

中国社会 规制权纵向配置 模式研究

沈宏亮 / 著

STUDY ON THE MODES OF
**VERTICAL
REGULATORY
POWER
ALLOCATION**



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国社会 规制权纵向配置 模式研究

沈宏亮 / 著

A STUDY ON THE MODES OF
VERTICAL
REGULATORY
POWER
ALLOCATION



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国社会规制权纵向配置模式研究 / 沈宏亮著. --
北京: 社会科学文献出版社, 2017. 4
ISBN 978 - 7 - 5201 - 0018 - 2

I. ①中… II. ①沈… III. ①食品安全 - 中央与地方
的关系 - 监管制度 - 研究 - 中国②矿山安全 - 中央与地方
的关系 - 监管制度 - 研究 - 中国③环境管理 - 中央与地方
的关系 - 监管制度 - 研究 - 中国 IV. ①TS201.6②TD7
③X32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 299273 号

中国社会规制权纵向配置模式研究

著 者 / 沈宏亮

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 许秀江

责任编辑 / 恽 薇 孔庆梅

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社(010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.75 字 数: 219 千字

版 次 / 2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0018 - 2

定 价 / 69.00 元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

版权所有 翻印必究

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景与研究意义	2
第二节 研究主线与研究方法	7
第三节 本书结构	10
第二章 社会规制权的纵向配置——文献综述	12
第一节 财政联邦主义：规模经济、外部性与辖区 居民偏好的权衡	12
第二节 公共选择：分权制约政府的“利维坦”倾向	23
第三节 新规制经济学：规制分权抑制俘获	43
第三章 中国社会规制权的纵向配置——一个理论框架	51
第一节 影响社会规制权纵向配置的一般因素	51
第二节 中国社会规制权纵向配置需要考量的特殊因素	61
第三节 中国社会规制权的纵向配置——一个综合性比较框架	72
第四章 中国食品安全规制权的纵向配置与规制绩效	84
第一节 食品安全规制权纵向配置的理论	85
第二节 中国食品安全规制体制的变迁	90
第三节 中国食品安全的规制绩效	99

第五章 中国煤矿安全规制权的纵向配置与规制绩效·····	113
第一节 煤矿安全规制权纵向配置的理论·····	113
第二节 中国煤矿安全规制体制的变迁·····	127
第三节 中国煤矿安全的规制绩效·····	138
第六章 中国环境规制权的纵向配置与规制绩效·····	144
第一节 环境规制权纵向配置的理论·····	144
第二节 中国环境规制体制的变迁·····	153
第三节 中国环境污染的规制绩效·····	161
第七章 中国社会规制权纵向配置模式及其调试·····	167
第一节 社会规制权纵向配置的模式、理论依据及原则·····	168
第二节 中国食品安全规制纵向配置模式的调试·····	174
第三节 中国煤矿安全规制纵向配置模式的调试·····	181
第四节 中国环境规制纵向配置模式的调试·····	188
参考文献·····	196
后 记·····	215

第一章

导论

在工业化和现代化进程中，可供人类食用的食物供应链日益延伸、生产经营卫生状况不断改善，人类预防和治疗疾病的能力显著增强，工作场所的安全程度因生产工艺和管理控制系统的完善而逐步提高，环境污染的控制与治理能力愈益增强。但是，由于科学技术发展本身的局限和人的认知能力限制，对于新食品、新原料、新型添加剂等给身体健康造成的潜在影响，人类依然面临不确定性。同样，核废料、重金属以及其他放射性物质等工作场所、自然环境产生的直接与间接效应，需要多年后才能完全认识到，因此也具有不确定性。不仅如此，人类利用科学技术促进经济社会发展，降低饥饿、瘟疫、自然灾害等风险的同时，也造成了其他一些威胁健康和生存环境的潜在风险。这些潜在风险往往作为现在行动的未来后果而出现，而且与其他各种因素相互影响造成了预测困难。在这样一个充满风险的现代社会，虽然“处理、避免或补偿风险的可能性和能力，在不同职业和不同教育程度的阶层之间或许也是不平等地分配的”，^①但是，“贫困是等级制的，化学烟雾是民主的”。也就是说，“风险在其范围内以及它所影响的那些人中间，表现为平等的影响”。^②面对复杂的健康和环境风险，需要建构有效协作的多中心风险治理体制和机制。其中，行政机构由于能够集中资源处理特定领域的风险、及时收集和组织有关风险的信息、获得必要的专家知识、组织必要的沟通交流等而成为规制风险的政府主体之

