

监管体制框架分析：国际比较与中国改革

席 涛

国务院关于《全面推进依法行政实施纲要》第六点第十七条第一次提出，“积极探索对政府立法项目尤其是经济立法项目的成本效益分析制度。政府立法不仅要考虑立法过程成本，还要研究其实施后的执法成本和社会成本。”^[1]国务院法制办2006年已经组织了立法成本收益分析培训班，并邀请欧盟专家介绍了欧盟及其成员国的立法成本收益分析制度，并选择有关部委和省市进行立法前和生效后成本收益分析评估工作。鉴于此，本文对美国、欧盟和经济合作和发展组织(Organisation for Economic Co-operation and Development, 简称经合组织)的监管体制框架，重点对监管影响评估分析，作些比较研究，总结发达市场经济国家在监管改革和实践中的的一些普遍做法，我们可以较为清晰地看到，为进一步改善政府监管，需要朝哪个方向努力，关键又在哪里。

一、建立有效的法律法规或者规范性文件的监管体制框架

监管的实质是正确处理政府与市场的关系，监管机构基于规则实施监管行为。国家建立统一的监管体制的法律法规框架，界定政府与市场的行为边界，提高监管效率，维护市场秩序。因此，美国、欧盟、经合组织都非常重视从法律、行政法规（总统、首相、总理行政命令）和规范性文件上，建构监管体制，规范监管行为。如美国国会相继颁布1995年《无资金保障法令改革法》^[2]、1996年《国会审查法》^[3]、1997年颁布《知情者权法》，克林顿总统1993年签署12866号行政命令、乔治·W.布什2002年和2007年对该行政命令的两次修改，^[4]监管机构根据法律、行政命令制定规章；欧盟2003年以法律《完善法律制定的机构间协议》规范监管体制、^[5]2001年公布《欧洲治理白皮书》^[6]、2002年及2006年发布监管《影响评估指引》^[7]（目前仍在讨论和征求意见中，并非最终法规）；经合组织1995年出版《提高政府监管的的质量的建议》、1997年出版《监管改革的政策建议》、2005年出版《OECD监管质量与绩效的指引原则》等。^[8]见表1。

不同的是，美国以法律、总统行政命令和规章构成了监管体制框架。欧盟的监管体制

比较复杂，是在内部大市场建设中逐步调整、规范和完善的。欧盟的二级法律（欧盟的一级法律为各种条约，具有根本性地位）包括条例（Regulations）、指令（Directives）和决定（Decisions），是欧盟监管的基本法律，也是欧盟常用的法律形式，具有强制性，但条例、指令和决定是有区别的。条例具有全面的法律约束力，适用欧盟所有成员国。决定是有明确针对对象的有约束力的法律文件，决定所指向的对象，应当完全按照决定的规定执行。指令没有全面的法律约束力，指令的目标对指向的成员国有约束力，但实施的方式方法，由指向的成员国制定具体的执行性法律法规，即要将指令转化为成员国的国内法。因此，欧盟层面的监管，涉及欧盟与成员国之间的主权分割和让渡，事关欧盟和成员国之间的法律趋同和转化，艰难而复杂。欧盟在建设监管体制中，有的属于法律，有的属于立法建议、草案，有的属于政策，在没有出台二级法律时，主要是政策规范。经合组织的建议、原则不具有法律性质和效力，但它又是一个政府间合作的国际组织，它的建议、原则是经合组织成员政府一致同意的决定，其成员政府参照建议、原则，在适当的时机和条件下调整国内的法律、行政法规和规章。

这就提出了一个问题，难道他们（美国、欧盟及成员国、经合组织及其成员）以前没有监管的法律法规？如此众多的监管机构又是如何行使职权的？实际上，在美国、在欧盟层面和成员国、在经合组织及其成员，有大量规范监管机构的法律法规和规范性文件。以美国为例，美国建立一个监管机构（委员会）或者内阁行政机构（部委），国会就颁布一项法律。这些法律，有的称公法，有的称机构法。因为有大量这样的法律存在，而且这些法律颁布的时间不一致，规范监管机构和行政机构的原则、程序、方法和衡量标准存在差异，规章之间发生重复和冲突、监管机构之间产生对问题判断不一致、行为不协调，存在重复监管、过度监管或者监管真空，这些极容易导致监管失灵，扭曲市场行为，降低竞争效率。

