

SUPERVISION
SCIENCE

监管学

▲ 晏维龙 李 昆 编著

高等教育出版社



晏维龙 李 昆 编著

高等教育出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

监管学/晏维龙,李昆编著.--北京:高等教育出版社,2016.4
ISBN 978-7-04-044157-4

I. ①监… II. ①晏… ②李… III. ①监管制度-研究 IV. ①D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 260618 号

策划编辑 杨 莉 责任编辑 杨 莉 封面设计 于文燕 版式设计 马敬茹
插图绘制 郝 林 责任校对 王 雨 责任印制 尤 静

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京四季青印刷厂
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 13.5
字 数 200 千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2016 年 4 月第 1 版
印 次 2016 年 4 月第 1 次印刷
定 价 37.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 44157-00

参加本书编写与资料整理人员名单
(按姓氏笔画顺序)

王洪青(南京大学)

史普润(南京审计大学)

肖久灵(南京审计大学)

张 珣(河海大学)

陈莉莎(南京审计大学)

苏德金(南京审计大学)

茆 巍(河海大学)

胡建雄(南京大学)

顾远东(南京审计大学)

黄海艳(南京审计大学)

前言

当前,全球经济仍处在金融震荡以来的缓慢恢复期,主要发达国家经济疲弱,增长乏力,国家信用状况及居民消费需求呈现持续下降趋势。对中国而言,依赖劳动力成本比较优势,凭借揽取外贸订单的出口拉动型经济模式,以资源及生态耗竭为代价的产业方式已经不可能支撑经济社会的可持续发展。因此,产业升级、结构转型是国家必须实施的战略性调整。在这一时期,中国的经济与政治体制也渐入改革的深水区,各种社会矛盾的涌现较以往历史发展阶段呈现出新的特征。尤其在互联网时代,民众社会参与意识、参与度不断增强,来自群体阶层的利益诉求折射着不同的价值观;越来越融为一体的全球经济,在带来诸多发展机遇的同时,也向国内的产业经济输送系统风险;大国区域化政治博弈、意识形态的渗透与影响、全球金融操纵能力的激烈竞争,使国家面临着前所未有的压力与挑战。然而,调控复杂社会矛盾、维护经济政治稳定、化解产业系统风险、提升综合国力的关键是社会及组织要拥有应对复杂环境的强大治理能力,而治理能力体系的形成离不开合理、高效的社会及组织监管机制,监管机制主要在环境信号监控、信号传递、状态纠偏、行为干预等方面发挥着复杂和高级的社会控制作用。

长期以来,人们依据思维定式,仅仅将监管活动习惯性地从属为管理学体系的控制部分,或等同于一般控制论中的“信号控制”,与规制、监控、监督甚至监视等概念存在着相当程度的交叉、混淆。另外对监管理论的应用与研究也表现为明显的行业特征,如金融监管、安全监管等,监管在这些领域要么以具体的技术体系出现,要么以政策规制的形式出现,在此,监管概念只是停留在具体技术或者政策层面,监管内涵、监管形态、监管机制、监管导向、监管领域、监管方法等知识体系从未被思考与界定。如果按学科类属体系划分,监管概念处于很低的知识生态位,根本不可能有一个监管“元”理论存在的必要。但是,人们的经

验感受与客观事实之间却相去甚远,无论是远古还是当下,无论是国际还是国内,无论是社会还是组织,各类以文化、政治、经济、法律、生态为主导动因的监管,其活动复杂性、学科跨域性、知识衍生性等早已超出一般管理学意义上的控制范畴。例如,除了狭义控制思想内涵的目标性、规制性外,监管体系明确包括了政治性,这是自以泰勒为代表的科学管理思想产生以来,一般管理学意义上所没有强调的。政治性是监管活动的首要特征,国家统治阶层利益、社会公众及公司股东的权益以及相应的风险控制是监管的优先目标。政治性的存在决定了监管活动并非普通的投入产出经济系统,成本与效率权衡在特定情境下是必须让位于政治原则的。

