

垂直管理与属地管理的选择：政企关系的视角

尹振东 聂辉华 桂林*

内容提要：中央政府选择不同的行政管理体制，会带来不同的社会经济效率。本文从政企关系的视角，运用契约理论模型化了垂直管理与属地管理体制下监管部门审批企业申请的差异，发现：在排除不合格企业的审批上，垂直管理体制优于属地管理体制，而在接受合格企业的审批上，属地管理体制优于垂直管理体制。当监管部门刁难合格企业的危害性较小时，垂直管理体制能激励更多的企业选择好的生产方式，因此优于属地管理体制。最后我们对模型进行了拓展讨论，并依据我们的研究提出一些关于行政管理体制改革的政策建议。

关键词：垂直管理 属地管理 合谋 刁难

JEL 分类号：D82 H77 P26

The Choice of the Vertical Management and the Jurisdictional Management: A Perspective on the Relationship between Governments and Firms

Yin Zhendong, Nie Huihua and Gui Lin

Abstract: Different administrative management systems chosen by the central government will have different social and economic efficiency. From the perspective on the relationship between governments and firms, this paper sets up a model of contract theory to compare the vertical management institution and the jurisdictional management institution on approval of firms' application. We find that, the vertical management institution is superior in achieving vetoing the unqualified firms to the jurisdictional management institution, while the jurisdictional management institution is superior in approving qualified firms to the vertical management institution. Thus, when the regulatory authorities extort less from the firms, the vertical management institution is superior to the jurisdictional management institution. At last, we consider some extensions and give some policy advice on the reform of administrative management systems.

一、引言

我国大部分政府职能部门，长期以来实行“条块结合，以块为主，分级管理”的行政管理体制，一般称为属地管理。在属地管理体制下，地方政府管理地方职能部门，全面负责地方事务，因此中央可以比较清晰的界定地方政府的权力和责任，据此设定考核机制激励地方政府。改革开放以来，中央以经济绩效为主的考核机制和财政分权制度，分别给地方政府发展经济施加了政治激励和财政激励，使得地方政府不遗余力地推动经济增长^①，成为中国经济高速增长的重要推动力。为了促进经济增长，地方政府积极进行招商引资，采取了一些对企业友好的政策，如投资基础设施、营造良好营商环境等，这些是对社会有利的；但是地方政府还采取了一些对企业过于友好的政策，如实行地方保护主义、放松环境和安全标准等，

* 尹振东，山东大学经济学院，Email: yinzd86@yahoo.com.cn，通讯地址：山东大学经济学院，邮政编码：250100；聂辉华，中国人民大学经济学院，Email: niehuihua@263.net；桂林，江西财经大学经济学院，Email: glnavy@sina.com。尹振东感谢山东大学自主创新基金“垂直管理与属地管理：理论与实证的比较研究”的资助，聂辉华感谢姚洋教授主持的国家社科基金重大项目“我国中长期经济增长与结构变动及其趋势研究”（09&ZD020）的资助。感谢匿名审稿人的宝贵修改意见，文责自负。

^① 相关文献有：Qian and Xu（1993）、Qian and Weingast（1996）、杨瑞龙（1998）、王永钦等（2007）、徐现祥等（2007）、张军（2007）、周黎安（2007）等。陶然等（2010）对经济增长能够带来晋升这一判断提出了诸多质疑。

这些显然对社会是有害的，也违背了中央法规。为了执行这些政策，地方政府甚至直接干扰地方职能部门正常执法^①。

针对属地管理体制的这些问题，从上世纪90年代以来，中央陆续在工商、税务、质检、安监、国土等部门实行垂直管理，即地方职能部门由中央部委或者省直接管理，不再听命于地方政府。垂直管理改革主要目的就是使地方职能部门摆脱地方政府的干扰，独立执行中央政策，保证“上传下达、政令畅通”^②。那么，垂直管理体制能否激励地方职能部门执行中央政策呢？与属地管理体制相比，垂直管理体制会如何影响地方职能部门以及企业的行为呢？中央在地方某个职能部门上该选择哪种行政管理体制以推动经济的良性发展？这些问题正是本文的研究主题。鉴于地方政府在经济发展中的巨大作用，深入研究垂直管理与属地管理并对行政管理体制改革提供理论指导将是非常重要的，而且对研究地方政府绩效评价、环境保护、安全治理、政府治理等重要领域也具有重要意义。