① [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社，2003，第37页。

② [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社，2003，第38页。

一。^①正是政府对风险的规制，一定程度上导致了20世纪上半叶规制国家的兴起。

从世界范围来看，无论单一制还是联邦制国家，行政机构一般都是由中央到地方多个层级构成的整体，尽管层级的数量和组成方式存在差异。随着食品、工作场所和生存环境等领域的风险突破国家和地区界限而向全球蔓延，国家间合作甚至通过建立超国家规制机制采取集体行动应对问题成为一种必然趋势。因此，多层级规制是现代行政规制体制的一个典型特征。不仅如此，根据风险的类型、影响范围和严重程度，各国政府都在对不同层级规制者的权限、激励机制与约束机制做出相应的调整。改革开放以来，针对食品安全、工作场所安全和环境污染问题，为了应对“激励”、有效遏制食品安全事件、矿山安全事故以及环境污染问题，从中央到地方的规制权限也经历了多次改革。虽然不存在适用于各个领域的规制权限纵向配置的最优模式，但是，探讨影响中国社会规制权纵向配置的一般因素和特殊因素，阐释规制体制变革的历程，分析不同规制权纵向配置模式的治理绩效，对于揭示中国社会规制体制存在的问题，明确改革方向与路径都是必要的。

第一节 研究背景与研究意义

一 研究背景

如美国经济学家安德鲁·施莱弗（Andrei Shleifer）所言，“今天，我们所居住的房子和公寓的建造——从区域规划到原材料的使用、防火规范——受到严格的规制。我们所吃的食物是利用受到严格规制的肥料和激素种植，在受到严格规制、技术接受公开监督的工厂加工，通过严格规制的销售渠道、具备详细的标签和警示出售的。我们乘坐的交通工具包括轿车、公交车和飞机的制造、销售、驾驶和维修都受到政府的规制。我们的

① [英] 伊丽莎白·费雪：《风险规制与行政宪政主义》，沈岩译，法律出版社，2012，第25—27页。

孩子……看病要遵照受到严格规制的程序和支付政府控制的价格……”^①如此广泛的政府规制，按照丹尼尔·F. 史普博的观点，是指由“行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为”。^② 根据社会学者塞尔兹尼克（P. Selznick）的经典定义，规制则是“公共机构针对社会共同体认为重要的活动所施加的持续而集中的控制。”^③ 政府规制由于主要通过制订规则改变特定市场甚至特定个体的行为，因而属于政府的一种微观干预方式。一般地，政府规制包括经济性规制（economic regulation）和社会性规制（social regulation）两大类。前者针对垄断企业或者具有垄断倾向的产业，主要“治理企业进出市场的条件、竞争行为（competitive practices）、经济单位的规模或者企业索取的价格”，以减少垄断可能导致的损失。后者旨在“迫使企业为工人和消费者的安全、健康以及生产过程的消极副产品承担更大的责任”。^④ 与经济性规制相比，社会性规制涉及的问题往往更为宽泛，但是由于二者都与这样那样的“市场失灵”联系在一起，且都需要遵循类似的程序和规则，因此现实中二者之间的界限并非泾渭分明。鉴于此，维斯库斯等学者直接将社会性规制列举为健康、安全与环境规制。^⑤ 由于健康、安全与环境规制都是为了预防、减少甚至消除人类面临的风险，因此社会性规制与风险规制具有一致性。本书研究的社会性规制或者风险规制仅限于这三个领域，不涉及核爆炸、恐怖主义、毒品以及金融市场波动等其他方面的风险规制问题。其中，产品安全、工作场所安全又主要以食品、煤矿安全两个领域的风险问题为研究对象，没有考察一般的产品质量安全和其他工厂、矿山的工人安全问题。

① Shleifer Andrei. 2005. Understanding Regulation. *European Financial Management*, Vol. 11, (4), pp. 439 - 451.