与一般控制论中的多向、多维控制特征相比,监管活动更多体现为单向不可为,即单向控制性,诸如不利于社会政治稳定的舆论、有悖于股东利益的资金活动、有害于生态安全的生产是被限制或禁止的。但在另一面,监管又展现了它的机制灵活性,为了保持社会及组织系统的活性与创造力,适度风险容忍度和试错性是监管机制必须具备的柔性品质。政治性、单向不可为、柔性化控制都充分体现了监管思想对社会学、政治学、公共政策学等学科知识的丰富汲取与积极嫁接,这种汲取和嫁接并非在于主观上营造一门“元知识”的有意而为之,而是基于监管活动的丰富社会实践。

需要强调的是,监管客观上应该是一种极具能动性的社会控制,它不仅仅是一种源于现象、防微杜渐、纠弊查漏的被动式控制,而且还要立足于问题改善、机制优化的行动上。监管作为社会及组织治理不可或缺的制度工具,必须在监管目标制定、机制设计中充分考虑监管的系统整合性,通过有效地整合社会资源获得监管的合作与协同效应。监管理论的建立与开发对于重新界定政治学、审计学、公共政策学在国家治理理论体系中的地位与作用价值,完善及优化其知识架构;对于创新政府及相关监管部门的工作思路,增强监管与行政效率都具有重要的理论借鉴价值。

李 昆

2015年6月6日

目 录

第一章 监管导论	1
第一节 监管的内涵	1
第二节 监管的目标与原则	8
第三节 监管分类	12
第四节 监管模式	21
参考文献	26
第二章 监管理论	28
第一节 监管思想演变	28
第二节 监管发生动因	40
第三节 监管制约因素	43
参考文献	46
第三章 监管体制与机制	47
第一节 监管体制类型	47
第二节 监管关系维度	51
第三节 监管机制	53
参考文献	58
第四章 监管组织	59
第一节 内部监管	59
第二节 合作监管	70
第三节 第三方监管	77
第四节 政府监管	83
第五节 社会监管	89
参考文献	93
第五章 监管人员	95
第一节 监管人员素质要求	95
第二节 监管人员的行为	100

第三节 监管人员的绩效管理	103
参考文献	113
第六章 监管内容	115
第一节 财务监管	115
第二节 物、能监管	120
第三节 人力监管	125
参考文献	128
第七章 监管方法	129
第一节 监管方法及其选择原则	129
第二节 监管方法类别	132
参考文献	143
第八章 过程监管	144
第一节 事前监管	144
第二节 事中监管	147
第三节 事后监管	150
第四节 全过程动态监管	153
参考文献	155
第九章 监管领域	156
第一节 政治领域	156
第二节 经济领域	163
第三节 社会领域	181
第四节 文化领域	184
参考文献	190
第十章 监管运行	191
第一节 监管目标选择	191
第二节 监管计划制定	193
第三节 监管组织与模式	196
第四节 监管活动控制	199
参考文献	203
索引	204
后记	205

第一章 监管导论

第一节 监管的内涵

一、“监管”的内涵

监管广泛地存在于政府、军队、政党及各类经济社会组织活动之中。有关监管的最早文字记载可追溯到周代,当时的施政者对食品交易进行了严格且颇为有效的监管,例如“五谷不时,果实未熟,不粥于市”^①。为了保证食品安全,周代严禁未成熟的果实进入流通市场。此外,为了防范商贩牟利而滥杀禽兽鱼鳖,周代规定“禽兽鱼鳖不中杀,不粥于市”^②,即不在狩猎季节和狩猎范围的禽兽鱼鳖,不得在市场上出售。周代的以上两条禁律可以看成是中国历史上最早的有关食品安全和养殖业可持续的监管条例。由于禁律均出自《礼记·王制》,因此这些禁律制定的根本出发点无疑是出自对王道的维护和强化,其监管活动展现出明确的政治导向性,但在客观结果上也表现出对百姓健康安全的保护和市场秩序的维护。此外,唐朝的《唐律疏议》也规定“脯肉有毒,曾经病人,有余者速焚之,违者杖九十;若故与人食并出卖,令人病者,徒一年,以故致死者绞”。根据《唐律疏议》记载,当时的食品安全监管不仅严厉,而且具有显著的心理预期干预效应,从而使得食品监管禁律对店铺商贩起着强大的行为规制作用。由此可见,早期的监管活动是王权治理下的一种自上而下的控制活动,代表统治者的权力与威严。

