

如何最优地“放权” ——行政事项集权与分权的最优边界

姚东旻¹, 张诗琪²

(1. 中央财经大学 中国财政发展协同创新中心, 北京 100081;

2. 中央财经大学 金融学院, 北京 100081)

摘要:“简政放权、放管结合”是深化行政体制改革、转变政府职能的重要内容之一。“放权”政策体现了政府的权力分配模式从集权向分权的转变,其本质是一种“行政性分权”。文章从提高经济运行效率即最大化中央政府效用的视角,以建模方式——建立了一个多层次政府的动态博弈模型,给出了集权与分权的边界,揭示“放权”政策的逻辑,从而试图为研究政府最优行政分权提供一种可行的思路,并尝试用这一模型为“放权”政策提供合理的解释。模型分析结果表明,(1)分权能够在不改变社会福利水平的情况下,通过减少中央政府的信息成本负担提升了经济运行的效率,这也是“放权”政策的主要目的。同时,权力的下放可能导致下级政府“寻租”的隐患,需要加大对这一行为的惩罚力度。“权力清单”制度的建立,通过明确规定中间政府的权力范围,加强了对中间政府行使权力的监督,减弱了其滥用权力的动机。(2)具有以下特征的权力,分权往往比集权更优:下级政府的成本负担轻、连带惩罚力度小;权力实施时底层政府追求的目标差异程度小、彼此之间相互影响程度小。与历次国发文中下放的权力做了对比后发现,这些被下放的权力能够用上述的特征进行较好的解释。(3)各因素影响分权最优性的强弱关系是:信息成本和对中间政府滥用权力的惩罚力度这两个因素强于权力本身的若干特征,即带给下级政府的成本负担、连带惩罚程度;政策实施时底层政府追求的目标差异程度、外部性大小。

关键词:简政放权;放管结合;权力清单;集权分权

中图分类号:F062.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2017)04-0041-14

DOI:10.16538/j.cnki.jfe.2017.04.004

一、引言

“简政放权、放管结合”政策是深化行政体制改革、转变政府职能的重要内容之一。“简政放权”即精简政务、政府机构和办公人员并且将权力下放给下一级政府、社会和市场。“放管结合”是指政府需要明确权责,既要“放”掉该放的权力,又要“管”好应管的事务。2013年3月,《国务院机构改革和职能转变方案》发布,奠定了这一政策在本轮改革中的重要地位。

“简政放权、放管结合”政策主要表现为大批行政审批项目被取消或下放。如表1所示。其中:3年时间里被下放管理层级的行政审批项目达到133项,涉及国务院直属的33个部

收稿日期:2016-11-12

基金项目:国家社会科学基金青年项目(15CJL020);国家自然科学基金委员会科学部主任基金项目(71350020)

作者简介:姚东旻(1985—),男,陕西汉中,中央财经大学中国财政发展协同创新中心副教授;

张诗琪(1996—),女,安徽阜阳人,中央财经大学金融学院。

委。政府体系内的“放权”成为常态。

表 1a 国发文中取消或下放
管理层的行政审批项目统计

国发文字号	取消的行政审批项目	下放管理层的行政审批项目	总计
国发〔2013〕19 号	71	20	91
国发〔2013〕27 号	21	8	29
国发〔2013〕44 号	53	29	82
国发〔2014〕5 号	59	23	82
国发〔2014〕27 号	36	17	53
国发〔2014〕50 号	41	17	58
国发〔2015〕11 号	75	19	94
总计	356	133	489

表 1b 国发文中被下放权力的
国务院的部委和直属机构

机构	被下放的权力数	机构	被下放的权力数	机构	被下放的权力数
农业部	17	国家文物局	3	住房城乡建设部	2
交通运输部	14	海关总署	3	安全监管总局	1
中国民航局	14	环境保护部	3	公安部	1
国家发展改革委员会	12	质检总局	3	国家海洋局	1
新闻出版广电总局	8	工商总局	2	教育部	1
食品药品监管局	7	国家旅游局	2	国家烟草局	1
文化部	6	国家能源局	2	国家知识产权局	1
国家林业局	5	国家邮政局	2	国家宗教局	1
财政部	4	科技部	2	国土资源部	1
工业和信息化部	4	税务总局	2	体育总局	1
国家卫生计生委	4	司法部	2	中国气象局	1

注：根据 2013—2016 年历次国发文的内容进行整理。仅统计了取消或下放管理层的行政审批项目。

“放权”给下级政府，是中央政府权力的分散，即“行政性分权”。探究中央政府选择“行政性分权”的原因、为“放权”政策提供注解是本文的主要目的。本文的主要意义在于提供了一个一致的框架分析中央政府进行集权和分权的最优性决策的过程，并且利用得出的结论解释了“放权”政策的若干事实。信息因素、权力特征、政府体系等因素会对集权和分权的最优性与否产生影响，当分权优于集权时，中央政府会实行“行政性分权”的权力分配模式，将权力下放，从而产生“放权”政策。“放权”的实施可以减轻中央政府的成本负担，提高经济运行效率。同时“放权”政策会导致下级政府“寻租”的现象发生，政府可以通过加强对下级政府的监管，例如推行“权力清单”制度，减少滥用权力现象的发生。

二、文献综述

关于集权和分权的最优性研究最早产生于公司经营的领域中。委托代理模型中提到，为了让公司的决策更加符合公司所在地的情况，需要将一些权力下放给了解当地知识的一些人，公司的治理者还必须让这些人的利益和公司高度相关(Jensen, Meckling, 1976)。大量关于集权和分权优劣势研究的结果表明，适当的分权可以降低盲目决策的风险(Alessandra Arcuri, Giuseppe Dari-Mattiacci, 2010)，扩大公司生产经营的范围，同时权力可以作为一种激励，增加代理方付出努力的积极性，相对减少委托方需要付出的金钱成本(Tigran melkonyan, 2014)。但是，分权可能带来一定的隐患，比如代理方会为了自己的利益违背委托方的意愿行事(Tigran melkonyan, 2014)。此外，代理方可能传递虚假的信息，委托方需要负担一定的成本开支进行验证(Doyoung Kim, 2013)。因此，公司的经营者需要权衡分权的利弊。Tigran melkonyan (2013)在文中指出，当代理方想要按自己偏好行事时的成本较高，按委托方意愿行事的成本较

低、效果较好时，将权力分配给委托方是最优的。如果代理方之间存在外部性，相关研究结果表明，每个代理方可能只专注自己的利益，从而做出损害其他代理方的行为，因而委托方所看重的集体利益会受损，分权不是最优的选择(Holmstrom 和 Milgrom, 1991)。Ricardo Alonso, Wouter Dessein, Niko Matouschek(2008)在文中指出，当竞争越来越激烈的情况下，部门之间的协调性在公司经营中起着至关重要的作用，因此不能进行分权。

