然后，在委托代理关系框架下，对现存制度中可能产生风险的制度缺陷进行了分析。尽管本文的分析仅仅针对辽宁省财政支出制度，但由于各省级制度的一致性和非正式制度的相似性，本文的分析结论很可能具有普适性。

## 2 对省本级财政支出制度的描述

### 2.1 正式制度：按时间顺序进行的描述

#### 预算的编制程序和依据

按照《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）规定，省本级财政预算（以下简称预算）由省财政厅负责编制。大约从每年的 11 月份开始，到次年二月省人民代表大会召开前结束，预算的出台历经 4 个月。

预算的编制是按功能而非按部门进行的，即按支出的大类分别编制预算，然后再加以协调和汇总，形成预算草案。为适应功能性预算的需要，财政厅按支出大类设置了相应的处室，由各个处室分别编制某一类支出的预算。例如，企业处负责企业挖潜改造支出预算的编制，农业处负责农业生产支出预算的编制，教科处负责教育支出预算的编制，社保处负责社会保障支出预算的编制，行政法规处负责公检法司支出预算的编制，等等。惟一例外是，基本建设支出预算由经济建设处和发展计划委员会共同编制，但以后者为主。

每一处室在编制某一类支出预算时，都要依据主管部门上报的材料并与主管部门协商。例如农业处在编制农业生产支出预算时要依据农业厅、林业厅、水利厅上报的材料并与其协商。

按支出大类编制的第一轮预算，其数额明显高于供给，所以要加以综合平衡。平衡的过程是一个上下左右反复协调的过程，最终的协调人和决策人是省长和副省长。在通过协调实现平衡之后，就形成了财政预算草案。

编制预算的依据首先是国家法律，例如《预算法》规定：地方各级预算不列赤字，要统筹兼顾、确保重点，在保证政府公共支出合理需要的前提下，妥善安排其他各类预算支出。其次是地方法规和文件，例如五年计划和十年规划，其中已经明确了财政支持的重点产业和项目。再次是省委、省政府制定的预算原则和要求，例如辽宁省 2001 年财政预算的总体要求是十分明确的<sup>2</sup>。

#### “人大”的初步审查

按《预算法》规定，政府财政部门要在人民代表大会会议举行的一个月前，将本级预算草案的主要内容提交人民代表大会有关的专门委员会进行初步审查。辽宁省是由“人大”财经委员会审查预算。财经委员会成员由有经验、有学识的财经专家组成，因而保证了审查的质量。预算草案遵照“财经委”的意见由财政厅修改，直到通过为止。

#### 预算的审查和批准

在人民代表大会举行会议时，由财政厅厅长代表人民政府向大会作关于本级总预算草案的报告，政府预算由人民代表大会审查和批准。预算一经批准，政府财政部门须及时向本级各部门批复预算，各部门及时向所属各单位批复预算。

#### 预算的执行

预算由省政府组织执行，具体工作由财政厅负责。财政厅要及时、足额地拨付预算支出资金，并对预算支出进行管理和监督；各级政府、各部门、各单位的支出必须按照预算执行。

#### 预算的调整

《预算法》规定：预算在批准之后，在执行中由于特殊原因需要增加支出时，需要作预算调整。先由政府编制预算调整方案，报“人大”常委会审查和批准。未经批准，不得调整预算。批准之后，按调整方案执行。

在实践中，在依法作预算调整的前提下，预算批准后财政支出的增拨有灵活、务实的做法。一种做法是由各部门和各单位根据特殊需要向财政厅申报，财政厅每年集中研究二、三次，报主管财政的副省长批准，然后执行；另一种做法是各部门、各单位不通过财政厅而直接向省长、副省长申报，然后财政厅遵照领导批复加以执行。增拨的资金来源由三部分构成：①预算收入的超收部分；②预算外收入转为预算内收入；③已列入预算支出的预备费。后者一般占财政预算总支出的3%，在预算中这笔支出并未规定具体用途。

### 决算

在每一预算年度终了后，要编制财政决算。先由各受益单位做决算草案，各部门对所属单位的决算草案进行审核汇总，然后报省财政厅审核。财政厅将本级决策草案报省政府审定后，由政府提请人民代表大会常务委员会审查和批准。批准后，财政厅向各部门批复决算。

### 监督

《预算法》规定，预算和决算的监督主体是各级人民代表大会。其中，全国人民代表大会及其常务委员会对中央和地方预算、决算进行监督，县级以上地方各级人民代表大会及其常务委员会对本级和下级政府预算、决算进行监督。监督的主要方式是就预算、决算中重大事项或者特定问题组织调查、询问或者质询，并要求政府在一预算年度内作至少二次预算执行情况的报告。