到了近现代,随着市场化程度的提高,为了防范市场交易中的风险,监管在不同层次、不同领域和不同主体的控制管理活动中出现。例

① 王云五主编,王梦鸥译注:《礼记今注今释》(第五部分·王制)[M].新世界出版社2011年版,第8页。

② 王云五主编,王梦鸥译注:《礼记今注今释》(第五部分·王制)[M].新世界出版社2011年版,第8页。

如,从国家宏观层面看,经济社会与技术发展指数、社会公正与公平状况、国家竞争力及国家形象、政府廉政与行政效率、环境与资源社会可持续等都是监管的重点对象;从地区发展中观层面看,地区的资源禀赋及结构、地区公共政策供给效率、地区福利状况、产业链竞争力、产业结构合理性、地区创新能力等都是监管的核心内容;从社会微观组织层面看,组织目标达成状况、组织活动效率、组织人力资源质量、产品及服务市场响应速度、物流系统效率、组织知识管理及创新能力等都是监管的关键对象。

纵观人类社会的发展进程,监管作为一种特殊的社会机制,对人类社会的生产力以及生产关系的影响和作用是十分显著的。如果将原始社会分成低级的无序化野蛮时期和较高级的有序化野蛮时期,可以设想为了生命体的生存与繁衍,出自生物本能或生理反应式的争斗是非常残酷的,自私、无序与孤立的个体行为不仅为他人带来灾难,而且也常常使自身陷入生存危机。长期的竞争式博弈逐渐让人类懂得群落化的生存方式有助于共同应对天敌和环境的威胁,有序化的个体行为符合群落个体的共同利益,也是群落为之存在的先决条件,因此,自私、生理反应式的冲动、损人利己、擅自妄为等行为需要得到有力的控制。在原始无知的帷幕下,代表公正、能够明辨是非的绝对权威可能来自部落成员共同尊崇的某种神灵或图腾,绝对权威的代理人——部落族长则依据神灵或图腾的旨意(由成员个体历经无数次博弈演化而来的共同约定)对部落个体的行为实施监督和控制,自此在原始社会的高级阶段萌生了监管的雏形。事实上,原始帷幕下的公平与正义恰恰是基于社会集体的有效监管方可成立,这里监管活动以一种强制性的外在推动力量促进了组织制度的形成,并最终内化为社会及组织制度的核心构件。

在人类社会发展的任何阶段,监管无处不在、无时不有,诸如从原始社会到奴隶社会、奴隶社会到封建社会、封建社会到资本主义社会,人类创新活动所引致的新型生产力的迸发,客观上要求冲破旧有生产关系及上层建筑的制度束缚,而旧的制度束缚内含了不合时宜的监管体系,所以它必然羁绊、约束新型生产力的生长。因此,无论是新技术革命(蒸汽机革命、计算机革命、信息技术革命、互联网革命等)本身,还是由新技术革命导致的社会革命,旧监管制度体系必然成为首当其

冲的被否定和被突破对象,取而代之的是符合新技术形态、新社会形态、新统治阶层等需要的监管制度,而在这种变革进程中,新监管制度“监管”、催促旧监管制度的变更或消亡。人类的创新活动以及社会生产力的飞跃导致了社会制度的变革,而社会制度的变革又意味着阶级、阶层利益关系结构的变化,因此监管主体与监管客体、监管内容与监管机制也随之变迁,并最终内化为新型社会制度的核心构件,强制、诱导社会及组织成员的心理与行为,确保社会及组织目标实现、防范系统风险、维护组织利益、规制成员行为,是具有政治性、目标性与规制性的高级社会控制活动。

