



docsriver.com  
商家本本店

OXFORD

The Oxford Handbook of  
REGULATION

# 牛津规制手册

[英] 罗伯特·鲍德温 (Robert Baldwin) 马丁·凯夫 (Martin Cave) 马丁·洛奇 (Martin Lodge) 编  
宋华琳 李 鹤 安永康 卢 超 译 宋华琳 校

上海三联书店

The Oxford Handbook of  
REGULATION  
牛津规制手册



规制常常被认为是用于限制某些行为，以及防止某些不希望发生的行为出现的活动，但在某些情形下，例如市场失控时，规制的影响也可能是能动的，或者有助推作用。《牛津规制手册》对过去三十年来规制的主要趋势和问题以及研究视角的发展变化的线索，展开了清晰和权威的讨论。它汇集了来自多个学科和多个国家的顶尖学者的研究成果。

《牛津规制手册》的每一章都为当前的热点问题进行概览，并进行了多角度的分析。其中总结了来自不同领域的经验和多个学科的洞见，并尤为关注在实践中使用特定的规制路径时所面临的挑战。作者们形成了与规制核心问题相关的独特见解，并以严谨的学术思维对高度政策相关性的事务加以清晰的阐释。该手册具有原创性、可读性和议程设定的功能，是规制机构的官员、学者和研究者案头必备读物。



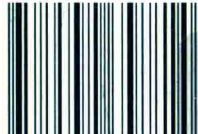
牛津大学出版社 官方订购号



牛津大学出版社 官方服务号

上架建议：法学·公共管理

ISBN 978-7-5426-5881-4



9 787542 165881 4 >

定价：178.00元

---

The Oxford Handbook of  
REGULATION

---

# 牛津规制手册

[英] 罗伯特·鲍德温 马丁·凯夫 马丁·洛奇 ◎ 编

宋华琳 李 翎 安永康 卢 超 ◎ 译

宋华琳 ◎ 校



上海三联书店

## 图书在版编目(CIP)数据

牛津规制手册/[英]罗伯特·鲍德温,[英]马丁·凯夫,[英]马丁·洛奇编;宋华琳等译. —上海:上海三联书店,2017.12  
ISBN 978-7-5426-5881-4

I. ①牛… II. ①罗…②马…③马…④宋… III. ①行政法—法的理论—研究 IV. ①D912.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 064138 号

## 牛津规制手册

编者/[英]罗伯特·鲍德温 [英]马丁·凯夫 [英]马丁·洛奇  
译者/宋华琳 李 鸽 安永康 卢 超  
统 校/宋华琳

责任编辑/黄 韬  
特约编辑/职 焯  
装帧设计/一本好书  
监 制/姚 军  
责任校对/张大伟

出版发行/上海三联书店  
(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

邮购电话/021-22895557

印 刷/上海盛通时代印刷有限公司

版 次/2017 年 12 月第 1 版  
印 次/2017 年 12 月第 1 次印刷  
开 本/710×1000 1/16  
字 数/720 千字  
印 张/50.25  
书 号/ISBN 978-7-5426-5881-4/D·352  
定 价/178.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-37910000

# OXFORD

UNIVERSITY PRESS

Great Clarendon Street, Oxford OX2 6DP

United Kingdom

Oxford University Press is a department of the University of Oxford.  
It furthers the University's objective of excellence in research, scholarship,  
and education by publishing worldwide. Oxford is a registered trade mark of  
Oxford University Press in UK and in certain other countries

© Oxford University Press 2010

The moral rights of the author have been asserted

First published in 2010

First published in paperback 2012

Reprinted 2013

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission in writing of Oxford University Press, or as expressly permitted by law, by licence or under terms agreed with the appropriate reprographics rights organization. Enquiries concerning reproduction outside the scope of the above should be sent to the Rights Department, Oxford University Press, at the address above

You must not circulate this work in any other form  
and you must impose this same condition on any acquirer

British Library Cataloging in Publication Data

Data available

Library of Congress Cataloging in Publication Data

Data available

ISBN 978-0-19-965588-5

“十三五”国家重点图书出版规划项目

国家出版基金资助项目

本译著系国家社科基金项目“合作规制的行政法研究”（批准号17BFX004）及南开大学百名青年学科带头人研究项目“政府规制、食品药品监管与行政法的新发展（项目编号ZB150061）”的阶段性成果。

## 作者简介\*

彼得·亚历克西亚迪斯(Peter Alexiadis): 格信律师事务所(Gibson, Dunn & Crutcher)布鲁塞尔办事处合伙人,且为伦敦国王学院讲师。

罗伯特·鲍德温(Robert Baldwin): 伦敦政治经济学院法学教授,伦敦政治经济学院规制短期项目负责人。

朱莉娅·布莱克(Julia Black): 伦敦政治经济学院法学教授。

马丁·凯夫(Martin Cave): 竞争委员会副主席,帝国理工商学院访问教授。

卡里·科格里安内斯(Cary Coglianese): 宾夕法尼亚大学学术事务部副主任,宾夕法尼亚大学爱德华·希尔斯(Edward B. Shils)法学讲席教授和政治学教授。

帕特里夏·丹增(Patricia Danzon): 宾夕法尼亚大学沃顿商学院西莉亚·莫(Celia Moh)医疗服务管理讲席教授。

法布里奇奥·德·弗朗西斯科(Fabrizio De Francesco): 苏黎世大学玛丽·居里学者。

戴维·戴森(David Driesen): 美国雪城大学校聘教授。

安东尼奥·伊斯塔惠(Antonio Estache): 法语布鲁塞尔自由大学欧洲经济学与统计高级研究中心(ECARES)经济学教授。

尤尔根·费克(Jürgen Feick): 德国马克斯·普朗克社会人类学研究所高级研究员。

迈克·费恩塔克(Mike Feintuck): 英国赫尔大学法学院教授

---

\* 作者所供职机构等信息,均为本书英文版出版时的信息,目前或有变化。——译者注

尼尔·甘宁汉(Neil Gunningham): 澳大利亚国立职业卫生与健康规制研究中心共同主任, 澳大利亚国立大学下属规制机构网络(Regulatory Institutions Network)及芬纳(Fenner)环境与社会学院教授。

