

农村政策为什么在执行中容易走样*

谭秋成

(中国社会科学院农村发展研究所)

内容提要：本文从信息和激励的角度，解释中央的农村政策为什么在执行中容易走样。政策目标难以度量、公共部门激励不足、政策不完备等，给了执行者扭曲政策、谋取个人或集团利益的机会。在中央集权体制下，由于失去了投票选举和分权制衡两大强有力的监督工具，作为代理人的政策执行者及监管者更容易出现信息隐瞒、监督者榨取、政策套利、代理人之间合谋、委托人之间相互推诿和拆台等道德风险问题。

关键词：政策执行 地方政府 道德风险

通常认为，集权体制下的中央政府凭借绝对权威，可保其颁布的命令和政策得以有效贯彻执行。然而，从20世纪50年代的集体化运动，到20世纪90年代的农民负担和目前的圈地运动，大量事例表明，中央农村政策并不容易落实，部分政策甚至被执行者扭曲篡改，用于谋取小集团利益。那么，执行者为什么能按自己意志修改农村政策？其机会主义行为为什么没有被中央政府惩罚？

本文从信息和激励的角度，解释中央的农村政策为什么在执行中容易走样。政策目标难以度量、公共部门激励不足、政策不完备等，给了执行者扭曲政策、谋取个人或集团利益的机会。在中央集权体制下，由于失去了投票选举和分权制衡两大强有力的监督工具，作为代理人的政策执行者及监管者更容易出现信息隐瞒、监督者榨取、政策套利、代理人之间合谋、委托人之间相互推诿和拆台等道德风险问题。

本文接下来的内容是这样安排的：第一部分考察政策目标度量的困难；第二部分解释为什么监督政策执行者的机制缺乏；第三部分研究多层委托代理关系中的道德风险；第四部分分析多个委托人和共同代理关系中可能产生的机会主义行为；第五部分说明在政策不完备情况下政策执行过程中可能出现何种问题；第六部分简要地总结全文。

一、政策目标度量的困难

在私人经济部门，不管组织形式如何，利润始终是考核代理人绩效的主要目标。单一的利润目标易于度量、比较和传递，不会出现代理人对这一目标理解的偏差，这就使委托人在激励机制设计时可以依靠一个简明的信号。与之不同，农村政策属公共决策，政策的目标通常不是利润最大化，而是扩大产出、保持社会稳定、加快剩余劳动力转移等。政策的特点是：(1) 目标常常是定性的，比较模糊。例如改善农村生活条件，到底哪些属于农村生活条件改善的范围，改善到何种程度，如

*本文为作者主持的中国社会科学院重大项目“我国农村政策的制定程序与实施机制研究”的部分内容。作者感谢朱钢研究员、崔红志副研究员提出的宝贵意见。对于文中的观点和可能出现的错误，作者负全部责任。

何改善等，在政策中并没有规定得非常清楚。(2) 目标常常是多重的。以 2006 年中央发起的新农村运动为例，政策内容包括“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”五项内容，涵盖农村经济、政治、文化方方面面。(3) 各项目标有时相互冲突。例如提高粮食产量与增加农民收入，中央政府希望两者兼得，但由于增加粮食产量并不必然提高农民收入，农民更愿意外出务工而不是在家种地，而地方政府感兴趣的是工业 GDP 增加及由此带来的财政收入。所以，当一项政策同时包括这两项目标、或者包括不同目标的两项政策被同时颁布，执行时就会引起冲突。(4) 因为资源禀赋和发展水平不同，即使对于同一政策目标，不同地方将有不同的理解。例如生产发展，中部地区理解为粮食等农产品产量提高，经济发达的东部则将之理解为工业产值和税收增加。

农村政策目标的模糊性、多重性及相互冲突为度量政策效果带来了困难。如何给生活宽裕、乡风文明、管理民主这些定性的政策目标赋值进行度量呢？诸如粮食产量、农民收入等政策目标虽然可以度量，但又如何确定不同政策目标的权重来综合评价政策的效果呢？而对于中央政府、地方政府和农民存在利益冲突的政策目标，应该以谁的偏好来权衡农村政策的得失呢？此外，面对政治、社会、经济环境的复杂性，又如何分离出政策对最终结果的影响以及政策可能产生的外部性呢？众所周知，因“大跃进”和集体化运动，1959~1961 年中国有超过三千万的农村居民因大饥荒而死亡，该如何估计这些死亡者的价值进而度量当时的政策失误造成的损失呢？

当政策目标难以度量时，传递政策效果的信号是不清楚的。结果，委托人缺乏明确的信息来评价执行者的能力、努力程度和努力水平分布。如果政策目标是模糊的，政策执行者和监督者便有机会偷懒，甚至按照自己的意愿解释中央政府的政策，进而操纵这些政策为自己的利益服务。仍以新农村运动为例。因为“生活宽裕、村容整洁、管理民主”这些目标难以度量，地方政府就以当地农民收入水平增长为例来标榜自己在执行中央新农村政策时如何努力，尽管这些数字可能是虚假的，或者实际上与政策没有什么关系；地方政府也可以在公路两旁兴建几座漂亮的厕所和饮水井等样板工程，粉刷一下农民住房的墙面，然后邀请上级政府来检查，媒体来参观，趁机大肆吹嘘自己的政绩；部分地方政府甚至以改善农村生活条件和村容村貌为名，修建居民楼强迫农民集中居住，然后将农民宅基地强制收回拍卖，侵占农民利益。

由政策目标多重性引起的问题是：本来重视经济和社会全面发展的政策在执行过程中常被扭曲，最终结果失于偏颇。对于多重目标的政策，因为难以确定各个目标的权重以评价政策执行的综合效果 (Tirole, 1994)，实际的评价标准就应该是多维的。问题是，政策结果为各项目标提供的信号的可观察性常不相同。例如 GDP 增长、就业、税收是明显的，而人力资本提高、社会稳定、公平正义等则并非显而易见。官僚主义为图方便或追求短期化行为，习惯于将政策执行的考核机制定为以可观察的信号为主，结果出现了 Holmstrom and Milgrom (1989) 的多重任务模型所预测的现象：代理者过于偏重可观测的目标，而在难以观测的目标上投入不足。这可以解释地方政府为什么更热衷于兴建宽阔的马路广场、追求工业 GDP 增长等显示政绩的工程，而对教育、卫生、社区安全、农田水利改造等农民最基本的公共品需求视而不见。

政策目标之间出现利益冲突时，执行者当然更重视自己或与自己利益更相关的委托人的目标。严重的是，执行者可能利用政策目标之间的冲突进行偷懒、投机、假公济私，导致整个政策失败，然后再将政策失败归结为政策目标的冲突而不是自己的机会主义行为。例如，国有粮食企业通常将亏损归于其执行国家的政策性任务而不是自己的渎职、挥霍和腐败；国有银行通常将呆坏账归究于银行所承担的政策性业务，而不是自己的无能、经营失误、贪污甚至资产转移。

二、激励机制的局限

(一) 一般问题

对于委托人中央政府而言,农村政策要解决的基本问题是如何激励地方政府忠实地执行自己的意志,尽职尽责地将各项政策予以落实。中央政府首先面临着逆向选择问题,即如何正确地甄别代理人能力,将那些德才兼备的人才选拔为政策执行者;中央政府还面临着道德风险问题,即如何鉴定代理人的努力程度,防止政策执行者偷懒、假公济私、篡改政策为小集团谋利等机会主义行为。

在私人经济部门,逆向选择和道德风险是通过劳动力和人力资本市场以及组织内部激励计划得以缓解的。尽管最终结果达不到完全信息条件下的最优,委托人必须向拥有信息优势的代理人支付租金,但权衡了收入和风险的线性支付计划仍能极大地抑制逆向选择和道德风险、取得次优结果(Laffont, 1994)。逆向选择和道德风险源于代理人拥有影响产出的私人信息。事实上,如果每一个政策执行者的业绩容易观察、测定,中央政府便可以设立类似于私人部门计件制这样的简单激励计划,逆向选择和道德风险也就不成为政策执行中的问题。