二、监管的概念界定

(一) 关联性概念辨析

监管:是指对人员的行为状态、活动现场、特定作业环节、项目流程进行监视和管理,以确保组织预定目标的实现。

监察:是监管在特定环境下的活动体现,具有显著的政治目的,以政府行为为主,用于对国家治理、政府管理行为以及政府部门工作人员的监管(督促)、考察及检举。

监视:也称为监控,主要指通过监管人员的目视活动或特定的观测与通讯技术手段,实时性掌握受控客体的行为状态与活动质量。

监测:是指附带有测算、测量受控目标对象活动水平或生理指标(如数量、程度、频次等)的监控技术手段。

管理:是指在特定的环境下,对组织资源及活动进行计划、组织、领导、控制,以便达到既定组织目标的过程。管理的职能在于监管与指挥,即监管组织的资源配置与成员行为严格导向组织目标、指挥组织成员按照具有最高效率的工作方法实现目标效果。

(二) 监管的概念

监管体现了控制主体作用于受控客体的能动性,即除了实时性或阶段性掌握受控客体的行为状态与活动质量外,还表现为基于特定组织目标,对受控客体形成主动的调整或规制。相比于监视、监测等控制方式或控制技术层面而言,监管实则作为一种基于特定目标实现的复杂的控制过程系统,它必须通过具体的监视、监测技术获得期望的政治性、规制性控制效果。

监管包括了监督、监察、监视、监测等狭义的社会或组织控制内容,

但监管活动与管理学或系统工程学中的控制活动在概念上存在差异,主要表现在以下两个方面:

(1) 就同一被观测客体的抽象行为而言,控制活动强调客体行为状态与事前标准之间的偏差衡量,如数量、程度、频次等,属于偏差程度判断,且常常沿着指向目标端的时间维度进行观测。例如,为了确保经营周期期末的盈余目标,对周期内时点上的经营指标进行实时监测,通过与标准比对,及时发现偏差并予以纠正。而监管则更多强调客体行为状态是否符合特定的组织规范,属于行为性质判断,“是”意味接纳,“否”意味排斥。例如,通过财务稽核(审计),发现某类资金活动违反财务规定,故应予以问责并整改,而这一逻辑判断的反向则是基于经营需要、不违反财务规定的资金活动是被允许的。由此可见,监管是在性质判断的基础上对客体行为状态予以纠正。

(2) 控制活动可以在双向或多向上实施,例如家畜饲养、生物发酵所严格要求的温度区间控制;零件加工的尺寸误差标准控制(长度、宽度、高度的正负误差控制);工人的日劳作时间既要满足公司经营的需要,也要严格执行劳动法的上限规定;政策的制定既不可过左,也不可过右,(例如征税过高扼杀民众创业动力,征税过低导致贫富悬殊,二者皆有悖于社会公正,这里还反映了对税点的数值控制)。而监管却是在单向实施的,即违背社会及组织价值观、行为规范(法律制度)的行为是被严格禁止的,除此之外的行为则干预较少或不受干预。

事实上,监管与管理学或系统工程学中的控制活动,在概念范畴上绝非完全各自独立,二者之间常常出现交叉和越界现象。首先,在概念属性上,监管活动无疑属于控制活动;其次,监管必然内含着一般管理学意义上的控制成分。例如,在网络舆论监管领域,有悖于社会稳定、统治阶级利益的舆论导向是监管的重点目标,来自监管的机制反应便是抑制或惩戒,表现为“单向不可为”,但究竟是选择可容忍的制度性沉默,还是温和的政策抑制,还是更严厉的法制惩戒则需要依据社会监管机制的控制阈值(法律条文界定、监管者的主观判断、民俗约定等)采取反应措施,而这属于一般意义上的控制活动。

