

# 我国预算的国家监督模式与 公众参与监督模式比较研究

——基于博弈论视角的分析

王蕴波<sup>a</sup>, 景宏军<sup>b</sup>, 张磊<sup>c</sup>

(哈尔滨商业大学 a. 法学院 b. 税务学院 c. 财政与公共管理学院, 黑龙江 哈尔滨 150028)

**[摘要]**在政府预算监督领域,我国目前采取的是国家监督模式。在这种监督模式下,预算单位与预算监督主体之间存在合谋行为可能。为消除或降低这种合谋隐患,有必要引入一种新的监督模式——公众参与监督模式进行补充。将国家监督模式与公众参与监督模式进行对比,以博弈论为分析工具,分别建立博弈模型。在对两种预算监督模式的对比分析中,可以得出:引入公众这一外部监督主体参与预算监督是消除国家监督模式合谋隐患的必要方式。公众参与监督模式必将对今后我国政府预决算监督产生深远的影响。

**[关键词]**政府预算监督体系;监督模式;国家监督模式;公众参与监督模式;政府预算;财政预算;预算改革;预算管理;社会监督;决算监督

**[中图分类号]**F239 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1004-4833(2017)02-0119-09

二〇一七年  
第1期  
审计与经济  
第5校

## 一、引言

政府预算监督是指预算监督体系中,具有监督权的各主体依照法定的权限和程序,对各级政府预算所实施的检查和监督行为,它具有国家监督和公众参与监督(也称作社会监督)两种模式<sup>[1]</sup>。国家监督模式主要指立法机构和行政机构对政府预算实施的监督,在我国,这种模式的监督主体主要包括人大及其常委会、财政部门、审计部门(下文将审计部门和财政部门合称“行政监督部门”)。人大及其常委会主要对中央和地方预算、决算进行监督,实质是对政府预算的审批和对预算执行的监督;财政部门负责监督检查本级各部门及其所属单位预算的编制、执行;审计部门依法对预算的执行实行审计监督。公众参与监督模式主要指社会公众参与到预算监督过程中,实现对政府预算的监督,监督主体主要是社会公众,具体包括非政府组织、民间组织、普通市民等<sup>[2]</sup>。社会公众可以通过听证会、座谈会、互联网等渠道实现对政府预算全流程的监督。虽然目前我国社会公众没有实质性的预算监督权,但是,随着财政民主化的推进,社会公众将在政府预算全流程监督中发挥巨大的作用。

《预算法》(2015年版)强化了对预算全过程的审查监督,并突出了公众在预算监督中的重要地位。新增条款明确规定预算草案的审查应当听取选民和社会各界的意见;明确规定公众有权对国家机关违反《预算法》相关条款内容的行为进行检举与控告,在法律的框架内对公众检举权与控告权予以保障;加强各级人大及其常委会、各级政府审计部门对决算的监督。这些规定对强化预算监督工作、提高公众在预算监督全过程中的重要地位具有深远的影响,同时也对我国预算监督工作的完善

**[收稿日期]**2016-04-29

**[基金项目]**国家社会科学基金青年项目(13CJY012);国家社会科学一般项目(14BFX076);中国博士后科学基金面上资助项目(2015M581464);黑龙江省博士后资助项目(LBH-Z14122)

**[作者简介]**王蕴波(1977—),黑龙江牡丹江人,哈尔滨商业大学法学院副教授,博士,从事预算管理与监督、公众参与理论等研究;景宏军(1977—),黑龙江哈尔滨人,哈尔滨商业大学税务学院副教授,博士后,从事财政理论、预算管理与监督等研究;张磊(1991—),黑龙江牡丹江人,哈尔滨商业大学财政与公共管理学院硕士研究生,从事预算管理、财政理论管理研究。

提出了紧迫的要求。

在当前国内预算监督的研究领域,学者们从不同的角度对我国预算的国家监督模式和公众参与监督模式进行研究。首先,在两种模式的对比方面。杨慧、常飞燕通过对人大及其常委会、财政部门、审计部门三个预算监督主体的监督职权进行分析,深入剖析目前国家预算监督模式存在的弊端,得出完善预算监督制衡机制和公开预算信息是提高预算绩效的主要渠道的结论<sup>[3]</sup>。唐云锋通过分析国家预算监督主体存在的不足,突显公众参与在预算监督中的重要作用,强调公众参与监督在防止国家监督主体内部违规行为方面的作用<sup>[4]</sup>。其次,在保障公众参与预算监督权方面。宋彪发现,预算过程中存在公众主体的缺失,预算过程被权力机关所垄断,他认为《预算法》中应当着重强调公众预算监督权和推进公众参与预算监督<sup>[5]</sup>;戴激涛从法治角度强调公众全过程参与预算的监督权,认为完备的预算法制体系是公众参与预算监督的根本保障<sup>[6]</sup>。最后,在公众参与预算监督面临的困境与解决路径方面。赵棠发现目前我国公众参与预算监督存在参与意识薄弱、参与程度低等问题,他认为提高公众参与预算监督的热情和积极性,确保公众平等表达利益诉求是解决问题的根本途径<sup>[7]</sup>。

