市场主体监管治理的现实困境与优化路径

刘淑春　金　洁

[摘　要] 市场主体监管低效的原因错综复杂，与现有监管体制机制和监管政策制度有关，但其深层次的原因之一是监管碎片化问题。监管部门在市场主体监管过程中依据自身权责进行分割监管，有时可能出现监管自利行为、失管漏管现象以及执法缝隙和监管盲区。传统理论在一定程度上难以规避监管的局限性和碎片化问题，而基于系统方法的复杂巨系统理论通过系统集成为这一问题的破解提供了理论支撑和有益启示。本研究将巨量市场主体监管作为开放的复杂巨系统，探索基于复杂巨系统理论的监管治理逻辑以及通过跨业务融合、跨功能集成、跨领域协同破解监管碎片化问题的优化路径。

[关键词] 系统论；市场主体监管；复杂巨系统；监管精准性
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）12-0065-14

一、问题的提出

“放管服”改革背景下，我国持续深化涉及企业的审批改革，降低市场准入门槛，各类市场主体快速涌现，与之相对应的监管领域、空间范围、监管对象、市场主体行为等发生了巨大变化。如何解决放权之后的市场主体监管低效问题，尤其是加强对市场主体的事中事后监管成为社会关注的重要话题。[1] 尽管理论界和实践层面都试图破解市场主体监管领域部分存在的机构职能设置不科学、监管法律法规不健全、监管职责交叉重叠、横向监管协同不力和监管信息共享机制不畅通等一系列问题，但始终未能从根本上解决监管治理面临的种种困境，这不仅在一定程度上影响了政府监管整体效能，也不利于推进治理现代化

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“创建新时代企业风险大数据动态预警监管的新体系新模式与运行保障机制研究”（22BJY100）；浙江省软科学重点项目“基于整体性政府理论和‘三元融合’机理的政府数字化转型路径研究”（2021C25022）。

[作者简介] 刘淑春，杭州电子科技大学浙江省信息化发展研究院院长、研究员；金洁（通讯作者），杭州电子科技大学浙江省信息化发展研究院数字政府研究所所长、助理研究员。

进程。新一轮科技革命和产业变革的蓬勃兴起对政府监管治理体系提出了新命题，监管机理、监管领域、监管范围、监管流程和监管工具等较以往都发生了显著变化。政府监管治理与有限的监管资源、日益加重的监管任务及不断增加的市场主体数量，特别是与新业态新模式快速涌现之间的不适应性、不匹配性的矛盾愈来愈凸显。[2] 现行的监管碎片化难以适应网络化、数字化、平台化的发展趋势，滞后于平台经济、共享经济、数字经济的发展。

党中央、国务院明确指出，加快建立健全全方位、多层次、立体化监管体系，实现事前事中事后全链条全领域监管，提高监管效能；抓紧完善重点领域、新兴领域、涉外领域监管规则，创新监管方法，提升监管精准性和有效性。市场主体监管涉及面比较广泛，包括金融监管、环保监管、安全生产监管、贸易监管、价格监管及不正当竞争监管等诸多领域。针对市场主体监管这一多元化、跨领域特征，市场失灵论、政府失灵论、第三方监管理论、协同监管理论等已有理论难以有效解决现实困境，整体性治理理论（Holistic Governance Theory）试图运用整体性理念去重新整合监管碎片化的治理机制，然而由于精细化分权的“分工型职能构架”以及纵横交错的行政职责边界，也无法从根本上解决市场主体的监管治理问题。如何构建与新发展阶段相适应的市场主体监管机制，尤其是如何对传统的碎片化监管方式进行颠覆式变革和重塑，在监管业务流程优化再造基础上建立覆盖企业从“注册”到“注销”的全生命周期监管机制，是亟待破题的重大理论命题和实践问题。

在现行的政府监管职能纵向同构、横向分工的管理体制下，监管部门在监管对象上形成明显的区间化、分段化等碎片化特征，横向监管权力资源配置互不隶属，监管职能存在交叉重叠甚至裂解问题，外在表现就是监管机制碎片化分割和监管效能低下。[3] 运用系统论（System Theory）方法解决复杂性社会问题，为本文提供了新的研究视角。[4] 系统论是“整体论”与“还原论”的辩证统一。[5] 复杂巨系统理论是基于复杂系统思维与范式，通过复杂系统与管理科学融合而形成的管理学新领域、新方法，主要在解决重大现实问题的需求导向下，对社会经济系统中复杂性问题进行系统性研究和管理，体现了研究问题的物理复杂性、系统复杂性与管理复杂性的完整性和融通性。[6] 本文运用复杂巨系统理论探索碎片化监管的治理思路和逻辑，聚焦以下问题：其一，监管碎片化导致的监管低效的现实困境是什么？这是本文研究的着眼点和出发点；其二，破解市场主体监管治理困境的理论逻辑是什么，如何运用复杂巨系统理论进行理论层面的阐释？在此基础上，运用复杂巨系统理论探索构建监管治理机制的路径在哪？本文尝试从理论视角探讨市场主体的监管治理困境破解之道。

