

政府监管的特征及其治理

武 鹏 胡家勇

(中国社会科学院 经济研究所, 北京 100836)

摘要: 政府监管是现代国家经济社会治理的重要组成部分。文章从政府监管的基本特征入手,对政府监管及其相关理论进行了概括性阐述和分析。在分析政府监管的必要性、普遍性、复杂性及局限性的基础上,文章认为,要更好地发挥政府监管的积极作用,提升政府监管的治理水平,一方面需要辩证地看待政府监管的必要性、普遍性与局限性之间的关系,科学地界定政府与市场的边界,统筹行政力量和社会力量,在有保有压的基础上,合理把握政府监管的范围和方式;另一方面需要充分认识政府监管的复杂性,努力加强理论和行政能力建设,降低行政服务成本,持续提升政府监管的效率和质量。结合当前的“放管服”改革,文章对政府监管提出相应的政策建议。

关键词: 政府监管; 监管特征; 治理能力 “放管服”改革

中图分类号: F019.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2020) 09-0083-08

引 言

政府监管^①作为现代国家经济社会治理的重要组成部分,是政府为实现特定公共政策目标,依据有关法律法规,对某些产业中微观经济活动主体的进入、退出、资质、价格以及涉及安全健康、环境保护和可持续发展等方面的经济社会主体行为所进行的引导、干预和规范。当前,政府监管已成为现代化国家治理体系下维护经济健康发展和社会公平正义的必备内容,许多国家政府以及国际组织均在努力推进监管改革,实现“更巧妙的政府监管”(smarter regulation)。^②自2014年《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》(国发〔2014〕20号)出台以来,^③中国持续推进以“简政放权、放管结合、优化服务”为主要内容的政府监管改革,并取得了显著成效。世界银行发布的《全球营商环境报告2020》显示,中国营商环境总体得分在190个经济体中位列第31位,分别较

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(14AJL007)。

作者简介: 武鹏,中国社会科学院经济研究所副研究员,研究方向: 政治经济学、发展经济学; 胡家勇,中国社会科学院经济研究所研究员,研究方向: 中国特色社会主义政治经济学。

① “监管”的英文为 regulation,中文也译作规制或管制。

② 江庆勇《行为经济学视角下的全球政府监管改革》,《经济学家》2014年第11期。

③ 近年来陆续出台的相关文件还包括《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》(国发〔2015〕62号)、《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》(国办发〔2015〕51号)、《国务院关于印发“十三五”市场监管规划的通知》(国发〔2017〕6号)、《国务院关于取消一批行政许可事项的决定》(国发〔2017〕46号)、《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》(国发〔2019〕18号)等。

2019年和2018年跃升了15位和47位,其中司法行政质量的得分高居世界第5位。^①但应看到的是,面对党的十九届四中全会提出的关于“推进国家治理体系和治理能力现代化”的一系列要求,^②仍需不断提升政府监管能力,改进政府监管效果,解决监管缺位、监管越位、监管不到位、利用监管权力设租等问题。对此,党的十八届三中全会中即已指出,要着力解决“政府干预过多和监管不到位问题”^③。那么,如何把握好政府监管的“度”,以更好地发挥政府作用,辅助市场在资源配置过程中发挥决定性作用,维护社会公平正义,推进国家治理体系和治理能力现代化,便成为需要深入探讨的重要课题,而与此相关的工作必须建立在全面深入认识政府监管的基础之上。

