

OECD国家的 监管政策

从干预主义到监管治理

Regulatory Policies in OECD Countries

From the Intervention
to the Regulatory
Governance

Christopher Clague ed.
经济合作与发展组织 编

陈 伟 译
高世楫 校



法律与发展译丛

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

OECD国家的 监管政策

从干预主义到监管治理



法律与发展译丛

法律出版社

LAW PRESS · CHINA

Regulatory Policies in OECD Countries

From the Intervention
to the Regulatory
Governance

Christopher Clague ed.

经济合作与发展组织 编

陈 伟 译
高世楫 校

图书在版编目(CIP)数据

OECD 国家的监管政策:从干预主义到监管治理 / 经济合作与
发展组织编;陈伟译. —北京:法律出版社,2006. 8
(法律与发展译丛)

ISBN 7-5036-6488-6

I. O… II. ①经…②陈… III. 国家行政机关—监督管理—
研究报告—世界 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 087685 号

© 法律出版社·中国

法律与发展译丛	OECD 国家的监管政策——	经济合作与发展组织 编	责任编辑 王旭坤
	从干预主义到监管治理		

开本 A5

版本 2006 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 9.375 字数 195 千

印次 2006 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 法学学术出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

苏州公司/0512-65193110

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 7-5036-6488-6/D·6205

定价:24.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

Originally published by the OECD in English and in French under the titles:
Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to
Regulatory Governance
Politiques de régulation dans les pays de L'OCDE: De L'interventionnisme
à la gouvernance de la régulation

© 2003, Organisation for Economic Co-operation and
Development (OECD), Paris.

© 2005, Law Press China for this Chinese edition.

Published by arrangement with the OECD, Paris
The quality of the Chinese translation and its coherence with the original
text is the responsibility of Law Press China.

著作权合同登记号
图字：01-2006-2648

序 一

中国经历了长达二十六年的经济改革和对外开放。在发展市场经济的过程中,我们愈来愈意识到,一种好的市场经济需要相应的法治环境。近年来,国际法学界对于法律在一国的经济发展中究竟起怎样的作用进行了多国度的比较研究和大规模的讨论。由洪范法律与经济研究所组织翻译的这套《法律与发展译丛》收录了从这一讨论中产生的一批成果。这些经验性的分析和理论成果将有助于我们丰富自己的知识,理解问题的实质,并通过汲取别人的经验找到我们自己的路径。这套书的优点还在于它的多样性和多视角,可以使得很多关注法律和社会经济发展的读者从中受益。

吴敬琏

二零零六年春于北京

序 二

上一世纪 80 年代改革开放一开始就包含两层重要含义,一是经济改革,一是法制建设。进入 90 年代,前者逐渐转向为市场经济,后者逐渐转向为依法治国。市场和法治成为了现今中国改革开放的两个主旋律。改革开放以来法学家研究市场和法治关系的著作论文不少,但主要偏重在两方面:一是论证市场经济需要法律制度来规范,即“市场经济就是法治经济”;另一是论证现代法治的理论应体现市场经济的精神,尤其是“私法的制度和理念亟需更新”。但法律与发展的研究,法学与经济学研究的内在有机结合,法学家和经济学家的结盟仍有极大的欠缺。

2001 年夏天中共中央邀请二十位社会科学家到北戴河休养并座谈如何发展社会科学,我有幸与吴敬琏教授作了进一步交谈,我们都感到当今中国经济学与法学是足以影响国家命运的两个社会科学部门。经济体制改革的深入有赖于政治体制改革的实施及法治的完善,而法治的完善又必须结合到经济各个领域,脱离经济领域改革的丰富,法学将是苍白的。于是吴敬琏教授和我发起设立了上海法律经济研究所(后改为洪范法律与经济研究所)。其中一项工作就是组织学术翻译,翻译的目标也是选择法律与经济相关的一些国外著作,最初定名为“法律与经济译丛”,后更名为“洪范译丛”,两个名称均与我们这个民办的研究所名称相对应。第一批九本书的主题即是“法律与发展”。

早在二十世纪五、六十年代,“法律与发展运动”就已经在第三世界国家经历了一场轰轰烈烈的试验,结果并未达到预期目的。中国

当下的法治建设计划被认为是新一轮“法律与发展运动”的一个部分。这场新的法律与发展运动的成败尚未知晓,中国的改革尚待深化,认识尚有分歧。在此情形下,围绕法律与发展主题去认识和反思中国改革的过去,现在和未来,去认识和借鉴其他国家,尤其是发展中国家实行法律与发展运动的经验和教训,无疑是很有意义的。这九本书的翻译是一项很有价值的工作,它不同于过去大量翻译的法学名著或经济学名著。它属于经济学与法学内在交融宏观研究的著作。这也是一个尝试,但愿它能开启人们的心智,使人们能思考的更深入,视角更多元化,我们就达到了目的。洪范法律与经济研究所仅以此九本书贡献给读者并推荐给读者。