二、监管碎片化：监管低效的原因

已有研究发现，监管低效的原因是错综复杂的，既涉及到监管体制机制的协同性和耦合性不足、[7][8] 监管制度与政策不够完善 [9] 等因素，也和监管机理与监管资源配置不够科学合理、[10] 监管模式与监管工具滞后、[11][12] 监管相应奖惩机制欠缺 [13] 等诸多因素密切相关。[14] 纵向层级之间、横向部门之间、时间先后之间的监管链处于割裂状态，导致监管责任缺位风险、监管机制断链风险以及监管信息不对称风险，从而引发“机会主义行为”等现象，[15] 这是“放管服”改革背景下强化事中事后监管迫切需要研究的重大命题，亟需在现行监管体制和框架体系的条件下，对监管碎片化的现实困境进行重新审视。

（一）监管机制协同难

从市场主体全生命周期理论逻辑看，监管是贯穿市场主体从注册成立、市场准入、投资建设、融资信贷、生产经营和注销退出市场等环节的衔接事前、事中、事后全过程的动态监督管理过程。[16] 囿于监管职能的分散化、监管部门的多元化、监管过程的割裂化、监管平台的壁垒化等问题，监管机制一定程度上存在碎片化现象。[17] 监管部门在监管过程中依据自身权责进行分割监管，容易出现“自扫门前雪”的监管自利行为，对于权责交叉地带和衔接地带容易出现失管、漏管、脱管等现象，存在不同程度的执法缝隙和监管盲区。监管要素之间的孤立性和异构性、监管主体之间难以协作和配合，导致监管协同机制面临组织无序的困境，外在表现就是监管机制的条块分割和多头执法。如果不对监管业务进行系统性重塑、对监管链条进行穿透式管理，探索整合监管链条的方法和路径，将不可避免地掉入“头痛医头、脚痛医脚”的监管怪圈。[18] 数字化时代，传统监管理念、监管技术和监管工具等难以支撑数字时代监管体系所要求的多元化、实时性、动态性、耦合性等特征，特别是传统属地管辖的地域有界性跟不上互联网经济的时空无界性，全要素、全链条、全周期的闭环监管机制尚未形成。如网约车等新行业，经营者只需在平台注册后即可开展经营，但由于平台企业往往注册在大城市，县（市、区）一级既没有登记对应的经营主体，也难以掌握平台数据，导致出现行业监管难现象。

（二）监管责任分散

就政府职能结构而言，市场主体的监管责任分散在市场监管、商务、税务、公安、银保监、海关、人力社保、环保等具有监管职权的政府部门，现实中监管部门之间存在职能交叉、利益重合、多头监管等问题，相互关联的横向部门监管权被部门的职能分置切割成“条线状”，以功能监管、行为监管、价格监管、质量监管等为核心的监管体系较为孤立和封闭，难以形成整体的监管合力，这是监管责任层面碎片化的重要表征之一。政府管制重要目标之一是公众利益最大化，[19] 但监管责任碎片化导致的“分治型监管”不仅加大了跨领域、跨部门相互协调的难度和沟通成本，也容易带来“过度监管”和“执法扰民”现象。监管资源的有限性、监管链的割裂性、监管力量的不足可能导致监管过程中或多或少存在监管的随意性乃至选择性，以至于出现盲目执法、重复监管、选择性监管，影响了监管的有效性。[20] 以某省监管系统为例，国家“互联网 + 监管”事项清单中检查事项为 218 项，但省级权力事项库中行政检查事项多达 900 余项。按照目前“有许可就有检查，有处罚就有检查”的政策，容易导致行政检查事项的碎片化、高频化。

（三）监管信息不对称

监管信息在市场主体的监管构架体系中起着通联性、泛在性、资源性的基础作用，无论是事前的信用承诺和市场准入、事中的信用评价和过程监督，还是事后的信用评价和激励约束，均有赖于监管信息的实时共享。[21] 受传统监管方式和监管技术条件的客观因素制约，政府监管信息系统之间存在少数横向的“孤岛效应”、纵向的“烟囱效应”以及特定情境的“屏蔽效应”，[22] 难以形成完整的市场主体监管信息链。[23] 同时，有时监管部门也因政府信任“距离悖论”和“层级差序”的存在而缺少信息的共享意愿和内在动力。[24] 正如“科斯地板”理论所主张的，监管部门所能监管的领域和范围是极其有限的，仅能获取处于“科斯地板”与“科斯天花板”之间的部分监管信息，针对市场主体生产经营风险的监管互通性不够，导致信息不充分不对称，影响了监管效能和质量，产生“监管时滞”和“监管失效”。比如司法领域有法院被执行人信息查询系统，市场监管领域有企业信用信息公示系统，税务领域有重大税收

违法案件信息查询系统，银行领域有互联网个人信用信息服务平台，执法领域有综合执法监管平台，环保领域有环境执法信息公开平台等，不同平台之间存在信息壁垒，制约系统互联互通和信息实时共享。再以“证照分离”告知承诺为例，有些监督反馈还未实现全程数据化，企业的承诺信息只推送至后置审批部门，履行属地监管职责的部门无法接收到相关信息，有时存在信息不对称和履约监管盲区。

