

激励约束视角下的住房公积金监督管理

西安交通大学经济金融学院 杨京星

【摘要】 本文通过对住房公积金监管主体目标函数的比较,认为在目前的制度安排下住房公积金监管的约束机制并未真正形成。中央政府应在硬化地方政府所面临的约束环境的基础上重建政府与部门之间的委托代理关系,形成住房公积金监督管理的激励约束模式,以确保资金的安全和有效使用。

【关键词】 住房公积金 监管 均衡

塔洛克、尼斯坎南以及米格、布朗热运用公共选择分析方法分析了非营利组织的组织机制,他们将非营利组织成员看成是理性经济人,追求个人利益如薪金、地位、权限、晋升等。组织与成员行为遵循着制度约束下的刺激性反应模式。尼斯坎南认为对这类组织的监督更像是一个公共产品,成本由自己承担而收益由全社会共享。奥尔森认为在这类组织中存在着委托人和代理人的关系问题,相对于公司而言,这类组织面临更多问题:①缺乏类似于资本市场机制的手段,组织中的成员没有剩余索取权;②缺乏竞争;③提供的公共产品产出不明确,也不存在表现好坏的利润指标,难以客观评价其行为效果;④组织中的领导者缺乏约束与压力。尽管有诸多困难,这类组织还是存在着委托人监督代理人的有效方式,这一方式的关键是行政机构依赖于立法机构,而立法机构又依赖于特定选区中的选民。虽然这种监管模式建立在西方代议制度基础之上,但这些理论文献对组织和成员的属性判断却可以成为我们分析的起点。

由于国内关于住房公积金监督管理的论述很少,本文将借助于上述逻辑起点,从住房公积金制度中形成的委托代理关系和相对软化的制度约束环境入手,分析目前住房公积金监管的特点和问题,为防范资金风险、保证住房公积金的安全和有效使用提供新的监管思路。

一、住房公积金委托代理关系的非均衡性

截至2004年年底,全国340多个设区城市住房公积金管理中心归集的公积金缴存总额为7 400亿元,缴存余额为4 893.5亿元。管好这笔日益庞大的社会公众资金,对于建设和谐社会具有重大现实意义,但由于目前住房公积金管理中的委托代理关系具有非均衡特性,从而弱化了其效力。

1. 国家和社会公众之间。 国家以代理人的身份与委托人(社会公众)强制性签订合同。国家为了提供公共产品即住房公积金,并保证这一产品能为社会公众所分享,以法律的强制形式——《住房公积金管理条例》形成了与社会公众之间的强制性合约(合约是公共产品的副产品)。在这份合约中,国家规定了住房公积金制度的基本框架,明确了资金管理和监督的办法。由于这份合约不是委托人意愿的表现,而是作为社会管理者的国家以代理人身份并依托法律的强制力签

订的,因此这份合同就意味着委托人(社会公众)不会主动承担委托代理形成的风险,也不再关心代理人的行为和选择,即将由国家承担全部风险。

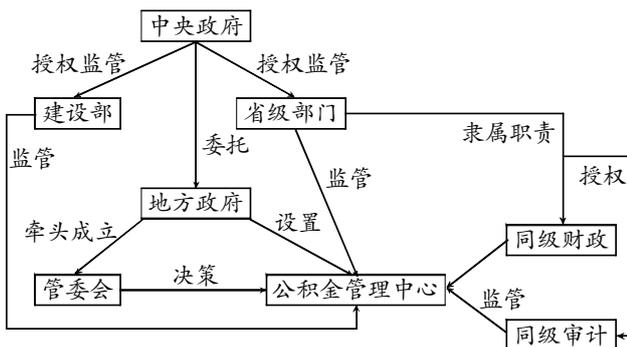
2. 中央和地方政府之间。 由于中央政府自身没有能力履行合约,因而必须安排再代理和再委托。在《住房公积金管理条例》这份合约中,中央政府以法律的形式再委托和授权设区市人民政府组建住房公积金管理中心,成立负责该中心决策的公积金管理委员会,并由该中心具体代理合约中规定的各项公积金管理任务。为了避免出现信息不对称和道德风险问题,中央政府同时委托和授权有关部委、省级部门以及设区市财政和审计部门负责监督该中心的各项工作是否违背合约规定。这样就构建起了委托代理管理机制和委托代理监督机制。

