

部门预算委托代理问题的分析与解决对策

<http://www.criifs.org.cn> 2006年7月19日 杨宗原

[摘 要] 文章将原本用于研究企业经济行为的委托代理理论引入到政府领域,指出作为纳税人的社会公众与政府之间,本质上是一种委托—代理关系。在部门预算中,该委托代理关系表现为社会公众—(议会) 人民代表大会—政府—政府财政部门—政府职能部门的多环节委托授权链条,由于信息不对称、监督弱化、对腐败惩罚程度轻等原因,且在公共领域内存在“激励不足”情况下,解决部门预算委托代理问题的办法主要是依靠建立有效的监督机制。

[关键词] 委托代理; 部门预算; 监督体系

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应建

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及设立目标而努力工

作,减少代理成本,实现委托人与代理人双方的“帕累托最优”机制或制度安排——激励与约束机制。由于委托代理理论所具有的“公司化”特征,一直以来,都被经济学家用于研究现代企业中,在信息不对称情况下,所有权与经营权分离造成的委托人利益受损现象[1]。事实上,在公共领域也存在众多的委托代理关系,也出现代理人损害委托人利益的代理问题,其中较为典型的就体现在政府部门预算领域。

一、部门预算委托代理关系的多层次性

部门预算是由政府各部门编制,经财政部门审核汇总后报经立法机关审议通过,反映各部门所有收入和支出的公共计划和法律文件。部门预算涉及到的关系人有:社会公众、议会(人民代表大会)、政府、政府财政部门、政府各职能部门及其所属单位[2]。在委托代理框架下,上述关系人形成以下几种委托代理关系,构成多层次、多环节的委托授权链条。

其一,全体人民委托人民代表大会执掌国家政权,形成第一层委托代理关系。在我国,人民代表大会制度是实现政府受托责任的制度保障,是人民当家作主的具体体现。在人民代表大会执掌权力中,控财权是一项重要权力之一,控财权体现在两个方面:一是通过立法规定政府活动的范围和方向,二是通过审查监督促使政府预算科学、合理。

其二,人民代表大会及其常设机构,通过法定程序将公共事务管理权力其中包括公共预算权力委

托

给政府,因而,形成第二层委托代理关系。这里所指的公共事务管理权力是指提供公共服务和公共产品,具体包括以下四个领域:一是政权建设领域;二是事业发展领域;三是公共投资领域;四是收入分配调节领域。上述权力之所以委托给政府,一方面,是因为上述领域是市场失效或失灵领域,是个人无法或不愿意从事的领域,从交易费用看,个人如要履行上述权力,则交易费用非常昂贵;另一方面,从政府来说,政府本身并不创造价值,为了满足公共需要,实现国家的各种政策目标必须向公民征税。

其三,政府按照职能划分将理财职能委托给财政部门,因而,形成了政府对政府财政部门的第三层委托代理关系。财政部门既是政府的一个职能部门,它与其他部门处于平等的法律地位,但又代表

政府履行财政职能,负责组织财政收入和合理安排各项政府财政支出,并对政府其它各职能部门具有预算约束力。

其四,各级财政部门依据政府各个部门所承担的职能,按照事权和财权相对等的原则,综合考虑本级政府所能取得的财力及下一年度政府工作计划,分配预算资金,并且管理本级政府其他职能部门及其所属单位的预算安排和预算执行,因而,形成了政府财政部门对政府其他职能部门的第四层委托代理关系。

其五,政府各个职能部门按照本部门职能权限划分和工作具体分工,通过分解的方式将预算委托给所属行政事业单位。因而,形成了政府各个职能部门对其所属行政事业单位的第五层委托代理关系。

二、部门预算委托代理问题的表现形式

代理理论文献中的代理问题一般是指“道德风险”和“逆向选择”。鉴于政府部门预算存在委托代理问题的特殊性,本文主要探讨具有多层次委托代理关系的部门预算中存在的道德风险问题,即表现为共谋行为问题和腐败行为问题。

(一) 共谋行为问题

共谋一词可简单理解为共同合谋,共谋行为发生的主要条件,就是存在多层次委托代理。如前面分析的部门预算关系人中,政府财政、政府其他职能部门既担任代理人角色又担任委托人角色,而且他们执掌着预算资金分配的重要权力,决定着各预算单位的年度预算规模。因此,诸代理人为了各自利益,合谋串通损害最终委托人即人民利益是完全有可能的。部门预算中的共谋行为具体表现就是层级共谋,即政府职能部门包括他们所属基层预算单位各自从自身利益出发,为了多争取预算资金,采取假报项目或虚列支出、预算不实等手段,通过贿赂拉关系、说服上级拨款部门,使掌握预算单位资金分配权的主管机构自觉或不自觉地成为其合谋者。现实中“跑部钱进”就是最好的例证。

