

## 军队预算的新制度经济学分析

<http://www.criifs.org.cn> 2007年3月14日 谢玉科 李湘黔

**摘要:**新制度经济学提供了一个阐释军队预算过程的全新视角。产权理论认为,为约束军队的预算行为,需要对产权进行清晰的界定。从委托—代理理论角度,军队预算体现为社会公众与国家(军队)形成的一种所有者缺位的委托代理关系,由此导致军队预算更应依赖于有效监督而非激励。交易费用相关理论认为,由于预算协议和预算分配也是一种交易,预算过程中存在大量的交易费用,交易费用最小化是军队预算制度优化过程的基本趋势。

**关键词:**军队预算 产权理论 委托代理关系 交易费用

以科斯(Ronald H. Coase)、威廉姆森(Oliver E. Williamson)和诺斯(Douglass C. North)等人为代表的新制度经济学,在经济学领域掀起了一场革命,它拓展了经济学的研究范围,将制度作为其主要研究对象,试图运用主流经济学分析方法去解释制度的构成和运行,并探寻制度因素在经济体系运行中的地位和作用。由于该理论弥补了传统经济学的某些缺陷和不足,重新确立了经济理论的研究视角,从而在经济学界产生了重要的影响。目前,新制度经济学的制度分析已经扩展到市场、企业和政府部门等众多领域,并取得了大量的研究成果。本文主要分析新制度经济学中的产权理论、委托—代理理论和交易费用理论在军队预算中的运用。

### 一、产权理论与军队预算

产权理论是新制度经济学的核心理论之一,它主要研究市场经济条件下产权的界定和交易问题,具体地讲,就是研究产权的内容如何以特定的和可以预期的方式来影响资源的配置和使用。根据产权理论,人类社会发展历史中,产权与行政权是一直存在的两种交替发挥作用的权力。产权产生于经济市场,根源于社会财富的生产分配过程;行政权产生于政治市场,是由政府职能的存在而产生的一种权力。当一个社会的资源配置是由产权决定的时候,那么就会形成一种“寻利”的社会;当一个社会的资源配置是由行政权决定的时候,那么就会形成一种“寻租”的社会。如果在一个社会中,产权规则不能成为社会的基本规则,而行政权能够决定资源配置,那么这种社会就很容易变成寻租社会。当一个社会产权失灵的时候,人们就会去追求租金的最大化而不是利润最大化,产权失灵所留下来的权利真空就会被行政权所填补。

军队预算政府以行政权取得收入并由军队再进行资源配置的过程,而行政权决定资源的配置往往容易导致寻租行为。因此,在军队预算管理过程中,要有效抑制寻租行为的发生,就必须把军队的预算权力的行使限制在一定的范围内,而根据产权理论,限制军队预算权力的一种有效的方法就是对产权进行清晰的界定。明晰化的产权是约束预算参与者行为的重要途径,明晰化的产权会自动使寻租最大化向寻利最大化转变。然而,目前的现实情况是,就军队预算而言,军队获得并配置的资源属于公共

资产, 产权并不明晰, 它很模糊。产权理论认为, 产权的模糊有两种类型: 一是产权归属关系不清, 即财产属于谁未明确界定或者未通过法律程序予以肯定; 二是财产在配置和使用过程中, 权利归属不清。根据该观点军队公共资源的产权模糊属于第二种类型, 之所以不属于第一类型, 因为我国国家法律明确规定, 国有资产的最终所有者是全社会公众, 其所有者是明确的, 只是不是唯一的。由此, 不难得出, 要克服军队预算的寻租倾向, 重点要解决第二类型的产权模糊问题, 即尽可能地清晰化军队资源配置和使用过程中的军队各部门及各人的权利关系。

## 二、委托—代理理论与军队预算

委托代理理论由诺斯于20世纪70年代提出, 目前, 委托代理理论经过30多年的发展, 已经取得了以下成果: 一是基本的委托代理模型已经发展得较为成熟; 二是委托代理分析方法已从传统的单个代理人发展到多个委托人和多个代理人, 从传统的单任务代理扩展到多任务代理人; 三是委托代理理论的假设和分析框架已经被普遍应用于所有权—控制权两权分离和利益分割的许多问题当中。

委托—代理理论中, 委托—代理关系被视为一种契约。在这种契约下, 一个或一些人(委托人) 授权另一个或另一些人(代理人) 为他们权益而从事某些活动, 这其中也包括授予代理人某些决策权力。委托—代理关系在现实经济生活中普遍存在。由于委托人和代理人之间存在明显的信息不对称, 从而不可避免地会产生“逆向选择”和“道德风险”等问题。委托—代理理论研究的重点就在于探讨如何对代理人的行为予以激励与监控, 设计出委托人与代理人之间的最优契约关系。