随后，学者将分权和集权最优性的研究推广到了政府治理的范畴。这一领域的文献又可以粗略地分成研究“财政性分权”和“行政性分权”两种不同的分权类型。

“财政性分权”的文献主要探究政府财政制度的安排、公共用品的提供上。财政联邦主义认为，中央政府应该通过财政分权，改成由分散化的地方政府分工提供公共产品(Tiebout, 1956)。这样做的好处在于地方政府更了解本地居民的不同的偏好，从而提高供给的效率(Oates, 1972;等)。同样，分权带来的隐患是激发了地方政府向企业寻租的动力，加剧了政府体制内的腐败行为(Shleifer, Andrei 和 Vishny, 1993)。财政联邦主义引进中国后，形成了中国式的财政联邦主义。中国式的联邦财政主义理论强调中央政府应该注重利用分权形成的对地方政府的激励，从而使地方政府能真正关心地方经济的发展(Qian 和 Weingast, 1996、1997)。同时，该主义认为，中央政府和地方政府是一种讨价还价的非合作关系(Lampton, 1992; Shirk, 1993)。中国推行“财政性分权”的时间较长。针对“财政性分权”实施带来的影响，国内主流的理论研究认为，中央政府通过将权力下放，起到了激励下级政府的作用，下级政府能够制定更符合当地情况的政策，从而提高经济的运行效率(Oates, 1999;周黎安, 2004)。同时，大量的实证研究也表明，分权能够增加财政收入、增加企业的平均利润率、提高经济的运行效率(史宇鹏和周黎安, 2007;刘冲、乔坤元和周黎安, 2014)。

“行政性分权”的对象是政府管理社会经济事务、设定规制的权力。周雪光、练宏(2012)提出了中国政府内部权威关系的理论模型，将各级政府之间的控制权化为目标设定权、检查验收权和激励分配权三种权力，并且指出三种权力在各级政府间的不同分配方式导致了政府不同的治理模式。中央政府需要根据不同情况选择最优的治理模式。罗常林、邹恒甫(2014)设定了一个两层次的政府体系，地方政府通过提供合约供中央政府进行选择。文章同时给出了是否进行“行政性分权”的若干决定因素：项目的相对重要性、中央与地方的利益相关性、剩余道德风险水平和危害程度以及地方政府讨价还价的能力。这些因素共同作用，影响了政府最终是否分权的选择。

前人的工作存在以下两点不足。首先，大部分研究集权和分权的文献集中在公司治理的领域，或将相关研究内容照搬至政府治理领域，忽略了公司和政府两种组织的差异性。公司是市场化经营的主体，权力分配以市场利益为追求目标；政府起着维护社会稳定、促进经济发展的作用，权力的分配需要考虑相关的社会影响。其次，目前研究政府集权和分权最优性的文献集中在“财政性分权”的范畴内，“行政性分权”虽然是当前政府职能转变和行政体制改革的重点，但是很少成为国内经济学理论的研究对象，在以往的研究中“行政性分权”更多地是被当作背景外生给定。因此，目前仍然缺乏一个一致的框架来分析政府进行“行政性分权”决策的逻辑体系。

本文的主要贡献在于为分析“行政性分权”提供了一个合理的思路，并给出了明晰的集权和分权的分界线：设定中，政府体系由中央政府、中间政府和基层政府构成，中间政府既参与政策的执行，同样在被授予权力后可能产生“寻租”行为。此外，政令的下达是一个从上至下的过程，政策的内容也往往由上层政府决定，下层政府只能被动接受上层政府的安排，中央政府应

该在权力分配中起主导作用。这样的设定更符合中国国情。同时,从信息成本、中央政府对中间政府的惩罚力度、权力特征等影响因素入手,清楚地勾勒出了集权和分权的分界线。

本文的主要工作是将政府的权力抽象成一种,将政府间的治理模式简化为集权和分权两种,并基于经典文献分析集权和分权最优性的基本框架,运用动态博弈的思想,从提高经济运行效率即最大化中央政府效用的角度出发,考虑了包括信息、中央政府对中间政府的惩罚力度、权力的特征等因素,对集权和分权的权力分配方式进行建模,并通过求解子博弈纳什均衡(SPNE),得到了分权和集权的分界线。研究发现,集权和分权的选择对整个社会的福利水平并无直接影响,但是分权可以帮助中央政府节约信息成本,从而提升了整个经济的运行效率。分权可能会导致中间政府滥用权力的行为,中央政府需要加大对中间政府的监督和惩罚力度。此外,中央政府可以利用手中掌握的这些权力,更容易意识和掌控分权优劣的程度:带给下级政府的成本负担轻、连带惩罚力度小,权力实施时底层政府追求的目标差异程度小、彼此相互影响程度小。同时,本文的模型对“放权”政策和配套的“权力清单”制度都有较好的解释力度。

三、基准模型及均衡求解

(一)模型设定。将中央政府、中间政府、两个管辖区域不同的基层政府分别用 S 、 M 、 A 和 B 表示。中央政府针对推行的一项政策,需要决定是采取分权还是集权的权力分配方式。需要说明的是,本文所指的权力伴随着相应的政策而产生,并且一一对应。权力的内容主要是指权力所有者利用自身的信息合理地对基层政府进行安排和约束。后文可以看到,权力的具体表现方式是上级政府对基层政府进行监督(惩罚、激励)。任何情况下,中央政府都希望通过集权和分权的选择以使经济运行的效率最大化。

1. 各级政府的目标。无论权力如何分配,政策的执行需要各层政府的参与,中央政府将得到政策的收益 R ,同时付出信息成本 IC_S 和不受其控制的外部成本 EC 。分权与否将影响收益和成本的大小,中央政府希望能使经济运行的效率也就是其效用函数最大化:

$$U_S = R - EC - IC_S \quad (1)$$

在中央政府根据最大化效用函数的原理决定了分权与否后,中间政府和基层政府可以观测到这一选择结果。随后,中间政府和基层政府付出一定的成本 C_i 执行政策,并根据政策执行的结果得到收益(惩罚) P_i ,最后依此最大化其效用函数有:

$$U_i = P_i - C_i \quad (i = M, A, B) \quad (2)$$

2. 政策的执行过程。对同一政策,不同基层政府追求的目标会有差异,这是因为基层政府管辖的区域不同,初始的禀赋不同;同时,对不同的政策而言,目标的差异程度也有区别。本文假设对某一政策,基层政府 A 、 B 的最优值(目标)分别是 1 和 $t(t > 1)$ 。其中: $t \neq 1$ 描述了同一政策不同政府目标的差异,识别了基层政府间的不同,因此 1 和 t 可以用来描述基层政府的类型;而 t 的大小变动则描述了不同政策造成的这种差异程度,因此可以用来刻画政策(也就是权力)的特征。举例而言,如果国家想要推行扶贫政策,沿海地区和西部地区所追求的目标肯定不同,目标的差异程度 t 值也会非常大;同时,如果国家想要对一些先进人物进行表彰,在标准一定的情况下,沿海地区和西部地区追求的目标没有太大差异, t 值将非常接近 1。