综上所述,学者们对我国预算监督模式领域的研究主要有以下几个特点:第一,在研究内容方面视角多元化,学者们从法学视角论述公众参与预算监督权的赋予问题,从管理学视角研究提高公众自身参与预算监督意识的方法问题,但缺乏对两种监督模式进行系统的比较分析。第二,在研究方法方面主要以理论性论述为主,学者们应用现代经济分析手段的研究成果不多。本文在前人研究成果的基础上,将博弈论作为主要分析工具,对我国预算监督各主体进行系统地分析,通过对比国家监督模式与公众参与监督模式,探究前者存在的问题及其成因,进而为后者的引入提供理论支撑。

## 二、现行国家监督模式的运行机理

在我国预算的国家监督模式中,各监督主体在预算监督过程中各负其责,彼此既相互交叉、又相互补

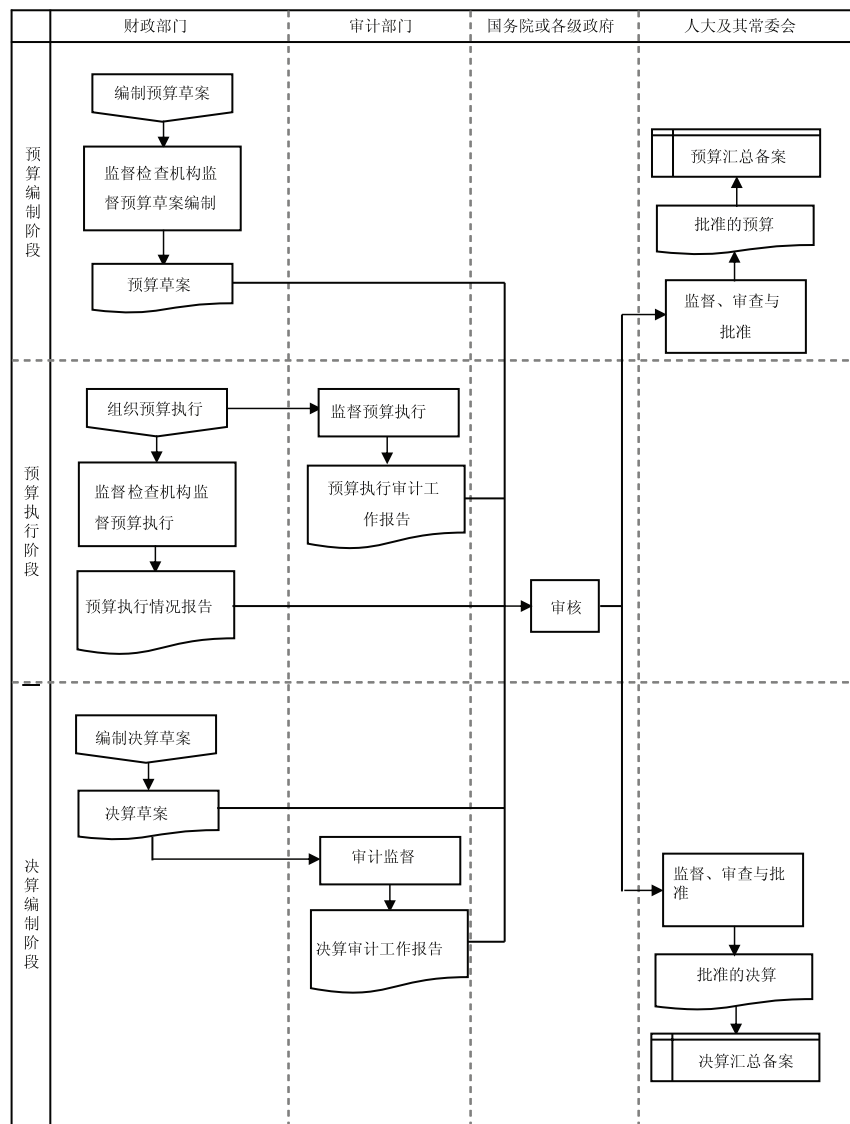


图1 预算监督主体的监督流程图

充,形成协同配合、联系紧密的监督体系,共同构成一个庞大的预算监督网络。这种模式涵盖政府预算全过程,其预算监督主体的监督方式与内容如表1所示。我国预算国家监督模式的运行机理如图1所示。从表1和图1可以看出,财政部门负责本级各部门和所属各单位预算的监督检查工作,并将预算草案和预算执行情况报告提交本级政府审核。审计部门主要负责预算执行阶段和决算编制阶段的审计监督,并将预算执行审计工作报告和决算审计工作报告提交本级政府审核。人大及其常委会负责对预算编制阶段、预算执行阶段、决算编制阶段进行监督。这说明国家监督模式的各主要监督主体在监督范围方面有交叉。其中,财政部门与人大及其常委会均可对预算编制阶段进行监督;财政部门与审计部门均可对预算执行阶段进行监督;审计部门与人大及其常委会均可对决算编制阶段进行监督。