贾尼丝·豪格(Janice Hauge): 美国北德克萨斯大学经济学系副教授。

克里斯托弗·胡德(Christopher Hood): 牛津大学格拉德斯通(Gladstone)政府学讲席教授及万灵学院研究员。

马赛厄斯·凯尼格-阿奇布基(Mathias Koenig-Archibugi): 伦敦政治经济学院政府系和国际关系系全球政治方向讲师。

马丁·洛奇(Martin Lodge): 伦敦政治经济学院政府系政治学教授, 并供职于伦敦政治经济学院下属的, 由英国国家经济和社会研究理事会资助的风险和规制分析中心。

埃文·门德尔松(Evan Mendelson): 美迈斯律师事务所哥伦比亚特区代表处律师。

凯瑟琳·米切尔(Catherine Mitchell): 埃克塞特大学能源政策教授。

妮芙·莫洛尼(Niamh Moloney): 伦敦政治经济学院金融市场法教授。

克劳迪奥·瑞达意利(Claudio Radaelli): 埃克塞特大学政治学系政治学教授, 校聘政治学讲席教授。

塔尼纳·罗斯坦(Tanina Rostain): 纽约大学法学院教授, 职业价值和实践研究中心联席主任。

戴维·萨平顿(David Sappington): 佛罗里达大学惠灵顿商学院经济系的兰齐洛蒂-麦克伊桑(Lanzillotti-McKethan)资深学者讲席。

柯林·斯考特(Colin Scott): 爱尔兰都柏林大学欧盟治理与规制方向教授。

乔恩·斯特恩(Jon Stern): 英国伦敦城市大学竞争和规制政策研究中心创始成员, 且为该中心高级研究员。

林赛·斯特顿(Lindsay Stirton): 谢菲尔德大学法学院讲师。

阿德里安·陶斯(Adrian Towse): 英国卫生经济学研究所(Office of Health Economics)所长。

森托·维尔杰诺夫斯基(Cento Veljanovski): 伦敦大学英国高等法律研究院



管理合伙人、案件研究助理、副研究员。

雷蒙德·沃勒(Raymund Werle): 德国科隆, 马克斯·普朗克社会人类学研究所首席研究助理。

布丽奇特·伍德曼(Bridget Woodman): 埃克塞特大学人文地理学讲师。

利亚姆·雷恩-刘易斯(Liam Wren-Lewis): 牛津大学经济学博士候选人。

卡伦·杨(Karen Yeung): 伦敦国王学院法学教授。

## 译者简介

宋华琳,南开大学法学院教授,法学博士,博士生导师。

李鹤,上海金融与法律研究院研究员,法学博士。

安永康,浙江大学光华法学院博士后,爱尔兰都柏林大学法学博士。

卢超,中国社会科学院法学研究所宪法与行政法研究室副研究员,法学博士。



# 目 录

C O N T E N T S

---

## 第一部分 一般问题 / 1

第一章 导论：规制的领域及规制议程的发展 / 3

第二章 规制的经济学进路 / 17

第三章 超越经济学的规制基本原理：追寻公共利益 / 42

第四章 规制国 / 70

## 第二部分 程序和策略 / 93

第五章 规制的策略性使用 / 95

第六章 规制体系中的标准制定 / 115

第七章 执法与守法策略 / 133

第八章 元规制与自我规制 / 163

第九章 自我规制的权威、市场与职业主义的思想观念 / 188

## 第三部分 有争议的问题 / 225

第十章 规制的替代进路？市场机制与环境 / 227

第十一章 对规制机构的评估 / 250

第十二章 更好规制：探索与挣扎 / 290

第十三章 规制影响评估 / 311

第十四章 风险在规制过程中的作用 / 339

- 第十五章 规制国中的可问责性 / 395  
第十六章 发展中国家网络产业规制的理论与证据 / 419  
第十七章 全球规制 / 458

第四部分 规制的诸领域 / 489

- 第十八章 金融服务与市场 / 491  
第十九章 网络产业定价 / 520  
第二十章 电信和其他网络产业中的规制与竞争法 / 560  
第二十一章 网络空间的规制 / 584  
第二十二章 制药业的规制 / 612  
第二十三章 规制与可持续能源体系 / 641  
第二十四章 政府内规制：是对理论的回顾和厘清，还是过时的理论？ / 661

第五部分 结论 / 683

- 第二十五章 规制的未来 / 685

人名索引 / 701

主题索引 / 721

译后记 / 786

# 第一部分 一般问题

---





# 第一章 导论：规制的领域及规制议程的发展

罗伯特·鲍德温、马丁·凯夫、马丁·洛奇

Robert Baldwin, Martin Cave, Martin Lodge

所有人都在谈论……革命、演进……规制。

约翰·列侬(John Lennon)<sup>[1]</sup>

## 1.1 导论

2008年7月的一个早上,英国广播公司(BBC)第四频道的听众从早间新闻节目听到了三个关于“规制”和“正在规制”(regulating)的报道。第一个涉及在所谓信贷危机的背景下,美国进行的金融市场规制改革。第二个故事涉及英国对拟修订的欧盟杀虫剂指令的异议,该指令弱化了规制进路“风险评估”的色彩,强化了其“毒理学危险”。第三个事例则关注对国会下议院议员额外津贴(perks)的规制。

这些新闻有许多方面值得关注,也表明,每个人的确都在谈论规制。其中两例涉及杀虫剂指令和议会的支出,如果在二十年前,这些不会与规制的话语相关联。此外,金融规制和杀虫剂指令的报道不仅关乎国内规制进路中的国际利益,更关乎跨国规制进路对国内政策的渗透和影响。这三则报道有一个

