

美国 经济 论集

美国政府管制制度变迁轨迹的实证分析
美国历史上的腐败与反腐败
美国宪法的形成过程及其经济学含义

张宇燕 著

美国 经济 论集

张宇燕 著

图书在版编目 (CIP) 数据

美国经济论集/张宇燕著. —杭州: 浙江大学出版社,
2007. 12

ISBN 978 - 7 - 308 - 05716 - 5

I. 美... II. 张... III. 经济—美国—文集 IV. F171.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 196887 号

美国经济论集

张宇燕 著

策 划 王志毅

责任编辑 徐 婵

装帧设计 高海云

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(E-mail: zjupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

出 品 浙江大学出版社 北京出版中心

排 版 北京新生代彩印制版有限公司

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 640mm × 960mm 1/16

印 张 16.5

字 数 233 千字

印 次 2008 年 1 月第一版 2008 年 1 月第一次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 308 - 05716 - 5

定 价 26.00 元

序 言

以往把文章结集出版时，有的是一种年终盘点的感觉。不过这次却有些异样。关注并研究美国，屈指算来也有十六七年了。随着《美国行为的根源》书稿修改接近完成，随着这本论集的出版，我对美国的专门研究也告一段落了。研究对象的转换，有时是由于兴趣变化，有时则出于不得已。好在美国是每一个国际问题研究者都无法绕过的国家，这意味着在今后的研究中不可避免地要与美国相遇。至于基本的研究框架和演绎逻辑，则早已根植于心，很难改变了。想到这里，那种与“老朋友”离别的感伤之情，便稀释了不少。

国别研究，特别是对美国这样的国家的考察，难度颇大。我曾请教一位毕生以研究印度为业的老专家，希望他用一两句话概括一下印度是一个什么样的国家。记得当时他思忖后缓慢地答道：印度是这样一个国家，当你对它知之甚少时，它是一个谜；你对它进行深入研究后，它就会变成一个更大的谜。我相信这个回答是真诚的，也是客观的，正所谓学无止境。研究美国同样如此。就个人的体会而言，所有的国别研究都类似于盲人摸象。令人尴尬的是，我们通常还缺乏评判谁描述的“象”最接近“真象”的手段。好在整个过程充满了乐趣。

美国是一头在影响力的意义上比印度要大许多倍的“象”。正因为其影响更深远，关于它的描述就越多，进而接近“真象”的难度就越大。面对汗牛充栋的，同时也是对美国不完备的刻画的文献，

研究者的重要选择之一，在于学术传统或研究路线。鉴于学术背景是政治经济学，我对美国的讨论便主要遵从政治经济学的分析思路，重点置于集团政治、公共选择和经济史等方面之上，并希望借此给中国读者一个观察、理解这头“象”的角度或维度。在研究美国的过程中逐渐形成的认知结构，作为参照或工具，亦可以帮助我们深化对中国的理解。

关于美国，我陆续发表了不少论文、文章、评论和随笔，本文集收录的只是其中的一部分。我挑选的原则大体说来有四：一是尽可能突出学术性；二是尽可能使历史与现实并重；三是尽可能体现风格与内容的丰富；四是尽可能反映实际研究水平。这里需要特别指出一点：文集所选部分章节是合作完成的。其中第一篇的合作者为席涛，第二和第三篇的合作者是富景筠，第五篇的合作者是高程，第八篇的合作者是张静春。今天因编辑文集而重读这些文章，回想起的多是那些一起写作时共同度过的愉快时光。

从某种意义上讲，序言的主要功能除了对书作些进一步的交代外，就是要鸣谢。这里我要特别感谢浙江大学出版社的王志毅和徐婵。没有他们的热心和辛劳，此文集是不会出版的。读者对文集的任何批评都将受到欢迎，并且请接受我事先的感谢。随着时间的流逝，今天看来，有些文章的部分观点、论据难免有一些欠缺，还是那句老话，批评或批判，是科学研究取得进步的最为有效的途径之一。

张宇燕

二〇〇七年十二月十七日

目 录

1 监管型市场与政府管制

1

——美国政府管制制度变迁轨迹的实证分析

市场经济的产生、发展、成熟和规范运行，必须有政府广泛、深入和系统的管制，同时，管制也必须随着市场的竞争强度、交易规模、产业结构和经济水平的动态发展而做适时的改革。

