



社会性监管机构监管能力的测量与评估

——基于对三个监管部门的比较分析

刘 鹏 刘志鹏

摘 要：国家治理能力现代化的一个任务是提升政府的社会性监管能力。基于 OECD 的分析框架,监管能力分级衡量指标体系应包含监管机构建设、监管工具使用和监管政策质量。使用这一体系对 2013 年环境保护部、国家食品药品监督管理总局和卫生与计划生育监督中心三个机构进行分级定性评估,发现环境保护部的监管能力最高,国家食品药品监督管理总局次之,卫生与计划生育监督中心相对较弱。从整体上看,目标监管机构独立性不足,职能权力不够集中,监管工具单一缺乏,同时监管政策缺乏弹性,是我国目前社会性监管机构能力的共同问题,因此需要从以上三个方面来加强监管能力建设。

关键词：社会性监管；监管能力；监管机构；监管工具；监管政策

一、问题的提出

政府能力的高低一直是理论界十分关注的问题,是判断政府优劣的重要指标。王绍光较为全面地阐述了政府能力的组成,他指出有八种“基础性政府能力”(王绍光,2014:8-9)。作为政府能力的一种,监管能力应当是监管机构执行监管政策,通过执行政策确保监管质量的能力。需要指出的是,监管能力并不等同于监管绩效,监管绩效是监管活动的最终产出,而监管能力则是监管绩效产出的重要保障,即良好的监管绩效需要监管机构、监管工具和监管政策三者共同发挥作用。

控制能力。西方学者从监管的定义入手认为,监管能力的核心是控制能力,因此监管能力的组成应关注政府行为对公民、社会组织和次级政府组织的持续控制(Selznick,1985:363)。这是从政府建构乃至国家建构的角度去考虑政府权威的树立和对社会的控制,从较为宏观的层面认知监管能力。

机构建设和活动能力。监管活动最终还是需要依托机构进行开展,因此一些学者将机构建设也作为监管能力衡量的重要指标。有学者认为监管机构获取信息是至关重要的(Estache,2001:85-107),其次是监管机构建设和监管技术检测能力(Laffont,2005:96、171)。有学者主张监管能力还需要将机构自身是否积极参与监管活动纳入考虑(Kagan,1994:383-422)。此外,有些学者强调应当关注机构的活动,而非机构静态建设;有些则主张监管能力的衡量要注重监管部门采取的各种行动,包括工具、政策,而非单单关注机构建设(May & Winter,2002:73)。

监管资源获取能力。资源是开展一切行政活动的基础。有人认为资源的获取能力是监管能力的基础性能力(Mcallister,2010:61-78)。有研究证明中国地方政府的环保监管能力的体现经常受到资源的限制(van Rooij,2006:57-74)。有人则通过实证的方式明确指出较多财政资源、高素质的人力资源和得到行政支持是监管能力得以提升的重要支撑(Lo,Fryxell

8. Wong, 2006: 388-410)。

在已有的研究成果中,不同的学者根据不同领域的观察,设计了大量衡量监管能力的指标,但很少有监管能力的实证研究,大多数指标的设计仅仅停留在理论论证阶段,没有将指标付诸实践去衡量监管部门的监管能力。即便有针对监管能力的实证研究,也仅仅是针对经济性监管部门;鉴于经济性监管和社会性监管在理论基础、政策目标、政策工具、政策对象等方面有较大的差异性(Salamon, 2002: 117-186),社会性监管部门的监管能力并不能照搬经济性监管能力指标体系。因此,本文主要的目的是建立社会性监管机构监管能力指标体系,并以此衡量比较监管机构的监管能力,进而提出完善提高监管机构监管能力的政策建议。

二、监管能力体系构建及测量

当前,监管型国家建设和监管改革领域比较成熟的指导文件来自于经济合作与发展组织(OECD),因此本文设计的监管能力体系组成将以 OECD 的测量体系为基础,同时考虑到中国国情,尝试建立起较为普适的社会性监管能力指标体系。

(一) 监管能力体系构建

1995 年 3 月,OECD 理事会发布了《改善政府监管质量建议》,这是监管体系建设的第一个国际标准,其明确指出了监管议程内容包含三个要素:监管机构、监管工具和监管政策(OECD, 1995a: 8)。而中国学者进一步将其定义为监管能力的组成要素(高世祥等, 2010: 145),这就为监管能力的内涵提供了基础的框架。