通过简要回顾垂直管理的历史可以发现，进行垂直管理改革的部门大部分都是市场监管部门，如工商、质检、安监、国土等，因此我们集中于对地方市场监管部门进行研究。由于我国政府部门一直存在着“重审批、轻监管”的特点^③，所以我们主要考虑了监管部门对企业进行行政审批的功能^④。企业在成立之初，选择好的生产方式成为合格企业，或者选择坏的生产方式，造成负外部性，成为不合格企业。监管部门负责企业审批，应该通过合格企业的申请，否决不合格企业的申请。但是监管部门是自利的，可能存在两种违规行为：当审批不合格企业时，有可能被不合格企业收买，出现政企合谋（collusion），通过不合格企业的申请；当审批合格企业时，有可能故意刁难（extortion）^⑤企业，如以拖延和官僚程序等方式，只有在合格企业支付贿赂的情况下才立刻通过申请。

在属地管理体制下，地方监管部门执行地方政府的命令，而地方政府能从企业生产中获得经济增长的好处（如税收或政绩），会比较愿意通过企业的申请，所以会放松对不合格企业的审批，同时不大刁难合格企业。而在垂直管理体制下，地方监管部门可以独立审批，但是无法获得经济增长的好处，会不太愿意通过企业的申请，所以对不合格企业的审批相对严格，同时可能会刁难合格企业。因此，在对不合格企业的审批上，垂直管理审批较严，政企合谋较少，优于属地管理；而在对合格企业的审批上，属地管理不怎么刁难企业，优于垂直管理。那么，什么是最优的监管体制呢？我们发现，当刁难危害性较小时，垂直管理体制能激励更多的企业选择好的生产方式，因此优于属地管理体制。

在经济学界，对垂直管理和属地管理的研究还比较少。王赛德和潘娇瑞（2010）认为让地方政府仅承担经济增长任务，对承担社会发展任务的机构实施垂直管理，能够降低激励成本，因此垂直管理优于属地管理。但是他们没有考虑地方政府和垂直管理部门的合谋问题，尹振东（2011）对此进行了理论分析，发现只有在满足一定条件下，垂直管理才优于属地管理。尹振东（2011）主要考虑了地方政府和地方监管部门之间的博弈，而没有考虑企业的行为，而现实中很多事故的发生，可能是政企合谋的结果（聂辉华和李金波，2006），实行垂直管理改革也是为了进一步规范企业行为，因此研究两种行政管理体制对企业行为的影响，以及企业行为对行政管理体制选择的影响，将是非常重要的，本文对此进行了深入分析。本文也为认识和解释真实世界中行政管理体制的选择提供了一个可供参考的方向。

本文所讨论的合谋与刁难是腐败的两种类型，已有的很多研究都考虑了存在合谋与刁难

^① 环保部和国土部官员多次表示，地方政府直接干扰环境和土地执法。

^② 国家工商总局副局长甘国屏曾表示，工商系统省以下“垂直管理”，可以减少执法中的地方干扰，独立行使职能。

^③ 相关报道很多，我们用Google搜索“重审批、轻监管”，搜到的网页超过194万。

^④ 很多研究腐败的文献都考虑了政府部门审批的问题，如Banerjee（1997）、Banerjee *et al.*（2009）、Bose（2004）、Drugov（2010）。

^⑤ extortion的本意是敲诈勒索，为了更符合中文习惯，这里翻译成刁难。

情况下的腐败问题。Hindriks 等（1999）分析了对居民收入征税中的腐败问题，Acemoglu 和 Verdier（2000）研究了在市场失灵的情况下，因腐败而低效的政府是否应该干预的问题，Polinsky 和 Shavell（2001）考虑了法律实施中的腐败防范问题，Drugov（2010）研究了官员竞争对腐败的影响。本文则考虑了一个新的问题，即存在腐败情况下中央政府对最优监管体制的选择问题，本文的研究表明，将属地管理体制转变成垂直管理体制，会降低一种腐败类型——合谋，但是会增加另一种腐败类型——刁难，如果刁难的危害性较小，那么建立垂直管理体制就可以减轻腐败的总体影响，因此本文为减少腐败提供了一种思路。

