

【比较与借鉴】

监管型国家背景下独立监管机构的发展与启示

——基于美国、德国、巴西三国监管机构的观察

钟光耀 刘 鹏

【摘 要】以专业、独立著称的独立监管机构是监管型国家的重要制度基础,可为我国监管体制改革提供经验借鉴,但国内学术界对于这一监管模式还缺乏深入、全面的分析。结合独立监管机构的源起和全球扩散,采用比较公共行政的方法,对美国、德国、巴西三个代表性国家独立监管机构的模式、特征进行分析,研究得出,美国、德国、巴西的独立监管机构分别代表了委员会模式、内设模式和标准化模式。它们在人事自主性、财务独立性、决策独立性等方面既有共通之处,也有明显差异;差异产生的原因包括创设目的和背景、利益相关者博弈、制度传统与禀赋、政策学习与示范等。基于对各国独立监管机构的设置及影响因素的分析,对我国的监管改革提出若干建议。

【关键词】监管;机构设置;独立监管机构;监管改革;监管型国家

【作者简介】钟光耀,中国人民大学博士研究生,主要研究政府监管、风险治理;刘鹏,中国人民大学教授,主要研究政府监管、风险治理(北京 100872)。

【原文出处】《中南民族大学学报》:人文社会科学版(武汉),2023.8.114~125

【基金项目】中国人民大学科学研究基金项目“中国风险治理体系及能力建设:历史演进、实证分析与理论阐释”(22XNL005)。

一、问题提出

20世纪80年代以来,全球范围内的监管改革兴起,世界主要国家逐步步入监管型国家阶段^[1]。在监管型国家建设过程中,为适应社会经济环境变化,各国监管体制发生了一系列调整,其中一个重要趋势是独立监管机构(Independent Regulatory Agencies, IRAs)的兴起。独立监管机构是一种一定程度上远离行政系统和民选政治家的监管部门,集专业主义、运行自治、政治绝缘、应对变化的灵活性于一身^[2]。这类机构一旦建立,便迅速成为各国监管体系的核心参与者^[3]。因而,有学者称其为监管型国家的“重要制度基础”^[4],或认为是监管型国家的主

要特征^[5]。经合组织则表示:“现代监管治理中最为广泛的制度就是独立监管机构或具备监管权的自主行政机构”^[6]。

就发展历程而言,独立监管机构最初只在美国(如1887年设立的州际商务委员会)和德国(如1957年设立的联邦卡特尔局)等少数国家存在。但是,到20世纪80年代之后,这类组织如雨后春笋般席卷全球,世界范围内掀起了一股设立独立监管机构的热潮^[7]。例如:20世纪后20年间,独立监管机构在西欧各国所覆盖的政策领域从最初的10%增加至80%^[4],拉美、亚洲等地的新兴经济体也出现了大量独立监管机构^[8]。值得注意的是,在世界各国普遍建

立独立监管机构的同时,这类机构在各国的具体运作机制和模式却各不相同,很难从中找出完全一致的监管范式。

保持监管机构的独立客观是实现公平、稳定、一致监管的重要前提^[9],也是优化营商环境、建设高标准市场体系的内在要求。2021年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建设高标准市场体系行动方案》,提出“坚持平等准入、公正监管……基本建成统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系”^①,进一步强调了公正监管的重要性。独立监管机构因其相对独立于政治体系和其他利益相关者而能基于公正客观的立场来营造公平竞争的市场环境,成为各国市场经济建设过程中提供市场稳定预期的重要机制。正是这一优势,使得独立监管机构在全球范围内迅速崛起。

在建立高标准市场体系和优化营商环境的当下,独立监管机构对于我国的监管体制改革有何借鉴意义?我们如何保证监管机构的客观中立?此外,虽然独立监管机构获得了各国的青睐,但各国在监管机构建设过程中却也都做出了相应调整。导致各国监管机构模式差异的原因是什么?我们能从这些调整中吸取什么经验?这些问题的回答对于我国当前的现代化监管体系建设和高标准市场体系建设都具有启发意义。本文将聚焦于独立监管机构的发展,通过系统的比较分析来回答以上问题。

就已有研究来看,有学者曾对美国、德国、日本、巴西等国的独立监管机构进行介绍和研究^[10]。但现有研究多是基于一国或一个区域的论述,缺乏全球视野下整体态势的把握和横向比较分析,更缺乏对各国模式差异的原因分析,难以解答为何独立监管机构在全球范围内迅速扩散,也无法解释独立监管机构在各国所表现出的差别。鉴于此,本研究将从全球主要监管型国家中选取部分代表性的国家,对其独立监管机构的特征和差异进行比较梳理,以期为我国当前的监管体制改革提供经验借鉴。

