

RTA
STUDY ON THE
EVALUATION SYSTEM
OF CHINA
REGULATION POLICY

中国规制政策的 影响评价制度研究

梅黎明 等◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



中国规制政策的 影响评价制度研究



梅黎明 等◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国规制政策的影响评价制度研究/ 梅黎明等著. —北京: 中国发展出版社, 2014. 3

ISBN 978-7-80234-776-2

I. ①中… II. ①梅… III. ①中国经济—经济政策—政策分析—研究
IV. ①F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 039274 号

书 名: 中国规制政策的影响评价制度研究

著作责任者: 梅黎明等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-776-2

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市昌平开拓印刷厂

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 31.5

字 数: 520 千字

版 次: 2014 年 3 月第 1 版

印 次: 2014 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 60.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com//>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

序

亚当·斯密的古典经济学曾经使人相信，市场机制这只“看不见的手”可以自动实现社会资源的最优配置，经济人追求自身利益最大化的利己行为也必将导致社会福利最大化的完美结果。但是，垄断、外部性、公共物品和信息不完全等问题的存在，使得该理论所依赖的诸多严格假设在现实世界中显得如此脆弱。而且，市场失灵不仅会损害资源配置的效率和社会福利，往往也难以依靠市场机制自身来加以解决。此时，作为公共利益代表者和守护者的政府，通过实施规制政策来矫正这些失灵，保护公众的利益，提高整个社会的福利水平，就成为其责无旁贷的使命。

在很长一段时间里，人们在分析市场失灵与政府矫正失灵措施时，总是假定政府政策一旦实施就能取得预期的结果，且矫正市场失灵的过程是无成本的。政府规制的公共利益理论认为，政府规制制度的供给是政府对社会公正和效率需求所作出的无代价、有效和仁慈的反应。市场一旦出现失灵，政府就能够代表公众进行完全理性的计算，并推出和实施最优的规制政策。此时，规制达到均衡，而在规制均衡过程中，政府规制的成本和收益可以被忽略不计。或者说，规制政策的效果和效率是一个自然得毋庸置疑的问题。

自施蒂格勒开始，公共利益理论招致了越来越多的批评，人们逐渐认识到，在某些场合，政府规制的成本可能比政府矫正市场缺陷的潜在收益大得多。可惜的是，政府规制的部门利益理论并没有对规制成本引起足够的重视，虽然施蒂格勒和佩尔兹曼都注意到了规制成本的存在，但并没有将规制成本真正纳入其理论分析框架，忽视了政府规制成本对效率的影响。此外，部门利益理论假定政府也是经济人，规制者追求的是部门或个人利益的最大化而非公共利益的最大化。我们不得不承认，这种假设虽然犹如一根芒刺却有着相当的合理性。但是，我们同样应该看到，这种假设并不完全符合政治生活领域的实际，作为人类文明与社会

道德的基础与升华，公共利益精神是不可能也不会绝灭的。而且，个人利益和公共利益也并非永远都是水火不容般的无法调和。因此，在一般情况下，我们仍然应该假定政府是公正仁慈的，公平应是政府的基本追求，政府制定和实施规制政策就是要创造公平的竞争环境来增进社会福利。

