

国防预算管理改革的经济学分析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年3月12日 谢玉科

摘要:文章从效率理论、寻租理论、委托代理理论及博弈论等角度,揭示出我国国防预算管理改革的深层次原因就是为不断提高国防费的配置效率、从制度安排上控制寻租、减少委托代理链、压缩预算博弈空间,并在此基础上对我国未来国防预算改革趋势作了综合阐述。

关键词:国防预算 管理改革 分析

国防预算管理是指国家和军队对国防预算所进行的系列管理活动,包括国防预算的编制、执行、监督和决算等四大环节。在新军事变革推动下,我国国防预算的四大环节正经历着深刻的变革,国防预算管理系统呈现出许多新特征。因此,对国防预算管理系统进行多个理论角度的经济学分析,将有利于我们了解国防预算管理中特有的现象及其本质,并借此进一步探讨我国当前进行国防预算管理改革的深层次原因及未来的改革趋势。本文拟从效率理论、寻租理论、委托代理理论及博弈论等角度,阐述国防预算管理体系的特征,并揭示我国国防预算管理改革的深层次原因就是为从制度安排上控制寻租、减少委托代理链、压缩预算博弈空间,并最终实现对国防的有效预算管理。

一、国防预算管理的效率分析

效率包括两方面的内容:一是资源配置效率;二是X—效率。

1. 国防预算的资源配置效率。国防预算的资源配置效率是指如何在民用领域与军事领域之间分配有限的经济资源,并使军事领域的每一笔经济资源能有效地配置于最适宜的使用方面和方向上,它包含两个层次含义:一是指国家投入的国防费以多大规模为“最佳”?当一笔经济资源投入到军事领域产生的国防安全产品给人们带来的效用,小于投入到民用领域产生的一般性商品和服务带给人们的效用时,该经济资源应退出军事领域并转而投向民用领域,最佳的国防费规模将在两者边际效用水平相等时实现。二是指国防费结构以怎样的投入结构为“最佳”?当国防费在各军事领域内产生的边际战斗力收益相等时,则可以认为此时国防费以最优的结构配置到了最急需的军事领域中。这里的“最佳”,是指实现“帕累托最优状态”,即在资源一定条件下军队整体战斗力最大的一种状态。

国防费的配置效率正是从效用和结构两方面体现出来的,国防预算安排作为国防费配置的重要手段,近年来改革重要目的之一,就是提升国防费使用的效用水平和优化国防费的结构。一方面,变革传统的基数预算编制方法,用有着周密项目论证的零基预算方法取而代之,零基预算方法是指一切从零开始,对预算年度内所有经费需求、按照轻重缓急和财力可能再重新安排预算的一种方法。它把军事需求与国防预算有效地联接起来,把经费优先保障重点项目,使有限的经费用在“刀刃”上,大大地提高了国防费的利用效率。另一方面,明晰国防费支出结构,对预算进行科学分类。针对过去国防预算分类笼统、单一的弊端,改革后的预算体系根据国防费不同的开支性质,将国防费划分为维持性经

费、建设性经费和代管经费,并针对每类经费的性质和特点,制定了不同的调控措施和管理手段,使国防费分配结构不断趋于优化。

当前,我国国防预算配置效率虽然有了较大的提高,但仍有不少制约因素。比如,预算需求测算不科学,预算与规划计划结合不够紧密、预算科目划分不够科学等。因此,可以设想我国未来国防预算配置效率方面的改革将会在以下方面展开:一是确立科学的国防费需求测算机制。要充分运用自动化技术,引进现代管理的先进理念,借鉴外军PPBS的理论和方法,科学地测算国防费的需求规模及项目的经费需求量。二是改革完善预算科目体系。现行预算科目没有反映军兵种特色,且科目设置较粗,科目开支内容交叉,导致相关费用的结构不完全明晰。因此,未来改革的重要方向是建立起按军兵种分类为主要标志的预算科目新体系,同时,进一步细化预算科目的内容和结构。三是结合我军具体实际,进一步完善“长远规划——近期计划——年度预算”相衔接的机制,做到预算安排与事业任务紧密衔接,为安排科学预算创造有利的条件。

