

关于欧盟提高规则 质量项目的介绍和思考

邱静



重庆出版集团



关于欧盟提高规则 质量项目的 介绍和思考

邱 静 ○ 编 写

图书在版编目(CIP)数据

关于欧盟提高规则质量项目的 介绍和思考 / 邱静编写.
—重庆: 重庆出版社2011.4
ISBN978-7-229-03091-9

I. ①关… II. ①邱… III. ①欧洲联盟—立法—研究
IV.①D95

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010) 第205666 号

关于欧盟提高规则质量项目的介绍和思考

GUANYUQUOMENG TIGAO GUIZEZHILIANGLIANGXIANGMUDEJIESHAOHESIKAO

邱 静编写

出版人: 罗小卫
责任编辑: 杨亚平
责任校对: 何建云
装帧设计: 重庆出版集团艺术设计有限公司·卢晓鸣

重庆长江二路 205 号 邮政编码: 400016 [http:// www.cqph.com](http://www.cqph.com)

重庆出版集团艺术设计有限公司制版

重庆邮政印务有限公司印刷

重庆出版集团图书发行有限公司发行

E-MAIL: fxchu@cqph.com 邮购电话: 023-68809452

全国新华书店经销

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 9.5 字数: 146 千

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

ISBN978-7-229-03091-9

定价: 20.00 元

如有印装质量问题, 请向本集团图书发行有限公司调换 023-68706683

版权所有 侵权必究

前 言

我国改革开放以来,各类规则(包括法律、法规、规章和一些具有规则效力的政策性文件)的制定不断完善,规则数量逐渐增多,覆盖了经济、文化、环境等领域的方方面面。2000年颁布的立法法明确了法律法规的制定程序、权限等,使得规则制定逐渐制度化。立法法还要求立法时必须征询市民的意见,让利益相关者有机会表达他们的关切和诉求,使规则制定有了亲民的特点。政府信息公开法规要求各类规则必须公布于众,让公民拥有充足的知情权,能够及时清楚地了解权利和义务。

我国的规则制定状况有了很大改善,但是我们不应自满,还需要不断地发现自身的问题,学习发达国家的先进经验。我们应该看到,虽然规则制定的程序逐渐完善,人们有权利和渠道知晓规则的内容,但是因为规则制定的说明常常没有公开,即使公开了,也很简单,所以人们对于事情的来龙去脉、制定的理由和决策的过程常常不甚清楚,影响了他们对于规则的理解,削弱了他们发表意见和影响立法的能力。较多西方国家都要求公布规则及重大政策的相关说明,而且需要在未做出最后决策前公布提案的说明。文本说明不仅讲述遇到的问题、预期的目标,还须列出多种政策选项,并对不同选项作出相应的影响评估。目前,欧盟机构在持续地进行规则制定的改革工作,推广影响评估制度,改善咨询质量,减少行政成本,提倡多种规范形式,并改进规则实施后的评价工作。当然,在这个过程中,他们也存在不少问题和矛盾,影响了改革的进程,阻碍了目标的实现。这本书通过介绍欧盟机构进行的提高规则质量项目,包括先进的经

验和存在的困难,来帮助我们认识自身的问题,达到进一步提高规则质量的目标。

此外,由于浮躁和急于求成风气的影响,我们现在较难读到充满分析性论据的文章。社会科学和政策管理领域只有在拥有严谨的调研氛围的前提下,才能使我们对社会问题的认识更加全面和理性,更好地做出有利于解决问题的决策,达到科学发展的要求。通过对欧盟提高规则质量项目的认识,我们可以学习和借鉴他人严谨的调研态度、科学的分析方法和不断总结进步的行为模式。做到这一点,不是一朝一夕能够完成的,需要我们从思想上进行反省,从风气上进行改善,从制度上进行提高,需要明确要求,严格管理,专门培训和共享信息。应该相信,通过我们的认真学习、灵活实践和长期持久的努力,我们就可以形成良好的思维习惯,做到严谨治学和科学决策,从而造福人民,贡献祖国。

