

托马斯·沙利文

美国小企业管理署维权办公室首席律师

监管与中小企业：必须要有一个透明的过程

中小企业支持系统项目会议闭幕式

成都，中国

2008年4月15日

首先，我要感谢会议的组织者邀请我成为他们中小企业支持系统项目的一个组成部分。这是我第一次访问中国。正如我在美国为中小企业维权的经历一样，这是研究创新精神，或是研究中国这样一个大国是如何面临培育中小企业成长挑战的。然而，比研究更好的是访问中小型企业，或对中国进行访问，从而在了解正在发生的事情中掌握第一手资料。

我相信美国和中国可以保持在重要问题上进行公开的对话中相互借鉴。今天，我的谈话将涉及如何营造使中小企业蓬勃发展的环境的一个问题，即如何使监管过程更加透明。

在过去6年中我的职位是为中小企业维权的首席律师，我曾前往爱尔兰，瑞典，加拿大，英国等国家同官员会谈，讨论各自国家的监管系统如何承认中小企业的特性，并将此系统结构化以便使政府在确定之前仔细考虑其预定法律法规对小企业的影响。此外，我经常接待外国领导人，讨论同样的问题。在我们这个日益相互依赖的全球经济体系的今天，交流思想，分享最佳经验，比以往的任何时候更重要，更相关。

首先，我想解释一下我在美国政府中的位置。然后，我将讨论在制定监管政策过程中透明问题的重要性。我将讨论监控对小企业的影响。最后，我将分享几个案例来

说明政府如何能最大限度地减少监管对小企业的负面影响；与此同时，实现重要的监控目标。

（一）美国小企业管理署维权办公室

2002年由布希总统提名，由美国参议院确认后我被任命为维权办公室首席律师。在此之前，我是美国环境保护局和美国司法部的律师。后来，我在全国独立小企业联合会工作。这个联合会代表三十多万独立的小企业。我现在的职位是作为总统管理团队一名资深的成员。这个职位的设立是用来分析并减少政府对中小企业的负面影响。我在直接向总统，向国会，监管机构，以及州际领导陈述中小企业的观点时有很大的独立性。在陈述小企业的诸如环境治理，税收，医疗保健，食品安全和边境安全等小企业的观点时，我很清楚很多观点并不一定反映美国官方立场。这种独立使我有巨大的权利来为小企业利益在制定法法规中带来积极的影响。但是，正如你可以想象，这项权力要以外交手段来行使。我希望在解释我们运行的法律体系中，我的独特权力会逐渐明朗，。

（二）美国的监管体系

美国行政法规制定制度的基础是三部法律和两个执行令。行政程序法是在1946年通过，灵活监管法，是在1980年通过，小企业公平监管法，是在1996年通过。行政程序法，保证市民有权参与制定法规的过程。灵活监管法经修订成为小企业公平监管法，以进一步保证小企业在制法过程中的参与。这些法律不仅规定了公众必须参与法规的形成，同时规定了其过程要透明。行政命令12866（1993年克林顿总统签署）和13272（2002年布什总统签署）进一步规定，政策制定要经过成本效益、科技和经济分析。行政命令12866（监管规划和审查）要求制法机构向管理和预算办公室（白宫负责中央管理监督办公室）提交法案建议书以供审查和制法机构间的协调，然后才能在《联邦登记册》上发表。他们提议的和最终的法规条例要通过规管影响分析。无论是在拟议阶段，还是在最后阶段，他们都要做这样

的规管影响分析。维权办公室经常与白宫的管理和预算办公室、制法机构、以及其他政府部门密切合作以改进规管影响分析和法规。

这些法律与执行令，再加上制法信息的电子通道，驱使监管决策过程进入公开化。考虑到小企业的利益，如果没有这些法律和行政命令，政府闭门造车，作出决定，小企业将处在一个严重不利的地位。不仅小企业无法使参、众两院、法院和制法机构听到他们的声音，法制法规通常给他们带来的负面影响最大。我们 2005 年资助的研究报告《监管成本对小企业的影响》表明，少于二十员工人数的小企业每年每名雇员花费 7647 美元只是为了遵守联邦法规和命令。这笔费用算起来超过美国平均家庭健康保险的成本，其负担高出大型企业的百分之四十五。在过去的十年中，小企业创造了百分之六十到八十的净新就业机会，在美国的经济体系举足轻重。这些数字清楚地显示，虽然小企业是美国经济的火车头，他们却受法规的惩罚最重。这说明了为什么中小企业在监管决策过程中应该保证他们的参与。

(三) 有保证的中小企业在监管决策过程中的参与

灵活监管法要求政府机构在建议一项新的管理条例的时候进行小企业的影响分析。部分的分析是找出一个既为小企业减少负担，但是又可以达到监管目的行之有效的办法。我的办公室在政府机构形成影响分析的过程中进行监督。很多时候，我们的工作是将小企业个人或群体与监管机构联络起来。我们还为监管机构提供数据、信息和进行影响分析方法，以及在其进程中提出建设性的意见。

