

中国监管型政府建设：一个分析框架

刘 鹏*

【摘要】受到“全球监管革命”的影响，从20世纪90年代中期开始，中国监管型政府建设的序幕拉开了，监管改革成为中国行政体制改革中的重要内容，然而目前学界仍然缺乏对这样一个生动过程的系统研究。基于目前已有的研究文献，论文主要围绕三个核心问题展开：首先，阐释为什么可以确认中国目前在客观上存在向监管型政府转型的趋势；其次，力图勾勒出当代中国监管型政府建设现状的全貌；最后，归纳并评论国内外学者对中国监管型政府过渡的动力和阻力分析，并指出现有研究的不足以及今后的研究方向。

【关键词】 监管 监管型政府建设 监管改革 动力和阻力

【中图分类号】 D632 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1674 - 2486 (2011) 02 - 0051 - 19

20世纪70年代末期以来，随着去国有化运动（de-nationalization）在一些国家的开展，自由市场经济模式的色彩日趋增强，许多国家都必须面对如何在一个去国有化、放松监管以及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）为导向的监管型政府（regulatory state）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。根据学者迈克尔·墨朗（Michael Moran）的概括，监管型政府的特征包括：政府介入经济活动的目标定位于修正市场失灵，维护有效竞争以及减少社会风险；介入经济活动的方式从直接的市场干预转变为间接的政策调控；政府相对于产业利益具有相对的独立性，国家与市场的关系特征是多元主义（pluralism）而非合作主义（corporatism）；在市场经济中，政府的角色是裁判员而非运动员；国内市

* 刘鹏，中国人民大学公共管理学院，讲师。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部“211工程”三期子项目“中国特色的公共管理与公共政策学科平台建设”。

场对海外企业开放，经济民族主义（economic nationalism）色彩减弱（Moran, 2002）。

虽然监管型政府的建设已经成为一种全球化的趋势，但是从历史的发展过程来看，不同类型国家所形成的监管型政府的动因和特征却存在一定的差异。例如，在笔者看来，由于美国的政府监管仅限于市场失灵的时候进行，并侧重于社会领域而非经济领域，带有强烈的市场经济特点，因此可称为“市场型监管体制”。西欧国家的监管体系建设直接源于对民营化改革之后所可能引发的社会风险的控制和监管，因此可视为“风险型监管体制”。受传统发展型体制的影响，东亚和拉美国家的监管改革比较重视政府部门与公营企业的作用，产业政策部门与监管机构通常合为一体，因此可称为“产业型监管体制”。俄罗斯和东欧国家的监管体系带有鲜明的指令性计划色彩，一些领域的民营化程度有限，监管机构的产业独立性较低，传统的工业内阁部门依然扮演重要角色，并依赖行政强制手段来推行监管政策，因此可以将其概括为“部门监管体制”。由此可见，无论是在监管型国家形成的背景和路径，还是具体的监管风格方面，这四种不同类型国家都存在明显的差异（刘鹏，2009a）。

无独有偶，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^①。然而，与以上四种类型国家相比，中国监管型政府建设的历史背景与风格都有所差异，其更多的是一种东亚“发展型国家”与前苏联国家“指令型国家”的一种混合模式。正因为如此，关于中国监管型政府的发展定位，学术界存在着很大的争议（刘鹏，2009b）。本文的写作目的主要有以下三个：首先，阐释为什么可以确认中国目前在客观上存在向监管型政府转型的趋势；其次，力图勾勒出当代中国监管型政府的建设现状全貌，并总结出目前学者对中国监管型政府建设所关注的核心问题；最后，归纳并评论国内外学者对中国监管型政府过渡的动力和阻力分析，从而为下一步的深入

^① 从中文翻译来看，regulation 目前有四种不同的译法，分别是监管、管制、规制和规管，其所表达的感情色彩和价值倾向虽然有所差异，但基本内涵都是一致的。在最大的中文搜索引擎——百度搜索“监管”字样可以找到相关网页3990万篇，搜索“管制”可以找到相关网页1270万篇，搜索“规制”可以找到221万篇，搜索“规管”可以找到182,000篇，可见该概念的热门和受关注程度。

研究奠定知识基础。

一、中国监管型政府建设：定位与理由

由于中国目前国家转型确实存在鲜明的多面性，因此对于中国监管型政府的发展定位，学界一直存在很大的争议。虽然我们不能就中国是否已经建成监管型政府仓促定论，但是自20世纪90年代中期以来，中国由指令型国家向监管型政府转型的趋势是真实存在的，这样的判断主要基于以下三个理由：

