

# 监管预算的前景与挑战

张庆才

(厦门大学,福建 厦门 361005)

**摘 要:**政府监管成本的绝大部分被排除在政府预算之外,这是当前预算理论与实践的重大缺陷。在分析监管成本的内含以及监管预算逻辑的基础上,探讨监管预算潜在的积极作用,包括提高政府的可见性、控制政府规模与成本、以及促进监管资源的有效配置,以及迫使监管者为监管权而竞争。与此同时,讨论监管预算在建立前后面临的实际问题和挑战,包括如何界定和测量成本,要不要计算监管收益,如何确保执行等,并分析监管预算的可行性。

**关键词:**财政预算;监管成本;监管预算

**中图分类号:**D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2012)03-0107-06

现有的公共预算,准确地说是财政预算理论与实践课只关注政府的税收债务和支出,忽略了政府监管成本。体现在政府账面上的监管支出只占监管成本的一小部分,监管成本的绝大部分是由被监管者承担的直接成本,又称遵从成本,有时因监管成本定义的不同还包括间接成本。直接成本与间接成本并不进入财政预算过程,因此,政府监管又被称为是一种“隐藏税”(Covert Taxation)<sup>[1]</sup>。从经济角度看,政府监管类似于政府直接支出,二者都需要通过转移私人资源来实现其目标。因此,审慎的立法者或政府理应公平对待这两种支出,将预算外的监管成本纳入预算内,这也是预算理论与实践课题中应有之义,也是政府监管责任的要义所在。

监管预算就是指通过(仿效)现有的预算程序对监管成本或其一部分实施法定上限控制,迫使监管机构在成本控制的前提下实现监管目标。虽然监管预算有提高政府可见性、控制政府规模等积极作用,但其建立和有效运行也面临技术和制度因素的制约,包括如何界定和测量监管成本、监管者和被监管者的激励问题、立法者的政治意愿以及现有预算执行状况等。

监管预算只是改革监管的程序工具之一,独

自不可能成为降低监管成本的灵丹妙药,最终控制监管的唯一办法是控制政府权力,而不是精确地测量政府权力,尽管后者有助于前者。

## 一、监管成本、监管预算及其逻辑

### (一)监管成本及其构成

若要理解监管预算必先搞清楚什么是监管成本。监管成本是指为制定、执行监管而带给政府和私人可测量和难以测量的支出。一般说来,监管成本大致可以分为两类即显性成本和隐性成本,其中隐性成本又可分为直接成本和间接成本两种(见表 1)。

表 1 监管成本的构成

显性成本	隐性成本	
	直接成本	间接成本
监管机构的监管运作成本,体现为制定和执行监管投入的预算经费	被监管者为遵从监管而投入的人力、物力	监管所引致的产出减少和效率损失

1. 显性成本。它是指监管机构的监管运作成本。制定与执行监管需要耗费时间、精力和投资。从过程角度看,监管制定阶段涉及的成本主要有信息成本、决策成本、草拟方案和执行计划成

收稿日期:2012-01-05

基金项目:厦门大学公共事务学院 211 项目“公共政策与政府治理”(ZK1009)。

作者简介:张庆才(1971-),男,安徽合肥人,厦门大学公共政策研究院讲师,博士。

本,监管执行阶段的成本有启动成本、监控成本和执行成本。从静态角度看,主要由职员薪酬与福利、管理费用和资本支出等构成。这部分成本体现在监管机构或其所在政府层级的预算账目上,所以又称显性成本。

2. 隐性成本。它是监管所引起的但没有体现在监管机构或其所在政府层级的预算账目上的成本,细分为直接成本和间接成本。直接成本是指被监管者为遵从监管而付出的成本,被监管者包括企业、消费者、非政府组织、其他监管机构以及中央(联邦)以下级政府,因此又称遵从成本。间接成本是指监管所引起的产出减少和效率损失。比方说,监管机构要求汽车必须安装某安全设备,若生产者遵从则势必导致产品成本提升,进而价格提高,迫使那些只愿以旧价购买的消费者离开市场,导致生产者利润降低,如此,一些小公司可能被迫关停。生产者降低的利润(降低生产者剩余)和消费者无法获得的效用(降低消费者剩余)也并没有被监管者获得,白白损失了。因此,间接成本又被经济学家称为“死损”或“无谓损失”。这个例子并不是说不应该安装安全装置,而是说这种监管选择在带来或有收益时必然要付出除直接成本之外的间接成本。