2. 国防预算管理的X—效率。国防预算X—效率就是“怎样支出”的问题,即如何以最少的国防费支出提供最多的国防安全产出。X—效率理论是由哈维·雷本斯坦1966年提出,最初用来解释企业中的一些经济现象。当时他发现,传统微观经济学把企业当作一个黑匣子,只考虑产出过程中物质技术关系而忽视企业内部人的行为,这导致企业产出的理论结果与实际结果往往不一致,差异的原因在于企业中个人的目标与企业目标不一致。企业中的人有各自的动机,使得企业成本并非总是最小化,常存在只要稍加努力便可增加产出的可能。他把这种与动机相关的非配置效率称之为X—效率。在国防预算领域,它与资源配置效率二者相辅相成,共同决定国防费的支出效率。

美国经济学家尼斯坎宁(Niskanen)1973年运用“X—效率”理论对公共领域预算行为进行了深入研究,发现追求预算最大化是政府官僚的主要目标和动机。根据公共选择经济学理论,政府官僚也是经济理性人,也有各自的动机,他们并非以实现公共利益或社会福利的最大化和最大效率为其目的,而是以个人效用最大化为目的。尼斯坎宁进一步指出,“可以进入官僚效用函数中的几个因变量有:薪水、职务、津贴、公共声誉、权力、任免权、行政机关的产出、易于更迭与易于管理的机构,除最后两个以外的所有这些变量,都是官僚在办公室任职期间总预算的一个单调正相关函数。”由于这些因变量中有许多都直接与预算规模相关,为追求官僚个人效用最大化,追求最大预算就自然成为官僚的主要目标与动机。

尼斯坎宁“官僚机构目标函数—最大预算”结论能很好地阐释国防预算支出具有潜在膨胀的趋势。虽然国防预算支出增长从根本上是取决于装备技术发展和军事任务的增加,但是,国防系统内“官僚经济人”的自利性所产生的助推作用是不可忽视的。“官僚经济人”在个人效用最大化动力驱使下,总会借助各种权力来最大化其预算规模,造成了预算资金的浪费、效率过低等现象。“X—效率”理论说明国防系统存在支出扩张的内在机制,因而限制和规范国防支出是一国防预算管理改革都必须考虑的重大问题。可以说,我军正着手进行的综合预算改革、军队资金集中支付制度建设和军队采购制度改革正是适应了这一要求而产生的制度规范性建设。

二、国防预算管理中寻租行为分析

在经济学视野中,国防预算本质上是国防预算资金供求双方在内部市场中进行的交易过程,即国防预算资金使用者在提供国防安全产品的同时,作为交换,获得了预算资金。在内部市场结构中,由于预算资金在供给和需求上都难以完全具备竞争性市场所要求的信息透明等条件,而根据寻租理论,交

