

从来就不存在预算软约束

罗长林 邹恒甫*

一、一个不合时宜的历史遗产

预算软约束这个概念最初由Kornai (1979) 提出, 并通过其《短缺经济学 (the Economics of Shortage)》(1979) 一书而名扬天下。考虑一下国际政治经济背景。第一, 当时的东欧同中国和苏联等社会主义国家一样, 都处于高度集中的计划经济体制之下, 生产、流通和分配等领域都出现了诸多问题, 这必然引起学者们对于所处的经济体制的研究兴趣, Kornai便是其中的一个。第二, 当时正是社会主义阵营和资本主义阵营全面对峙的冷战时期, Kornai对于社会主义经济的研究必然会引起极其自由的西方学术圈的极大兴趣。这些背景也被Kornai本人的经历所印证。他于1967年至1986年间主要在匈牙利科学院 (Hungarian Academy of Sciences) 担任研究教授, 在此期间他以研究社会主义的指令经济而出名。1986年他成为哈佛大学的经济学教授, 并在1992年获得弗里德 (Allie S. Freed) 讲席教授的殊荣。因此, 我们不难理解为什么这一概念会在当时流行起来。然而难以理解的是为什么到现在还有人使用它。因为从预算软约束的提出到现在, 从来就没有发展出一个完整的分析框架。而且就本文的观点看来, 以后也不会有。甚至Kornai (2003) 本人也承认, 预算软约束到现在为止也没有一个准确的定义。就目前看来, 研究中对于预算软约束的涉及可以分为如下两大类。第一类指的是研究机构和学者们 (World Bank, 1997, 1999; EBRD, 1998, 1999, 2000, 2001) 在研究发展中国家转型经济的时候通常将某类特定的现象¹归于“预算软约束问题”。这些使用方法只能算作是将“预算软约束”当作一个特定的“历史遗产 (Historical Legacy)”来对待加以引用而已。至于这些现象背后问题的本质是什么, 作者们通常避而不谈。而第二类指的一些正式的理论模型的建立 (如Dewatripont和Maskin, 1995) 澄清了预算软约束这一含糊概念包含的某一些具体问题。Kornai (2003) 将它们归纳起来作为对预算软约束的正式模型化的成果。然而, 正如Dewatripont和Maskin (1995) 所言, 这些理论模型只是与被称为预算软约束问题的某些现象存在联系罢了²。并且他们的模型研究的只是动态承诺 (Dynamic Commitment) 问题而已, 并不必然地要与预算软约束取得联系。

即使不提上述政治经济背景, 预算软约束这一概念对于经典的经济理论仍然是一个奇怪且不适合的概念。对于经济学中的优化问题而言, 约束本身只有紧 (binding) 和非紧 (non-binding) 之分。如果Kornai所说的“软约束”算得上一个真正意义上的约束的话, 那么这个约束或者是紧的, 或者是非紧的。如果它是紧的, 那么它不应该被称为“软”约束; 如果它是松的, 那么它本身就不在优化问题里起作用, 因此不要也罢。由此看来, “预算软约束”与行为人最大化效用的行为并不相容。在这里值得一提的是, 预算软约束问题通常涉及到父权政治关系 (Paternalistic Relationships)。比如说政府与国有企业之间的关系, 中央政府与地方政府的关系。这里并不能说上级对下级的“利他主义”行为不是效用最大化的。事实上, 上级无时无刻不是在考虑自己的利益, 它对下级伸出援手或者是由于上下级的利益本来就是一体的, 或者是出于代理问题而给予的激励。这一点将在下文的正式讨论中涉及到。

在我们要讨论的问题里总是可以找到两类行为人, 一类是面临预算约束的组织, Kornai等人 (2003) 将其称为有预算约束的组织 (organization with budget constraint, 简称 BC-组

* 作者单位: 中央财经大学中国经济与管理研究院。电子邮箱: changlin.luo@gmail.com; hzoucema@gmail.com.

