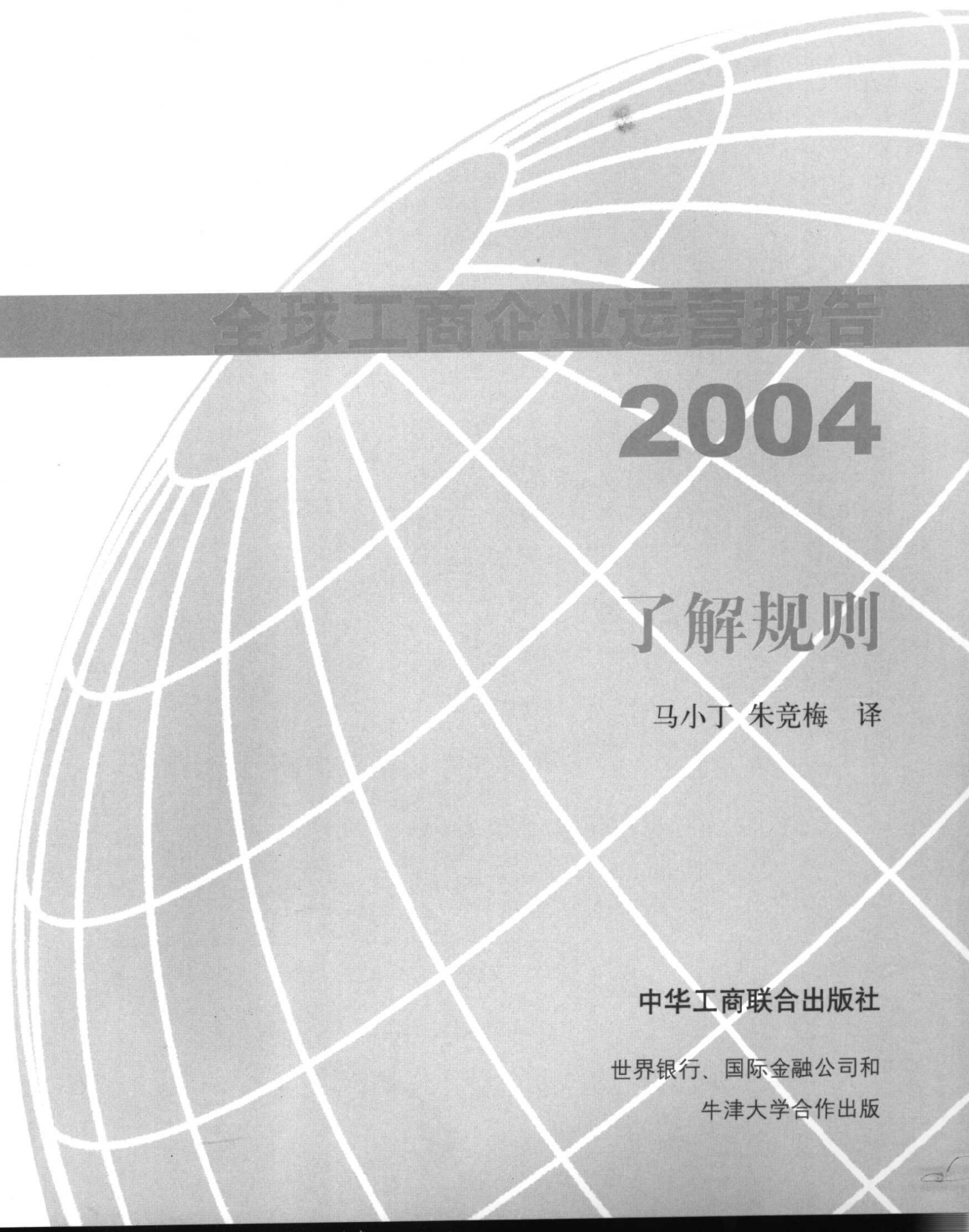


2004年

全球工商企业运营报告

了解规则

马小丁 朱竞梅 译



全球工商企业运营报告

2004

了解规则

马小丁 朱竞梅 译

中华工商联合出版社

世界银行、国际金融公司和
牛津大学合作出版

责任编辑:徐海鸿
封面设计:灵智工作室

图书在版编目(CIP)数据

2004 年全球工商企业运营报告:了解规则/世界银行编著;马小丁、朱竞梅译. - 北京:中华工商联合出版社,2004

ISBN 7-80193-071-1

I .2... II .①世...②马... III . 工商企业 - 企业管理制度 - 研究报告 - 世界 IV .F279.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 017859 号

© 2004 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 1818 H Street NW

Washington, D. C. 20433

Telephone 202-473-1000

Internet www.worldbank.org

E-mail feedback@worldbank.org

All rights reserved.

1 2 3 4 05 04 03

世界银行与牛津大学出版社合作出版

这里的发现、解释和说明都属于作者所有,不代表和反映世界银行董事会或政府的观点。

世界银行不保证该作品中资料的准确性。疆界、颜色、名称,以及其他作品中在地图上表明信息,都不意指世界银行有有关法律版图的任何判断,或保证或认可。

权利与许可

本作品的实质是版权。未经世界银行的事先书面许可,该作品中的任何部分不得以任何形式或任何手段,包括电子和机械、图片、磁带,或者包括任何信息储藏和恢复系统印制和传播。世界银行鼓励其作品的传播,并会迅速给与正式授权。要获得印制或胶片许可,请与版权清算中心联系。

其他有关 Doing business in 2004 的版权问题,包括附属权等,请与世界银行联系。

ISBN 0 - 8213 - 5341 - 1

ISSN 1729 - 2638

国会图书馆

版权登记号:图字:01 - 2004 - 0522 号

为世界银行出版

中华工商联合出版社 出版、发行

北京东城区东直门外新中街 11 号

邮编:100027 电话:64153909

网址:www.gslcbs.com.cn

北京中科印刷有限公司印刷

新华书店总经销

850 × 1168 毫米 1/16 印张 14.75 320 千字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7-80193-071-1 / F·34

定价:59.80 元

《全球工商企业运营报告》2004 年是由 Simeon Djankov 领导的小组准备的。Caralee McLiesh 也管理了报告的编写和完成。相关的工作在 Michael Klein 的主导下进行。Simeon Djankov 参与了开办企业及雇佣和解雇员工的工作。Caralee McLiesh 领导了获得信贷资金的工作。Tatiana Nenova 设计并完成了关闭企业的研究。Simeon Djankov 和 Stefka Slavova 共同完成了执行合同的研究工作。研究小组还包括 Ziad Azar、Geronimo、Frigerio Joanna Kata - Blackman 和 Lihong Wang, 同时受到了 Bekhzod Abdurazzakov、Yanni Chen、Marcelo Lu、Totka Naneva 以及 Tania Yancheva 等人的帮助。Zai Fanai 和 Grace Sorensen 提供了管理支持。