大量研究表明, 解决委托—代理问题的总体思路有两条: 一是设计激励机制, 二是建立监督机制。委托—代理理论在对现代企业组织结构中的委托—代理关系进行分析后发现, 由于监督成本过高, 以至于不可能对代理人实现有效的监督, 但可以运用“激励兼容”机制, 使得股东与经理人的利益一致, 在实现经理人自身目标的同时, 保证委托人的利益最大化, 从而解决股东(委托人) 和经理(代理人) 之间存在的委托代理关系问题。军队预算在组织结构上也体现为一系列的委托—代理关系。在市场经济条件下, 军队承担着为公共提供国防安全这一公共产品的职能。军队提供上述安全产品, 本质上是社会公众委托军队来提供私人部门无法通过市场配置而实现的有效供给。因此, 军队实际上是一个国家或社会的代理机构, 承担着一种公共受托的责任, 亦即提供国防安全; 同时, 公民需要交纳各种赋税作为军费的来源, 以此来弥补国家安全产品的成本。这样, 军队预算就体现为公民、政府、军队和军队内部就军费流动的范围和方向所形成的一种委托—代理关系。但是, 与私人部门中委托代理关系相比, 军队预算委托—代理关系所表现出来的特征有其特殊性。

军队预算所体现出来的是一种多层次的委托—代理关系。军队预算契约是通过军队预算组织体系来实现, 而军队预算体系是由多层次、多种类的委托代理关系组成的。作为军队预算初始委托人的社会公众通过国家立法机构(全国人民代表大会) 将社会安全事务委托给政府来代理, 政府又将社会安全事务委托给军队及各级机构来具体执行, 由此形成了社会公共对立法机构, 立法机构对政府、政府对军队、军队上级机关对下级机关、机关对所属的具体作战单位和人员的多级委托—代理关系。在长长的委托—代理关系链中, 由委托人与代理人存在信息不对称, 利益不完全一致和权力不匹配的问题, 很容易产生预算资金管理、使用中的代理人问题。

军队预算委托—代理关系中存在着“所有者虚位”和“激励不足”等问题。与私人部门不同, 私人部门的委托代理关系存在着一个实质上的所有者, 这个所有者有意愿且有能力激励和约束代理人, 以防止自身权益受到损害。而军队预算体系的委托—代理关系中, 最终的所有者是社会公共, 而社会

公共作为真正的所有者只能是一个抽象的存在,没有任何个人可以自由支配和使用其军队的资源和资产,因此,军队预算的委托—代理关系中存在着所有者“虚位”的问题,这在很大程度上削弱了激励的内在动力。同时,由于国防安全产品作为公共产品,国家无法准确核算其价值,自然也就无法以此价值为基础来对军事部门代理人(军事人员)来实施令人信服的激励,从而使得军队预算的代理者对激励的敏感性减弱,使激励机制的功效进一步弱化。

上述分析表明,由于军队预算的委托—代理关系激励功效不足,代理人(军队)偏离委托人(社会公众)目标的风险要远远大于私人部门如企业和市场契约的委托—代理风险。要有效地规避风险,在激励机制有限的情况下,应主要依靠建立和加强军队预算监督机制,才能最大限度地缓解社会公众、政府和军队及军队内部各级机构的信息不对称问题带来的“逆向选择”问题,从而将因代理人在军队预算决策过程中追求个人利益、部门利益行为造成的损失与危害降低到最低程度,确保预算资源使用的真实性和合规性。

### 三、交易费用理论与军队预算

交易费用的思想最早来自科斯,他认为人们任何一项交易都必须付出一定的成本和代价,这个成本和代价便是交易费用。理解交易费用的概念关键在于理解“交易”的内涵,交易费用理论中的“交易”并不是仅仅指简简单单的商品交易,而是一般化的“交易”,一般化的“交易”是与正统经济学中一般化的“生产”概念相应的。著名经济学家康芒斯曾对一般化的“生产”和“交易”有过精辟的论述:“生产”活动是人对自然的活动,“交易”活动是人与人之间的活动,“生产”和“交易”活动共同构成了人类的全部经济活动。而且这种“交易”活动被康芒斯视为“制度”的基本单位,也就是说,“制度”的实际运转是由无数次“交易”构成的。交易费用理论还认为,“交易”的内涵分三种基本类型:买卖的交易,即平等人之间的交换关系;管理的交易,即上下之间的交换关系;限额的交易,主要指政府对个人的关系,这三种交易类型覆盖了所有人与人之间的经济活动。

