# 我国财政国库管理体制中激励相容制度的合理安排

来源：网络 作者：心上花开 更新时间：2025-05-22

*\" 财政国库管理体制建设是当前我国公共财政体制改革的热点之一。改革目标是推行国库集中收付制度，确立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代财政国库管理制度。本文认为，要不断推进国库集中收付制度的改革，提高这一制度的效...*

\" 财政国库管理体制建设是当前我国公共财政体制改革的热点之一。改革目标是推行国库集中收付制度，确立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代财政国库管理制度。本文认为，要不断推进国库集中收付制度的改革，提高这一制度的效能，根据公共部门运行特点妥善处理好制度建设中的激励相容问题是个值得注重的方面。

一、财政国库管理制度中的委托代理关系

国库按业务种类可分为财政国库和财产国库。财政国库是负责财政资金收纳、划分、留解和库款支拨等业务的专门机构。财政国库管理制度设置的好坏，是公共部门理财水平高低的重要标尺，也是政府执政能力强弱的直接体现。自2001年我国正式启动以国库集中收付制度为核心内容的财政国库制度改革以来，这一改革举措以其所具有的广泛连锁带动作用，已经在我国公共财政体制建设中发挥了重大作用，成为财政体制调整、预算制度变革、税费改革、政府采购制度建设等其他改革的重要制度支撑。今后，在我国公共财政体制改革的推进中，仍需依靠国库集中收付制度的强有力支持，也仍需不断加强财政国库管理制度的建设。要进一步完善财政国库管理制度的建设，有许多问题值得深入研究。本文拟借鉴委托代理理论，对财政国库管理制度中财政部门和国库部门的激励相容问题进行分析探讨。

就像许多经济学理论起源于对私人部门经济问题的研究，进而运用于对公共部门经济问题的分析一样，当代委托代理理论首先是为分析私人企业治理结构问题而产生，继而很快被运用于公共经济领域，成为分析认识公共部门经济问题的重要理论手段。无论是针对私人部门还是公共部门，委托代理理论只适用于存在委托代理关系的场合。在我国财政国库管理体制中，这种关系是存在的。

我国的财政国库制度属委托金库制，系国际上较常见的财政金库制度类型。从世界各国的实践看，财政国库制度的设置方式大致有3种类型。其中一种是“独立金库制”，即由政府在财政部门内设置金库，办理财政收支的保管出纳业务。另一种是“委托金库制”，即政府委托中央银行经理财政国库业务，大多数市场经济发达国家均采用这种制度。再一种是“银行存款制”，即政府直接将财政资金存入银行，银行按商业存款办法对财政资金实施收付管理。按我国现行金库制度，财政国库由中国人民银行代理，财政资金的收纳、划分、留解和拨付业务，皆通过设置在中国人民银行的国家金库负责经办。这样，在财政国库运行中就存在着两个主要的行为主体，一个是财政部门，另一个是中国人民银行领导下的国库部门。在经办财政国库业务过程中，这两者之间就必然形成一定的工作关系。

委托金库制下财政部门和国库部门之间的关系尽管有其自身特点，但是，从总体上说，这两者之间的关系是符合委托代理关系基本特征的。在财政国库体制中，财政部门处于委托人的地位。《中华人民共和国国家金库条例》（以下简称《金库条例》）规定“各级国库库款的支配权，按照国家财政体制的规定，分别属于同级财政机关”，明确体现了财政部门作为委托人对国库中所存款项的支配权。与之相应，国库部门处于代理人的地位。《金库条例》规定，中国人民银行直接领导下的国家金库“负责办理国家预算资金的收入和支出。在执行任务中，必须认真贯彻国家的方针、政策和财经制度，发挥国库的促进和监督作用”。《中华人民共和国预算法实施条例》规定：“中央国库业务应当接受财政部的指导和监督，对中央财政负责。地方国库业务应当接受本级政府财政部门的指导和监督，对地方财政负责。”这些内容都体现出，在财政国库体系的运行中，国库是作为代理人，受财政部门委托，对财政资金的收缴拨付和库存按有关制度进行管理，以保障财政资金运行的规范性和安全性。