三、基于复杂巨系统论解决监管困境的理论逻辑

作为宏观经济活动的“微观细胞”，市场主体的发展对于产业提质增效和经济固本培元至关重要，通过有效监管营造市场主体公平竞争环境势在必行。据2022年国民经济和社会发展统计公报显示，我国市场主体总数近1.7亿户。面对现实世界的巨量市场主体及其错综复杂、千变万化的市场行为，现有理论的解释力尤其是对实践的支撑性是不足的。市场失灵论、政府失灵论、第三方监管理论、协同监管理论等已有理论难以为现实困境的解决提供有效的阐释。就市场失灵论而言，信息不对称、负外部性、市场垄断等市场失灵现象并不少见，市场的自调节机制难以适应外部变化的挑战；从政府失灵论看，委托代理、监管俘获、职责分割等问题始终无法从根本上得以解决平台经济、共享经济等新兴业态的监管；第三方监管则是“补充式监管”，然而仅依靠行业自律、公益组织参与不足或根本上难以面对复杂的监管任务。以公共价值为基础的协同监管理论是监管理论的新迈进，[25]没有停留在传统的监管主体和监管职责协同层面，从智慧监管的视角提出了协同监管的方向，但如何从微观运行层面构建监管机制则需要进一步深入探讨。

市场主体监管对象的巨量性和市场主体监管行为的复杂性给传统监管理论带来了不小的挑战，探索新的理论推动监管碎片化这一复杂问题的解决显得愈来愈迫切。系统论（Systems Theory）创始人贝塔朗菲（Bertalanffy）认为，系统是由相互关联、相互作用、相互影响的诸多要素构成并具有某些功能的综合体，其特点在于研究方法注重定量性、技术应用突出科学性、管理决策强调整体性。系统的整体功能并不仅取决于各要素的简单集合，而是通过系统要素及其相互联系来实现①。20世纪80年代末，我国著名科学家钱学森对系统科学加以开拓，总结提炼了复杂巨系统及其方法论，认为自然界和人类社会中一些极其复杂的事物，可以用开放的复杂巨系统来描述。钱学森进一步从系统工程（SE，System Engineering）角度，将一般意义上的系统分解为“简单系统”和“巨系统”两大类，根据组成系统的元素和元素种类的多少以及彼此之间的关联性和复杂程度，把“巨系统”分为“简单巨系统”（Simple Giant System）和“复杂巨系统”（Complex Giant System）。如果组成系统的子系统或元素不仅数量大而且种类也多，这些元素彼此之间的关系又比较错综复杂，同时存在多层次的内部结构，那么这类系统就被称为“复杂巨系统”。社会系统是最复杂的系统，又称开放的特殊复杂巨系统。这类系统具有开放交互性（系统对象及其子系统之间紧密相关）、巨量性（涉及要素巨大）、动态复杂性（子系统之间动态变化）、系统进化和演化（基本单元动态演化）、层次性（系统具有纵向层次关系）等特质属性。由此而言，市场主体监管问题属于比较典型的具有非线性、非平衡态特质的复杂巨系统问题。从理论适用性看，巨量

①根据科学家钱学森的观点，系统论是应用系统思维分析事物本质和内在联系，有效集成信息论、博弈论、耗散结构论、控制论、运筹学等科学方法，在整体上把握事物发展规律的理论。

市场主体的监管系统本质上就是多变量作用、多因子耦合、内外部交互的复杂巨系统，运用系统管理理论中的复杂巨系统理论对这个问题进行研究，从研究对象的整体与部分、结构与功能、纵向层次关系、横向协同关系等角度，[26] 探索建立监管系统化构架，具有理论的可行性和实践研究价值。

“复杂巨系统”理论针对的研究对象具有高度的复杂性，本质上是系统从多主体行为及其关联结构到整体功能的组织与演化。[27] 本文研究的问题涉及海量和多元的要素，这些要素使系统产生了非线性、随机性、交互性，系统的复杂程度超越了单一理论、单一学科所达到的认知高度。就本文研究而言，巨量市场主体的监管问题是比较典型的复杂社会问题，符合复杂巨系统理论所具备的特质属性（见图 1），可以尝试通过复杂巨系统理论进行分析并得到解决问题的理论方法和实践路径。

一是巨量市场主体监管具有“开放互动”特质。监管系统与其他社会系统的开放性一样，需要与外界进行物质、能量和信息交互，系统主体与环境相互影响的过程中表现为系统的运动和发展。从这一角度看，市场主体监管问题属于比较典型的巨系统问题，其微观复杂性和宏观整体性特征显著，包含巨量主体、多元因素、多维领域，以及因素之间相互影响，使系统产生非线性、随机性以及自适应性。从市场主体层面看，这一复杂巨系统涉及税务系统、金融系统、商务系统、公安系统、市场监管系统、海关系统、人力社保系统、环保系统、经信系统、科技系统等大量子系统，监管总系统与子系统之间存在信息交换和行为交互关系，且“总系统—子系统”与外部的社会系统也是实时开放互动的关系。

二是市场主体监管涉及的对象极为广泛，数量和规模具有动态的增量性。全国市场主体数量从改革开放初期的 49 万户增长到 2022 年的 1.7 亿户，且从企业生命周期角度看，市场主体基本上存在从“个体工商户→小微企业→中小企业→规上企业→龙头骨干企业→行业领军企业→大型跨国企业”的规模递进发展路径。面对巨量的市场主体、快速的市场增量以及动态演化的市场行为、规模特征，如何构筑系统性、溯源性的监管