为了克服这些问题，国家颁布统一的法律法规或规范性文件，坚持统一的维护市场竞争理念，界定市场失灵和政府监管的行为边界，规范监管机构从提议、制定、发布到执行的规章事前分析和事后评估程序，这既是监管体制的不断调整和完善，也是市场扩大和交易深化的必然要求。

国家层面监管的法律法规和规范性文件，是建构原则性框架，主要突显了四个特征：一是监管是基于法律法规的监管，或者说基于规则的监管；二是界定市场失灵与政府监管的行为边界，市场失灵是政府监管的必要前提；三是监管的目标是社会福利最大化，通过监管收益证明监管成本的正当性；四是监管要与市场机制相融合与相激励。因此，要评估

监管的成本和收益。

表1 美国、欧盟、经合组织的法律、行政法规、规范性文件比较

项目	美国	欧盟（成员国）	经合组织（成员）
1 法律 规定	1995年《无资金保障法令改革法》、1996年《国会审查法》、1997年《财政、邮电业和政府总拨款法》中645条款“知情者权法”。	欧盟2003年《完善法律制定的机构间协议》，成员国如英国、法国、捷克、意大利立法规定。	18个成员政府立法规定，如加拿大、澳大利亚、墨西哥、韩国《监管影响分析法》。
2 行政 命令规定	1993年12866号行政命令《监管的计划和审查》、2007年12344号行政命令《再次修正监管的计划和审查的12866号行政命令》	成员国如丹麦1986年开始到1996年完善《监管影响分析》、法国总理2003年令《条例综合影响分析》、德国2000年《联邦监管影响分析》。	成员政府如澳大利亚从1985年到1997年完善了《监管影响说明》、加拿大、墨西哥、韩国、日本通过政府令，实施监管影响评估分析。
3 法律 草案 或 规范 性文 件规定		欧盟委员会建议案，2002年监管“影响评估指引”，2005年、2006年监管“影响评估指引”讨论征求意见稿。	经合组织1995年《提高政府监管的质量的建议》、1997年《监管改革的政策建议》、2005年《OECD监管质量与绩效的指引原则》。
4 统一 的 监管 影响 指引 文件	白宫办公厅中OMB和OIRA制定，1996年监管指引文件“最好的实践”，2003年监管指引文件“监管分析”。	2002年监管指引文件“附录“影响评估指引和手册—如何实施影响评估”，2005年、2006年监管“附录-影响评估指引”。	1997年“监管影响分析：经合组织国家最好的实践”。2002年，经合组织国家的监管政策：从干预主义到监管治理。
5 衡量 标准	规章条例的预期收益证明为其支付的成本是正当的（the benefits of the intended regulation justify its costs）。	政府监管所预期的净收益是适当的（considered justified where net benefits can be expected from the intervention）。	监管产生的收益证明成本的正当性（produce benefits that justify costs）。

二、建立中央层面的监管审查和协调机构

美国、欧盟和经合组织总结30多年监管改革的实践，认为建立中央层面的监管审查和协调机构，可以避免监管冲突和重复，可以避免监管者被利益集团（被监管者）俘获，能够保证规章条例的执行质量，提高监管绩效。美国在白宫办公厅中建立了OMB和OIRA，专职审查和协调监管机构的规章和监管行为；^[9]欧盟建议成员国、经合组织建议其成员政

府建立中央层面的监管审查和协调机构，是推动监管改革、提高监管质量的基本条件，尤其是建立接近或者直属总统、首相、总理（因各个国家政治体制传统不同，总统、首相和总理权限有所不同）的一个集中审查和协调的机构。经合组织研究英国的监管体制改革时认为，英国是较早运用监管影响分析的国家，设立了三个主要机构：内阁监管影响办公室（Cabinet Office Regulatory Impact Unit，负责监管的建议、审查和协调），完善监管特别小组（Better Regulation Task Force，负责监管改革的分析、研究和宣传），监管问责小组（Panel for Regulation Accountability，负责发现问题，追究责任）。^[10]这三个机构从中央政府层面，避免了政府间扯皮推诿的官僚弊端，有力地推进了改善和提高监管质量。也有专家学者同意建立专职审查和协调的监管机构，但认为，该机构不要设立在行政系统，或者是个独立机构，或者设在国会，以保持审查和协调的客观性、公正性和独立性。^[11]