第一,监管机构维度。如同其他机构一样,根据结构功能主义中“以功能体现社会结构现实”(Spencer, 1925: 412-423)的基本观点,监管机构主要是两个维度,一是机构的性质,这体现了机构在整个政府体制里的位置及其与其他相关部门的关系;一是机构的职能,在这里体现为机构职能的特点。

监管机构性质。对监管机构性质的认定首先要对监管机构进行分类,我国当前承担监管职能的机构主要有四个类别:(1)国务院组成部门;(2)国务院部委管理的国家局;(3)国务院直属机构;(4)国务院事业单位等(马英娟, 2007: 241)。而“大多数国家相信,建立接近政府核心层的强有力的中央监管机构,是取得成效的基本条件”(经济合作与发展组织, 2006: 105)。即级别越高,体现监管能力越高。其次,机构独立性也是监管机构性质的组成部分,独立性较差的监管机构容易受到利益集团“俘获”。根据学者们对于机构独立性的内容阐述,监管机构的独立性可包含:监管独立性,即监管行使权力是否需要其他机构的配合或者同意;行业独立性,即监管机构相对于作为监管对象的产业利益的独立性;监管权力来源,即机构由谁建立,相关权力由哪一层领导授权(Gilardi, 2002: 881-883; 刘鹏, 2010: 75; Genoud, 2003: 1-9)。

监管机构职能。在大量学术研究中,“政府失灵(government failure)”或者“监管失灵(regulatory failure)”的一个重要原因便是监管机构职能分散,因此,监管职能的集中性也应是衡量监管能力的必要指标,即相关的监管职能是否集中于一个部门(黄禹忠、吴献金, 2002: 16-18)。例如针对药品的监管是否需要药品全生命周期的监管均应在药品监管部门,而不是被相关的卫生、科技等部门分离。此外,成熟的监管被定义为三项基本元素的结合,即监管政策制定、政策监督与检查、政策执行与制裁(哈洛、罗林斯, 2004: 557)。这就强调了监管机构的权力应当具有混合性。混合的权力保证了监管部门可以较为独立且方便地行使监管职能,而不会受到外部利益集团的干扰。

第二,监管工具维度。监管工具的主要目的是确保监管政策的顺利实施,即政策工具的正确选择和科学设计本身就是顺利实现政策目标的基本保证(顾建光, 2006: 58-61),也同样是保证监管质量的需要。

政策评估工具。在 OECD 国家,监管规则日益注重实证基础,以监管影响分析工具为代表的一系列政策评估工具应当被使用在监管政策制定和应用的全过程中,其既需要政治层面对其制度的存在进行支持,又需要在现实层面获得推动(吴浩、李向东, 2009: 11)。同时,这一工具的使用强度从低到高分别为专家参与、利益相关者共识、国际标准参考以及实证调查(OECD, 1995b: 14)。

透明度与公众沟通。透明度是强有力监管能力的核心支柱之一,根据 OECD 的报告,这应当包括监管方案的宣传、非正式针对利益集团的咨询、举办听证会和设立专家顾问机构(OECD, 1997: 31-33)。

监管替代方案。监管替代方案是使用一系列广泛的机制来实现政策目标,而不仅仅是传统的监管控制,有助于确保最为有效的手段得到运用。根据 OECD 的调查,1998 年只有 11 个国家制订了监管替代政策的运用指导,而 2000 年这一数量增加到 18 个(经济合作与发展组织,2006:56)。结合张秉福对于环境监管的观察,这些替代措施主要有经济手段、信息手段和合作手段等(张秉福,2010:74-80)。

行政简化。本工具是抵御根深蒂固的官僚主义的有力手段,不可否认的是,当前繁琐的行政程序已经严重影响对监管政策执行,自然也会影响到监管能力,即行政简化的程度与监管能力呈正相关。构成这一指标的是电子政府和一站式服务。

行政问责制。监管者必须系统而公正地运用和执行监管规则,建立问责制有助于对监管者的监管行为起到规范作用。它不仅出于尊重个人权利的角度,更是对于监管能否实现其目标的能力至关重要。这里从追责实际效果的角度来评价行政问责制的确立,即重大事故发生数与追责事故数的比率。

