

# 论独立监管机构的经济法主体地位

——以马克思主义社会权力机构学说为视角

倪 斐\*

〔摘 要〕 早在 19 世纪中叶,马克思、恩格斯就已经预见到社会权力机构的兴起,这一预见已被中西方主要国家独立监管机构的产生与发展实践所证明。作为日益重要的经济管理主体,独立监管机构的公益代表性与权力合一性完全契合经济法主体特征的基本要求,亟需在经济法主体理论上对此作出回应。纳入独立监管机构考量后的经济法主体理论更加完善,可以明晰国家与政府在经济法主体类型上的差别,解释政府作为经济法主体和行政法主体在性质上的不同,并在一定程度上回答了社会中间层的经济法主体地位问题。基于独立监管机构的发展现状与趋势,经济法主体将呈现出“政府——独立监管机构——市场主体”互动模式。

〔关键词〕 独立监管机构;经济法主体;互动模式

## 一、独立监管机构:马克思主义国家学说中社会权力机构的现实形态

在马克思主义国家学说中,马克思、恩格斯科学预见社会权力机构产生的历史必然性,并对这一机构的基本特征进行了具体分析。马克思在 1871 年《法兰西内战》中总结巴黎公社经验时主张,“旧政权的纯属压迫性质的机关予以铲除,而旧政权的合理职能应该从妄图凌驾于社会之上的权力那里夺取过来,归还给社会的负责任的勤务员。”<sup>①</sup>恩格斯在 1876 年《反杜林论》中也提到:“所有的社会主义者都认为,政治国家以及政治权威将由于未来的社会革命而消失,这就是说,公共职能将失去其政治性质,而变为维护真正社会利益的简单的管理职能”<sup>②</sup>。这种维护社会利益的具有管理职能的机构就是社会权力机构。1871 年巴黎公社的革命实践让马克思对未来社会的组织管理模式有了

---

\* 法学博士,南京师范大学法学院副教授,210023。本文受“江苏高校优势学科建设工程资助项目”(PAPD)和国家社科基金一般项目“地方法治化差异格局与法治中国实现路径研究”(项目编号:14BFX005)资助,系江苏高校区域法治发展协同创新中心研究成果。

①《马克思恩格斯选集》第 3 卷,北京:人民出版社,1995 年,第 57 页。

②《马克思恩格斯全集》第 18 卷,北京:人民出版社,1964 年,第 343 页。

更为清晰的认识。巴黎公社作为马克思主义理想的社会权力机构模式,具备以下两个基本特征:一是实行委员会制。“公社是由巴黎各区通过普选选出的市政委员组成的。这些委员是负责任的,随时可以罢免。”<sup>①</sup>委员会的组成人员具有广泛的代表性。“公社一举而把所有的公职——军事、行政、政治的职务变成真正工人的职务,使它们不再归一个受过训练的特殊阶层所私有”。二是立法、司法和行政权力合一。“公社是一个实干的而不是议会式的机构,它既是行政机关,同时也是立法机关。”“不仅城市的管理,而且连先前由国家行使的全部创议权也都转归公社……。”<sup>②</sup>对于这一社会权力机构模式,马克思非常有信心地预测道,“无论公社在巴黎的命运怎样,它必然将矗立于全世界。”<sup>③</sup>19世纪后期以来的中西方政治实践也证明了马克思主义预见的科学合理性,独立监管机构作为社会权力机构的现实形态已经在全世界范围内产生,并且仍在不断发展。