### 三、国家监督模式的博弈分析

#### (一) 博弈模型假设

##### 1. 基本假设

(1) 本文主要以完全信息静态博弈理论为实证工具。这一理论假设每个参与人都是理性的,并且对其他参与人的信息、收益和战略都完全了解。参与人均能够在不知道其他参与人的战略选择的情况下,做出最有利于自己的战略选择以追求自身利益的最大化<sup>[8]</sup>。(2) 人大及其常委会、行政监督部门为监督主体,预算单位为监督对象。(3) 预算单位与行政监督部门之间的博弈是非合作博弈理论下的完全信息静态博弈。(4) 预算单位与行政监督部门具有共同利益。(5) 预算单位的违规行为为发生在整个预算阶段。

表1 我国预算监督主体的监督方式与内容表

监督主体	方式	内容
人大及其常委会	1. 提前介入。参与并监督预算编制的全过程	提前介入预算的编制,对预算编制是否符合国家的大政方针,是否符合目前的经济形势以及编制是否合理进行审查监督
	2. 初步审查。全国人民代表大会会议举行前45天,地方人民代表大会会议举行前30天,人大常委会以及有关专门委员会对预算草案进行初步审查	
	3. 人民代表大会审批预算	全国人民代表大会审批中央预算;地方人民代表大会审批本级预算。人民代表大会代表或常务委员会组成人员在人民代表大会或人民代表大会常务委员会会期内依照法律规定对预算中的有关问题提出询问或质询
	4. 预算执行监督	全国人民代表大会审批中央预算执行情况;全国人大常委会监督中央和地方预算的执行,审批中央预算调整方案。地方人民代表大会审批本级预算执行情况;地方人大常委会监督本级总预算的执行,审批本级预算调整方案
	5. 决算监督	全国人大常委会审批中央决算草案;地方人大常委会审批本级决算草案。人民代表大会代表或常务委员会组成人员在人民代表大会或人民代表大会常务委员会会期内依照法律规定对决算中的有关问题提出询问或质询
财政部门	监督检查预算的编制、执行	各级政府财政部门负责监督检查本级各部门及其所属各单位预算的编制、执行,并向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况
审计部门	审计监督预算执行、决算	中央决算草案经国务院审计部门审计后,报国务院审定,由国务院提请全国人大常委会审批;本级决算草案经本级政府审计部门审计后,报本级政府审定,由本级人大常委会审批。县级以上政府审计部门依法对预算执行、决算实行审计监督,并报本级政府审定

##### 2. 博弈规则

参与人:人大及其常委会、行政监督部门、预算单位。所选战略:人大及其常委会(监督,不监督);行政监督部门(合谋,不合谋);预算单位(合谋,不合谋)。

行政监督部门与预算单位之间的博弈存在四种战略组合:①(合谋,合谋);②(合谋,不合谋);③

(不合谋,合谋);④(不合谋,不合谋)。其中,②(合谋,不合谋)与③(不合谋,合谋)为互斥事件,因此,它们发生的概率均为0。所以只需要分析战略组合①(合谋,合谋)和④(不合谋,不合谋)的效用即可。

### 3. 字母含义

$A$ 代表行政监督部门与预算单位合谋时,行政监督部门获得预算单位支付的“违规”收益。 $D$ 代表预算单位合谋成功后的收益。 $P$ 代表人大及其常委会发现行政监督部门与预算单位合谋违规的概率。 $B$ 代表合谋被人大及其常委会发现后,行政监督部门的损失(包括行政监督部门不合谋但监督无效和行政监督部门合谋两种情况)。 $C$ 代表合谋被人大及其常委会发现后,预算单位的损失。 $\beta$ 代表行政监督部门发现并揭露预算单位违规行为的概率。 $E$ 代表行政监督部门揭露预算单位的违规行为时,预算单位所遭受的损失。 $K$ 代表不合谋时,行政监督部门的收益。

#### (二) 博弈模型求解

1. 预算单位和行政监督部门的战略组合为①(合谋,合谋)时:

行政监督部门的收益为  $\mu_{12}, \mu_{12} = A - PB$

预算单位的收益为  $\mu_{22}, \mu_{22} = D - A - PC$

2. 当预算单位和行政监督部门的战略组合为④(不合谋,不合谋)时:

行政监督部门的收益为  $\mu_{11}, \mu_{11} = \beta K - (1 - \beta)PB$

预算单位的收益为  $\mu_{21}, \mu_{21} = -\beta E + (1 - \beta)[-CP + (1 - P)D]$

3. 若要实现纳什均衡时的战略组合为④(不合谋,不合谋),则需满足以下两个条件:(1)行政监督部门的合谋收益小于不合谋时的收益。(2)预算单位的合谋收益小于不合谋时的收益。不等式表示如下:

行政监督部门,令  $\mu_{11} > \mu_{12}$  即  $\beta K - (1 - \beta)PB > A - PB$

预算单位,令  $\mu_{21} > \mu_{22}$  即  $-\beta E + (1 - \beta)[-CP + (1 - P)D] > D - A - PC$

解得:

行政监督部门,  $\beta(K + PB) > A$  (1)

预算单位,  $A + \beta CP - \beta E > D(P + \beta - \beta P)$  (2)

#### (三) 讨论与分析

##### 1. 讨论

通过分析预算审批阶段可知,在现实工作中,由于人大代表分别来自社会各阶层,不具备专业的预算监督技能,导致在有限的人大会期内,作为“外行人”的人大代表看不懂、看不全预算草案和预算执行情况报告。另外,由于我国预算草案的表决方式采用的是“一次表决一次通过”方式,因此,即使人大代表对预算草案中的部分项目存在质疑,却不能投反对票,因为这会导致对预算草案的全部否决<sup>[9]</sup>。由于部分人大代表是在政府部门工作,导致其对于政府部门在预算编制与执行上的监管与制约强度较弱。以上这些问题的存在,均会导致人大在预算审批阶段监督效果的弱化。

通过分析预算执行阶段可知,人大及其常委会、财政部门、审计部门均承担对预算执行的监督职责。财政部门 and 审计部门须分别向本级政府提交预算执行情况报告和审计工作报告,交由本级政府审核通过后,再提交到人大及其常委会进行审批。由于财政部门负责组织预算执行,而人大及其常委会没有直接参与监督预算执行的全过程,因此,无法对预算执行情况进行详细与具体的审查,只能被动接受本级政府提交的情况报告。这样人大及其常委会监督预算执行的权力容易被架空。通过分析决算阶段可知,决算监督主要是由审计部门完成。按照《预算法》的规定,审计部门对决算草案的审计结果,要报本级政府审定,由本级政府提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准,这会导致人民代表大会无法对审计部门的审计结果进行直接监管,进一步弱化直接监督决算的能力。

由于财政部门与预算单位之间存在资金缴拨关系,同时两者均属于政府行政部门。作为初始委

托人的社会公众和作为初始代理人的人大及其常委会,对政府预算信息掌握程度不如财政部门。这种信息不对称,将为预算单位与财政部门之间“合谋”行为的产生提供条件。同时,审计部门隶属于政府,要对政府负责,受政府制约,在预算监督上不具有完全的独立性,很难充分发挥审计部门的预算监督能力,因而,对政府预算的执行状况监督力度较弱。

综上所述可知,人大及其常委会发现行政监督部门与预算单位合谋违规的概率  $P$  不超过 0.5;行政监督部门监督预算单位违规情况存在较小可能,其概率不超过 0.5;不合谋时行政监督部门按规定履行监督义务与责任,此时产生的收益趋于 0<sup>[10]</sup>。

因此,我们可以将公式 1 进行整理得到: $\beta P > A/B, 0 \leq \beta P \leq 1/4$ 。假设  $B$  由两种情况组成:第一,当行政监督部门不与预算单位合谋并且行政监督部门对预算单位的监督无效时,人大及其常委会对其罚款为  $N$ ,存在  $B = N$ ;第二,当行政监督部门与预算单位合谋并且合谋行为被人大及其常委会在预算监督过程中发现时,行政监督部门的损失为  $B = A + N$ ,同时存在  $A \geq N$ 。因此,行政监督部门被人大及其常委会发现时的期望损失应为  $B = 0.5A + N$ 。有  $\beta P > A / (0.5A + N)$ ,进一步整理得  $\beta P > 2A / (A + 2N)$ 。当  $N = A$  时, $\beta > 2/3$ ,不满足  $0 \leq \beta P < 1/4$ ;当  $N = 0$  时, $\beta P > 2$ ,不满足  $0 \leq \beta P < 1/4$ 。因此可知,公式 1 不成立,行政监督部门将选择“合谋”。

