

财政专户清理中的博弈分析和治理路径

李善民

【摘要】新《预算法》首次明确提出政府全部收入和支出都应纳入预算。清理财政专户也由此成为国家规范预算资金管理、建立全口径预算管理体系的突破口。本文基于博弈论视角,分析了财政专户背后的利益关系以及清理过程中各方的博弈收益和演化过程,并在得出结论的基础上给出了治理路径。

【关键词】 财政专户; 清理; 博弈论; 治理路径

【中图分类号】 F812.41

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)09-0057-3

一、引言

财政专户指的是各级财政部门 and 预算单位按照法规和有关文件的要求,将具有特定用途的财政性资金存放在商业银行及其他金融机构,实行专户储存、专项核算及专户管理的一种财政性专项资金账户。财政资金专户管理的实施,在历次财政体制改革中对保证项目资金支出和防范财政资金腾挪、占用发挥了重要作用。

但近年来,随着地方财政收支迅猛增长,财政专户的开设种类、数量和使用范围不断扩大,存放在财政专户的财政性资金总量日益庞大,成为游离于国库单一账户的“第二国库”。财政专户开设的随意性、隐蔽性以及有效监管的缺失,致使政府无法准确掌握专户数量和专户资金规模,不利于其集中、安全、高效地管理预算资金,造成政府一边在市场上举债借款,另一边又在商业银行存款,既耗费大量资源,又增加宏观运行成本。现实中,财政专户金额巨大、资金来源稳定,成为各商业银行竞相追逐的存款对象,为争取财政专户稳定的存款来源,各商业银行通过各种手段吸引各地财政部门,由此造成存款市场的非公平竞争和地方财政部门的声誉损失。财政专户大量无序存在,加上过时的管理模式容易诱发权力设租和利益寻租问题,导致目前的财政专户管理越来越不适应现代公共财政建设目标。

2014年颁布的新《预算法》正式要求推行全口径预算管理,明确提出政府全部收入和支出都应纳入预算。清理财政专户并将财政专户纳入国库单一账户管理是预算资金管理规范的必然选择。2014年国务院印发了《关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45号)和《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》(国办发[2014]70号),明确要求在2年内全面清理整顿财政专户,在全国范围内清理财政专户的专项行动也由此开启。

但财政专户种类繁多、数量大、资金散、涉及范围广、问题积累多,事关国家预算资金集中调度和统筹安排,全面清理财政专户面临的困难多、挑战大。目前,清理财政专户尚处于启动和探索阶段,无成熟做法和有效借鉴模式,在清理财政专户的过程中,由于各种利益关系的交织并存,容易出现“清理→产生→再清理→变相产生”的怪象,只有厘清财政专户清理过程中所涉及的利益关系,切断财政专户的利益链条,才能为清理财政专户扫除障碍,最终实现从根源上清理各类财政专户的目的。

本文基于博弈论的分析视角,通过构建商业银行竞相寻租、委托人(财政部)与代理人(地方财政部门)的有限和无限重复博弈模型,分析了财政专户存在的利益关系以及各博弈主体利益最大化纳什均衡解,旨在为清理财政专户、防止各类财政专户变相存在提供新的分析视角和治理对策。

二、商业银行竞相寻租的博弈分析

假设商业银行和地方财政官员都在追求自身利益最大化,即符合“经济人”假设。为了获取稳定的存款来源,商业银行向地方财政官员采取寻租策略,地方财政官员利用手中的资源接受商业银行的寻租行为。财政专户的有限性和商业银行的相互竞争可能造成商业银行竞相寻租,因为如果一部分商业银行通过寻租稳定存款来源和增大存款份额,就相当于增加了经营收益,从而比不寻租的商业银行更具竞争优势。由此,商业银行寻租行为具有竞争性和排他性,而寻租行为成功更具有示范效应,造成其他商业银行竞相效仿。

