

中国政法大学
法与经济学研究中心
系列丛书

美国管制

从命令—控制到成本—收益分析

American Regulation

席涛 著

中国社会科学出版社

中国政法大学
法与经济学研究中心
系列丛书

美国管制

从命令—控制到成本—收益分析
American Regulation

席涛 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国管制：从命令—控制到成本—收益分析/席涛著．
北京：中国社会科学出版社，2006.7

(中国政治大学法与经济学研究中心系列丛书)

ISBN 7-5004-5704-9

I. 美… II. 席… III. 政治制度—研究—美国
IV. D771.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 070897 号

责任编辑 官京蕾

责任校对 李云利

封面设计 王 华

技术编辑 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2006 年 7 月第 1 版 印 次 2006 年 7 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 7.875 插 页 2

字 数 190 千字

定 价 18.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

内容摘要与组织结构

一个完整的管制理论至少要回答三个相互联系相互影响的问题：第一，管制制度是怎样形成的？第二，管制制度对市场经济产生什么样的影响？第三，管制与市场的互动会有什么样的发展趋势？受学科研究对象的限制，法学侧重分析立法、行政和司法在管制制度安排中的权利分配和相互制衡，考察管制的合宪性与合法性；政治学更为重视管制制度安排中公众的意见、利益集团的影响以及管制政策的选择，阐述政治力量和经济力量对制度安排的影响；经济学重点分析管制对市场配置资源以及市场均衡的影响，强调管制的理念、方法、措施及其与市场的互动关系。到目前为止，一种将上述三个问题融为一体的论文或专著尚未出现。本书试图以经济学的研究方法，结合法学和政治学的一些研究思路，将上述三个问题融为一体，建构一个逻辑一致的管制理论的分析框架，归纳或提炼出美国管制演变、改革的因果关系或相关命题。

最近 30 多年间，美国围绕着改革僵化的命令—控制的管制体制而导向市场化的成本—收益分析的管制体制，国会、总统、法院和监管机构之间就法律、行政命令和规章的范围、内容、制定权和执行权等进行极其复杂的较量，一项制度最初的反对者也可能演变成最终的支持者。制度变迁在相当意义上讲，就是理论和实践的双重探索克服“市场失灵”和“管制失灵”，寻求新的制度均衡的演变过程。一般认为，1995 年第 104 届国会对公法中有关管制的法案的基本修正为标志，美国政府建立了市场化的成

本—收益分析的管制体制。成本—收益分析的管制体制的规定是，监管机构希望实施的任何一种规章，生效前要进行成本—收益分析，只有收益超过成本的规章才能被通过；生效后每年对规章进行成本—收益评估，检验规章的绩效。这个规定一方面解释了管制对联邦政府、州政府、地方政府、企业和个人的影响；另一方面限制联邦监管机构滥用宽泛的自由裁量权对市场过度监管。然而，市场经济是一个动态的运行过程，竞争程度、交易规模和产业结构在这一运行过程中，有着自我调整和自我完善的内在机制。管制体制一旦建立起来，则在一定时期内保持不变，市场与管制是相互协调相互发展的。过了这个时期，动态的经济和静态的规章有可能发生冲突，或者是经济发展了，规章变成了经济发展的阻力；或者是经济结构处于相对稳定状态，监管不严导致管制失灵；或者缺少规章成为管制的盲点。市场经济的发展和规范运行，必须有政府广泛、深入和系统的管制，管制是市场有效运行的基本保障。同时，管制也必须随着市场的竞争程度、交易规模和产业结构的变化，作出适时的调整 and 改革。

本书主要论述了美国总统行政命令、国会法律、法院判例和 OMB 与 OIRA 运用成本—收益分析方法，推动管制体制的演变进程，分析了管制对联邦政府、州政府、地方政府、企业和个人的成本与负担，评论了管制对经济增长、价格、就业和投资的影响。简言之，本书通过对美国联邦政府经历过的和正在实施的管制进行较为系统的实证和规范分析，可以得出这样的结论：美国的市场经济是一种严格管制的市场经济；所谓取消管制、放松管制、加强管制，仅仅是政府促进市场效率、提高管制质量的必由之路；一种有效的管制制度是市场与管制之间不断进行调整和改革的过程，从而解决和回应市场和管制中不断产生的摩擦和冲突。

