

简政放权的边界及其优化

华生, 蔡倩, 汲铮

[摘要] 党的十八大以来简政放权力度空前,但回顾历史上出现过的反复,我们还不能掉以轻心。简政放权只有合理划定其边界,识别冗余程序与必要行政规则的界限,才能避免历史上“一收就死,一放就乱,乱了再收”的循环,巩固和深化改革成果。为此,本文重新梳理政府行政职能,尝试借助委托代理理论,构建政府—申请者的两层次模型,来探寻简政放权的边界及其优化,并将其拓展为中央政府—地方政府—申请者模型来分析中央政府向地方政府的放权。本文将规则多少作为独立变量引入模型,通过对政府和申请者进行成本收益分析,得出信息不对称前提下,政府为追求社会福利最大化,在提供服务、分配资源时应该如何确定各类规则的最优量。这需要在政府服务职能领域,跟随信息和大数据时代步伐,让信息而非申请对象“跑路”,大幅度减少和简化过时的规则和程序,降低制度性交易成本。在政府监管职能领域,根据外部性范围和强弱采取针对性有加有减的监管措施,促进社会总福利的帕累托改进。在政府分配有限准入资源领域,按照规则对信息的可识别度进行程序上的流程再造和深层次解构,舍弃对配置筛选过程中提供无效或过高成本信息的规则。对于中央向地方的放权,在不影响“全国一盘棋”和市场公平竞争的同时,遵循效率优先原则,把因地制宜的规则制定权下放给地方。通过合理精准的简政放权,促进国家治理体系和治理能力现代化。

[关键词] 简政放权; 委托代理理论; 国家治理体系; 治理能力现代化

[中图分类号]F120 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2019)02-0005-18

一、问题提出

简政放权伴随着改革开放应运而生,改革的过程就是简政放权的过程,是将计划经济体制下政府统揽一切事务的规章制度体系逐步过渡到与市场经济运行相容的范式中来。党的十八大以来,简政放权一直是改革发展的一大高频词。正如习近平总书记指出的那样,简政放权的改革既要放也要接,“自由落体”不行,该管的事没人管不行,关键是加快转变政府职能,该放给市场和社会的权一定要放足、放到位,该政府管的事一定要管好、管到位。要深化行政审批制度改革,推进简政放权,深化权力清单、责任清单管理,同时要强化事中事后监管。党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中再次对简政放权改革作出重大部署,提出“要深入推进简政放

[收稿日期] 2018-08-27

[作者简介] 华生,东南大学经济管理学院资深教授,武汉大学董辅初经济社会发展研究院教授,博士生导师,经济学博士;蔡倩,武汉大学董辅初经济社会发展研究院博士研究生;汲铮,东南大学国家发展与政策研究院研究员。通讯作者:汲铮,电子邮箱:jz0429@163.com。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,当然文责自负。

权,提高资源配置效率和公平性,大幅降低制度性交易成本,营造良好营商环境”。这是以习近平同志为核心的党中央对进一步持续转变政府职能、建设人民满意的服务型政府指明的方向和行动指南。历史上,简政放权改革早在1986年就在山东省莱芜市组织过试点。全国规模正式启动简政放权的改革应是以国家2001年10月9日开始的行政审批改革为标志。自2001年起,国务院先后分六批共取消、下放或调整2456项行政审批项目^①。2013年本届政府成立伊始,更把简政放权、放管结合作为“先手棋”,承诺进一步加大简政放权力度,计划在任期内将行政审批事项的1/3取消或下放(李克强,2015),业已超额完成目标。2016年1月13日李克强总理主持召开国务院常务会议,决定在此前分四批取消211项职业资格的基础上,再取消61项职业资格许可和认定事项;同时决定再取消150多项中央指定地方实施的审批事项和10余项束缚创业创新的部门行政许可,再清理规范192项中介服务事项,并对66部行政法规相关条款进行“一揽子”修改,把改革成果用法律形式确定和巩固下来。截至2017年2月,国务院已分9批审议通过取消和下放行政审批事项共618项,其中取消491项、下放127项,简政放权改革持续推进中。

四十年前的改革开放是以给企业松绑和简政放权、搞活经济开始,但是今天往往人们感觉政府管的还是太多、太细、太严。为什么简政放权这么多年之后,“政”似乎还是并未见少,“权”也似乎越放越多?这里当然有部门的利益因素,在每一次声势浩大的简政放权之后,他们的利益导向和支配习惯很容易就把简掉的政和放掉的权又用别的形式收了回来,甚至“变本加厉”。尽管如此,大家不能怀疑政府,特别是中央政府简政放权的决心。显然,如果只要有决心和勇气就能解决问题,放个彻底、划条死线,冗政和繁文缛节就不会一次次卷土重来。由此可见,简政放权的难度不仅在于既得利益和习惯问题,还有简政放权的边界如何科学界定的问题。

就政府而言,程序与规则是政府与企业、个人,甚至与市场沟通对话交流的工具。工具有效性优劣取决于应用的对象。那么,就政府职能而言,其主要涵盖经济运行调节与规范、市场监管、社会治理、公共服务以及城市运行管理与环境保护等诸多方面(孟庆国,2015)。从与主体互动关系的视角重新审视这5大类36个细分门类,政府职能可以高度概括为服务、监管与分配三大类,服务主要是为与社会民生相关的各种事项提供服务,如居民综合服务、劳动关系管理等事项;监管主要针对如市场准入、生产经营过程监督等;分配主要指政府对行政资源的分派,最典型的如分配公共住房、政府补贴与资助等。

结合上述对政府职能的分类,本文对中国政府网目前已经公布的国务院取消(410项)和下放(115项)的行政审批事项进行归纳,得到隶属于不同政府职能的行政审批事项的相对比例(见表1^②)。不难发现,简政放权所取得的成绩多集中于服务领域,占近一半,其他两个领域占另一半。究其原因,一是源于中国从计划经济转轨而来,政府的服务领域成为行政权力最为集中之处;二是服务领域是技术进步的最大受益者;三是这个领域内经济利益汇聚较少,受到的改革羁绊较小。

① 《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》(国发[2002]24号)取消789项;《国务院关于取消第二批行政审批项目和改变一批行政审批项目管理方式的决定》(国发[2003]5号)取消406项、改变管理方式82项;《国务院关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》(国发[2004]16号)取消和调整495项;《国务院关于第四批取消和调整行政审批项目的决定》(国发[2007]33号)取消和调整186项;《国务院关于第五批取消和下放管理层级行政审批项目的决定》(国发[2010]21号)取消和下放184项;《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》(国发[2012]52号)取消和调整314项。

② 截至2017年2月9日,国务院决定取消的491项和下放的127项行政审批事项中,分别公布了410项和115项,其余为涉及修法事项及涉密等事项,具体事项参见网站:<http://spcx.www.gov.cn/bmcx/index.html>。

表 1 已公布的国务院部门取消和下放的行政审批事项

	已公布取消事项		已公布下放事项	
	数量(项)	比重(%)	数量(项)	比重(%)
服务职能	190	46.3415	57	49.5652
监督职能	133	32.4390	32	27.8261
分配职能	87	21.2195	26	22.6087
合计	410	100.0000	115	100.0000

注:根据中国政府网(<http://spcx.www.gov.cn/bmex/index.html>)公布的数字,国务院及直属部委单位已取消和下放审批事项 600 余项,保留 1200 余项。但由于缺乏上面三大类原审批事项的分类,作者不能统计各类审批事项分别减少的比例。但仅从表中显示的各类减少项数量的比重,还是可以看出简政放权的方向和力度。

反观另外两个领域,情况就复杂多了,甚至并不是单向一味减就可以的,而且由于经济社会的发展对政府管理的需要,在不少地方还会增加。典型的是经济领域的“政”和“权”尚未,也难以完全放开,许多社会、生态和环境领域的“法”和“政”又需要不断加强完善,如近年来全国大面积持续的雾霾,以及毒奶粉、天津爆炸、疫苗安全等公共事件催生了政府加强对环境问题、食品安全和危险品的管制。又如,2014 年新修订的环保法中新增重点污染物排放总量控制、排污许可管理等严格控制污染排放的制度,并将清洁生产和循环利用纳入法律条文;在食品安全法中又相继增加了食品流通许可、食品添加剂生产许可等,新增了对婴幼儿配方奶粉、网络食品交易等的监管条目;危险化学品安全管理条例从 1989 年的 42 条增加至 2011 年的 102 条,从危险品的生产、存储、运输、使用等全方位监管,等等。