二、监管型国家与独立监管机构的发展

(一)独立监管机构的界定

目前,独立监管机构尚未形成相对统一的范式,这类机构在不同国家、不同情境中被冠以独立监管机构(independent regulatory agencies)、非多数主义机构(non-majoritarian institutions)、独立行政当局(independent administrative authorities)、自治监管机构(autonomous regulatory agencies)、独立法定机构(independent statutory authorities)等不同称谓^②。除名称差异之外,不同国家的独立监管机构在权力来源、组织形式、运作机制等方面都存在差异。实践的多样性进一步加剧了定义的模糊性。就已有定义来看,世界银行曾将独立监管机构界定为“独立做出决策而不受外界干扰的监管者”^[11];欧盟则将其定义为“独立于被监管对象和政府当局”的监管者;英国最佳监管小组的界定更加具体,认为其是“根据议会法案成立的、与政府保持一定距离的监管机构”,并指出独立监管机构拥有“检查、推荐、认证、许可或执行等一项或多项权力”^[12]。

在学术界,很多研究也试图对独立监管机构进行界定。例如,史密斯(Smith)将独立监管界定为与政治权威、监管者、消费者及其他利益相关者具有一定距离的监管(an arm's length relationship)^[11]。撒切尔(Thatcher)将独立监管机构看作向非多数主义机构授权的典型代表,指出独立监管机构应“依据法规建立,由非民选官员领导,在与政府组织保持距离的基础上独立行使立法权、裁决权和执行权”,此类机构在被赋予独立监管权力的同时,也受到民选官员的监督^[9]。遗憾的是,这些尝试未能对独立监管机构得出一个相对统一的界定。

对此,我们无意于在目前已经纷繁复杂的概念界定中增加一种新的界定,而是期望能总结出关于独立监管机构的一般性认识。综合已有关于独立监管机构的界定和实际运行,我们认为此类机构至少应具备以下几方面的特征。首先,独立监管机构应当与已有政府官僚体系、被监管行业等利益相关方

之间保持一定的距离,即其强调的“独立性”,这一要求意在减少政治因素和利益相关方的干扰。其次,独立监管机构主要由非民选产生的技术性官僚领导,一般表现为监管委员会,这在一定程度上可保持其专业性和中立性。再次,独立监管机构一般会在人事和财务等方面具有一定的自主性,有固定任期、交叉聘用、预算独立等机制设计。最后,在监管权力上,独立监管机构一般会拥有集立法权、裁决权和执行权于一体的强大监管权力,以保持监管的权威性。总体而言,独立监管机构作为行使公权力的政府机构,既不由选举产生,也不被选举产生的政策制定者直接控制,相当特殊,是“监管型国家”崛起的重要特征^[5]。

(二)独立监管机构的缘起与发展

1. 独立监管机构的缘起。一般认为,独立监管机构肇始于美国的州际贸易委员会(Interstate Commerce Commission, ICC)。在南北战争后的数十年,美国的标准化大生产和大公司经济进入快车道,经济社会结构发生巨大变化,为应对急剧变化的经济秩序以及愈演愈烈的政党政治腐败,部分学者提出了以专家智识为基础的“阳光委员会”(sunshine commission)模式^[13]。在此理念的指导下,1887年,美国国会在总结各州铁路监管实践的基础上颁布了《州际贸易法》,建立起由5名专家委员领导的州际贸易委员会,置于内务部之下^[14]。在监管环境日益严峻的20世纪初,该机构的独立性和监管权力不断扩张,并从内务部独立出来,逐渐成为集行政、立法和司法职能于一身的,独立于已有行政系统的强大监管机构^[15]。

美国的独立监管机构往往同时行使行政权、准立法权和准司法权,超出了传统意义上三权分立、相互制衡的机构设置模式,成为美国监管型国家建设过程中一种特殊组织模式。在州际贸易委员会之后,美国还先后建立了联邦储备委员会、联邦贸易委员会等众多的独立监管机构。该类机构已成为美国监管体系中至关重要的组成部分。

2. 监管型国家背景下独立监管机构的全球扩散。在美国经历了近一个世纪的积淀之后,这一监管模式在20世纪80年代后迎来了爆发式增长:独立监管机构自北美迅速扩散至西欧、拉美、北非及亚洲的部分国家和地区。一项涉及全球48个国家的研究显示,在1980之后的20年间,这些国家新创建的独立监管机构数从最初的每年不足5个,到90年代后半段的每年新增20多个^[16]。独特的制度优势使得独立监管机构逐步成为各国监管治理的核心角色,其中西欧和拉美地区建立的独立监管机构较为密集。

同时,世界银行及国际货币基金组织等国际组织将“授权给独立监管机构”这一模式作为“最佳实践”在全球推广,独立监管机构在世界各地全面开花。独立监管机构不仅在各主权国家间扩散,而且逐渐出现在了欧盟等超国家层级的治理体系中^[17]。近半个世纪以来,伴随着监管型国家的全球扩散,独立监管机构从星星之火发展至燎原之势,在不同国家和行业领域大量涌现,迅速成为各国或各行业监管的核心参与者。目前来看,独立监管机构已成为当代监管治理中不容忽视的重要力量,成为监管型国家和监管资本主义的重要制度基础^[4]。

三、不同国家的独立监管机构模式及其差异

(一)代表性的独立监管机构

如前文所述,独立监管机构在各国的实践形式各异,因此有必要对其进行梳理,对其中的一般性规律和主要差异进行总结。为实现有效的模式总结和比较分析,本文聚焦于独立监管实践较成熟的北美、西欧、拉美地区。