（二）腐败行为问题

腐败是政府官员为了个人利益出售政府财产。在委托代理框架下的部门预算中分析腐败,需要强

调如下特征:即预算资金的有限性(稀缺性) [3]。相对于部门预算单位支出需求的无限性来说,能够提供给各个政府职能部门及其所属单位的财政资金是极其有限的,这意味着,谁能多要来预算资金,谁就占有相对较多的稀缺资源,为此,“钱-权交易”在所难免。一方面,从基层预算单位到其主管部门为了多争取财政拨款用尽心机甚至不惜行贿;另一方面,预算资金分配权力的客观存在,为掌权者利用公共稀缺资源满足个人私欲开辟了一条新的途径。在此前提下,损害委托人(社会公众或国家)利益或扭曲委托人目标的腐败行为必将产生。部门预算公共支出方面腐败行为通常有以下几种表现形式:一是为个人目的和单位部门利益,预算不实,虚列支出;二是上一层级的官员或公务员利用财政资金审批权力向管辖的下一层级部门、单位榨取钱财从中牟取私利;三是政府官员改变支出的政策、法律,或者是按照个人或特定团体的利益解释政策法律,其目的不是因为合理的需要,而是某些人的特定需要;四是上一层级的官员或公务员对所管辖的下一层级部门、单位预算申请审查不严格,导致预算资金支付的不合法、不合理。部门预算收入方面腐败行为表现为税收征管中税务人员与纳税人之间的同流合污,造成税款大量流失。

三、部门预算委托代理问题的原因分析

（一）信息不对称

部门预算是“自下而上”编制的,从部门编制预算角度看,作为代理人的各个政府职能部门凭借对

本部门工作职责和工作任务的了解及其对本部门专业业务的精通,在与其直接委托人即财政业务处室的“讨价还价”中,他们总是有充分理由说明其预算支出的必要性和预算规模的合理性,而财政业务处室在掌握信息处于劣势情况下,只能凭经验对部门提报的预算进行削减,最后以“基数加增长”确定该部门的支出水平。

（二）监督弱化

部门预算的这种层层授权,层层代理的超长委托代理链条,首先,在信息搜集、传递、处理、反馈过

程中不可避免地存在着失真、扭曲和延误,尤其是当各级代理人在编制部门预算时有虚报、隐瞒动机时,提交部门预算的信息可靠性就会大打折扣。不仅如此,作为部门预算的直接监督者即财政监督,他们更多关注的是预算资金的切块分配,在确定了部门预算支出规模下,往往并不重视对部门预算编制的真实性、综合性、绩效性审查。与此同时,作为审查批复部门预算的最高监督者即人大监督,与宪法、法律要求还有较大差距,人大对部门预算审查监督由于受审查力量、审查时间等诸多因素限制往往流于形式。

（三）对腐败惩罚程度轻

由于我国预算方面法律制度、监督机制等不健全原因,对部门预算中腐败的惩罚不仅缺乏法律依

据,而且存在着不确定性。有些腐败行为在层层社会关系网保护下,核实查证困难重重,常常是大事化小,小事化了,所量罪行往往过轻。另外,由于“有法不依,执法不严,权大于法”的现象存在,在部门预算中利用职权腐败即使案发,也常常是以党纪和政纪的不痛不痒的处理代理了法律上的惩处,从而使腐败者实际接受的处罚较法律条文所规定的处罚轻。

(四) 激励不足

部门预算的委托代理中,代理人的具体执行者是政府的官员,官员实行的是工薪制,他们的薪酬受

人事劳资政策的严格规定和限制,在某一职位就固定享受这一级别的待遇,从而,预算行为的好坏以及提供公共产品与服务的质量高低难以通过薪水差异体现出来。因此,政府官员的报酬体制缺少像企业中给经理人员以高额奖金、股利分红那种显著的激励作用。不仅缺乏物质利益的激励,非物质利益的激励作用也是有限的,在经济人的有限理性和“机会主义”行为假设下,官员更看中他手中的权力,掌握权力不仅可以满足自我价值实现的需要,还可以带来规定报酬以外的职位特权,享受“职务消费”。在现实中,权力的获取,职位的晋级除官员具备必要的“德”“能”“勤”“绩”外,还与上级领导的关系亲密程度、职位是否有空缺等其它诸多因素有关,这些其它因素常常起关键作用。

四、解决部门预算委托代理问题的对策思考

通过前面分析,本文将从加强监督和引入激励机制两方面,探讨如何有效控制部门预算委托代理中出现的共谋行为问题和腐败行为问题。

(一) 构建部门预算监督体系

部门预算中存在的多层次委托代理关系表明,如果仅靠政府自身对部门预算活动进行内部监督,而缺乏有效的外部监督机制,是难以保证部门预算客观公正的。因此,除政府部门及其财政层面的内