自20世纪80年代中期现代政府监管理论被引入中国以来,相关研究日益丰富。国内学界一方面对现代政府监管理论进行了较全面的阐述,既介绍了相关理论发展成果,^④又结合实际予以具体分析和运用;^⑤另一方面围绕中国政府监管领域中存在的问题进行了阐释剖析,并就相应的改革方式和路径进行了探讨。^⑥上述研究推动了决策部门对政府监管的深化理解,为相关政策的制定提供了必要的参考和依据。然而,政府监管所涉及的领域非常广阔,相关理论具有一定的深度和专业性,惯常的叙述性架构难以对其进行系统性的阐述和把握。尤其是随着“放管服”改革的深入推进,一方面,大量监管政策的制定权限陆续下移至各级地方政府,而由于缺乏专业人才和决策辅助机构的支撑,地方政府在政策的制定和执行过程中更多依靠经验和直觉,相应的知识储备尚不充分;另一方面,诸如负面清单管理等以“宽进严管”为主要内容的改革政策正加快落地,使政策执行机构所面临的监管压力陡然增大,同时也对其监管能力和监管质量提出了更高要求。有鉴于此,为便于对政府监管形成基本的、通识性的理解,本文将从政府监管的必要性、普遍性、复杂性、局限性等基本特征着手,力图提纲挈领、简明扼要地对政府监管及其相关理论进行覆盖式、概括性地阐述和分析,在此基础上就改进政府的监管工作、提升监管治理能力提出相应建议。

一、政府监管的必要性

市场作为当前经济体制下发挥决定性作用的资源配置方式,具有经济效率方面的优势,但单纯基于市场形成的资源配置格局往往不尽有效和公平,需要发挥政府的监管作用加以辅助和规范。

第一,各类市场失灵的广泛存在导致市场无法充分有效地配置资源。首先,由于技术条件和某些历史的、人为的因素,导致部分商品和服务的市场具有垄断性,在缺乏监管的情况下极易出现供给不足、质量下降和价格偏高等问题,从而造成社会福利的损失。如有研究测算显示,2003—2009年,中国40个工业垄断行业的福利损失占年度GDP的1.89%。^⑦其次,市场交易双方的信息不对称易引致道德风险和逆向选择问题,致使欺诈性交易盛行,正常交易秩序被扰乱。人民群众广泛关注的食品安全和质量问题即涉及这一范畴,即便在高强度的食品安全监管力度之下,2008—2017年,全国公

① World Bank Group, *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, Washington, DC: World Bank, 2019, p. 4.

② 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体公报》,北京:人民出版社,2019年。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年。

④ 许德昌、张剑渝《西方规制经济学述评》,《经济学动态》1995年第3期;茅铭晨《政府管制理论研究综述》,《管理世界》2007年第2期;张红凤、杨慧《规制经济学沿革的内在逻辑及发展方向》,《中国社会科学》2011年第6期。

⑤ 余晖《中国的政府管制制度》,《中国工业经济》1998年第3期;汤吉军、郭砚莉《沉淀成本、交易成本与政府管制方式——兼论我国自然垄断行业改革的新方向》,《中国工业经济》2012年第12期;张红凤、吕杰、王一涵《食品安全监管效果研究:评价指标体系构建及应用》,《中国行政管理》2019年第7期。

⑥ 邱钧、刘友芝《论我国政府规制改革的根本途径》,《财贸经济》2004年第4期;郭克莎《简政放权改革中的政府监管改革》,《经济学动态》2017年第6期;徐国冲、张晨舟、郭轩宇《中国式政府监管:特征、困局与走向》,《行政管理改革》2019年第1期。

⑦ 张柏杨、魏强《中国工业垄断行业福利损失的估计及其影响因素》,《经济与管理研究》2015年第5期。

开报道的食品安全事件数量达 4.08 万起，日均发生 111.8 起。^① 再次，由于产权界定不清晰和交易成本过高等原因，经济社会活动中广泛存在外部性问题，即某些微观主体的活动给其他微观主体造成损失时未能给予相应补偿，带来收益时也未获取相应回报，前者如工厂排污、生活区噪音等，后者如技术创新的外溢、新产品的模仿等。最后，某些物品具有公共品属性，导致市场机制下私人不愿供给或供给不足，但这些物品对于经济发展和人民生活却必不可少，如城市绿化、道路清扫和照明等。