农村政策执行通常是各级政府之间、政府部门之间、部门内部成员之间大范围内的协作活动,属于 Alchian and Demsetz (1972) 讨论的团队生产,单个成员在农村政策执行中的贡献无法衡量。因为政策结果不显示个人业绩,执行成员便有机会不努力工作,甚至为谋取个人和集团租金将政策偷梁换柱。Alchian and Demsetz 认为,通过创造一个剩余索取者,由他与团队其余成员订立合约,选择和修正成员资格、决定成员报酬,监督成员劳动,团队生产中偷懒等机会主义行为便能得到解决。不对称的剩余索取权分配虽可解释资本主义古典企业的形成,但并不适宜解决农村政策执行中的激励难题,因为首先,除非宣称自己是掠夺型政府,否则农村政策是为了农民的公共利益,执行者政府部门没有道德和法律基础通过农村政策公然为自己谋利;其次,政府部门行使的是公共权威,剩余索取权这一过强的利益导向可能诱使政策执行者滥用权威,损害社会成员在其它方面的权利。

(二) 与私人部门比较

进一步比较可以发现,农村政策的制定和执行类似于市场部门的现代公司。现代公司是资本所有与控制相分离的企业,无数投资企业的小股东虽然是企业的所有者,但并不直接参与经营管理决策。股东选举公司董事会,董事会代表股东利益聘请经理,企业由职业经理人员经营管理。农村政策制定和执行的过程则是,分散的农民授权中央政府,中央政府代表农民行使权威,制定服务于农民利益的公共政策,然后委托基层政府落实执行。执行政策的基层政府其地位与现代公司的职业经理相当。现在的问题是:作为自利者,在监督成本高昂的情况下,这些职业经理人员为何有动机为资本所有者利益服务?他们为什么会努力工作、没有滥用职权将股东的财产用于谋取私利?

激励与监督现代公司职业经理最强有力的手段之一是资本市场。企业以自己的产品和服务与社会进行交换,企业的业绩经产品市场中消费者评判后反映到股票价格上。尽管股票分散在千百万人的手中,但股票市场提供了可观察公司经营状况的简明信号。企业所有者股东无需具有监管经营者的经验、知识和能力,也没有必要去清查企业财务报表以了解企业内部经营者的行为,他只需在股票市场上观察其所有的股票价格,便可知晓企业的竞争能力和赢利前景。而且,股票是自由买卖的,股东无需征得他人同意便可以出售他的所有权资格。股票市场提供的价格信号和股票的自由流通,为保护企业所有者权利提供了一条重要通道,成为股东发表意见、评价经理人员业绩的重要手段。设想某个公司聘请了一位平庸的经营者;或者本是一位能力强的经营者,因偷懒、玩忽职守、或为谋取个人利益而决策失误,这时公司必然会出现业绩下滑。当公司经营业绩不佳时,股票价格势必

下跌，这时股东便会抛售自己的股份，有能力的其他企业家或公司就能以低价买进足够的股份，接管公司，赶走在任的经营者，重新组织经营。

激励与监督现代公司职业经理最强有力的手段之二是报酬支付。现代公司的高层经营者获得的报酬是非常高的。这一方面是因为经营能力是社会上稀缺的人力资本，需要支付较高的价格；另一方面则是为了激励经营者努力从事经营活动，使经营者这一职业具有吸引力和竞争性，并约束经营者追求非货币物品。此外，现代公司还通过有效地设置报酬结构来提高经营者的积极性。公司经营者收入一般由固定薪金、奖金、股票和股票期权等构成。固定薪金为经营者提供了可靠的收入，起安全保障作用，但缺乏灵活性，不能随着经理的行为和绩效发生变化，因此，不利于激发主动性。奖金可以弥补这一缺陷，但它主要是基于当年的经营状况，容易刺激经营者的短期化行为。而股票和股票期权把经营者未来的收入和公司以后的赢利能力联系在一起，鼓励经营者关心公司的长期发展。通过这三种支付方式有效地结合，现代公司便可以在很大程度上激励和约束经营者行为，促使他们将个人的利益服从于资本所有者的利益（谭秋成，1998）。

激励与监督现代公司职业经理最强有力的手段之三是经理人员市场。由于担任经营者能获得高额的收入和社会地位，这一职位颇具吸引力。公司的经营者有很多竞争对手，他随时都有被替换的可能。事实上，现代公司的经营者是通过经理人员市场来挑选的，其经营能力以及其所有的人力资本的价格也由市场评判。公司现有的经营状况成为反映他能力的信号，并被经理人员市场所记录，直接影响职业经理以后的价格。为了自己的长期利益，避免市场对他做出不利的判断，经营者就必须努力工作（Fama, 1980）。

反观农村政策的执行过程，便可看出其监督与激励的手段不如私人部门的现代公司充分和灵活。显然，高薪和灵活的报酬结构不适合政策执行者，因为政策执行主要属于程序性工作，不属于创造性活动，也不需开拓市场。政策执行者不同于企业经营者，后者需要在激烈竞争的市场上发现利润机会。而且，政策的目标导向一般是公共利益而不是政府部门利润最大化。此外，政府部门的官员更具风险规避倾向，用高薪和报酬结构多样化的手段进行激励未必就能奏效（Dixit, 2002）。

选举近似于股票市场和经理人员市场，可以表达农民的呼声。因为农民最接近政策执行者，同时亲身感受政策的影响，清楚政策的得失。所以，可以预期农民将选举那些胜任者、工作踏实者作为农村地区的基层领导人，淘汰那些庸碌者、投机取巧者、以权谋私者。同时，选举也迫使高层政府监督、约束政策执行部门官员的行为（Calvert, McCubbins and Weingast, 1989; Banks and Weingast, 1992）。投票选举能部分克服政策执行中的逆向选择和道德风险问题，但在监督与激励方面的缺陷也是明显的。首先，选举是定期而不是随时举行的，选举对于那些已经在位而又不追求连任的领导人的约束是非常有限的；其次，一些农村政策的目标难以度量，政策本身缺乏可准确、简明地反映执行者业绩的信号；第三，农民对政策制定的详细背景、政策制定中的利益交易、政策执行的手段有时并不充分了解。

（三）分权制衡

政策执行及制定中存在的激励与监督缺陷意味着政客和官僚有机会僭越人民授予的权力，将国家异化为胁迫人民的暴力工具。这是斯密、哈耶克、佛里德曼、布坎南等持自由主义哲学传统的经济学家为什么强烈主张限制国家权力，反对其过多干预社会经济事务的理由。除投票选举外，成熟的民主社会还通过宪政、政治分权制衡等系列规则约束政治家和官僚的行为。就政策执行而言，这些约束的规则包括：（1）将立法、行政、司法三大权力部门分立，并使它们之间相互制衡。如果制定政策的立法部门和执行政策的行政部门存在行为失当，独立的司法部门有权追究审查。（2）行政

程序要求政策制定时各利益相关部门共同参与、协商谈判；要求政策执行部门必须收集相关信息、提供各种备选方案。这些程序要求不仅使政策在部门之间的不断讨价还价过程中变得透明，而且使各部门之间相互制约，从而极大地限制了政策执行者的自由量裁权（McCubbins, Noll and Weingast, 1987）。(3) 由于鼓励公民参与政治，成熟的民主社会存在大量有组织的利益集团。尽管 Olsen (1965) 认为，利益集团可能因追求特殊的集团利益而损害社会利益，但利益集团也的确能更有效地收集、传播信息，更有激励监督政策执行者（Lohmann, 1998）。(4) 尊重公民自由就业、定居的权利，居民可以“以脚投票”的方式迫使基层政府在提供公共物品上开展竞争（Tiebout, 1956）。

（四）中国的特殊性

非民主政治环境中的政府就无法利用投票选举和权力制衡两大强力工具，政策执行的激励与监督主要依靠行政部门的自省、自查和自纠。问题是明显的，当不存在选举竞争时，政治家便缺乏动力监督下属部门和官僚的行为。进一步说，就算中央政府怀有仁慈之心，关心农民利益，希望政策在执行中不走样，但中央政府要获知政策的实际情况非常困难。因为没有给予农民直接表达呼声的渠道，中央政府已很难从农民那里获取信息。中央政府要了解政策执行情况就得依赖于地方政府的汇报，而地方政府容易通过隐瞒、夸大、篡改、模糊等手段操纵信息。所以，可以预见，在这种体制下，政策执行的效果将大打折扣，更多的渎职、滥用权力、腐败和政策失败现象将发生。