部监督外,还必须来自人大机关、审计机关以及社会舆论等层面的外部监督。这些不同的预算监督主体从各自职责出发,从不同的层面、不同的角度依法对政府部门预算进行监督,他们相互配合共同组成一个立体的部门预算监督网络[4]。

其中财政监督是一种行政监督方式,是部门预算审查监督的主要承担者,属于第一层次的监督,它

在部门预算编制、执行以及决算的全过程监督中起着决定性作用。鉴于财政部门在部门预算监督中的重要地位,为有效避免部门预算代理问题的发生,财政部门目前重点应解决以下几点问题:一是推进政府收支分类和预算科目改革,将目前单一形式收支科目体系,调整为按部门、经济性质、功能反映的全方面的指标体系;二是理顺财政内部分工,建立预算编制、执行、监督相分离预算管理新机制。为体现预算管理相互制衡的这一特点,可以指定现有的预算司(处)为专司预算编制的管理机构,集中预算编制职能;同时成立预算审核中心,加强预算审核力量;调整各业务司(处)职能,其职责主要负责部门预算执行中的监督管理,督促部门资金的使用不偏离预算轨道;建立财政专员派驻制度,强化部门预算的财政监督职能。

审计监督同样属于行政监督范畴,相对财政监督属于更高层次的监督,它在部门预算监督中发挥

起着关键作用。近年来,正是政府审计报告揭示出预算管理领域存在的大量违纪违规案件,促进了我国

预算改革的步伐。与此同时,审计部门向人大提交政府预算执行情况的审计工作报告成了人大评价政府预算执行工作的一个重要依据。今后,审计监督应在保证审计独立性前提下,拓宽预算审计监督范围,增加对部门预算编制的审计。

人大监督是最高层次、最具权威的监督。人大通过立法形式监督,规定政府活动的范围和方向;
通

过审查、批准政府提交的预算草案使得政府预算包括部门预算才具有法律效力。当前,我国政府预算及部门预算的法律约束还不够健全完善,预算法中对部门预算审查内容、审查程序、审查时间及其违反预算法所承担的责任等相关规定原则性阐述多,具体细节少,可操作性弱,这是部门预算约束弱化的原因所在[5]。

社会舆论监督是不可忽视的预算监督力量,是人大监督、财政监督、审计监督的重要补充。舆论
监

督是促进预算领域廉政建设和政府自我监督的必要形式,特别是广播、电视、报刊等新闻媒体的监督,其影响之广、时效之快在部门预算监督体系中占有十分特殊的地位,能够发挥不可替代的重要作用。尤其现阶段,我国政府预算和部门预算缺乏透明度,发挥新闻媒体的监督作用是十分必要的。

(二) 建立绩效评价机制

绩效评价既是一种监督手段也是一种激励手段。一方面,通过财政支出绩效评价,对政府有关单位的资金使用效益及部门工作效率进行有效监督;另一方面,通过绩效评价建立一种与绩效考评结果相挂钩的激励机制,能有效解决部门预算委托代理中出现的委托代理问题。

对政府职能部门及其所属预算单位实行以财政支出效益评价为核心内容的年终绩效考评制度,并将考核结果与个人的收入水平联系起来,通过绩效考评,不仅使预算相关责任人获得一定的物质奖励,而且更重要的是,绩效考核结果将成为官员职位晋升的政治资本,以此来激励代理人较好地为委托人服务。从某种意义上讲,在公共领域中,后者对代理人的激励作用更大。

财政支出绩效评价的主体是财政部门,其考核对象是财政资金使用部门,指标设立应侧重于衡量两方面内容:一是部门是否对财政资源进行合理配置和优化,财政资源的使用是否得到相应的产出和成果;二是部门本身的工作绩效评价,包括是否完成既定的发展计划和目标,完成预算目标的财力保障度如何,内部资金的使用效率怎样等。

绩效奖励实施办法建议如下:在保持现有工资水平不变前提下,把工资年收入分为两部分:一部分是包括工资、津贴等在内的基础工资,按月发放;另一部分是与绩效考评相挂钩的绩效工资,按年发,年终根据财政支出绩效考评结果决定,绩效考评没有通过的部门,其个人年终收入就只有基础工资,而绩效考评合格的部门,个人年终收入除基础工资外,还能获得绩效奖励。

[参考文献]

- [1] 罗建钢. 委托代理:国有资产管理体制创新[M] . 北京:中国财政经济出版社, 2004.
- [2] 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) .
- [3] 江龙. 公共财政监督产生的理论溯源[J] . 财政研究, 2001 , (11) .
- [4] 李萍. 刘尚希. 部门预算理论与实践[M] . 北京: 中国财政经济出版社, 2003.
- [5] 王清秀. 民主理财之路[M] . 北京:中国金融出版社, 2002.

文章来源: 中国农业大学学报(社会科学版) (责任编辑: x1)