



OECD 成员国监管政策的演变

尼克·马拉谢夫 (Nick Malyshev)
经济合作与发展组织

在过去 20 年中，OECD 国家公共部门改革的一个关键课题就是监管政策的产生。在这一时期，监管的性质发生了深刻而快速的变化。从早期解除监管演变成为更加系统的监管改革让路，这是一个从解除监管、重新加强监管到改善监管效力相混合的过程。然而，这些最初的改革模式常常认为，变化本质上是短暂的，且其目的在于通过一次性干预，重建监管结构，至某种理想的状态。经验证明，这类观点是站不住脚的，因而让路于监管管理 (regulatory management) 的概念。监管管理不同之处在于，将改革的过程视为一个动态的过程。随着时间的推移，这个过程越来越融入到公共政策的制定过程中。如今，几乎所有 OECD 国家都建立了明晰的制度和工具来执行监管政策。与货币或财政政策等其他核心政府政策一样，监管政策是一个不可或缺政府角色，要永久推行下去。

本文记述了监管政策议程的发展。对 OECD 国家所采用的政策、工具和制度进行评述，从中找出最有效的做法和较不成功的案例。¹

历史

监管历史并非连贯的政府战略历史，而是对不同国家、行业和政策环境中变幻莫测的目标和要求进行反应的历史。在监管干预的范围和规模在 20 世纪的大部分时期经历

¹ 本文大量引自 *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris, 2002 和 *OECD Regulatory Reform Reviews* 系列，参见：
www.oecd.org/countrylist/0,2578,en_2649_37421_1794487_1_1_1_37421,00.html。

了快速增长之后，经济环境的转变开始更加清楚地显示出陈旧、低质且不断膨胀的监管结构之前隐藏的成本。然而，尽管低质监管所造成的问题日益显现，改革却总是迟滞或受阻。

多年来，改革的复杂性及其预期结果的不确定性阻碍了改革进程。部分原因在于政府结构上的政策分散化。政府缺乏推进横向政策与改革所必需的协调与规划能力。此外，政府对于审查、更新和取消不必要或有害的监管规章方面的关注太少。许多现行规章制度始于 20 世纪较早时期，当时的社会经济形势与现在已大不相同。

官僚机构内的激励结构并不鼓励有效而负责任的运用政策。激励措施常常偏向口头而非全局利益、短期而非长远观点，使用传统管制手段胜于创新方法。既得利益集团会妨碍必要的改革，即使在对全社会的益处（尽管分散）远远大于利益集团的集中（且高度可见的）成本的情况下。大部分政府官员并不具备评估隐性监管成本或确保以具有成本效益且连贯的方式运用监管权力的能力。

监管机构的轨迹也变得分散。监管权力越来越多地在次国家或超国家层面上被行使。这增加了重复性、冲突性或过度监管出现的倾向，因为不同监管权力源头之间的协调常常不完善，甚至不存在。

总之，一系列复杂的因素造成了现在所谓的监管膨胀。与此同时，人们也没有努力培养对作为政策工具的监管性质的理解。20 世纪 70 年代，解除监管和监管改革的出现是最早为解决监管性质及其作为政策工具的限制问题所做出的一些尝试。但在那时，加深对监管的理解的需求并不是改革议程的核心。

“解除监管”的最初努力是为低迷的经济形势所迫，并基于这样的观点：太多的监管会扼杀创新和创业精神，从而阻碍经济。然而，“解除监管”的这些早期尝试充其量只是部分成功。但随着这个过程的继续，“解除监管”的做法先是在 20 世纪八九十年代让位于监管改革，然后是监管管理，一直到更近一些时候的发展监管政策议程。

“解除监管”为“监管改革”所取代，然后又在此前的监管政策议程的发展早期被“监管管理”所取代。这种变化需要从“应该解除哪些监管”的问题转向“如何在设计和功能方面改善监管结构”的问题。随着时间的推移，监管质量管理的关键要素通过改革者的经验被总结出来。

提高监管质量的尝试最早侧重于找出低质监管的重要方面，倡导特定的监管改革，取消繁琐的监管法规。人们日益认识到，专门的改革方法是不够的。这项任务的规模需要在许多方面协调行动，而一致方法的益处和政策学习的广泛应用意义重大，不能放弃。

因此，改革议程开始变宽，以纳入一系列明晰的总体政策、纪律和工具。这些政策、纪律和工具在本质上成为永久性的，而非短暂的。在最广泛的层面上，这种转变意味着通过在“整个政府”层面上采用往往带有时间表、目标和评估机制的改革政策，为监管改革议程提供明晰的政策支持。此外，还包括采用一致的规则制定过程方法和实施新的政策工具，如运用监管影响分析、行政简化和监管替代方案等。最重要的一点也许在于，监管政策的采用意味着对计划各部分的责任已被分配给具体的政府部门。

监管政策

监管政策系指全政府性工具和制度的系统发展与实施，这些工具和制度用于规定政府如何运用其监管权力。这包括在监管政策议程中融入竞争政策和市场开放性，改变监管机构的文化，以便在监管设计中偏向于以灵活和结果为导向的方法。

所有监管政策都是以经济、法律和公共管理混合原则为基础的。OECD 国家所追求的根本政策目标大致相同，尽管侧重点可能大相径庭，这反映出各自不同的具体情况。有一些例子可以说明在面对具体的政策挑战时政策方法的多样性。在日本和韩国，有一种普遍的观点认为，主要的监管问题是过度监管和国家干预经济的问题，因此，其重点就放在了通过解除监管削弱国家的经济角色上。在美国，大部分行业的准入壁垒相当少，但在社会政策方面，联邦监管结构的成本高昂，因此，重点放在通过严格运用效益成本原则改善监管质量上。荷兰正从合作主义国家重新朝着更加市场化的关系迈进，因此，其监管议程侧重于公众咨询和减轻行政负担上。墨西哥在将其监管框架融入北美自由贸易协定 (NAFTA) 中，因此，其优先考虑事项是取消不一致和重复的监管法规，提高法律的可信性和可执行性。

尽管 OECD 国家各不相同的政治、宪法和行政环境需要不同的模式，但有效工具和制度的基本要素在各国之间似乎并没有变化。拥有明晰的监管政策的国家总能比政策不明的国家取得更快速而持续的进步，参见 OECD (2002a)。原则越完整，行动计划越具体、越负责，改革就越广泛、越有效。

监管改革政策在实施、维持和深化监管改革方面有几个重要的目的。它显示出政府对改革政府上下监管环境的承诺。这可提升相关体制改革之间协调和合作的效力，如竞争政策、公司治理和部门改革。

监管改革政策允许和动员行政管理行动，通过公共管理改革，改善公共部门的效率、响应力和效力。对于很多公务员来说，改革可能具有风险，且不受欢迎，尤其是在利益集团支持现状的情况下。我们需要政治支持和指导来克服内部的行政阻力，保护改革免受利益侵害。

监管改革政策还有助于向政客和公众说明这些政策目标为何很重要。对政治支持的需要意味着，监管改革与更大的社会经济目标的相关性必须予以阐明，并告知利益相关者和公众。

除了这几方面以外，从治理角度来看，采用明晰的政策也非常重要。它意味着，政府正在制定透明的改革目标和战略，从而形成结果责任制。这里的责任有两层含义：政府对公民的责任以及监管机构在落实明文规定的政策方面对政府的责任。而且，如上所述，采用明晰的政策有助于其与其他相关政策部门之间的相干性。

OECD (2002a) 还对监管改革政策实施方面的关键弱点进行了广泛的分析。所发现的主要弱点如下：

- 缺乏明确的监管质量原则，尤其是在效益/成本原则的采用上，在要实现的结果方面缺乏明确性。
- 政策覆盖范围上存在重要缺口，无论是就其范围内所包括的国家监管范围（一级、二级监管，内阁未批准的监管法规，行业监管机构的监管等等），还是几乎普遍排除的次国家监管，抑或是就政策总体范围的大量免除规定而言。
- 在政策制定过程中缺乏咨询，导致监管政策缺乏公众支持。
- 缺乏维持政策的制度和战略支持，责任分散在面对顽固反对时关系重大。
- 对于各部门和其他政府机构，缺乏执行政策的指引。
- 政策负责机构缺乏执行力和机制
- 对于监督、评估和报告进展的关注不够，这既可以作为政策反馈的手段，又可以作为维持和增加改革支持者的手段。

改善监管设计的工具

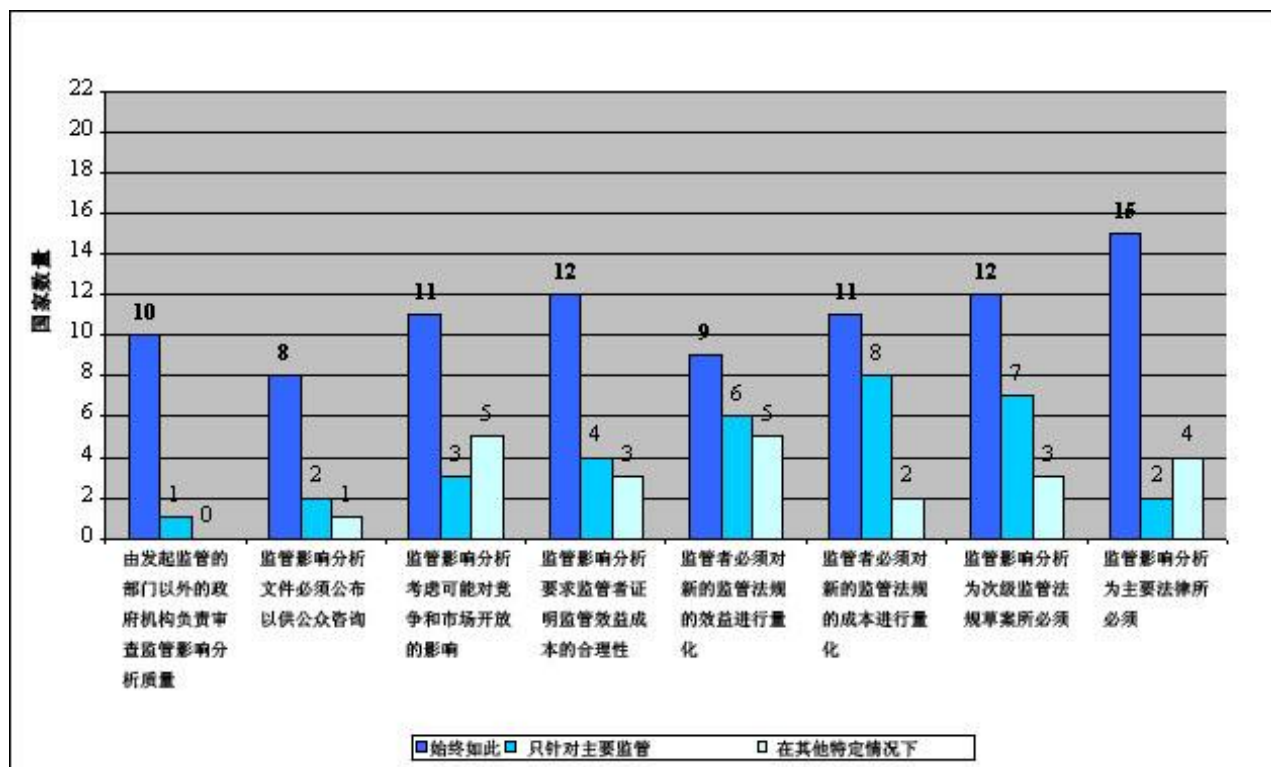
改善监管决策的任务有多个层面。如果结果是要实现系统的质量保证，则必须以始终如一、相互配合的方式使用一系列工具。必要的工具有监管影响分析、行政简化、公众咨询以及考虑监管替代方案。在大部分 OECD 国家，监管影响分析的运用正在逐步改善监管的经验基础。其在这一方面的作用，因一系列咨询过程和工具的使用增加加强了与受影响的各方之间的对话，而得到支持。此外，随着对于传统“指挥控制”监管模式的替代选择的关注增加，决策者的“工具箱”正在扩大。最后，改善监管要求的“用户友好性”的大量举措出台，通常是打着“行政简化”或“减少繁文缛节”的旗号。这些是通过改进合规要求，加强对监管的了解，设法在无损于监管效益的前提下，降低合规成本的计划。