事实上,随着时间的推移、技术条件的改变,政府管控的范围和力度不免会有加加减减。简政放权并非一味地、简单地只允许减,不允许加,而是要与时俱进地寻找加减的依据和界限,从而在法治框架内给市场和社会主体以最大限度的活力和便利。因此,在正确处理理念、执法水平、部门利益问题的同时,剖析简政放权的内在的逻辑路线,探求究竟什么该“减”,什么该“放”,什么该“增”,什么该加以优化,显然至为重要。因为只有理论上明晰了个中界限,才能在实践中将简政放权这项改革落实得恰到好处。

简政放权是对不适合市场经济发展和市场公平竞争实现的行政管理方式进行改革(厉以宁, 2015),以适应市场经济发展需求。在中国,行政法规、规章以及其他规范性文件多以“红头文件”呈现。无独有偶,19 世纪的英国人也习惯于用红色带子捆绑官方文件,并称之为“红带子”(Red Tape)。与中国俗称红头文件一样,后来西方国家也用 Red Tape 来简称所有官方规则文件。人们根据自身感受,认为官方文件是一种呆板的、无效率的管理方式(Buchanan, 1975),它使人们受到太多的约束,虽然其中很多是无意义的,却不得不承受(Kaufman, 1977)。尽管其中有些规则的实施并未达到规则制定时的最初目的,但人们仍必须遵守,而且要承担其所规定的责任和义务,学者将其定义为繁文缛节(Goodsell, 2003)。更加确切地说,这是指那些“仍然有效的规则、条例和程序,虽然耗费了资源,却对规则(条例、程序)的功能对象没有有效性”(Bozeman, 1993)。

虽然学者们在字面语义上将繁文缛节从有效的规则、条例和程序中抽离出来,但是并未给出清

晰的标准来划清它们彼此的界限。正如 Kaufman(1977)指出的,规则条例的出现很多情况下实际是行政领域的“公地的悲剧”：“每一项约束和要求都是源于有人需要它，当然不是所有人都需要；相反，甚至是最广泛的利益集团也仅仅关心政府行为全部范围的一个相对小的分支……但是，有如此多的个体，而且个体间利益如此不同，以至于适度的个人需求却导致了大量堆叠的官方文书和令人眼花缭乱的程序性迷宫”。因此，制定红头文件部分原因是政府行为专业化的需要。

实际中，某些规则的制定和实施确实会对组织绩效有害。一方面，公司和个人在处理与政府有关的事务时，花费过多时间和资源在应对各种规范性文件上，文件约束不仅成为经济活动中的障碍(De Soto,1989;Brunetti et al.,1997)，导致客户利益减少(Scott and Pandey,2000)，有时比财政约束更为重要(EBRD,1999;Johnson et al.,2000)，严重时甚至会对创业有显著的抑制效应(张龙鹏等,2016)。另一方面，组织内部运转过程中的繁文缛节也会产生不利影响，例如，导致公务人员对工作产生疏离感(DeHart-Davis and Pandey,2005)，降低组织效率(Pandey et al.,2007)，影响创新性、偏离预定目标(Buchanan,1975)等。学者们对繁文缛节的不利影响研究虽然普遍，但并未指明究竟哪些规则、规章、制度、程序应划归为繁文缛节，大多都是依据效果的描述性概念。

尽管如此，某些被认为是繁文缛节的规则实际上并非如看上去的那么多。早在1977年，Kaufman就从起源的角度指出“被一个人认定为繁文缛节的官方文件是另一个人珍视的程序安全”，规则的执行虽然伴随着拖延却会带来好处(Wintrobe,1982)。一方面，依据各类规范性文件，管理人员有了行动参考，能够快速制定策略并适应变化(Yackee and Yackee,2010)，从而保证有效地工作(Landau,1991)。另一方面，规则、条例和程序的实施减少了官僚机构中的个人喜好和自由裁量权，以实现社会对那些在更简单的机制下（如拍卖或贿赂拍卖）没有得到应得之物的人的同情(Wilson,1989)，对社会的公平性有显著正向的影响(Brewer and Walker,2010)。如果国家废除这些文件，“大家将被它所阻止的罪恶和愚蠢的再现所震惊”(Kaufman,1977)。此外，甚至有学者认为中国的审批是为市场进行了一层筛选，让合格优质企业进入市场，降低了社会成本，保证了市场的建立和发展(夏杰长和刘诚,2017)。由此，提供一个明晰的界限来区分真正的繁文缛节和必不可少的看似多余的规则显得尤为重要。

近年来，开始有研究者从经济学角度来分析各类行政规则、规章和其他规范性文件的实施所带来的正面效用。Banerjee(1997)在解释为什么政府机构往往与繁文缛节、腐败和缺乏激励相关时，指出了规则的实施对于不同类型的资源申请者有筛选作用，但是在构建模型时并没有将其收益考虑进去。Guriev(2004)利用委托代理理论，构建委托人—官员—代理人三层次模型来分析规则实施和腐败的关系，通过对实施规则给代理人和官员带来的成本收益分析，得到了官员追求社会福利最大化和官员腐败这两种情况下最优的分配机制和社会福利的最优值，其核心是官员的腐败如何影响规则的执行从而对社会均衡产生影响。

其实，行政文件不仅存在于政府机构，只要涉及组织的地方都或多或少地存在一定量的行政文件来规范组织行为。鉴于此，学者们对公共和私营组织中行政文件的多少展开了对比，得到了大相径庭的结论。一类学者认为由于私营组织中的等级体系限制更多，私营组织比公共组织存在更多行政文件，并通过实证研究来支撑这一观点(Buchanan,1975;Rainey et al.,1995)；而另一类学者则持相反的观点，他们认为由于行政拖延的存在，公共组织比私营组织有更多的行政文件(Rainey,1979;Rainey,1983;Baldwin,1990;Moon and Bretschneider,2002)。

纵观国内外相关文献可以发现，针对各类行政文件的讨论多见于行政管理领域，多数是对繁文缛节造成的负面影响进行研究，而行政文件的不可或缺性是近年来才被学者重视，主要从规范性、

公平性等方面进行阐述,却鲜有经济学视角的分析。国内关于“简政放权”的相关文献也大多是原则性的论述,并没有对其进行模型化分析,缺乏一定的理论性和系统性,而国外此类模型也侧重于对腐败的讨论。众所周知,各类规范性文件中的隶属于繁文缛节的部分应该果断摒除,但简政放权的真正难点和挑战恰恰在于如何识别和划定繁文缛节与必不可少的行政程序和管控的界限。本文尝试专注于简政放权问题本身,通过构建数理模型,从经济学视角对这一问题进行分析,寻找简政放权的边界,以及如何优化这一进程。

文章结构具体安排如下:第二部分为模型构建与分析,在信息不对称的前提下得到不同情况时,行政事务与权力是否需要减少或下放,以及政府如何实现社会福利的最大化;第三部分进行模型解释与讨论;第四部分总结并给出政策建议。

二、模型构建与分析

实际中诸多问题的出现不仅仅是执行层面出了问题,多数情况下是规则本身不能适应局势变化造成的(例如,没有与时俱进地有针对性地修正某些内容,没有对新问题的出现及时制定应对之策,没有把已无适用性的旧规适时废止等)。为了聚焦于简政放权边界问题的讨论,本文抽象掉规则执行过程中官员腐败的可能性,先假定官员是中性的,其目标与政府一致,同是追求社会福利最大化。在此假定下,构建政府—申请者两层次模型^①,就可以更好更有深度地集中探讨政府在制定、修订、废止行政规则、规章和其他规范性文件时如何取舍,才能实现社会福利最大化,而这正是中国简政放权改革中面临的主要挑战。

1. 符号与假设

本文将研究对象分为:政府和申请者。政府作为委托人,为申请者提供资源、服务等,而申请者有符合条件者和不符合条件者之分,由于信息不对称和外部性的存在,政府要实现社会福利最大化的目标(社会福利包含申请者和其他人的总效用,用 W 表示),达到资源的有效配置,需要制定规则、规章、制度、程序等来辨别申请者中的符合条件者和不符合条件者,并决定如何分配资源(假设只要结果显示申请者符合条件,政府就会把其所申请的物品分配给他)。应当指出,实际上政府分为中央政府和各级政府。他们的作用也并不相同。本文将在下面基本模型的拓展中引入政府本身分层差异的影响。

申请者在申请资源或服务时是否符合条件是其私人信息,鉴于信息不对称,政府事前并不能直接判断某个申请者是否符合条件。与此同时,个人没有显现自己类型的激励,反而会有谎报自己类型的可能,从而导致资源或服务的错误分配,影响社会福利最大化的实现。因此,政府通过依据一系列规则、规章、制度、程序来对申请者类型进行甄别。本文将行政规则、规章和其他规范性文件的多少(简称“规则量”)作为一个独立变量加入模型,延续执行规则能够辨别申请者类型的思路,假设筛选过程中所执行的规则量用 $r \geq 0$ 表示。一般情况下,筛选过程初期执行的规则越多,申请者所花费的成本越高,同时得到的关于申请者的信息也会越多,越容易辨别出申请者的类型。但是,执行规则