不同于为人所熟知的独立监管委员会式的独立监管机构,西欧和拉美等地区的独立监管机构在国内学界所受到的关注相对较少。有研究将德国等西欧国家内设于内阁部门的监管机构界定为部内监管机构(Departmental Regulatory Agency, DRA)。实质上,不论是设置于行政部门之外的监管机构,还是内设于行政部门之内的监管机构,独立性都是其不容

忽视的核心特征,是其“能否扮演好公共利益维护者角色的核心因素”^[18]。这里的“独立”不仅指的是机构设置上的形式独立,更指的是其实际运行中的相对独立和专业性^[19],指的是“相对独立于政治和传统行政体系而独立、自主地做出监管决策,不受政治和产业干扰”^[20]。已有关于独立监管机构的研究,多是将部内监管机构作为独立监管机构的一类纳入分析^[21]。基于此。本文将西欧的部内监管机构也纳入分析。出于代表性考虑,本文选取美国、德国和巴西三国进行分析,这三个国家分别代表了经典意义上的委员会模式、西欧的部内机构模式以及传播最广的标准化模式。本文的分析资料主要来自相关文献、各机构官方网站和相关政策文件。

1. 美国的独立监管机构——委员会模式。自1887年联邦贸易委员会诞生以来,独立监管机构在美国历经130余年的发展,业已成为“美国政治体系中不可或缺的一部分”^[22]。目前,美国现有独立监管机构24个^[23],其中承担经济性监管的机构有联邦贸易委员会、联邦能源监管委员会、联邦通信委员会等,承担社会性监管职能的有就业机会平等委员会、国家劳动关系委员会等。

通观美国的各类独立监管机构,它们总体是因循联邦贸易委员会,采用委员会模式。在管理机制方面,美国的独立监管机构实行委员会集体负责制,由5-7名委员组成的监管委员会领导,成员采取交叉任期制,任期多在4年及以上^[22]。这些委员会主席和委员大多由总统提名并经参议院确认,部分监管机构的部分委员会成员是由国会或者内阁部长任命^[23]。委员会模式监管机构既不属于行政系统,也不属于立法或司法系统,常被称作“无头的第四部门”^[24],它们集半立法权、行政权和半司法权于一身,在履行监管职能时可依据其专业判断独立行使调查、裁决、强制、处罚等多项职权^[25]。

总的来看,美国的独立监管机构主要实行委员会模式,有着充分的超脱性和专业性^[26],成为美国监管机构的主导设置模式。虽然独立监管机构的

独立性常常受到诟病,美国之后也建立了部分内设于各部的监管机构承担部分监管职能,但独立监管机构在美国监管系统中的主导地位依旧无法撼动。

2. 德国的独立监管机构——内设模式。就整个西欧来看,德国独立监管机构的建立相对较早。20世纪50年代,在美国要求实施反托拉斯法的压力下,西德建立了联邦卡特尔局(FCO)等少数独立监管机构。这批监管机构的模式与美国较为相似,但囿于德国的法治行政传统(Rechtsstaat),此后德国独立监管机构的建立相对谨慎。在20世纪80年代席卷西欧的监管改革中,德国的改革幅度也相对较小:并非直接在行政系统之外单独建立监管机构,而是采取了渐进的路径,以授权的方式在原有内阁部门之下建立或重组了部分联邦监管机构^[27]。

德国的独立监管机构是西欧部内监管机构模式的典型代表。这些监管机构设置于内阁部门之下,被称为非部长级部门,独立地承担监管职能^[28]。除了联邦卡特尔局和德国邮电管制局(RegTP)之外,其他监管机构均在不同程度上服从于某种部级监督,也就是说并非完全独立。一方面,这类机构一般设置于内阁部门之下,监管权力在一定程度上源于内阁部门的授权,所有的监管机构都受民选官员提名、年度预算控制和监管措施上报等因素的约束^[29]。另一方面,各监管机构虽在业务上有较大裁量权,但仍需接受上级内阁部门的技术性监督,各内阁部门保留有推翻监管机构监管决定的权力^[31]。一般而言,现实中几乎没有出现内阁部门推翻监管决定的情况^[30],监管机构的自主性受到谨慎保护。因此,虽然相较于美国,德国的独立监管机构在组织形式上独立性相对偏弱,但这并不能改变其独立监管机构的性质。

3. 巴西的独立监管机构——标准化模式。巴西的独立监管机构多是在1996年至2006年这短短10年间建立起来的。20世纪90年代,在私有化改革背景下,彰显监管专业性和稳定性(不受选举压力和政

治干预)的独立监管机构得到了巴西政府的青睐,在电力、石油和天然气、电信、地面运输、水运和水务等领域设立了联邦监管机构,在各个州也设立了类似的监管机构^[31]。如今,巴西已建成了涵盖十余个联邦层面、30余个州级、9个大都市区独立监管机构的监管体系^[32]。