为弥补政策执行中激励与监督机制的缺乏，中央政府曾尝试过政治整风、政治惩罚等手段。整风是通过严肃组织内部纪律来强化控制成员行为的，整风最大的效果也只能达到阻止执行者以权谋私和阳奉阴违的目的，它不能防止执行者偷懒，更不能激发执行者寻找最佳的执行策略的积极性，因为是否偷懒、是否策略最优是难以观察和证实的。由于整风不能消除执行者固有的信息租金，整风的效果实际上不可能持久。政治惩罚常在 1978 年改革之前使用，例如 1963 年发起的针对农村基层干部的“四清运动”及“文化大革命”展开的各种路线斗争。政治惩罚属于一种负面激励，它通过恐吓而不是鼓励来要求成员对组织表示忠诚。政治惩罚经常被握有惩罚权力的领导成员用于个人目的，它不断引起成员之间猜疑、报复、争斗，最终导致组织内部离心离德。由于成本高昂，更由于多数成员意识到在重复博弈中几乎人人受损，这一形式如今已弃而不用。

中央政府目前更多地使用标尺竞争和锦标赛作为激励监督工具，鼓励地方政府执行政策时展开竞争。标尺竞争和锦标赛是私人组织中惯常使用的激励方式，两者可以节约考核代理人绩效的交易费用。标尺竞争有效与否取决于代理人之间是否可能合谋（Schleifer, 1985），如果地方政府容易串通起来共同对付中央政府，标尺竞争就适得其反，政策更不容易推行。锦标赛的效果则取决于代理人之间是否有相同的能力和条件执行委托人的任务（Lazear and Rosen, 1981）。显然，农村政策的效果要受经济发展水平、资源禀赋、财政收入、地理条件等方面的影响。但是，中央政府各部门常常不顾客观实际，总是以考核、评比、达标、升级等形式逼迫地方政府快速落实农村政策，结果导致浮夸谎报、弄虚作假的现象一再发生，政府权威也一再遭受质疑。

三、多层委托代理

（一）信息问题

中国存在着从中央到省、地、县和乡五级政府，其中，省、地、县、乡集委托人和代理者于一身，既是上级政府的代理者，又是下一级政府或组织的委托人。也就是说，他们执行上级政府的意志，同时监督下级政府或组织的行为。Williamson (1985) 认为，文字、数据、图表等信息都可能在传输过程中被曲解，产生交易费用。一项农村政策由中央政府发起，通过文件、通知、会议、领

导讲话等方式层层传达，最终由县和乡政府具体负责落实，政策在这层层传递过程中都可能因为政策目标本身含糊、政府官员理解不同或为集团利益故意曲解而走样。假定政策在一级政府或组织失真的概率为 0.1，农民最终看到的政策只有 0.66 的可能性与中央政府的本意相符。

这种多层委托代理的官僚等级制基于权威而设立，以命令的方式行事，它有利于协调内部组织间的行动，在应付紧急事件和目标简明的问题上具有优势。但是，如果承担的任务并不紧迫，其目标比较复杂，解决问题的方式更依赖于私人信息和地方性知识，官僚等级制将失去效率（Bolton and Farrell, 1990），委托人的命令可能失效，代理者将架空委托人成为权威的实际拥有者（Aghion and Tirole, 1997）。多层委托代理关系常使基层代理者权威不足，缺乏寻找最优方案的激励。而且，正如 Arrow（1991）所言，信息交流具有规模经济。在多层委托代理关系中，尽管初始委托人通过代理者能收集大量信息，但由于各持一端，每个代理者发送的只是信息的一小片断，初始委托人决策时反而面临着大量信息噪音。

（二）委托人能否承诺可信

对于多层委托代理关系而言，初始委托人做出的承诺是否可信成为决定政策执行效果的关键。在中央集权体制背景下，中央政府垄断着暴力工具，决定着政治规则，而且不存在投票选举。所以，在信守承诺方面中央政府显然激励不足。此外，集权制政府的强势地位常常限制了信息传递，政策制定时未能让所有的利益相关者、尤其是反对者充分表达呼声。结果，一项政策通过时倒非常容易，但在推行时很快发现不切实际，被迫推倒重来。以粮食流通体制改革为例，这项改革自 20 世纪 90 年代以来就前后反复了 3 次。

当中央政府言而无信时，省、地等中间委托人是不能认真监督县和乡镇政府执行政策的，因为今天的努力有可能在明天被全盘否定。如果初始委托人反复改变政策，建立了不守承诺的声誉，地方政府就更有机会扭曲原来的农村政策为自己谋取利益。理由类似于 Dewatripont and Maskin（1995）讨论的金融项目中出现的预算软约束，地方政府预期中央政府是不会惩罚其偷懒和渎职行为的。

（三）代理人之间的合谋

多层委托代理关系中最危险的现象还是代理者之间的合谋，即地方政府在执行农村政策时联合起来欺骗中央政府。笔者（谭秋成，2007）模型化了地方政府从事这种合谋的条件，在此略作介绍。为简化分析，假定存在三级政府，分别是委托人中央政府、监督者县级政府和政策执行者乡镇政府。中央政府制定和颁布政策，乡镇政府负责具体执行。乡镇政府拥有关于政策执行的真实成本的私人信息，据此可获得信息租金。中央政府则希望以最低成本落实这项政策，于是委托县一级政府收集关于政策执行的真实成本。

假定某项农村政策的执行成本为 θ ， $\theta \in \{\underline{\theta}, \bar{\theta}\}$ ， $\bar{\theta} - \underline{\theta} = \Delta\theta > 0$ 。中央政府不知道乡镇政府面临的真实 θ ，但知道其以 $\underline{\theta}$ 的概率等于 $\underline{\theta}$ ， $1 - v$ 的概率等于 $\bar{\theta}$ 。按照标准的委托代理理论，中央政府为保证激励相容，使执行成本低的乡镇政府不模仿执行成本高的乡镇，将支付信息租金 $v\Delta\theta q$ 。但是，在目前的多层委托代理关系中，中央政府可以委托县一级政府收集关于政策执行成本的真实信息，希望以此减少信息租金支付。

假定县一级政府掌握的信息是完全的，知道所辖乡镇面临的真实 θ 。如果 $\theta = \bar{\theta}$ ，县一级政府将以实情告之中央政府，因为在高成本情况下撒谎无利可图。但是，如果 $\theta = \underline{\theta}$ ，因为低成本乡镇能模仿高成本乡镇，县一级政府可以通过隐瞒信息、告诉中央政府 $\theta = \bar{\theta}$ ，与乡镇政府分享信息租金。 $\Delta\theta q$ 成为执行者和监督者交易和合谋的条件，中央政府设置监督者来降低政策执行成本的希望

可能就此落空。

县与乡镇政府最终是否合谋，取决于两者能否达成一个分享信息租金的合约。显然，他们不能以书面的方式写下如何分享租金的条款，因为这属于违法行为，当一方破坏约定时这种合同不可能得到法庭支持而强制执行。然而，县与乡镇政府之间属于长期合作关系，在多次重复博弈中，合谋得到的巨额收益容易促使他们达成一种共同对付中央政府的默契。事实上，县与乡镇政府之间的关系极易协调，县级政府要求分享信息租金并不困难，因为县一级政府考核乡镇政府各部门的业绩，控制着乡镇主要干部的职业晋升，决定乡镇财政收支的基数和范围。

