

定的;(二)市场竞争机制能够有效调节的;(三)行业组织或者中介机构能够自律管理的;(四)行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。其中这里的第二种情形就是要给“看不见的手”留存发挥空间。总体来说,这两只手的界限需要在进行市场规制时把握好必要性,如果发现不是政府必须管的,就务必放权,这也是中国特色社会主义市场经济的本意。但是,市场天生的缺陷决定了其逐利性必须得到遏制,“看得见的手”在这里就要发挥保民生、保质量的作用,不能让资本成了“见钱眼开”和“见利忘义”的引线,更不能出现所谓的“每个毛孔都滴着血和肮脏的东西”。

赵术高: 尽管我国从党的十四届三中全会时就确认已经正式建立起了市场经济制度,但是市场经济制度体系仍远未达到完善的层面。党的十九大再次将市场经济体制的定性从发挥资源配置的“基础性作用”调整为“决定性作用”,就是再次强调充分发挥好市场“看不见的手”的作用;这并不意味着不需要市场监管,市场会有“市场

失灵”,因此需要同时发挥好政府“看得见的手”的作用并防止“政府失灵”。国际上有说我国是政府控制过多的“伪市场经济”的批评声音,但现实情况恰恰相反。我们对该放手的没放手,该管制的没管制到位,以简单粗放的市场准入前置审批代替事中事后的产品质量和市场主体行为管制,真正的市场经济体制的灵魂和精髓还未完全掌握。

如何划清政府“看得见的手”和市场“看不见的手”两者之间的边界,关键还是在信息条件、治理(管制)水平等约束变量的前提下,找准政府在市场中的职能定位。一是要在产品和服务质量以及市场主体行为管制上下大工夫,实施科学高效的市场监管,这也是党的十八大后党中央国务院大力提倡的“放管服”改革的目标所在;二是应根据社会产品消费的竞争性和排他性程度,以内生交易费用和外来交易费用孰高孰低原则,合理选择市场、混合合作、企业科层、政府等治理结构和供给方式。

## 监管与重罚 如何挽回被失信的民心?

主持人:从处罚结果来看,此次长春长生生物疫苗案件,吉林药监局收回其狂犬病疫苗药品GMP证书,停止该企业狂犬病疫苗生产及销售,暂停该企业所有产品批签发,并处以罚没款总计344.29万元。而对比美国一个疫苗产品出问题,企业会被罚得倾家荡产,同时受到监禁处罚。我国的处罚制度是否偏轻?将会带来什么后果?

朱为群: 涉及人类健康的违法犯罪事件,在法律上的容忍度应该是很低的,相应的处罚力度应该是很高的。如果造成人的死亡或者严重身体危害,应该适用最高量刑标准。这种处罚不仅仅是经济上的,也包括人身自由的限制甚至对生命的剥夺。轻微的处罚,不仅起不到惩罚和威慑作用,而且会诱导类似行为继续发生和发展。除了严罚以外,更重要的是要实行充分的信息公开和有利的社会监督,因为这是预防性和过程性的监督。

丁长发: 对于长春长生生物这样一个

年利润5.8亿元的厂商,发生问题后只罚款区区344万余元,在很大程度上等于变相“鼓励”企业作假。实际上在长春长生这家问题厂商上也是不断被查,不断造假。有媒体报道,不久前美国密苏里地方法院对强生公司爽身粉等产品致癌事件就作出了46.9亿美元的天价赔偿判决。相比之下,我们处罚的力度显得微不足道。这样违法犯罪的成本远远低于收益,甚至反向激励这些制药微观企业不会畏惧相关的处罚和法律。这种处罚制度的法律法规是不是相关主管部门和企业合谋设立的呢?在这种制

度安排下,我国不断出现危害人民群众的疫苗事件就不足为怪了。

林学军:我认为这个处罚确实太轻,不足以弥补疫苗事件造成的社会成本。生命无价,尤其是疫苗,注射在下一代人身上,对儿童造成终身的伤害,因此,必须加大这类犯罪的违法成本。发达国家对食品、药品的质量要求高,制订有比较高的生产标准、产品合格标准,对少年儿童用品有更高的要求,以确保下一代人的身体健康。这些是我国可以学习借鉴的。除了标准以外,必须制定一套损害的评估方法、标准,以及相应的赔偿标准、罚则,可以用第三方评估机构进行估算损害的范围、程度、金额,对于明知故犯的要没收非法所得,还要加倍处罚,同时,不能只是经济处罚,还要给予刑罚,要对犯罪分子有震慑作用,才能惩前毖后,防止此类事件再次发生。