对预算执行实施监督的另一主体是政府。省政府监督下级政府的预算执行，省财政厅负责监督检查本级各部门及其所属单位预算的执行，省审计厅对本级各部门、各单位和市政府的预算执行、决算实行审计监督。

## 2.2 非正式制度：公开的或私下的协调

财政支出中的协调，是指为实现某种程度的受益均衡，决策者与各受益集团之间的双边或多边的协商。公开的协调主要发生在预算的编制过程中，私下的协调主要发生在预算调整过程中。

协调的重要作用在于：各个受益集团的参与，增加了财政支出的公开性和透明度，并通过重复博弈实现某种程度的均衡。

我们将协调称之为非正式制度，是因为就它的规则、程序而言，委托代理双方并未做事前的约束性设置，几乎是代理人内部的一种约定俗成。

### 横向协调

财政支出预算的编制过程，存在着若干层次的横向协调。所谓横向协调，是在某一财政支出层面上，对构成这一层面的各个局部进行调整。横向协调的目的在于改善和优化支出结构。在某一层面财政支出总额即定的前提下，相关局部之间的协调意味着财政分配数额的此消彼长。财政资金属于非偿还资金的性质决定了财政分配即是一种利益分配，因此横向协调的本质是一种利益的再分配。

第一类横向协调，是财政支出粗分类之间的协调。一般而言，省本级一般预算的财政支出粗分类包括16项<sup>3</sup>。这类协调是一种宏观协调，通过协调形成最基本的财政支出结构框架。协调的依据是国家法律、地方法规和文件、省委省政府制定的一系列原则和要求。最终的协调结果在省政府常务会议上集体决策产生，主要协调人当然是省长。

第二类横向协调，是某一粗分类内部在相关部门或相关领域之间的协调。例如，基本建设支出涉及农村水利项目、社会事业项目、城市基本设施及重点项目、省直各部门项目共5个领域，所以要在这5个领域之间进行横向协调；再如，支援农业生产支出要在农业部门、林业部门、水利部门之间协调。第二类协调主要由财政厅牵头，各相关部门也参与协调。

第三类横向协调，是某一部门或某一领域内部各种专项支出之间的协调。例如，2001年辽宁省省本级基本建设支出中，社会事业领域的基本建设支出安排1.7亿元，该领域的支出又具体划分为省直高校建设、中专补助投资、农民健康工程、农村卫生三项建设、中医建设、旅游建设、社会事业建设、艺术中心及博物馆建设共8个专项，第三类横向协调即指在8个专项支出之间的协调。

第四类横向协调，是某一专项支出内部在各相关受益单位之间的协调，这是一种微观协调。例如，在第三类横向协调中谈到的8个专项中，2001年省直高校建设投资5400万元，共安排了14个具体建设项目。这14个项目无法均匀地分布到所有省属高校，为了满足高校发展的需要和体现政府的政策取向，需要进行重点选择。这种分布在短期内产生了一种受益不均等现象，但在相当长的时间里观察，就会发现通过多轮的横向协调而实现受益的基本均等。

在第三类和第四类协调中，充当协调人角色的是各个行政管理部门（如教育厅）、综合管理机构（如发展计划委员会）和财政厅，当矛盾十分尖锐时，由主管副省长充当最后的协调人。

上述横向协调并非单向地由第一类协调向第四类协调顺次进行，而是一种双向的、交叉进行的协调。从技术的角度观察，先是由下而上的协调，即从相关的受益单位之间的协调开始，以此作为编制预算的基础素材；然后是由上而下的协调，即在总支出确定的前提下，政府最高决策者确定一种宏观的财政支出结构，然后再一层一层的向下协调。

#### 纵向协调

在各个层次的支出之间的垂直协调称之为纵向协调。纵向协调与横向协调有两点不同：一是纵向协调是在上下层次之间进行，而横向协调是在同一层次内部进行；二是与横向协调达到优化支出结构的目的不同，纵向协调的目的是实现财政支出的集中或分散，纵向协调的结果是某一层级财政支出额的增加或减少，但并不影响这一层次内部支出结构。例如基本建设支出的增加或减少，并不产生该项支出内部结构的变化。但是，该类支出的增加或减少，却能产生同层次各类支出之间的此消彼长。

由于纵向协调是由组织机构和具体负责人来进行的，而组织机构和具体负责人总是代表一定部门或范围的利益，所以，从本质上说，纵向协调是上下层次之间利益代表者之间的讨价还价：作为下一层次的利益代表者，总是力争向上一层次多一份索取，作为上一层次的利益代表者，更多地是考虑一定范围内的全局，他无法满足各个局部利益代表者的需要，即使这种需要是完全合理的。