3. 地方政府及其所属部门之间。 地方政府及其所属部门在公积金监督方面并没有直接的委托代理关系。但是由于中央政府的再委托和再代理形成了事实上的委托代理关系,同时地方政府对其所属部门领导的任免具有决定权,因此负责监督的地方财政部门 and 审计部门的行为标准将以地方政府的要求为准。

4. 相对软化的制度约束环境。 中央政府一方面委托、授权地方政府和有关政府部门代理完成其向社会公众承诺的合约内容,另一方面利用委托代理关系实现住房公积金管理的经济和社会效率无法反映在合约中,委托代理关系只能明确管理的基本原则,尤其是强调资金的安全性。这样,能否更有效地利用和管理好这些资金,就成为地方政府的自主选择结果。正是给地方政府预留了这一空间,地方政府和有关政府部门可能出现行为的机会主义变异倾向:一是可能通过各种形式把资金用于能带来最大化效用的方面,从而带来资金风险;二是成本收益比较下的不作为。

从纯技术角度看,作为代表中央政府利益的中央部委对统计数据和总量指标进行评价要比进行实地调研成本小得多,而且中央部委面对全国各市的监督是一种概率概念,这种监督的有效性已经成为一种不可置信的承诺。而省级部门的监督也无法脱离省级政府目标函数的强力约束,这种监督的制度安排也是弱化的。因此,《住房公积金管理条例》所构

建的监督体系(如下图)在现实环境下已成为软化了的监督制度。



住房公积金管理监督体系图

5.服务于地方政府竞争的部门行为。对于发生在地方政府之间的竞争,樊纲、张曙光等认为,地方政府在资源、产品市场和资源投向上进行着竞争;李军杰和周卫峰认为,这种竞争加深了不规范制度治理的难度。笔者认为,地方政府之间的竞争来源于政绩显示偏好,是对可测度的上级政府评价和奖惩地方官员标准的刺激性反应。由于政府与所属部门之间是一种更直接的委托代理关系,政府获得其所属部门是否配合政绩显示的信息是充分的,在此条件下,其所属部门的理性选择可能扭曲制度规范。

二、住房公积金管理代理人的效用函数及约束条件

1.地方政府。现阶段地方政府的效用函数至少包括上级政府满意程度、社会公众满意程度、地方政府租金最大化几个变量。结合本文研究主题,用住房公积金使用的最大化效用代替地方政府租金最大化。地方政府的效用函数表示为:

$U_{地方}=F(\text{上级政府满意程度、社会公众满意程度、住房公积金使用的最大化效用})$

由于住房公积金管理是一项事务性的工作,有效管理并不能成为政府政绩显示信号,而当出现重大问题时,却是一个不良的政绩显示信号,因此地方政府没有动力花大力气投入这项工作。对地方政府而言,管理的边界是在不出现大的偏差的前提下保证住房公积金的正常运转,同时迫于普遍的财政压力,在没有直接的制度约束条件下,地方政府又具有强烈的机会主义倾向,把住房公积金结余部分挪用于其他能带来更大效用和上级政府、群众关注的方面。而这种转移往往做到了形式上的合规,带来的资金缺口将由后来者偿还。

2.住房公积金管理中心。根据住房公积金管理中心的管理职能,本文假定其效用函数是:

$U_{中心}=F(\text{地方政府满意程度、最大化预算、最大化租金})$

由于住房公积金管理中心隶属于地方政府,地方政府的的态度决定了其工作开展的深度和广度。没有政府强有力的支持,住房公积金管理中心将很难协调解决住房公积金的归集、贷款回收、投资等问题。因此,一方面,住房公积金管理中心有做好工作且让政府满意的内在要求,以获得权力、预算、收入等效用;另一方面,住房公积金管理中心的工作开展也要计算成本和收益,当努力的收益不能弥补各项物质损耗时,住房公积金管理中心将停止扩展业务边界。而央行两次