---

[1] 来自列侬[Lennon]创作歌曲《给和平一个机会》(Give Peace a Chance)中的歌词原文。

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>





共同点,它们都揭示出,规制既是解决问题的技术性方法,又是问题的来源,本质上还是不同政治和经济力量相互角逐的场所。

对于英国或其他国家的读者而言,上述三个故事或许不太值得关注,因为在过去三十年中,规制的话语和实践已经成为了公共政策、法学和经济学的的话语。诚然,直至2010年,在国内和国际层面,普遍存在要求对金融市场进行“更多规制”的呼声,随着银行业大规模的国有化,几乎每天都在重新划定国家和市场之间的边界。通过许可或规划许可等方式实现市场规制,属于国家最古老的职能,但是规制的话语已经渗透到越来越多的社会领域,以至于有学者宣称,我们生活在一个“规制国”(regulatory state)的时代(Moran, 2002 and 2003; Majone, 1994 and 1997)。规制及其相伴的学术话语,不仅已渗透到政策讨论中,还反过来渗透到学术讨论中,作为一个研究领域,规制已经对社会科学产生了实质性影响,其中之一就是再次把控制确定为政策分析的核心内容,并对其进行重新聚焦。

这本手册的成书适逢一个至为重要和充满挑战的节点。规制研究长期以来被经济学家垄断,公共管理学者在公法传统下对此也偶有贡献(Robson, 1962)。正如本手册阐明的,规制已经成为一个多学科领域,政治学家、法学家、社会学家、人类学家等围绕规制展开争论,为规制研究作出了实质性贡献。通过学术出版,关于规制的著述正在得到充分展示,继而无可避免地出现了一份标题中有“规制”一词的杂志,即《规制与治理》(*Regulation and Governance*)。加之,为应对规制理论与实践的方方面面,各式各样的大学课程和项目纷纷出现,诸多研究中心也建立起来。其中有些将规制视为跨学科教育项目中的一般科目,另一些专门研究特定领域的规制,诸如金融服务、通讯或公用事业规制,或去研究相对分散化的学术主题。

因此,在过去大约十年间,规制研究无论是在智识上还是在“实践”中,都有了长足进展,并已日臻成熟(参见 Baldwin, Scott, and Hood, 1998)。在智识上,理论视角和见解的发展已经日渐成熟,可以用于分析特定领域、不同文化背景下的一般规制过程。

在实践领域,规制的成熟不仅表现为共识日渐达成,也表现为专业化程度

的日趋增强。在国际和国家层面都有“规制共同体”的出现,表明了这种共性的发展,它们共享类似的话语和概念。规制话语不仅已经渗透到多种政策领域,还变成了非英语国家法律体系的一部分,“规制机构”、“更佳规制”或“高质量规制”的倡议已成为行政图景的一部分,标准制定和实施的观念也已经渗透到不同的政策和学术共同体中。相较而言,早些时候,无论是能源、电信、食品安全、职业健康还是环境或金融规制,其对话还是在某个具体领域内部展开的。

规制的共性越来越明显,相应地,受规制产业也在趋于专业化。这种专业化与“受规制产业”的迅速发展有关:在早期的“规制改革”中,规制和规制改革经验很大程度上来自网络产业的改革,只有少部分人参与其中。然而,职业路径和对特定领域的关切触发了朝向专门化的趋势,而这一运动是由规制话语架构、配置和生成的,它驱动着这一讨论的扩展。

这部《牛津规制手册》面临的挑战,不仅要说明这种兴趣是如何扩展和成熟的,还要阐明,在过去三十多年来,无论是在实践还是在研究领域,规制始终是一个变动的目标。规制这一概念本身也在演进,因此,这一领域的研究不再限于对专有“命令”体制的检视,而该体制旨在对经济生活领域进行持续和直接的控制。本书封面上的“规制者”(regulator)代表着“红灯论”观念下对规制概念的传统见解,这也可以说明它在修辞层面上的持续吸引力。“红灯论”认为,通过法律治理,一种制度可以“保持指定的特征”。同样观点也出现于1758年的观念中,将“规制者”界定为“用来设置其他计时器的时钟”。

与这种“固定的”视角相反,也日趋以更为灵活的方式来理解规制的实践与研究。例如这包括为规制之外的目标而设立的控制体系,如税收机制可能也会有间接规制效果。类似的,一个广为接受的事实是,除了常见的、典型的“命令—控制”机制之外,还可以通过很多机制来实施规制。因此规制研究者将排放权交易机制和“点名和羞辱”(name and shame)机制也纳入他们所关心的范围之内。

此外,规制的词汇构成了对更为传统研究领域的冲击,以至于在诸如家庭法、契约或环境控制的著述中,开始运用规制术语来应对相关问题(Eekelaar,

1991; Collins, 2002; Stoloff, 1991; Handler, 1997)。更为普遍接受的是,最好从跨学科或多学科的视角来探讨规制主题,这通常将使得分析趋于深化。最后,作为一个兼具实务性和学术性的领域,规制研究要认真应对的是,作为规制过程的核心要素,大多数被规制行业的行为有怎样的变革速度。因此,技术的发展,新产品的设计和出售,新类别角色的登场,加之消费者偏好的转变,都对规制提出了新的挑战。实例之一是转基因食品带来的挑战,转基因规制的冲突已经形塑了地方、全国和国际层面的规制体制和地缘政治学。随着互联网上投机行为的发展,出现了一系列的可能性,以及一系列需要控制的问题:无独有偶,新技术也改变了现行规制体制的前沿,在此情境下,出于对新技术或变迁中的技术加以控制的需要,把规制推向了中心地位。

因此,本手册汇集的一系列研究文稿所努力强调的是,在现代生活中,规制的话语、实践和研究具有日渐重要的意义,力图证实如何通过这几者之间的持续互动,来发展规制的理论和实践,探究规制研究与实践的核心主题,评估规制研究的发展,并揭示其未来的发展轨迹。