监管影响分析

在 OECD 国家，如今更加经验化的监管趋势当道。优质监管越来越被视为以尽可能具有成本效益的方式带来所希望的结果的因素。监管影响分析的广泛运用，就是一个更加经验化的监管和决策趋势的鲜明例子。监管影响分析研究和衡量新的或修改后的监管法规可能带来的效益、成本和效果。它是一个有用的监管工具，为决策者们提供有价值的经验数据和全面框架，用于评估各项备选方案和决策可能产生的结果。对于所面临的问题或政府行动的间接效应缺乏了解，可能会影响监管效果，甚至导致监管失败。监管影响分析被用于确定问题所在，确保政府行动是正当和适宜的。

很多 OECD 国家拥有丰富的监管影响分析经验，其中大多数于 20 世纪 90 年代后半叶开始引入监管影响分析。这项工具的应用迅速普及，如今，大部分 OECD 国家政府都至少依赖于某种形式的监管影响分析（见图 1）。

图 1 OECD 国家监管影响分析情况



OECD 做法

OECD 国家在制定监管影响分析计划方面，并未遵循单一的模式。计划设计考虑到相关国家的制度、社会、文化和法律环境。尽管如此，OECD 国家的经验使确立某些有效的监管影响分析做法成为可能。

要在剑拔弩张的政治环境中成功地改变监管决策，监管影响分析的运用必须得到最高政府的支持。最有效的计划是要求将监管影响分析作为考虑新法律法规的条件。为达到这一目标，支持监管影响分析的运用的高级工具，如法律或总理令，是必不可少的。例如，在意大利，2000 年 3 月，一项总理令使法律技术分析 (*Analisi tecnico-normativa*) 得以正式确立，任何向内阁提交的草案文本都必须有完整的监管影响评估。2000 年，墨西哥将监管影响分析的使用整合到《联邦行政程序法》 (*Federal Administrative Procedure Law*) 修订案中。

监管影响分析职责一般由政府各部门和质量控制机构共同承担。在大多数 OECD 国家，政府部门是监管影响分析报告和监管法规的主要起草者。政府部门更容易获得优质监管影响分析所仰赖的专业知识和信息。很多 OECD 国家发现，一个中央机构对监管影响分析的质量控制和监督可起到重要作用。澳大利亚、加拿大、捷克共和国、匈牙利、意大利、韩国、墨西哥、荷兰、波兰、瑞典、瑞士、英国和美国都设有独立的中央机构，负责质量控制。在加拿大、韩国和英国，这些机构有权要求政府部门修改所起草的监管法规。

确定采用哪种方法是监管影响分析设计与执行的核心要素。OECD 国家有几种常用的监管影响分析方法。就覆盖范围、质量控制、成本-效益分析以及对竞争和市场开放影响的考量而言，澳大利亚、加拿大、丹麦、意大利、日本、韩国、墨西哥、新西兰、挪威、波兰、英国和美国拥有类似的影响分析体系。许多其他 OECD 国家的体系略有不同：荷兰采用的是商务影响分析，侧重于商务影响；捷克共和国采用的是衡量金融和经济影响的体系；澳大利亚、法国和葡萄牙采用的是财政分析，重点放在政府行政管理的直接预算成本上；芬兰拥有各种局部影响分析，并不完整，不由政府各部门执行；比利时对健康、安全和环境监管案例进行风险评估；西班牙则采取填写监管影响评估单的方法。

OECD (2004)发现，各国政府倾向于逐步改善监管影响分析计划，以便随着时间的推移，加大对效益-成本原则应用的支持。这种循序渐进的方法有助于使效益-成本原则形成惯例，同时承认这种分析方法在短期内带来的实践和理念上的困难。

理论上的理想情况是，监管影响分析应适用于所有重要的监管要求，而无论其是否具有正式法律地位。但分析能力是一种稀缺资源，需要使用某种合理法则进行分配。各国往往将监管影响分析的目标锁定在监管结果将会带来显著经济影响的地方。在美国，如果一项监管措施被认定为“具有重要经济意义”：预计每年成本将超过 1 亿美元；该措施很可能造成某一行业或地区的成本大幅增加；或会对竞争、就业、投资、生产力或创新造成重大负面影响，那么就必须进行全面的效益-成本分析。美国行政管理和预算局 (Office of Management and Budget) 一年审查约 600 项监管法规 (占已发布监管法规的 15-57%)，其中不到 100 项 (占已发布监管法规的 1-2%) 被认为“具有重要经济意义”。

锁定目标的做法有两大好处。首先，将监管影响分析资源集中于重点领域，可提升其结果的可信度，提高随后的政策改良所带来的回报。其次，由于监管影响分析过程必须得到行政和政治两个层面的支持，因此，利益相关者并不简单地将监管影响分析视为一个对无关紧要的政策提案进行分析而没有什么实际益处的烧钱的官僚过程，这一点很重要。

数据收集是监管影响分析最困难的部分之一。监管影响分析的有用性取决于用以评估拟议或现有监管法规之影响的数据的质量。监管影响分析所需的信息可通过多种途径收集。公众咨询是一种重要的信息收集方法，但必须仔细规划，所获得的信息应经过仔细审查和检验，以确保其具有量化分析所需的质量。很多国家发现，监管者可通过让专家组参与咨询过程，来确保更好的数据质量，如在相关问题上没有重大局部利益的学术机构及其他研究机构。在意大利，政府发布了一个手册，概括了很多可能的监管影响分析数据收集方法，包括民意调查、直接采访以及焦点小组的使用。丹麦采用了类似的手段，发布“商务测试面板” (“Business Test Panels”)。

监管者必须具备进行优质监管影响分析的能力。在监管影响分析计划的早期，必须培养使用监管影响分析的技术能力以及将其作为政策工具的文化接受度，在这时提供培训尤为重要。我们往往需要进行大量投资来帮助进行更广泛的文化变革，这些变革必须在整个组织内实现。监管影响分析手册和其他指南是对培训的重要补充，但不能代替培训。英国就非常重视加强其监管影响分析能力。针对监管者和决策者的关于如何编制监

管影响分析报告的政府政策与指导，在网站 www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/index.asp 上列出。

问题与局限性

监管影响分析是一个富有挑战性的过程，需要长期积累。如果要使其所带来的规律成为政策发展的常规部分，则必须整合进政策制定的过程中。在某些行政管理中，监管影响分析被视为决策或立法工作的一个障碍。在这些情况下，只要在决策过程的早期进行监管影响分析，就不会减慢决策过程。如果不将监管影响分析与决策过程进行整合，那么影响分析就只能在决策已成定局之后用来判定决策的合理性而已。整合是一个长期的过程，往往会在监管部门以及分析结果的使用者（主要是各部长和立法者）中带来重大的文化变革。

对监管影响分析的总体评价好坏参半。监管管理部门几乎普遍认为，如果监管影响分析如果做得好，就能提高监管决策的成本效益，减少低质量、不必要的监管法规的数量。事先进行的监管影响分析也有利于改善政府的连贯性和部门间的沟通。Formsma (1997)估计，在荷兰，有 20% 的监管提案由于监管影响分析而进行修改或被撤回。Canada (2001)显示，长期运用监管影响分析，同时提供指导与培训，已在监管者中带来了文化变革。

然而，除了上述正面观点以外，也同样存在着违规和质量问题。监管影响分析的涵盖范围依然不全，豁免范围往往很广。监管影响分析很少在地方使用²。监管影响分析计划的覆盖不均，严重降低了有效性。此外，监管影响分析大多数时候都被用于某项监管法规，而不是整个监管体制。因此，它只能提供很宽泛的累积影响估测。最后，监管影响分析主要设计用于指挥控制型监管。以绩效为导向的监管和监管替代方案的运用日益增加，对监管影响分析的有效性提出了重大挑战。这些局限性的结果很可能是对监管影响分析要求的设计与实施作进一步考虑的需要，包括在评估非传统工具可能的绩效时对其有效性进行评价。

行政简化

OECD 国家的企业和公民最普遍的抱怨之一就是政府手续和文书的繁复。企业和公民要在填表、申请许可证和执照、报告业务信息、通报变化情况等等事务上花费大量的时间和资源。在很多情况下，程序极其复杂，既无关紧要又麻烦，从而造成不必要的监管负担——这就是所谓的“繁文缛节”。给整个经济带来的成本高昂。如果行政监管法规的数量过多、过于复杂，就可能阻碍创新，造成不必要的贸易、投资和经济效率障碍，甚至威胁监管的合法性以至于威胁法治。

为应对这些挑战，过去二十年来，OECD 各国政府日益致力于检讨和简化繁文缛节。改善针对公民和企业的办事效率的举措包括：取消不合时宜或自相矛盾的规定，制定行政监管指南，引入衡量行政监管和减小影响的新方法。创新思想和信息技术的巧妙运用渐渐带来新的更有效的行政监管手段。