因所使用监管、监管成本定义以及测算方法的不同,从来没有一个关于监管成本以及间接成本与直接成本比例关系的权威数字。据 Clyde Wayne Crews Jr. 及魏登堡中心(Weidenbaum Center)和莫卡特斯中心(Mercatus Center)估计,2008年、2009年美国联邦监管支出分别是554亿和543亿美元,占联邦总支出的1.5%,同两期的直接成本(包括州及地方政府)分别为1.752万亿和1.187万亿美元,是联邦总支出的50.7%和34%。间接成本与直接成本的比例关系一般体现在某类或某种监管研究中,Weitzman认为环境监管的间接成本与直接成本的比例关系大约为2比1到3比1<sup>[2]</sup>,而针对欧洲一项关于化学品的注册、评估与许可规范(Registration, Evaluation, and Authorization of Chemicals, REACH)的成本研究显示,政府和非政府组织认为两种成本比例是6比1,个别学者估计为650比1<sup>[3](p.187)</sup>。

## (二)监管预算的逻辑

### 1. 监管预算的含义

明确了监管成本之后,理解监管预算就容易多了。尽管在具体细节上可能较为复杂,但监管预算的基本理念很简单,就是指通过(仿效)现有的预算程序对监管成本或其一部分实施法定上限

控制,并依据一定的配置原则对监管机构已获得的成本预算实施削减或转移等再配置。假设监管成本设定为遵从成本,那么在监管预算下,监管机构将被要求在制定监管前必须从立法机关那里获得授权使用私人资源的额度。这个额度可以按主要规则、监管计划、监管职能或监管机构来分配。举例来说,立法机关可以就环保机构监管的遵从成本设定四个层次的法定限制:(1)非道路柴油引擎规则;(2)所有清洁柴油计划;(3)所有空气质量监管;(4)环保机构的所有规则。监管预算的主要内容有三个方面:一是监管成本内涵的设定。二是监管预算的应用广度,它既可以针对存量监管,也可以针对增量监管或总量监管。三是监管预算的应用深度。

### 2. 监管预算的逻辑

(1)监管预算的理论逻辑。如果说财政预算管理的是财政资源的话,那么监管预算就是用来管理监管资源。从经济与社会角度来看,政府监管类似于政府支出项目,两者都需要通过转移私人部门的资源来实现国家所确定的政策目标,唯一不同的是,后者的运作经民主过程先收税后由政府直接支出,而前者的资源来自私人部门为遵从监管要求而形成的直接支出,其运作主要依赖于监管机构的主导和三权机关的监控。

监管成本的隐蔽性使得政府监管相对于政府直接支出在政治上更为有利,这使政治家偏爱用监管替代政府直接支出来实现政策目标以激励,在预算约束从紧时就更加明显。

尽管目前对监管的控制方法有很多,如行政审查、立法审查、司法审查,以及立法通过行政程序法授权公众参与监管制定,但都没有运用法定预算的方式对监管成本加以控制。因此,政府应该公平对待国民的所有支出,无论是政府直接支出成本还是监管成本,将预算外的隐性成本或其一部分纳入预算内,这是预算理论与实践课题中应有之义,也是责任政府的要义所在。

(2)监管预算的应用逻辑。监管预算的应用程序方面可参照现有的财政预算程序。立法机关可以先就整个监管体系产生的总成本设定一个上限,预算时间跨度可以是年度或3~5年。然后按年度或逐年将这个总数分配到不同的监管机构,要求每个监管机构在法定的监管预算以及财政预算限度内运行。为维持监管机构的正常运转但又不至于使成本预算被监管机构锁定,可考虑将成本总数按一定比例分割为法定授权和立法机关授权两部分,这后一部分成本预算由立法机关依据

一定原则如监管机构的成本有效性做削减或转移再配置。

当然,监管预算与财政预算的逻辑类比也不能走得太远。就财政预算而言,政府的行为受制于税收收入,以及负债和通胀意愿的程度。监管预算是一个没有收入方的单边账,只有成本方,基本不受商业周期的影响。这些不同可能会削弱监管预算潜在的约束力。