从历史的角度来看,独立监管机构产生于19世纪后期,并在20世纪80、90年代得到迅速发展。1887年美国国会通过《州际商业法》,创立了第一个联邦监管机构——州际商业委员会(the Interstate Commerce Commission, ICC)。随后州际商业委员会便成为美国一大批类似的独立监管机构的模版。<sup>④</sup>产生初期,独立监管机构只不过是美国构建监管型政府的一个典型特征;在美国通过监管控制行业时,其他国家还是采取国有化的方法。<sup>⑤</sup>但是,20世纪80年代中期以后,利用监管来控制经济的做法就不再局限于美国了,而是成了许多国家政府治理改革的核心内容,其中包括经济合作与发展组织国家、<sup>⑥</sup>拉丁美洲国家和东亚国家。例如,一项针对19个拉丁美洲国家的12个产业部门的研究发现,在1998年到2002年之间,独立监管机构的数量从15个增加到134个。仅仅在1993到1996年的4年时间里,就建立了60个新的监管机构。<sup>⑦</sup>1990年只有12个国家建立了独立监管机构,1994年为30个,1996年增长到54个,2000年达到96个,到2001年已经有超过110个国家建立了独立监管机构。<sup>⑧</sup>在20世纪80年代以前,独立监管机构主要集中在金融领域,然后在电信和电力领域得到进一步发展,目前已经扩展到竞争政策、食品安全、药品和环境保护等领域。<sup>⑨</sup>在中国,独立监管机构也在不断兴起。随着行政管理体制改革的深入,政府从全面经济统制中逐步退出,让位于市场,政府的经济职能由直接控制转向市场监管。证券监督管理委员会(1992年)、保险监督管理委员会(1998年)、安全生产监督管理局(2001年)、电力监管委员会(2003年)、银行业监督管理委员会(2003年)、食品药品监督管理局(2003年)等独立监管机构相继建立。计划经济体制下集所有者、经营者、管理者和分配者于一身的传统政府部门经过改组后被赋予了市场监管职能。

尽管学者们在独立监管机构这一社会权力机构的名称上存有分歧,<sup>⑩</sup>但一般认为独立监管机构具备以下法律特征:第一,法律地位的独立性。独立性是监管机构作为市场公平竞争秩序和公众利益维护者角色的决定性因素,因此是监管机构的核心特征。相对于传统行政部门,监管机构的独立性为法律授

①《马克思恩格斯选集》第3卷,第55页。

②《马克思恩格斯选集》第3卷,第55页。

③《马克思恩格斯选集》第3卷,第94页。

④[美]伯纳德·施瓦茨:《美国法律史》,王军等译,北京:法律出版社,2007年,第150页。

⑤D. Vogel, “The Hare and the Tortoise Revisited”, *British Journal of Political Science*, vol. 33, 2003, pp. 557 – 580.

⑥G. Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West Europe Politics*, vol. 17, 1994, pp. 77 – 101.

⑦王绍光:《煤矿安全生产监管:中国治理模式的转变》,吴敬琏主编:《比较》第13辑,北京:中信出版社,2004年,第80页。

⑧王秀屏:《独立管制机构的建立》,《现代电信科技》2001年第11期。

⑨F. Gilardi, “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, 2005, pp. 84 – 101.

⑩主要有“政府规制机构”(陈虹:“政府规制机构研究”,《理论月刊》2007年第3期;张会恒:“论政府规制机构形式的选择”,《经济社会体制比较》2005年第3期)、“独立管制机构”(王秀屏:“独立管制机构的建立”,《现代电信科技》2001年第11期)、“独立规制机构”(邢鸿飞、徐金海:“论独立规制机构:制度成因与法理要件”,《行政法学研究》2008年第3期)和“政府监管机构”(马英娟:《政府治理模式的变革与监管机构的产生——一种历史性分析》,《公法研究》2007年第5辑)等称谓。在实践中,我国官方文件以及新建监管机构在名称都采用了“监管”的称谓。因此,本文使用“独立监管机构”的提法。

权独立、人事独立和职权独立。第二,法定权力的混合性。为适应现代行政任务的调整,以有效执行专业监管职能,独立监管机构被授予准立法权、行政权和准司法权。早在20世纪40年代,不仅在美国,在英国、法国、俄罗斯和意大利,三权集中由某单个机构行使已经成为普遍的现象。<sup>①</sup>因此有学者称其为“无头的第四部门”。<sup>②</sup>第三,在组织形式上,一般采取委员会制。<sup>③</sup>采取委员会制以保持监管机构较高的独立性已成为世界各国的共识。OECD秘书处2005年调查报告显示,30个成员国的97个监管机构(涵盖电信、金融和能源监管三个领域)中超过2/3的监管机构采用委员会制,金融监管机构的比例更高一些。<sup>④</sup>第四,在决议方式上,一般采取合议制。独立监管机构所采取的是委员会下的合议制。合议制的特点在于集体决议,决议的作出有赖于委员之间的相互磋商而非简单的命令与服从,而每个委员基本上具有平等的权力,进行集体讨论和决议,避免独断专行,以此保证公正。