本文结构安排如下：第二节建立了一个监管部门审批企业的模型；第三节分别研究了属地管理和垂直管理体制下审批企业的均衡，然后进行了比较研究；第四节进行了一些拓展分析；第五节为结论和政策建议。

二、模型设定

假设企业在开办之初选择好的或者坏的生产方式。坏的生产方式造成负外部性 π ，如污染、安全问题等。好的生产方式可以克服负外部性，但是需要企业投资 c ，如购买设备以满足环保和安全标准。企业是有差异的，不同企业的投资成本不同， c 服从 $[0,1]$ 上的某个连续分布。为方便叙述，我们把选择好生产方式的企业称为“合格企业”，选择坏生产方式的企业称为“不合格企业”。企业在选择生产方式之后，在正式生产之前需要得到地方监管部门的审批^①，如食品生产企业需要质检部门发放的食品生产许可证，煤矿企业需要安监部门发放的安全生产许可证，一些制造企业需要环保部门发放的排污许可证。企业在审批通过之后，正式生产，两种类型的企业产出标准化为 1，经济得以增长。政府对企业产出征税，税率为 t ，所以税收为 t ^②。根据财政分权制度，地方政府得到财政收入 $(1-\alpha)t$ ^③，令 $0 < \alpha < 1$ 。

假设坏生产方式造成的负外部性比较大，即 $\pi > 1$ ^④，同时中央的目标为最大化社会福利^⑤，那么从社会福利以及中央政府的角度，监管部门应该否决不合格企业的申请，通过合格企业的申请，但是监管部门并没有激励一定这样做。假设地方政府和监管部门都是自利的^⑥，而且具有地方信息优势，知道地方企业选择的生产方式，而中央不知道^⑦。监管部门在审批不合格企业时，有可能被不合格企业收买，双方达成合谋（collusion），从而通过不合格企业的申请，但是事后中央以 p 的概率知道并证实是不合格企业，如出现环境或者安全事故的时候，其中 $0 < p < 1$ 。监管部门在审批合格企业时，也有可能故意刁难（extortion），

^① 《国际营商报告 2011》指出，一个有限责任公司在中国从注册到正式运营所需完成的平均步骤为 14 个，花费的平均时间为 38 天。

^② 即使考虑企业前期的投入成本 c ，而对企业征收 $(1-c)t$ 的税，我们通过计算发现，并不改变文中结论。

^③ 经济增长不仅能增加地方政府的财政收入，还可以作为政绩有利于地方官员的晋升，因此地方政府为了经济增长可能干扰监管部门执法。因为财政收入和晋升激励的在本文中的逻辑类似，为简便起见，我们主要考虑财政收入。

^④ 如果负外部性比较小，也就不需要设立监管部门审批。另外，这种模型化方法借鉴于 Drugov(2010)。

^⑤ 即使中央只是部分考虑社会整体福利，只要负外部性比较大，也不改变文中逻辑，因为在很大程度上中央承担负外部性造成的社会成本，如各种事故造成的舆论对政府的不满以及社会不稳定等。

^⑥ 如果地方政府和监管部门部分在乎负外部性，只要他们在乎的程度小于中央政府（而这是相对比较现实的），就会出现中央和地方的利益不一致性问题，那么就不会改变文中主要逻辑。

^⑦ 这样假设的原因是：根据属地管理的主要弊端即地方政府违背中央的利益干扰监管部门正常执法，我们可以推断，地方政府和监管部门知道企业是有问题的，如果监管部门不知道，以为是合格企业，那么地方政府也就不需要去干扰，而且中央并不知道企业有问题，否则可以直接干预。

如以拖延、官僚程序等方式^①，只有在合格企业支付一定贿赂的情况下才立刻通过申请。如果合格企业拒绝支付贿赂，那么合格企业也可能在一定时间后以一定概率通过申请。假设合格企业拒绝支付贿赂后预期的产出为 $1-d$ ^②，其中 $0 \leq d \leq 1$ ，因此参数 d 刻画了监管部门刁难企业的严重程度， d 越大，刁难对企业造成的伤害越严重，这时候企业就愿意支付比较大的贿赂。在现实中，如果审批程序比较复杂，审批所需时间较长，审批中的主观性较大，那么刁难的危害性可能就比较大了。假设中央无法发现刁难行为^③。

