

## 公共预算管理中资源配置的竞争性博弈分析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年11月5日 马蔡琛

摘要：在公共预算管理的资源配置中，提供不同公共产品的资金使用者之间的竞争是一种“负和”博弈，可能造成预算资金的非效率损失；而提供同种公共产品的资金使用者间的竞争则可能提升预算资源的配置效率。通过在公共部门预算资源配置中引入竞争机制，实现适度的市场化检验，将会提升预算资金的使用效率。

关键词：公共预算管理；资源配置；竞争博弈；市场检验

在公共预算管理的资源配置决策中，代表不同集团利益的预算资金使用者因彼此的目标取向并不完全一致，会展开相互竞争的博弈，使得预算过程充满激烈的竞争与交易。在预算总规模既定的条件下，这种此消彼涨的竞争关系更加明显，一方的所得往往以另一方的损失为代价<sup>①</sup>。笔者尝试建立预算资金使用者的互动竞争性模型，通过对这一竞争博弈结构的考察，探索提升预算资源配置效率的可行路径。

### 一、预算资金配置的互动竞争模型：基本架构

如果将每一公共预算资金使用者作为一个独立个体加以考察，其提出的预算申请大体由两部分构成：一是以上年预算规模为基础，加以适度调整的拨款；二是因特殊情况申请的追加拨款。也就是说，资金使用者实现自身预算规模最大化的途径有两个：一是在上年公共预算规模的基础上，尽可能扩大本年预算的增加幅度；二是在因特殊因素而可能出现预算追加的情况下，尽可能获取更多的补充预算拨款。

渐进主义(Incrementalism)是一种关于预算过程的理论，也称为“增量主义”或“渐增预算”(Incremental Budgeting)，兴起于1960年代中期。根据其提出者威尔德夫斯基(1964)的描述，渐进主义认为预算过程是逐渐发展演变而成的，而这种逐渐发展演变的特征不仅蕴涵在政府预算的决策“过程”中，同时也表现在预算决策的“结果”上。该理论的基本含义是：(1)预算规模相对于人的智力与时间而言过于庞大，预算的审核主要是比较相邻年度间的异同；(2)为了避免预算过程中过多的政治角逐与选择，某一年度预算过程的变化相对有限，预算结果也相应较少变化，因而在很大程度上是可以预测的。虽然渐进主义因过于原则性与视角狭窄等缺陷而受到了许多批评与挑战，后来的许多学者为改善渐进主义也进行了诸多有益的探索，但并未能产生一个可以完全取代渐进主义的更为完整系统的预算理论。根据渐进主义预算理论的假设，由于各类支出安排增长幅度的标准差较小，使得各资金使用者的支出增幅的差异不大。产生这种现象的原因或许在于，虽然每一资金使用者都在努力证明本部门比其他部门更重要，理应获得更多的增量预算资金配给；但由于预算资金需求方提供的公共产品满足社会共同需要的特性往往没有此优彼劣的评价标准，因而很难

在各类公共支出之间进行取舍。在预算难以大幅度增长的情况下，因特殊因素而产生的补充预算拨款对于各资金需求者来说，就更加重要了。

现实中，追加预算拨款的情况非常复杂，既有不可预测事件造成的预算追加；也有难以在公平竞争中获胜，而只能从预备费或其他支出中解决的特殊个案；还有为了获得项目批准而刻意在正常预算中安排偏低的“钓鱼工程”等情况。正是由于补充预算拨款情况的复杂性，加之其他利益相关主体得到的公共产出排序信息终究不如资金使用者的完备，这就使各资金使用者通过强调本部门的特殊重要性而获得补充预算追加成为可能。在我国现行预算管理模式下，对资金使用者不断追加支出以突破预算限额的行为实际上采取了相对宽容的态度。因此，大部分财政年度中的实际支出都超过了预算限额，有些年份甚至超额20%。可以说，原有预算基数的渐进增长以及反复追加和突破预算限额，已逐渐演化为中国公共预算管理的常态。不同资金使用者就是在这样一个基本框架下，展开彼此之间的预算竞争：首先根据现实的可能，获取更多的预算资金增幅配给；在增幅的需要难以满足的情况下，则转而寻求额外的补充预算追加。