## 1.2 扩展对规制的理解

如前所述,规制有着更为深远的关切,其意义不限于“通过规则的统治”。规制话语在社会体系、国家组织和政府策略中的蔓延,已经深化了这一观念,即我们生活在一个“规制国”的时代(Majone, 1994 and 1997; Moran, 2002 and 2003)。相关的见解认为,在经济、法律、政治和社会领域之间的互动中,规制实践和规制研究居于核心的地位。诚然,正如我们生活在“规制国”时代这一观念所揭示的,在当代政治、经济和社会生活中,规制的核心地位在于,当我们去理解国家、非选举行政机构的权力、不间断的标准化努力以及对更多社会领域的控制时,规制理论具有重要的意义。

在过去的三十多年里,见证了在规制的动态发展过程中,凝结出的若干悖论。首先,已经对规制之“恶”,如繁文缛节(red tape)、超负荷、经济和社会生活的过度官僚化,加以持续关切。甚至在2007至2009年间信贷危机到来时,这些关注都在持续(Arculus, 2009)。当代批评家提出,规制构成了竞争和经

经济增长的主要壁垒,某些国际组织试图通过基准分析(benchmarking)的方式,来评价规制和行政约束对营商环境的影响,例如世界银行每年会发布年度营商环境报告,这些报告也使得以上批评更加言之有物。这些批评从英国十九世纪反对繁文缛节的运动中,找到了大量佐证,作家查尔斯·狄更斯(Charles Dickens)在书中,曾以“兜圈子部”(Circumlocution Office)为例,来讲述政府机关的因循推诿和手续繁多(Dickens, 1857: esp. chapter 10)。

第二种政策演化把焦点放在了规制的质量和方向,这源于普遍倡导的对公用事业等核心产业的“放松规制”(deregulation)。因此,文献已经观察到一种私有化潮流(Ikenberry, 1988),此时,市场趋于自由化,国有企业变为私人所有,而且规制机构和诸如长期契约之类的设置,变成政策图景中的突出特征。然而,三十多年来基础设施领域的规制改革提示,要让市场经济发挥作用,规制不可或缺;同时,要让公共服务得以运行,也离不开对规制的监督。那些能真正反映自然垄断要素的产业,如网络产业,则尤需规制。此外,随着日渐对规制机构科以更多规制目标,规制活动的质量和方向日益受到重视。一度认为,最初对经济规制的强调,将随着时间而“消逝”,然而,取而代之的是,人们认识到有必要进行持续监督,而且较早时规制目标主要是经济和社会目标,而今增加了环境和可持续目标。再者,从历史趋势看,在过去的几百年里;观察者不难发现,在诸如市场实践(交通许可和车辆载重)、职业安全以及社会和环境领域,规制的渐进增长和“分层化”(layered)已经成为特征(例可参见MacDonagh, 1958)。

可以证明,“更好规制”议程的兴起是一种修辞设置,意图是在“繁文缛节”和“规制质量”发展之间求得连贯性和一致性。一方面,“更好规制”关系到规制质量的提高,并日益重视规制的性质和绩效。在1997年,英国见证了在政府的核心地带,取消之前的“放松规制小组”(Deregulation Unit),设立“更好规制工作小组”(Better Regulation Task Force)。<sup>[2]</sup> 另一方面,“更好规制”也

---

[2] 该小组成立于1997年,是由16名委员组成的独立咨询机关,委员背景来自企业、工会、消费者团体、其他非营利团体等,其意见不仅深深影响了英国政府的规制政策议程,并且其建议大部分都会被接纳和执行。——译者注

代表了“反繁文缛节”议程的延续。例如在削减行政成本的方法上,正如在荷兰形成的“标准成本模型”,之后得到欧洲国家和其他国家的认可,其导向是削减规制给企业和个人带来的“负担”。

“更好规制”议程不仅表现为上述两种趋势之间不稳定的妥协,还受到第三种动力的刺激,这种动力由来已久,即将“理性规划”工具引入规制政策形成过程,从而限制官僚和政治性的、靠本能反应实施规制的范围。在规制实践中,反映这些理性主义趋势的核心实例,是“规制影响评估”和“成本收益分析”的发展扩散。

因此,“更好规制”或“高质量规制”的话语试图在这三种既相关又相互冲突的动力之间建立桥梁(Lodge and Wegrich, 2009)。欧盟采用的是“更好规制”的话语,并认可规制影响评估,特别是通过欧盟制定的“里斯本日程”(Lisbon Agenda),来努力提升欧盟产业的竞争力。类似地,为了满足成员国的利益诉求,经济合作与发展组织(以下简称 OECD)更为强调同行评议、比较评估,并认可“高质量规制”。自二十世纪九十年代中期以来,经济合作与发展组织努力发展出度量规制质量的指标(OECD, 1995 and 2002),并设计改善规制政策、工具和制度的策略。其结果是,围绕规制质量所展开的争议,已从欧洲国家扩散至印度、巴西等新兴经济体,将这些国家也进一步纳入全球化规制的话语中。

世界银行也认为,规制和“规制治理”对实现发展目标有助益,认为这是日渐重要的政策问题,这取代了之前对私有化本身的强调。世界银行支持的论说认为,有重要意义的,是在制度禀赋(即较宽泛的政治和行政机构)和规制结构之间的“匹配”,而不是倡导倚重某种放之四海而皆准的“世界最好”类型的规制模型(Levy and Spiller, 1994; Lodge and Stirton, 2006)。这也反映了最初改革结果的不如人意。这些不同趋势让人们更为关注规制的影响及规制质量,并日渐认可需要“订制的”(bespoke)制度设计。如果对其进行宽泛的分类,可以认为,与第三种趋势相关的现象是由命令和控制向“基于市场的”体系的转变。