博弈的时序为：第一期，企业选择生产方式；第二期，监管部门进行审批^④，可能出现合谋或者刁难；第三期，通过审批的企业进行生产；第四期，企业纳税，中央问责（若有），各方支付实现。

假设地方政府和监管部门都是风险中性，经济中贴现率为0。下面分别来刻画属地管理体制和垂直管理体制的均衡情况，然后由中央来选择行政管理体制。

三、属地管理与垂直管理：均衡与选择

（一）属地管理体制

当中央和地方政府出现利益不一致时，就可能出现地方政府干扰监管部门的情况。在属地管理体制下，地方监管部门由地方政府管理，执行地方政府的行政命令，因此我们假设此时由地方政府决定审批结果，主要考虑地方政府的激励问题。

首先来研究地方政府审批不合格企业的情况。如果地方政府否决申请，那么企业和地方政府都得到0。因此，企业有激励去收买地方政府，支付一定数量的贿赂 b ，让地方政府通过申请，双方达成合谋。但是，事后中央以 p 的概率知道并证实是不合格企业，这时候中央根据法规和惯例分别对地方政府和企业施加 f_0 和 f_f 的惩罚^⑤，令 $f = f_0 + f_f$ 。所以，如果审批通过，企业期望收益为 $(1-t-b-pf_f)$ ，地方政府得到 $(1-\alpha)t+b-pf_0$ 。我们利用纳什谈判解来决定贿赂大小，进而决定双方的效用。假设地方政府在谈判中拥有的谈判力为 λ ， $0 \leq \lambda \leq 1$ 。双方合作的剩余为 $1-\alpha t-pf$ ，那么，只要 $pf \leq 1-\alpha t$ ，双方一定可以达成合谋，此时贿赂 $b_b^j = (1-t-pf_f) - (1-\lambda)(1-\alpha t-pf)$ ，不合格企业的收益为 $U_{pb}^j = (1-\lambda)(1-\alpha t-pf)$ ^⑥。当 $pf > 1-\alpha t$ ，由于中央发现不合格企业的概率较大，或者中央的问责比较严厉，地方政府将否决不合格企业的申请，合谋被防范。

地方政府在审批合格企业时，能够进行刁难以索取贿赂。我们仍然利用纳什谈判来决定双方的效用。当谈判破裂时，由于地方政府的刁难，企业的期望收益为 $(1-d)(1-t)$ ，地方

^① 此即吴思（2009）所说的作为潜规则之一的“合法伤害权”。经济学对拖延（delay）的研究见Bose（2004），官僚程序（red tape）的研究见Banerjee（1997）。

^② 具体来说， d 既可以表示合格企业拒绝贿赂后通不过申请的概率，也可以表示监管部门以拖延方式对企业利润造成的伤害。显然，当 $d=0$ 时，监管部门无法进行刁难。

^③ 这样假设比较现实，如监管部门总是可以找出理由以拖延的方式刁难。另外，只要中央发现刁难的概率小于发现合谋的概率，那么本文主要逻辑仍然成立。

^④ 本文模型是一个事前审批的故事，主要逻辑是地方政府可能为了经济增长而干扰监管部门正常执法。本文没有涉及监管部门主动去事后监管，但是事后监管的故事在很多情况下和本文事前审批故事中的主要逻辑也是类似的。

^⑤ 如三鹿牛奶事件中，处罚了当地官员和三鹿集团的高管。

^⑥ 上标j表示属地管理，下标f表示企业，b表示坏的生产方式。

政府期望的财政收入为 $(1-d)(1-\alpha)t$ ；当谈判达成时，企业和地方政府分别得到 $1-t-b$ 和 $(1-\alpha)t+b$ ，所以双方合作的剩余为 $d(1-\alpha)t$ 。假设地方政府此时的谈判力为 σ ，一般来说，地方政府在面对不合格企业时的谈判力要大于面对合格企业时的谈判力，因此假设 $0 \leq \sigma < \lambda$ 。此时，贿赂 $b_g^J = d(1-t) - d(1-\sigma)(1-\alpha)t$ ，合格企业的收益为 $U_{fg}^J = (1-d)(1-t) + (1-\sigma)(1-\alpha)t d$ 。

