# 公共支出过程中的委托代理关系

来源：网络 作者：雨后彩虹 更新时间：2024-12-28

*\" 摘 要：公共支出过程中存在着多层委托代理关系：从组织外部看可以分为，公众—立法机构、立法机构—政府（以财政部门为代表）、财政部门—财政资金使用单位等委托代理关系；从组织内部看可以分为，管理者与被管理者、上级与下级的委托代理关系。由于政府...*

\" 摘 要：公共支出过程中存在着多层委托代理关系：从组织外部看可以分为，公众—立法机构、立法机构—政府（以财政部门为代表）、财政部门—财政资金使用单位等委托代理关系；从组织内部看可以分为，管理者与被管理者、上级与下级的委托代理关系。由于政府领域的特殊性，公共支出中的委托代理关系存在着多重委托人和多任务代理人、不完备的长期契约等特点。本文运用信息经济学中的委托代理理论分析公共支出中的委托代理关系，并结合交易成本经济学的分析方法提出了公共支出过程中委托代理关系的特殊性。

关键词：委托—代理；公共支出过程；长期契约；短期契约

笔者认为，公共支出过程中委托代理关系应区分部门外部和部门内部。从部门外部看存在着这样四层代理关系：公众与权力中心的最高层（一般为立法机构）之间的委托代理关系；立法机构与政府（这里主要是指财政）之间的委托代理关系；财政部门与财政资金使用部门之间的委托代理关系；其实财政权的委托代理过程到此已经终结。并不是财政权的委托和代理，但也是公共支出过程中涉及到的委托代理关系。在第四层中根据政府部门的不同身份有不同的委托代理关系：一是作为公共服务提供者的政府部门与其服务对象（西方新公共管理学家称为顾客）之间的委托代理关系；二是作为政府采购主体的政府部门与供应商之间的委托代理关系；三是作为规制者的政府部门与被规制者之间的委托代理关系等。同时从部门内部看，每一个部门内部又存在着委托代理关系：管理者与被管理者之间的委托代理关系；上级部门与下级部门之间的委托代理关系（例如中央政府与地方政府、某一财政资金使用部门与其派出机构之间的委托代理关系）。在这些委托代理关系中除了初始委托人公众、最终代理人被管理者和顾客等外，其他博弈参与者都有着双重身份，他即是委托人的代理人，又是代理人的委托人。这里需要说明的是，西方委托代理理论的研究主要是从个体的角度出发的，所以即便是前面提到的部门外部的四层委托代理关系，其实质都是各部门的领导代表各部门参加博弈，汪丁丁（1997）就曾这样归纳过Y Barzel的观点：“所谓组织的行为最终可以分析成个人行为的整合。”所以我们在下文的论述中用组织代理人表示公共支出过程中处于代理人身份的组织，用个人代理人表示这些组织代理人内部的具体个人如立法机构内部的议员、官僚机构内部的官僚（政府部门内部的政府官员）等。

一、公共支出过程中的多层委托代理关系首先从部门外部的四层代理关系进行分析。

1 第一层委托代理关系

根据卢梭的看法，公民的主权不可转让，因为主权体现公民的意志，是公意的运用，是具体的生命，因而在这层委托代理关系中，公民委托给政府的只是一种管理权。所以就造成了公民的公共权力的所有权与管理权的分离。但这与股份公司中所有权与管理权\" 的分离（股东与管理者的委托代理关系）不同：第一，公民的政治权力是平等的，政治选举采用一人一票制，个人无论财富多少，投票权都是相同的。立法机构的政治家（一般为议员）也往往并非财富较多者，而是政治资源较多者，是政治事务的积极参与者。公民追求的公共利益最大化，议员追求的是选票最大化和再次当选；而股份公司中股东权力并不相等，是按照拥有的股份数投票的，一股一票，股东与管理者都是追求自身财富最大化。第二，公民的剩余索取权被授予由一个以上的个体组成的共同体（公众）；每个个体享有相同份额的剩余索取权；没有人有权将其剩余索取权有偿转让给他人。而股份公司股东可以按照其股份索取剩余，并可以通过适当方式将其剩余索取权转让给他人，从而获取报酬。