第三,监管政策维度。较强的监管能力需要高质量的监管政策进行支撑。监管政策的质量通过外部实施环境和政策文本内容两方面来衡量。

外部实施环境包括政治层面、财政层面和人力层面的支持度。政治高层的关注必然会增强改革机构的权力,确保政府有动力去努力实现政策任务和目标(经济合作与发展组织,2006:17、63-70)。因此,获得较高的政治支持度,特别是国家高层的政治支持是有助于监管政策得以顺利实施的。与此同时,监管政策的实施还需要有一定的物质保障和人员保障,显然较多的物质支持有助于监管政策质量的提高,而优质的人力资源也有助于制定高质量的监管政策,同时促进监管政策的执行。

政策文本内容则从政策的可修正性和回应性来衡量。政策内容的评价标准较多,主要集中于政策的有效性、效率性、充分性、公平性、回应性和恰当性上(Dunn,2011:308)。政策的制定往往需要“窗口事件”,政策的回应性是政策制定的动力。在执行过程中,原先制定的政策难免和实践相脱离,政策能够被修正才能保障政策生命力的持久和科学性,也体现了决策机关的责任感,即政策的可修正性(Poister,1978:9-15)。因此,本文选取回应性和可修正性来测量监管政策的质量。

综上,基于文献和我国现实情况,我国社会性监管机构监管能力指标体系共计 3 个一级指标,9 个二级指标和 21 个三级指标,如表 1 所示。

(二) 监管能力的测量

1. 数据来源及测量方法

本研究选取环保部、食品药品监督管理总局和卫生与计划生育委员会卫生和计划生育监督中心(以下简称“卫生监督中心”)三个部门作为观察样本,测量三个机构在 2013 年的监管能力。选择这三个部门主要基于这三个部门在属性上都是社会性监管部门,其主要职能均是对特定领域实施社会性监管,在监管机构、工具和政策方面都具有类似的内容和维度。简单来说,环保部负责工农业污染排放监管,食品药品监督管理总局负责食品、药品、化妆品及医疗器械的安全与质量监管,卫生监督中心负责新资源食品评审、消毒剂及器械评审以及饮用水卫生安全评审等。需要说明的是,卫生监督中心虽然是事业单位,但是其职能如前所述有着很强的行政色彩,且在人事上也是参照公务员管理,因此与行政机关有可比性。本研究的主要数据和分析文本来自《宪法》《国务院组织法》等法律规定,以及三个部门的主要职责内设机构和人员编制的规定,即“三定”方案。此外,还有 2014 年的《中国统计年鉴》和各部门专业年鉴、公报、报告等,如《中国环境统计年鉴》和《环境统计公报》等。最后还涉及了环保部、国家食品药品监督管理总局、卫生和计划生育委员会网站、新华网^①等信息以及相关负责人访谈。

因本指标体系没有进行权重赋值,在收集到各项指标的数据和文本之后,开展对比得出的结果不进行标准化操作,只对三个机构监管能力的各项指标进行评估排序和分析,分别为“高”“中”“低”三级,即本指标体系的测量结果针对分级变量的测量,而非连续变量的测量。接着,对每个部门的相关评级数量

^①本研究使用政府网站数据是因为相对于统计年鉴数据,政府网站的数据可以较快得到更新,且两者均由相关权威部门发布,在权威性上没有差别。同时,两者反映内容有所交叉,可以互相补充。