第一期，企业选择生产方式。当 $pf > 1-\alpha t$ ，因为不合格企业的申请总被否决，企业只能选择好的生产方式。当 $pf \leq 1-\alpha t$ ，如果企业选择坏的生产方式，合谋实现，企业的期望收益为 $(1-\lambda)(1-\alpha t - pf)$ ，如果企业选择好的生产方式，企业的期望收益为 $(1-d)(1-t) + (1-\sigma)(1-\alpha)t d - c$ 。比较二者的大小，我们得到下面的引理。为书写方便，定义 $C^J = (1-d)(1-t) + (1-\sigma)(1-\alpha)t d - (1-\lambda)(1-\alpha t - pf)$ 。

引理一：在属地管理体制下，当 $pf \leq 1-\alpha t$ ，如果企业投资成本 $\in [0, C^J]$ ，企业选择好的生产方式，如果企业投资成本 $\in (C^J, 1]$ ，企业选择坏的生产方式。

引理一的含义比较直观。企业的投资成本越大，选择坏的生产方式节约的成本越大，企业越倾向于选择坏的生产方式。

（二）垂直管理体制

在垂直管理体制下，地方监管部门不再归地方政府管理，监管部门成为利益独立的主体，自主做出审批决策。

首先来研究监管部门审批不合格企业的情况。如果监管部门否决申请，那么企业和监管部门都得到 0。因此，企业有激励去收买监管部门，支付一定数量的贿赂 b ，让监管部门通过申请，双方达成合谋。但是，事后中央以 p 的概率知道并证实是不合格企业，这时候中央根据法规和惯例分别对监管部门和企业施加 f_0 和 f_f 的惩罚^①。所以，如果审批通过，企业的期望收益为 $(1-t-b-pf_f)$ ，监管部门的期望收益为 $b-pf_0$ ^②，地方政府得到财政收入 $(1-\alpha)t$ ^③。我们利用纳什谈判来决定双方的效用。假设监管部门在谈判中拥有的谈判力也

^① 我们假设两种管理体制下惩罚力度一样，是因为行政问责取决于整个社会的政治、法律和文化传统的大背景，改变行政管理体制，并没有改变这个大背景。当然，管理体制不同，行政问责应该有点差异，但是观察当今的行政问责案例，并没有发现两种管理体制下的显著差异。下文假设两种管理体制下的谈判力相同的原因也是如此。

^② 官僚组织内部一般是弱激励（Dixit, 2002），因此监管部门还应该得到中央支付的固定工资。因为固定工资不改变监管部门的行为，所以在文中被省略掉。

^③ 在垂直管理中，地方政府的角色比较被动，事实上，地方政府也有激励去影响监管部门，见本文拓展部

为 λ 。双方合作的剩余为 $1-t-pf$ ，那么，只要 $pf \leq 1-t$ ，双方一定可以达成合谋，此时贿赂 $b_b^V = (1-t-pf_f) - (1-\lambda)(1-t-pf)$ ，不合格企业的期望收益为 $U_{fb}^V = (1-\lambda)(1-t-pf)$ ^①。当 $pf > 1-t$ ，监管部门将否决不合格企业的申请。通过比较两种管理体制下的不合格企业的期望收益和贿赂大小，我们得到命题一。

命题一：在对不合格企业的审批上，垂直管理体制优于属地管理体制：

(1) 当 $1-t < pf < 1-\alpha t$ ，垂直管理体制否决了不合格企业的申请，而属地管理体制通过了不合格企业的申请；

(2) $0 < pf \leq 1-t$ ，两种管理体制下都通过了不合格企业的申请，不过在垂直管理体制下不合格企业的收益更低，因为支付了更高的贿赂，即 $U_{fb}^V < U_{fb}^J$ ， $b_b^V > b_b^J$ 。

命题一的根本原因在于，如果通过不合格企业的申请，在属地管理体制下，地方政府可以得到经济增长的税收增量，而在垂直管理体制下，监管部门无法获得税收增量，因此在同样的问责程度下，监管部门需要更大的贿赂才愿意通过不合格企业的申请，降低了不合格企业的收益。类似的，在垂直管理体制下，由于监管部门无法获得税收增量，监管部门和企业合作的收益变小，因此中央只需要较小的问责就可以防范合谋。