这本书主要是对欧盟提高规则质量项目进行介绍和分析。第一章介绍了欧盟立法决策的形式、特点;提高规则质量项目的起因和内容,包括影响评估制度、行政简化措施、提高咨询质量、增强机构合作、运用专家技术等。第二章介绍了规则影响评估制度的起因、方法和影响评估的具体步骤,对影响评估的类型、作用和有关问题进行了分析,介绍了评估委员会的性质和功能、欧盟的三个主要决策机构针对规则影响评估达成的协议,讲述了如何测算行政成本和降低行政负担,从规范模式多样化的角度介绍了两种规范形式,讲解了欧盟委员会各部门制定规则时获取专业意见的核心原则和行动指南,说明了如何对实施后的规则进行有效评价,达到提高今后制定和执行规则的质量的目的。第三章列举了规则影响评估的几个案例,有的侧重于影响评估的方法,有的侧重于影响评估的程序,有的侧重于欧盟三个主要决策机构的互动,并对这些案例做了总结和思考。第四章介绍了政策制定的几种方法,因为规则影响评估或多或少会运用这些方法,所以介绍有助于对影响评估方法的更好理解。第五章根据以上的介绍,结合我国的实际情况,提出了一些看法和建议。

前言 /1

第一章 总体介绍 /1

第一节 欧盟的决策机构	1
第二节 欧盟提高规则质量项目	7

第二章 具体介绍 /15

第一节 规则影响评估制度（一）.....	15
第二节 规则影响评估制度（二）.....	21
第三节 规则影响评估委员会	27
第四节 规则影响评估过程中的机构合作	29
第五节 行政负担评估模式	35
第六节 自我规范和共同规范	42
第七节 征询专业意见	47
第八节 规则实施后的评价制度	52

第三章 规则影响评估的案例 /66

第一节 关于邮政服务规则提案的影响评估	66
第二节 关于建立 IT 系统管理机构提案的影响评估	78
第三节 关于提高空气质量提案的影响评估	93
第四节 关于化学物品的登记、评估、授权和限制 规定的的影响评估	96
第五节 关于产品售前包装尺寸规则的影响评估	106
第六节 小结:关于规则影响评估的思考	114

第四章制定政策的若干方法 /119

第一节政策 分析论证模式 120

第二节 逻辑框架方法 122

第三节 成本收益分析法 125

第四节 多标准分析方法 131

第五章后语 /136

第一节 他山之石可以攻玉 136

第二节提高规则质量 任重道远 140

参考资料/143

第一章 总体介绍

第一节 欧盟的决策机构

1951 年欧洲煤钢共同体成立,1967 年欧洲共同体正式形成,1993 年欧洲共同体正式更名为欧洲联盟(简称欧盟)。欧盟建立于法治和民主的基础之上,既不是一个新的国家,也不同于其他国际组织,它是各成员国将部分主权委托给共同的机构,共同的机构代表着联盟的利益,也代表着各成员国共同的利益。欧盟的立法决策与其他国际组织有很大不同,也与成员国不一样,这就是其决策为何如此有趣的原因之一。欧盟立法决策以比较特别的方式进行,所有的决策程序都来源于各成员国通过的基本条约。

一、欧盟的决策机构

欧盟有五个主要机构:欧洲议会、欧盟理事会、欧盟委员会、欧洲法院和欧洲审计署^①,其中欧洲议会、欧盟理事会和欧盟委员会是欧盟决策过程中的三个主要机构。另外,还有经济和社会委员会、区域委员会等咨询机构,他们与民众和一些非政府组织联系紧密,专门针对欧盟的重要政策发表意见。

欧洲议会是欧盟反映公民民主意志的主要代表机构,它主要扮演着

^①本书中,在不引起歧义的情况下,也会简称为议会、理事会、委员会、法院、审计署。请读者注意。

关于欧盟提高规则质量项目的介绍和思考

以下角色:以民主管理的方式监督所有的欧盟机构,尤其是欧盟委员会;在共同决策程序中与欧盟理事会分享立法权力;在预算分配中起着决定性作用。欧洲议会一般实行绝对多数投票制,对欧盟委员会进行责备的动议需要投票的 2/3 表示支持。