第二，市场分配的结果有可能过于不平等或不公平^②，以致影响社会的和谐稳定。首先，微观主体在资源、区位、经济、文化等方面的禀赋往往存在外生差异，在市场机制下将直接映射为收入和财富分配的不平等，这在以美国为代表的奉行自由市场经济的国家中表现得尤为突出。如世界银行的数据库资料显示，虽然美国的人均收入远高于中国，但美国贫困人口的占比比中国高 1.4 倍。2016 年，按每天 1.9 美元（2011 年平价购买力）衡量的贫困人口标准，中国贫困人口占总人口比重为 0.5%，而美国达 1.2%。其次，市场过程具有随机性特征，诸如外来冲击、市场不规则波动等不可预期事件常常给同一种经济活动带来较大的机会成本差异，导致成果分配与资源投入的不匹配，这将在风险规避者占主导的社会中形成负向激励，诱发投机倒把行为。即便在理论上保险市场可以为每一种不确定事件提供保险，但由于交易成本和规模经济门槛的存在，现实中绝大多数不确定性都无法通过保险市场加以平抑。最后，与其他要素不同的是，劳动力作为一种特殊的投入要素，在市场价格形成方面具有一定的刚性下限和公平偏好。一方面，劳动者要求至少获得生存工资，而劳动市场完全出清的工资水平可能低于生存工资水平，由此可能造成部分低技能劳动者的失业和生活困顿，这种情况无论从人道的角度还是从维护经济社会稳定的角度都需加以改善；另一方面，如果市场形成的收入差别过大，即使这一结果有经济效率，仍会诱发低收入群体的不满，滋生一系列社会不稳定因素。如按世界银行的统计，即使是市场经济高度发达的美国，其人均 GDP 仍长期高居世界各国的前十位，同时收入基尼系数长期处于 0.45 以上，是世界上收入最不平等发达国家，由此导致社会矛盾频发，这在最近的新冠疫情期间得到充分暴露。

第三，市场配置的结果并不总是与公共利益（或国家利益）最大化目标一致。首先，经济活动中常会遭遇“囚徒困境”之类的难题，致使个体理性行为汇聚成集体“共输”的局面，无法实现潜在的总体福利改进，如由于中国地区间的市场分割问题导致的经济效率损失。其次，即使市场形成了帕累托最优的状态，但国家利益作为一种特殊的集体利益，有时并不会机械地遵从总体福利最大化的目标。如包括中国在内的广大发展中国家普遍不愿在全球分工体系中被锁定在低附加值环节，而是希望发展和壮大自己的民族产业，这往往需要给予本国产业一定的单边贸易保护，以培育本国产业的市场竞争力、逐步降低本国关键装备和核心技术的对外依赖程度，而由此形成的阶段性福利损失并不能简单地从市场效率方面予以否定。

第四，一些非价值物品^③的市场交易将给社会福利带来直接损害，但市场却会给予其“正”的价格。典型的例子便是毒品等致瘾性物品。众所周知，吸食毒品不仅有害于健康，还可能导致其他一系列严重危害公众利益的行为，如传播艾滋病等致命性疾病、为筹措毒资而实施抢劫偷窃等犯罪行为。但是，市场本身并不能分辨善恶，依然会一视同仁地形成正的交易价格，且其市场供给越有效，

① 吴林海等《2017 年中国食品安全事件研究报告》，《中国社会科学报》2018 年 12 月 27 日，第 10 版。

② 即使不讨论具有道德规范色彩的“平等”问题，而仅讨论完美市场条件下分配结果的“公平”问题，也要关注个体间初始禀赋差异的形成是否公平——“好”的市场仅意味着分配过程的公平性，即能够忠实地映射个体禀赋的差异，而如果个体禀赋差异的形成本身是不公平的，其映射结果也将是不公平的。一方面，由于中国体制改革仍在逐渐探索的过程中，相关经验较为欠缺，尚未来得及填补的制度漏洞仍较多；另一方面，部分领域内累积的某些重大矛盾，在特定节点上倒逼改革进度的加快和改革方式的激进化，在此过程中不得已牺牲了一定的公平，以致中国目前的财富分配格局仍不尽完美。对此，我们一方面需要警惕和抑制权力替代市场参与财富分配，另一方面需要在条件允许的范围内对“公平”欠账予以清偿，而这些工作均离不开有效的政府监管。

