专栏导语

刘亚平 刘鹏*

现代市场经济社会里，政府对经济的干预职能主要体现在三方面：收税、支出、监管。然而相对于收税和支出环节而言，监管的过程更为复杂，涉及的学科领域最多。由于学科视野存在一定的差异，不同学科的学者对监管的研究角度也存在一定的区别。相对而言，经济学家更关注监管与市场的关系及效率比较，法学家则喜欢探讨监管政策的正当性和合法性，政治学与公共管理学家则对监管政策的议程设定（agenda-setting）以及政治利益交换过程更感兴趣。正如安东尼·奥格斯（Anthony Ogus）所指出的，经济学家在定义“监管”时，几乎覆盖任何一种企业的外部控制方式，而法学家把监管与公法工具相融合，它可以通过政府或半自治的组织进行强制，更重要的是可以通过公共政策和政府代理机构进行强制（Ogus, 2001）。

然而，无论是从哪个学科的研究角度出发，学者们关注的问题都具有某些共通之处：政府监管从何而来？政府监管的基本目标是什么？在监管过程中，不同的相关利益主体是如何互动的？对于市场经济而言，政府监管是否真的是不可缺少的？相对于自由市场经济和国有化控制，监管型国家是否是一种新型的社会经济治理模式？

20世纪70年代末以前，由于监管型国家（regulatory state）的治理模式主要局限于美国，所以有关的理论研究以及经验研究大都带有较为强烈的美国色彩，比较研究的视野也就无从谈起。70年代末期以来，随着去国有化运动在一些国家的开展，许多国家都必须面对如何在一个去国有化、放松监管（de-regulation）以及

* 刘亚平，中山大学政治与公共事务管理学院，副教授；刘鹏，中国人民大学公共管理学院，讲师。

全球化背景下有效管理社会经济事务的难题。以重新监管（re-regulation）为导向的监管型国家治理模式，开始逐渐在全球范围得以扩展，一场所谓的“全球监管革命”（global regulatory revolution）方兴未艾。

作为处理国家与市场关系的最根本的一项改革，监管改革是否成功将决定着国家的市场是否能够健全地发展。可以说，一个成熟良好的市场经济体系不是自然发育形成的，而是监管出来的，因此这是现代国家建构所无法回避的问题。在现代国家的发展过程中，各国都或迟或早建立起了自己的政府对市场的控制模式，从而表现出不同的监管方式和特色。青年学者刘鹏曾经在一篇论文中总结四种不同类型国家走向监管型国家的路径及风格差异，并得出了市场型、风险型、产业型和部门型四种不同的监管模式（刘鹏，2009）。

遗憾的是，上述四种类型和模式的归纳，并不能涵盖中国的监管型国家建设经验。自1998年以来，中国政府先后进行了三次政府机构改革，政府体系中原有的一些行业管理部门纷纷实现体制上的政企分离，取而代之的是一系列的政府监管机构纷纷成立，使得中国政府的监管体系有了更大的发展，监管已经成为当代中国经济体制和政府管理改革的热门话题。

然而，监管改革热闹的表面现象，并无法掩饰学术界对中国监管改革研究的不足。关于“regulation”一词在中文世界中的翻译分歧（监管、规制、管制、规管）本身就是一个很好的证明。在中国，虽然经济学、法学对政府监管的研究都早于公共管理学，学者们也对中国的监管改革研究产生了一定的知识积累，但由于学术旨趣和方法的差异，关于中国监管型国家的基本问题仍然没有得到回答。中国正在走向监管型国家吗？中国监管改革的发展动力是什么？存在哪些结构性制约因素？中国监管改革具有哪些不同于西方国家的特征？不同行业和区域的监管改革具有哪些差异？如何对中国监管改革的绩效进行评价？中国监管改革的研究对扩展我们对政府监管的一般理论研究有哪些价值？这些基本而重大的问题，都有待学界同仁们给出清晰的回答。此外，对中国式监管型政府的发展和变迁的研究，尤其是对中国经验的提炼将会大大推动国际学界对于全球监管国家的发展和建构的理解。

尽管就应当加强监管还是放松监管一直存在较大的争议，但是，在食品、药品、环境、工作场所安全方面需要加强监管的共识一直存在。考虑到篇幅所限和

集中主题，我们对政府监管的关注也主要放在被称为社会性监管（social regulation）的领域。由于这些领域的问题涉及现代科学技术的发展对人类的负面影响，正如德国社会学家贝克（Gary Becker）“风险社会”（risk society）理论的核心，因此又经常被称之为“风险监管”（risk regulation）。而事实上，现阶段中国社会的食品安全、药品安全、环境保护和煤矿安全领域的问题丛生，也提醒我们这些领域的监管改革正是当代中国政府管理所面临的巨大挑战之一。因此，我们带着对学术理论和政策研究的双重关注组织了这期专栏，希望能够对理论研究和政策产生有所贡献。

中国正在走向监管型政府吗？中国监管型政府发展的动力是什么？目前的研究主要有些什么样的贡献？可以从哪些方面进行改进？刘鹏试图从一个比较宏观的角度来尝试回答以上问题。他在论文中提出，从行业的民营化和主管机构是否与企业脱离等方面来看，中国确实是在向监管型政府转型，他梳理了中国监管型政府建设的基本情况，并提出：对于这一发展的基本动力目前的四种解释研究文献各有不足，未来需要考虑的是监管国家这一概念和框架在中国的适用性，应更多地运用历史的与比较的视野，改进研究方法以及回应其他的研究等。可以说，不论观点是否正确，他的论文都是对中国监管改革进行总体规律研究的有益尝试和探索。