首先，有关监管型政府的定义和争论较多，但其共同点在于强调国家承认市场机制在经济发展中所发挥的基础性作用，同时在市场经济面前国家的角色是一个代表公共利益的、中立的仲裁者，而非直接介入市场经济活动的参与者，或者某一特殊利益集团的代理者。因此，衡量一个国家是否采用监管体制的一个操作性指标在于政府与企业等市场主体是否存在合一的关系，即政府与企业、监管者与监管对象是否在体制上是分离的。从中国目前的监管改革来看，除了一些关系到国计民生的重要产业（例如铁路、烟草、邮政等）之外，其他大部分的产业基本上已经做到了政府与企业体制上的正式分离，一些传统的自然垄断行业（如电力、电信、石油等）虽然不同程度地存在行政垄断现象，但毕竟在体制上已经基本完成了政府与企业的分离，一批跟企业没有任何直接制度联系的行业监管机构（如电监会、工业和信息化部、能源局、银监会）纷纷建立，这些都可以用来证明中国建立监管型政府的现状和趋势。

其次，从政府介入经济生活的方式上看，监管型政府在宏观政策上逐步由原来的直接干预变为间接调控，而在企业活动的微观管理上由原来的全面控制变为重点监管。自20世纪90年代中期以来，随着国有企业开始推行现代企业制度改革，国家对于国有企业的干预更多地开始通过股份制中最大股东的身份来进行，而对于一般产业发展的管理则主要开始向制定产业政策、加强宏观调控方面转移。从微观方面来看，除了少数重点行业之外，国家已经不再直接干预企业具体的市场经营活动，而是开始通过法律的形式来引导和约束企业的市场行为，将企业行为的外部负效应最小化，从而弥补市场机制的不足，有效维护公平竞争和公共利益。

最后，从管理工具上看，监管型政府更多是采取经济和法律手段，通过运用包括经济奖惩、特许制度、技术标准、信息提供、界定产权、使用补贴、绩效标

准等多种政策工具来实现监管而非行政管控的目标。从整体上看，目前中国各个产业领域的监管立法工作均已在不同程度上展开或实现，囿于历史传统的影响，行政手段虽然在监管过程中仍然具有一定的影响，但从整体上看已经呈现出逐渐弱化的趋势。以上所提及的各种政策工具在各个监管领域都开始逐渐得以使用，单一的行政命令管控正在被多元的监管工具组合所代替。有基于此，本文认为，虽然目前中国的监管型政府建设并没有一蹴而就，但这种转型的趋势是客观存在的。

二、中国监管型政府：分类与特征

按照国内学者马英娟的总结，中国目前承担监管职能的机构主要有四类：（1）国务院组成部门，例如铁道部、卫生部、环境保护部等；（2）国务院部委管理的国家局，如国家邮政局、国家食品药品监督管理局、烟草专卖局等；（3）国务院直属机构，如国家质量监督检验检疫总局、国家安全生产监督管理总局；（4）国务院事业单位，如中国证监会、保监会、电监会、银监会等（马英娟，2007：241）。其中第一、二类带有较强的历史痕迹，而第三、四类则具有更多的独立性、专业性、科学性等一些现代监管机构的特征。

然而，如果从严格意义上的监管的角度来分析，马英娟的这种分类是存在一定问题的，如果把铁道部、烟草专卖局这种政企合一且处于国家垄断地位的机构也归入监管部门的行列，在事实上将监管与一般意义上的国家管理混为一谈，并且抹杀了这独特政经治理模式的监管的特征。在笔者看来，结合上述有关监管的经验理论，区分某一行业的治理模式是否已经采用监管模式的标准主要有两个：第一，该行业是否已经民营化，或者已经向民间资本开放，而非国有资本完全垄断；第二，该行业的主管机构是否与企业已经实现体制上的分离，即政企脱钩。这两个变量标准的提出，并不是空穴来风：第一个标准实际上是与一些学者所提出的“国家所有”（state ownership）相对应，意在考察一个国家究竟是直接采用公有制形式还是以监管的方式进行治理；第二个标准则是与东亚和拉美国家模式中的“发展型国家”相对应，分析一个国家在治理过程中政府与企业的统合程度。因此，如果我们从广义的角度理解监管的概念，只要以上两种条件符合任意一种，即可被视为监管；而如果从狭义角度来看待监管，一个行业的管理模式必须同时符合以上两种特征，才可以当作监管。

表1 中国现阶段产业政经治理结构分类示意图

民营化		是否已经引入民间资本	
		是	否
政企分开	是	其他产业 (政府监管)	电信 (国有垄断)
	否	邮政、医疗 (政企合一)	铁路、广播电视、军工、烟草、盐业 (计划经济)