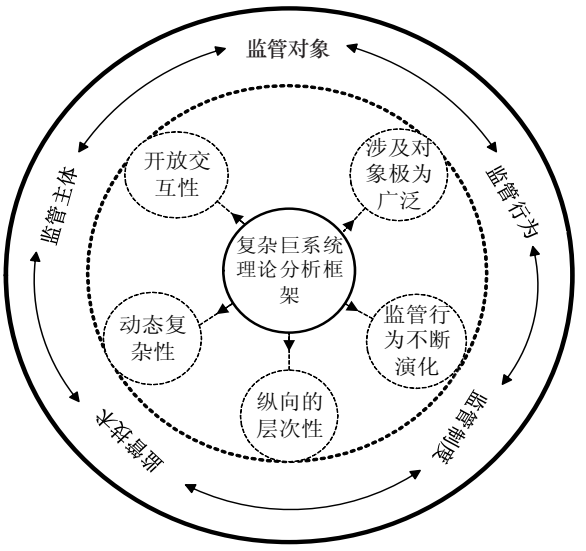


图1　理论适用性框架

资料来源：作者自制

机制，[28] 破解监管的碎片化、随意性以及选择性困境，防范市场风险引发局部风险或系统风险，是政府监管操作层面亟待探讨的难题。

三是巨量市场主体的监管问题具有“动态复杂性”。如前所述，有些市场主体监管职能的分散化、监管部门的多元化、监管过程的割裂化、监管信息的孤岛化、监管平台的壁垒化，一定程度上导致监管机制的碎片化问题，数量繁多的监管子系统之间、各组成部分之间、各要素之间存在多种渠道、多种方式的逻辑关联，彼此相互联系、相互制约、相互依存、相互影响，存在的复杂交互作用，一个变量变动可能会对关联变量形成冲击，具有多维度动态复杂特征。复杂系统不但表现在环节之间、系统之间的制约关系错综复杂，而且还表现在多种系统及功能环节的技术指标的先进性要求，技术指标的高可靠、高分辨、高时敏、低扰、精密感知等是复杂系统的普遍要求。[29] 比如，随着共享经济、数字经济等新业态蓬勃兴起，跨区域、非实体的市场主体给传统监管带来很大难题，该类企业往往不存在固定的经营地点，数据采集与管理等存在较大困难，部门之间、地域之间的信息壁垒使已采集数据难以汇聚或者达不到精准性、动态性、实时性要求，造成监管对象数据信息不对称等问题。

四是巨量市场主体的监管行为不断演化。市场主体行为和监管主体行为都是动态变化的，不仅彼此相互作用、相互影响，而且也会受到外在的技术变革和政策制度影响。尤其是有些平台型企业出现诸如大数据杀熟、“二选一”排他性竞争等市场异化行为，不仅运用数字技术手段对消费者进行基于大数据算法的消费诱导，而且凭借平台地位、数据优势、技术手段等排斥市场公平竞争并规避政府监管。在此背景下，新一代信息技术应用也必然会从“监管端”倒逼政府监管体制机制向系统性、数字性、耦合性方向变革，对传统线下监管模式进行改革和重塑，在监管业务流程优化再造基础上建立覆盖企业市场准入、市场交易、市场竞合、市场退出等全过程的新型监管机制。

五是巨量市场主体的监管机制具有纵向的交互性。市场监管体制机制具有政策信号“自上而下”的传递性和信息“自下而上”的集成性。例如，食品药品监管、工商监管、质量监管经历了“分级管理—垂直管理”的反反复复，除北京、天津、重庆、深圳等地实行垂直管理之外，绝大多数地区实行分级管理。垂直管理有利于提高监管机构独立性，打破行政垄断分割，减少地方干扰；而分级管理有利于落实地方政府主体责任，发挥地方政府组织能力和地缘优势，保障监管开展的工作条件和公共资源。但无论是分级模式还是垂直模式，政策信号的下穿和监管信息的上报都涉及从国家层面到省级、市县、乡镇（街道）等多维度纵向层次，在监管机制上进行着政策自上而下和信息自下而上的交互对接。

综上分析，监管系统内部是“监管主体—监管对象—监管行为—监管技术—监管制度”各种因素耦合作用的过程，复杂巨系统理论的模块分解与系统综合、归纳与演绎、局部与整体、定性与定量、结构与功能等分析能够为探索巨量市场主体监管碎片化破解路径提供新的理论和方法。对复杂巨系统理论的属性分析使得解决这一问题具有可行性。某种意义上看，实践认知的“一元化”（协同监管导向）与理论认知的“多元化”（多种理论并存）张力问题在一定程度上得到缓解，符合理论界对协同，监管、联合监管的呼吁。

四、市场主体监管治理机制优化路径

面对巨量市场主体的开放交互性、动态复杂性、进化演化以及纵向层次性等特征，市场主体有效监管的实现需要改进传统监管方式，通过系统重塑及其有效关联来实现预期功能。[30] 运用复