Andrei Shlerfer 参与了主要背景研究的写作, 并对整个报告的编写提供了有价值的建设。Florencio Lopez - de - Silanes 和 Rafael La Porta 共同完成了开办企业、雇佣和解雇员工、以及执行合同的背景研究。Oliver Hart 参与了关闭企业的背景研究。Bruce Ross - Larson 对原稿进行了编辑。Nataliya Mylenko 对研究工作以及获得信贷一章做出了贡献。有关信用登记的调查在与世界银行信用报告体系项目的合作下完成, 关闭企业的调查在 Selinda Melnik 的帮助下完成。Nicola Jentzsch 和 Fredreich Schnerder 分别撰写了关于信用信息管理制度和非正规经济的背景文章。Leszek Balcerowicz、Hernando de Soto、Bradford DeLong 和 Andrei Shlerfer 针对政府的管理范围提供了演讲。

本报告的准备在 2000 多位世界各地的法官、

律师、会计师、信用登记代表、商业顾问以及政府官员才得以完成。他们中的许多人是 Lex Mundi 律师事务所的成员或者国际律师协会的成员。他们的姓名在“支持者”一节中列出, 其详细联系地址见“全球工商企业运营报告”的网站。

各章内容由下列人员进行审阅: Elazabeth Adu、Asya akhlaque、Gordon Betcherman、Harry Broadman、Gerard Byam、Gerard Caprio、Amanda Carlier、Jacqueline Coolidge、Asli Demirguc - Kunt、Julia Devlin、Michael Fuchs、Luke Haggarty、Mary Hallward - Driemeier、Linn Hambergren、Eric Haythorne、Aart Kraay、Peter Kyle、Katarina Mathernova、Richard Messick、Margaret Miller、Claudio Montenegro、Reema Nayar、S. Ramachandran、Jan Rutkowski、Stefano Scarpetta、Peer Stein、Ahmet Soylemezoglu、Andrew Stone 和 Stoyan Tenev。报告的初稿由 David Dollar、Cheryl Gray、W. Patii Ofosu - Amaah、Guy Pfeffermann 和 Sanjay Pradhan 进行了审阅。Axel Peuker、Neil Roger 和 Suzanne Smith 对报告的编写提出了建设和意见。Tercan Bay-san、Najy Benhassine、Vinay Bhargava、Harry Broadman、Gerard Caprio、Miarta Capaul、David Dollar、Qimiao Fan、Caroline Freund、Alan Gelb、Indermit Gill、Frannie Leautier、Syed Mahmood、Andrei Michnev、John Page、Sanjay Pradhan、Mohammad Zia M. Qureshi、Stoyan Tenev、Cornelius Van der Meer 和 Gerald West 阅读了报告初稿, 并提出了修改建议。《全球工商企业运营报告》数据库的在线服务由世界银行的快速反应部门提供了支持。

充满生机的私营部门——进行投资、创造就业、改善生产的企业——促进着增长并为贫困人口扩大了机会。为创造一个具有活力的私营部门,世界各国政府已经进行了广泛的改革,包括宏观稳定计划、价格放开、私有化以及减少贸易壁垒。但是,在许多国家,企业家活动仍然有限,贫困程度较高,增长停滞。同时,其他一些国家已经放弃了传统的宏观体制改革并取得了良好的效果。这方面的情况究竟如何?

人们一致认为,虽然宏观政策毫无疑问是重要的。但是,工商管理的质量以及促进工商发展的制度是决定经济和社会繁荣的主要因素。中国香港经济的成功、博茨瓦纳耀眼的增长绩效,以及匈牙利顺利的经济转轨过程都是由良好的法规环境促进的。但是,对工商管理规章制度各个方面的详细研究以及对其给经济后果如生产、投资、不规范、腐败,失业以及贫困等方面的影响分析还很少。系统知识的缺乏,不仅阻碍了决策者评价什么是好的法律和法规体系,同时也阻碍了他们决定在什么方面进行改革。

《2004 全球工商企业运营报告——了解规则》是一系列有关增强或者阻碍工商活动的规章制度的年度调查报告中的第一个报告。本报告在新的有关工商规章制度的数量指标基础上比较了130多个国家——从阿尔巴尼亚到津巴布韦。这些指标用于对经济产出进行分析,并用于确定在何处,为什么和进行了什么相关的改革。

本报告的创新何在?

许多资料数据有助于解释商业环境。超过一

打的组织——如 Freedom House、Heritage 基金以及世界经济论坛——都编制并定期更新有关国家风险、经济自由化和国际竞争力的指标。对一般的经济和政策条件的度量而言,这些指标有助于确定哪些改革有主要优先权。但是,只有少量指标是针对最贫困国家的,而且这些指标中的大部分是为外国投资者设计的。而在发展中国家,国内企业完成了大部分经济活动,并将从改革中获得最大的利益。此外,现有的、建立在感悟基础上的指标很难用于各国间的比较,其分析的结果也很难转化为相关的政策建议。根据某个调查,在企业对政府工作效率的满意度方面,白俄罗斯和乌兹别克斯坦的排位高于法国、德国和瑞典。最重要的是,没有专门的指标用于评价有关工商活动的法律法规以及执行法律法规的公共机构。因此,这些指标在指导政府规章制度改革的范围和效率方面,没有提供足够的详细情况。

本报告中提供的指标体系代表了一种新的衡量工商管理制度和规章的途径和方法。报告分析的重点是各国国内的小型公司。本报告建立在法律和规章制度的评价基础上,同时也建立在各国专家的投入和验证基础上,这些专家从事着本报告所覆盖主题的实际工作。

本报告中的方法有几个方面的优点。此方法建立在现行法律法规的信息基础上,它是透明的、易于复制的——信息资料覆盖了大多数国家并每年进行更新,并且将扩大到新的范围。本报告不仅含盖了各种规章制度的后果,如工商登记中满足规章制度要求所需的时间和成本,同时还包括了各种现行规章制度的衡量,如劳动力就业法规的僵化指数、执行合同的程序和步骤。同时,本报

告还调查了政府机构的办事效率,如工商登记、法院以及公共信贷登记的效率。最重要的是,报告中的方法依赖的是大量的、详细的有关规章制度的信息——与确定特定问题和设计改革方案直接相关的信息。

《全球工商企业运营报告》系列报告体现了合作的效果。《全球工商企业运营报告》写作团队在各种指标的开发方面与领先的学者共同工作。这种合作带来了学术上的严谨以及理论与实践的结合。在本年度的报告中,Andrei Shleifer 教授(哈佛大学)作为顾问参与了所有项目的工作,Oliver Hart 教授(哈佛大学)指导了破产项目的研究,Florencio Lopez-de-Silanes 教授(耶鲁管理学院,国际合作管理研究所)和 Rafael La Porta 教授(Dartmouth)指导了工商登记、合同执行以及劳动力项目。

本报告中的每一个项目都包括了与某个从业者协会或者国际性公司的合作。例如,合同执行项目与最大的国际私人律师事务所协会 Lex Mundi 合作完成,信贷市场机制项目从与 Baker & McKenzie 律师事务所、国际金融法律改革的国际律师协会委员会、以及 Dun & Bradstreet 的合作中受益。破产项目则在国际律师协会破产委员会的帮助下完成。

《全球工商企业运营报告》项目获得了各国同行的有价值的合作——城市官员、登记人员、税务人员、劳动力律师和劳动部门官员、信贷登记管理人员、财经律师、经营活动开始时的公司律师、破产律师、以及法官等。正是这些拥有丰富专业知识以及经验的人们提供了相关数据,使各项指标得以建立在各国信息资料基础上。

分析一经完成,相关的结果提交给领先的学术杂志进行同行审核。同时,背景研究在私营部门合作方组织的会议或者研讨会上发表。例如,破产项目的初步研究成果分别在国际律师协会在都柏林(爱尔兰)、德班(南非)、罗马(意大利)以及纽约(美国)举办的协会会议上与该组织的成员进行了讨论。相关的资料在互联网(<http://rru.worldbank.org/doingbusiness>)上张贴,任何人

都可以检验和质疑其准确性。这一持续的精选过程产生了经过学术界、政府官员以及各地专业人员仔细审查的指标体系。

《全球工商企业运营报告》要实现什么目标?