^① 一旦将官员这一层次考虑进来,就势必会涉及腐败问题,这样就会从一开始就使规则的边界问题复杂化从而难以深入。先从两层次模型入手虽然看似简单,但实际上是把规则本身的问题深化了,更能切合本文中心。本文暂时抽象掉了官员腐败问题,并非认为官员腐败不存在或者不重要,而是先将规则本身的边界问题探讨清楚后,再进一步探讨规则执行过程中官员腐败会对规则制定产生什么影响。实际上,引入官员这一层次后不仅有可能的官员腐败问题,还有官员的执行力问题,特别是如何合理给定官员自由裁量权的尺度。但限于篇幅,只能另文讨论。

所带来的信息增加量是随着规则的增加而递减的,当达到一定规则量时,继续执行并不会对判定类别带来显著的影响。

尽管申请者具体类型未知,但申请者类型的分布是已知的,其中不符合条件者的比例为 $\theta \in (0, 1)$,符合条件者的比例为 $1-\theta$,比例系数同时衡量了两类申请者选择申请与否的概率。依据前文论述,假设政府为申请者提供单位资源或服务时,符合条件者和不符合条件者申请这一单位资源或服务的成本分别为 $c^e(r) > 0$ 和 $c^i(r) > 0$, 所得收益分别为 $v^e > 0$ 和 $v^i > 0$, 而资源错配的单位成本为 c_s , 且 $c_s > v^i$, 因此,若政府追求社会福利最大化,就需要保证资源或服务尽可能分配给符合条件者,而尽量不分配给不符合条件者。

本文设政府投入技术 t 和劳动 l 来执行规则从而识别不符合条件者,并将识别不符合条件者的概率作为政府产出,则政府的 C-D 函数为:

$$\varphi(t, l) = t^\alpha l^\beta$$

其中, $0 < \alpha < 1, 0 \leq \beta < 1$ 。根据上文可知单位产出的价格为 $c_s - v^i$, 设生产要素 t 和 l 的价格分别为 p 和 w 。因为投入的劳动量与所需执行的规则的多少有关,即 $l=l(r)$, 故 $\varphi(t, l) = \varphi(t, r) = t^\alpha l(r)^\beta$ 。显然, $0 < \varphi(t, r) \leq \theta$ 。本文假定政府的生产函数 $\varphi(t, r)$ 是关于 r 的凹的、递增的、二次可微的函数,政府投入劳动量 $l(r)$ 是关于 r 的凸的、递增的、二次可微的函数(考虑到政府官员总量有限,并且官员的劳动时间有限,因此, $l(r)$ 有上限 $\overline{l(r)}$), 申请者成本函数 $c^e(r)$ 和 $c^i(r)$ 是关于 r 的凸的、递增的、二次可微的函数,符合条件者以概率 $1 - \varphi(t, r)/\theta$ 通过筛选,不符合条件者以概率 $1 - \varphi(t, r)/\theta$ 通过筛选。

2. 模型构建

接下来,构建模型来分析申请者和政府的行为。申请者申请资源或服务,其行为方式是自利的,因此,申请者只有在权衡了资源或服务价值不小于申请过程所花费成本时才会选择去申请,一旦资源或服务带来的价值不及所耗费的成本,出于个人利益最大化的考虑,申请者是不会去申请的。

如前所述, Guriev (2004) 构建的三层次模型,其重点是研究腐败问题^①。本文给出自己独立与不同的设定,只借鉴其给出的效用函数形式,当符合条件的申请者来申请资源或服务时,其预期效用为:

$$U^e = v^e - c^e(r) \quad (1)$$

当不符合条件的申请者来申请资源或服务时,其预期效用为:

$$U^i = v^i \left(1 - \frac{\varphi(t, r)}{\theta} \right) - c^i(r) = v^i \left(1 - \frac{t^\alpha l(r)^\beta}{\theta} \right) - c^i(r) \quad (2)$$

政府将申请者和社会上其他第三方的效用考虑在社会总福利中,其预期效用为:

$$\begin{aligned} W &= (v^e - c^e(r))(1-\theta) + \left(v^i \left(1 - \frac{t^\alpha l(r)^\beta}{\theta} \right) - c^i(r) \right) \theta - c_s \left(1 - \frac{t^\alpha l(r)^\beta}{\theta} \right) \theta - w l(r) - p t \\ &= (v^e(1-\theta) + (v^i - c_s)\theta) + (t^\alpha l(r)^\beta (c_s - v^i) - w l(r) - p t - c^e(r)(1-\theta) - c^i(r)\theta) \end{aligned} \quad (3)$$

① 本文与 Guriev (2004) 核心区别主要有:一是本文探讨政府在制定行政规则、规章和其他规范性文件时如何取舍,聚焦于规则本身,而 Guriev (2004) 重心是官员的腐败如何影响规则的执行;二是本文将规则量作为独立变量加入模型,将识别不合格申请者的概率作为政府产出,并运用 C-D 函数来刻画政府的生产函数,而 Guriev (2004) 将所谓的“繁文缛节”用包含一系列测试的调查问卷来模型化,并用代理人(指 Customer)的花费来测度;三是本文将错配时对所有相关人等的影响都包含在外部性中,更贴近现实,而 Guriev (2004) 只分析不参与模型的代理人外部性,在实际中外部性并不仅仅是对模型外代理人的影响,而且并不是所有人都能成为代理人;四是本文抽象掉了官员腐败专注研究规则本身,能够更加深入地推进简政放权边界的确定。

其中,第一项 $(v^e(1-\theta)+(v^i-c_s)\theta)$ 表示未实施规则时的社会福利,第二项 $(t^\alpha l(r)^\beta(c_s-v^i)-wl(r)-pt-c^e(r)(1-\theta)-c^i(r)\theta)$ 表示实施规则时带来的社会福利的变化量, $t^\alpha l(r)^\beta(c_s-v^i)$ 是通过实施规则而没有将资源或服务错配给不符合条件者时节省下来的价值, $wl(r)+pt+c^e(r)(1-\theta)+c^i(r)\theta$ 是实施规则所耗费的政府成本和申请者成本,二者之差衡量了规则的利弊。

模型对于简政放权过程中涉及的各类行政审批项目都是适用的,比如资格资质认定、资源开发项目核准、企业经营许可的发行、护照或签证的申领、政府采购合同的签发和公共设施的工程招标等。

3. 模型分析

假设规则执行量为零时一般均衡下的社会福利是正的,也就是说,资源或服务提供给每个申请者时的社会福利相比于不提供给任何人时的社会福利要大,此时,无需执行规则对申请者类型进行判断,社会总福利为 $W^0=v^e(1-\theta)+(v^i-c_s)\theta>0$ 。现实中既存在如异地换领、补领身份证这类对申请者有利且不对他人产生影响的零外部性现象,也存在资源或服务的错误分配导致的负外部性的情况,诸如污染物排放超标、不合格的工厂成功申请生产许可证等。

在探讨政府最优化问题之前,先分析一下申请者效用最大化问题。根据(1)式和(2)式可得:

$$\frac{dU^e}{dr}=-c^e(r)'<0$$

$$\frac{dU^i}{dr}=-\frac{\beta t^\alpha l(r)'}{\theta l(r)^{1-\beta}}v^i-c^i(r)'\leq 0$$

由此可知,两类申请者的预期效用均与规则量负相关,即规则量越少,申请者的预期效用越高。

设 r_1 和 r_2 分别为 $U^e=0$ 和 $U^i=0$ 的根,考虑到申请者的参与约束 $U^e \geq 0$ 和 $U^i \geq 0$,对两类申请者进行成本—收益分析(见图1)。若 $r_1 \leq r_2$,则当 $r > r_1$ 时,符合条件者的参与约束不满足,这类申请者反而被规则排除在外,因此,规则量达到 r_1 后不能继续增加规则;若 $r_1 > r_2$,则只要 $r > r_2$,不符合条件者参与约束就不能成立,申请者会主动退出申请,因此,规则量达到 r_2 后没有必要进一步增加规则造成符合条件者成本的增加。所以,以申请者参与约束为条件的一般均衡模型中,规则量最优值的取值区间为 $[0, \min\{r_1, r_2\}]$ 。

