



—— 中國人民大學 ——

国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

RUC Perspectives

# 思想评论

杨大利：比较视野下的中国监管型国家建设

——以环境监管为重点的考察

2017年第3期（总第12期）



**【阅读提示】** 本期选登美国芝加哥大学政治学系杨大利教授的《比较视野下的中国监管型国家建设——以环境监管为重点的考察》一文。该文以环境监管为切入点，在回顾欧美监管体制尤其是环境监管体制发展历史的基础上，重点阐述了改革开放以来中国监管体制改革的演变历程、主要特点、存在的问题及未来可能的发展方向。

谈及监管的定义，杨大利教授认为，现有的监管定义过于偏重经济学层面，较为狭窄和单一。随着经济社会发展进程的不断深入，监管概念早已越出经济学的单一范畴，更多地具有政治、经济、社会等综合属性与特征。通过介绍美国的独立监管机构的产生与特征以及欧盟的监管一体化进程，杨大利教授指出，从现代国际治理的视角来看，监管力度的不断强化与监管机构体量的不断扩容实际上是一种社会发展的大趋势。因此，欧美发达国家监管型国家建设的经验与教训十分值得中国去检视与参考。通过梳理改革开放以来中国监管机构发展的演变过程，杨大利教授重点讨论了我国的环境监管问题，指出中国式的环境监管在中央—地方关系上表现为“中央督导+省内垂直管理”，而非欧美式的“监管联邦主义”，是一种具有鲜明中国特色的理论和实践创新。最后，杨大利教授以“考核式监管”为中心，对中国在污染物排放总量控制背景下的环境监管实践进行了有针对性的案例分析。



# 比较视野下的中国监管型国家建设

## ——以环境监管为重点的考察

杨大利<sup>①</sup>

### 一、如何定义监管

就一般性的定义而言，监管一词（regulation，或译作“规制”）更多地被认为是一个经济学概念。它主要是指针对特定群体的一系列有约束性的经济活动，具体包括标准的制定（standard-setting）、监测（monitoring）以及相应的处罚或制裁（sanctioning）等。其中，就活动的主体与客体而言，这种主动性的干预（intentional intervention）主要是由公共部门（public-sector actors）发起和执行，施加的对象主要是私人部门（private-sector actors）。就严格的学术定义而言，以上对于监管的描述大体为当前的经济学界所普遍接受。

然而，问题很快便随之而来：如果仅仅从经济学角度来定义，那么监管的概念范畴是否过于狭窄了？实际上，即使是针对所谓的“纯经济”行为，旧有的监管概念也是值得进一步商榷的。如果从更加宽泛的视角来分析的话，一些看似“纯经济”的行为，实则也要涉及大量其他领域的问题。尤其对于公共治理、政治学等社会科学领域而言，这种相对狭窄的定义就更加显得与理论和事实相脱节了。实际上，现实中相当一部分监管的任务是在政府之内实行的。所以，从这个角度来讲，经济学层面的监管定义显然难以满足社会科学各个领域的研究需要。也就是说，监管不仅仅是一个经济学概念，还是一个社会学和

---

<sup>①</sup> 杨大利（Dali L. Yang），美国芝加哥大学政治科学系教授、芝加哥大学北京中心创始主任，现任芝加哥大学国际事务高级顾问。

政治学层面的概念。同时，有关监管的研究也需要从非经济的尤其是公共治理的角度来加以深入。甚至从国家和全球层面来看，我们还将不可避免地涉及国家内部监管（intra-state regulation）和国家间的全球监管（global regulation of states）等更加宏大的问题。

## 二、发达国家的监管型国家建设：以美国和欧盟为例

为什么我们需要监管？从经济学角度而言，之所以需要监管，主要是由于市场失灵（market failure）的存在。而导致市场失灵的因素可能有很多种，如信息的不对称、垄断等。但是，从广义的社会科学的角度来讲，情况可能就会有很大的不同。实际上，监管体制可能不是因为市场失灵的存在而自动产生的。因为如果是那样的，很多监管体制可能早就产生了。恰恰相反，现代社会的各种监管机制正是在进入 20 世纪之后才逐渐建立起来的。例如，古代中国很早就有一项地位和作用不亚于四大发明的创造——货币。但是，当时的货币在使用的过程中，并没有一个真正意义上的央行来对它加以规制或管控。实际上，央行体制基本上是进入 20 世纪之后才产生的。此外，还有很多当下我们习以为常的与管制相关的事物，实际上都是新近才产生的，如警察制度等。这一点无论在东方还是在西方，情况大体是一致的。