政策的推行需要有纲领和目标,并且在政策执行前已经制定。本文中,中央政府将为基层政府 A 、 B 制定目标值 θ_A 和 θ_B 。中间政府和基层政府都需要为了完成目标付出一定的努力

$e_i \in [0,1], (i = M, A, B)$ 。付出的努力越多,政策的实现值 θ_A^*, θ_B^* 越靠近最优值,故有:

$$\theta_A^* = (e_A + e_M)/2, \theta_B^* = t(e_B + e_M)/2 \quad (3)$$

值得注意的是,本文假设政策的实现值和目标值并无直接关系,而是与最优值有关,因为最优值反映了基层政府的禀赋,目标值由中央政府设定,可能不符合基层政府的真实情况。

政策推行后需要进行评估验收,因此还存在验收值。验收值有两个来源:一是中央政府亲自观测,并且认为观测到的值就是各区域的政策实现值,这种情况主要出现在集权中;二是由中间政府观测并上报,本文假定,中间政府一定会如实上报(可以认为中央政府对虚假上报的惩罚是负无穷大),这一情况主要出现在分权中。两个基层政府的验收值都是实现值的函数: $f(\theta_A^*, \theta_B^*), g(\theta_A^*, \theta_B^*)$ 。最优值、目标值、实现值和验收值的对比见表 2 所示。

表 2 政策执行过程变量及符号对比

含义	符号表示	特点
最优值	$1, t$	外生决定
目标值	θ_A, θ_B	外生决定
实现值	θ_A^*, θ_B^*	内生决定
验收值	$f(\theta_A^*, \theta_B^*), g(\theta_A^*, \theta_B^*)$	内生决定

3. 政府体系中经济的特征。由于地缘上的亲近,中间政府相对于中央政府可能更了解基层政府。利用这一信息优势,中间政府往往能更好地管理基层政府。本文假设,假设 1: 中间政府存在信息优势,经济中存在信息成本。信息优势的定义是: 中间政府能识别基层政府的类型 $1, t$ 和观测到每个基层政府的政策实现值; 同时中央政府不能识别基层政府的类型,也无法观测到单个基层政府的政策实现值。

这一假设与现实的贴合较为紧密。中国幅员辽阔,地理环境复杂,一方面,中央、省级政府需要花费大量的资金派遣调查组、建立统计调查点了解其管辖区域的社会发展状况,即存在信息成本,并且往往十分高昂: $IC_S, IC_M \neq 0, IC_S \gg IC_M$; 另一方面,即使是在花费了大量资金的情况下,中央、省级政府往往只能得到一个概况,难以详细了解其管辖区域内每一个村庄、每一条街道的具体情况,即中央政府无法识别基层政府的类型(中央政府只知道一个基层政府的最优值是 1 , 另一个是 t), 同时中央政府也无法观测每个基层政府的政策实现值,本文假设其只能观测到基层政府总体的实现值: $\theta_A^* + \theta_B^*$ 。基于对基层政府了解不够的情况,中央政府将基层政府 A 和 B 看成是相同的。因此,其希望基层政府的验收值能尽可能地接近平均最优值 $(1+t)/2$, 并且认为两个政府的政策实现值(无论是自己观测还是由中间政府上报)相同,即 $f(\theta_A^*, \theta_B^*) = (\theta_A^* + \theta_B^*)/2, g(\theta_A^*, \theta_B^*) = (\theta_A^* + \theta_B^*)/2$ 。这样,中央政府收益的形式也确定了:

$$\begin{aligned} R &= -\{[(1+t)/2] - [(\theta_A^* + \theta_B^*)/2]\}^2 + \{[(1+t)/2] - [(\theta_A^* + \theta_B^*)/2]\}^2 \\ &= -2\{[(1+t)/2] - [(\theta_A^* + \theta_B^*)/2]\}^2 \end{aligned} \quad (4)$$

因此,中央政府对基层政府了解不足的情况下,退而求其次,希望基层政府总体上能够达到最优,给予基层政府的目标值为平均最优值,也即:

$$\theta_A = \theta_B = (1+t)/2 \quad (5)$$

4. 基层政府的外部性和中间政府的成本负担。基层政府在执行政策时存在外部性,这一外部性可能来自基层政府文化、地理、经济上的连通,本文假设外部性存在于基层政府的成本函数中。基层、中间政府的成本函数与付出的努力 $e_i \in [0,1], (i = M, A, B)$ 有关:

$$\begin{aligned} C_A &= e_A(1 - \alpha e_B) \\ C_B &= e_B(1 - \beta e_A) \\ C_{M,1} &= ce_M \end{aligned} \quad (6)$$

其中： $0 \leq \alpha, \beta \leq 1$ 描述了基层政府外部性的大小。 $\alpha, \beta = 0$ 时外部性不存在， $\alpha, \beta = 1$ 时外部性最大。中间政府的成本函数中 $c > 0$ 刻画了中间政府的成本负担。 α, β, c 给出了政策的另外两个特征：基层政府之间的外部性和中间政府的成本负担。不同政策实施时，作用在基层政府之间的外部性大小不同，中间政府的成本负担也有轻有重。现实中，环保政策对应的基层政府之间的外部性很大，中间政府负担的成本也很大；对先进人物进行表彰的政策对应的基层政府之间的外部性几乎为零，中间政府负担的成本也很小。

5. 滥用权力行为的刻画。一旦“放权”，中间政府很有可能会滥用权力“寻租”。本文认为，滥用权力给中间政府带来的好处是减少其成本，比如在拆迁时中间政府采取暴力强拆的方式，而不是拨付大量的拆迁款项。滥用权力会给社会带来很大的负面影响，并且往往作用在中央政府的声誉会上，例如暴力强拆时，中央政府的声誉会受损，本文有如下假设：

假设 2：分权(上标 D)时，中间政府获得了对基层政府进行约束的权力，同时需承担向中央政府上报政策实现值的义务。与此同时，中间政府通过滥用权力(“寻租”)减少自身的成本，具体的方式是，选择付出另一种努力 $e_r, e_r \in [0, 1]$ ，以减少成本 $C_{M,2}$ ：

$$C_{M,2} = (e_r^2/2)(C_{M,1} - C_{M,2} = ce_M - (e_r^2/2) \geq 0) \quad (7)$$

但这一行为将给中央政府带来额外的成本： $EC = e_r$ 。集权(上标 C)时，滥用权力的情况不存在， $EC = 0$ 。因此，分权情况下，中央政府虽然避免了信息成本的支出，但是中间政府滥用权力的行为可能带来额外的成本。