为了防止监督者与执行者合谋，中央政府可能设立一个激励监督者说实话的合约 (Tirole, 1986; Laffont and Martimont, 1997)。但是，这种防止合谋的激励合约在实践中要受到以下因素的制约：(1) 监督者可能属于风险规避者，对委托人在 $\theta = \underline{\theta}$ 时设置的激励不会响应。虽然在 $\theta = \bar{\theta}$ 时监督者会向委托人汇报实情，但是，当 $\theta = \underline{\theta}$ 时，监督者会谎称自己没有得到有关执行成本的任何信息 (Tirole, 1986)。(2) 县一级政府主要职责之一是执行中央及省颁布的政策，它承担多项政策的监督和落实，中央政府不可能就每一项政策对其进行奖励。(3) 中央政府的激励是有限的，例如，行政提拔要受到岗位限制，工资福利方面的奖励也受制约，因为农村公共政策不以谋利为目标。相反，县级政府与乡镇合谋分享的信息租金可能非常可观。假定一个县下辖 10 个乡镇，其中有半数属于政策执行成本低的乡镇，两者合谋的信息租金将达 $5 \times \Delta \theta \bar{q}$ 。

(四) 连坐规则和隐瞒

在多层委托代理关系中，委托人为突显自己权威、加强对代理人的控制，可能采用连坐这一严厉的惩罚方式。在连坐规则下，对于政策执行者的违规和渎职行为，发现后相关的监督者须负连带责任，与执行者一同受到惩罚。惩罚的方式包括：减少工资和奖金，降低或罢免行政职务、组织内部告诫、舆论批评等，严重者甚至追究刑事责任。连坐规则通过惩罚而不是正面激励来约束监督者行为，目的在于减少监督者的偷懒失职，防止监督者与执行者合谋对抗，保证各层代理者对初始委托人的忠诚。如果监督是完全的，即监督者容易获得关于政策执行者的所有信息，并且有充分的手段控制执行者的行为，连坐规则就能够迫使监督者事前投入更多的时间和其它资源，督促执行者认真落实中央的农村政策。然而，如果监督者搜寻信息的成本非常高昂，即无论监督者怎么努力，他对执行者的了解也是不完全的，或者监督者自身不掌握激励和惩罚执行者的手段，连坐规则就可能适得其反，最终结果不是防止、而是促使监督者与执行者合谋以及监督者对信息的隐瞒 (谭秋成, 2007)。

以政策执行中可能出现的道德风险为例。假定事前监督者已尽职尽责，采取了防范执行者可能产生机会主义行为的一切措施。但是，由于信息不完全及社会经济环境的不确定性，监督者事后还是发现，执行者扭曲了中央政策为自己谋利。如果没有连坐规则，监督者可能惩罚执行者，也可能与执行者合谋、分享信息租金，实际的选择取决于对两种收益的权衡。但是，在连坐规则下，由于采取惩罚措施披露了政策执行者的违规、渎职行为，监督者自己因此也将受到委托人中央政府的惩罚。显然，隐瞒信息和合谋便是监督者此时的占优策略。使问题变得更为严重的是，监督者选择隐瞒的战略反过来改变了执行者的预期和策略组合。当政策执行者知道自己的渎职和违规行为将连带给监督者带来惩罚、从而监督者必定选择隐瞒实情的策略时，执行者便更大的动机修改中央的政策为自己谋利。结果，政策执行者反过来可以要挟监督者，将监督者置于自己控制的手中。所以，在连坐规则下，如果监督者收集信息的成本极高，政策执行过程中面临的不确定性极大，中央的政策更有可能得不到认真落实。因为监督者更有可能掩盖真实信息，与执行者联合偷换政策以谋取小

集团利益。

连坐规则的另一弊端是阻碍了监督者与委托人之间的信息交流。由于信息不完全和环境不确定性，中央政府制定的农村政策可能在部分地区不切实际，甚至损害了农民的利益。政策没有得到落实，或者落实后引起农民不满，不是因为执行不力，也不是因为监督者与执行者合谋扭曲了政策，而是因为政策本身遭到了农民的抵制。这时，需要地方政府与中央政府沟通协商，将实际的政策效果反馈给中央政府，建议中央政府修改或废除那些不合理的政策。但是，在连坐这一严厉的惩罚规则下，监督者因为害怕中央政府怀疑自己监督不力而受到处罚，不敢向中央政府汇报实情。结果，无效和失败的农村政策继续存在，农民的利益和中央政府的权威都因此遭到破坏。

（五）监督者榨取

在多层委托代理关系中，上一级委托人行使权威，命令、监督、考核下一级代理者。计划经济时期，为了动员资源，方便管理，中国曾建立了最严密的行政控制体系。改革后，中央和地方政府以及地方政府之间实行了部分经济分权，但政治集权不曾松动。在行政序列中，上级委托人处于非常强势的地位。以县和乡镇政府关系为例。虽然宪法规定乡镇政府是独立的一级政府，但实际上县政府是大权独揽，严格控制和管理着乡镇政府。首先，乡镇人民代表大会并没有常设的办事机构，它没有担负起选举乡镇负责人的职责。乡镇党委书记是由县党委任命的，其它主要乡镇干部也是先由县党委培养、考察和推荐，再由人大任命；其次，县级政府决定着乡镇财政收入和支出的基数、范围、财税分成的比例。

乡镇政府的人事权和财权被县级政府牢牢掌握后，自然也就臣服于县级政府，以实现县级政府而不是社区农民的意志为主。问题是，过于强势的县级政府可能会超越其监督者的身份行事。这时，它不会满足于通过为自己的委托人提供信息而获得政治迁升，也不会满足于通过隐瞒信息、与政策执行者合谋而分享租金。它会充分利用自己手中的权力，通过将政策执行成本 $\bar{\theta}$ 增加，或者通过改变中央政府的政策来榨取更多的政策租金。假定一项农村政策在执行成本高的乡镇有 $\theta = \bar{\theta}$ ，通过谎报 $\theta = \bar{\theta}$ ，其中 $\theta - \bar{\theta} > 0$ ，县级政府作为监督者这时不仅可以从低成本的乡镇获得更多的信息租金，而且也从高成本的乡镇榨取了钱财。增加的租金当然不会由乡镇干部支付，要么是对中央农村专项资金的克扣^①，要么最终摊派给农民，由农民负担。

监督者的榨取行为滥用了中央政府授予的权威。那么，监管者为什么不受初始委托人中央政府约束，能够向政策执行者榨取租金？这是因为：（1）中央政府难以获得其代理人违规的信息。如果榨取的租金出自农民负担，农民显然难以支付向中央政府反映信息的成本。如果榨取的租金出自中央专项支农资金，农民根本就不知实情；卑微的乡镇基层政府纵然敢怒，在县一级政府控制自己官位的情况下也不敢言。这也再一次说明，集权等级制存在着严重的信息交流障碍，它堵塞了底层民众、基层政府向中央政府反映实际情况的通道。（2）中央政府惩罚的承诺并不可信。县一级政府承担了多项政治、经济和社会职能，监督农村政策执行只是其众多任务中的某一项。如果其它任务也很重要，并且县政府在完成这些任务时表现出色，中央政府就不会因为其在农村政策中的违规行为而对其主要领导进行问责、惩罚。

乡镇债务是说明监督者向执行者榨取租金的一个典型事例。乡镇债务自20世纪90年代初开始形成，至20世纪90年代末，相当部分乡镇已陷入债务泥潭不能自拔。在笔者调查的湖南桃源县，40个乡镇总计负债11.49亿元，平均每个乡镇负债2900万元。全县每个乡镇都负债，其中，负债

^①例如将中央政府用于发展农业的专项支农资金挪用于商业开发、城镇建设、兴建办公楼甚至干部的工资福利等。

1000 万元以上的 23 个，负债 2000 万元以上的 15 个，最高的乡镇负债达 10933 万元。在笔者的样本调查点，6 个乡镇负债总额 22689.61 万元，平均每个乡镇负债 3781.6 万元，相当于这 6 个乡镇年平均财政收入 396.23 万元的 9.54 倍（朱钢、谭秋成、张军，2006）。表面上，乡镇债务主要是因为乡镇政府为实现任期内财政收入最大化、投资乡镇企业和合作基金会等高风险项目而出现了亏损，实际根源则在于县一级政府对乡镇实施的财政榨取。在调查点，财税任务是考核乡镇主要干部的硬指标，并且实行一票否决制。在上级政府高强度催征催收的压力下，乡镇主要负责人不可能考虑乡村的长期发展、为社区提供必需的公共品。他们更偏好于投资高风险项目，然后以掠夺的方式抽取项目税收，完成上级政府的财政收入指标，希望以此保住官职或求得晋升，即使这种短期化行为将乡镇拖入债务泥潭也无所顾及（谭秋成，2004）。