为什么在强调分权制衡的市场经济国家，要求建立中央层面的监管协调机构？西方主要市场经济体制国家，美国、英国、德国、法国(后三个国家是欧盟成员国)、加拿大、澳大利亚和韩国（经合组织成员国，美、英、德、法也是经合组织成员），设立监管机构组织的政治和行政体制有很大不同，有的以独立监管机构为主，采取委员会制，相对独立于总统和行政内阁，如美国；有的以内阁部委为主，如德国、法国和加拿大，监管机构就是内阁的组成部分。无论是实行以独立监管委员会为主要监管主体的国家，还是采取内阁部委组成监管机构为主的国家，经历几十年的监管实践后发现，需要建立一个对几十个机构分散监管的审查和协调机构。一般认为，从政治功能上看，该机构是一个“监管监管者”的机构，从权力分配上看，则是加强和集中了中央行政管理的权力。

建立中央层面的监管审查和协调机构，其主要职能有三。一是履行集中审查职能。将规章的制定权与审查权相分离，该机构专事审查职能，从程序性和实质性条款进行更客观、更专业、更技术的审查，保证规章与法律、行政命令之间的协调一致。二是履行监管机构之间的协调职能。该机构的协调，避免了监管机构之间在一些问题上的监管重复、监管冲突和监管真空，使监管机构之间在监管的理念、程序、方法和对象上协调一致。三是履行“监管监管者”职能。该机构的协调和审查，能够避免狭隘的部门偏见和部门利益，广泛征求相关利害关系人、专家学者、同行评议人的意见，提高监管的质量，基本解决监管机构独立制定、发布和实施规章时，容易被利益集团“俘获”的问题。

表 2 监管机构与专职审查和协调机构的比较

		美国	欧盟	经和组织
1	监管机构设计	独立监管机构：经济性或纵向监管，公共基础设施，如电力、电讯、能源、证券；内阁行政部委监管：社会性或横向监管，健康、安全、环保等，如环保署、商务部、劳工部等。	欧盟层面上在有些方面制定统一标准，如公司治理、化工产品标准、环保指标、绿色标志等，建立统一标准，以条例、指令、决定发布；各成员国具体执行。建议成员国建立适应国情的监管机构。	建议成员政府建立适应国情的监管机构，但倾向独立监管机构的设计和安排，与政府保持距离。
2	审查和协调机构	白宫办公厅中设立OMB和OIRA，专职集中审查和协调，使规章与法律、总统行政命令、规章之间保持一致。	欧盟委员会集中审核与成员国意见相结合。关键在于区分条例、指令和决定的不同实施方式，强调有些欧盟法律转化为成员国法律的时间限制。	建议在总统、首相、总理的办公厅设立集中审查和协调的机构，保证政令畅通，规章的制定、执行与审查、协调分离。
3	法律法规立法前分析评估	报送规章草案时一并提供经济分析报告，包括成本、收益、净收益；对增长、就业、工资、环境和各级政府的影响评估。	欧盟委员会以COM (Proposal) 文件提供立法建议，以SEC (Impact Assessment) 文件提供该法对经济、社会、环境的影响评估。	建议运用监管影响分析，进行法律法规的立项和草案评估，包括经济、社会和环境的条件。
4	法律法规事后跟踪评估	监管机构和内阁行政机构评估执行法律和重要规章，OMB和OIRA每年评估重要规章和1995年《无资金保障施令改革法》实施情况。	欧盟委员会建议成员国事后评估，英国、荷兰、意大利、芬兰已经开展事后评估。	经合组织评估与成员政府评估结合，成员政府各自提供国别报告，经合组织出版专题报告。重点在监管治理、竞争环境和经济增长。
5	报告制度	根据法律和行政命令，OMB和OIRA从1997年开始向国会汇报联邦监管的总成本和总收益分析报告，包括一年发布规章总数、重要规章总数、总成本、总收益、净收益；经济性监管成本及收益、社会性监管成本及收益、文牍性监管成本和收益；经济增长、工资、小企业和各级政府的影响和评估。	欧盟到2006年，已向欧盟理事会、欧洲法院提供了了13个报告。2003年以前报告是单一的经济、社会或环境的报告，2003年以来是较全面的评估经济社会环境的报告，名为《完善法律制定》， ^[12] 总结欧盟和成员之间的法律趋同与转化，监管影响分析在欧盟层面和成员国的运用情况。	经合组织建议其成员定期开展监管评估，如公用基础设施的电力、电讯、天然气的市场开放与竞争；社会性监管如医疗、卫生、健康；政府建设的公共服务等等。定期总结成员政府使用监管影响分析的经验和进展。