6. 惩罚机制的刻画。惩罚机制是上级政府对下级政府实施政策的监督与激励。惩罚可以分为两类，一类是对中间政府和基层政府未能按目标完成任务的惩罚，以便监督并激励其能够按目标完成任务；另一类是对中间政府滥用权力的惩罚。于是有如下假设 3。

假设 3：中央政府制定对中间政府的惩罚措施，由未完成目标的惩罚 $P_{M,1}$ 和滥用权力的惩罚 $P_{M,2}$ 构成；基层政府的惩罚措施由未完成目标的惩罚 P_A, P_B 构成，分权时由中间政府制定，集权时由中央政府制定。

从假设 3 可知，权力分配最终的体现方式是谁来为基层政府制定惩罚机制。集权时，基层政府的惩罚由中央政府设定，其绝对值与中央政府设定的目标值和验收值之差的平方成正比。由于中央政府设定的目标值不符合基层政府的真实情况，因此存在对基层政府 A 惩罚过重而对基层政府 B 惩罚过轻的情况。分权时，基层政府的惩罚由中间政府制定，因此中间政府都可以识别基层政府的类型，将这一惩罚制定成与最优值和实现值之差的平方成正比，也即：

$$\begin{aligned} P_A^C &= -(\theta_A - f(\theta_A^*, \theta_B^*))^2; P_B^C = -(\theta_B - g(\theta_A^*, \theta_B^*))^2 \\ P_A^D &= -(1 - \theta_A^*)^2; P_B^D = -(t - \theta_B^*)^2 \end{aligned} \quad (8)$$

其中： $P_{M,1}$ 为对中间政府未完成目标的惩罚，这一惩罚机制的设置逻辑是：中央政府希望通过这种机制设置，推动中间政府的利益形式和中央政府保持一致，其中 k 为惩罚系数，代表这个政府体系中对中间政府的惩罚力度。 $P_{M,2}$ 为对滥用权力的惩罚， P_r 由政府体系内对滥用权力惩罚的严厉性决定。

$$\begin{aligned} P_{M,1} &= kR/2 \\ P_{M,2} &= -e_r P_r \end{aligned} \quad (9)$$

表 3 为集权和分权背景下(以及不同情况下)各级政府的效用函数。

(二) 博弈均衡求解。因此，中央政府考虑分权与否的依据是各级政府之间的完全信息动态博弈结果。此博弈是完全信息动态博弈的原因如下：首先，博弈开始中央政府根据自己掌握的信息选择分权还是集权，选择的结果也能够被所有政府观测到（观察谁来制定对基层政府的惩罚措施）；其次，基层政府和中间政府根据中央政府的的选择，决定自己所付出的努力程度。如果是分权情况下，中间政府还可以选择是否滥用权力；最后中央政府也能观测到（或从中间政府上报时得到）这一政策的实现值，进而评估自己的效用（无论这一观测是真是假，中央政府认为其是真的）。用 ω ($\omega = C, D$) 代表中央政府在不同情况下的权力结构分配。因此，这一博弈中各参与人进行决策时的信息集和行动集见表 4。

在博弈中，中央政府根据自身的情况选择集权和分权，此时，中间政府和基层政府 A, B 的效用函数都确定了。基层政府和中间政府根据最大化效用函数的原理选择努力程度（滥用权力的行为），此时这两级政府之间的关系构成了一个完全信息静态博弈，同时也构成了动态博弈中的子博弈，由于中央政府有两种选择，因此子博弈也有两个。参与人的策略集如表 5 所示。

本文运用逆向归纳法求解这一完全信息动态博弈。由于子博弈是完全信息静态博弈，故均衡存在且唯一。均衡的表达形式是： $\{(e_M^*, e_A^*, e_B^*, e_r^*) \mid e_M^*, e_A^*, e_B^*, e_r^* \in [0, 1]\}$

其中：集权时 e_r^* 不存在。同时，一个国家中的中央政府在比较该类型集权和分权的均衡结果后，选择使自身效用最大的权力的分配方式。因此，子博弈精炼纳什均衡存在且唯一。用 $e^* := (e_M^*, e_A^*, e_B^*, e_r^*) \in [0, 1], (e^* = e^*(\omega))$ 来表示在给定中央政府类型和权力分配方式的情况下中间政府和基层政府的选择，因此均衡的表达形式是：

$$\{(\omega, e^*) \mid \omega = C, D; e^* \in [0, 1]\}$$

命题 1：博弈中的每一个子博弈的纳什均衡存在且唯一。对中央政府而言，子博弈精炼纳什均衡存在且唯一。因此，中央政府可以根据这一博弈的均衡结果选择是否下放权力。

由此可以得出，中央政府的分权和集权的选择依据是观测哪一个子博弈均衡可以使其效用函数最大，这一选择的结果由子博弈精炼纳什均衡体现出来。根据计算可以得到两种情况下的子博弈均衡解，分别用如下符号表示：

集权 C 的子博弈均衡解维 e_M^C, e_A^C, e_B^C ；分权 D 的子博弈均衡解维 e_M^D, e_A^D, e_B^D, e_r 并且有：

$$e_{r_{\text{second}}} = \begin{cases} \sqrt{2ce_M^*} & \sqrt{2ce_M^*}/2 \geq P_r \\ 0 & \sqrt{2ce_M^*}/2 < P_r \end{cases} \quad (e_M^* = e_M^D) \quad (10)$$

表 3 不同情况下各级政府的效用函数表

	集权 C	分权 D
显著特征	$EC=0; P_M=P_{M,1}$ $P_A^C = -(\theta_A - f(\theta_A^*, \theta_B^*))^2$ $P_B^C = -(\theta_B - g(\theta_A^*, \theta_B^*))^2$	$EC = e_r$ $P_M = P_{M,1} + P_{M,2}$ $P_A^D = -(1 - \theta_A^*)^2$ $P_B^D = -(t - \theta_B^*)^2$
中央政府	$U_S^C = R - IC_S$	$U_S^D = R - EC - IC_S$
中间政府	$U_M^C = P_{M,1} - C_{M,1} - IC_M$	$U_M^D = P_{M,1} + P_{M,2} - (C_{M,1} - C_{M,2}) - IC_M$
基层政府	$U_i = P_i - C_i$ ($i = A, B$)	$U_i = P_i - C_i$ ($i = A, B$)

表 4 参与人的信息集和行动集

政府	信息集	行动集
中央政府	无	集权, 分权
中间政府	ω	分权: $e_M, e_r \in [0, 1]$ 集权: $e_M \in [0, 1]$
基层政府 A	ω	$e_A \in [0, 1]$
基层政府 B		$e_B \in [0, 1]$

表 5 参与人策略集

中央政府	集权	分权
中间政府和基层政府	(集权, e_A, e_B, e_M)	(分权, e_A, e_B, e_M, e_r)