二、财政国库制度中代理收益的实现

如同其他场合下的委托代理关系，财政国库体制中的委托代理关系也是一种同时存在着正负效应的关系。从经济理论角度说，国库部门代理财政国库业务，就应该发挥出其特有优势，为整个制度运行带来确定的好处，使代理效益大于代理成本，从而形成一定的代理收益。否则的话，这种委托代理关系就将会是缺乏经济意义的，也将失去其存在的经济理由。从较一般的形式说，这种代理制度中的收益成本关系可表示为：

NR≥TR（B，E）-TC（F，L）

式中，NR为代理净收益。TR为总代理收益，其大小主要取决于两个变量，一为因代理而形成的直接效益（B），一为因代理而节约的开支，或因代理而减少的损失（E）。TC为总代理成本，其大小亦取决于两个主要因素，一个是代理费用（F），即委托方支付给代理方的费用，一个是因代理问题而产生的成本（L）。为分析这种代理制度存在的经济合理性，我们联系现实，可知现有财政国库制下的代理收益是明显存在的。

（一）就总代理收益中的直接收益（B）而言。国库集中收付制度是公共财政体制中的一项基础性制度，对整个公共财政体制的完善发展起到了重要的支持和推动作用。国库集中收付制度的建设则离不开国库的作用。我国财政国库管理制度的建设主要包括4方面内容：其一，是建立国库单一账户体系，所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理。其二，是规范各种财政收入的收缴程序，取消税收收入、非税收入等各种收入过渡户，将原来施行的就地缴库、集中缴库和自收汇缴3种形式简并为直接缴库和集中汇缴两种方式，保证预算内、预算外的财政性资金收入全部直接缴入国库或财政专户。其三，是财政性资金支出通过国库单一账户体系集中支付到商品和劳务供应者或用款单位。按照支付管理的需要将财政支出具体分为工资支出、购买支出、零星支出和转移支出，并按支付主体的不同，采取财政直接支付和财政授权支付两种方式。其四，是强化财政国库管理制度的效能，确立以刚性的预算执行机制、高效的信息管理系统和严格的监督检查机制为主要内容的管理运行体系。从上可以看出，在这一重要制度的构建中，国库确实担当着重要的角色，发挥了重要的作用。可以说，没有国库作用的发挥，就没有国库集中收付制度的建设可言，也就没有财政国库管理体制对整个公共财政体制改革的积极推动可言。而且，通过国库的代理，有利于提高财政资金的运行效率。人民银行拥有组织商业银行资金清算的权能，特别是国库直接参与清算后，库款的报解和支拨不再通过其他部门办理，大大提高了财政资金的划拨速度和使用效率，使预算单位的用款更为及时和便捷，对提高财政资金的使用效率发挥了积极的作用\" 。

（二）就因代理节约的开支或因代理而减少的损失（E）而言。这方面的收益也是相当明显的。较突出的表现如：其一，有利于提高财政资金的安全性。作为保障财政资金安全性的重要防线，国库具有一定的独立性，在制度上为抵御各种因素对财政资金的冲击干扰、排除各种非制度的影响提供了保障，从而可以有效降低因违规、腐败等而造成的损失。其二，有利于加强对财政资金运行的监督。从制度设置的角度说，对公共部门的权力进行适当的制约是非常必要的。国库代理金库制，实际上是对财政部门权力的一种分权安排，可发挥权力制衡的作用，对财政资金的收支拨付发挥积极的监督作用，防止因权力过分集中而导致的损失。其三，有利于提高财政资金运行的透明度。通过国库集中收付制度，使所有财政性收支都按制度规定的程序在国库单一账户体系内进出，对提高财政收支活动透明度，加强对财政资金运行的监督等，都可发挥出重要作用，进而可减少因“暗箱操作”而带来的损失。

从以上两大方面的例子可以看出，代理国库制度的好处是颇为明显的。当然，由于公共部门的固有特点，要将这类带有巨大正外部性的收益完全“货币化”是相当困难的，对其进行精确计算也是不可能的。但可以肯定的是，只要制度安排合理，预期中的代理收益是完全可以实现的。因此，在代理收益为确定的情况下，按照NR≥TR-TC的关系，要实现代理净收益最大化，代理金库制下需要注重的问题，也就是如何有效控制总代理支出，降低代理成本，特别是妥善解决好委托代理关系下的“委托代理问题”。