四、多个委托人与共同代理

（一）相互推诿

中央的政策常常由地方政府的某个部门或几个部门负责贯彻执行。这些具体执行政策的部门既属于地方政府的职能机构，同时又接受与其对口的中央部委的监督和业务指导，成为共同代理者。在 Dewatripont and Maskin (1995) 的模型中，多个委托人监督共同代理者将使惩罚的承诺变得可信，从而减少代理人偷懒、渎职等方面的道德风险，提高监管效率。他们的模型假定，代理人负责一项工程建设，这项工程需要 2 个时期才能完成。事前，以期望收益率计算，工程是可行的。但是，由于信息不充分，委托人无法就工程投资与代理人订约。时期 1 结束时，委托人已知道工程在第 2 期需要多少投资。这时，委托人评估是否继续完成这一项目。当发现工程建设成本过高、得不偿失时，委托人后悔当初启动这一项目。但是，由于已经投入工程建设的资本属于沉淀成本，权衡第 2 期投入的成本与项目总收益，则应该增加投资、完成这一工程。如果只有一个委托人，他既负责工程设计又负责工程投资，项目自然将继续进行。相反，如果第 1 期工程后的投资需要由另一委托人负责，且该委托人严格掌握预算平衡原则，那么，他就不会再投资这一项目。所以，在单个委托人的情形下，由于预期项目肯定在第 2 期能获得投资，代理人便有很大的空间偷懒，追求在职消费，以政策谋取小集团或个人利益。而在面临 2 个委托人的情况下，代理人知道其渎职行为增大项目成本后，项目将被终止、审核，自己将被怀疑、清查甚至遭到惩罚，偷懒、渎职等机会主义行为一开始也就趋于收敛。

Dewatripont and Maskin 的模型假定了委托人之间相互制衡，因而对代理人的承诺是可信的。显然，他们讲的是民主政治中的故事。在中央集权体制下，无论是中央政府所属的部委还是地方政府，权力最终来源是一致的，不存在相互之间制衡的动机。当不能相互制衡时，共同代理可能因多个委托人之间相互庇护或推诿反而削弱了对代理人的监督。当政策和投资项目失败时，或者是委托人一起隐瞒信息，或者是中央政府谴责地方保护主义，地方政府则埋怨中央政策不切实际。

（二）相互偷懒

如果不考虑代理人本身的逆向选择和道德风险难题，共同代理是否有效首先取决于多个委托人之间的目标是否一致。当中央和地方政府在某项政策中有共同的利益时，两者便有合作的基础，存在增加政策投入以扩大产出、避免相互之间拆台和内耗的激励。扶贫应该是中央和地方政府利益一致的例子。中央政府提供资金，地方政府选择有效的扶贫方式并监督项目的执行，扶贫政策可以调动中央和地方政府两者的资源和积极性。委托人目标的一致性反映在经典的财政分权理论中。该理论认为，根据受益原则，中央和地方政府在提供公共品方面应担当不同职责；当一项公共品的受益

者跨越单一辖区时,则需要中央和地方政府分工合作 (Musgrave, 1959; Oates, 1999)。

然而,委托人目标一致并不必然意味着他们在政策监督方面会努力合作。借用 Holmstrom(1982)的团队生产模型,假定有 n 个委托人,每个委托人选择行动 $a_i \in \{A_i\}$ 。行动 a_i 给委托人 i 带来成本 $c(a_i)$,其中, $c'(a_i) > 0$, $c''(a_i) > 0$ 。政策结果 x 取决于委托人的共同行动 $a = (a_1, \dots, a_i \dots a_n)$,其中, $x'(a) > 0$, $x''(a) < 0$ 。产出 $x(a)$ 最终在 n 个委托人之间分配,假定委托人 i 分得份额 $s_i(x)$,委托人风险中性。在初始财富为零的情况下,委托人 i 的效用为 $u_i(s_i, a_i) = s_i(x) - c_i(a_i)$ 。为最大化自己的利益,委托人 i 将选择努力水平 a_i 以满足 $s'_i(x)x'(a) = c'_i(a_i)$ 。但是,帕累托最优结果要求委托人选择努力水平 a_i 满足 $x'_i(a) = c'_i(a_i)$ 。因为 $s'_i(x) \neq 1$,所以,帕累托最优解与单个委托人最大化解不相一致。

多个委托人共同监督之所以无效,是因为委托人监管时存在偷懒和搭便车行为。当多个委托人共同监督政策执行时,单个委托人在其中的贡献无法观察和度量。这时,偷懒便是有利可图的行为,因为它为自己节约了成本,造成的损失则由所有委托人分担。Holmstrom认为,要达到团队生产帕累托最优,就必须打破预算平衡 $\sum_{i=1}^n s_i = 1$,引入一种共同惩罚的机制。在这一机制下,如果最终产出低于帕累托最优水平,团队所有成员都得不到任何产出。Holmstrom相信,通过调整 $s_i(x)$ 和目标产出水平 \bar{x} ,帕累托最优产出水平将是团队生产成员非合作博弈的一个纳什均衡解。问题是,在农村政策执行中,如何测量政策的实际产出呢?又如何准确估计委托人监督在政策产出上的贡献呢?更主要的,又由谁来负责实施这种共同惩罚机制呢?

(三) 相互拆台

委托人追求的政策目标有时相互发生冲突。例如,中央政府希望增加粮食生产,保持农村社会稳定;地方政府则更关心财政收入和短期内GDP增长。当委托人目标不一致时,相互之间容易出现拆台和内耗现象。可用Dixit(1996)的模型说明之。假定政策结果 x_1 、 x_2 都是可观察的,其中, x_1 是中央政府偏好的结果, x_2 是地方政府偏好的结果,且 x_1 和 x_2 属于相互替代产品。由于政策执行者资源有限,中央政府为了最大化自己的利益,诱使代理者在 x_1 上更加努力,可能设置一个对增加 x_1 结果进行奖励、而对增加 x_2 结果进行惩罚的支付方式。地方政府为了保证自己的利益,反其道而行之,奖励增加 x_2 而惩罚增加 x_1 。结果,中央和地方政府对代理者设置的激励机制因为相互拆台而大大弱化。

在共同代理中,为什么委托人不能有效合作、联合设置激励代理人的机制以避免相互拆台呢?比如,时期1以考虑中央政府的利益为主,时期2以考虑地方政府的利益为主。或者,在考虑中央政府利益的同时、通过转移支付的方式照顾地方政府的利益。正如Bernheim and Whinston(1986)指出的,联合设置激励的方式将优于委托人分散决策下的情形,监督效果将达到次优,因为当委托人联合时,共同代理实际上等同于单个委托人与代理人之间的关系。实践中,中央政府和地方政府之间合作却受到系列因素制约:(1)委托人之间不享有共同的信息,在关于代理人能力高低这一逆向选择问题上尤其如此(Dixit, 1996)。(2)委托人在利益分配上不能达成一致。或者,不存在委托人进行内部转移以实现一致同意的利益分配方式。因为委托人的利益可能是非货币化的,无法比较,难以转换(Dixit, 1996)。(3)地方政府主要官员受任期限制,无法与中央政府达成跨期合作的协定。

(4)委托人之间合作的承诺是不可信的,例如,地方政府认为中央政府过于强势,根本不相信中央政府事后会向其转移合作剩余。

（四）政策套利

中央政府追求的某些政策目标是难以度量的，例如提高农业综合生产能力、提高农民科技创新能力、提高农业产业化水平等；某些政策目标则容易受地方政府操纵，例如粮食产量、农民收入、GDP 增加速度、财政收入等；还在一些政策目标的相关信息难以获得，例如农民负担、农村子女的教育质量、农民的医疗卫生状况、生态环境质量等。当农村政策目标难以度量和评估时，地方政府就有机会利用农村政策为自己套取利益。通过设置强调自己利益的激励机制，代理者在政策执行过程中就以贯彻地方政府意志为主，中央政府的政策目标则被忽视，农村政策扭曲为地方政府谋利的工具。