表 1 我国社会性监管机构监管能力指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标性质	测量标准	数据来源
监管机构	机构性质	机构级别	正向指标	国务院机构类型	国务院机构设置通知
		机构独立性	正向指标	行政处罚是否需要得到其他部门同意、权力来源、正式文件对企业的辩护或者指责的数量	机构“三定”方案、相关行政法规、新闻报道
	机构职能	职能集中性	正向指标	是否该监管领域的相关职能全部在同一部门	机构“三定”方案、新闻报道
		权力混合性	正向指标	是否立法、行政、司法权力集中由该部门行使	机构“三定”方案、新闻报道
监管工具	政策评估工具	制度层面	正向指标	是否有制度写明需要使用政策评估工具	新闻报道、机构公开文件等
		实际操作层面	正向指标	是否在实际政策评估过程中使用了政策评估工具	新闻报道、机构公开文件、网站信息等
	透明度与公众参与	监管方案宣传	正向指标	是否开展了相关活动	新闻报道、机构公开文件、网站信息等
		非正式咨询	正向指标		
		听证制度	正向指标		
		顾问机构的设立	正向指标		
	监管替代方案	经济手段	正向指标	是否采用了税收、补贴、排污权交易等其他手段	新闻报道、官方网站信息
		信息手段	正向指标	是否采用了监管信息共享、教育等其他手段	
		合作手段	正向指标	是否采用了行业自律等其他手段	
	行政简化	一站式服务	正向指标	是否在行政许可等面向公众的行政流程上采取一站式服务	新闻报道、官方网站信息
		电子政府	正向指标	信息公开数量,特别是依申请公开的回复比例	机构信息公开工作年度报告
	行政问责制	追责率	正向指标	该领域年内重大事故发生数和相关责任人受到追责的事故数量比例	各领域分年鉴、新闻报道
监管政策	外部实施环境	政治支持	正向指标	中央高层领导人对该领域做出指示的数量	新闻报道
		财政支持	正向指标	机构年内财政收入	各机构 2013 年部门决算
		人力支持	正向指标	机构年内编制人数 ^①	各机构“三定”方案
	政策文本内容	可修正性	正向指标	机构政策是否在政策执行的过程中对政策进行调整	新闻报道、官方网站消息
		回应性	正向指标	政策是否关注政策窗口事件	

表格来源:作者自制。

进行机械加总,更为直观地看出各机构的监管能力强弱。若在分项目中,有机构情况相同,则根据常识判断,统一赋予“高”“中”“低”的级别。因此本研究使用的是定性分级的评估方法。

2. 测量结果

第一,监管机构维度。总体来看,在监管机构建设方面,环保部最强有力,食品药品监督管理总局次之,卫生监督中心最弱。

机构性质包括机构类型和级别。详见表 2。

机构的独立性。监管独立性方面,环保部开展行政执法、行政许可等工作基本上由自己完成;食品药品监督管理总局虽经历过改革,但在一些问题上还需要工商行政管理部门和质检部门进行配合,如食品包装检测上;卫生监督中心基本上在其职能范围内都需要食药监管部门和卫生部门的其他单位配合。行

①因资料获取所限,机构人员学历难以获得,故本指标内容仅包括机构人数。

业独立性方面,环保部基本上全部的与企业的新闻都是针对企业的督察,公布污染企业的情况,没有为企业辩解的情况;食品药品监管总局在针对食品行业的监管中,大部分是公布违规产品、企业的信息,但也有较少的信息发布是为部分企业辩护,甚至有为行业平台宣传的报道^①;而卫生监督中心既没有对违法企业的曝光,也没有对违法企业的批评。权力来源详见表 2。

表 2 各机构性质一览表

机构	类型	级别	行政首长任命权	机构职责决定权
环保部	国务院组成部门	正部级	全国人大	全国人大及其常委会
食品药品监督管理总局	国务院直属机构	正部级	国务院	国务院
卫生监督中心	部内直属机构	正局级	卫计委	国务院

机构职能包括职能的统一性和权力的混合性。环保部只有水质保护的职能需要和水利部共享;食药总局相关职能虽然经过改革尝试集中行使,但仍分散在农业部、质检总局等部门,需要他们协同配合;卫生监督中心有部分工作是协助卫生与计划生育委员会查办食品安全重大案件,和食药总局存在职能重合,其他主要工作为协助卫计委制定和执行职业病、地方病、医院感染控制等相关卫生规范和标准的工作,由此可见其主要职责是配合其他卫生部门开展相关工作,很少有独立承担的职能。根据各部门的职能,环境保护部有权力制定环境监管领域的规章制度,并向全国人大及其常委会提请法律修改。食药总局同样有此权力。行政执法领域两者都可以独立行使监管权力或以该部门为主行使该领域的行政执法权。而卫生监督中心上述两者都较弱。三者都没有司法权,相关司法纠纷需要通过外部机构实现。详见表 3。