③ 非价值物品，又称非优效品，是指人们不根据自己的最优利益消费的物品或对其的消费损害社会利益的物品。

危害反而越大。其他诸如香烟、酒精类饮料等大宗消费品,虽然危害程度相对较低,但鉴于其市场规模极为可观,由此所积聚的危害亦不容忽视。如有研究显示,2013年中国由于吸烟引起的死亡人数达52.02万,吸烟引发疾病的间接经济负担合计为2893.19亿元,占当期国内生产总值的0.51%。^①对此类商品,应通过征收高额消费税、限制供应量等手段来加以抑制。

面对市场缺陷,要更好地发挥市场在资源配置过程中的决定性作用,推动社会实现公平正义,有必要建立相应的政府监管机制。考虑到政府在强制力、规模经济和交易成本方面的优势,^②政府监管较之行业自律、利益相关者谈判等机制在应对市场缺陷时往往更有效率。因此,必要的政府监管也是“更好发挥政府作用”过程中不可或缺的一项内容。

二、政府监管的普遍性

市场缺陷的广泛存在以及由此所带来的福利效率损失和公平正义缺失,使政府监管具有普遍性。现代社会中,人们生产生活的方方面面都难以与政府监管相分离,政府监管已成为现代国家的典型特征。

第一,由市场失灵所带来的福利效率损失和公平正义缺失,引发了涉及价格、数量、质量和进入等方面广泛的经济性政府管制。首先,水电煤气供应等公共服务行业、航空铁路管道运输业、石油天然气开采业等与国计民生密切相关的行业都具有显著的自然垄断特征,为了维持垄断所带来的规模效率,同时防止产品定价过高和增加有效供给的数量,政府往往会对这些行业实施价格或数量方面的管制。其次,随着现代社会商品的极大丰富和产品内所蕴含技术的愈益复杂,令人们无法有足够的时间成本和专业知识的对其质量和效用进行评估,由此需要关于产品信息公开和质量标准制定等方面的政府监管工作,以保护消费者的正当权益。最后,诸如粮棉油盐、公共交通、教育卫生、邮政服务等具有基础性、保障性、普惠性商品或服务的日常供给,需着眼于满足包括低收入群体、农村居民等在内的社会各阶层的基本需求,为此,各国政府均普遍对其实施了价格、数量、进入等方面的管制。如邮递服务业中,中国邮政集团需要投入约1/3职工、2/3邮路、3/4网点为农村和边远地区提供低价普惠服务,^③普惠服务的收入往往无法弥补相应的成本支出,为此,政府需要通过“进入管制”的手段给予其从事邮政储蓄、邮票发行等高回报业务的专营权力,同时禁止其他公司进入这些业务领域以维护交叉补贴机制,平衡其总体收支。

第二,伴随着收入和生活水平的持续提升,人们对健康、安全和生态环境等美好生活的需要日益增长,由此引起社会性政府管制在范围和内容方面的快速扩展。首先,对于食品药品、医疗保健等涉及健康安全的服务,由于消费者往往缺乏相关知识和技术手段而难以辨识其可靠性和适用性,需要政府通过广泛构建和不断完善质量认证体系、追责制度体系等方式来保障居民作为信息劣势方的健康权益。其次,诸如煤炭开采、危化品生产等某些高危行业,虽然安全事故赔偿抚恤会内化为企业的成本,但相比改善生产条件的成本支出而言,仍不足以激励管理者充分降低事故的发生率。对此,政府常会通过额外的惩罚和强制性安全标准来进一步提高事故发生后企业的费用支出,以倒逼企业主

① 杨练等《归因于吸烟的疾病间接经济负担测算研究:基于全收入法》,《中国卫生经济》2015年第12期。

② 依靠市场或社会活动中的主体来自行解决问题,往往需要在搜寻匹配、谈判议价等方面花费一定的交易成本,很多时候,交易成本过高将会导致交易无法发生,从而使社会福利无法通过市场途径得到改进。尤其是当产权界定不清晰时,将会直接导致交易标的物的缺失。如广场舞扰民等负外部效应问题,在现实中往往很难通过涉事各方的谈判协商来解决,一些舞者认为娱乐健身是其应有的权益,而被噪音骚扰的人群则认为安静的居住生活环境是其应有的权益。在这种缺乏对“声环境”产权默识的情况下,通过补偿性交易来解决噪音扰民问题显然是不可能的。对此,由政府按照法律法规来监管此类问题,要比个体间协商解决的途径更有效率。

