

政府预算契约论

——一种委托—代理理论的研究视角

On Government Budget Contract

——A Perspective of Principal-Agent Theory

程 瑜 著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 王 娟

责任校对：王苗苗

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目（CIP）数据

政府预算契约论：一种委托—代理理论的研究视角/
程瑜著. —北京：经济科学出版社，2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7433 - 6

I. 政… II. 程… III. 国家预算 - 研究 - 中国
IV. F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2008）第 117366 号

政府预算契约论

——一种委托—代理理论的研究视角

程 瑜 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

印刷厂印刷

装订厂装订

850 × 1168 32 开 11 印张 260000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7433 - 6/F · 6684 定价：18.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

序

现代市场经济是由市场机制与政府机制、公共部门与私人部门相互交织在一起所构成的混合经济。市场机制是一只“看不见的手”，它是通过价格机制和供求机制来分散配置和使用社会经济资源，主要是私人部门资源，生产和交换各种私人商品，获取私人收益并满足私人需要的一种自愿私利机制；政府机制则是一只“看得见的手”，它是通过现代民主政治程序和政府预算集中配置和使用社会公共资源，生产或提供各种公共商品以及公平收入分配和促进经济稳定等，来实现公共利益、满足公共需要的一种强制公利机制。

在现代民主政治制度安排下，政府管理社会公共事务、配置公共资源需要借助于预算工具；而社会公众表达公共需求意愿、参与民主政治活动等，也需要借助于预算渠道。从本质上看，政府配置使用的是纳税人的钱，生产或提供的也是供纳税人集体消费或使用的公共商品或公共服务。这暗含着一种“社会契约关系”——纳税人与政府之间的“委托—代理”契约关系。

程瑜博士的《政府预算契约论——一种委托—代理理论的研究视角》，从现代契约理论这一崭新的视角切入，将政府预算看做一本以公法为基础、配置社会公众让渡的经济资源，并向其提供“一揽子”公共商品或公共服务的综合性契约。在此基础上，又以政府部门为界，把政府预算中存在的层层委托—代理契

约关系，分成外部和内部两个层面，分别对其进行系统的研究。在外部的委托—代理链条上，选取了公众与立法机构、立法机构与政府部门之间、政府部门与消费者及供应商这几个重要环节，分别研究了各自的效率预算契约机制设计问题；在内部的委托—代理链条上，选取了上级政府与下级政府、政府部门与支出部门、政府部门与政府官员等环节，分别研究了各自的效率预算契约机制设计问题。在对两个层面、六个委托—代理契约关系分别研究的基础上，从契约经济学角度，探讨了中国的政府预算理论与制度创新问题。在上述研究中，紧紧围绕如何有效解决政府预算委托—代理契约中的权力配置、监督约束、分权、激励以及信息等问题，探讨有效控制政府预算中的机会主义行为的制度安排。

程瑜博士构建的这一崭新的政府预算理论与制度设计框架，对开阔政府预算研究视野、丰富政府预算理论与制度设计内容以及分析研究技术方法等，无疑具有重要意义。中国正在致力于构建和谐 society，秉承以人为本、执政为民的公共治理理念。程瑜博士的这一研究成果，对推进中国公共财政预算理论建设和制度建设，也具有现实意义。当然，正是由于尝试从契约经济学视角搭建分析研究框架，所以研究工作的难度极大，在实证上所需资料的收集和利用也存在一定限制。因此，作者所提出的某些创新性观点，还需要接受实践的检验，这是理所当然的。我相信，广大读者将是该专著的权威评判者。

卢洪友

二零零八年六月

于武汉大学珞珈山

目 录

中文摘要	1
Abstract	1

第一部分 导 论

第 1 章 引言	3
1.1 研究对象与理论背景	3
1.2 学术价值与实践意义	6
1.3 国内外研究现状	7
1.4 基本假设与研究方法	16
1.5 研究框架与内容结构安排	22
第 2 章 现代契约理论与政府预算契约命题	26
2.1 现代契约理论概说	26
2.2 契约实施的制度基础	38
2.3 非对称信息与委托—代理理论	44
2.4 政府预算的契约命题	52
第 3 章 政府预算的契约结构	58
3.1 政府预算的参与要素	58

