

垂直管理与属地管理的比较制度分析

皮建才

内容提要: 本文对垂直管理和属地管理进行了比较制度分析, 弄清了在什么情况下宜实行垂直管理, 在什么情况下宜采用属地管理。在垂直管理体制下, 中央政府把两项不同的任务分别委托给垂直管理机构和地方政府来完成; 在属地管理体制下, 中央政府把两项不同的任务同时委托给地方政府来完成。对于那些分开后会使任务困难增加程度变得比较大但合并后会使任务合并的风险增加程度变得比较小的任务, 中央政府可以采用属地管理体制; 对于那些分开后会使任务困难增加程度变得比较小但合并后会使任务合并的风险增加程度变得比较大的任务, 中央政府可以采用垂直管理体制; 对于那些分开后会使任务困难增加程度变得比较小且合并后也会使任务合并的风险增加程度变得比较小的任务, 中央政府可以采用属地管理体制; 对于那些分开后会使任务困难增加程度变得比较大且合并后也会使任务合并的风险增加程度变得比较大的任务, 中央政府可以采用垂直管理体制, 但是此时需要注意防范垂直管理机构和地方政府之间的合谋。

关键词: 中央政府; 垂直管理; 属地管理; 多任务; 比较制度分析

一、引言

随着我国经济社会的发展和政府行政体制改革的深入, 垂直管理出现了日趋增强的趋势, 理顺垂直管理和属地管理的关系, 并在此基础上加强垂直管理的制度化和规范化越来越受到重视。从垂直的层级来看, 垂直管理可以分为中央垂直管理、省垂直管理和市垂直管理(李宜春 2012), 我们在本文中考察的是更加具有一般性的中央垂直管理。在垂直管理体制下, 中央政府部门对于其在地方设立的分支机构实行垂直领导, 垂直管理机构不列入地方组织的序列, 而是属于中央政府组织的范畴, 只在遵守法律和政策方面受到地方政府的监督, 在功能上执行中央政府的指令而不受地方政府的干预(董娟 2009 2011; 沈荣华 2009)。在属地管理体制下, 由地方政府来管理地方的职能部门, 即使地方职能部门受到地方政府和上级部门的双重领导, 地方政府也能够通过自己掌握的“人、财、物”等大权有效控制地方职能部门, 使其在功能上执行地方政府的指令(尹振东 2011a; 尹振东等 2011b)。总体上来看, 垂直管理体制有垂直管理体制的优点和缺点, 属地管理体制也有属地管理体制的优点和缺点。垂直管理体制的优点主要包括: ①有利于职能部门摆脱地方政府的干预, 保持中央政令畅通; ②能够较为真实地反映基层的实际情况, 使政府决策在制定时更为科学; ③有利于整合行政执法资源,

收稿日期: 2014-03-06

基金项目: 本文获得教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国转型时期地方官员治理研究”(项目批准号: 12YJCZH165) 和 2012 年度教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目的资助。

作者简介: 皮建才, 南京大学经济学院经济学系教授。

优化资源的配置(张朝华 2009;任进 2009;孙发锋 2010)。垂直管理体制的缺点主要包括:①垂直管理部门与地方政府之间各自为政,地方政府职能的完整性由此受损,对地方政府的行政效能产生不利影响;②垂直管理部门与地方政府之间出现权力摩擦和权责不清,容易引发利益冲突和激化条块矛盾;③垂直管理会使直管部门的激励和监督弱化,容易滋生腐败(龙太江和李娜 2007;董娟 2009;任进 2009;张朝华 2009;孙发锋 2010)。属地管理体制的优点是:①容易调动和激发地方政府的积极性和主观能动性,有利于其推动经济增长;②有利于地方政府根据当时实际情况进行全盘统筹考虑,并且根据自身的目标采取相应的政策(周黎安 2007, 2008;尹振东等 2011)。属地管理体制的缺点是:①容易导致地方保护主义;②容易削弱中央对地方的宏观调控能力;③容易产生环境污染加重、民生型公共物品供给不足、食品安全问题恶化等诸多问题(杜万平 2006;王永钦等 2007;张朝华 2009;孙发锋 2010)。我们在对垂直管理体制和属地管理体制进行比较制度分析时需要找到合适的权衡点,看清楚不同体制所包含的成本和收益,抽象出合适的具有现实含义的变量,在科学分析的基础上寻求管理体制选择的内在机制。正如董娟(2011)¹⁸所说“垂直管理中的问题纷繁复杂,只有找准问题的关键才能有的放矢、破解难题,才能最终实现垂直管理部门与地方政府关系的规范化。”