² 澳大利亚是个值得注意的例外案例。澳大利亚几个州最早开始使用监管影响分析。

OECD 国家在减少繁文缛节的过程中，一直侧重于四大趋势。第一大趋势，也是最重要的一大趋势，是从专注于事后减轻行政负担的方法逐渐转向认识到必须确保先不执行不必要或不合理的负担的方法。

第二，尽管过去多年来，简化举措本质上一一般都是“自下而上”的，但现在正得到政府“自上而下”的举措的补充，并日益整合进更广泛的改革计划中。典型的自下而上的举措是营业执照服务。它们往往一开始是为了满足特定人群的特殊需要，但随着时间的推移，各国正在通过确定对相同或相关人群有价值的更多信息和业务，拓宽它们的范围。“自上而下”的举措的最佳例证是采用政府网站以及融入一站式服务处。

第三大趋势是鼓励简化的市场化政策趋势。行政简化政策日益受到以下观点的影响：除非有令人信服的论据支持有保护公众的必要，否则经济主体应自由开展业务，从而代替以前限制性更强的改革方法。

最后，IT 使政府减少繁文缛节的压力增加。IT 不仅是最重要的“物理”工具，能使政府减少与公众和企业来往过程中的用纸量，而且还带来减小行政负担的巨大动力和压力。在很多情况下，官僚主义的、不清楚的或重复的表格在互联网上的曝光，都引起了用户和媒体强烈而直接的反应。这种压力常常超过进一步“简化”监管的愿望，还可能带来监管以及监管应用方式上的重大变化。

由于没有以证据为基础的鉴定，简化行政的政策往往是在信息真空的情况下制定的，政府不知道实际的负担规模，在减轻负担的过程中无法衡量进退情况。衡量当前的行政负担，是促进对制定减轻负担的政策的政治支持的重要方法。确定当前的行政负担的规模，还可构成评估需要哪些政策举措来改善和维持长远的政府努力的依据。

完善事先的规则制定

各国的一个重要趋势是通过完善事先的规则制定，在推出新的立法或法规之前进行程序控制，避免造成行政负担。在 OECD 国家，这种控制主要在监管影响分析的过程中进行。监管影响分析已证明是减轻行政负担或使之最小化的有用工具。尽管监管影响分析的重点并未特别放在减轻行政负担上，但确实有助于遏制新的繁琐监管的趋势。监管影响分析确保监管提案或现行的监管安排经过透明、公开问责的严格分析，以确定其是否符合监管目标，同时限定成本。由于对次级立法的日益关注，监管影响分析也很重要。

在监管影响分析程序完善的国家，如澳大利亚、加拿大、美国、英国和新西兰，减负政策与事先评估流程牢牢联系在一起。对拟议监管法规的实质进行这些程序控制的一个主要目标是确保在政策制定的过程中，采取一种实现政策目标的合理方法，并通过各种受影响团体的参与确保人们了解这一点。现在，越来越多的国家引入了特别关注行政负担的影响评估体系，准确了解新监管法规所造成的潜在负担。德国于 2004 年在其监管影响分析体系中引入了行政负担标准。欧洲委员会已于 2006 年初引入了对这些负担的特殊分析方法。比利时正利用称之为“卡夫卡测试” (Kafka Test) 的简化后的监管影响分析方法，评估新监管法规在行政负担方面的潜在影响。在大部分其他 OECD 国家，都有增加事先行动的趋势。在瑞典，近年来，优先事项一直是通过致力于对新的或修改后的监管法规的评估，来减轻新的负担。日本的简化战略主要依赖于控制负担的事先机制。

通过完善事先规则制定控制来避免造成行政负担这一尝试的限制之一是，这些对新的或修改后的现行监管法规的潜在负担的估测有时会与监管法规造成的实际负担有所出入。为解决这一问题，事后复议越来越被认为有必要，以便在监管法规实施后进行复议，来确保达到预期的效果。这可以针对最初的设想对监管绩效进行检验，是对事先审查的有力补充。例如，英国决定通过在监管法规推出后，对其进行监控，来加强监管影响分析体系。正如其 2005 年预算所规定，各部门必须在他们所负责的监管法规推出前，说明将如何利用实施后复议的方法，对这些监管法规进行监控。

控制行政负担的新方法已经出现。某些国家，如荷兰或英国，已开始采用一种能在新措施的建立与现行监管法规的简化之间取得更好的平衡或补偿的监管管理框架。这类措施的基本原理是在中央管理和控制各部门内以及政府机构范围内的行政负担发展趋势。2005 年，英国政府探索采用 BRTF 所建议的“一进一出 (One in, one out)”方法。作为监管影响分析的一部分，在提出新的监管法规时，各部门必须取消不必要和不合时宜的监管法规。这意味着，重大监管提案在监管影响分析过程中，需要考虑补偿性简化措施。只有在补偿简化范围问题已经解决的情况下，新的监管法规才能提出。然而，这项建议并未纳入目前正在讨论的 2006 年新监管改革法案 (*New Regulatory Reform Bill*) 中。在荷兰，内阁 25% 的减负目标已被转化为每个部门的减负目标。每当由于新立法造成的行政负担超过限制，部长就必须通过新的减负加以补偿。行政负担的这种限制迫使部门减缓新的繁复立法的出台，确保了对部门制造行政负担的永久监控过程。

电子化信息传递机制

行政简化已从空前快速的 IT 工具发展中受益：这些工具为提高政府、企业和公民之间的监管互动的连贯性和效率提供了可能。IT 机制是必不可少的工具，因为它们是实现减负的重要工具。它们涉及信息传播和事务处理的方方面面。

传统的信息方法是获取信息的“一站式服务处”。一站式服务处可定义为申请者及政府服务的其他相关人士能够在一个地方获得所需问询信息的办公室。也叫做“服务台”、“单一窗口”或“信息咨询处”。一站式服务处主要旨在通过尽可能少的、尽可能容易找到的接触点，为客户提供综合无缝服务。一站式服务处背后的目的是为用户大大节省在与政府之间的各种互动方面的信息搜索和办事成本。有证据表明，一站式服务处的基本理念的许多变种成功减轻了给企业和公众造成的行政负担，参见世界银行 (2004)。为获取信息所花费的时间和成本缩减，尤其是在执照和许可证要求方面。

信息传递机制已从面对面的会谈等传统方法拓展到电话和邮件，再到 IT 工具的使用，其中最重要的就是网站。如今，OECD 国家正致力于发展“多渠道”信息传递服务，来完善和促进用户对公共服务的获取——所涉及的渠道既包括服务台和电话等传统渠道，又包括电子化渠道：互联网、电子邮件、短信、数字电视。³

³ 在西班牙，信息技术帮助人们更好、更快地获得公共服务与产品。政府采取了一系列举措，完善监管信息。大部分是以信息技术越来越多的运用为基础。一项重要的计划是在互联网上建立综合性行政程序登记备案资料库。一个打造一站式服务处 (Ventanilla Unica) 的雄心勃勃的项目已经启动，很快就会得到公民援助中心 (Centros de Atención al Ciudadano) 的支持。这些举措与行政简化政策密切相关。公共行政部正在开发信息技术系统，来支持不断拓展的网上一站式服务处。PISTA 项目将允许所有行政登记备

尽管网上一站式服务处快速增长，但实体一站式服务处依然是为公民和企业减轻行政负担的重要方法。这些实体一站式服务处可提供各种优质服务，如个人建议和指导，或通过公务员的个人参与实现一定程度的问责制，这是网上一站式服务处所无法提供的。从目前的数字鸿沟（能够使用 ICT 和互联网的人们与无法使用 ICT 和互联网的人们之间的鸿沟）角度来看，实体一站式服务处也很重要。一些企业，如中小型企业，或公民团体可能无法或难以获得电子化政府服务。

IT 的使用通过普通或专用门户（电子化一站式服务处）在线提供各种服务，为推进一站式服务处理念做出了相应的贡献。在大部分 OECD 国家，一站式服务处和专用门户已被整合进更广泛的电子政务框架中，其中，一站式服务处已被各政府门户所采用。

在很大程度上，这些门户被视为减负举措：基本是围绕通过技术应用、以更具成本效益的方式提供现有的信息和要求。同样，还为公民和企业大大节约了在与政府之间的各种互动方面的信息搜索成本。此外，这些门户还根植于通过让人们更容易接近政府、实现善政的透明与问责理念。

在 OECD 国家，行政简化与电子政务计划及政府门户的建立日益联系在一起。电子政务系统主要通过提高信息和服务的可获得性，打造更加整合、无缝的政府服务，实现行政简化。行政简化政策日益成为电子政务计划的重要组成部分，而大量电子政务活动都在推行行政简化。这也在各国的制度框架中有所反映，尤其是在法国、美国或捷克共和国；在这些国家，都是由相同的部门负责行政简化和电子政务计划。

案资料与文件联网。“积极的安全 (positive security)”意味着，监管法规必须进行登记备案后才能具备法律效力，以防各部门发生任何违规行为。

在**匈牙利**，政府开发出了一套网上系统；企业可通过该系统，填好强制注册表格，并通过律师事务所寄给注册法庭。司法部公司注册与公司信息服务处负责协调该电脑系统；该系统大大提高了匈牙利公司注册的可靠性。

在**丹麦**，信息技术正被用来减轻行政负担。丹麦政府要求，企业在与公共机构往来中所使用的所有表格都要能在网上找到。法律法规要在官方刊物《Lovtidende》（“法律公报”）上公布；该刊物也要能在丹麦议会网站上找到。从 1999 年开始，丹麦还在网上公布商业影响评估报告。

在**美国**，电子一站式网站 (www.business.gov) 通过 FAQ（常见问答）、搜寻联邦信息的高级搜索功能、浏览政府文件选项以及联邦政府部门与企业相关事项的信息，为企业提供实用的帮助。这样一来，信息的传播不再有边界，可以不受限制且免费地获得网上信息。

在**墨西哥**，联邦监管改善委员会 (COFEMER) 为其大部分计划开发出网上系统，包括联邦手续与服务登记备案资料库以及一站式服务处的链接。该登记备案资料库包括联邦政府机构所施行的 2400 多项营业手续，成为有待审查的现行手续的资料库。另外，该委员会还开通了免费电话服务，提供有关这些资料的信息。现在，类似的方法正在各州市推行。根据活动的六位 ISIC 定义，一个用户友好的在线搜索工具（可在 www.cde.gob.mx 上找到）允许任何人检索创办或经营一家企业所需的手续列表。监管影响分析也通过在线系统提交；2004 年，联邦政府机构为联邦监管改善委员会编制的监管影响分析报告中，有 95% 是通过网上提交。