但是，即便上述假定是基本成立的，并且也有理由相信政府较之社会公众拥有更多的信息，政府规制的总体效果或效率却仍然是不尽如人意的。人们对于现阶段政府的规制政策普遍存在着各种担忧和质疑，比如，规制目标本身是否是适当合理的？规制政策能否顺利实现预期的规制目标？规制政策对经济、社会和环境可能造成怎样的消极影响？规制政策的制定和实施成本又是否是最低的？总而言之，我们不能想当然地认为规制带来的收益一定会大于其成本。在政府通过规制政策矫正市场失灵问题时，必须考虑以下几个方面的问题：一是规制的必要性。如果市场失灵所造成的消极影响是微不足道的，或许我们应该做的是允许其存在，而非必欲去之而后快。二是规制的有效性。即使市场失灵可能造成较为严重的消极影响，但规制政策未必能实现矫正失灵的目标，此时我们可能需要考虑更广范围的其他治理措施，甚至不得不容忍失灵及其影响的暂时存在。三是规制的效率性。当市场失灵有可能得到矫正时，我们必须认识到实际上解决措施通常不是唯一的，各种政府的规制和非规制政策甚至市场机制本身都可能成为我们利用的工具，从中选择最有效率的工具组合无疑是非常有必要的。四是规制的适度性。即便市场失灵能够通过规制措施得到完全的矫正，我们也必须充分权衡有限的规制资源如何在市场秩序的维护、环境保护与经济增长等各类用途中进行合理地配置，而非不计成本地实施过度的规制政策。譬如，即使有可能通过政府规制等手段保证食品安全的零风险，但我们必须理性地考虑为实现这一美好目标而付出的巨大成本所能够带来的价值和承受力。

事实上，我们所需考虑的这些问题，归根结底都是为了提醒我们，在规制政策的制定和实施过程中，必须时刻注意仔细权衡规制政策可能产生的各种收益和成本，从而在可供选择的规制方案中选择最有效率的政策工具组合。一般而言，政府规制的成本包括直接成本和间接成本，前者是指规制实施过程中的组织成本，后者则可理解为规制实施后所造成的效率损失。政府规制的收益可区分为私人收益和社会收益，前者是指被规制者通过规制政策所获得的私人利益的极大化程度，后者是指政府规制使得在市场失灵下发生的非效率性的资源配置和非公正

性分配得到避免或纠正。从效率角度可以认为,规制的存在应该以规制中增加的收益足以补偿规制导致的成本增加为临界点,而能够实现净福利最大化的规制政策则是最优的规制安排。当然,成本收益分析不是政府进行规制目标决策的唯一参照系和评估标准,因为政府规制的特性表明其成本收益的衡量通常是非常困难的,而且其他的如公平问题等也是规制者必须考虑的。在实践中,这种分析也并没有完全影响到政府的政策选择和评价。但是,它显然是一个相当重要的标准,它要求政府在制定规制政策时,必须考虑到规制政策可能给社会带来的总成本和总收益,必须考虑到规制的效率问题。

通过对国外规制理论和实践的回顾,我们发现,发达国家在实施规制时,已将规制影响评价(Regulation Impact Assessment, RIA)作为一种行之有效的经济分析工具。所谓规制影响评价,就是对规制(包括规制提案和现行规制)带来的或可能带来的正面影响和负面影响进行系统估计,从而为决策者出台和修改规制提供信息的一种规制工具。其中,正面影响是指一项规制带来的或可能带来的经济收益的提高、社会福利的增加和环境的改善等,而负面影响则是指一项规制带来的或可能带来的经济成本的增加、社会福利的减少和环境的恶化等。RIA方法的根本魅力,在于它使得我们在对抽象概念的规制制度进行研究时有了一个有力的、具体的分析工具,并把这一过程中的诸多问题归结为可测量、比较,并进行数量分析的成本收益问题,从而为我们判断政府规制的有效性以及推动规制改革和创新提供了一个崭新的视角。

早在1969年,RIA制度就被美国政府开始用于环境规制政策的制定与评估中。自经济合作与发展组织(OECD)于1995和1997年分别提出规制影响评价的指南以来,发达国家在政府规制政策的制定与选择上广泛采用了这一分析工具,而发展中国家和转型经济中也部分采用了这一工具,使得这些国家在提高政府规制政策目标制定的效率水平,提高规制政策工具选择质量方面取得了较好的效果。但是,在被选取的99个发展中国家和转型经济中的311个政府规制部门的调查中,中国政府在应用RIA方面是相对落后的。究其原因,我国目前在引入和建立RIA制度方面仍然面临着各种各样的障碍。当然,这些障碍有些是世界各国共同面临的,有些是发展中国家一致存在的,有些则是由中国的特殊国情所决定的。比如,政策目标追求的模糊共识,政策决策过程的讨价还价,政策执行过程的显著差异性和多样性,这些都是我国特有的或者更为突出的问题。因此,如