三、建立国家层面的监管影响分析指引

国家层面的监管影响分析指引，既是对监管类法律法规原则性框架的解释和细化，也是对监管机构提议、制定、发布和实施规章的程序性和实体性的统一规范，其核心是建立

市场健康有效运行的秩序和环境。美国 OMB 和 OIRA 在 2003 年发布的《监管分析》^[13]，欧盟委员会 2006 年发布的监管《影响评估指引》，经合组织 2005 年发布的《监管质量与绩效的指引原则》，这些监管影响分析指引，名称上有些不一致，但监管体制框架基本是一致的，都规范了监管应遵循的原则、程序和方法。

第一，监管什么。监管是政府通过相关的规章和实施相关的行为，对市场进行干预。监管什么，就要对市场失灵产生的问题进行透彻的分析，如不完全竞争产生的垄断、负的外部性产生的公共危害、信息不对称产生的消费者福利损失、公共物品市场提供缺少激励产生的短缺等等。这些问题都需要政府监管。监管机构对问题的调查、分析和确定，是制定监管规章和实施监管行为的关键一步。

第二，如何监管。通过 30 多年的监管体制的调整和改革，美国、欧盟和经合组织都放弃了传统的命令与控制的监管方式，倡导市场化的监管理念。尤其是强调监管影响分析的工具，包括成本—收益分析、成本有效性分析、风险分析、不确定性分析，通过这些分析工具和方法，量化监管的成本和收益，即使难以量化收益的，选择成本有效性分析，衡量和选择有效成本投入，以使监管有效、有力。

第三，监管的效果如何。监管的效果，一方面体现监管的规则是否反映了市场失灵的情况，具体的监管规则是否能解决市场失灵的问题，另一方面体现被监管对象或者利益相关者是否遵守规则。随着市场的扩大和交易的深化，经济社会发展面临新情况新问题，政府监管呈不断壮大的趋势，规章条例比比皆是。如美国、欧盟学者所称，我们从出生到死亡，生活在一个监管型的国家中。但是，监管是否有效、是否依据规则监管、市场失灵问题是否得到解决或者有所缓解，要回答和解决这些问题，监管机构就要定期审查和评估监管的效果。审查和评估包括规章条款的有效性，发生的成本，产生的收益，对竞争、增长、分配等的积极影响以及产生的副作用，在此基础上，监管机构提出改善的方法和措施。^[14]

第四，分析监管对经济的影响。美国重点强调了对竞争、生产率、工资，对各级政府等的影响；欧盟以列举式的方式，强调了对竞争、投资、贸易的影响，强调了对欧盟统一大市场的影响；经合组织非常注意对竞争环境的影响，包括市场结构、价格形成、企业经营、消费者选择等等。可以说，监管对经济的影响，主要是形成竞争环境、遏制垄断、克服信息不对称、减少负的外部性，维护一个稳定、健康、良性的经济增长和发展的市场秩序。

第五，分析监管对社会的影响。监管对社会的影响，包括对个人的就业、健康、安全、

寿命、生活质量、平等机会的影响，对社会分配和社会福利的影响，对公共卫生、健康、安全、质量、道德、突发性事件的影响。尤其是在有关医药、食品、卫生、工作场所、环境保护、有毒物质使用等方面的规章条例，强调对社会影响的信息收集、整理和分析，使社会性监管能够发挥维护社会稳定、提供社会平等机会、提高社会生活质量、保护自然环境的作用。

第六，分析监管对环境的影响。工业化、城镇化、现代化的一个直接或间接的副作用是，环境污染和生态失衡越来越严重，家庭、就业场所、空气、水质、土壤、气候，到处都有污染，到处潜伏着风险，这些污染和风险改变着生态环境，造成了失衡。污染既是工业发展必然伴生的副产品，同时也向政府和企业提出了监管要求。监管机构分析监管对环境的影响，就要合理地制定有关安全质量指标、污染控制指标、风险控制指标。这些指标需要企业或者安装某些安全设施，或者革新技术，或者更新设备。总之，监管就是规定企业通过技术革新和设备更新，保障安全的工作环境，提供安全产品，减少污染排放。