尽管国内使用新政治经济学方法研究中国政府行为与政策的文献越来越多(比如,聂辉华和李金波 2006;徐现祥等 2007;杨瑞龙等 2010;皮建才 2008, 2011),但通过正式的经济模型对垂直管理体制和属地管理体制的选择进行分析的文献相对而言还比较少,其中比较经典的文献主要包括王赛德和潘娇瑞(2010)、尹振东(2011a)和尹振东等(2011b)。王赛德和潘娇瑞(2010)基于任务冲突的视角通过构建多任务委托—代理模型对垂直管理体制进行了分析,他们认为在存在道德风险且两种任务有内在冲突的情况下,如果让垂直管理机构承担社会发展任务,让地方政府承担经济增长任务,那么将会有效降低委托人促使代理人施加努力的激励成本。但是,他们的模型是以激励成本作为比较的基准,缺乏对委托人在不同管理体制下的均衡效用的比较。尹振东(2011a)运用了合约理论模型比较了垂直管理体制和属地管理体制,他发现在否决坏项目方面垂直管理体制优于属地管理体制,但是当对监管任务的绩效难以考核时垂直管理体制不仅在审批方面劣于属地管理体制,而且还会在很大程度上挫伤地方政府推动经济发展的积极性。尹振东等(2011b)进一步从政企关系的视角扩展了尹振东(2011)的分析,他们发现,就排除不合格企业的审批而言垂直管理体制优于属地管理体制,但就接受合格企业的审批而言属地管理体制优于垂直管理体制。尹振东及其合作者的两篇重要文献的主要缺点是忽视了垂直管理体制在审批以外的其他作用,实际上在现实生活中许多垂直管理机构并没有承担审批任务,而是承担了其他方面的任务(比如,国家税务局系统的收税任务)。总体上来看,现有的研究垂直管理体制和属地管理体制选择的经典文献在寻找基本的权衡点方面做得非常巧妙,但是却忽视了以下三个比较重要的方面:①忽视了垂直管理体制给地方政府完成任务带来的额外成本;②忽视了属地管理体制给中央政府带来的额外风险;③忽视了上述额外成本和额外风险之间的权衡。本文试图综合考虑以上三个被忽视的方面,对垂直管理体制和属地管理体制的选择进行相应的比较制度分析。就建模工具和分析框架而言,本文主要借鉴了组织经济学中的关于工作设计(job design)的相关文献(比如,Holmstrom & Milgrom, 1991; Itoh, 1994, 2001; Meyer et al., 1996; 皮建才 2011)。就视角和结果而言,本文基于一个全新的视角抽象出了跟现有分析垂直管理和属地管理的文献不同的变量,得到了跟现有文献不同的结论。

本文剩余部分组织如下。第二部分使用激励理论模型分析了垂直管理体制,在这种体制下中央政府把两项不同的任务分别委托给垂直管理机构和地方政府来完成。第三部分使用组织经济学中的激励理论模型分析了属地管理体制,在这种体制下中央政府把两项不同的任务同时委托给地方政府来完成。第四部分对垂直管理体制和属地管理体制进行了比较分析,分析了在什么条件下垂直管理体制和属地管理体制是无差异的,在什么条件下垂直管理体制占优于属地管理体制,在什么条件下属地管理体制占优于垂直管理体制。第五部分也就是最后一部分是结语,给出了在面临垂直管理体制