欧盟委员会是欧盟的行政机构,负责向欧洲议会和欧盟理事会提出立法议案,管理和执行欧盟的各项政策,保证欧盟法律的贯彻执行,协商各项国际条约,是欧盟各项政策的代言人。欧盟委员会的提案主要涉及以下领域:交通、工业、社会问题、农业、环境、能源、区域发展、贸易关系和发展合作。欧盟委员会与欧盟的两个建议性机构(区域委员会、经济与社会委员会)关系紧密,经常就许多立法提案交换意见。

欧盟理事会是欧盟决策机构,由欧盟首脑会议和部长理事会组成。欧盟首脑会议是欧盟最高决策机构,负责确定大政方针,由成员国国家元首或政府首脑组成;欧盟部长理事会负责日常决策并拥有欧盟立法权,由成员国外长或专业部长组成。欧盟理事会的主要职责有:与欧洲议会共同行使立法权力;协调各成员国的经济政策;在欧盟委员会完成谈判之后签订各类条约;与欧洲议会一起采用预算方案;协调各成员国的行动,在刑事和司法合作领域采取措施。

二、欧盟的法律形式

欧盟法律分为基本法律和次要法律。基本法律是欧盟各成员国签订的条约,包括三个条约、条约的各个附件和相关协议,以及后来增添和修改的内容。相对于基本法律而言:次要法律是欧洲议会、欧盟委员会和欧盟理事会履行他们主要职责时制定的规范,包括规章、指令、决定、意见和建议。

欧盟机构制定的规章适用于欧盟所有成员国,成员国不能只部分适用规章,或者根据他们的国家利益选择适用一些条款,他们也不能制定国内法来排除欧盟规章的适用。欧盟规章明确了公民的各类权利和义务,直接适用于所有成员国,不需要成员国转化为国内法律。

欧盟指令与规章同等重要,但是它不直接规定公民的权利和义务,而是规定成员国的义务,明确各成员国需要达到的目标,至于如何达到目标就留给各成员国酌情处理。这样可以在保障欧盟法律统一性的同时,尊

重各个成员国的法律传统和具体国情。在实践中,欧盟机构经常非常详细地明确目标,导致各成员国根据自身情况采取措施的空间较小。

欧盟的决定是欧盟机构在负责执行各类条约或者规章时,针对特定的个人、企业或者成员国而采取的措施。

此外,欧盟机构还采取没有约束力的措施,例如,当欧盟机构就目前状况或者特定事件发表看法时,发表意见书;当督促个体或者组织采取特定行为时,发表建议书。这几种属于行政决定或者政策性文件,不是通常意义上的法律。

三、欧盟的立法决策程序

在实行“三权分立”的议会制国家,人民的意志通常是在议会这一主要的立法机构中得以表达。而欧盟不是一个国家,很长时间以来,成员国元首或者部长相聚商议进行决策的程序在欧盟立法过程中起着决定性作用,欧洲议会则是以不同方式参与欧盟的立法。欧盟决策程序运行在几个层面:规章和指令的制定,有咨询程序、合作程序、共同决策程序和批准程序;特别程序适用于执行措施;简化程序适用于个别决定和非强制的政策工具。

欧盟立法程序开始于欧盟委员会的提案,在提案最终通过成为法律之前,欧盟委员会都可以撤销其提案。尽管欧盟委员会有发动立法的垄断权,但是欧盟理事会、欧洲议会和成员国都能够建议欧盟委员会提出有关议案。虽然欧盟委员会并非必须遵从这些要求,但是肯定会慎重考虑这些建议。

(一) 咨询程序

欧洲共同体条约明确了咨询程序,就是在一定领域欧洲议会有权对委员会的提案提出意见,例如,关于投票权、欧洲公民参加地方选举和欧洲议会的选举、执行国家援助政策、关于关税和税收的法律协调、研究和科技发展项目。欧盟委员会起草提案,在起草过程中会咨询成员国的专家。起草完毕,欧盟委员会将提案送交欧盟理事会,欧盟理事会再将其交与欧洲议会主席,欧洲议会主席将提案交给议会协调委员会仔细研究,再在议会全体会议上进行讨论,形成接受或者拒绝提案的总结报告。虽然欧盟理事会没有采纳议会意见的法定义务,但是这些意见相当重要。欧