从原因上看,独立监管机构产生与兴起的经济原因在于国家寻求更加专业、更为独立的社会权力机构来纠正私营部门的垄断和滥用市场支配地位,其政治原因在于谋求公权力的合法性,避免行政机关监管体制下的政府失灵。<sup>⑤</sup>在马克思主义国家学说中,随着国家的消亡,社会权力机构将承担未来社会的管理职能。从发展趋势上看,独立监管机构在市场规制领域正逐渐扮演替代政府部门的角色,对传统的经济法主体理论提出了挑战,需要在理论上对其进行合理定位。

## 二、独立监管机构的经济法主体属性分析

独立监管机构的经济法主体属性需要纳入经济法主体理论框架中展开分析。

在我国经济法主体理论的发展阶段问题上,较为普遍的观点认为可以分为三个不同时期:兴起时期、初步发展时期和走向成熟时期。<sup>⑥</sup>虽然不同时期的学者们观点各异,但从中可以得出几点共识:第一,“国家”或“政府”在经济法主体类型中居于核心地位。尽管不同时期对于经济法的主体类型名称上有差别,但是各个时期的主体理论都将国家或政府作为经济法的重要主体范畴加以诠释。<sup>⑦</sup>第二,尽管政府在经济法主体类型中居于核心地位,但是并非所有的政府机关都是经济法主体。正如有的学者所言,并不是一切政府机关都管理着国民经济,事实上,有的还是相当疏远的,如政府机关的某些部委厅局。<sup>⑧</sup>第三,经济管理的权力主体并非都是政府,社会中介组织也是较为特殊的经济调节管理主体。<sup>⑨</sup>这些观点的提出和发展对经济社会现实中的实体形态作了及时的回应,尤其是针对社会中间层(有的学者称之为“第三部门”)兴起和发展的现实和“政府——市场”经济学模式的法学转换,构建和阐释了更加符合社会生活实际的经济法主体体系,由此也促使经济法主体的研究向纵深发展。但是,有关经济法主体理论无法回避以下三个问题:一是国家和政府在经济法主体类型上是否能够相等同?二是如何判定行使经济管理职能的政府就是经济法主体,而非行政法主体?三是社会中间层能否代表社会利益,从而成为超越“政府——市场”模式,成为经济法主体类型之一?

①James W. Fesler, “Independence of State Regulatory Agencies”, *The American Political Science Review*, vol. 34, 1940, p. 936.

②王名扬:《美国行政法》,北京:中国法制出版社,1995年,第178、181页。

③但也有少数例外情况,例如日本综合通信基盘局及情报通信政策局采用的是首长制。

④S. Jacobzone, “Independent Regulation Authorities in OECD Countries: An Overview”, *OECD Proceedings of an Expert Meeting in London*, UK, January 10-11, 2005, pp. 82-83.

⑤邢鸿飞、徐金海:《论独立规制机构:制度成因与法理要件》,《行政法学研究》2008年第3期。

⑥肖江平:《中国经济法学史研究》,北京:人民法院出版社,2002年,第238-240页。

⑦蒋悟真:《传承与超越:经济法主体理论研究——以若干经济法律为视角》,《法商研究》2007年第4期,第81页。

⑧邱本:《论经济法主体》,《法学评论》1997年第3期。

⑨漆多俊:《经济法基础理论》,北京:法律出版社,2008年,第117-121页。

以上三个问题是经济法学者必须面对的基本理论问题,问题的回答都离不开对经济法主体本质属性的认知。各部门法主体的特殊性,并非在于其创造一种新的主体,而是基于本身调整任务、调整对象的特殊性,而从各个不同的层面赋予主体以特殊的权利(权力)义务,从而形成一种不同于其他部门法的法律主体制度。具体到经济法,探究其主体的本质特征,关键就在于经济法的调整对象、调整任务是否具有特殊性,这种特殊性对于其主体产生什么特殊要求,赋予了何种权利(权力)义务,从而形成了不同于其他部门法的主体特色。