¹ 这些现象的共同点是存在上级与下级两方 (见下文定义), 上级总是部分的为下级的行为负责, 或提供各种各样的帮助。

² Dewatripont 和 Maskin 的原文是: “我们相信本文的框架可能与两个备受讨论的问题相关: 一是中央计划经济中的‘预算软约束’问题, 二是盎格鲁-萨克逊经济与德日经济中的融资实践和投资期限的差异。”

织)，另一类组织控制 BC-组织的预算集的大小，Kornai 将其称为资助组织（supporting organization，简称 S-组织）。由于在现实中 BC-组织总是受到 S-组织的帮助，因此我们形象地将前者称为下级，后者成为上级。在 Kornai 看来，下级的预算约束有多么软完全取决于上级的资助程度。那么显然如果只有下级而没有上级，预算软约束的问题将不会存在。而本文则要说明即使存在上级，预算软约束问题也并不存在。我们将按照如下步骤说明这一点。首先，预算软约束本身是个矛盾的概念，任何一条“软”的预算线都是一条画错了的预算线。然后我们说明，任何曾经被“预算软约束问题”所概括过的具体问题中都存在一个“硬”的预算约束，这使得我们认识到这些问题都有其原本归属的研究领域，并不必要与预算软约束发生联系。

二、一个幼稚的错误

在关于预算软约束的论述中最为著名的一个图中（见图 1），Kornai 将行为人的最终选择 P_1 和 P_2 画在了所谓的“软预算线”的右上方。图中的“原始预算约束”即 Kornai 所说的

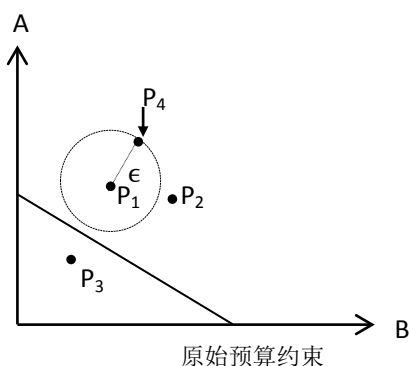


图 1

预算软约束。它之所以被称为“软”的，只是因为最终的选择没有落入它的下方，即原始预算集内。因为如果这个约束是硬约束，那么行为人的最终选择不可能位于它的右上方。然而图 1 本身很自然的会引起我们的如下疑问。第一，最终选择可不可以画在预算集的里面？第二，如果一定要画在原始预算集外面，那能不能稍微往右上方挪动一点点？第三，最终选择能不能画到右上角无穷远处去？

对于第一个问题，如果回答是不可以，那么就说明这个原始的预算约束并不是“软”的；如果回答是可以，即最终选择为 P_3 ，那也就是说该行为人并没有花完他所拥有的财富。给定偏好是单调的，这一选择在经典的消费者理论中是不可能存在的。如果从预算软约束理论的角度来认为这一情形，那一定是说该行为人的选择被其上级的目标影响到了。比如说在一篇试图再次澄清预算软约束问题的文章中（Kornai, 1986，表格 3），Kornai 概括了各类企业利润和损失在指令经济下重新调整的情况。上级可能要求富有的下级给予贫穷的下级以某种形式的财富转移。这种再分配政策对于该行为人的影响应当等价于将图 1 中的原始预算约束线向左下方平移，直到其交于 P_3 为止。

再来看第二个问题，按照“软约束”的理解，从 P_1 到 P_4 长度为 ϵ (> 0) 的移动应当是被允许的。因为如果不被允许，那么表示 P_1 一定在某一条“硬”的预算约束的边界上。那接下来推理就很直接了，既然允许从 P_1 到 P_4 的移动，那一定能够允许从 P_4 往右上方 ϵ 的某个倍数距离的移动。然而这个倍数可以无限的变大，因此我们自然地回答了上面提出的第三个问题，也就是说行为人的最终选择能够到达无穷远处。但这意味着该行为人需要消耗掉无限多的资源，显然是不成立的。

通过上面的分析以及对这三个问题的回答，我们说明了预算软约束本身就是一个自相矛

盾的概念。本文认为，这种自相矛盾是某种“机械主义”的产物。预算软约束的存在，只是由于 Kornai 画错了预算线而已。当他作出一条预算线，然后发现行为人的选择超出了预算线所规定的选择集合，于是他声称该预算线是“软”的，而不去问是不是自己的预算线画错了。这实在是预算软约束这个不当的经济学术语流传开来的肇始。之所以提到他的“机械主义”，原因在于他总是将古典经济学环境里的预算约束照搬到所谓的“软约束”环境中去，而一旦发现它并不真正起约束作用，便说它是软的。其实 Kornai 画这条“软”的预算线的方法很简单，我们试举如下几例。