政府作为分配资源或服务的委托人,关心的是社会总福利最大化,制定规则的目的是使得符合条件申请者尽可能不被排斥,同时不符合条件申请者尽可能被识别出来。符合条件申请者与不符合条件申请者的行动集为{(申请,申请)、(申请,不申请)、(不申请,申请)、(不申请,不申请)}。如若两类申请者选择(申请,不申请)这一行动,即不符合条件者不参与资源或服务的申请,则不会造成任何社会总福利损失,此时无需进行类型的甄别;若两类申请者选择(不申请,申请)或(不申请,不申请),即规则本身使得符合条件者反而不申请资源或服务,这完全脱离了政府制定规则的本意,不符合实际需要立即废除。若两类申请者选择(申请,申请),则错配就有发生的可能性,从而造成社会总福利的减少,此时政府通过调整规则是可以降低社会总福利损失的,因此,本文通过模型具体分析(申请,申请)这种情况^①。

下面在满足申请者约束的条件下探讨两类申请者都选择申请资源或服务时,政府服务职能领域如何确定规则边界才能实现社会福利最大化的问题。

① 其他行动选择的模型分析结果可在《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)下载。

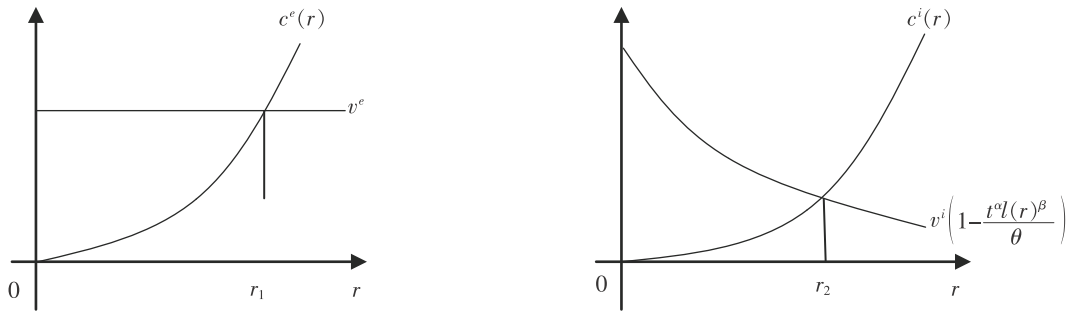


图1 符合条件者(左)与不符合条件者(右)成本—收益分析

当外部性一定时,根据政府的预期效用(3)式,令:

$$\frac{\partial W}{\partial t} = \varphi_t(t, r)'(c_s - v^i) - p = 0$$

其中, $\varphi_t(t, r)' = \alpha \frac{l(r)^\beta}{t^{1-\alpha}}$, 得:

$$p = \alpha \frac{l(r)^\beta}{t^{1-\alpha}} (c_s - v^i) \quad (4)$$

此时技术投入的边际成本等于边际收益,技术水平达到最优。

技术水平与信息成本之间是一个相互作用的过程,当技术水平提高到当前阶段的最优值后,这一技术水平在短期内很难有大幅度提升,此时相对上一阶段,信息成本的降低程度可能是巨大的,即(4)式中 p 会变小。由于等式(4)右侧除 $l(r)$ 外均为定值,故若等式左侧的 p 变小,则需右侧 $l(r)^\beta$ 变小。根据前文假定,在给定劳动产出弹性系数 β 下, $l(r)$ 在取值区间 $[0, \bar{l}(r)]$ 内是关于 r 的增函数,故 $l(r)^\beta$ 变小需要满足 r 变小。于政府而言,根据(4)式可以看出,技术的投入取决于技术的边际收益与边际成本的差值,信息成本作为技术的边际成本,在减少到一定值时又会促进政府进一步加大对技术的投入,从而推动技术水平达到一个新的高度,再次大幅度降低信息成本,依此递归推进。由此可知,当技术水平改进使得信息成本降低时,应该将过去可能必需但现在不合时宜的规则减少。

同时,技术水平的提高使得同等规则量下,政府识别不符合条件申请者的概率提高,即产出增大,从而使得不符合条件申请者的预期收益减少,收益曲线向左平移(见图2)。此时不符合条件申请者的参与约束均衡点由 r_2 变为 r_2' , 故将其排除在外的规则量可以相应减少。规则量的减少还会增加符合条件者的预期效用。

综上所述,可得:

命题1:当外部性一定,技术水平改进达到当前最优值时,随着信息成本的降低,以及政府识别不符合条件申请者概率的提高,应该减少不合时宜的规则。

现实中,政府监督职能领域在考虑规则取舍时,外部性的影响是一个不容忽视的首要因素,因此,接下来讨论当技术水平一定时,外部性对规则

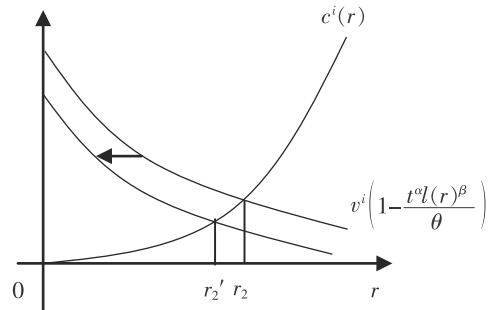


图2 不符合条件申请者成本—收益变化

量的影响。

当技术水平一定时,影响政府预期效用的只有规则量这一个变量,求(3)式关于规则量的一阶导数条件得:

$$\frac{dW}{dr} = \varphi_r(t, r)'(c_s - v^i) - wl(r)' - c^e(r)'(1 - \theta) - c^i(r)'\theta = 0 \quad (5)$$

其中, $\varphi_r(t, r)' = \beta t^\alpha \frac{l(r)'}{l(r)^{1-\beta}} > 0$ 。

由(5)式可知:

$$c_s = \frac{wl(r)' + c^e(r)'(1 - \theta) + c^i(r)'\theta}{\varphi_r(t, r)'} + v^i \quad (6)$$

由于 v^i 为定值,若(6)式左侧 c_s 变大,则右侧第一项需变大,因而需要满足右侧第一项分母变小或者分子变大。根据前文假设,政府的生产函数 $\varphi(t, r)$ 关于规则量的多少是边际收益递减的,即 $\varphi_r(t, r)'$ 是关于 r 的减函数,故若右侧第一项分母减小则需 r 变大。又因为前文假设 $l(r)$ 、 $c^e(r)$ 、 $c^i(r)$ 均为 r 的凸函数(当然, $l(r)$ 的定义域为 $[0, \overline{l(r)}]$),即三者的导数 $l(r)'$ 、 $c^e(r)'$ 、 $c^i(r)'$ 均为 r 的增函数,故若右侧第一项分子增大则需 r 变大。

此外,由前文可知,政府制定规则的目标是既要排除不符合条件者,又要保证符合条件者积极申请,出于对符合条件者的保护,规则量不能大于 r_1 。因此,当考虑外部性的影响时,政府制定规则的一般结论如下:

命题 2: 当技术水平一定时,将资源分配给不符合条件申请者所造成的负外部性越大,需要执行的规则量应该越多,但是规则量的增多不能超过符合条件申请者的参与约束均衡点。

政府分配职能领域的规则主要是针对存在准入性质的资源和服务,想要尽可能正确发挥这一职能就需要有效辨别申请者,而合理设定规则量是有效辨别的基本政策工具。根据(3)式,一般条件下的社会总福利为:

$$W = (v^e(1 - \theta) + (v^i - c_s)\theta) + (t^\alpha l(r)^\beta (c_s - v^i) - wl(r) - pt - c^e(r)(1 - \theta) - c^i(r)\theta)$$

求上式关于规则量的偏导数得:

$$\frac{\partial W}{\partial r} = \beta t^\alpha \frac{l(r)'}{l(r)^{1-\beta}} (c_s - v^i) - wl(r)' - c^e(r)'(1 - \theta) - c^i(r)'\theta$$

根据上式,当劳动力产出弹性系数由零变为非零值时,社会总福利关于规则量的偏导数有质的变化,因此,下面分情况进行讨论。

当 $\beta=0$ 时,社会总福利关于规则量的偏导数变为:

$$\frac{\partial W}{\partial r} = -wl(r)' - c^e(r)'(1 - \theta) - c^i(r)'\theta < 0$$

即 W 随 r 的增多单调递减。

政府生产函数变为 $\varphi(t, r) = t^\alpha$,说明执行规则的劳动投入对于政府识别不符合条件申请者的产出无影响,对于判断申请者类型无意义。此时,不符合条件申请者的预期收益变为与规则量无关的定值,社会总福利变为:

$$W = (v^e(1 - \theta) + (v^i - c_s)\theta) + (t^\alpha (c_s - v^i) - wl(r) - pt - c^e(r)(1 - \theta) - c^i(r)\theta)$$