② [美] 丹尼尔·F. 史普博：《管制与市场》，余晖等译，上海三联书店，1999，第45页。

③ 转引自 [英] 安东尼·奥格斯：《规制：法律形式与经济学理论》，骆梅英译，中国人民大学出版社，2008，第1页。

④ Marc Allen Eisner, Jeff Worsham, Evan J. Ringquist. 2006. *Contemporary regulatory policy*. 2nd ed. USA: Lynne Rienner Publishers, Inc. p. 3.

⑤ [美] W. 基普·维斯库斯、小约瑟夫·E. 哈林顿、约翰·M. 弗农：《反垄断与管制经济学（第四版）》，陈甬军等译，中国人民大学出版社，2010，第7页。

在由多个层级构成的行政规制体系中,如果不同层级间纵向权力配置不清、激励机制扭曲、缺乏必要的约束,那么,不仅风险得不到有效预防,政府规制失灵甚至可能加剧市场的失灵。为了防止该问题的出现并有效发挥政府的规制职能,各国一般都根据政府不同层级追求的目标、政治体制、风险大小等对规制政策的制定与执行权限适时进行适当的调整。例如英国早在1875年通过《食品与药品销售法》后,就确立了以代表中央政府的地方政府事务部为主导、地方当局为实施主体的食品安全规制体制。但是,由于食品工业利益集团的俘获和地方政府事务部没有采取强制措施权力,地方政府拒绝执行该法。结果从1898—1899年,在英格兰和威尔士,26个教区、10个大郡和16个大的城镇几乎没有实施食品法。直到1899年新的立法授予地方政府事务部强制地方政府执行的权力后,情形才有所改变。^①到了20世纪,随着微生物病原体、生物毒素和各种化学污染物等非主观因素造成的食品安全事件特别是食源性疾病成为食品安全风险的主因,地方政府由重点关注经济发展转向安全治理。针对地方政府政策目标的转变,1990年英国《食品安全法》在仍然保留负责食品安全的农业部和卫生部监督与强制地方政府执行的权力的同时,将食品安全规制权限授予了包括(郡、区、伦敦城区、村区议会、郡城区和社会议会等)在内的地方政府。具体而言,由郡议会负责实施食品标准、标识和食品污染等方面的法律,区议会负责执行食品安全和卫生法律等。在1996年发生“疯牛病”后,英国虽然于2000年成立了相对独立的食品标准局,但是,食品标准局负责政策制定、地方政府负责实施的规制体制仍然延续了下来。再如,在工作场所安全方面,1970年美国议会通过《职业安全与健康法案》(OSH Act),创立职业安全与健康管理局,由其负责工作场所设备、设施安全和有毒物质造成的健康风险规制。法案规定只要各州能够证明由州自己规制将至少与美国职业安全与健康管理局同样有效,甚至更为严格的话,经过后者的批准可以由州控制自己的职业安全与健康项目。尽管如此,直到1976年,该领域的规制仍然主要依靠职业安全与