- 1、当期收支平衡的所有消费束的组合。如果存在一个上级使得行为人得以支大于收，那么存在预算软约束；
- 2、使得当期处于资不抵债边缘的所有经营方式的集合。如果行为人因为有上级的帮助从而在资不抵债的时候也能不破产，那么存在预算软约束；
- 3、对于银行贷款，或纳税义务等负债而言，预算线指的是行为人在到期日之前偿清所有负债的偿还方式的集合。如果行为人能够在到期日不偿付债务并不遭受惩罚，那么存在预算软约束；
- 4、对于多个下级部门向同一个上级部门争取拨款等类似情形下，预算线指的是某一个先定的拨款划分规则。如果这个划分规则存在讨价还价的可能，那么存在预算软约束；
- 5、指令经济中广泛存在着上级下达的各项指标，如行政性定价（Administrative Pricing）等。这里预算线即强制性指标本身。如果上级允许下级在这些指标基础上进行变通，那么存在预算软约束。

之所以说上述预算线画错了，原因在于其并没有把决定真正预算线高度的禀赋总量弄清楚。决定一个行为人在决策期限内的可行集大小的禀赋包括货币财富，政治力量，社会关系等等因素，这并不是社会主义经济或者转型经济独特之处。如果在画预算线的时候忽略了上述所有因素中的某一个，那么你也将与 Kornai 一样得到一条错的预算约束。值得注意的是，决策期限也很重要，因为对于长远目标而言，当期的适度亏损时可以承受的。排除掉这种因素，上述列举的 5 种预算线之所以被称为“错误的”，是因为它们大都忽略了政治力量与社会关系等资源。比如说对于第 1 种预算线，Kornai 很可能是忽略了行为人对于上级的重要性。想象一下，这里的行为人可以是一个小女孩。她每月的所有的货币财富是母亲给她的定额零花钱。虽然说母亲可以极其苛刻，在任何情况下都不愿意多给，但小女孩有一个非常爱她的舅舅，只有他总会在其超支的时候给予支援。那么小女孩的预算线有多高呢？当然会超过母亲给她的定额零花钱的高度。而其具体高度取决于舅舅的大方程度。假定舅舅无限的大方，这条预算线的高度也是有限的，因为她最多把舅舅家花到破产。这样我们总能规定一条不可逾越的“硬”的预算约束。理论上而言，所有这些政治力量与社会关系资源是有限的，都有影子价格。因此只要规定了各种禀赋的初始分配，任何行为人的预算线的高度的计算总是可行的。

三、它只是个伪命题

在本节，我们将说明预算软约束实际上是个伪命题，从来就不应当有预算软约束这一概念。为了阐明这一点，我们采取如下策略。首先，我们将说明以往预算软约束文献中所涉及到的所有问题在现代经济学中都分别属于不同的分析框架。然后，我们将找出各类问题中真正起作用的“硬”约束。

（一）动态承诺问题。

考虑一个具体问题以作为说明。经济活动持续两期，从 0 时刻到 2 时刻。下级在 0 时刻选择好项目或者坏项目。如果选择的是好项目，那么 1 时刻项目完工并获益；如果选择的是坏项目，项目在 1 时刻需要救助，否则就要破产清算且下级得到负的回报。这时候上级决定

是否提供救助以在 2 时刻实现对应的不同收益。上级在 0 时刻并不清楚项目的好坏，但会对好坏项目的分布有一个主观概率。它在 0 时刻可以承诺是否在 1 时刻提供帮助，在 1 时刻可以不考虑承诺并重新选择是否提供帮助。这种情况下通常出现承诺不可置信的问题。在 0 时刻上级认定坏的项目不应该启动（这是为什么它被称为坏项目的原因），因此承诺在 1 时刻不给坏项目再融资。然而当 1 时刻真正到来，不考虑项目在第一期花费的沉没成本，上级会发现再融资是值得的。给定下级知道上级的主观概率，下级就可能选择坏的项目³，因为他预期到能够在 1 时刻获得再融资⁴。