两年前,世界银行集团拟定了一个促进私营部门创新以减少贫困的新战略。《全球工商企业运营报告》项目的目标是进一步推进世界银行制定的私营部门发展计划:

- 通过国家基准点促进改革。在全世界,国际和各国的基准点已经被证明是一种有力的动员社会要求改善公共服务、加强政治义务和更好的经济政策的力量。宏观经济和社会指标的透明度已经加强了要求改革的愿望——联合国开发计划署建立的人类发展指数对促进各国在各自的发展战略中强调卫生健康和教育方面的影响证明了此情况。《全球工商企业运营报告》中的数据为改革者提供了另外一个方面的比较:工商发展的制度环境。
- 为改革设计提供信息。由于各个指标是由大量的规章制度的分析支持的,《全球工商企业运营报告》中分析的数据特别突出了设计改革方案发生变化时的需要。改革者也可以从指标水平较高的各国的经验中受益。
- 增强发展效益的国际积极性。由于认识到援助工作最好在良好的制度环境里进行,国际援助机构目前在积极地对援助的效益和以绩效为基础的资助进行广泛的监测。美国政府的千年前景账户以及国际开发协会的以绩效为基础的援助资金的分配是这方面的两个实例。这些努力必须建立在受政策改革直接影响的高质量的数据基础上。《全球工商企业运营报告》的指标恰好提供了这些数据。
- 形成理论。制度经济学具有很强的理论性。通过编制新的对规章制度各个方面进行定量的指标体系,《全球工商企业运营报告》促进了现有理论的检验,并为新的、研究规章制度与发展间

关系的理论提供了经验基础。

下一步期待什么？

本报告概括了《全球工商企业运营报告》项目第一年的研究成果。它只是有关私营部门发展决定因素全面研究的第一个成果。在3年中,一共有12个有关工商环境的专题要进行研究。今年分析了5个专题,覆盖了一个企业生命周期中的基本方面:开办企业、雇佣和解雇雇员、执行合同、获得信贷以及关闭企业。今后两年,《全球工商企业运营报告》将扩大研究专题的范围。《全球工商企业运营报告》2005年版将讨论3个新的专题——财产所有权登记、应对政府许可证和检查以及保护投资者。《全球工商企业运营报告》2006年版将研究另外3个专题:纳税、跨国贸易、改善法律与秩序。

指标体系将逐年更新,以在改革进程中提供时间系列数据。目前的《全球工商企业运营报告》不关注政治经济改革的指标。在获得更多的有效数据后,《全球工商企业运营报告》项目将进一步探讨政治经济问题和改革影响的衡量,同时,还进行本报告中已经进行的跨行业分析。

《全球工商企业运营报告》项目还将进行改

革的案例研究。案例将总结过去的经验、改革背后的各种力量,以及最终导致改革成功或者失败的特征。此类信息将有助于决策者设计和管理改革。

规章制度带来的影响是通过分析其与经济产出之间的关系进行衡量的。虽然某些经济产出的数据,如收入增长和就业数据已经获得,但其他一些数据还未得到。《全球工商企业运营报告》项目已经通过支持有关非正规行业规模和企业地位决定因素的工作来强调这一空白。未来几年,会得到其他经济产出变量分析。

新的数据和分析加深了我们对生产增长和政府管理工商活动最佳范围的理解。在《全球工商企业运营报告》项目的支持下,Leszek Balcerowicz 博士(波兰国家银行)、Bradford DeLong 教授(加州大学伯克利分校)、Hernando de Soto(秘鲁利马自由和民主研究所)、以及 Andrei Shleifer 教授(哈佛大学)已经受邀讲授有关政府管理工商企业的课程。今后几年,其他杰出的经济学家还将受邀讲授有关《全球工商企业运营报告》专题的课程。

更新的指标和相关专题的分析、以及现有数据的最新版本或者更正,均放置在《全球工商企业运营报告》的网站上:<http://rru.worldbank.org/doingbusiness>。

泰库 (Teuku) 是雅加达的一个商人, 想开一个纺织厂。他已经有不少顾客, 进口了机器设备并且有一个良好前景的商业计划。泰库与政府部门打的第一个交道是登记企业的时候。他从司法部领取了标准表格, 填完表格并进行了公证。泰库证明自己是本地居民, 而且没有犯罪记录。他获得了税务号码, 申请了工商执照, 并在银行存入了最低资金 (人均国民收入的 3 倍)。然后, 他在政府公报上登了公告, 支付了邮资, 在司法机关进行了登记, 并在社会保险归档前等待了 90 天。在着手开办纺织厂 168 天后, 泰库能够合法地开业了。但是, 在此期间, 他的顾客与其他厂家签订了合同。

在巴拿马, 另外一个企业家, 伊娜, 在 19 天内完成了其咨询公司的注册登记。咨询公司的业务很好, 伊娜准备雇佣工作期两年的员工。但是, 就业法规定, 即使只需要工作一年的员工, 特种行业只允许雇佣长期员工。与此同时, 伊娜的一个现有员工经常毫无愧疚地早退, 并出差错导致成本上升。要解雇该员工, 伊娜必须向工会通报并获得工会的批准, 同时还要支付 5 个月的解雇工资。最终, 伊娜拒绝了更加优秀的应聘者, 不得不继续雇佣和保留该懒散员工的职位。

阿联酋的商人阿里可以轻易地雇佣和解雇员工。但是, 他的一个顾客拒绝支付 3 个月前交付的设备费用。在法院解决这个付款纠纷时, 经过了 27 个步骤, 用了 550 多天时间。几乎, 每个步骤都必须提供书面材料, 且需要大量的法律辩论以及聘请律师。在经历了此纠纷后, 阿里决定今后只与自己了解的顾客打交道。

蒂姆妮特, 一个年轻的埃塞俄比亚企业家, 想

通过贷款扩大其已经成功的咨询企业。但她没有良好信用记录的证明, 因为当地没有信贷信息登记系统。虽然她的企业账户上拥有充足的应收款, 但法律禁止银行以应收款为抵押物。银行也清楚, 如果蒂姆妮特经营失败, 它将不能收回贷款, 因为法院的效率低下, 而且法律赋予债权人的权力很小。贷款落空了, 蒂姆妮特的企业继续保持小规模经营。

