

国外规制影响 分析制度

吴浩 李向东 / 编写

REGULATORY IMPACT
ANALYSIS PRACTICE
OUTSIDE CHINA

Wuhao Lixiangdong

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国外规制影响 分析制度

吴浩 李向东 / 编写

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国外规制影响分析制度/吴浩, 李向东编. —北京:
中国法制出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1697 - 9

I. ①国… II. ①吴…②李… III. ①立法 - 研究 -
世界 IV. ①D901

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 005148 号

责任编辑 郭善珊

封面设计 王志平

国外规制影响分析制度

GUOWAI GUIZHI YINGXIANG FENXI ZHIDU

编著/吴浩 李向东

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2010 年 1 月第 1 版

印张/13 字数/245 千

2010 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1697 - 9

定价: 36.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66026587

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

序

国务院法制办公室主任 曹康泰

深入贯彻落实科学发展观，推动科学发展，必然要求实现决策的科学化。胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出，行政管理体制改革的重要目标之一就是决策科学；国务院《全面推进依法行政实施纲要》也把科学化行政决策机制和制度的基本形成，作为法治政府建设的一个重要内容。实现科学决策，在立法工作中，就是要坚持科学立法。

科学立法，不仅要求我们构建科学的立法机制，设定科学的立法程序，科学地选择立法调整对象，合理地界定立法调整对象的权利与义务、权力与责任；同时，还要求我们对立法的成本效益、实施效果和产生的社会影响进行科学的分析，也就是我们通常所说的立法的成本效益分析和立法的后评估，在国外被称之为规制影响分析。

规制影响分析，是一些法治比较发达国家政府决策和立法程序中的一个重要环节。其主要目的，就是对拟定的或者已经发布实施的法律、法规、规章、政策、措施等具有普遍约束力的政府决策或立法项目可能带来的效益、成本和效果进行分析、评估和衡量，以决定是否有必要制定或者出台某项政策或立法，如何才能使制度设计更加科学合理，是否需要某项政策或立法进行必要的调整，或者需要废止某项政策或立法，等等。作为规制影响分析的一项重要内容，立法成本效益分析最早于上世纪七、八十年代产生于美国，此后陆续被其他一些国家采用，并不断得到发展和完善。目前，几乎所有的经济合作与发展组织成员国都建立

了各自的规制影响评估制度和机制。

规制影响分析，对于我国来说还是一个比较新的课题。但可喜的是，近年来各地区、各部门的法制工作机构在政府立法工作中围绕坚持科学立法、努力提高政府立法质量，不断解放思想、开拓创新，对政府立法项目的成本效益分析和立法后评估工作进行了积极大胆地探索，并注意在实践的基础上及时分析、总结，使之逐步规范化、制度化。对此，国务院法制办公室也给予了极大地关注，发挥了积极促进和指导作用。2005年，国务院法制办公室专门组织了有各地方、各部门法制工作机构同志参加的培训班，邀请欧盟专家介绍国外规制影响分析的有关理念、制度和办法，帮助大家进一步深入学习和了解这项制度。应当说，经过各方面坚持不懈地努力，我们在这一领域已经迈出了坚实的步伐，取得了不小的成绩，积累了一定的经验。

不断探索建立、完善有我们自己特点的立法成本效益分析和立法后评估的制度、机制，是当前和今后一个时期政府法制工作面临的一个重要课题。这也是政府法制工作深入贯彻落实科学发展观的一项重要举措，对于推进科学立法，提高政府立法质量，使立法项目更具必要性、制度设计更具合理性、内容更具可操作性、实施更具实效性都具有重要意义。在这一过程中，我们既要立足于中国的具体国情和我们的工作实际，同时也有必要认真研究和借鉴国外的成功经验和做法。国务院法制办公室法规译审和外事司的同志们搜集、整理、编译了国外的有关资料，汇集出版了这本《国外规制影响分析制度》。本书对加拿大、英国、德国、美国、澳大利亚等国家的规制影响分析制度进行了介绍，既有实践经验总结，又有理论性分析，资料详实，内容丰富。希望这本书的出版，对各级政府法制工作机构及其工作人员以及社会各界学习、了解、研究、借鉴国外规制影响分析制度能够有所裨益。

二〇〇九年十一月六日

引言：成本效益分析与规制 影响分析制度

过去 20 年，在世界范围内的政府行政管理改革中最受人关注的，当首推规制政策制定和规制治理的改革，这在经合组织国家尤其突出。1995 年 3 月 9 日，经合组织（OECD）理事会通过了《提高政府规制质量建议书》，此后，经合组织国家的规制治理工作逐步开展起来。今天，几乎所有经合组织国家都有了自己的规制治理工作计划，而在 1980 年只有少数几个国家，现在争论的焦点几乎完全集中到了如何改善规制管理体制方面，而不是其必要性问题。^①