Kornai 认为这是预算软约问题中最为典型的一类。他认为选择坏项目的下级突破了一条“软”的预算约束：下级在任意时刻的净财富不能为负。显然，如果不存在上级的话，下级选择坏项目将使得其净收益为负，这就是为什么 Kornai 说预算约束是软的。然而这条软的预算约束并不是真正的预算约束。真正的预算约束是：下级在 0 时刻的期望收益为非负。这是一条“硬”的预算约束，下级在任何情形下都不会突破它。在不可置信承诺的情形里下级之所以选择坏项目，是因为他预期到了在 1 时刻他会得到上级补充的资金。这并没有突破他的预算约束，只能说是他利用了上级的某些弱点。考虑上面模型的另外一种可能：上级不仅在 0 时刻认为坏项目不应该上马，在 1 时刻也认为其不值得再融资。这种情形下下级从一开始就不会选择坏项目，因为一旦选择坏的项目就会突破他的预算“硬”约束。

由此可见这类问题里既不存在预算软约束，也没有必要和预算软约束产生联系，它们只是动态博弈理论里的一类特殊问题而已。代表性的研究包括 Schaffer (1989) Dewatripont 和 Maskin (1995) 以及建立在他们模型之上的一系列成果 (Wang, 1991; Qian 和 Roland, 1998; Segal, 1998 等)。

（二）信息费用与执行成本问题

Kornai (1986) 认为当税收法令和私人合约难以执行的时候预算软约束问题更容易出现，原因是行为人或在预期到这一点以后，会故意地逃漏税款，拒还贷款，拖欠账款。然而，他们并没有相对应考虑到税务机关，银行以及供应商对此的反应。其实，他们早就预期到了行为人的这种投机性的动机，并已经做出了最优的状态依存对策。例如，给定税收强制征收的成本，税务机关在预期到公司有故意逃漏税收的动机后将会选择一个阈值 T ，若逃漏税收规模在此阈值之下，税务机关选择不强制执行，在此之上则选择强制执行。在这样的规则下小规模逃漏税收是被默许的。所以我们发现，Kornai 等人认为的软预算约束（逃漏税款小于或等于零）其实根本就不是预算约束，真正的预算约束是：逃漏税款小于或等于 T 。这条预算约束不是“软”的，而是“很硬”。当纳税主体的税收规模超过 T 并选择逃漏税收时，税务机关将会对其强制执行，这一阈值 T 不可能被越过。

类似的，银行对债务人的信贷豁免问题以及供应商对采购商的债务减免问题等都可以适用于这个分类。值得注意的是，很大一类的债务豁免并不是出于执行成本和信息费用的原因。比如说国家对国有企业的税收减免 (Claessens 和 Peters, 1997; Coricelli 和 Djankov, 2001)，国家购买银行坏账以保证金融行业不陷入危机，国家为了防治经济下滑负债承重的供应商买单的等情形 (如 Perotti, 1993 等)。这些情形可以归纳到下一类问题的讨论中去。

（三）家长统治 (Paternalistic) 问题

Kornai 的讨论还可能涉及到更加复杂的环境。在一个家长式统治的环境下，上级通常会给予下级大量的帮助。这种关系的核心在于上下级的利益很大程度上是一体的。如中央政府名义上要国有企业征收税收，或者说收缴利润。但事实上，如果国有企业亏损，中央政府

³ 在这里为了防止问题变得复杂，我们令下级选择好坏项目的期望收益是相同的。

⁴ 该模型的详细建立过程请参照 Dewatripont 和 Maskin (1995) 的论文或 Kornai (2003) 的转述。

不但不征收其税款，反而给予补贴使其免于破产。在 Kornai 看来，存在一条软的预算约束，即国有企业净资产大于或等于零。然而事实上国有企业的拥有者就是国家，因此国有企业的预算集的大小取决于中央政府经营它的目标。如果目标仅为盈利，那么中央当然可以容忍其在某些时期亏损，但不能放任其一直亏损。在这里仍然存在一个“硬”的预算约束，即该国有企业在给定的时间内的综合业绩不能低于某个阈值，一旦低于阈值，中央政府即会任其破产。这个预算约束是显然是“硬”的：一开始多期的亏损将会大大的减少以后的行动空间。值得注意的是，这是一个跨期的预算约束，且这个业绩阈值的形成取决于中央政府对该国有企业未来盈利能力的条件预期。