四、集权和分权最优性的比较及社会福利分析

(一)集权和分权的最优性比较。中央政府通过比较子博弈均衡的结果进行集权和分权的选择。集权中,中央政府的效用函数是: $U_S^C = -2 \{[(1+t)/2] - [(\theta_A^* + \theta_B^*)/2]\}^2 - IC_S$ 。为方便起见,令前式中 $\theta_A^* = \theta_A^C, \theta_B^* = \theta_B^C$ 。分权中,中央政府的效用函数是 $U_S^D = -2 \{[(1+t)/2] - [(\theta_A^* + \theta_B^*)/2]\}^2 - EC, (EC = e_r)$ 。同样令前式中 $\theta_A^* = \theta_A^D, \theta_B^* = \theta_B^D$ 。并且有:

$$U_S^C - U_S^D = -(\theta_A^D + \theta_B^D - \theta_A^C - \theta_B^C)[1+t - (\theta_A^D + \theta_B^D + \theta_A^C + \theta_B^C)/2] - IC_S + EC \quad (11)$$

当(11)式大于零时,集权更优;小于零时,分权更优;等于零时,集权和分权之间没有差别。由上述子博弈均衡的结果计算可知:

$$\theta_A^D + \theta_B^D - \theta_A^C - \theta_B^C = 0, 1+t - (\theta_A^D + \theta_B^D + \theta_A^C + \theta_B^C)/2 = 4c/(1+t)k \quad (12)$$

因此本文有如下命题 2。

命题 2: $U_S^C - U_S^D = -IC_S + EC, (EC = e_r)$ 。因此,比较分权和集权的最优性实质上成为比较信息成本和中间政府寻租带来的额外成本的大小。见表 6 所示,其中 $e_M^* = e_M^D$ 。

表 6 集权和分权的最优性分界条件

信息成本	中间政府行为	集权和分权的最优性
$IC_S < \sqrt{2ce_{Msecond}^D}$	滥用权力 $\sqrt{2ce_M^*}/2 \geq P_r \Rightarrow e_r^* = \sqrt{2ce_{Msecond}^D}$	集权更优
	不滥用权力 $\sqrt{2ce_M^*}/2 < P_r \Rightarrow e_r^* = 0$	分权更优
$IC_S \geq \sqrt{2ce_{Msecond}^D}$	滥用权力 $\sqrt{2ce_M^*}/2 \geq P_r \Rightarrow e_r^* = \sqrt{2ce_{Msecond}^D}$	分权更优
	不滥用权力 $\sqrt{2ce_{Msecond}^D}/2 < P_r \Rightarrow e_r^* = 0$	分权更优或集权分权最优性相同(等于时取到)

(二)影响集权和分权最优性的参数分析。中央政府想要推行一项政策,并在考虑是选择分权还是集权这一权力分配的模式,即是否要“放权”给下级政府。本文认为针对单项权力,如果模型得出的结果显示分权最优,该权力将被“下放”。这是本文解释“放权”政策的一个关键点。中央政府利用上述的博弈得到了分权和集权的分界条件,如表 6、表 7 所示。现在,中央政府需要结合整个政府体系以及经济的特征对分权和集权的最优性做个判断。对表 7 进行研究,可以发现,影响集权和分权最优条件的几个参数大致可以分类如表 8。

表 7 下放管理层级的行政审批项目的关键词及其含义解释

关键词	例子	含义
境内	境内外资银行外债借款规模审批	非跨界的项目外部性较小
非跨境、跨省(区、市)	企业投资非跨境、跨省(区、市)的油气输送管网项目核准	
民用、非敏感行业	民用爆炸物品安全生产许可	不涉及国家安全的项目外部性小
某一数量规模以下	企业投资国家规划矿区内新增年生产能力低于 120 万吨的煤矿开发项目核准	小型的项目外部性不大,同时带给中间政府的成本负担小
非主要	企业投资在非主要河流上建设的水电站项目核准	非主要的项目一般而言规模小,外部性小;同时带给中间政府的成本负担小
临时、短期	外国医疗团体来华短期行医审批	临时、短期的项目外部性小
国家规划、中央管理	中央管理的建筑施工企业安全生产许可	经过国家规划的项目,标准已经由国家制定,基层政府的目标差异程度小

对中央政府来说,在开始博弈时,所有的参数都已经给定。但是从长期看,第一组参数并非是以中央政府的意志而转变,而是整个经济的特征;第三组参数刻画了政策(权力)的固有属性,同样受中央政府影响较小。第二组参数刻画了对中间政府的惩罚,是政府体系内部的设定。长期看,中央政府是可以决定对中间政府惩罚的强弱程度。

首先本文考虑了第一类参数。在中央政府进行分权与否(是否“放权”)的决策前,一个正确的做法是预估一下信息的成本。本文有如下分权原则:

分权原则 1:当信息成本非常大时,选择分权。

信息成本应是中央政府的首要考虑因素。

信息成本过大($IC_s \gg \sqrt{2c} \geq \sqrt{2ce_M^D}, e_M^D \leq 1$)时,中央政府可以直接选择分权,从而节省了大量的费用。值得注意的是,在这种情况下,虽然中间政府可能会滥用权力,但是在中央政府看来,滥用权力带来的危害要小于节省成本带来的好处。中国幅员辽阔,地理、文化上差异显著,中央、省级政府需要花费的高额信息成本加重了财政负担。在这种情况下,“放权”成为一个较好的选择。

结合分权原则 1 和命题 2,本文给出如下命题 3。

命题 3:信息成本较小时,若中间政府不滥用权力,选择分权。

“放权”政策的实施客观上避免了信息成本,同时也带来了另一个问题,即下级政府可能滥用下放的权力“寻租”,从而带给中央政府不可控的损失。当信息成本较小时,“寻租”带给中央政府的损失无法被抵消。如果给定中间政府一定不会滥用权力,“放权”的隐患消失,中央政府会更加放心地推行这一政策。为此,中央政府需要了解哪些因素影响中间政府是否滥用权力。故本文有如下命题 4。

命题 4:中间政府是否滥用权力主要受到以下因素的影响,中央政府对中间政府的惩罚 P_r, k ; 政策的三个特征 (t, c, α, β) 。

进一步,本文讨论了第二组参数中,中央政府对中间政府滥用权力的惩罚 P_r 。并且有如下分权原则。

分权原则 2:如果政府系统中对中间政府滥用权力的惩罚非常大,中间政府不会滥用权力,选择分权。

如果给定对中间政府滥用权力的惩罚 P_r 比较大($\sqrt{2ce_M^*}/2 \leq \sqrt{2c}/2 \ll P_r, e_M^* \leq 1$),中间政府一定不会滥用权力。因此,想要减少“放权”的隐患,需要加大对中间政府滥用权力的惩罚力度。本文认为,现实中,本届政府推出的“权力清单”制度客观上加大了对中间政府滥用权力的惩罚力度。“权力清单”制度的主要内容是要求中央各部委、各级地方政府建立权力清单,对政府机构所掌握的公共权力的数量和种类进行全面统计,并且对全社会进行公布。其作用的机制包括以下两个方面:“权力清单”明确规定了法律授权“可为”之事,一些过去政府权力的模糊之处被界定清楚,相当于减少了中间政府利用法律模糊之处“寻租”的行为,变向地增加了惩罚;同时“权力清单”将政府的行为准则完全公开,将政府的行为置于社会和舆论的监督之下,增加了滥用权力被发现的风险以及相应的惩罚力度。