预算单位的违规收益,要远大于预算单位让渡给行政监督部门的收益( $D > A$ )。我们对公式 2 进行整理得: $A - D(P + \beta - \beta P) - \beta(E - CP) > 0$ ,  $CP$  表示合谋被人大及其常委会发现时预算单位的期望损失。 $E$  与  $CP$  比较接近,并且在  $\beta$  的作用下, $\beta(E - CP)$  的值对整个不等式的影响较小,因此可以将  $\beta(E - CP)$  的值近似看作 0。所以有  $A - D(P + \beta - \beta P) > 0$ 。由于行政监督部门的违规收益  $A$  实际上是预算单位合谋收益的一部分,存在  $A/D = \gamma (0 < \gamma < 1)$ 。可以假设  $D$  由三部分组成,存在  $D = A + C + E + \delta$ ,其中  $\delta$  为一个常数。这样便满足不等式关系: $A \leq E \leq C, A/D = A / (A + C + E + \sigma) < A / (A + A + A) = 1/3$ 。存在  $0 < P \leq 1/2, 0 < \beta \leq 1/2$ ,  $(P + \beta - \beta P)$  的值在区间  $(0, 3/4)$  之间,只有当  $(P + \beta - \beta P)$  的值落在  $(0, 1/3)$  区间时,公式 2 才成立,因为  $(P + \beta - \beta P)$  的值落在  $(1/3, 3/4)$  间的概率,要大于落在  $(0, 1/3)$  区间的概率,因此公式 2 不成立。所以,预算单位的最优决策是“合谋”。

根据以上讨论可知,预算单位与行政监督部门行为的纳什均衡应为:①(合谋,合谋)。因此,预算单位与行政监督部门之间可能存在因“合谋”而损害社会公众利益的行为,但由于人大及其常委会对预算单位以及行政监督部门的监督力度有限,因此,无法进行完全有效的监督。

## 2. 分析

由公式 1 可知,行政监督部门是否选择合谋,受到以下因素影响:行政监督部门发现预算单位违规行为并揭露的概率  $\beta$ ;人大及其常委会发现行政监督部门与预算单位合谋违规的概率  $P$ ;合谋被人大及其常委会发现后行政监督部门的损失  $B$ ;行政监督部门选择与预算单位合谋时,行政监督部门获得预算单位支付的“违规”收益  $A$ ;不合谋时行政监督部门的收益  $K$ 。因为  $A$  是行政监督部门无法控制的,所以可以通过增加  $\beta, P, B$  与  $K$  的值来增加行政监督部门不合谋的收益。由公式 2 可知,预算单位是否选择合谋,受到以下因素影响:合谋时给予行政监督部门的违规收益  $A$ ;行政监督部门发现政府违规行为并揭露的概率  $\beta$ ;合谋被人大及其常委会发现时的损失与被行政监督部门揭露违规时的损失的差额  $(CP - E)$ ;预算单位合谋成功后的收益  $D$ 。由于  $D$  和  $A$  是监督主体无法控制的,因此,可以通过以下方式降低预算单位与行政监督部门的合谋风险:增加行政监督部门监督与揭露预算单位违规行为的概率  $\beta$ ;增加人大及其常委会对合谋行为的惩罚力度  $(B + C)$ ;加大人大及其常委会与行政监督部门监督预算单位违规的惩罚差距  $(CP - E)$ 。

通过建立预算单位与行政监督部门间的博弈模型,我们可以发现国家监督模式中的各监督主体之间存在着利益一致性,机构之间相互妥协,相互“合作”。人大及其常委会存在预算监管权力的部分缺失,对政府预算与决算信息掌握不全面。因此,我们有必要进一步将公众引入博弈模型中,以制

衡各主体间的利益关系。

#### 四、公众参与监督模式的博弈分析

##### (一) 模型假设

这一模型的假设是在上一模型假设的基础上,增加了以下因素:公众的监督成本  $C_p$ ; 公众的监督概率  $P_p$ ; 公众监督有效的概率  $P_v$ ; 预算单位与行政监督部门合谋的概率  $P_c$ ; 合谋给公众造成的损失  $M$ ; 公众有效监督,发现预算单位与行政监督部“合谋”时,行政监督部门受到的处罚  $F_1$ , 预算单位受到的处罚  $F_2$ 。

##### 1. 行政监督部门与预算单位的战略组合为①(合谋,合谋)

(1) 如果公众参与监督,但监督无效,行政监督部门、预算单位和公众的收益分别为:  $A - PB$ 、 $D - A - PC$ 、 $-M - C_p$ 。(2) 如果公众参与监督,并且监督有效,这时行政监督部门、预算单位和公众的收益分别为:  $-PB - F_1$ 、 $-PC - F_2$ 、 $F_1 + F_2 + D - M - C_p$ 。(3) 如果公众不参与监督,这时行政监督部门、预算单位和公众的收益分别为:  $A - PB$ 、 $D - A - PC$ 、 $-M$ 。

##### 2. 行政监督部门与预算单位的战略组合为④(不合谋,不合谋)

(1) 如果公众不参与监督,这时行政监督部门、预算单位和公众的收益分别为:  $\beta K - (1 - \beta)PB$ 、 $-\beta E + (1 - \beta)[-CP + (1 - P)D]$ 、 $0$ 。(2) 如果公众参与监督,其监督有效和监督无效时的收益一样,这时行政监督部门、预算单位和公众的收益分别为:  $\beta K - (1 - \beta)PB$ 、 $-\beta E + (1 - \beta)[-CP + (1 - P)D]$ 、 $-C_p$ 。

##### (二) 模型的求解

根据假设我们可得到该博弈模型的支付矩阵,如表 2 所示。

##### 1. 混合策略均衡分析

(1) 假定预算单位与行政监督部门合谋的概率为  $P_c$ , 公众不监督的期望收益为  $V_1$ , 公众监督的期望收益为  $V_2$ 。则有:

$$V_1 = (1 - P_c) \times 0 + P_c(-M) = -MP_c$$

$$V_2 = (1 - P_c)[- (1 - P_v)C_p +$$

$$P_v(-C_p)] + P_c[(-M - C_p)(1 - P_v) + P_v(F_1 + F_2 + D - M - C_p)] = P_vP_c(F_1 + F_2 + D) - C_p - MP_c$$

当公众监督的期望收益和不监督的期望收益相等时,我们可得到预算单位与行政监督部门最优的概率。

$$\text{令: } V_1 = V_2$$

$$\text{解得: } P_c^* = C_p / [P_v(F_1 + F_2 + D)] \quad (3)$$

(2) 公众参与预算监督,并且公众进行监督的概率为  $P_p$ , 预算单位不合谋时的期望收益为  $V_3$ , 合谋时的期望收益为  $V_4$ , 则有:

$$V_3 = 1 - P_p[-\beta E + (1 - \beta)(-CP + (1 - P)D)] + P_p(1 - P_v) + P_v[-\beta E + (1 - \beta)(-CP + (1 - P)D)] = -\beta E + (1 - \beta)[-CP + (1 - P)D]$$

$$V_4 = (1 - P_p)(D - A - PC) + P_p[(1 - P_v)(D - A - PC) + P_v(-PC - F_2)] = D - A - PC - P_vP_p(D - A - F_2)$$

当预算单位合谋与不合谋的期望收益相等时,我们可得到公众监督预算单位与行政监督部门的最优概率。

表 2 支付矩阵表

		公众		
		不监督	监督	
			监督无效	监督有效
行政监督部门与预算单位	不合谋	$(\alpha, \varphi, 0)$	$(\alpha, \varphi, -C_p)$	$(-\alpha, \varphi, -C_p)$
	合谋	$(A - PB, D - A - PC, -M)$	$(A - PB, D - A - PC, -M - C_p)$	$(-PB - F_1, -PC - F_2, \omega)$

注:  $\alpha = \beta K - (1 - \beta)PB$ ;  $\varphi = -\beta E + (1 - \beta)[-CP + (1 - P)D]$ ;  $\omega = F_1 + F_2 + D - M - C_p$ 。

令:  $V_3 = V_4$

$$\text{解得: } P_p^* = [\beta(PC + PD - E - D) - PD - A] / [P_v(A - D - F_2)] \quad (4)$$

(3) 公众参与预算监督, 公众进行监督的概率为  $P_p$ , 行政监督部门不合谋时的期望收益为  $V_3$ , 合谋时的期望收益为  $V_6$ , 则有:

$$V_3 = (1 - P_p)(\beta K - (1 - \beta)PB) + P_p[(1 - P_v)(\beta K - (1 - \beta)PB) + P_v(\beta K - (1 - \beta)PB)]$$

$$V_6 = (1 - P_p)(A - PB) + P_p[(1 - P_v)(A - PB) + P_v(-PB - F_1)] = A - PB - P_p P_v(A + F_1)$$

当行政监督部门合谋与不合谋的期望收益相等时, 我们可得到公众监督预算单位与行政监督部门的最优概率。

令:  $V_5 = V_6$

$$\text{解得: } P_p^* = (A - \beta K - \beta PB) / [P_v(A + F_1)] \quad (5)$$

(4) 由公式3、公式4、公式5可以得到纳什均衡, 即公众以  $[\beta(PC + PD - E - D) - PD - A] / [P_v(A - D - F_2)]$  或  $(A - \beta K - \beta PB) / [P_v(A + F_1)]$  的概率参与监督, 预算单位与行政监督部门以  $C_p / [P_v(F_1 + F_2 + D)]$  的概率进行合谋。

由公式3可知, 预算单位与行政监督部门合谋的概率  $P_c$  与公众的监督成本  $C_p$  成正比, 与公众有效监督的概率  $P_v$  成反比, 与行政监督部门合谋所遭受的处罚  $(F_1 + F_2)$  成反比。也就是说, 公众监督的成本与预算单位和行政监督部门的合谋可能性成正比。当公众能对政府资金的使用状况进行有效监督时, 有效监督的概率或合谋行为的处罚力度就大, 预算单位与行政监督部门合谋的可能性就小。由公式4可知, 当  $P_p < P_p^*$  时, 也就是当公众监督预算单位与行政监督部门“合谋”行为的概率小于最优概率时, 预算单位与行政监督部门的最优选择是“合谋”, 当  $P_p > P_p^*$  时, 预算单位与行政监督部门的最优选择是“不合谋”。由公式5可知, 当  $P_p < P_p^*$  时, 也就是公众监督预算单位与行政监督部门“合谋”行为的概率小于最优概率时, 预算单位与行政监督部门最优的选择是“合谋”。当  $P_p > P_p^*$  时, 预算单位与行政监督部门最优的选择是“不合谋”。当  $A$  值增大时, 均衡的监督概率  $P_p^*$  增大, 而只有当  $P_p > P_p^*$  时, 预算单位与行政监督部门才会选择“不合谋”。因此, 随着  $A$  的增大, 预算单位与行政监督部门“合谋”的风险将上升。