纵向协调主要是在相邻的层次之间进行，但也时常发生跨层次进行的纵向协调。这有些像法院的判决，当事人认为初级法庭审判不公，他要越过该级法庭向更高级级申述。但是，财政预算中的纵向协调并没有像审判那样有严格的法律规定，财政中纵向协调有许多非制度化的因素在起作用，这一点我们将在下一部分里加以分析。下面是对纵向协调的直观描述：

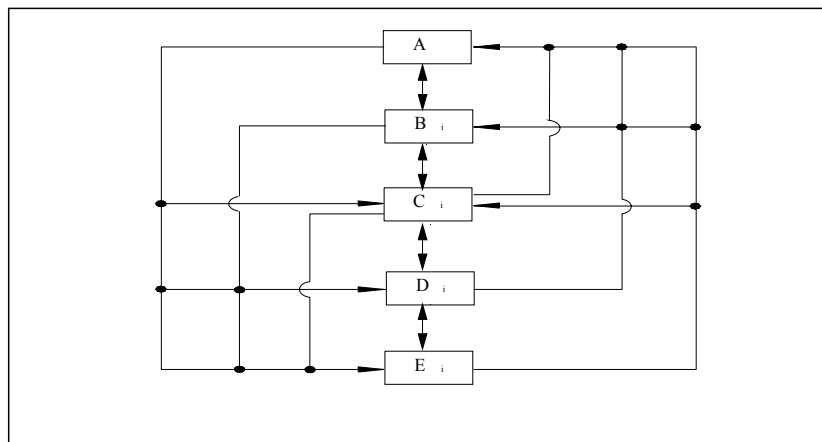


图 1 预算中不同层次利益代表者的纵向协调

图中 A 代表最高决策者或决策集体，一般来说，最高决策者是省长，最高决策集体是省政府常务会议全体成员； $B_i$  代表次一级决策者，即分工负责不同领域的副省长； $C_i$  代表综合部门，这里主要是财政厅和发展计划委员会； $D_i$  代表各个政府管理机构，如省教育厅等； $E_i$  代表具体的受益单位。

#### 纵横协调

在实践中横向协调和纵向协调并非单独地或分别地进行的，而是有机地结合在一起。我们可以做如下直观的描述：

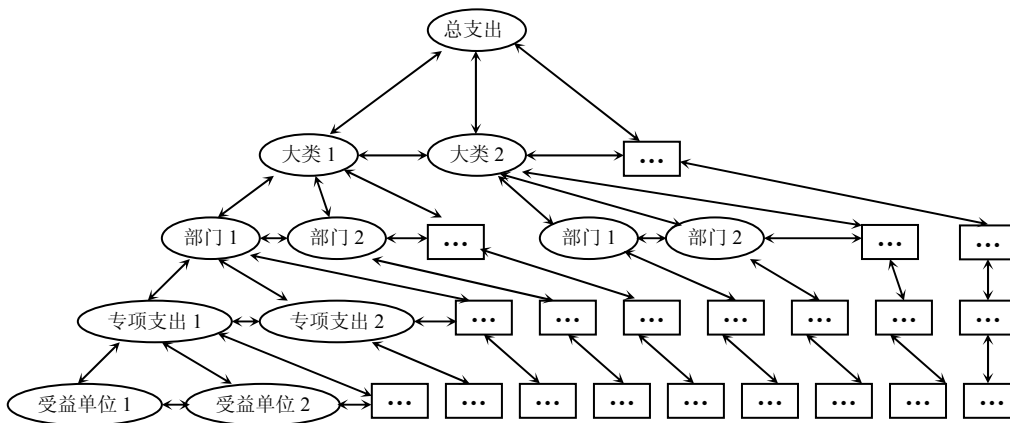


图 2 预算中的纵横协调

图中横线表示横向协调；垂直线或斜线表示纵向协调； $\square \dots$  表示各个层次上的省略，省略多少也是不确定的；箭头均是双向的，表示协调也是双向的。

### 2.3 非正式制度：决策集体的价值取向与个人偏好

决策集体的价值取向影响着财政支出结构。这里的价值取向是指干预市场的价值取向和推进市场的价值取向。干预市场的价值取向总是信奉和凭借政府的行政力量，尤其是借助财政支出的力量直接参与和干预地方经济。例如将财政资金直接投资于盈利性领域（一种方式是新建

国有企业，另一种方式是更新改造国有企业)、扶植和支持支柱产业或主导产业、援助衰退产业等。推进市场的价值取向是将市场机制作为配置资源的基本力量，政府旨在推进经济体制改革、推进市场化、完善市场软硬件环境，其反映在财政支出上，就是改变直接投资于盈利性领域的做法，转向有利于市场发育的基础设施和公共设施建设和公共福利体系的建立。