由此可知,当 $\beta=0$ 时,规则量的存在只会增加社会总成本, W 在 $r=0$ 取最大值,即此时应废除对辨别申请者类型无意义的规则。

当 $0 < \beta < 1$ 时,令:

$$\frac{\partial W}{\partial r} = 0$$

得到存在 $r=r^*$ 满足:

$$\beta t^\alpha \frac{l(r)'}{l(r)^{1-\beta}} (c_s - v^i) = wl(r)' + c^e(r)'(1-\theta) + c^i(r)'\theta$$

下面证明 $r=r^*$ 时,社会总福利取最大值:

$$W^* = (v^e(1-\theta) + (v^i - c_s)\theta) + (t^\alpha l(r^*)^\beta (c_s - v^i) - wl(r^*) - pt - c^e(r^*)(1-\theta) - c^i(r^*)\theta)$$

考虑执行规则产生的收益和成本,记为:

$$V(r) = t^\alpha l(r)^\beta (c_s - v^i), C(r) = wl(r) + c^e(r)(1-\theta) + c^i(r)\theta + pt$$

根据前文假定可知, $V(r)$ 是关于 r 的凹的、增函数, $C(r)$ 是关于 r 的凸的、增函数,从而必定存在某个 r^{**} 使得下式成立:

$$V(r) - C(r) = 0$$

也就是说,当 $r=r^{**}$ 时,是否执行规则对于社会福利无影响,此时,社会福利为:

$$W^{**} = v^e(1-\theta) + (v^i - c_s)\theta = W^0$$

据此,可以将执行规则分为利大于弊 ($0 < r < r^{**}$) 和利不大于弊 ($r \geq r^{**}$) 两种情况进一步加以讨论(见图3)。

当 $0 < r < r^{**}$ 时,执行规则的成本收益之间的关系为:

$$t^\alpha l(r)^\beta (c_s - v^i) > wl(r) + c^e(r)(1-\theta) + c^i(r)\theta + pt$$

即执行规则对社会总福利而言是利大于弊的。

一方面,根据假设执行规则使得政府产出随规则的增多而增多,从而有利于将更多的不符合条件者排除在外,保证分配的公平性。另一方面,执行规则的增多也会使得政府的劳动投入增加,结合 $V(r)$ 的凹性和 $C(r)$ 的凸性可知,二者之差必然是先增大后减小。因此,在执行规则利大于弊时,社会总福利的最优值必为 W^* 。

当 $r \geq r^{**}$ 时,执行规则的成本收益之间的关系为:

$$t^\alpha l(r)^\beta (c_s - v^i) \leq wl(r) + c^e(r)(1-\theta) + c^i(r)\theta + pt$$

即执行规则产生的成本大于资源或服务未错配时节省的价值,此时:

$$W \leq W^{**} < W^*$$

继续增加规则量反而会导致社会福利减少,因此,应该减少规则量,直至 r^* 的水平。

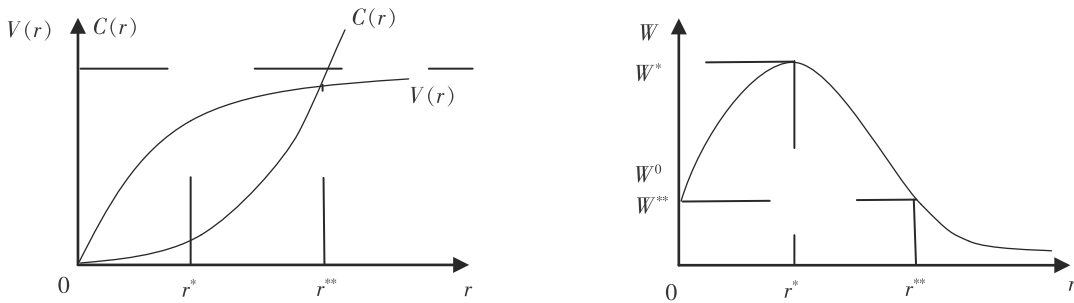


图3 执行规则利弊关系分析

至此,单纯从政府角度出发的规则量最优值的存在性已得证。由于前文已求出申请者角度规则量最优值的取值范围,因此,政府必须既追求自身单边规则量最优又考虑申请者参与约束问题,此时一般均衡条件下的规则量最优值为 $\min\{r_1, r_2, r^*\}$,此最优值使得满足申请者参与约束条件下的社会总福利最大。

根据上述推导,有如下结论:

命题 3:当执行规则对辨别申请者类型无意义时,此类规则应废除;当执行规则能够辨别申请者类型时,一定存在执行规则量的最优解使得满足申请者参与约束下的社会福利最大。

至此,本文在政府—申请者的基本模型下,结合申请者参与约束,推导出了政府服务、监督、分配职能领域如何在规则上取舍对社会福利更优的结论,并证明了规则量的一般均衡解的存在性问题。但鉴于政府有中央政府和各级地方政府之分,并且中央政府和地方政府之间的作用也不尽相同,下面将基本模型进行拓展,引入政府本身分层差异的影响,继续讨论中央政府向地方政府放权的问题。

4. 模型拓展

对于中国这样一个有着五级政府、世界上人口最多的超大型国家来说,简政即减少规则控制与放权即下放规则制定主体二者是密不可分的。对于中央政府而言,在一系列政府工作中,抉择于何处放权,是个困扰的难题。延续前文思路,参考 Aghion and Tirole(1997)的研究将前述模型拓展为中央政府—地方政府—申请者的三层次模型分析放权问题。引入地方政府这一层次就需要中央政府通过衡量市场整体性公平性和地方政府积极性等因素之间的利弊差异,决定何种情况下将制定规则的权力下放才能实现全社会的总福利最大化。当然从理论上来说,中央向地方的放权也要考虑有一个地方参与约束的问题。

设中央政府生产函数为 $\varphi(t_1, l_1) = t_1^\alpha l_1^\beta$, 地方政府生产函数为 $\bar{\varphi}(t_2, l_2) = t_2^{\bar{\alpha}} l_2^{\bar{\beta}}$, 其中 α 和 β 分别为中央政府的技术和劳动产出弹性系数, $\bar{\alpha}$ 和 $\bar{\beta}$ 分别为地方政府的技术和劳动产出弹性系数,均受获取信息的便利性影响,且 $0 < \alpha, \bar{\alpha} < 1, 0 \leq \beta, \bar{\beta} < 1$ 。显然, $0 < \varphi(t_1, l_1), \bar{\varphi}(t_2, l_2) \leq \theta$ 。由于地方政府可能会出于地方利益的考虑,在设定和执行规则时与中央政府有偏差,致使地方与中央在识别不符合条件申请者概率上的目标不一致^①,因此这里设 a 和 b 表示中央与地方的目标不一致参数,分别受地方积极性和对市场整体性公平性破坏程度的影响。当中央政府不放权时,中央政府有权选择其生产函数 $\varphi(t_1, l_1)$,并将结果传达给地方,此时地方政府不进行生产投入,按照中央指令直接得到产出 $b\bar{\varphi}(t_2, l_2)$;当中央放权给地方时,地方政府有权选择其生产函数 $\bar{\varphi}(t_2, l_2)$,并向中央政府报告结果,此时中央政府不进行生产投入,听取地方政府的结果得到产出 $a\varphi(t_1, l_1)$ 。

设中央和地方投入的生产要素技术和劳动的价格相同,分别为 p 和 w , 劳动量与所需执行的规则量的关系均为 $l_i = l_i(r), i=1, 2$ 。假定政府和地方的生产函数 $\varphi(t_1, l_1)$ 和 $\bar{\varphi}(t_2, l_2)$ 均是关于 r 的凹的、递增的、二次可微的函数,政府和地方投入劳动量 $l_i(r)$ 是关于 r 的凸的、递增的、二次可微的函数,上限分别为 $\bar{l}_1(r)$ 和 $\bar{l}_2(r)$ 。

由于简政主要讨论规则如何制定和取舍对社会更优的问题,而放权主要探讨哪级政府作为制定规则的主体对社会更优的问题,因此,设 W^j 和 w^j 分别表示中央和地方的最大化目标, c_s^j 表示资源错配造成的负外部性,其中 $j=c, d, c$ 表示中央将权力保留, d 表示中央将权力下放。下面构建中央政

① 此处识别不符合条件者概率的差异是主观因素造成的,不同于客观因素造成的生产函数上的区别。

府—地方政府—申请者模型对放权进行分析,申请者的相关变量与前文相同。

当中央将权力保留时,中央政府和地方政府的最大化目标分别为:

$$W^c = (v^e(1-\theta) + (v^i - c_s^c)\theta) + (t_1^\alpha l_1(r)^\beta (c_s^c - v^i) - wl_1(r) - pt_1 - c^e(r)(1-\theta) - c^i(r)\theta)$$

$$w^c = (v^e(1-\theta) + (v^i - c_s^c)\theta) + (bt_2^\alpha l_2(r)^\beta (c_s^c - v^i) - c^e(r)(1-\theta) - c^i(r)\theta)$$