何根据中国对环境等领域已经进行的影响评价中所积累的经验，更好地引进和实施规制影响评价，并通过规制影响评价来改善中国政府规制政策的效率，将是值得我们的政府部门和学者们共同探讨的重大课题。

从国内关于规制影响评价的研究现状来看，虽然 RIA 制度已经逐渐吸引包括经济学、法学和行政学等相关领域学者的关注，近年来也有越来越多的文章见诸笔端，但真正深入且系统研究中国的规制影响评价制度问题的研究成果尚难一见。令我感到欣喜的是，作者在多年研究成果的基础上补充完善而成的本书，是目前我所见到的一部能够比较全面、系统、深入地研究中国规制影响评价制度的著述，它在一定程度上弥补了国内在这一研究领域的不足，具有较为突出的领域创新性和开拓性，主要体现在以下几个方面：

第一，对 RIA 基本理论进行的系统阐述。包括：RIA 的理论基础和逻辑基础；RIA 的涵义和作用；RIA 的基本步骤和内容；RIA 的指标体系设计；RIA 中的成本和收益分析；RIA 中的公众咨询模式。这些问题的提出和分析，将有助于读者廓清对于 RIA 的基本理解，包括什么是 RIA，RIA 有何实践价值，应该如何具体实施 RIA，以及如何保证 RIA 体系的绩效，等等。

第二，对发达国家和发展中国家现有的 RIA 实践的具体介绍和评价。本书详细介绍了美国、英国、欧盟和 OECD 四个国家或组织 RIA 的实践情况，包括各国或组织 RIA 的兴起背景与发展轨迹、RIA 制度的组织体系、RIA 的评价程序与原则以及 RIA 在各国的作用与评价等问题。而对国外良好 RIA 实践的介绍，最终目的则是为了从中找出中国引入 RIA 的可行性依据，以及值得我们吸取的有关经验或教训。本书的另一个重要贡献，是在文后的附录部分较为系统地翻译了上述四个国家或组织各具特色的 RIA 命令和指南，这不仅能够帮助读者更全面地理解国外 RIA 的具体做法，也能使读者更理性地考虑应当如何设计符合中国国情的 RIA 制度。

第三，对中国政府规制中现有 RIA 实践进行的调查评估。我国近年来非常注重开展立法后评估及立法成本收益分析的工作，并在国家和地方层面进行了不少颇见成效的实践，这对我国引入和构建 RIA 制度，在观念上、制度上和方法上等方面做了很好的准备。同时，我国目前在环境等领域已经初步引入了 RIA 制度，虽然目前还存在一些问题，但是也积累了丰富的经验，储备了相关的技术评估和管理人才，构建了日趋完善的法律制度等，这些有利因素也为我国全面引入 RIA

制度打下了坚实的基础，并对其他领域的规制影响评价产生了很大的借鉴意义。本书对我国的上述 RIA 实践进行了较为详细的介绍，同时也指出了中国引入 RIA 面临的各种问题，并提出了构建中国规制影响评价制度的路径选择。

第四，构建适合中国国情的 RIA 框架并进行初步的实证分析。本书在借鉴国外 RIA 经验的基础上，结合我国现实约束条件，构建了一个适合中国国情的 RIA 框架，并运用该框架构建了我国环境领域的 RIA 指标体系，进而以井冈山市为例对我国环境规制领域中政策工具的效果进行了 RIA 分析，从而为在我国引入和完善 RIA 制度做出了探索性努力。

