

●经济热点问题研究

# 政府机构设置 集中还是分立

陈健,胡家勇

(中国社会科学院 经济研究所 北京 100836)

**摘要** 政府机构改革是中国经济体制改革的重要组成部分,而政府机构职能设计与组合是政府机构改革的重要组成部分。利用经济学的共同代理理论,考虑到利益集团的影响,比较论证政府机构职能设置中集中与分立两个方面,政府职能互补和灵活应对特定情况是机构职能组合中必须作出的权衡。

**关键词** 行政体制改革 政府机构 共同代理 部委改革 利益集团 委托人 食品安全 委托代理模型

**中图分类号** F062.6 **文献标识码** A **文章编号** 1007-2101(2013)04-0042-05

## 一、引言

中国政府机构改革是中国行政管理体制改革的重要组成部分,从1982年以来,大的政府机构改革已进行了五次之多<sup>①</sup>。改革开放之前,中国实行计划经济体制,政府机构围绕着计划经济配置资源的需要而设置,市场化改革开始后,部委等政府机构开始适应市场经济的需要而转变了部分职能。可以说,转变政府职能使之适应经济和社会发展的要求,是政府机构改革的主导因素,并在历次机构改革,特别是1993年机构改革中取得了重要进展。不过,即使明确了与市场经济相适应的职能,但在政府职能的组合和具体操作方式上,仍然存在很多变数。比如,同样是某些政府职能,它们的履行可以归并到一个大部委或机构里,也可以进行分割,由几个部委或机构分别完成。政府职能履行方式上的区别对政府机构职能的恰当实现起着不可忽略的反作用。政府机构设置不当,有可能会实质性地损害政府职能的实现。

例如,食品安全问题是关系到民众日常生活的大事,从“三聚氰胺”到“瘦肉精”,再到“染色剂”和“地沟油”等,都成为全社会高度关注的热点问题。食品安全事故的层出不穷,是诸多种因素的结果,但政府主管部门监察的失职,是其中的主要原因之一。以“瘦肉精”为例,按照现有食品安全监管体制,采取的是分段监管方式,从养猪场到餐桌的不同环节由不同部门监管<sup>②</sup>,涉及的部门有农业部、商务部、卫生部、工商总局、质检总局、食品药品监督管理局等部门。从理论上讲,分段监管“瘦肉精”似乎可以各司其职,但实际操作上却有“扯不完的皮”,社会舆论形象地称之为“七八个部门管不住一头猪”。不过,这种指责过于笼统。分段监管最大的问题是协调不利、重复监管或者监管空白带来的效率损害。就“瘦肉精”

事件,每个环节都有相应的机构监管,理论上是不存在监管空白的。作为一个事故链,其中任何一个环节监管到位,哪怕是重复监管或无协调,“瘦肉精”事件就不会发生。可见,从防止“瘦肉精”而不是监管效率损失的角度看,问题在于每个环节的监管都没有到位。当然,每个环节的重要性是不一样的,最重要的环节是“瘦肉精”药品的监管和饲养环节的监管,在政府职能机构的设置上,这是值得考虑的问题。在“瘦肉精”监管中,尽管规定由农业部牵头,但农业部还负责其他诸多职能,畜牧业只是其中的一部分。在“瘦肉精”事件大规模爆发之前,农业部的主要工作关注似乎没有放在这上面,其他部门如卫生部等也是如此。在“瘦肉精”及类似的食物安全监管中,政府监管机构的设置方式会产生明显的影响。

另一个事例与房地产市场发展相关。1998年进行房地产市场改革,最初的设计是商品房和社会保障房(经济适用房)各司其职,“对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房,中低收入家庭购买经济适用住房,其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品房”<sup>③</sup>。但在后来的执行过程中,房地产开发倒向商品房,保障房在很长时间内基本被边缘化。随着房价节节攀升,房地产市场的这种扭曲也越加严重,从而引发严重的社会问题。在中央部委中,住建部(原建设部)负有房地产发展与行政调控两种职责。这两种职能都集中在住建部手里,是政府机构职能集中设置的一个缩影。而在政府职能之间不易协调,甚至可能存在冲突的情况下,政府职能的集中设置可能会对相关职能的执行产生明显的影响。很明显,商品房开发可能是一种更为明显的政绩,还能为某些利益团体带来潜在寻租机会,而保障性住房就没有这方面的明显效应,甚至会与之冲突。

收稿日期:2013-03-08

基金项目:中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究项目资助

作者简介:陈健(1972-),男,福建南平人,中国社会科学院经济研究所副研究员,研究方向为政治经济学;胡家勇(1962-),男,河南信阳人,中国社会科学院经济研究所研究员,研究方向为政治经济学。

从以上两具例子中可以看出,在政府机构设置中,需要考虑相应职能之间的配合和冲突,以及其他影响的因素,在集中或分散设置上作出妥善安排。

需要考虑的问题是,对于既定的一组政府职能,如何按照它们之间的内在联系和重要影响因素进行政府机构设置。政府机构的集中设置,是把既定的一组政府职能集中在一个统一的政府机构里,分散设置则是把这些职能分散在不同的政府机构里。

组织机构设计是管理学中的经典命题。不过,对于政府机构来说,还存在其特殊性,即它承担的公共决策容易受到各种政治因素的影响。在这里,不妨尝试用经济学原理对政府机构的集中还是分散设置作初步分析。按照委托代理理论,政府本质上可以看成是多委托人多任务的共同代理问题(Martimort, 1996)<sup>[1]</sup>。政府受到各种参与公共事务的利益团体的影响,同时承担着不同的职能或任务,据此,笔者利用 Dixit(1996)的共同代理模型<sup>[2]</sup>,在 Tommasi(2007)的基础上<sup>[3]</sup>,分析特定职能组合下政府机构集中或分散设置各自的利弊原则,以及在利益集团可能的影响下,这些设置原则的一些新的条件。

## 二、模型

考虑  $m$  个特定的政府职能构成的职能集合  $X'=(x_1, x_2, \dots, x_m)$  为政府为这  $m$  个职能而提供的政府服务水平。同时,政府服务提供的对象是全社会,社会可由若干个团体(组织或个人)组成。为适应政府职能划分与归并的研究需要,不妨把社会划分为  $n$  个团体或利益集团,每个团体都从政府的  $m$  个职能活动获益,或者受到影响。团体  $i$  由  $n_i$  个人组成:

$$N = \sum_{i=1}^n n_i \text{ ④}$$

社会是委托人,政府是代理人,按照委托代理模型的标准假定,委托人是风险中性的,则每个类型  $i$  委托人存在以下线性偏好:

$$b_{i1} \cdot x_1 + b_{i2} \cdot x_2 + \dots + b_{im} \cdot x_m = B_i' \cdot X \quad (1)$$

其中  $b_{ij}, j=1, \dots, m, i=1, \dots, n$  是类型  $i$  的委托人从政府第  $j$  个职能服务中每一单位产出获得的效用水平。我们考虑政府各项职能总能为相关团体带来福利  $b_{ij} \geq 0$ 。

对于提供服务的政府来说,对应每个职能的服务水平,存在一个投入  $t_i, t_i \geq 0$ ,即投入不可能为负,当  $t_i=0$ ,也就是这项职能实际不存在。对于  $T'=(t_1, t_2, \dots, t_m)$ ,有  $X=T+\varepsilon$ ,即产出等于投入和误差项之和。 $\varepsilon'=(\varepsilon_1, \varepsilon_2, \dots, \varepsilon_m)$  为零均值的正态分布,且协方差矩阵  $\Omega$  为对角矩阵,这意味着不同误差项之间的协方差为零。也就是说政府不同职能之间的产出分布不存在关联性。这个假定可以认为是合理的,因为政府不同职能之间的任务一般无法直接比较,它们各自面临的外生冲击也没有可比性。按照委托代理理论的标准假设,政府职能部门作为代理人是风险规避的。假定政府部门的效用函数为  $U(w)=-\exp(-rw)$ ,其中  $w$  是委托人给予的支付  $z$  减去投入成本的二次型  $1/2T'CT$ 。为简单起见,矩阵  $C$  是对角矩阵,也就是一种类型的投入成本与其他任务投入水平的成本不相关,在标准

的多任务委托代理模型的假设中  $C$  是正定矩阵,因此,增加一类职能服务的刺激会导致其他职能服务投入的减少,而笔者为了比较政府部门设置的不同类型而简化了这一假设。

按照笔者的划分,政府部门机构设置可以有集中和分立两种情况。政府机构集中设置在模型上就是只存在统一的一个政府机构,它从事所有  $m$  项职能,政府机构分立设置则是分设成  $m$  个部门,每个部门负责其中一项职能。对于集中设置的政府机构来说,所有委托人都只能和这个机构打交道,而对于分立设置的政府机构来说,不同的委托人可以和不同的政府职能部门打交道。为简单起见,假设对某一类型的委托人,他们最多只与承担某一个职能的政府机构打交道。例如,类型为  $i$  的社会团体,其  $n_i$  个委托人只与类型为  $i$  的政府机构打交道。这个假定实际上也暗含着  $n=m$ ,即在分立设置下,社会利益集团总数与政府职能机构总数相等。当  $m>n$ ,  $m-n$  个政府机构则不受利益集团的影响,相对于本文而言无关宏旨,去掉即可;当  $n>m$ ,说明至少对某个政府机构存在两个及以上利益集团的影响,而这样的政府机构不过是政府机构集中设置的一个特例。

在政府机构集中设置的情况下,相当于只存在一个代理人,它的收入为:

$$w = z - 1/2T'CT = z - 1/2 \sum_{j=1}^m c_j t_j^2 \quad (2)$$

其中  $z = \sum_{i=1}^m n_i z_i$  为全体委托人的支付,  $z_i$  为每个类型  $i$  的委托人的支付。

在政府机构分立设置的情况下,每个利益集团对应一个代理人,每个政府机构  $i$  的收入为:

$$w_i = n_i z_i - 1/2 c_i t_i^2 \quad (3)$$

对于委托人来说,每个类型  $i$  委托人期望效用为  $\sum_{j=1}^m b_{ij} t_j - z_i$ ,全体委托人的期望效用为:

$$\sum_{j=1}^m \left( \sum_{i=1}^m n_i b_{ij} t_j \right) - z \quad (4)$$

作为通常假定的标准情况,即不存在信息不对称,委托人可以直接观测到  $t$  和全体委托人联合行动,不妨把这种情况下的最优结果作为一个标准。委托人作出福利最大化的选择,在政府机构集中设置的情况下是:

$$\sum_{j=1}^m \left( \sum_{i=1}^m n_i b_{ij} t_j - 1/2 c_j t_j^2 \right) \quad (5)$$

$$\text{最优的产出水平 } t_j^1 = \frac{\sum_{i=1}^m n_i b_{ij}}{c_j}$$

在政府机构分立设置情况下,每个政府机构  $j$  的委托人的选择是:

$$\sum_{i=1}^m n_i b_{ij} t_j - 1/2 c_j t_j^2 \quad (6)$$

$$\text{最优产出水平为 } t_j^2 = \frac{n_j b_{jj}}{c_j}$$

比较  $t_j^1$  和  $t_j^2$ ,不难看出,在政府机构的各项职能存在互补

的情况下, 即当  $b_{ij} > 0$ , 有  $t_j^1 > t_j^2$ , 这就是职能机构设置的一般原则: 对于互补的职能, 合并在一起设立一个统一的机构比分散设置要好。例如, 在交通运输管理上, 公路、铁路、民航、水运每种交通方式存在互补的可能<sup>⑤</sup>, 每种交通方式的主要受益者也可以从其他交通方式的发展获得好处, 交通管理职能就具有互补性质, 对此建立统一的交通管理部门, 进行统一规划就具有合理性。

当然, 在实际当中, 信息不对称是存在的。在信息不对称的情况下, 委托人只能观测到  $x$ , 委托人可以采取线性报酬机制  $z = \alpha'x + \beta$ ,  $\alpha$  是单位激励向量,  $\beta$  为使代理人满足激励约束的一个常数。由于代理人是风险规避的, 它的确切等价 (CE) 是  $\alpha't + \beta - 1/2r\alpha'\Omega\alpha - 1/2T'CT$ , 即:

$$\sum_{j=1}^m \alpha_j t_j + \beta - \frac{1}{2} r \sum_{j=1}^m \alpha_j^2 \sigma_j^2 - \frac{1}{2} \sum_{j=1}^m c_j t_j^2 \quad (7)$$

$$\text{代理人选择 } t_j \text{ 最大化确定性等价可得 } t_j = \frac{\alpha_j}{c_j} \quad (8)$$

在政府机构集中设置下, 委托人效用是  $\sum_{j=1}^m (\sum_{i=1}^m n_i b_{ij} x_j - \alpha_j x_j - \beta)$ 。期望社会总剩余则为:

$$\sum_{j=1}^m [(\sum_{i=1}^m n_i b_{ij}) \frac{\alpha_j}{c_j} - \frac{1}{2} r \alpha_j^2 \sigma_j^2 - \frac{1}{2} c_j (\frac{\alpha_j}{c_j})^2]$$

$$\text{最大化导致 } \alpha_j^3 = \frac{\sum_{i=1}^m n_i b_{ij}}{1 + r c_j \sigma_j^2}, \text{ 并得到 } t_j^3 = \frac{\sum_{i=1}^m n_i b_{ij}}{c_j} \frac{1}{1 + r c_j \sigma_j^2}。$$

类似地, 在政府机构分立设置下, 对每个政府机构  $j$  委托人效用是  $\sum_{i=1}^m (n_i b_{ij} x_j - \alpha_j x_j - \beta)$ , 最大化社会总剩余导致  $\alpha_j^4 = \frac{n_j b_{jj}}{1 + r c_j \sigma_j^2}$  和  $t_j^4 = \frac{n_j b_{jj}}{c_j} \frac{1}{1 + r c_j \sigma_j^2}$ 。

比较  $t_j^3$  与  $t_j^4$ , 不难发现在信息不对称情况下, 只要政府机构职能之间存在互补性, 即  $b_{ij} > 0$ , 政府机构集中设置比分散设置要好<sup>⑥</sup>。

接下来更值得关注的是委托人分散行动的情况, 这正是共同代理理论所要揭示的。在分散行动下, 给定其他委托人的支付都是固定的, 每个委托人  $l$  都单独对代理人提供支付,  $z^l = \alpha^l x + \beta^l$ , 其中  $\alpha^l = (\alpha_1^l, \alpha_2^l, \dots, \alpha_m^l)$ 。代理人获得的是委托人支付的总和, 其 CE 仍然是  $\alpha't + \beta - 1/2r\alpha'\Omega\alpha - 1/2T'CT$ , 其中  $\alpha = (\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_m)$ , 而  $\alpha_j = \sum_{l=1}^m \alpha_j^l$ 。

先考虑政府机构集中设置的情况,  $A_j^l = \sum_{k \neq l} \alpha_k^l$ , 即委托人  $l$  外的加总激励机制, 类似地有  $B^l$ , 在排除了委托人  $l$  的激励机制下, 类似 (8), 努力水平就是  $t_j = \frac{A_j^l}{c_j}$ ; 类似 (7), 其 CE 变成:

$$\sum_{j=1}^m \frac{(A_j^l)^2}{c_j} + B^l - \frac{1}{2} r \sum_{j=1}^m (A_j^l)^2 \sigma_j^2 - \frac{1}{2} \sum_{j=1}^m \frac{(A_j^l)^2}{c_j}。 \text{如果委托人 } l \text{ 加入, 代理人 CE 成为 } \sum_{j=1}^m \frac{(A_j^l + \alpha_j^l)^2}{c_j} + B^l - \frac{1}{2} r \sum_{j=1}^m (A_j^l + \alpha_j^l)^2 \sigma_j^2 - \frac{1}{2} \sum_{j=1}^m \frac{(A_j^l + \alpha_j^l)^2}{c_j}。 \text{因此签订含委托人 } l \text{ 的合同带来的额外收}$$

益是  $\sum_{j=1}^m (\alpha_j^l)^2 + 2A_j^l \alpha_j^l) (\frac{1}{2c_j} - \frac{1}{2} r \sigma_j^2) + B^l$ 。委托人  $l$  在没有加入

下的收益是  $\sum_{j=1}^m b_{ij} \frac{A_j^l}{c_j}$ , 其中  $i$  是委托人所属类型。加入则为

$$\sum_{j=1}^m (b_{ij} - \alpha_j^l) \frac{A_j^l + \alpha_j^l}{c_j} - \beta^l, \text{ 额外收益就是 } \sum_{j=1}^m (b_{ij} \frac{\alpha_j^l}{c_j} - \alpha_j^l \frac{A_j^l + \alpha_j^l}{c_j}) - \beta^l。$$

通过最大化双方额外收益, 同时利用委托人对称的假设,

$$\text{即 } \alpha_j = \sum_{l=1}^m \alpha_j^l = N \alpha_j^l, \text{ 得到分散委托人的总和激励机制 } \alpha_j^5 =$$

$$\frac{\sum_{i=1}^m n_i b_{ij}}{1 + N r c_j \sigma_j^2}, \text{ 相应地代理人努力水平为 } t_j^5 = \frac{\sum_{i=1}^m n_i b_{ij}}{c_j} \frac{1}{1 + N r c_j \sigma_j^2}。$$

与联合委托人的情况类似, 在政府机构分立设置下, 分

散委托人的总和激励机制为  $\alpha_j^6 = \frac{n_j b_{jj}}{1 + n_j c_j \sigma_j^2}$ , 相应代理人努力

$$\text{水平为 } t_j^6 = \frac{n_j b_{jj}}{c_j} \frac{1}{1 + n_j c_j \sigma_j^2}。$$

委托人分散行动, 是一种更为接近现实的情况。在共同代理假定下, 比较  $t_j^5$  和  $t_j^6$ , 可以看到, 尽管在政府机构分散设立的情况下, 如果存在职能互补的情况, 政府机构职能互补的因素未能完全考虑在内, 但政府机构集中设立也导致了因太多委托人而激励弱化的缺陷 ( $N > n_i$ )。类似于财政分权文献中财政分权制度使地方政府“更接近人民 (closer to people)”, 分立设置下的专职政府机构也更容易就其特定职能对利益相关者或者说委托人的诉求作出反应。因此, 在实际政府机构设计中, 政府职能互补和政府职能更灵活地对特定情况作出反应, 在这二者之间必须作出权衡。从农业部分离出食品监管就是这个原理。在农业部这个大机构里, 相对于其他的职能及其背后的利益诉求, 食品监管得到重视的可能会弱一些。同样, 原来由卫生部负责的药品监管, 是卫生部职能的自然延伸, 与卫生部其他职能也具有互补性。但随着药品的日益复杂和药品监管重要性的日益提高 (某项职能  $j$

重要性的提高反映为  $\sum_{i=1}^m b_{ij} > 0$  且越来越大), 药品监管就需要单独剥离出来, 成立食品药品监督管理局来履行。类似地, 在金融监管体制上, 随着金融业混业经营的普及和金融控股公司的出现, 呼吁打破分业监管模式, 设立综合性的金融监管委员会的呼声日益增多。不过, 如果考虑到一国究竟是银行还是证券, 或其他金融行业占有显著地位, 那么单独为此设立监管机构还是有必要的<sup>⑦</sup>, 即使设立了金监委, 该行业的监管也应是其职能重点。

### 三、利益集团的影响

以上讨论政府机构集中还是分立设置的假定都是在政府职能之间是否存在互补性, 即  $b_{ij} > 0$ , 从而考虑互补性与太多委托人导致激励弱化因素之间作出的权衡。现实中, 政府机构设置还会受到广泛存在的相关利益集团的潜在影响。当出现特殊利益集团时, 比如说其中某些委托人团体就是特殊利益集团, 它们的利益就会与其他社会团体利益存在相冲突



的可能。这些利益集团就会以各种方式影响政府机构的相关决策, 从而对社会福利产生扭曲。这也意味着当存在损害他人利益的利益集团  $j$  对于相应政府职能  $j$ , 会有若干  $i, b_{ij} < 0$ 。

考虑利益集团影响下的政府机构设置, 就本文而言, 可以考虑以下两种情况。

一种情况是对于利益集团  $j$ , 对于职能  $j, b_{jj} > 0, \sum_{i=1}^m b_{ij} \leq 0$ , 这意味着对于该职能  $j$ , 它对于利益集团  $j$  是有利的, 但对其他多数社会团体却是有害的, 典型的是对所有  $i \neq j, b_{ij} \leq 0$ 。从社会福利的角度来说, 按照(5)和(6)式, 很显然, 最优的  $t_j$  应为 0, 即这项政府职能就不该存在。 $t_j$  (为正) 越大, 对社会福利的损害也越大。按照共同代理模型下的  $t_j^5$  和  $t_j^6$ , 可以看出, 当政府机构分散设置的时候,  $t_j^5 = \frac{n_j b_{jj}}{c_j} \frac{1}{1+n_j r c_j \sigma_j^2} > 0$ , 即促使政府在该项职能的投入为正, 产生有害的结果。当政府机构集中

设置的时候,  $t_j^6 = \frac{\sum_{i=1}^m n_i b_{ij}}{c_j} \frac{1}{1+N r c_j \sigma_j^2} = 0$  (受到  $t_j \geq 0$  约束)。这时政府机构集中设置就有利于摆脱单个部门利益集团的影响和俘获, 政府职能集中设置后, 单个利益集团对这个“更大”政府部门的影响力就相对下降了。这个更大政府部门相对也更容易被单个利益集团所俘获。以食品全监管为例, 像“瘦肉精”“三聚氰胺”的查处等这些具体监管由地方负责, 而地方政府对外流到其他地区的产品不会那么用心, 也更容易受到本地利益集团的影响<sup>⑧</sup>。因此, 组建有统一控制和指导权的监管机构可能是更好的选择<sup>⑨</sup>。

另一种情况与上面则正好相反, 对于利益集团  $j$ , 对于职能  $j$ , 有  $0 < \sum_{i=1}^m b_{ij} < b_{jj}$ , 即这项职能对社会整体仍然是有必要的, 但由于利益集团  $j$  的有害行为, 即使某些  $i, i \neq j, b_{ij} \leq 0$ , 可能使得这项职能的供给不足。按照(5)式规定的社会福利, 在达到最优之前是越大越好, 比较集中和分立的设置,  $t_j^9 = \frac{\sum_{i=1}^m n_i b_{ij}}{c_j} \frac{1}{1+N r c_j \sigma_j^2} < t_j^{10} = \frac{n_j b_{jj}}{c_j} \frac{1}{1+n_j r c_j \sigma_j^2}$ , 政府机构的分立设置更优, 它可以让那些供给不足的职能重新得到发挥。这里职能供给不足的原因是尽管某项政府职能  $j$  是社会适意的,  $\sum_{i=1}^m b_{ij} > 0$ , 但其他一些利益集团却可能因此受损, 即存在某些  $i, i \neq j, b_{ij} \leq 0$ , 这些利益集团在政府机构集中设置下, 会极力发挥自己的影响力进行阻扰, 从而导致该职能的供给不足, 或阻碍相应政策的实施。在分散设置下, 这些利益集团的干扰反而可能减少。这也说明, 对于政府机构职能的安排, 尽量不要将相互冲突的职能目标安排在一个政府部门内, 以免造成利益的冲突。

#### 四、结论

我们利用共同代理给出了政府机构职能集中还是分散设置的一些初步结论: 政府机构的设置依照职能是否互补,

提供职能服务成本是否互补, 以及利益集团可能的影响来作出权衡<sup>⑩</sup>。回到食品安全监管中的“瘦肉精”问题, 按照实际监管中地方利益集团的影响, 目前分段监管的最大问题在于, 每段监管都不是相关监管部门的主要工作, 在“瘦肉精”等事件大规模爆发之前的预防阶段, 相关部门可能更关注其他方面的工作。因此, 应该成立一个全国统一的食品安全监管机构, 向各地派出垂直分支机构。如主要职责可以由药监局来承担<sup>⑪</sup>, 药监局的本职职能就是食品药品的安全监管<sup>⑫</sup>。其他部门仍可参与分段监管, 但药监局承担主要责任, 实现以品种监管为主, 分段监管为辅。至于地方政府, 除非有强有力的问责机制(相当于把地方政府的主要职能固定到包含食品安全的公共服务), 否则地方政府出于发展经济的目的, 就有纵容造假的动机, 从而造成职能冲突。从世界各国的实践看, 食品安全监管都朝向统一监管机构的方向发展, 或者加强部门间的沟通协调(例如王耀忠, 2005; 高秦伟, 2008)<sup>[6][7]</sup>。还有, 随着反垄断重要性越来越大的, 需要考虑将分散在发改委、商务部和工商总局的相关职能集中到一个以反垄断为主要职责的机构中。对于保障房建设, 按照利益集团影响的第二种情况, 为减少利益集团的干扰和目标冲突, 应成立负责保障房建设的专门机构, 或者淡化住建部在发展建筑业和房地产开发上的职能。

注释:

①五次大的政府机构改革分别是 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年和 2003 年的政府机构改革。

②参见 2010 年中央编办《关于进一步加强“瘦肉精”监管工作的意见》。

③引自 1998 年 7 月《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》。通知还要求: “停止住房实物分配, 逐步实行住房分配货币化, 建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系”。

④委托人的划分在这里指考虑某项职能对他们的影响的不同, 例如教育, 所有委托人都可以受益, 但不同团体受益程度未必一样。

⑤这里我们只是简单假定基础设施越多越好。

⑥类似地, 不难看出, 如果各项职能之间的成本也具有互补性, 那么政府机构集中设置也会由于成本节约的好处而更具有吸引力。像食品药品的监管, 具有成本互补性, 就可以成立统一的监管机构。

⑦这里没有考虑监管俘获的可能。

⑧在分段监管中, 监管机构还有其他工作, 比如, 监管食品安全未必是其主要职责, 监管机构被其他工作的利益所“俘获”, 未必都关心原本只是工作一部分的食品安全监管。

⑨2011 年, 处于食品安全监管考虑, 国办发 48 号文开始规定将工商质检机构由垂直管理变为属地管理, 主要目的是为了理顺省级以下食品安全监管体制, 强化由地方各级政府统一负责的食品安全监管责任。按照这里的分析, 这种做法取得成效的前提是, 除了政府食品安全委员会可以更好地协

调和领导成员机构外,还要求地方政府不能被利益集团所俘获,例如不能为保护地方重要企业而纵容造假违法等,否则就达不到预期的效果。这就要求党政的垂直管理体系是有效的,这也正是机构集中设置的要求。关于政府机构垂直管理或属地管理的选择,这是与本文相关而又不同的话题。尹振东(2011),尹振东等(2011)对此做了研究<sup>[4][5]</sup>,指出垂直管理在否决坏项目上优于属地管理,特别当地方容易存在政企合谋时更是如此。但好项目也可能更容易被否决,因为垂直管理部门对经济增长和财政利益没那么关心。如把垂直管理和职能的集中、属地管理和职能的分散做类比的话,他们的结论与本文中利益集团影响的两种情况类似。

⑩当然还存在其他因素,如历史和组织文化因素等。例如,美国联邦警察体系中毒品管制局(DEA)是单独执法机构而没有纳入联邦调查局(FBI),其中一个原因是毒品调查经常需要警察做卧底,而这为胡佛时期的FBI组织文化所拒绝(威尔逊,1995)。

⑪食品安全委员会目前主要是一个协调机构,而不是一个实质的行政机构。如果协调得法,食品安全委员会当然可以成为一个统一的监管机构,甚至它还有级别规格更高的好处,这是药监局不具备的。以药监局为主的监管,并不是说其他部门就撒手不管,只是这个工作主要由药监局承担,并负主要责任,这也是前言中职能集中设置的定义。而前述的分段监管缺陷就是至少会存在一个以上监管机构失职,但因为

没有明确主要责任者,以及不是相应机构的主要职责,从而使失职处罚难以落实。

⑫随着商品贸易的扩大,食品流通区域会迅速扩大,这也需要全国性的监管机构。

#### 参考文献:

- [1] Martimort, D. the multiprincipal nature of government[J]. *European Economic Review*, 1996 (40).
- [2] DIXIT A. the Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics. Approach[M]. Cambridge MIT Press, 1996.
- [3] Tommasi, Weinschelbaum. Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis [J]. *Journal of Public Economic*, 2007 (9).
- [4] 尹振东. 垂直管理与属地管理: 行政管理体制的选择[J]. *经济研究*, 2011 (4).
- [5] 尹振东, 聂辉华, 桂林. 垂直管理与属地管理的选择: 政企关系的视角[J]. *世界经济文汇*, 2011 (6).
- [6] 王耀忠. 食品安全监管的横向和纵向配置——食品安全监管的国际比较与启示[J]. *中国工业经济*, 2005 (12).
- [7] 高秦伟. 分散抑或合并——论食品安全监管机构的设置[A]. *规制研究(第1辑)*[C]. 上海: 格致出版社, 2008: 53-78.
- [8] 威尔逊. 美国官僚政治[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1995.

责任编辑、校对: 王岩云

### The Government Agency Constitutes: Concentrated or Dispersed?

Chen Jian, Hu Jiayong

(Economic Research Institute, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100836, China)

**Abstract:** One of most important component of China's reforms is the government bureaucracy reform. The appropriate agency setting and combination of the government functions are the important components of the government bureaucracy reform. Using the common agency theory, we consider the influence of interest groups, and compare concentration and separation two aspects of the government agencies function set, and see that the government function complementary and flexible response to the specific situation are tradeoff must be made in institutions function combination.

**Key words:** government reform; government agency; common agency; ministries and commissions reform; interest groups; the principal; food safety; principal-agent model