当中央将权力下放时,中央政府和地方政府的最大化目标分别为:

$$W^d = (v^e(1-\theta) + (v^i - c_s^d)\theta) + (at_1^\alpha l_1(r)^\beta (c_s^d - v^i) - c^e(r)(1-\theta) - c^i(r)\theta)$$

$$w^d = (v^e(1-\theta) + (v^i - c_s^d)\theta) + (t_2^\alpha l_2(r)^\beta (c_s^d - v^i) - wl_2(r) - pt_2 - c^e(r)(1-\theta) - c^i(r)\theta)$$

放权的关键在于执行统一规则和个别规则带来的效用差异,权力保留在中央时,各地政府执行统一规则,既保证了市场的整体性、降低交易成本,又促进了市场主体间的公平竞争;权力下放地方时,各地因地制宜地制定规则,从而有充分发挥地方积极性和比较优势的正收益。与此同时,地方制定规则也会带来各地政策和竞争环境的差异,扭曲统一市场资源配置等负面效应,放权的原则和边界就在于平衡这个收益和损失的双重考量,寻求社会净收益的最大化。

令 $x=1$ 表示中央未将权力下放给地方, $x=0$ 表示中央将权力下放给地方,则地方政府的总最大化目标为:

$$U_L = w^c x + w^d (1-x)$$

求上式关于 r 的一阶导数得:

$$\frac{\partial U_L}{\partial r} = b\bar{\varphi}(t_2, l_2(r))'(c_s^c - v^i)x + (\bar{\varphi}(t_2, l_2(r))'(c_s^d - v^i) - wl_2(r)')(1-x) - c^e(r)'(1-\theta) - c^i(r)'\theta$$

显然,在给定规则量下, $x=0$ 相比于 $x=1$ 时,规则对地方政府最大化目标的边际产出最大。因此,对地方政府而言,将权力全部下放至地方对其最有利,而且即便是地方认为对他没有用的权力,也可以拿到手放在那里让其束之高阁,而不管是否“接得住”、“管得好”。因此,逻辑上存在的地方政府参与约束的问题,在实际上并非有效的硬约束。这也正是模型所提示的。从市场的整体性和公平性来看,如果对统一市场的公平性和整个国家的整体性没有大的负面影响,原则上应该下放地方,让地方政府因地制宜地制定规则。

虽然权力保留在中央会在某种程度上阻碍地方的积极性和创新性,但完全将权力下放却使得在政策规则制定上各行其是,可能造成地方之间的区域割据和恶性竞争,从而造成资源错配和浪费。中央政府的对策应该是充分衡量放权时因地制宜发挥地方优势带来的正面效应与破坏市场整体性公平性带来的负面影响,并不能将所有权力都下放,而要将维护全国统一市场规则的必要权力保留在中央。下面用拉格朗日乘数法求解中央政府目标最大化问题:

$$\begin{aligned} \max_x \quad & W^c x + W^d (1-x) \\ \text{s.t.} \quad & w^c x + w^d (1-x) \geq 0 \end{aligned}$$

令 λ 表示拉格朗日乘子,得到如下结果:

$$\begin{aligned} \frac{t_2^\alpha l_2(r)^\beta \left((c_s^d - bc_s^c) - (1-b)v^i \right) - wl_2(r) - pt_2}{t_1^\alpha l_1(r)^\beta \left((c_s^c - ac_s^d) - (1-a)v^i \right) - wl_1(r) - pt_1} < \frac{1}{\lambda} \Rightarrow x=1 \\ \frac{t_2^\alpha l_2(r)^\beta \left((c_s^d - bc_s^c) - (1-b)v^i \right) - wl_2(r) - pt_2}{t_1^\alpha l_1(r)^\beta \left((c_s^c - ac_s^d) - (1-a)v^i \right) - wl_1(r) - pt_1} > \frac{1}{\lambda} \Rightarrow x=0 \end{aligned}$$

由此可得,当地方政府的净收益大于中央政府的净收益时,应该将权力下放。从变量看,当 $\bar{\alpha}$ 、 $\bar{\beta}$ 越大, a 越大, b 越小时,将权力下放给地方更好。当 α 、 β 越大, a 越小, b 越大时,将权力保留在中央较好。根据前文假设可知, α 、 β 、 $\bar{\alpha}$ 、 $\bar{\beta}$ 受获取信息的便利性影响, a 和 b 分别受地方积极性和对市场整体性公平性破坏程度的影响,因此,中央政府如何向地方政府放权更优的基本结论如下:

命题4:当不破坏市场整体性公平性,且地方获取信息的效率更高、积极性更高时,将权力下放给地方更好;当破坏了市场整体性公平性时,就要在因地制宜发挥地方优势带来的正面效应与破坏市场公平竞争造成的负面效应之间衡量,如果负面效应大于正面效应,那么就on应该将权力保留在中央。

不难看出,中央政府在确定权力主体时,不是简单下放权力就行,而是要在保证统一市场整体性、公平性和促进地方积极性、因地制宜二者之间进行取舍,在中国这样一个全球人口最多,而又情况错综复杂、地方特点差异很大的巨型国家,更应该充分衡量权力下放的利弊,尽可能不破坏公平竞争,又能推动地方发挥相对优势。本部分的放权模型对多任务情形同样适用,不足之处是只对规则设定主体的确认问题进行了详实的讨论,仍有更细的地方没有展开分析,如中央政府的最优投入问题,同样有待后续深入研究。

三、模型解释与讨论

简政放权是事关规则取舍和设定主体的改革。就规则本身而言,在政府服务、监管、分配三个职能领域所承担的角色不尽相同。因此,本文从规则的多寡以及筛选作用切入,用统一的模型针对不同职能的特点做了相应的针对性模型分析,并通过对基本模型的拓展针对中央政府向地方政府的权力下放问题给予了逻辑证明。文中对政府职能的梳理与再划分,是为了探寻相似职能领域所存在的共同问题。针对服务领域的真实性、监管领域的外部性、分配领域的公平性以及放权的效率性,模型据此展开来分析各自领域的关键性问题,取得相应的结论。本部分将利用具体实例对理论分析所得结论做进一步阐述。

1. 服务职能

政府服务职能是处理与一国民众的日常生活息息相关的行政事务,一般并不涉及外部性与资源分配公平性,主要关乎于信息的真实性,紧跟信息和大数据时代的步伐,让信息而非申请对象跑路,大幅度减少和简化过时的规则和程序,降低制度性交易成本,是该职能领域改革的有利方向。以往因信息流通不便所必需的行政事务处理规则,伴随计算机网络的发展、技术水平的改进和信息成本的降低,在如今的互联网大数据时代这些规则就显得冗余了,正逐渐成为命题1所论述的不合时宜的规则,2015年公安部发挥公安机关人口服务管理信息化优势,改变过去这一浪费人力物力的规则,终于允许居民异地办理相关事务。目前逐步推进的异地办理护照和港澳台通行证、异地换领驾驶证以及异地就医直接结算等带来的便利也很好印证了上述论点。可以看出,技术水平的改进为政府服务领域带来“免费午餐”。

这种不合时宜的规则,不仅在信息处理上效率低,而且极大地耗费了政府资源,对服务对象时间成本与财务成本的耗损更是惊人。从公民个人角度看,仍然还有大量的事务需要当事人费时费力提供重复和无效的信息。譬如,流动人口第一个子女生育服务现虽由其现居住地负责受理,但仍需男方户籍所在地出具婚育情况证明材料,而很多情况下流入地与流出地计生部门在准生证管理方面政策并不统一而又缺乏有效沟通,造成流动人口来回奔波,带来浪费。因此,大幅度减少和简化此

类规则和程序,充分利用技术水平提高带来的优势,借助互联网和大数据来降低信息成本并提高信息识别效率,简化行政事项办事规则和程序,如此既可以精简行政事务流程,提高政务效率,又会大大降低制度性交易成本,这理应成为异地办理业务的发展方向。

2. 监管职能

政府监管职能是针对市场活动中存在外部性问题的行政事务进行监督和管理,在此职能领域,根据外部性的范围和强弱采取针对性有加有减的监管措施,才能促进社会总福利的帕累托改进。有些企业生产经营活动会引致负的外部性,而必要规则缺失和执行宽松会给社会带来损失。2015年天津滨海危险化学品大爆炸、2017年山西儿童注射疫苗致残致死案件、2018年长春长生生物疫苗生产安全事件等,由于甄别和监管不严,导致事后无法查证和追责或难以挽回的重大负面社会影响。凡此种种,都是如命题2所述的所属领域必要规则缺失导致资源分配给不符合条件申请者所造成的严重负外部性事件,故而国家需要增加相应规则,加强立法保障,立足于负外部性问题出现之前的源头预防和控制,建立完善的甄别淘汰制度,减少各种社会福利损失发生的可能性。诸如医药、环境、食品安全等可能会造成严重外部负效应的领域,在一定领域内增加规则、加强管制是有其必要性的(规范的需要、防范的需要、平等的需要),增加针对性监管规则势在必行,简单放行必然会在事故发生后引起规则和监管的爆发性反弹。