巴西等国的独立监管机构有着较强设计主义特征,实行标准化的组织模式,多是根据世界银行所推崇的最佳标准设计的。以巴西最早建立的电信管理局(ANATEL)为例,该机构是由通讯部长雇用的一个国际咨询集团设计^[8],机构的任命程序、委员会组成规则、预算来源和其他细节等均是参考欧美的机构设计和世界银行的标准。此后,电信管理局成为巴西其他机构的标杆,此期间设立的所有独立监管机构都具有相似的正式特征,而不管它们是否适应每个部门的要求。巴西和拉美各国的独立监管机构都是标准化模式。

(二)各国独立监管机构的模式差异

如前文所述,独立性是独立监管机构的核心特征,以上各国的独立监管机构或多或少都表现出一

定的独立性。但是,各国独立监管机构在独立性的具体表现上却各不相同。具体而言,各国监管机构在权力来源、机构领导方式、决策方式以及财务自主性等方面均表现出一定的差异。而在这些差异中,决定一个机构独立程度的核心因素主要是人事权、预算权、决策权等方面的独立程度。结合已有关于独立监管机构的研究^③,本文将从机构定位、人事自主性、财务自主性、决策独立性等方面来比较各国监管机构的模式差异^[4]。(详见表1)

各国的独立监管机构在与政治和行政系统的关系方面存在一定区别,各自遵循不同的委托代理路径。美国独立监管机构更多受国会授权和制约,德国的内阁部门(尤其是内阁部长)对独立监管机构有一定的控制,而巴西的行政部门(尤其是总统)对独立监管机构有着较大的影响力。

在人事自主性方面,各国间存在明显区别。例如巴西在委员的党派平衡方面没有具体要求,而美国部分机构(如FERC、FCC和FMC)要求五个委员中属于同一个政党的不超过三个;巴西机构负责人的任期固定,但总统可以决定任期的长短,相关任期总

表1 各国监管机构模式比较

特征		美国	德国	巴西
机构定位	权力来源	国会授权	内阁部门授权	国会授权
	机构地位	独立机构	内阁部门之下半独立	独立机构
人事自主性	机构负责人任命方式	由总统提名、参议院确认,总统任命	民选官员提名、经内阁决议,总统任命	总统提名并经国会批准,总统任命
	党派平衡	是	否	否
	任期时长	5至9年不等	不固定	3到5年不等
	交错任期	有	无	有
财务自主性	经费来源	财政拨款和受监管行业支付的费用	财政拨款	监管对象支付的监管费和罚款
	预算自主性	自主	由各部确定预算	自主制定,但需得到联邦授权
监管决策模式	决策方式	合议制	合议制	合议制
	决策独立性	独立	半独立,部长保留有推翻其决定的权力	名义独立,行政系统对其决策有重大影响
	监督制约	国会监督	各部监督	总统监督

注:同一国家内不同领域的监管机构在组织模式、决策方式等方面依然有细微差异,本文仅从普遍意义上,选取各国典型的独立监管机构进行总结和比较分析。

体短于美国独立监管机构的负责人^[33]。德国的监管机构采取单一领导模式,设置局长、总干事等,人员是由内阁提名和决议^[34]。

在财务自主性方面,美国和巴西的监管机构都会接受财政拨款,但为保证机构的独立自主性,防止被行政部门过度控制,美国和巴西监管机构的相当一部分资金会来源于受监管行业。尽管如此,两国的监管机构在预算方面仍需经过行政部门审核,并且巴西的总统有权对联邦拨款进行干预。德国独立监管机构的财务自主性相对较弱,其主要依靠财政拨款,并由内阁部门来确定预算。

在监管决策模式方面,三国的监管机构都较注重决策民主性,依据少数服从多数原则,由多人会议决定;即便是单一领导的德国监管机构也遵循合议制,例如,联邦卡特尔局的立案、调查、处置决定都是由决议处审查小组做出^[35]。在外部监督方面。各国的监管机构基本依授权接受监督,即美国国会、德国内阁和巴西的行政部门各自监督本国监管机构,它们有权调查甚至推翻监管机构的决定。但就现实来看,各国家的民选官员都较少去推翻监管机构的决定。

总体而言,美国、德国和巴西在独立监管机构的设置和运行方面既有共通之处,也有明显差异。巴西和美国在制度设计上较为相似,如采用委员会制、财务自主、总统没有撤职权等;但巴西国会的权力有限、总统影响力较大,经济社会发展水平和其他配套制度完善程度与美国仍有差距。有研究表明,与美国相比,巴西的独立监管机构并非如预期般独立^[33]。德国在正式机制上保留了内阁的控制权,并未让其完全独立。同时,德国又通过任用专业人才、引入公众咨询程序、采用民主决策等方式增强了决策自主性^[36]。

四、导致各国独立监管机构差异的因素

由上可见,在监管型国家全球扩散的过程中,独立监管机构在各国呈现出了不同的模式。进一

步分析可以发现,造成这些差异的因素主要有以下几方面。

(一)创设目的与背景

如前所述,“镀金时代”美国工业经济的迅速发展也带来大公司间的恶性竞争,传统的“立法+私人诉讼”再也无法解决市场失灵问题,这便产生了对经济秩序规制干预的需求。经济社会规制作为崭新的职能要求,在美国三权分立的制度设计中尚属空白。为了规避当时愈演愈烈的政党政治腐败,由国会创设独立的、不受党派政治影响的独立委员会便在诸多提案中获得胜利。因此,规避政党政治的弊端、保持监管的独立性是独立监管机构在美国诞生的重要背景。在这一背景下诞生的独立监管机构更加注重机构的政治独立性。在这一目的驱使下,美国的独立监管机构创设之初便限制了总统或国会的绝对控制,并创设了委员会成员的党派平衡等多项平衡机制。

巴西和大多数拉美国家的独立监管机构,诞生于20世纪80年代初拉美各国债务危机和财政赤字的背景下。由于发展中国家政府面临不同程度的可信承诺赤字,私人投资面临严重的政治不确定性风险,这一情形影响了国际投资者参与基础设施投资的积极性。在此背景下,为了增加国外私人投资者的信心,巴西政府开始将经济监管的权力授权给独立的监管力量,以表明政府通过独立监管保障一个非政治化的经济发展环境的决心^[37]。因而,从创设目的来看,巴西独立监管机构的示范意义大于功能意义,对于党派政治的考虑较少,没有党派平衡机制的考虑,对于监管机构实质独立性的考虑则更少。巴西所建立的独立监管体系,带有着发展型国家的特征,仍然相对比较重视行政系统的作用^[38]。

同样是产生于“私有化”改革过程中,德国等西欧国家的独立监管机构,却不仅限于拉美国家保持“可信承诺”的创设目的。德国等国建立独立监管机构的一个重要目的,是规制私有化过程中可能出现

的市场失灵。经济秩序的规制多要求一定的专业性,因而德国等国的独立监管机构非常强调监管的专业性,并强调其相对于产业的独立性,而非相对于政治或行政系统的独立性。

(二)利益相关者博弈

独立监管机构的设立,本质上是一种打破原有权力体系的委托或授权(delegation)。将监管权力授予一个脱离直接民主控制的独立机构并非一项容易的决策^[39],其间存在广泛的博弈与妥协。在美国,立法系统和行政系统对于监管机构的争相控制是保证监管机构独立性的一个重要因素。独立监管机构经常被视为立法部门的延伸并受到国会的立法监督。但是,总统一方没有接受这一理论^[19],一直试图通过委员会任命权和预算审核权等方式来对独立监管机构施加影响。总统、国会以及其他利益相关者围绕谁来控制监管机构进行着持续的斗争和博弈。这种持续博弈也使得美国监管机构处于一个多重主体控制的平衡机制之下,一定程度上保障了监管机构的独立性。

与美国情况不同,议会制的德国是一种讲究层级和顺序的政治体制,议会、内阁和行政机构是相继安排的。在这种政治体制下,行政系统和立法系统间发生利益冲突的可能性极低,监管机构处于一个稳定明确的环境之中^[40],无须考虑立法系统和行政系统以及政党间的政治博弈。因而,德国的监管机构并没有像美国一样设置党派平衡机制。同时,源于德国讲求秩序和层级的法治传统,监管机构被置于内阁部门之内,并保留了部长对于监管机构的监督和制约。

同美德两国相对成熟的政治体制不同,巴西作为新兴民主国家,该国独立监管机构在建立过程中面临着更复杂的政治博弈。这突出表现为总统和传统官僚体制的博弈。对于官僚系统而言,将权力下放给独立机构会减少原有官僚机构的潜在权力,进而影响官僚势力的政治前景^[41]。巴西电力部门独立

监管机构的建立就遭到了官僚体制的抵制^[41]。独立监管机构能够在巴西大规模建立,最终归功于巴西总统的强有力的领导^[8]。事实上,巴西新旧势力间围绕监管机构独立性进行了旷日持久的博弈,导致该国独立监管机构的实质独立性弱于其他两国。

(三)制度传统与禀赋

一国的政治制度传统一定程度上影响着向独立监管机构授权的可能性和强度。这可从德国和巴西的不同选择看出端倪。相对而言,巴西对行政的限制相对较少,可以迅速向监管机构授权。在1996年至2006年这短短10年间便完成了独立监管机构的建立。但是,在强调“秩序”的法治行政传统的德国,向独立监管机构授权则举步维艰。相较于其他国家,德国监管机构建立过程中遇到了各种法律障碍^[42]。德国独立监管机构的建立采取了渐进式策略:监管机构虽然拥有独立的监管权力,但多数机构在形式上还是置于各内阁部门之下。

美国之所以能在当时突破三权分立的制度传统,建立不属于任何分支的独立监管机构,也是源于新出现的经济监管职能处于立国者所创设的三权划分的空白。同时,美国公众和国会对于庞大政府存在恐惧的政治传统,也促进了独立监管机构的创设^[19]。

(四)政策学习与示范

政策学习和制度同构是影响监管机构在欧洲和拉美地区传播的一个关键因素。在欧洲监管型国家建设过程中,英国的独立监管机构的成功实践为各国的改革提供了模板,各国独立监管机构的设置在很多层面上都有互相学习的特征。例如,有学者观察到,在英国成立独立的电信监管机构之后,其他欧洲国家也相继成立了类似的机构,在人员配置、监管范围上均有较大一致性^[43]。西欧各国以及拉美各国在各自区域内地缘接近,为互相政策学习和模仿提供了便利和可能;同时,各国在私有化过程中也还面临着相互竞争,需要通过优化监

管环境来吸引国际投资者,这进一步加剧了相互的学习和模仿。

除了政策学习之外,国际组织的推动也是独立监管机构在各国扩展的一个重要因素。一方面,在欧洲各国独立监管机构建立过程中,欧盟的指令和引导一直发挥着重要推动作用^[44]。另一方面,世界银行等组织在推广“更好监管”过程中也将独立监管机构的建立作为一个重要的推荐并给予指导。部分研究甚至指出,巴西等国家能力较弱的国家创建独立监管机构的一个主要原因在于与世界银行和国际货币基金组织等国际组织的压力^[45]。

综上所述,在监管型国家建设过程中,大多数的监管型国家出于不同的目的都采纳了独立监管机构这一监管模式。由于各国间的政策学习和国际组织的引导,独立监管机构“相对独立于已有政治和行政系统、监管决策相对独立”等核心特征被各国保留了下来,固定任期、交错任命等机制设置都大体相同。但是,由于各国的现实需求、相关利益方的博弈、制度传统与禀赋的差异,各国在独立监管机构建设中多依据本国的情况对独立监管机构进行了调整,最终形成了形式各异的监管模式。在各国的探索中,独立监管机构逐步走向稳定,成为现代监管型国家的重要制度基础。(详见表2)

五、独立监管机构发展对我国监管改革的启示

专业、独立、客观是监管职能得以履行的关键前提。与科层制的传统行政系统不同,监管机构的核心特征应是独立性:唯其独立,监管机构才可以客观、公正地行使监管权^[46]。独立监管机构集监管权力的集中化、监管决策的专业性、监管执行的独立性等优势于一身,对我国监管体制设计均有一定参考价值。

2010年前后,特别是2013年以来,我国政府监管体系建设中逐步由独立集权走向了综合分权^[47]。目前,除了国家市场监管总局作为国务院直属机构,中国证券监督管理委员会、中国银行保险监督管理委员会作为国务院直属事业单位以外,相关的监管部门逐步升级为部或者被整合进了部委,独立监管的趋势相对趋弱,监管权也由集权逐步走向分权化。在综合监管的大趋势下,如何增强监管政策的稳定性和可预期性、如何在综合监管的大趋势下增强监管的专业性、如何增强监管权力的可问责性、如何限制地方保护主义对于监管独立性的影响等问题,某种程度上均可从独立监管机构获得启发。

首先,独立监管机构在西方建立,特别是在西欧及拉美的大规模建立,一个重要目的是建立可信承

表2 导致各国独立监管机构差异的原因对比

	美国	德国	巴西
创设目的和背景	·纠正已出现的市场失灵 ·规避党派政治	·纠正可能的市场失灵 ·强调监管专业性	·增强可信承诺 ·形式独立以吸引投资
利益相关者博弈	·讲求三权制衡 ·国会和总统持续博弈	·讲求秩序和层级顺序 ·内阁部门保持控制权	·总统和传统官僚系统间持续博弈
制度传统与禀赋	·三权分立 ·留出制度空白	·法制行政传统·制度性制约较多	·制度基础薄弱 ·制度性制约太少
政策学与示范	·率先建立,成为各国学习的范本	·欧盟的引导 ·西欧内部竞争与学习	·世界银行等组织的影响 ·拉美内部竞争与学习
机构特点	·独立于政治系统 ·有党派平衡机制 ·多重主体控制 ·持续调整	·独立于产业 ·无党派平衡机制 ·内阁制约与监督占主导 ·缓慢建立	·独立于行政体系(名义上) ·无党派平衡机制 ·传统官僚系统的控制 ·迅速建立

诺,增强政策环境的稳定性,吸引外来投资。这与我
国目前强调优化营商环境、保持监管中立的改革要
求不谋而合。优化营商环境必须以注重公平、秩序
的价值体系为基础^[48],以客观公正的监管体系为支
撑。2021年4月9日,李克强总理在经济形势专家和
企业家座谈会上再次强调要保证“政策‘不急转弯’
,形成市场合理预期”“通过公正监管促进公平竞
争”^④。在当前强调优化营商环境、保持政策“不急转
弯”的总体要求下,重新研究监管独立性具有一定现
实意义。应当借鉴独立监管机构专司监管职责的优
势,逐步推动“政监分离”^[49]。现阶段,很多垄断行业
实行的依旧为“政监合一”的监管模式^[50],综合模式
和属地管理下的监管机构还承担着很多本属于属
地行政部门的职能,这难免会影响监管的专业性和
客观性。应借鉴独立监管机构的职能设置,逐步走
向政监分离,使监管机构专司监管之责,保障监管的
专业性。此外,也可学习德国等国的经验将相关领
域专家引入监管体系,提升监管的专业性和决策科
学性。