任何一级地方政府都在努力发展地方经济，正所谓“为官一任，造福一方”。但问题是如何发展地方经济，是直接干预和参与地方经济（像改革初期的乡、镇政府直接投资兴办企业那样）还是通过推进市场来发展地方经济。这在很大程度上取决于决策集体的价值取向和个人偏好。中国目前经济发展较快的地区，无一不能发现政府在推进市场方面的积极作用。但也有一些地方政府并没有很好地运用自主权来推进改革和市场化，由于计划经济体制的惯性，一些地方政府推进市场化的方式是“允许式的”而非“禁止式的”，即只能做那些被中央文件明确“允许”做的事情，所以一些原本发达的地区，在改革后的 20 年里由于转轨速度慢而使地方经济发展滞后。辽宁省决策集体的价值取向正逐渐转向推进市场，财政支出中用于企业控潜改造支出的比重由 1993 年的 14.9% 下降到 1999 年的 7.8%，<sup>4</sup>但仍高于全国平均水平（5%）。<sup>5</sup>

决策共同体的价值取向取决于许多因素，包括与文化相关的传统、习俗、观念；与体制相关的制度、国有经济比重；与个人素质相关的经历、文化背景等等。

在财政支出的集体决策过程中，尤其在预算调整及预算外增拨项目的决策中，个人偏好具有很大的发挥作用的空间，尤其是最高决策者的个人偏好空间更大。这种偏好同其他正规的制度一起影响着预算的取向。例如，决策者有可能重“农”，有可能重“商”，有可能重“教”，有可能重“工”，有可能倾向于“均贫富”，有可能“让一部分人、一部分地区先富起来”，有可能倾向于财政支出的面面俱到，有可能热衷于集中财力办几件顺民心得民意甚至流芳千古的大事。个人偏好对财政支出结构的影响，在新省长上任后显得异常清晰。

### 3 现实制度下的可能风险

在序言中我们侧重于从理论上讨论了财政制度对于减少财政支出风险的必要性，在上一节我们粗略地描述了现实的正式制度及非正式制度。这种现实的制度体系是否能够足以有效地减少代理问题或者说防范财政支出风险？这正是本节要讨论的问题。

#### 3.1 控制权、决策权与决策过程

有限理性：“人大”的控制权

《预算法》规定，地方政府财政支出的终极权力属于地方人民代表大会，其表现形式是一年一度的对财政预算和决算的审查和批准。然而就审查和批准每年一度的财政预算和决算而言，人民代表大会的作用主要是程序上的，因为每一位人民代表都很难做到理性地行事，理性受制于有限的知识、洞察力、技巧和时间的。在短短的不足一周的时间里，代表们要像滚木头一样通过包括财政预算和决算在内的十几个甚至几十个草案，于是草案的通过往往是很自然的事情。

实际上，对财政支出的控制权主要掌握在“人大财经委”手中，其控制权主要体现在两个方面：一是“财经委”在“人大”召开之前对预算和决算的初步审查，二是对政府预算调整的审批。与其他“人大”代表相比，财经委员有较高深的专业知识、洞察力、技巧和较充裕的时间，就时间而言，财经委员们大约有一个月的时间用于调查和审查预算及决算草案。财经委员对“草案”的审查是相当专业和深入的，他们要深入各个部门和领域进行调查，召开座谈会，并就有关问题向财政厅质询，因此预算草案的初审很难一次通过，政府要根据“财经委”的意见对“草案”进行反复修改。这种“初步审查”制度是目前财政制度的精髓，它基本上体现和保证了委托人的权益，使财政支出置于委托人的控制之下。

尽管如此，“人大”在与政府的博弈过程中，仍难免处于不利的地位。“财经委”在初审中

的知识、洞察力、技巧、时间和人力的有限性都远远大于政府，而且出于客观的或主观的原因，政府对“财经委”的信息通道会产生不畅甚至封锁，而政府以外的信息来源极其有限，这就决定了“财经委”对“草案”的初审只能是修正式的。还由于我国的政体是“人大”和政府必须接受党委的领导，两者之间有其利益和目标的一致性，因而“人大”对政府的财政预算和决算不可能做根本上的否定。所以说，尽管“人大”拥有法律意义上的控制权，但对政府的预算草案及预算调整很难构成实质性的影响，从这种意义上说，财政支出的决策权仍然掌握在政府手中。