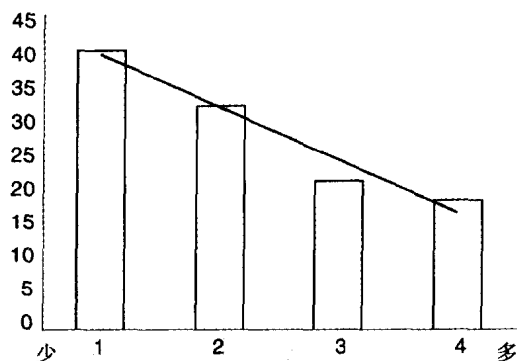
虽然进行了登记、雇佣了工人、执行了合同以及获得了贷款, 但是, 印度商人阿维卡却不能获得利润并脱离企业经营。面临长达 10 年的破产过程, 阿维卡选择了逃债, 什么也没给他的工人、银行和税务机关留下。

繁琐的工商管理制度有问题吗? 是的, 特别是对穷人而言。在大多数非洲、拉丁美洲和前苏联国家, 大量的规章制度抑制了生产活动 (图 1)。这些国家并没有把注意力集中在它该做的事情上——明确和保护财产权。在这些国家, 增长停滞、很少创造就业机会、贫困程度上升。过去的 30 年里, 非洲的贫困率持续上升, 超过 40% 的人口当前每天的生活费用低于 1 美元。拉丁美洲 20 年的宏观经济改革并没有减缓贫困水平的上升。在大多数前苏联国家, 贫困程度与社会主义体制解体前 10 年相比是上升的, 甚至上升得更快。2003 年, 全球每天收入低于 1 美元的人口数量为 12 亿, 每天收入低于 2 美元的人口数量为 28 亿。

“首先, 我想有一个任何种类的工作”, 一个 18 岁的厄瓜多尔人说。这句话引自《穷人的呼声》, 世界银行关于全球贫困人口状况的调查。人们知道如何摆脱贫困, 他们需要的只是找到一

图 1
 繁琐的管理与低生产率相关

劳动生产率 1000 美元/人

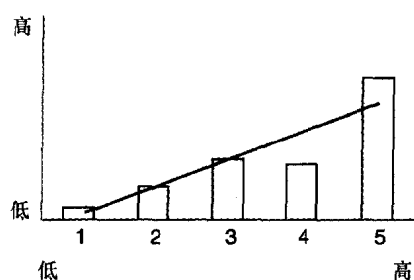


四类按开办企业程序划分的国家

资料来源：《全球工商企业运营数据库》；2003 世界发展指标。

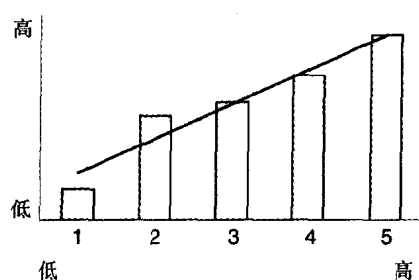
图 2
 过度管制与非正规和腐败相关

非正规经济 % 人均收入



五类按就业法指数划分的国家

腐败



五类按企业登记程序划分的国家

注：图中所示相关性控制收入。1% 水平上的相关性最明显。

资料来源：《全球工商企业运营报告》数据库，2003。

个合适的工作。对家庭调查数据的研究证实了这一点——绝大多数人通过获得新的就业机会摆脱贫困。

并非任何工作都能让人摆脱贫困。如果仅仅是一个简单的创造就业机会的事情，那么，政府雇佣每个人就能解决问题。世界上有些国家已经出现过这种情况，特别是社会主义国家。真正需要的，是创造生产性的工作机会和能创造财富

的新的工商企业。要实现这一目的，工商企业必须根据市场条件进行调整，抓住增长的机会。但是，这种灵活性往往被繁琐的工商管理削弱。在政府关注财产权的确定和保护的地方，生产性的工商业兴旺发达。而在政府大量控制工商活动方方面面的地方，工商业往往在非正规经济形态下运行。在工商活动的进行处于滥用职权和腐败的国家，规章制度的干涉往往是特别危险的（图 2）。

为分析工商管理的规章制度以及调查其对经济产出，如生产力、失业、增长、贫困以及非正规经济的影响，《全球工商企业运营报告》研究人员收集和分析了五个专题的数据——开办企业、雇佣和解雇工人、执行合同，获得信贷以及关闭企业。规章制度执行机构的效率——工商登记；城市部门；税务部门、劳动与安全部门、以及劳动力检查部门；信用和抵押登记；以及法院——都得到了评价分析。

《全球工商企业运营报告》的研究从提出五个问题开始。各国的工商管理制度之间是否存在明显的差异？如果有差异，怎样进行解释？什么样的管理制度能改善经济和社会产出？最成功的管理制度模式是什么样的？还有，一般意义上，政府促进工商活动的范围是什么样的？随着今后《全球工

商企业运营报告》新版本中各个研究专题范围的扩大，这些问题将得到进一步探讨。本年的报告只给出一些初步的答案。

穷国对工商活动管制最严

在澳大利亚，开办一个企业只需要两天时间。在海地需要 203 天。在刚果民主共和国，需要

215 天。在丹麦,开办一个新企业无需任何资金成本,而在柬埔寨,需要人均收入 5 倍的资金成本。在塞拉利昂,需要人均收入 13 倍的资金成本。在中国香港、新加坡、泰国以及其他 36 个国家,开办企业不需要最低资本。相比之下,在叙利亚,最低资本要求相当于人均收入的 56 倍。在埃塞俄比亚和也门为人均收入的 17 倍,在马里为 6 倍。

捷克共和国和丹麦的企业可以雇佣临时或者长期工人从事任何工作,没有最短合同期的限制。在规章制度没有约束的情况下,临时工在被解雇时,成本低于长期或者固定工。相比之下,萨尔瓦多的劳动就业法只允许某些特定的工作雇佣固定合同工人,而且把合同期规定为最少一年。临时工享受固定工的待遇,并在解雇程序上执行同样的规章制度。

在突尼斯,执行一个简单的商业合同需要 7 天时间,在荷兰需要 39 天,而在危地马拉,需要 1500 天。执行合同的费用,在奥地利、加拿大和英国只是合同纠纷额的 1%。而在布基纳法索、多米尼加、印度尼西亚、吉尔吉斯、马达加斯加、马拉维和菲律宾,为合同纠纷额的 100%。

在新西兰、挪威和美国,信用局拥有几乎每一个成年人的信用历史。而在喀麦隆、加纳、巴基斯坦、尼日利亚以及塞尔维亚和黑山,只有不到 1% 的成年人拥有信用记录。在英国,有关抵押和破产的法律授予债权人很大的权力在债务人破产时收回其资产。在哥伦比亚、刚果共和国、墨西哥、阿曼和突尼斯,债权人却没有这样的权力。