盟理事会也需要咨询经济和社会委员会、区域委员会的意见。吸纳这些意见后,欧盟理事会认真研究讨论,最后通过法律提案。

(二)共同行动程序

共同行动程序让欧洲议会有两次机会审议提案,在决策过程中扮演着更加重要的角色。起初这个程序适用的范围较大,随着共同决策程序的广泛运用而逐渐缩小,目前主要适用于经济和货币领域。

欧盟委员会将提案提交给欧盟理事会和欧洲议会审议,同时也征询经济和社会委员会和区域委员会的意见。欧盟理事会根据提案和这些意见形成其针对提案的共同立场,并将共同立场转给欧洲议会。欧洲议会通常有三个月的时间进行提案的第二次审议,并存在以下几种情况:(1)欧洲议会接受理事会的共同立场,或者在期限内没有做出回应,理事会就正式通过对提案的共同立场。(2)欧洲议会拒绝理事会的共同立场,理事会必须获得全票才能通过共同立场,如果理事会在三个月内不能做出决定,提案就被搁置。(3)欧洲议会提出修改意见,委员会根据这些意见再次审查提案,如果委员会接受修改意见,理事会就以特定多数方式通过提案;如果理事会修改了委员会审查过的提案,就以全票方式通过提案;如果委员会没有采纳议会的修改意见,也必须以全票方式通过提案。

(三)共同决策程序

共同决策程序在共同行动程序的基础之上发展而来,给了欧洲议会三次审议的机会,使欧洲议会和理事会处于相对平等的位置。如果理事会不能与欧洲议会达成一致意见,那么理事会就没有权利采用其主张,意味着两个机构必须达成妥协。这一程序已经成为了欧盟立法最重要的程序,得到了广泛应用,尤其是在以下领域:工作人员的自由流动、定居、服务、国内市场、教育、健康、消费者保护、环境、文化、研究项目。《阿姆斯特丹条约》进一步简化了程序,加强了欧洲议会的作用,扩大了适用范围。2000年召开的政府间会议号召扩大共同决策程序的适用范围,明确凡是需要理事会特定多数通过提案的情形都应当适用共同决策程序。

欧盟委员会形成提案,将提案提交欧盟理事会和欧洲议会审议,同时征询经济和社会委员会、区域委员会的意见。欧洲议会经过一读后,将意见转给理事会,如果理事会同意议会的观点,就可能通过提案;或者理事会在委员会提案、欧洲议会和委员会的意见的基础上,以特定多数通过方

式形成共同立场,送交欧洲议会第二次审议。

欧洲议会有三个月的时间采取下列行动:(1)如果接受理事会的共同立场,或者在期限内没有做出回应,理事会就正式通过对提案的共同立场。(2)如果以绝对多数投票的方式拒绝了共同立场,那么这个提案就夭折了。(3)如果以绝对多数的方式对共同立场提出修改意见,转给理事会和委员会,委员会针对修改意见提出看法,在三个月内理事会可以采取以下行动:以特定多数方式接受议会的所有修改;如果委员会对修改有异议,那么理事会必须以全票方式方能做出决定;以特定多数方式拒绝部分修改意见。如果理事会拒绝了欧洲议会的部分修改,理事会与欧洲议会主席进行协商,召集调解委员会。调解委员会由来自于理事会和议会的15个代表组成,根据议会的修改意见并考虑理事会的共同立场,在六个星期内形成共同文本。