市场失灵与管制失灵都有可能发生，制度变迁在相当意义上讲就是克服两种“失灵”、寻求新的制度均衡的演变过程。

58 美国历史上的腐败与反腐败

治理腐败是一个过程，需要时间和等待时机。从经济学上讲，理想的状态是让治理腐败的成本和收益在边际上相等，而非彻底铲除腐败。

81 当代美国的腐败：数据、案例与机理

美国腐败之冰山露出的仅仅是一角。为什么美国公众明知在海平面之下隐藏着一座巨大的“腐败冰山”，却能够长期容忍之？

106 美国宪法的形成过程及其经济学含义

宪法源于不同经济利益间的冲突，服务于某些特定的利益。利益集团的活动在制度起源或变迁过程中起着核心的、关键性的作用。

121 基于利益最大化的美国行为

美国人，尤其是社会上层人士，他们注重经验、追逐财富，讲求实效。美国人的这种行为方式在哲学上表现为实用主义，在现实生活中表现为福利至上，在国际关系领域中表现为现实主义。

监管型市场与政府管制 ——美国政府管制制度变迁轨迹 的实证分析*

一、导 言

美国是一个自发的市场经济国家，政府广泛、深入和系统的管制对自发市场经济的成熟和完善起着有效的促进与保护作用。当1787年美国颁布宪法时，政府只有财政部、内务部和国防部三个内阁行政机构，宪法没有授予总统和行政机构管制市场的权力。伴随着交易的扩大、市场的拓展、大工业的蓬勃发展，政府从以立法维持市场秩序和通过诉讼解决纠纷，转向同时要在经济活动中事前和事中对经济进行监管。国会在1887年制定了《州际商业法》，批准成立了第一个市场经济的行政监管机构——州际商业委员会（ICC），授予其广泛的制定和发布规章的权力，以指导和监管市场健康运行。其后，国会陆续批准设立了食品与药物管理局（FDA，1906）、联邦储备董事局（FRB，1913）、联邦贸易委员会（FTC，1914），并授予其制定规章的权力。就比较法律和管制在维持市场秩序和促进市场效率的作用而言，法律和诉讼持续的时间长且成本高，行政监管迅速灵活且又成本较低。美国学者认为这一时期是监管型国家的兴起

* 本篇合作者为席涛。

时期，行政机构的管制措施主要是对企业的登记、许可、监督和指导，目的是防止垄断势力控制市场和导致不公平竞争。^①

1929年爆发的经济大危机严重地破坏了市场秩序，并给成千上万的个人和企业带来了灾难。对市场经济的重新理解促使罗斯福实行“新政”，政府走向了挽救市场灾难的前线。国会通过立法，相继成立了联邦家庭贷款银行董事局（FTC，1932）、联邦存款保险有限公司（FDIC，1933）、联邦证券交易委员会（SEC，1934）和国家劳动关系董事局（NLRB，1934）等机构。尤其是1935年最高法院举行听证会、审查国家劳动关系董事局的合宪性案例时（Jones and Laughlin），最高法院判决：这个案件属于商业条款范围，国会有一权力授权给总统，国家劳动关系董事局是在宪法授权范围内依法行政的。^②通过对 Jones and Laughlin 案例的判决，最高法院为联邦行政干预企业建立了法律基础，同时也为以后行政干预提供了案例支持。由于这些行政机构都获得了委任立法权，联邦政府开始大规模地干预经济：构建市场秩序、刺激企业投资、提供信贷消费、创造就业岗位和实现经济增长、弥补市场失灵。尽管“新政”时期的行政机构得到了国会大量授权并被最高法院认可，但体现在建立特定行政机构的法案中，对特定行政机构的授权并没有一个统一的行政程序法。虽然罗斯福总统任命了支持“新政”的律师瓦尔特·盖尔霍恩（Walter Gellhorn）为首的特别总统委员会，这个委员会将当时华盛顿机构的实际做法法典化，成为行政程序法的第一稿；然而，最初的行政程序法拥护者并不认同瓦尔特·盖尔霍恩起草的行政程序法版本，这个版本最终只是司法部长的一份报告，并未成为法案。直到1946年，美国才颁布了联邦行政程序法。^③

① Jeffrey E. Shuren, 2001, "The Modern Regulatory Administrative State: A Response to Changing Circumstances," *Harvard Journal on Legislation*, Vol. 38, No. 2, pp. 291 - 329.