分析监管对经济、社会和环境的影响，是监管机构和相关利益团体之间交流、沟通、磋商的互动过程，有利于信息的收集和传递，有利于听取相关利益团体的意见。同时，也是监管机构和相关利益团体不断妥协和达成共识的过程。只有这样，监管机构制定规章和实施监管行为才有广泛的社会基础，才能被社会接受，监管才能达到目标。

表3 建立国家层面统一的监管影响分析指引

	项目	美国	欧盟	经和组织
1	监管影响分析原则 (Regulatory Impact Analysis RIA)	1. 确定拟议监管的问题及重要性；2. 现有规章是否需要修正及制定新规章；3. 识别和评估监管可以利用的方案；4. 判断在监管权限范围内的各种职责或行为引起的风险性质和程度；5. 以最大成本有效性方法设计规章；6. 既要评估拟议规章的成本和收益，又要认识某些收益难以量化。规章惟一合理决定的是：监管的收益证明为其支付的成本是正当的；7. 基于最合理可获得的科学的、技术的、经济的和其他需要与相关信息，决定拟议规章；8. 识别和评估可供选择的监管方式；9. 评估联邦规章对各级政府的影响；10. 避免规章之间的矛盾和重复；	监管影响评估是政治决策的分析工具，不能代替政治决策。坚持以下原则：1. 确认问题所在；2. 制定目标；3. 提出主要的政策选择；4. 分析政策选择的潜在影响；5. 比较分析各种政策的成本和收益，选择最优政策；6. 对政策实施后进行评估分析。关键在于设计有效的监管制度框架，有效的监管制度	有效监管应当是：1. 具有明确的政策目标，并能有效的实现这些目标；2. 具备健全的法律和实践基础；3. 考虑到收益的社会分配问题和监管对经济、社会、环境的影响，监管收益能够证明监管成本的正当性；4. 降低成本和市场扭曲；5. 通过市场激励机制和符合监管目标的方法促进创新；6. 对监管者和被监管者都是简单、明确、可操作的；7. 同其他监管规则和政策协调一致；8. 尽可能的和竞

		11. 制定对社会施加最小负担的规章，包括个人、企业和其他主体。	框架要符合效力、效率和一致性的衡量标准。	争、贸易、投资的对内对外的政策原则协调统一。
2	监管分析评估范围	规章或行为1. 一年中对经济影响达到或者超过1亿美元（economy of \$100 million or more）的监管行为，或实质上对经济、经济部门、生产力、竞争、就业、环境、公共健康、安全，或各级政府，或其他组织产生消极影响的监管行为；2. 产生了严重矛盾，或者干预了其他机构已经实施的监管行为和监管计划；3. 本质上改变了预算项目、专项拨款、使用费或贷款项目的预算效果，以及其中接受者的权利和义务；4. 在法律、总统优先权和12866号行政命令所确定的原则之外，引发了新的法律或政策问题。	分为经济、社会、和环境的影响评估。在这三个分类中，以列举式提出问题。如经济影响，包括竞争力、经营成本和商业行为、企业的管理费用、财产权等；社会影响，包括就业与劳动力市场、工作质量的标准和权利、公共卫生与安全等；环境影响，包括空气质量、水质、土壤、污染排放等。	经合组织建议成员政府总结监管改革经验和教训，审查监管规章，定期出版经合组织系列报告和国别系列报告。经合组织报告，如19997年《经合组织国家监管影响分析：最好的实践》、2002年《OECD国家的监管政策—从干预主义到监管治理》、2007年《瑞典的监管改革》；国别报告，如美国、德国、韩国的电力、通讯、天然气、政府能力、公共服务等报告。

四、高度重视运用成本、收益、风险方法分析

监管对经济、社会和环境的影响

成本—收益分析（Cost-benefit analysis）。成本—收益分析是对法规议案或建议可能对经济、社会、环境的影响产生的成本和收益进行实证分析和评估，实质是预期法规实施后产生的社会总成本、总收益和净收益。简言之，政府通过法律的、经济的和行政的手段干预经济，目的是建立和完善市场秩序，增加社会总福利。但是，成本—收益分析方法并不适用非量化、非货币性的统计资料和信息，同时，成本—收益分析方法不能正视社会公平和分配问题。因为成本—收益分析方法，是市场方法，是效率原则，这是成本—收益分析方法存在的局限性。