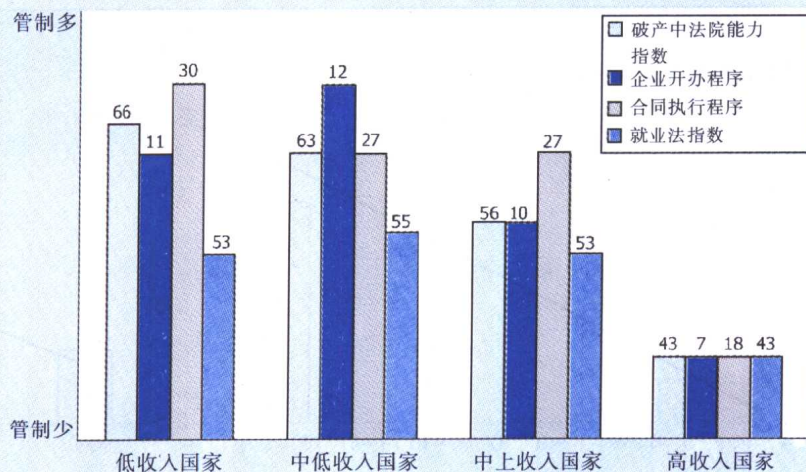
在爱尔兰和日本,

完成破产程序只需要不到 6 个月的时间,而在巴西和印度,需要 10 年以上的时间。在芬兰、荷兰、挪威和新加坡,完成破产程序只花费不到 1% 资产的成本——而在乍得、巴拿马、马其顿、委内瑞拉、塞尔维亚和黑山、以及塞拉利昂,此费用将近是资产的一半。

在工商活动的方方面面,穷国的规章制度更加繁琐(图 3)。通过 5 组指标的分析,玻利维亚、布基纳法索、乍得、哥斯达黎加、危地马拉、马里、莫桑比克、巴拉圭、菲律宾和委内瑞拉的工商管制最多。澳大利亚、加拿大、丹麦、中国香港、牙买加、荷兰、新西兰、新加坡、瑞士和英国的工商管制最少。当然,也有例外的情况。在管制最少的国家中,牙买加在过去 20 年中,积极地采用了实践效果最好的规章制度。例如,在合同执行方面,参照英国最新的改革进行了改进,破产法则参照澳大利亚 1992 年的改革进行了修订。

解释制度干涉水平差异的另外一个重要变量是各国的法律渊源。收入和法律渊源共同说明了超过 60% 的规章制度的变化。人们认识到国家财富是制度质量的决定因素已经很长时间(如诺

图 3
穷国对工商活动管制最多



注:高收入国家的指标为基准。各指标的平均值标于每个数值列上方。

资料来源:《全球工商企业运营报告》数据库。

贝尔奖获得者道格拉斯·诺斯的著作中所述),而法律渊源的重要性最近才开始进行研究。大多数发展中国家的管理制度不是源于本土的——它们在殖民主义国家遗留的制度上形成。在英国、法国、西班牙、荷兰、德国和葡萄牙对世界大部分进行殖民统治时,它们带去了各自的法律和制度。在获得独立后,许多前殖民地国家修改了法律制度,但只有少部分摆脱了其起源。这些制度上的系统变化的移植途径即不是国内政治选择的结果,也不是提高制度效率的结果。少数国家采用的是普通法,多数国家采用的是法国民法。

但是,历史遗留并不是确定不变的。例如,在合同执行方面,突尼斯是限制最少、效率最高的国家之一。乌拉圭是雇佣和解雇员工方面限制最少的国家之一。相比之下,塞拉利昂,作为一个采用普通法的国家,对开办工商企业有严格的限制。另外一个采用普通法的国家,印度,则拥有一个劳动力限制较多的市场和低效率的破产制度。

严格的管制带来了低产出

严格的管制通常与公共制度的低效率相联——时间长、成本高(图4)——失业人口多、腐败、生产水平低、投资少,同时,私营或者公共部门

的产品质量低。在管制最严格的国家——穷国——政府的执行能力最低,保证工商管理权力不被用于阻碍工商活动以及榨取贿赂的检查和平衡最差。

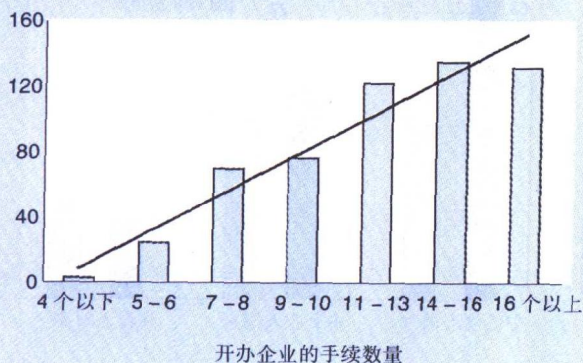
过多的工商管制对需要其进行保护的人来说存在负面影响。富人或者有关系的人可以避开繁琐的规则,或者,甚至受到这些规则的保护。而其他的人却受到沉重的打击。例如,僵化的就业法律与妇女的较低就业有特别密切的关系(图5)。在信用信息共享方面的限制较少的情况下,小型企业在获得资金方面会较多地受益。严格的工商管制同样鼓励企业家以非正规形态进行经济活动。在世界上经济管制最严格的玻利维亚,估计有82%的工商活动发生在非正规部门。在非正规部门中,工人没有社会福利和养老金,他们的孩子不能享受学校教育基金。非正规企业不纳税,减少了基础设施建设的资金来源。产品没有质量控制。企业家害怕检查人员和警察,在效率生产规模低下从事经营。

有人争辩说,发展中国家的工商管理规章制度很少得到实施,在日常工商活动中不起作用。但是,我们的结论与此不同。如果穷国的规章制度是没有作用的,为什么不直接予以取消?一个医生可以在任何一个政府规定的机构就业或者根

图4

更多的管制与高成本和时间延误相关

成本,人均收入%



注:图中所示相关性在10%的水平上最明显

资料来源:《全球工商企业运营报告》数据库。

完成破产时间,年

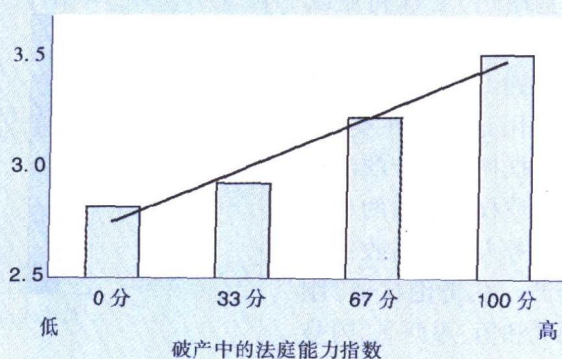
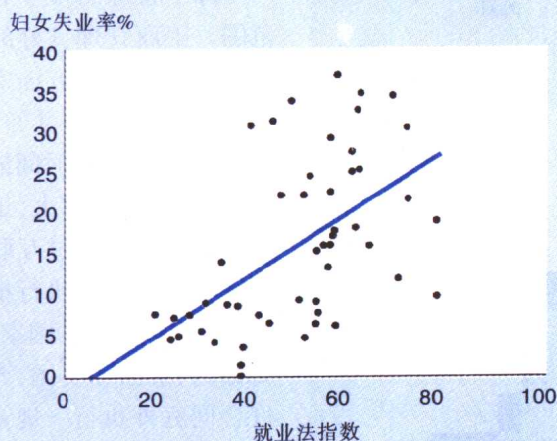