周彩霞:疫苗行业存在着监管者(国家药品监管部门)与被监管者(疫苗生产厂商)的长期动态博弈。在巨大的利益面前,“道德的基因”是靠不住的。尽管有相应法规来规定疫苗生产者应该做和不能做什么,但它们守法与否取决于“成本—收益”分析,彼此之间的策略均衡是不断学习调整的结果。由此,我们可推出以下几种情况:

第一,若监管者始终严格监管,则被监管者违法行为被发现的概率很大,会因此受到处罚,导致违法成本很高,守法是占优策略;若监管机构始终不监管,被监管者违法收益高于守法收益,违法成为占优策略。若监管者经常对被监管者发出“威胁”却没有实质性查处行动,则监管者的威胁将被视为“不可置信威胁”,结果与不监管一样,被监管者违法策略占优,同时使监管机构的权威及信誉受损。

第二,若监管者的执法行为没有稳定的策略选择原则,时严时松,或对某些对象严而对某些对象松,被监管者会根据前

期的经验来调整行为,如在检查运动来之前守法,“风头”过去后再违法;并极有可能通过贿赂谋求对自身放松监管,“俘获”监管者。国家法律法规及监管机构信誉同样会严重受损。

以上分析说明了一个简单的道理,即有效的监管、及时而准确的惩罚至关重要。在违法行为被查处的概率很低的情况下,法律规定的条款再多也是形同虚设。正是因为长期以来我国对问题疫苗厂商的查处力度及处罚力度偏弱,不足以让它们建立起守法优于违法的信念,在逐利动机的驱使下,选择违法行为成为占优策略,才会有问题疫苗事件层出不穷的状况。监管弱化乃至失灵是导致疫苗行业危机频发的重要原因。

谭波:我国当前的行政处罚制度建基于上世纪末,以1996年《中华人民共和国行政处罚法》的出台为标志,建立了包括申诫罚、财产罚、资格罚、人身罚在内的行政处罚体系。对于此次长春长生生物疫苗案件来说,长春长生生物承受了包括罚款在内的财产罚和停止生产和销售以及被收回GMP证书的资格罚。对其来说,所承受的处罚和对社会所造成的损害之间是否能形成一种合乎常理的比例关系,确实值得探讨。但从我国整个的行政处罚体系来说,其铸就的违法成本本来就是这样一种状态,如果相比有些国家的行政处罚制度甚至刑罚体系,确实有偏轻的嫌疑。当市场经济已经逐渐取代计划经济成为我国的经济管理体制时,相应的法律保障机制就必须有所调整,否则面临的问题就是我们用过去的法制体系来解决现在的问题。特别是市场经济本身就隐含着一些“坑蒙拐骗”的丑恶行为,对这些行为如果不能使用强力手段使其受到震慑并收敛,法律本身就失去了其强制和教育功能,那市场经济也不是法治经济,也就不成其为真正意义上的市场经济。这种所谓的“市场”有时只能给老百姓带来不利和损害,

这种不受驾驭的市场也将成为冒险家的乐园。整个社会的安全感也随之荡然无存,社会成了没有道德底线的人兴风作浪的最佳去处。

赵术高:我国药品监管的处罚力度无疑是偏低的。必要的、合理的违约处罚是市场管制的必备手段,是市场管制中管制双方博弈均衡的前提。只有当违约处罚高于违约收益时才能有效防止市场主体的违约行为。过低的处罚,将导致违约成本太低,

不能起到足够威慑作用,不能充分发挥政府市场管制效能。为此,必须加大市场主体的违约成本。但由于市场管制同样面临管制成本,也就是前述交易费用问题,为节约管制成本,政府管制通常采用统计抽样方式进行。这就带来一个市场主体违约被发现的概率。因此,管制违约处罚理论上不仅要使违约收益全额抵消,还应根据抽样概率,以违约收益为基数倍增处罚直至涉案主体所有民事财产,并加以相应的刑事处罚。

主持人:据业内人士称,我国对于疫苗产品的管理和规定实际上较为严格。然而,严格的监管制度与宽松的处罚制度之间存在巨大的漏洞,使得企业有了空子可钻。应如何化外在监管为内在的自我监督?