规制研究者的聚焦关切有所改变,这些如果不是导致了政府治理中某

些趋势的改变,也算是呼应了这些趋势。在二十世纪六七十年代,所谓的“命令和控制”是规制者和规制学者的传统起点,但到了二十世纪八十年代,在许多研究中勾勒出这些体系的不足(Breyer, 1982),呼吁引入“更少限制”和“基于激励的”控制。政府和学术机构的文献将注意力投向“替代”规制模式的影响,如关注税收体制和信息披露体系。英国“更好规制工作小组”(Better Regulation Task Force, BRTF)等组织开始建议以更具想象力的方式来思考规制,并强调首先要适用极简主义式或自我规制式控制(BRTF, 2003)。学者们转而考虑是否有可能适用更为市场化的策略,诸如特许经营和交易机制。不过,不是通过规制来实现控制,而是通过对企业内部运行的控制机制进行稽核,因此倚重于“元规制”(meta-regulation)机制,虽然这两者之间只有一步之遥(Braithwaite, 2000 and 2003; Coglianese and Lazar, 2003; May, 2003; Power, 1997; Parker, 2003)。进一步的改变与这些“稽核”进路同步进行,从风险的角度来看待规制问题,并把控制问题视为风险管理问题(Black, 2005; Hutter, 2001; Hood, Rothstein, and Baldwin, 2001)。

对“元规制”和“掌舵”(steering)的讨论引发的问题是,谁应当承担规制任务?规制又应当被定为何种层级政府的职责?正如“元规制”所揭示的,有些学者的兴趣在于企业内部的控制功能,另一些学者则更关注在政府内部规制运行的程度(Hood et al., 1999 and 2004),还有一些学者则关注到全球化框架下一个重要的趋势,即由超国家组织进行规制,而超国家组织可能是政府组织,也可能是私人组织(Braithwaite and Drahos, 2000; Chayes and Chayes, 1993; Kerwer, 2005; Meidinger, 2007; Pattberg, 2005)。

然而,进一步的视角强调规制体制是碎片化的,来源多样,且缺乏聚焦(Black, 2001; Hancher and Moran, 1989)。从这个角度看,在国家体系中经常遭遇碎片化的规制权力,而且公共的、私人的和日渐增加的混合组织常常共享规制权力。因此,如果仅仅是聚焦规制机构,则具有相当的局限性。规制的分权化解释也日渐强调规制的多层次特征,以食品安全规制为例,在超国家或国际层面就标准达成合意,在地方层面得到执行,并由另一个政府机构进行信息搜集。

简言之,作为一种纲领性观点和治理社会体系的技术,规制已经成为实务和研究领域的一项核心组织原则。无论是经济分析、法律规定还是政治过程所激发出的规制技术,都已浮现于规制研究和规制实务之间的互动过程中。在过去二十多年的文献中,占支配地位的是,讨论规制研究和规制实务的互动,讨论规制技术在不同领域的扩散,以及去试图理解规制日渐“分权化”,如何更具裁量性。非常有趣、可资成为对照的是,“规制”的吸引力在于它构成了“规制者”的纲领性观点或自动的控制体系,实践中,规制本身又是一种非科层化、系统化的裁量机制。

### 1.3 规制理论的拓展

随着政府、规制实务界和学者关切的发展,为规制研究提供基础的视角已经发生相应的改变。传统意义的规制研究是从功能和“公共利益”角度对规制加以考量,这趋于认为,驱动规制出现与发展的,是市场失灵,是当下任务的性质,以及中立角色致力于对某些公共利益的探求。也有批评者分别秉承规制的“经济”、“公共选择”或“私人利益”等不同进路,对此加以批评,他们认为许多规制体系并未能对“公共利益”有助益,而是为强有力的经济利益所“俘获”(见 Stigler, 1971; Kolko, 1965; Bernstein, 1955; Breyer, 1982)。

多种视角已经质疑并纯化了下述概念,即政治家和规制者根据利益团体对规制的需要,以规制作为交易筹码,来促成再次当选。人们已经付出相当多努力,来力图超越乔治·斯蒂格勒有创意的假说:“作为规则,规制实现了产业界的要求,规制的设计和运行主要以产业界的利益为依归”(George Stigler, 1971: 3)。除此之外,应当认识到,在历史上,规制权力本质上是碎片化和分权化的,它已经使规制研究不再只关注规制机构或规制委员会,也不再只关注利益团体政治。这鼓励了相当多修正“经济理论”的努力(Peltzman, 1976 and 1989; Barke and Riker, 1982),特别是去讨论利益集团(Wilson, 1980)、“规制空间”(Hancher and Moran, 1989; Scott, 2001)、以委托—代理和交易成本为基础(McCubbins, Noll, and Weingast, 1987; Horn, 1995; Levy and Spiller, 1996)、分析的“文化”(Hood et al., 1999 and 2004)和“商谈”

(discourse)学派(Black, 2002),它们的影响正在浮现。面对正在改变的政治学思潮,在关注控制类型及其运行的过程中,文献中的核心主题之一,是对委托—代理理论和文化理论进路加以整合。以各不相同的方略,来鼓励关注各类规制策略和动机,特别是涉及“责任推脱”(blame-shifting)的策略和动机。规制空间和规制的话语分析已经指出另一个核心主题,即将规制理解为交流和网络,具有非常重要的意义,这要求使用自身特定的交流规范,来处理在这一系列分散化权力内部的意外事件。可以证明,强调在私人 and 公共角色之间分享规制权力,已成为欧洲学者对规制研究的独特贡献。就北美学者以及受北美学派影响且有类似关注的学者而言,最为关注的依然是诸如环保署之类的规制机构的活动。在这些理论进展中,浮现出了第三个核心主题,即日渐关注如何对规制失灵和非预期后果加以解释,这个主题也强调对行为和动机予以更多审视。