## 二、监管预算的积极作用

### (一)提高政府的可见性

政府素有“有形之手”之称,但从经济的角度看,相对其他较为有形的政府干预手段而言,政府监管更为隐蔽。举例来说,为清洁环境、改进工作场所安全以及员工培训项目,立法机关可以通过先征税后投入资金的方法,也可以通过授权监管机构发布规则要求私人的成本投入。如果立法机关选择税收支出方法,那么成本是可见的,公众有机会权衡成本与收益。如果立法机关选择监管方式,那么普通公众会认为收益似乎是免费的。因此,相比由税收买单的成本而言,一般公众会表现出对监管有更多的需求和更高的容忍度,即使监管提高了零售价格、降低了就业以及企业的竞争力。由于监管成本的隐藏性,作为一种政府干预策略,监管一直为一些特殊利益集团和苛求公共利益意识形态集团所推崇。在赤字高涨以及控制政府支出的压力下,政治家也逐渐对通过监管实现其目标感兴趣。监管预算将使监管成本与政府支出成本一样可见,从而阻止将监管当作财政细化工具。

### (二)控制政府总规模与成本,激活立法机关责任

詹姆斯·麦迪逊(James Madison)曾说,如果人都是天使,就不需要任何政府了。如果是天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。在组织一个人统治人的政府时,最大困难在于必须首先使政府能管理被统治者,然后再使政府管理自身。毫无疑问,依靠人民是对政府的主要控制,但是经验教导人们,必须有辅助性的预防措施<sup>[4](p.322)</sup>。麦迪逊的观点得到了现代政府的回应。现代政府一方面通过财政预算控制自己,另一方面通过包括监管在内的其他非传统工具控制被统治者。这两种政府行为都受到广泛的注意。例如,艾伦·威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)注意到,政府越是试图努力影响公民行为就越难以控制自身的秩序<sup>[5](p.350)</sup>。艾伦·西克(Allen Schick)认为,大量增长的预算外支出体现

了“控制悖论”,一方面扩展了政府对私人部门的控制,另一方面却放弃了对公共部门的很多控制<sup>[6]</sup>。大多数监管成本并不为公众所见,属预算外支出。相对预算内支出管理而言,政府控制监管的激励更小,致使监管成本不断上升,并规避了公众对政府的监督。据估计,如果将监管成本和政府直接支出相加,美国联邦政府占整个经济(GDP)的33%,这一比例相对于其他国家来说还算是较低的<sup>[7]</sup>。

由于监管预算的上限由立法机关明确做出,因此,监管预算在一定程度上有助于建立立法机关承担监管的最终责任的原则。如果监管机构必须从立法机关那里获得监管预算上限授权,那么立法机关就会面临限制监管成本的政治压力,其对监管的审查才具有实质意义。监管预算就是要迫使决策者正视政府总成本,并做出明确的选择。

### (三)促进监管资源的有效配置

如果没有监管预算约束,监管机构就不会审慎考虑监管成本。与私人单位不同,监管机构有耗不完的权力去行动。换句话说,监管机构今天做出的行为不会限制或影响其明天的行为能力,因而既不会考虑其监管选择带给社会的成本,尤其是间接成本,也不会注意其他监管机构正在做什么,这使得监管机构间权衡或协调难以存在。因此,监管机构在共享和分割私人资源控制权时不会面临什么压力。相比之下,支出机构项目支出选择也会有间接成本,不过支出机构在做支出选择时会考虑到这点。比方说,民政部依靠财政预算支出,虽然也是在花别人的钱,但财政预算毕竟不是免费午餐。尽管民政部也有增加预算的动机,但会面临来自其他支出机构的竞争压力,导致追加预算的结果不确定。因此,在结果不确定以及预算限制下,民政部必须事先权衡并有效利用竞争性的项目支出,如是否选择A项目而非B项目,或者在A项目上花多一点B项目少一点更能实现预算目标。同样道理,如果将监管资源当作免费品,指望监管机构有效配置这些资源将是一种奢望。

监管预算的引入将会改变监管机构的行为方式。预算上限的存在将迫使监管机构对其所要监管的风险或完成的任务分轻重缓急,因为对一种风险或所谓市场失灵的监管就会影响其对另一种风险的监管能力。在没有监管预算的情况下,只有被监管的私人实体承担成本,而一旦有了监管预算,监管机构今天的选择将会对其明天的行动构成限制。因此,监管预算能诱导监管机构做出

更明智的监管选择。

一般来说,单个监管机构本身不可能考虑社会(整体)的机会成本,其所排序的风险也仅仅是与其管辖或决策过程紧密相关的,而不会去关注落入其他监管机构管辖的风险。通过监管预算,在各个监管机构评估风险的基础上,立法机关可以进行累积风险的再评估,再依据知识给予机构适当的资源配置。这就是为什么立法机关要给每一个监管机构配置监管预算的真正原因所在。