成本有效性分析（Cost-effectiveness analysis）。成本有效性分析是在预期法规建议或议案结果的基础上，对不同政策选择所发生的成本进行比较。社会性监管中的安全、健康和环境保护，它们本身不是商品，不能用价格表示货币数量，也不存在交易市场。在这种情况下，成本有效性分析可以作为成本—收益分析的替代工具，在既定的政策目标约束下，选择成本投入最小的方案。成本有效性分析是一种较为宽松的收益衡量方法。但是，就相

关法规建议或议案具体增加社会总收益方面，成本有效性分析的说服力并不充分。

风险分析 (Risk analysis)。风险分析用于分析经济社会运行中潜伏的风险，以及这些风险可能会对经济、社会和环境产生的后果，目的是防范和化解风险。进行风险分析需要界定风险类型；分析风险出现的可能性；分析风险可能造成的经济、社会和环境的影响；分析应对风险的措施。风险分析对涉及经济安全、社会安全和国家安全的分析尤为重要，建立各项安全预警指标及应对风险措施、方法，以有效的方式防范和化解风险，是制定法律法规和政策必须考虑的关键因素。

有关成本界定。需要考虑的成本有：一是预算成本。包括直接财政支出；管理费用；工资，实施政策措施所需人员的费用。二是交易成本。包括监管机构的政策措施的制定、实施、监管、执行的成本；被监管者遵守该政策措施所产生的成本，必须向有关政府机构或社会组织提供其行为、产品信息的义务发生的费用。三是守法成本，被监管者为遵守、适应或实施政策导致的涉及生产、消费的变化产生的成本，包括生产成本、管理成本，或重新配置资源的费用。

立法产生的管理成本界定与评估。立法产生的管理成本是指公民、企业、社会中介组织和公共机构履行法律规定的义务，提供其行为、产品信息所产生的成本。例如监管机构对污染物排放的持续登记就是一项管理成本，为污染达标而采取的行动属于守法成本。对污染物排放的持续登记并没有改变产品生产的过程，但为污染达标而采取的行动会使上述几个方面产生实质性改变，例如安装新的过滤设备。

管理成本以义务行为的平均成本（价格）乘以每年履行该行为的总数（数量）为基础，进行评估。每次履行义务行为的平均成本是以每人每单位时间平均费用（以每一劳动者每小时所产生的平均费用，包括按劳动者人数分摊的企业的一般管理费用为基础计算得出）乘以每次履行义务行为所需要的时间计算得出。行为的数量通过计算义务行为的履行次数与履行行为的主体数量的乘积得出。计量模型是：

$$\Sigma P \times Q$$

此处 P(代表价格)=每人每单位时间平均费用×时间

Q(代表数量)=行为主体数量×行为主体平均履行次数^[15]

五、对中国改革和探索监管体制的意义

通过比较美国、欧盟和经合组织的监管体制，我们看到，任何一种监管体制的设计、监管制度的安排，都是由一国政治、经济、文化和历史传统决定的，都适应各国国情。我们研究、分析和比较发达市场经济国家在监管改革上的一些共识，参考和借鉴他们成功经验基础上总结的一些原则、程序和方法，作为我们改革的参照，有着重要的意义，但绝不能照抄照搬。中国正在建立和完善社会主义市场经济体制，市场监管的实践和经验积累比较少，市场化的监管工具和监管方法运用还欠缺。因此，不时发生监管重复、监管漏洞、监管过度等产生的问题。这既有转型经济特殊的体制性机制性问题，也有中国经济社会高速发展而监管能力不足的问题。国务院已经开始了研究探索立法成本收益分析和立法后评估制度，及时跟踪有关法规、规章的实施效果。国务院法制办组织了立法成本收益分析培训班，并邀请欧盟专家介绍了欧盟及其成员国的立法成本收益分析制度，组织有关地方和部门法制机构干部考察了国外立法成本收益分析制度；组织有关部门开展立法后评估制度研究，并选择社会关注程度高的几部行政法规，对其实施效果进行了评估，拟在此基础上总结实践经验，逐步使之制度化。