#### 内部人控制：政府的决策权

如前所述，政府在财政支出中拥有不受实质性影响的方案制定权，在缺乏事前合约和过程监督的条件下，这种权力的行使自然增加了内部人控制的可能性。

内部人控制主要发生在协调过程中。预算无疑应该追求公共利益的最大化，然而各个部门都有自己的目标，都在谋求本部门预算规模最大化，就连分管各个领域的副省长，出于他们各自业绩的考虑，也必须谋求和保护各自领域的利益，因此在预算中难免出现各个利益集团及其利益代表者之间的冲突，于是协调就显得异常重要。尽管协调在决策中的必要性是毋庸置疑的，但丝毫不容忽视协调过程中出现的代理问题。由于决定协调的因素极其复杂，约束协调的成本太高，所以委托人几乎放弃了对协调过程的约束。由于协调还无法实现制度化、程序化、公开化并置于委托人的监控之下，感情和关系等非理性因素往往发挥重要作用，暗箱操作和局部利益膨胀的情况时有发生。

内部人控制自然与个人偏好联系在一起。政府高层官员的个人偏好在决策中加以反映是不可避免的。在分权的条件下，在制度不断健全完善的过程中，为地方政府决策者创造性的发挥提供了空间和舞台，我们确实可以发现由于个人魅力和魄力而大胆进取、锐意改革、“为官一任，造福一方”的例子。但问题是，由于制度上的空白过大而不可避免地增加了机会主义行为，作为代理人，自然有自己的利益和政治经济目标，这些利益和目标不总是与委托人的利益和目标相一致，只有委托人与代理人在合约中施加的激励和约束才能使得代理人在首先追求委托人目标的同时实现自身的利益目标。最高决策者的个人偏好在很大程度上决定了财政支出结构的特征，例如城市建设投资在财政支出中比重的变化以及对国有企业补贴在财政支出中比重的变化就带有明显的个人偏好的印记。“无论是对长期利益的理解，还是良好意愿的力量，都不是所有人同样分享的。所有人都不时地被引诱仅仅考虑他们自己的眼前利益……”（H.L.A.哈特，1961，P.193）。所以个人偏好有时倾向于满足小团体或个人需要。在失去合约或合约不健全的前提下，委托人只能更多地寄希望于代理人的觉悟。

### 3.2 执行权、执行机构和执行过程

#### 预算软约束与“开发”模型

一旦预算在“人大”通过之后，它作为拥有法律性质的文件，政府作为执行机构就必须不折不扣地加以执行。但是，为了消除预算的失误和误差，以及因不可预见的因素而造成的财政支出的追加，《预算法》允许在执行中对预算加以调整。预算调整原则上要报“人大”常委会审查批准后方可执行。

由于有限理性和信息不对称，“人大”常委会对预调整项目的审批往往流于形式，一些零星的预算外支出也并不通过“人大”常委会的审查，决策共同体成员手中大都拥有机动的财政额度，这使得具有法律意义的预算成为软约束。

预算外财政支出的不确定性，使得政府及其官员成为各个利益集团竞相施加影响进行寻租活动的目标。

由于存在通过谈判或关系甚至贿赂而获得额外收益的预期，像市场上存在高回报率的预期



吸引投资者一样，存在于预算之外的财政预期必然引导各个利益集团进行相关的“开发”。如果我们设“开发”的投入为  $x_1$ ，预期收益为  $y_1$ ，只要存在  $x_1 < y_1$ ，对于利益集团来说，这种开发和投入就是合适的，冒一定风险是值得的。 $x_1$  值可能包括疏通和建立关系的各种费用，还包括耽误其他工作的损失。有可能  $x_1 > y_1$ ，即攻关没有达到预期。但有三种因素支配攻关继续进行下去：第一，在  $x_1 > y_1$  时，利益集团的损失是轻微的，可以忽略不计的；第二，一旦预期变成现实，它将几千倍、几万倍于投入；第三，每一个利益集团都存在“谁不攻关谁就可能吃亏”的心理负担，所以攻关还包含着“即使占不到便宜也不能吃亏”的目的。对于代表利益集团从事攻关活动的个人而言，也要求预期收益大于投入，即  $x_2 < y_2$ ，其中  $x_2$  包括机会成本和因违反党纪、法律、行政纪律而受到制裁的风险和道德舆论风险， $y_2$  包括因攻关成功而获得的个人业绩、奖励（职务上的、精神上的和物质上的）甚至回扣。显然，个人的预期收益是无比巨大的，个人损失往往微不足道，至于个人风险，人们总是采取增加关系深度、提高攻关的技巧、避开正在升温的纪律气候、实行集体负责等措施，使风险降到最低。如此说来，尽管从事开发活动的充分条件是  $x_1 < y_1$  和  $x_2 < y_2$  同时成立，但由于  $y_1$  和  $y_2$  的巨大诱惑，即使在  $x_1 > y_1$  和  $x_2 > y_2$  时，利益集团和其“攻关”代理人也会不懈地进入下一轮“攻关”，只有当取消财政预算外支出和消除预算内协调过程的内部人控制时才会终止。