#### (四)迫使监管者为监管权而竞争

在监管预算周期中,立法机关必须考虑什么是公众面临的最致命风险,哪些机构更适合处理这些风险。监管预算将迫使监管者乃至全部监管机构相互竞争监管权——强加给公众负担的权力。每一个机构都会有激励发现和暴露其他机构成本收益分析的弱点,同样也有激励发现更明智的方法服务公众,以证明其预算要求的合理性。以健康、安全、环境监管为例,在有意义的底线基础上,预算越紧,竞争就越激烈。此时,每个机构都希望运用最少有效监管所实现的单位成本挽救生命数比其他机构的规则多。在理想的监管预算状态下,重组机构间的监管成本上限不能挽救更多的生命,实则有害生命。

### 三、监管预算面临的问题与挑战

尽管监管预算有诸多方面的积极作用,但作为立法者来说,必须考虑可能影响监管预算成功建立和有效执行的问题和挑战,尤其是有效执行问题,因为任何行为和过程都逃脱不了“意外后果法则”。这些问题和挑战包括如何测量成本、扭曲监管者的激励以及监管的合法性等。

#### (一)如何测量监管成本

首先,测量监管成本需要收集和分析大量的成本信息。收集大量信息一方面构成政府成本,另一方面也给私人部门带来遵从负担。测量越是要求精确,为此付出的成本就越高。

其次,测量哪类成本。测量间接成本是非常困难的,需要考虑供求弹性、风险厌恶指数以及其他外生变量的影响。但是,如果仅测量直接成本又会限制监管预算的应用范围和有效性,且很容易被监管机构规避。例如,在只计算直接成本的情况下,监管机构则倾向于对某些行为和产品采取完全禁止的方式从而避免发生直接成本,不会考虑有直接成本的监管选择,如允许某些行为和产品以某种方式存在。相对而言,后者的间接成本要小于前者。

最后,如何识别自愿直接成本和边际直接成本。即便测量直接成本,必须弄清楚哪些成本真是因监管引起的。并不是公司和消费者所有的直接成本都是因监管而起,其中包括为遵从市场力量而发生的成本。因此,即使不存在监管,遵从成本并不是都可以节省的。比方说,即便不存在“清洁水规范”,有排污的公司与周围利益相关者有可能达成某种协议来决定排污的标准和数量,遵从协议就会有成本,不管由谁来支付。而且,在某些情况下,监管不过是当前为公司所应用标准的总结而已。在这种情况下,尽管直接成本的总数可能很大,但是满足监管的边际直接成本相当小。然而,辨别自愿直接成本与边际直接成本是相当主观的,更不用说测量这些成本。

#### (二)强化监管者扭曲成本计算

监管预算的核心目的是控制成本,而将监管收益排除在预算之外。这是监管预算的核心特征,也是其主要缺陷。成本预算意味着监管带来的社会收益不能冲抵监管成本。例如,环境监管中的监管成本包括公司为降低和消除污染而发生的支出,但不能由监管带来的产品价值提升、减少医疗保健支出等收益来冲抵。就产品安全监管而言,遵从安全标准会带来缩小风险范围等收益,但其成本不能由后者来抵消。

将监管收益排除在监管预算之外可能会强化监管者扭曲成本估计的激励。首先,总体而言,监管者反对其制定监管的能力实行货币化限制。道理很简单,人的生命是无价的,因此对保护生命的成本设定上限不是没有必要就是不道德。其实,这样的观点难以站住脚,人的生命是无价的,千真万确,但是用来保护生命的资源是有限的,因此更好地利用有限资源保护更多生命不仅有必要,也更有道德。在现有的监管成本收益分析实践中,监管者已经有低估成本高估收益的激励。其次,监管者可能极力寻求能够用监管收益来冲抵监管成本的预算机制,从而得出监管的净成本。这也是多年来美国行政机关(总统)对监管审查所采用的标准,尽管克林顿行政用收益合理化(Justify)成本取代里根的收益大于(Outweigh)成本标准。第三,如果前面的努力不成功,那么监管者可能采取一方面通过事先高估成本来获得较高的成本预算,另一方面采取事后低估成本以增强对预算剩余的裁量权。最后,监管机构可能只为确保遵从成本而不去寻求成本有效性更好的监管方案。