易双方受“效用最大化”的自利目标的驱使,在划拨和争取“自由裁量资金额”的互动过程中,利用双向信息不对称而采取寻租行为。一方面,国防预算资金使用者在资金运用上具有更多信息优势,凭借其信息优势,并利用国防产出服务于广大民众的正义感召力量,通过各种游说与寻租活动向政府部门施压,人为地扩张其预算需求;另一方面,国防预算决策部门具有资金配给自由裁量权上的信息优势,可以利用资金配给权来影响资金使用者行为,从而,通过不断改变预算资金配给的规则与结果,人为地创设超额预算资金配给的分布结构,并以这种“设租”行为,诱导预算资金使用在新的租金分布格局下,展开新一轮寻租活动。资金交易双方的这种影响和互动使得国防预算管理过程中的寻租活动长期存在,且有不断发展的趋势,其最终结果很可能产生使国防预算管理陷于低效率发展路径的“锁住效应”(Lock Effect),那就是各资金使用者通过竞相寻租来获得超额预算资金配给,而不是通过“科学理财”使资源从低效的状态中释放出来,并转入具有高度的军事、经济和社会效益的项目中来,其长期演进的后果将导致国防预算资源的总体配置逐渐演变为一种低效率的格局。寻租行为的分析,说明了国防预算管理必须强化内部市场的信息透明度,并从制度安排上控制预算决策部门的“自由裁量权”。目前,我军财务系统利用现代信息技术,建立现代信息管理系统,有效地提高国防预算资金配给和使用的信息透明度。同时在制度安排上,通过加强对预算编制、审批、执行的控制和监督,硬化预算约束,有效控制了寻租行为发生。但是,我国国防预算系统中存在的“自由裁量权”并未得到有效的治理,“寻租”和“设租”现象依然不同程度地存在。因此,有效地治理国防预算中“自由裁量权”将是未来国防预算编制体制重要内容之一。具体措施应该是,削减国防预算部门资金配给的自由裁量权,并构建出利益相关主体共同治理的国防预算管理模式。国防预算涉及众多的利益相关主体,包括预算资金使用者、国防预算部门、立法监督机构、军队审计部门、媒体及部队官兵等。现代预算治理模式演进表明,科学的预算需要在不同利益相关主体之间实现有效的整合,在国防预算系统中,就要将上述的利益相关主体及彼此之间的互动影响及相互制约的关系,整合于一个彼此衔接、相互制衡、权责明确和激励兼容的共同治理结构之中,以增强预算的编制和执行中的公众参与程度,从机制上减少国防预算管理过程中的寻租现象。

三、国防预算管理的委托代理分析

委托代理理论是对如何解决代理人问题的研究与探索,该理论认为,解决代理问题的最佳办法,一是在不影响总目标实现的前提下尽可能减少委托代理的层级;二是建立一套既能够有效地约束代理人的行为,同时又能激励代理人按委托人的旨意设立目标而努力工作,以减少代理成本,实现托人与代理人双方的“帕累托最优”。国防预算在组织结构上也体现为一系列的委托代理关系,国防预算实际是国民、国家立法机关、军队各级机关及军队各级机关的具体职能部门之间就国防经济资源投入范围和方向及运行管理所形成的委托代理关系,它由以下五个层次的代理关系构成:(1)国民将国防预算管理权委托给国家立法机构;(2)国家立法机关将国防预算权力委托给军队(总部);(3)军队各级机关又接受总部的委托进行国防预算的管理;(4)军队各级机关通过职能划分将国防预算管理事务委托给军队各级财务部门具体执行;(5)军队各级财务部门凭借预算分解和职责分工,将具体的预算管理权利继续委托给各级部门机关、事业单位和具体的负责人员等,形成不同层次的委托代理关系。从总体上看,它有两大基本特征:一是委托代理链条长。根据委托代理理论,由于代理人和委托人的目标函数并不总是一致,代理的层次越多,代理链条越长,初始委托人最终的实现目标与理想目标的偏差就会越大,因为代理人在信息不对称条件下有可能会滥用职权、以权谋私,其行为不断偏离委托人的目标。二是委托代理采取授权、而非产权方式。经济领域中的委托代理关系,有着明确的财产关系,因此,委托方有充分的动力和策略对代理方实施激励和约束,而国防预算形成的资产属于全体人民,国防预算委托代理关系是依授权方式建立的,如从初始委托人国民到立法机关的授权,再从立法机关到

最终的军队各机构人员授权。这种多层次的“双向”和“授权”式的委托代理关系没有具体的所有者和委托主体,所有者“缺位”使得委托代理关系中内在的激励和约束动力不足。激励和约束动力不足极易诱发代理人的工作惰性或腐败行为。