本书的组织结构如下：

第一章概括介绍美国管制的历史轨迹与理论演变。第一节回

顾与反思了美国 200 多年来市场与管制的历史发展。经济发展的重要时期与重大事件,是管制产生与改革的基本脉络,也是市场与管制不断冲突与逐步协调的基本线索。美国经济发展的历史,是市场与管制不断深化、持续调整和边际改革的历史。第二节系统分析了管制理论的发展演变。实践是理论变革与发展的土壤和基础,理论是指导实践的基本方法与工具。从管制的公共利益理论,到部门利益理论,再转变到监管型政府兴起理论,进一步发展到成本与收益分析理论。理论关注和价值取向的转变,既反映学术界对市场与管制的认识、研究与分析的不断深化,同时更具前瞻性与可操作性。

第二章分析管制制度的演变,即美国从“命令—控制”的管制制度到市场化的成本—收益分析的管制制度的演变轨迹。美国实行“三权分立”的政治制度,任何一项制度的设计和安排,都是多种政治力量相互博弈的结果。一项制度最初的反对者也可能演变成最终的支持者。该部分的内容逐一描述和分析总统、国会、法院推动制度变迁的逻辑进程。第一节介绍美国三种管制模式的演变,这种演变具有内在的政治和经济的创新动因。第二节我们重点讨论总统对管制改革的推动。在 1981 年以前,美国实行的是“命令—控制”的管制制度,这种制度严重地抑制了市场效率,给联邦政府、州政府、地方政府、企业和个人带来了很大的成本。鉴于此,福特、卡特、里根、布什、克林顿和乔治·W. 布什相继签发行政命令,进行管制改革,改变了传统的“命令—控制”的管制方法,建构了市场化的成本—收益分析的管制框架。第三节评述国会在成本—收益分析上的观念转变。在 20 世纪 70 至 90 年代初期,国会在管制成本—收益分析的立法方面,基本上持否定态度。1995 年以后,国会表现出极大的热情,通过了几十个重要的管制成本—收益分析的法案,使管制制度发生了根本性改革。第四节通过剖析法院裁决的几个案例,讨论法院

逐步支持监管机构使用成本—收益分析的原则、方法和程序。在介绍总统、国会、法院关于成本—收益分析的管制改革的基础上，第五节评析美国当代管制的立法和运作程序。第六节通过分析一个规章制定过程的案例，进一步说明，管制制度的变迁涉及社会各种利益集团的得与失，充满了各种利益集团的较量。

第三章阐述行政机构如何执行和实施市场化的成本—收益分析的管制制度。第一节论述管理和预算办公室（OMB）及信息和管制事务办公室（OIRA）关于成本—收益分析的指导性文件。第二节分析 OMB 和 OIRA 作为“监管监管者”的一个中间枢纽部门，对联邦管制的审核与评估。由于 OMB 和 OIRA 是受制于总统的行政机构，既要领会和执行总统的行政命令，又要向国会报告管制的经济绩效，存在高评收益和低估成本的倾向。第三节进一步分析独立政策研究机构对联邦管制的成本—收益分析的研究，分析管制对联邦、州和地方政府、企业和个人的影响。通过成本和收益的对比关系，揭示管制是否促进了效率和提高福利，检验管制的绩效。第四节讨论了改进管制的有关建议。