将简化战略寄托于量化证据上

尽管过去几十年来，OECD 国家政府推出了大量行政简化计划，但各国政府总是对企业和公民的负担程度没有具体的了解。他们往往在没有清楚了解实际的负担大小以及在减负方面所能取得的进展的情况下，就制定出政策。为了更清楚地了解负担的程度，很多 OECD 国家已尝试通过商业调查或基于量化证据的方法衡量负担。OECD 国家的经验显示，量化方法正日益补充甚至取代商业调查，成为评估负担的主要信息来源。

衡量对企业造成的行政负担的最初方法之一是荷兰开发出的标准成本模型 (Standard Cost Model / SCM)。标准成本模型衡量中央政府监管给企业带来的行政成本。⁴这些成本主要通过商务访谈来确定。这些访谈提供数据，从而使详细说明企业在遵守政府监管法规上的时间成为可能。标准成本模型将监管法规分解为可加以衡量的单独组成部分：信息责任、数据要求和行政活动。然后，标准成本模型根据三个成本参数，对这些部分的成本进行估测：1) 价格，包括关税、工资成本加上内部行政活动的经常开支或外部服务的小时成本；2) 时间，包括完成行政活动所需的时间；3) 数量，包括受影响的企业员工人数和每年必须开展活动的频率。这些要素相结合，得出标准成本模型的基本公式：每项行政活动的成本=价格 x 时间 x 数量。

为了用标准成本模型衡量监管负担或评估减轻监管负担的计划，很多国家开发出了一种所有现行立法的行政负担的“基线衡量 (baseline measurement)”方法。这种基线衡量方法能让人对监管法规一览无遗，并得出企业行政负担的总数字；还能显示出繁重的信息责任和相关活动的所在，并判断出其起源于国内还是国际。荷兰于 2002 年底开始用标准成本模型衡量企业负担的程度。⁵截止到 2002 年 12 月 31 日，所有行政负担共计 164 亿欧元 (占荷兰 GDP 的 3.6%)。财政、卫生和社会事务以及司法部门造成的负担占企业行政负担总额的四分之三以上。丹麦也于 2006 年初完成对所有行政负担的基线衡量。基线衡量包括对 16 个不同部门中与企业相关的所有监管工作的衡量。⁶

标准成本模型已被许多欧洲国家采用，因为它能发掘简化国际和欧盟监管的潜力，例如通过利用相同的方法在各国之间进行基准研究。联合基准 (joint benchmark) 的重点是分析欧盟立法在国家层面的实施情况，以及评估在行政负担方面的结果。通过比较各国体制，可以找出实施欧洲法则的最有效的方法。衡量行政负担也能为简化欧洲法则提供不错的选择。丹麦、荷兰、瑞典和挪威已于 2005 年完成第一次有关行政负担的增值税国际基准的运用。该基准的重点放在一系列欧盟增值税立法和在国家层面的实施情况及其所造成的行政负担上。OECD 也于 2006 年推出了基准项目，对众多 OECD 国家的国际运输立法进行分析。

在欧盟，欧洲委员会正在考虑一种评估立法所造成的行政成本的欧盟通用方法，参见 EC (2005c)。所建议的方法叫做“欧盟净行政成本模型” (EU Net Administrative Cost

⁴ 有关标准成本模型方法的详细信息，可在《标准成本模型：定义和量化企业行政负担的框架》 (The Standard Cost Model; a framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses) 中找到，www.administratievelasten.nl。

⁵ 参见 www.administratievelasten.nl/

⁶ 参见 www.amvab.dk

Model)。与标准成本模型一样，这是一种“微观评估方法”，可以对国内、欧盟和国际起源加以区分。它曾被修改，因为它涉及对企业、公共机构和公民的负担，也考虑净成本以及一次性成本。

对现有负担规模的衡量可能是一种基于信息的重要减负政策制定方法，也是评估所采取的政策措施的依据。关于负担规模的量化证据提高了政客们的意识，支持了维护减负举措和政策的政治选民。此外，可衡量的减负目标也强化了改革者的责任。

监管透明度

政府透明度的理念已迅速成为治理文献和公众议论的中心议题。透明度也是公民社会团体的核心需求，是开放的基本民主价值。透明度的概念包括熟悉的公众咨询理念，但在范围上要广得多。这些透明度理念涉及从简单通知公众已作出监管决定，到对行政裁量和腐败的控制，通过法规汇编和中央注册登记对法律体系进行更好的组织，公众咨询和监管影响分析的使用以及积极参与的决策方法等等。

透明度对于监管政策议程的重要性源于这样一个事实：它能解决造成监管失灵的很多根源问题，如监管俘获和偏向集中利益、公共部门信息不充分、僵化、市场不确定性和对政策风险的理解不力以及缺乏问责等。监管政策本身及其机构、工具和过程的透明对其成功同样重要。透明度可以鼓励更好的政策选择的出现，帮助减少监管实施过程中独断决策的发生及影响。同时，透明度也被视为反腐斗争中最锐利的武器。

公众咨询

公众咨询是用于提高监管透明度、效率和效力的关键监管工具之一。咨询可提高规则和质量，也可改善合规情况，降低政府和受规则规管的公民的执行成本。公众咨询可增加政府用于作出政策决定的信息。其他政策工具，尤其是监管影响分析的使用，以及替代政策工具的权衡，意味着咨询已越来越为收集经验信息进行分析所需，从而在进行政策决策时，对期望值加以衡量，并找出不明显的政策替代选择。

OECD 国家已经发展出五种基本方法或不同形式来开展公众咨询。

非正式咨询 (Informal consultation) 包括监管者与利益集团之间各种形式的自由接触、特别接触和非标准接触。关键目的是向有关各方收集信息。几乎所有 OECD 国家都开展过非正式咨询，但其可接受度则大有不同。在英国，监管机构历来都与主要利益集团，尤其是企业之间，有着密切的非正式接触。非正式咨询被视为在根据书面咨询守则进行正式咨询之前的一个标准监管过程。相同的非正式接触传统也存在于法国。在日本，非正式咨询在对最终产品形成一致意见的过程中至关重要。在加拿大，政府鼓励监管者在正式咨询之前开展非正式咨询。相反，在美国，非正式咨询则受到较多的质疑，因为人们认为它有悖于开放和平等的原则，在很多情况下，违背了规定利益各方平等的行政程序法。

与更标准形式的咨询相比，非正式咨询没那么繁琐，也更加灵活；因此，在速度和更广泛利益集团的参与度方面，具有重要优势。非正式咨询的缺点在于其有限的透明度和问责。各利益集团能否参加非正式咨询，完全由监管者决定。非正式咨询类似于“游

说”，但在非正式咨询中，在建立联系方面发挥主动作用的是监管机构。然而，这两种活动之间的界限可能难以划清。

公开监管提案 (circulation of regulatory proposals) 供公众评论，是一种花费相当的征求公众意见的方法，很可能促使相关各方提供信息。此外，它在时间选择、范围和回应形式上也相当灵活。这是最广泛使用的咨询形式之一。这种方法不同于非正式咨询，因为公开过程一般更系统、有组织和常规化，可能拥有一些法律、政策声明或指示上的依据。它可用于监管过程的各个阶段——但通常用于提出具体的监管提案进行咨询。回应通常为书面形式，但监管者也可接受口头陈述，并可通过邀请有关团体出席听证会对此加以补充。这种方法的缺点在于参加咨询的人选完全由监管者决定。重要团体一般不会被忽略，因为这很可能在监管提案交至内阁或议会时招致异议。然而，没有强大组织的团体在这一方面则处于较弱的地位。

与公开监管提案供公众评论的方法相比，**公众通知和评论 (Public notice-and-comment)** 的方法更加开放、更具包容性，通常是有组织的和正式的。通知和评论方法在一些 OECD 国家有很长的历史，近年来的使用更加普及。它最早于 1946 年在美国用于较低级别的监管。之后于 1986 年在加拿大被采用，称之为“预公布” (pre-publication)，1991 年又被葡萄牙采用。到 1998 年，已有 19 个 OECD 国家至少在某些时候采用过公众通知和评论的方法。1999 年 4 月，日本将通知和评论要求用于所有新的监管提案（以及现有法则的修订案）。在匈牙利等其他国家，这种方法在个别部门决定他们自己的政策时，被灵活变通地使用。

咨询程序各有不同。在美国和葡萄牙，咨询程序由法律规定，经过司法审查；而加拿大则通过不具法律效力的政策指令，开展咨询程序。美国模式在程序上最僵化：在法则制定的正式记录中对评论进行登记备案，监管者不得依赖任何未包含在这份公共记录中的事实信息。美国的决策者可自行决定接不接受这些评论，但忽视重大评论的，其监管决策很可能在法庭上被推翻。相反，在丹麦，通知和评论安排也在制定“非常重要的”较低层次的法则过程中被广泛使用，但并没有标准化、正式的和系统的要求。

公众通知部分意味着所有相关方都有机会了解监管提案的内容，从而提出评论意见。通常会有一组标准背景信息，包括监管提案草稿、政策目标的讨论情况和正在解决的问题，往往还包括提案影响评估，也可能是备选方案影响评估。这些信息，尤其是监管影响分析部分，能大大提高公众有效参与咨询过程的能力，尽管大部分国家发现，除了少数有争议的提案以外，对于几乎所有提案的参与度都很低。很多国家发现实践中的参与度很低。这在咨询机制首次推出的情况下尤其如此，因为人们对它并不熟悉。既得利益集团可能宁愿保持与政府官员的特殊关系，胜于参加更加开放的咨询过程。参与度也取决于回应的难易和预期的参与结果，包括通知过程的有效性、为评论留出的时间、为相关方提供的信息的质量和性质以及监管者在评论过程中与参与者互动时的态度和反应。

公众听证会 (public hearing) 是有关某项监管提案的会议，相关方和利益集团可在会上亲自发表评论意见。听证会很少作为一个独立的程序；相反，通常是对其他咨询程序的补充。根据 OECD 最新监管质量指标调查的初步结果显示，到 2005 年，已有 13 个 OECD 国家采用公众会议作为咨询形式，但他们在程序和咨询过程的其他方面的运用上存在显著差异。在美国，听证会在必要时与通知和评论程序联系在一起。听证会在性

质上往往较正式，参与者很少有机会参与对话或辩论。如今，“网上”听证会已经开始试行。在德国，公开提案以供评论的监管机构可召开听证会，而不征求书面评论意见，或者二者兼顾。在芬兰，听证会是一种相对较新的方法，通常代替书面评论意见的征询或与之相结合来运用。在加拿大，听证会是所有主要监管法律制定过程中的正式组成部分，由议会各委员会负责召开。监管部门也常常召开公众咨询会议，尤其是有关重大监管提案或二级立法提案的咨询会议。