为了避免委托代理机制所带来的不良反应(如各级代理人的腐败行为及腐败行为),就需要提高监督力度,减少国防预算管理中的委托代理层次,强化国防控管和监督约束机制,让委托人能尽量直接监督代理人,降低代理成本。为实现这一目标,国防预算管理中开始采用军队直接采购制度、军队资金集中支付制度及有效的、严格的预算监督机制等。这些措施虽然有效地提高了国防经济资源的运行效率,但是它只在“预算支出”环节上强化了对代理人的监督,而“预算形成”环节由于委托代理层次多依然存在着高昂的代理成本,如代理人为了本部门利益最大化,不断虚列支出,导致预算不实等。因此,减少“预算形成”环节的委托代理层次理应成为国防预算改革的重要方面,也就是说,国防预算改革要与我军编制改革和后勤保障改革联结起来,在军队组织结构“扁平化”和后勤保障“一体化”的大背景下,通过减少“预算形成”过程的委托代理层次,来强化对代理人的监督。具体地说,把过去从团开始的“团、师、军、军区、总部”由下至上的五级预算形成模式,改革为“团、地区保障部、总部”三级预算形成模式(其中地区保障级设一个由其保障对象的主管组成的委员会,该委员会负责制定本级预算),三级预算形成模式的优点在于:一是有效减少了国防预算的委托代理层次,从“预算形成”环节强化了对代理人的监督;二是实现了预算与具体使用单位适度的“分离”,有效抑制了有些单位为追求自身利益最大化不断虚列预算的现象。

四、国防预算管理的博弈分析

博弈理论是动态上描述预算形成过程及其结果的最好工具。预算过程中的各利益主体的博弈均衡不仅决定了资源的配置结构,同时也界定了各利益主体对资源的权利。1964年美国政治学家、公共决策和公共管理学家瓦尔达沃斯基(Aaron Wildavsky)在其著作《预算过程中的政治学》中运用博弈论的基本原理对预算管理行为进行了研究。他发现在预算的编制与执行过程中存在着资金的管理者和使用者的双人博弈关系。一方面资金使用者由于其“经济人”特性,都会坚守自己立场,申明自己坚持的支出是如何的重要和必要,会不断寻求预算的扩大;另一方面资金的管理者又局限于整体资源的稀缺性及有限性,不得不对各项支出进行压缩,在各个资金使用者之间进行权衡。瓦尔达沃斯基认为,只有存在利益冲突且经过职能专门化的资金管理者和使用者之间的博弈,经过利益交锋和制度协调而形成的预算才是最理想的。但在国防预算中这种双人博弈理论并非完全合理。由于国防预算资金属于“公有产权”,预算资金的管理者与使用者并不存在根本上的利益冲突,因此,资金使用者和资金管理者在追求各自利益最大化条件下,往往会利用与国家之间的信息障碍(信息不足与信息不对称)而违背双方之间的管理与被管理角色,可能不去结成博弈联盟,而是相互勾结,形成非法联盟,与国家军队进行博弈并侵害国家“公有产权”。如极少数国防资金管理者与使用者一起合谋,虚增预算、贪污腐败、挥霍公款等等。

国防预算管理活动中博弈负面现象的存在,正是国防预算资金“产权”不明的结果。因此,要提高整个国防预算效率就必须明确“国防预算资金产权”,从制度安排上规范博弈、约束行为,尽可能地压缩预算博弈发生的平台空间,将一切预算博弈行为纳入制度约束,明确资金的归属和使用范围、严格地界定预算博弈局中人的责任和权利。具体地说,我国当前和未来的国防预算需要做的是:一是真正做到细化部门预算。预算中分配给部队的经费,要完全明确到具体的使用单位和项目,同时,各单位、各部门直接开支的经费要详细列出开支项目和经费数额,从而使国防预算资金有明确的“产权归属”和使用范围,以防发生合谋侵害国家利益现象。二是制定科学、合理的预算支出标准体系,要进

进一步扩大维持性经费标准化范围,一些不便于标准化内容,则采取定额供应方式。三是严格预算申报、审核、审批程序,重点要明确各级预算决策机构的权利和责任,做到权责相称。四是规范预算执行以及建立严格的预算监督约束机制。

参考文献:

1. 王金秀. 国家预算委托代理关系的理论分析〔J〕. 财政研究, 2002(1)
2. 高伟明, 马笑渊. 预算博弈现象以及对策分析〔J〕. 财政研究, 2003(4)
3. 谢玉科, 李湘黔. 军队预算的新制度经济学分析〔J〕. 经济师, 2007(1)

文章来源: 经济师 (责任编辑: XL)