江 平

二零零六年春于北京

编者前言

20 世纪 60 年代,挟现代化浪潮之势,一批发达国家的法律学者,还有一些律师以及政治学家和社会科学家们,致力于将西方社会的法律价值和法律制度输出到发展中国家。这一在 20 世纪 60 年代中、后期颇具规模的社会实验,便是所谓法律与发展运动。然而,雄心勃勃的法律与发展运动没有取得预期的效果。因此,到了 70 年代中期,在一片批评和反省声中,这场轰轰烈烈的运动便偃旗息鼓,告一段落了。

进入 90 年代,冷战结束,经济全球化势头强劲,发展成为全球性的主题。跨国资本在全世界流动,欠发达国家通过改革和吸引外资来谋求发展,国际经济组织则以法治和良治为援助的条件。在此背景之下,出现了新一轮法律与发展浪潮。新的法律与发展运动更多着眼于经济发展,但它们同样相信正式的法律制度——尤其是产权与合同法——在社会与经济变革中的重要作用。中国的改革正好与这一浪潮相呼应。

中国始于 20 世纪 70 年代末、80 年代初的改革,一开始就包含了法律和“以经济为核心的”发展的双重目标。90 年代以后,随着改革开放的日渐深入,法律与发展之间的联系受到更加广泛的关注和承认。法律促进发展,发展离不开法律。法律要为发展“保驾护航”。这类信念不仅流行于学者、媒体和社会公众当中,也是改革时期立法、司法以及政策制定的根据。然而,令人不解的是,对于中国这样一个法律与发展的巨大实验场,汉语学术界中专注于这一主题的研究几乎阙如,对国际间相关研究的介绍也少而分散。实际上,法律与

发展运动中的各种假定在这里既未受到经验上的检验,也没有得到理论上的反思。这种情形与中国的改革在法律与发展运动中所扮演的角色极不相称。

组织翻译一套法律与发展丛书,首先是为了引起国人对这一主题的了解和关注。为此,选题主要考虑两个方面的因素。

首先是主题本身的特点。法律与发展运动自始便与第三世界或发展中国家的现代化努力纠结在一起。当下的法律与发展运动除了延续和发展早期的增长主题和法律移植主题之外,又加入了全球化和
社会转型两条线索。显然,要卓有成效地处理这一主题,任何单一学科的视角和力量都是不够的。换言之,对这一主题的研究要求多学科、多领域以及跨学科、跨领域的努力。

其次,根据中国当下的发展和需求确定其内容,下面几个方面被列为重点:(1)法律与发展运动——特别是20世纪90年代兴起的新一轮法律与发展浪潮——中涉及的基本问题;(2)法律与发展运动在比较有代表性的国家和地区如拉丁美洲国家、前社会主义国家、东亚、印度和一些非洲国家展开的情况;(3)对法律与发展理论与实践的反思;(4)与中国当下的改革密切相关的题材。

具体言之,这套译丛包括以下九种著作。

《发展进程中的国家与法律——第三世界问题的解决和制度变革》是法律与发展领域中一部雄心勃勃的著作。该书的两位作者是法律与发展运动的参与者,曾经在非洲多个国家教授法律达十一年之久,并以联合国咨询专家身份参与过中国的立法项目。他们试图透过第三世界国家法律与发展的广泛实践,发展出一套法律与发展的理论。

《制度与经济发展——欠发达和后社会主义国家的增长与治理》则是一部新制度经济学论文集,出自马里兰大学著名的“制度改革和非正规部门中心”(IRIS)。收入本书意在突出法律与发展研究与近

年来成就非凡的另一种学术传统即新制度分析之间的联系。选择 IRIS 则是因为,该机构参与了世界上许多发展中国家和转型国家的改革计划,促成了这些国家政治、经济和法律制度的变革。本书集经济学、政治学、法学、社会学诸领域学者之力,对 IRIS 的经验进行了深入的理论反思。

《法律的价值——转轨经济中的评价》是 IRIS 的另一部论文集。它集中讨论了法律在俄罗斯社会转型过程中的作用,兼及东欧国家和中国。俄罗斯是经常被用来同中国比较的另一种改革和转型模式,值得特别关注。