因为收益是主观的,所以无论是采用定性分析还是定量分析,只要将监管收益纳入预算标准

或依据的话,如允许监管机构用收益冲抵成本或收益合理化标准,那么在机构看来几乎没有什么监管是不合格的。美国的成本收益分析实践就证明了这一点,无论是国会对监管的立法审查还是总统对监管的行政审查。2001年3月美国国会通过决议否决职业安全与健康局制定的人类工程标准(2000年11月联邦公报发布),这是自1996年通过国会审查法以来国会首次也是唯一一次拒绝由机构制定并在联邦公报公布的规则,而同期审查通过的规则达到近5万个<sup>[8]</sup>。值得注意的是,此次国会拒绝机构规则有一个特殊的政治背景。2001年,美国国会两院多数党与即将就任的总统(小布什,2001年1月20日就任,其前任为克林顿)同属共和党,从而形成所谓“一致性政府”(Unified Government)。因此,国会拒绝的是克林顿行政时期的规则,没有遭到小布什的否决也是情理之中的事。就行政审查而言,1996—2009年间监管机构共提交1301个有显著经济影响即年度经济影响超过1亿美元的监管待审查,信息与监管事务局(Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)审查的结果显示,有37个监管被退回,退回率为2.84%,其中有5年是零退回率,且2002—2009年的退回率降为1.91%<sup>[9]</sup>。

因此,一方面,如果任由净成本游戏成为规则,可能会挫败监管预算的核心目标——成本控制。另一方面,排除收益又可能强化监管者扭曲成本计算,从而影响成本计算的准确性和成本控制的有效性,并且有牺牲成本有效性更好乃至最佳监管的结果。

### (三) 监管的合法性问题

监管预算面临的重大问题或挑战是其为政府控制私人支出进而财富提供了合法性外衣。今天,政府通过税收、借债和支出控制了经济的一部分。不仅如此,这些征税和支出行为还强化了政府的固有认知,内在地认为所有私人收入应该属于它,似乎收入的第一所有人是政府而非挣钱者。要不要征税、借债与支出要看政府的口味,政府俨然一副主人姿态。那么,建立监管预算也有可能使监管成为常态,不监管是政府赐予。除此之外,监管预算的建立将使得整个经济的私人部分更多地进入到公共预算过程,进而弱化而非强化政府适当功能的边界。

## 四、监管预算的可行性分析

### (一) 不要忽略市场的力量

就成本测量而言,财政预算的第一步是收入

和成本测量,同样地,监管预算的第一步是成本测量,无论是针对一个规则、一个监管计划还是一个监管机构。目前,已经有许多方法开始应用于测量直接成本,尤其是行政负担,如用于测量监管负担减轻计划的标准成本模型、测量行政负担的基线测量方法、辨别自愿成本与边际成本的增量方法以及遵从成本的量化实验等。

相对于直接成本测量方法已取得的巨大进步而言,间接成本的测量依然是一个很大的挑战。针对这点可以从两方面思考。第一,监管预算有可能强化监管机构扭曲成本收益分析。不过,从另外一个角度看,监管预算也可能会改进现有的成本收益分析,因为成本一旦公开可见,它就会受到更多的注意和评论,如来自同行、学术界和公众。监管预算的建立会增加对可靠信息的需求,从而导致市场会增加监管分析的供应数量和质量。在这种情形下,估算者会根据新信息修订或调整各自的估算。如此,随着时间和经验的演进,初期比较粗糙的成本测量会慢慢得到改善。第二,建立有条件的基于直接成本的监管预算。控制财政行为的政治过程同样也可以用来控制监管行为。财政预算只计算税收和支出的直接成本,监管预算也可以只计算监管的直接成本。这里的条件:一是指监管预算必须是更大的监管改革工具包的一部分,须有其他程序措施来限制武断增加间接成本的监管。二是指不包括完全禁止某种产出和投入的监管,除非在极端条件下(如安全受到极大威胁)。

### (二) 有条件排除监管收益

针对排除监管收益的弊端,第一,最简单的方法是允许而不是强制监管机构提交监管预算时附带预期的监管收益,并确保二者所使用方法一致或相容,但监管收益不作为增加监管预算的必要条件。尽管此举并不能解决收益被排除问题,但可以告知公众监管预算潜在的收益。第二,监管者在监管成本收益分析市场力量的作用下会逐渐把激励弄正确,以便与立法机关、其他监管机构以及被监管者取得良好的公共关系。当然,为提供预算弹性,立法机关可允许监管机构在确保成本控制的前提下再配置监管成本,如允许监管机构用改革存量监管所带来的成本节约抵作增量监管的成本预算,以此来激励监管机构更好地配置监管资源。第三,相对于目前监管成本收益都是隐藏的状况来说,很难断定在法定控制成本的情况下取得的监管收益就一定不如成本隐藏的好。第四,排除收益问题并不是监管预算所独有。通常,