资料来源：作者自制

按照以上的分类标准，本人把目前中国各种行业的政经治理模式分为以下四种类型（表1）：第一类是既没有民营化，也没有实现政企分离的行业，这类行业是旧有指令型和发展型模式惯性最为强大的行业，也是关系到中国国家安全、国民经济和政府税收的重要产业，例如铁路、广播电视、军工、烟草、盐业等。第二类是已经引入民间资本，但仍然没有实现政企分离的行业，这类行业通常一方面是国家仍然力图控制的行业，另一方面是单靠国家资本供给可能会导致效率不高的行业，例如邮政、医疗服务等。由于受到开放度有限和民营资本自身的局限影响，这类行业中国家资本仍然处于绝对优势地位。第三类是没有引入民间资本，但却已经实现政企分离的行业，这类行业的主要特征在于政府已经意识到政企合一体制所带来的种种弊端，但考虑产业的战略性以及民营资本自身的局限而无法实现民营资本的进入，例如电信产业。2005年2月国务院颁布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，已经解决了民营资本进入电力、电信、民航等领域的准入问题，但由于民营资本的有限性与长期风险考虑，在事实上仍然无法实现进入。最后一类就是既已经引入民间资本，又已经实现政企分离的行业，目前中国大部分的行业都已经实现了这两种转变（表1），而笔者也更倾向于从狭义的角度来理解监管，即只有这一类行业的管理模式方可以称之为监管。从表2的内容可以看出，除了少数国有垄断或政企合一的产业之外，中国目前大部分的行业都已经引入民营资本，同时实现政府与国有企业在体制上的分离，这也是为什么笔者认为现阶段的中国已经正在向监管型政府转变的理由。

表 2 1998 年以来中国政府成立的监管机构一览表

机构类型	机构名称	成立时间	主要的监管职能	行业是否 民营化	政企是否分离	
					中央	地方
传统的 内阁部委	工业和信息 化部	2008 年 3 月	对电信和信息服务 市场依法进行监管	民营资本进 入电信行业 在法律上已 经没有限 制,但事实 上还无法实 现民营化	√	局部地区 仍然存在 政企合一 的电信局
	人力资源和 社会保障部	2008 年 3 月	依法行使劳动和社 会保险的监督检查 职权,监督相关企 业执行国家劳动和 社会保障政策的 情况	√	√	√
	文化部	1998 年 3 月	监管文化市场	√	√	√
	住房和城乡 建设部	2008 年 3 月	监督管理建筑市 场、建筑安全和房 地产市场	√	√	√
	环境保护部	2008 年 3 月	防治污染,对环境 保护政策的执行进 行监管	√	√	√
	国家食品药 品监督管 理局	2003 年 3 月 (2008 年 3 月 改由卫生 部管理)	对食品、保健品、 化妆品、药品和医 疗器械的安全和质 量进行监管	√	√	√

(续上表)

机构类型	机构名称	成立时间	主要的监管职能	行业是否 民营化	政企是否分离	
					中央	地方
	国家中医药管理局	1998年3月 (由卫生部管理)	拟定中医有关人员的技术职称评定标准和执业资格; 监督执行各类中医医疗保健和执业中药师等管理规范和技术标准		√	√
	国家粮食局	2000年4月 (由国家发改委管理)	审批和监管全国大中型粮食市场; 制定粮食储存、运输的技术规范, 并监督执行		√	局部地区仍然存在政企合一的现象
部委管理的国家局	国家民航管理局	2008年3月 (由交通运输部管理)	审批颁发或吊销民航企业的经营许可证; 对全国民航公司的飞行安全、服务质量、航班正常情况进行监督; 调查处理飞行事故	√	√	√
	国家能源局	2008年3月 (由国家发改委管理)	提出能源发展战略和重大政策; 研究拟订能源发展规划, 提出体制改革的建议; 实施对石油、天然气、煤炭、电力等行业的管理	除核电之外, 其他能源行业已经部分引入民营资本	√	√

(续上表)

机构类型	机构名称	成立时间	主要的监管职能	行业是否 民营化	政企是否分离	
					中央	地方
	国家工商行政管理总局	2001年4月	市场准入监管；监管流通领域的商品质量	√	√	√
	国家质量监督检验检疫总局	2001年4月	负责质量、计量、出入境商品检验、卫生检验和动植物检疫的监管	√	√	√
国务院 直属机构	国家安全生产监督管理总局	2005年2月	负责安全生产监管	√	√	√
	新闻出版总署（国家版权局）	2001年4月	审批出版社和报刊、音像、电子报刊的出版发行；管理出版物市场；查处非法出版活动	√	√	√
	国家知识产权局	1998年3月	主管专利工作和统筹协调涉外知识产权事宜	√	√	√
国务院 直属事业 单位	中国证券监督管理委员会	1998年3月	依法对证券市场及证券业务活动进行监管	√	√	√
	中国保险监督管理委员会	1998年11月	依法对保险市场以及保险机构的经营行为进行监管	√	√	√

(续上表)

机构类型	机构名称	成立时间	主要的监管职能	行业是否 民营化	政企是否分离	
					中央	地方
国务院 直属事业 单位	国家电力监 管委员会	2002年2月	对电力业务的准入 实行监管,并对电 价、供电安全和电 能服务进行监管	发电环节已 经对民营资 本放开,配 电环节尚由 国家垄断	√	局部地方 仍然存在 政企合一 的电力局
	中国银行业 监督管理委员会	2003年3月	依法对商业银行以 及银行业务进行依 法监管	√	√	√

资料来源:作者自制

三、中国监管型政府建设:动力与阻力

中国为什么会向监管型政府转变的发展趋势呢?研究中国监管政策的学者各自从不同的角度和案例提出自己的假说或解释:

(一) 政治动因说

即认为监管型政府的建立源于中央政府回收地方权力、重建自身权威、加强自身的政治正当性的政治需求。例如杨大利提到在“八九风波”之后,在政治正当性十分微弱的环境下,中央担心失去对地方利益集团和官僚体系的控制,因此开始不断着手加强中央集权,从而外化为某种形式的监管权集中的现象(Yang, 2004a: 120 - 145); 海尔曼(Sebastian Heilmann)在对金融产业监管政策的论文中也提到,1998年中央集权的金融政策出台的原因在于中央意图从地方政府手中收回金融管理权,以便化解因地方金融权而可能引发的政治风险(Heilmann, 2005); 同样以银行业监管改革为例,史宗翰(Shih, 2007)认为1998年中央银行集权改革源自于中央高层官员在部委层面建立庇护关系网络的需要,同时也是为了消除改革下一步所可能遇到的政治阻力的必要举措。

相对于其他的解释而言,政治动因说的优势在于能够从比较深层次的政治层面来分析监管型政府的建立逻辑,但它的解释带有很强的境遇性和化约主义

(reductionism)，即在特定的时期具有比较强的解释力，而在特定时期过后其解释力则明显消退。例如它显然不能解释为什么在中共第三代集体领导权力巩固之后以及第四代领导人顺利执政以来，当中央政府在财政、金融、人事任免、司法审判等各方面的权力有所回收的时候，这种监管型政府建设的趋势仍然在继续。

(二) 市场推动说

即认为市场经济改革弱化了中国政府对国民经济和社会治理的控制能力，迫使政府重建原有的不成熟的国家政权体系，转变治理模式，实现其成功驾驭市场经济的改革目标。例如杨大利认为急剧变化的经济环境是推动中国实施监管改革的最重要结构性因素，市场经济使得国有企业风光不再，传统的依靠国有企业解决经济发展和社会问题的套路不再是万能的，客观上刺激政府加强自身的权威和能力建设，以便驾驭市场经济和管理复杂的社会事务（Yang, 2004b: 25 - 64）。马小英和奥特朗诺（Ma & Ortolano, 2000: 1 - 12）则通过对中国环境保护监管政策的研究发现，市场经济体制的推行，使得各类企业都必须尽可能地追求利润最大化和成本最低化，因而不可避免地在环境保护上尽量逃避社会责任，以便降低生产成本，扩大市场占有率。中国经济的高速增长付出了生态环境全面恶化的代价，这就使得一系列环保监管改革政策的出台变得十分迫切。吕晓波则着重以食品与药物安全监管为研究个案，认为发展型模式下政府既当运动员又当裁判员，所带来的市场化和地方保护主义成为企业偷工减料、商业欺诈和降低标准的温床，而原有的国家体系几乎丧失了约束企业的失范行为的能力，因而必须通过建立监管型模式的方式来净化市场竞争秩序（Lv, 2003）。英国学者安德鲁斯—斯皮德（Philip Andrews-Speed）是中国能源监管政策的专家，他强调在市场化的环境下，政企不分的能源管理体制使得国有能源企业出现利润下滑、债台高筑、管理层虚报利润并侵吞利润等现象，中央政府希望通过建立政企分开、统一管理的能源监管体制来遏制以上的弊端（Andrews-Speed, 2004: 171）。受到其他国家向监管型政府过渡的历史经验的启发，市场推动说十分敏锐地抓住了改革开放以来中国经济发展中最鲜明和本质的变化，并着重强调建基于计划经济之上的是国家面对市场化改革的种种不适应症，具有较强的分析解释力度。然而，由于市场化改革是一个涉及范围很广的范畴，不同产业部门之间的市场化程度存在很大的差异，有些产业的问题在于充分市场化后导致过度竞争，而另一些产业则主要是不完全市场化后所引发的垄断问题。这种市场化程度的差异造就了各种不同产业之间监

管改革的不同特征。因此，直接用市场推动来解释中国监管型政府的形成过程，存在着过于泛化、并缺乏中间过渡变量的问题，而从某种意义上讲，具体的产业结构因素可能具有更加具体的说服力。

（三）官僚改革说

即认为苏东剧变、亚洲金融危机以及非典疫情等一系列危机事件，促使新兴技术官僚阶层不断开始反思旧有国家体制的弊端，并迫使他们反思本国制度建设的弱点与不足，从而成为了推动政府改革的强大动力。例如，王红英从国家偏好与国家能力两个角度对亚洲金融危机对中国金融监管改革的影响进行了全面分析。她发现虽然推进改革进程与保持社会稳定存在一定的冲突关系，但是亚洲金融危机之后，中央领导人和政府官员基于对脆弱的金融系统可能招致的金融风险有了更深刻的认识，因而决定通过加强中央银行的独立性、加速国有银行向真正意义上的商业银行转变以及培育成熟规范的资本市场等方式来加强对金融系统的有效监管（Wang, 1999）。保罗·席尔（Paul Thiers）则对2003年非典疫情爆发的具体案例进行分析，认为此次公共卫生危机暴露出了中国政府原有的公共行政系统无法适应风险社会到来之后的社会事务管理，中央领导人和政府官僚决定以此为改革契机，大幅度推动公共卫生管理和医疗机构监管体制的改革，加强地方政府的问责制以及信息公开的透明度建设（Thiers, 2003）。谭伟强与杨大利在有关食品安全监管的论文中也提到，包括2004年安徽阜阳假奶粉事件在内的一系列食品和质量安全丑闻事件被媒体曝光，使得中央政府与有关监管部门面临强大的社会舆论压力，这在客观上迫使有关的政府官员对食品安全监管体制存在的弊病进行反思（Tam & Yang, 2005）。谭自湘对中国的互联网监管体制的发展做了历史与制度的分析，他发现推动中国互联网监管体制从分散型的多头管理走向集中管理的重要动力在于，互联网技术的迅猛发展和趋于集中，使掌权的技术官僚阶层充分意识到多头管理体制所引发的弊端，已经影响到政府在国家安全、经济调控和社会管理等多方面的基础能力（Tan, 1999）。

从深层次分析，官僚改革说与其说是对监管型政府兴起的一种原因分析，不如说是一种行动者分析或过程分析，即强调系列危机性事件所暴露出来的管治危机，迫使具有改革倾向的技术官僚阶层发动监管改革，推动监管型政府的建设。这种解释往往能够比较好地解释突变性的监管改革，但也存在一个致命的弱点，即一方面将官僚集团视为一个行为整体，忽视了因为不完善的委托—代理关系而

造成的官僚集团内部的利益冲突对监管权力配置的影响，因而过于简化；另一方面这种解释忽视了官僚集团改革的自利逻辑，即假定官僚集团完全是为了追求公共利益，缓解监管危机，这显然无法解释一系列的监管腐败现象。

（四）国际因素说

即认为监管型政府治理模式在中国的兴起，并不仅是单纯的国内因素推动的结果，还是一定国际环境的产物。在经济全球化的时代下，中国监管型政府的建设不可能摆脱全球监管改革浪潮的影响。例如，杨大利重点分析了中国加入世界贸易组织与监管改革之间的关系。作为当前全球经济一体化市场竞争规则的最集中体现，世贸组织对其成员国组织在政府透明度、行政一体化水平以及法治程度等方面都有所规范，这就给中国政府的监管改革注入了强大的外部推动力，其中最为典型的的就是计划经济时代下工业行业管理部门的撤销和一系列监管机构的建立，据此他对加入世贸组织后的中国监管国家建设持审慎乐观（cautious optimism）的态度（Yang, 2002）。彼特曼·波特（Pitman B. Potter）则着重对申请加入世界贸易组织对中国国内法制建设的冲击进行了研究，他发现为了扫清加入世界贸易组织的障碍，中国政府对国内的法律、法规、规章及规范性文件展开了大规模的清理工作，一些技术性较强的具体行业的监管法规更是直接从世贸组织那里引进，以便使国内有关经济领域的规范性制度能够与国际接轨，市场化和监管法制建设通过这样一个学习过程（learning process）逐渐在中国扎根（Potter, 2001）。于宏源则通过对中国各个部委参与《联合国气候变化框架公约》签署过程中的利益协调过程研究发现，国际环保机制和建立国际环保机制的过程改变了政府制定政策的行为，使各个不同部门之间的利益在某一层面上达成了共识，加速了中国环境保护监管体制的进一步国际化（Yu, 2004）。

国际因素说打破了从相对孤立和静止层面来研究中国监管改革的桎梏，大大拓展了中国监管型政府的研究视野，对于一些带有全球性特征的产业的监管改革过程具有很强的解释力度。然而，国际因素说必须直面的一个问题是，在全球化浪潮席卷每个产业领域的今天，为什么有的产业或领域面临很大的监管改革压力，而另一些产业或领域则能比较好地化解国际环境带来的冲击？这是否说明，政府在面对国际环境所带来的压力方面具有某种过滤阀的机制，并且可以适当利用国际舆论压力来为自身已定的政策议程提供正当性，从而出现某种“国际因素国内化”（domesticalization）的现象？

表3 关于中国监管型政府兴起的四种解释及其特征与不足

解释类型	主要观点	不足之处
政治动因说	监管型国家的建立源于中央政府回收地方权力、重建自身权威、加强自身的政治正当性的政治需求。	带有很强的境遇性，在特定时期过后其解释力明显消退；带有很强的化约主义色彩，不能解释为何政治领导人权力巩固以后，这种监管型国家建设的趋势仍然在继续。
市场推动说	市场经济改革弱化了国家对国民经济和社会治理的控制能力，迫使政府重建原有不成熟的国家政权体系，转变治理模式，实现其成功驾驭市场经济的改革目标。	不能有效地解释产业之间因为市场竞争程度不同而导致的不同的监管问题；存在着过于泛化并缺乏中间过渡变量的问题。
官僚改革说	一系列危机事件，促使新兴技术官僚阶层不断开始反思旧有国家体制的弊端，并迫使他们反思本国制度建设的弱项与不足，从而成为了推动政府改革的强大动力。	将官僚集团视为一个行为整体，忽视了因为不完善的委托—代理关系而造成的官僚集团内部的利益冲突，过于简化；忽视了官僚集团改革的自利逻辑，无法解释一系列的监管腐败现象。
国际因素说	监管型国家治理模式在中国的兴起，并不仅仅是单纯的国内因素推动的结果，也是一定国际环境的产物。在经济全球化的时代下，中国监管型国家的建设不可能摆脱全球监管改革浪潮的影响。	不能很好地解释同样面对全球化影响的产业和领域，监管改革存在的巨大差异；不能清楚地论证究竟是国内问题国际化，还是国际因素国内化。

资料来源：作者自制

综上所述，有关中国监管型政府兴起的四种解释，各自都有一定的解释力度，也有着各自的不足之处。然而，研究中国的监管型政府，仅仅从机构设立或者动力机制的角度来分析是远远不够的，还必须对其实际运转过程和阻力因素进行深度考察。因此，除了对兴起的原因进行探讨之外，一些学者和研究机构也把目光瞄向了对中国监管型政府的特征及结构性阻力的研究和分析上。例如，王绍光曾经在研究煤炭生产安全监管政策的论文中，比较全面地总结了中国“监管型”政

府的特征，具体包括：第一，国家不再干预生产而是调节经济；第二，趋向于把法规或标准正式化为一般性的法律；第三，监管者本身也需要按照法律规定来实施监管活动；第四，经营与监管活动分开，由外界独立的专业机构来依法实施监管；第五，在监管手段上更具现代性，主要的执行方式是规定罚金和刑事处罚（Wang, 2006）。杨大利则认为，中国监管型政府的一个重要特征就是重新加强中央集权，包括实施有利于中央集财的财政和税收体制改革，加强以人民银行为中心的金融体制监管，以及在国土、质量技术监督、工商行政管理等部门实行省以下的半垂直管理体系等（Yang, 2004a: 120 - 145）。

然而，学者们在对中国监管型政府特征的观察除了达成部分共识之外，更多的则是分歧，主要集中在以下四个方面：

（一）执政党和政府对企业的人事控制问题

皮尔森和海尔曼在研究中国的监管型治理的时候，都认为执政党对政府高级官员和企业高层领导的人事控制是不可忽略的因素，党委组织部门通过干部任免制度（Nomenklatura System）至今仍然垄断着对高级官员和重要企业的高层领导的人事任免权；杨大利和王绍光则认为不能套用西方监管型政府追求政治独立性的标准来分析中国，他们倾向于把这种人事控制看作是中央政府加强国家能力重建的一种正面行为，人事控制也可以作为一种监管方式而为监管型政府的建立服务，例如消除地方保护主义、遏制企业俘虏政府官员的行为等。

（二）监管者本身的独立性问题

例如通过对六种网络性产业的研究，皮尔森发现监管机构欠缺独立性，无论是相对于政府部门，还是相对于企业而言，监管机构由于受到政治压力、经济诱导、非正式关系等因素的影响，其独立性大大降低（Pearson, 2005）。同时，她还在后来的一篇论文中总结了制约中国监管型政府建设的三大主要因素，包括监管实权掌握在高于监管机构的领导小组手中、监管机构之间的分散化以及监管机构权力地位的模糊（Pearson, 2007）。而王绍光（Wang, 2006）则通过对煤矿生产安全监管机构改革轨迹的分析，试图证明中国政府已经通过提升行政级别、引入垂直管理、推进政企分开等手段来提升监管者的独立性，因此其相对独立性已经

大大增强。

（三）不同产业的差异问题

杨大利从他的全面性研究出发，认为从 20 世纪 90 年代以来，无论是财政、税收、金融等经济领域，还是在知识产权保护、环保、质量技术监督和食品药品安全等社会领域，中国政府都在致力于建设一个强大而独立的监管型政府（Yang, 2004b）。从这个意义上看，政府的监管行为在领域与行业之间在一些具体方面可能有些差异，但基本趋势是相同的。而皮尔森则认为领域和行业应当成为考察中国监管型政府的重要变量，她认为政府在对待战略性行业与非战略性行业、支柱产业与非支柱产业的监管上具有很大的差异。中国学者余晖通过对电力、金融、工商和药品监管权的纵向配置对比，发现不同领域监管权的纵向配置模式存在明显差异（余晖，2003）。余有卿在其刚刚完成的博士论文中，以汽车和电信产业作为对比，不仅发现中国对非战略性的制造产业进行了监管，而且根据产业特点的不同，区分出了两种不同的监管体系，即硬监管（hard regulation）和软监管（soft regulation），并指出中国的监管体系是一种双重监管（double regulation）体系（Yeo, 2007）。

（四）监管失灵的问题

由于转型时期的中国监管改革仍然带有浓重的指令性色彩和发展型特征，所以刚刚开始的监管建设就出现了许多失灵的状况，为此中国国内的一些学者，特别是一些经济学家们，对一些领域的监管失灵及其规避问题进行了政策性的研究。例如周其仁在一个内部研究报告中提到，中国式的监管体制强调垂直型的命令与控制，强调对企业市场进入的严格审批，由此带来了催生利益集团、效率低下甚至监管腐败等一系列问题，因此中国的监管改革必须彻底实现政企分离、开放市场、制约政府，以免陷入“管制主义泥潭”（周其仁，2002：179-25）；余晖则从政府监管的微观基础、委托—代理关系、法律环境、职能明确性、监管权的分配以及先进监管技术的实行六个方面指出了中国目前监管失灵问题的根源，并提出了“合理性、独立性、公正性、高效性以及职权法定”五项原则，作为未来中国政府监管改革的方向（余晖，2002）；高世辑与秦海虽然同意周其仁有关“管制

主义泥潭”的警示，但他们认为中国的政府监管兴起背景完全不同于美国进步时代的改革和 20 世纪 70 年代末以来的放松监管运动，因此必须立足于本国的制度禀赋（institutional endowment），考虑到独立监管机构、行业自律组织以及消费者保护组织仍然很不成熟的特点，他们强调政府行政权力在监管过程中的重要性（高世辑、秦海，2004），同时建议通过“增量改革”的方式，使新成立的监管机构从一开始就遵从公正、透明、专业和诚信的原则，创造中国监管体制建立的初始路径，建构有中国特色的监管体制（高世辑、秦海，2005）。从阐释学的角度来看，监管型政府概念的提出，对 20 世纪 90 年代中期以来中国政府实行的一系列改革政策具有一定的解释力度，为正在不断理性和制度化的中国国家能力建设提供了很好的解释。同时，它也为中国国家未来的发展方向提供了一种可能的预期，对未来中国政治的转型具有一定的参考价值。然而，从政治经济学的研究角度来看，由于监管型政府治理模式直到 20 世纪 90 年代末才开始在中国的市场经济改革中兴起，所以有关的学术研究成果尚不多见，这与“监管热”在当代中国政府改革中的盛行形成了鲜明的对比。同时，由于监管是一个涉及到不同产业和不同地区的概念范畴，所以相关的研究成果也比较分散，基本上处于一种群体性的盲人摸象状态，尚难对中国监管型政府的全貌和一般逻辑进行深入挖掘。有关中国监管型政府建设方面的研究就如同中国的监管型国家建设本身一样，都处于刚刚起步以及很不成熟的阶段，具体表现在关键概念和框架、不同解释之间的重复性、研究案例的局部性以及缺乏对经验事实的深度考察等。未来有关中国政府监管的研究，必须重视以下几个方面：

（一）概念和框架的适用性

监管型国家的概念始于美国和西欧，将它运用到中国的语境中来，需要注意哪些问题？中国监管型国家建设的实际与西方意义上的监管型国家是否是一致的？如果是一致的，为什么不同发展起点的国家在监管型国家建设上可以殊途同归？如果不是一致的，是什么原因导致这些差异的？中国的实践对于丰富监管型国家的内涵具有怎样的意义？

（二）历史与比较的视野

目前的研究更多地只是把眼光放在表面的体制或政策变革上，而很少有人从

历史的角度去深入分析推动监管型国家的动因在哪里。从全能国家到监管国家，这种制度变迁背后的政治经济学逻辑是什么？作为全球监管改革浪潮的一部分，中国的监管改革处于一个怎样的位置？与其他发展中国家有何共性与区别？以上几个问题，虽然本文的写作有所涉及，但仍然存在很大的研究空间。

（三）对其他研究类型的回应

随着研究的不断深入，监管国家的研究必须正面响应其他研究类型的质疑：如何让人信服在不完全的市场经济条件下，中国政府已经从运动员变为裁判员？如何解释严重的监管腐败现象？当代中国所谓市场经济的缺陷，其根源到底在于市场化过快，还是在于市场化程度不够？从监管的垂直管理改革来看，如何解释有的领域效果较好，有的领域效果较差？如何能够更好地将经济合作与发展组织（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）国家所通行的监管影响评估（Regulatory Impact Analysis, RIA）体系与中国监管改革的具体特征有机结合起来？

（四）研究方法上的改进

目前，关于中国监管型国家研究的文献基本上都是采用简单的二手资料描述和访谈的研究方法，既缺乏深入的定性分析，又缺少客观精确的定量分析。如何通过科学的指标设计，来有效测量监管体制的变化、效果及其背后的深刻动因，是未来的研究者可以努力尝试的。

参考文献

- 高世楫、秦海（2004）. 中国特色的“矫正器”. 法人, 6.
- 高世楫、秦海（2005）. 从制度变迁的角度看监管体系演进：国际经验的一种诠释和中国改革实践的分析. 洪范评论, 2（3）.
- 刘鹏（2009a）. 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.
- 刘鹏（2009b）. 三十年来海外学者视野下的当代中国国家性及其争论述评. 社会学研究, 5.
- 马英娟（2007）. 政府监管机构研究. 北京：北京大学出版社.
- 余晖（2002）. 政府管制改革的方向. 战略与管理, 5.

- 余晖 (2003). 监管权的纵向配置——来自电力、金融、工商和药品的案例研究. 中国工业经济, 8.
- 周其仁 (2002). 竞争、垄断和管制——“反垄断”政策的背景报告. 中国基础设施产业政府监管体制改革研究报告. 北京: 中国财政经济出版社.
- Andrews-Speed, P. (2004). *Energy Policy and Regulation in the People's Republic of China*. The Hague: Kluwer Law International.
- Heilmann, S. (2005). Regulatory Innovation by Leninist Means: Communist Party in China's Financial Industry. *The China Quarterly*, 181: 1-21.
- Lv, X. B. (2003). *Beyond Developmental State: Food and Drug Safety and the Rise of Regulatory State in China*. Paper prepared for the Annual Meetings of the Association of Asian Studies. New York, March 27.
- Ma, X. Y. & Ortolano, L. (2000). *Environmental Regulation in China: Institutions, Enforcement, and Compliance*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Moran, M. (2002). Review Article: Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, 32: 391-413.
- Pearson, M. M. (2005). The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State. *World Politics*, 57 (2): 296-322.
- Pearson, M. M. (2007). Governing the Chinese Economy: Regulatory Reform in the Service of the State. *Public Administration Review*, 67 (4): 718-730.
- Potter, P. B. (2001). The Legal Implications of China's Accession to the WTO. *The China Quarterly*, 167: 592-609.
- Shih, V. (2007). Partial Reform, Equilibrium, Chinese Style: Political Incentives and Reform Stagnation in Chinese Financial Policies. *Comparative Political Studies*, 40 (10): 1238-1262.
- Tam, W. K. & Yang, D. L. (2005). Food Safety and the Development of Regulatory Institutions in China. *Asian Perspective*, 29 (4): 5-36.
- Tan, Z. X. (1999). Regulating China's Internet: Convergence toward A Coherent Regulatory Regime. *Telecommunications Policy*, 23: 261-276.
- Thiers, P. (2003). Risk Society Comes to China: SARS, Transparency and Public Accountability. *Asian Perspective*, 27 (2): 241-251.
- Wang, H. Y. (1999). The Asian Financial Crisis and Financial Reforms in China. *The Pacific Review*, 12 (4): 537-556.

- Wang, S. G. (2006). Regulating Death at Coalmines: Changing Mode of Governance in China. *Journal of Contemporary China*, 15 (46): 1 – 30.
- Yang, D. L. (2002). Can the Chinese State Meet Its WTO Obligations? Government Reforms, Regulatory Capacity and WTO Membership. *American Asian Review*, 20 (2): 191 – 221.
- Yang, D. L. (2004a). Economic Transformation and State Building in China. In Naughton, B. J. & Yang, D. L. Eds. *Holding China Together : Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*. New York: Cambridge University Press.
- Yang, D. L. (2004b). *Remaking the Chinese Leviathan : Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.
- Yeo, Y. (2007). Regulating China's Industrial Economy: A Comparative Case Study of Auto and Telecom Service Sectors. Ph. D. Dissertation, Department of Government and Politics. University of Maryland, College Park.
- Yu, H. Y. (2004). Global Environment Regime and Climate Policy Coordination in China. *Journal of Chinese Political Science*, 9 (2): 63 – 78.