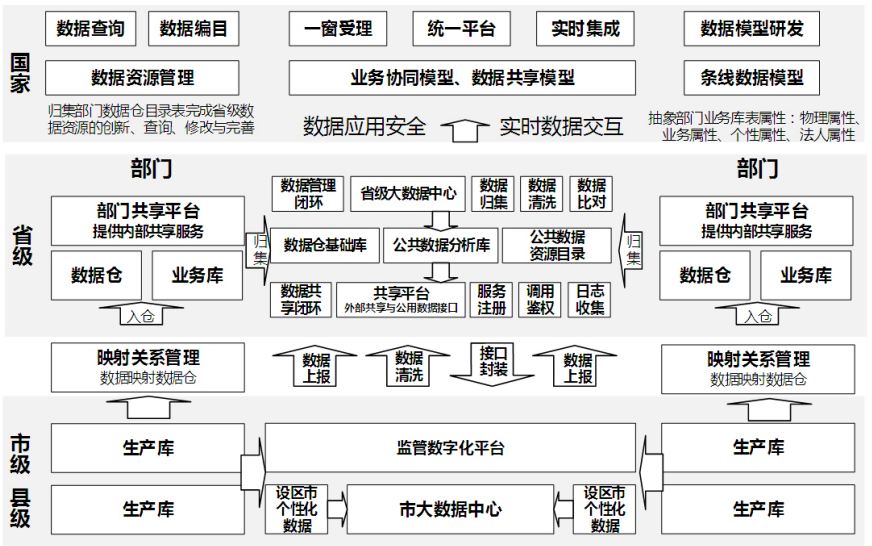


图2　基于“复杂巨系统”的市场主体监管数据共享机理

资料来源：作者自制

杂巨系统理论既能避免“整体论”的只见森林、不见树木，也能防止“还原论”的只见树木、不见森林。这一理论在监管碎片化治理领域的运用，关键是采用从定性到定量、从宏观到微观的综合集成方法，将巨量市场主体监管作为一个整体系统，通过跨业务融合、跨系统集成、跨领域协同最大程度破解监管碎片化困境。

（一）推动监管跨业务融合的内在逻辑与运行机制

系统基本运行逻辑之一是强化系统内部的整合与协作，构建系统上下左右联结的整合型治理结构，实现最优系统、最优功能、最佳状态的治理绩效。面对数量级庞大的市场主体和繁重的监管任务，监管主体运用复杂巨系统理论方法，从宏观功能和微观结构相结合的视角，对硬系统（技术系统）和软系统（管理系统）的内部业务构成及运行规律进行剖析，构建业务层实时融合、数据层实时共享、监管层实时联动的系统平台。结合实践层面的应用，在“互联网＋监管”系统基础之上①，构筑数据驱动监管为核心的分布式平等监管、智能化实时监管、集成化监管系统（见图2），实现系统协调联动和功能精准定位。其内在逻辑和运行机制体现在：

一是建立监管业务流程协同机制。复杂巨系统理论的实现路径之一是“宏观和微观相结合”以及“创新与规范相结合”，宏观层面的监管，需要突破常规思维约束，探索形成新的业务流程协同机制。这不仅涉及技术层面的问题，而且涉及机制和流程层面的变革。[31] 从政府部门的业务职责角度出发，要进一步探索实施监管事项清单管理制度，系统梳理所有相关监管部门的监管事项清单，对部门的监管业务、监管事项、监管模块进行量化，实现监管业务事项的标准化。这是运用复杂巨系统理论的前提条件。业务流程规范之后，需要建构监管业务流程协同机制，对每项监管业务流程形成完整的制度，确定跨部门跨领域跨层级的业务协同逻辑，[32] 并根据监管事项入驻率、监管规则应用率、跨部门监管行为覆盖率等指标进行迭代升级。

①国务院办公厅电子政务部门建立的“互联网+监管”平台侧重于监管系统的打通，目前各省（市、自治区）纵向数据归集取得了一定进展，但横向打通部委之间的系统、实现部委数据实时共享尚未实现全面突破。更重要的是，监管数字化是“互联网+监管”的2.0升级版，核心是通过大数据分析实现精准监管和风险监测预警。

二是建立数据流与业务流同步机制。这是运用复杂巨系统理论推进跨业务融合的重要原则，需要打破审批部门与监管部门之间、横向部门之间、系统上下之间的数据孤岛和信息烟囱，建立分类分级分层、纵横条块衔接的数据技术链路，加强相关业务系统与监管信息系统的对接，形成科学的业务协同模型和数据共享模型（见图 2）。从实践看，常用的监管系统平台有全程电子化登记平台、市场监管案件管理信息系统、“互联网 + 监管”平台、企业信用综合监管警示系统、消费者投诉举报系统等，系统兼容性不强。针对这一问题，要构建统一规划设计、统一技术标准、统一运维管理的系统平台。以某省为例，通过打通省级部门和市县三级 292 个政府办事系统，贯通企业在线平台、公共信用信息平台和 33 个行业管理平台（模块），实现 58 个省级部门的 459 个信息项、5735 个数据项以及 33 个行业部门 37 个领域共归集 229 类评价数据、7361 个数据项共享，为“事前管标准、事中管达标、事后管信用”全流程监管提供了支撑。在数据流和业务流同步的基础上，运用分形理论、混沌理论、模糊理论以及机器学习、人工智能等建模方法，显著增强数据处理能力和模型的拟合程度，[33] 进而对市场主体监管复杂系统进行更为深入的探讨分析。

三是建立闭环监管机制。适应政府监管向平台化监管演变的趋势，通过神经网络分析（Neural Network Analysis）等机器深度学习法，开发市场主体风险实时监测评价模型，建立风险感知、线索移交、情报导侦、联动执法等机制，对监管风险点利用传感技术等对市场主体行为进行全程溯源，形成信息归集、产品研发、实时监管、监管反馈的闭环管理，对被监管对象实施针对性的监管。针对平台反垄断、强迫交易、虚假广告、网络传销、损害商业信誉、侵犯知识产权、制售假冒伪劣等重点失信行为，利用监管系统进行联合惩戒，形成纵向联动无断层、横向协同无缝隙的闭环监管机制，进一步提高监管执法的网络效应和靶向效应。