朱为群:如果说我国对于疫苗产品的管理和规定比较严格只是在文字上的,这可能是对的。但现实告诉我们,事实上这些监管制度成了摆设,甚至成了“帮凶”。监管制度的文本固然需要完善,但更重要的是要在厘清政府和市场边界的基础上,重新设计相关监管制度而不只是局部修改。如果疫苗产品被纳入中央政府的公共服务体系,相应的监管措施就要跟着改变。

丁长发:我国对于疫苗产品的管理和规定应该说从法律法规上看似乎比较严格,但实际执行力度取决于监管者的素质以及处罚制度的力度。如上所述,如果二者合谋,在经济学上出事的概率很低,而死亡的概率更低。由于我国广义的监管体系如媒体和人民群众参与监管的制度匮乏,在各级政府的维稳安排下,可能大事化小,比如2010年的山西疫苗事件。因此,首先借鉴国外监管制度,严格事前、事中和事后监管制度,事后处罚应该使得疫苗生产、流通企业足以敬畏(罚款要远远大于收益,处罚要及时和公开透明),并且要制度法律法规鼓励媒体舆论和人民群众参与监督,毕竟人民群众的眼睛是雪亮的。这样才能化外在监管为内在的自我监督。

林学军:我个人认为,这次疫苗事件的

根本原因是企业伦理的缺失。伦理是一种“高级政治”,它区分善恶和美丑,决定人和组织在特定条件下应该或不应该行动,以及如何行动的问题。此次事件暴露出某些企业和个人把金钱利益置于首位,漠视公众的利益,这就是缺乏伦理的表现。企业的伦理水平高,就会自觉地考虑各方的关切,约束自身的行为。因此,提高我国的企业伦理水平,企业自律是杜绝此类事件发生的关键。如何提高企业的伦理水平,一是造就千百万有道德、守信用的企业家;二是健全社会的诚信体系,让失信者寸步难行;三是加强行业协会的作用,加强诚信的监督和教育的;四是加强政府的监管,以法律治理缺德行为,要严格执法,提高违法的成本,让缺德、失信者闻风丧胆。

周彩霞:造成疫苗监管失灵的,固然有药监部门人力物力有限、技术手段滞后、检验经费不足之类的客观因素,最为关键的是对监管人员缺乏有效的“激励—约束”机制,缺乏对监管者的监管。药品监管部门也是由一个个理性的“经济人”所组成的,监管官员个人的最优行为选择取决于其自身的成本收益权衡。虽然从理论上说,加强对疫苗生产厂商的监督,及时对违法行为进行制止和惩罚有利于提高整体社会福利水平,但这与监管官员个人的损益不一定存

在直接关联。监管官员个人因尽职履行监管职责所获得的收益与其在监管过程中所付的努力可能并不明显相关,甚至还会因此付出额外代价,如遭到被监管者的报复、因影响地方财政收入而得罪地方政府等。如果监管者失职渎职甚至受贿被查处的概率很低,就会诱发产生腐败体制。由此可见,只有当认真履职严格执法的收益大于不作为乃至受贿腐败的收益时,监管官员才会真正履行监管职能。著名新制度经济学家青木昌彦认为,“没有惩罚的制度是无用的。只有运用惩罚,才能使个人的行为变得较可预见。”此处的惩罚,既适用于被监管者(疫苗生产厂商),同时也适用于监管者(国家药品监管部门)。也就是说,要强化对疫苗领域的监管,就需要建立对监管者而言有效的“激励—约束”机制。对尽职的监管者要给予奖励,对渎职、腐败的监管者要坚决依法惩处。

从欧美发达国家的经验看,疫苗生产企业内部完善且相对独立的质控体系是保障疫苗制品安全有效的重要环节之一,而这正是中国疫苗企业所缺乏的。当国家药品监管部门的监管能力和监管强度得到同步提升后,对疫苗企业而言,生产不合格疫苗将成为得不偿失的行为,会倒逼其有动力改善内部质量管控体系。疫苗行业的高度专业化决定了监管者与被监管者之间存在严重的信息不对称,而此次长生生物疫苗问题事发是因为生产车间的老员工实名举报所致。为了增加企业信息公开度,还应借鉴发达国家经验,建立自下而上的“内部人”举报制度,加强和完善对举报人的奖励与保护政策,激励内部知情人士主动举报公司的违法行为,与监管部门自上而下的监管形成合力,提升监管的效力。