给地方政府完成任务带来的额外成本和属地管理体制给中央政府带来的额外风险的不同组合时中央政府如何进行合适的选择。

二、垂直管理体制

在这一部分,我们将对垂直管理体制进行分析。委托人(在本文中可以理解为中央政府)把任务委托给代理人(在本文中可以理解为垂直管理机构和地方政府)来完成。在这里,为了分析的方便,我们假设有两项不同的任务(任务1和任务2),这两项不同的任务分别由垂直管理机构和地方政府来完成,垂直管理机构完成任务1,地方政府完成任务2。

不管是垂直管理机构还是地方政府的效用函数都是常数绝对风险规避(CARA)型的,绝对风险规避系数是 η 。任务1的困难程度标准化为1。任务2的困难程度是 $1+c$,其中 c 是一个大于或等于0的常数。为了表述上的方便,我们把 c 称为任务2的困难增加程度,简称为地方政府的任务困难增加程度,当然,我们可以把它看成是垂直管理机构给地方政府带来的负外部性。需要说明的是,在属地管理体制下,由于地方政府可以同时控制两项任务,所以任务2的困难增加程度为0,因为这种情况下地方政府在完成任务时没有受到垂直管理机构的制约。垂直管理机构付出的努力 a_1 ,付出努力所带来的成本为 $C(a_1) = \frac{1}{2}a_1^2$ 。地方政府付出的努力 a_2 ,付出努力所带来的成本为 $C(a_2) = \frac{1+c}{2}a_2^2$ 。垂直管理机构付出努力 a_1 后,可以为中央政府带来的收益为 $x_1 = a_1 + \varepsilon_1$,其中 ε_1 是一个符合正态分布的随机变量,其均值为0,方差为 σ^2 ,即 $\varepsilon_1 \sim N(0, \sigma^2)$ 。地方政府付出努力 a_2 后,可以为中央政府带来的收益为 $x_2 = a_2 + \varepsilon_2$,其中 ε_2 是一个符合正态分布的随机变量,其均值为0,方差为 σ^2 ,即 $\varepsilon_2 \sim N(0, \sigma^2)$ 。我们可以把 σ^2 看成是任务的风险程度。中央政府付给垂直管理机构的支付为 $w_1 = \alpha_1 x_1 + r_1$,其中 α_1 为激励强度, r_1 为固定支付。中央政府付给地方政府的支付为 $w_2 = \alpha_2 x_2 + r_2$,其中 α_2 为激励强度, r_2 为固定支付。

根据上面的设定,我们可以得到垂直管理机构和地方政府的确定性等价分别为:

$$CE_1 = \alpha_1 a_1 + r_1 - \frac{\eta}{2} \alpha_1^2 \sigma^2 - \frac{1}{2} a_1^2 \quad (1)$$

$$CE_2 = \alpha_2 a_2 + r_2 - \frac{\eta}{2} \alpha_2^2 \sigma^2 - \frac{1+c}{2} a_2^2 \quad (2)$$

中央政府的目标是使自己的期望效用最大化,但是要受到垂直管理机构的参与约束(IR1)和激励相容约束(IC1)的约束,同时还要受到地方政府的参与约束(IR2)和激励相容约束(IC2)的约束

中央政府的问题为: $\max_{\alpha_1, \alpha_2} E(x_1 + x_2 - w_1 - w_2)$

$$s. t. \quad \alpha_1 a_1 + r_1 - \frac{\eta}{2} \alpha_1^2 \sigma^2 - \frac{1}{2} a_1^2 \geq 0 \quad (IR1)$$

$$a_1 \in \arg \max_{a_1} \{ \alpha_1 a_1 + r_1 - \frac{\eta}{2} \alpha_1^2 \sigma^2 - \frac{1}{2} a_1^2 \} \quad (IC1)$$

$$\alpha_2 a_2 + r_2 - \frac{\eta}{2} \alpha_2^2 \sigma^2 - \frac{1+c}{2} a_2^2 \geq 0 \quad (IR2)$$

$$a_2 \in \arg \max_{a_2} \{ \alpha_2 a_2 + r_2 - \frac{\eta}{2} \alpha_2^2 \sigma^2 - \frac{1+c}{2} a_2^2 \} \quad (IC2)$$

