

德国行政成本控制体系 演变及其启示^{*}

郑春荣 李 勤

摘 要：德国国家治理模式是我国在推进国家治理体系与治理能力现代化进程中的重要域外借鉴对象。2006年以来，在降低行政成本的过程中，德国逐步从事前的立法成本量化，延展至事后的立法影响评估。在前端，一方面从企业告知义务成本的测定，到更为广泛的“履法耗费”的测算，再到依据“一进一出”规则对这一耗费进行总控，直到将执行成本也纳入测算之中，目前还在讨论“先内容、再法条”的立法新路径；另一方面，从实际成本量化，再到对公众和企业所感知的行政负担进行问卷调查。在后端，从立法影响的评价，到开始就立法效益量化的可能性进行探讨。由此，德国正在逐步迈向一个成本控制和立法改善的整体性方案。在此过程中，新设立的独立的咨询与监督委员会“全国法规监督委员会”的作用尤为显著。本文旨在分析德国政府推出的降低行政成本和改善立法的一揽子计划，包括其历史演进和机制建设，以期为我国降低行政成本的改革实践提供借鉴。

关键词：德国； 行政成本控制； 立法前评估； 立法后评估； 全国法规监督委员会

作者简介：同济大学 德国问题研究所/欧盟研究所 所长 教授 博士生导师 上海 200092
同济大学 德国问题研究所/欧盟研究所 硕士研究生 上海 200092

中图分类号：D751.6

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2019)03-0017-15

^{*} 本文为教育部国别和区域研究2016~2017年度指向性课题“德国国家治理模式研究”(编号：17GBQY109)的相关成果。

一、引言

德国社会的长期稳定、经济的持续发展以及随之而来国家实力的提升,使得德国国家治理模式广受关注,德国也是我国在推进国家治理体系与治理能力现代化进程中的重要域外借鉴对象。迄今,国内虽然也有个别研究成果考察德国国家治理模式的借鉴意义,但要么只是笼统地把德国所有具特色的做法归纳为“治理”范畴^①,要么仅重点关注德国的央地关系(联邦与联邦州之间的关系)^②,没有述及国际比较视角下德国国家治理的绩效及其支撑手段。近年来,德国贝塔斯曼基金会国家可持续治理的国际比较跟踪研究显示,德国国家治理模式表现良好、政府可持续治理指数不断提高,这主要得益于德国2006年起逐步引入的行政成本控制^③和立法改善的整体性方案,而且,德国联邦层面治理的积极绩效尤其体现在循证决策(evidence-based policy-making)工具的使用上,具体包括立法(预期)影响评估的运用,以及隶属于德国联邦总理府的全国法规监督委员会(NKR)的作用。^④

我国目前是世界上行政管理成本最高的国家之一。改革开放以来,我国的行政成本呈现出不断膨胀的趋势。据统计,2007年我国的行政成本为11051.24亿元,2015年则增至23212.7亿元^⑤,持续增长的态势给政府和社会都带来巨大负担,严重阻碍政府管理水平的提升和制约国内经济发展,因此,控制行政成本成为我国在推进国家治理体系与治理能力现代化进程中不得不面临的重要难题。迄今,我国学界有关行政成本的讨论以及实践中的优化路径,主要针对的是直接行政成本,而较少涉及行政主体履职所产生的多方面影响^⑥。

有鉴于此,本文旨在分析德国政府推出的降低行政成本和改善立法的一揽子计划,包括其历史演进和机制建设,以期为我国降低行政成本的改革实践提供借鉴。需指出的是,在德国,降低行政成本和改善立法这两个概念是紧密相联系的,这是因为在德国的法治国家体系里,政府的行动框架主要是通过立法确定的,因