谭波:在我国,严格的监管制度与相应的处罚制度之间确实存在漏洞,比如前面谈到的武汉疫苗的批次效价不合格的问题,2018年5月29日,武汉市食品药品

监督管理局依照《药品管理法》有关法律法规,也仅仅是对武汉生物作出没收违法所得和罚款的行政处罚决定。根据杨莉、田丽娟、罗刚(2017)在《美国药品安全监管机制研究及启示》一文中介绍,美国的药品监管机构主要是FDA(Food and Drug Administration),但其药品安全监测采取的是被动监测和主动监测相结合的方式。被动监测主要指的是药品不良事件报告系统(Adverse Event Reporting System),这是一种自发的监测机制。AERS的数据来源包括:医生、消费者、医药企业及其他健康从业人员通过MedWatch(FDA的安全信息和不良事件报告计划)自发报告的数据;FDA对医药企业的强制定期报告数据,如新药上市后,每3个月定期向FDA报告不良反应数据,上市满3年后,每年在注册日后60天内上报一次;针对严重的或新的不良反应事件,FDA对医药企业强制的7天和15天加急报告数据。主动监测是通过制定连续、有组织的计划,在既定人群中更全面、完整地搜集安全信息,达到药品安全监测的目的。主动监测的开展者可以是政府部门、医药企业、医疗机构和科研院所等。这就形成了一种优势互补、外在监管和内在自我监督竞相监管的良性局面。对我国当下的药品监管来说,也不能单单依靠药品监督管理局的部门力量,必须在全社会范围内发挥行业协会和其他各类相关群体的积极性,保障各类监管信息都能及时公布于众,让企图钻空者无处藏身。

赵术高:严格说来,不存在外在监管与内在自我监督的转化问题。只能说当科学严谨的制度足够完善后,让市场主体获得足够的违约必受罚的心理预期,自觉将正式制度转化为内在的行为规范,才能形成有效的内在自我监督。但若外在监督一旦缺失,自觉的内在自我监督也有可能立刻土崩瓦解。外在的制度约束是保证制度成为内生变量的必要条件。

主持人:针对长春长生疫苗事件,国家药监局发布要彻查全国 45 家疫苗企业;证监会也就上市公司退市管理作出了相应的规范;国务院就医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任作出了具体划分。从长远来看,全面深化改革背景下如何构建健全有序的市场监管体系?

朱为群:因为个别事件引发全国范围的彻查,当然是行政系统的一种自然反应,也是行政有所作为的表现,但是这种措施的效果极为有限,而且不可能持久。因此,持续有效的监管模式首先要以政府与市场的合理分工为基础,通过立法、执法和司法的具体行动,加上广泛持久的教育活动、政府及相关部门的信息公开和媒体公众的社会监督,才能真正产生效果。

丁长发:进入新世纪以来我国发生了 8 起疫苗事件,每次相关部门如国家药监局等都说要彻查,可至目前为止,结果是不了了之。按照奥尔森集体行动的逻辑,相关主管部门和这些药企很容易形成合谋和利益集体。证监会说要退市,可那些买了相关股份的中小投资者也是无辜者,如何保护他们的利益?因此,从长远看,第一,构建政府、媒体舆论和人民大众可以共同参与的监督体系;第二,开放中国的药物市场,降低甚至取消关税,允许和鼓励国际大药企按照国民待遇平等参与我国药物供给的竞争,政府认真监管;第三,完善法律法规,对于事后的处罚力度应该按照其造成的伤害以及利润的 100 倍来处罚,并且处罚和监管也要公开透明。只有多措并举,才能最大限度地杜绝疫苗事件,保护老百姓的利益。

林学军:市场经济最重要就是有序经营、公平竞争,因此,利用假冒伪劣商品欺骗消费者,利用假账欺骗股东都是破坏市场秩序的违法犯罪行为。对于上市公司,肯定要采用一票否决制度,绝不允许这种公司存在。如何建立健全监管体系,我认为,首先,要完善市场秩序监管的法律,要根据新情况、新问题适时修订法律条文,依法管理市场;其次,要加强执法的力量,工商、质

监、食品药品等管理部门要分工协作,明确职责,加强监督,减少监管的空白地带、灰色地带,公正执法,阳光执法;再次,要发挥行业协会的作用,加强协会的监督和教育,在全行业树立讲诚信、守道德的新风尚;最后,加强舆论宣传与监督,要维护记者采访的权利,鼓励深入的采访调查,揭露事实真相,还要保护一些“知情人”与“告密者”,奖励他们提供的重要线索,违法事实。