① 魏绣春:《英国食品安全立法与监管史研究(1860—2000)》,中国社会科学出版社,2013,第78—80页。

健康管理局分布在全国的派出机构,即10个区域办公室、120多个地区办公室^①、2400个监督人员监督落实规制政策。到了1978年以后,24个州和美属维尔京群岛、波多黎各才分别经美国职业安全与健康管理局批准,获得了本州和区域的工作安全与健康的规制标准制定与监督执行的权力。20世纪60年代以来,随着工业污染排放造成的空气、水和土壤问题的恶化与一系列事件的曝光,法国民众特别是一些环保组织对环境污染越来越警惕和关注。与此相适应,在19世纪末20世纪初通过的关于污染许可与监督的相关法律的基础上,法国于1971年成立环境部,实施工业污染控制、水质及垃圾监管、自然资源保护等政策。由法国长期的单一制和“中央集权”政治传统所决定,直到1982年它主要采取“自上而下”的方式,通过设在法国22个大区的地区环保局(DIREN),采取命令控制的方式,制定和监督执行环保政策。^② 鉴于中央集权的弊端在20世纪70年代显现,根据1982、1983和2004年的分权法案,法国实施了向不存在隶属关系的三级地方政府即大区(本土22个、海外4个)、省(本土96个、海外4个)和市镇(36686个)下放权力的改革。^③ 由此,中央政府的环境监管垄断权被打破,地方政府和中央政府共同承担起环境保护的职责。其中,大区与中央政府通过达成的计划合约共担环境责任,主要负责管理海岸线、港口和航道,通过建立地区公园等方式保护自然环境;省负责消防、制订规避各种潜在风险的方案,甚至独立制订环境方案等;市镇则在供应饮用水、排污设备和处理生活垃圾等方面承担更大的责任。与此同时,环境部则主要通过一些项目的审批和各地环保局对地方政府的监管行为进行实地监督。

总的来看,20世纪90年代以来,各国对多层级规制体制进行的调整基本上遵循了合理分工、降低规制成本、高效协作以尽可能提高规制绩效的

① 张红凤、于维英、刘蕾:《美国职业安全与健康规制变迁、绩效及借鉴》,《经济理论与经济管理》2008年第2期,第70—75页。

② [英]约瑟夫·绍尔卡:《法国环境政策的形成》,韩宇等译,中国环境出版社,2012,第163页。

③ OECD. *Better Regulation in Europe: France 2010*, OECD Publishing, 2, rue André - Pascal, 75775 Paris Cedex 16 Printed in France, ISBN 978 - 92 - 64 - 08655 - 5. pp. 168 - 169.

原则。这一做法事实上也反映在世界经合组织（OECD）2005年在成员国范围内提出的规制质量和绩效指导原则中。该原则鼓励政府各个层级更好地进行规制、提高协作水平、避免各个规制当局和不同层级政府的规制职责重叠，等等。

二 研究意义

本研究对多层级社会性规制体制模式与治理绩效的系统阐释，不仅是在该领域做出的较为全面、深入的初步尝试，具有一定的前瞻性和前沿性，而且为进一步深化大部制改革，构建顺应时代潮流和中国社会主义市场经济要求的规制体制具有一定的理论意义和启发价值。

第一，不安全的食品、矿山和环境污染给人类健康和生存环境造成的风险，需要包括企业、行政规制者、法院、媒体、环保组织等集团共同参与治理。社会性规制的效果不仅取决于“多中心”规制者的自我规制与横向的分工协作，同时也取决于包括行政规制者在内的每个“中心”内在的纵向权力配置构筑的激励约束机制是否有效。因此，探讨社会规制权的纵向配置对于界定不同层级的规制职责、优化规制权配置、提高规制绩效具有重要的理论意义。

第二，对食品安全、煤矿安全和环境等领域多层级规制体制的变革历程进行翔实描述，有助于正确认识规制体制的历史沿革、必然性和时代局限性。利用序列数据对集权与分权规制治理绩效的实证检验则能够增进对不同时期规制绩效的客观评价，尤其为揭示规制权责纵向配置失衡的原因提供了科学依据。

第三，结合国际多层级规制体制的演变趋势，基于中国市场化进程不断深化的事实，依据优化社会规制权纵向配置的原则，针对社会性规制体制存在的深层次问题，“由上至下”地，各级政府从根本上由重发展转向发展与规制并重。在国家保持适度监督的条件下，深化食品安全、煤矿安全和环境污染规制分权化改革，为建立适应大部制改革要求的社会性规制体制提供基本理论指导。