Edgardo Buscaglia 和 William Ratliff 合著的《发展中国的法与经济学》一书,是继其《发展的法与经济学》(1997 年)之后的另一部值得注意的著作。该书试图超越法律与发展的理论研究,通过对法律和司法领域公共政策的考察,用改革的经验资料来验证相关的政策主张。其中论及的司法改革、争议解决机制、腐败等主题,都是发展中国家的重要议题。两位作者在法律与发展方面有大量著述,尤以拉美研究见著。

《全球性解决方案——新法律正统性的产生、输出与输入》集合了一批法学家、经济学家、政治学家、社会学家、人类学家和历史学家,对全球化背景下新一轮的法律移植进行了深入讨论。本书前几章集中于理论研究,后面的章节则考察了若干个案,尤其是拉美国家的个案。本书值得关注的除了其中对国际领域和拉美国家的研究之外,还有对于所谓“新法律正统性”的反思。

《第三世界的法律与发展》针对发展中国家面临的全球化挑战,试图从发展中国家的视角提出和解决问题。循着这一思路,作者对发展的概念、法律发生作用的方式、有助于发展的国家制度与国际秩序、以及法学家在其中的作用等问题作出了清晰的界定。对非洲国家的个案研究是本书的另一个特点。

与上面提到的著作不大一样,《第三世界国家的法律与危机》是一部对法律与发展主题进行批判性审视的文集。关于本书,可以引用 Tamanaha 书评中的一段话:“‘本书’由法律与发展研究领域一些最重要的学者新近撰写的文章组成,它们论及一系列人们关注的主题,从法律理论到宪政、刑法、公益诉讼、国际贸易、债务危机,以及关于发展中国家妇女与法律的若干问题。”(consists of recent articles by leading law and development scholars on a range of topical subjects, from legal theory to constitutionalism, criminal law, social action litigation, international trade, the debt crisis, and several aspects regarding women and law in developing countries)在批判理论的视角之外,对法律与发展主题中妇女问题的关注和发掘也是本书的一个贡献。

有关法律与发展的讨论很少论及发达国家的历史,然而这并不意味着这类经验不值得重视。发达国家历史上法律与发展的问题对发展中国家的启示意义,经由 Hernando de Soto 的出色研究业已得到证明。因此,这套译丛特别选收负有盛名的美国法律史家 James Willard Hurst 的《美国史上的市场与法律——各利益间的不同交易方式》一书,旨在扩大视野,丰富对本丛书主题的认识。

这里要提到的最后一本书是《OECD 国家的监管政策——从干预主义到监管治理》。经济合作与发展组织(OECD)所属国家均为发达国家,就此而言,将此书列入“法律与发展译丛”算是一个“创举”。不过,着眼于近年来中国的改革实践,无论是制度和机构的革新(如各种监管机构的设立),还是公共政策的制定与实行(如医疗卫生领域),或者是法律的创制和实施(如《行政许可法》),无不涉及监管主题。可以说,监管问题正是中国当代法律与发展的题中应有之义。OECD 国家的监管改革为中国建立自己的监管体系提供了许多有益的经验,并在一定程度上对中国相关领域的改革具有指导意义。

相对于法律与发展研究领域中已经出版的文献的数量,译丛目

前的规模远不足以囊括其中的精华。实际上,由于图书版权等方面的原因,一些我们认为重要的著作这次未能纳入译丛出版;而因为编辑方针上的侧重,一些能够反映最新发展的文献如一些国际机构和组织的相关报告也没有收入译丛。尽管如此,我们希望并且相信,这套译丛的出版有助于人们对于法律与发展主题的了解,进而激发人们的兴趣去对其中涉及的各种问题展开研究。最终,我们还希望,通过对世界范围内法律与发展运动经验教训的了解和反思,尤其是通过对中国改革实践切实而深入的研究,法律与发展的主题在这里得到认真对待,并成为中国改革过程中制度创新和理论创新的一个生长点。

洪范法律与经济研究所

二零零六年秋于北京

致 谢

作为 OECD 公共管理委员会工作计划的一部分,这份报告是由监管管理与改革工作组完成的。它是在 Rolf Alter 的指导下,由 Cesar Córdova-Novion、Rex Deighton-Smith 和 Scott Jacobs 起草的。Chiara Goretti、Jefferson Hill 和 Martin Stokie 提供了很有价值的意见。Sandrine Duchesne 负责国别调查的统计分析,Maggie Sidbon 和 Jennifer Stein 负责秘书辅助服务。这份报告是在 OECD 秘书处的负责下出版的。背景报告对所有国家的监管改革进行了评述,我们在 OECD 的网站公布了这些报告,网址是:www.oecd.org/regreform/backgroundreports。