正如我们前面所提及的公众首先将公共权力委托给的代理人并不是一般的政府部门，而是最高权力中心———一般是立法机构。而立法机构在第二层委托代理关系中将充当委托人，进一步将与公共支出相关的部分财政资金处置权和监督权委托给政府。作为代理人的立法机构会不会存在道德风险和逆向选择呢，作为委托人的公众又将如何监督和激励立法机构为其利益服务呢？这些问题是这层委托代理关系中的重点。

2 第二层委托代理关系

公共支出过程中的第二层委托代理关系是指立法机构与政府（这里主要是指财政部门）之间的委托代理关系。

立法机构是委托人而政府（主要指财政部门）是代理人。在这层委托代理中的对象虽然还是财政资金的处置权和监督权，但与第一层委托代理中的有所不同：在第一层中包括所有的财政资金处置权和部分监督权，但在第二层中立法机构并没有把自己所拥有的全部的财政资金处置权和监督权都委托给财政，而是保留了部分的预算审批权和预算监督权；在立法型审计体系中立法机构将财政资金的外部监督权委托给了隶属于自己的审计部门并非是财政部门。（在司法型审计体系和独立型审计体系中，公民将财政的外部监督权委托给了隶属于司法部门的审计法院或独立的国家审计部门。而在立法型审计体系中，财政的外部监督权还是委托给立法机构。）在这层委托代理关系中重点是立法机构到底将多少财政资金的处置权委托给财政部门，换句话说，就是立法机构到底给财政部门多少财政资金的自由裁量权？在既定的规则或自由裁量权下，立法机构又将如何激励和监督财政部门？

3 第三层委托代理关系

在第三层委托代理关系中是财政部门将不同的财政资金使用权委托给了不同的财政资金使用部门；将财政资金的部分内部监督权委托给了独立国库或其他独立的内部监督部门（主要指行政型审计体系下的国家审计部门）。财政部门是委托人，而财政资金使用部门和独立的内部监督部门是代理人。公共部门都是财政资金使用部门，而公共部门又分为政府部门与公共企业，传统的政府部门采用的治理结构是韦伯所倡导的科层制的官僚组织，所以政府部门又称为官僚机构。本文所探讨的财政资金使用部门主要是指官僚机构（财政部门自身也是财政资金的使用部门之一），公共企业不包括在内。但是随着新公共管理理念在各国的影响，很多国家都采用了分散型的公共治理结构，成立了非正式的政府部门，并将国家的有关职能（主要是服务职能）委托给这些机构执行，这些机构被称为“代理机构”等，这些机构同样也是财政资金使用单位。所以这层委托代理关系并非是简单的政府内部关系。另一方面，各个作为财政资金使用单位的政府部门之间、其他政府部门与财政部门之间的关系是模糊的，每一个政府部门都拥有一些凌驾于其他部门之上的权力，而其他部门又拥有对它的影响力，例如消防部门和财政部门，财政部门可以管理消防部门的财政资金使用情况，而消防部门则对财政部门的消防设施有管理权限。这些模糊的关系使得这层委托代理变得复杂。在这层委托代理关系中重点是财政部门该如何有效地监督和评价财政资金使用单位；（财政部门虽然将一部分内部监督权委托给了独立国库或其他独立审计机关，但其还保留了部分内部监督权，由财政部门内部的分支机构执行。）尤其是对其财政资金用途的监督和对结果的评价。

把第二层与第三层合在一起的话（不考虑分散型的公共治理结构），可以理解为立法机构与政府各部门的委托代理关系。从个体的角度来考虑，实际是议员（或称为政治家）与政府官员（或称为官僚）之间的委托代理关系。按照公共管理学的解释，政治家是由选民选出来的，而官僚则是指通过行政程序由上级任命的。官僚的效用函数变量包括可以获得的职位、权限，尤其是随之而来特权及名誉等个人利益[6].政治家追求的同样是这些个人利益，表现出来的可能是选票最大化或再次当选。虽然两者都是追求个人利益最大化，但其还是相互冲突的，政治家为了追求选票而考虑选民或利益集团的利益，而官僚为了自己的利益可能不顾选民或其他利益集团的利益。尼斯堪南（Niskanen，1973）认为官僚的[7]“这些个人因素都可以归结为使预算最大化，因为，官僚效用函数中的许多变量与预算规模直接相关，故可以认为，作为效用最大化者的官僚也会使预算最大化。因此，效用最大化或预算最大化的官僚在预算决策过程中决不是一个中性代理人。”在相互冲突的情况下，政治家该如何监督约束和激励官僚，使其为自己的利益服务呢？尤其当委托给专业的审计部门或其他监督部门来监督财政资金使用部门时，该如何防止监督部门与被监督部门相互串谋。

