

中国财政理论与政策
——中南财经政法大学财政学博导文集

公共财政 政策与政府治理

王金秀 著



中国财政经济出版社

中国财政理论与政策
——中南财经政法大学财政学博导文集

公共财政政策与政府治理

王金秀 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政政策与政府治理/王金秀著. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.4

(中国财政理论与政策——中南财经政法大学财政学博导文集)

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9744 - 5

I. 公… II. 王… III. 财政政策 - 研究 - 中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 027719 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 15.25 印张 275 000 字

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月北京第 1 次印刷

总定价: 220.00 元 (共 8 册)

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9744 - 5/F · 8462

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

杨 灿 明

中南财经政法大学财政学科创办于1948年，是全国高等院校中最早设立的财政学科点之一。1978年，本学科点恢复招收本科生；1979年，获硕士学位研究生招生权；1993年，被批准为博士学位授予点；1995年建立博士后流动站；1997年，被批准为财政部部属院校首批重点学科。1999年，为了把这一部级重点学科建设好，并进一步申报成为国家级重点学科，本学科点在学科建设方面采取了一系列有效措施，而当时的八位博士生导师联袂出版的第一套博导文集就是这其中的一项重要举措。

光阴荏苒，一晃七个春秋已悄然而过。七年来，本学科点在全体师生的不懈努力下，学科建设方面取得了许多新的成绩：2002年被正式批准为国家级重点学科；2003年，成立了湖北省人文社科重点研究基地“湖北财政与发展研究中心”；2004年，荣获“湖北省高等学校有突出成就的创新学科”称号；2005年，《财政学》被评为国家级精品课程，《中国税制》被评为省级精品课程；2005年12月，财政学更是荣获《中国大学评价》经济学专业A++级。值此财政学国家级重点学科五年建设规划即将结束之际，作为一项重要的建设成果，也作为博导文集这一良好举措的历史延续，更为进一步推进国家级重点学科建设，我们继续推出中南财经政法大学财政学博士点第二套导师文集。

与第一套文集相比，本套文集有以下新的特点：（1）作者结构发生了较大变化。一方面，学科点博导数量由8位（其中有三位还是相近学科的）增加到现在的10位，而且年龄结构、学历结构更为优化。另一方面，经过专业整合，与以前相比，我们现在的专业相对更为集中，方向更为清晰。（2）内容紧扣时代主题。过去的七年，是中国改革开放步伐较大，社会、政治、经济、外交等各方面发展较快的七年。特别是随着“三个代表”理论和“科学

发展观”、建设“和谐社会”等理念的相继提出以及 2001 年加入 WTO 和近年来我国国际影响力的不断提高，中国的发展呈现出了前所未有的大好局面。然而，在我国经济社会发展取得显著成就的同时，也存在较多亟需解决的问题。丛书的各位作者，始终以财税体制改革和完善为己任，努力使自己站在改革的最前沿，密切关注国民经济发展每个阶段的热点、重点、难点问题（如财政领域的五大改革等），以认真负责的态度，既注重财政经济基础理论的研究，又重视实地考察与调研，经过不断发展与创新，形成了大量新的学术成果。（3）进一步凝炼了本学科点自身的学科特色和学术特色。文集作者分别从财政基础理论与政策研究、税收理论与实务研究、地方财政研究、财政史研究等本学科的传统优势出发，经过深入挖掘，各自形成了自己的风格。而本套文集作为一个整体，又是一个完整的理论体系，进一步凸显了自身的研究特色。

中国的经济在不断发展，各项改革也在继续推进，因此学科建设也应不断跟进。随着经济全球化、科学发展观和和谐社会建设的进一步展开，各种新情况、新问题会不断涌现，需要进一步探索，财政学的研究自然也要顺应这种潮流。今后，我们的研究应有更大的视野、更高的起点：一方面，紧扣中国的国情，了解中国的实际，解决中国的问题；另一方面，走向世界，充分借鉴与吸收国外最新的理论研究成果，使我们的研究范式、研究方法与国际接轨。