毫无疑问，本书上述对于 RIA 制度的探索都是颇有学术价值和现实意义的。这本著作的面世，可能会对中国在不久的将来全面引入 RIA 制度产生正面的推动作用，希望该书能够得到理论界和政府部门的重视和广大读者的欢迎。当然，中国的 RIA 制度研究将是一个长期性的重大课题，本书也远不能毕其功于一役，我也期待并相信作者能够在今后的研究和实践中持之以恒，取得更辉煌的成就。是为序。

陈富良

2013 年 8 月于南昌

第一章 导论	1
第一节 问题的提出及意义	2
第二节 国内外相关文献综述	3
一、国外关于规制影响评价的研究文献	3
二、国内关于规制影响评价的研究文献	10
三、国内关于政府绩效评估的研究文献	16
第三节 研究目的及研究方法	21
一、研究目的	21
二、研究方法	21
第四节 研究思路与研究框架	23
一、研究思路	23
二、研究框架	23
第五节 可能的创新与不足之处	24
一、创新之处	24
二、不足之处	25
第二章 规制影响评价制度的理论基础与分析框架	27
第一节 政府规制理论	28
一、公共利益理论	28
二、部门利益理论	30
三、规制失灵与规制改革	31
四、政府规制理论与规制影响评价的关系	33

第二节 公共管理理论	35
一、理性官僚制理论	35
二、新公共管理理论	39
三、新公共管理理论与规制影响评价的关系	42
第三节 规制影响评价的分析框架	44
本章小结	45
第三章 规制影响评价制度的基本理论体系	47
第一节 规制影响评价制度的涵义和作用	48
一、规制影响评价制度的基本涵义	48
二、规制影响评价制度的逻辑基础	51
三、规制影响评价制度的作用评价	54
第二节 规制影响评价制度的基本步骤和内容	57
一、确定问题阶段	57
二、确定政策目标阶段	60
三、制定政策方案阶段	62
四、分析政策方案影响阶段	64
五、比较政策方案阶段	66
六、政策监督和评价安排阶段	67
第三节 规制影响评价制度的指标体系设计	68
一、规制影响评价指标体系的价值功能	68
二、构建规制影响评价指标体系的基本原则	69
三、规制影响评价指标体系的一般范围	71
四、规制影响评价指标体系的量化	76
第四节 规制影响评价制度中的成本收益分析	78
一、规制影响评价制度与成本收益分析	78
二、规制成本与规制收益的界定	80
三、规制成本与规制收益的核算	85
四、规制影响评价的基本分析方法	92
第五节 规制影响评价制度中的公众咨询模式	97

一、公众咨询在规制影响评价制度中的作用	97
二、规制影响评价中公众咨询模式的基本内容	99
三、规制影响评价中公众咨询模式的障碍因素	103
四、规制影响评价中公众咨询模式的完善途径	106
本章小结	111
第四章 国外规制影响评价制度的实践与启示	113
第一节 美国的规制影响评价制度	114
一、美国规制影响评价制度的兴起背景	114
二、美国规制影响评价制度的发展轨迹	116
三、美国规制影响评价制度的组织体系	120
四、美国规制影响评价制度的程序与原则	123
五、美国规制影响评价制度的作用评价	126
第二节 英国的规制影响评价制度	128
一、英国规制影响评价制度的兴起背景	128
二、英国规制影响评价制度的发展轨迹	129
三、英国规制影响评价制度的组织体系	131
四、英国规制影响评价制度的程序与原则	133
五、英国规制影响评价制度的作用评价	135
第三节 欧盟的规制影响评价制度	137
一、欧盟规制影响评价制度的发展轨迹	137
二、欧盟规制影响评价制度的组织体系	140
三、欧盟规制影响评价制度的程序与原则	141
四、欧盟规制影响评价制度的作用评价	144
第四节 OECD 组织的规制影响评价制度	145
一、OECD 组织规制影响评价制度的发展轨迹	145
二、OECD 组织规制影响评价制度的组织体系	148
三、OECD 组织规制影响评价制度的程序与原则	149
四、OECD 组织规制影响评价制度的作用评价	153
第五节 其他国家的规制影响评价制度	154