同时,监管事项的外部性问题有轻重之分,并不能以“一刀切”的方式来应对。倘若外部性问题影响较小,政府制定过多繁文缛节来进行监管,既浪费资源、影响效率,又束缚企业创新、影响企业活力。2005年住房和城乡建设部印发《“采用不符合工程建设强制性标准的新技术、新工艺、新材料核准”行政许可实施细则》,由于规则繁琐,也未达到规范市场行为、确保质量安全、促进技术进步的初衷。尽管政府出于监管职责考虑印发此细则,但如命题2指出的,规则量的增多超过了符合条件申请者的参与约束均衡点。于是,简政放权改革中,建设部明令取消“采用不符合工程建设强制性标准的新技术、新材料核准”这一事项,此举为后续类似规则的简化提供了可鉴例证。

随着社会的进步和发展,新外部性问题会出现,政府应对此类新出现问题,不仅需要对现有制度做出添加,而且还要将限制创新的规则适当删减,以促使社会总福利的帕累托改进。专车、快车和顺风车等网络约租车服务伴随着互联网创新的发展和相对成本的改变应时而生,现行法规禁止私家车未经许可从事有偿运送服务,在一定程度上降低了闲置车辆利用率和公众出行效率,但为保障公共出行安全,政府应该在改进监管的前提下,适度调整规则,促使网络约租车服务进一步改善社会福利。类似地,金融发展和跨境电商等新领域也大量存在生硬而且机械的老规则,堵塞了金融创新道路,恰如其分地进行规则整合,才能推动中国电子商务的健康发展。

3. 分配职能

政府分配职能是政府在既定的财政约束下利用既有规则获得有效信息,对有限准入性资源进行合理配置。此项职能强依赖于有效信息,需要通过执行规则来有效辨别资源申请者类型,尽可能达到公平公正的目的,同时按照规则对信息的可识别度来进行程序上的流程再造和深层次解构,舍弃对配置筛选过程中提供无效或过高成本信息的规则。从命题3可以看出,并非所有规则都会产生效用,典型的如,自1985年实施居民身份证制度以来,在凭身份证办理许多事务时,往往还要求出示户口簿等其他证件,这种不产生有效信息的规则最近才刚被取消。无用规则的执行只会造成资源的损失和浪费,加大申请者负担,特别是在技术大踏步前进的当下,交易成本降低,原有的规则已经得不偿失的场合,简化改进规则更有利于节约社会成本。2018年9月17日公安部出台新规,针对各式“奇葩证明”,明确了公安派出所出具证明工作的“五个一律”原则,进一步规范和改进出具证明

工作,方便企业和群众办事和创业,切实解决群众办事的难点和“痛点”。实际上准入性资源分配中的多余规则颇多,执行此类规则对于辨别申请者类型毫无意义,应尽快废除。像公租房、廉租房、经适房的分配,贫困人口补贴的发放,新兴产业资金和税收支持名单的确定等政府分配物资和资源的情形,都需要修改原有陈旧规则、制定更透明的规则和容易验证的门槛,将物资和资源分配给最符合要求的对象。

当涉及准入性资源分配的规则能够利于辨别申请者类型,由命题3可知,存在满足申请者参与约束的最优规则量,现实中可以综合考虑执行规则带来的成本收益以及对申请者造成的影响来决定规则的取舍。据此,可将判断申请者类型有利的规则分为两类,一类是成本相对较低的,虽然执行规则会增加社会总成本,却将更多不符合条件者排除在外,保证分配的公平性,收益远大于成本。2015年国家食品药品监督管理总局要求待审药品申请开展药物临床试验数据自查核查工作,并将仿制药标准由80%提高到100%,既减少了不合格药品注册申请量、提高了审批效率,又保证了仿制药质量。因此,此类规则不仅能够作为公平尺度,降低社会福利损失带来的社会成本,而且可以提高办事效率,收益远大于成本,适度增加方为良策。

另一类虽然能判断申请者类型,但是成本相对太高,就要大力清理、取消和简化。当规则多到弊大于利的情况,根据命题3的推导,执行规则虽然对辨别申请者类型起一定作用,但成本太高,得不偿失,如同中央和地方政府实施的大量“一事一议”的审批项目,申请材料固然提供了一定的信息,但审批者验证把关和做出判断的有效资源有限,政策与对策的循环又带来了大量官僚主义和应对官僚主义的成本,使得执行规则的成本远大于收益,事倍功半,效果不佳,修改、减少这类规则对于社会福利更加有利。即便如个人“无犯罪记录”证明、职工“无房”证明等这类“小事”,由政府部门直接联网验证核实既节省成本,也能避免出现造假,这种要求虽然必要,但应免除当事人自身提供义务。是以,用提高显性门槛要求的办法放弃实质性审核和自由裁量空间很大的审批,对够门槛的申请人只做形式性审查,并加大对抽查违规者的处罚力度,这样通过大大减少繁琐重复的审核工作量,将有效资源集中于造假申请者的筛查处罚,反而事半功倍。

4. 放权问题与讨论

放权问题是中央政府和地方政府权力如何安排、权力主体如何确定的问题。对于中央向地方的放权,在不影响全国一盘棋和市场竞争公平性的同时,遵循效率优先的原则,把需要因地制宜的规则制定权下放给地方,更有利于社会总福利的改善。2013—2016年,中央政府层面核准企业投资项目减少90%,诸如国家发展改革委将企业投资在非主要河流上建设的水电站项目核准、企业投资水电站项目核准下放地方政府投资主管部门,财政部将会计师事务所设立审批、其负责的会计从业资格认定下放至省级人民政府财政部门等权力都下放至地方。中央政府定价项目缩减80%,将权力下放至更接近服务对象的地方政府,使其决策更贴近各地不同的状况,促进依成本定价机制更合理地形成。类似行政审批项目的下放,这正是出于命题4所讲当地方对信息更易得、积极性更高,又不破坏市场整体性公平性时,将权力下放给地方更优的考虑。概而论之,此类行政审批权力的下放,一方面可以利用地方政府或主管部门获取信息的准确性和及时性优势,另一方面也能增加政府资源的投入产出比,从而进一步提高了资源配置的效率和公平性,更有利于激发市场活力。在规则制定权的下放方面,改革开放以来,中央给地方财政分灶吃饭的综合平衡权力,及中央在控制耕地红线的同时,将城市土地和建筑大控规下的具体规划权、土地招商价格和配套条件的决定权下放给地方,诱发了各显神通的地方竞争,成为推动国家整体经济高速增长和繁荣兴盛的重要原因,被国内外众多研究者和观察者认为是独具竞争力的中国特色。但是,在税收政策上面,给一些地区在税率和税收

征管上开的口子,则造成了企业大规模迁移注册寻租,扭曲了资源配置和破坏了市场的公平竞争,最后不得不食言废止。这个例子是上述拓展模型命题4中对放权利弊权衡的一个极好佐证。应当说这个命题本身就是对这些年来国家行政审批和规则制定“放权”改革探索的一个总结和理论概括尝试。

此外,规则与官员腐败之间的关系并非单向的,一般意义而言,当职能部门的规则少时,留给执行规则的官员的自由裁量权和寻租空间变大,更容易滋生腐败;当职能部门的规则多时,执行规则的官员的腐败机会就相应减少。从这个角度来讲,在易于产生腐败的部门和领域,尽量增加显性规则,将规则细化看似更好。但与此同时,规则的增加和细化也增加了行政成本,还有可能降低行政效率。由此,减少官员腐败和提高行政效率之间产生一个权衡问题,这一问题的讨论同样非常值得关注,具体研究留待另文进一步讨论。

四、总结

当前虽有学者论及简政放权的方方面面,也有极个别研究对简政放权与经济增长、出口、创新等作了计量分析,但专注于简政放权改革本身的规范分析确未得见,故作此文,抛砖引玉。本文考虑到信息不对称带来的影响,从政府制定规则、规章和其他规范性文件的角度入手,构建政府—申请者两层次委托代理模型,以政府的效用为目标函数,对政府和申请者的效用函数分别进行成本收益分析,得出不同条件下,政府追求社会福利最大化时,规则量的最优值,以及相应的社会福利最优值。在此基础上,本文对基本模型进行拓展来分析中央政府向地方政府放权的问题得到中央何时何处放权的最优策略。

