

选题（20%）	说理（60%）	文笔（20%）	总分

作者：黄汉轩

学号：1900015103

学校院系：国际关系学院

提交日期：2020 年 12 月 19 日

## 为什么我国的民生行业老管不好？

### ——试探究背后的微观经济激励

就在 2020 年 12 月 17 日，“网红”火锅店哥老官就其杭州龙湖滨江店 2020 年 10 月 15 日被检测出其牛蛙中含呋喃西林代谢物事件正式发表道歉声明，并且表示供货商出具的合格证明与监管部门的检测结果不一致，其自身也“深感困惑和无奈”。事已至此，自有法律法规惩处违法犯罪行为。但同样令所有中国人深感困惑和无奈的是，我们可以自豪地说自己的国家拥有安全系数最高的民航和铁路网络，享受着发达的通讯网络和安全的能源供应，然而即便从中央到基层百姓都高度重视，事关民生的食品、药品、保健品等领域老管不好？

本文试图从“人们会对激励作出反应”和“政府有时可以改善市场结果”两条最基本的经济学原理入手，从当下中国政治高度集中的人事权和财权，与高度分散的事权的角度着手，分析这一现象背后各方的微观经济激励，尤其是作为监管主体的政府面对的激励。

1994 年，中央政府推行分税制改革，深刻地改变了中央与地方、政府与市场关系背后的激励因素。分税制改革的主要内容概括来说就是中央企业的税收归中央，地方企业的税收归地方，消费税、关税和增值税的大头归中央。另一方面，与中国人事管理高度集中和行政管理上的“行政发包”原则相匹配，中央与地方的事权分配呈现出“谁管辖，谁负责”的多级责任结构，中央政府的首要责任是确保政治稳定，而促进本区域经济和社会均衡发展的职责则交给地方政府。

在这种情况下，中国的地方政府的首要激励在于保护地方企业，提升地方企业的盈利能力，因为地方企业上缴的税收是地方财政预算收入的最主要来源。由于建筑业与服务业往往在地方财政税收收入中占据大头，餐饮食品等重要第三产业容易受到地方政府的庇护。地方政府的这一利益偏好，使得其倾向于与这些行业形成利益共同体，甚至与地方企业进行“政企合谋”。地方政府可以预期当较低的监管力度与行政支持可以吸引更多的相关企业集中到自己辖区，形成经济的规模效应并发展为当地的支柱产业和就业、税收的主导力量。不同地方政府之间甚至可能发生博弈和竞争，通过放松监管吸引企业，使得监管力度甚至低于对单个地方政府来说的最优水平。与此同时，由于中央政府通过行政发包制和紧握在手的人

事任命权，将促进本区域经济和社会发展的事权打包给了地方政府，地方政府有激励将有限的资金和资源投入到经济发展、教育、医疗等改善效果显著的领域，作为地方官员晋升锦标赛模型下获得职级晋升的绩效和筹码。而相比之下，食品、药品、保健品等行业的安全虽然关乎地区长远发展，但是其投入成本同样不小，技术难度相对较高，没有明确的绩效考核标准，并且地方政府可以预期到中央政府甚至老百姓与自身之间存在信息不对称，使得这些行业的安全难以作为一项指标被科学衡量。并且，由于交通条件不断进步以及商品和要素在全国范围内流动加快，食品、药品、保健品等民生行业的安全——不像地方教育、基础设施、地方福利——已经不属于地方公共物品，而关乎全国范围的安全。对于每个地方政府来说，投入资源来促进民生行业的安全都面对正外部性，这一正外部性需要依靠更高一级的政府来吸纳。

在现有央地权力分配的激励下，中央政府的着眼点在于关乎国家安全和政治稳定的命脉行业，包括民航、铁路、国防、能源、通讯等，这类行业往往由巨型的中央企业垄断，非常便于中央政府的集中监管。对于中央政府来说，我国餐饮食品、药品和保健品的经营企业数量极多、规模不一而分布遍及全国各地，进行强有力的统一监管投入成本过于庞大。比如，各级政府部门批准的“食字号”、“健字号”保健产品就高达 5 万多种。而对于具有“多、小、散、乱”特点的食品药品等民生行业，为了分散风险与转移责任，中央政府有激励通过多级责任结构将具体的监管事权层层下放，而在中央层面仅作出模糊的原则性规定。因此有了诸如我国《食品安全法》中“全国统一领导，地方政府负责”之类的模棱两可的权责界定。同样，这种事权下放的激励会传导到下一级政府，将监管职责进一步分摊到下辖政府。本意上，这样做是为了发挥各级政府的比较优势，越高层级的政府倾向于负责上市审批与行政许可，越基层的政府日常的经营抽检。但这却形成了不断下放技术性工作的激励，前段时间闹出丑闻的长春长生公司，作为如此高技术含量的医药企业，对其日常负责的竟然只是县区级监管机构。

在私人部门方面，企业的激励自然在于利润最大化，一旦存在监管的真空地带，企业的盈利本能会自动填补进去。而对于消费者而言，举证困难、监督行为的正外部性大（个体收益小）、社会共治机制不完善都对于其参与监管形成了逆向激励。

以上各部门面对的激励，及在激励促使下各方作出的行动反应，共同形成了“食品药品等民生行业怎么管也管不好”的均衡。激励本身的形成或许源于外在的政治制度安排，但是经济学分析有助于我们认清均衡背后的根源，从而有的放矢地解决问题。经济学原理告诉我们，“人们会对激励做出反应”，当政府和私人部门面对错误的激励时，政府将无法应对市场失灵，没能“改善市场结果”。■（1990 字）

2000 字

## 参考文献

1. 周飞舟：《以利为利：财政关系与地方政府行为》，上海三联书店，2012
2. 周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，中国社会科学，2006 年第 6 期
3. 胡颖廉：《行政吸纳市场：“中国式”监管的制度困境——以保健品为例》，中山大学学报（社会科学版），2020 年第 6 期

4. 牛亮云：《地方政府负总责下的食品安全监管问题研究》，博士学位论文，北京交通大学，2018
5. 张磊：《中国食品安全监管权配置问题研究》，博士学位论文，复旦大学，2014
6. 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海人民出版社，2017，第 2 版

**WORD 批量转 PDF 工具-未注册 注册码购买 QQ: 3049816538(注册后本  
文字和以下内容消失)**

**成都购房咨询, 大专本科成都落户咨询, 成都社保代缴咨询 QQ:  
3049816538**

2000 字