综上所述,监管活动是基于特定社会或组织目标实现,具有高度的政治性、规制性,且主要通过对受控客体的行为性质甄别而实现的高级控制活动。

三、监管的特征

(一) 监管活动的政治性

监管活动的政治性表现为无论是政府组织、政党组织、军队组织、行业组织还是企业组织,政治性均内含于监管活动之中。所谓政治性是指拥有共同价值观和利益目标的人群结盟,这个结盟群体组织活动的宗旨在于为维护和发展本群体利益而主动、策略性地处理本群体内部以及与其他群体的关系。无论是何种层面上的组织,其监管活动均无疑附着了政治性成分。对于国家而言,监管成为国家治理活动的关键制度性工具,它从统治阶层的核心利益出发,以经济社会活动,如金融活动、政府治理活动、政党活动、社会治理活动、社情民意为目标对象,通过特定的制度结构和技术系统获得并分析数据,及时或者实时地发现有悖于、有碍于核心利益目标的问题信息(例如国家审计的社会职能),策略性地提出问题的系统解决方案以最大化统治阶层的核心利益。对特定的地区而言,对中央战略意志及政策的服从和执行、对各类财税及产业政策的利己性利用、通过努力获得地缘竞争优势(如提升当地就业率、吸引外资、提升福利水平、成为地缘性增长极等)等都是监管要充分考虑的政治性要素,无疑它还包含了地区执政者、产业主导者的价值目标。对一个微观企业组织而言,现代公司制企业组织的治理思想揭示了股东利益最大化是企业监管的最根本出发点,设置监事会的本意就是为企业组织内置一个监管的制度构件,使之与董事会、总经理相互间形成一个稳定制衡的三角形权力治理机制(有限企业组织用独立董事代替监事会)。因为信息不对称、业务所需的专业知识差异较大,因此董事会、总经理的权责与经营行为就必须得到有效的监管,在此股东利益最大化就是公司监管的最大政治。明确的政治性是监管活动系统最基本、最突出的特征,它对监管起着导向性规制作用,离开了政治导向性,监管便降阶为一般管理学意义上的狭义控制职能,如稽核、监控等。

(二) 监管活动的目标性

监管活动的目标性是指在监管固有的政治导向上需要实现的目标,即监管活动一定是具有清晰的目标。这个目标有以下两重含义:

其一,监管活动应该辅助、协同组织达成组织设定的各类、各层级目标,如中短期目标、长期目标、运营目标、战略目标等。为了保证组织

目标的实现,在组织资源有限的条件下,识别组织生存与发展的核心目标,并依据核心目标制定组织活动的控制标准(目标即标准),参照控制标准对组织活动做阶段性或实时性的动态评价,继而针对来自评价的问题调整、修正和优化组织活动。在此,监管所发挥的主要职能是制定标准(依据目标而定)、衡量绩效、纠正偏差,如同美国生产统计管理学家戴明为日本企业提出的戴明环(PDCA:P——规划标准,D——执行,C——检查偏差,A——辅助纠偏行动)。

其二,监管活动应该力争为监管本身获得一个满意的目标状态(Objection Status)。监管作为组织一种复杂、高级的控制活动,始终要考虑监管活动的目标导向性、技术操作性、经济效率性以及重要的活动生态性。为了保证组织战略目标的顺利实现(政治性要求),监管的关键是加强组织系统内各要素间的协同整合,尽力杜绝各种不稳定或瓶颈因素对组织目标的阻碍,促进组织对环境的适应。因此监管机制的设计应具备以下两个要点:

(1) 要具有自我省悟和自我更新能力。“监”的目标之一是能够高效地发现问题,因此应在社会上、组织里建立一种合作的监管机制,以使监管的目标对象能够对监管者主动呈现问题信息。“监”字带给人们的传统感受是“猫捉老鼠”的零和博弈。因此离开真正意义上的数据合作、问题信息合作,监管效率将大打折扣。通过监管体系与制度的科学设计,打破信息非对称和逆向选择效应,让信息“显性化”,从而从根本上减少被监管对象的机会主义行为,在事前、事中就能高效地规避道德风险与渎职违法行为等。监管机制的自身优化能够改变被监管目标对象的行为心理,这就是监管的目标导向。有一句名言“永远不要对人性进行考验”说的就是这个道理。有效的监管制度必须依赖于监管自省与自我更新机制的构建。

(2) 监管活动应该对被监管的目标对象主要起着建议优化和状态改善作用,这同样反映了监管的目标导向和作用定位。监管的“管”字内含了价值创造与效率优化的思想,如果监管不以监控行为、查处问题作用于被监控对象的行为之中,那么监管则退化成为一种源于问题现状、防微杜渐、纠弊查漏的被动式控制模式。事实上,如果“监”所起的作用是问题信息发现,那么“管”则是立足于“监”的基础上实施具体的行动,对监管目标对象进行主动控制。主动控制更强调事前介入式

行为干预。例如,政府有意识、有计划地在各大门户网站上对“众筹”融资模式(peer-to-peer,简称P2P)进行导向性的专家宣讲和研讨,使得对互联网金融感兴趣的公众群体能够充分了解P2P的风险特征和自我保护方法,这对于互联网金融政策环境尚未成熟的情况下防范个人或企业互联网融资风险是至关重要的。因此可以看到,监管活动通过其建议机制有效地改变了被监管群体的行为及心理预期,体现了监管的主动性与价值性。

监管活动的规制性是指监管效果以及监管本身都应该对被监管的目标对象(如特定人群、组织行为、社会舆论、公共工程等)能够形成显著的心理与行为诱致性效应。无论何种监管,一旦缺失了规制性效应,基本可以认定监管活动是无效的。

(三) 监管效果的规制性

监管效果的规制性是指对社会或组织而言,存在针对具体监管目标对象的特定监管机制。这个以法定形式存在的机制效应已经为公众充分感知,凡是有悖于社会或组织核心利益的行为、活动效果(如低效率、质量残次等)都能够被监管系统有效地侦测出来,且得到有效地处置,监管的过程效率及监管结果已经让被监管目标对象在心理及行为上产生来自制度的诱致效应,如管理学中的“热炉效应”“栅栏效应”“羊群效应”等。

监管本身的规制性是指仅凭监管机制自身就能自动阻止有悖于组织利益的负面行为的出现。例如,大型公共工程实施之前的项目投标答辩就是一种行之有效的监管机制设计,它在很大程度上减少了仅仅凭借施工企业资质、规模、业界关系就能够轻松获得工程承包权的现象。与传统上只对投标企业提交的施工资质材料进行验证的方式不同,投标企业负责人必须亲自对政府发标部门专家提出的工程技术问题进行答辩。在此过程中,投标企业的施工理念、技术状况、已有类似的工程业绩等信息便得到“显性化”。由于该机制的存在,有效杜绝和规避了不良资质企业的投机行为,一些不具备施工资质、缺乏相似工程经验的企业寄希望于通过关系拿下工程,接着再以低价转包,而这常常导致工程质量受到严重影响。例如,2010年审计署在审核京沪高铁项目时,发现工程系统内很多路段施工项目的招投标恰恰缺乏这一有效监管机制设计,从而导致大量项目风险隐患的存在。此外,源于组织环