#### 专项支出项目：稀缺资源的内部人控制

专项支出项目是指基本建设项目和采购项目，这些项目对于承包商、建筑商和供应商来说，在全世界范围内是公认的稀缺资源，谁得到了它就等于得到了丰厚的利润。稀缺资源的配置必须引入竞争机制，因为在人类还没有发现比竞争更好的制度安排能够兼顾效率与公平的情况下，竞争是解决稀缺资源配置的最不坏的办法，只要竞争是建立在自愿与公平（标准的单一性和可操作性）的基本原则下，其结果总是能够让人们接受的。与其他省份一样，辽宁省对专项支出项目越来越多地引入竞争机制，即实行招标制度。

关于专项支出项目中的内部人控制的程度无法得到确切的数字加以描述，但根据许多政府工程案件被侦破的事实来看，内部人控制是不争的事实。一些项目没有实行公开招标，而是私下里确定了承包商和建筑商；一些项目虽然公开招标，但没有做到公正、公开和效率优先，而是参杂了很大成份的内部人控制因素。财政专项支出是产生权钱交易、损公肥私等腐败行为比较集中的领域，也往往是经营单位“油水”最大的项目。内部人控制不仅产生腐败，还造成工程质量的低劣和工期拖延：内部人控制使得一些资质不够的开发建筑商进行施工；即使是那些具备资质的开发建筑商也会在受贿的投资方保护下偷工减料。为数众多的“豆腐渣”工程大多数是政府投资工程，而这些劳民伤财的工程大都笼罩着内部人控制的阴影。

### 3.3 监督权、监督机构与监督过程

#### 有别于公司治理的财政监督

财政支出的监督与公司治理结构中的监督有较大的不同。就监督机构而言，财政监督没有设立类似公司治理结构中监事会那样的机构，人民代表大会及其常务委员会既是立法机构也是监督机构。

就监督权而言，除了人民代表拥有监督权，《预算法》还规定：上级政府拥有监督下级政府的预算执行的权力；各级政府财政部门拥有监督检查本级部门及其所属单位预算执行的权力。

似乎执政党在财政支出的治理结构中未能发挥作用，至少在《预算法》中未能见到对执政党的作用做制度上的描述。其实不然，在执政党的“一元化”领导制度下，省委书记、副书记、省长、副省长、“人大”常委会主任作为骨干成员构成了省委常委委员会，省委常委委员会既是重大事宜的决策机构也是监督机构，并且在“人大”与政府之间起着协调作用；我们知道，在股权的委托代理关系中，董事会通过对经理的任免作为实现最终控制权的途径之一，而在财政支出的委托代理关系中，尽管“人大”对政府官员任免的权力在增加，但未能完全实现最终控

制权，目前仍然是主要由执政党控制着政府官员的任免权力，执政党对官员的任免、执政党的纪律连同共和国法律一起，构成了对财政预算和执行中的机会主义及败德行为的制约。从这个角度看，执政党与人民代表大会在财政监督方面的作用是重合的。

#### 有效监督的条件及现实差距

我们知道，委托代理理论关注的是事前的调节（合约，或称制度），而非事后的治理。既然我们现实的事前的合约不够缜密，我们也只能寄希望于事后的治理，即寄希望于对过程的监督，通过有效监督减少财政支出风险。

观察公司治理结构中监督的有效性，不难发现实现有效监督的必要条件：分治的（非一元化的）、平行的（非纵向的或上下的）、接近现场的（包括事前的）和信息对称的。所谓分治的，指监督方与被监督方之间在利益、职责和组织上是分割的，在利益共同体内部或组织共同体内部，彼此之间不存在委托代理关系意义上的监督；所谓平行的，是指监督方与被监督方处于同一组织层级上，而非纵向的、居高临下的，纵向监督往往是钦差大臣式的监督，如果没有举报，是很难亲自发现问题的；所谓接近现场的，是指监督方能够亲临被监督方的决策或执行现场，平行的和接近现场的都是为了保证对全过程的监督和实现事前性监督；所谓信息对称的，是指监督方与被监督方之间的信息质量是完全对等的，尽管现实生活中实现完全的信息对称是不可能的，但有效监督还是要求适度对称，即监督方所得到的信息足以观察和防范被监督方的机会主义行为。要做到信息的适度对称，除了要求监督方是平行的和接近现场的，还要求被监督方建立信息送达和披露制度。

尽管财政支出的治理结构不同于公司治理结构，但从实践中总结得出的监督的有效性理论还是有其普适性的，所以我们可以将上述有效监督的条件作为参照，来探讨实现财政支出有效监督的现实差距。