周彩霞:疫苗是保障国民健康的重要防线,疫苗事件发生后的关键在于是否能及时查清导致问题出现的原因,对有过错的机构或个人进行严厉惩罚,及时吸取教训,修正制度中存在的漏洞,完善监管技术、法规及机构,降低类似事件的再度发生的概率。建立有序的疫苗监管体系是一项系统工程,强化监管并非要国家药监部门一手包办监管,监管过度 and 监管不足都会出问题。要通过机构调整、法规完善等方式建立我国过去长期缺乏的对药品监管者的考核监督机制;通过修订相关法规,加大对违法企业及人员的定罪量刑和罚金力度。少数问题疫苗厂商为了一己私利,实际上损害的是整个国产疫苗行业的声誉和利益,因此,应建立有效的疫苗行业自律机制,发挥同行业企业的相互监督作用。此外,社会舆论的监督作用也不容小觑,对正常媒体报道的压制反而会助长民众的不信任感,加剧社会恐慌。总之,只有建立全方位的监督机制,一手抓“软”的监管制度建设,一手抓“硬”的监管技术(检测技术、全程跟踪追溯技术等)建设,通过持之以恒的对法规的严格执行,来使得“违法成本很高,违法行为将得不偿失”的信念得到巩固,无论是监管者还是被监管者均形成“违法被必究”的共有信念,才能真正形成“有

法必依,执法必严”从而人人守法的良好局面,确保严重的疫苗事件不再出现,重塑民众对国产疫苗的信心。

谭波:依托2018年3月进行的党和国家机构改革,国家市场监督管理总局挂牌成立,国家工商行政管理总局的职责、国家质量监督检验检疫总局的职责、国家食品药品监督管理总局的职责等都被合进其中,由其统一负责市场综合监督管理,统一登记市场主体并建立信息公示和共享机制,组织市场监管综合执法工作。其下设国家药品监督管理局等机构。这也正是2013年在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中所提到的目标,“改革市场

监管体系,实行统一的市场监管”,同时也是2018年2月党中央在《关于深化党和国家机构改革的决定》所提到的目的,“改革和理顺市场监管体制,整合监管职能,加强监管协同,形成市场监管合力”。可以想见,随着地方的市场监管机构改革的依次到

位,这种统一的市场监管体制将逐渐发力。未来市场监管需将不断提高,这种监管合力也将逐渐打破部门藩篱,走向跨部门协调,多管齐下,从严监管到强监管。以此次疫苗监管事件为抓手,我们亟需做的是从各种法律和政策手段上对涉事主体施以监管高压,以零容忍的态度将其彻底逐出市场,以儆效尤。借用金融监管领域的“穿透式监管”一词,证监会不仅要通过退市这种最严格手段对违规企业进行严惩,更需要在事先的诸多环节中做到数据信息“穿透”,使信息披露能够做到完备无缺,为构建健全有序的市场监管体系提供数据支撑和技术支持。

赵术高:当前我国的市场监管体系,尚未真正建立政府管制对市场主体的成本

审计机制,缺乏必要的基于“成本—收益”为基础的效率管制措施。就媒体报道的情况看,被管制企业毛利率居然高达90%,让社会公众承担了高得离谱的准公共服务成本,导致社会福利效率损失。因此,首先应建立起基于“成本—收益”为基础的效率管制体系。根据拉丰、阿尔钦等人的经典研究,通常需要根据一定的信息充分程度在固定合约和弹性合约间相机抉择相应的合约模式和管制模式。这需要政府具备较高的治理能力和水平,并辅以严格的审计控制。问题还在于,在如此高的毛利水平下,仍然还通过造假攫取更大的利润,只能说除了不良企业的贪得无厌外,



也再次深刻暴露了我国市场监管对质量管制的缺失或不足。这里需要强调的是,鉴于广泛的信息不对称,难以对市场主体行为与产出结果实施精准的基于因果关系逻辑的监管,成熟经验是直接实施市场主体行为管制,只要市场主体行为违约,不论是否产生不良后果,都予以严惩。此外,应高度重视管制俘获、制度腐败等问题,应按照国家治理现代化的要求,让社会各界、制度利益相关各方面充分参与制度供给、制度执行的全过程,让政府、市场、企业、居民等国家治理主体在平等参与、民主回应的前提下,以法制为保障,实现持久的市场监管良性制度变迁路径依赖。■

(本栏目责任编辑:尹倩)