（二）推动监管跨功能集成的内在逻辑与运行机制

对复杂巨系统的把握由不确定性向确定性是一个逐步改进的过程，需要通过控制方法的优化来提高，强化监管技术创新与监管制度机制的嵌套，减少系统内部的“熵增”现象，形成以数据治理为核心、以功能集成为支撑、以功能优化为导向的监管，最终趋向控制系统内部风险的功能目标。其内在逻辑和运行机制体现在：

一是从要素流系统整合的角度，加强多维立体监管功能集成。基于复杂巨系统的开放交互性、动态复杂性以及系统演化的属性，探索建立系统、平台、监管一体化的实现机制，也就是从市场主体监管的核心要素入手，基于人流、物流、资金流、技术流、信息流、数据流等要素流的系统整合视角，建立“数据采集→数据清洗→数据规化”精准识别评估机制（见图 3），多维立体对市场主体进行穿透式监管。尤其是，平台型企业、互联网金融、共享型经济、虚拟经济等新业态新模式的监管方式与传统的实体企业不同，对监管技术、监管工具、监管方式、监管机制等有更高的要求，亟需破解线下监管权力地域限制的“有界性”，实现从线下市场主体的二维平面监管向线下市场主体、线上市场主体、网络交易平台、虚拟金融货币等构成的多维立体监管转变。

二是从市场主体全生命周期的角度，加强风险监测预警功能集成。运用复杂巨系统理论中的系统动力学方法以及机器学习聚类分析方法、决策树模型。贝叶斯分类方法等技术，构建市场主体智能监管模型与监管机制，对市场主体全生命周期中可能发生的风险行为进行识别，变“事后被动型监管”为“事前主动型监管”。实践中，通过国家平台、互联网平台、第三方平台等产生的风险线索数据，全方位对接金融风险监测防控、安全生产风险监测防控、设备安全风险防范预警、经济犯罪监测防范等重点行业风险监测预警系统，构建不同行业类型。

不同生命周期、不同发展规模的风险监测预测模型，在此基础上，由风险等级转换模型对市场主体风险值进行转换并形成风险企业库①，实现市场主体风险全景画像、态势感知以及预测预警②。例如，针对生态环境、食品药品、特种设备、融资授信、安全生产、产品质量等重点监管领域，推行非接触式智能监管，实现线上线下全流程业务闭环。

三是从市场主体监管全链条闭环的角度，加强信用约束和惩戒功能集成。根据市场主体在市场准入、经营、退出过程中遵守法律法规等状况，建立数据目录体系、数据归集机制以及非结构化数据的整合共享机制，[34]广泛汇聚市场主体登记、行政许可、执法检查、行政处罚、红灰黑名单等监管数据。通过分析市场主体基础信用、治理信用等信用静态结构属性和质量能力、资本运营、市场表现等信用动态行为属性（见图3），实施针对性监管。从实践层面看，围绕破解监管执法中存在的取证难、处罚难、执行难等问题，特别是面向全国网络交易市场监管，聚合市场监管等部门涉网职能，强化网络交易监测预警、协同监管、电子存证管理，实现对违法违规市场主体的精准监管。在依法开展联合惩戒的基础上，实现对失信市场主体关联信用预警③，根据信用风险监测预警制定相匹配的策略。

（三）推动监管跨场景协同的内在逻辑与运行机制

从复杂巨系统的价值建构角度看，跨行业、跨部门、跨领域的多跨场景协同需要通过“需求牵引”和“技术催化”双向驱动，基于回应性监

①根据信息熵和信息增益等构建决策树，依托风险指标体系、风险量化模型、风险处置规则对市场主体风险数据进行挖掘形成有价值的数据回流。

②如某省市场监管部门从公共信用、治理体系、资本能力、质量能力、市场表现五个维度对企业进行分级预警评价，形成16个二级指标、58个三级指标，并对三级指标引入观测点，通过109个观测点的指标进行实时分析，实现企业全生命周期信用风险监测预警。

③国务院办公厅2020年印发《关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号），对惩戒情形进行了界定，制定国家失信惩戒措施基础清单和地方补充清单，明确按照失信行为发生的领域、情节轻重、影响程度等实施针对性的不同类型、不同力度的惩戒措施。同时，国务院按照《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》（国发〔2016〕33号）规定，规范严重失信主体名单认定标准，设定了严重失信主体名单的范围。