“人大”与政府之间，作为财政的委托方和代理方，从这种意义上说是分治的。“人大”不仅拥有法律上赋予的财政监督权，而且作为全体人民的最高权力机构的地位越来越得到强化。然而我们从另一个角度观察却是合治的：在执政党的“一元化”领导制度下，执政党首脑、政府首脑、“人大”首脑是三位一体的，三个组织机构之间是有着共同利益和目标的分工合作关系，于是，分治（利益、职责、组织上的分割）作为有效监督的最根本条件便不完备。

省“人大”对省政府的监督是一种平行监督，这种组织制度安排为有效监督提供了平台。但由于其他条件的不完备而降低了监督的有效性：首先是分治的条件不完备。其次是接近现场的条件不完备，“人大”无法参与政府财政预算与执行的全过程，主要通过听汇报、看材料的间接方式进行监督。当然，有时也可以就重大事项或特别问题组织调查，这是一种亲临现场的监督，但这种调查只占受调查事件的很小一部分，其中还有一些是事后调查。最后是信息的不对称。由于不能完全接近现场，“人大”的监督信息只能依靠政府提供，然而作为被监督方，有许多客观的和主观的原因决定了信息的封锁、不畅和失真，客观的原因主要是统计和综合上的无意遗漏或失误，主观的原因是策略上的要求（如《预算法》要求预算必须实现收支平衡）以及为掩盖机会主义和败德行为而对信息进行有意的删减和调整。

至于《预算法》中规定各级政府对下级政府预算执行的监督，并非是委托代理关系意义上的监督，而是一种代理人对代理人的监督，好比企业中总公司经理对分公司经理的监督，这种监督体现了上级政府的意志，然而并不能完全体现委托人的意志，甚至有通过合谋对付委托人的可能。同时，这种纵向的监督难以满足有效监督对接近现场的和信息对称的要求。

## 4 小结

尽管财政支出的委托人和代理人与一般意义上的委托代理双方有一定特殊性，但其委托代

理关系仍然可以用一般性的理论和方法加以分析。同一般的委托代理关系一样，财政支出也会出现代理问题，无论是理论上的推断还是实践中的案例都可以证明政府作为代理人并非完全代表委托人的利益，政府亦存在机会主义行为；当着单独考察政府中作为个体存在的官员的行为时，不仅存在机会主义，亦存在败德行为，因此需要委托人对代理人进行约束。一般而言约束有两种方式，一种是事前的合约，这是减少代理问题最根本的对策，其原因不仅是代理理论关注事前调节而非事后治理，更重要的是由于政府及其官员的特殊性、实施过程的复杂性、委托人的有限理性及信息不对称性所决定的事后治理的低效率和不可能性。另一种方式是过程中的和事后的监督，尽管这种监督难度很大但仍然是必不可少的，尤其是在事前合约不完善的条件下，这种监督至少起一种威慑作用。在我们观察了现实的决定财政支出效果的正规制度和非正规制度之后发现：

1. 现实的有关财政支出的事前合约（正规制度）并不完善，它给予了代理人自由支配的空间过大，因此决策和实施过程必然出现内部人控制的浓重色彩。预算中的协调和预算通过后的调整都没有尽可能地纳入合约，因此为代理人的机会主义行为和利益集团的寻租行为提供了土壤和机会。

2. 有效监督的制度条件不够完备。除了缺乏代理人的信息披露制度和委托人的关键环节介入制度，最为致命的是“人大”作为纳税者的托管人并不具备“分治”的身份，使得有关财政支出的立法软化，监督乏力，甚至可能被代理人同化。

并不能认为上述结论是对目前制度的本质上的否定，现实制度中的缺陷和漏洞是制度演进中存在的问题。要造就一个完善的制度必须研究其局限条件，例如，要使委托人拥有完整的控制权，需要建立一个由委托人控制的咨询机构；要使委托人实现有效的监督，必须实现完全的分治、充分的接近现场和信息对称。然而，要具备上述条件，要么有悖于我们的政治制度，要么由于交易费用过高而无法实现。最优的制度始终是一种理想状态，它是现实制度演进的目标。

#### 参考文献

- [1] 威廉森.治理机制[M].北京:中国社会科学出版社,2001.
- [2] 比尔德.美国政府与政治[M].北京:商务印书馆,1987.
- [3] 沃尔夫.市场或政府[M].北京:中国发展出版社,1994.
- [4] 陈抗.财政联邦制与地方政府行为[R].北京:北京大学中国经济研究中心, 2001.
- [5] 塔洛克.寻租[M].重庆:西南财经大学出版社,1999.
- [6] 金和辉,等.地方分权与财政动机: 中国式的财政联邦主义[Z].来源于网上.
- [7] 课题组.税制结构调整的思路与作用[J].经济社会体制比较, 2000,33.
- [8] 辽宁省发展计划委员会.2001年省本级基本建设投资计划安排情况汇报[Z].2001-4-28.
- [9] 辽宁省九届人大四次会议文件(13)附件1.辽宁省2000年预算执行情况和2001年预算草案情况表[Z].2001-2-17.
- [10] 辽宁省人民政府办公厅文件.辽宁省省级预算编制改革实施方案[Z].辽政办发[2000]100号.
- [11] 辽宁省人民政府文件.关于编制2001年省本级预算及各市预算的通知.辽政办发[2000]43号.
- [12] 刘世锦.经济体制效率分析导论[M].上海:三联书店,1994.
- [13] 史蒂文斯.集体选择经济学[M].上海:三联书店,1999.