地方政府进行政策套利的主要方式是，以财政收入为主要指标考核职能部门负责人的政绩。由于多数职能部门不从事经营活动，为了保住官位或获得晋升，作为政策执行者的职能部门就经常将中央政府的各项财政转移专项资金，例如扶贫资金、农业综合开发项目资金、水利建设资金、粮食收购补贴等，挪用于地方政府希望发展的项目，甚至直接转移至地方国库^①。地方政府的职能部门还经常以提供公共品为名向企业和农民进行摊派征收。

为减少地方政府的套利行为，中央政府可以定期对政策执行者进行审查，或者明令禁止地方政府设置政策套利的机制。但是，中央政府人力和资源有限，无法对各地的政策执行者进行审查。而且，地方政府与其职能部门的关系属于长期博弈，可以订立隐性合同，中央政府很难找到地方政府进行政策套利的直接证据。此外，地方政府有太多的机会和手段控制、驯服政策执行者。有些政策执行者本身就是地方政府的一个部门，那些属于中央部门垂直管理的机构虽然不直接接受地方政府的命令，但在办公条件、职员福利甚至子女教育和住房等方面都要求助于地方政府的协调。

五、政策不完备

（一）政策不完备

如果一项政策的目标明确、执行手段清楚、结果可以预期，则这项政策是完备的。对于完备的政策，中央政府与政策执行者可以就政策执行的方方面面达成一个完备的合约，例如政策结果、执行手段、奖惩措施等。然而，农村政策实际上常常是不完备的^②。例如鼓励发展乡镇企业的政策。中央政府一开始可能考虑了 GDP 增加、税收、农村剩余劳动力转移、以工补农等目标，但忽视了农村工业带来的环境污染、地方政府从银行和信用社套取贷款等问题。再如调整农村产业结构政策。中央政府希望农民能种植高效、优质的作物，以此增加收入、提高农业竞争力、保持农业生产稳定、增加农民收入，未曾想到地方政府会以调整产业结构为借口，增加农业特产税征收，采取强制手段推销自己部门的劣质种子、化肥，撕毁农户土地承包合同，甚至变相掠夺农民土地。

农村政策不完备主要源于以下各方面因素。首先，中国幅员广大，不同地区发展水平、资源禀赋、风土人情各不相同，中央政策要符合各地实际是困难的。其次，社会、政治、经济和技术变化是不确定的，它们之间的交互作用是复杂的。因此，政策制定者无法预期执行过程中政策环境发生的各种变化。第三，一些政策结果无法度量、证实。例如以提高农业综合生产能力为目标的政策。

^①2003 年，笔者在湖南某县调查时，该县农业局负责人向我诉苦，政府用于农业的投入极少。所谓“极少”，他后来告诉我是“根本没有”。中央用于农业发展的专项资金直接进入县财政，用于发放干部工资而不是农业发展。同年，在安徽灵璧县某镇，该镇财政所所长告诉我，乡镇财政入不敷出，保持乡镇机构运转、解决财政收入不足的主要办法是向上级各部门跑项目、要资金。这些由上级部门控制的项目、资金当然是中央政府希望用于扶贫、农业开发等方面的财政专项资金。

^②正如 Xu and Pistor (2004) 指出的，法律也常常是不完备的。所以，行政监管有时更有效率。

到底如何衡量农业综合生产能力，这是一个争论不清的概念。第四，政策制定程序存在缺陷。在目前的政策制定中，由于没有农民直接表达呼声的渠道，中央政府获得的信息是不充分的，所制定的农村政策也就必然不完备。第五，农村政策可能被其它强势利益集团所操纵，政策本身暗含着不同利益集团之间、利益集团与农民之间的利益冲突。第六，保持政策完备需要一个公正的第三方保证政策制定者和执行者之间订立的合同能够强制执行。也就是说，需要有一个外在于行政部门的司法机构监督政策制定者和执行者。这一条件在当前的政治体制中并不存在。特别是，当政策制定者本身不守承诺、行使机会主义时，政策执行者是无能为力的。

农村政策不完备意味着政策执行过程中有必要将相机决策权界定清楚，否则，政策执行过程中一些权力将出现外溢，成为执行者追求自身利益的借口。设想一项中央政策与地方实际条件不符，这就需要地方政府根据自身条件制定相应的配套政策。由于地方政府同时也是政策执行者，它便可以从自己的立场解释中央政策，在配套政策中加入自己的意志。同样，如果政策执行手段不明，执行者就可能采取自己方便的手段，执行过程可能出现强制、粗暴、侵权和剥夺行为；如果政策结果无法证实，执行者就有更多的机会偷懒，追逐自己的利益，政策最终结果将是南辕北辙。所以，当政策实际执行过程中遇到意料之外的情况时，如何分配农村政策中剩余的政策解释权和政策执行权，决定着政策执行的效率、政策是否能达到预期目标以及农民的福利和权益。

（二）剩余控制权安排

在市场经济中，追求合作剩余的经济主体之间的私人合同也常常是不完备的，这容易导致合同难以执行、专用性投资的激励被扭曲等问题。Grossman and Hart (1986)、Hart and Moor (1990)、Hart (1995) 认为，对于私人合同中事前无法规定的剩余权力，由合同当事人某一方获得虽然增强了其在专用性投资方面的激励，但也相应地削弱了失去控制权的另一方的投资积极性。所以，剩余权力究竟由谁控制，取决于谁控制后总的投资效率最高。当合同双方投资对利润流产生都起关键作用时，共同所有的方式则是最优的。Grossman、Hart and Moor 以剩余控制权定义企业所有权，并以控制权分配的效率解释企业的形成和边界。

如果套用 Grossman、Hart and Moor 的不完备合同理论，一项政策的剩余权力是配置给中央政府还是政策执行者地方政府，取决于谁掌握这一权力后政策执行效果更佳。中央政府的优势是，集中命令有利于协调，可以减少重复生产和投资 (Bolton and Farrel, 1990)；而地方政府则掌握更多的关于政策执行的信息。他们更知道辖区内居民的偏好和资源条件，能选择更好的技术和项目。但是，地方政府在利益协调方面效率较低，且容易引发过度竞争。所以，如果一项政策需要完成的任务非常紧迫且私人信息不很重要时，政策的剩余权力就应由中央政府控制。反之，如果一项政策的成功更依赖于地方政府的私人信息并且政策任务不很紧急时，政策的剩余权力由地方政府握有最优。

（三）权威被滥用

但是，不完备政策问题毕竟不同于私人领域的不完全合同问题。政策制定和实施属于公共权威行使。政策剩余权力的分配方式不仅关系到政策执行效率，而且关系到政府权威是否被滥用、滥用的程度以及农民权益能否得到保护等问题。在私人领域，合同是在产权得以明确保护的基础上订立的，并由第三方即法院强制执行。私人合同鼓励当事人联合追求经济剩余，同时禁止损害其他经济主体利益的行为。与之不同，在农村政策执行过程中，中央和地方政府行使的是公共权威，而且这种公共权威受暴力支撑 (Moe, 1990)。政府自身便是规则的制定者，决定游戏的输赢。这就使得政府在执行政策时，或者为了自己执行方便，或者为了部门和地方利益而侵占、损害农民权益。在未实现宪政和民主的国家里，这样的事例尤其容易发生，因为在这些国家里，政府与社会之间的权力

没有清楚界定，民意对政府的行为也不构成约束。

农村政策剩余控制权配置不当、政府滥用权威最突出的例子之一是 20 世纪 50 年代推行的农业集体化运动。为了配合对城市民族资产阶级的社会主义改造，更为了推行工业化赶超战略，从农业中提取经济剩余，中央主要决策者毛泽东放弃了早先提出的社会主义制度建立前存在十五至二十年的新民主主义过渡时期的承诺，自 1953 年起在农村强制推行以合作化改造为名义的集体化运动。因为集体化运动无偿剥夺农民财产，集体经济组织内部存在着平均主义、生产强制、劳动成果被平调的激励缺陷，这一运动一开始便遭到了底层农民的坚决抵制。地方官员为了完成上级政府定下的集体化进程指标，避免自己在政治上遭受打击，对农民使用了欺骗、歧视、舆论攻击、辱骂、体罚、殴打、监禁甚至肉体消灭等各种残酷手段，迫使农民加入合作社和人民公社。