第二节 研究主线与研究方法

一 研究主线

本书旨在对中国社会规制权纵向配置模式的演变过程、现状、治理绩效以及调试方向与路径进行一个综合性分析,为此遵循了总体概括——对食品安全、煤矿安全和环境规制进行个案分析——总结的逻辑思路。首先,在界定社会性规制、多层次规制体制等基本概念的基础上,通过对财政联邦主义、公共选择理论和新规制经济学等影响深远的经济学理论进行梳理,以找到支撑不同社会规制权纵向配置模式的基本理论依据。其次,阐释决定社会规制权纵向配置的共性因素,并结合中国实践提出影响社会规制权纵向配置的异质性因素,据此从不同层级行政规制者的目标、激励和行为等方面构建一个综合性理论框架,从而奠定全书的分析基础。再次,分别对中国食品安全、煤矿安全与环境规制权纵向配置模式进行阐释。这里,先结合三个规制领域的特殊性进行文献述评,然后阐释规制权纵向配置模式的变迁过程,接着再对不同时段、不同规制体制的规制绩效进行实证分析和检验,揭示规制绩效有待改进的原因。最后,结合世界各国特别是发达国家多层次规制体制演变趋势,在概括社会规制体制优化目标与原则的前提下,针对中国食品安全、煤矿安全和环境规制领域存在的问题,提出具有现实性和可行性的调试方向、路径与具体政策建议。