药品监管的发展是现代监管国家建设的重要领域，如何保障公民的用药安全一直是现代政府面临的重要挑战。胡颖廉的文章《监管型国家的中国路径：药监领域的成就与挑战》则以历史的视野来梳理中国在药品监管领域的发展，尝试回答这样一个问题：为什么药监机构能力的显著提升没有带来政策绩效的好转？作者提出，药监部门单一职权本身不足以实现多元的政策目标，计划时代遗留的“运动式”行政管理风格阻碍了监管长效机制的建立；不完善的药监体制嵌入不发达的医药市场，出现政府和市场双失灵；监管者没有能力与专家和民众形成广泛的政策联盟，面临强大的政治压力。这些因素导致药监部门无法自主地根据社会长远利益来制定政策，良好的政策意愿在执行中遭遇重重阻力，反过来又降低了药监部门的自主性。胡颖廉的论文将制度研究与组织视角很好地结合起来，对中国药品监管领域的低效率提出了独到的解释。

食品是现代政府监管的另一个重要领域，民以食为天，食以安为先。在保障

食品安全方面，安全标准作为基本的导向，其重要性是不言而喻的。宋华琳在他的文章《中国食品安全标准法律制度研究》中梳理了中国食品安全标准法律制度的历史演进，并着重探讨了如何改进我国食品安全标准的问题，提出应以“食品安全国家标准”为核心建构中国食品安全标准体系，注重发挥食品安全企业标准的作用，从人员遴选、规范利益冲突和健全专业委员会制度三方面规范食品安全标准制定中的专家咨询制度；应以风险分析为基础，以国际标准和国际食品安全风险评估结果为参照，推进中国食品安全标准法律制度的改革。宋华琳的文章结合了技术标准、法学和公共政策研究的视野，对标准制定过程中复杂的科学、政治与产业关系进行了精彩的分析。

尼尔·冈宁汉姆（Neil Gunningham）的文章《建立信任：在监管者与被监管者之间》一文节选自他的著作《煤矿安全：法律、监管与政策》的最后一章。文章以澳大利亚的煤矿安全监管为例，讨论了监管中的关键环节——信任，分析了如何建立信任的问题。有效的监管不仅仅依赖正式的法律、制度和政策，法律和政策是否能够得到实施，反映在具体的管理活动之中，还有赖于劳资之间信任关系的建构，信任是法律、监管和职业健康与安全管理实践的粘合剂。信任能带来第四代安全，这是一种使采矿业安全改进的超越技术的手段，超越将个人的选择、训练和动机当作安全手段，甚至是超越了对安全管理和职业健康安全管理体系化途径的关注。冈宁汉姆的文章提醒我们，在大家都把眼光放到监管制度学习和政策创新的时候，监管文化的影响往往更具有基础作用，而在中国这方面的研究基本上是空白。

由此可见，这四篇论文既有宏观综合，也有微观分析；既有理论对话，也有实证研究；既有本土知识，也有国际经验，不失为一批有针对性的学术对话文章。当然其学术价值仍然有待学界同仁和读者进行检验。我们深知，在监管改革突飞猛进的当今世界，公共管理学界对监管改革的研究目前仍然处于“丛林”状态。“士不可以不弘毅，任重而道远”，如何能够使学术研究与监管改革并驾齐驱，为中国的监管改革提供更强大的知识基础和智力支持，这是我辈学人不可推卸的学术责任和社会义务。

我们希望借此一隅，大声疾呼中国公共管理学界同仁们能够更加重视监管改革这一未来重要领域的研究，也希望越来越多的学人能够加入到政府监管领域的

研究队伍中来。同时，政府监管是一个横跨经济学、法学、政治学、社会学和公共管理学的交叉领域，也需要政府实际工作者的知识贡献，我们也呼吁能够建立起不同学科之间、官员与学者之间关于政府监管改革知识共享和交流的对话机制，从而为共同推动中国的政府监管改革贡献绵薄之力。

参考文献

刘鹏 (2009). 比较公共行政视野下的监管型国家建设. 中国人民大学学报, 5.

Ogus, A. (2001). *Regulation, Economics and the Law*. Cheltenham & Northampton, USA: Edward Elgar.

专栏广告

中国财政规模的扩张及其后果：政治学和公共管理的分析视点

1994年分税制改革以来，尤其是2003年以后，中国财政收入和支出规模以显著高于国民生产总值增长的速度扩张。究竟是什么因素导致了财政规模迅速扩张局面的出现？财政规模迅速扩张产生了什么后果？这些问题已经引起了学者们的重视。但现有的研究多从财政学和经济学的观点立论。本专栏诚恳邀请学者们从政治学和公共管理学的角度，就近年来中国财政规模扩张的问题及其后果展开探讨。本专栏论文请投寄专栏组稿人厦门大学公共事务学院张光教授 (gzhang85@gmail.com)，并抄送《公共行政评论》编辑部投稿邮箱 (jpachina@163.com)。