图 5

更僵化的就业管理与妇女的高失业率相关



注:控制收入时,图中所示相关性在统计上仍然明显。

资料来源:《全球工商企业运营报告》数据库;2003 年世界发展指标

据就业法律工作。一本教材可以在任何一个需要文书工作的地方印刷,或者在拥有执照的企业进行印刷。

好的规章制度并不意味着零规章制度。在所有国家,政府涉及到工商管理不同方面。理想的管理水平不是没有管理,而是比目前各个国家,特别是穷国的现有水平低的水平。对开办企业而言,两个程序——满足统计目的的登记、以及税收和社会保险登记——是必要的,它可以实现该过程的社会功能。澳大利亚的企业开办手续限制在这两个。瑞士有三项程序,包括在劳动力机构的登记。新西兰是世界上工商管制最少的国家,它在执行合同方面有 19 项程序。在就业管理方面,丹麦规定一周工作 37 个小时,超时工作需加付 50% 的工资,每年最低支付不少于 27 天,工龄 20 年及以上的工人被解雇时,需额外支付 10 个月的工资。同时,丹麦的法律还限制了雇佣和解雇员工的其他方面以及就业的条件。没有人认为丹麦的工人因此受到了歧视。就这样,丹麦还是就业管制最灵活的国家之一。丹麦的情况也说明了僵化的规章制度与社会保护之间的差别。繁琐的规章制度通常并不是一个适当的在社会中保护弱势

群体的工具。

与其把有限的资源用于过多的管制,政府不如更好地定义公民的财产权,以保护公民不受其他人和国家的侵犯。在《全球工商企业运营报告》研究中,有两个这方面的案例,一个是信贷权——如果债务人违约,债权人有权收回其投资的法定权力——另一个是通过法院强制执行财产权的效率。保护这些权力的国家——如新西兰、英国等富裕国家和博茨瓦纳、泰国和南非等穷国——都实现了更好的经济和社会产出。在信贷市场上,即使控制了收入、收入增长、通货膨胀和合同执行,明确保证债权人的投资回报扩大了信贷市场的范围、提高了投资的收益水平。这些保证措施同样将扩大进入信贷市场的机会,因为在知道自己收回贷款的权力有保证的情况下,债权人愿意增加贷款,而不仅仅只面对大型和相关的企业。

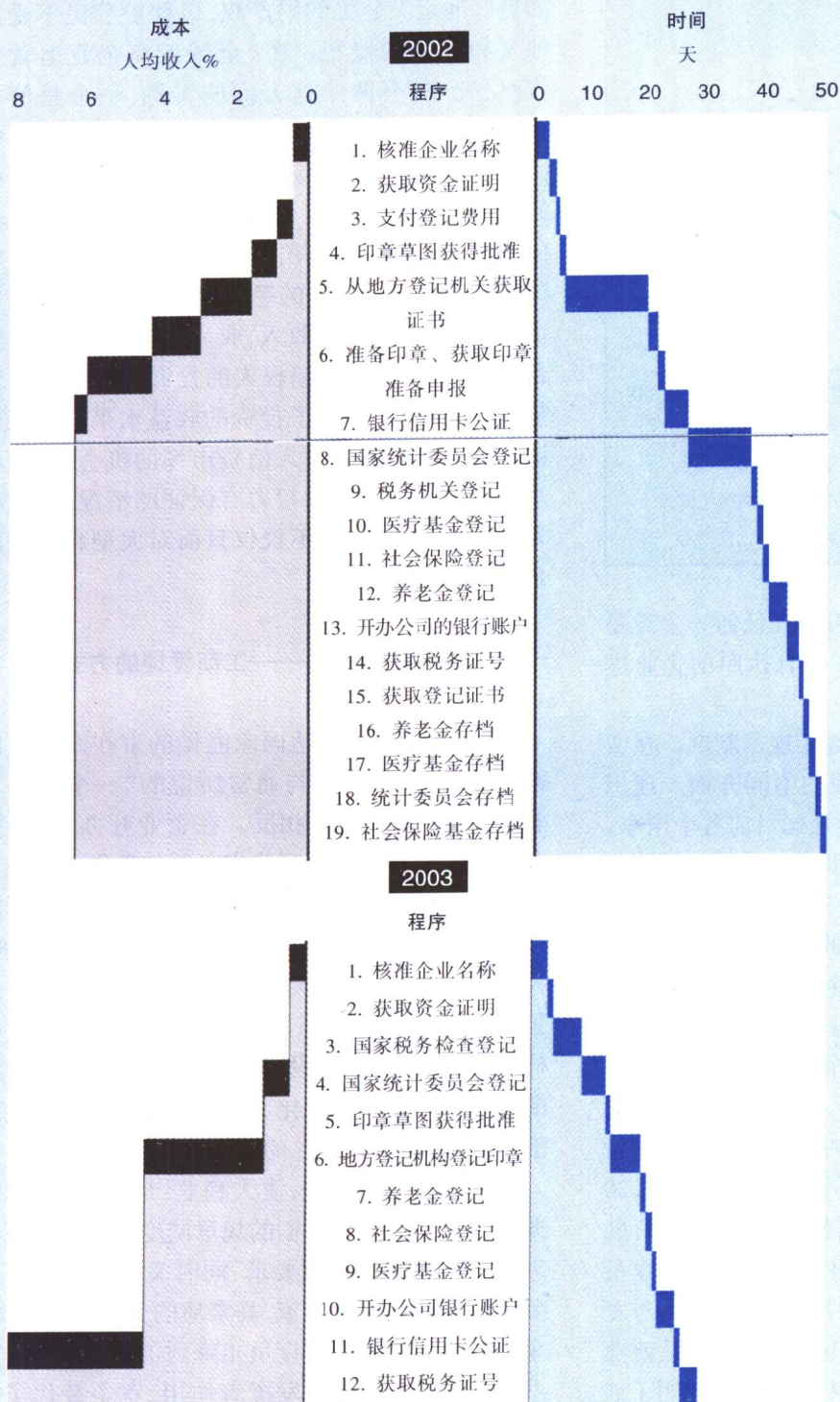
一种模式能适应各国——工商管理的方式

很多情况下,发达国家能做的事在发展中国家也可以做得很好,与通常所说的“一个规格不能适应每个人”正好相反。在企业开办方面,把登记的手续数量减少到确实必要的数量——统计登记、税收和社会保险登记——同时采用最新的技术让企业登记电子化,已经在加拿大、新加坡、拉脱维亚和墨西哥产生了及其良好的效果——还包括洪都拉斯、越南、摩尔多瓦和巴基斯坦。同样,信用信息登记的设计也使比利时和中国台湾的信贷市场更加民主化。莫桑比克、纳米比亚、尼泊尔、尼加拉瓜和波兰的情况也是如此。

在工商管理方面,澳大利亚、丹麦、荷兰和瑞典等国是最好的。它们的规章制度满足了工商管理必不可少的控制性要求,同时又没有设置不必要的障碍。在这些国家,高素质的公共管理人员,采用的现代技术把制度负担降到了最低水平。这些国家中,私营市场发挥着作用,竞争替代了管制。通过简单管理和财产权的明确和保护的有机结合,这些国家实现了其他国家努力要实现的目的。

图 6

在俄罗斯开办企业的改革前后比较



资料来源:《全球工商企业运营报告》数据库。

标:政府管理是公共服务,而不是公共主人。

除了管理的多少和范围,工商管理良好的国家在如何管理方面实现了共同要素的共享。例如,在工商登记时间最短的国家,如加拿大,工商登记表可以通过互联网轻易获得。在执行抵押合同时间最短的国家,如德国、泰国和美国,允许合同庭外执行。规章制度的设计决定了经济和社会产出的效率。