一个富有创造力的,能生成崭新理论和进路的规制主题是执法与遵从(compliance)。长期以来,人们可能轻松自诩为“遵从”或“威慑”进路的拥趸(Baldwin, 1995),但这种日子已经一去不复返。“回应性规制”(Ayres and Braithwaite, 1992)、“精巧规制”(Gunningham and Grabosky, 1999)和“以问题为中心”的规制(Sparrow, 2000)等富有影响力的理论都在趋向于遵从理论,这些理论都曾遭到批评,继而得以修正,去更多关注动机和行为(参见Sunstein and Thaler, 2008; Jolls, Sunstein, and Thaler, 2000; Baldwin and Black, 2008; 其他公共政策领域的论述,参见 LeGrand, 2003)。视角的更新促成了新的理论,已经证实,这些理论对于决策者和学术界都有吸引力。相应地,在新千年里关于规制执行的讨论,就涉及“基于风险”和“基于原则”这两条进路,其中相当多的关切涉及这些策略的副作用和行为层面的意蕴。

本书试图就规制领域的理论发展提供一份速记摘要,这富有挑战性。但是可以说,已经存在这样的趋势,从纯粹的利益团体驱动分析,转向更为侧重制度设计,以及针对规制共同体中的政治家、规制者和受规制者,分别分析会有怎样的动机和行为,并将制度设计与动机和行为相联系。



## 1.4 作为跨学科和交叉学科研究领域的规制

12 最后,我们如何界定规制? 界定规制是什么,也许更为重要的,证明规制不是什么,这在相当程度上仍然处于争论的中心。如果不能为一个研究领域划定它的边界,会指责它是在年少无知似地拓展研究疆域,或被认为是没有想象力的学识:如果一切都是规制,那么可以说它什么也不是。对规制概念的界定会涉及:认为规制是一系列特定的命令;认为规制是审慎的政府影响;还可能认为所有社会控制形式都是规制。即使不去深入探讨规制概念的争论,也可以注意到,这三类概念的包容性或失于不足,或失之过度。虽然如此,公允地说,在最宽泛的层面上,无论从委托—代理理论、控制论、文化论或制度主义的视角出发,规制都促使重新讨论控制问题。

正如这篇简要的导论所揭示的,菲利普·塞尔兹尼克(Philip Selznick)富有创意地将规制界定为:“由公共当局对经由共同体评价的活动加以持续和集中的控制”(Selznick, 1985: 363),现在看来,他的界定也有不少问题。在不同层级的政府间,在私人和政府部门之间,“公共部门”的分布各有不同,且存在很多争论。争论涉及显著“价值”特征的决断规则,尤其是在与风险相关的领域中,围绕如何行使“控制”,展开了颇有争议的考量;而在跨国规制和超国家规制背景下,以及实际上面临跨境的政策问题时,也存在类似的问题,“共同体”(community)究竟是由什么组成的。因此,我们沿用布莱克(Julia Black)对规制概念所做的较为宽泛的界定,“有意使用权力,根据既定的标准,运用信息搜集和行为修正等工具,来影响其他当事人的行为。”(Black, 2001)

除了涉及概念明澈性的这些争议之外,规制作为一个研究领域,其地位仍然存在争议。任何一个研究领域都意味着使用占支配地位的方法论或分析框架,来研究其中的现象,从这个角度看,规制显然不是一个“子学科”。当在学科内部证明研究和教学兴趣的正当化根据时,法学家、经济学家、政治学家、社会学家和其他社会科学学者可能会认为,规制是某一学科的“子学科”。然而,正如本书编者团队、各篇文稿作者构成及参考文献所提示的,来自不同学科背景的争论,使得规制研究能具有更为通达的信息。规制不仅仅是一个便利的

统一标签,来包容不同学科进行各自的独立研究,也不是各学科借以重新开展本来争论的新标签。

因此,更为准确的做法是将规制视为一个个在“跨学科”和“交叉学科”对话之间运行的研究领域。可以将一个跨学科领域视为一个研究领域,在不同的学科和研究传统之间展开相互对话,规制研究从这些对话中获得更为通达的信息,并受到这些对话的影响。正如本书后续章节所提示的,在规制研究的所有领域,都存在来自不同传统学科文献和作者之间的对话。而且可以证实,规制正处在不同学科和方法论之间的边界线上,而社会科学的创新就出现在这样的边界线上。

13

可以证明,如果交叉学科这个名词指的是一种研究状态,指代原本来自不同学科背景的研究者因相互之间的交流而有所改变,从而创设了一个新学科,新学科以存在占支配地位的理解和研究方法论为特征,那么规制尚未获得真正的交叉学科地位。至于未能获得的原因,一方面可能是传统学科在学位教育中始终具有重要地位,另一个更为重要的原因在于,职称晋升的标准是要求论文发表在相应学科的“顶级期刊”上。与此同时,也很难真正实现学科的交叉。

我们并不曾希冀,这本手册能让规制未来真正走上跨学科之途,但我们确实希望,这部著作通过集聚领军学者,探讨主要论题,为不同背景的学者就规制展开更深入的对话和研究,来铺平道路。我们的主旨在于,摒弃那种口惠而实不至的言说,鼓励真诚的对话,以推进我们对规制理论和实务的理解。

## 参考文献

- Arculus, D. (2009). *The Arculus Review: Enabling Enterprise, Encouraging Responsibility*, London: Conservative Party.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, R. (1995). *Rules and Government*, Oxford: Oxford University Press.
- & Black, J. (2008). ‘Really Responsive Regulation’, *Modern Law Review*, 71(1): 59-94.
- Scott, C., & Hood, C. (1998). ‘Introduction’, in R. Baldwin, C. Scott, and C.