③ 郭宗杰、孙仙冬《垄断行业普遍服务的价格补偿机制研究——以邮政和电信业为例》,《价格理论与实践》2014年第10期。

动改善安全生产条件。最后，工业化、城镇化的进程引致了愈益严重、广泛的环境污染，公共场所吸烟、生活区噪音、随意倾倒垃圾等常见的不文明行为往往会对周围人群的健康和生活舒适度带来危害，为此，通过征收环境税、针对性罚款等方式来限制这些负外部性行为成为人们生活生产中常见的一类政府监管活动。

第三，为追求垄断收益，许多市场主体都会在条件允许的情况下致力于构建和维持人为的市场垄断以抵制竞争者的进入，覆盖各行各业的反垄断工作成为政府监管领域中常抓不懈的重要内容。首先，诸如电信、石化、航空运输等寡头垄断行业中在位的生产者数量较少，易于通过兼并、合谋等方式实现完全垄断式的经营。如1998年中国石化和中国石油成立之初，80%的国内加油站掌握在其他各种经济成分手中，其后十余年间，中国石油和中国石化通过收购、控股、参股、联营等方式大量收购加油站，截至2011年，“两桶油”的加油站数量占全国加油站总数的54%，形成了上下游产销一体的垄断格局。^①其次，许多竞争性行业可以通过行政权力转变成垄断行业，如颁发特许经营的行政许可、对外地商品设置进入壁垒。最后，通过一些暴力行为和集体行为形成地域性和行业性的市场垄断，如欺行霸市的黑社会性质活动和从业者自发形成的行会式组织等均会阻止竞争者的进入。可以说，几乎任何市场主体都能够通过上述方式提高垄断程度，且现实中这样的情况俯拾即是。为此，以反垄断为内容的政府监管实施范围几乎涉及经济社会活动的各个领域。

综上所述，各项经济社会活动都或多或少地需要政府监管的参与。确切来说，人们常说的“哪件事政府该管，哪件事政府不该管”，事实上指的是在某项经济社会活动的开展过程中，哪些方面有必要引入某种形式的政府监管，哪些方面不需要引入某种形式的政府监管，而不存在无需任何形式政府监管的经济社会活动。

三、政府监管的复杂性

现实中的人类活动和相应的经济社会具有丰富的多样性和无尽的差异性，作为对经济社会活动的规范，政府监管的设计和 implement 十分复杂。长期以来，以解决现实问题和优化政策效果为导向的政府监管理论的发展深受信息不对称、内部人利益等一系列难题的困扰。

第一，政府监管部门与被监管对象之间广泛存在信息不对称的问题，被监管对象往往会向政府隐瞒对己不利的信息或编造对己有利的信息，从而给监管带来困难。例如，在对垄断性行业的价格监管过程中，垄断企业比政府更了解自身的生产结构、投入价格等方面的信息，为了获取超额利润，其通常会向监管部门提供虚增的成本信息以抬高规制价格，政府要获取垄断企业真实的相关信息，须花费一定调查成本。然而，市场经济条件下的企业经营状况和经营环境往往面临较大的波动，合理的监管价格必须是动态最优、频繁调整的，难免会增加政府的信息搜集成本；此外，现实中政府的信息获取渠道往往有限，即使在不考虑信息搜集成本的情况下，精确获得企业财务、生产结构等方面的信息也将变成一项近乎不可能完成的任务。在无法克服信息不对称的条件下，边际成本定价、拉姆齐（Ramsey）定价和平均成本定价等监管方案不仅难以促使垄断市场结构的经济效率向最优水平靠近，还会促使被监管企业产生其他低效率行为，如A-J效应所表明的，回报率监管下企业的固定资产过度投资的倾向。^②

第二，监管部门的内部组成人员作为理性的代理人，与被监管对象一样有趋利避害的动机，这使监管政策的设计者必须进一步考虑监管部门的内部治理问题。对此，不断加强监督执纪等方面的制度

^① 钟晶晶 《“两桶油”并购攻下国内加油站半壁江山》，《新京报》2012年7月19日，第B9版。

^② Harvey A. Averch, Leland L. Johnson, “Behavior of the Firm under Regulatory Constraint,” *American Economic Review*, Vol. 52, No. 5, 1962, pp. 1053-1069.