听证会通常可自由决定召开与否，属于特别会议，除非与其他咨询过程（例如通知和评论）联系在一起。公众会议让监管者和广大受影响的各方以及利益集团自身之间能够进行面对面的对话接触。其中一个关键缺点在于，听证会可能是一个单独的事件，某些利益集团可能并不知情，因此需要进行更多的协调和规划，确保充分的知情权。此外，很多意见不同的集团和个人同时出席，可呈现一场百家争鸣的讨论会，避免感情用事，从而限制这种战略带来经验信息的可能性。

顾问机构 (advisory bodies) 的使用是 OECD 国家最普遍的公众咨询方法。约有 21 个国家在监管过程中使用某种形式的顾问机构。他们与监管机构的关系可能有所不同，或者对监管者的提案作出反应（如荷兰的社会经济理事会或德国的专家顾问委员会），或者作为规则制定机构，在这种情况下，建议只是其若干监管职能之一（如英国的健康安全委员会）。顾问机构可自行开展广泛的咨询，包括听证会或其他咨询方法。例如，在德国，放宽监管委员会 (Deregulation Commission) 的委托书称，“在必要时，可听取研究机构、商界协会及行政管理专家的意见。”在墨西哥，企业和其他利益相关方现在通过十几个为对现行手续和新的监管法规进行审查而组织起来的特别顾问小组加入到联邦监管改善委员会 (COFEMER) 的顾问委员会中。韩国近年来也大大拓展了咨询委员会的使用。这与大量非政府组织的涌现，从而带来融入决策中的多元化观点趋势相一致。这些委员会一般被用作通过确保监管者获得专家建议和信息，来改善监管质量的手段，但在提高人们眼中法律的合法性方面也很重要。

顾问机构参与监管全过程，但这在监管早期阶段最为常用，以帮助界定立场和选择。根据他们在决策过程中的地位、权限和立场，顾问机构可让参与各方对最终决策产生巨大的影响，或者成为众多信息来源之一。监管政策的制定——起草和审查提案或评估现行监管法规——很少是顾问机构唯一甚或主要的任务。例如，某些常设机构可能在社会福利或健康医疗等领域的政策规划方面拥有广泛的权限。有很多不同类型的顾问机构，名称也很多——理事会、委员会、工作组等等。他们共同的特点是在监管过程中拥有规定的权限或任务（提供专家意见或寻求共识），并包括来自政府行政管理部门以外的成员。

更深层次的问题和挑战也已被发现。OECD 发现，在英国和加拿大，大量的咨询似乎已造成“咨询疲劳”，利益集团感到被大量要求提出意见的材料所淹没。咨询疲劳可能是一个积极的信号，源于在发展充分咨询、高度透明的监管体制上的成功。换句话说，它可能来自咨询回应机制上的弱点，从而最终腐蚀对咨询过程的信任。

监管机构

近代以前，在公共政策的讨论过程中，机构的作用在很大程度上被忽略，但现在其作用正受到广泛的关注。尽管监管政策在很大程度上必须侧重于设计和应用优质监管工

具，但不适当设置机构来确保监管落实，监管工具就将毫无用处。落实监管政策议程所需的机构数量大，种类多。但核心包括监管监督机构和独立监管部门。⁷

中央监督机构

然而，大部分 OECD 国家已将处理监管事务的监督机构整合进行政管理机构中。监督机构是必不可少的监管机构，可提高监管过程及监管改革的质量。其任务是对监管者进行监督、协调、质询和建议，同时推进改革、监管质量及其效益。这些机构应拥有协调、维持统一政府的观点和广义的改革概念的能力，拥有充分的权限和更好地从永久授权中受益。

政府内有效而可信的监管管理机制是改革所必不可少的。OECD 证据表明，在对结果明确问责的“改革引擎”的推动下，一个组织完善、监控有力的过程对于监管质量政策的成功很重要。1996 年，只有 14 个 OECD 国家成立了专门机构，负责从统一政府的视角在国家行政管理过程中推进监管政策，监控和报告监管改革及监管质量情况，而到了 2005 年，这些国家的数量增加到了 23 个 (OECD 2005)。这些机构为监管体系和监管流程带来了重要改进。

在 OECD 国家有各种成功运作的机构。在监督机构的使用上最值得注意的方面是其在作用和结构上的变化。大部分监督机构设于行政管理部门内，尽管顾问委员会、内阁监管改革委员会、议会委员会和政府间委员会也相当普遍。

监督机构的一项关键作用是协调和监督，从而确保监管改革达到质量标准，符合一般经济战略，并确保监管影响分析的适当开展。从这个意义上说，监管者和监督机构之间的沟通渠道必须设置得当。此外，监督机构所协调的政府级别以及所使用的工具也很重要。在韩国，已依法成立监管改革委员会，拥有“制定和协调监管政策以及审批监管法规的一般授权”。该机构的成员包括总理、大批专家和六位部长。在丹麦，成立了监管委员会，负责监督和管理全面立法事务，确保监管影响得到适当评估。这是部门间协调的另一个范例，因为首相办公室以及财政部、司法部、经济事务部和贸易部都参与进来。

质询职能赋予监督机构通过利用监管影响分析和把关者的职能评估监管政策质量，从而对监管及监管改革提出质询的权限。这意味着监督机构能够否决不符合质量要求的监管法规，从而赋予监督机构相当大的权力。并非所有机构都拥有这个特点，它在很多 OECD 国家仍然悬而未决。澳大利亚的监管审查处 (Office of Regulatory Review, ORR) 负责审查监管草案，以确保其制定得当，并包括对政府、企业及其他受影响的各方的行政成本的评估。

⁷ 行政和立法部门也是监管政策过程中的关键机构。行政部门以两种方式成为关键的监管源头：一是向议会提出新法；二是制定实施一级立法的二级规则。议会拥有审查和颁布一级立法的正式责任，这就是将其紧密整合进监管质量体系 and 流程中这一点为何很重要的原因所在。议会审查立法的方法应与行政过程中所采用的监管质量程序明确一致——二者应相互增强。

倡导 (advocacy) 意味着对维持长期战略的正确道路予以特殊考虑。监督机构在推进监管改革及质量方面可能非常有用。在英国, 改善监管委员会 (Better Regulation Commission) 在各监管机构内发挥着持续的改革倡导作用。在日本, 行政评估局 (Administrative Evaluation Bureau) 推动监管者适当开展政策评估, 协调政策评估实施进程和发布这方面的报告。

致力于改善监管质量的监督机构的主要特点可总结为如下几点: 从统一政府的视角协调制度框架的能力、独立性和充分的权限、较高政治层面上的政治支持以及与广义的改革概念的整合。

从行政管理角度来看, 大部分国家认为, 强大的中央政府监督机构是取得进步所必不可少的。在许多 OECD 国家, 监督机构都被置于政府核心位置——有时与政府部门和监管机构处于同一级别——受到首相的监督, 或与预算机构直接联系在一起。负责评估监管质量的最早机构之一是成立于美国的总统行政办公室管理和预算办公室下设的信息和监管事务办公室 (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)。在英国, 内阁办公室内的改善监管委员会全面负责政府的监管政策。在墨西哥, 经济部下设的联邦监管改善委员会起到监督机构的作用, 从而确保监管质量。

其他国家往往在达成共识的基础上, 选择了成立规模较小、较为分散的机构。丹麦的监督机构在结构上较不正式, 具有共识性, 且比较分散, 由监管委员会负责协调部门机构, 确保他们准确找出政策问题, 评估影响, 以及考虑“指挥与控制”监管模式的替代方案。在挪威和瑞士, 没有负责管理和协调监管及监管改革的中央机构。

然而, 缺乏中央监管监督机构并不意味着没有对监管政策问题的协调。相反, 这可能是相对分散的政府行政管理模式的结果。混合的监督机构安排也是有可能的, 从而将不同的监督、建议、质询和协调职能融为一体, 形成一个在不同政府级别运作的机构网络。当职责分散到不同的机构时, 就需要有协调机制。加拿大的制度框架试图通过形成一个复杂但结构完善的框架, 来加强监督活动。首先, 设有行政部门直属的一系列机构——特别理事会委员会 (Special Committee of Council/SCC)、监管事务和枢密令秘书处 (Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat/RAOICS) 以及国库委员会秘书处 (Treasury Board Secretariat)。在部级, 司法部负责监督总体内部监管质量, 各部门内的机构负责通过对监管法规的监管影响分析, 对监管议程和草案以及质量控制进行内部审查。

在 OECD 国家, 拥有永久授权的监督机构的数量更加庞大, 意味着更大的长期改革投入。永久授权有助于保持更大的独立性, 因为有限的授权可能使他们更容易受到政治周期的影响。在墨西哥, 联邦监管改善委员会依据《联邦行政程序法》建立, 拥有技术上和运作上的自治权以及无限期的授权。

广义的改革概念以及监管政策及监管改革的战略观点都是可行的。在加拿大, 监管过程行动计划 (Regulatory Process Action Plan) 规定了监管改革的结构和工具; 中央和部门监督机构网络是关键要素之一。他们的工作是以《联邦监管政策指导原则》 (Guiding Principles of Federal Regulatory Policy) 和《公民监管公平法规》 (Citizen's Code of Regulatory Fairness) 所确立的战略框架为基础。在荷兰, 由首相负责制定参与起草监管法规的所有部门和机构都必须采用的经济和法律标准原则。

没有支配性战略，监督部门就得根据个别案例采取行动，从而造成连贯性、一致性以及政策鞭长莫及的问题。因此，我们建议确立一个战略，来加强对他们工作的支持，从而将不同的政治、经济和社会意见融合起来。

OECD 的经验表明，监督机构的设计应反映出各个国家的法律、经济、社会和文化特点，从而将监管对于制度的影响考虑在内。不存在唯一的处理监管质量的机构模式和结构。建立一个运行良好的监督机构的道路并不是一条直线。监督机构应该拥有渐进的工作方法，应当不断培养工作人员的能力和技巧。

独立监管部门

监管政策的关键机构之一是独立监管部门。很多 OECD 国家现已向独立监管部门的方向迈进，建立起独立于政治体制的单独“机构”，拥有在众多经济领域执行特定政策的授权。这些机构主要出现在能源和电信等具有联网特性的公用事业领域以及金融服务等需要针对特定部门的谨慎监督的其他领域。