进入近代以来，人类社会监管发展史上出现了一个极为重要的领域——环境监管。提及环境监管，有一个十分重要的因素不可忽视，那就是外部性（externality）的问题。在 19 世纪美国的所谓“进步时代”（Progressive Era），当时也有央行等监管机构，但它们的公共属性还不是很强。只是到了二战结束以来，尤其是到了 20 世纪 70~80 年，情况才发生了根本性的变化。以我所在的芝加哥大学（The University of Chicago）为例，它在当时的监管体制变革进程中就发挥

了非常重要的促进作用。例如，我的一些同仁们（主要是经济学家）很早就发现，当时的监管体制有一个极大的弊病，即很多监管体制实际上被它所监管的行业所“捕获”（regulatory capture）。因为，当时的很多监管机构基本上都是以某一个行业为主的。例如，股市监管、航空业监管等。也就是说，在这些行业中，监管者已经不再是“中性”的了，甚至出现了所谓“监管失灵”（regulation failure）的问题。这一大背景恰好为当时英国的撒切尔夫人以及美国的里根总统等所推行的私有化政策提供了很重要的理论根据。他们提出，在监管体制中，要把政府的作用减小（shrinking the state）。当然，其中也有一个很值得注意的现象，即政府作用的削弱并不意味着监管的减少，也就是所谓的“市场更加自由，但规则不断增多”，这是过去我们很多人都没有给予足够重视的一个问题。以当时广为人知的“华盛顿共识”（Washington Consensus）为例，从监管层面来看，它实际上存在着一个明显的悖论（paradox），即以自由化、私有化为中心，但在落实的过程中，监管非但没有放松，反而随着更多规则的产生而不断被强化。

如表 1 所示，它所列举的是美国的一些联邦层面的主要监管机构。我们发现，美国的监管机构不仅数量繁多，所涉及的领域也非常广泛。尤其需要指出的是，表中所列举的还只是一部分而并非全部。



- 美国商品期货交易委员会(CFTC)
- 美国消费品安全委员会(CPSC)
- 美国禁毒署(DEA)
- 美国环境保护署(EPA)
- 美国公平就业委员会(EEOC)
- 美国农业信贷管理局(FCA)
- 美国联邦航空管理局(FAA)
- 美国联邦选举委员会 (FEC)
- 美国联邦通信委员会(FCC)
- 美国联邦存款保险公司(FDIC)
- 美国联邦能源管理委员会(FERC)
- 美国联邦公路管理局(FhA)
- 美国联邦海事委员会(FHA)
- 美国联邦铁路管理局(FRA)
- 美国联邦储备系统 (美联储, the FED)
- 美国联邦贸易委员会 (FTC)
- 美国食品药品监督管理局 (FDA)
- 美国政府州际商务委员会(ICC)
- 美国全国劳资关系委员会(NLRB)
- 美国核能管理委员会(NRC)

表 1: 美国部分主要联邦监管机构

那么，这里又有一个问题需要回答，那就是在美国发展这些监管机构的时候，它们的合法性来自哪里？如果单纯回到宪法之中，我们会发现它并没有过多地涉及监管及其机构的问题。而在实际中，这些监管机构的权力往往又很大，如美联储的主席等高级官员以及最高法院的高级官员。从世界范围来看，尤其是在代议制民主国家，越来越多的权力正被交给这些独立性很强且强有力（independent but strong）的监管机构。它们的组成人员往往是“专家型”（professionalism, expertise）人才，但也是“未经过选举的人”（autonomy but unelected）。然而，越来越多的重要工作还在不断地被交给他们。实际上，这种现象是有其内在合理性的。因为，这些领域的问题如果交给政治家来做的话，就会陷入不可控的政治斗争之中。当然，这里也有一个很大的

问题，这些专业性的机构在民主体制中如何被理顺。尤其是 1946 年之后，美国出台了《行政程序法》（Administrative Procedure Act），给了联邦行政机构制定规则的权力。实际上，美国的法律已经比较复杂和详细了，但即使如此，还是有很多更细的细则需要制定。由此，如何制定规则的问题就显得尤为重要。同时，美国还有一个很重要的传统，就是自联邦党人时代开始，政府或公权力往往被视为一种“必要的恶”，即对政府有一种天然的不信任（tradition of distrust of government）。由此，随着监管体制的不断扩大，其本身就对本国的自由民主体制的合法性构成了某种程度的威胁。例如，在美国，大约有一分之一的国民总产值要受到美国食品药品监督管理局（FDA）的监管。总之，监管在现代社会可谓无处不在，而如何理解监管国家（regulatory state）的建立与不断扩大，已经成为一个日益重要的课题。

具体到欧洲，情况将变得更加复杂而有趣。相比监管在美国的无处不在，欧洲尤其是欧盟同样将监管运用到了极致，以至于有人将欧盟形容为一个“超级监管者”（super regulator）。具体而言，欧盟可以说是一个超国家实体，但同时又是由众多的主权国家构成，具备很多国家层面的特征。而从实际权力的大小来看，监管其实才是它最大的一项权力。当欧盟刚刚成立的时候，就有一批欧洲学者强调指出，欧盟的存在本身就有“合法性赤字”（legitimacy deficit）的问题。例如，英国的“脱欧”就可以理解为对这种庞大的监管体制的一种反制。那么政治学者和公共管理专家是怎么来解释这个问题的呢？最终

还是要回归到强调监管型国家体制的必要性之上。具体办法就是，议会可以通过授权制来对这种监管权力进行某种程度的限制；同时，即使是通过了授权监管的法令，议会还是可以通过监督来加以制约。在美国，也有类似的方式与相应的具体机构。总而言之，正是在这种繁杂的、各种各样的约束相互制衡的情况下，监管体制才能够较好地运作。

结合美国和欧盟监管型国家建设的历史进程，我们可以将西方监管型国家的政治基础归结为两个重要特征：基于“民主”的合法性（democratic legitimacy）和精英主导（meritocracy）。欧美等发达国家的这种强有力的监管体系体现的正是现有政法资源和现代监管的一种有机结合。

### 三、中国的监管型国家建设：历史回顾与现状总结

众所周知，始自 20 世纪 70 年代末的改革开放无疑是中国监管型国家建设的历史起点。而谈及中国的监管体制改革，就不得不首先涉及改革开放之初总的指导思想——邓小平理论。那么，邓小平理论最重要的内容或核心是什么？我想应该是“一个中心”与“两个基本点”。当然，具体一点讲，还包括“发展是硬道理”（“Development is the hard truth”）、“稳定压倒一切”（“Stability trumps everything else”）等。针对这一显著特点，海外有学者甚至一度将邓小平理论概括为“权威主义下的唯发展主义”（authoritarian developmentalism）。

具体到中国的环境监管问题，还有一点很值得关注，那就是环境监管部门在政府中的具体位置。当年的环保总局在 20 世纪 80 年代改革之初成立之时，是设在城乡建设与环境保护部（Ministry of Rural-Urban Construction and Environmental Protection）之下的。由此可见，环境保护当时在政府的理解中还是要排在城乡建设之后的。

近年来，随着中国民众对包括空气质量、食品药品安全等社会问题关注度的持续上升，政府也在不断加大对相关领域监管的投入。目前，中国政府在相关不同领域已经建立了相当级别和数量的监管机构，包括食药监、质检、煤炭安全、金融监管等。尤其值得注意的是，中国是世界上少有的几个较早成立银监会的国家。同时，我们还发现，每一个部委都有很多监管职能，而且很多都逐渐变得明晰化了。例如，商务部、发改委等对于价格、反垄断等都是有着较为明确的监管职责

的。可以说，当前的中国已经初步建立起了一套相对齐全的监管体制。但是，关键还是执行力的问题，即监管在现实中执行得怎么样以及能够做到何种程度。

那么，具体到监管的制度和执行层面，问题主要集中在哪里？在西方，监管体制已经较为完善，尤其是在立法等领域。同时，监管机构本身也有很大的权力，就如我们刚才提到的那样，在涉及环境尤其是空气质量领域，美国有一个著名的《清洁空气法》（Clean Air Act）。如果仔细去品读，尤其是让法律专家去解读的话，就会发现，它实际上授权了美国环保总署可以不惜代价来治理环境。当然，涉污企业不是说马上就可以关闭，但随着时间的推移，它在不断加强其监管能力，而且如果监管部门不作为的话，民众包括公众机构还可以起诉环保总署。在既有公众的呼吁，又有法律的授权，同时监管机构又比较强的情况下，各个不同的方面都集聚起来，赋予监管机构很大的权威，甚至有的州做的比联邦政府还要多，例如美国加州。

对于中国而言，一个值得肯定的发展趋势是，从 1984 年到 2013 年，中国环境监管部门的地位与作用都在不断提升和加强。例如，环保部门从 20 世纪 80~90 年代处于城乡建设与环保局之中，到新世纪之初的独立成部，进而能够参加国务院常务会议。然而，即使是这样，环保部依然面临很大的压力和挑战。实际上，全国人大和最高法能给予它的支持毕竟十分有限。此外，媒体的力量也比较有限，当然最近情况已经有了不小的改观。过去，尤其是在反腐风暴之前，很少能从媒体上看到大国企污染破坏环境的报道，因为这些国企太有影响力

了，有时甚至一通电话就可以使批评文章从网络上消失。当然，我们也不能指望个人去进行大量的诉讼工作，因为地方政府很多时候是不受理这样的案件的。从这个角度来讲，中国的环境监管体制所处的大环境是有其政治化的一面的。

此外，我们还要特别强调政法资源的重要性。这一点实际表明，要使得环境或其他的监管机构真正地变得强有力，仅仅凭借以上这些常规手段还是远远不够的。实际上，中国领导人很早就注意到了环境问题的重要性。早在1978年12月31日，中央就出台了79号文件(Party Central Document No.79)，其中特别强调，中国政府不要走西方“先污染后治理”(build first and clean up later)的弯路，强调到1985年的时候就要把中国的环境治理好。当时，甚至还成立了一个国务院环境工作领导小组。回想起来，现在的很多“老环保人”一般都对当年的这份文件感触良多。虽然中途遇到了挫折，但它至少说明，当时政府就有人意识到环境问题的重要性了。很快，政府的指导思想就变成了“发展才是硬道理”。所以，这是一个很值得玩味的现象。在中国，很多思想在任何时候都可能会有，但问题是哪一种能够真正占得上风。可以说，在改革开放之初的特殊背景下，出现以上环境治理为经济发展让路的现象实则也是无奈中的一种必然。

站在今天的时间节点之上，我们发现，中国在环境治理和监管方面已经出现了很多积极的变化。自党的十六大以来，科学发展观和可持续发展的理念不断被强化。尤其是在2012年的十八大上，生态文明被正式列入党的核心发展理念，建设“美丽中国”的口号被提出。

随着这样的一个认识过程，监管层面的建设也在不断发展。最近几年，环境法案也发生了很大的变化。其中最重要的一个就是，可以按天罚款了，这显然是一个很大的进步。而从环境监管部门的名称与级别上（表 2），我们也可以感受到党和国家最高层对于环境问题的重视程度。

年份	名称	隶属关系与行政级别
1978	国务院环境保护领导小组	国务院领导小组（“超部级”）
1982	环境保护局	城乡建设与环境保护部（国家局）
1988	国家环境保护局	国务院直属机构（副部级）
1998	国家环境保护总局	国务院直属机构（正部级）
2008	国家环境保护部	国务院组成部门（正部级）

表 2：改革开放以来环境监管部门名称与级别变化一览表

由表 2 可见，从改革开放之初到 2008 年的三十年间，中国的环境监管部门经历了一个漫长的成长与壮大过程。一方面，从中央层面上看，环境监管部门经历了整整三十年的时间，才获得了与其他部委“平起平坐”的行政级别与地位（国务院组成部门）。可即便如此，在面对环境问题跨部门协调时，环保部仍不免面临其他相对强势部委（如国家发改委）牵制的顾虑。另一方面，从地方层面上看，地方环境监管部门（环保厅、环保局）仍要接受上级环保部门与地方政府的“双重领导”。尤其在地方环境监管部门的人事权和财权方面，地方政府往往居于强势地位。

当然，毋庸讳言的是，即使到了今天，我们去看政府通过官方渠

道公布的环境指数和数字，依然让人觉得很“漂亮”。这一点为什么和大家的感受差别比较大？一方面，到目前为止，很多污染源还没有被纳入官方的统计范畴。所以政府即使花了很大的力量，但实际的效果并不太理想，这也显示出监管能力仍然偏弱的现实。我们发现，很多环境监管工作实际上还是依靠地方政府去执行的。具体看地方公布的数据，各地的数据也都很漂亮。除了“九龙治水”（distribution of functions among government departments）这一重要原因外，有一个需要着重强调一下。那就是环境治理任务的复杂性、艰巨性与监管部门人员结构配置之间严重不匹配的问题。其实对于中国的环保监管体制而言，专职的工作人员数量似乎并不少。以美国的联邦环保总署为例，该部门一共只有 15000 名左右的雇员（2014）。而在中国一侧，这一数字大概是 23 万。当然，美国的统计数字可能没有将各个州的数字完全纳入。但是，即使加上各州的数字，总数可能也只有 17000 人左右。也就是说，中国的环保机构现在的工作人员规模是美国的十倍还要多。那么，为什么实际工作绩效还显得不尽如人意呢？这就要从环保监管机构的人员配置结构上去分析。从人员结构上看，位居国家中央位置的环境保护部实际上只有 3000 人左右，绝大多数的工作人员还是在各地方政府之中。因此，一旦地方上的环保局都听命于各自所属的地方政府的话，那它们在环境监管和治理领域所起的作用当然就相对有限了。从这个角度来讲，如果地方政府特别重视 GDP 或税收的话，那么环境监管实际的执行力与治理效果的大打折扣也就不足为怪了。举一个简单的例子，有人提出这样一个问题：为什么河北



有那么多多的污染企业？真实原因并不复杂，那是因为好的企业都去了北京，河北只能留下或吸引那些高污染、高能耗企业。此外，中国的税收体制——以增值税为最重要税源——也对地方政府维持类似企业的运转起了很大的支撑作用。试想，在这种以间接税为主体的税收体制下，即使这些大企业盈利很少甚至亏损，政府也会选择继续让它们生产下去，因为盈利状况的好坏并不直接影响政府的实际税收收入。

值得肯定的是，从 2006 年起，中央政府也开始认识到，我们的很多借鉴来的体制在实际中走样了。例如，环评体制、排污权（实际成了收费权）等。可以说，中国的环保体制是一个相对全面的体制，该借鉴的都借鉴了，但在实际中的作用却较为有限。于是，中央政府开始实施新体制，如节能减排计划（the Energy Savings and Emissions Reduction Program），它是一种总量控制型管制措施，包括能源和总量排放控制，但总体而言，中国在环境监管和执行领域仍有很多问题亟待解决。

当前，中国已经逐渐形成了这样一种环境监管体系：西方有的，我们都有；西方没有而又迫切需要的，我们就结合国情进行创新。最终，中国在实行总量控制的同时，又采取了其他的一些创新性举措。例如约谈、督查、区域限批、公益诉讼等。这里，我想着重强调一下中央督查（或督政，central inspectorate）这一举措。2016 年 12 月，笔者准备到环保部做一个交流，结果却发现，部里和附属单位的主要领导都下去督查了。实际上，这是中国特色监管体制的一个新的发展。

督查体制最早主要是从反腐领域做起的。现在被引入到各个不同的领域。其实，督查用的不是简单的一个部委的力量，而是整个政府的力量。实际上，环境问题在西方也是一个相当复杂的问题，它需要整个政府来做。从这一角度来讲，中国政府出于政治需求的考虑，只能选择将环境监管与现有政法资源的供给相结合，从而最终使用政治干预的方式来进行。从结构上看，这一体制主要由中央督查、督政（central inspectorate）和省内的垂直管理（vertical administration）两大部分组成。加上原先有的环评、排污权、总量控制（aggregate emissions control command and control system）等。最终，中国形成了一个特别庞大、政治性特别强的体制。这个体制本身是和它现有的政治资源完全结合在一起的。同时，这一体制还有它的政治逻辑，从政治信任的角度来讲，中国政府和大多数其他国家都不太一样。我们通过民意调查就可以很容易地发现，在美国等大多数其他国家，普通民众对地方或基层政府特别信任，对中央政府不太信任，对国会的信任度可能只有百分之十几。当然，他们对自己选出的议员还是比较信任的。在这一体制中，地方政府的地位与作用举足轻重。而在中国，却有一个很重要的特点，即不同层级的信任之间有很大的差异。几乎所有的到目前为止的民意调查结果都显示，中国民众对中央政府特别信任，对地方政府则不太信任。当然，相比其他国家，中国民众对地方政府的信任度也是相当高的。具体而言，民众对地方政府的信任程度可能有 60%左右，而对中央政府，这一数字却能达到 90%左右。由此，在这种“中央督察、垂直管理和特殊的中央—地方信任体制”相结合的体制中，我们

常常会看到如下情景：每次出现重大环境事件后，中央政府就会站出来指责地方政府不作为或乱作为，媒体也会顺势而动，加入到批评地方政府的行列中来。总之，“好事”总是由中央政府来做，“坏事”总是由地方政府来做。在这一现象和环境监管体制的发展结合在一起的背景下，逐渐形成了一个不断反馈、进一步加强的体制。也就是说，中国的环境监管体系不仅仅是一个监管体制，它还和中国政体的演变实现了有机的结合。所以，从这个角度来讲，这就成了一个多层次的公共福利体制。当然，它不是西方式的“自下而上的、强调自由”的体制，但它的终极目标仍是为了增进社会福利。从当前来看，这种体制正越来越多地被运用并强化。不可否认的一点是，与司法、公众参与等领域相比，环保显然已经处在我国治理改革的前沿阵地。综上所述，当前的中国环境监管体制虽然还有不少有亟待改进的地方，但相比其他领域，环境监管近年来取得的成效显然是较为突出的，这一点无疑是值得充分肯定的。

#### 四、案例分析：以考核式监管为中心的考察

如前所述，在市场化改革中，我国的监管体系在不断建立和完善。然而，它脱胎于原有的政治经济体制，不可避免地打上了原有的体制烙印，呈现诸多与西方监管体系不同的特征。当前，依靠国家内部的考核体系来实现国家的监管目标已经成为中国监管体系发展的重要特征，笔者将这种监管方式称为“考核式监管”。基于对主要污染物减排运作过程的勾勒，笔者认为，减排考核依赖于国家内部的控制体系，而非国家对于企业的监管体系，这部分地缓解了国家日常监管能力的不足，但同时也隐藏了逆向激励、目标替代、数字游戏和政府共谋等问题。如果说我国的减排考核体系在过去十年中发挥了一定积极的作用，那么，随着总量减排的效力释放，推动工作重心从“督政”到“督企”转变，依靠社会问责而非政府考核则是我国总量控制和环境治理未来的发展方向。

与西方国家不同，在我国，监管执行不仅是如何获取被监管者的服从问题，它还必须面对一个更为巨大的挑战，即在一个法治发展历史不长的体制内，如何获取监管者本身对于法令和规则的服从，即让监管者有效执行监管法令的挑战。在这样的情况下，通过建立目标考核责任制并不断强化考核的压力，成为我国推动监管的重要方式。

就总体思路而言，围绕中国主要污染物总量控制问题可分为两种模式，即“督企模式”和“督政模式”。其中，“督企模式”是指环境监管部门在核定污染源污染物排放量和能够有效监测污染源排放的

两个基础之上，通过总量收费、超量处罚和排污权交易等方式来监管污染源的排放，并通过司法和公众参与来监督监管者。“督政模式”指的是，在未能够核定污染源主要污染物排放量和尚不能有效检测污染源排放的基础之上，通过强化政府自上而下的考核来监控地方政府，利用行政手段推动削减主要污染物排放量，是“压力型”政府的重要体现。

考核式监管体系的特征在于在监管过程中高度依赖行政手段，而非通过日常监管执法来实现监管目标，这种监管的高度行政化以考核体系为主要手段。通过勾勒我国减排考核的建立和运作情况，可以得出以下初步的结论：第一，通过考核实现监管目标是中国监管体系建设的重要特征。与许多国家为规则制定中存在的监管捕获 (regulatory capture) 所困扰不同，在中国监管体系建设的过程中，更为严峻的挑战来自于监管执行。某些地方法治的不完善和公共监督的缺失，政府的发展主义导向，以及监管能力的限制，使得监管规则常常停留在纸面上。国家设定了庞大的地方监管机构深入到最基层，试图以此强化监管的执行，然而，这些地方监管机构带来的却依然是更大的代理人监控问题。在这样的背景下，通过引入目标考核责任制来推动监管目标的执行成为了一种新的惯例。在过去十多年中，在环保、食品药品安全和安全生产等领域，国家都试图通过强化考核来推动监管规则的执行。在主要污染物总量控制过程中，虽然环保监测体系等的建设都在推动我国监管体系的建设，但是，更重要的发展方向是一套以“淡化基数，算清削减量和新增量”为基础的目标制定和核算核