良好的工商管理不仅仅局限于富裕国家和进行了全面改革的国家。在许多情况下,工商管理制度某些方面的改革也是成功的。突尼斯是拥有世界上最好的合同执行体系的国家之一。拉脱维亚是企业开办效率最高的国家中的一个。在巴基斯坦,2002 年,电子系统连接了全国的税收机构,简化了工商登记,登记开办企业的时间从 53 天减少到 22 天。斯洛伐克最近执行了有关抵押的最佳实务法律。越南在 1999 年修订了企业法,以促进私营工商活动的增长。

这样一些局部的改革带来了一个有效的循环,即一个方面改革的成功导致了会产生提高

决策者继续进行改革的勇气。去年,俄罗斯简化了企业开办的程序,开办手续从 19 项下降到 12 项,时间从 51 天下降到 29 天(图 6)。改革带来了大量新私营企业的创建,这些新企业反过来成为改善其他管理的支持者。就业法自修订以来,带来了更高的劳动力雇佣和解雇上的灵活性。

但是,从富裕国家到贫困国家,改革的选择并不总是一模一样的。在发达国家具有良好效果的措施很难移植到贫困国家。以破产为例,在发展中国家,复杂的破产制度的建立通常会导致工作效率低下,甚至带来腐败,债权人和工商企业都将承受痛苦。在此情况下,发展中国家会简化发达国家的模式,以使这些模式在能力低和少投入资源的条件下发挥作用。在最贫困的国家,最好不要建立复杂的破产体系,还是依赖现有的合同执行机制或者私营企业间的谈判。同样,专门的商业法庭在拥有更多资源和管理能力的国家能发挥良好的作用。贫困国家也可以进行相同原则的改革——专业化——但是,是使用专业法官还是在普通的司法管辖法庭中建立专业审判部门。

改革实践

工商管理制度的改革在大多数发达国家持续进行,改善了工商经营的环境:

- 通过在新的规章制度中规定“日落”规则,澳大利亚建立了稳定的规章制度改革,如果没有议会的更新,规章制度在一定时期后自动失效。同时,规章制度修改办公室依据“最少的、必要的规章制度”的原则对每一个拟议的法规进行评价。1996 年,根据年度进展,该办公室受命把小型企业的管理制度性负担削减了一半。
- 丹麦于 1996 年通过减少企业开办登记手续、登记过程电子化以及免除全部费用修改了企业开办法规。随后,进行了一次拟议新法规的成本效益分析,并导致每 5 个拟议法规中有两个被搁置。
- 在荷兰,减少管理成本的大多数工作是由一个独立的机构 ACTAL(管理负担检测修订委员会)来

完成的。ACTAL 建立于 2000 年,只有 9 个工作人员,被授权对所有拟议的法律法规提出修改意见。至今为止,在公司税、社会保险、环境法规以及统计要求等方面已经实现了管理程序的简约化。仅通过简化税收要求一项,大约节约了 60 亿美元。

- 瑞典在规章制度改革上实行了“截止审议”的方法,在政府定期要求管理机构登记所有必不可少的法规后,几百个过时的法规被取消。

但是,发展中国家的改革很少,其结果是工商活动时常因过时的法律法规而承受负担。例如,管理企业开办的公司法,多米尼加制定于 1884 年,安哥拉制定于 1901 年,布基纳法索的制定于 1916 年。但是,(OECD)成员国在过去 20 年里对其所有的法律进行了修改。(同样,非洲国家的就业法规通常制定于殖民时期或者只是在独立时进行了修改。)一般来说,这些国家的法律超过 30 年未修改。这是一个关于发展中国家“改革疲劳”的相反证据,常常被归结为国际援助机构的工作。

由于这些过时的法律满足的是几十年前甚至是一个世纪前的工商要求。因此,这些法律经常给今天的工商活动带来不必要的阻碍也就不令人吃惊。但是,这种情况也带来了乐观的结论:过时的法规常常是惰性或者缺乏改革能力的结果,需要保护的企业及政府对此没有兴趣。

能够减少工商企业制度性负担的改革有许多,政府可以把最需要的资源分配到真正有价值的任务上——如提供基本的社会服务。确实,有一些国家最近已经在工商管理的许多方面实现了现代化,包括牙买加、韩国和泰国。其他国家没有不进行改革与现代化的理由。改革的收益是巨大的,不改革的成本是巨大的。

当然,改革并非易事。改革中,同样存在权力院外游说团阻止或者推翻规章制度改革的情况。1996 年,秘鲁政府试图把强制性服务收费降低 50%,但工会的极力反对迫使政府很快撤回了建议。与原建议相反,服务费用增加了。2003 年 5 月,德国政府提出了增强劳动力市场灵活性的远期改革方案。以前,在工人罢工的威胁下,同样的

方案被迫撤回。另一个夭折的改革来自克罗地亚,私营公证人组织连续数年破坏了政府简化企业开办程序和合同间接执行的努力。因为这种简化意味着更多的竞争,也意味着私营公证人利益的减少。虽然《全球工商企业运营报告》的研究并没有强调改革的政治经济问题,但是,本报告提供了一些其他由于反对派利益而造成的扭曲的改革案例。

本报告提出的研究分析说明两个主题的政策改革(表1):第一,贫困国家还有大量的工作要做;第二,当管理方法改革完成时,一种模式常常适应所有的国家(许多情况下确实存在最好的模式)。本报告中提供的改革案例是不完全的,未

来的报告中将进一步扩充。

企业开办方面,容易实施的改革包括更好的信息采用和政府间技术交流——告诉未来的企业家并作为一个有效的一站式工商登记机构提供服务。单一登记表和审批企业登记中沉默即同意方式的引入已经取得了巨大成功。把企业开办登记的手续减少到统计和税收两个、取消最低资金要求,降低了企业家的负担,而且引发了大量新企业的创建。其他需要法律变化的改革包括在公司条款中引入基本目标条款,取消企业开办登记中公证人的权力和法庭的作用(图7)。这些改革的实施可能有困难,因为政府和私营部门的政治意愿是不同的,但是,对企业开办来说,这些改革是有益的。

