

一、研究背景

2008年三聚氰胺、2011年河南双汇瘦肉精、2014年温州毒水龙头等事件暴露了地方政府不仅没有严惩这些生产企业，反而放任甚至为此提供了遮掩和庇护。例如：在2008年发生的三聚氰胺事件中，当地政府在获悉三鹿奶粉造成婴幼儿患病的情况后不仅隐瞒实情、拖延上报，甚至还应企业要求对媒体进行“管控和协调”。2014年温州毒水龙头事件中，有关部门在检测出水龙头质量存在问题后也没有及时公开相关信息并对相关企业进行严格惩罚。

企业在发生食品安全事故时，地方政府由于区域经济发展、税收、就业及政治绩效等方面的考虑，不得不放任甚至为违规生产的企业提供遮掩庇护。我国的食品安全监管在财政、人事等方面都受到地方政府的重大影响，政府干预监管执法甚至成为生产劣质食品企业的保护伞。负面消息会对当地的支柱企业造成强烈冲击、影响区域发展与就业，地方政府不得不以牺牲食品安全为代价保障经济发展等政策目标的实现。同时，官员升迁与GDP增速联系紧密，地方官员为个人政绩与晋升目标也会更加重视地方经济绩效。因此，无论从地方经济发展还是官员升迁的角度，当地政府都缺乏充分激励对食品安全企业进行严格的监管和治理。

由此可知，政策性负担导致的规制俘获是造成地方政府食品安全监管缺位的重要原因。

二、研究思路与基本内容

(一) 基本模型

地方政府、代表性食品企业和消费者三者之间的博弈，博弈分为三个阶段：

第一阶段：食品企业进行生产

用 e 表示企业的生产成本。

第二阶段：地方政府进行食品质量检测，并更具结果选择监督行为

用 P 代表质量有缺陷的食品被检测出的概率， P 越大，表示监管技术越高。政府根据检测出的结果选择监管行为。如果政府在检测出食品质量存在缺陷后，可以选择严惩企业并向消费者公开信息 (s)；或者不予惩罚隐瞒信息 (n)。用 A 表示政府的决策集，有 $A = \{s, n\}$ 。

第三阶段：消费者购买（不购买），各方收益实现

无经验的消费者会选择购买，有经验的消费者会对食品质量进行推断，如果推断企业生产的是优质食品 ($\tilde{e} = e_h$)，会选择购买；如果推断是质量缺陷食品 ($\tilde{e} = e_l$)，则不会购买。

企业利润(企业收入扣减生产成本)：

$$\pi(e, a, \tilde{e}) = R(e, a, \tilde{e}) - e$$

地方政府收益(消费者效用和食品企业对政府政策目标的贡献)：

$$V_g(\lambda, R, B_c) = \lambda R + (1 - \lambda) B_c$$

用 $\lambda \in (0, 1)$ 衡量政府对企业效益的重视程度，即政策性负担程度； λR 代表企业承担

的政策性负担。

(二) 弹性执法与规制俘获

弹性执法有利于地方政府根据实际情况, 灵活选择最能够维护地区经济快速发展和地方就业的监管行为。

在博弈 $G = \{e, A, \tilde{e}; \pi(e, a, \tilde{e}), V_g(\lambda, R, B_c)\}$ 中, 企业首先进行生产决策 (e_l 或 e_h), 使其预期利润 π 最大化, 即

$$\max \pi(e, a, \tilde{e}), e \in \{e_l, e_h\} \quad (1)$$

接下来, 地方政府对食品质量进行检测。如果检测出食品存在质量缺陷, 政府将决定采取何种监管行为 (s 或 n) 实现政府收益、最大化, 即

$$\max V_g(e_l, a, \tilde{e}), e \in \{s, n\} \quad (2)$$

最后, 有经验的消费者将根据其推断决定是否购买, 理性预期的条件为:

$$\tilde{e} = e \quad (3)$$

当市场达到均衡时, (1)、(2)、(3) 式同时满足。

通过上述公式求解, 可以得到以下 3 个命题:

命题 1: 在弹性执法中, 政策性负担程度过大易导致地方政府被规制俘获, 食品安全监管出现缺位。即存在 $\tilde{\lambda} = -\frac{\mu b}{R_l - \mu b}$, 当 $\lambda > \tilde{\lambda}$ 企业会选择以劣充优, 而政府的理性选择是不予严格惩罚。

命题 2: 在弹性执法中, 企业规模过大易导致地方政府被规制俘获, 食品安全监管出现缺位。即存在 $R_l = \frac{\mu b(\lambda - 1)}{\lambda}$, 当 $R > R_l$, 企业会选择以劣充优, 而地方政府的理性选择是不予严格惩罚。

命题 3: 在政策性负担导致规制俘获后, 提高监管技术难以有效加强地方政府食品安全监管。即当 $\lambda > \tilde{\lambda}$ 或 $R > R_l$ 时, 增大 P 不改变企业以劣充优、政府不予惩罚的选择。

(三) 严格监管

在博弈 G 中, 地方政府的行为外生给定为严格监管, 即

$$a = s \quad (4)$$

均衡达到时, (1)、(3)、(4) 式同时满足。与命题 1 的证明分析类似, 我们得:

命题 4: 严格监管能够遏制食品企业以劣充优的必要条件是监管技术与监管能力达到足够水平。即在严格监管下, 存在 $\tilde{P} = \frac{e_h - e_l}{R_h}$, 当 $P > \tilde{P}$, 企业选择努力生产; 当 $P < \tilde{P}$ 企业选择以劣充优。

（四）市场发展阶段与监管方式的选择

弹性执法易导致规制俘获，食品企业会在安全生产方面产生投机行为，在发生食品安全事故时，企业凭借其承担的政策性负担游说政府使其免于惩罚。

严格监管能够严厉打击以劣充优的企业，但当监管技术和监管能力不足时，难以对以劣充优起到实质有效的威慑和遏制，反而对地方经济发展和就业等政策性目标产生负面影响，妨碍政策目标实现。

三、主要结论

在弹性执法下，仅仅提高监管技术能力而不改变监管方式无法提高监管效率。即使地方政府具备了先进的监管技术，还是会对承担了政策性负担的企业采取放任、庇护，食品安全难以得到有效保证。

监管技术和监管能力的提升是严格监管有效实施的前提条件。在监管技术和监管能力较低时，严格监管难以有效地打击企业以劣充优，同时还会对当前政策目标的实现产生巨大的负面影响。随着监管技术的不断进步，严格惩处能够对企业形成有效威慑。此时推行严格的食品安全监管能够有效促进地方食品行业的良性健康发展，使得地方经济发展、就业、税收等政策目标更容易实现，因此地方政府有充分的激励积极转变监管方式。

提出了四条措施：

1. 保障司法独立，减少地方政府对监管执法的干预和扭曲，有效克服由政策性负担引起的规制俘获。
2. 引入垂直监管，增强食品安全监管的独立性，保证食品安全监管严格执行。
3. 充分利用社会监督的独立性与信息优势。
4. 将食品安全与消费者利益更多地纳入地方政府绩效考核。

四、汇报点评

本文主要针对大型食品企业常常被包庇的现象提出了由于政策性负担被规制俘获的观点，角度颇为新颖。但同时我们思考与讨论得出两点不足。第一、该文主要针对对地方政府、地方经济有影响力的大型企业，有政策性负担的企业。但没有涉及小作坊小企业，关于文中提到的监管技术层面来说，小作坊监管不太需要先进专业监管技术。第二、模型中的政府收益部分，对占比 λ 企业部分研究较多，但却没有对占比 $1-\lambda$ 的消费者有所分析。在文章结论中有提出“将食品安全与消费者利益更多地纳入地方政府绩效考核”，因此个人认为文章应对消费者部分有所分析。