② *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301US1, 1937.

③ Martin Shapiro, 1996, "A Golden Anniversary? The Administrative Procedures Act of 1946," *Regulation*, Vol. 19, No. 3, pp. 36 - 42.

在大萧条时期建立的这套管制制度，其管制的基本理念是“命令与控制”，对走出经济困境起到了关键作用。随着战后经济的高速增长和产业结构的升级优化，市场与管制发生了尖锐的冲突，拥有半立法、半行政和半司法三位一体角色的管制模式导致了管制机构膨胀和管制过多过滥，管制机构平均每年发布规章7000多条，平均每年管制成本7150多亿美元，造成了市场的扭曲和低效率。^① 20世纪70年代末到80年代，联邦政府行政机构开展了放松管制、国有公司民营化和私有化改革，克林顿1993年签署的12866号行政命令被认为构建了政府市场化管制的—个基本框架，此后经历了20世纪最后10年经济高速增长的黄金时代。然而，即使市场走过了200多年发展历程、政府管制经历了100多年探索、市场经济的各种法律日趋完善和规章成千上万，也没有避免被视为标准范式的证券市场发生的经济震荡：安然、安达信、世通、美国在线—时代华纳等大公司，或被提起刑事诉讼，或被质疑造假欺诈，或遭遇破产清算。问题的出现是自由市场本身的代价还是管制体制内生的失灵？市场经济为什么需要和需要什么方式的政府管制？

对美国经济管制的反思使我们清楚地看到，—个市场的产生、发展、成熟和规范运行，必须有政府广泛、深入和系统的管制；管制也必须随着市场竞争强度、交易规模、产业结构和经济水平的动态发展而做适时的改革。在宪法框架制约下，国会、总统和行政机构之间就法律、行政命令和行政规章进行极其复杂的博弈，行政机构、企业和利益集团之间进行非常艰难的较量，政府管制经历了从管制制度安排到制度创新的制度变迁轨迹。市场失灵与管制失灵都有可能发生，制度变迁在相当意义上讲，就是克服两种“失灵”、寻求新的制度均衡的演变过程。^②

^① Kenneth J. Arrow, Robert W. Hahn, 1996, “Is there a Role for Benefits - Costs Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation?” *Science*, Vol. 272, April 12, pp. 21 - 25.

^② John Shanahan, 1997, “Regulating the Regulators: Regulatory Process Reform in the 104th Congress,” *Regulation*, Vol. 20, No. 1, pp. 27 - 33.

就对管制的研究而言，美国芝加哥大学的埃里克·A·波斯纳（Eric A. Posner，现任《法律研究杂志》主编）认为：在美国，没有哪一个领域的研究像管制这个专题一样，引起经济学家、法学家、政治学家和哲学家等如此高度的关注。尽管他们对管制的定义、分析方法和基本内容并不完全一致，但争论的焦点却集中在政府—市场和效率—公平这样两个问题上。尤其是经济学在管制的成本与收益方面的研究，为法学和政治学重新认识宪法创立的三权分立的政府功能提供了新的研究视角和框架，法学家和政治学家现在从市场深化和经济发展的要求研究管制。从20世纪80年代开始，管制无论在学术研究还是行政机构的规章条例上，与以前相比，都发生了实质性变化。这种实质性的变化源于白宫总统行政命令——影响深远的里根的12291号行政命令和克林顿的12866号行政命令，这些行政命令又促成了国会有关公法理念的改革，使美国政府建立了市场化的管制制度。^①另一位对宪法—行政法影响较大的人物，芝加哥大学法学院教授凯斯·R·桑斯坦（Cass R. Sunstein），他在评价美国国会有关管制法律的改革时认为，管制的成本与收益的立法改革，可能从根本上改变美国政府，从而创造一个新的立宪时机。^②桑斯坦由于这方面的研究，荣获2000年度美国律师协会行政法和管制事务分会颁发的唯一奖项。

基于这些认识，本文以美国法律、总统行政命令和行政规章为基础，对美国政府管制制度的演变轨迹做了较为系统的实证考察和理解。全文分为七节，第二节是美国管制的立法与运作程序，介绍管制规则的原则、提出、审核、执行和废除的基本规范；第三节阐述联邦政府从“命令与控制”到“市场激励”的管制理念演变轨迹；第四节分析国会、行政机构和独立政策研究机构对管制成本与收益分析的界定与

① Eric A. Posner, 2000, "Cost - Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives - Introduction," *The Journal Of Legal Studies*, Vol. XXIX, No. 2, pp. 837 - 842.