4 第四层委托代理关系

第四层委托代理是根据政府部门的身份来划分的：第一，作为公共服务提供者的财政资金使用部门与顾客（接受前者提供的服务的人）之间的委托代理关系。因为政府部门提供的服务很多都是免费或部分免费，所以很难通过价格来显示消费者的偏好，在这种委托代理关系中，与市场买者卖者的委托代理关系不同，公共产品或混合产品提供者（即财政资金的使用部门）是信息劣势者，所以是委托人，而顾客即消费者则是拥有私人信息的，是代理人。第二，作为政府采购主体的财政资金使用部门与供应商之间的委托代理关系更接近与市场上的买卖双方的委托代理关系，在这里，财政资金使用部门作为买者由于信息劣势称为委托人，而供应商是代理人。第三，作为规制者的政府部门与被规制者之间的委托代理关系，由于被规制者拥有私人信息，所以是代理人，而政府部门由于处于信息劣势则是委托人。但这里还需进一部强调第四层委托代理的对象与前三层不同，既没有财政资金处置权，也没有财政资金监督权。

从部门内部的委托代理关系看，每个部门内部都有管理者与被管理者之间的委托代理关系和上级与下级之间的委托代理关系。在前者中，管理者是委托人，被管理者是代理人；在后者中，上级是委托人，而下级是代理人。在这两种关系中，重点都是委托人如何监督和激励代理人为自己的利益服务。不过，公共部门的管理者与被管理者都是政府官员，与一般企业的管理者与工人在很多方面不一致；而上下级之间的关系除了上级对下级的监督激励外，还涉及到权责的分配问题。

二、公共支出过程中委托代理关系的特殊性

前文已经论述了公共支出过程中存在的委托代理关系，并简单地指出了各种关系中需要重点解决的问题以及各自的特殊点，但有些特殊点是各层关系中共有的，笔者就在这里独立出来论述，主要涉及到两个方面：多重委托人和多重任务代理人；长期契约与短期契约。

1 多重委托人和多重任务代理人

威尔逊提到的第一个特征就是代理人有多重任务，确实在公共支出过程中也存在着代理人的各种任务现象，比如财政部门不仅仅要对财政资金的利用效率承担责任，还必须承担收入再分配实现公平目标的任务和促进宏观经济稳定增长的任务，而效率与公平又有可能是相互冲突的。Holmstrom和Milgrom在1991年曾经提出过多重任务代理模型。代理人必须履行多重任务，但完成这些任务优先次序很可能与委托人所希望的不同，因为委托人与代理人各自的效用函数不同，所以委托人必须制定出相应的激励机制，以改变代理人的优先次序。而Holmstrom和Milgrom在这个模型得出的结论有二：其一，如果某一代理事项的结果是较难观测到的，为了避免代理人过多投入到易观测结果的代理事项中去，委托人就必须对易观测结果的代理事项实行低激励机制。其二，如果有一些代理事项对于代理人而言是非常重要的，而且可以实行“要么全有，要么一无所有”的方式加以控制的化，委托人应该禁止这些代理事项，而不是去高激励委托人自己所希望的事项。从这两个结论可以看出，对于多任务的代理人只能实行低激励机制。拉丰和梯若尔（Laffont和Tirole，1993，1994）进一步发展了这个理论，他们认为如果代理人的努力结果要过一段时间才能显示的话，为了避免代理人在保证质量方面的努力，当期的激励机制也必须是低的。