交易费用理论最初是用于解释私人部门中的组织形式,用来分析企业制度为何存在及其变迁的路径。但是,经过巴特尔、马俊、霍恩等多位学者的努力,交易费用理论开始用于公共部门的预算研究中,用来研究如何优化公共部门的预算体系及其预算体系的变迁路径的是如何被决定的。由于军队预算过程是不同预算参与者政治经济利益的博弈焦点,军队预算的编制、审议通过、执行和监督等各个环节都充斥着交易行为以及由这些行为产生的交易费用,预算过程中同样充满着机会主义行为、不确定性和信息不对称等现象,所以,交易费用理论非常易引入到军队预算研究中。从交易费用理论角度看,军队预算存在交易费用有以下几方面原因:

1. 预算参与者的有限理性。根据交易费用理论,以完全理性行为假设为基础的预算模式只能是理想化的模型,现实中是不存在的,实际上的预算参与者都是有限理性的。比如,军队预算的决策者就是有限理性的,由于信息不完全性,他无法对军队预算所有的收入和支出做出全面的考虑,因此,他会运用简化的预算规则来进行预算决策,其中最主要的就是仅仅考虑上一财年度和本财政年度预算建议之间的差别,然后通过差别的分析做出自己初步的决定。有限理性的存在使得军队预算决策的管理交易不可能实现最优,只能达到次优甚至是不优的状态,最优状态降至次优和不优状态所增加的成本支付便构成成为军队预算的交易费用。

2. 预算参与者的机会主义倾向。所谓机会主义倾向主要指人对自我利益的考虑和追求,意思是,人具有随机应变、投机取巧、为自己谋取更大利益的行为倾向,它所描述的就是人具有追求利润的利



己主义本性。机会主义倾向之所以会带来交易费用,是因为它影响了交易的效率,在市场上交易双方不但要保护自己的利益,而且还要提防对方的机会主义的行为,每一方都不知道对方是否诚实,都不敢轻率地在对方提供的信息基础上作决定,机会主义的存在使交易费用增加。在军队预算过程中存在的机会主义行为主要包括立法者的预算机会主义和军队内部预算者的机会主义。前者被称为“立法偏差”,后者被称为“官僚偏差”。这些预算机会主义最终都会增加军队预算的交易费用。

3. 资产专用性。资产专用性是指耐用人力资产或实物资产在一定程度上被锁定而投入某一交易关系中,资产专用性在军队预算中就意味着历史预算的惯性存在,且这种存在影响着本年度预算的交易效率。军队预算的资产专用性具体包括:一是政治资产。如果一个政党在一个特定的政策上投入了很多,该政党将成为此项政策的坚定支持者。二是经济投资。如果过去在某一特定的军事项目投入了大量资金,那么,从国家角度看,预算决策者会倾向于对该项目继续提供资金。三是军队发展规划。军队发展规划将会使军队受制于某种政策或项目,这将对未来预算产生影响。四是项目或组织的专用人力资本。对于特定的工作或是机构,所需要的人力资本也是特定,如果某一军事机构的人力资本具有机构专用性,那么他们就很可能采取各种措施来维持该机构预算的稳定性。

有限理性、机会主义倾向和资产专用性等因素带来了军队预算过程中大量的交易费用。根据交易费用理论,当交易费用为正时,制度便会产生和起作用,因为有效的制度能降低交易中的不确定性、抑制人的机会主义行为倾向,从而降低交易费用。因此,在军队预算的规范研究中,我们可以运用交易理论来对军队预算过程和预算结果进行评判和比较分析,可以用交易费用作为衡量标准,来审视军队预算内部组织制度安排的合理性,以寻求更有效的预算组织结构设计方案。当一种预算制度规则无法有效控制预算参与者的机会主义行为时,就需要依照一定的路径进行预算制度变迁或创新,用新的制度规范军队预算行为,提高军队预算效率。不过,需要指出的是,由于军队作为一个武装集团,它事关国家政权的稳定,交易的经济效率并不是其追求的唯一的目标,军队的某些预算功能更重视的是政治效率、军事效率和社会公平。

这就是军队某些预算制度虽然增加了交易费用,但是还要继续使用的原因。

参考文献:

1. 詹纪木. 军队预算管理[M]. 海潮出版社, 2002 (3)
2. 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 中国发展出版社, 1996

文章来源: 经济师 (责任编辑: x1)

