



经济合作与发展组织

革除繁文缛节：国家策略

引言

如何革除繁文缛节已经成了各国政治议程中的重中之重。企业和市民均抱怨说他们要花很多时间和金钱做一些极其琐碎的事，比如填表格、申请执照或是许可证、报告公司情况以及在有变化时通知政府等。

繁文缛节会带来很大的损失，之所以这样说不仅仅是因为填写这些琐碎的表格既浪费时间又浪费金钱，还因为它对企业的生产力和创新能力也是有百害而无一利。繁文缛节对小型企业更是一种负担，甚至可能让有些准备创业的人望而却步。从全球市场的角度来讲，它所带来的损失就更大了，因为国内的监管和行政环境会影响到企业的竞争力。

近年来，各国政府也为革除繁文缛节做了一些努力。在它们的努力下，一些行政规章更具成本效益，取消了许多领域业务的行政负担。然而旧的问题还未解决，新问题又产生了。

各国政府都把注意力集中在了消除贸易、投资以及创业壁垒上。许多发展中国家把革除繁文缛节作为首要任务来抓。世界银行的年度报告《全球商业环境报告》(*Doing Business*)对将近200个国家进行了调查，结果发现行政负担是影响各国竞争力的一个主要因素。在这里，革除繁文缛节只是为提高各国在国际市场的表现和生产力的政策的一部分，不能把它看作一个单独孤立的问题。

摒弃一切政府法规的做法显然是不可取的。解决之道应该是采取一套严格的监管质量检测程序，以检验制定的规章制度是否符合质量标准。OECD（经济合作与发展组织）之前就行政简化所做的工作主要集中在政府如何革除繁文缛节的手段上，但是现在各国政府正在采取更为全面的计划，以革除繁文缛节，并且测量工作进展。这篇政策摘要主要着眼于当前所取得的进展，以及各国政府还能采取什么手段来简化其行政体系，并且让有关各方都能从中受益。

如何革除繁文缛节？

各国政府为了革除繁文缛节可谓是颇费苦心。按目前的态势，在减轻监管政策所带来的行政负担上，最终也许只会出现不同的政府体制，不同的侧重点以及不同的发展层次。然而，从OECD成员国中的20多个国家目前的发展态势还是可以看出行政简化和行政减负发展的一些总体趋势。

现在，许多国家的政府已经把革除繁文缛节计划纳入国家总体监管质量体系之中。过去，行政简化通常都是以一种即兴的或是独立的方式处理。现在大部分的OECD成员国都采用“一体化政府（whole-of-government）”的方式来减轻行政负担。这促成了近年来一项意义巨大的创新：与过去决裂。

简化政府法规的策略主要集中在两个层面上：一是在执行新的法规之前，仔细分析这些法规是否会带来行政负担；二是改革现有的存在行政负担的法规。

尽管与改革存在行政负担的法规这一做法相比，大多数国家的做法还是仅仅对其进行复审，但是，在新的法律或是法规出台之前对其进行审查，以把由此带来的行政负担降到最低的做法已是大势所趋。这主要是在监管影响评估（Regulatory Impact Assessment, RIA）阶段完成的，RIA的主要目的是为了在执行一项新法规之前测定其潜在影响。

虽然 RIA 最主要的任务并非减轻行政负担，但它们实际上却能起到避免一些含有行政负担的法规出台的作用。RIA 能保证立法建议和现有的法规能在透明负责的基础上，接受公众舆论严格的分析，以确保它们能恰如其分地完成立法的初衷。因此，它们实际上起到了一种控制的作用，让政府在一种相对透明的环境中制定更加合理的政策。另外，一些特定机构还会对 RIA 进行集中复审或批准。

这种试图在法规执行之前就对其容易产生行政负担的地方进行改进的方法也有其局限性，其中一个就是对法规行政负担的预测未必就会和实际执行中的情况一致。要解决这个问题就需要一个自动的复审程序，即在执行法规之后对其进行复审，确保该法规的效果与制定法规的初衷一致。这样就可以检测出法规的实际效果与当初的设想是否一致。

有些国家还专门采取了一系列特殊的措施来评估制定的法规对中小企业（SME）的影响，其中包括评估是否存在另外一种选择，既能达到预期的效果，同时还能将对小企业的影响降到最低。其他措施包含特殊的咨询程序，以确保小企业也能表达其观点与需求。