② Cass R. Sunstein, 1996, "Congress, Constitutional Moments, and the Cost - Benefit State," *Stanford Law Review*, Vol. 48, No. 2, pp. 247 - 310.

衡量标准；第五节讨论管制对资源配置的影响及联邦政府、州政府、地区政府、企业和个人的成本支出；第六节提出放松经济管制，促进市场竞争和效率；第七节是结论。经过分析，我们可以得出这样一个结论：美国的市场经济是一个受管制的市场经济。

二、美国管制的立法与运作程序

根据美国行政管理预算办公室的定义，管制是指政府行政机构根据法律制定并执行的规章和行为，这些规章或者是一些标准，或者是一些命令，关系个人、企业和其他组织能做什么和不能做什么。管制的目的是为了解决市场失灵、维持市场经济秩序、促进市场竞争、扩大公共福利。行政机构的管制延伸到市场经济的各个方面，规章大量发布，以至产生了立法重心从国会转移到行政机构的趋势。然而，行政机构拥有制定和发布规章的权力源于国会的委任立法权，国会决定了行政机构的管制及规章的原则、提出、审核、执行和废除，必然有一个复杂而又规范的运作程序，以防止具有半立法、半行政和半司法权力的行政机构在市场经济中滥用权力。

1. 规章的概念和制定的基本原则

现在的管制体制框架，是以《1946年行政程序法》（*Administrative Procedure Act of 1946*）、《1980年管制弹性法》（*Regulatory Flexibility Act of 1980*）和《1980年文牍减少法》（*Paperwork Reduction Act of 1980*）等法律为指导，在克林顿1993年签署的《12866号执行命令——管制的计划和审核》（*Executive Order 12866: Regulatory Planning and Review*）的基础上不断发展和完善的。具体地讲，国会赋予了联邦行政机构制定和发布规章的权力，这些规章是联邦行政机构对经济实施管制的法律依据。《1946年行政程序法》第553条规定：“规章是指行政机构为了执行、解释、说明法律，或者为了规定行政机构的组织结构、活动程序或活动规则而发布的具有普遍或特别适用力以及对未来具有约束力的文件的全部或其中一部分。”（在联邦法律和行政规章中，*regulation* 和 *rule* 是同义语，即规章或规则，包括条例、标准、准则和

办法。本文中有时称规章或规则，意思相同。)

依据这一法律概念，美国的行政规章主要分为两种类型：第一，实体性规章，指产生权利与义务的规章。国会通过的法律（Act），一般称某某法案，具有制度框架和宏观规范的指导原则。联邦政府的行政机构必须制定出执行和实施这些法案的具体的细节解释、规范标准、运行程序和执法经费，这个过程是制定行政法规，其结果就是实体性规章，它一旦生效就具有法律效力。因此，实体性规章是美国行政规章类型中最重要的一种，行政程序法对它的要求也最为严格，它与法律、总统行政命令和最高法院决定具有同等的法律效力。如环保局2001年发布的《水质计划与管理条例》，是根据《1974年安全饮用水法》重新制定的饮用水规章；证券交易委员会2001年发布的《上市公司财务信息披露标准规则》，是根据《1934年证券交易法》而制定的一个规章，要求上市公司必须披露真实、准确和完整的财务信息。第二，程序性规章，指规范行政机构工作程序的规章。制定程序性规章是行政机构原有的权力，是为了执行行政任务而制定的必要和适当的程序规章。这类规章即使没有法律明确授权的依据，也具有法律效力。

根据2002年5月13日美国管制信息服务中心的最新文件统计，美国实施管制与放松管制权力的共有58个联邦部门和机构，其中包括14个内阁专业部，29个行政管理局和15个独立管制委员会。^①

它们当中有的是主管行业的管理机构，这些机构的主要职能是防止行业的垄断、促进行业的竞争、维护行业的市场秩序与行业的健康发展，它们的规则和条例适用于一个行业内的所有企业，如联邦通讯委员会（FCC）、食品与药物管理局（FDA）等；有的是某一职能领域的机构，它们和主管行业管理机构的不同特点是，它们的职能覆盖所有的行业，具体的规则和条例适用于所有企业的活动，如消费者产品委员会（CPSC）、环境保护局（EPA）和职业安全和

^① Regulatory Information Service Center, 2002, "Unified Agenda," *Federal Register*, Vol. 67, No. 92, Monday, May 13, FR 32819 - 32823.