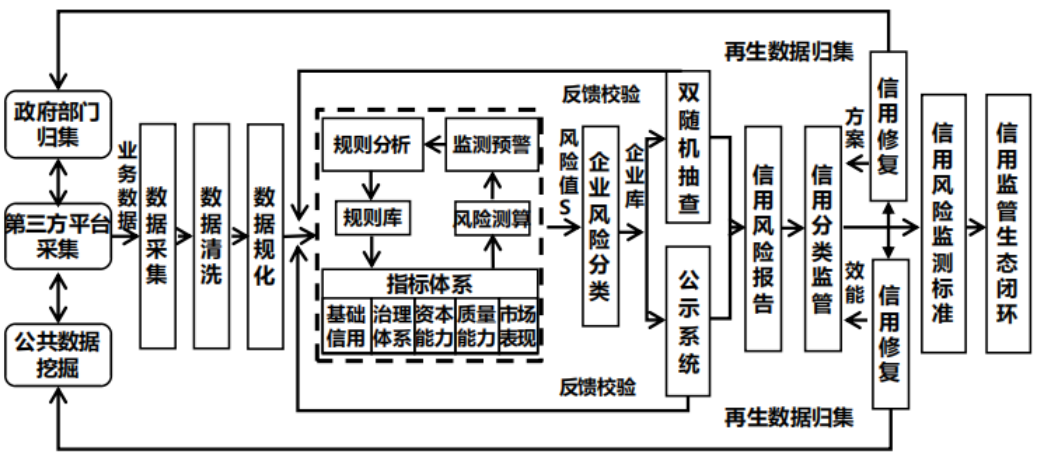


图3　市场主体监管生态闭环的协同运行机理：基于信用监管维度

资料来源：作者自制

管理论建构“触发任务→分级分类→现场检查→协同执行→违法处置→信用奖惩”的全链条、闭环式、回应性的监管机制(见图4),运用场景设计、模块分解、场景集成的开发模型实现市场主体监管跨场景应用,[35]实现更加敏捷、无缝隙、闭环式的市场主体监管应用场景。

一是市场主体全息画像场景。从事前、事中、事后监管流程闭环的角度,基于监管对象的行政许可、执业证照、违法失信、税务数据、信用数据、授信担保、资产负债、案件涉诉等数据进行多维度画像,形成对市场主体的关联标签。在对市场主体全息画像的基础上,进一步匹配以信用监管为基础、以重点监管为补充的监管措施,依据风险等级实施分类分级差异化监管,特别是将高风险对象纳入重点监管范畴。

二是市场主体公共信用档案场景。基于监管系统产生的海量信息,按照基础信息、守信信息、不良信息等分类,以统一社会信用代码为标识建立监管评价结果应用的正反馈机制,对评价对象信用状况以分数或等级符号标注,形成统一的公共信用档案①。对照国家出台的联合奖惩备忘录,推动行业主管部门单位衔接公共信用信息管理条例,制定行业领域红灰黑名单认定标准,形成标准清晰、认定科学、管理规范的红灰黑名单制度。

三是衍生监管场景。行业主管部门在通用型公共产品基础上,进一步叠加行业特色和其他公共信息,形成具有行业针对性的公共监管产品。此外,探索监管指数产品,包括区域监管评价产品、行业监管评价产品、政府监管评价产品等,构建富有特色、场景丰富的衍生监管产品体系。

五、结语

本文研究发现,基于复杂巨系统理论对传统监管方式进行边际改进是破解监管碎片化问题的重要路径,推动了监管手段的变革和新型监管机制的建立,有利于破解市场主体量大、监管力量不足、监管机制不完善等问题,对政府监管体系现代化和监管能力提升具有重要意义。其一,提升了执法监管规范性,实现从“人”在管向“标准”在管转变。建设统一的执法监管业务规范,制定统一的监管事项清单,促使监管从任性执法、随意执法的“人”在管变为监管事项统一、检查表单统一的“标准”在管。其二,提升了执法监管精准性,实现从传统低效监管向精准高效监管转变。运用复杂巨系统理念整合部门平台数据,打通多跨协同“数据壁垒”,形成科学的业务协同模型和数据共享模型,建立分类监管机制和风险监测预警机制,从“信用+风险”“通用+专业”多维度对监管对象进行全景式画像,大幅提升了监管的精准性和有效性。其三,提升了执法监管协同性,实现从单兵作战向协同联动监管转变。通过审批与监管、部门与部门、部门与镇街三大协同监管,统一应用平台,整合检查任务,形成整体政府背景下的大监管体系,实现“进一次门、查多项事”,有效减少了执法扰民现象的发生。展望未来,以“双随机、一公开”为抓手,深化跨部门联合监管,加大推进多跨协同联合监管应用,通过深度挖掘监管数据,构建更为精准、高效、规范的新型联合监管模型,形成“无事不扰”“无处不在”的监管格局。同时,有必要制定出台监管数字化的实施办法和规范指引,明确数字监管的适用原则、适用范围、实施标准、问责体系等,构筑以数据驱动监管为

① 美国是信用评级业较发达的国家,标准普尔(Standard&Poor's)、穆迪(Mood' s Investors Service)和惠誉(Fitch)在信用评级业占有主导地位。这些机构的业务主要包括:与政府有关的评级、与工商企业有关的评级、与金融机构金融产品有关的评级和与评级有关的信用研究及信息服务。

核心的分布式平等监管、智能化实时监管、集成化监管系统，为现代化监管治理体系建设提供有力支撑。

[参 考 文 献]

[1]王俊豪.中国特色政府监管理论体系：需求分析、构建导向与整体框架[J].管理世界,2021(2).

[2]陈振明.新场景与新思考：新发展阶段的公共治理前瞻[J].国家治理,2020(33).

[3]刘淑春.数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计[J].中国行政管理,2018(9).

[4]李露露.系统论视域下大数据技术在社会科学研究中的应用分析[J].系统科学学报,2023(7).