一、加拿大的规制影响评价制度	154
二、德国的规制影响评价制度	157
三、日本的规制影响评价制度	159
第六节 国外规制影响评价实践对中国的启示	161
一、转变思想观念, 尽早建立适合我国国情的规制影响评价 制度	163
二、制定和完善相应的法律法规, 确定规制影响评价的法律 地位	163
三、建立独立的规制影响评价机构	164
四、培训规制者, 让公众广泛地参与规制影响评价过程	164
五、运用规制影响评价对已生效的规章制度进行定期的评估	165
本章小结	167
第五章 中国规制影响评价实践的现状与问题	169
第一节 中国规制影响评价制度的现状与问题	170
一、中国规制影响评价制度的现状	170
二、中国规制影响评价制度的问题	176
三、中国引入规制影响评价制度面临的障碍因素	180
第二节 构建中国规制影响评价制度的路径选择	183
一、中国建立规制影响评价制度的基本步骤	183
二、需要解决的问题	186
第三节 中国的环境影响评价制度实践	188
一、中国环境影响评价制度的发展历程	190
二、中国环境影响评价制度的现状	193
三、中国环境影响评价制度存在的问题	204
四、中国环境影响评价制度的完善途径	213
本章小结	217
第六章 中国规制影响评价制度框架的构建	219
第一节 规制影响评价的主体和客体	220
一、规制影响评价的主体	220

二、规制影响评价的客体	223
第二节 规制影响评价的基本程序	225
第三节 规制影响评价的主要方法	227
一、数据包络分析法	228
二、专家评分法	232
三、可拓综合评价模型	232
第四节 规制影响评价框架设计的一般方法	233
一、规制影响评价框架设计的原则	234
二、规制的投入（成本）分析	235
三、规制的产出（收益）分析	236
四、规制影响评价基本框架	238
本章小结	239
第七章 对中国环境规制政策影响评价的实证分析	241
第一节 环境规制影响评价指标体系	242
一、环境规制的投入（成本）指标	242
二、环境规制的产出（收益）指标	243
第二节 环境规制影响评价指标权重	245
一、各一级指标的权重	246
二、各二级指标的权重	248
三、规制影响指标效果符号的权重	253
四、规制影响评价体系指标权重结构表	253
第三节 数据及处理——以井冈山市 2008 年为例	254
一、确定规制影响评价二级指标值及评价	254
二、评价各一级指标的影响及投入—产出分析	256
本章小结	259
结论与展望	263
附录：国外 RIA 相关命令和指南等	269
附录 1 美国	270
12866 号行政命令：规制计划和审查	270

13258 号行政命令：修改 12866 号行政命令《规制计划和审查》	282
13422 号行政命令：进一步修改 12866 号行政命令《规制计划和审查》	284
13497 号行政命令：关于规制计划和审查的某些行政命令的撤销	287
13563 号行政命令：改进规制和规制审查	288
行政命令：确定和减少规制负担	291
附录 2 英国	294
改善政策制定：规制影响评价指导	294
附录 3 欧盟	342
欧盟委员会影响评价指南	342
附录 4 OECD 组织	400
建立规制影响分析的制度框架：政策制定者指引	400
规制影响分析入门手册（RIA）	437
附录 5 相关文章	462
西方国家的规制影响评价及其启示	462
中国建立规制影响评价制度的障碍及政策建议	472
参考文献	477
后 记	487

第一章 导 论

规制影响评价制度已经在发达国家得到了广泛的应用，并在改善规制绩效方面取得了很好的效果。因此，研究规制影响评价制度具有很强的理论价值和现实意义。在导论中，首先指出了本书的研究主题及意义，综述了在该方向上的国内外研究进展，最后介绍了本书的主要研究目的及方法，并说明了基本的研究思路和研究框架。