其中 E 代表期望算子。

根据合约理论(比如,Bolton & Dewatripont 2005),我们可以知道,IR1和IR2是紧的,需要取等号。由IC1,我们可以得到 $a_1 = \alpha_1$ 。由IC2,我们可以得到 $a_2 = \frac{\alpha_2}{1+c}$ 。

这样一来,中央政府的有约束最大化问题就可以转化为无约束最大化问题:

$$\max_{\alpha_1, \alpha_2} [\alpha_1 + \frac{\alpha_2}{1+c} - \frac{\eta}{2} \alpha_1^2 \sigma^2 - \frac{\alpha_1^2}{2} - \frac{\eta}{2} \alpha_2^2 \sigma^2 - \frac{\alpha_2^2}{2(1+c)}]$$

解这个最大化问题,我们可以得到均衡时的激励强度:

$$\alpha_1^{VM} = \frac{1}{\eta \sigma^2 + 1} \quad (3)$$

$$\alpha_2^{VM} = \frac{1}{\eta(1+c) \sigma^2 + 1} \quad (4)$$

其中,上标 VM 代表垂直管理体制(the vertical management system)。

根据(3)式和(4)式,我们可以得到均衡时中央政府的期望效用:

$$EU_P^{VM} = \frac{(1+c) [\eta(1+c) \sigma^2 + 1] + \eta \sigma^2 + 1}{2(1+c) (\eta \sigma^2 + 1) [\eta(1+c) \sigma^2 + 1]} \quad (5)$$

其中,下标 P 代表委托人。

通过比较静态分析,我们可以得到命题 1。

命题 1: 在垂直管理体制下, $\frac{\partial EU_P^{VM}}{\partial c} < 0$ 。

证明: 由(5)式,我们很容易得到: $\frac{\partial EU_P^{VM}}{\partial c} = -\frac{2\eta(1+c) \sigma^2 + 1}{2(1+c)^2 [\eta(1+c) \sigma^2 + 1]^2} < 0$ 。

命题 1 意味着,在垂直管理的情形下,均衡时中央政府的期望效用随地方政府的任务困难增加程度的增大而减小。垂直管理机构给地方政府带来的负外部性越大,均衡时中央政府的期望效用就会越低,中央政府在选择垂直管理体制时必须充分考虑到这一点。

三、属地管理体制

在这一部分,我们将对属地管理体制进行分析。委托人(在本文中可以理解为中央政府)把两项不同的任务委托给同一个代理人(在本文中可以理解为地方政府)来完成。

地方政府的效用函数都是常数绝对风险规避(CARA)型的,绝对风险规避系数是 η 。在这里,我们同样假设有两项不同的任务(任务 1 和任务 2)。地方政府既要付出努力为 a_1 来完成任务 1,也要付出努力为 a_2 来完成任务 2,付出努力所带来的成本为 $C(a_1, a_2) = \frac{1}{2}a_1^2 + \frac{1}{2}a_2^2$ 。任务 1 和任务 2 的困难程度都标准化为 1。地方政府付出努力后,可以为中央政府带来的收益为 $x = a_1 + a_2 + \varepsilon$,其中 ε 是一个符合正态分布的随机变量,其均值为 0,方差为 $(\sqrt{2+k}\sigma)^2$,即 $\varepsilon \sim N(0, (\sqrt{2+k}\sigma)^2)$,其中 k 为大于或等于 0 的常数。 k 等于 0 意味着地方政府同时完成两项任务时没有给中央政府带来额外的风险, k 大于 0 则意味着由地方政府同时完成两项任务给中央政府带来了额外的风险(比如,由于环境污染而带来的风险或由于耕地被大量占用滥用而带来的风险)。中央政府付给地方政府的支付为 $w = \alpha x + r$,其中 α 为激励强度, r 为固定支付。 $k > 0$ 表示属地管理体制相对于垂直管理体制而言拥有更高的风险,为了表述上的方便,我们把 $k+2$ 称为风险合并系数,把 k 称为任务合并的风险增加程度。

