

简政放权改革中的政府监管改革^{*}

郭克莎

内容提要:简政放权改革有利于深化供给侧结构性改革,也将引起监管体制和方式的转变。政府监管是以一定的体制条件为基础的,随着简政放权改革的推进,传统的监管体制和方式面临挑战,必须在改革中适应新的体制环境要求,使新的监管体制和方式与简政放权改革的进程相协调。面对简政放权改革引起的体制变动过程,新时期监管体制改革创新的基本取向是,注重推进综合监管、实行审慎监管、加强依法监管和消除体制矛盾。要处理好监管体制改革中的上下互动关系,鼓励支持各地在监管改革中探索创新,加强监管改革过程的政策导向和协调,充分调动各方参与监管改革积极性。

关键词:简政放权 政府监管 改革 协调

简政放权改革的不断深入,对支持和促进供给侧结构性改革的深化,发挥了重要的作用。但简政放权改革使传统的监管体制和方式面临挑战,使政府监管改革显得更加重要而迫切。深化监管体制改革涉及多方面的内容,要处理好监管主体、监管对象以及媒体和公众等方面在体制变革过程中的多种关系。本文在阐明简政放权改革的重要地位和发展趋势的基础上,重点就当前简政放权改革对政府监管体制的要求,简政放权过程或之后政府监管改革的取向,以及监管改革过程需要协调的关系,作一些初步的探讨。

一、简政放权改革是供给侧结构性改革的重要内容和条件

坚持以推进供给侧结构性改革为主线,是中央对2017年经济工作的重要部署,也是未来一段时间经济政策取向的基本要求。这是自从党的十八届三中全会提出全面深化改革以来,我们已经找到和可以明确的一条符合经济运行特点的改革思路,是现阶段能够把改革与发展较好结合起来的一条符合逻辑的改革主线。推进供给侧结构性改革,总的来说,就是用改革的办法推进结构调整,改善资源配置状况,提高供给质量,扩大有效

供给,提升供给结构对需求结构变化的适应性和灵活性,促进经济持续健康发展。这里的关键问题是,要围绕解决结构性矛盾,增强依靠改革破解体制性障碍的理念,处理好深化改革与调整结构的关系。

如何在推进结构调整的过程中坚持用深化改革的思路和办法去破除障碍、解决问题,是衡量供给侧结构性改革能否正确和有效推进的基本标志。这个思想不清晰、不坚定,在实践中遇到困难就容易再用老办法、重走老路,背离改革的大方向。当前深化供给侧结构性改革的主要任务,是在2016年取得初步成效的基础上,深入推进“三去一降一补”,特别是根据新情况新问题完善政策措施,推动五大任务有实质性进展。需要明确指出的是,“三去一降一补”是当前结构调整的主要内容,是现阶段解决结构性矛盾的五个重要方面,但本身不等于改革或不代表改革的进程,不能与供给侧结构性改革等同。不论是去产能、去库存、去杠杆,还是降成本、补短板,如果不依靠改革,不深化供给侧改革,都难以深入推进,难以取得长效,有了短期效果也难以持续,容易出现波动和反复。有些地方和部门把“三去一降一补”当作目前供给侧结构性改革的基本内容,认为完成好这五大任务就等于改革,这是一种误解或认

* 郭克莎,华侨大学经济发展与改革研究院,邮政编码:361021,电子邮箱:guokeshaa@263.net。本文受国家社会科学基金重大项目“‘十三五’时期供给侧结构性改革与需求侧协同下的我国产业结构调整与升级研究”(16ZDA004)资助。

识偏差。这种认识偏差体现在实践上,会出现方法上、措施上的问题,突出的表现是过多运用行政手段。

现在社会上、企业界反映较多的一个问题,就是政府部门在推进“三去一降一补”的过程中,过多采用行政手段去解决问题、取得效果、实现目标,偏离了中央关于供给侧结构性改革的基本定位和路径。如何看待这个问题?在市场经济条件下,政府在实施管理经济、干预市场的职能时,可以综合运用经济手段、法律手段和行政手段,一般来说,市场经济制度越完善,政府运用经济和法律手段越多,动用行政手段越少。我国正处于经济体制转轨的时期,虽然朝着建立和完善社会主义市场经济体制的方向不断前行,但这是一个相当长期的过程。在这种情况下,由于结构调整涉及许多深层的利益关系和矛盾,政府在推动这些关系调整和矛盾化解中缺乏可用的法律手段,运用经济手段也缺乏必要的法律法规支持,自然而然地会较多地动用行政手段。也就是说,如果主要依靠法律和经济手段,推动结构调整的时间可能较长,效果可能较差,甚至没有效果,而动用行政手段则作用较大、效果较快,政府部门运用起来也比较顺手。这是在体制不完善条件下政府较多运用行政手段的内在必然性。比如,对于钢铁、煤炭等产能严重过剩行业的去产能,因为这些行业中国有企业的比重较高,僵尸企业较多,地方保护主义的影响较强,因此,市场调节的作用较低,政府采用经济政策和法律手段去推动,效果也比较缓慢,而行政手段则能取得较快的效果,其中包括上级部门通过行政手段对付下级政府的地方保护主义行为。可以说,如果不采用行政化办法去产能,很可能过剩产能根本降不下来。再如,对于遏制热点城市房价的过快上涨,地方政府和部门在中央政府“因城施策”政策支持下实施的限购、限贷、限价、限售等行政性政策,可以认为是在房地产市场投资投机需求过度扩张、房价泡沫大量积聚条件下政府实施调控不得不采取的行政手段。主要原因是促进房地产市场稳定健康发展的长效机制没有建立起来,一些在国外实践中被证明行之有效的制度建设和政策措施由于不能达成共识而难以出台实施,短期内可用于房地产市场调控的经济和法律手段基本上难以见效。但我们需要清醒地认识到,过度运用行政手段推进结构调整所带来的弊端和后遗症是明显的,后果可能是严重的。从采用行政手段去产能可能产生的问题看,按规定目标减少产能会导致过剩产能的波动(减的过

多或太少),引起价格水平的较大波动,淘汰的产能会死灰复燃;部分落后产能没有被淘汰,部分优质产能反而被淘汰,行业整体发展水平没有上升甚至下降;国有企业可能受到保护,民营企业可能过度承压,民间投资增长将受到影响。从行政手段调控房地产市场看,部分热点城市住房交易受到严格限制,会导致投资投机性资金大量流向没有受限的部分城市,使这些城市的房地产市场面临更大的波动风险,并造成全国房地产市场积聚更多的房价泡沫和金融风险。

应当指出,政府运用行政手段具有客观内在原因,但这并不能成为过多使用行政手段的充分理由。要重视和强调的是,必须坚定不移地深化供给侧结构性改革。供给侧结构性改革的领域和内容,包括要素尤其是资本和土地投入体制改革、企业尤其是国企国资制度改革、资源流动尤其是配置格局改革以及增量调整尤其是存量重组方式改革,等等。“三去一降一补”中各个方面存在的体制机制问题,如果深入第一线进行系统调研和利用智库进行深入研究,有可能找到可行的改革路径或适当的改革举措。同时,通过深化供给侧结构性改革,有助于建立促进结构调整优化的长效机制。只有坚持用改革的思路和办法推进结构调整,才能真正解决长期存在的结构性矛盾,并在改革中不断减少对行政手段的依赖。

解决政府部门习惯性运用行政手段去解决经济问题的有效办法,是大力推进简政放权改革。这是促使政府在经济工作中减少行政手段干预的较好路径。本届政府提出的简政放权改革,是推进行政体制改革、转变政府职能的核心内容,也是深化经济领域市场化改革,激发市场活力和动力的重要环节。回顾我国改革开放近40年来的历程,从计划经济体制向市场经济体制转变,很多改革举措就是从放权让利、放开搞活开始的,我们沿着这条路一直走过来,并取得了促进经济发展的重大成效。改革开放的实践经验表明,中央政府通过推进简政放权改革,把权力下放给企业、下放给社会、下放给地方,是解放和发展生产力的重要方式,可以发挥改革对发展的推动作用。一是有利于搞活经济的微观基础和中观层面,使经济体制运行符合市场经济的要求,使市场在资源配置中能够起决定性作用。二是有利于发挥多个方面的积极性、主动性、创造性,使各类企业、各类群体都成为创新创业和推进经济发展的重要力量。三是有利于减轻政府的行政事务和责任负担,

使政府部门能腾出手来推进重大制度性建设，制定和实施长期发展规划，更好地发挥政府作用。四是有利于减少政府决策和管理的集中性失误，分散经济运行和发展的潜在风险。当然，简政放权过程中也会出现一些波动和反复。从以往的经验看，当经济出现过热、通胀压力加大的时候，在加强宏观调控中，原来下放的权利可能被不同程度、不同形式收回。这具有经济形势要求的客观上的原因，当时如果不这么做，宏观调控就难以取得效果或难以较快见效。很多发达市场经济国家的政府管制也是在经济周期波动中经历了放松和收紧的反复过程。同时，简政放权的波动也有对改革推进不够坚定、不能持续的主观原因，毕竟我们处于经济体制转轨的长期过程当中，实现完全没有反复、没有波动的顺利改革几乎是不可能的。所以，推进简政放权是深化改革中的一个关键环节，是经济体制改革及其他改革的前提条件。

那么，简政放权改革与供给侧结构性改革是一种什么关系？总体上看，大概可以这样理解：首先，简政放权是供给侧改革的重要内容。供给侧结构性改革是通过深化结构性改革促进供给结构改善、供给质量提高，提升供给对需求的适应性和灵活性，因而相当于在推进结构调整中提供了一种新的制度供给。而简政放权改革的过程正好也提供了这样的制度供给，即以深化行政体制改革来推动经济体制改革，通过转变政府职能来支持市场化改革和市场经济发展。其次，简政放权也是供给侧改革的重要条件。供给侧结构性改革要实现以深化改革推动结构调整的过程，必须增强市场机制活力，提高市场配置资源的功能，而简政放权改革正是为了达到这种结果，因此为供给侧改革提供了重要的前提条件。一是从体制改革的源头创造有利于推进供给侧改革的条件。简政放权是从行政体制自身开始改革，是政府本身的自我革命，解决政府管得过多、过宽和越位的问题，这为其他改革创造了必要的体制条件，可以支持供给侧改革的推进。二是从供给主体方面创造有利于深化供给侧改革的条件。简政放权主要是针对供给领域的市场主体放权让利，为供给领域推进改革、调整结构提供了好的条件和环境。三是从搞活市场方面创造有利于推进供给侧改革的条件。供给侧改革面对的主要问题是结构矛盾和体制矛盾相互制约，市场机制被扭曲，市场功能发挥不出来。简政放权从解决行政体制的过度集权或不合理性入手，撤销或放开压制市场作用的行政性法规和政策，

为供给侧改革破除结构性、体制性障碍提供有利的制度条件。

几年来，简政放权改革取得了很大进展。根据《政府工作报告辅导读本》（国务院研究室编写组，2017）提供的有关材料，本届政府成立之初，国务院部门各类审批事项达1700多项。截至2016年底，4年来已先后分9批取消和下放国务院部门行政审批事项618项，提前两年完成本届政府减少1/3以上行政审批事项的目标。非行政许可审批已成为历史。深化商事制度改革也迈出了较大步子。同时，简政放权改革逐步从量变过渡到质变，减少行政审批事项逐步转变为实行清单管理制度。下一步推进改革的主要取向是，加快制定国务院部门权力和责任清单，尽量减少权力事项，除涉及重大安全和公共利益等事项外，行政审批事项原则上都要依法依程序取消。进一步扩大市场准入负面清单试点，并不断压减负面清单。总的来看，简政放权改革的深入推进，将继续为深化供给侧结构性改革提供有利条件。

二、政府监管体制要适应简政放权改革的要求

简政放权改革在推进过程中，逐步形成了系统化、规范化的表述，就是简政放权、放管结合、优化服务，即“放管服”。其中，放管结合、优化服务，主要指政府管理权限下放过程或之后的监管问题，服务也是监管的基本内容。这里的“监管”概念，与学术界所使用的“管制”（或“规制”）概念已经有所不同，不再是原来与其他国家大体一致（主要是从发达市场经济国家引进）的完整“管制”含义，而是去掉了事前的审批管制，剩下事中、事后的管制，成为专指的监管含义。我国政府文件中使用的“监管”一词，以往基本上与“管制”或“规制”同义，现在则既有完整的监管含义，也有专指的监管含义，并没有明确说明或分开。在这种情况下，对于简政放权改革所包含的内容，可以有两种不同的理解：一种是简政放权改革总体上包含事前审批放权和事中、事后监管，包括放权的改革与监管的改革，这属于广义的理解。另一种是，简政放权改革只涉及放权的改革，不包括事中、事后的监管，同时提出放权要与监管结合起来，但不直接涉及监管方面的改革，这属于狭义的理解。为了更好地分析简政放权改革与监管体制改革的关系，需要明确界定两者的含义和范围，使之成为相互独立、边界清晰的两个概念，所以我们对简政放权改

革统一采用后一种理解。

简政放权改革与监管体制改革的本质都是处理好政府与市场的关系,根本取向就是使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。现在需要讨论的问题是,从本届政府开始的简政放权改革,究竟是一项中短期的改革任务,还是一个长期性的改革过程?虽然本届政府确定的减少行政审批事项的目标已经提前完成,李克强总理在最近的电视电话会议上的讲话也强调,“放管服”改革已进入攻坚期和深水区(李克强,2017),但这并不等于简政放权改革可以很快收官或画上句号。从实践过程看,国务院部门行政审批事项还有近2/3或大约1000多项,不少地方政府部门没有取消或下放的审批事项还占50%以上,一些地方已经取消的审批事项又悄然“复活”,这说明简政放权还有很长的路要走。而且,越是到后面,推进改革的难度越大,相当一部分行政审批事项涉及政府部门的关键权力,要取消或下放这些审批权力需要深度的、综合的改革。所谓行百里者半九十,改革越到后期阶段越要啃硬骨头。同时,建立和实施清单管理制度作为一项新的制度建设,也需要经历试点、推行、磨合、调整等一系列艰难的改革过程。从理论上看,简政放权改革受到一系列条件和环境的制约,其中一个重要方面就是政府监管体制的适应性,事前审批取消或下放之后,不仅事中、事后监管要跟上,而且新的监管必须转变监管方式,要以新的监管体制为基础。这也是简政放权改革对监管体制改革提出了新的要求。从这个角度说,政府监管改革对简政放权改革形成了明显的制约,如果政府监管体制不能适应简政放权过程或之后的监管要求,简政放权改革就难以持续有效推进,已经出台或完成的改革还可能停止或倒退。因此,简政放权改革将是一个比较长期的过程,并且存在着波动反复的风险。

李克强总理在2016年关于推进“放管服”改革的电视电话会议上的讲话中指出:简政放权改革取得了很大的进展,但也要清醒地看到,政府仍然管了很多不该管的事,一些该管的却没有管或没有管住、管好,转职能、提效能还有很大空间(李克强,2016)。从简政放权方面看,该放的权有些还没有放,一些已出台的放权措施还没有完全落地;从事中事后监管方面看,执法不公、检查任性、缺失疏漏、监管不力等问题比较突出;从公共服务方面看,仍然存在不少薄弱环节,群众和企业对政务公开不全面不及时、规则不公平、政府部门办事效率低等也有不少意见;同

时,一些政府部门在工作方式方法、管理制度等方面没有做出相应转变,一定程度上影响了改革的成效。这反映了简政放权改革的复杂性、艰巨性,反映了简政放权对于监管工作的依赖性,也反映了推进监管体制改革和转型的迫切性。

简政放权改革过程或之后出现的问题,表明了政府监管跟不上或不适应的问题,其中多数属于体制性的问题,需要通过推进监管体制改革去解决。与简政放权改革相比,监管体制改革是应该走在前,走在后,还是同步?可以说,原来我们对这个问题研究不够、准备不足。在简政放权改革的初期阶段,中央政府很快就意识到并提出了要放管结合,但中央有关部门和地方政府难以适应这个过程,在政府与市场之间出现了“真空”地带,放松事前审批之后缺乏有效的事中事后监管,实际过程中出现了不少新的问题,影响了改革的预期效果。接着中央政府提出要优化服务,形成“放管服”的组合,以推动政府职能转变来解决简政放权后的监管和服务问题,但监管体制的不适应仍然使问题继续出现、难以解决。这样看来,政府监管体制必须适应简政放权改革的要求,已经成为摆在我们面前的突出问题。

如何使政府监管体制与简政放权改革的推进相适应?主要有三种情况或三种选择:第一种可称为被动性适应。就是简政放权中的事前审批权下放之后,事中、事后监管要随之跟上,前者不断往前走,后者不断跟着上,尽量不留出真空地带。第二种可称为主动性适应。就是根据简政放权进程的要求,及时加强政府监管,两者保持同步推进,相互协调。第三种可称为改革性适应。就是结合简政放权改革,加快推进监管体制改革,尽量使两个方面在体制上相适应,使监管方式的转变与简政放权的进程相协调。笔者认为,第三种适应才是真正的适应,才能带来持续性、长期性的适应。监管体制改革不能明显滞后于简政放权改革,两个方面的改革需要协调推进。在某种情况下和某些领域中,比如一些金融部门、垄断行业的改革,监管体制改革可能还需要走在简政放权改革的前面,通过深入研究、系统设计新的监管体制和机制,为简政放权的推进提供新的监管方式和制度条件。

三、简政放权改革中政府监管 改革的基本取向

针对当前的简政放权改革,很多人都提出应加

强监管，并推进监管体制改革。有的人认为，简政放权，放开放活是改革；实施有效监管，管住管好，也是改革（魏礼群，2015）。有的人认为，深化简政放权的关键是加快监管转型，推动监管体制的改革和创新（中国（海南）改革发展研究院课题组，2016）。这些观点总体看是正确的。问题在于，如何认识简政放权中加强政府监管与推进监管体制改革的关系？把放开事前审批与加强事中事后监管结合起来，是过渡性的还是长期性的？应当指出，简政放权改革过程和之后的政府监管，可能要经历一个加强、完善、放松的过程，这个过程也就是深化监管体制改革，建立健全新的监管制度和机制的过程。这主要包括三个阶段：在简政放权改革的初期阶段，加强事中、事后监管是为了与放开事前审批相衔接，基本上仍是以行政性为主的监管；同时，要尽快转入建制立规的阶段，推进监管体制改革创新，建立适应市场经济运行的监管制度和机制；等到以法律法规为基础的监管制度形成之后，依靠行政手段为主的监管方式明显减少，政府监管将进入逐步放松的阶段。

简政放权改革使传统的监管方式面临挑战，特别是对原有监管体制带来新的挑战。要加快解决一些重要领域政府监管中存在的体制问题，有针对性地推进监管体制的改革，为改善这些领域的监管创造制度条件。根据简政放权改革的需要推进监管体制改革，创新政府监管方式，要注重四个方面的取向：

1. 注重推进综合监管。我国正处于经济结构大调整和深化改革大推进的时期，市场主体的经济活动多样化，企业跨区域、跨行业、跨所有制经营发展的趋势日益增强，简政放权改革虽总体上全面推开，但在不同方面的改革取向和进展存在差异，这就使监管体制改革、监管方式转变面临不同情况和条件，需要有综合性的监管思路，建立综合性的监管体系，以防止监管错位、监管缺失或监管过度等问题。同时，综合性监管可避免多头执法、重复检查等弊端，降低政府监管的制度性成本和各类市场主体的负担，与简政放权改革的目标走向相协调。推行综合性监管，建立跨部门、跨区域、跨所有制的监管机制，还可更好地利用各种信息和技术手段，发挥媒体的监督功能，引导社会公众的参与，有利于形成全方位、广覆盖的市场监管格局。

要扩大综合监管的思路和视野，不仅把大行业、大领域（如金融业、房地产业等）纳入综合监管的范

围，加快综合性政府监管机构改革和制度建设，而且把大行业、大领域之间（如金融领域与房地产领域等）的联系也纳入综合监管范围，加强政府监管部门之间的合作和配合。以建立综合性监管体制为基础，协调好综合监管与专业监管的关系、实体经济监管与虚拟经济监管的关系、垄断行业监管与竞争行业监管的关系、国有企业监管与民营企业监管的关系、经营单位监管与事业单位监管的关系。同时，按照简政放权改革和推进创新发展的思路，改进对特殊行业或领域的监管。如改善对科研机构、科研经费的监管体制和方式，推动形成既开放搞活又有效监管的环境。

2. 注重实行审慎监管。李克强总理在2016年的电视电话会议中指出，对新经济的监管要探索审慎监管方式（李克强，2016）。主要理由是：新技术、新产业、新业态、新模式层出不穷，不进行监管可能会引发风险，但这些新经济在发展模式、机制和特点等方面与传统经济有很大的不同，有的远远超出了我们已有的认知能力和水平，监管不能简单套用老办法。如何合理有效监管，既支持创新发展又防止出现偏差，应当本着鼓励创新原则，区分不同情况，探索适合其特点的审慎监管方式。这是针对新经济的基本特点和监管难度而提出的，反映了中央政府对监管体制改革中的一个新探索、新要求。

这在理论上是站得住的，在实践中是必要和可行的。同时，受到这种探索的启示，我们认为，还应该把审慎监管方式推广到包括传统经济在内的大多数行业，乃至作为一种基本的监管方式有条件地全面推行。主要依据在于两个方面：从近期看，简政放权改革是逐步推进、不断深入的，这个条件下加强监管面临着体制变动的不稳定、不确定性，使监管过程具有一定的复杂性、可变性，为了实现适当而有效的市场监管，需要推行审慎监管的方式。从长远看，新的政府监管体制要建立在社会主义市场经济体制的基础上，在简政放权改革之后，监管体制如何全面改革，形成什么样的监管模式，还需要理论联系实际进行深入探索，在这种情况下，推行审慎监管的方式，有利于在实践中探索完善新的监管体制。

3. 注重加强依法监管。加强依法监管，对于实施公正监管，公平对待各类市场主体，特别是国有企业与民营企业；对于实施阳光监管，推进监管信息公开化，鼓励社会公众参与，发挥媒体监督作用；对于实施规范监管，统一监管形式和程序，避免执法标准

不一；对于有效监管者，防止监管过程的徇私舞弊和风险隐患；等等。这些都是不可或缺的、有好处的。那么，在简政放权改革中推进监管体制改革，提出注重依法监管是不是老生常谈、多余的呢？笔者认为应该不是，而是必要的和重要的。几年来，政府在简政放权过程中强调放管结合，之后又强调要优化服务，形成了“放管服”的组合，但对依法监管提的不多或者很少，某种程度上被淡化了。可以指出，在推进简政放权的同时提出加强政府监管，不会自然而然地走上依法监管的轨道，相反，有可能强化行政性监管而弱化法治性监管。这是因为，政府部门在放开事前审批权后加强事中事后监管，实施的仍主要是行政性监管，以运用行政手段为主，更多依靠行政性法规来监管，而相关法律法规或不健全，或存在不适应、不适用的问题。依法监管虽然也具有行政性特征，也需要一定的行政手段，但本质上属于法治性监管，主要运用法律法规来监管。法治性监管与行政性监管的区别主要表现在：一是运用法律法规监管与运用行政性法规监管的差别；二是监管过程稳定性、严格性与可变性、弹性大的差别；三是政府不能改变法律法规与可以改变行政法规的差别；四是政府能干预与不能干预的差别，上级政府能否起作用的差别。只有在监管体制改革中更加注重依法监管，推动行政性监管向法治性监管转变，才能真正建立起适应社会主义市场经济体制需要的新型监管体制，使简政放权改革后的政府监管实现由初期加强监管向逐步放松监管转变。

因此，在推进“放管服”改革的过程中，需要增强依法监管的理念，明确行政性监管向法治性监管过渡的思路；加快完善政府监管的法律法规体系，为推进法治性监管创造基础制度条件；加强监管执法机构和队伍建设，推动监管机构法制化、阳光化和去行政化；依法界定各种监管责任和权限，适时公布各级政府监管权力清单；严格规范监管执法的基本程序，建立健全公众和媒体监督的机制。

4. 注重消除体制矛盾。政府监管改革与简政放权改革都属于渐进式体制改革，表现为行政体制持续调整变动的过程，也是我国深化改革总体布局的重要组成部分，势必面临新旧体制转换过程相互摩擦、相互掣肘的矛盾。当然，如果改革总体设计合理和配套推进顺利，改革措施也会起到相互促进、相互支撑的作用。就推进监管体制改革来说，必然会出现各类监管体制之间的矛盾、监管体制与相关体制之间的矛盾，必须重视化解和消除这些矛盾，才能

在改革过程中实现有效的监管，并促进新的监管制度和机制较快形成。这里重点分析两个监管中的矛盾和改革取向。

(1) 房地产市场监管与地方政府卖地体制的矛盾。房地产市场是区域性市场，市场监管的任务主要在于城市政府。近几年，中央对房地产市场调控采取因城施策的政策，把稳定市场和房价的责任下放给各地城市政府，这是针对我国房地产市场分化状况的正确举措，但地方政府的卖地体制将继续制约对房地产市场的有效监管。在现行体制下，国有土地使用权出让收入（卖地收入）归市、县两级政府所有，城市政府成为房地产市场的一个利益主体，地价越高，卖地收入越多，地方政府性收入（即所谓土地财政）越多，这严重妨碍了地方政府对房地产市场的监管功能。很多专家认为，我国城市房价过快上涨，居住用地价格大幅上涨是一个主要因素，地方政府为了推高或维持土地市场招拍挂的价格，会人为控制土地出让的区域、时间和节奏，往往导致商品房建设用地供应不足，加剧了房地产市场的供求矛盾和房价上涨压力。同时，房地产财税收入决定了地方政府的利益取向，使他们明确支持当地房地产市场扩张，在没有严格禁令下，鼓励外地购房投资和投机资金的进入，政府监管部门及有关人员甚至容忍、放任房产中介和炒房客的违法违规行为，导致房地产市场价格普遍性过快上涨。总之，地方政府及其监管部门作为利益主体，对房地产市场的监管很难落到实处，这是体制性问题造成的。

为了使城市政府真正担负起对房地产市场的监管和调控责任，需要依靠深化改革，消除城市政府在房地产市场中的利益主体角色。在土地管理制度没有重大变化的条件下，近期主要改革方向是，使地方政府性收入与卖地收入完全脱钩。所有城市的卖地收入，除用于征地补偿等必要支出外，全部上缴中央财政（不是上级财政），而各个城市的住房保障等相关经费来源，按事权与支出责任由中央财政另行安排。这样，地方政府收入与供地数量和价格无关，使城市政府能够根据市场需求合理供地并调控地价。同时，协调好房地产税收在中央与地方之间的分配关系，如建立房产税归地方政府所有、房价过快上涨（超过一定幅度）财税收人上缴等机制，使城市政府对房地产市场监管具有中立地位，更好履行监管职能。

(2) 公用事业监管与PPP新体制的矛盾。政府

对城市公用事业的监管,原来监管对象主要是投资建设和运营企业(包括对价格、质量等监管),基本取向是打破垄断,鼓励竞争,提高效率,优化服务。但现在推进 PPP 改革,扩大对民间资本开放,支持国企与民企合作,由于进展不如预期,地方政府融入程度日益加深,作为其中的一个“P”,通过大量向银行融资来推动另外两个“P”。在这种情况下,地方政府具有自身的利益取向,怎么履行好对公用事业的监管职能?如果投资建设或运营出了问题,政府监管可能产生两个弊端:或包庇 PPP 中的民营企业,或牺牲其中的民间资本。面对新的公用事业运营环境和监管难题,政府需要推进监管体制改革和监管方式创新。

近年来,不少机构、学者根据国际监管理论和经验,提出了一些对 PPP 模式的市场监管办法。但需要注意的是,发达国家的 PPP 模式中,多数采取了私有化的方式,公与私(第一个“P”与第二个“P”)的关系是分明的,政府对企业的监管线索是清晰的;而我国目前 PPP 的情况,公与私交织在一起,地方政府是融入其中的,政府监管面临着监管主体与监管对象混在一起的问题。同时,一些新的监管措施搞不好就与简政放权改革的方向相矛盾,比如,重新设置了新的市场准入标准和严格进行微观管理,可能又回到事前审批繁杂和管理机构过多的老路上去。这样看来,在简政放权改革的基础上实施 PPP 模式,政府如何推进监管改革和实施有效监管,还需要进行更加深入的理论和实践探索。也许可以有两个方向性的出路:一是划清地方政府参与 PPP 的利益界限;二是设置好对监管者进行监管的合法机构。在这个框架下,对 PPP 模式中公用事业的投资建设和运营进行分阶段、分环节、分对象的不同形式监管。

四、监管体制改革要协调好上下互动的推进过程

政府监管体制改革的理论依据,主要有三个方面:一是市场经济条件下政府监管的一般规范,维护市场经济的有序有效运转。二是发达国家的不同监管模式,根据我国的基本国情,选择性参考一些国家的监管经验。三是我国市场化改革过程的监管需求,适应深化改革进程中加强和完善监管的需要。把三者有机结合起来,要根据不同领域、行业的具体状况而定,特别是根据简政放权改革中出现的监管问题,在中央与地方上下互动中推进监管

体制改革。

1. 鼓励支持各地在监管改革中探索创新。李克强总理在去年电视电话会议上指出,我国各地情况千差万别,深化改革的重点难点不尽相同(李克强,2016)。改革开放以来,很多改革举措都是从地方先做起来,积累经验后再推开的。“放管服”改革过程中,不少新的改革举措,如简政放权中的商事制度改革,改善监管方式的“双随机、一公开”抽查,等等,最先都是地方基层探索开展的。适应简政放权改革过程和之后的需要,推进政府监管体制改革和监管方式转变,是未来一段时间行政体制改革的重要环节,在实践中存在着不稳定、不确定性因素,会面临许多新的困难和问题,搞不好会反过来制约简政放权改革的推进。因此,为了鼓励支持各地从实际出发,在推进监管改革中积极探索、大胆创新,需要创造一个有利于改革的宽松环境。

一是支持改革中先行先试。就是允许一些地方进行监管改革试点,比其他地方先行一步,通过试点发现放开审批权后出现的监管问题,搞清楚事中事后监管如何加强、如何有效、如何转型,以及如何建立制度和机制,为全局推进改革提供实践经验。特别是对于简政放权推进较快的领域,如各种改革试验区、改革示范区,各种改革“排头兵”、改革“新高地”,对于新技术、新产业、新业态、新模式等新经济发展迅速的领域,如电子商务、互联网金融、网络经济、共享经济等,由于更可能出现脱离监管的现象,更容易暴露缺乏监管的问题,更需要推进监管方式的创新,因此更应该支持地方进行监管改革试点,使政府监管在及时、到位、适度等方面取得必要的经验。

二是上级部门不轻易干预。地方的改革探索在短期内和某些方面有可能出现与上级部门思路或意图不一致的情况,需要耐心观察,综合分析,不要急于下结论,不要求全责备。对于各地从实际情况出发而进行的监管改革探索,特别是为适应简政放权改革而推进的监管改革创新,上级部门应当给予必要的支持、指导和帮助。只要符合改革的大方向,不偏离国情的大背景,上级部门都不应轻易加以干预,不挫伤地方改革探索的积极性。

三是建立和完善容错机制。对改革探索中的偏差或失误采取宽容的态度,是我国改革开放 30 多年来思想观念上的重大进步,也是很多领域改革得以取得成效或进展的重要支柱。未来一段时期我国深化改革的任务艰巨繁重,需要在实践中

不断增强容错理念,建立起必要的容错机制,真正支持改革者的探索。对于推进监管体制改革,可能会出现两个方面的偏差:一个是照搬市场经济国家的理论和做法,不适应我国的国情特别是体制转轨中的具体情况;另一个是仅仅针对当前问题去改进监管方式,缺乏具有理论依据和国际视野的长远制度安排。正确的改革思路应当是,把监管理论和国际经验与我国体制转轨过程的实际情况结合起来,探索建立符合社会主义市场经济体制要求的政府监管理制和机制。但这说起来容易做起来难,从推进监管体制改革的客观进程看,改革中的试错和反复不可避免,要依靠容错机制来提供支持探索的空间。

2. 加强监管改革过程的政策导向和协调。简政放权改革和监管体制改革的大框架,总体上是中央在深入研究的基础上决策部署的,并根据经济社会发展的需要推动改革进程,完善改革方案。在鼓励支持地方进行改革探索创新的条件下,中央还要加强对改革过程的政策导向,协调好各个方面关系,促进改革稳定有序、持续深入进行。

一是划分中央与地方的监管权限,并在改革过程中完善制度安排。中央政府与地方政府的监管权限划分,具有市场经济理论依据和国际经验可供借鉴,但这个监管权限的划分并没有唯一或不变的标准,而是可以有多种不同的模式和制度,需要根据我国市场经济发展特点和行政体制改革进程进行选择。要尽快确定中央与地方监管权限划分的基本原则和模式,并在改革中逐步完善制度安排。从当前改革的进程看,主要是简政放权改革推进到哪里,监管方式转变实施到哪里,监管体制改革深化到哪里。随着简政放权改革的深化,政府监管权限的下放也是一个必然趋势。重要的是,要引导各部门、各地方协同推进监管体制改革,加快建立适应简政放权改革持续推进的、监管权限与职责分明的制度和机制。

二是加强部门和地方之间监管合作,形成制度性的监管合力。国务院在去年推进“放管服”改革工作要点的通知中(国发〔2016〕30号),部署了加强监管创新的部委工作合作关系,包括牵头和参与,相关部门按职责分工负责不同方面的监管工作,其中探索审慎监管工作的合作部委数量达14个之多。这种部门之间的监管工作合作安排,有利于形成部门监管的合力。但这还停留于年度监管的工作安排上,需要进一步扩大合作协调范围,包

括加强国家部委与地方政府在监管过程的协调配合,推动各地也建立同样的监管合作关系,加快形成监管合作制度和协调机制,从而全面提升有效监管的能力。

三是树立政府监管中优化服务的理念,提高监管服务的水平。在简政放权、放管结合基础上提出的“优化服务”,是行政体制改革的出发点和落脚点,也是政府监管工作的升级。监管也是服务,监管服务是比监管含义更宽的服务概念。优化政府监管服务,适应简政放权过程的市场环境,符合监管体制改革的基本取向。重点是提高公共服务供给的水平,改进政务服务的质量和效率,满足各类市场主体在监管体制、监管方式转变中的客观需求。

四是促进信用监管与智能监管联动,织牢信息化时代的监管网。推动政府监管部门之间数据信息共享平台建设,打破“信息孤岛”和数据壁垒,建立数据信息互联互通和共享机制,提升上下互动监管和创新监管方式的基础条件。广泛运用大数据、云计算、物联网等信息手段,加强线上线下一体化监管系统,推进企业信用信息一张网建设,完善市场主体诚信档案、黑名单制度和市场退出机制,强化智能监管与信用监管联动效应的威慑力。

3. 充分调动各方参与监管改革积极性。在简政放权改革中推进监管体制改革和创新,需要在放开搞活各类市场主体的过程中,充分发挥参与市场监管有关主体的作用,调动他们在广义监管中的主动性、积极性和创造性。这些监管主体主要包括政府工作人员、新闻媒体、社会公众以及研究机构,他们对市场监管的广泛参与和积极作用,有助于加快建立适应简政放权改革进程的多元社会监管体系,有利于促进各类市场主体的公平竞争。与中央部门与地方政府需要形成监管合力一样,广义监管主体一旦行动起来和协调配合,将会形成覆盖全社会的强大监管合力。

一是发挥好政府监管人员在改革中的作用。政府监管人员工作在监管第一线,最容易发现简政放权改革过程和之后可能出现的监管问题及薄弱环节,是推动监管方式转变和监管改革创新最重要的依靠力量。应针对中央加强反腐和政府简政放权条件下干部队伍中的一些不作为现象,引导他们放下包袱,使他们愿作为、敢担当。同时,围绕监管体制改革创新的新需求,加强政府监管人员培训和队伍建设,积极培养一批善于运用大数据监管手段的复

合型、创新型专业化人才,提高监管队伍的工作能力和创新水平。

二是发挥好媒体监督在监管改革中的作用。新闻媒体监督是社会监督中最活跃的力量,是市场经济条件下加强监管的重要形式,也是简政放权改革中推进监管改革创新的基本要求。新闻媒体具有天然的自发监督、及时监督功能,发挥好他们在市场监管中的作用,要加强正确的舆论导向,规范各类媒体特别是小媒体的行为,促进其遵守法律法规和职业道德,并依法保护他们的正当权益。

三是发挥好公众监督在监管改革中的作用。社会公众监督是最广泛、最直接的基层参与监管形式。面对简政放权改革中出现的大量监管问题和矛盾,社会公众监督是降低政府监管成本、保持市场稳定运行的重要力量,因而是推进监管改革创新的一个主要依托。充分发挥社会公众的监督作用,要在建立健全企业信用信息公示制度,加快政府信息公开化制度建设等基础上,多措并举完善社会举报制度,包括建立投诉举报热线平台,加强和规范互联网监督,完善有奖重奖举报制度。李克强总理在2015年关于简政放权改革的电视电话会议上的讲话中指出:要畅通投诉举报渠道,对举报者要给予有足够吸引力的奖励并严格保密(李克强,2015)。同时,强化企业首负责任,加强行业自律,鼓励同行监督。

四是发挥好研究机构在监管改革中的作用。主要是充分调动智库及专家的积极性、创造性,引导他们加强对监管改革创新的理论、政策、法律等研究,为简政放权改革过程和之后如何建立健全监管制度和机制提供新思想、新成果,为政府转变监管方式、

实现有效监管、优化监管服务提供参考依据。同时,鼓励支持监管问题研究专家发挥积极作用,包括:深入分析监管过程出现的问题及原因,为中央部门和地方政府改善市场监管出谋划策;为媒体、公众参与社会监督提供理论指导和知识支持,有针对性地做好解疑释惑工作;帮助政府部门培养适应新时期要求的监管干部和监管研究人员,提高政府监管队伍的理论水平和业务素质。

参考文献:

- 国务院研究室编写组,2017:《“十二届全国人大五次会议”政府工作报告辅导读本》,人民出版社、中国言实出版社。
- 李克强,2017:《李克强在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上发表重要讲话》,中国政府网,http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-06/13/content_5202214.htm。
- 李克强,2016:《深化简政放权放管结合优化服务,推进行政体制改革转职能提效能——在全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上的讲话》,中国政府网,http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-05/22/content_5075741.htm。
- 李克强,2015:《深化行政体制改革,切实转变政府职能——在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话》,新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/15/c_127802274.htm。
- 魏礼群,2015:《当前政府监管面临的新情况新要求》,《北京日报》8月31日。
- 中国(海南)改革发展研究院课题组,2016:《监管变革:由传统市场监管向治理创新转型》,《上海证券报》3月27日。
- 国务院,2016:《国务院关于印发2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点的通知》(国发〔2016〕30号),新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/24/c_129011992.htm。

(责任编辑:何伟)

(校对:杨新铭)