规制治理工作的三大要素是：规制政策、制定规制政策的工具和规制机构。规制治理的目标是规制政策效率和效果的最大化，为实现这一目标所运用的主要工具包括：规制影响分析、规制替代措施、公众咨询和改善问责制。而规制影响分析和规制替代措施，近年来在经合组织国家迅速应用和推广，表明了这种工具对于政策制定的重要影响。

^① 参见 OECD 《OECD 的规制政策 - 从干预主义到规制治理》，2002 年。

一、规制影响分析的概念

作为政策制定工具，规制影响分析在不同国家的运用方法和名称也不尽相同，在加拿大出现的表述是“规制影响分析说明”，美国更多出现“成本和效益分析”的字眼，英国使用的是“规制遵守成本评估”，而德国使用了“立法效果评估”。对于规制影响分析中的“规制”（regulation 或者 regulatory）一词，在国内的翻译也是仁者见仁，有翻译成“法规”的，有翻译为“监管”者，或者“管理”、“规制”等，表明了不同的理解。

对于这个词，《韦氏第三版新国际词典》^① 的相关解释是：由政府行政部门通常根据宪法或者授权立法而发布的具有法律效力的规则或者命令。比如在英国是指行政机构根据授权发布的从属立法（议会可以行使否决权），不同于法令；在美国包括两种：一个是由总统或者其下属授权机构发布的行政命令（executive order），另一个是由行政部门或者规制委员会为适用和补充议会立法而发布的行政管理命令（administrative order）。

《加拿大法律词典》^② 的解释更加宽泛，包括根据议会法律或者总督授权发布的各种形式的规范性文件。《布莱克法律词典》^③ 的解释是，行政机关或者地方政府发布的具有法律效力的规则或者命令。美国一些主要宪法行政法学者认为可以理解为用于各种目的的政府政策统称，形式包括规则、标准、法定要求

① Webster's Third New International Dictionary, 1986 年。

② The Dictionary of Canadian Law, A Carswell Publication, 1991 年。

③ Black's Law Dictionary (7th Edition), West Group, 1999 年。

等。^① 用作动词 (regulate) 时, 在不同的语境下, 既包括制定法规、规则、政策等规范文件的行为, 也包括依据规范进行管理、控制的行为。将这个词翻译为规制, 应当是日本经济学家的苦心创译, 含义就是以法律、规章、政策、制度来约束和规范经济主体的行为, 或者说有规定的管理或者有法律规范的制约。^② 这种译法近来得到很多国内法律学者的认同和接受。

西方主要国家这些年开展的政府管理改革规模和范围非常之大, 就是通过提高政府制定法规规章和政策的质量, 达到改进政府管理事务的效率和效果, 称为规制治理改革 (regulatory governance reform)。在分权制的国家, 行政和立法分离, 虽然这些改革主要涉及政府法规规章和政策, 由于不属于其理念上的立法范畴, 所以很少国家使用“立法”这样的用字。具体到规制影响分析 (regulatory impact analysis), 这样的称谓就不难理解了。国内对 regulation 和 regulatory 的翻译方法, 从开始的“法规”或者“监管”等, 演化为近来法学界一些学者常用的“规制”, 反映出译者希望涵盖这个词全部意义 (既包括政府部门的法规制定, 这是最主要的部分, 也包括大型项目、规划和实施监管行为等) 的意图和努力。基于这种情况, 本书编译者大多数情况下均使用了规制的表述, 有些地方也使用了法规的译法。在美国, 经济学家更愿意使用成本效益分析这样的表述, 也是预算管理局评估一项政府法规规章和政策的重要手段。在我国国家发布的文件上也正式出现了立法项目成本效益分析制度的表述^③。德国使用了立法效果评估这样的概念, 其使用范围不仅包括法律、法规、

① 美国耶鲁大学葛维宝 (Paul Gewirtz) 教授。

② 李长健:《论市场规制法》,《经济师》2005年第三期。

③ 《全面推进依法行政实施纲要》, 2004年。

规章和政策，也包括内部规章，甚至扩展到大型项目和规划。在我国政府工作实务中，政府部门制定法规规章的行为是归入行政立法范畴的，所以表述为立法的成本效益分析，似乎能更容易令人理解，尽管范围上还有差异，从基本含义上来说，两个词应当是可以相通的。

规制影响分析的含义可以这样理解，就是对拟定的或者已经发布的规制政策和方案产生的影响进行分析和估计的政府决策工具，其适用范围应当包括规制政策和方案酝酿、规制方案形成和规制实施后的全过程，分析对象包括法律法规、规章、政策、措施、制度等具有普遍约束力的政府行为和规则。立法效果评估的含义则是对拟定的或者已经生效的法律法规（广义）的效果进行估计和评价的一种制度，包括：1. 对于拟定立法事项，提出备选方案及对各自效果进行对比性评价；2. 对于立法草案，依据一定标准，审核其成本效益等问题；3. 对于已生效法律法规，进行持续的或者阶段性的实际效果评估。