其次，考虑监管部门审批合格企业的情况。此时，监管部门同样能够进行刁难以索取贿赂。我们仍然利用纳什谈判来决定双方的效用。当谈判破裂时，由于刁难，企业预期得到 $(1-d)(1-t)$ ，监管部门得到 0，地方政府预期的财政收入为 $(1-d)(1-\alpha)t$ ；当谈判达成时，企业和监管部门分别得到 $1-t-b$ 和 b ，所以双方合作的剩余为 $d(1-t)$ 。假设监管部门此时的谈判力为也 σ 。因此，贿赂量 $b_g^V = d\sigma(1-t)$ ，合格企业的期望收益为 $U_{fg}^V = (1-d)(1-t) + (1-\sigma)(1-t)d$ 。通过比较两种管理体制下的合格企业的期望收益和贿赂大小，我们得到命题二。

命题二：在对合格企业的审批上，属地管理体制优于垂直管理体制：与垂直管理相比，属地管理体制下合格企业的收益更高，支付的贿赂更小，即 $U_{fg}^V < U_{fg}^J$ ， $b_b^V > b_b^J$ 。

命题二的直观含义与命题一类似，在垂直管理体制下，由于无法获得经济增长的税收增量收益，监管部门不太愿意通过合格企业的申请，因此企业需要支付较大的贿赂，企业的收益降低，这样就降低了企业选择好的生产方式的激励。

第一期，企业选择生产方式。当 $pf > 1-t$ ，因为不合格企业总被否决，企业只能选择好的生产方式。当 $pf \leq 1-t$ ，如果企业选择坏的生产方式，合谋实现，企业的期望收益为

分的分析。

^① 上标V表示垂直管理，下标f表示企业，b表示坏的生产方式。

$(1-\lambda)(1-t-pf)$ ，如果企业选择好的生产方式，企业的期望收益为 $(1-d)(1-t)+(1-\sigma)(1-t)d-c$ 。比较二者的大小，我们得到下面的引理。为书写方便，定义 $C^V = (1-d)(1-t)+(1-\sigma)(1-t)d - (1-\lambda)(1-t-pf)$ 。

引理二：在垂直管理体制下，当 $pf \leq 1-t$ ，如果企业投资成本 $\in [0, C^V]$ ，企业选择好的生产方式，如果企业投资成本 $\in (C^V, 1]$ ，企业选择坏的生产方式。

（三）属地管理与垂直管理的选择

在0期中央选择行政管理体制，以最大化社会福利。在现实中，中央受特定政治、法律与传统等约束对地方官员的行政问责较弱，因此，无论是属地管理的部门，还是垂直管理的部门，都出现了通过不合格企业申请即政企合谋的情况，所以，我们集中于研究行政问责较弱即 $pf \leq 1-t$ 时，中央对行政管理体制的选择^①，得到命题三。为方便叙述，定义

$$d^* = (1-\lambda)/(1-\sigma)$$

命题三：在 $0 < pf \leq 1-t$ 的情况下，如果 $0 \leq d < d^*$ ，中央应该选择垂直管理体制，反之，则应该选择属地管理体制。

当 $0 \leq d < d^*$ ， $C^V > C^J$ ，所以在垂直管理体制下，有更多的企业会选择好的生产方式，社会整体福利更高，因此中央偏好垂直管理体制。背后的直观含义在于：在审批不合格企业时垂直管理体制具有优势，而在审批合格企业时，垂直管理体制具有劣势，如果 d 比较小，刁难带给合格企业的危害较小，那么垂直管理的劣势就比较小，因此垂直管理整体更优。极端情况，当 $d=0$ ，政府部门无法刁难企业，那么垂直管理和属地管理下合格企业的收益相同，而垂直管理在审批不合格企业时具有优势，不合格企业的收益更低，所以，在垂直管理体制下会有更多的企业选择好的生产方式，因而中央会选择垂直管理体制。

本文没有对命题进行实证检验，不过聂辉华和蒋敏杰（2011）的实证结果可以为此提供部分支持。他们认为，地方政府和煤矿企业的合谋是矿难发生的重要原因，他们发现，当负责煤炭安全监察的安监局和煤监局建立垂直管理体制后，政企合谋减少，煤矿死亡率下降，而这可以部分佐证本文的一个关键命题，即在防范政企合谋上，垂直管理体制优于属地管理体制。

四、拓展与讨论

（一）地方政府在垂直管理体制中的作用

在本文垂直管理体制的模型中，地方政府并没有发挥积极作用，只是被动的获得财政收入。事实上，地方政府有激励采取措施让企业通过申请，因为地方政府能从企业成立中获得

^① 当 $pf > 1-at$ ，因为没有合谋，所以属地管理优于垂直管理；当 $1-t < pf \leq 1-at$ ，得到的结论与命题三类似，只要外部性 π 比较大。

经济增长的税收增量。地方政府可以采取给企业减免税的方法^①，或者直接动用资源去影响地方监管部门（梁若冰，2009；尹振东，2011）^②，从而让渡部分财政收入，让企业通过申请。直接模型化地方政府、地方监管机构和企业三方的谈判过程比较复杂^③，这里只提供一个简要的分析。假设地方政府从税收 $(1-\alpha)t$ 中拿出 $\beta \in [0,1]$ 的比例去俘获监管机构或者给企业减免税^④，通过计算可以发现，只要 $\beta < 1$ ，就不会改变文中结论。因为只要在垂直管理体制下，地方监管机构不能象属地管理体制下地方政府那样获得全部的税收增量，地方监管机构通过企业申请的激励就会小于属地管理体制下的地方政府，仍然会对不合格企业比较严厉，而对合格企业则不太友好。不过 β 越大，垂直管理体制的审批企业的效果越接近于属地管理体制。

（二）中央政府的作用

本文在给定财政分权、行政问责等制度框架下，考虑中央政府选择行政管理体制以最大化社会福利，促进企业选择好的生产方式。本文没有考虑中央政府可以调整给定的制度。我们采取这种研究方法是研究行政管理体制改革现象的需要，因为现实中行政管理体制的改革就是在给定其它制度基本不变的情况下的变革，例如，在保持财政分权和行政问责制度基本不变的情况下，中央于2009年把食品药品管理体系由垂直管理体制调整为属地管理体制，以加强食品药品安全。我们采取这种研究方法也是因为财政分权和行政问责等制度改革涉及的方面非常多，比较复杂，改变起来相对比较困难，也比较缓慢^⑤，而行政管理体制改变起来可能相对容易些，而且，现实中政府和企业之间的众多违规行为，都是在这些制度框架下发生的，所以研究在给定这些制度下，如何通过调整行政管理体制以解决违规行为也比较有现实意义。

不过，即使我们允许中央政府进行机制设计，改变财政分权和行政问责，只要属地管理体制下地方政府从经济增长中获得的好处，超过垂直管理体制下地方监管部门从经济增长中获得的好处，那么本文主要逻辑仍然成立。

五、结论与政策建议

本文主要从政企关系的视角，考虑了中央政府对行政管理体制的选择。本文模型化了两种管理体制下监管部门审批企业申请的差异，发现：在对不合格企业的审批上，垂直管理体制优于属地管理，而在合格企业的审批上，属地管理优于垂直管理。所以，当刁难对企业危害性较小时，垂直管理体制优于属地管理体制，能激励更多的企业选择好的生产方式，促进经济的良性发展。

根据我们的研究，提出以下政策建议：（1）对于实行垂直管理的政府部门，应该加强对

^① 分税制改革之后，虽然地方政府丧失了税收自主权，但是他们常常违规为企业提供税收优惠政策，如擅自减免税、变形的税收先征后返以及放松税收征管力度等。

^② 梁若冰（2009）发现，地方政府拨款占土地管理部门收入的比重，近年来有逐步增大的趋势，2005年各省平均比重已达到了73.3%，文中实证结果也表明，财政分权为地方政府的土地违法行为提供了正的激励。尹振东（2011）对垂直管理体制下地方政府和地方监管部门的合谋提供了正式的模型分析。

^③ 因为这里三方谈判中具有正外部性，因此Sharply Value并不适用（Maskin，2003）。

^④ 事实上，俘获监管机构或者给企业税收优惠的方法在模型中是相同的，产出同样的合作剩余，企业和监管机构获得同样的效用。感谢加州大学圣芭芭拉分校经济系秦承忠教授指出这一点。

^⑤ 如行政问责还比较弱，尽管这几年有逐渐增强的趋势，见2009年中央出台《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。

部门刁难合格企业的监管,采取一些改革措施限制刁难的危害性,如简化审批程序,缩短审批时间^①等,改进垂直管理部门的弊端。(2)对于实行属地管理的政府部门,应该加强对合谋的防范,如公示审批结果,加强媒体、网络监督,提高行政问责等,以降低政企合谋。(3)对于行政管理体制改革,应该对那些刁难危害性较小的监管部门实行垂直管理。

可见,决定行政管理体制选择的关键是刁难的大小。一般来说,如果审批程序比较复杂,审批所需时间较长,审批中的主观性较大,那么刁难的危害性可能就比较大了。中央应该选择那些刁难较小的部门建立垂直管理体制。但是,现实中,我们无法确切的知道刁难这一参数的大小,甚至同一部门对于不同行业的企业的刁难大小也不相同,不过我们可以采取各种方法尽可能准确的估计刁难大小,然后对各个部门考核难度进行大致的排序,那么刁难较小的部门就更适合先实行垂直管理。仔细辨别各部门的刁难大小,还需要进行大量细致深入的实证研究。

参考文献

- Acemoglu, Daron and Thierry Verdier, 2000, "The Choice between Market Failures and Corruption," *American Economic Review*, 90(1), 194-211.
- Banerjee, Abhijit, 1997, "A Theory of Misgovernance," *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1289-1332.
- Banerjee, Abhijit, Rema Hanna and Sendhil Mullainathan, 2009, "Corruption," Working paper.
- Bose, Gautam, 2004, "Bureaucratic Delays and Bribe-taking," *Journal of Economic Behavior and Organization*, 54(3), 313-320.
- Dixit, Avinash, 2002, "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review," *Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.
- Drugov, Mikhail, 2010, "Competition in Bureaucracy and Corruption," *Journal of Development Economics*, 92(2), 107-114.
- Hindriks, Jean, Michael Keen, Abhinav Muthoo, 1999, "Corruption, Extortion and Evasion," *Journal of Public Economics*, 74(3), 395-430.
- Maskin, Eric, 2003, "Bargaining, Coalitions and Externalities," Presidential Address to the Econometric Society, Institute for Advanced Study, Princeton.
- Polinsky, Mitchell and Steven Shavell, 2001, "Corruption and Optimal Law Enforcement," *Journal of Public Economics*, 81(1), 1-24.
- Qian, Yingyi and Chenggang Xu, 1993, "Why Chinas Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector," *The Economics of Transition*, 1(2), 135-170.
- Qian, Yingyi and Barry Weingast, 1996, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Economic Policy Reform*, 1(2), 149-185.
- 梁若冰, 2009,《财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法》,《经济学(季刊)》第9卷第1期 283-306页。
- 聂辉华和李金波, 2006,《政企合谋与经济发展》,《经济学(季刊)》第6卷第1期 75-90页。
- 聂辉华和蒋敏杰, 2011,《政企合谋与矿难:来自中国省级面板数据的证据》,《经济研究》第6期 146-156页。
- 陶然、苏福兵、陆曦和朱昱铭, 2010,《经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》,《管理世界》第12期 13-26页。

^① 如天津、重庆、武汉和大连等城市实行了行政审批超时默许制。

- 王赛德和潘娇瑞, 2010,《中国式分权与政府机构垂直化管理——一个基于任务冲突的多任务委托-代理框架》,《世界经济文汇》第1期 92-101页。
- 王永钦、张晏、章元、陈钊和陆铭, 2007,《中国的大国发展道路: 论分权式改革的得失》,《经济研究》,第1期 4-16页。
- 吴思, 2009,《潜规则: 中国历史中的真实游戏》,复旦大学出版社 2009年2月第一版。
- 徐现祥、王贤彬和舒元, 2007,《地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据》,《经济研究》第9期 18-31页。
- 杨瑞龙, 1998,《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》第1期 3-10页。
- 尹振东, 2011,《垂直管理与属地管理: 行政管理体制的选择》,《经济研究》第4期 41-54页。
- 张军, 2007,《分权与增长: 中国的故事》,《经济学(季刊)》第7卷第1期 21-52页。
- 周黎安, 2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期 36-50页。