

发达国家市场监管机构改革的 特点和启示

[石 涛]

西方主要发达国家虽然国情差异很大,但在市场监管机构改革方面却表现出许多共性,通过对这些改革共性的认识,可以为我们的市场监管改革提供积极借鉴。

一、发达国家市场监管机构改革的基本特点

监管机构遵循的基本原则。一般而言,主要发达国家政府监管机构的建立普遍遵循以下原则:依法设立的原则、可问责性的原则、透明性原则、成本收益的原则、专业化原则。特别是对监管机构成本收益原则的要求则日益明显。通常来说,监管机构的设置和作用集中反映在监管成本和监管收益两个方面。监管机构的运行、职能的实施等等都需要大量的人财物的支出,而通过经济性监管或者社会性监管,经济社会在局部甚至全局实现良性发展,取得了经济社会效益的增进,即监管收益的增加。监管机构的设立必须要有成本收益的意识,并且在实践中要遵循监管收益不小于监管成本的基本原则,否则,监管机构的设立就无实际意义。

监管机构的目标。一般而言,市场监管机构追求的是公共利益目标,例如公共秩序、公共福利,纠正各种市场失灵现象

等。但由于监管机构是由众多微观利益主体组成的组织,因此,微观个体在既定的许可范围内也追求薪酬、福利和职务升迁等自利目标。因此,监管机构的公共利益目标和微观个体的自立性目标之间的冲突也就不可避免。过于强调两者中的任一方面都会带来问题。忽略个体利益的正常诉求而过于强调公共利益则会造成微观激励机制的不足,如果对个人利益的追求偏离了监管机构对公共利益追求的轨迹,往往会造成寻租等腐败问题的发生,造成监管机构目标的偏离。因此,需要通过不同的制度设计来实现公共利益和个人利益的平衡发展。

权责分配。任何组织的正常运行都必须要根据有关的授权原则和工作范围的匹配性进行一定的权力配置和岗位工作设置,并将权、责、职进行相应的有效结合,避免出现权力过大、责任过小或者相反情况的出现。由于监管机构所具有的特殊属性、特殊地位,往往授权机构赋予监管机构以灵活处置的权力,这种自由裁量权的大

小既给予专业监管机构处置复杂情况的灵活性,但同时也正是这种自由度比较大的裁量权带来了潜在的腐败可能。因此,在对监管机构进行权责配置的过程中,必须将权力和责任进行有效对等配置;同时,按照岗位要求对监管机构的人员能力和素质进行合理设置,真正做到因岗设人、人尽其才。

经费来源。任何机构的运行都需要有一定的经费投入,从各国监管机构的经费来源的一般情况来看,主要有财政预算和产业收费两大类。公共财政预算通常是议会有预算权,最高行政首长有概算权,两者相互博弈形成最终财政预算。对于产业收费而言,主要是向被监管产业收取规费而来,例如通常在电信业的经营许可收费等;当然,收费的多少需要有一定的约束条件限制。除了上述两种经费来源之外,一般情况下还有资产收入、基金收入、罚金收入以及借款和捐款等形式。对于资产收入而言,通常是许可有关监管机构拥有一定的不动产并进行投资,将投资收入用于监管经费不足。一些国家还建立了普遍服务基金,甚至将上年收入的一定比例进行计提来弥补和补充监管机构经费的不足。在一些国家可以将罚金用于监管机构开销;一些国家授权监管机构可以通过借款和接受捐赠来获得监管机构的运行经费。

选任机制。监管机构的首长和委员的任命机制关系到监管机构的权力正常运行问题,因此必须要清楚监管机构的选任机制,即监管机构的首长和委员由谁来委派的问题。一般来说,监管机构的首长和委员的任命主要包括:政府机构行政首长委派、最高行政首长委派监管机构首长而由立法机构委派委员、最高行政首长委派监管机构首长而由最高行政首长和立法机构

委派委员、最高行政首长经过议会批准后委派监管机构首长和委员以及最高行政首长直接委派监管机构首长和委员等五种情况。进一步来看,监管机构的首长和委员要么是最高行政首长直接任命,要么是由最高行政首长和立法机构相互制衡后共同任命。上述五种选任机制也表明了并没有普适性的单一的选任机制,各国都是根据本国的实际权力架构和经济发展的实际情况作出适宜的制度安排,从而推动监管机构作用的正常发挥。

决策机制。在确定了监管机构首长和委员的来源之后,随之而来的就是监管机构是如何进行决策的。一般来看,监管机构的决策机制无非有两种,首长决策制和委员会决策(董事会)两种,换句话说,就是把监管决策权力交给个人决策还是集体决策。对于委员会决策或者董事会决策而言,一个随之而来的问题就是董事会的结构问题,董事会是由利益相关者组成还是由专业人士组成的呢?利益相关者组成的董事会可以很好地协调各方利益,最大限度体现公共利益目标,而专业人士组成的董事会则把监管行为理解为技术行为。但是在现实中,由于监管机构目标的多重性,需要根据实际情况对董事会或委员会的治理结构进行动态调整,以实现监管目标。

市场监管机构的定位。从世界范围来看,监管机构的类型完全取决于本国经济社会发展的实际情况,而不仅仅限于某一固定的模式。目前对监管机构类型的划分主要是以监管机构和政府行政机构之间的关系或者说以两者之间的独立程度为依据进行的。一般来说,主要有以下四类:一是机构属于(中央或地方)政府的一部分;二是半自治机构,即机构独立于政府之外,向

政府负责,政府负责人事安排,以确保监管政策与政府宏观决策的一致性;三是独立于政府之外的产业自律性公共机构,依据法律,按照专业化导向来设置;四是独立于政府之外的自我监管机构。

二、六点启示

启示一:从政府监管改革总的发展实践来看,大体上经历了放松政府监管、加强政府监管和政府监管重构三个阶段,贯穿始终的是政府监管和市场机制的关系问题。政府监管是基于西方发达国家的国情发展而来的,在很大程度上讲,西方政府监管的出现是针对基于发达的市场经济之上的市场失灵而提出来的,同时,政府监管本身与这些国家的政治体系、社会发展状况紧密相关。因此,在政府监管理论的研究中应该特别注意国情的差异。政府监管何时出现、为何出现、如何介入、程度如何则完全取决于不同国家市场发育的程度和该国的具体国情。

启示二:主要发达国家市场监管改革演变的历程表明:一是政府监管的范围和深度随市场经济的发展而调整,市场经济越发达政府监管越明显;离开了政府监管的市场是无序混乱的市场,离开了市场的政府监管是僵化和教条的监管,只有两者适度结合才能使市场竞争得以持续,市场秩序得以稳定、市场演化得以正常推进。二是任何国家的监管体制的形成、发展都必须要与本国的国情相符合,这也同时要求政府微观监管始终要处于动态变化中,而能否正确处理好政府监管和市场的关系是政府监管能否发挥作用的关键。

启示三:中国当前的政府监管面临的问题,从整体上表现为监管参与方力量不

平衡、地位不平等,政府监管的随意性大,监管供给和监管需求不平衡,政府监管机构存在膨胀性等主要特征。当前,由于对垄断产业监管产生的风险、市场本身引发的监管风险以及政府监管行为不规范引发的监管风险这三类主要监管风险还不同程度存在,监管风险能否控制在一定程度和一定范围内将直接决定了监管改革绩效的高低,甚至决定我国政府监管改革本身的成败。

启示四:在政府微观监管的过程中,监管参与方动机的不同表现为监管方的设租行为、被监管方的寻租活动以及两者之间的合谋行为。由于监管机构本身具有内在利益机制和责任约束机制,因此,需要在制度设计过程中将利益机制分析和责任机制分析有机结合起来,才能够正确地设计出符合实际要求的改革方案。

启示五:与国外主要国家监管机构发展的历程相比,建立中国特色的监管机构体系还需要很长的时间,但可以肯定的是,当前进行的市场监管体制改革正在培育现代监管体系的萌芽,这必将有力推动政监分离的改革趋势。

启示六:从实际情况来看,转型时期政府监管目标应该确定为:有限、有据、高效、平衡,最终创造和维护一个有效率的市場。监管改革应遵循的原则是独立性原则、透明性原则、成本收益对称原则、职权法定原则。随着技术发展和需求的变迁,应该重构经济性监管,加强社会性监管。要在政府监管失灵和市场失灵的地方大力发展非政府组织,积极立法明确规范非政府组织界限,防止营利化。

(摘自《学习时报》)