- [14] 青木昌彦,奥野正宽.经济体制的比较制度分析[M].北京:中国发展出版社,1999.
- [15] 青木昌彦,等.政府在东亚经济发展中的作用[M].北京:中国经济出版社,1998.
- [16] 沈立人.地方政府的经济职能和经济行为[M].上海:上海远东出版社,1998.
- [17] 斯蒂格利茨.政府为什么干预经济[M].北京:中国物资出版社,1998.
- [18] HART H L A. *The Concept of Law*[M], Oxford: Oxford University Press,1961.
- [19] KIEWIET D RODERICK, MATHEW D MCCUBBINS. *The Logic of Delegation*[M]. Chicago: University of Chicago Press,1991.
- [20] NORTH DOUGLAS. Institutions[R]. *Journal of Economic Perspectives*, 1991,5 (Winter): 97-112.
- [21] SIMON HERBERT. *Administrative Behavior* (2nd edition) [M]. New York: Macmillan, 1961.

## **Analysis of the Public Expenditure System at the Provincial Level: A Principal-Agent Approach**

Huang Jizhong

(Center for Research of Comparative Economic System, Liaoning University, Shenyang 110036 China)

**Abstract:** At the end of 20th century, the proportion of local public expenditures in China is much higher than in the planned economy period. It is an urgent task to establish a perfect local public expenditure system to prevent risks in public expenditures. The viewpoint throughout the paper is that fiscal security should be out of its institutions rather than the virtues or moral standard of decision-makers. Based on a brief description of formal institutions and informal institutions in public expenditure practice, this paper analyzed the limitations of the provincial level public expenditure system that subject to risks in a principal-agent framework. The main conclusion are as following: under current system, *ex ante* contracts (i.e. formal institution) concerning public expenditures are not complete, and problems of insider-control in the process of decision making and policy implementing are quite serious; institutional environment for efficient monitor is not complete, and trustees' law-making and monitoring over public expenditure is relatively weak. These are the sources of opportunist and moral hazards behaviors in current public expenditure system.

**Key Words:** institution; principal-agent; boundedly rational; opportunism

**基金项目:** 教育部重点研究基地“辽宁大学比较经济体制研究中心”2001-2002年度项目(CES0103)

**作者简介:** 黄继忠(1954-),男,辽宁大学比较经济体制研究中心教授,博士生导师,博士。研究方向:产业经济学、区域经济学、乡镇经济、城市经济。

---

<sup>1</sup>转引自威廉森.治理机制[M].北京:中国社会科学出版社,2001.

<sup>2</sup>按照全省经济工作会议精神和国家编制预算的原则,结合全省实际,2001年全省财政工作和预算安排的总体要求是:按照落实“三个代表”重要思想和建立公共财政基本框架的要求,制定和执行确保结构调整和社会稳定的预算政策;强化税收和非税收入征管,努力确保一般预算收入高于GDP的增长,切实提高财政收入的增长质量;认真落实财政预算制度改革的各项措施,按照“一是吃饭,二要建设”的原则,确保工资性支出足额安排预算,农业、教育、科技法定支出依法安排预算,社会保障支出按政策安排预算;继续加强财政财务监督、会计管理和资产管理,保证支出质量的进一步提高和支出结构的进一步优化,为完成全省全年工作任务提供基本的财力保障。(摘自辽宁省财政厅厅长鲁昕《关于辽宁省2000年预算执行情况和2001年预算草案的报告》第13页。)

<sup>3</sup>基本建设支出;企业挖潜改造支出;科技三项费用;支援农业生产支出;农业综合开发支出;农林水利气象等部门的事业费;文体广播事业费;教育事业费;科学事业费;卫生经费;税务等部门的事业费;行政事业单位离退休经费;社会保障补助支出;行政管理费;公检法司支出;政策性补贴支出。

<sup>4</sup>《辽宁统计年鉴2000》,第189页,中国统计出版社,2000年7月。

<sup>5</sup>《中国统计年鉴2000》,第276页,中国统计出版社,2000年9月。