查系统的建立，这套系统是节能减排考核体系的核心。

第二，考核倒逼我国监管体系的建设。考核旨在克服监管执行中获取监管对象信息和监控监管者的难题，以此推动监管目标的实现。考核依赖于政府内部的目标传递和考核，在监管规则难以执行或者即使执行也未能改变环境恶化状况的情况下，通过下达数字化的监管目标来监控执行，并通过行政化和政治化的奖惩来保障目标的完成。例如，总量减排可以追溯到“六五”计划，但是，始终无法获得实效。直到“十一五”时期，在环保部门未能全面核定并有效监测污染源主要污染物排放量的情况下，在难以通过外部监督或者司法诉讼监控地方环保部门日常监管的情况下，减排考核体系的建立帮助国家克服信息获取和代理人监控的难题，通过下达总量控制目标到地方政府，并硬化指标、统一核算核查、建立一票否决的奖罚体系，切实推动了总量控制目标的完成。

第三，考核的强化也在一定程度上弱化了监管体系建设。虽然减排考核在一定程度上突破了信息获取和代理人监控的难题，将中央政府对地方政府的考核压力转化为地方政府对于污染源强化监管的压力和动力。然而，在实际运作中，减排考核并不一定会倒逼地方环保部门加强对于污染源的日常监管。相反，一方面，由于减排手段缺乏普适性的规则和目标，减排在目标分配、执行落实和核查监察等各个环节都滋生了各种博弈、讨价还价和冲突；另一方面，减排考核重塑了地方政府和环保部门的激励机制，甚至削弱了环保日常监管的动力和压力，对地方环保部门的日常监管起到了逆向激励的作用，也滋

生了某种目标替代现象。

总之，基于对减排考核的案例研究，我们发现，在过去几十年中，考核体系在一定程度上推动了我国监管体系的实现，然而，随着考核体系效力的释放，需要从以下两个方面推动中国监管体系的完善：一方面，在通过考核推动监管执行存在显然的弊端的情况下，应进一步转变思路，着力建立和完善司法和社会对于监管执行的监督。“督政”模式下考核式监管面对的问题和困境，意味着完全依靠压力型体制下政府至上而下的监控难以真正实现监管目标。在这种情况下，强化地方监管部门日常监管的压力、动力和能力，需要依靠社会公众的监督，其核心在于建立监管部门对于民众投诉和举报、媒体曝光以及舆论监督的回应性和问责。另一方面，工作重心应围绕提升监管部门对于监管对象的监控能力。在环境监管领域，为了进一步推动环境治理和总量控制，达到环境质量改善的“实效”，应围绕“督企”开展工作，全面核定污染源的主要污染物排放量，强化日常监管，推动环境治理和总量控制实现由“上项目”到强化“日常监管执法”的转变。

（整理人：赵卫涛）





中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是全国首批“国家高端智库”建设试点单位。

国发院是以习近平总书记治国理政思想为指导，以“四个全面”战略为研究框架，以“国家治理现代化”为特色研究领域，通过体制机制创新，整合中国人民大学优质智库资源而打造的、独立的非营利实体研究机构。

国发院以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为目标，对当前中国与世界面临的紧迫性问题进行政策与战略研究。主要聚焦于经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新三大核心研究领域，形成了十大核心研究团队和十大智库产品体系，致力于打造成为党和政府“信得过、用得上”的国家高端智库。

#### **理事会：**

理事长：靳诺

理事：陈东升、毛振华、裘国根、刘强东、刘伟、王利明、伊志宏、郑水泉、顾涛、郭海鹰、刘元春

#### **院务会：**

院长：刘伟

执行院长：刘元春

副院长：杨光斌、聂辉华、王莉丽、伍聪

电 话：010-62512142

邮 箱：nads-qk@ruc.edu.cn

网 址：<http://nads.ruc.edu.cn>



思想决定命运。

研究关乎国家方向的思想问题和话语权，

高端智库责无旁贷。

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院

主编：杨光斌 责编：赵卫涛