Wilson提到的第二个结论就是政府机构有多重委托人，用通俗的话讲，有多个影响政府机构的组织和个体。在公共支出中政府机构也难逃这种恶运，例如多个利益集团会对某一公共支出部门的决策施加影响。在多重委托人下，有两种情况：一是委托人之间合作，二是委托人之间不合作。迪克西特认为委托人之间的自然合作是比较困难的。因为不同的委托人之间不享有同样的信息；而且多个委托人可能会发现很难在合作利益的分配上达成一致，尽管合作肯定要优于不合作。迪克西特用模型分析得出结论：n个不合作的委托人的纳什均衡激励机制的激励强度只是由一个真正统一委托人所提供的次优激励机制的激励强度的1/n[8].因为如果其中一个委托人对代理人倾向于他利益的行为提供高激励，换句话讲，代理人对这个委托人有利的事项多投入就多得到这个委托人的奖励，而且这个奖励是高额的；其结果是“委托人A（提供高激励的委托人）的奖励资金经过代理人转让给了委托人B（其他委托人）”。“一旦认识到这一点，委托人A就会不愿意提供如此高额的激励。一个委托人的奖励资金并不是完全通过代理人转给另一个委托人，因此每一个委托人依然愿意给代理人提供一定的激励。这样做的最终结果是两种博弈策略达到纳什均衡。代理人所受到的激励的总强度是相当低的。”[8]所以按照迪克西特的观点，不合作的多委托人代理均衡同样是低激励，而且这种状态并不是最优的。为了解决这个问题，他还指出可以通过宪法限制：“一是限制观测，限制每一个委托人观测到属于其他委托人的产出；二是禁止委托人根据其他委托人的产出情况采取任何行动，即使其他委托人的产出情况是可测的”[8].

詹姆斯 麦迪逊（James Madison）在著名的《联邦党人文集》中也谈到多重委托人，其结果与迪克西特的结果是不同的，他指出当几个派别（利益集团）试图影响政府的决策时，没有任何一个利益集团能够支配其他利益集团，其结果是政府对整个社会或全体国民利益的追求。

2 长期契约和短期契约

委托代理关系究其实质是一种契约关系，公共支出过程中的委托代理关系传统上都是采用长期契约形式。这种长期契约形式存在于公共支出的各个方面，例如雇佣雇员基本上都是终身制的；对官僚机构的拨款虽然是按年度进行的，但官僚机构通过这种方式获得资金似乎已变成永久性了；等等。通过运用长期契约，政府实现了一种稳定，这种稳定不仅可以带来可预测性及安全，而且可以推动政府雇员专业化水平的提高。但另一方面，这种长期契约一般都是不完备的，因为政府管理的一般都是期限较长的服务，因此要签订包括各种偶然事件的完备合同存在很多困难。为了弥补这种不完备性，各国政府通过预算程序来补足行政法规的各项规定（这些行政法规的各项规定就是不完备长期契约的主要内容，它主要是一些基本条款的规定，具体每年的财政资金使用还必须由预算来补充）。尽管有预算程序来补充长期契约的不完备，但还是会存在签约后的机会主义（道德风险），因为长期契约没有引进竞争。所以实行长期契约时，不仅要明确规定给管理机构提供资金拨款程序的全部制度安排，还要求设立一套监管制度。当然也可以通过授予维护“声誉”的官员以威望来防止其“道德风险”行为的产生。

而新公共管理学家们认为既便通过上述的几种方法，都不能完全解决长期契约的道德风险问题，因为长期契约缺乏竞争。他们提出政府在公共服务的提供过程中，应该使用短期契约，引进招标/投标机制。但采用这一方法，必须有一个前提：既政府能够选择好的“代理机构”克服逆向选择问题（签约前的机会主义）。而“代理机构”的存在意味着公共治理结构应采用新公共管理学家倡导的分散制治理结构，所以短期契约与公共治理结构的改革是配套的。短期契约的目的是为了推动竞争，但是当公共服务供给过程中的竞争激烈时，就会不可避免地出现不稳定，尤其是服务的提供者。为了弥补其不足，政府也可能会运用长期的承诺。

参考文献：

[1] AlbertBreton competitivegovernments：aneconomictheoryofpoliticsandpublicfinance[M] London：CambridgeUniversityPress，1996

[2] 盛洪 现代制度经济学———下卷[M] 北京：北京大学出版社，2002：103

[3] 江龙 财政监督的理论分析[M] 北京：中国财政经济出版社，2002：33

[4] 廖进球 政府行为与公共管理[M] 北京：中国财政经济出版社，2002：162

[5] Y 巴泽尔 产权的经济分析[M] 上海：上海三联书店，上海人民出版社，2003：89

[6] William A Niskanen，Jk ，BureaucracyandRepre sentativeGovernment Aldine Atherton，Ind，1971：15

[7] William A Niskanen，Bureaucracy：ServantorMas ter？InstituteofEconomicAffairs，1973

[8] 阿维纳什 K 迪克西特 经济政策的制定：交易成本政治学的视角[M] 北京：中国人民大学出版社，2004：68，73，126

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn