

创新政府监管理论 彰显中国特色

——《中国特色政府监管理论体系与应用研究》评介

张卓元

市场经济体制下的现代政府监管理论产生于西方发达国家,经过长期的理论研究和实践,西方发达国家已形成较为成熟的政府监管理论,而中国建立社会主义市场经济体制时间较短,尚未形成比较成熟的具有中国特色的监管理论体系。目前许多国内学者较多地沿用西方发达国家的政府监管理论,或者运用这些理论讨论中国的监管问题。但西方发达国家和中国在制度禀赋、所有制结构、监管体制等方面存在较大差异,植根于西方发达国家制度体系的政府监管理论在指导中国监管实践中,在许多方面都存在不适应问题,在政府监管理论研究与有效服务中国监管实践之间存在“两张皮”问题,难以有效解决许多政府监管实践问题。理论界与政府实际部门之间关于为什么需要政府监管、监管什么、谁来监管、如何监管、怎样评价监管效果等基本问题都存在着较大的分歧,导致中国现有政府监管理论难以适应新时代中国监管实践需要,理论与实践的耦合性不理想。因此,在借鉴西方发达国家监管理论过程中,需要抱有扬弃的、批判的态度,在汲取有益精华的同时,应分析研究西方发达国家政府监管理论对中国国情的不适应性,为构建中国特色政府监管理论体系提供有益的借鉴。可见,在结合中国制度环境创新研究中国特色政府监管理论方面具有较大的开拓空间。

无疑,政府监管是构建高水平社会主义市场经济体制过程中需要不断加强的一个重要政府职能。事实上,社会主义市场经济体制发育完善的过程也是政府监管职能不断加强的过程。特别是党的十八大以来,随着社会主义市场经济体制的不断完善,政府监管职能也得到不断加强。党的二十大报告强调“构建高水平社会主义市场经济体制”,其中提出:“深化简政放权、放管结合、优化服务改革”“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度,优化营商环境”“加强和完善现代金融监管”“加强反垄断和反不正当竞争”等^①,这些都要求在构建高水平社会主义市场经济体制过程中,需要强化政府监管职能,实现有效监管。这在客观上也要求尽快构建中国特色政府监管理论体系,更好地发挥政府监管职能,完善政府治理体系,促进国家治理体系和治理能力现代化。

王俊豪教授在20世纪90年代就开始从事政府监管(管制)领域的学术研究,产出许多高质量的研究成果。他主持的国家社会科学基金重大项目的研究成果《中国特色政府监管理论体系与应用研究》由中国社会科学出版社出版。该书对中国特色政府监管理论体系及其在实践中的应用问题做了创新性研究,具有重要的理论价值和现实意义。该书在以下几个方面较有特色:

第一,论证了中国从指令性管理到政府监管转型的客观必然性。指令性管理是高度集中的计划经济体制下,政府基于计划对企业(主要是国有企业)所实施的一系列强制性行政命令和指令。单一公有制经济为指令性管理提供制度基础,高度集中的计划经济体制是指令性管理的体制保障,长期的商品短缺为指令性管理提出了现实需求。而政府监管则是在市场经济体制下,具有监管职能的政

^①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第29—30页。

府行政机构基于公共利益目标,依照一定的法律制度并采取多种监管方式,对微观市场主体所采取的各种激励与制约行为。经济体制改革是推动指令性管理到政府监管转型的关键,而微观市场主体活力的不断增强对指令性管理向政府监管的转型提供了经济基础。^①该书很好地论证了中国从计划经济体制下指令性管理向市场经济体制下政府监管转型的客观必然性。

第二,论证了构建中国特色政府监管理论体系的必要性和紧迫性。该书分析了中国现行政府监管理论研究的现状,认为存在对国外监管理论研究较多,结合中国制度环境研究监管问题较少;对监管法规、监管机构等分散研究较多,对监管体系整体性研究较少;对传统监管政策研究较多,对激励性监管政策研究较少等问题,凸现构建中国特色政府监管理论体系的必要性。^②同时,中国特色社会主义进入新时代后,为更好地满足人民群众日益增长的美好生活需要,亟须加强政府监管职能,这就需要系统而深入地研究如何改革与完善中国的生态环境监管体制、食品药品安全监管体制、市场监管体制和安全生产监管体制等监管体制问题,从而要求从理论上针对政府监管体制改革和监管实践的需要,构建中国特色政府监管理论体系,为政府监管实践提供强有力的理论支撑和政策支持。因此,构建中国特色政府监管理论体系不仅具有必要性,而且具有紧迫性。

第三,提出了与政府监管相关的新概念和新范畴。政府监管(管制)理论20世纪90年代才引入中国,许多概念和范畴基于西方国家的政治、经济、法律和社会制度环境,难以适应中国特有的制度环境。因此,亟须根据我国国情重新界定政府监管相关的一些重要概念和范畴,创新具有中国特色的政府监管理论,更好地为政府监管实践服务。例如,该书在系统分析政府监管基本特征的基础上,提出了政府监管新概念,强调政府监管不仅对市场主体具有制约性,而且具有激励性,讨论了与政府监管相关的行政管理、督查、政府管制和市场监管等相关概念的区别与联系,以明确政府监管的性质。又如,根据中国政府监管实践,提出并论证了政府监管的新范畴,在批判源于西方国家的经济性监管与社会性监管范畴的基础上,将中国特色的政府监管范畴重新界定为产业监管、环境监管、卫生健康监管和安全监管等四个主要监管领域及其多种监管类型,更符合中国国情,彰显中国特色,能更好地服务中国政府监管实践。

第四,提出了构建中国特色政府监管理论体系的基本导向与整体框架。该书提出了坚持以马克思主义为指导,立足中国社会主义基本制度,服务中国政府监管实践需求,提炼和概括中国监管实践经验和规律,培育政府监管新兴交叉学科等理念,作为构建中国特色政府监管理论体系的基本导向,使该书具有较为鲜明的中国特色。在此基础上,该书构建了由政府监管的法律制度、监管机构、监管方式、对监管的外部监督和监管绩效评价等基本要素构成的中国特色政府监管理论体系,论证了这些要素在机理上相互联系、相互制约、共同促进,不断提高政府监管水平,实现有效监管。同时,该书还以中国特色政府监管理论体系作为分析框架,对能源、食品、环境、安全生产、金融和新经济这六个重要的代表性领域做了实证分析,为优化特定领域政府监管体系,提高政府监管效能提供政策思路 and 重要政策措施。

总之,该书是一本具有较高学术水平和应用价值的专著,对促进中国特色政府监管理论体系建设,提高政府监管效能将发挥积极作用。由于该书涉及面广,研究问题复杂且具有动态性,该书提出的一些理论观点尚需要实践检验,并不断加以完善。

(作者单位:中国社会科学院经济研究所)

(责任编辑:胡家勇)

(校对:李仁贵)

①张卓元、胡家勇、万军:《中国经济理论创新四十年》,中国人民大学出版社2018年版,第101—103页。

②王俊豪等:《中国特色政府监管理论体系与应用研究》,中国社会科学出版社2022年版,第19—21页。