根据上面的设定,我们可以得到地方政府的确定性等价:

$$CE = \alpha a_1 + \alpha a_2 + r - \frac{\eta}{2} \alpha^2 (\sqrt{2+k}\sigma)^2 - \frac{1}{2} a_1^2 - \frac{1}{2} a_2^2 \quad (6)$$

中央政府的目标是使自己的期望效用最大化,但是要受到地方政府的参与约束(IR)和激励相容约束(IC1 和 IC2)的约束。

中央政府的问题为: $\max_{\alpha} E(x - w)$

$$s. t. \quad \alpha a_1 + \alpha a_2 + r - \frac{\eta}{2} \alpha^2 (\sqrt{2+k}\sigma)^2 - \frac{1}{2} a_1^2 - \frac{1}{2} a_2^2 \geq 0 \quad (\text{IR})$$

$$a_1 \in \arg \max_{a_1} \{ \alpha a_1 + \alpha a_2 + r - \frac{\eta}{2} \alpha^2 (\sqrt{2+k}\sigma)^2 - \frac{1}{2} a_1^2 - \frac{1}{2} a_2^2 \} \quad (\text{IC1})$$

$$a_2 \in \arg \max_{a_2} \{ \alpha a_1 + \alpha a_2 + r - \frac{\eta}{2} \alpha^2 (\sqrt{2+k}\sigma)^2 - \frac{1}{2} a_1^2 - \frac{1}{2} a_2^2 \} \quad (\text{IC2})$$

根据合约理论(比如,Bolton & Dewatripont 2005) ,我们可以知道,IR 是紧的,需要取等号。由 IC1 和 IC2, 我们可以得到 $a_1 = a_2 = \alpha$ 。

这样一来,中央政府的有约束最大化问题就可以转化为无约束最大化问题:

$$\max_{\alpha} [2\alpha - \frac{\eta}{2} \alpha^2 (\sqrt{2+k}\sigma)^2 - \alpha^2]$$

解这个最大化问题,我们可以得到均衡时的激励强度:

$$\alpha^{JM} = \frac{2}{\eta(2+k)\sigma^2 + 2} \quad (7)$$

其中,上标 JM 代表属地管理体制(the jurisdictional management system)。

根据(7)式,我们可以得到均衡时中央政府的期望效用:

$$EU_P^{JM} = \frac{2}{\eta(2+k)\sigma^2 + 2} \quad (8)$$

通过比较静态分析,我们可以得到命题 2。

命题 2: 在属地管理体制下, $\frac{\partial EU_P^{JM}}{\partial k} < 0$ 。

证明: 由(8)式,我们很容易得到: $\frac{\partial EU_P^{JM}}{\partial k} = -\frac{2\eta\sigma^2}{[\eta(2+k)\sigma^2 + 2]^2} < 0$ 。

命题 2 意味着,在属地管理的情形下,均衡时中央政府的期望效用随任务合并的风险增加程度的增大而减小。地方政府同时完成两项任务时给中央政府带来的额外风险越大,均衡时中央政府的期望效用就会越低,中央政府在选择垂直管理体制时必须充分考虑到这一点。

四、比较分析

在这一部分,我们将通过对垂直管理体制和属地管理体制的比较分析来探寻管理体制选择的内在机制,弄清楚在什么情况下可以采用垂直管理体制,在什么情况可以采用属地管理体制。