第四章主要介绍美国管制制度的改革历程。第一节讨论了经济发展与管制之间的互动关系，指出有效的管制制度是市场与管制之间不断进行调整和改革的产物，管制制度的改革只能是一种渐进性质的改革。第二节从财政支出结构的角度，分析美国政府职能的转变，这种转变是管制制度改革的基本背景，也决定了管制制度演进的方向。第三节重点以航空业、铁路业、电信业、天然气业为例，介绍了美国政府放松经济管制的情况。总的来看，放松管制刺激了竞争，提高了经济效率。第四节对社会管制的情况进行了讨论，作为美国管制体制中日益重要的组成部分，社会管制在引入市场工具的问题上显得步履蹒跚。第五节集中分析了美国金融监管体制的演变，这种演变是一个渐进式制度变迁的典型事例。

第五章是全书的总结。在动态经济中，市场失灵与管制失灵都有可能发生，管制制度的创新是一种持续的过程。美国的市场经济是一种严格管制的市场经济，所谓取消管制、放松管制、加强管制，仅是政府促进市场效率、提高管制质量的必由之路。对美国这一严格管制的市场经济的研究中，我们可以从中得出一些经验、教训、启示以及需要进一步研究的问题。

Abstract

Marketeconomy for developing, normal workings must have systemic government regulation, government regulation must be timely reformed as well as market intensity, trade-off scale, industrial construction have been developed. Under the American constitutional framework, Congress, President, Supreme Court and administrative agencies play complicated game for law, executive order and regulation. "Market failure" and "regulatory failure" have possibly arisen. Institution evolution explores new institution balancing for the solution of the "market failure" and "regulatory failure". For over two decades, the cost-benefit analysis approach of regulation is substituting for "command-control approach". Throughout the paper, we have argued that American market economy is the typical regulated market economy, what are called eliminated regulation, deregulation and re-regulation, government should only aim at regulatory quality and improve market economic efficiency.

Cost-benefit analysis is required to estimate the costs of laws with new mandates on state, local, and tribal governments, and on the private sector, an executive branch agency must prepare a cost-benefit analysis of regulations with new mandates for the impacts of regulations on state, local, and tribal governments or the private sector. The agency is required to choose the "least costly, most cost-effective, or least burdensome alternative", unless the provisions are inconsistent with law or the head of an agency can explain why such an alternative was not adopted.

Cost-benefit analysis is analyzed using a model of agency delega-

tion. In this model an agency observes the state of the world and issues a regulation, which the president may approve or reject. Bills requiring agencies to use cost-benefit analysis have been routinely proposed in Congress since 1995, cost-benefit analysis as a method by which the president, Congress, or the judiciary controls agency behavior, cost-benefit analysis requires a full accounting of the consequences of an action, in both quantitative and qualitative terms. Officials should have this accounting before them when they make decisions.

目 录

第一章 市场经济为什么需要管制及需要什么样的管制	(1)
第一节 美国管制的历史轨迹	(2)
第二节 管制理论演变述评	(12)
一 公共利益的理论	(13)
二 部门利益的理论	(17)
三 监管型政府兴起的理论	(25)
四 管制的成本—收益分析的理论	(31)
本章小结	(41)
 第二章 管制的成本—收益分析的体制演变	(42)
第一节 管制模式、总统行政命令和集权式监管	(43)
一 美国政府管制模式的演变	(43)
二 成本—收益分析管制模式/集权式的总统制 监管模式提出的挑战	(48)
三 总统行政命令的法律地位和影响	(53)
第二节 总统行政命令对管制演变的推动作用	(57)
一 福特到卡特:放松管制,刺激竞争	(57)
二 里根到布什:在减少管制中转变管制理念	(58)
三 克林顿:重塑政府,建构市场化管制体制 框架	(61)