健康局 (OSHA) 等。

58 个联邦行政机构依法行政，每年发布大约 4300 个规章，规章种类繁多，有些是企业要遵守的程序，有些是企业要执行的标准，有些要求企业要披露真实的信息，有些明确企业能做什么和不能做什么。按照美国行政管理预算办公室的分类标准，58 个联邦行政机构实际上实施两种监管职能，即经济管制 (economic regulation) 和社会管制 (social regulation)。

经济管制是指行政机构通常设置很高的门槛和明显的障碍，如限制进入或退出、申请许可证、政府补贴、价格控制、工资控制和高关税等，目的是降低垄断部门的垄断利润、促进市场有效竞争。经济管制一般包括美国经济的许多自然垄断性部门，如电力、天然气、通信、运输、航空等领域；自然风险和不确定性较大的农业部门；经济风险、经济震荡和与国家安全密切相关的银行、证券和保险等金融部门。

社会管制旨在保护公民和工作者的健康、安全、就业、平等，保护消费者权益，提高环境质量和维持生态平衡。实际上，政府的社会管制，一方面通过管制扩大正的外部性，另一方面通过管制减少负的外部性，从而达到扩大社会福利和社会经济持续发展的目标。

联邦行政机构认为在职权范围内有必要实施管制时，就会提出起草规则的建议。这个建议包含两个主要内容，首先，要决定这个规则是不是“主要规则” (Major Rule)，会不会对“经济产生重大的影响” (Significant Economic Impacting)，其中一个主要规则对经济的重大影响包括三个方面：其一，对经济每年有 1 亿美元以上的成本支出；其二，增加的成本由州政府、地区政府、企业和个人承担；其三，对经济增长、价格、就业、投资和生产率有重大影响。^① 其

^① Clinton, 1993, *Executive Order 12866: Regulatory Planning and Review*, Section 3 (f) 1, “Economically significant,” *Federal Register*, Vol. 58, Monday, October 4, 1993, FR51735 - 51744; *Unfunded Mandates Reform Act of 1995*, Title II - Regulatory Accountability and Reform, “Major rule” and the *Congressional Review Act of 1996*, Sec. 804 (2) .

次，必须准备一个该规则影响的成本与收益分析的报告。在此基础上，行政机构将该规则的建议和成本与收益分析报告提交行政管理预算办公室审核。

2. 规章的审核

白宫的行政管理预算办公室（Office of Management and Budget，以下简称 OMB）审核各个行政机构提交的规则草案和分析报告，具体工作由设在其中的信息管制事务办公室（Office of Information and Regulatory Affairs，以下简称 OIRA）负责执行和实施。

OMB 是 1970 年设在白宫总统办公室中的一个行政机构，专门帮助总统工作，办公室主任由总统提名，经参议院批准。按照 1970 年 7 月 1 日第 11541 号行政命令，OMB 的主要职能是：（1）审核各个行政机构提交的规则草案；（2）制定指导行政机构进行经济分析报告的统一标准和基数年度；（3）制定和实施预算计划，建立行政机构之间有效的协调机制，扩大行政机构之间的合作范围；（4）改进预算编制、账目清算和财务管理；（5）对行政机构年度计划的执行情况、完成进度和经济绩效进行评估；（6）向国会提交法律规定的管制成本与收益经济分析的年度报告。实际上，各个行政机构很少向 OMB 提交规章草案，OMB 对行政机构制定规章的管理也处于失控状态。在 1980 年以后，OIRA 负责执行其中的（1）、（2）和（6）项工作。

OIRA 是根据《1980 年文牍减少法》第 3503 条^①，在 OMB 中建立的一个机构。该法赋予了 OIRA 极大的权利，将行政机构分散决策制定规章的权力集中到由 OIRA 审核。OIRA 从两个方面审核行政机构提交的规章草案，一是程序性审核，二是实质性审核。程序性审核包括：从权限看是否在国会授权范围内进行；从程序看是否执行了《1946 年行政程序法》及其他法律；从相容看是否与国会的其他法规或其他机构的规章有矛盾；从效率看是否坚持了 12866 号行政命令的管制理念。审核的时间限制在 90 天以内。实质性审核包括行

^① Paperwork Reduction Act of 1995, Sec. 3503 - 3504.