- Hood (eds.), *Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Barke, R. P. & Riker, W. (1982). 'A Political Theory of Regulation with some Observations on Railway Abandonments', *Public Choice*, 39(1): 73 - 106.
- Bernstein, M. (1955). *Regulation of Business by Independent Commissions*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Better Regulation Task Force (2003). *Principles of Good Regulation*, London: Cabinet Office.
- Black, J. (2001). 'Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a "Post-Regulatory" World', *Current Legal Problems*, 54: 103 - 147.
- Black, J. (2002). 'Regulatory Conversations', *Journal of Law and Society*, 29(1): 163 - 196.
- (2005). 'The Emergence of Risk-Based Regulation and the New Public Risk Management in the UK', *Public Law*, 512 - 549.
- Braithwaite, J. (2000). 'The New Regulatory State and the Transformation of Criminology', *British Journal of Criminology*, 40: 222 - 238.
- (2003). 'Meta Risk Management and Responsive Regulation for Tax System Integrity', *Law and Policy*, 25: 1 - 16.
- & Drahos, P. (2000). *Global Business Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Breyer, S. G. (1982). *Regulation and its Reform*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Chayes, A. & Chayes, A. (1993). 'On Compliance', *International Organization*, 47(2): 175 - 205.
- Coglianesi, C. & Lazar, D. (2003). 'Management Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals', *Law & Society Review*, 37: 691 - 730.
- Collins, H. (2002). *Regulating Contracts*, Clarendon Press: Oxford.
- Dickens, C. (1857/2003). *Little Dorrit*, London: Penguin.
- Eekelaar, J. M. (1991). *Regulating Divorce*, Clarendon Press: Oxford.
- Gunningham, N. & Grabosky, P. (1999). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Hancher, L. & Moran, M. (1989). 'Organising Regulatory Space', in L. Hancher and M. Moran (eds.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Handler, T. (1997). *Regulating the European Environment*, New York: Chancery Law Publishing.
- Hood, C., James, O., Peters, G. B., & Scott, C. (eds.) (2004). *Controlling Modern Government*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford: Oxford University Press.

- Scott, C., James, O., Jones, G., & Travers, T. (1999). *Regulation Inside Government: Waste Watchers, Quality Police and Sleaze Busters*, Oxford: Oxford University Press.
- Horn, M. (1995). *Political Economy of Public Administration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hutter, B. (2001). *Regulation and Risk: Occupational Health and Safety on the Railways*, Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, G. J. (1988). 'The International Spread of Privatisation Policies', in E. N. Suleiman and J. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform*, Boulder: Westview.
- Jolls, C., Sunstein, C., & Thaler, R. (2000). 'A Behavioural Approach to Law and Economics', in C. Sunstein (ed.), *Behavioural Law & Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kerwer, D. (2005). 'Rules that Many Use: Standards and Global Regulation', *Governance*, 18: 611 - 632.
- Kolko, G. (1965). *Railroads and Regulation 1877 - 1916*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Levy, B. & Spiller, P. (1994). 'The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation', *Journal of Law, Economics and Organization*, 10: 201 - 246.
- (1996). 'A Framework for Resolving the Regulatory Problem', in B. Levy and P. Spiller (eds.), *Regulation, Institutions and Commitment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lodge, M. & Stirton, L. (2006). 'Withering in the Heat? The Regulatory State and Reform in Jamaica and Trinidad & Tobago', *Governance*, 19: 465 - 495.
- & Wegrich, K. (2009). 'High Quality Regulation: Its Popularity, Its Tools and Its Future', *Public Money & Management*, 29(3): 145 - 152.
- McCubbins, M., Noll, R., & Weingast, B. R. (1987). 'Administrative Procedures as Instruments of Political Control', *Journal of Law, Economics and Organisation*, 3(2): 243 - 277.
- MacDonagh, O. (1958). 'The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal', *The Historical Journal*, 1(1): 252 - 267.
- Majone, G. D. (1994). 'The Rise of the Regulatory State in Europe', *West European Politics*, 17: 77 - 101.
- (1997). 'From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance', *Journal of Public Policy*, 17(2): 139 - 168.
- May, P. (2003). 'Performance-Based Regulation and Regulatory Regimes: The Saga of

- Leaky Buildings', *Law & Policy*, 25: 381 - 401.
- Meidinger, E. (2007). 'Competitive Supra-Governmental Regulation: How Could it be Democratic?' *Buffalo Legal Studies Research Paper Series 2007 - 007*. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1001770>.
- Moran, M. (2002). Review Article: 'Understanding the Regulatory State', *British Journal of Political Science*, 32(2): 391 - 413.
- (2003). *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1995). *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris: OECD.
- (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris: OECD.
- Parker, C. (2003). 'Regulator-Required Corporate Compliance Program Audits', *Law and Policy*, 25(3): 221 - 244.
- Pattberg, P. (2005). 'The Institutionalization of Private Governance: How Business and Non-Profit Organizations Agree on Transnational Rules', *Governance*, 18(4): 589 - 610.
- Peltzman, S. (1989). 'The Economic Theory of Regulation After a Decade Of Deregulation', *Brookings Papers On Economic Activity: Microeconomics*, 1 - 59.
- (1976). 'Toward a More General Theory of Regulation', *Journal of Law and Economics*, 19: 211 - 240.
- Power, M. (1997). *The Audit Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Robson, W. (1962). *Nationalised Industry and Public Ownership*, London: George Allen & Unwin.
- Scott, C. (2001). 'Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design', *Public Law*, 329 - 353.
- Selznick, P. (1985). 'Focusing Organisational Research on Regulation', in R. Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.
- Sparrow, M. K. (2000). *The Regulatory Craft*, Washington, DC: Brookings.
- Stigler G. J. (1971). 'The Theory of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3 - 21.
- Stoloff, N. (1991). *Regulating the Environment*, Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications.
- Sunstein, C. & Thaler, R. (2008). *Nudge*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Wilson, J. Q. (1980). 'The Politics of Regulation', in J. Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.