① 孙来斌:《德国国家治理的经验与启示》,载《人民论坛》,2016年第1期,第78-81页。

② 王浦劬:《国家治理现代化:理论与策论》,上海:人民出版社,2016年版,第425-461页。

③ 行政成本分为直接成本和间接成本,直接成本指因政府实施规制措施所需耗费的行政成本,主要反映在政府机关的行政业务支出上,包括所有政府的财政支付责任。间接成本指的是规制措施对受规制者所造成的成本负担,即受规制者(企业、公民和行政部门)因遵守政府法令所需付出的经济和时间成本。狭义上的行政成本只包含了直接成本,广义上的则两者都包括,本文讨论的是广义上的行政成本。

④ Bertelsmann Stiftung, *Sustainable Governance in the OECD and EU — How does Germany compare?* Gütersloh, 2014; Bertelsmann Stiftung, *Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU*, Gütersloh, 2018.

⑤ 王家合、伍颖:《我国现阶段行政成本的实际测量及影响因素分析》,载《当代经济管理》,2017年第7期,第49-53页。

⑥ 张金融:《我国行政成本现状分析及优化路径》,载《中国行政管理》,2011年第8期,第40-43页。

此,本文的探讨也与我国所指的立法评估相关。

二、国际比较视角下的德国行政成本水平

较长时期以来,德国被认为是一个行政成本特别高的国家,这种认知得到了经合组织、世界银行等国际比较数据的支撑^①。然而,需注意的是,国际比较排名和研究有时也存在着各种方法上的差异,导致不同的研究对同一指数的比较产生不同的结果和排名,因此,德国的实际行政成本是否过高是存在争议的^②。

根据经合组织 2007 年发布的各国行政成本的比较报告,德国的行政成本支出当时处于较高水平^③。该报告对各国企业承受的行政负担程度进行了比较排名,结果显示,丹麦和挪威居首,企业承受的负担较轻,而德国在 11 个国家的比较排名中占第 8 位,企业承负较重。从企业法定告知义务的平均耗时来看,德国、法国和荷兰等国的耗时最长,告知义务给德国企业带来的时间负担甚至比比利时高出一倍,这解释了为何越来越多的企业认为德国政府带来的行政成本很高。报告还指出,较高的行政成本导致了德国在与其他国家的全球竞争力指数比较中排名靠后(11 个国家中排名第 6),严重影响到国内经济的发展。同时,世界银行发布的《2007 年营商环境报告》指出,德国的“经商便利度指数”在 175 个国家中排名第 21,与往年相比虽有所改善,但企业综合税负率(Total Tax Rate)为 57.1%,占位 41^④。综上表明,德国企业承受的负担高于英国等其他欧洲国家。因此,如何采取措施为企业减负成为政府的“当务之急”,这促使了德国政府于 2006 年推出并随后不断推进降低行政成本和改善立法整体性方案,并且,该方案首先把目光集中于降低企业的行政负担,然后再致力于减轻公民和行政部门的负担。

德国作为一个高福利国家,其财政支出规模主要受福利国家的再分配政策的影响。近些年来,德国的财政支出规模并未随着政府在社会福利方面的大幅投入

^① Werner Jann/Kai Wegrich/Jan Tiessen, „Bürokratisierung‘ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich — wo steht Deutschland?“, Studie im Auftrag Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007, S. 8-20.

^② 有学者指出,在国际范围,在对一个国家的“官僚主义化”程度进行测定时,往往未对“官僚主义化”的不同维度进行区分,事实上,它至少可以分为三个维度:过多国家(任务),过多规制,以及过多官僚组织。关于行政成本的不同测定结果,也与未区分这三个维度相关。Werner Jann/Kai Wegrich, „Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel“, *dms — der moderne staat — Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Nr. 1, 2008, S. 49-72.

^③ OECD, *Cutting red tape: Comparing Administrative Burdens Across Countries*, Paris, 2007, pp. 140-143. 该比较报告涵盖 11 个国家:比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、意大利、荷兰、新西兰、挪威、瑞典和土耳其。

^④ World Bank, *Doing Business 2007, Comparing Regulation in 175 Economies*, Washington DC, 2007, pp. 89-91.