经济法的重要属性之一在于其调整对象的经济性。经济法调整的是在国家调节社会经济过程中发生的各种社会关系,具体包括宏观调控关系和市场规制关系。无论是宏观调控关系,还是市场规制关系,经济法的调整对象都属于经济关系,表现出很强的经济性。政策性也是经济法的重要属性。我国有学者认为,经济法根源于国家对经济的自觉调控和参与,其要义不是如民法般抽象地设定和保障某种权利,而需要对万变之经济生活及时应对,以求兴利避害,促使经济尽速平稳发展,并提高国家及其经济的国际竞争力。它的任务是实现一定经济体制和经济政策的要求,从而获得了比其他任何法律部门更为显著的政策性特征。政策性特征是经济法内在特性的一种反映,作为表象,则是经济法相对于民法和刑法等传统法律部门来说更具有灵活性和模糊性。<sup>①</sup> 经济法的社会公共性是它区别于其他部门法的另一个根本的属性。当国家(主要是政府)作为社会公共管理者实施经济管理权时,它所发生的经济管理关系才是经济法的调整对象。显然,这里的经济管理是区别于财产所有者的财产管理和行政权力主体的行政管理的,它是一种社会公共经济管理。这种管理表现为一种普遍性的措施,着眼于社会整体,而不是着眼于某个个体。它既不表现为对某个自然人和法人的直接控制,也不表现为对某个自然人和法人的个别保护,而是以承认并维护自然人和法人的独立地位为基点,着眼于社会整体的市场管理和宏观经济管理。在这种管理中所发生的经济管理关系具有社会公共性,它是经济法区别于其他部门法的重要特征,尤其是区别于行政法的根本特征。<sup>②</sup>

经济法的经济性、政策性和社会公共性特征影响着经济法主体权力(权利)和义务的设定。经济法的经济性特征要求经济法权力主体在机构设置目标、人员组成和经济管理手段上应当具有专业性。经济法的政策性特征决定了经济法权力主体权力行使的综合性,即立法、行政和司法三权在一定程度上的合一。经济法的社会公共性特征要求主体构成的代表性和权力行使的公益性。

在分析出经济法权力主体的三个本质特征后,我们再去回答上述有关主体理论的三个基本问题。对于第一个问题,“国家”作为经济法权力主体,涵盖了经济法主体的后面两个基本特征:即权力合一性和公益代表性。然而,以“国家”作为经济法权力主体,无法体现出经济法权力主体的专业性特征。相比较,“国家经济管理机构”比“国家”更能准确定位经济法的权力主体。<sup>③</sup> 但是不能将“国家经济管理机构”等同于“政府”,国家经济管理机构既存在于政府行政体制内,例如我国的国家发展和改革委员会、财政部等;还有存在于政府行政体制外的经济管理机构,例如美国的联邦储备委员会,日本公正交易委员会等等。这类独立于政府之外的独立监管机构在世界范围内已经呈现出替代传统行政部门的趋势,成为经济社会管理的新兴权力主体。第二个问题的回答是:政府作为经济法主体和行政法主体是具有本质差异的。行政法学者将政府的经济管理行为视为行政管理行为的一个方面,以此论证经济法其实就是作为行政法分支的经济行政法。这种观点仍然停留在对计划经济时代的经济法的理解上,没有注意到国内外政府职能转变的一个基本趋势是:政府将经济职能分离出来,交由专门的独立监管机构进行管理。独立监管机构在经济管理决策中的自主性和独立法律地

① 史际春、邓峰:《经济法总论》,北京:法律出版社,1998年,第57-60页。

② 王保树:《经济法原理》,北京:社会科学文献出版社,2004年,第27页。

③ 刘隆亨:《经济法概论》(第四版),北京:北京大学出版社,1997年,第75页。

位已经成为欧洲国家政府经济管理的发展趋势。<sup>①</sup>虽然从表面上看,经济管理行为和一般行政管理行为的主体都是政府,但是具体到政府的职能部门和管理机关,尤其是独立监管机构的大量存在,使得政府的经济管理机关的管理职能、组织模式和决策方式上已经发生了根本转变,以至于不能为一般的行政管理行为所涵盖。对于第三个问题,与社会中间层相比,独立监管机构更能代表社会公共利益,成为独立的经济法主体类型之一。成为社会公共利益代表应当具有现实性和相应的制度保障。从目前来看,我国社会中间层还不能冠之以社会利益的代表,而应根据具体情况,将社会中间层视为政府附属机构或者市场主体。究其原因主要在于:其一,自上而下建立的社会中间层还没有脱离行政体系的范畴,其作用还是存在于行政管理层面,覆盖面狭窄,社会合法性不足。其二,自发产生于市场经济中的体制外社会中间层却由于双重管理体制的制约,难以充当市场和政府间交流的桥梁和纽带。相比较而言,独立监管机构更能代表社会公共利益,成为独立于政府和市场的经济法主体。首先,从独立监管机构的监管目标和监管内容来看,在监管方面发生的大部分(但不是全部)变化都可以归因于公共利益的变化。其次,从公共利益代表性的法律依据来看,独立监管机构作为社会利益的代表具有制度保障。再次,从监管机构的人员构成来看,监管机构的成员兼顾产、官、学、研各个方面,兼顾各方利益,避免监管措施有所偏颇。最后,在独立监管机构的监管程序和决策方式上,体现了符合公共利益的正当程序原则和民主原则。

### 三、基于独立监管机构的经济法主体互动模式分析

马克思主义国家学说认为,政治国家最终将统一于市民社会。在国家消亡后的未来社会中,经济管理的主体模式仅包括社会权力机构和市场主体。当然,马克思主义有关未来社会经济管理模式预见还是一种理想,这种管理模式的实现还需要一个漫长的过程。在现实的经济法律实践中,国家(尤其政府)仍是重要的经济法权力主体。另外参照独立性(Independence)、可问责性(Accountability)、透明性(Transparency)和公正性(Integrity)的标准,<sup>②</sup>我国独立监管机构目前尚处于比较滞后的发展阶段。因此,在经济法主体体系中,国家包括立法机关、行政机关和司法机关依然是经济法的重要主体之一。但随着独立监管机构的兴起,经济法主体呈现出以“政府——独立监管机构——市场主体”为核心的动态模式(见下图)。

这一经济法主体模式具有以下三个特征:

一是以马克思主义“国家——社会”关系理论为基础。在马克思主义政治国家与市民社会关系模式中,“国家”主要是指政治权力机构,是高居于社会之上的社会管理系统,在经济法框架下则具体表现为立法机关、行政机关和司法机关。这些经济法权力机关进行经济管理活动最主要的特征是它的政治性质,即在管理手段上的政治强制性。而“社会”则主要指与国家相对立的,始终标志着直接从生产和交往中发展起来的社会关系,“包括该阶段的整个商业生活和工业生活”。<sup>③</sup>在经济法框架下主要表现为市场主体的活动。马克思主义认为,国家与社会是对立统一的辩证关系。政治国家与市民社会的对立表现在国家不断脱离社会的控制,日益凌驾于社会之上。表现在经济法中,就是国家或政府干预过多,制约了市场调节机制的作用,使经济偏离正常轨道。但是,政治国家终将统一于

<sup>①</sup>马英娟:《政府监管机构研究》,北京:北京大学出版社,2007年,第112页。

<sup>②</sup>M. Quintyn, “Independent Agencies: More than a Cheap Copy of Independent Central Banks?”, *Constitutional Political Economy*, vol. 20, 2009, pp. 267 - 295.

<sup>③</sup>《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社,1995年,第130页。

市民社会。国家只是社会发展到一定阶段上的产物,并且终将回归社会,完成与社会的统一。国家消亡后,取而代之的是实行社会公共管理的权力机构,其现实形态就是独立监管机构。由此,从马克思主义“国家——社会”的辩证关系中,可以推导出经济法主体形态:在国家范畴内的经济法主体,即国家权力机构,包括立法机关、行政机关和司法机关;属于社会范畴的社会权力机构(其现实形态是独立监管机构)和市场主体,即工商业的活动主体。国家和社会二者并非完全隔绝,而是处于国家权力不断向社会回归的历史过程,所以在模型中用虚线表示。

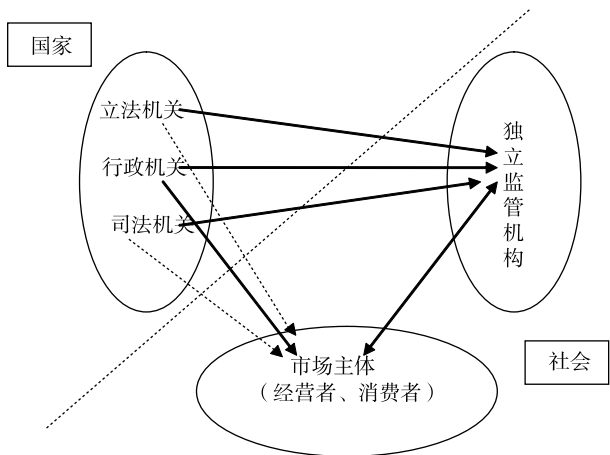


图 经济法主体动态模型

二是以“政府——独立监管机构——市场主体”为经济法主体框架。在马克思主义社会权力机构学说中,社会权力机构集立法权、行政权和司法权于一体,将取代国家成为未来社会的管理主体。因此,与以往经济法主体理论不同的是,该模式突出了独立监管机构的重要主体地位。在国家层面,立法机关通过制定经济法律、法规来规范市场运行,防范市场失灵。但是立法机关制定法律程序繁琐,时间长。司法机关(主要指法院)在市场监管中的做法主要是运用司法程序,依照有关的法律,就特定当事人(原告)的请求,对另一些当事人(被告)严重违背市场经济法律的行为(或者经济犯罪行为)进行司法制裁。司法机关干预经济要求严格,处理案件证据要求充分,因此需要的时间长,成本高。相对而言,政府对经济的管理具有专业性、经常性和及时性的特点。所以在一定时期内,政府在经济法律关系中仍将扮演主导角色。此外,考虑到我国目前独立监管机构的发展还处于初步阶段,在经济法律中的地位还未得到应有的重视,大部分独立监管机构设立在政府体制内,政府对市场主体的活动的干预是直接的和经常性的。所以,在新的经济法主体模式中,“政府——市场”用实线,表明政府干预市场的经常性;而“立法机关——市场主体”和“司法机关——市场主体”的关系模式用虚线表示。在“国家机关——独立监管机构”的关系模式中,立法机关、行政机关和司法机关都能对独立监管机构产生实质影响。以美国为例,作为独立监管机构的委员会通过立法机关建立并且根据立法机关的立法原则和授权范围行使其权力;最高行政首长享有在委员会成员任期届满或因故辞职时任命委员会成员和任命委员会首脑的权力;司法机关有权对委员会权力的不当行使进行监督。

三是这一模式下的主体关系呈现出动态性,包括国家机关与独立监管机构权力关系的互动、独立监管机构与市场主体的互动。

在国家机关与独立监管机构的关系上,互动性表现为国家机关的经济权力逐渐向独立监管机构让渡。尽管目前国内外独立监管机构在很多方面还受到国家机关的制约,但是随着政府职能转变和政府机构改革的不断深入,独立监管机构将成为解决和矫正市场失灵问题的必然选择。其一,立法机关剩余立法权<sup>①</sup>向独立监管机构让渡。立法机关繁琐的立法程序、有限的工作时间无法适应不断变化的市场监管实践的立法需求,为应对随着社会经济技术的日益复杂和快速变革的趋势,实现法