农村政策剩余控制权配置不当、政府滥用权威最突出的例子之二是计划生育政策。20 世纪 80 年代初，迫于就业压力，中央政府将计划生育定为基本国策。在城市，一对夫妻只允许生育一个孩子；在农村，一对夫妻禁止生育第三胎，只有在特殊情况下才可以生育二胎。由于中国的传统是养儿防老，农业生产也需要强壮的劳动力，在养老没有保障、农业机械化水平低下的情况下，这一政策与农民尤其是第一、二胎是女孩的农民的切身利益发生了冲突。为了强力推行这一政策，中央政府将计划生育任务作为地方和各部门主要领导干部绩效考核的首要指标，同时默许地方政府和各部门选择如何执行计划生育政策的权力。将这种近乎生杀予夺的权力授予地方政府后，农民遭受的苦难也就可想而知。乡镇干部与村委会负责人互相配合，先是对农民进行劝说，然后是舆论歧视、罚款。当这些恐吓措施无效时，乡村干部便开始了搬家具、牵耕牛、拆毁房屋、捆绑超生妇女强行结扎、抓捕超生孕妇强行流产等暴力行为。结果是，超生的农户一般是被罚款罚得一穷二白，生活难以为继，部分家庭甚至发生了家破人亡的悲剧。

（四）政策不完备与农民利益

集体化运动和计划生育政策的教训是，农村政策的剩余控制权分配必须考虑到如何保护农民生命、财产、个人尊严等最基本的权利。除非一项政策中地方政府与农民的利益恰好吻合，否则，这种由中央政府决定政策目标、地方政府选择执行方式的剩余控制权配置方式可能导致农民被强制和剥夺。在集体化运动和计划生育政策中，政策一开始强调的便是政治家、社会集体而不是农民个人的利益，政策剩余控制权是中央政府有意做出的安排，农民利益被忽视或被侵占实际上无法避免。但是，也有另一类性质完全不同的政策，这类政策是中央政府本着改善农民福利的目标而制定的。只是由于掌握控制权的执行者不受制约，政策的最终结果竟与中央政府的初衷背道而驰，农民反受政策之害。农民自筹资金兴建公益事业便是一例。

1983 年人民公社体制被废除后，中央政府为了满足农民最基本的公共品需求，规定新组建的乡镇政府和村委会有征收“五项统筹”和“三项提留”的权力，收取的费用主要用于社区内教育、道路等公益事业。如果按照传统的财政分权理论，将收费权力安排给乡镇政府是有效率的，因为根据税收受益原则，以使用者付费的形式换取公共服务是有效率的。而且，乡镇政府和村委会直接面对农民，更加知道社区内居民的偏好，由他们负责兴办农村公益事业应该更能满足农民的实际需求。然而，由于农民没有表达偏好、监督乡镇政府的手段，收费权力反而成为乡镇政府剥夺农民的合法工具。乡镇政府不是积极为农民提供公共品，而是巧立名目、设法从农民身上征收更多的收入，用于提高干部和职工福利，改善办公条件，对付上级政府的财政考核（谭秋成，2004）。这期间，中央政府颁发了多项政策、规定，试图限制乡镇政府征收费用的权力，减轻农民负担。但是，因为监督成本高昂，中央政府的努力收效甚微。

乡镇政府的强征强收激化了农村社会矛盾，引发了农民抗争、拒交税费、上访、围攻乡镇政府等事件不断发生。出于社会稳定的考虑，中央最终完全取消了乡镇政府征税收费的权力，以转移支付的方式解决乡镇政府运转和部分教育、道路兴建等方面的费用，大大弱化了乡镇政府的权力和功能。税费改革的确减轻了农民负担，但由于中央政府不可能完全知晓底层农民对公共品的偏好，乡镇政府也失去了努力挑选项目和监督项目执行的激励，这一改革实际上存在着效率损失。

六、结论性评论

本文从政策目标度量困难、监督机制缺乏、多层委托代理、多个委托人和共同代理以及政策不完备五个方面，解释了中央的农村政策为什么在执行中容易走样。笔者是从信息和激励的角度考察代理人如何偷懒、如何将政策扭曲和变通后用于谋取个人和小集团利益的。在中央集权体制下，由于失去了投票选举和分权制衡两大强有力的监督工具，作为代理人的政策执行者及监管者更容易产生信息隐瞒、代理人之间合谋、监督者榨取、委托人之间相互推诿和拆台、政策套利、滥用政府权威等道德风险问题。所以，可以预期，在这种体制下政策失败的风险更大。进一步推理，因为中央政府知道其代理人将从政策执行中索取信息租金，为了防止政策效果因地方政府机会主义行为而适得其反，中央政府可能会减少政策供给。也就是说，一些明显有利于农民的政策不会出台。所以，即使存在一个善良的中央政府，集权制下增进农民利益的政策供给在均衡上不会是帕累托最优，农业部门和农村地区将出现投资不足和公共品短缺的现象。这可以部分解释，为什么在1911年以前王朝统治时期，中国的政治思想推崇清静无为，成功的皇帝都实行外用儒术、内用黄老的统治理念。

自改革开放三十年以来，中国政府的执政理念和方式发生了深刻变化。然而，制度改革非一朝一夕之功。所以，本文更多地在于提出问题而非解决问题。尽管如此，从政策执行的角度考虑，笔者认为以下改革建议是必须且可行的。首先，农村政策的目标应简单、清晰，以减少地方政府理解偏差、随意解释、故意扭曲的机会。其次，当预计地方政府扭曲政策后可获巨额收益时，不应颁发此类政策，已出台的应立即废止^①。第三，任何政策应有明确的执行手段、充足的财政资源。那种中央政府出政策、地方政府买单的方式实际上鼓励了执行者的扰民、侵权行为。第四，通过电视、广播、报纸、小册子、互联网公布各项支农资金的数量、流向、扶持范围、申请条件 and 程序等。让政策透明，让农民知情，鼓励农民和媒体参与监督。第五，人大各专业委员会定期评估各项政策执行情况，向全国人民代表大会和国务院通报评估结果。第六，规范各大部委的行政权力，防止出现行政法规、部门政策侵蚀法律、凌驾于法律之上的事件。第七，废除歧视农民的各项法律和管制条例，保障农民财产和生命安全，防止地方政府在政策执行过程中滥用权威，采取诸如剥夺土地、摧毁房屋、搬走家具、舆论歧视、关押羁绊等危及农民人身和财产基本权利的强制手段。

本文假设了一个善良的中央政府，出台的农村政策或是基于社会福利，或是基于农民利益的考虑。如果决策者被错误观念蒙蔽，或因信息问题被利益集团说服，政策制定时出现了失误，例如1958年实行的人民公社体制，1998年推行的关于粮食流通体制的“三项政策、一项改革”。这时，政策执行可能出现两种结局。其一，因为政策不符合农民利益，势必遭到农民抵制。政策执行者于是趁机偷懒、扭曲政策来谋取私利，然后再将政策失败归于农民不满。其二，不愿意与农民发生正面冲突，执行者对政策进行变通、改革。众所周知，中国农村改革发端于底层，家庭联产承包责任制的

^①20世纪80年代出台的允许乡镇基层政府、供销社兴办农村合作基金会政策就属于这类。由于无法监管，基层政府和部门直接将农民存款用于高风险项目、乡镇政府开支甚至个人消费，导致相当多的农民血本无归。目前的农业产业化政策亦属此类，部分地方政府正和企业联手，借发展现代农业为名，以租赁、合股等方式对农民土地进行巧取豪夺。

产生、乡镇企业蓬勃发展、人民公社被废弃，都是基层干部和农民不满集体化时期农村政策的弊端而自发进行的改革（谭秋成，1999）。此时，地方政府改变农村政策是有积极意义的。由于涉及政策制定的程序，本文没有讨论这方面的内容。