第二组中另一个参数 k 对中间政府滥用权力的影响不那么直观。由此,将与第三组参数一起进行讨论。在给定信息成本、中央政府对滥用权力的惩罚都较小的前提下,仍然有分权的可能。这是因为由于各种政策(权力)种类繁多,有些特征的权力被下放后,中间政府滥用权力的动机弱,或即使滥用权力则其带来的危害也被信息成本的节省所覆盖。因此,中央政府可以选择具有合适特征的权力进行下放。模型中,当 P_r, IC_s 给定并且取值较小时, k ,

表 8 影响集权和分权的参数

类别	项目	特征
第一类	IC_s	不受中央政府控制
第二类	P_r, k	刻画对中间政府的惩罚,不是政策的特征,博弈开始时已经决定,长期来看中央政府可以通过政府体系内部的调整予以改变
第三类	c, t, α, β	刻画政策特征,博弈开始时已经决定。是政策的固有属性

c, t, α, β 开始影响中间政府是否滥用力,进而可以引出新的分权原则。为了更加直观起见,本文给定了一些参数的值,对另一些参数进行了模拟。图 1 至图 3 分别描述了政策外部性、基层政府的差异程度与惩罚系数、中间政府的成本负担与惩罚系数如何影响中间政府对滥用力权力的选择,进而影响分权和集权的最优性。值得注意的是,模拟时各参数的隐含限制是: $0 \leq e_M^C, e_A^C, e_B^C, e_M^D, e_A^D, e_B^D \leq 1$ 。

如图 1 所示,长方形 ABCD 表示努力约束成立区域(图 2 同),虚线上方表示中间政府会滥用力,下方表示中间政府不会滥用力;粗线上方表示 $IC_S < \sqrt{2ce_M^D}$ 的部分,下方表示 $IC_S > \sqrt{2ce_M^D}$ 的部分。最终,中央政府会在阴影部分 GBH 选择分权。阴影区域中,中间政府既可能不滥用力也可能滥用力。可以看到,阴影区域集中在努力约束范围内 α, β 较小的地方。因此,可以得出命题 5。

命题 5:在努力约束成立和 P_r, IC_S 取值较小的条件下,当 α, β 都较大时,集权最优;当 α, β 都较小时,分权最优。

根据命题 5 本文有如下分权原则。

分权原则 3:当滥用力权力的惩罚、信息成本较小时,如果外部性较小,选择分权可能最优。

现实中,以建立“核电站”工程为例,如果一旦将相关的权力下放,由于其巨大的规模和高额的收益,中间政府滥用力“寻租”的可能性会大大增加。并且,如果中间政府选择滥用力,造成“核电站”的建设不达标,带来的灾难将是毁灭性的。相反,如果下放一些权力外部性较小的权力,鉴于滥用力权力惩罚的存在,中间政府将缺乏“寻租”的动力,或即使“寻租”给中央政府带来的损失也在可控的范围内。

如图 2,区域 AOBC 内虚线左侧表示中间政府会滥用力,右侧表示中间政府不会滥用力;粗线右侧表示 $IC_S < \sqrt{2ce_M^D}$ 的部分,左侧表示 $IC_S > \sqrt{2ce_M^D}$ 的部分。最终,中央政府会在阴影部分 AOEF 选择分权。阴影区域中,中间政府既可能不滥用力也可能滥用力。对 t 进行考虑,当 t 值由小变大时,可以发现中央政府的选择由分

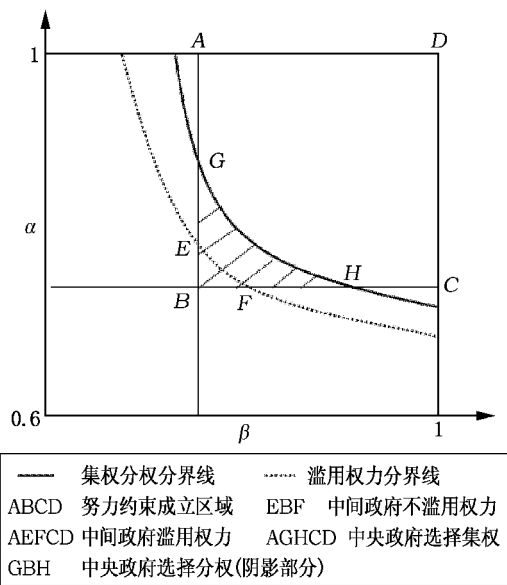


图 1 外部性对集权和分权最优性的影响
($P_r = 0.425, t = 1, k = 2, c = 1, IC_S = 0.9$)

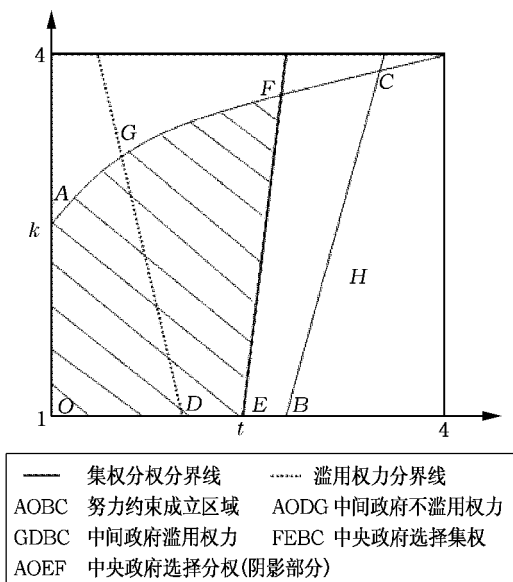


图 2 惩罚系数和差异程度对集权和分权最优性的影响
($P_r = 0.65, \alpha = 1, \beta = 0.8, c = 1, IC_S = 1.4$)

权变成集权。对 k 值考察得到的结果不是那么明确。因此，可以得出命题 6。

命题 6：在努力约束成立和 P_r, IC_s 取值较小的条件下，当 t 较小时，分权最优。

根据命题 6 本文有如下分权原则。

分权原则 4：当滥用权力的惩罚、信息成本较小时，如果基层政府的差异程度较小，选择分权可能最优。

如前文所述，针对一些对先进人物进行表彰的政策，中央政府一般将相应的权力直接下放。这些项目的特点是：标准统一，各基层政府追求的目标相同。以表彰“对国家的重大电力设备维护有功”的人为例，针对这一项目，中央政府已经硬性规定了表彰标准。中间政府得到了表彰的权力，并且要求基层政府推选，无论是哪个基层政府实施，推选上来的人一定是符合标准的，没有太大差异。中间政府也不存在滥用权力的动力，比如随随便便找一个人进行表彰。即使中间政府存在这种行为，给中央政府造成的额外成本也比较小。