<sup>①</sup>美国哥伦比亚大学法学院的卡塔琳娜·皮斯托和英国伦敦经济学院的许成钢教授在《不完备法律》一文中创设了“剩余立法权”的概念,其含义是,在法律不完备时,如果不阐明法律的含义,则无法用之断案。我们将这种解释现有法律,适应环境变化,并把它扩大适用于新案例的权力称为“剩余立法权”。参见[美]卡塔琳娜·皮斯托、许成钢:《不完备法律》(上、下),吴敬琏主编:《比较》第3辑,北京:中信出版社,2002年,第114页。

律对市场失灵的矫正作用,立法机关需要将剩余立法权授予一个有效的执法机制,其中就包括独立监管机构。<sup>①</sup> 其二,政府经济管理权力向独立监管机构让渡。这主要是出于技术上和政治上的原因。在技术上是利用监管机构的专业性、技术性以及高效灵活的程序减少决策成本;在政治上是为了利用监管机构的独立性增强长期政策承诺的可信度。<sup>②</sup> 其三,法院司法权力向独立监管机构让渡。在解决市场失灵方面,独立监管机构比法院更加专业。与法院不告不理的被动式执法方式相比,监管机构可以主动监督和调查各种市场主体行为,禁止和惩罚市场主体的违法行为。由于法庭诉讼在解决市场失灵问题时存在的局限性,独立监管机构成为私人诉讼的一种替代品。

在独立监管机构与市场主体关系上,这种互动性表现为独立监管机构对市场主体的监管更多地用现代的激励性和协商性监管方式替代传统行政部门的制约性监管方式。所谓激励性监管方式是指通过引入竞争或明确奖惩的方式来给予市场主体提高内部效率的诱导和刺激。它包括特许权竞标、区域间竞争、价格上限管制、稀缺资源公开拍卖等方式。协商性监管方式是监管者与被监管者之间就如何进行监管达成协议,体现了二者之间的互动性特点。被监管者在这一监管模式中由原来的被动接受监管转变为主动参与决策,制定监管政策。协商性监管的常见方式是社会契约制度,它是监管者与被监管者双方就社会目标、经济目标、行业进入标准、产品质量标准和违约惩处方式等内容达成协议。作为监管的两种创新工具,激励性监管和协商性监管之于独立监管机构的积极意义,在于新的发展阶段上实现监管的互动性和有效性。

(责任编辑:蔡道通)

## Independent Regulatory Agencies as a Subject in Economic Law: From the Perspective of Marxist Theory of Social Agencies

NI Fei

**Abstract:** As early as in the middle of the 19th century, Marx and Engels had already predicted the rise of social agencies. Their prediction has been confirmed by the emergence and sound development of independent regulatory agencies in the major Western countries. As an important economic management body, independent regulatory agencies, characterized by their representation of public interests and integration of legislative, judiciary and administrative powers, are totally in accordance with the basic requirements of a subject in economic law, and thus it is urgent that their legal status be defined in the theories of the subjects in economic law. Taking independent regulatory agencies into consideration, theory of the subjects in economic law can be improved by distinguishing their legal status from that of the state and government; explaining the differences between the government's legal statuses as subjects in economic law and administrative law respectively, and defining the legal status the social intermediate bodies have in economic law. Given the quick development of independent regulatory agencies, they will play a key intermediary role between the government and the market entities, and thus an interactive model of "government-independent regulatory agencies-market entity" will form between the three major subjects in economic law.

**Key words:** independent regulatory agencies; subjects in economic law; interactive model

<sup>①</sup>参见[美]卡塔琳娜·皮斯托、许成钢:《不完备法律》(上、下),吴敬琏主编:《比较》第3、4辑。

<sup>②</sup>马英娟:《政府监管机构研究》,北京:北京大学出版社,2007年,第82页。