建设,固然是规范监管部门工作的重要方面,可解决监管权力滥用的问题,但更复杂的工作在于如何构建激励相容的委托—代理关系,促使监管部门积极主动地用好手中的监管权力。该工作的难处在于,一方面,政府监管活动特别是社会性监管活动所带来的社会福利改进难以直接量化估算,进而无法以此为标尺来判定政府监管的成效,并匹配适当的激励措施;另一方面,不同监管部门所掌控的潜在租金规模不等,尤其是在所谓的“实权部门”与“清水衙门”之间相差悬殊,若单纯从功利的角度制定激励政策,则势必出现薪资待遇、升迁速度等方面的差异,有悖公平原则,同时还会削弱那些认为受到不公平待遇的部门的积极性。

第三,为了应对信息不对称、内部治理等问题,许多监管机制的设计往往过于复杂繁琐,在实践中无法加以有效应用。首先,过于复杂和专业化的监管方案如同卷帙浩繁的法律文书和判例一样,只有少数专业人员才能够掌握,难以被大部分监管者和被监管者所熟悉和遵循;其次,繁琐的监管方案在实施过程中往往面临着高昂的交易成本,会冲抵其所带来的社会福利改进,特别是环保、安全生产监督、食品和日用品安全监管等涉及技术付费的领域,可能会产生监管部门和被监管对象都难以承担的巨额检测费用,如中等河流主要水污染物的单项检测费用已达到100万元/项;最后,理论上设计出的监管方案大多停留于对规制均衡点的存在性证明,而在实践中往往难以测度均衡点的具体位置,同时,监管机制的设计难免要依赖于一系列严格的外在假设以避免技术处理上的困难,这就导致监管方案与现实情况之间往往存在着一系列潜在的鸿沟,在实践中难以取得预期的效果。

直至目前,政府监管理论除了在机制设计方面因信息不对称、政府雇员具有自利动机等因素而不够完善外,在垄断行为的识别、公平与效率的权衡取舍等理论和实践问题上也饱受争议。政府监管的复杂性致使监管效果不够理想,普遍存在较大的改进空间。

四、政府监管的局限性

对政府监管复杂性的分析表明,虽然市场机制存在一系列缺陷,但政府监管也并非总是能够充分弥补市场的缺陷。一方面,政府监管的过度扩张会影响市场机制的发挥;另一方面,政府本身也存在失灵问题,某些时候政府监管机制并不比市场机制更有效。

第一,政府监管所带来的社会福利改善可能弥补不了其实施成本,从而使政府的监管活动陷入得不偿失的境地。现实中,设计和实施政府监管除了需要搜集和处理大量信息外,还需启动制定法律法规等制度化程序、建立相应的实施机构和执行力量,这一过程往往会耗费大量人力物力资源。然而,政府本身并不从事生产性活动,这些由实施监管所带来的成本最终将由全社会来承担。相比之下,部分市场缺陷所导致的社会福利损失相对较小,权衡实施政府监管的成本和收益之后,让有着些许缺陷的市场机制自由发挥作用,反而不失为更好的选择。如《中国统计年鉴2019》显示,2018年从事公共管理和社会保障的人员工资成本达8.84万元/人^①与其耗费人力、财力对诸如地摊经济等危害程度相对较低却经营高度分散的活动进行全面严格监管,不如将有限的人力资源集中于重点道路、重点区域,在保障主要道路基本通行能力和主要区域市场经营安全的前提下适当放松对次要道路和次要区域的监管。

