

# 监管型国家建设的动力机制

## ——评刘鹏《转型中的监管型国家建设》

李振<sup>\*</sup>

自 1970 年代末期以来，以重新监管为导向的监管型国家治理模式，开始逐渐在全球范围内得以扩展。<sup>1</sup>而自 1990 年代以来，如何建立一个更为有效的行政体系，以便很好地执行监管政策，就成为了多数后社会主义国家和发展中国家所面临的中心任务。<sup>2</sup>虽然海外学者们对中国目前国家转型的多面性尚有争论，但是，自 1990 年代中期以来，中国由指令型国家向监管型国家转型的趋势是真实存在的。一批学者也通过对不同领域案例的实证研究，从而肯定了这一趋势。<sup>3</sup>而刘鹏的新作《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》，则是这一领域研究中一部令人欣喜的专著。

该书所主要解决的研究问题是：处于指令型计划国家和分权式发展型（decentralized developmental state）国家阶段的中国，为何在 20 世纪 90 年代中期以后开始推行监管改革，践行一种新的监管型国家（regulatory state）的政经治理模式？中国的监管型国家建设过程中遭遇到了哪些结构性的障碍因素？建基于指令型计划经济与分权式发展型国家基础上的中国监管型国家具有怎样的独有特征？<sup>4</sup>本书选择的研究案例是中国的药品安全监管，以此来分析中国监管型国家建设背后的动力与阻力。<sup>5</sup>在本书中，刘鹏运用档案、文件资料、深度访谈和参与式观察等方式，追溯了中国药品安全监管的变迁史；并将其划分为三个阶段类型，分别是：指令型体制（1949，刘鹏运用）、发展型体制（1978 型体制（用）和监管型体制（1998 至今）。

刘鹏的研究，不论从实证层面上，还是从理论层面上，都具有显著的意义。从实证层面上，药品质量问题关乎每个人的切身利益。药品安全监管也是研究工业化社会中社会风险监管的典型案列：从西方国家的发展经验来看，药品安全监管是最早兴起的监管领域之一；而从中国的发展历程来看，它也是中国监管改革中走在最前列的领域之一；因而，对这一案例进行追踪研究，能够比较完整地反映中国监管型国家的建设逻辑和过程，能够更加充分地展现其中的动力机制和阻力因素。<sup>6</sup>

---

\*李振，上海交通大学国际与公共事务学院讲师。Email: lizhensipa@sjtu.edu.cn。

<sup>1</sup> 刘鹏：《转型中的监管型国家建设》，中国社会科学出版社 2011 年版，第 36 页。

<sup>2</sup> Kaufman, Robert R. "Approaches to the Study of State Reform in Latin American and Postsocialist Countries." *Comparative Politics* 31, no. 3 (1999), pp. 357-75.

<sup>3</sup> 刘鹏：《转型中的监管型国家建设》，同注 1，第 69-72 页。

<sup>4</sup> 同上，第 4 页。

<sup>5</sup> 同上，第 13-14 页。

<sup>6</sup> 同上，第 4-15 页。

以下将从三个方面讨论本书的主要内容和理论贡献。

## 一、 监管型国家为何会出现：政企事利益共同体的瓦解

那么，是什么因素导致了监管型国家在中国的出现呢？刘鹏首先归纳总结了研究中国监管政策的学者所提出的假说或解释，他将其划分为四个类型：一是政治动因说，即认为监管型国家的建立源于中央政府回首地方权力、重建自身权威、加强自身的政治正当性的政治需求。二是市场推动说，即认为市场经济改革弱化了中国政府对国民经济和社会治理的控制能力，迫使政府重建原有不成熟的国家政权体系，转变治理模式，实现其成功驾驭市场经济的改革目标。三是官僚改革说，即认为“东欧剧变”、亚洲金融危机以及非典疫情等一系列危机事件，促使新兴技术官僚阶层不断开始反思旧有国家体制的弊端，并迫使他们反思本国制度建设的弱点和不足，从而成为了推动政府改革的强大动力。四是国际因素说，即认为监管型国家治理模式在中国的兴起，并不仅仅是单纯的国内因素推动的结果，也是一定国际环境的产物。<sup>7</sup>

与上述四种学说不同的是，刘鹏对解释中国监管型国家的兴起提出了自己的三条发现与结论。第一，政企事利益共同体（the interest community of government, enterprise and unit）的状态是决定中国处于指令型国家、分权式发展型国家以及监管型国家阶段的基本因素。由于分权式发展型国家所导致的过度竞争，直接导致了政企事利益共同体的瓦解，从而引发了国家对药品质量控制在管控意愿、管控信息能力以及管控基础设施建设方面的三大危机，又由于监管型国家的治理模式能够较好地缓和以上三大危机，从而最终促使了监管型国家在中国的形成。第二，由于受到长期计划经济体制和传统发展模式的影响，处于转型时期的中国监管型国家建设仍然面临着五大结构性阻力因素，包括因为强大的产业发展关怀导致冲突的监管意愿、过度竞争的产业格局所带来的高昂监管信息获取成本、指令型计划经济的惯性所引致的行政色彩浓厚的监管风格、缺乏制约与参与的监管权力机构诱发寻租导向严重的监管腐败，以及地方发展主义与监管集权主义所导致的孱弱的监管基础设施建设。第三，处于转型阶段的中国监管型国家在整体上仍然是一个转轨监管型国家（transitional regulatory state），其具体特征包括：监管者由企业型官僚组成，往往采取政监合一的管治模式；作为监管对象的产业结构处于过度竞争状态，以中小企业为主，社会风险直接来源于失范的市场竞争行为而非现代化所带来，并通过一些半公开、半透明的灰色方式来影响监管政策；监管过程带有强烈的产业发展导向，强调保护生产者和经营者的利益，在监管工具使用上具有行政主导的特点，在监管风格上依然需要依靠运动式和网络型的群众监督，社会公众对监管过程的参与度比较低。<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> 同上，第 74-79 页。

<sup>8</sup> 同上，第 20-21 页。

## 二、 中国国家性质的变化：从指令型到发展型再到监管型

在本书的第二章，刘鹏还从比较政治的视野出发，对自由放任主义国家、积极型国家、发展型国家和指令型国家四种不同的国家类型向监管型国家转变的动力和特征进行了分类比较；并详尽梳理了西方学者从政治经济学的角度对改革开放以后的中国国家定位的争论。对上述两个方面感兴趣的学者，我相信可以从这一章里得到很好的参考。

刘鹏认为，学者们关于中国改革开放前的国家定位，尚且能够达成基本一致；但是，对市场化改革开始之后的中国国家定位，则开始出现分歧。他将学界对中国政府，尤其是地方政府在经济发展中的角色和功能定位，划分成了三派观点。一是发展国家派。这一派学者充分肯定政府在中国经济发展中的角色和地位，认为中国政府，尤其是地方政府不仅成为深化改革的动力来源，而且形成了一种以发展为最大利益取向的经济主体。他们认为中国政府不但能够适应新的市场环境，而且能够在建立市场体制的过程中发挥强大的引导作用。二是掠夺国家派。他们认为地方政府在处理与乡镇企业的关系时扮演着剥削及掠夺的角色，中国地方官员的行为呈现出掠夺主义与寻租取向，因此地方政府运用他们的行政权力，大量从事于收取规费、摊派或其他腐败活动等寻租行为。所以，他们对中国的发展道路持相对否定和悲观的态度。三是监管国家派。这一派的观点主要围绕 1990 年代中期以来中国共产党第三代领导人所推行的一系列加强中央权威、提升国家能力的改革来展开。他们认为在国内外双重因素的推动下，中国的国家建设取得了卓越的成就，已经逐渐发展成为一个市场经济基础之上的监管型国家。相对于发展型国家，监管型国家对经济活动的直接干预较少，宏观监管较多；相对于掠夺式国家，监管型国家具有更强的自主性，能够摆脱利益集团和地方政府的俘获。<sup>9</sup>

针对学界的上述争论，刘鹏做出了自己的两个判断：在目标指向上，中央政府更倾向于被认为是发展型和监管型，而地方政府的掠夺型色彩似乎更加浓厚；在时间序列上，从 1980 年代到 1990 年代初，地方政府的发展性特点比较突出，直至 1990 年代中期实行分税制等改革之后，地方政府财政收入锐减，而支出义务并没有明显的减少，因此掠夺性开始逐渐凸现。为了消除因地方政府掠夺行为和市场经济负效应带来的经济过热、腐败严重、环境恶化、社会不稳定等弊端，1990 年代末以来，中央政府又试图通过各种途径加强对地方政府和企业行为的监管力度，从而表现出某些监管型国家的特征。<sup>10</sup>

刘鹏指出，在许多学者还没有完全摆脱所谓“全能主义国家”或“威权主义国家”的窠臼的时候，就已经有一批学者敏锐地抓住了发生在中国的一些新变化

---

<sup>9</sup> 同上，第 66-72 页。更为详细的讨论也可参加刘鹏：《三十年来海外学者视野下的当代中国国家性及其争论评述》，载《社会学研究》，2009 年第 5 期，第 189-213 页，特别是第 193-197 页

<sup>10</sup> 刘鹏：《转型中的监管型国家建设》，同注 1，第 72 页。

和新现象，以试图修正和更新对中国国家的认识。监管型国家概念的提出，对1990年代中期以来中国政府实行的一系列改革政策具有一定的解释力度，为正在不断理性和制度化的中国国家能力建设提供了很好的解释。同时，它也为中国国家未来的发展方向提供了一种可能的预期，对未来中国政治的转型具有一定的参考价值。此外，尤其是在政治经济学方面，监管型国家这一概念还超越了“发展型国家”这一对东亚国家发展类型的传统解释，对比较政治经济学和发展经济学都具有一定的经验意义。<sup>11</sup>

### 三、走向优质监管：未来中国监管型国家建设之路

虽然中国的监管型国家建设取得了初步的成效，但是从整体上来看，这一体制仍然具有典型的转轨型色彩。因此，在本书第六章的最后，作者进一步讨论了中国走向优质监管的可能性及方向。他首先结合发展中国家以及中国的监管改革实践，从而提出了有关优质监管的五大标准：充分保障的监管独立性、灵活有效的监管信息能力、法治导向的监管风格、参与式的监管治理格局以及坚强有力的监管基础设施体系。刘鹏认为这五个标准是现代监管型国家走向优质监管的必备因素。其中，充分保障的监管独立性能够赋予监管机构更明确的监管意愿和保障监管的公正公益性；灵活有效的监管信息能力能够让监管者充分掌握真实、有效和及时的监管信息，有效应对监管对象规避监管政策的行为；法治导向的监管风格能够优化监管者的政策工具的组合和使用，强化监管过程的法律权威；参与式的监管治理格局能够有效防止监管权力的腐败与异化，充分保障监管政策的公共利益导向；坚强有力的监管基础设施体系则可以充分强化监管政策的执行能力，实现监管政策目标。<sup>12</sup>

对于未来中国药监体制的改革方向，作者也提出了他的设想，即从以下五个方面着手：一是强化监管独立性建设，明确监管意愿；二是提高监管信息能力，降低监管信息的获取和鉴别成本；三是建立法治导向的监管风格，优化监管政策工具的组合；四是培育参与式的监管治理格局，对监管者进行有效监管；五是优化监管基础设施建设，提升监管能力。<sup>13</sup>

### 结语：需要我们继续思考的问题

从理论层面上，刘鹏的研究将会成为对中国国家能力研究成果中的重要组成部分。按照王绍光教授的划分，现代国家的基础能力可以分解为八个方面，即认证能力（对自然人与法人相关基本事实进行识别、确认）、强制能力（对外保卫政权和领土完整，对内维护社会秩序）、汲取能力（建立现代公共财政，从资金上保证国家各项机制的正常运作）、濡化能力（树立以国家认同与公民平等为特征的核心价值体系）、监管能力（为保护人和自然，对市场和社会进行规范和限

---

<sup>11</sup> 同上，第85页。

<sup>12</sup> 同上，第342-343页。

<sup>13</sup> 同上，第343-354页。

制)、统领能力(对国家工作人员和国家机关加以规范和限制,使国家工作人员尽职、廉洁,使整个国家机器统一协调)、再分配能力(用再分配降低各类社会风险,维护社会稳定)、学习—适应能力(面对环境变化等因素造成的种种不确定性时,一个制度发现和纠正现有缺陷,接受新信息,学习新知识,尝试新方法,应对新挑战,改进制度运作的的能力)。<sup>14</sup>而监管型国家建设所对应的就是上述的监管能力。

在一个更大的理论背景上,刘鹏的研究不仅集中地反映了政治、科学与产业三者之间错综复杂的利益关系,也向我们展示了与药品安全监控有关的组织和制度的历史变迁过程,对中国在这一领域的制度变迁原因提出了一种新的解释,从而丰富了比较政治学中新制度主义对制度变迁原因的相关阐释。我们都知道,作为当代比较政治学中的显学,新制度主义在相当长的一段时间里(主要是2000年以前),更侧重于解释制度的持续性,其逻辑是关注于制度的再现(reproduction),而不是关注制度的变迁。<sup>15</sup>即使那些关注制度变迁的研究,也主要是在解释制度为什么会发生,并将导致制度变迁的原因主要归结为外部的而非内生性的因素。在他们的框释图景中,这样的制度变迁更多是剧烈的和显著的,从而缺乏对常规社会状态下、渐进式的制度变迁的关注。但刘鹏的研究却从政企事利益共同体这一内生性的因素出发,解释了发生在中国的这一制度变迁的原因,从而丰富了新制度主义对制度变迁原因的阐释。

当然,刘鹏以及其他学者关于中国国家能力问题的研究,也为我们未来的研究打开了新的空间。在笔者看来,不论是国家能力建设,还是具体到监管型国家建设,其议题的根本出发点还是制度建设问题,也即亨廷顿所说的制度化问题。<sup>16</sup>作为转型大国的中国而言,制度建设,应该并已经成为中国转型期继经济建设之后的中心议题。<sup>17</sup>

实际上,不论是“制度建设”也好,还是“制度化”也罢,都是一个旧制度的消解和新制度建立的过程,也即是一个制度变迁的过程。这里,除了需要解释新旧制度的更替为什么会发生之外,还有一个如何发生的问题。讨论转型国家制度变迁的过程,至少与分析制度变迁的原因一样重要。更为重要的是,我们还应该去考虑如何建立有效的新制度。这是因为,那些认为制度可以自我执行(self-enforcing)的观点是想当然的。<sup>18</sup>近年来对发展中国家政治制度强度的研究就表明,那里的很多政治制度,大到宪法,小到各种制度或政策,都是既缺乏强度又不稳定的,制度没有得以有效执行的案例比比皆是。制度强度的缺乏可能

---

<sup>14</sup> 引自王绍光为该书所作的序,第2-3页。

<sup>15</sup> Lecours, André. "New Institutionalism: Issues and Questions." In *New Institutionalism: Theory and Analysis*, edited by André Lecours, Toronto: University of Toronto Press, 2005, p.11.

<sup>16</sup> 亨廷顿曾将制度化视为转型国家政治发展的核心议题,参见 Huntington, Samuel P. "Political Development and Political Decay." *World Politics* 17, no. 3 (1965), pp. 386-430. And Huntington. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968, ch.1.

<sup>17</sup> 王绍光,胡鞍钢,周建明:“第二代改革战略:积极推进国家制度建设”,载《战略与管理》2003年第02期:90-5。

<sup>18</sup> Mahoney, James and Kathleen Thelen, "A Theory of Gradual Institutional Change," In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by James Mahoney and Kathleen Ann Thelen, 1-37. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010, p.10.

源自多个方面的原因，其中就包括：很多制度虚弱是因为制定这些制度的人就没有想过要执行它们，它们可能本就是用来装点门面（window-dressing）的；制度无力也可能源自社会遵从度不够。而制度不稳定的原因之一还可能与时间有关，即制度设定的快慢可能会影响到制度的稳定性。<sup>19</sup>刘鹏所总结的转轨监管型国家的特征，也在部分程度上印证了上述分析。

再拿监管型国家建设为例，正如刘鹏在本书的第二章所总结的，自 20 世纪初期开始，监管型国家先后成为了美欧、东亚、拉美、俄罗斯，以及东欧国家等不同政治经济发展模式的国家的共同选择。但并非所有的国家都建立起了监管制度；同时，有的国家在某个领域建立起了相应的监管制度，但是却未能在另外某些领域里建立起相应的制度，或者即使建立了也没有有效地执行既有的制度。以上都涉及到制度建设与执行的问题。因此，一旦我们意识到制度变迁只是间断地以整体性方式、而经常性地以渐进式方式发生，那么似乎解释制度变迁是如何发生的以及讨论如何才能建立有效的制度，就成为了更有意义的议题。正因如此，近年来关于制度强度和有效性的讨论才会成为新制度主义的一个热点领域。

当今的中国，在诸多领域都面临着制度建设的问题，新旧制度的更替可谓层出不穷。药品的确是一个典型的监管领域，但它只是众多领域中的一个。一个监管型政府的建设，需要涉及到经济和社会运行的诸多领域。虽然中国在某些领域里建立起了较为有效的监管制度，但不能否认的是，中国也在诸多领域里面面临着监管制度执行不力的状况。在此方向上，我们需要回答的问题至少有如下几个：为什么有的国家或地区建立起了有效的监管制度，而有些国家或地区则没有？更有甚者，为什么在一个国家的不同地区之间，也会存在着制度有效性之间的区别？为什么在同一个国家的不同政策或制度领域里，也存在着制度有效性之间的差异？是哪些因素影响了有效监管制度建立？对于以上问题的回应，将是我们下一步值得研究的方向。并且，总结有效制度的建设经验以便为其它新制度的建设提供借鉴，也就成为了一个极具现实意义的课题。

---

<sup>19</sup> Levitsky, Steven and Maria Victoria Murillo, "Variation in Institutional Strength," *Annual Review of Political Science* 12 (2009), pp. 115-33.