下调金融机构超额准备金利率,形成了存贷利率差倒挂,加大了住房公积金的“保值增值”压力,影响了住房公积金管理中心增值收益的获得。当住房公积金管理中心察觉到或者说通过试探性博弈发现监管的约束力的强度和底线后,可能采取机会主义行为获得最大化垄断租金,此时资金的运用就会出现失当,由于信息不对称而短期内又很难察觉,从中期看,住房公积金管理中心完全可以利用信息优势和虚假信息通过冲抵风险准备金的方式化解机会主义行为的后果,而这种理论可能会刺激住房公积金管理中心产生更激进的机会主义行为,带来长期的恶果。

3.住房公积金监管部门。由于住房公积金监管部门的隶属关系不同,其代理监管职能的效用函数的变量对应的主体也不同。代理监管职能的效用函数表示为:

$U_{监管}=F(\text{所隶属政府满意程度、预算经费、权限})$

(1)中央部委。由于中央政府授权中央部委制定监管体系和管理机制,中央部委具有监管的动力和内在压力,公积金管理中出现的系统性问题将影响到中央政府对中央部委的整体评价,因此中央部委设计出了垂直监管、分权监管、交叉监管和平行监管的监管模式。但是监管是要付出成本的,中央部委的垂直监管要保证覆盖面和监管深度,一是预算经费难以保证,二是即使整个部委投入监管也将难以胜任,因此这一监管的实际效果不佳,更多的是一种事后纠错。由于权限和协调地方政府及其所属部门的需要,在坚持重大原则立场的基础上,监管妥协也是现实的选择。

(2)省级部门。由于监管的主体在下一级行政区域,省级监管部门一方面没有强烈的动力和压力,另一方面还要考虑省级和市级政府的利益,在预算资金和权限制约下,消极监管比主动监管更有效。即使出现问题,处理得当也不会给省级监管部门带来不利影响。

(3)市级财政部门 and 审计部门。这里仅对市级财政部门情况作一些分析。财政部门被赋予了监管职能且自身也有通过监督扩大权力的要求,但由于其不具备行政制约手段,在住房公积金管理中心不配合的情况下,监督也只能成为空谈。由于潜规则的存在而暴露出的问题,市级财政部门只能通过某种方式向本级政府表达,如果不能得到支持,财政部门将通过回避监督的办法摆脱监管责任。

(4)实证调研情况。就上面进行的分析和判断,我们对某省的省会城市A、中等规模城市B、偏远城市C进行了实证调研。调研情况如下:①自2002年《住房公积金管理条例》颁布以来,中央部委还未对该省住房公积金管理进行过现场监督,但是已建立起信息资料传送通道。这印证了上述“代表中央政府利益的中央部委对统计数据和总量指标进行评价要比进行实地调研成本小得多”的观点。这同时说明,中央部委监管的不确定性不能成为约束住房公积金管理中心行为的主要力量。②省级监管部门虽然已接收到一些问题反映,但未进行实地监管,还在权衡观望。③A城市财政部门已经按照《住房公积金管理条例》要求实施了监管,但只是从形式上取得了监管主动,对于财务状况和资金使用仅是从财务报告上获取信息,对于住房公积金管理中心发生的管理费用仍不能很好地进行控制。经分析,这种主动性监管,一是基于扩大财

政权力边界的部门动力,二是取得了市政府领导的支持。即使这样,该中心仍采取种种手段不配合监管,从而影响了工作开展。④B城市财政部门监管范围只是该中心管理费的使用情况,同时当B城市政府将住房公积金转作其他用途时,该中心会上报给财政部门,而在财务报告上则不予反映。⑤C城市住房公积金管理中心借口移交工作未完成,坐支管理费用、擅自安排资金建设办公楼等,这一问题已反映到市政府,但市政府一时难以解决。