表 3 各机构权力一览表

	规章制度权	行政执法权	司法权
环保部	有	有	无
国家食品药品监督管理总局	有	有	无
卫生监督中心	无	有限	无

第二,监管工具维度。本部分对于监管工具的衡量主要体现在监管工具使用数量和强度上,此外行政问责制体现在重大事故发生后的追责比率上。总体来看,在监管工具运用方面,三个机构呈现出了不同的偏好和使用情况。环保部使用的次数和频率更多,食品药品监督管理总局次之,卫生监督中心最弱。政策评估工具在制度层面,环保部没有系统成文的政策评估手册,但在实际工作的流程中却存在着政策评估的要求;食药总局也没有系统成文的政策评估要求,但在实际工作中也提出了政策评估的要求;卫生监督中心则既没有成文的政策评估手册,没有相关的具体要求。实际使用层面的情况,详见表 4。

透明度与公众参与^②。环保部更倾向开展监管方案宣传、举办听证会和设立顾问机构,使用的种类和次数较多;而食药总局则更多地开展非正式咨询,同时对监管方案开展一定程度的宣传,得分中等;卫生监督中心则很少采用本类工具,偏向于使用非正式咨询手段。

表 4 各机构监管政策评估工具使用情况一览表

	环境保护部 ^③	国家食品药品监督管理总局 ^④	卫生监督中心 ^⑤
专家咨询	2	2	4
利益相关者表达	46	54	26
参考国际标准	1	0	0
基于事实调查	0	0	0
总计	49	56	30

①国家食品药品监督管理总局:《国内首家保健食品行业电子商务导购平台广东保健食品商汇正式上线》,载 <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0050/83569.html>, 2013-08-28/2014-08-31。
②数据来源:环境保护部、国家食品药品监督管理总局、卫生与计划生育委员会卫生监督中心等机构网站。
③数据来源:环境保护部网站, <http://www.zhb.gov.cn/>。
④数据来源:国家食品药品监督管理总局网站, <http://www.sfda.gov.cn/WS01/CL0001/>。
⑤数据来源:卫生与计划生育委员会卫生监督中心网站, <http://www.jdZX.net.cn/>。

监管替代方案^①。环保部更多地采用了经济手段,特别是给予补贴和征税;而食药总局则以采取信息手段为主,披露相关的违法违纪事实,公开监管的过程等;卫生监督中心对该组工具使用依然较少,仅有信息手段的应用。此外,合作手段在各部门几乎都没有使用。

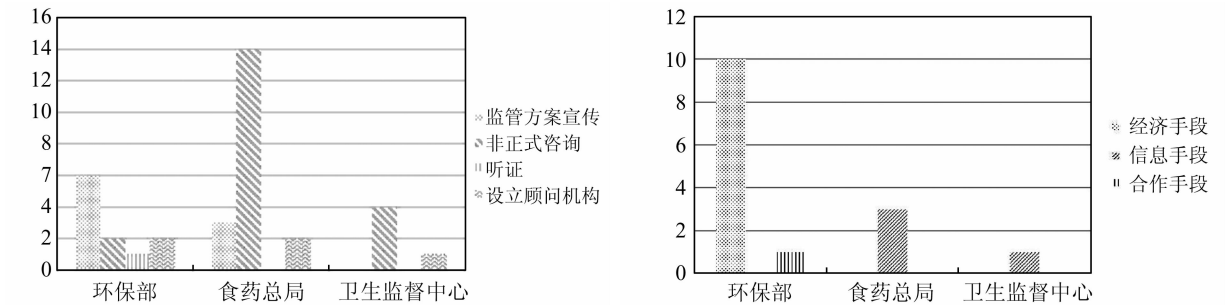


图 1 各机构“透明度与公众参与”工具使用情况一览表

图 2 各机构“监管替代方案”工具使用情况一览表

行政简化。2013 年,环保部门门户网站主动公开相关公文 632 件,发布各类信息 12000 余篇。环境保护部收到政府信息公开申请 1076 件,全部申请均按规定予以答复。食品药品监督管理局自重组成立到 2013 年底,共计主动公开法规文件 216 件,政府信息 4686 条。此外,总局受理了 158 件有效信息公开申请,其中因故未予提供所申请相关政府信息的 15 件。卫生监督中心实施了电子政务,但进入政府公开目录仅有 3 条^②。三个机构均在行政许可方面采用了一站式服务,在网站可以统一提交所需材料,统一行政审批事项受理标准,在网站公开了所有行政许可事项的申办须知和形式审查要求。