定量指标为何日益盛行？

估测监管程序的行政负担也是很多国家减轻行政负担计划中很重要的一部分。这种估测手段（以及随后的减负计划）所关注的重点对象一般是企业，尤其是中小企业，不过这种做法有向其他对象扩展的趋势，政府已经开始估测并且减轻包括个人和非营利部门在内的其他对象所承担的行政负担。

各国政府所采取的估测手段在复杂程度上有一定的差异，但总体趋势无疑是在向更精确的方向发展，以求找出行政负担的源头。2005年，报道的22个国家中有19个已经由政府制定了行政减负计划；14个国家建立了估测行政负担的体系，9个国家制定了减负数量指标。把时间和明确的数量指标捆绑起来这一做法可能将会变得更加普遍。

在许多情况下，估测体系都建立在一种叫做标准成本模型 (Standard Cost Model, SCM) 的基础上，该标准起源于荷兰，现在许多国家已经引进或是采用该标准。SCM 的主要做法是将立法过程分解成许多“信息义务”，然后再逐一地估测每一项义务对企业施加的行政负担。该模型的优点并不仅仅在于其能详细地估测行政成本，还在于它从政策领域所获取的数据是一致的。另外，通过这种模型政府还能为减轻行政负担制定一个数量指标，并且随时检测其进展。

2003年，一些欧洲国家组成了一个非正式的网络，即 SCM 网络，致力于用同样的手段来估测行政负担。这个网络由以下国家组成：奥地利、芬兰、德国、爱尔兰、拉脱维亚、卢森堡、联合国（英国），挪威、瑞典、丹麦、比利时、佛兰德斯（比利时）、荷兰、法国、匈牙利、意大利、捷克共和国、波兰以及爱沙尼亚。

有用的工具有哪些？

政府想要革除繁文缛节，并在获得需要的信息和满足其监管需求的同时，把对时间和金钱的需求减小到最低，也是有许多工具可供选择的。这些工具或是机制不仅能让政府达到革除繁文缛节的目的，还能增加行政监管的透明度，并且也有利于必要时追究责任。

行政简化的基本工具（如一站式服务商店和流程再造）现今还是有效的，OECD 成员国也仍在使用这些手段。通过一站式服务商店，企业或是市民在一个地方就获得他们需要查询的所有信息，或是能够在在一个地方处理多项事务，如填写申请表格。而所谓流程再造 (process re-engineering)，顾名思义就是指简化行政流程，比如申请许可证，流程再造主要是针对企业，为它们革除繁文缛节所带来的不便。

近年来的一大变化就是科技在革除繁文缛节的过程中扮演了越来越重要的角色。举个例子来说，不管是填写纳税申请表还是申请营业执照，越来越多的政府开始提供网上一站式商店办理服务，人们无需再像以前一样去具体的办公室。这样的手段需要政府部门和政府机构之间很好地协调。将来，提供“一体化政府”服务的电子政务将更加普遍。

OECD 成员国所采用的许多工具或是计划都把注意力放在了减轻由中央政府施加的行政负担上。不过最近这种趋势也正在改变，低一级的地方政府所施加的行政负担也越来越多地受到关注，那些专门制定来检测中央政府所施加的行政负担的行政简化手段也越来越多地用在低一级的地方政府上。

关注的焦点并非全都集中在使用电子政务来达到减轻行政负担的目的上。流程再造（包括申请许可证流程的简化）将继续在 OECD 各成员国的行政减负中扮演重要的角色，而真正的核心问题并不是表格是通过有形的办公室还是网络发放，而是表格所需填的具体内容。同前面所提到的情况类似，这里的焦点通常还是集中在中央政府上；在减少低一级的地方政府所施加的负担方面还有许多工作要做。

另一个重要的目标就是要让遵规守纪对个人或是企业不再是一种巨大的负担。关于这一点，可以尝试采用一种以风险为标准的方法，通过这种手段能辨别哪些企业属于低风险企业，那样就可以少去对它们进行不必要的审查，企业也不再需要提供多余的资料；或者是降低门槛，比如降低申报增值税对最低营业额的要求，减轻中小企业的负担。其他手段包括向企业提供如何减轻负担的建议；并且保证在新的法律或是法规出台之前要对公众进行足够的宣传。