(5) 公众有效监督的概率与预算单位和行政监督部门合谋的概率呈反比, 这说明只有确保公众对预算监督的有效参与, 才能促使预算单位与行政监督部门合谋概率的降低。目前, 公众主动进行预算监督的案例不多, 对自身拥有的预算监督权的使用偏低, 虽然《预算法》(2015年版)赋予公众监督权, 但是公众也不敢轻易进行检举与控告, 这样就存在法定权利与真实权利的偏离, 进一步导致公众参与预算监督权的无效性。

(6) 公众参与预算监督是制约预算单位与行政监督部门违规行为的有效外部约束。一方面, 因为公众监督的成本与预算单位和行政监督部门合谋的概率成正比, 因此政府要尽量降低公众的监督成本。另一方面, 对预算单位和行政监督部门的处罚  $(F_1 + F_2)$  与预算单位和行政监督部门合谋的概率成反比, 处罚的力度越大, 越能抑制“合谋”行为的发生。

## 五、两种监督模式的深层比较

通过上述博弈论视角的分析, 我们发现国家预算监督模式与公众参与监督模式在监督主体、监督手段、监督方式等方面存在诸多显性差别, 在深入分析这些显性差别的基础上, 本文认为两种监督模式之间存在以下几个方面的深层差别。

(一) 监督基础——公众预算民主权利的实现渠道不同

社会公众与政府之间是一种典型的委托代理关系, 因此, 公众对于政府预算进行监督的权利是与

生俱来的,也是宪法赋予的,同时更是社会民主的一种重要实现形式。公众民主权利的实有直接民主和间接民主两种形式,这两种形式在预算监督领域分别以公众参与预算监督模式和国家预算监督模式体现出来。由于我国具体国情,长期以来,我国政治生活中非常依赖间接民主,但随着我国社会的进步,公众的民主意识不断高涨,对于直接参与政治生活的呼声越来越强烈,政府也顺应这种形势,开展了“政府信息公开”、“预算公开”等各项改革。如果政府能够在现有改革的基础上将公众参与预算监督工作做实,拓宽公众参与预算监督的渠道、改革公众参与预算监督的方式,将大大丰富我国的民主实现形式,有力地促进现代预算和现代财政制度的建立。

### (二) 监督层次——内外部监督不同

国家预算监督模式采用的是由立法机构和行政机构对政府的预算行为进行监督,在我国,这种模式的监督主体主要包括人大及其常委会和行政监督部门,虽然从某一个具体预算单位的来看,这些机构都属于其外部机构,但从整个政府来看,这种监督仍然属于一种内部监督,是一种自律形式。而公众预算监督模式是由社会公众对政府及其部门的预算行为进行监督,因此,它属于一种外部监督,是一种他律形式。自律主要依靠政府内部的部门规章,他律要依靠国家法律,它们的监督层次不同。

### (三) 监督的效果——成本收益率不同

如前所述,在国家预算监督模式下,国家成立各种专门的监督机构、配备专门的预算监督人员、组织定期和不定期的监督活动对预算进行监督,这需要大量的财政资金作为支撑,经济成本高昂。但是,由于理论上国家预算监督模式存在监督部门与被监督单位之间合谋的可能性,而且在实践中,我国的财政机关、审计机关等都隶属于政府,是政府重要的组成部门,因此,国家监督模式下监督主体和被监督主体之间的这种关系会影响到监督的效果,出现监督效果弱化的情况,导致国家预算监督模式的成本收益率不高。在公众参与预算监督模式中,由于公众地位的超然独立性,其监督成本相对低廉,并且对预算的监督效果相对于政府监督机构会更加显著,监督的效果体现为成本收益率较高。因此,从提高监督效果的角度,政府在现有国家预算监督模式的基础上逐步引入公众参与监督模式将是一项提升成本收益率的有力手段。