行政问责制。2013 年,环境领域共发生突发环境事件 712 起^③,其中 15 起较大以上级事件相关直接责任人均受到了相关处分,追责率 100%;食品药品安全领域共发生全国性事件 33 起^④,所有相关直接责任人受到了相关处分,追责率 100%;卫生监督领域共发生公共场所案件 22460 起,其中 21125 起^⑤相关直接责任人受到了相关处分,所有较大以上级事件相关直接责任人均受到了相关处分。

第三,监管政策维度。政策外部实施环境详见表 5。

表 5 各机构监管政策外部实施环境一览表

	政治支持 ^⑥		财政支持 (亿元) ^⑧	人力支持 (人) ^⑨
	政治局委员 作指示次数	中央一级各机构 关注次数 ^⑦		
环保部	2	4	66.06	311
国家食品药品监督管理局	7	10	24.74	345
卫生监督中心	0	0	17.63	远低于 545 ^⑩

政策文本内容包括可修正性和回应性。2013 年,环保部提请国务院对公布的法律法规进行了 2 次修改;食品药品监督管理局提请国务院和全国人大对公布的法律法规进行了 3 次修改;卫生监督中心没有立法权,因此无法对相关法律法规提请修改,同时也无法对已公布的政策进行修改。

2012 年,环保领域问题主要表现京津冀雾霾天气频繁出现,使得大气污染防治成为当年的环保热点。2013 年由环保部主导,制订了《大气污染防治行动计划》等 19 条与大气污染防治相关的规章和政策,体现了其主要关注大气污染防治上,体现了其政策回应性。2012 年,食品安全领域主要问题集中于

①数据来源:环境保护部、国家食品药品监督管理局、卫生与计划生育委员会卫生监督中心等机构网站。
②数据来源:各部门 2013 年度政府信息公开工作报告。
③数据来源:《2014 年环境统计公报》。
④数据来源:新华网、人民网和中央电视台的相关报道。
⑤数据来源:《中国卫生和计划生育年鉴 2014》。
⑥数据来源:新华网、人民网和中央电视台的相关报道。
⑦本文所提到的中央一级各机构关注是指中共中央、全国人大、国务院和全国政协发布了相关领域的信息。
⑧数据来源:各部门 2013 年度部门决算。
⑨数据来源:各部门“三定”方案。
⑩卫生监督中心作为卫生与计划生育委员会的二级单位,其没有单独的“三定”方案,因此只能根据卫计委 2013 年编制人数 545 人,估算其必然远低于该数字。

乳制品安全和添加剂使用上,特别是婴幼儿奶粉安全上,但是 2013 年食品安全领域并没有出台相应的政策加强乳制品监管,只有 2 条强化食品添加剂的政策。卫生监督领域没有特别集中的问题,且卫生监督中心没有单独制定政策的权力。

综合以上分析,三个机构各个指标的得分如表 6。环保部的监管能力最强,食品药品监督管理总局次之,卫生监督中心在三者中相对较弱。这点和“监管机构独立性是监管能否有效的基础条件”(Kane, 1990:755-764)的判断是一致的:环保部作为国务院组成部门,其政治地位最高,最接近中央一级;从其“三定”方案来看,其职能行使很少需要其他部门的配合,有着较高的独立性。其次是作为国务院直属机构的食品药品监督管理总局。而卫生与计划生育委员会卫生监督中心作为卫计委的二级事业单位,受到卫计委的制约,独立性较差。

表 6 我国社会性监管机构监管能力比较表

一级指标	二级指标	三级指标	环保部	食药总局	卫生监督中心
监管机构	机构性质	机构级别	高	中	低
		机构独立性	高	中	低
	机构职能	职能集中性	高	中	低
		权力混合性	高	中	低
监管工具	政策评估工具	制度层面	中	中	低
		实际操作层面	中	高	低
	透明度与公众参与	监管方案宣传	高	中	低
		非正式咨询	低	高	中
		听证制度	高	低	低
		顾问机构的设立	高	高	中
	监管替代方案	经济手段	高	低	低
		信息手段	低	高	中
		合作手段	中	低	低
	行政简化	一站式服务	高	高	高
		电子政府	高	中	低
	行政问责制	追责率	高	高	高
	监管政策	外部实施环境	政治支持	中	高
财政支持			高	中	低
人力支持			中	高	低
政策文本内容		可修正性	中	高	低
		回应性	高	中	低
总评			高	中	低