其次,加强监管机构的决策独立性一定程度上
也能克服地方保护主义等因素对于监管公正的侵
蚀。现有研究发现,目前属地化管理的监管体制必
然受地方保护主义影响,进而妨碍监管的统一、严
格和公正^[51]。从唯物史观看,新时代我国社会主要
矛盾转换体现的是“需要与生产”转化为“需要与
发展”^[52],地方保护主义是传统阶段的痼疾。如何增
强监管部门相对于属地政府的独立性,增强监管决
策独立性、公平性,或许可从独立监管机构的经验
做法中获得启发。应当借鉴独立监管机构的机制
设计,减少地方政府对于监管决策的影响,提升监
管决策的独立性。

最后,独立监管机构是在西方国家的分权制衡、
多党政治的背景下出现的独特设计,这一制度背景
与我国的政治体制存在一定差别。本文的比较也
发现,即使大多数监管型国家都采用了独立监管机

构这一组织模式,但是各国在机构建设时都或多或
少基于本国的实际进行了一系列调整。监管机构的
模式选择因各国的制度传统和利益相关者状况、时
代背景不同而不同。我们在进行监管改革时,应在
考虑监管实践的国际经验和整体趋势的基础上,探
索适应我国国情的监管体制。

注释:

①新华社:《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈建设高
标准市场体系行动方案〉》。http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/
31/content_5583936.htm.

②非多数主义机构(non-majoritarian institutions)多出现于
欧洲特别是德国的文献中;独立行政当局(independent
administrative authorities)指法国和意大利;自治监管机构
(autonomous regulatory agencies)、独立法定机构(independent
statutory authorities)指澳大利亚。参见Ferdinand M R. Fernando
C. B. eds. 2015. Party politics and democracy in Europe: Essays
in honour of Peter Mair. Routledge, p.230.

③已有部分研究设计部分衡量指标来测量独立监管机
构的独立性,具体参见Gilardi F. 2008. Delegation in the regulatory
state. independent regulatory agencies in Western Europe. Chelt-
enham: Edward Elgar; Wonka A., Rittberger B. 2010. Credibility,
complexity and uncertainty: Explaining the institutional indepen-
dence of 29 EU agencies. West European Politics, 33(4), 730-
752.等。

④中国政府网. 李克强:《保持宏观政策连续性稳定性可
持续性,政策不“急转弯”》http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/
12/content_5599126.htm.

参考文献:

- [1]刘鹏. 比较公共行政视野下的监管型国家建设[J]. 中国
人民大学学报, 2009(5): 127-134.
- [2]罗伯特·鲍德温, 马丁·凯夫, 马丁·洛奇. 牛津规制手册
[M]. 宋华琳, 李鸽, 安永康, 等. 译. 上海: 上海三联书店, 2017: 83.
- [3]THATCHER M. Delegation to independent regulatory
agencies: pressures, functions and contextual mediation[J]. West
European Politics, 2002(1): 125-147.

[4]GILARDI F. Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe[M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

[5]MORAN M. Understanding the regulatory state[J]. British Journal of Political Science, 2002(2): 391-413.

[6]OECD. Regulatory policies in OECD countries. From interventionism to regulatory governance[M]. Paris: OECD, 2002: 91.

[7]经济合作与发展组织.OECD国家的监管政策:从干预主义到监管治理[M]. 陈伟,译.北京:法律出版社,2006:114.

[8]LEVI-FAUR D, JORDANA J. Toward a latin american regulatory state? the diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors[J]. International Journal of Public Administration, 2006(4-6): 335-366.

[9]马英娟.大部制改革与监管组织再造——以监管权配置为中心的探讨[J]. 中国行政管理,2008(6):36-38.

[10]宋华琳.美国行政法上的独立规制机构[J]. 清华法学, 2010(6):53-71. THATCHER M. Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe[J]. Journal of European Public Policy, 2002(6): 945-972. LEVI-FAUR D., JORDANA J. Toward a latin american regulatory state? the diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors[J]. International Journal of Public Administration, 2006(4-6): 335-366.

[11]SMITH W. Utility regulators: roles and responsibilities [EB/OL].(1997-10)[2021-11-01]. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11571>.

[12]BETTER REGULATION TASK FORCE. Principles of good regulation[EB/OL].[2021-11-01]. <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>.

[13]BREGER M J, EDLES G J. Established by practice: the theory and operation of independent federal agencies[J]. Administrative Law Review, 2000(4): 1111-1294.

[14]ROGERS L. The independent regulatory commissions[J]. Political Science Quarterly, 1937(1): 1-17.

[15]EISNER M A. Regulatory politics in transition[M]. Baltimore and London: The Johns-Hopkins University Press, 1993.

[16]JORDANA J, LEVI-FAUR D, I Marín X F. The global diffusion of regulatory agencies: channels of transfer and stages of diffusion[J]. Comparative Political Studies, 2011(10): 1343-1369.

[17]DE FRANCESCO F, CASTRO G. Beyond legal transposition: regulatory agencies and de facto convergence of EU rail liberalization[J]. Journal of European Public Policy, 2016(3): 1-20. DUBASH N K. The rise of the regulatory state of the south: infrastructure and development in emerging economies[J]. International Journal of Information Processing & Management, 2013 (4): 22-33.

[18]马英娟.政府监管机构研究[M]. 北京:北京大学出版社,2007:105.