## 二、不同公共产品供给的竞争：囚徒困境

满足社会公共需要的各类公共产品是分别由众多部门提供的。在预算规模既定的条件下，这些不同资金使用者之间的利益是彼此对立的。由于每一公共部门所提供的公共服务都是满足大众福利的，通过削减部门的预算基数来增加自身的预算规模往往是不现实的，因而提供不同公共产品的预算资金使用者之间竞争的焦点，主要是预算资金增量的配给（即更大的预算增幅或更多的补充预算拨款）。部门间竞争的手段是多种多样的：既可能是通过代表本部门的利益集团向资源配置决策主体施加压力；也可能是利用各种手段进行游说；还可能利用自身的信息优势，人为扩大公共产出的成本，等等。这种争取超额预算资金配给的努力通常是要花费相应成本的，但力争本部门的收益大于成本是其竞争努力的基本准则。

预算资金并非是在各使用者之间平均分配的，现实中总会有一些处于资金配给相对劣势的部门，它们在预算分配过程中的排序相对靠后，预算基数较小，获得的超额资金配给也往往较少。这些处于不利地位的部门竞争预算资源的动力往往更大，因为如果不能尽快改变自身在预算过程中的劣势地位，不但难以获得更多的预算增量，甚至其预算基数也会因其他部门的竞争而被削减。劣势方强烈的竞争努力反过来将促使本来未必准备付出同样代价的相对优势方，也以同样（甚至更大）程度的努力维护自身的利益。由于预算规模既定，社会获得公共产品与服务的总量也是一定的，而这种竞争是需要相应成本的，需求方之间的竞争并非是一种“零和博弈”，因为在竞争过程中会把大量的社会资源消耗在彼此竞相进行的交易之中，其最终结果应该是某种“负和”的社会损失。这一过程就像美国经济学家萨缪尔森所比喻的那样，在看节日游行的时候，每个人都踮起脚尖，试图使自己的视角好一些，结果大家都比原来付出了更多的努力，同时大家的视角都没有得到改善。

下面利用博弈论中的“囚徒困境”（Prisoners' Dilemma）模型，进一步分析提供不同公共产品的部门间竞争的具体过程。假设社会中只有两个部门A与B，分别提供两种社会必需的公共产品。每个部门面对另一部门的竞争都有两种可选择的策略：竞争或不竞争。在不竞争的时候，两个部门的得益（在博弈论中，得益代表参加博弈的各对弈方从博弈中所获得的利益，在此代表各部门在预算资金竞争中所获得的净收益）分别为 $M_a$ 和 $M_b$ 。以 $a_r$ 和 $ac$ 表示A部门竞争的收入与成本（ $a_r > ac > 0$ ），以 $br$ 和 $bc$ 表示B部门竞争的收入与成本（ $br > -bc > 0$ ）。不论对方选择什么战略，每个部门的最优战略都是“竞争”。例如，如果部门B选择竞争，部门A选择不竞争时的得

益为  $Ma - br$ ，选择竞争时的得益为  $Ma + ar - ac - br$ ，由于  $ar - ac > 0$ ，因而竞争要比不竞争好；当部门B 选择不竞争、部门A 也选择不竞争时的得益为  $Ma$ ，A 选择竞争时的得益为  $Ma + ar - ac$ ，则竞争还是比不竞争好。也就是说，“竞争”是部门A 的占优战略。同样，“竞争”也是B 的占优战略。因此， $(Ma + ar - ac - br, Mb + br - bc - ar)$  作为该博弈的惟一纳什均衡，是部门A和部门B 理性选择的结果。

然而，对于整个社会资源的配置来说，这种纳什均衡的结果却是不利的，因为双方不竞争时的净收益之和为： $Ma + Mb$ ，竞争时的净收益之和为： $(Ma + ar - ac - br) + (Mb + br - bc - ar) = Ma + Mb - 5ac - 6bc$ 。显然，就整个社会而言，“不竞争”的净收益要大于“竞争”的净收益。产生这种结果的原因在于，各资金使用者之间的竞争作为一种寻求超额预算资金配给的交易过程，并没有创造任何社会价值，而是无谓地以交易成本的形式消耗了社会资源。令人遗憾的是，如果缺乏相应的机制来改变各部门博弈中的得益状况，这种浪费社会资源的不利局面将作为纳什均衡而长期存在[1]。

这种彼此竞争所导致的最终结果是，可能会产生某种使政府预算管理陷于低效率发展路径的“锁住效应”（Lock-in Effect），即各资金使用者通过无节制的竞争来获得预算资源，而不是通过竞争使资源从低效率的部门中释放出来，转入高效益的部门，其长期演进的后果将导致政府预算资金的总体配置逐渐演变成为一种低效率的格局。

### 三、同种公共产品之间的竞争：市场检验

由于公共部门预算资金配置的决策机制在供给和需求上都难以具备竞争性市场所要求的条件，导致供求双方处于双边垄断地位。然而，在某些公共产品与服务的供给中，仍旧存在由两个以上的部门提供同种公共产品的情况。这种多部门提供同种公共产品与服务过程中的竞争，打破了预算资金使用者的完全垄断地位，使得资金使用者的交易环境发生了某种根本性变化。

#### 1. 公共部门之间的竞争：双边垄断的市场结构

多个资金使用者介入同一公共产品的生产，使得内部市场结构由单一生产者的完全垄断市场，转变为垄断竞争或寡头垄断市场。按照经济学的一般理论，不同市场结构中的经济效率是不同的，按效率由高到低排序，分别是完全竞争、垄断竞争、寡头垄断、完全垄断[2]（P290-291）。如果若干资金使用者之间在提供同种公共产品或服务方面存在竞争的话，资金使用者的地位就不会像在完全垄断市场中那样强大，资金供给方也就有在不同资金使用者之间比较的空间和选择的余地。通过这种资金使用者优胜劣汰的竞争机制，将促使一些资金使用者把更多的原本用于博弈竞争的资源，转而用于改进公共产出的效率。即使这种竞争会在某种程度上削弱由单一部门提供公共产品与服务的规模经济效益，但这种规模效益的减少与资金使用者资金运用效益的改善相比，总体上应是得大于失的。况且，规模经济的扩张范围也是有一定限度的，由单一的垄断者提供公共产出，也未必是最佳的规模经济边界。

#### 2. 公共部门与私人厂商之间的竞争：引入合同制与市场检验

20 世纪90 年代以来，在准公共产品供给中，一种更为特殊的情况日益引起人们的关注。那就是由政府部门和私人厂商同时竞争性地提供同种公共产品或服务。私人厂商是追求利润最大化的，其成本—收益的度量分析要比政府公共部门精确得多。私人厂商所揭示的各种成本—效益比较信息，

为资金供给方提供了一个辨别原有资金使用者效率水平的参照系。这种竞争机制会对原有的资金需求方施加增进预算效率的压力。如果政府部门未能更好地改进其产出效率，一旦私人部门提供公共产出的成本更为低廉，资金供给方就会将预算资金以政府购买服务的方式配置给私人厂商。于是，资金使用者为了实现自身利益的最大化，将不得不提高预算资金运用的效率，从而使得整个社会资源的配置状况得到改善。

从各国政府预算管理乃至整个政府公共管理的改革实践来看，这种公共供应与私人供应并存和竞争的趋势还在进一步扩大。其实，到底何种产品的供应属于公共部门的“专利”，随着时间的推移总是在不断变化的。在19世纪，教育、治安、图书馆和许多其他服务由私人负责供应的状况比现在要多些[3] (P46)。在人类历史上，即使是被视为纯公共产品典型的国防，也曾由私人雇佣军来提供。由此可见，私人厂商与公共部门在提供公共产品换取预算资金上的边界并非一成不变，应该根据特定的社会经济状况来决定。

综观当今世界各国的各种不同政府治理模式变革，都不同程度地体现了“亲市场”的取向。从20世纪80年代以来，为了克服资金使用者追求预算规模最大化的倾向和彼此消耗资源的无谓竞争，各国预算管理部门也曾经探索过不同程度地让公共供应与私人供应彼此竞争的模式，通过合同、承包等多种形式，在公共部门内部重组市场，以期引入私人厂商的竞争机制，提高预算资金的使用效率。公共预算管理市场化竞争的途径主要包括合同制与市场检验（Market-testing）两个方面。合同制也称合同承包或竞争招标，是指政府确定某种公共服务项目的数量与质量标准，对外承包给非营利机构或私人企业，政府以预算资金向承包商采购其提供的公共产品与服务。在市场经济国家，合同制被视为在保持既定公共服务的前提下，提高预算资金使用效益，降低公共产出成本的有效途径。市场检验的基本精神是，比照私人部门确定“自己生产还是向别人购买”的抉择过程，通过对政府内部和外部的产品提供者进行成本—效益分析，实现预算资金配给的价值检验。不论检验的最终结果是采取合同制还是继续由政府内部提供公共产出，市场检验都能保证公共产出以最佳的方式提供，从而实现预算资金运用效益的最大化。这些做法对于社会转型中的中国预算管理，也是具有一定借鉴意义的。综上所述，似乎可以得出这样的结论：提供不同公共产品的资金使用者之间的竞争是一种“负和”博弈，或许会导致预算资金的非效率损失；而提供同种公共产品的资金使用者之间的竞争，却可能提高资金的使用效率。

因此，可以通过在预算资金使用者中引入竞争机制，实现适度的市场化改革，提高有限预算资金的使用效果。中国公共预算管理竞争机制的引入，主要包括两个层面的内容：第一，对于由政府部门承担的属于竞争性的产品与服务，根据可能逐步转为通过市场机制来提供，由此节约部分预算资金，以更好地满足社会公共需要；对于具有“准公共性”特征的公共产品与服务，在由预算资金使用者提供必要份额的同时，向私人经济部门出让一定的供给份额。第二，在公共预算管理中逐步引入成本—效益分析、全面质量管理、目标管理等企业管理中成功的管理方法与技术手段。

#### 参考文献：

[1] 马蔡琛. 政府预算管理研究——一种利益相关方视角的考察[D]. 北京：中国人民大学博士论文，2003.

[2] 魏埙，等. 现代西方经济学教程（上册）[M]. 天津：南开大学出版社，1992.

[3]曾繁正. 财政管理学[M]. 北京: 红旗出版社, 1998.

其它参考文献:

1. Rubin, I. S, The Politics of Public Budgeting——Getting and Spending, Borrowing and Balancing ( 3rd ed.) [M]. Chatham House Publishers, Inc., 1995.
2. 苟燕楠. 规避竞争——公共预算支出决策中的策略行为研究[J]. 贵州大学学报( 社会科学版) , 2007, ( 4) .
3. 黄凤羽. 从消极避税到阳光筹划[J]. 税务研究, 2006, ( 6) .
4. 马蔡琛. 中国公共预算研究的财政学视角考察[J]. 现代财经, 2007, ( 7) .
5. 马蔡琛. 初论公共预算的交易特征[J]. 河北学刊, 2006, ( 5) .
6. 詹姆斯·L. 陈, 白彦锋. 论美国重大的联邦预算法[J]. 经济社会体制比较, 2008, ( 1) .
7. 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海三联书店, 1996.

文章来源: 云南社会科学 (责任编辑: XL)