[5]钱学森,等.论系统工程[M],长沙：湖南科学技术出版社,1988:263-274.

[6]盛昭瀚,于景元.复杂系统管理：一个具有中国特色的管理学新领域[J].管理世界,2021(6).

[7]Roderick M.K. Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspectives, Enduring Questions[J]. Annual Review of Psychology,1999(50).

[8]Wilson C.A. A Model of Insurance Markets with Incomplete Information[J]. Journal of Economic Theory,1977(2).

[9]安森东.市场监管现代化：问题与破题[J].行政管理改革,2022(5).

[10]崔萌,孟庆国,吴晶妹,等.考虑大数据辅助市场信用监管的演化博弈分析[J].宏观经济研究,2020(11).

[11]Altman,E.I., Marco, G., Varetto, F. Corporate Distress Diagnosis: Comparisons Using Linear Discriminant Analysis and Neural Networks (the Italian Experience)[J]. Journal of Banking & Finance,1994(3).

[12]黄璜,成照根.“互联网+监管”：政策演变与模式划分[J].电子政务,2019(7).

[13]陈丽君,杨宇.构建多元信用监管模式的思考[J].宏观经济管理,2018(12).

[14]黄颖轩.市场监管职能转变与市场主体满意度：理论逻辑、改革重点与实现路径[J].中国行政管理,2023(5).

[15]刘淑春.信用数字化逻辑、路径与融合[J].中国行政管理,2020(6).

[16]Gilardi F. Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: a Comparative Empirical Analysis[J]. Journal of European Public Policy,2002(6).

[17]Gil-Garcia J.R., Sayogo D.S. Government Inter-Organizational Information Sharing Initiatives: Understanding the Main Determinants of Success[J]. Government Information Quarterly, 2016(3).

[18]刘亚平,苏娇妮.中国市场监管改革70年的变迁经验与演讲逻辑[J].中国行政管理,2019(5).

[19]Stigler, G.J. The Citizen and the State: Essays on Regulation[M]. Chicago: University of Chicago Press,1975.

[20]Laffont J.J., Tirole J. Using Cost Observation to Regulate Firms[J]. Journal of Political Economy,1986(3).

[21]胡仙芝,马长俊.市场信用监管的政府责任及其实现机制[J].中国行政管理,2020(3).

[22]宋林霖,赵宏伟.论“放管服”改革背景下地方政务服务中心的发展新趋势[J].中国行政管理,2017(5).

[23]张勇进,章美林.政务信息系统整合共享：历程、经验与方向[J].中国行政管理,2018(3).

[24]韦彬,林丽玲.网络食品安全监管：碎片化样态、多维诱因和整体性治理[J].中国行政管理,2020(12).

[25]蓝志勇,吴件.电商时代的协同监管理论之探[J].中国行政管理,2021(6).

[26]薛昱,雷家骕等.管理方法的革命：以钱学森总体设计部助推国家治理体系和治理能力现代化[J].中国软科学,2020(12).

[27]王芳,郭雷.数字化社会的系统复杂性研究[J].管理世界,2022(9).

[28]胡颖廉.如何提高市场监管效能：双起点和双逻辑[J].中国行政管理,2023(5).

[29]栾恩杰.系统工程思想的演化：古代先贤的系统工程观

到当代复杂系统工程方法[J].工程管理科技前沿,2022(5).
[30]Siegenfeld A.F. and Bar-Yam Y. An Introduction to Complex Systems Science and Its Applications[J]. Complexity,2020.
[31]Meujer A. Rodriguez B. Manuel P. Governing the Smart City: Review of the Literature on Smart Urban Governance[J]. Information Review of Administrative Sciences,2016(2).
[32]Letaifa S.B. How to strategize smart cities: revealing the smart model[J]. Journal of Business Research,2015(7).
[33]汪寿阳,胡毅等.复杂系统管理理论与方法研究[J].管理科学学报,2021(8).
[34]Bajaj A., Ram S. IAIS: A Methodology to Enable Inter-Agency Information Sharing in e-Government[J]. Journal of Database Management,2003(3).
[35]刘鹏,刘高宁.中国自主的市场监管知识体系：比较特征、情境因素与分析框架[J].管理世界,2023(3).

责任编辑：陈 偲

Realistic Predicament and Optimization Path of Market Entities Supervision Governance

Liu Shuchun & Jin Jie

[**Abstract**] The reasons for the inefficiency of market entities supervision are complicated and related to the existing supervision system and supervisory policy, but one of the deep-seated causes is the problem of supervision fragmentation. Because of different departmental interest and fragmented system and mechanism arrangements among supervision agencies, supervision agencies perform their duties according to their own rights and responsibilities during the supervision process, resulting in self-interest behaviors, insufficient regulation, and law enforcement gaps and regulatory blind spots. To a certain extent, the traditional theories are difficult to avoid the limitations and fragmentation problems, while the "complex giant system" theory which is based on systematic approach and thinking, provides theoretical support and beneficial policy implication for solving this problem through system integration. The paper considers the massive market entities as the research object in the open "complex giant system", explores the governance logic of supervision fragmentation based on the "complex giant system" theory, and proposes optimization paths through cross-business integration, cross-functional integration, and cross-domain collaboration to solve the problem of supervision fragmentation.

[**Key Words**] System Theory; Market Entities Supervision; Complex Giant System; Regulatory Accuracy