[19]MAJONE G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance [J]. Journal of Public Policy, 1997(2): 139-167.

[20]MELODY W. Policy objectives and models of regulation in telecom reform: principles, policies and regulatory practices [D]. Denmark: Technical University, 1997.

[21]MALONE G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance [J]. Journal of Public Policy, 1997(2): 139-167. THATCHER M. Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe[J]. Journal of European Public Policy, 2002(6): 954-972.

[22]宋华琳.美国行政法上的独立规制机构[J]. 清华法学, 2010(6):53-71.

[23]JENNIFER L. S., DAVID E. L. Sourcebook of United States executive agencies(Second edition)[EB/OL].(2018-12-20)[2021-11-01]. <https://www.acus.gov/publication/sourcebook-united-states-executive-agencies-second-edition>.

[24]BERNSTEIN M. H. Independent regulatory agencies: a perspective on their reform[J]. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1972(1): 14-26.

[25]SHUGERMAN J. H. The dependent origins of independent agencies: the interstate commerce commission, the tenure of office act, and the rise of modern campaign finance[J]. Journal of Law & Politics, 2015(2): 139.

[26]BRESSMAN L S, THOMPSON R B. The future of agency independence[J]. Vanderbilt Law Review, 2010(3): 599-672.

[27]BACH T, JANN W. Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany[J]. International Review of Administrative Sciences, 2010(3): 443-468.

[28]DOHLER M. Institutional choice and bureaucratic autonomy in Germany[J]. West European Politics, 2002(1): 101-124.

[29]BACH T. The involvement of agencies in policy formulation: explaining variation in policy autonomy of federal agencies in Germany[J]. Policy and Society, 2012(3): 211-222.

[30]BACH T. Policy and management autonomy of federal agencies in Germany[M]//Governance of public sector organizations. London: Palgrave Macmillan, 2010: 89-110.

[31]CPRREA P, MELO M, MUELLER B, et al. Regulatory governance in Brazilian infrastructure industries[J]. The Quarterly Review of Economics and Finance, 2008(2): 202-216.

[32]BIANCULLI A C. The Brazilian association of regulatory agencies: integrating levels, consolidating identities in the regulatory state in the south[J]. Regulation & Governance, 2013(4): 547-559.

[33]PRADO M M. The challenges and risks of creating independent regulatory agencies: a cautionary tale from Brazil[J]. Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2008(2): 435-503.

[34]LODGE M. Regulation, the regulatory state and European politics[J]. West European Politics, 2008(1-2): 280-301.

[35]国家工商行政管理总局国际合作司. 德国—主要国家(地区)市场监管机构和制度研究丛书[M]. 北京: 中国工商出版社, 2016: 18.

[36]THATCHER M. The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe[J]. Governance, 2005(3): 347-373.

[37]ENNSER-JEDENASTIK L. The politicization of regulatory agencies: between partisan influence and formal independence[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2016(3): 507-518.

[38]刘鹏. 转型中的监管型国家建设——基于对中国药品管理体制变迁(1949-2008)的案例研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 57.

[39]SÖNMEZÜ. Independent regulatory agencies: the world experience and the Turkish case[D]. Middle East Technical University, 2004: 205-219.

[40]Marian D. Institutional choice and bureaucratic autonomy

in Germany[M]//Sweet A S, THATCHER M, eds. The politics of delegation. London: Routledge, 2003.

[41]PRADO M M. Implementing independent regulatory agencies in Brazil: the contrasting experiences in the electricity and telecommunications sectors[J]. Regulation & Governance, 2012(3): 300-326.

[42]THATCHER M. The unanticipated consequences of creating independent competition agencies[M]//SWEET A S, THATCHER M, eds. The Politics of Delegation. London: Routledge, 2003.

[43]THATCHER M, SWEET A S. Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions[J]. West European Politics, 2002(1): 1-22.

[44]GILARDI F. The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe[J]. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2005(1): 84-101.

[45]HENISZ W J, ZELNER B A, GUILLEN M F. The worldwide diffusion of market-oriented infrastructure reform, 1977-1999[J]. American Sociological Review, 2005(6): 871-897.

[46]马英娟. 监管机构与行政组织法的发展——关于监管机构设立根据及建制理念的思考[J]. 浙江学刊, 2007(2): 14-21.

[47]刘鹏. 从独立集权走向综合分权: 中国政府监管体系建设转向的过程与成因[J]. 中国行政管理, 2020(10): 28-34.

[48]陈光斌, 宋天一. 新时代社会主要矛盾的转化与价值体系调整研究[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2019(1): 153-158.

[49]王俊豪, 李阳. 中国特色政府监管机构理论体系及其改革思路[J]. 中国行政管理, 2020(10): 6-13.

[50]万岩, 高世楫. 国家治理现代化视野下的监管能力建设[J]. 中国行政管理, 2019(5): 6-14.

[51]陈富良. 我国经济转轨时期的政府规制[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000: 222. 迟福林. 二次开放: 全球化十字路口的中国选择[M]. 北京: 中国工人出版社, 2017: 375.

[52]蔡丽丽. 深刻认识中国特色社会主义进入新时代的重重维度[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2021(10): 9-15.