就财政学而言，在今后的教学研究上，我们会努力从以下三个方面去创新：（1）从财政理论研究的角度上创新。范仲淹在《岳阳楼记》中有一句名言，即“居庙堂之高，则忧其民，处江湖之远，则忧其君”。长期以来，我们对财政学的研究实际上一直是站在国家和政府的角度，因而称财政为“国家财政”或“政府财政”，这就是典型的“庙堂财政学”；今后，我们将尝试更多地站在“老百姓”的角度（即所谓“纳税人”或者“选民”的角度），用一种相反的逻辑来研究财政学，创建“纳税人财政学”，或称“江湖财政学”。通过两种角度的研究与比较，更深刻更全面地揭示财政学的本来面目。（2）从财政理论研究的深度上创新。今后我们将更好地做到跳出“财政”看“财政”。财政学，就其本身的特点而言，是一门典型的交叉学科，如果没有多学科的支撑，其理论研究的深化是很困难的。因此，充分发挥本学科点在财政史方面研究的优势，通过对财政学作历史的纵深了解，来找寻财政发展的客观规律及其与经济社会变迁的联系，以进一步拓展财政研究的深度，不断从理论上挖掘，夯实理论基础，构造真正的基础理论。此外，我们还要全面深刻地探寻财政学与政治学、法学、社会学、管理学、哲学、伦理学、数学、心理学等学科的内在联系，在多学科知识的交叉与碰撞中探求财政学的

真谛,丰富财政学的内容。(3)从财政理论研究的广度上创新。我们会继续走出国门,加强与已建立关系的国外诸大学之间的交流,并进一步拓宽交流的国家与地区。我们不但要吸收发达国家的理论成果,还要借鉴欠发达国家、发展中国家,甚至落后国家的成功做法。与此同时,拓展国内校际和学校与科研院所之间的学术交流。通过空间的横向拓展,通过对世界最新的财政经济理论与实务的跟进,使财政学的研究获得更新、更大的发展。

实际上,任何学问的研究都取决于对时间维、空间维和人类思维这三个维度的把握。就时间维来说,上下几千年的历史演进,有着丰富的史料供我们研究与参考。通过对人类历史的研究,对社会发展轨迹的探寻,我们会思考很多的问题,学到很多的知识,激发很多的灵感。对于空间维,世界上有两百多个国家和两千多个民族,几乎每个民族又都有自己的语言与文明,这也对我们获得资料提供了丰富的素材和广阔的空间。然而在这三个维度中,人类的思维对学问的研究起着最为关键的作用。这是因为,时间维代表着历史,就目前来看,我们不太可能去亲历过去,我们使用的信息主要是依靠间接的史料及对文物的研究获得的,因此我们完全可以对这些信息的可靠性产生质疑。同理,空间维代表着整个世界,由于我们的经历是有限的,我们对世界的了解大部分同样是间接的,因此我们同样可以质疑其可靠性。这就要求我们:一方面,“行万里路”,尽可能地去经历和了解真实的世界,另一方面,“读万卷书”,最大可能地获取各种间接知识。但要超越已有的理论与实践,最终还得通过自己对“时间信息”与“空间信息”的鉴别、判断与思考,经过加工与整理,形成自己的思想与成果,即我们所说的“学问”。

我国经济社会在高速发展,我们的研究也应不断跟进,不但要跟上时代的潮流,还应该有一定的前瞻性与预见性。今天将我们七年来的研究成果付梓,既是对七年来研究工作的一个交代,也是通过抛出一己之见而求教于各位同仁,更是为了给自己施加压力,以鞭策自己在未来的岁月里更好地去探求财政学的奥秘。由于作者的理论功底、知识结构、研究方法、价值判断等诸方面的原因,文集中的缺点和错误在所难免,恳请各位读者不吝批评指正。

是为序。

2006年10月于汤逊湖畔

目 录

第一部分 财政理论和政策

1. 政府预算决策优化的路径 (1)
2. 国家预算委托代理关系的理论分析 (7)
3. “政府式”委托代理理论模型的构建 (11)
4. 社会组织治理的一般理论模型——以委托代理理论或公司治理
为切入点进行的整合性分析 (16)
5. 完善委托代理理论，构建政府治理的模型 (23)
6. 政府预算收支平衡原则的辩证法 (34)
7. 政府预算原则的理论分析——收支平衡与否和收支孰决原则及
其组合 (40)
8. 浅议量入为出的预算原则 (47)
9. 我国财政宏观调控政策及其转型取向——兼论以农村教育为重
点的财政调控 (53)
10. 教育的财经功效及其运作机理分析——兼论当前转型期我国
财政宏观调控政策的选择 (60)
11. 农村剩余劳动力根本性转移取决于教育 (66)
12. 大力发展农村教育是公共财政的应有之义 (81)
13. 现代高考招生制度对农村社会的影响效应及其对策——以科
举制、近代新学与现代高考制为历史视角的关联分析 (86)