三、财政国库制度中的激励不相容问题

在总代理成本中，由于代理费用（F）是按照一定的预算程序决定的，只要核算准确，程序适当，其费用高低价就将会是合理的。因而，对这个问题本文不拟多加笔墨。总代理成本中的另一个方面，就是对因为“委托代理问题”而产生的成本（L）问题，这正是代理成本中的关键所在。按照委托代理理论，无论是私人部门还是公共部门，只要存在着委托代理关系，就必然会在享有委托代理收益的同时，面对相应的代理成本问题，或者说，必须面对由此产生的“委托代理问题”（Principal-agent problem）。委托金库制下财政国库的运行，同样如此。

委托代理问题是指，由于代理人的目标函数与委托人的目标函数不一致，具有自我利益取向的代理人的行为有可能偏离委托人的目标函数，而在信息非对称条件下，委托人又难以观察到这种偏离，无法进行有效监督和约束，从而出现代理人行为背离委托人利益的现象。委托代理问题通常集中体现在信息不对称、责任不对等、契约不完善和激励不相容等几个方面。这几方面的问题往往同时存在、相互关联，共同制约着委托代理的成本，并共同导致委托代理风险的产生。就我国现行的财政国库管理制度而言，本文认为委托代理问题中最突出、需要着重注意解决的，就是激励不相容问题。

激励不相容是委托代理问题中的一个突出方面。“激励不相容”与“激励相容”是一对相互对应的概念。简言之，激励相容（incentive compatibility）是指：在委托代理关系中，如果一项制度安排能促使代理人所采取的行为正好与委托人所要实现的目标相吻合，或者说，制度安排中激励措施与激励所要达到的目标是相一致的，这就形成了“激励相容”的效果。与之相反，激励不相容（incentive incompatibility）则是指：一项制度安排使委托人和代理人之间的目标和行为出现了不一致，符合委托人利益的目标，对代理人未能形成激励作用，甚或是，代理人不按委托人的利益行事，反而能够获取更大的收益。

在财政国库制度的委托代理关系中，财政部门与中国人民银行辖下的国库既有目标相一致的地方，也有不尽相同之处。从总体上说，财政部门和中国人民银行都在国务院领导下展开工作，两者之间的长远目标、根本利益是一致的。而且，中国人民银行管辖下的国库，在规范财政资金的收付上也发挥了积极的作用，付出了巨大的努力。但是，在一些具体方面，两者之间也存在着与激励不相容相关的问题。较突出的如下。

首先，国库业务在财政部门和银行部门运行中的目标差异问题。从财政部门的角度说，财政国库管理制度建设是整个财政体制建设中非常重要的一环。建立国库统一收付制度的主要目标在于加强公共财政体制建设，完善财政资金收支的管理约束机制，提高财政资金的使用效率。财政部门视角下的国库，既是政府预算执行体系中的重要组成部分，也是整个财政资金运行中的重要环节；既是从源头上遏制腐败的有效制度，也是提高各政府部门执政能力的积极手段；既是实现政府资金运行效率的重要制度，又是保障政府资金安全的关键措施。财政部门需要国库在确保财政资金收支的规范、高效、安全、及时、准确上提供积极的制度保障。

国库是在中国人民银行的领导下运行的。其运行目标很大程度上取决于人民银行。随着我国金融体制改革的不断深化，中国人民银行制定和执行货币政策、维护金融秩序的职能得到不断的强化。在2003年修改颁布的《中华人民共和国中国人民银行法》（以下简称《人民银行法》）中所规定的13项职责，主要集中在货币金融方面，这些职能显示出中国人民银行的“主业”与财政的关系已变得越来越远。国库部门虽然仍是人民银行的内设部门，代理国库虽然仍是人民银行的职能之一，但是作为一个在运行上需要充分考虑财政政策需要的部门，在政策目标的协调方面缺乏有效的协调机制，导致货币政策和财政政策目标在国库这一关键点上的结合较为松散，不利于国库按财政部门的需求发挥作用。从某种意义上说，在对财政资金的管理上，人民银行管辖下的国库可能更容易注重于对库存资金的安排运用，注重于对财政闲置资金头寸的管理。这与财政部门所关注的重点也是有所不同的。