本书基本研究思路可以概括为如图 1-1 所示的路线图。

二 研究方法

从社会性规制涵盖内容的多样性、复杂性以及涉及多学科性出发,本书综合运用以下几种方法。

第一,综合运用多学科交叉分析方法。社会性规制涉及经济学、组织学、行政管理、法学和政治学等多个学科。因此,本书在分析中国多层次

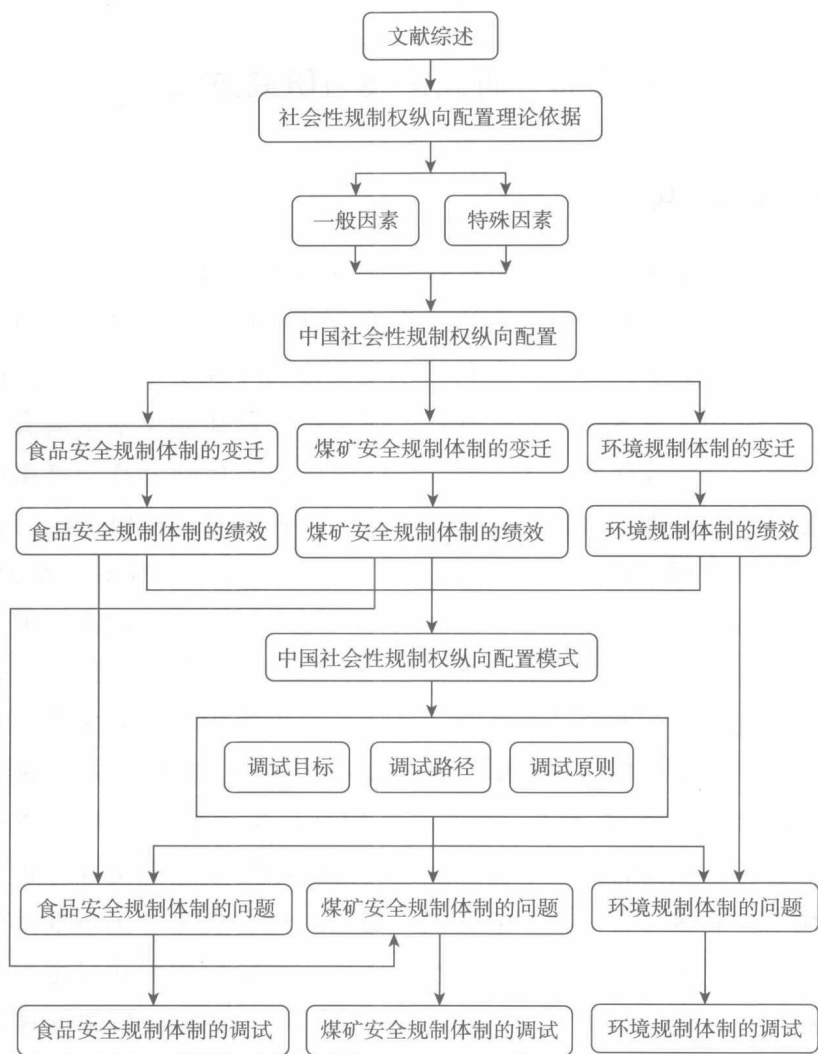


图 1-1 基本研究思路

社会性规制体制的过程中，围绕不同层级规制者的权力与责任、规制政策的制定与执行、行政体制的变革等，综合运用了经济学、组织学、行政管理、法学和政治学等交叉学科方法。同时，在分析中国食品、煤矿和环境领域的规制互动过程中，将规制经济学、制度经济学、法经济学和行为经济学等多个分支融于其中，由研究对象——社会性规制的复杂性折射出研究方法的综合性、交叉性特征。

第二,运用数理模型和计量经济学方法。本书不仅涉及行政规制者与被规制企业的委托代理关系,而且主要研究不同层级行政规制者构成的层层委托代理链,因此在关于中国社会性规制的一般理论框架和食品安全、煤矿安全部分都借鉴了理论模型尤其是中央与地方规制者的博弈模型,以描述信息不对称条件下,由利益相关者目标冲突造成的潜在代理问题。在研究食品安全、煤矿安全和环境规制的治理绩效部分,运用了序列数据、统计方法和计量经济学工具进行实证检验。在本书中,数理模型和计量经济学方法互相补充,协调一致。

第三,运用历史分析和制度变迁方法。伴随着市场化改革的推进,中国的多层级规制体系经过多次行政体制改革而呈现出一个不断调整的演变过程。分析该过程不仅需要广阔的历史视野,将不同时期的规制体制置于中国特定的市场化进程甚至国家现代化的宏观背景下,而且要综合运用制度变迁的分析方法,对该进程中中央政府、各级地方政府、企业、消费者等相关利益集团围绕规制展开的历史性互动进行剖析,以揭示改革过程中多层级规制体制形成的历史必然性、变迁动因和路径依赖特征,发现制约中国社会性规制体制效率的体制性、制度性成因。本书对规制机构演变、规制法律法规的颁布与修订、用于规制的财政支出、人员等的翔实考察增强了说服力。

第四,运用渗透比较分析方法。本书遵循多层级规制体制沿革、不同时期规制绩效检验等基本相同的框架,对比研究食品安全、煤矿安全和环境领域的多层级规制体制变迁过程及其问题,抽象和概括出共性问题和差异化因素。在理论和实证分析基础上探讨当前中国社会性规制权纵向配置模式存在的问题和改革路径问题时,在概括优化社会性规制权配置目标与原则的基础上,同样按照相似的框架分析了食品安全、煤矿安全和环境规制体制存在的问题,正是通过比较发现,无论是食品安全领域实行的中央、地方对等分权规制体制,煤矿安全领域实行的国家监察、地方负责的规制体制,还是环境领域实行的国家监督、地方负责体制,都存在一些职责界定不清、执行不力等方面的问题,似乎“规制绩效与规制权纵向配置无关”。在对这一研究悖论进行分析的基础上,本书提出了改革的路径和对策。

第三节 本书结构

本书分为七章：

第一章，导论。首先说明问题的缘起并介绍本书的研究背景和意义，然后阐释本书的研究主线和主要研究方法，最后概括本书的主要内容。

第二章，社会规制权的纵向配置：文献综述。由于社会性规制涉及政治、法律、行政、公共管理，甚至社会心理等多个方面的内容，因而政治学、行政学、公共管理、法学和社会学等学科形成了大量文献。本书主要从经济学角度研究中国的社会性规制权纵向配置问题，仅仅考察关涉规制集权与分权关系的具有较大影响的几种经济学观点。首先，在简述财政联邦主义基本思想的基础上探讨其核心观点，即影响规制权纵向配置的核心因素是行为的区域溢出效应与居民偏好的权衡；其次，考察公共选择理论的核心假设后阐释其对规制分权即联邦主义抑制政府跨越市场边界的看法；最后，对新规制经济学基本理念进行简单梳理后，简要评述其规制分权抑制俘获的思想。