第二部分 政府预算制度、体制和管理机制

14. 部门预算编制与管理改革的趋向 (96)
15. 部门预算和复式预算的共融性分析 (102)
16. 重构我国政府预算制度的基本取向 (107)
17. 论中国政府采购的政策功能及其实施途径 (112)
18. 我国分税一返还制的投资驱动效应及对策 (124)

- 19. 我国政府间财政转移制度的内在缺陷及其完善 (136)
- 20. 我国民族地区财政发展的转移支付制度分析 (149)
- 21. 论我国政府间转移支付制度的立法建设 (166)
- 22. 以国库管理改革为中心, 推进基层政府预算制度的再创新
..... (176)
- 23. 我国政府收支新分类的特点 (184)
- 24. 浅谈预算管理基础工作的完善 (189)
- 25. 我国政府预算工作程序的改革 (193)

第三部分 政府和非盈利组织的财务会计

- 26. 事业单位界定标准的探讨 (198)
- 27. 树立成本核算观念 优化行政事业单位会计制度 (203)
- 28. 履行预算会计职能 提高预算资金使用效益 (209)
- 29. 我国事业单位财务管理改革的取向 (211)
- 30. 完善《行政单位会计制度》的三点建议 (215)
- 31. 公费医疗费应纳入单位收支实行统一核算 (219)
- 32. 试论基金会计在事业单位价值管理中的可行性 (223)
- 33. 对事业单位固定资产核算的改进意见 (228)
- 34. 我国现行记账方法研究 (232)



第一部分

财政理论和政策

1. 政府预算决策优化的路径

长期以来，我国总是把国家当作人格化的实体，缺乏从民众需求集合的角度研究国家需求，政府预算决策及其效率也缺乏衡量的基准。本文试图打破我国传统的教义，从重新认识政府预算决策的本质内涵出发，来寻求预算决策优化的路径。

一、政府预算决策的对象是对公共偏好的选择

（一）预算决策是对公共偏好的选择

公共偏好是人们对公共商品的共同偏好，具有社会公共性。公共性消费需要本身就是非常复杂的社会关系，决策过程是消费者、决策者以及与决策有关的力量共同决定的，没有哪一个消费者能够独自对社会偏好的形成产生决定性的影响。由消费者偏好的集合导出的社会偏好针对的不是单个人的偏好，在政治结果中不能直接观察到私人或个人化的偏好。这是一种社会意识形态和社会实践，而不是个人的意识形态、个人的实践过程。

政府预算决策需要对分散于基层集团、个人中的公共偏好进行选择，以实现公众的委托目标。公共偏好所对应的服务用于满足所有人的等量消费，排除原理失效，人们不会自发付费的“搭便车”行为使市场价格机制失灵，公共偏好需要集体决定，分散于个人间所形成的公共偏好就需要委托给超越

于个人之上的国家，并通过政府予以归集，所对应的商品由预算提供资金，政府预算决策就是要达到社会公认的公共商品供求的均衡。

（二）公共偏好以个人为评价基础

公共偏好是在个人偏好范畴下形成的，也是实现个人偏好的社会前提条件，公共偏好应该能够还原于个人偏好，私人偏好里具有的某种共性在私人经济或民间部门中难以满足，而作为公共偏好依靠国家得到满足。

合理选择的公共偏好应实现国民的整体利益，任何偏好的共同基础都是人的需求，一切偏好都根源于个人，由个人感觉，对偏好的评价在整体上都应以相对的个人主义评价为前提，集团、社会和国家都是无感觉的非生命体，效用不由超脱于人之外的神秘实体感受，必须通过个人对边际效用的判断，只有个人才能够准确地知晓自己的满足程度和效用序列。

公共偏好由个人评价，但终究不是私人偏好自身，它是超越于私人偏好之上的不同偏好，公共偏好由国家进行归集，使公共偏好演变为源于个人偏好的国家偏好，国家偏好能否与公共偏好一致涉及国家的政体、以及参与其中的个人或集团偏好的协调程度。