四	里根的 12291 号行政命令与克林顿的 12866 号行政命令的比较分析	(66)
第三节	国会立法对管制改革的影响	(67)
一	微观规定：建立监管机构成本—收益分析的法律制度	(68)
二	宏观约束：建立 OMB 和 OIRA 的审核和报告制度	(72)
三	国会审核：建立审核联邦机构规章的机制	(73)
第四节	法院对成本—收益分析判例的评析	(74)
第五节	美国管制的立法与运作程序	(79)
一	规章的概念和制定的基本原则	(79)
二	规章的审核	(81)
三	规章的非正式程序——公告和评论程序	(83)
四	规章的正式程序——审判型听证程序	(83)
五	规章的生效与执行	(84)
六	国会审核重要规章	(84)
七	规章的修正或废除	(85)
第六节	规章制定的一个案例分析：利益集团的较量	(86)
本章小结		(91)
第三章	管制的成本—收益分析的绩效评估	(95)
第一节	OMB 和 OIRA 关于成本—收益分析的指导性文件	(95)
一	在既定的制度下，界定政府和市场的行为边界	(96)
二	分析可供选择的监管方案	(97)
三	社会净福利最大化的成本、收益分析和衡量	

标准	(101)
四 影响制度均衡的各种因素和工具	(104)
第二节 对联邦管制的成本—收益分析	(110)
一 OMB 和 OIRA 对联邦管制的成本—收益 分析	(110)
二 独立政策研究机构对联邦管制的成本— 收益分析	(116)
第三节 联邦管制对经济影响的分析	(119)
一 管制对经济的影响:一个概述	(120)
二 对全职工作人员、联邦规章和《联邦公告》 页数的统计	(123)
三 管制成本支出越来越高	(125)
四 管制对州政府和地方政府的影响	(128)
五 管制对企业的影响	(131)
六 管制对个人的影响	(136)
第四节 改进管制的建议	(137)
本章小结	(146)
 第四章 美国管制体制的改革历程	(150)
第一节 经济发展与管制的互动关系	(150)
第二节 管制体制改革的背景:政府角色的转变	(154)
第三节 放松经济管制,促进市场效率	(158)
一 航空业放松管制的历程	(159)
二 铁路运输业放松管制的历程	(163)
三 电信业放松管制的历程	(167)
四 天然气业放松管制的历程	(171)
第四节 加强社会管制,促进健康、安全和环境 质量	(175)

一	社会管制的含义和发展历程	(175)
二	环境管制	(180)
三	健康和安全管理制	(189)
第五节	金融业的管制历程	(194)
一	大萧条确立分业经营的金融体制	(195)
二	管制的逐步放松	(197)
三	建立综合经营的金融体制框架	(202)
本章小结		(206)
第五章	结论	(210)
第一节	总结	(210)
第二节	一般性结论	(218)
参考文献		(223)
后记		(237)

第一章

市场经济为什么需要管制及需要什么样的管制

一个完整的管制理论至少要回答三个相互联系相互影响的问题：第一，管制制度是怎样形成的？它的起源、发展和演变需要什么样的社会经济环境？第二，管制制度对市场经济产生什么样的影响？管制的本质是政府与市场的关系，那么，如何划分政府与市场的边界及功能？第三，管制与市场的互动会有什么样的发展趋势？是放松监管、取消监管、加强监管？或者是寻求监管理念与市场理念的一致、监管机制与市场机制的和谐？由于管制反映的是政府对市场交易和市场运行的干预行为和过程，涉及法律的、政治的、经济的一系列问题，也就成为法学、政治学和经济学的广泛关注。受学科研究对象的限制，法学侧重分析立法、行政和司法在管制制度安排中的权力分配和相互制衡，考察监管机构及其规则、行为的合宪性与合法性；政治学更为重视管制制度安排中公众的意见、利益集团的影响以及管制政策的选择，阐述政治力量和经济力量对制度安排的影响；经济学重点分析管制对垄断行业、公共基础设施的干预，对市场配置资源以及市场均衡的影响，研究管制的理念、方法、措施及其与市场的互动关系。到目前为止，一种将上述三个问题融为一体的论文或专著尚未出现。本书试图以经济学的研究方法，结合法学和政治学的一些研究思路，将上述三个问题融为一体，建构一个逻辑一致的法律经济学的管制理论的分析框架，归纳或提炼出美国管制演变、改革