成立独立监管部门的原因众所周知。⁹围绕这些机构的制度框架的关键好处在于使市场干预免受政治和私人利益的干扰。建立独立监管部门的举措为提高监管效率带来巨大的潜力。独立监管部门也是国家作为决策者与生产资产所有者的角色分离所必须的一项机构性发展。这对于已经选择维持在网络型行业中的重大所有权利益的国家来说是尤为重要的一个角色。

OECD (2002a)指出，在以清晰法令为基础、拥有明确的职能和目标的情况下，独立监管部门的独立性和角色是最有效、最可信的。此外，还需要足够的资源和灵活的人员任用政策，以便让独立监管部门能够吸引和留住优秀的人才。

与此同时，独立监管部门意味着对政府行政和议会权力的重大挑战。在大部分 OECD 国家，它们代表着一种特殊的机构形式，既不直接由公民选举产生，也不由被推选出的官员管理。它是一个政府成立授予独立于选举产生的公共机关权力的机构。独立监管部门存在于依法仍属于选举产生的公共机关的权责范围的政策制定与被授权给它们的监管执行之间的边缘地带。

在界定监管部门和行政部门各自的角色时，要考虑到很多政治和制度问题，尤其是如何控制监管权力的行使问题。独立监管部门作用的日益加强，在某些国家引起了这样的担忧：它们可能造成“微型政府”，从而模糊传统的权力划分，参见 OECD (2002a)。与此同时，独立监管部门决不可能完全独立于政治过程。它们总是要根据法律和治理结构来运行，而法律和治理结构可由立法机构和法院直接更改，也可由行政部门间接更改。因此，有效的监管者必须能够响应将最终证明其持续存在的正当性的长期政治方向。

⁸ 以下章节大量引自 OECD (2005b)和 OECD (2003b), *Independent Regulators, Political Challenges And Institutional Design*。

⁹ 有大量涉及网络型行业的独立监管部门的理论和实证研究。有关最新评论，请参见 Laffont and Tirole (1993, 2000) ; Levy and Spiller (1994) 和 Newbery (1999)。

围绕独立监管的框架也有很多缺点。也许提及最多的就是监管俘获，参见 Laffont and Tirole (1988)。OECD (2002a)指出，与独立监管部门相关的若干额外风险可能降低基础设施领域较长期的监管质量。独立监管部门可能使结构变革的步伐放慢，从而丧失为消费者带来的潜在好处。监管部门往往根据部门界限建立，可能有碍于部门之间的融合及新型商业模式的出现。

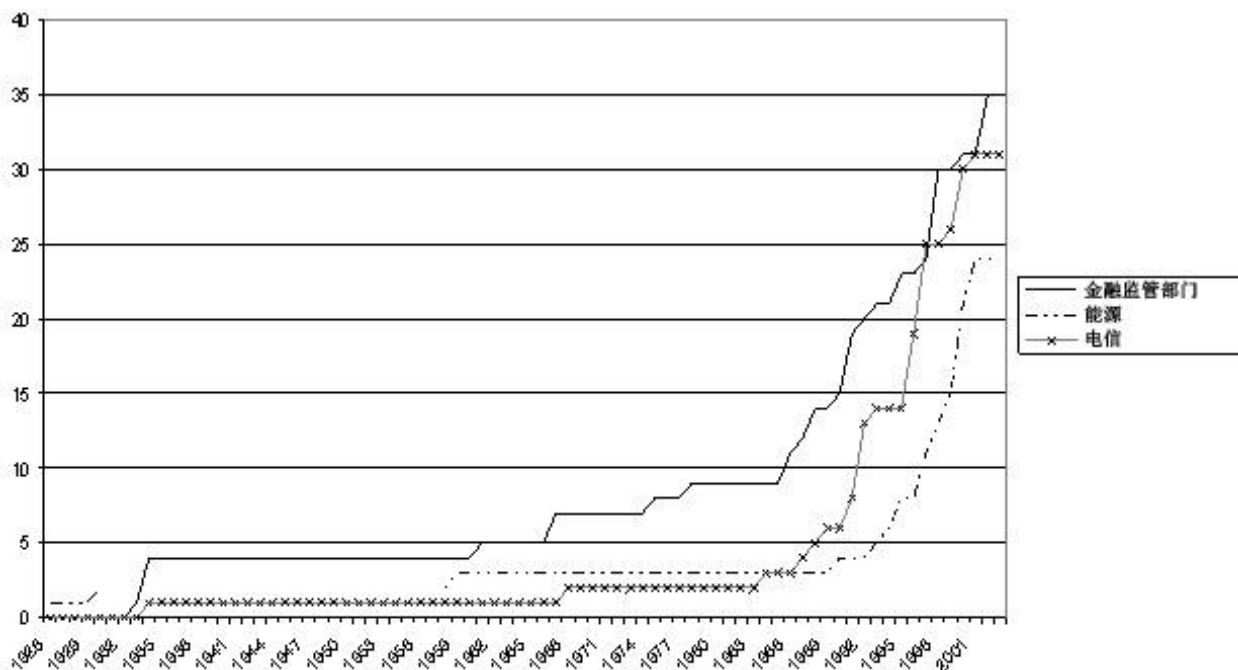
独立监管部门可能造成政府政策和行动的分散，尤其是竞争政策。很多网络行业在技术创新的驱动下，已快速实现重组，从而获得了竞争力。因此，与一般竞争问题相比，特定行业问题就显得不那么重要。但特定行业监管者的惯性和阻力可能严重阻碍权力向竞争机构的转移。

其中很多风险可通过认真仔细的监管设计予以最大程度地降低。然而，在很多 OECD 国家，监管机构的职责界定不明，问责机制有待完善。

OECD 国家的独立监管¹⁰

独立监管机构从 20 世纪 20 年代开始，就以理事会和其他监管委员会的形式成为美国和加拿大监管框架的一部分。然而，直到 20 世纪八九十年代的私有化浪潮，才使得这种类型的机构在广大 OECD 国家被更大量的采用。

示意图1 OECD国家独立监管机构趋势



独立于政府的监管机构有各种机构设置。它们可以清楚划分为四类。第一类，**部级部门 (ministerial departments)** 是隶属于中央政府的机构，不具备单独的法人团体地位。

¹⁰ 有关独立监管机构的数据由 OECD 于 2003-04 年根据已公布的来源和网上来源收集，参见 OECD (2005b: 76-87)。

它们是行政部门的一部分，由部长领导，或向部长直接报告。它们一般主要由税收拨款。它们在执行某些监管职能时，可具有法定独立性，并具有相当大的独立于其他部门的行政自主性。

第二类，**部级机关 (ministerial agencies)** 是行政机构，独立于中央政府，可能有也可能没有单独的预算和自主管理权。它们可能服从不同的法律框架（行政程序法或行政监管法规可能不适用）。它们可拥有一系列权力，但根本上从属于某一部门 (Ministry)，要受到部门的干预。

第三类，**独立顾问机构 (independent advisory bodies)** 是向政府、立法者和企业提供有关具体监管法规和行业方面的官方和专家建议的机构。它们还有权公布其建议。背离这种建议的公共决策的范围可能有所不同。

最后一类，**独立监管机构 (independent regulatory authorities)** 是负责监管某一行业特定方面的事务的机构。它们一般自主管理，预算由某一部门 (Ministry) 管辖。然而，此类机构的活动不受政治或部门干预，或者干预仅限于提供对一般政策问题而非具体案件的建议。此类机构的权力范围广泛。如示意图 2 和 3 所示，独立监管机构大约占独立于政府的监管机构的三分之二。

示意图2 监管部门的机构状况 (按行业划分)

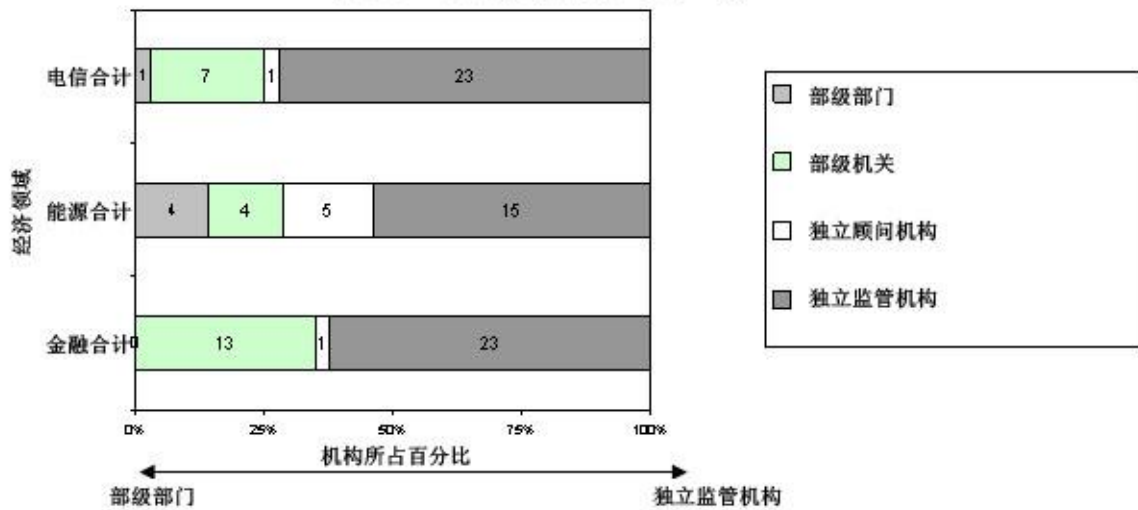
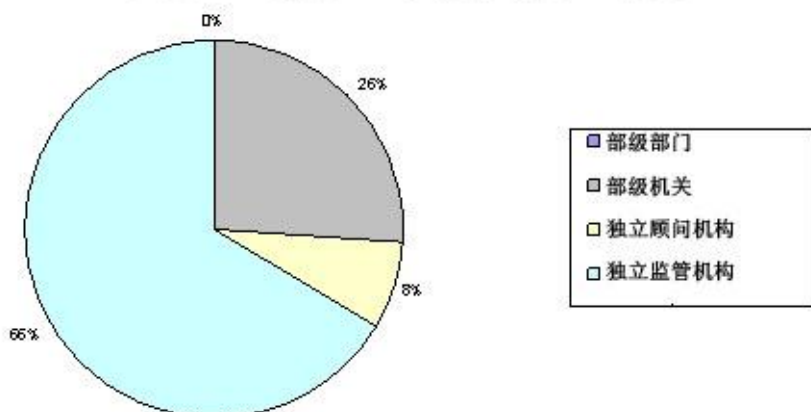