如果调解委员会所有成员接受共同起草修改的提案,草案就交予议会和理事会进行三读。在三读期间,欧洲议会和理事会必须在六个星期内表示接受与否,委员会也可发表意见。无论欧盟委员会的意见如何,理事会都需要有特定多数投票同意通过提案,有时在条约的要求下采用全票通过方式;欧洲议会也应当有绝对多数投票同意妥协的提案。如果欧洲议会和理事会表示同意,就意味着通过了协商的提案,这也是其称做议会和理事会规章的原因;如果调解失败,没能达成妥协议案;或者议会、理事会没能通过妥协议案,那么立法程序就走向终结。

共同决策程序标志着议会和理事会新关系的开始,是两个机构在立法过程中第一次被置于平等的地位。两个机构平等协商,立法提案的成功与否取决于两个机构协商谈判达成协议的能力。

(四)批准程序

某些领域的法令必须获得欧洲议会的同意,适用议会一读程序。欧洲议会只能有两种表态,同意或者否决提案,不能对提案进行修改。这种程序运用较少。

四、立法质量

随着欧盟的不断扩大和地位的提高,欧盟制定的规则数量与日俱增,覆盖了经济、社会和环境等领域的方方面面。增加规则数量的同时,提高

规则质量问题日益受到关注。对此,欧盟机构从多个方面进行了思考。

第一,输入的正确性和输出的正确性。输入的正确性是指决策的正确性取决于决策的程序和谁影响着决策的过程;输出的正确性是指决策及其结果是否可以接受、是否理想。欧盟立法程序日益完善,欧洲议会这一代表民意的机构在决策过程中的重要性逐渐提高,机构之间的协商与合作不断加强。程序完善是输入正确性的表现,但不一定保证输出的正确性,评价规则质量的好坏主要取决于其是否能够解决问题和实现预定目标,是否能够降低成本和扩大收益,是否能够在经济、社会及环境等各领域取得良好的效果。为了达到目标,欧盟发起了“更好规则”运动,除了完善程序之外,强调以证据为基础的立法方式,大力引进多选项、多标准分析的规则影响评估等方法,追求科学理性的立法效果。

第二,经济发展的重要性。当今,经济议题在立法领域占据了较大比例,各国都努力规范经济秩序,调节经济主体行为。欧盟机构充分意识到在全球经济竞争激烈的情势下提高欧盟整体竞争力的重要性。2000年,欧盟理事会在里斯本召开会议,制定了里斯本策略,希望将欧盟发展成为世界上最具竞争力的经济体,实现社会全就业状态。以后,欧盟理事会又召开了一些会议,明确提出发展的三个重要方面:经济发展、社会包容和环境保护。为了实现这些目标,在欧盟理事会的要求下,委员会提出新策略,简化政府规则,删除多余条款,降低行政成本,改善竞争环境。在强调竞争力的同时,欧盟理事会和委员会也倡导可持续发展的重要性,注意可持续发展与提高竞争力两个目标之间的平衡。

第三,符合欧盟条约的基本要求。建立欧共体的条约明确欧盟采取的行动必须符合补充性和均衡性两个原则。补充性原则是指只有当认定欧盟采取行动比成员国、区域或者地方层面采取行动更有效时,欧盟才能够制定规则或者采取其他行动;必要性原则是指为实现条约的目标非常有必要采取行动的时候,欧盟机构才能够制定规则或者采取其他行动。欧盟机构须严格遵循原则,并在规则影响评估中对提案是否符合原则进行认真审查。这两个原则成为了欧盟简化规则和实行规则影响评估等制度的法律依据,避免欧盟滥用制定规则的权力。

五、总结

欧盟是比较特殊的区域性组织,既有国家管理的特点,又类似于区域

性合作组织。欧盟的行政机构提出立法议案并执行政策,欧洲议会参与立法,欧洲法院处理案件,组织架构与国家类似。同时,欧盟理事会由各成员国的元首或者部长组成,定期或者不定期召开会议,制定相关条约,协商处理重要事务,是欧盟最高权力机构,这又显现了区域性合作的特征。这种混合特征使欧盟的立法决策程序具有独特性,既不可能让欧洲议会拥有国家议会一样的立法权,因为最终的决定权由欧盟理事会拥有,又需要让欧洲议会参与立法过程,因为它是欧盟唯一的民选机构,所以就有了咨询、共同行动或者共同决策等决策程序。