## 第二章 规制的经济学进路

森托·维尔杰诺夫斯基

Cento Veljanovski

### 2.1 导论

自二十世纪八十年代的放松规制和私有化浪潮兴起以来,经济学一直处于 17  
于规制改革的核心。经济学家虽然并非总是处于这些改变的最前沿,但在这些发展中发挥了核心作用,而且常常出任规制机构的官员。<sup>[1]</sup>这导致了更好规制,但作为悖论,却带来了更多规制,引发了人们对国家扩张的恐慌。即使是规制国,也不可避免地实际陷入“资本主义式”的民主。导致这种趋势的原因之一是私人所有和规制来取代了国家所有,另一个原因是“规制蔓延”(regulatory creep)这个自然趋势,政府显然没有能力阻却规制。

规制经济学是一个宽泛而变化多端的主题。它有规范层面的内容,讨论应该是什么;也有实证层面的内容,讨论究竟是什么。规制经济学为价格、获得、质量、准入、接入和市场结构提供经济分析;规制影响评估和成本收益评估则对具体立法进行实证研究;规制经济学在组织和法律层面的适用,则用于检

---

[1] 规制经济学家出任规制机构官员的典型实例,如阿尔弗雷德·爱德华·卡恩(Alfred Edward Kahn, 1917-2010),他作为规制和放松规制方面的专家,被称为“民航放松规制之父”,他曾任康奈尔大学教授,在1977年至1978年间出任民用航空委员会的主席,并主导了取消民用航空委员会的计划。——译者注

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



视公共机构和规制机构的行为,以及规则、标准和执行程序的发展和设计。在这样一篇短论中,当然不可能充分论述如此广袤的主题,因此在此将聚焦于规制的经济学理论,探讨如何运用经济学对规制进行设计和评价。

正如本章标题所提示的,存在不止一种经济学进路。然而,这些进路有一个共同信念,相对简化的经济学理论有助于理解规制,并提供实践工具,让规制者进行更有效果和效率的规制。尽管对于特定规制干预的原理及可能带来的影响,不同经济学进路可能得出截然不同的观点和理论,但上述前提为这些进路赋予了一致性。

规制经济学的研究对象至少涵盖了四个宽泛的领域——经济规制、社会规制、竞争法和法律制度。诚然,维斯库斯、弗农和哈林顿(Viscusi, Harrington, and Vernon, 2005)撰写了一部出色的题为《规制和反垄断经济学》(Economics of Regulation and Antitrust)的教科书,包含了上述的前三个领域。<sup>〔2〕</sup>但还是有很多人认为,在美国语境下,反垄断是一个独立的领域。<sup>〔3〕</sup>本书秉承较为宽泛的观点,认为规制经济学包括竞争与并购法,并将法与经济学或法经济学置于法律制度的麾下(Veljanovski, 2006 and 2007)。

● **经济性规制:** 对于企业绩效、产业结构、价格、投资、产出等明显的经济问题而言,经济学能给出最有力、最相关的应对。实际上,规制经济学作为一个独立的研究领域,有效地发端于阿弗奇和约翰逊(Averch and Johnson, 1962)撰写的一篇论文,该文讨论了价格回报率规制带来的扭曲效果。规制经济学关注公用事业规制的原则和技术,这些公用事业通常包括天然气、电力、供水、电话和铁路网络,它们无需面对有效竞争(Viscusi, Harrington, and Vernon, 2005; Armstrong, Cowan, and Vickers, 1994; Laffont and Tirole, 1993)。

● **社会性规制:** 经济学家一直在关注社会性规制,这个主题与经济学本身一样古老,大约出现于产业革命时代。社会性规制包括健康和安

〔2〕该书已有中译本,可参见[美]W. 吉帕·维斯库斯、约翰·M. 弗农、小约瑟夫·E. 哈林顿:《反垄断与管制经济学》,陈甬军等译,机械工业出版社2004年版。——译者注

〔3〕这一经典但陈旧的文本又可见于Kahn(1970),该文采用了这种较为狭义的视角。



歧视和其他法律。这类规制没有明显的经济目标,但确实会产生经济效果、成本和收益。这些使得经济学家得以去评价,特定社会性规制进路会产生怎样的经济影响,是否是可欲的。

● **竞争和并购法:** 垄断、卡特尔、滥用垄断权力、合并、合资企业可能赋予企业过度的市场权力,竞争和并购法要对其加以规制 (Motta, 2004; O'Donoghue and Padilla, 2006)。欧洲竞争法的核心法律框架见于欧盟条约的第 81 条、82 条、87 条以及《并购规章》(Merger Regulation)。<sup>[4]</sup> 事前规则和标准是很多经济性和社会性规制的特征,竞争法与之不同,竞争法支持市场的作用,竞争法是被动的,通常将竞争法定位为事后规制 (*ex post* regulation)。这是因为它对实际已发生的或很可能发生的滥用支配权力行为进行逐案回应,并对阻碍竞争和滥用垄断权力的行为予以惩戒。并购法算是个例外,它力图阻止企业合并或组建合资企业,认为否则企业将获得过度的市场权力。然而,法律设定的规制通常是规定性的,是典型的事前规制进路,但竞争法与之相反,它秉承的是事后规制进路。

19

● **法律制度:** 最后一个领域是法律制度,包括法律规则、法律程序和法律执行。它为规制和竞争法提供重要的制度背景,而且常常能决定它们的有效性和正当性。经济学家通常将此作为一个独立领域,称之为法和经济学,来审视契约、财产、犯罪和事故法,审视社会的基本法律制度 (Veljanovski, 2006 and 2008)。这些文献很多都同规制经济学有着极强的关联,例如,针对不同制裁措施在实施规制法上的有效性,犯罪经济学为此提供了模型和预测;规则和程序经济学则为分析影响其有效性的因素提供了洞见;规制机构和司法行为的经济学也和规制经济学非常相关。

## 2.2 规制理论

在阅读许多规制经济学文献时,很重要的一点在于,要对规范理论和实证理论加以区别。规范理论试图以规定性的方式,从经济学角度确立何为理想

[4] Council regulation (EC) No 139/2004 *Control of Concentrations between Undertakings*.