第二,由于决策者和执法人员受到信息、知识、经验等方面的限制,政府监管并不总是能够恰当地设计和实施。我们在分析政府监管的复杂性时已经看到,政府监管的机制设计犹如一套精密的社会工程学,许多专业研究者也常会挂一漏万,没有受过专业训练的行政人员在设计监管机制时难免会失之完备,甚至适得其反。此外,任何监管机制的设计都难以穷尽所有细节,在具体实施政府监管的过程中,需要行政人员合理地运用自由裁量权,但受现实的复杂性和行政人员业务素质等制约,管制政

^① 中华人民共和国国家统计局《中国统计年鉴2019》,北京:中国统计出版社,2019年。

策的实施效果并不总能令人满意。上述问题在人才资源较为匮乏的基层和欠发达地区表现得更突出。

第三，由于几乎任何政府管制都与经济利益密切相关，政府管制行为难免会受到寻租活动的困扰，引起管制俘获的问题。一方面，诸如反垄断等政府管制行为会抑制租金规模；另一方面，资质监管等准入制度则会扩大租金规模。当监管活动涉及的租金足够可观时，被规制对象往往会通过贿赂等手段要求监管政策的设计或执行机构向其释放租金。在没有有效的反制措施时，部分政府行政人员难免会被寻租者所俘获，将私利置于公益之上。就中国而言，还需特别注意内部性俘获的问题——部分行业，尤其是行政垄断性行业，其监管框架脱胎于此前的计划经济体制，行业监管机构和被监管对象曾经同属一个部门，有着行政隶属等关系，这种内在的历史渊源和业务联系使监管机构较易丧失独立性和公正性，与被监管对象结成利益同盟。

第四，政府监管会受到内外部利益集团的影响，导致在福利分配的过程中，多数人的利益可能会被少数人所攫取。根据奥尔森的集体行动理论，在无法克服集体成员对集体行动所获成果进行排他性享用时，小集团往往更易于采取一致行动来实现集团利益，大集团中的成员则会理性地选择沉默。^①在政府监管过程中，利益将由大集团向小集团的转移，与此同时，整体社会福利也会因为配置的扭曲而产生损失。更有甚者，政府内部的个别部门也有明显的利益取向，若没有运转良好的监督机制，赋予其更大的监管权将意味着更大的自利活动空间。某些部门在上级决策与自身利益相冲突时，往往采取阳奉阴违、消极应付的态度。

综上所述，政府监管的实施需要酌情考虑政府自身存在的众多局限性因素，合理地限定其实施范围，其作用应更多地体现为弥补市场缺陷，辅助和促进市场机制作用的发挥，而不是替代市场及其活动主体的功能。

五、总结与建议

本文对政府监管特征的分析表明，由于市场失灵、市场分配结果的不尽合理、个体理性与集体理性的偏离、非价值物品的存在等原因，实施政府监管有客观必要性，是发挥市场作用的必要补充，也是维护社会公平正义的必备内容。由于市场失灵的广泛存在，以及人们对公平正义的关注和对健康、安全、环境要求的日益提升，政府监管也相应具有普遍性，几乎所有经济社会活动都或多或少地受到政府监管。然而，受信息不对称、内部治理等问题的困扰，许多政府监管活动的机制设计过于复杂繁琐，以致难于施行，有鉴于此，相关理论对实践的指导作用还有待进一步强化。加之部分领域中政府监管的实施成本过高、政府行政人员驾驭复杂性监管工作能力的不足、寻租活动和内外部利益集团活动的困扰，使政府监管作用的发挥并非总是充分有效的，而有显著的局限性，其作用更多地体现为弥补市场缺陷，完善和促进资源配置过程中市场决定性作用的发挥，而并不能广泛地替代市场。为此，要更好地发挥政府监管的积极作用，提升监管治理水平，一方面需要辩证地看待政府监管的必要性、普遍性与局限性之间的关系，科学地界定政府与市场的边界，统筹行政力量和社会力量，合理把握政府监管的范围和方式；另一方面需要充分认识政府监管工作的复杂性，努力加强相关理论和行政能力建设，降低行政服务成本，持续提高政府监管的效率和质量。结合当前的“放管服”改革，需注意以下几方面：