财政预算也没有或至少没有系统地量化项目支出所带来的收益。在选择不同的支出方案时,预期收益也是一种推断,且事实上它并不是构成支出选择的必然依据。尽管如此,财政预算仍不妨作为财政资源的控制机制。同理,排除收益的监管预算也应该可以作为控制监管成本的工具。

### (三)监管预算的制度条件

无论选择什么样的工具,监管改革的目标应该是消除政治家和监管者通过隐藏或转嫁监管成本来获益的能力,监管预算也不例外。从这个角度看,监管预算的逻辑最终是政治的而非经济的。例如,尽管一直以来有关于监管预算的探讨,但最终监管预算在美国没有成为一项正式法案。究其原因除缺乏成本信息和测算技术外,还有利益相关者的分歧以及缺乏政治意愿<sup>[10]</sup>。

因此,对于打算建立监管预算的决策者来说,需要考虑现有的政府理念与现实。首先是理念。监管预算的设计应该使成本估算仅代表信息,并不构成未来政府干预经济的道德基础。其次是现实。可以想象,作为财政预算的对应物,监管预算的预期执行状况不大可能好于财政预算的执行状况。如果政府执行不善的话,那么有监管预算还不如没有。最后,责任重于预算。作为一种程序工具,监管预算迫使监管机构更好地向立法机关负责,更重要的是激活立法机关承担监管责任,因为立法机关必须明确地做出监管成本授权。因此,在宪政有限政府背景下,监管预算可能更为有效运行。必须注意到,监管预算再精确,它也只是测量和体现政府权力的程度,最终控制监管的唯一办法是控制政府权力,尽管前者有助于后者。

## 五、结论

政府是否应该追求一种管理与预算体制以公平对待财政与监管支出?如果我们认为“公众的眼睛是雪亮的”,能够做出明智的选择,那么成本最好隐藏便难有正当性。因此,从长期来看,建立监管预算是必然之举。不过,从短期来看,一些实际问题和挑战虽不是不可克服,但也不可小视。考虑到监管预算并非只有一步,迈出走向监管预算的第一步——建立监管审查计划——至关重要。尽管目前还没有一个国家将监管预算建构为

正式法定程序,但是如果将监管预算的正式建立分为十个步骤的话,那么美国已经走到第八步甚至第九步<sup>[11](p.4)</sup>,2008年英国官方推出监管预算咨询文件,并打算2010年正式建立和执行监管预算。由于后来的金融危机,监管预算计划被迫终止。其他OECD国家也或多或少处在走向监管预算过程中。基于此,监管预算的理论研究和框架计划理应摆上议事日程。

### 参考文献:

- [1]Tim Ambler, Francis Chittenden, Chanyeon Hwang. Regulation: Another form of Taxation [J]. British Chambers of Commerce, 2005, (3).
- [2]Weitzman, Martin L. On the “Environmental” Discount Rate [J]. Journal of Environmental Economics and Management, 1994, (2).
- [3]Frank Ackerman. Poisoned for Pennies: The Economics of Toxics and Precaution [M]. Washington DC: Island Press, 2008.
- [4]James Madison. “The Federalist, No. 51” In The Federalist Papers [M]. New York: The Penguin Group, 1961.
- [5]Aaron Wildavsky. Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes (2nd rev. ed) [M]. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1986.
- [6]Allen Schick. Off-Budget Expenditure: An Economic and Political Framework [J]. OECD Journal on Budgeting, 2007, (7-3).
- [7]Clyde Wayne Crews Jr. Ten Thousand Commandments: An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State [EB/OL]. 2010—2011 <http://cei.org/10KC>.
- [8]CRS Report R41079, Congressional Oversight: An Overview, by Walter J. Oleszek. [www.fas.org/sgp/crs/misc/R41079.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41079.pdf).
- [9]Kiewiet, Roderick. A Regulatory Budget [J]. Paper Prepared for Delivery at the Conference on Federal Spending. University of California-Merced, 2010, (5).
- [10]Doern, G. Bruce. A Regulatory Budget and a Strategic Regulatory Agenda: Twin Reforms for More Strategic, Integrated and Democratic Regulatory Governance [J]. Regulatory Governance Brief, 2009, (1).
- [11]John F. Morrall III. Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting [M]. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 1992.

[责任编辑:刘琼莲]