境的变化以及组织战略的调整,监管机制进行相应的修缮和变化必然也会以显著的信号效应诱导和规制被监管目标对象的心理与行为。

另外,实践和研究表明,对目标对象施以有效的行为与心理规制,除了依赖于合理、有效的监管机制外,社会与组织文化也在相当程度上发挥着重要的影响。在强文化组织环境中,组织成员具有较强的价值一致性,彼此间具有稳定的心理行为预期,这种预期与组织目标高度相融,因而也是与监管目标导向趋同的,所以监管活动期望获得的行为规制效应在组织内较为容易获得,甚至规制效应可以在组织成员中自我实施。反之,在弱文化组织环境中,组织成员的行为规制效应必须依靠构建复杂的监管体系,这便意味着较高的组织治理成本。上升到整个社会层面,若社会群体缺少共同认可的主导性文化,即在社会信任度较低的环境中,作为国家治理重要控制工具的监管机制的设计、运行、调整成本是极为高昂的,因此监管机制的设计与监理必须内含对文化因素的考虑,要确保机制的文化属性与作为社会亚文化的组织文化是相融的,而不是相冲突的。同时,在弱文化组织环境中,建立有效的监管机制,不能忽略组织主导性文化的构建和培养,唯有如此,才能真正地体现监管的规制性效应。

第二节 监管的目标与原则

一、监管目标

监管目标是指社会或组织监管活动最终要实现的效果。监管目标应该是促成建立和维护一个稳定、健全和高效的社会或组织运行体系。监管效果是指社会或组织决策者期望的一种治理状态,包括静态治理效果和动态治理效果两种。

静态治理效果也称为截面治理效果,是指通过特定的监管机制与技术,在某个时间节点(监查时点) 上所观察到的被监管目标对象应该达到的存量状态以及质量状态。例如,金融机构在某一时点上被发现的违规、违法次数及额度是否达到了监管目标设定的控制水平; 在特定的时点上,国有资产海外投资效率(成本收益比) 是否达到了预定的战略性盈利目标等。

动态治理效果也称为实时治理效果,是指社会或组织的行为流程、能源生态效率的实时性监管效果是否达到了社会及组织预设的治理目标,即被监管目标对象的行为状态。例如,食品企业在随机性稽查中,生产加工者的操作行为是否符合监管目标规定的卫生安全标准;通过实时性监控,某一流域周边的企业群落向该河流排放的有害化学废液是否达到了环境法规强制规定的控制浓度;对特定公共性或政治性事件以及该事件的处置效果,在网络媒体中引发的主流民意是否满足公平执政的需要,如果未能满足,其后的纠偏与补充行动的付诸实施是否有利于主流民意的回转等。

监管是否有效、监管目标能否实现,取决于许多决定性因素。这些决定性因素要么各自对监管活动产生独立作用,要么通过互馈或交错效应,与其他因素共同对监管活动发挥作用,要么因素彼此间相互影响,并最终对监管活动形成特定的影响。这些因素及其作用既是实现监管目标的决定性因素,同时也是监管活动系统自身的监管对象,诸如监管目标(合理性与适当性)、监管法理依据、监管组织机制、监管者(组成)、监管知识与技术、监管利益相关者(社会公众、政党与宗教团体、政府、公司股东、公司员工、工程项目关联的居民群体等)、被监管目标对象(技术、风险、生态特征等)、监管环境(政治、市场、法制、文化等环境因素)。

监管的决定性因素或者监管对象对监管活动效率和监管目标的实现影响是巨大的,最典型的例子就是 Facebook(脸书)和 Twitter(推特)此类社交网络技术在中东的“阿拉伯之春”以及独联体国家的“颜色革命”中的助推作用。叙利亚、利比亚等穆斯林国家一直凭借自身严密的宗教体系、政治体制警惕西方国家的意识形态输入,但阿拉伯民众广泛使用互联网没有让执政者充分意识到 Twitter 及 Facebook 强大的价值观及民意渗透能力,即执政者在起初就忽略了对一直作为监管目标对象(西方意识形态)的技术及风险特征的甄别与分析。

Facebook 及 Twitter 在阿拉伯国家的学者和青年人中非常流行,但始终未能进入中国市场。这是因为中国的意识形态虽也与西方意识形态存在着严重的分歧,但不同于中东国家与独联体国家的是,中国政府对来自西方的社交网络平台系统在民意、价值观方面的渗透、传播与召集技术能力有着清醒的认识,所以一直以严格的网络监管制度,拒绝