3.2	政府预算的契约性质	66
3.3	政府预算中的多层委托—代理契约关系	76

第二部分 外部委托—代理关系及政府 预算契约机制设计

第4章	公众与立法机构的预算契约机制设计	91
4.1	公众对政治行动的需求	91
4.2	利益集团对政治行动的需求	95
4.3	立法者对政治行动的供给	98
4.4	三方博弈模型的构建与分析	100
4.5	公众对立法机构的预算契约机制设计	106
第5章	立法机构与政府部门的预算契约机制设计	117
5.1	铁三角理论或次级政府	117
5.2	尼斯坎南的预算最大化理论	118
5.3	国会优势论	122
5.4	立法机构与政府部门间的博弈模型	123
5.5	公众与政府间的博弈模型	128
5.6	立法机构对政府部门的预算契约机制设计	132
第6章	政府部门与消费者及供应商的预算契约 机制设计	145
6.1	政府部门作为公共服务的提供者与消费者间的 契约关系	145
6.2	政府部门作为采购主体与供应商间的 契约关系	152

第三部分 内部委托—代理关系及政府 预算契约机制设计

第7章	上级政府与下级政府的预算契约机制设计	169
7.1	中央政府与地方政府间的委托—代理契约关系 ...	169
7.2	地方政府争夺中央政府转移支付的博弈模型	174
7.3	中央政府采取对策的博弈分析	176
7.4	中央政府与地方政府间的预算契约机制设计	180
第8章	政府部门与支出部门的预算契约机制设计	187
8.1	政府部门与支出部门的阶段扩展式预算博弈	187
8.2	支出部门之间围绕预算最大化的竞争与寻租	197
8.3	政府部门对支出部门的监督与契约机制设计	210
第9章	政府部门与政府官员的预算契约机制设计	225
9.1	政府效率与政府组织治理结构	225
9.2	政府部门与政府官员间的契约	228
9.3	上下级决策者之间的契约关系	239
9.4	政府部门对政府官员的预算契约机制设计	240

第四部分 结 语

第10章	中国政府预算理论与制度创新	245
10.1	中国政府预算制度变迁	245
10.2	中国现行政府预算的制度性缺陷	253
10.3	现代契约理论对中国政府预算理论创新的 启示	268

10.4 中国政府预算制度创新路径	282
参考文献	308
后记（I）——片片枫叶情	319
后记（II）——梦回武大	326

中文摘要

在现代社会经济交往中，契约作为市场交易的承载者，具有维护交易秩序、调整交易关系、稳定交易预期、优化资源配置等功能。契约思想也为公共财政理论研究提供了新的启发和思路。政府预算是在总体资源有限的前提下，基于增进整个社会资源配置使用效率或改善社会公平的目标，对可支配资源的安排、配置与调整。从法律角度看，它可被视为一个以公法为基础的综合性契约或具有法律效力的文件。

本书研究的出发点和归宿点在于，通过引入现代契约理论与分析方法，探讨控制政府预算中机会主义行为的制度安排，研究如何有效解决政府预算中各个层级的委托—代理关系及其契约机制设计问题，寻求政府预算有效活动的制度路径，创新中国的政府预算理论与制度，提高政府预算配置决策水平和公共资源使用效率，并以此为目标来构建研究体系和分析框架。

全书分为四个部分，共 10 章。第一部分为导论，包括引言和对现代契约理论的综述。主要阐述契约实施的制度基础以及非对称信息、委托—代理理论等，为此后的分析研究提供理论支持，并将政府预算置入非对称信息理论与现代契约理论之中，凝练出政府预算契约所要研究解决的几个基本命题。第二部分和第三部分则以政府部门为界，分别分析研究了外部和内部各自的委托—代理关系及其政府预算契约机制设计问题。第四部分为结语，通过现代契约理论的启示，研究中国政府预算理论与制度创新的路径。第一部分可视为第二部分和第三部分的理论基础，而

第二部分和第三部分是对政府预算契约架构的具体分析研究，第四部分落脚在中国政府预算理论及制度创新问题上，也是对全书的总结。

本书主要观点如下：

1. 政府预算是一本以公法为基础、配置社会公众让渡的经济资源，并向其提供“一揽子”公共商品或公共服务的综合性契约。根据现代契约理论的观点，法制是社会公众就国家或政府存在的目的、政府权力的来源、公众权利的保护等一系列问题进行讨价还价和协商而签订的一种政治契约。人们之所以选择进入这种契约，是因为由国家或政府来从事公共事务管理所耗费的资源，相对而言比其他组织少，政府在保护公民权利、满足社会共同需要等方面具有规模经济的效果，可以实现某种程度的帕累托改进。通过这种契约，在公众和政府之间就建立起了权利和义务的对等关系。公众以牺牲纳税为经济代价将公共权力让渡给政府，委托权力机关配置和使用这部分经济资源，政府通过对公众私有财产的“必要侵犯”筹集资金，为公众提供公共商品和服务，公众从其集体消费中获得收益。政府预算通过公共选择程序对公共偏好和公共利益进行发现和选择。双方虽然不像市场交换过程那样以具体的协议条款等签署契约，但政府实际上是在代理公众进行预算选择，随着议会（人大）审议、批准程序的结束，政府和社会公众之间的预算契约安排也随之形成。