第三章，中国社会规制权的纵向配置：一个理论框架。首先，在第二章文献综述的基础上归纳出影响社会规制权纵向配置的一般因素，包括区域外溢效应、市场交易成本、信息不充分、规制规模经济和规制俘获等，对它们的影响机理、方向和程度进行详细阐释；其次，结合中国实际提出影响规制权纵向配置的异质性因素：发展中大国区域差异显著、规制职能的配置与政府体系的整体权责相关、发展与治理的矛盾突出；最后，从不同层级规制者的目标、面临的激励与约束条件、制定政策和执行行为等三个方面提出了一个综合性理论框架。

第四章，中国食品安全规制权的纵向配置与规制绩效。首先，对食品安全纵向规制的相关国内外文献进行述评，为食品安全规制绩效分析提供理论基础；其次，以规制权纵向配置表现为集权还是分权为界限，阐释改革开放以来的食品安全规制体制的变迁过程，揭示不同时期中国规制体制的特征；最后，运用食品合格率、食品中毒起数、中毒人数和中毒死亡人

数对不同时期的规制体制的治理绩效进行实证检验。

第五章，中国煤矿安全规制权的纵向配置与规制绩效。首先，对有关煤矿安全纵向规制的文献进行综述；然后，与第四章类似，以规制权纵向配置状况为标志，阐述煤矿安全规制体制的演变过程；最后，运用百万吨煤炭死亡率等序列数据和计量方法对集权和分权规制体制进行实证检验。

第六章，中国环境规制权的纵向配置与规制绩效。与食品、煤矿安全不同的一个显著特征是，环境规制主要针对企业行为造成的负外部性。因此，本章在已有文献的基础上，从政府用于环境保护的财政支出、人员和权力配置等角度阐述了环境体制的变迁过程。然后，以水污染为例对规制集权和规制分权的治理绩效进行计量检验。

第七章，中国社会规制权纵向配置模式及其调试。首先，根据发达国家多层级规制体制的演变趋势，概括集权与分权规制模式的特征、优劣势与理论依据，提出优化多层级规制体制的一般原则；其次，在此基础上，分别对食品、煤矿安全、环境多层级规制体制存在的问题进行分析；最后，针对这些问题提出适当的调试路径和政策建议。

第二章

社会规制权的纵向配置——文献综述

20 世纪 70 年代以来，在电力、航空、天然气等领域放松经济规制的同时，各国都加强了对健康、安全和环境等方面的规制即社会性规制。现在，不断扩张的规制已经成为与资源配置、收入分配和稳定经济并列的四大基本政府职能（贝利，2006）。虽然由于历史、政治体制和政府层级数量各异，不同国家从中央到省/州、市、县等各级政府行使这些职能的范围存在差异。但是一般认为，地方政府实施稳定经济和收入分配政策时存在强烈的“以邻为壑”倾向，因此这两项职能往往由中央政府行使；根据市场失灵和负外部性程度对区域性资源配置进行干预属于地方政府的职责。社会规制权在中央政府和地方政府之间的配置较为复杂，不仅单一制、联邦制政体影响着不同层级政府的规制权力配置，行为主体的跨辖区溢出效应、不同层级政府的目标函数、行政与司法分权程度乃至规制者被俘获的可能性等也都具有不可忽视的影响。基于此，包括财政联邦主义、公共选择理论、激励经济学等理论都涉及了社会规制权的纵向配置问题。

第一节 财政联邦主义：规模经济、外部性与 辖区居民偏好的权衡

一 财政联邦主义的基本思想

财政联邦主义（Fiscal Federalism）又被称为经济联邦主义（Economic