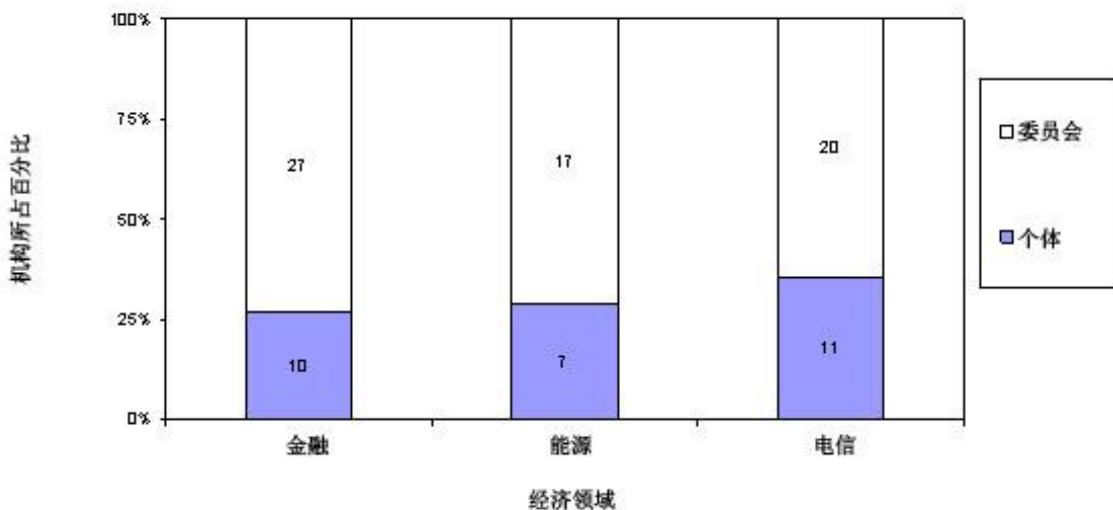
示意图3 OECD成员国独立监管部门的机构状况 (97个机构)



使监管机构独立于政府会引起很多实际的设计问题。确保独立性的关键是机构的治理结构、程序的透明和正当过程的保证、选择和任命过程以及机构的资金问题。OECD 国家的经验提供了各种确保监管独立性的机构设计选择。

独立监管机构的治理结构是确保问责的一项重要考量。理论上，委员会应提供更多的机会，进行共同决策，从而确保决策上更大的独立性和完整性。当前目录中所包含的独立监管机构中，三分之二以上是由委员会管辖，其中金融监管机构所占比例略高。

示意图4 监管部门的治理结构



即使在独立监管机构被授予某些权力和某种自治权的情况下，它们的独立性往往也要服从于行政监管法规。这可在向这些机构下达的指示，或在作出决策后向部门提出上

诉的可能性中反映出来。这些干预可能削弱机构的有效独立性。示意图 5a 和 5b 显示出可接受指示的机构以及其决策可被诉诸部长处的机构的比例。

示意图 5a 指示情况

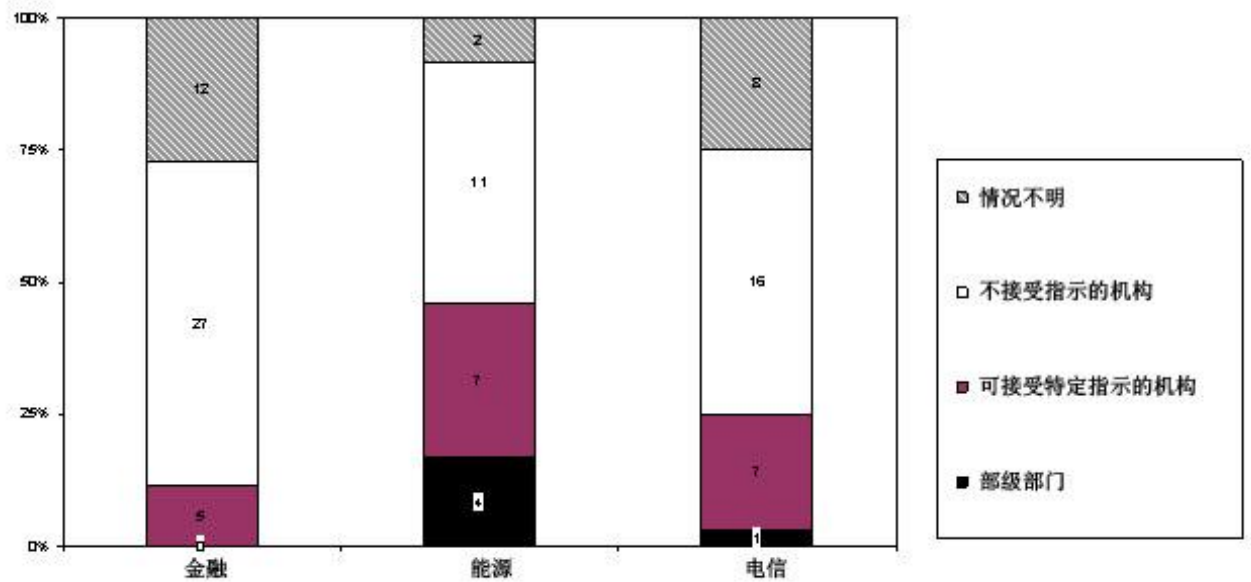
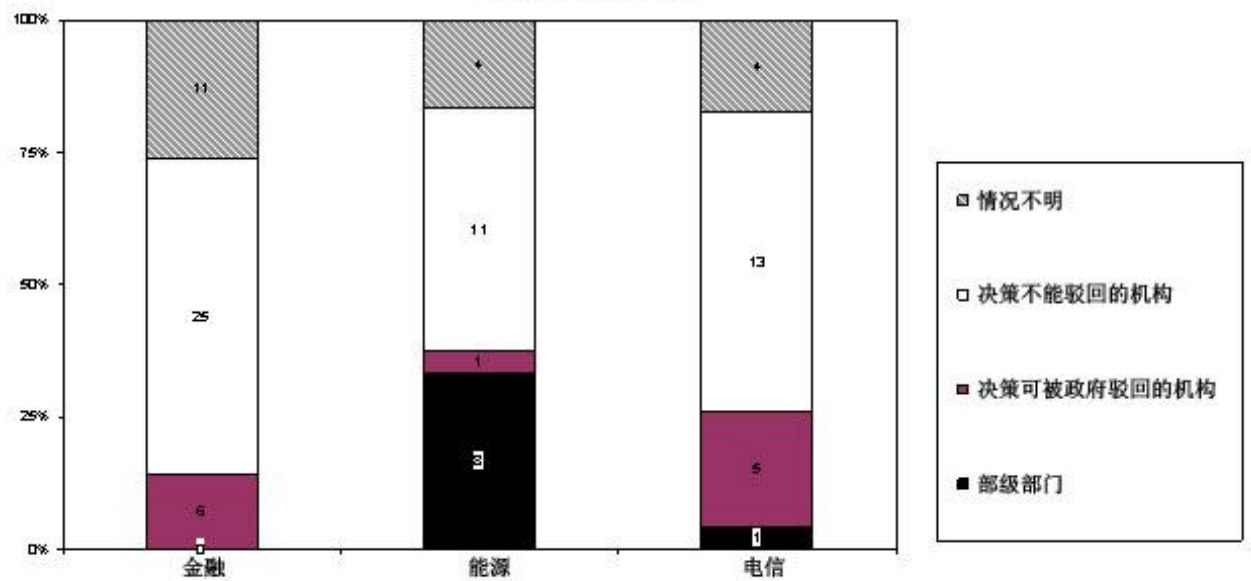
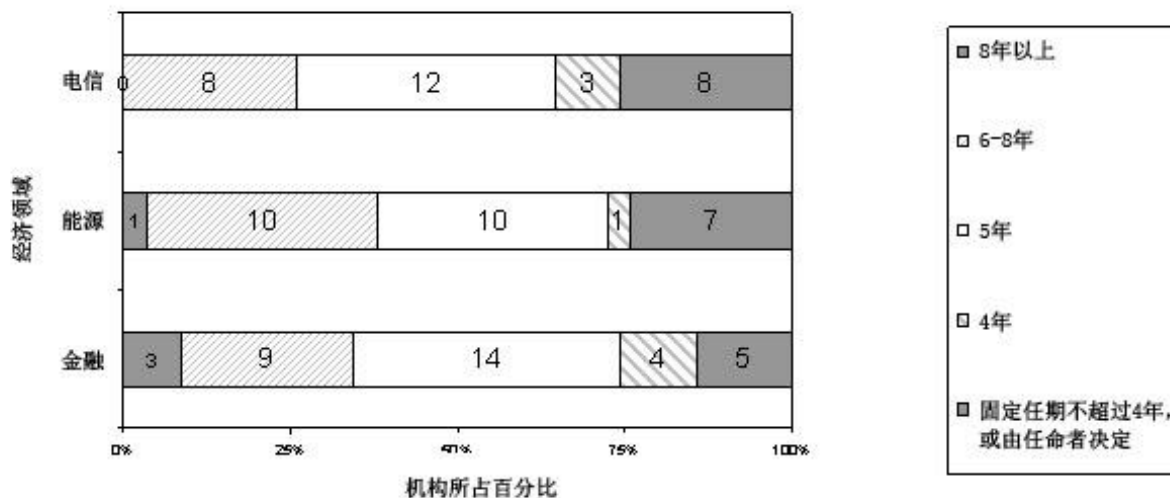