如图 3 所示，区域 AOBC 内虚线上方表示中间政府会滥用权力，上方表示中间政府不会滥用权力；粗线上方表示 $IC_s < \sqrt{2ce_M^D}$ 的部分，下方表示 $IC_s > \sqrt{2ce_M^D}$ 的部分。最终，中央政府会在阴影部分 AOEFG 选择分权。阴影区域中，中间政府既可能不滥用权力也可能滥用权力。先对 k 考察，当 k 值由小变大时，可以发现中央政府的选择不滥用权力也可能滥用权力。对 c 进行考察的结果相同。因此，在给定 k 较小的情况下（博弈开始时，对中间政府的惩罚系数已经给定），中央政府可以考虑选择 c 较小的项目进行权力下放。因此，可以得出命题 7。

命题 7：在努力约束成立和 P_r, IC_s 取值较小的条件下，给定 k 较小时，当 c 较小时，分权最优。

根据命题 7 本文有如下分权原则。

分权原则 5：当滥用权力的惩罚和信息成本较小时，如果惩罚系数和权力导致的中间政府成本负担同时较小时，选择分权可能最优。

c, k 虽然分属于两组不同的参数，但是最终都作用在中间政府的身上。如果作用在中间政府身上的负担过重，很可能会激发中间政府滥用权力的动机。比如在整改市容、拆迁方面，如果上级施加的压力大，拆迁款的赔偿多，或是未完成任务的惩罚非常严厉，下级政府就很有可能出现暴力拆迁、城管打人的场面。

分权原则 3、4 和 5 揭示了有哪些特征的权力更容易被下放。这些特征分别是：基层政府之间的目标差异程度、外部性和中间政府的成本负担都较小（惩罚系数也较小）时权力更容易被下放。与现实相对应，如前所述，自 2013 年以来，国务院多次发文取消、下放和调整行政审批项目，其中被下放管理层级的行政审批项目就有 133 项。本文总结了上述 133 项权力并从中提炼出了一些关键词，同时与由分权原则总结出的特征进行了对照，结果见表 9

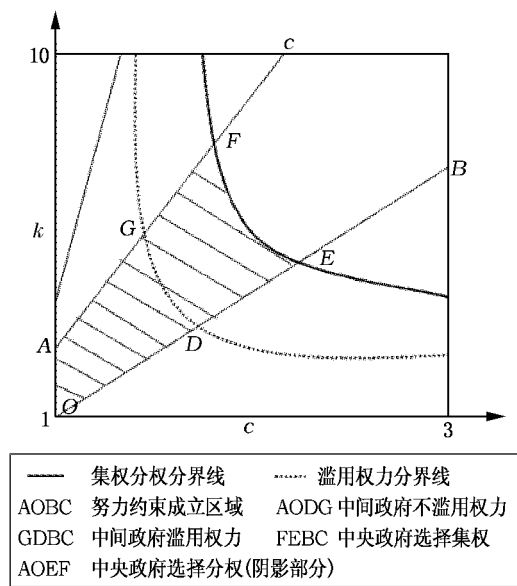


图 3 惩罚系数和中间政府成本负担对集权和分权最优性的影响
($P_r = 1, \alpha = 1, \beta = 0.8, t = 1.5, IC_s = 2.2$)

所示。由表 9 可见,被下放管理层级的行政审批项目大都或多或少地符合一到两个原则。

本文发现,分权原则 1 和 2 是平行关系,彼此并不冲突,比如即使信息成本很小,只要对滥用权力的惩罚较大,仍然可以选择分权;分权原则 3、4 和 5 也是平行关系,但是彼此可能有冲突,即当其中一个原则不满足时,另一原则是否成立需要看其相对大小关系。虽然分权原则 3、4 和 5 在理论上存在冲突,但是现实中,一般而言,外部性较大的权利通常政策实施比较耗费精力,会给中间政府带来较大的成本负担;上级政府会比较重视,惩罚系数也会偏高;交由不同的基层政府实施的目标也会千差万别。以扶贫项目为例,实际上这一项目的外部溢出效应较高,因为扶贫往往能带动整个地区经济的发展。但是,不同的基层政府扶贫时追求的目标肯定差异较大;同时,对扶贫项目中间政府肯定要拨付大量的专项资金,增加成本负担,扶贫项目很重要,上级施加的压力较大。实际上,分权原则 3、4 和 5 冲突的可能性在现实中较小。如果确实发生冲突,分权的最优性判断还要依赖于这几个参数的相对大小值。同时,分权原则 1 和 2 要强于分权原则 3、4 和 5。这里的强弱关系,指的是在选择分权时,哪一个原则的适应性更广:显然,分权原则 1、2 只要单条成立,无需考虑其他因素;分权原则 3、4 和 5 在使用时,需要考虑其他参数的相对大小。分权的原则还揭示了中央政府在“放权”时考虑因素的优先顺序:即先考虑信息成本或是对中间政府滥用权力的惩罚力度,再考虑基层政府之间的外部性和差异程度以及中间政府的成本负担和连带惩罚力度。

(三)社会福利分析。本文将社会福利水平定义为两个基层政府政策实现值之和,也即:

$$\varphi = \theta_A^* + \theta_B^* \quad (13)$$

其中: φ 为“实际总产出”,反映一个国家政策的实现值。由前分析可以得出: $\theta_A^D + \theta_B^D - \theta_A^C - \theta_B^C = 0$ 。因此有: $\varphi^C = \varphi^D$ 。所以本文有命题 8。

命题 8:集权和分权对国家的福利水平(即实际总产出)并没有影响。

这一命题的潜在含义是,中央政府不必考虑权力分配结构改变导致的社会福利损失。因此,中央政府只需要通过选择分权和集权使成本负担减少和经济运行的效率达到最高。这一论断同样也说明了模型中设定的中央政府的效用函数是可靠的,如果集权和分权导致的社会福利水平不同,那么可能出现的情况是:虽然某一权力分配方式带来的社会福利水平更高,但是中央政府出于最大化效用函数的思考并未加以选择,那么说明中央政府的效用函数不能正确反应其所处的社会福利水平。