二、规制影响分析的原因和方法

进行规制影响分析的原因主要有三个：（一）希望在备选方案中做出最佳选择。现代政府管理，越来越关注效率问题，而高质量规制措施应当是以尽可能有限的成本获得高效率的政策决定。这样，通过对不同规制方案成本和效益的比较分析，可以帮助确定在该规制领域里有关规制方案的优先顺序，将有限的资源从低效率规制方案配置给高效率规制方案，从而提高政府行为的有效性，降低成本。（二）为决策者和公众提供有关可能产生影响的信息，提高透明度和公众参与度。规制影响分析将决策记录

和行为措施的影响均予以披露，相比之下，其他决策方法显得对外界不够透明。政府采取各种措施允许相关利益团体更早、更有效、更广泛地参与到决策过程中，有利于提高政府透明度和决策质量，并增加责任感。所以，规制影响分析往往和公众咨询过程紧密联系在一起，增强了规制过程的透明度和影响分析的质量控制，完善了决策所依赖的信息。（三）改善立法和政策制定过程。通过规制影响分析，可以提供广泛的信息和展示政府决策如何造福社会，这样就能提高部长和政治层次上决策者的参与度，并强化其问责制。如果规制者行为后果（社会成本和效益）不为人所知的話，那么他们就不会真正地对人民负责。

从实践上看，规制影响分析方法主要有以下几种：

（一）成本—效益分析

对拟定法规或者规制方案的成本和效益进行考虑，总体来讲，如果效益大于成本，立法效果或者规制方案就是理想的。优点是：兼顾反映效益和成本两个方面。缺点：一是难以将某些效益和成本量化，二是还要考虑规制的分配效应。

（二）成本—效果分析

立法或者规制目标既定，对取得每一单位数量效益所需要的成本进行比较，从而为每一种方案相对于社会发生的成本提出一个指标参数。

优点：1. 能够摒弃没有效率的政策方案；2. 效益价值不需要明示（这样就少一些数据和时间的堆积）。

缺点：1. 效益是既定的，只是简单地寻找取得该效益的最低成本即可；2. 可能在政策方案选择时产生困难。

（三）成本评估

评估规制方案对商业、消费者和公众带来的成本，进而说明

一项规制对社会带来的总成本。

优点：1. 能够提供规制的成本信息；2. 可以帮助避免做出成本很高的规制方案。

缺点：1. 没有考虑规制的效益；2. 没有提供成本是否有正当根据的信息；3. 对在规制方案中进行合理选择没有帮助。

（四）财政或者预算分析

考虑规制对预算的影响，从而提供政府成本和收益的一些信息，但是未提供对社会产生的更广泛成本和效益的信息。

其他方法还包括社会—经济影响分析、守法成本分析、商业影响测试、竞争测试等。

三、成本—效益分析法

经合组织成员国的趋势是使用成本—效益分析方法。其他分析方法也可以说是成本—效益分析法中的部分内容，采取哪种方法取决于预期影响、可用资源和时间。

成本—效益分析法能够认识到，规制可能对社会不同成员带来积极和消极的影响，所以要在各种方案中选出能对社会带来净效益的方案。当然，其结果只是为决策提供一种引导性意见：即一项拟定政策或者法规在各个方面产生的效果是什么。另外，还要考虑社会或许需要实现其他目标。

成本和效益的量化，能够对各种方案中成本和效益通过连贯一致的价值计算方式进行比较，比如运用货币单位。它还可以允许扩大成本和效益的范围和进行精确的数字计算，但是从时间和数据上来讲可能过于集中。澳大利亚在制定国家燃油质量标准时使用了成本—效益分析法，对四个方案主要进行资金、操作成本

和健康效益的分析，从中选出最佳效益方案。在进行成本和效益量化时，如果存在市场竞争比较价格，则有助于测算成本和效益，比如工资水平、产品价格变化等；如果没有市场存在，可以从其他数据中推算，比如支付意愿的民意调查、预期寿命的价值估算、对资产或者财产价格的影响程度等。

有些成本和效益可能形成于将来，这些不能简单地累加到成本和效益的计算中，人们更倾向于看重眼前的成本和效益，未来成本和效益需要“折现”，所以可以允许成本和效益以“当前价值”的形式予以表述，从而计算一项方案的“当前净价值”。这时，由于未来成本和效益出现了不确定性的问题，所以清楚地界定假设条件非常重要，一方面使用现行可能的最佳估算方法，另一方面也要承认永无“正确”答案。另外，在进行敏感性分析时，对于关键的参数可以使用“高”、“中”、“低”的估算词语，同时也要检查不同假设条件下产生的效果有何不同。

有些情况可以非货币形式进行量化，比如挽救的生命数、避免的伤亡数等。如果量化不可行，则可以使用定性评估，此时注意：一要充分描述成本和效益的性质，二要不能因为不能量化而漏掉任何一个成本或者效益，三是假设条件要明确。

成本-效益分析不考虑成本和效益在社会上的分配效应，实际上，不同人群的成本和效益是不均衡的，尽管说受益者可以对受害者进行补偿，但是事实上这种补偿很少实现。所以在考虑政策方案时，应该提供有关这种分配效应的信息，然后做出判断。

总之，规制效果评估方法多种多样，各具优缺点。成本-效益分析方法，使政策方案的成本和效益更加透明，时间和数据也更集中，得到经合组织国家更多地运用和推荐。当然在具体运用中也还要考虑成本和效益的分配效应。

目 录

CONTENTS

引言：成本效益分析与规制影响分析制度	1
第一章 经合组织国家的规制影响分析制度概述	1
一、什么是规制影响分析	2
二、规制影响分析的目标	4
三、经合组织国家规制影响分析的一些特点	6
四、评价和问题	8
五、主要政策教训	11
第二章 加拿大规制影响分析制度	18
一、加拿大的政府规制政策和规制影响分析项目	18
二、规制影响分析的主要内容	21
三、规制影响分析中的成本效益分析	25
四、规制分析和公众咨询	27
五、规制影响分析制度的评价	30
第三章 英国规制遵守成本评估制度	37
一、评估体系的目的和方法	38

国外规制影响分析制度

二、规制遵守成本评估的准备、质量控制和时间安排	40
三、规制遵守成本评估制度的发展	41
四、规制遵守成本评估制度的效果	43
五、其他关键性问题	44
第四章 德国立法效果评估制度	45
一、德国联邦立法程序概述	45
二、立法效果评估的含义	46
三、立法效果评估的分类和内容	47
四、立法效果评估中的成本效益分析	52
五、德国立法效果评估制度化及人员和组织上的保证	55
六、德国立法效果评估现状及成因	57
七、欧盟的背景情况	57
第五章 美国规制影响分析评估	61
一、美国规制影响分析的发展	62
二、总统令确定的原则	71
三、规制影响分析的主要步骤和方法	74
四、对规制影响分析的评价	79
五、经验和教训	85
第六章 澳大利亚现行法规的立法审查	89
一、立法审查的基本情况	90
二、联邦审查计划	98
三、对审查计划的评价	104

第七章 澳大利亚联邦规制影响分析制度	112
一、有关规制机构	113
二、规制程序	114
三、主要法律政策依据和主要内容	116
四、规制审查办公室年度报告：《规制与审查 2004 - 2005》 ...	125
 第八章 规制影响分析方案的设计质量	128
一、背景	128
二、基本概念	129
三、高质量规制方案设计的特征	131
四、确定最佳操作方案	137
 第九章 各国规制影响分析思路比较：概要与评价	149
一、澳大利亚	150
二、加拿大	163
三、荷兰	166
四、挪威	170
五、瑞典	172
六、英国	174
七、美国	177
 第十章 规制决策的基本分析方法	183
一、背景	183
二、规制政策目标的形成	187
三、效益 - 成本分析	188
四、成本 - 效果分析	192

五、成本评价	198
六、效益评价	200
七、折现	205
八、风险评价	207
九、风险 - 风险分析	212
十、规制影响评价的重要性	215
 第十一章 规制影响分析具体要素研究	216
一、背景	216
二、实施规制影响分析：获得高质量成果的制度设计	219
三、分析方法及其在决定规制影响分析效果上的重要性	227
四、规制影响分析和对现行规制措施的审查	233
五、总体规制负担：评估和政策	238
六、政治因素：规制影响分析的影响最大化	241
七、结论：规制影响分析出现的问题以及今后工作的领域	242
 第十二章 立法决策中的数据收集和使用	250
一、背景	250
二、成本分析	252
三、收益分析	259
四、结论	264
 第十三章 如何确定规制成本的一般性指标	268
一、背景	268
二、一般性问题	270
三、关于方法的讨论	275

四、结论	287
第十四章 规制影响分析质量的决定因素	298
一、介绍	298
二、规制影响分析的程序和方法	299
三、权力因素和规制影响评估的质量	327
四、具体的质量保障机制	329
五、结论	339
附录 1 经济合作和发展组织理事会关于提高政府 规制质量的建议书	341
附录 2 规制影响分析入门手册	347
附录 3 美国关于规制计划与审查的总统令	376
附录 4 经济和财政影响报表	392
后 记	398