第一，建议在条件成熟时，修改《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》中的有关条款，建立提议、制定、事后评估行政法规和规章的监管影响分析制度。这一点对提高行政法规和规章的客观性、公正性、透明度、信息量、公众参与性，改进行政法规和规章的质量，提高监管的效率，是极为重要的。《行政法规制定程序条例》（国务院令 2001 年第 321 号）第十六条规定，“起草部门将行政法规送审稿报送国务院审查时，应当一并报送行政法规送审稿的说明材料。行政法规送审稿的说明应当对立法的必要性，确立的主要制度，各方面对送审稿主要问题的不同意见，征求有关机关、组织和公民意见的情况等作出说明。有关材料主要包括国内外的有关立法资料、调研报告、考察报告等。”《规章制定程序条例》（国务院令 2001 年第 322 号）第十七条规定，“规章送审稿的说明应当对制定规章的必要性、规定的主要措施、有关方面的意见情况等作出说明。有关材料主要包括汇总的意见、听证会笔录、调研报告、国内外有关立法资料等。”上述无论是行政法规制定规定，还是规章制定规定，同送审稿一并报送的只是说明，说明中都没有规定制定行政法规和规章的影响分析，没有成本收益、成本有效性分析和评估。建议在国务院现在进行试点的基础上，如果条件和时机成熟，修改这两个规定，增补有关对社会、经济和环境的影响分析、

定量分析的规定，提高立法质量。监管需要支付成本，更要产生收益，增进公共福利。因此，监管产生的收益能够证明为其支付成本的正当性，这既是制定行政法规和规章的必要前提，也是行政法规和规章生效后评估监管绩效的衡量标准，更是监管制度安排的重要原则。我们现在无论是监管机构（银监会、证监会、保监会、电监会），还是有监管权力的部委（环保局、建设部、商务部、劳动社会保障部等），可能都没有监管成本、监管收益这样的评估体系和核算指标。政府部门、专家学者、新闻媒体在评论政府职能转型和建设服务型政府时，多用“大政府”、“小政府”、“政府不到位”、“政府越位”、“政府错位”等较为模糊的定性概念，较少从监管的程序、工具、方法上进行分析。建立提议、制定、事后评估行政法规和规章的监管影响分析制度，促使行政法规和规章在制定时，就能够对要监管的问题有深入的调查、透彻的把握、深刻的分析，促使评估行政法规和规章时，能够对经济、社会、环境的影响进行客观的评估，量化成本和收益，不能量化的使用成本有效性分析，提高监管质量，扩大社会福利。

第二，建立关于法律对经济、社会和环境的影响分析的原则和程序。中国在立法、修法和废法的议程中，缺少关于法律对经济、社会和环境的影响分析的背景文件，也就没有客观的定性、定量基础上的法律条款的判断标准。因此，全国人大常委会立法审议过程中，审议时很难达成一致，或者审议通过而变成一部原则性、授权性的法律。如审议《企业破产法》时，2004年6月和10月分别进行一审和二审，委员们对劳动债权和银行担保债权的清偿顺序争议较大。但选择劳动债权或银行担保债权孰为优先偿还的清偿顺序，并没有客观深入的评估劳动债权和银行担保债权的具体数据，也没有评估对经济、社会的影响，一直在定性问题上争论。直到2006年8月提交三审，时隔两年。再如2005年10月通过的《证券法》，在分业经营与综合经营的金融体制选择时，并没有深入论证如果选择了综合经营的体制，如何建立金融业综合经营之间风险隔离的防火墙，如何建立金融业综合经营体制下的协调机制。由于论证的不充分，最后通过的《证券法》仍然坚持了分业经营、分业监管的金融体制，但为了适应金融业发展的新情况新问题，为发展综合经营预留了空间，授权性条款40多处，削弱了法律本身的威严和强制性。因此，完善社会主义市场经济的法律体制，提高立法的质量，加强法律的量化性条款和可操作性，关键是要对法律建议时的制度环境和经济环境有深刻的分析和论证，把握法律出台的条件和时机。条件和时机，客观地讲，就是经济社会环境，就是这个环境中运行着的政府、企业、个人和其他组织，他们对法律的认知、接受和遵守程度，决定了法律的成败。从这个意义上说，提交立法草案