参考文献

- (1) Tirole, Jean, 1994, The Internal Organization of Government, Oxford Economic Papers, Vol. 46, No. 1.
- (2) Holmstrom, Bengt, and Paul, Milgrom, 1989, Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design, Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 7, Special Issue.
- (3) Laffont, Jean-Jacques, 1994, The New Economics of Regulation Ten Years After, Econometrica, Vol. 62, No. 3.
- (4) Alchian, Armen, and Harold, Demsetz, 1972, Production, Information Costs, and Economic Organization, The American Economic Review, Vol. 62, No. 5.
- (5) Fama, Eugene, 1980, Agency Problems and the Theory of the Firm, Journal of Political Economy, Vol. 88, No. 2.
- (6) Dixit, Avinash, 2002, Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review, Journal of Human Resources, Vol. 37, No. 4.
- (7) Calvert, Randal, Mathew, McCubbins and Barry, Weingast, 1989, A Theory of Political Control and Agency Discretion, American Journal of Political Science, Vol. 33, No. 3.
- (8) Banks, Jeffrey, and Barry, Weingast, 1992, The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information, American Journal of Political Science, Vol. 36, No. 2.
- (9) McCubbins, Mathew, Noll, Roger, and Barry, Weingast, 1987, Administrative Procedures as Instruments of Political Control, Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 3, No. 2.
- (10) Olson, Mancur, 1965, The Logic of Collective Action, Cambridge: Harvard University Press.
- (11) Lohmann, Susanne, 1998, An Information Rationale for the Power of Special Interests, American Political Science Review, Vol. 92, No. 4.
- (12) Tiebout, Charles, 1956, A Pure Theory of Local Expenditure, Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5.
- (13) Shleifer, Andrei, 1985, A Theory of Yardstick Competition, Rand Journal of Economics, Vol. 16, No. 3.
- (14) Lazear, Edward, and Sherwin, Rosen, 1981, Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts, Journal of Political Economy, Vol. 89, No. 5.
- (15) Williamson, 1985, Economic Institutions of Capitalism, New York: the Free Press.
- (16) Bolton, Patrick, and Joseph, Farrell, 1990, Decentralization, Duplication, and Delay, Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 4.
- (17) Aghion, Philippe, and Jean Tirole, 1997, Formal and Real Authority in Organizations, Journal of Political Economy, Vol. 105, No. 1.
- (18) Arrow, Kenneth, 1991, Scale Returns in Communication and Elite Control of Organizations, Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 7, Special Issue.
- (19) Dewatripont, Mathias, and Eric, Maskin, 1995, Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies, Review of Economic Studies, 62(4), 541-555.
- (20) Tirole, Jean, 1986, Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations, Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 2, No. 2.
- (21) Laffont, Jean-Jacques, and Martimont, David, 1997, Collusion under Asymmetric Information, Econometrica, Vol. 65,

No. 4.

- (22) Musgrave, Richard, 1959, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill Press.
- (23) Oates, Wallace, 1999, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3.
- (24) Holmstrom, Bengt, 1982, *Moral Hazard in Teams*, *The Bell Journal of Economics*, Vol. 13, No. 2.
- (25) Dixit, Avinash, 1996, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- (26) Bernheim, Douglas, and Michael, Whinston, 1986, *Common Agency*, *Econometrica*, Vol. 54, No. 4.
- (27) Xu, Chenggang, and Katharina, Pistor, 2004, *Incomplete Law*, *Journal of International Law and Politics*.
- (28) Grossman, Sanford, and Oliver, Hart, 1986, *The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration*, *Journal of Political Economy*, 94, 691-719.
- (29) Hart, Oliver, and Moore, John, 1990, *Property Rights and the Nature of the Firm*, *Journal of Political Economy*, 98, 1119-1158.
- (30) Hart, Oliver, 1995, *Firms, Contracts and Financial Structure*, Oxford: Oxford University Press.
- (31) Moe, Terry, 1990, *Political Institutions: The Neglected Side of the Story*, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6, Special Issue.
- (32) 谭秋成:《乡镇集体企业产权结构的特征与变革》,湖南人民出版社,1998年。
- (33) 谭秋成:《乡镇集体企业在中国的历史起源》,《中国经济史研究》1999年第4期。
- (34) 谭秋成:《财政考核、制度租金榨取与乡镇债务》,《中国农村观察》2004年第6期。
- (35) 谭秋成:《信息租金、地方政府合谋与农村政策执行的成本》,打印稿,2007年。
- (36) 朱钢、谭秋成、张军:《乡村债务》,社会科学文献出版社,2006年。

(责任编辑:攀 岩)

投稿须知

近年来,在广大作者的大力支持下,本刊稿件大幅增加。为适应发展和各界人士的需要,贯彻有关国家标准,执行投稿规范,为此,对来稿提出以下要求。

- (1) 电子或纸样投稿两种方式均可,大16开(即A4纸),单栏排版,正文用5号字。
- (2) 《中国农村经济》月刊论文字数在10000字之内(包含图、表、参考文献)。
- (3) 题目应简明、确切,避免使用非公知的缩略语。题名下为作者姓名,多作者姓名之间应用空格隔开以便计算机切分。姓名下标明工作单位全称,大学必须标明院、系或所。
- (4) 论文内容提要篇幅在100~300字左右。《中国农村经济》月刊只需提供中文提要。
- (5) 内容提要之下是中文关键词。一般可选3~5个反映主要内容的术语作关键词,每词之间用空格隔开。
- (6) 图、表要精选精简。图上座标名称、符号和单位必须齐全。图中数字、符号要非常清晰,以免造成错误,为了方便图在编审过程中的修改,并将图附上office excel版本或可修改版本。
- (7) 请作者不要将您投来的稿子在未通知我社的情况下另投其它杂志社,勿一稿多投、多稿一投(同一作者在一篇稿件未处理前不要再次投稿)同时投寄两篇或两篇以上的稿件,本社一律不予审阅。本社对作者来稿不收取任何审稿费以及版面费。电子邮箱收稿后一般给予回执,因来稿数量过多,人员有限,稿件审稿周期为四个月。于2006年起不再支付稿费。

MAIN CONTENTS

Why Rural Policies Are Easily Changed in Implementation.....Tan Qiucheng (2)

This paper explains why rural policies issued by the central government are easily changed in implementation from the perspective of information and incentive. The difficulty in measuring effects of policy, lack of incentive in public sector, and incompleteness of policy give executors chances to distort rural policies for their own or group interests. In the system of political centralization, there are no voting, no checks and balance. When these two powerful policing tools are missing, moral hazards by executors and monitors, such as hiding information, squeezing information rent, policy arbitrage, collusion between executor and monitor, buck-passing, and discordance easily happen.

Genetically Modified Food Safety ManagementLi Chenggui & Tan Xuewen (18)

After entering the twenty-first century, the annual growth rate of global bio-technological industry has been as high as thirty percent, ranking one of the fastest economic fields. In the past ten years, the global planting area of genetically modified crops has multiplied by forty times, revealing huge potential and developmental trend. However on the other side, application of GM technology has also caused vehement disputes. Two relative cases revealing the focuses and reasons for the disputes are introduced in this paper. The two main patterns of GM food management, e.g. loose US pattern and strict EU pattern are also compared. Multi-stakeholders are involved in GM food safety management, and the appeal and expression mechanisms of different stakeholders are discussed here. China has achieved a lot in establishing management organizations and formulating regulations on GM food management. However, they are still not suitable for technological improvement and industrialization of GM technology. Some improvements are necessary.

Land Fragmentation and the Land Transfer Market.....Wang Xingwen & Zhong Fu-ning (29)

It is to our common knowledge that optimization of arrangement of land property and land transfer market can reduce or even eliminate land fragmentation, which is capable of efficiency loss. However, the thousand-year-long history of land fragmentation in China poses a challenge to such recognition. Based on the fact that the Chinese population is out of proportion to land area, this dissertation proposes that at present, with the farm land being irreplaceable, undividable and employment insurance, the cost of land transaction far exceeds the profits that pieces of land plots can produce. In this context, amalgamation of land plots in the possession of farmers through market adjustment sees no feasibility. Only the decrease in the number of farmers and the gradual alternation of the above-mentioned features of farm land caused by permanent city-bound migration can bring the agriculture land in line with the market adjustment