2. 政府预算制度的理论创新应以政府部门为界，从外部和内部两个层面入手。从外部看，政府预算主要存在三种委托—代理契约关系：公众与立法机构、立法机构与政府部门、政府部门与消费者及其供应商之间的委托—代理契约关系。从内部看，政府预算也存在三种委托—代理契约关系：上级政府与下级政府、政府部门与支出部门、政府部门与政府官员之间的委托—代理契约关系。在各个层级的委托—代理链条中，除了初始委托人公

众、最终代理人消费者和下级预算单位之外，其他预算参与者都有着双重身份，既是委托人的代理人，又是代理人的委托人。在每个层级的委托—代理契约中，都存在因内部信息或外部信息不对称而导致的逆向选择或道德风险行为问题，从而影响政府预算资源配置效率。委托—代理链条越长，对初始委托人的目标偏差越大。

3. 政府预算制度所确定的是各个预算契约参与者进行博弈的基本规则，政府预算博弈的结果即为达成某种均衡。政府预算的目标确立和分解过程即为各个预算契约参与者之间的博弈过程。这种博弈贯穿于政府契约关系的各个层级中，这是由参与各方的制度性身份或地位所决定的。在每一层次预算目标分解中，参与者分别扮演委托人和代理人的角色，委托人与代理人之间目标函数的差异及信息不对称则成为预算博弈的基本动因。在预算目标分解过程中，委托人和代理人双方所掌握的信息是不平衡的，在信息的搜寻和利用过程中，上报和下达预算目标的双方不仅要考虑由于环境所带来的不确定性因素，而且要考虑对方的预期和决策，而预算目标的最终确定则是委托方与代理方讨价还价和利益相互协调的结果，从预算目标的各自提出到最终确定这一过程即表现为预算博弈。预算博弈的结果就是能够达成一种博弈各方都能够接受的某种结果，即达成一种均衡。

4. 信息和激励约束是影响政府预算契约效果的两个最重要因素。在委托—代理理论框架下，政府预算过程被看做一个信息交换过程，这个过程也是委托人与代理人订立契约的过程。作为政府通过编制的预算向纳税人提供有关公共活动的信息，纳税人通过预算了解资金的使用方向与程度，政府通过已审批的预算获得可以使用的财政资金，在这个过程中存在地位与信息的不对称。信息不对称与利益目标差异所引起的委托—代理问题，导致政府预算未能按照设计的理想状态运作，而要想改善这种状况，

就必须在政府预算活动中侧重于委托—代理问题的解决，预算契约机制设计应形成激励相容约束，减少不同利益主体间的利益冲突，实现“双赢”格局。

5. 中国政府预算制度创新的核心问题是能否建立起有效的政府预算契约机制。政府预算制度是预算契约的当事人共同遵守的行为规则，在这一规则下各参与方都会最大限度地实现其自身利益。然而，无论是理论上的推断还是实践中的案例都可以证明，政府预算各个层级的代理人并非完全代表委托人的利益，具有资金使用支配权的政府部门的动机及其行为难以受到预算契约的有效制约，更加难以受到人大乃至公众的直接控制，因而政府部门在财政资金的使用过程中所选择的行为目标及其行为方式，可能有悖于公众的利益目标。中国政府预算的制度性缺陷主要表现为公共受托责任缺乏清晰界定、财政透明度低、信息传导机制不畅、法制约束和监督制度不完善、预算参与者的参与程度偏低。因此，中国政府预算制度创新的核心是建立有效的政府预算契约机制，主要包括有效履行公共受托责任、增强财政透明度、建立财政管理信息体系、完善政府预算契约法制建设和监督机制、健全公众参与和民主理财。

关键词：政府预算 契约 信息 效率

Abstract

Contract, as the carrier of market transaction, bears the functions of maintaining transaction order, adjusting transaction relationship, stabilizing transaction anticipation and optimizing resource allocation, etc. in today's economic transactions. Contract concept also provides new inspiration and clues for public finance theory study. The function of government budget is to enhance social resource allocation & utilization efficiency or improve social equity by arranging, allocating and adjusting disposable resources on the premise of limited overall resources. As seen from the perspective of law, it can be viewed as a comprehensive contract or legally binding document based on the public law.

The article sets out to discuss the system arrangement for controlling opportunism behavior in government budget by introducing modern contract theory and analysis method so as to explore for the way of effectively solving the problem of principal—agent relationship at all levels and its contract mechanism design in government budget, seek for the system route for effective government budget, innovate China's government budget theory and system and improve government's decision-making standard in budget allocation and public resources utilization efficiency, and then establish research system and analysis frame

on the basis of the objective above.