方框一 革除繁文缛节的关键

- 减轻行政负担应该成为制定良法的一部分。这个目标的实现还有利于让行政文化职责更加明确，更以服务为导向
- 政策走向包括：
 - 注意力一般都放在施加于企业的行政负担（特别是中小企业），不过公民和社会中的其他对象也受到越来越多的关注；
 - 负担的量化和以事实为依据的行政减负手段变得愈加重要——所采用的手法也越来越复杂、详细。同时，追溯行政负担源头的手段也应运而生。
- 就行政简化手段来说，趋势之一就是电子和网络平台将辅助诸如一站式商店服务在内的传统手段。
- 减少许可证数量（特别是针对企业的）仍然是许多国家行政减负的主要手段。
- 相比之下，就制度和组织结构层面来说，可达到行政简化目的的新办法不多。然而，与把行政简化纳入更为广泛的监管质量体系之中这一总体趋势一致的是，把行政简化看作是负责整体监管质量的机构的任务之一这一做法也开始流行起来。
- 企业认为行政负担是法规的一部分，二者是一个整体。政府所面临的挑战就是要把其为革除繁文缛节所做的努力取得的成果展示给企业，而这些成果也许只是总的合规成本的很小一部分。
- 这份报告中所述的趋势和发展为今后行政简化计划的发展提出了一些问题：
 - 需要多久才能看到成果？现实目标是什么？
 - 政府如何估测需要的资源，并将如何在行政简化计划与更为广泛的监管质量目标之间分配这些资源？
 - 如何将行政简化扩展到低一级的地方政府，以及政府如何自我监控？

在革除繁文缛节过程中如何识别最佳做法？

OECD 成员国在行政减负过程中所采取的方法和手段不尽相同，这主要取决于各个国家的历史、文化以及政府革除繁文缛节的主要目的。即便如此，在与行政负担做斗争的过程中，还是有一些被大部分政府接受的“最佳实践”手段：

- 在执行新法规之前，估测新法规是否会带来行政负担，追溯这些负担的源头（不过，可供选择的估测手段不止一种）；
- 越来越普遍的做法是在新法规出台之前，把估测的关于行政负担程度的信息包括在监管影响分析之中；
- 设置一个行政减负的目标，以推进行政简化发展，测定其进展，并且为进一步的行政简化和行政减负提供动力；
- 从政治上监管存在严重行政负担的法规；
- 法典化（将现有的同处某一领域的法规归为一类）仍是实现行政简化的非常重要的手段

- 信息技术是一个非常有用的行政减负工具，比如通过数据共享，简化许可证申请流程；
- 结果必须公诸于众。通过估测，工作进展一目了然。

革除繁文缛节谁之责？

一旦政府决定要革除繁文缛节，就需要有人负责开展减轻行政负担的具体工作。在 OECD 成员国中，大体有四种革除繁文缛节的组织模式。

单一目的实体 (Single purpose entities) 负责某一方面的行政简化，如简化语言或是负责减少针对某个群体或是部门的繁文缛节。*行政简化机构 (Administrative simplification agencies)* 并不仅仅局限于某种特定的工具，它负责对包括企业、公民以及社会公共部门在内的行政简化。*监管改革机构 (Regulatory reform agencies)* 把革除繁文缛节以提高法规质量作为自己工作的一部分，而由政府建立来革除繁文缛节的*外部委员会 (external committees)* 主要是由非政府代表（如学术界或是企业组织人士）组成。

在所有国家，仅靠某一种模式都是不行的一一采用何种制度结构取决于各个国家的政治和法律结构、以及该国政府的目标和侧重点。尽管如此，从近几年的一些发展趋势中还是可以看出该过程是如何发展的。

- 让负责更广泛监管质量的机构或是组织负责革除繁文缛节已是大势所趋，它们的职责通常包括保证监管影响评估由政府部门或是监管者完成。
- 不管是常任的还是临时的外部委员会和任务小组在为行政简化提供动力方面都扮演了非常重要的角色。在许多国家，这些机构都从政治上对行政简化给予了很大的支持，并且他们还能在相对较短的时间内给出具体的提案和建议。
- 多层次的考虑变得日益重要，不仅是同一个国家内各层次的政府之间，还包括欧盟各个国家之间。这种趋势承认了所有的主管机关都需要行政简化（以及高质量的法规）这一事实。