针对政府的服务、监管和分配职能,结合数理模型的推导,本文给出以下如何促进简政放权改革的建议,冀望能够为简政放权改革作出边际贡献:①政府应继续加大服务领域内的简政放权力度,综合来看,该领域利益羁绊少,受惠于技术进步,同时又是民众接触最多、最能感受到政府“亲和力”的领域,因此服务领域这种“投入小收效大”改革势必先行。这里的核心是要换位思考,设身处地为申请对象着想,使政府工作真正能够满足人民群众日益增长的对美好生活的需要。②考虑到政府监管的行政事务所涉及的外部性问题,可以梳理现有监管事务,依其或有风险大小做针对性的改进。负外部性或有风险小时可以减少和简化监管以节约成本、提高效率、鼓励创新,反之则须加强监管防患于未然。这里的关键在于要发挥市场在配置资源方面的决定性作用。对外部性影响的科学合理界定,要借助外脑,聘请或委托利益中立的各方面专家或机构,给出意见建议,并充分听取监管对象的声音和合理意见,防止主观片面性或宽严失度。③在涉及政府分配有限准入性资源时,应依照规则对信息的可识别度来进行程序上的流程再造,舍弃对配置筛选过程中提供无效信息的规则,对关键信息进行深层次解构,设定相应的规则,力图在降低成本的同时提升效率。这里的要点是要低成本筛选真实信息,既防范不合格申请人的鱼目混珠又防止合格申请人的望而却步,寻求优化平衡。④对于中央政府向地方政府的放权问题,在不破坏全国一盘棋和市场公平竞争的同时,应该遵循效率优先原则,将权力下放给地方,否则就要权衡利弊得失,避免弯路。这里的指导思想是要深刻认识到,在中国这样一个地广人多、地方差异悬殊的超大国家,有两个积极性优于只有一个积极性,充分尊重和发挥地方和基层的主动性和创造性。这也是中国改革开放四十年来最宝贵的经验之一。

总而言之,简政放权改革除了利益掣肘,还有边界的动态界定和优化问题,而哪些审批事项应该减少和下放,哪些规则、章程应该保留和加强,保留的又有哪些地方可以进一步简化程序和降低成本,则不仅需要政府执法者而且需要社会当事人主体参与,去不断动态识别和推进简政放权的边界优化,才能确保放管结合、优化服务的实现,最终成功地转变政府职能。

[参考文献]

- [1]李克强. 简政放权 放管结合 优化服务 深化行政体制改革 切实转变政府职能[N]. 人民日报, 2015-05-15(002).
- [2]厉以宁. 简政放权与培育自主经营的市场主体[J]. 行政管理改革, 2015,(9):10-16.
- [3]孟庆国. 简政放权背景下创新政府职能管理的方法路径[J]. 国家行政学院学报, 2015,(4):12-16.
- [4]夏杰长,刘诚. 行政审批改革、交易费用与中国经济增长[J]. 管理世界, 2017,(4):47-59.
- [5]张龙鹏,蒋为,周立群. 行政审批对创业的影响研究——基于企业家才能的视角[J]. 中国工业经济, 2016,(4): 57-74.
- [6]Aghion, P., and J. Tirole. Real and Formal Authority in Organizations [J]. *Journal of Political Economy*, 1997, 105(1):1-29.
- [7]Baldwin, J. N. Perceptions of Public versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation[J]. *American Review of Public Administration*, 1990,(20):7-28.
- [8]Banerjee, A. A Theory of Misgovernance[J]. *Quarterly Journal of Economics*, 1997,112(4):1289-1332.
- [9]Bozeman, B. A Theory of Government “Red Tape”[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1993,3(3):273-303.
- [10]Brewer, J. W., and R. M. Walker. The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010,20(1):113-130.
- [11]Brunetti, A., G. Kisunko, and B. Weder. Institutional Obstacles to Doing Business: Region-by-Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector[R]. World Bank, Policy Research Working Paper, 1997.
- [12]Buchanan, B. Red-Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences between Public and Private Managers[J]. *Administration and Society*, 1975,6(4):423-44.
- [13]DeHart-Davis, L., and S. K. Pandey. Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005,15(1):133-148.
- [14]De Soto, H. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World* [M]. New York: Harper and Row Publisher, 1989.
- [15]EBRD. *Transition Report: Ten Years of Transition* [M]. London: European Bank for Reconstruction and Development, 1999.
- [16]Goodsell, C. T. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*[M]. Washington, D.C.:CQ Press, 2003.
- [17]Guriev, S. Red Tape and Corruption[J]. *Journal of Development Economics*, 2004,(73):489-504.
- [18]Johnson, S., J. McMillan, and C. Woodruff. Entrepreneurs and the ordering of institutional reform: Poland, Slovakia, Romania, Russia and Ukraine Compared[J]. *Economics of Transition*, 2000,8(1):1-36.
- [19]Kaufman, H. *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*[M]. Washington, D.C.:Brookings Institution, 1977.
- [20]Landau, M. On Multiorganizational Systems in Public Administration [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1991,(1):5-18.
- [21]Moon, M. J., and S. Bretschneider. Does the Perception of Red Tape Constrain IT Innovativeness in Organizations? Unexpected Results from a Simultaneous Equation Model and Implications [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2002,12(2):273-291.
- [22]Pandey, S. K., D. H. Coursey, and D. P. Moynihan. Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multimethod Study[J]. *Public Performance and Management Review*, 2007,30(3):398-425.
- [23]Rainey, H. G. Perceptions of Incentives in Business and Government: Implications for Civil Service Reform[J]. *Public Administration Review*, 1979,(39):440-448.
- [24]Rainey, H. G. Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles [J]. *Administration and Society*, 1983,(15):207-242.
- [25]Rainey, H. G., S. Pandey, and B. Bozeman. Research Note: Public and Private Managers’ Perceptions of Red Tape[J]. *Public Administration Review*, 1995,55(6):567-574.
- [26]Scott, P. G., and S. K. Pandey. The Influence of Red Tape on Bureaucratic Behavior: An Experimental

- Simulation[J]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2000,19(4):615–633.
- [27]Wilson, J. Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*[M]. New York: Basic Books, 1989.
- [28]Wintrobe, R. The Optimal Level of Bureaucratization Within a Firm [J]. *Canadian Journal of Economics*, 1982,(15): 649–68.
- [29]Yackee, J. W., and S. W. Yackee. Administrative Procedures and Bureaucratic Performance: Is Federal Rule-making “Ossified”[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010,20(2):261–282.

The Boundary and Optimization of Streamlining Administration and Delegating Power

HUA Sheng^{1,2}, CAI Qian², JI Zheng³

- (1. School of Economics and Management of Southeast University, Nanjing 211189, China;
2. Dong Fureng Institute of Economic and Societal Development of Wuhan University, Wuhan 430072, China;
3. National School of Development at Southeast University, Nanjing 211189, China)

Abstract: Streamlining administration and delegating power has been mostly carried out in history since the 18th National Congress of the Communist Party of China. However the iterations that have occurred in history keep us from taking it lightly. Only by setting the boundaries of streamlining administration and delegating power properly and demarcating redundant procedures and necessary administrative rules, we can consolidate our reform and avoid the vicious circle in history which is that power concentration bringing sluggishness, then delegating causing chaos, then the power has to be took back again. To this end, this paper reorganizes the administrative functions of the government, tries to build a two-level model of government–applicants by means of principal–agent theory, explores the boundary and optimization of the streamlining administration and delegating power and expands it into a central government–local government–applicant model analyzing the power decentralization from central government to local ones. The paper sets the amount of rules as an independent variable and analyzes the cost and benefit of the government and the applicants, then we show that on condition of information asymmetry, how would the government determine the optimal amounts of various kinds of rules when providing services and allocating resources to maximize the social welfare. This requires the government to follow the pace of the information and big data era in the field of government service functions, making information move consistently instead of the applicant, greatly reducing and simplifying outdated rules and procedures, and reducing institutional transaction costs. Also, in the field of government supervision, targeted and flexible regulatory measures should be adopted according to the scope and strength of externalities to promote Pareto improvement of total social welfare; in the field of government allocating limited access resources, procedural process reconstruction and deep deconstruction should be implemented according to the identifiability for rules of information, and rules for providing invalid or excessive cost information in the configuration screening process should be discarded. For the central government to decentralize the power, efficiency should be prior achieved as long as the market competition fairness not compromised, and thus power of making local–adapted rules should be delegated to local authorities. Finally we point out that the modernization of the national governance system and governance capacity can be promoted through appropriate and accurate streamlining administration and delegating power.

Key Words: streamlining administration and delegating power; principal–agent theory; national governance system; modernization of governance capacity

JEL Classification: D73 K42 O17

[责任编辑:覃毅]