的同时,能够一并提供一个该法对经济、社会和环境的影响分析的背景报告,并且使之程序化和制度化,有助于提高中国的立法质量,建设以人为本的和谐社会。

第三,建立政府评估监管的成本—收益分析的原则和程序。一项法律法规的实施,它会影响不同级别的政府、不同规模的企业、不同岗位的就业和不同收入水平的个人。因此,要具体而详细地分析法律法规对经济产生哪些影响,包括就业、物价、经济增长、财政、环境和生态。要界定成本、收益的概念和范围,如果通过成本—收益分析,法律法规并不产生社会净收益,说明政府没有监管这方面的必要。成本—收益分析的原则,将政府法律法规建立在科学量化分析的基础上,符合政府市场监管职能。另外,政府部门每年对已经生效的法律法规进行评估。法律法规是行政机关依法行政的依据,它既有规范标准又有操作程序。部门对生效的法律法规进行评估,评估包括分析执行行政法规和规章产生的成本和取得的收益;分析行政法规和规章的哪些条款变成了经济发展的障碍;分析行政法规和规章同法律相抵触或者行政法规和规章之间的矛盾等问题。政府部门的制订、执行、评估、修正和废止法律、行政法规和规章,应该成为立法工作的一个统一整体。如果缺少了评估法律、行政法规和规章这一必要的程序,就无法知道政府部门是如何依法行政的;也无法清楚法律、行政法规和规章对经济起到了促进作用还是阻碍了经济发展。

中国正在建立和完善市场经济体制,改革的艰巨性、复杂性和长期性,是世界上任何一个市场经济体制国家所没有经历过的。国务院法制办今年已经开始了监管影响分析和评估方面的试点工作,这需要一个实践过程,需要一定经验积累,需要培养专业人才。同时,我们应该梳理我们的法律、行政法规和规章,保持法律、行政法规和规章之间的一致性、协调性和前瞻性。更重要的是,一定要把握法律法规的立项、制定、修改、废止的条件和时机,加强论证、分析和评估,使每一项法律法规切实发挥保障中国稳定和发展的制度功能。▲

(作者系中国政法大学法与经济学研究中心主任)

注释:

[1] 国务院关于印发《全面推进依法行政实施纲要》的通知（国发〔2004〕10号）。

[2] Unfunded Mandates Reform Act of 1995.

[3] Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996, Public Law 104-121, E
Congressional Review Act of 1996.

[4] Clinton, Executive Order 12866: Regulatory Planning and Review, 1993, Federal Register
Presidential Documents, Vol. 58, October 4, FR 51735; George W. Bush, Executive Order 13422:
Further Amendment to Executive Order 12866 on Regulatory Planning and Review, 2007, Federal
Register Presidential Documents, Vol. 72, No. 14 Tuesday, January 23, FR2763.

[5] Official Journal of the European Union, (2003/C 321/01) INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT
on better law-making.

[6] COM(2001) 428 final, European Governance white Paper.

[7] COM(2002) 276 final, Impact Assessment, The initial Guidelines were adopted in 2002
(‘Impact Assessment in the Commission - Guidelines’ and ‘A Handbook for Impact Assessment
in the Commission - How to do an Impact Assessment’); SEC(2005) 791, with 15 March 2006 update,
Impact Assessment Guidelines.

[8] Organization for Economic Cooperation and Development, Regulatory Impact Analysis, Best
Practice in OECD Countries, 1997, OECD, Paris; 2005 OECD Guiding Principles for Regulatory
Quality and Performance, 2005, OECD, Paris.

[9] Nicholas Bagley and Richard L. Revesz, Centralized Oversight of the Regulatory State,
Columbia Law Review, 2006, Vol.106, No.6, pp.1329.

[10] EK, Better Regulation Executive, Principles of Good Regulation, 2003; The Tools to
Deliver Better Regulation—Revising the Regulatory Impact Assessment: A Consultation, July
2006.

[11] Hahn W. Robert and Litan Robert E., 2005, Counting Regulatory Benefits and Costs:
Lessons for the U.S. and Europe, Journal of International Economic Law, Vol.8, No.2, p473-508.

[12] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: European Governance: Better lawmaking,
COM(2002) 275 final; “BETTER LAWMAKING 2005” –pursuant to Article 9 of the Protocol on the
application of the principles of subsidiarity and proportionality, COM(2006) 289 final.

[13] OMB and OIRA, Circular A-4, Regulatory Analysis September 17, 2003.

[14] Shleifer, Andrei, 2005, Understanding Regulation, European Financial Management, Vol.
11, No. 4, p439 - 451.

[15] Office of Management and Budget, Office of Information and Regulatory Affairs, 2007,
2006 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates
on State, Local, and Tribal Entities.