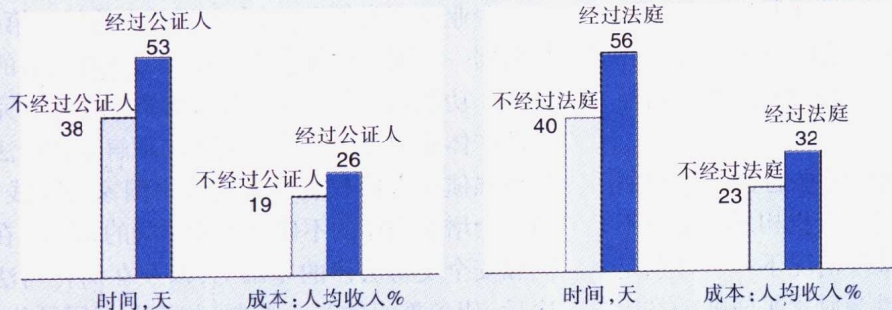
表 1

改革实践的好案例

管理准则	实 例
开办企业	
● 企业开办登记作为一个管理程序而不是法律程序	中国、美国
● 使用单一的企业识别号码	丹麦、土耳其
● 可进行电子化申请	拉脱维亚、瑞典、新加坡
● 完成统计和税务登记就可开始经营	澳大利亚、加拿大、新西兰
● 无最低注册资本要求	智利、爱尔兰、牙买加
雇佣和解雇员工	
● 雇主和雇员间的“意愿”合同	丹麦、爱尔兰、新加坡
● 没有固定劳动期的限制	澳大利亚、丹麦、以色列
● 年轻员工享受学徒工资待遇	智利、哥伦比亚、波兰
● 经营高峰和低谷期的弹性工作	匈牙利、波兰
执行合同	
● 法官有跟踪案件的体系	斯洛伐克、新加坡
● 普通法庭有简要程序	博茨瓦纳、新西兰、荷兰
● 商业法庭有简化程序	澳大利亚、爱尔兰、巴布亚新几内亚
● 不强求律师出庭	黎巴嫩、突尼斯
获取信贷	
● 抵押和破产法律中对债权人予以有力保护	新西兰、英国
● 对可能用于抵押的财产没有限制	斯洛伐克、中国香港
● 执行抵押时可庭外或者进行简要判决	德国、马来西亚、摩尔多瓦
● 管理制度鼓励信用信息资料的分享或适当使用	比利时、新加坡、美国
关闭企业	
● 限制法庭权力	澳大利亚、芬兰、英国
● 破产管理人员向债权人提交报告	博茨瓦纳、德国、匈牙利
● 对破产管理人员进行持续教育	阿根廷、法国、荷兰

图 7

法庭和公证人员是开办企业的瓶颈



注：柱形图上的数字代表在企业登记时有或者没有公证人的各国的中间值。各个中间值的差异在以时间衡量时，在1%的水平上具有统计意义，但以成本衡量时，只在13%的水平上具有统计意义。

资料来源：《全球工商企业运营报告》数据库。

例如，最近在墨西哥建立的简明债务征收程序通过减少诉讼程序的复杂性，减轻了法院的拥挤。当缺席审判——如果被告不出庭就自动判决——被引入后，法律诉讼的时间大大缩短。

为适应小额索赔和专门的商业法庭，司法结构同样也可以调整。一些建

在就业管理方面，五个方面的改革减轻了企业负担，为贫困人口提供了更好的就业机会：

- 在大多数发展中国家，减少就业管理范围的基本改革已经产生了积极的效果。拉丁美洲（智利、哥伦比亚、圭亚那和乌拉圭）及转轨经济（爱沙尼亚）中的放松管制提供了大量的经验。
- 许多经合组织（OECD）国家已经致力于引入灵活的临时和固定工作合同制度。这些合同制度让那些不喜欢找工作的人（妇女和年轻人）进入了劳动力市场。德国已经把固定工作合同的期限提高到了8年，波兰不再强制要求工作期限。
- 一些国家减少了最低工资要求（哥伦比亚），或者降低了新就业人员的最低工资限制（智利）。
- 一些国家（匈牙利）已经允许劳动力在市场需求低谷期和营业高峰期进行工作时间的轮换，并且没有超时工资的要求。
- 其他国家致力于减少对解雇劳动力的管制。最长期的改革是最近在塞尔维亚和黑山实施的方案，该方案中，对一个20年工龄的工人的解雇工资由36个月减少到4个月。

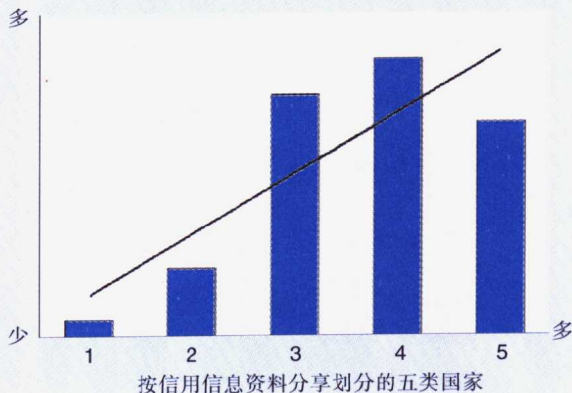
在合同执行方面，建立待处理案件数量和司法统计已经带来很大好处。在已经建立这类系统的国家，如捷克，法官能够确定基本的涉案人员以及最大的瓶颈。程序的简化同样常常获得批准。

立了小额索赔法庭的国家（日本、新西兰和英国）最近提高了适合法庭听证的小额索赔的高限标准。但是，发展中国家的司法程序管理方式也许不同。例如，在安哥拉、莫桑比克，或者尼泊尔，国家的司法制度还处于发展初期，专业法庭的建立还不成熟。在这样的国家，改革者可以在普通法院内建立专门的机构或者培训专业的法官处理商业诉讼案件。

图 8

信用调查机构与更多的信贷相关

私人信贷，GDP%



注：图中所示私人信贷与GDP和私人信用调查机构间的联系控制着国民收入增长、通货膨胀、法律控制指数、债权人权利指数、公共登记的存在，以及法律起源。相关性在5%的水平上具有统计意义。

资料来源：《全球工商企业运营报告》数据库。

司法程序的简化与时间和成本的减少相关。例如,在阿根廷、玻利维亚、摩洛哥和西班牙等国,企业在解决商业纠纷时必须聘请律师。这种做法增加了执行合同的成本,有时是没有必要的。在许多情况下,企业管理者可以直接出庭,提供商品交换和所需支付的证明。

在鼓励获得信用过程中,建立适宜的管理制度和激励机制促进私营信用调查机构发展是必不可少的第一步(图8)。在某些情况下——特别是在私营信用调查机构商业性激励水平较低的贫困国家——虽然相对于有效的私营机构还不是最好,但建立公共信用登记体系有助于弥补因缺乏私营信用调查机构带来的不足。信用信息管理制度的设计影响着信用机构的作用:广泛的覆盖债务人以及良好的有关信息收集、分布和质量(包括隐私和数据的保护)的管理是与信用市场的良好功能相关的。

通过改革破产法可以改善对债权人的法律保护:引入庭外执行或者简化执行程序,减少财产用于贷款安全的限制,通过破产登记和明确的法律规定改善债权人在破产纠纷中对其财产所有权的

留置权的透明度。破产过程中债权人收回其财产的权力更大,将使更多的人获得信贷资金。

企业破产改革中,三个方面最有希望。第一,是根据一个国家的收入和制度能力选择适宜的破产法。功能稍差的司法比没有将资源注入到完善的破产体系中更好。一个错误的理解是破产法需要增强债权人的权利。在发展中国家的实践中,通常会增加法律的不确定性和时间的延误。在合同和安全交易法律的基础上,以及在简化司法程序后,债务重组的私人谈判,如简单合同的执行,是可以进行的。第二,是在破产程序中增强股东的作用,而不是依赖法庭进行商业决策。第三,是培训破产法及其实践方面的法官和破产管理人员。

当然,对政府来说,进行改革需要全体选民对各种改变有强烈的兴趣,这样,才能克服或者消除来自各个政治和商业保护集团的惯性和游说。通过提供有关争论的依据,《全球工商企业运营报告》促进了改革的需要并提供了新的规章制度和机制的设计方案。