数据来源:作者根据资料整理。

三、结 论

纵观世界上的主要国家类型,无论是自由放任主义型国家、积极型国家、发展型国家还是指令型国家,都在向着“监管型国家”发展和演变,其目的都在于建立或重建国家对于市场经济的掌控能力,避免市场失灵,防范社会风险,并试图在计划与市场之间找到某种平衡(刘鹏,2009:128-132)。而对于正在推进改革、进一步完善市场经济的中国,也同样面临着建设监管型国家的课题。这一要求的直接反映便是推进监管改革,提升中国政府监管机构的监管能力。因此,开展政府监管能力的研究有助于指明监管改革方向,从而推动监管型国家建设;同时,开展政府监管能力的研究有助于进一步完善社会主义市场经济,对于创设公平有序的市场环境具有重要的现实意义。

本文根据已有文献和二手资料,综合多方研究成果和意见,建立起社会性监管能力的分级衡量指标,从监管机构、监管工具和监管政策三个方面对目标机构进行监管能力衡量。结果显示:(1)目标机构监管独立性不足,职能权力不够集中,具体而言,环保部的机构独立性和职权集中性相对较强,而食药总

局和卫生监督中心则需要与其他监管部门共享职权,特别是卫生监督中心作为二级单位独立性较弱。(2)监管工具单一缺乏,特别是卫生监督中心,使用的工具无论从种类还是数量上都较少。而食药总局在监管工具使用上较其他部门突出,较多地使用政策评估和公众参与等工具。(3)监管政策缺乏弹性,除去没有立法权的卫生监督中心,虽然环保部和食药总局都对各自领域的社会热点进行了关注,但是其对于开始执行的政策或者规章等修改较少,这其中固然有政策文本科学性较强的原因,但也必须认识到这些部门对外部监管实践变化的不敏感。对于监管能力具体衡量上,环境保护部的监管能力最强,国家食品药品监督管理总局次之,卫生监督中心相对最弱,这和假设一致。

必须要承认的是,由于文献搜集的限制,作者无法穷尽监管能力的所有指标。在本文的分级衡量指标之外,可以进一步探索更加精细化的量化评估指标体系,即由现在的分级变量的测量转变为连续变量的测量,以提高结果的科学性,同时有必要更多地结合深入访谈和观察,来挖掘不同监管机构监管能力的深度差异及其影响因素。此外,由于机构监管能力差异涉及因素比较多,其行政级别的差异只是导致其能力差异的一个原因而非全部。同时,关于机构监管能力差异的原因,并非本文要解决的问题,本文的主要目的在于通过构建一套测量指标体系来客观呈现出三个机构监管能力所客观存在的强弱区分。

监管能力归根到底还是组织的能力,组织能力所表现出来的结构、工具、政策等可以被理解为是组织产生的一系列制度。而新制度主义为解释行政组织的差异提供了分析框架,它包含历史制度主义、理性选择制度主义和社会学制度主义等次级分析框架(Hall & Taylor,1996:936-958)。历史制度主义重点分析历史演变对组织制度的影响,理性选择制度主义强调行动者的偏好与制度建设的关系,而社会学制度主义则更多地从外部环境寻找组织制度差异的原因。这三者不同的分析取向,都可以在一定程度上提供可能的研究假设及解释,本研究下一步的方向便是尝试利用相关分析框架深入分析影响不同监管机构监管能力高低的主要因素及其原因,从而具体分析和总结提高监管能力的各条路径,并为提高监管机构的监管能力提供可行的政策建议。

参考文献:

- [1] 高世楫等(2010). 基础设施产业的政府监管——制度设计和能力建设. 北京:社会科学文献出版社.
- [2] 顾建光(2006). 公共政策工具研究的意义、基础与层面. 公共管理学报,10.
- [3] 卡罗尔·哈洛、理查德·罗林斯(2004). 法律与行政. 杨伟东译. 北京:商务印书馆.
- [4] 黄禹忠、吴献金(2002). 混业经营监管机构设置研究. 金融改革,7.
- [5] 经济合作与发展组织(2006). OECD国家的监管政策——从干预主义到监管治理. 陈伟译. 北京:法律出版社.
- [6] 刘 鹏(2009). 比较公共视野下的监管型国家建设. 中国人民大学学报,5.
- [7] 刘 鹏(2010). 中国食品安全监管——基于体制变迁与绩效评估的实证研究. 公共管理学报,4.
- [8] 马英娟(2007). 政府监管机构研究. 北京:北京大学出版社.
- [9] 王绍光(2014). 国家治理与基础性国家能力. 华中科技大学学报(社会科学版),3.
- [10] 吴 浩、李向东(2009). 国外规制影响分析制度. 北京:中国法制出版社.
- [11] 张秉福(2010). 论社会性管制政策工具的选用与创新. 华南农业大学学报(社会科学版),2.
- [12] William Dunn(2011). *Public Policy Analysis: An Introduction (4th ed)*. Beijing: Renmin University of China Press.
- [13] Antonio Estache(2001). Privatization and Regulation of Transport Infrastructure in the 1990s. *The World Bank Research Observer*,16(1).
- [14] Christophe Genoud(2003). Regulation as a Game: The Role of Independent Regulatory Agencies in the Regulatory Process. LSE-CARR Conference 18-19 September.
- [15] Fabrizio Gilardi(2002). Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis. *European Public Policy*,12.
- [16] Peter Hall & Rosemary Taylor(1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*,44.
- [17] Robert Kagan(1994). Regulatory Enforcement. In D. H. Rosenbloom & R. D. Schwartz(eds.) *Handbook of Regulations and Administrative Law*. New York: Marcel Dekker.
- [18] Edward Kane(1990). Principal-Agent Problems in S & L Salvage. *Journal of Finance*,45.

- [19] Jean-Jacques Laffont(2005). *Regulation and Development*. New York:Cambridge University Press.
- [20] Carlos Wing-Hung Lo, Gerald Fryxell & Wilson Wai-Ho Wong(2006). Effective Regulations with Little Effect? The Antecedents of the Perceptions of Environmental Officials on Enforcement Effectiveness in China. *Environmental Management*, 38.
- [21] Peter May & Soren Winter(2000). Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Patterns in Danish Agro-Environmental Inspection. *Law & Policy*, 22(143).
- [22] Lesley Mcallister(2010). Dimensions of Enforcement Style: Factoring in Regulatory Autonomy and Capacity. *Law & Policy*, 32(1).
- [23] OECD(1995a). *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris:OECD.
- [24] OECD(1995b). *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris:OECD.
- [25] OECD(1997). *The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis*. Paris:OECD.
- [26] Theodore Poister(1978). *Public Program Analysis: Applied Research Methods*. Baltimore, MD: University Park Press.
- [27] Lester Salamon(2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- [28] Philip Selznick(1985). Focusing Organizational Research on Regulation. In Roger Noll (ed.). *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley,CA:University of California Press.
- [29] Herbert Spencer(1925). *The Principle of Sociology*, Vol. 1. New York:D. Appleton Company.
- [30] Benjamin van Rooij(2006). Implementation of Chinese Environmental Law: Regular Enforcement and Political Campaigns. *Development and Change*, 37.

Measurement and Evaluation of Social Regulatory Agency's Capacity:

A Comparative Study among Three Regulatory Departments

Liu Peng (Renmin University of China)

Liu Zhipeng (The Chinese University of Hong Kong)

Abstract: It is an important object to promote social regulatory capacity for the modernization process of governance capacity. After giving a literature survey on regulatory capacity and employing an analysis framework from OECD countries, a graduated measurement indicator system on regulatory capacity including the building of regulatory institution, the using of regulatory tool and regulatory policy quality has been established. It chooses the Ministry of Environmental Protection (MEP), China Food and Drug Administration (CFDA) and the Center of Inspection and Supervision of National Health and Family Planning Commission (CISNHFPC) as study cases and applies this framework to evaluate their regulatory capacities respectively. It finds that MEP gets the highest capacity and CISNHFPC gets the lowest capacity with CFDA between them. Generally speaking, dependent regulatory institutions, insufficient regulatory tools and inflexible regulatory policies hamper the regulatory capacity a lot.

Key words: social regulation; regulatory capacity; regulatory agency; regulatory tool; regulatory policy

■作者地址:刘 鹏,中国人民大学公共管理学院;北京 100872。Email:liu.peng@ruc.edu.cn。

刘志鹏,香港中文大学政治与行政学系;香港 999077。Email:liuzhipeng@link.cuhk.edu.hk。

■基金项目:国家自然科学基金项目(71573264);中央高校基本科研业务费专项资金(16XNA003)

■责任编辑:叶娟丽