如果中央政府经营国有企业的目标改变了，那该企业面临的预算约束也会相应地发生变化。如战争时期中央政府直接经营兵工厂的情形。如果兵工厂的产出全部都有市价，那么分析方法同上。如果没有市价，这时中央政府会允许兵工厂在每一期都“亏损”，但这并不代表兵工厂没有面临“硬”的预算约束。在这里兵工厂的每种产出都会有一个影子价格 (shadow price)，这个影子价格的大小取决于国家在战争中的处境，武器本身在战争中的重要程度以及该兵工厂的可替代性等因素。如果没有任何替代的兵工厂，那么它的“硬”约束即耗费小于或等于这个国家排除掉其它必要支出后的总剩余财富。如果有替代的兵工厂，那么“硬”约束即给定期限（预期的战争期限）内按照影子价格计算的绩效优于替代工厂的绩效。

这类家长统治问题通常出现在中央银行与金融中介 (Berglof 和 Roland, 1995; Aghion, Bolton 和 Fries, 1999; Mitchell, 1998, 2000; Farhi 和 Tirole, 2012 等) 和中央政府与地方政府 (Moesen 和 Van Cauwenberge, 2000 等) 等关系中。具体的问题包括上面所提到的债务豁免问题，税收减免问题，劳动（失业）补贴问题 (Shleifer 和 Vishny, 1994) 等。

（四）竞争性寻租问题 (Competitive Rent Seeking)

我们可以将上述家长通知问题中的下级的个数增加，这样我们就得到了一类新的问题，即竞争性寻租问题 (Krueger, 1974)。例如一个国家里存在有限多个国有企业的情形。在每一个财政年度的开始，国家都会制定一个分配方案将固定数额的补贴总量分配给各个国企。比如说这个方案可以由各个国企最终的亏损状况来决定，排除取得盈利的企业，每个国企得到的补贴份额刚好是其亏损占整个国企部门亏损总量的份额。Kornai (1986) 发现，这个分配方案通常是可以商量的，原有的方案通过一系列的讨价还价最终可能面目全非。因此他认为这里面临着预算软约束的问题，这个“软”的约束即为最初的预算方案。这里 Kornai 犯了一个明显的错误，他并没有考虑各种影响讨价还价能力的资源在各个国有企业中的分配情况。给定一个政治力量，社会关系等资源的分配格局，非合作博弈理论告诉我们最终总会存在一个补贴分配方案。这个方案是不能被“软化”的。比如说，一旦某个国企所获得的补贴与其权力相比实在太小，他就会动用其政治资源，社会关系，甚至暴力手段来取得它应得的份额。任何人只要敢于碰触这个份额，将会得到权力的打击报复。因此这个预算约束简直比钢铁还要硬。具体的补贴分配的例子见于 Gao 和 Shaffer (1998) 以及 Earle 和 Estrin (1998) 等人的研究。

四、总结：该忘记的总会被忘记

本文的讨论得出了如下几个结论。第一，每一个软约束都是一个画错了的约束；第二，任何一个“软”约束问题中都存在一个“硬”约束；第三，任何一个“软”约束问题都可以与所谓的“预算软约束的分析框架 (Kornai, 2003)”无关，并各自属于不同的分析框架。因此，从来就不必要存在预算软约束这一概念来概括这样一大批内容庞杂的问题。我们今天提起预算软约束这个词汇，只能算作是将其当作一个特定的“历史遗产”来对待加以引用而已。因为预算约束问题本身就不存在，所以之前以其为线索讨论过的问题的其结论或者不再