在立法决策程序的演变过程中欧洲议会的重要性日益显现。从咨询程序、共同行动程序到共同决策程序的广泛运用,从一读、二读到三读,欧洲议会拥有了更多的话语权。在共同决策程序中,欧洲议会与欧盟理事会同等重要,它可以否决提案,它的意见不再任凭理事会处置。在立法决策程序中欧洲议会地位的提高,表明欧盟非常重视唯一民选机构的意见,让决策更加民主化,说明了欧盟组织逐渐向国家机构发展的趋势。立法决策过程中三个主要机构的地位日趋平等,可以使决策更加民主和科学,但是决策过程会因此延长,机构间协商妥协达成协议的难度可能加大。此外,欧盟的咨询机构也很有特点,他们不属于行政执行机构,也不属于欧洲议会,其拥有独立的重要地位,是欧盟接近市民和非政府组织的有效渠道。

立法质量的提高受到广泛重视。其议会在规则制定过程中的地位逐渐提高,程序不断得到完善。但输入的正确性不一定能保证输出的正确性,为了取得更好的效果,欧盟机构提出改进制定方法,提倡影响评估制度,提高规则质量,增强经济竞争力,促进可持续发展。同时,为了防止滥用权力,欧盟机构应当严格遵守欧盟法规必要性和补充性的原则。

第二节 欧盟提高规则质量项目

当今,全球经济竞争日趋激烈,发展中国家迅速崛起,发达国家不断创新。欧盟作为最大的发达国家集团,为了保住自身的优势地位,计划采取措施,将欧盟打造为全球最具竞争力和活力的知识经济体。其中一项重要措施就是发起提高规则质量项目,努力改善规则环境,减轻企业负

担,促进欧洲经济可持续发展。

欧盟各成员国之间的合作对于提高规则质量、营造良好竞争环境发挥着重要作用。各成员国的相关部长商议通过了在欧盟范围内提高规则质量的决议,并于2000年成立了由来自15个成员国及欧盟委员会的专家组成的高级别建议团,专项负责有关提高规则质量的策略(此处所说的规则含义较广泛,包括法律、法规、规章和一些规范性文件)。

建议团明确了提高规则质量的六项普遍原则:(1)必要性原则:评判制定规则是否必要,除了制定规则之外的其他选项是否可行;(2)均衡性原则:规则需要在其提供的利益和施加的限制之间寻找平衡,规则制定者应当找出最能达到这种平衡的规范工具;(3)补充性原则:欧盟制定的规则是成员国规则的补充,只有当欧盟制定规则比成员国更有效时,才由欧盟制定相应规则;(4)透明性原则:制定规则的过程需要透明化,除公共机构之外,其他各类机构、企业和市民都应能参与;(5)可靠性原则:制定机构需要考虑规则的适用性,相关各方能够知悉制定规则的机构及其适用规则,并有渠道告知相关机构执行规则的困难;(6)简洁性原则:规则应当简洁、明了和易于理解。

欧盟委员会根据这些建议,于2002年发起了名为“更好规则”的项目,力图简化规则,减轻行政负担,提高规则质量,改善规则环境。该项目包括以下几个方面的行动:政策选项多元化、规则影响评估、公开咨询、降低行政成本、简化规则、确保规则知情权、机构间合作、运用专家技术。

一、政策选项多元化

规则制定是进行公共管理的主要方式之一,但不是解决问题的唯一方法,也并非在任何时候都是解决问题的最佳选择;相反,过多运用规则可能危及其有效性和可靠性。因此,欧盟讲求解决问题的多元化选择,在非规范政策工具能够解决问题的时候,尽量不采用规则形式。

在此过程中,官员应明确目标,研究政策干预的相关性;如果确实需要有所作为,应分析必要行动的时间和干预措施的种类。多元化选项一般包括:

- 无所作为:不采取任何干预措施,相信现有规则能够解决

问题,避免干预不当。

- 制定法律法规:通过法律手段进行有效规范,从而解决问题。

- 提高现有规则质量:重新审视现有规则,对其进行修改和简化。

- 自我规范:经济群体等通过在内部制定规范,如质量标准、证明、行为准则等,提高技术质量和商业表现。

- 共同规范:立法机关与经济组织、社会群体、非政府组织等机构共同就某项议题进行规范,一般做法是欧盟法规确定较宽泛的规定,相关机构再针对某些具体议题进行规范。

- 契约管理:公共机构与公司、组织、个人等签订协议,进行管理。

- 激励机制:例如,加强信息透明,使管理相对人知悉权利及保护方法;通过教育或预防性项目来加强规范的有效执行;明确奖惩,用经济杠杆鼓励民众改变行为模式。

- 确保责任机制:在无规范的情况下,采取措施确保相关方承担责任,例如,建立强制保险制度,使第三方承担风险。

根据欧盟委员会,替代政府规则的其他规范工具主要分为自我规范和共同规范。自我规范由经济组织或其他非政府组织自愿制定,委员会也可通过引导和鼓励的方式来帮助制定规范;共同规范一般是群体或者组织根据政府的要求制定相应规范。

二、规则影响评估

作为欧盟规则制定的主要变化,欧盟委员会已明确要对主要提案进行相应的规则影响评估,自 2003 年以来已完成 150 多个影响评估报告。规则影响评估强调对规则影响进行综合分析,提出解决问题的各种选项,比较分析选项对各类组织或受众的影响。规则影响评估将是否或者如何处理提案,建立在量化证据和对选项进行全面分析的基础之上,可以优化设计政策,减少不利影响和负担,扩大积极影响,有效地实现政策目标。

正式的影响评估一般包括以下因素:(1)明确风险或问题,阐述为什

关于欧盟提高规则质量项目的介绍和思考

么需要采取行动、为什么政府层面的行动是适宜的;(2)描述解决问题的各类选项,包括规则制定和其他替代项;(3)明确受影响的群体,并对各个选项造成的影响做量化和非量化的分析和评估;(4)总结咨询的对象和内容;(5)关注对中小企业、少数或者弱势群体的影响;(6)说明提案与现行规则及可能的新规则之间的关系;(7)明确对规则执行状况进行考察、评估的方法和指标。

欧盟强调用成本收益分析法进行规则影响评估,以数据形式比较成本和收益大小,根据分析结果采取相应措施,以期降低成本和扩大收益。欧盟认为量化分析较为理性而且可靠,要求尽可能对影响采取量化分析。但一些非货币化商品(生命、森林、新鲜空气等)的影响仍难以量化,目前存在部分能提供模糊预测的评估方法,如通过计算空气质量好的社区住房的相对价格,来评估减少空气废物的价值等。在模糊预测评估影响也不能进行时,可采用非量化分析。

欧盟运用影响评估也存在问题:(1)推广面临困难。政府层面尚未充分意识到影响评估的必要性,宣传和教育力度不够,导致工作中出现形式主义;缺少人力资源和专业技术来进行影响评估;关于收益和成本的相关数据匮乏,难以评估非市场化商品价值。(2)政治压力。在高层已就某个问题做出政治决策时,政府官员不愿再做评估或评估时消极对待。

三、公开咨询

欧盟委员会认为在送交提案前必须广泛咨询,确保各方利益得到充分考虑,保证分析和决策过程的开放、透明和民主。2003年,通过商讨,欧盟委员会最终确定了咨询的总原则和最低标准。

总原则主要有:参与性,从欧盟政策制定到政策执行都应保证广泛参与;公开性和可靠性,欧盟机构应在公开透明的环境下工作,公开咨询的对象、内容、方式和被咨询对象的活动,各机构应解释其行为并对此负责;有效性,政策制定者应尽早开展咨询获取信息;一致性,咨询应符合相关规定,并鼓励利益相关方通过机制来监督咨询的过程和结果。

最低标准包括五个方面:

第一,咨询内容清楚具体,包括所有必要信息:咨询内容、范围和目标,详尽叙述提出讨论的具体议题或对于委员会尤其重要的问题;所有相