译者简介

陈伟, 目前为国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所助理研究院。1997年毕业于西南财经大学经济系, 获经济学学士学位。2001年毕业于南开大学, 获经济学硕士学位。2001年进入国务院体改办经济体制与管理研究所(现并入国家发展改革委)工作。主要研究领域包括公共服务监管、国际竞争力与国家发展战略、基础设施领域的公共政策。

校订者简介

高世楫, 目前为国务院发展研究中心发展战略与区域经济研究部副部长、研究员。1986年于中国人民解放军国防科技大学获数学学士学位, 1992年于英国 City University 获系统管理博士学位, 1992-1995年于英国 Sussex University 从事博士后研究, 1996年进入原国家体改委经济体制与管理研究所(2003年后为国家发展改革委经济体制与管理研究所), 历任研究室副主任、主任、副所长。2004年12月调任国务院发展研究中心发展战略与区域经济研究部副部长。担任国家信息化专家咨询委员会第一、二、三届委员。主要研究领域包括垄断行业监管体系建设、信息通信产业发展中的公共政策、发展战略中的制度建设。

英文版序言

政府监管质量是所有致力于创造全球经济可持续增长条件的人都关注的问题。正如 OECD (经济合作与发展组织,简称“经合组织”)公共管理委员会(Public Management Committee)所指出的,监管质量对于经济绩效及政府在改善公民生活质量方面所做努力的效果,都至关重要。随着规则的国际化,监管质量甚至会变得越来越重要,国家监管会影响整个世界贸易体系。

迄今为止,OECD 成员国在运用监管手段方面正面临类似的棘手问题。基于对这些问题的认识以及成员国为改善监管质量所做出的巨大努力,1995 年 3 月 9 日,OECD 理事会采纳了《改善政府监管质量建议》(以下简称《建议》)。

作为监管质量方面的第一个国际标准,《建议》是通过 OECD 国家监管政策官员网络制定的,这些官员负责执行《公共管理委员会关于监管管理和改革的工作计划》。在 1993 年 5 月的一

次会议上,这些官员一致认为,秘书处应该在 OECD 国家现有实践基础上(参见“OECD 国家监管清单的设计和运用”,《OECD 公共管理不定期报告》[OECD/GD(93)181])制定出正确决策原则指导清单。1994 年 11 月中旬,《OECD 监管决策参考清单》草案在通过审查之后,作为一项建议提交给理事会采用。

公共管理服务部(PUMA)提供了专业管理知识和比较分析以促进 OECD 国家改善公共部门的效率、回应性和有效性。在公共管理委员会的指导下,PUMA 就公共管理创新问题进行了调查、分析并撰写了报告,为成员国建立了一个交流思想的论坛。

《建议》是 PUMA 监管管理和改革工作计划的成果,这一计划由成员国设立,目的在于改善这一领域比较性信息的质量。这方面的监管工作有下述几个目标:

- 通过考察用以改进监管决策的机构和程序战略,改善监管质量。

- 促进对监管体系的更有效管理以提高监管效力和降低成本,促进 OECD 地区的经济结构调整,改善监管的灵活性和回应性,增强开放度和透明度。

- 通过加深理解运用创新性的监管和非监管手段实现政策目标的各种途径,推动替代手段的发展。

- 提高国际监管体系在解决共性问题方面的有效性和合理性。

内容摘要

这份报告说明,在 OECD 国家,监管政策议程作为更宽泛的治理议程的一部分开始出现,“监管治理”(regulatory governance)概念也开始形成。

经过了大约 25 年的努力,监管政策议程终于达成,这些努力的目标是增进对监管(作为政府使用的一种工具)本质的理解,增强这种工具的有效性。在这一时期,这些措施不断得到拓宽和加深,从非管制化的简单概念开始,进而转向监管改革、监管管理的概念,现在的概念则是监管政策。

监管政策议程包括三个要素:监管政策、监管工具和监管机构。

旨在最大化监管效率和效力的有效监管政策,必须建立在三个要素相互支撑、有机统一的基础上。透明度和可问责性既是成功监管政策的目标,也是其手段。但在三个要素的实施力度上,各 OECD 国家的政府存在广泛的差别。