第一，围绕“放管服”改革的要求，打造与现代化治理体系相适应的服务型政府，实现政府监管的提质增效，克服过度监管和监管越位的问题。首先，以推广负面清单制度为抓手，持续清理不必要的管制政策，归并重复事项，简化实施程序。其次，积极推进监管工作的“成本—收益”核算，评估监管工作的可行性，避免得不偿失的过度监管。再次，在保留部分必要监管内容的前提下，通过

^① 曼瑟尔·奥尔森 《集体行动的逻辑》，陈郁等译，上海：上海人民出版社，1995年。

市场力量积极推进公共服务的社会化供给,以期增进公共福利、缓解社会矛盾,同时降低政府的行政开支。最后,赋予地方政府更多自主权,支持政府根据本地情况对部分监管政策进行适应性调整,并鼓励其创造性地开展监管工作。

第二,围绕经济社会发展和人民群众广泛关心的重点领域,建立健全相关监管工作的法律法规和实施机制,着力克服监管缺位和监管不到位的问题。首先,合理设置和调整违法违规行为的惩罚措施及其力度,使其与违法违规的机会成本相匹配,避免因惩罚过轻而出现屡禁不止、管不胜管,最终怠于监管的问题。其次,在涉及多部门联合监管的领域,需详细划分职责、明确责任归属,避免出现部门间相互推诿扯皮的现象。最后,基于科学量化、标尺竞争等方式,不断创新和加强关于监管工作的绩效考核机制,将监管成效与政府相关部门及其工作人员的政绩考评和绩效工资联系起来,激发工作的主动性和积极性。

第三,在全面推进依法治国基本方略的布局下,强化政府监管部门自身的纪律建设和能力建设,打造廉洁高效的政府。首先,完善关于政府监管工作的问责机制,推进监督权与管理权的分离,拓展重大事项终身追责制度的实施范围,确保有权亦有责、权责必相等。其次,全面落实监管的权力清单制度,确保监管工作有法可依、有规可循,削弱部分监管部门过大的自主裁量权,压缩由于模糊的监管规定给予的避责空间。再次,进一步理顺政府与企业的关系,打破部分领域仍存在的政企合一、政企不分的隐性制度安排,割裂监管者和被监管者之间的利益联系纽带,营造公平的市场监管环境。最后,通过业务培训、交流锻炼等方式,持续提升监管部门人员的行政能力和业务能力,在动态调整中逐步实现人岗相适。

第四,在共建共治共享的社会治理制度下,积极引入社会公众的参与,完善政府监管的外部监督和制约机制,分摊某些监管领域中过高的行政成本。首先,完善政府信息公开制度,扩大公众知情权和参与面,以便被服务对象监督和评估政府监管工作。其次,在完善舆论监督制度、健全重大舆情和舆论引导机制的基础上,积极吸纳公众建议、尊重群众智慧,不断完善监管措施和办法。最后,将社会治安综合治理中的群防群治机制有序拓展至问题广泛多发、与群众生产生活联系紧密的环保、物价、安全生产、城市管理等领域,强化举报监督、响应受理、证据收集保存等环节的群众参与和政民互动,以突破政府监管的行政资源约束,弥补一线监管力量的不足。

第五,在新工业革命突飞猛进的时代背景下,积极运用新的科技成果和设备破解信息难题、降低行政成本、创新监管手段,提升监管的效率和质量。首先,在依法保护个人和企业信息的前提下,尽快建立健全运用互联网、大数据、人工智能、影像记录等技术手段进行政府监管的相关制度,推进数字政府建设。其次,着手建立和优化经济社会治理基础数据库,在必要的监管环节布局数据收集上传设备,加强全社会的数据共享,在政府监管的各个领域中打造高水准的数据集成和运用能力。最后,大力推进“互联网+监管”系统建设,强化跨地区、跨部门的协同联动机制,逐步形成纵向到底、横向到边的监管体系,实现政府监管的规范化、精准化、智能化。

责任编辑:刘雅君