其次，在提升国库业务能力要求方面的差异问题。从世界各国发展趋势看，国库已不单是传统意义上的“库藏管理者”，财政国库在加强政府资产中的现金管理、控制财政资金收支、推行政府融资政策、实施国债发行和管理、参与财政管理信息系统运作等方面，都发挥着越来越重要的作用，在代表政府控制预算执行、保管政府资产和负债等方面履行着一系列重要的管理职能。

这些问题，都要求国库通过采取提高自身的业务能力、调整机构设置方式等措施加以改进。但是，就如一些西方学者在分析财政管理问题时所指出的，在公共部门运行中，往往存在“位置决定立场”的现象，基于不同的立场“会对理解公共财政管理的具体内容起到重要的作用”[4].在对待国库业务能力的提升改进方面，由于立场、具体目标的不同，财政部门与人民银行的态度也可能存在差异。如果说国库部门连解决这类“低层次”问题都缺乏足够“兴趣”，那么，在顺应全球发展大势全面提升管理能力方面就更难找到充足的动力。

四、实现财政国库制度中激励相容的主要建议

就一般理论而言，在委托代理关系中，由于代理人态度的不同，产出结果就会出现差异，或者说形成同一产量时的成本水平就会不同。设θ为生产同一单位产量的边际成本，则其生产成本情况可表示为：θ∈Θ=｛，θ｝。也就是说，当激励相容时，代理人是积极的，此时的边际成本较低，为；当存在激励不相容时，其态度是消极的，此时的边际成本则是数额较高的。两种边际成本的差△θ=-（△＞0），即为代理人边际成本的不确定性幅度。要改变激励不相容状况，就要通过合理的制度安排，缩小乃至消除代理人边际成本的不确定程度，使之采取积极的态度，使单位产量按量的边际成本水平形成。要解决好国库制度中激励不相容问题，一方面固然要积极借助一般委托代理理论的认识，在激励机制、约束机制和监督机制的合理设置上做出努力；另一方面也要注重财政部门和国库部门间委托代理关系的特点，采取相应措施，以确保制度设置的有效性。这也是本文认为需要着重加以分析说明的地方。根据公共部门产权一般特点，根据我国财政国库制度本身特点，需要注重的问题主要有如下几个方面。

第一，在制度设计中，不能过分依赖经济手段的作用。在一般委托代理关系中，“委托人不可能使用‘强制合同’（forcing contract）来迫使代理人选择委托人希望的行动，而只能通过激励合同诱使代理人选择委托人希望的行动”[5].因此，在制度设计中往往需要建立符合“参与约束”的条件，以达到实现激励相容的目的。然而，在财政国库制度建设中，解决委托代理问题虽然也要讲收益成本，但不能太过依靠满足“参与约束”等经济措施。这不单是由于财政、国库部门之间的合作是以行政分工为基础的，不同于市场机制作用下的商业交换关系；也不仅是由于国库部门作为“代理人”，其履行代理国库职责所获得的收益并非真正来自处于委托人地位的财政部门，而是来自于广大纳税人；更重要的是，在公共产权条件下，政府部门之间的协调不宜借助太多“经济手段”，否则，很容易出现“买卖公权”、“权力交易”，出现利用权力“设租”“寻租”的现象，这与建立国库集中收付制度的初衷是完全背离的。

[参考文献]

[2]S.Ross.The Economic Theory of Agent：the Principal‘s Problem[J].American Economic Review.1973（Vol.63）。

[3]Jensen，Michael C.and William H.Meckling.Theory of the Firm：Managerial Behavior，Agency Costs and Ownership Structure[J].Journal of Financial Economics.1976（3）。

[4][美]B.J.理德，等。公共财政管理[M].北京：中国财经出版社，2001.

[5]张维迎。博弈论与信息经济学[M].上海：上海三联书店，1996.

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