根据命题 1,我们可以知道,在垂直管理下中央政府的均衡期望效用随任务困难增加程度的增大而减小。根据命题 2,我们可以知道,在属地管理下中央政府的均衡期望效用随任务合并的风险增加程度的增大而减小。中央政府到底是选择垂直管理还是选择属地管理,需要在任务困难增加程度和任务合并的风险增加程度之间进行权衡。当垂直管理体制给中央政府带来更大的均衡期望效用时,中央政府倾向于选择垂直管理体制;当属地管理体制给中央政府带来更大的均衡期望效用时,中央政府倾向于选择属地管理体制;当两种体制给中央政府带来一样的均衡期望效用时,中央政府在两者之间无差异。根据命题 1 和命题 2,我们很容易推知以下两点。第一,在其他条件不变的情况下,随着任务困难增加程度的增大,垂直管理体制占优的可能性会越来越小,属地管理体制占优的可能性会越来越大。第二,在其他条件不变的情况下,随着任务合并的风险增加程度的增大,垂直管理体制占优的可能性会越来越大,属地管理体制占优的可能性会越来越小。

根据前面的假定,我们可以知道任务 2 的困难增加程度 $c \geq 0$,任务合并的风险增加程度 $k \geq 0$ 。我们可以首先分析几种比较极端的情形,然后再分析比较一般的情形。比较极端的情形分成三种,第一种情形是 $c = 0$ 且 $k = 0$,第二种情形是 $c = 0$ 且 $k > 0$,第三种情形是 $c > 0$ 且 $k = 0$ 。比较一般的情

形分成了两种,第一种情形是 $c = c_0 > 0$ 且 $k > 0$,第二种情形是 $k = k_0 > 0$ 且 $c > 0$ 。我们之所以把比较一般的情形分成两种是基于如下的考虑:不管是从属地管理体制转向垂直管理体制,还是从垂直管理体制转向属地管理体制,都只需要考虑新转向的体制所对应的任务困难增加程度或任务合并的风险增加程度的大小范围,因为原先的体制所对应的任务困难增加程度或任务合并的风险增加程度可以看成是既定的。换句话说,在进行管理体制的选择时,我们真正关心的是任务困难增加程度和任务合并的风险增加程度中有一个保持不变,而另一个发生变化时的情形。

在极端情形 1 下,根据 $c = 0$ 和 $k = 0$,由(5)式和(8)式,我们可以得到 $EU_p^{VM} = EU_p^{JM} = \frac{1}{\eta\sigma^2 + 1}$,此时中央政府在垂直管理体制和选择属地管理体制之间无差异。

在极端情形 2 下,根据 $c = 0$ 和 $k > 0$,我们可以得到 $EU_p^{VM} = \frac{1}{\eta\sigma^2 + 1} > EU_p^{JM} = \frac{2}{\eta(2+k)\sigma^2 + 2}$,此时中央政府的最佳选择是垂直管理体制。

在极端情形 3 下,根据 $c > 0$ 和 $k = 0$,我们可以得到

$$EU_p^{VM} = \frac{(1+c)[\eta(1+c)\sigma^2 + 1] + \eta\sigma^2 + 1}{2(1+c)(\eta\sigma^2 + 1)[\eta(1+c)\sigma^2 + 1]} < EU_p^{JM} = \frac{1}{\eta\sigma^2 + 1}$$

此时中央政府的最佳选择是属地管理体制。

在一般情形 1 下,如果 $c = c_0 > 0$,那么只要 k 能取到合适的门槛值 \bar{k} ,就会存在:①当 $k < \bar{k}$ 时, $EU_p^{VM} < EU_p^{JM}$,中央政府倾向于选择属地管理体制;②当 $k = \bar{k}$ 时, $EU_p^{VM} = EU_p^{JM}$,中央政府在垂直管理体制和选择属地管理体制之间无差异;③当 $k > \bar{k}$ 时, $EU_p^{VM} > EU_p^{JM}$,中央政府倾向于选择垂直管理体制。

在一般情形 2 下,如果 $k = k_0 > 0$,那么只要 c 能取到合适的门槛值 \bar{c} ,就会存在:①当 $c < \bar{c}$ 时, $EU_p^{VM} > EU_p^{JM}$,中央政府倾向于选择垂直管理体制;②当 $c = \bar{c}$ 时, $EU_p^{VM} = EU_p^{JM}$,中央政府在垂直管理体制和选择属地管理体制之间无差异;③当 $c > \bar{c}$ 时, $EU_p^{VM} < EU_p^{JM}$,中央政府倾向于选择属地管理体制。