的因果关系或相关命题。本章作为全书的导论部分，首先概述美国管制的历史轨迹，简要介绍在监管体制演变中，监管型国家的兴起，从中提出本书所要研究的问题；接下来对管制理论的发展演变加以综述，凸显理论和实践关注的焦点和难点问题。

第一节 美国管制的历史轨迹

在回顾美国联邦层次管制的历史之前，我们首先需要辨析管制的定义。如同管制历史各个阶段的重点和问题不同一样，管制的定义也各有侧重。一般认为，管制是指政府命令对竞争的明显替代。作为基本的制度安排，管制或者是政府出于提高经济绩效的目的而实施的（Kahn, 1970），或者是产业集团出于自身需要并为其利益而设计和操纵的（Stigler, 1971），或者是政府为控制企业的价格、销售和生 产决策而采取的各种行为，政府公开宣布这些行动是要努力制止不充分重视社会利益的私人决策（Bryer, 1982），或者是为了保护健康、安全与环境，防范和化解风险和危机而出现的（Hahn, 1986）。上述定义尽管强调的重点不同，但仔细考察，可以发现这些定义和美国管制的历史演进是一致的。

美国的管制历史可以追溯到殖民地时期（阿塔克，帕塞尔，2000：635）。殖民地时期的法律实际上就是英国法律。当时，各级政府为维持公共利益，可以制定碾磨和面包的“公平”价格，规定啤酒的纯度，为基本服务（如渡口的摆渡）设定合理的收费标准，以及授予垄断特许权。政府甚至可以自由设定工资和命令工作。许多规定包含有中世纪行会规定的残余，这些规定对从腌鱼、腌肉到鞋子和衣服的各种商品，都进行了产量和质量的要求。这些复杂的规章制度由种类繁多的政府官员实施。

美国独立后的一段时间内，各级政府延续了殖民地时期的管制传统。但是随着经济的发展，管制开始逐步放松，市场获得了前所未有的自由。这一时期放松管制的根本原因在于，经济的复杂程度超出了政府所能控制的范围。在南北战争之前的社会中，由于社会不够发达，缺乏现代化的资料保存和通讯技术，随着商业和制造业的日益复杂化以及制造业的种类和数量的急剧增加，以往那种要求进行事无巨细的检查和控制模式，变得越来越难以维持。

市场的发展，竞争的加剧，经济结构的调整，所有这些都意味着工作和生活条件的变化。但这些变化并没有受到所有人的欢迎，那些竞争中的失败者通过各种方式表达他们的不满和怨恨。与其他阶层相比，美国农民的不满情绪尤为强烈。由于耕地的扩大和生产效率的提高，农产品的供给增加大大超过了需求的增加，致使农产品价格暴跌。农民相信，他们的悲惨遭遇是由银行家、土地投机商、机器制造者和铁路的所有者造成的，他们开始组织起来，试图通过政治途径改变自身的状况。19世纪六七十年代出现的“格兰其”运动就是这样一种政治组织，在中西部地区，“格兰其”运动成功地通过了格兰其法，对铁路的货运和客运收费进行管制，从而开启了美国公用事业管制的大门^①（伯吉斯，2003：8）。

19世纪八九十年代兴起的人民党主义运动（populist move-

^① 维克斯库斯等（2004：174）认为，美国真正意义上的经济管制始于19世纪70年代。在此期间，最高法院的一项判决为管制提供了依据。1877年，最高法院关于马恩对伊利诺伊州诉讼案（*Munn V. Illinois*）的判决，促使伊利诺伊州政府着手管制粮仓和批发店制定的粮食价格。这项判决建立了一项重要原则，即“当财产以一种具有公共效应的方式被使用，且对社会产生普遍影响时，它就被赋予了公共利益的含义；因此，当一个人将财产使用在具有公共利益的用途方面时，他实际上就在那种用途上赋予了公众一种利益，而且，出于公众利益的目的，他必须接受管制”。这一判决为采用管制来防止垄断企业对消费者进行剥削奠定了基础。