因此,总体来看,在我国现行国家预算监督模式下引入公众参与预算监督模式,将有效丰富我国预算监督的基础、提升监督层次、改善监督效果。

## 六、完善我国预算公众参与监督模式的建议

目前,我国公众参与预算监督还处于起步阶段,公众在预算监督中不占有主要地位,并且公众的预算监督行为缺乏权威性。造成这种状况的原因包括:第一,预算单位在预算的编制与执行过程中,给予公众参与预算监督的机会与空间有限,即便公众参与到预算监督的过程之中,预算单位也会对公众所提出的问题与质询予以回避。第二,公众由社会各个阶层的人员组成,大部分公众对于反映政府预算编制与执行情况的报表看不懂。“看不懂预算报表”不仅增加了公众参与预算监督的时间成本和交易成本,还降低了公众对权力监督主体和预算单位的制衡效果。第三,实际权力的不对等。虽然公众对政府资金运用情况拥有知情权和监督权。但在现实生活中,公众对政府预算编制与执行过程中的监控权力缺失。第四,公众在预算监督的过程中存在“搭便车”现象。由于预算资金主要用来满足社会公共需求,普遍具有非排他性与非竞争性。因此公众内部以及公众与其他利益主体之间,在不损害自身利益的情况下,通过“成本-效益”分析,将“搭便车”行为作为有利于自己的最优选择。综上所述,对完善我国预算的公众参与监督模式我们提出以下建议。

### (一) 赋予公众参与预算监督的“实权”

政府应设立代表公众参与预算监督的社会组织(以下简称公众监督组织),鼓励以高校教师、研究人员为主的具有专业预算监督知识和审计知识的社会人士加入该组织;将公众参与预算监督的具



体程序与事项写入《预算法实施条例》,赋予公众参与预算监督强有力的法律保障;确保公众监督组织的职责权限独立于政府各监督主体;保证公众参与预算监督的权利不受行政权力的约束与制衡,强化公众参与预算监督的实质性权利。

(二) 降低公众参与预算监督的成本

政府应对公众在参与预算监督过程中损失的“时间成本”和“机会成本”予以适当补偿,比如设立公众参与预算监督奖励基金,用以补偿公众在参与预算监督过程中所产生的成本;对参加公众监督组织的成员设置奖励机制,组织成员的监督行为越积极,成效越明显,获得的奖励就越多;将分散监督改为集中监督,以降低监督成本;将公众监督组织常态化,并建立监督人员动态化管理机制;定期对公众监督组织的成员进行职业技能培训,以提高预算监督效率。

(三) 加大对预算单位与行政监督部门合谋行为的处罚力度

政府应对“合谋”行为处罚的具体实施细则写入《预算法实施条例》,以法律的形式明确下来。同时,政府应将这部分收入中的一部分用在公众监督成本的补偿与有效监督的激励上,另一部分则划归到社会保障基金专户,用以发展社会保障事业;建立由国家监督主体与公众参与监督主体组成的临时监察委员会,由该委员会定期对公众监督组织进行实时的资金审查与监管,确保其资金的合理分配与使用。

参考文献:

- [1] 杨君昌. 公共预算: 政府改革的钥匙[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008.
- [2] 唐云锋. 我国预算反腐败困境与预算的社会监督逻辑[J]. 财经论丛, 2013(6): 15-22.
- [3] 杨慧, 常飞燕. 我国预算监督存在的问题及完善对策[J]. 财政监督, 2011(10): 18-20.
- [4] 唐云锋. 我国预算监督的新出路——政府预算社会监督[J]. 财政监督, 2011(6): 24-25.
- [5] 宋彪. 公众参与预算制度研究[J]. 法学家, 2009(2): 143-149.
- [6] 戴激涛. 公民参与预算: 理念、原则与制度——以浙江温岭“新河实验”为分析样本[J]. 时代法学, 2010(2): 23-29.
- [7] 赵棠. 代表和公众参与财政预算监督的实践困境和对策研究[J]. 人大研究, 2013(12): 7-9.
- [8] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海三联书店, 1996.
- [9] 朱进. 地方人大预算监督: 现状、问题与对策[J]. 长江论坛, 2008(6): 55-59.
- [10] 马晓康. 关联方、职工福利与或有事项会计核算[M]. 北京: 经济管理出版社, 1999.
- [11] 孟焰, 周卫华. 国家审计理念的演进: 从政府本位到社会本位[J]. 审计与经济研究, 2016(5): 3-10.

[责任编辑: 杨志辉]

## Budget Supervision Comparison between Mode of National Supervision and Public Participation in the Supervision: Analysis Based on Game Theory

WANG Yunbo, JING Hongjun, ZHANG Lei  
(Haerbin University of Commerce, Haerbin 150028, China)

**Abstract:** In the field of budget supervision, China has adopted a national monitoring mode. Such supervision mode will lay a hidden generative collusion between Budget Units and Administrative Supervision Departments. In order to eliminate or reduce this risk, we use the Game Theory as a means to analyze the mode of national supervision and the mode of public participation in the supervision. It can prove that if the public as a public body is involved in budgetary national supervision, it will be a helpful way to eliminate risks of potential threats. Public participation in supervision mode will have a profound impact on the future of the government budget.

**Key Words:** government budget supervision system; mode of supervision; national supervision mode; public participation and supervision mode; government budget; fiscal budget; budget reform; budget management; social supervision; final settlement supervision