虽然在经济人的假设条件下，以个人的成本收益计算为基础，追求自身效用最大化，自私者可能只顾自己的消费享受，但效用又相互依存，社会的人并不是孤立生活，而是与其他人联系，偏好会相互影响，社会情趣与文化价值也会影响个人偏好，反过来又为个人偏好所决定。因此，偏好由个人感受并不否认社会相互影响的存在，并不排除利他主义。效用内涵经历了由使用价值向价值，由经济利益向社会价值、人的自由权利，由利己向利他的扩展的过程。

二、政府预算决策采取政治程序实现

（一）私人偏好采用市场机制决策

市场决策就是私人偏好的选择，私人偏好是实现生存和自治权等基本目标的个别偏好。市场机制是通过个别生产者与消费者之间的自愿契约安排社会的生产和交换。个人偏好通过市场价格机制以“货币”投票表达，货币投票能力取决于要素禀赋决定的收入水平，不同人的投票权大小不一样，决策上人们之间具有不平等性。私人偏好具有分散性，偏好体系缺乏完整和内在一致性，市场就成为私人分散决策的有效制度：

1. 市场机制对私人偏好的显示具有有效性。消费者必须通过市场出价

向生产者透露偏好，消费者的市场购买行为是取得自身利益的必要条件，私人偏好的内部矛盾以消费者通过市场显示偏好为条件，生产投资者则根据市场信息，必须生产出售市场所需要的产品，以最低成本生产以获取最大利润，市场具有诱使人们表达个人偏好的功能。

2. 市场机制对私人偏好的满足具有有效性。市场决策只取决于个人自己的偏好，自我决定，买卖自愿使每个人都在给定的客观条件下取得自己满意的结果，市场商品通过价格结构机制满足人类偏好，市场的“排斥原则”和竞争所形成的利益内在化成为满足消费者偏好的保证，私人商品各有市场价格，每个消费者按个人偏好购买不同种类与数量的私人商品即可实现私人偏好。

3. 市场机制对私人资源的利用具有有效性。私人偏好的满足以私人部门供给为宜，市场私人决策的付出与获得是一个统一过程，具有对称性，商品供应者在价款付清时才使得商品易手，要多得到产品或服务就必须多付钱，在既定价格条件下，少付多得是违规的。因此，独立的私人决策通过市场协调可促进市场资源配置的效率，谋得私人商品、资源的有效利用。

（二）公共偏好采取政治行政程序决策

消费者不直接参与公共偏好的具体决策，一个国家的全体公民无论如何是不可能在同一时间、同一地点平等地表达自己的偏好的，选民参与集体选择的过程主要是行使他们的权力来选择直接决策者，并寄希望于这些人来完成公共商品供给方面的决策。政治决策间接地由单个的公民们做出，决策的间接性主要体现在代议制民主制度中，间接民主制可采取代表制和授权政府决策制，但决策机关同选民分离可能使选民的监督权得不到保证，决策可能偏离选民意愿，需要一个可以胜任的公共权力，议会制和我国的人民代表大会制都是间接民主制形式。

1. 政治决策采取举手投票。

政治决策是全体投票成员每人一票，有同等的投票权，通过投票共同决定有关的集体事务。投票规则是把个人偏好集成集体决定，从任何可行的不同方案的集合中选择一个社会优选行动的规则。

一致同意规则要求议案经每个投票者同意才能获得通过。理论上，既然所有的人都从公共产品中收益并共同承担成本，提供公共产品的预算决策也应让所有人参与表决，应该允许“一人一票”的直接民主决策来确定投票者自己满意的预算议案，将自己效用评价与其需付的成本进行比较权衡，每一位当事人都会慎重比较该议案可能带给自己的成本与获利，否定与己不利而赞成与己有利的议案，一致同意的议案可照顾每一个当事人的利益，不使任何人受损而使至少一人受益，达到帕累托效率状态。

多数规则要求议案经多数投票者同意就能获得通过，是一种可节省决策成本而成为被大量运用的主要决策方式。由于公众偏好的多样性，民众心理的复杂性，不可能在任何事情上都能达成完全一致的意见，选民的个人偏好转化为公共偏好的过程，实际上要经过多次反复、协调、协商、甚至妥协，最终才能达成一个大致趋向一致的意见和偏好集。多数票规则虽没有反映全体成员的意见，但符合政府预算决策的特点。

