



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 鸽 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

[英] 罗伯特·鲍德温 马丁·凯夫 马丁·洛奇 ◎ 编

宋华琳 李 鸽 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規制研究中心共同主任, 澳大利亚国立大学下属規制机构网络(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規制分析中心。

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·斯科特(Colin Scott): 爱尔兰都柏林大学欧盟治理与規制方向教授。

乔恩·斯特恩(Jon Stern): 英国伦敦城市大学竞争和規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)^[1]

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。

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、法学和经济学的术语。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