此外,本文还给出了影响社会福利水平的参数。由前分析可知:

$$(1+t) - (\theta_A^D + \theta_B^D + \theta_A^C + \theta_B^C)/2 = 4c/(1+t)k$$

其中: $1+t$ 代表社会的最高福利水平, $4c/(1+t)k$ 代表现有福利水平和最高福利水平之间的差距。可以看到,增大 k 和 t 、减少 c 都可以起到缩小与最优福利水平之间差距的效果。值得注意的是,增大 t 的作用有两方面的:一方面, t 的增加提高了社会福利的最高水平;另一方面, t 的增加缩短了与社会最高福利水平的差距。

五、总 结

文章建立了一个一致的分析框架,用以描述中央政府权衡集权与分权最优性的决策过程。文章从提高经济运行效率即最大化中央政府效用函数的视角出发,对集权和分权的权力分配结构进行建模,在考虑中间政府滥用权力的可能性、中央政府对中间政府的惩罚力度和权力特征等若干影响因素后,求解出了集权和分权最优性的分界条件。同时利用这一模型,对“简政放权、放管结合”政策中的“放权”进行了合理的解释。

其主要结论是：分权在不改变社会福利水平（实际总产出）的情况下，减少了中央政府的财政负担，从而提高了经济运行的效率。同时，分权会带来下级政府滥用权力即“寻租”的可能。此外，具有外部性、下级政府成本负担和惩罚系数以及基层政府差异程度都较小等特征的权力更容易被下放。这是因为这些权力下放时，中间政府滥用权力的动机很弱，即使下级政府“寻租”，带来的危害也被信息成本减少所带来的好处所覆盖。此外，中央政府在进行“放权”的决策时，首先应该考虑信息成本是否过大；其次再考虑是否通过额外政策来增加对滥用权力的惩罚力度；最后再考虑下放的这一权力的外部性、差异程度等特征。

模型所得出结论能够帮助理解“放权”政策实施的内涵。本文将得出的分权原则与现实“放权”的若干事实进行了一一对应，由表 9 可见，模型对现实确实有一定的解释力。

当然，本文还存在一定的不足和未来的可拓展空间。首先，模型中弱化了中间政府对自身利益的诉求，简化设定为中间政府与中央政府目标一致，忽略了中间政府出于自身利益而损害中央政府利益的可能。其次，中间政府的两面性在本文中并未体现：一方面，中间政府代替中央政府向地方政府发号施令，并且在被授予权力后有可能滥用权力；另一方面，中间政府可能会联合下级政府欺骗上级政府，逃避上级政府的惩罚。因此，在未来政府决策的模型中，中间政府所起的作用会更加趋于复杂化。

表 9 分权原则和“简政放权、放管结合”事实的对应

分权原则	“简政放权、放管结合”事实
分权原则 1：当信息成本非常大时，选择分权	目前中央政府面临较大的信息成本，“放权”政策是其最优选择的结果。“放权”可以减少中央政府的财政负担，从而激发市场活力、提高经济运行的效率
分权原则 2：如果政府系统中对中间政府滥用权力的惩罚非常大，中间政府不会滥用权力，选择分权	“放权”政策配套的“权力清单”制度一方面减少了中间政府利用法律模糊之处进行“寻租”的空间；另一方面将政府的行为暴露在社会舆论监督之下，从而增加了滥用权力被发现的风险，变向地增大了惩罚的力度，保证分权的最优性和“放权”政策的实施效果
分权原则 3：当滥用权力的惩罚、信息成本较小时，如果外部性较小，选择分权可能最优	在中央政府下放的权力中，有一些关键词，例如：境内，非跨境、跨省（区、市），民用、非敏感行业，国家规划、中央管理，非主要，临时、短期，某一数量规模以下等。这些关键词能够被左侧的原则很好地解释
分权原则 4：当滥用权力的惩罚、信息成本较小时，如果基层政府的差异程度较小，选择分权可能最优	
分权原则 5：当滥用权力的惩罚、信息成本较小时，如果惩罚系数、权力导致的中间政府成本负担都较小，选择分权可能最优	

主要参考文献：

- [1]刘冲,乔坤元,周黎安.行政分权与财政分权的不同效应:来自中国县域的经验证据[J].世界经济,2014,(10):123-144.
- [2]罗长林,邹恒甫.激励、控制与行政分权:一个合约理论视角[J].经济学动态,2014,(12):10-20.
- [3]魏琼.简政放权背景下的行政审批改革[J].政治与法律,2013,(9):58-65.
- [4]周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012,(5):69-93.
- [5]Alonso R, Dessein W, Matouschek N. When does coordination require centralization[J]. American Economic Review, 2006, 98(1): 79-145.
- [6]Arcuri A, Dari-Mattiaci G. Centralization versus decentralization as a risk-return trade-off[J]. Journal of Law and Economics, 2009, 53(2): 359-378.
- [7]Kim D. Delegation of information verification[J]. International Journal of Industrial Organization, 2013, 31(5): 488-500.

[8]Melkonyan T. Decentralization, incentive contracts and the effect of distortions in performance measures [J]. *The Manchester School*, 2014, 82(6): 631—652.

How to “Delegate Power” Optimally? The Optimal Boundary of Administrative Centralization and Decentralization

Yao Dongmin¹, Zhang Shiqi²

(1. *Center for China Fiscal Development, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China*; 2. *School of Finance, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China*)

Abstract: “Streamlining government and delegating authorities, and combining delegation & regulation” is one of the important contents of deepening the reform of the administrative system and transforming the functions of government. The policy of delegating power, reflects the transformation of the governments’ power distribution pattern from centralization to decentralization and its essence lies in a kind of “administrative decentralization”. From the perspective of the improvement of economic operation efficiency, namely the maximization of the utility of the central government, this paper constructs a dynamic game mode with three-level governments by modeling, gives the boundaries of centralization and decentralization, reveals the logic of decentralization policy, thus tries to provide a feasible idea for the study of optimal administrative decentralization, and uses this model to provide reasonable explanation of decentralization policy. It arrives at the following conclusions: firstly, without changes in social welfare, decentralization can improve economic operation efficiency by reducing information costs of the central government, which is the main aim of decentralization policy; meanwhile, “delegating power” may give rise to the hidden trouble of rent seeking of the low-level governments, so the punishment for rent seeking needs to be strengthened; the establishment of power list system strengthens the regulation of the exercise of rights of the middle-level governments and weakens their motives for the abuse of power; secondly, in terms of power with following features, decentralization is always optimal than centralization: light burden on costs of lower-level governments and small joint punishment; when the power is implemented, the goal differences in bottom governments and mutual influences are small; after the comparison with delegated power in all previous state documents, these delegated power can be better explained by these characteristics above; thirdly, the factors affecting the optimality of decentralization are shown as follows: the two factors, information costs and the punishment for the abuse of power of middle-level governments, are stronger than several characteristics of power itself, namely brought cost burden of the lower-level governments & the degree of joint punishment, and the goal differences in bottom governments & the externalities.

Key words: streamlining government and delegating authorities; combination of delegation and regulation; power list; centralization and decentralization

(责任编辑 许 柏)