示意图 5b 上诉情况



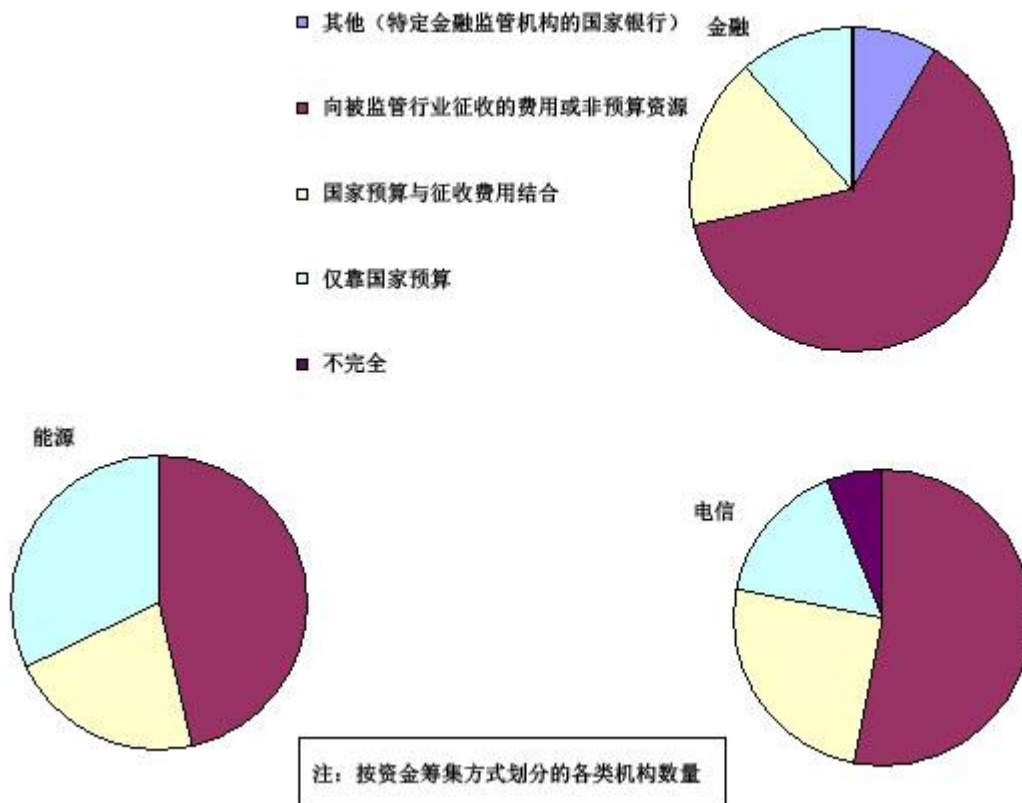
任期可对监管机构的独立性产生相当大的影响。一般来说，跨越政治周期的较长任期可确保最大程度的独立性。

示意图7 任期



最后，还有一个重要的实际问题是确保独立监管机构获得足够的资金来执行它们的授权，并确保资金机制不会影响它们的独立性。OECD 国家已采用了几种方法，包括直接向被监管实体征收费用以及由国家中央预算拨款等等。资金筹集往往受限于机构的性质以及向行业征收充足的费用受到管制的可能性。还可能受到降低监管俘获风险的需要的影响。

示意图8 资金



结语

本文回顾了过去二十五年来 OECD 国家监管政策的发展状况，介绍了 OECD 国家用于发展优质监管的一系列工具和机构。本文的分析试图表明，OECD 各国在监管政策的广泛目标上存在着相当大的共通性，在监管政策的实施上依然存在相当大的差异。

OECD (2002: 112-9)指出拓展和深化监管政策议程的许多关键问题。总的挑战在于如何将监管政策与更广泛的治理议程联系起来。要想充分实现监管政策议程的益处，就必须加强监管政策与众多其他结构改革(如竞争政策、市场开放以及劳动力和产品市场)之间的联系。拓宽监管政策的应用在这方面也很重要。很多重要的机构——国家政府、独立机构、国际和政府间机构以及立法机构——都必须更加充分地参与到监管政策议程的制定与落实中。OECD 国家的一项关键任务就是提升对其监管政策、工具和机构的评估能力。缺乏基于证据的决策，是打造优质监管的根本阻碍。这一方面尤为重要的在于事先的政策审查与评估，这一点 OECD 各国政府一般重视不够。最后，对于推动监管政策议程的最有效的机构依据的认识依然有限。本报告探讨了监督机构、顾问委员会及独立监管机构等机构的职责。对于这些机构来说，都不存在明确界定的最佳实践。



最后，相对较新的新兴挑战在于风险和监管政策领域。很多 OECD 国家都已开始认识到有效风险政策的至关重要性和必要性。公务员负责定期处理很多公共政策领域（经济、金融、健康、安全、环境和国家安全）的风险。随着这类事务频率的增加，官员们面临着如何对未来不确定性具有重要经济意义且不可避免领域作出监管决策的问题。因此，OECD 各国政府必须在制定适当的监管政策的过程中，对风险进行评估和管理，并告知公众风险的性质及其固有的折衷方案。

REFERENCES 参考书目

Aghion, P., Harris, C., Howitt, P., and Vickers, J. (2001), 'Competition, Imitation and Growth with Step-by-Step Innovation', *The Review of Economic Studies*, **68**(3), 467-92.

Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G., Schiantarelli F. (2003), 'Regulation and investment', *OECD Economics Department Working Paper*, **352**.

Baker, J. B. (2003), 'The Case for Antitrust Enforcement', *Journal of Economic Perspectives*, **17**(4), 27-50.

Baumol, W. J. (1990), 'Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive', *Journal of Political Economy*, **98**(5), 893-921.

Blanchard, O. and Giavazzi, F. (2003), Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labour Markets, *Quarterly Journal of Economics*, **118**(3), 879-907.

Boeri, T., Nicoletti, G. and Scarpetta, S. (2000), 'Regulation and Labour Market Performance', *CEPR Discussion Paper* **2420**.

Canada (2001), *Regulatory Reform through Regulatory Impact Analysis: The Canadian Experience*, Treasury Board of Canada,
www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/manbetseries/VOL14-1_e.asp#Top.

Christiainsen G., and Havenman, R. (1981), 'Public regulations and the slowdown in productivity growth', *American Economic Review*, **71**, 320-325.

Crandall, R. W. and Winston, C. (2003), 'Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence', *Journal of Economic Perspectives*, **17** (4), 3-26

Danish Ministry of Economic and Business Affairs (2003), *International Study: Efforts to Reduce Administrative Burdens and Improve Business Regulation*.

Dee, P., Hanslow, K., Phamduc, T. (2003), 'Measuring the Cost Of Barriers To Trade In Services, in t. Ito and A. Krueger (Eds.), *Trade In Services In The Asia-Pacific Region*, *NBER-East Asia Seminar On Economics*, Chicago , University Of Chicago Press.

Djankov, S., McLiesh, C. and Ramalho, R. (2006), 'Regulation and Growth', World Bank Working Paper, available at ssrn.com/abstract=893321.

EC (2002), *Action Plan "Simplifying and improving the regulatory environment"*, Brussels, Communication from the Commission.

EC (2005a), *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, Brussels, Communication from the Commission.

- EC (2005b), *Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment*, Brussels, Communication from the Commission.
- EC (2005c), *On an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*, Brussels, Communication from the Commission.
- Formsma, S. (1997), 'Assessment of Draft Legislation in the Netherlands', *Improving the Quality of Legislation in Europe*, The Hague, Kluwer Law International.
- Gust, C. and Marquez, J. (2002), 'International Comparisons of Productivity Growth: The Role of Information Technology And Regulatory Practices', *Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers*, **727**.
- Hall, R. E. and Jones, C. I. (1999), 'Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?', *Quarterly Journal of Economics*, **114**(1), 83-116.
- Horwitz, R. B. (1989), *The Irony of Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications*, New York, Oxford University Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A., and Mastruzzi, M. (2005), 'Governance Matters IV, Governance Indicators for 1996-2004', *World Bank Policy Working Paper*, available at www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html
- Laffont, J.-J. and Tirole, J. (1991), 'The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture', *The Quarterly Journal of Economics*, **106**(4), 1089-127.
- Laffont, J.-J. and Tirole, J. (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press.
- Laffont, J.-J. and Tirole, J. (2000) *Competition in Telecommunications*, Cambridge, MIT Press.
- Levy, B. and Spiller, P.T. (1994) 'The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation', *Journal of Law, Economics and Organization*, **10**(2), 201-46.
- Messina, J., (2003), 'The Role of Product Market Regulations in the Process of Structural Change', *ECB Working Paper Series*, **217**.
- Nicoletti G., Bassanini A., Ernst E., Jean S., Santiago P., and Swaim, P (2001), 'Product and Labour Markets Interactions in OECD Countries', *OECD Economics Department Working Paper*, **312**.
- Newbery, D. (1999), *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Industries*, Cambridge, MIT Press.

Nicoletti, G. and Scarpetta, S. (2003), 'Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence', *OECD Economics Department Working Papers*, **347**.

North, D. C. (1990), *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

OECD (1997a), *OECD Report on Regulatory Reform*, Paris.

OECD (1997b), *Regulatory Impact Analysis: Best practices in OECD Countries*, Paris, OECD.

OECD (1997a), *OECD Report on Regulatory Reform*, Paris, OECD.

OECD (1999b), *Regulatory Reform in the Netherlands*, Paris, OECD.

OECD (1999c), *Regulatory Reform in Japan*, Paris, OECD.

OECD (1999d), *Regulatory Reform in Mexico*, Paris, OECD.

OECD (2000a), *Regulatory Reform in Hungary*, Paris, OECD.

OECD (2000b), *Regulatory Reform in Korea*, Paris, OECD.

OECD (2001a), *Regulatory Reform in Italy*, Paris, OECD.

OECD (2001b), *Regulatory Reform in the Czech Republic*, Paris, OECD.

OECD (2001c), *Regulatory Reform in Ireland*, Paris, OECD.

OECD (2001d) *Regulatory Reform in Greece*, Paris, OECD.

OECD (2002a), *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris.

OECD (2002b), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Canada*, Background Report, Paris, OECD.

OECD (2002c), *Regulatory Reform in Canada – Maintaining Leadership through Innovation*, Paris, OECD.

OECD (2002d), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the United Kingdom*, Background Report, Paris, OECD.

OECD (2002e), *Regulatory Reform in the United Kingdom – Challenges at the Cutting Edge*, Paris, OECD.

OECD (2002f), *Regulatory Reform in Turkey*, Paris, OECD.

OECD (2003a), *From Red Tape to Smart Tape, Administrative Simplification in OECD Countries*, Paris.

OECD (2003b), *Independent Regulators, Political Challenges and Institutional Design*, internal manuscript, Paris.

OECD (2004a), *Japan – Progress in Implementing Regulatory Reform*, Paris, OECD.

OECD (2004b), *Regulatory Reform in France – Charting a Clearer Way Forward*, Paris, OECD.

OECD (2004c), *Mexico - Progress in Implementing Regulatory Reform*, Paris, OECD.

OECD (2004d), *Regulatory Reform in Germany – Consolidating Economic and Social Renewal*, Paris, OECD.

OECD (2005a), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, OECD.

OECD (2005b), *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation*, available at www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf, Paris.

Olson, M. (1982), 'A Political Theory of Regulation with Some Observations on Railway Abandonments', *Public Choice*, **39**(1), 107-11.

Olson, M. 1965. *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Peoples, J. (1998), 'Deregulation and the Labor Market', *The Journal of Economic Perspectives*, **12**(3). 111-30.

Posner, R. A. (1974), 'Theories of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics and Management Science*, **5**(2), 335-58.

Weingast, B. R. (1995), 'The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development', *Journal of Law, Economics, & Organization*, **11**(1), 1-31.

World Bank (2004), *Doing Business in 2004, Understanding Regulation*, Washington.