正确，或者需要调整。比如说 Kornai (1986, 2003) 所讨论的预算软约束的三个影响：行为人对价格反应的不敏感，低效率和过度需求（或者说短缺）。对价格反应的不敏感在 Kornai 那里是来自于行为人总是能够得到上级帮助的假设。然而上一节的分析表明，给定所有资源的分配，每个行为人面临的都是一个“硬的”预算约束，因此行为人对价格反应的不敏感这一结论不再成立。而对于低效率这一现象，我们却可以有新的解释。它可以由信息对称来解释（动态承诺问题里），也可以由竞争性的寻租行为产生的浪费来解释，还可以由父权政治下行为人缺乏激励的角度来说明。在 Kornai 那里，由于行为人的需求通常可以由上级来买单，因此短缺是一个自然的结论。而事实上这些“过度的”需求只是行为人额外的政治与社会资源带来的。因此正确的解释应当是经济中存在过多的政治资源和社会关系资源来从事寻租活动，这一方面增大了商品的需求，另一方面减少了生产性的活动，从而造成了商品供给的减少。

从“软”约束角度出发讨论的经济转型，银行规制以及财政分权等问题所得出的所有结论都可以按照我们在第三节中指出的框架做出相应的调整与再解释，这里不再一一详述。这样，我们能在具体问题的分析上体会到预算软约束的概念是完全没有必要的。而本文的贡献只是大胆的指出了这一事实而已。无论怎样，一个东西该忘记的话总会被遗忘，尽管他在历史上被人们吹捧过，追随着。

参考文献

- Aghion, P., Bolton, P., & Fries, S. (1999). Optimal design of bank bailouts: the case of transition economies. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 51-70.
- Berglöf, E., & Roland, G. (1995). Bank restructuring and soft budget constraints in financial transition. *Journal of the Japanese and International Economies*, 9(4), 354-375.
- Claessens, S., & Djankov, S. (1998). Politicians and firms in seven Central and Eastern European countries. *World Bank Policy Research Working Paper*, (1954).
- Coricelli, F., & Djankov, S. (2001). Hardened budgets and enterprise restructuring: theory and an application to Romania. *Journal of Comparative Economics*, 29(4), 749-763.
- Dewatripont, M., & Maskin, E. (1995). Credit and efficiency in centralized and decentralized economies. *The Review of Economic Studies*, 62(4), 541-555.
- Earle, J. S., & Estrin, S. (2003). Privatization, competition, and budget constraints: disciplining enterprises in Russia. *Economics of Planning*, 36(1), 1-22.
- EBRD., Transition report 1998. London, EBRD.
- EBRD., Transition report 1999. London, EBRD.
- EBRD., Transition report 2000. London, EBRD.
- EBRD., Transition report 2001. London, EBRD.
- Farhi, E., & Tirole, J. (2012). Collective Moral Hazard, Maturity Mismatch and Systemic Bailouts. *American Economic Review*, 102, 60-93.
- Gao, S., & Schaffer, M. (1998). Financial discipline in the enterprise sector in transition countries: How does China compare?.
- Kornai, J. (1979). Resource-constrained versus demand-constrained systems. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 801-819.
- Kornai, J., Economics of shortage. North-Holland Publishing Company, 1979.
- Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G. (2003). Understanding the soft budget constraint. *Journal of economic literature*, 41(4), 1095-1136.

- Mitchell, J. (1997). Strategic creditor passivity, regulation, and bank bailouts.
- Mitchell, J. (2000). Theories of soft budget constraints and the analysis of banking crises. *Economics of Transition*, 8(1), 59-100.
- Moesen, W., & Van Cauwenberge, P. (2000). The status of the budget constraint, federalism and the relative size of government: A bureaucracy approach. *Public Choice*, 104(3-4), 207-224.
- Perotti, E. C. (1993). Bank lending in transition economies. *Journal of Banking & Finance*, 17(5), 1021-1032.
- Qian, Y., & Roland, G. (1998). Federalism and the soft budget constraint. *American economic review*, 1143-1162.
- Schaffer, M. E. (1989). The credible-commitment problem in the center-enterprise relationship. *Journal of Comparative Economics*, 13(3), 359-382.
- Segal, I. R. (1998). Monopoly and soft budget constraint. *The RAND Journal of Economics*, 596-609.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1994). Politicians and firms. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 995-1025.
- Wang, Y. (1991). Economic reform, fixed capital investment expansion, and inflation: A behavioral model based on the Chinese experience. *China Economic Review*, 2(1), 3-27.
- World Bank Staff. (1996). *World Development Report 1996: From Plan to Market*. Oxford University Press, Incorporated.
- World Bank Staff. (1999). *Annual World Bank conference on development economics*. World Bank-free PDF.