上述的讨论可以总结为命题 3、命题 4 和命题 5。

命题 3: 当任务困难增加程度和任务合并的风险增加程度中至少有一个为 0 时,如果二者相等,那么垂直管理体制和属地管理体制是无差异的;如果前者大于后者,那么属地管理体制占优于垂直管理体制;如果后者大于前者,那么垂直管理体制占优于属地管理体制。

命题 4: 如果任务困难增加程度保持不变,而且任务合并的风险增加程度能够取到合适的门槛值,那么当任务合并的风险增加程度等于该门槛值时,垂直管理体制和属地管理体制是无差异的;当任务合并的风险增加程度小于该门槛值时,属地管理体制占优于垂直管理体制;当任务合并的风险增加程度大于该门槛值时,垂直管理体制占优于属地管理体制。

命题 5: 如果任务合并的风险增加程度保持不变,而且任务困难增加程度能够取到合适的门槛值,那么当任务困难增加程度等于该门槛值时,垂直管理体制和属地管理体制是无差异的;当任务困难增加程度小于该门槛值时,垂直管理体制占优于属地管理体制;当任务困难增加程度大于该门槛值时,属地管理体制占优于垂直管理体制。

五、结语

本文对垂直管理和属地管理进行了比较制度分析,弄清楚在什么情况下宜采用垂直管理体制,在什么情况宜实行属地管理体制。我们的研究发现,在其他条件不变的情况下,随着任务困难增加程度的增大,垂直管理体制占优的可能性会变小,而属地管理体制占优的可能性会变大;随着任务合并的

风险增加程度的增大,垂直管理体制占优的可能性会变大,而属地管理体制占优的可能性会变小。本着优先采用属地管理体制的分权精神,对于那些分开后会使任务困难增加程度变得比较大但合并后会使任务合并的风险增加程度变得比较小的任务,中央政府可以采用属地管理体制;对于那些分开后会使任务困难增加程度变得比较小但合并后会使任务合并的风险增加程度变得比较大的任务,中央政府可以采用垂直管理体制;对于那些分开后会使任务困难增加程度变得比较小且合并后也会使任务合并的风险增加程度变得比较小的任务,中央政府可以采用属地管理体制;对于那些分开后会使任务困难增加程度变得比较大且合并后也会使任务合并的风险增加程度变得比较大的任务,中央政府可以采用垂直管理体制,但是此时需要注意防范垂直管理机构 and 地方政府之间的合谋。

垂直管理体制和属地管理体制的选择目标在于找到中央政府与地方政府之间关系的平衡,既要防止中央政府的过度集权,又要防止地方政府权力的过度膨胀。从组织经济学的工作设计(job design)的角度来看,不同任务的不同性质会对中央政府与地方政府之间关系的平衡产生不同的影响,这就要求我们在进行垂直管理体制选择时需要当前不同任务的性质进行合理的评估,在制度化和规范化的基础上推进垂直管理体制建设,而不是采取临时性的和应急性的“一垂到底”。

我们的模型在进行设定时进行了很大程度的简化,抽象掉了一些可能会在实际中发挥作用的因素。虽然这样的抽象有利于我们对问题进行处理,但是我们不能忽视问题本身的复杂性。垂直管理体制内部的运作并不像我们设定的那么简单,比如垂直管理体制在其“封闭的王国”内容易产生集体性腐败。如果考虑到这些抽象掉的因素,我们的基本权衡就会在某些方面发生一定的变化。

参考文献:

- [1] Bolton P., Dewatripont M. 2005. *Contract Theory* [M]. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- [2] Holmstrom B., Milgrom P. 1991. Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design [J]. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7: 24-52.
- [3] Itoh H. 1994. Job Design, Delegation, and Cooperation: A Principal-Agent Analysis [J]. *European Economic Review*, 38: 691-700.
- [4] Itoh H. 2001. Job Design and Incentives in Hierarchies with Team Production [J]. *Hitotsubashi Journal of Commerce and Management*, 36: 1-17.
- [5] Meyer M., Olsen T., Torsvik G. 1996. Limited Intertemporal Commitment and Job Design [J]. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 31: 401-417.
- [6] 董娟. 2009. 我国政府垂直管理的现状、困境与思考 [J]. *四川行政学院学报* (3): 5-8.
- [7] 董娟. 2011. 垂直管理研究要科学严谨 [J]. *中国国情国力* (5): 17-19.
- [8] 杜万平. 2006. 对我国环境部门实行垂直管理的思考 [J]. *中国行政管理* (3): 99-102.
- [9] 李宜春. 2012. 论分权背景下的中国垂直管理体制——概况、评价及其完善建议 [J]. *经济社会体制比较* (4): 211-219.
- [10] 龙太江, 李娜. 2007. 垂直管理模式下的权力的配置与制约 [J]. *云南行政学院学报* (6): 54-57.
- [11] 聂辉华, 李金波. 2006. 政企合谋与经济发展 [J]. *经济学(季刊)* 6(1): 75-90.
- [12] 皮建才. 2008. 中国地方政府间竞争下的区域市场整合 [J]. *经济研究* (3): 115-124.
- [13] 皮建才. 2011. 中国大部制改革的组织经济学考察 [J]. *中国工业经济* (5): 90-98.
- [14] 任进. 2009. 规范垂直管理机构与地方政府的关系 [J]. *国家行政学院学报* (3): 21-24.
- [15] 沈荣华. 2009. 分权背景下的政府垂直管理、模式和思路 [J]. *中国行政管理* (9): 38-43.
- [16] 孙发锋. 2010. 垂直管理部门与地方政府关系中存在的问题及解决思路 [J]. *河南师范大学学报(哲学社会科学版)* (1): 63-66.
- [17] 王赛德, 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 [J]. *世界经济文汇* (1): 92-101.
- [18] 王永钦, 张晏, 章元, 陈钊, 陆铭. 2007. 中国的大国发展道路: 论分权式改革的得失 [J]. *经济研究* (1): 4-16.
- [19] 徐现祥, 李郁, 王美今. 2007. 区域一体化、经济增长与政治晋升 [J]. *经济学(季刊)* 6(4): 1075-1096.
- [20] 杨瑞龙, 尹振东, 桂林. 2010. 上访与对地方官员问责: 一个新政治经济学的视角 [J]. *经济研究* (12): 60-69.
- [21] 尹振东. 2011. 垂直管理与属地管理: 行政管理体制的选择 [J]. *经济研究* (4): 41-54.

- [22] 尹振东, 聂辉华, 桂林. 2011. 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 (6): 1-10.
- [23] 张朝华. 2009. 垂直管理扩大化下的地方政府变革[J]. 云南行政学院学报 (1): 107-109.
- [24] 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究 (7): 36-50.
- [25] 周黎安. 2008. 转型中的地方政府: 官员激励和治理[M]. 上海: 格致出版社和上海人民出版社.

A Comparative Institutional Analysis of Vertical Management and Jurisdictional Management

Pi Jiancai

School of Economics, Nanjing University, Nanjing, 210093

Abstract: This paper conducts a comparative institutional analysis of vertical management and jurisdictional management. We find that under some conditions it is suitable for the central government to adopt the vertical management system, and that under other conditions it is suitable for the central government to adopt the jurisdictional management system. Under the vertical management system, the central government delegates two different tasks to the vertical management agency and the local government, respectively. Under the jurisdictional management system, the central government delegates two different tasks to the local government simultaneously. When the other conditions remain unchanged, a rise in the increased degree of task difficulty will raise the possibility of the jurisdictional management system being superior, while a rise in the increased degree of risk for combined tasks will raise the possibility of the vertical management system being superior. If both the increased degree of task difficulty and the increased degree of risk for combined tasks are classified into high-type and low-type, then there are four different combinations. The central government should adopt appropriate management modes corresponding to these four different combinations.

Key words: central government; vertical management; jurisdictional management; multi-task; comparative institutional analysis

(责任编辑: 靳 涛)