第一节 问题的提出及意义

规制影响评价对应的英文是 Regulatory Impact Assessment (RIA), 是对规制(包括规制提案和现行规制)带来的或可能带来的正面影响和负面影响进行系统估计, 从而为决策者出台和修改规制提供信息的一种规制工具。其正面影响是指一项规制带来的或可能带来的经济收益的提高、社会福利的增加和环境的改善等, 而负面影响则是指一项规制带来的或可能带来的经济成本的增加、社会福利的减少和环境的恶化等。

来自理论、现实、技术三方面因素的推动使得规制影响评价开始盛行。制度经济学中, “制度”是“由人制定的规则”, 它抑制着人类交往中的个人主义和机会主义行为, 为一个共同体共有, 并依靠某种惩罚得以贯彻。这里面蕴含的一个思想就是制度是否被遵守并得到正确评价, 如果没有惩罚, 那就是无效的制度。只有对规制影响进行评价, 规制才具有有效性。政府规制作为政府公共管理的重要组成部分, 其进行影响评价和绩效分析也符合行政学的内在要求。正如19世纪末美国学者威尔逊在开辟行政学研究领域时就指出: “行政学的目标和任务之一, 就是要弄清政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成这些专门的任务”。

在现实中, 规制失灵是导致规制影响评价的直接原因。规制失灵的原因可能是由于政府腐败, 使规制决策实质上服从于另外的政治目的和集团私利; 也可能是决策依据的信息不完全, 降低了规制决策的质量。此外, 权力的集中可能导致权力过度滥用和独断专行, 致使规制决策违背经济规律要求和社会公众意愿。系统的规制影响评价分析了规制方案能够产生的所有影响及其在不同群体间的分配, 统一了不同群体利益和多个政策目标, 降低了规制俘虏的可能性。规制影响评价建立在政府咨询和公众参与基础之上, 在不同方案间进行分析比较, 为决策

提供了更多的信息，增强了规制决策的科学性和透明性，有利于减少规制失灵，提高规制质量^①。

在技术层面，随着规制评价方法、计量方法等技术方法大量的出现和应用，使得规制影响评价有了定量分析的可能。并且，随着数据搜集能力和评价技术的日益精进，越来越多的国家开始对本国的相关规制政策实施规制影响评价分析。可以说，技术因素是规制影响评价盛行的一个重要因素。

近年来，我国在规范行政权力运行，坚持科学决策、民主决策、依法决策等方面采取了一系列新举措，并取得了显著的成效。例如，2013 年国务院政府工作报告中指出，在过去五年中，我国通过深化行政审批制度改革，分两轮取消和调整了行政审批事项 498 项，国务院各部门取消和调整的审批项目总数达到 2497 项，占原有审批项目的 69.3%。当然，我们也应看到，我国在规制政策效率方面仍然存在着诸多问题，比如被规制产业绩效较差、缺乏竞争机制、价格形成机制不够合理、监管机制没有完全理顺等。而规制影响评价作为一种衡量规制政策效率的有效工具，不仅要过去和正在执行的规制政策进行效果评估，而且还要对准备实施的规制政策的影响进行评估。因此，及时在我国引入规制影响评价制度，对于提高我国政府规制政策制定和实施的效率，减低监督和执行成本，具有较大的现实意义。同时，研究如何通过结合中国的具体国情而对 RIA 体系加以合理改进，也能产生一定的理论与实践价值。

第二节 国内外相关文献综述

一、国外关于规制影响评价的研究文献

国外对规制影响评价作用的认识是在持续的争论中不断深化发展的。一方面，大多数学者对规制影响评价产生的积极作用持一种肯定态度，如 Winston

① 肖兴志：“规制影响评价的理论、方法与应用”，《经济管理》，2007 年第 6 期，第 88 页。