The article consists of four sections and ten chapters. The first section is Introduction, including foreword and overview of modern contract theory, and mainly elaborates on the system foundation of contract implementation as well as asymmetrical information and principal—agent theory, etc., which provides theoretic support for the subsequent analysis & study and finds out several basic problems to be solved in government budget contract by introducing asymmetrical information theory and modern contract theory into government budget. The second and third sections are dedicated to the analysis & study of government's external and internal principal—agent relationship and the problem of government budget contract mechanism design. The fourth section is Conclusion—study and explore for the route of China's government budget theory and system innovation on the basis of the inspiration from modern contract theory. The first section can be regarded as the theoretic foundation of the second and third sections. The second and third sections are the concrete analysis and study of government budget contract structure. The fourth section is the conclusion of the article, referring to the issue of China's government budget theory and system innovation.

Main standpoints of the article are as follows:

1. Government budget is a comprehensive contract based on the public law for allocating economic resources delivered by the public and providing them with total public goods and services. In the light of modern contract theory, legal system is a political contract concluded by the public for bargaining and negotiating on a series of issues with regard to the purpose of state or government existence, source of government power and public right protection, etc. People

choose to enter into the contract because on the one hand state or government administration of public affairs consumes less resource as compared with other organizations and on the other government has the effect of scale economy in terms of citizen right protection and catering to social common needs, etc. and can realize Pareto Improvement to certain extent. Through such contract, an equity relationship of right and obligation is established between the public and government. The public release public right to the government at the cost of paying tax to commission government agencies to allocate and utilize the economic resources. Government finances through “necessary infringement” on the private property of the public to provide the public with public goods and services and in this way the public benefit form collective consumption. Government budget finds out and chooses public preference and interest via public choosing procedure. Though both parties do not sign concrete contract like in the process of market transactions, government actually performs budget option on behalf of the public. Budget contract arrangement between government and the public comes into existence along with the conclusion of legislature (the NPC) deliberation and approval procedure.

2. Theoretic innovation of government budget system should be carried out on both external and internal layers of government agency. As seen from the exterior, government budget mainly has three kinds of principal—agent contract relationship, namely the relationship between the public and legislature, legislature and government agency, government agency and consumer & supplier. As seen from the interior, government budget also has three kinds of principal—agent contract relationship, namely the relationship between superior government and subordinate government, government agency

and expenditure department, government agency and government officials. In the chain of principal—agent at all levels, all budget participants except the initial principal—the public, the ultimate agency—consumer and subordinate budget units have double identity, being both the agency of principal and the principal of agency simultaneously. There exists adverse selection or moral hazard behavior in the principal—agent contract at each level as a result of asymmetry of internal information or external information, which accordingly affects the efficiency of government budget resource allocation. The longer the principal—agent chain is, the larger the deflection from the objective of initial principal will be.

3. What government budget system determines is the basic rule for budget contract participants' implementation of the game. The result of government budget game is to strike certain balance. The establishment and disassembly process of government budget objective is just the process of the game between all budget contract participants. The game can be found at all levels of government contract relationship, which is determined by the status of all participants in the system. In the disassembly of budget objective at each level, participant plays the roles of principal and agency at the same time and the difference of objective function and information asymmetry between principal and agency become the basic cause of budget game. In the process of budget objective disassembly, the information seized by principal and agency is lopsided. In the process of information search and utilization, both parties who report budget objective to the superior and the subordinate need to take not only the uncertainties arising from environment into consideration, but also the anticipation and decision making of the opposite party. However, the

ultimate determination of budget objective is the result of bargaining and interest coordination between principal and agency. Budget game is reflected in the course from budget objective proposition to final determination. The result of budget game is to attain a certain result, namely a kind of balance, accepted by all participants in the game.

4. Information and incentive constraints are two important factors affecting the effect of government budget contract. Within the framework of principal—agent theory, government budget process is regarded as a process of information exchange, which is also the process of contract conclusion between principal and agency. Government provides taxpayers with relevant information of public activities via formulated budget while taxpayer can get to know the employment of capital from the budget. Government acquires the financial capital through approved budget and there exists asymmetry of status and information in this process. Principal—agent problem arising from information asymmetry and interest objective difference leads to the failure in operating government budget in accordance with the designed ideal status. However, to change the situation, principal—agent problem must be solved in government budget activity and incentive compatibility constraints should be formed in budget contract mechanism design to reduce the interest conflict between different interest groups and realize the win-win pattern.

5. The core issue of China's government budget system innovation rests with whether effective government budget contract mechanism can be established. Government budget system is a set of behavior rules to be abided by all parties to the budget contract. All parties will realize their own interest to the largest extent under the rules. However, both theoretic extrapolation and practical case can