我们将去往何方？

在许多国家，行政简化和行政减负与更为广泛的监管质量体系之间的关系极有可能将变得更加紧密。从中我们可以看出未来的行政简化计划很有可能将向以下两个方向发展：

- 行政简化有可能将不再被视为一个独立的目标，极有可能被纳入提高监管质量的整体目标中。
- 另一种可能是行政简化成为监管质量的同义词。高质量的法规有可能越来越被看作是减轻行政负担的关键。

这两个方向都给政府带来了挑战，同时政府也需要认真地考虑由此引起的问题。最主要的挑战是政府如何识别并且在行政简化与提高监管质量之间获得适当的平衡。这个问题之所以如此重要，是因为政府需要在各个计划之间合理地分配资源（资金、人力、政治资本以及支持）。行政简化有可能会占用其他改革项目的资源，而这些改革项目也许更加重要，并且能够创造出更大的经济和社会效益。行政简化计划并不能代替严格的监管质量计划。应该分配多少资源用于监管影响分析以确

保从源头上遏制政府法规产生行政负担？或者应该分配多少资源用于减少现有法规所施加的行政负担？

政府面临这样的选择已经不止一天了，它们做出的选择一般都是基于其目标和国家的侧重点。然而，由于本文所提到的这些趋势（包括估测手段的复杂化、更多的咨询协商以及电子政务平台）显示出行政简化对资源的需求将更大，因此如何在行政简化与监管质量之间分配资源将变得更加重要。

同时，政府还需要考虑如何将中央以下各层次政府纳入到行政简化和监管质量进程中来。迄今为止，行政简化计划主要集中在中央政府颁布的法规上。然而，低一级的地方政府也可能会给企业和市民施加巨大的行政负担，并对他们提出种种要求。沟通行为和结果的公布是一个巨大的挑战：鉴于改革的动力经常都来源于政府之外，而并非来源于政府内部，因此公众的理解和支持至关重要。

了解更多信息

若想了解更多关于OECD革除繁文缛节以及其他监管改革方面的工作，请联系 Flemming Norling Olsen e-mail: flemming.olsen@oecd.org, 电话：+33 1 45 24 18 68。

您也可以上网阅读 OECD 政策摘要，网址是：

www.oecd.org/publications/Policybriefs

拓展阅读

OECD（巴黎，2002）《OECD 成员国监管政策：从干涉主义到监管治理》

ISBN 92-64-19893-8 价格：48欧元 196页

OECD（巴黎，2003）《从繁文缛节至便捷行政：OECD 成员国的行政简化》

ISBN 92-64-10067-9 价格：69欧元 264页

OECD（巴黎，2006）《革除繁文缛节：国家行政简化之策略》

ISBN 92-64-02978-8 价格：30欧元 108页

OECD（巴黎，2005）《OECD 电子政府研究：电子政务——更好的政府》

ISBN 92-64-01833-6 价格：35欧元 206页

您可以从我们的网上书店购买 OECD 刊物，网址：

www.oecd.org/bookshop

您也可以从我们的网上图书馆获得 OECD 刊物和统计数据库，网址：

www.SourceOECD.org



如何联系我们？

OECD总部

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
电话: (33) 01 45 24 81 67
传真: (33) 01 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
网址: www.oecd.org

德国

OECD 柏林中心
Schumannstrasse
10D-10117 BERLIN
电话: (49-30) 288 8353
传真: (49-30) 288 83545
E-mail: berlin.center@oecd.org
网址: www.oecd.org/deutschland

日本

OECD 东京中心
Nippon Press Center
Bldg 2-2-1
Uchisaiwaicho, Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
电话: (81-3) 5532 0021
传真: (81-3) 5532 0035
E-mail: center@oecdtokyo.org
网址: www.oecdtokyo.org

墨西哥

OECD 墨西哥中心
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
电话: (00.52.55) 9138 6233
传真: (00.52.55) 5280 0480
E-mail: mexico.contact@oecd.org
网址: www.oecd.org/centrodemexico

美国

OECD 华盛顿中心
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON DC.
20036-4922
电话: (1-202) 785 6323
传真: (1-202) 785 0350
E-mail: washington.contact@oecd.org
网址: www.oecdwash.org
免费电话: (1-800) 456 6323

OECD 政策摘要由OECD公共事务与传播司下属公共事务部编制。
在OECD秘书长领导下发行。