政管理机构提交的规则草案，如果是一个主要规则，该机构提交的影响经济的分析报告必须建议通过什么方式解决州政府、地区政府和种族区域政府执行该规则的经费问题；建议通过什么方式解决小企业执行该规则的成本负担问题。只有理论上分析实施该规则的收益超过了成本，实质性审核才能通过。

行政管理机构提交的规则草案和经济分析报告，如果满足了程序性审核和实质性审核的要求，OIRA 就将其通过；如果满足不了程序性审核和实质性审核的要求，OIRA 会提出具体建议，反馈给行政机构，令其修改或撤消。

3. 规章的公布和意见程序

美国《1946 年行政程序法》第 553 条规定了规章的“公告和评论程序”（Notice and Comment Procedure），主要是给公众提供参与规章制定的一个讨论、评价和发表意见的机会。OIRA 审核通过的规则草案，公布在《联邦文档》上备案，称为“公告的建议规则”（Notice of Proposed Regulation），广泛地征求公众对“建议规则”的意见。征求意见采取三种方式：第一种是民意调查，将建议规则的主要内容制成问卷，由感兴趣的公众填写赞成、反对和理由；第二种是邀请独立政策研究机构的专家学者对建议规则进行审查、分析和评估；第三种是邀请相关的政府行政机构对建议的规则进行分析和评估。行政机构在收集到上述三方意见后，对意见进行归纳、整理和分析，尤其是对反对该建议规则的意见要做好充分的准备，以便举行听证会时释疑解惑。

4. 组织听证会

听证会一般由制定某个规则的行政机构组织的主任主持，实行公开听证（涉及国家秘密和法律限制听证的除外）。受邀参加听证会的人员包括公众、独立政策研究机构和专家学者、政府相关行政机构的公务员和主动报名要求参加的公众。听证邀请函主要包括以下基本信息：时间、地点、建议规则的主题、听证目的、问题说明、成本与收益估算、净收益、相关的法律条款。听证会为听证人员准备的文件包括：现实中存在的市场失灵的某种表现方式、建议的规

则、规则影响经济的成本与收益分析报告、相关的法律法规、学术论文等。听证会上，主任首先介绍听证会的议题和目的、听证的重要事项及关键点、公众赞成和反对的比例及原因，然后由参加听证会的人员发言。发言的顺序遵循“早鸟规则”，即按参加人到达听证会的时间顺序，排列发言的先后次序。发言的时间依照“5分钟规则”，即每位发言一次不超过5分钟，保证每位听证人员有机会发言。如果在听证中对建议的规则或规则中某个问题，有明显较多的反对意见，该建议的规则或问题就应被撤消或修改。听证会做详细的原始记录后归档，该档案是以后修改规则和决定规则命运的重要依据。

5. 规则的生效与执行

行政管理机构根据听证会意见再次修改建议规则，修改后，如果机构内部审核认为满意，就由主要负责人签发，再次提交OIRA审核；OIRA审核通过，作为最终生效规则发布在《联邦文档》上备案，称为最终规则（Final Regulation）。制定规则的行政管理机构作为执行机构与监督机构，规则的具体内容就成为执行的规范标准。但如果是一个主要规则，OIRA必须提交国会审核。

6. 国会审核主要规则

在《1946年管理程序法案》中，国会赋予了行政管理机构制定规则的权力，国会并不审核规则。1970年以后，OMB和OIRA负责审核规则。伴随着规章条例的种类日益繁多，州政府、地区政府和种族区域政府执行这些规章条例又需要一定的财政开支，引起了各级政府的强烈不满。正因为这些原因，国会通过的《1995年无资金命令改革法》（*Unfunded Mandates Reform Act of 1995*）、《1996年小企业监管实施公平法》（*Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996*）和《1996年国会审核法》（*The Congressional Review Act of 1996*），建立了国会审核主要规则的程序。三个法案的要点是：OIRA审核通过后的主要规则，提交国会审核；国会可能通过也可能否决其主要规则；国会通过的主要规则，国会考虑给由州、地区和种族区域政府执行规则提供一定的资金；国会审核的期限在60天以内。