通过以上分析和调研可以看出,目前的住房公积金管理监督体系由于负责监管的各主体受自身利益和制度约束条件限制,不能有效完成委托的监管任务。

三、结论与建议

在上下级政府间、政府与部门之间存在委托代理关系,制度约束环境相对软化,部门行为服务于地方政府竞争的背景下,按照目前的制度安排,住房公积金监管的约束机制尚未真正形成。考虑到时间因素,不难推断,监管工作会以边实施、边调整的形式改善和提高,但如果核心机制始终不能理顺,这种监管模式无法调整委托人与代理人之间的利益关系,则无法纠正经济人的机会主义行为。

由于委托人和代理人的目标总是有偏差的,即使设立制度,增加透明度,加强信息交流,但是信息不对称仍不可避免地存在着。因此,只有在制度安排或契约协议中确立适当的激励机制,才能诱导代理人努力实现委托人的目标。

1. 重构住房公积金管理和监督的委托代理关系。委托代理要形成激励相容就必须让代理人承担更多的风险。在住房公积金管理委员会发挥不了应有作用的情况下,住房公积金管理往往容易被政府意志甚至个人意志所左右。因此,应重新构建委托代理关系,以形成更为有效的激励约束机制。在住房公积金管理方面,中央政府要建立问责制,对于出现的问题,地方政府首先要承担领导责任,其次要将住房公积金管理和监督的结果作为考核地方官员的一项硬性指标,省级和中央监管部门的监督结论是其参考指标。只有在这一机制下,住房公积金管理委员会才能发挥作用。

在住房公积金监督方面,要建立以同级监管为主、上级监督为辅的监管机制,强化财政部门监管的制约手段。在当前情况下,除继续执行财政部门对住房公积金收支预决算审核的制度外,还应建立除个人住房公积金贷款以外的其他支

出项目财政专户代理和资金共管制度,即任何其他性质支出都要先进入财政专户,在住房公积金管理中心和财政部门的共同授权下,再由财政专户转入中央国债登记有限责任公司或具有国债承销资格的商业银行进行国债投资,这样操作会有时间上的延迟,但由于住房公积金投资的稳健性特点,时间成本并不大,且资金安全性大大提高,也为以后住房公积金放宽投资渠道预留了制度保障。审计部门的审计重点则可以放在住房公积金管理中心个人贷款支出的数额控制是否合理和国债投资的制度性规范上。省级部门和中央部委的监管责任是通过定期的巡回监督来考察各地方监督的效果,将有效的管理和监督办法引入其他地方政府,规范地方政府不合理的监督模式。

2. 硬化制度约束环境。从目前情况看,由于住房公积金管理中存在的风险问题已经逐步显现,中央政府具有硬化住房公积金管理制度的内在要求,以避免出现住房公积金管理漏洞带来的社会冲击和消除公众对政府执政能力的质疑。同时,硬化制度约束环境也有利于增加生产性努力的激励,减少分配性努力的机会主义行为,消除住房公积金管理中心机会主义行为带给地方政府的资金偿还压力。

硬化制度约束环境,一是要从明晰产权和硬化预算约束的角度规范地方政府所面临的制度环境,二是要从明确住房公积金监督管理的行政责任入手,形成对地方政府和部门负责人行政制度约束。在这个过程中,只有中央政府采取政府主导的自上而下的强制性制度变迁来实施才是成本最小的。大幅提高地方政府和公积金管理机构在住房公积金上“打主意”的成本,显著减少其收益,从而使住房公积金管理效率明显提高。

主要参考文献

- ①丹尼斯·缪勒著,王诚译.公共选择.北京:商务印书馆,1992
- ②文建东.公共选择学派.武汉:武汉出版社,1996
- ③于维生,金成晓.具有概率约束的委托代理模型.统计研究,1998;4
- ④李军杰,周卫峰.中国地方政府主导辖区经济增长的均衡模型.当代经济科学,2005;2
- ⑤张维迎.博弈论与信息经济学.上海:上海人民出版社,2002