假设市场上存在两个寻租者(商业银行A和商业银行B),对于某一个财政专户,不管财政专户开设在哪家商业银行,带给市场的预期收益都为 R ,假设商业银行寻租成本为 C ,则寻租成功后的收益为 $R-C$ (假设 $R/2-C>0$)。支付矩阵如表1所示。

表 1 商业银行竞相寻租的博弈矩阵

	行动	商业银行 A 寻租	商业银行 A 不寻租
行动			
商业银行 B 寻租		(R/2-C, R/2-C)	(R-C, 0)
商业银行 B 不寻租		(R-C, 0)	(R/2, R/2)

显然, 商业银行 A 只有寻租和不寻租两个策略选择, 给定商业银行 A 选择寻租时, 商业银行 B 的最优策略选择也是寻租, 否则收益为 0。如果商业银行 A 选择不寻租, 商业银行 B 的最佳策略选择是寻租, 此时, 商业银行 A 的收益为 0, 商业银行 B 的收益为 R-C。因此, 对商业银行 A 来说, 寻租比不寻租好, 此时(寻租, 寻租)是博弈双方的唯一纳什均衡解。

如果将商业银行(寻租人)的个数由两家扩大到多家(寻租人), 每家商业银行都会选择寻租, 如果不这样做, 其收益将从 R/N 降到 0, 因此, 每一家商业银行为了实现自身利益最大化, 都会采取寻租策略。现实中, 由于财政专户能带来大额稳定存款, 掌握财政专户的地方各级财政部门已成为商业银行稳定存款来源、提高竞争力而竞相追逐的对象。

事实上, 财政专户给存款市场带来的收益是既定的, 商业银行之间相互竞争所产生的这种博弈不是“零和博弈”。商业银行寻租活动没有创造任何社会价值, 而是通过寻租活动耗费社会资源。若任由这种寻租活动持续下去, 这种以交易成本形式消耗社会资源的扭曲局面将会长期存在。因此, 当前情况下, 亟待建立一套有效机制和制度改变这种博弈状态。

三、地方财政部门清理财政专户的博弈分析

(一) 模型假设

财政专户的存在造成了国家资金管理的混乱和资金管理漏洞, 租金的存在导致商业银行之间竞相寻租, 从而造成社会资源的浪费和损失, 因此, 清理财政专户成为当前财税体制改革的必然选择。要清理财政专户, 必须厘清财政专户涉及的博弈主体和博弈关系, 博弈主体分别是代表中央政府意图以财政部为执行部门的国家机关, 以及具体负责清理财政专户的地方财政部门, 假设两者的行为导向都是追求自身利益最大化。中央政府委托财政部清理财政专户, 但由于财政专户分布在全国各地, 财政专户清理还得由各地财政部门负责具体实施, 财政部与地方财政部门具有上下级领导关系, 又存在委托代理关系。

委托人财政部对代理人地方财政部门在清理财政专户时, 有两种策略选择, 即稽查和不稽查。假设委托人财政部选择稽查策略时需要耗费的成本为 C, 不稽查可以获得保留支持 B。地方财政部门在财政专户清理中徇私枉法被财政部稽查后必将受到处罚, 除了将不正当收益上缴国家, 还会受到追加惩罚。代理人地方财政部门官员的正常工资收入远低于商业银行向其行贿所得收入 U。作为委托人的财政部, 一旦发现代理人地方财政部门官员玩忽职守, 地方财政部门将被处以金额为“NU”的罚金, 其中, N>1。同时 NU 也是财政部

的处罚收益。假设地方财政部门清理财政专户花费成本为 S, 财政部查处地方财政部门清理财政专户的概率为 P, 地方财政部门清理财政专户的概率为 Q, 其中, P 和 Q 分别是财政部和地方财政部门的私有信息。

(二) 财政部与地方财政部门的有限重复博弈分析

目前而言, 我国财政专户数量庞大、存在形式多样, 清理过程是个渐进过程, 财政部对地方财政部门的稽查也是个不断重复的过程, 因此可把中央财政部门与地方财政部门的直接博弈视为有限重复博弈。由此建立如下博弈矩阵:

表 2 财政部与地方财政部门的博弈矩阵

	行动	地方财政部门清理财政专户	地方财政部门不清理财政专户
行动			
财政部稽查		(-C, -S)	(NU-C, -NU)
财政部不稽查		(B, -S)	(B, U)

中央财政部门的期望收益函数为:

$$E(g) = P[(1-Q)(NU-C) + Q(-C)] + (1-P)B \quad (1)$$

其一阶最优条件为:

$$(1-Q)(NU-C) + Q(-C) - B = 0 \quad (2)$$

地方财政部门期望收益函数为:

$$E(f) = Q[P(-S) + (1-P)(-S)] + (1-Q)[P(-NU) + (1-P)U] \quad (3)$$

地方财政部门通过选择清理财政专户概率 Q 最大化期望收益, 根据最大化一阶条件, 可以得到:

$$[P(-NU) + (1-P)U] - S = 0 \quad (4)$$

由式(2)和式(4)可以得到均衡查处概率与清理财政专户概率分别为:

$$P^* = \frac{U-S}{U(N+1)}, \quad Q^* = 1 - \frac{B+C}{NU} \quad (5)$$

因此该混合策略博弈模型纳什均衡为: $Q^* = 1 - \frac{B+C}{NU}$,

$P^* = \frac{U-S}{U(N+1)}$ 。即财政部以概率 P^* 选择稽查, 地方财政部门以概率 Q^* 选择清理财政专户。

式(5)表明, 随着地方财政部门被查处惩罚成本(NU)的提高以及财政部监管成本(C)的降低, 地方财政部门将提高财政专户清理的概率(Q)。同时, 当商业银行贿赂数额(U)越大、地方财政部门清理财政专户的成本(S)越小, 财政部就会提高查处地方财政部门清理财政专户的概率(P)。

(三) 财政部与地方财政部门之间的无限重复博弈

将有限重复博弈推广到无限重复博弈情况, 进一步分析地方财政部门选择清理财政专户、财政部选择不监管的纯战略子博弈精炼纳什均衡。假设地方财政部门贴现因子为 σ_T , 考虑财政部实施严酷策略(Grim Strategy), 如果财政部在某一个时段发现地方财政部门未开展清理财政专户行为, 那么财政部在以后的每期都会查处并加大处罚力度。若财政部在

某一个时段选择监督检查,那么地方财政部门在以后的每期选择不开展清理财政专户的机会就会增大。根据无名氏定理(Folk Theorem),只要地方财政部门的贴现因子(σ_f)高于某一临界值,总存在一个策略均衡,满足纯战略子博弈精炼纳什均衡。即当地方财政部门贴现因子 σ_f 满足式(6)时,能够使地方财政部门和地方财政部门都不偏离均衡策略。

$$(-S) + (-S)\sigma_f + (-S)\sigma_f^2 + \dots \geq U + \sigma_f(-NU) + \sigma_f^2(-NU) + \dots \quad (6)$$

$$\text{得到: } \frac{-S}{1-\sigma_f} \geq U + \frac{(-NU)\sigma_f}{1-\sigma_f}$$

$$\text{即: } \sigma_f \geq \frac{U+S}{U(N+1)} \quad (7)$$

上式表明,当地方财政部门贴现因子 $\sigma_f \geq \frac{U+S}{U(N+1)}$ 时,

地方财政部门选择清理财政专户,此时财政部选择不稽查地方财政部门。地方财政部门和财政部的行为同时达到均衡状态,并能够将这种均衡持续下去。

四、研究结论及治理路径

(一)研究结论

本文基于博弈论的分析视角,依次建立了商业银行竞相寻租、委托人(财政部)与代理人(地方财政部门)的有限和无限重复博弈模型,分析了财政专户存在的利益关系以及清理财政专户时各方的博弈收益变化和演化过程。

本文建立的商业银行竞相寻租模型表明,只要财政专户存在,必然导致商业银行竞相寻租。清理财政专户的有限次博弈分析表明,随着地方财政部门被查处惩罚成本的提高以及财政部监管成本的降低,地方财政部门将提高财政专户清理的概率。同时,商业银行贿赂数额越大、地方财政部门清理财政专户的成本越小,财政部就会提高查处地方财政部门清理财政专户的概率。将地方财政部门与财政部的有限次重复博弈推广至无限次重复博弈,财政部实施严酷策略,地方财政部门可能选择清理财政专户,而财政部也可能选择不监管,即在博弈次数足够多、信息完美的条件下,财政部与地方财政部门将有可能达到符合社会福利最优化的均衡状态。

(二)治理路径

1. 加大对财政专户寻租行为的查处和惩罚力度。鉴于商业银行对寻租风险大多重视不足、持无所谓态度,加上目前尚无专门机构对其进行监督检查,使得商业银行有恃无恐。据此可以考虑由人民银行分支机构负责对商业银行寻租行为进行监督检查,这主要是基于新《预算法》第一次明确提出了政府全部收入和支出都应纳入预算,同时赋予了人民银行经理国库职责。

此外,人民银行作为商业银行的监管部门,对其经营模式十分熟悉,能够以最短的作用路径对商业银行实施监督和管理,真正使得商业银行寻租成本大大高于其寻租所可能带

来的利润,切断地方财政官员与商业银行的利益链条。

2. 建立有效的信息公开和获取机制。地方财政部门在与财政部有限次博弈的过程中,通常会尽可能地隐藏相关信息,其清理财政专户的行为和策略选择通常是不全面的。如果将地方财政部门与财政部的有限次重复博弈推广至无限次重复博弈,即在博弈次数足够多、信息完美的条件下,地方财政部门可能选择清理财政专户,而财政部也可能选择不监管,财政部与地方财政部门将有条件达成符合社会福利最优化的均衡状态。因此,应建立一种有效信息公开和获取机制,以尽量打破信息壁垒、缩小信息不对称的范围,使得清理财政专户的设计和调整尽可能在信息完备的情况下进行。

3. 加强对地方财政部门的监督。地方财政部门是财政账户的开设者和清理者,其行为动机直接决定了财政专户的存亡。地方财政部门如果不能得到有效监管,财政专户管理问题很难得到解决。地方财政部门作为理性经济人,如果没有外在约束和强有力的监督,会更多地考虑自身利益,要使地方财政部门真正站在公共利益立场清理财政专户,必须通过一系列制度设计来约束地方财政部门的为。

笔者认为以下两个制度能够对地方财政部门清理财政专户起到重要作用:一是建立地方财政部门清理财政专户的长效考核机制,把地方财政部门清理财政专户短期义务和长期责任结合起来,建立地方财政官员清理财政专户的终生问责机制,从约束机制上促使地方财政部门 and 监管机构行为的社会福利最大化。二是建立针对地方财政官员的“污点”制度。对于地方财政官员受租行为,在依法处罚之外,还应建立配套的“污点”档案和相应的惩罚措施,比如建立晋升提拔、福利待遇与“污点”挂钩制度,提高地方财政官员与商业银行的合谋成本。

主要参考文献:

杨志勇.我国预算管理体制的演进轨迹:1979~2014年[J].改革,2014(10).

孙磊.新预算法与我国新一轮财税体制改革[J].宏观经济研究,2015(2).

谢伟江,梁国平,徐德华,王冲艳.对财政专户问题的研究:以国库为视角[J].金融会计,2012(1).

刘贵生.现代国库论[M].北京:中国金融出版社,2014.

赵春峰,左书霞.国库监督视角下财政专户问题研究——以甘肃省庆阳市为例[J].财会研究,2013(11).

姜新华,常华清,黄金,鲁宏.我国国库集中支付制度下财政专户治理路径的选择[J].财政监督,2014(10).

李善民.土地经营权抵押贷款供给研究——基于激励约束机制的分析框架[J].南方金融,2015(6).

作者单位:中国人民银行百色市中心支行,广西百色 533000