2. 举手投票结果受投票策略的影响。

理想境界要求投票结果必须是非任意的、必须应能表达选举人的偏好、不应受到任何策略行为的干扰，但现实不可能实现。

如果不采用投票策略，一致同意规则可采用预算规模渐进决策程序取得稳定结果，满足低位投票者。

多数票决策结果会出现反映中位选民偏好的稳定、均衡的结果，多数原则无法反映偏好强度。

如果投票受议案表决顺序、投票交易和歪曲投票等策略的影响，则可得受操纵的武断结果。如果采取议题成对地被付诸表决的顺序等策略，对项目安排的投票顺序不同，投票结果也不一样，投票顺序的决定者实际上就是方案的决胜者。游说、互投赞成票进行投票交易等互惠策略是公共部门存在的类似于交换或交易的东西，可导致决策结果的改善，有助于选择强度，也会促成不正当的结果发生。如果投票人知道按真实偏好投票会出现最不利于自己的坏结果，并且知道别人的偏好时，就会采取隐瞒、歪曲自己偏好的不诚实投票，以避免最坏结果的出现；现实中还会出现选民相互协商，共同损害第三方利益的投票等，可见，多数决策结果受投票策略的影响，决策结果取决于政治技巧。

策略的应用因选举原则而异，相对而言，较不易受操纵的多数选举原则更能刺激人们展现其真实偏好。虽然多数规则忽视少数人利益而不能达到帕累托最优，因为它在不会导致每一个人的境况变得更糟的同时却能导致少数人的境况更糟，但如果某些人受益较多、而其他人受损或受益较少就必须接受帕累托强制“改善”；多数票原则下，个人偏好模式的最高点集中的越紧密，其结果就越接近于一致表决通过，而使少数人吃亏的不利方面就会越少，这说明要使民主制发挥作用，需要偏好具有一定程度的同质性。

（三）政府预算的政治行政决策程序具有强制性

1. 偏好表达的强制性。

政府决策是一种公共产品，个人偏好的表露对决策结果的影响往往很小，个人不论参加投票与否都享受同样的公共商品消费，参加投票需花费时

间和精力，人们缺乏足够的激励去显示真实的偏好，需要设计公众积极参与表达偏好的机制；但个人只有投那种使结果接近自己意愿的方案的票才对他们更有利，如果不参加投票表达其偏好就不能获得所期望的公共商品，预算决定的这种强制性质也促使偏好得以显现。

2. 投票规则的强制。

由于公共偏好分散于个人，由个人感受，需要以集体的方式予以归集，归集需要制定某种游戏规则，通常选择少数服从多数的规则，形成多数对少数的强制性，甚至可能因投票策略造成少数人对多数人的隐性强制。

3. 政策意志的强制。

政治决策将归集的公共需要转换为国家意志，在政治决策中公共偏好与当权者意志可能存在矛盾的选择，决策时应力求两者一致。政府预算决策一方面是将社会全体成员共同的个人偏好归集为集体偏好的问题，同时又是研究个别成员的偏好与政府做出的公共选择之间的关系。

4. 决策结果的强制性。

公共偏好归根到底由集团各个成员的消费者选择所决定。政府预算决策是将众多不同偏好综合为统一的公共偏好来进行共同的决策，决策一旦形成就具有强制性，个人必须服从，而决策结果不可能符合所有人的偏好，难免牺牲一部分人的利益去满足另一部分人的利益。即使如此，决策结果也具有强制有效性，需要强制执行。

政治决策的强制性不同于将国家视为全智全能的生命机体的拟人化思路，也并不意味着决策如同“指令性计划”的强制性，这种强制性不应该是忽视公众意愿的机械性强制，但现实中往往与此相反。

三、优化政府预算决策的路径

（一）以民主改进政治决策程序

公共商品的供求决定通过政治决策程序形成，效率决策必须符合消费者的需求偏好和预算限制。一方面可让广大民众直接参与决策过程，充分显示民众的要求和愿望，每个选民能够充分表达自己的偏好，愿意作收益与成本的比较而支付税价，形成对公共商品的需求；另一方面，可促使政府按投入产出的最高水平来供应公共商品。

1. 增加公众表达意愿、参与社会选择的机会。

决策者对民众的要求和愿望越了解，决策就越符合大多数公众的利益，

我国的民主集中制符合我国政治制度的实质及公共决策特点，但政府官员多可能导致预算支出的过快增长，这就需要人大代表范围由“官”部分地扩大到“民”，可考虑在代表形成的机制上适当引入竞争，并使执政与利益脱钩；要扩大公众对决策的参与力度，建立公众意见征集、及时处理和吸纳制度等，增加人民参政议政的机会。

2. 提高政府预算决策的透明度。

市场主体的决策意图通过价格和交换就可充分表现出来，政府预算政治决策程序要实现“白箱化”，政治决策的公共性要求决策“思维过程”明晰化，即通过法律程序公之于众，包括政府公开决策信息，减少政府的信息垄断，公开政务和财务，使政治家、官僚和公共商品的消费者都有意愿充分表达和交流的机会，建立公众听政制和质询制，防止扭曲多数消费者的偏好而影响消费者主权的实现。

（二）以市场化方式予以弥补政治缺陷

市场货币投票决策的测量手续和尺度简化而统一，而政府决策规则是少数服从多数的举手投票，决策衡量较困难。政治决策需要寻找公私两部门配置的均衡点来实现公众的期望，资源供求的矛盾使人们要求政府谋求最大社会福利，又不愿承担过多的税收负担，从而使得政府可支配的资金客观存在预算上限，政府必须对一切计划项目细致审查、分析和论证，按重要性排队决定取舍，运用计划规划预算、零基预算等方法选择效率方案，将国家需求从神圣的殿堂请回喧嚣的人间，运用“市民社会”的商品经济交换法则对需求进行成本收益分析，以经济的效率决策补充政治决策，实行市场模拟法进行管理，提高决策的科学化程序，最终实现政治决策和市场决策方式的统一，否则政治权威必定破坏市场的效率要求。

（三）明确权力边界，建立制衡机制

一方面，要制定决策标准，减少机动决策权。通过细化立法和预算，推进具有完整性和细化特征的部门预算，明确决策责任以及失职的鉴定办法和处罚规则，健全对机动决策权目标和程序的控制方法，以及对机动决策实绩考核的办法，防范滥用职权。另一方面，建立制衡机制，避免权力过分集中，其措施包括建立资金使用权、支付权、审核权相互分离的财政集中支付制度和政府采购制度，将财政的监管职能从分配领域延伸到资金使用领域，强化财政对预算支出的全程监管作用，减少“黑箱化”操作。

2. 国家预算委托代理关系的理论分析

一、政府预算委托代理关系的特征及其效应分析

委托代理理论原本是用来研究企业经济行为的理论工具，通过这一理论工具来说明现代企业制度的所有权和经营权分离的特征，寻求公司治理的合理结构，其结论是：由建立激励和约束机制、由经理人员获得剩余收益来降低代理成本，此后该结论进一步发展到对代理人的选择。政府预算在组织结构上也体现为一系列的委托代理关系，政府预算实际是国民、政府和政府机构之间就政府活动的范围和方向所形成的委托代理关系，国民和国家间之所以存在委托代理的交易关系是因为由国家从事公共事务所耗费的资源相对而言比其他组织少，可将社会生产可能性边界予以拓宽，交易对选民很合算，选民与政府之间的互利贸易便有了基础。这种契约式的交换关系所引起的收入可以某种形式在选民和国家间分配，要求政府预算决策符合民意，并对收取的税收与政府提供的公共商品进行成本收益对比，使税收成为公民对国家提供服务的回报。

政府预算委托代理关系所表现出来的特征以及形成的有关结论与企业有所不同，具体归纳如下：

（一）委托代理链条长、具有多层级性，削弱了委托人的行为能力

政府预算契约通过政府预算的有机组织体系来实现，政府预算体系是由多种类多层次的委托代理关系组成，社会公众将社会公共事务委托给国家来办理，将公共权力授予国家，政府预算的初始委托人是社会公众，委托人多元化、分散化会造成监控成本高、难度大。国家提供服务和征税需要依靠大量的代理人，国家又将一切事务活动委托给政府及其不同的职能机构具体执行，由此出现委托代理的类型和级次。

在委托代理类型上，我国经济运行系统中存在四种代理系统，繁衍出两个制度分支：党的监督和管理机构代理人（党选拔各层管理者）、以及军队

和警察代理人。在委托代理层次上,存在上级对下级、政府对政府职能机构、上级机构对下级机构、各机构和机构工作人员之间的多层委托代理关系。政府预算等级体系是和政府的管理结构相重叠的,我国实行一级政府一级预算,设立中央、省、市、县、乡五级预算,归结为中央政府预算和地方政府预算,各级政府预算由部门预算汇总而成,部门预算以主管预算单位为主体,并由本部门系统内的基层预算单位和二级预算单位逐级层层汇总而成。

代理人的目标函数并不总是和委托人相一致,代理人有可能滥用职权、以权谋私,产生各种舞弊行为。政府预算委托代理的层次越多,代理链越长,起始委托人——社会公众的行为能力就越弱,监督成本也受委托代理链条长短的影响。为了节省交易费用、提高监控力度,需要减少委托代理链。委托人通过直接监督代理人,可收集更多信息,进行代理成本最小的安排。考虑到信息交流问题和组织成本的约束,当共同体很大时,进行监督就需要一种等级结构的代表制。

我国是个单一制国家,有多个政府层级和大量的用款单位和具体的用款项目,长期以来一直实行的资金切块、总量控制,财政支出资金层层下拨、由单位分散付款的方式,使下拨层次与环节多,资金汇划渠道不畅,速度慢,预算资金到位时间长,当年到位率低,跨年度结转资金规模很大,严重影响了预算单位的正常支用和财政资金的使用效益,影响了政府的施政绩效,也削弱与延缓了国内需求及其对经济的拉动作用,使各部门的财政资金使用和支付过程脱离财政监督,随意支付、机构的银行开户过多、过滥,违纪、截留挪用的行为频频发生,对查出的问题缺少处罚手段,无法用预算约束和控制公共支出,需要寻求解决问题的根本性对策。

(二) 委托代理采取授权、而非产权方式,降低了激励的动力

现代社会经济中的委托代理关系,其财产的前提条件是既定的,而政府预算形成的国有资产属于全体人民,政府预算委托代理关系的典型特征是两大等级体系:一是由下至上从初始委托人到中央委员会的授权链;二是由上往下从中央委员会到机构内部成员,即最终代理人的授权链,这种“双向”和“授权式”委托代理关系下,没有具体的所有者和委托主体,只能是所有者代表制,失去激励的内在动力,相互矛盾的双重目标容易使监督机制演变成“合谋”机制,联合算计国家和公众。

根据博弈理论的基本原理,将监督和激励机制结合可促使个人最优行为,也能实现团队最优,激励可以打破团队的“平衡预算产出”或享有剩余所有权,使“团体激励”起作用,通过纳什均衡就可实现帕累托最优。但政

府预算运行的公共部门具有非营利性,增加了对公共机关的代理人业绩考核的难度,同时,也使得构建激励所要求的剩余收益这一手段难以直接物质化,官员的晋级、提升虽然会在一定程度上体现激励的作用,但这种“厚积而薄发”的激励往往因为需要漫长的努力形成积累,从而使得政府预算代理者对激励的敏感性减弱,削弱了激励机制的功效,使职能机构追求预算极大化有可能成为现实。

当然在政府机关建立竞聘竞岗制度,也是一种引入市场的竞争机制,同时将激励和约束结合的制度安排,但笔者认为,在政府预算的委托代理关系中,促使代理人最大化实现委托人目标的措施应该是在激励的同时,更加强调约束。

(三) 政府预算委托代理契约的漏洞大,加大了代理和监督成本

政府预算规定政府有关权责关系、政府职能范围和政策方向等方面的契约。由于未来不确定性、信息不对称及交易成本过高,加上政府预算契约涵盖的范围广,涉及的时间长,至少是一年以上的长期契约,不能准确说明每种可能的情形下应做出怎样的预算决策和怎样执行预算,使得预算决策者和执行者都有可能因追求个人利益目标而损害公众目标。

政府预算的监控成本一般来自对各种职能部门配置资源的成本和对职能部门“契约”关系的成本两方面。不同的职能部门都有特殊的职业道德和公共劳务的标准,并且都与公共劳务的计划制订和提供有关,有效的资源配置就要对每个职能部门分门别类的需求进行测定和对劳务供给进行调查,这需要较高的交易费用,为了节约交易费用,通常采用定员定额的简便办法,这就可能导致偏离配置效率,扩大预算规模。

职能部门要严格按照契约办事,一方面受到机动权的限制,另一方面还受到技术上的限制,从而难以精确地考核公共部门和人员的职责和实绩,导致X无效率的存在。

上述分析表明,公共部门和政府预算的委托代理中,代理人偏离委托人目标的风险比企业和市场契约的委托代理风险大。

二、实行委托人目标的制度保证是健全简捷、有效的控管和约束机制

(一) 实行财政集中支付,改革政府资金的运行和管理方式

集中支付制度是将政府所有的财政性资金都集中在财政部门国库或指定