作为一个小企业，如何可以帮助政府在修改法规以减轻经济负担？我有一个很好的例子。美国环保局曾经草拟法规条例以减少柴油拖拉机带来的污染。该机构原来要求所有新的拖拉机发动机上加一个笨重的污染控制设备。根据小企业的提议，我的办公室指出这个新的污染控制设备与拖拉机发动机罩不配套。多亏了小企业的参与，美国环保局改变了他们的方法。分阶段由小厂商按技术要求安装污染控制设施。这个分阶段方法允许：

- a) 减少由于技术发展中所带来的零部件不配套的问题；
- b) 随着技术的日趋成熟，该污染控制设备可以做得更精巧；
- c) 减少在形成工业标准中技术更新的代价。

由于小企业和环保局的合作，小型发动机制造商每年节省 13.8 亿美元，环保局达到显著减少废气排放量的目的，健康效益达 780 亿美元。由于我的办公室努力，三十多个政府机构，从国内税收局到国土安全部，都启用了这种合作模式。

1996 年修订的灵活监管法加强了制法机构对小企业的影响能力。这些修正案被命名为小企业公平监管法。此外，布什总统的 13272 号执行令（政府制法对于中小企业给予适当考虑（2002））将制法机构重视对小企业的影响提到议事日程，并要求我的办公室就如何正确分析小企业的影响对制法机构进行培训。最近，总统修正了 12866 号执行令以加强他对管制影响分析过程的支持。

1996 年修订的灵活监管法要求美国环境保护局和职业安全与健康管理局召开有关小企业的特别会议。该特别会议为具体的新的制法建议提供详细的意见。该修正案还在中小企业管理署建立起巡视员办公室以听到小企业对政府机构的执法不平的抱怨。此修正案允许小企业的影响分析得到司法复审（如果某制法部门没有充分地考虑一项新规定对小企业的影响，小企业可以在法院向该政府部门起诉）。

（四）利益相关者的建议与监管体系的透明

“透明”可以指很多东西。我所指的“透明”，就是对一个监管的影响分析，共同公开，鼓励利益相关者（包括小企业的利益）的参与，以在政府作出最后决定之前尽量提高分析质量和改进监管方法。同时，“透明”也就是向市民公布的最后决定条例要包括分析讨论，意见回馈，以及由于利益相关者参与而作出的修改。

根据同美国职业健康和安全管理局工作的经历，我还有一个有关制法机构开放起草监管条例的好例子。在考虑到保护装配线上的工人，以避免在金属制品上使用化工涂料时吸入粉尘的危险，健康和安全管理局策划一项规定。他们考虑要求安装一个通风系统，使空气吹进装配生产线和工人之间。多亏小企业的建议，健康和安全管理局发现，安装这个通风系统就会违反环境保护法。该机构重新草拟了他们的提案，并最终确定了一个标准。这个标准既保护工人，又最大限度地减少给小企业带来负担。

有几个国家的在政府透明监管决策上是专家。我从北欧国家如瑞典所得的经验，是他们认真审核与新的监管任务有关的文书工作负担，并尽量将这种负担减少到最小。英国规定，新监管条例要包括对小企业的影响的陈述，他们最近已宣布政府监管全方位的改革措施。另外，欧盟委员会正在探讨如何在监管中更多地依赖成本效益的分析。

我的办公室的功能是独一无二的，那就是以我们的独立运行来制约其他部分的政府部门制法提案。我们认识到，美国小企业需要特别的关注和强有力的代表。维权办公室独特使命是在这个认识中形成的。我们维权办公室作用就是对小企业给予特别的关注，并作为他们强有力的代表。

无论是通过像我们这样的办公室，或通过一个中央政府办公室强势的外联机制，同小企业界在一起是利益相关者介入的制法过程的关键。许多时候，我的作用只是简单地将小型企业或代表小企业的团体与政府机构联系起来，并让他们一起去解决冲突。其它时候，我的责任就是代表很大部分小企业界，在制定新的法制法规的过程中代表他们的利益。无论哪种方式，政府机构与小企业的利益的联系是至关重要的。

以电子途径获取信息给“透明”和“利益相关者参与”注入了新的含义。通过非官方组织的分析和信息，电子途径产生了更多的参政议法的积极分子。非官方组织如

传统基金会、乔治·梅森大学麦卡特斯中心和考夫曼基金会，教育机构如哈佛和卡内基·梅隆，雇主维权团体如全国独立小企业联合会，美国商会，以及小企业及企业家理事会均有资深经济学家来分析和通告监管的决定。在公共网络里，这些分析、数据、以及成本效益信息，可能被批评，同僚审查，合法化，并最终由监管机构使用。公开交换信息导致更好的监管决定。

(五) 结论

透明和行政过程的讨论可以使学者、律师、制定政策的官员以及政府领导人眼花缭乱。那是因为此课题太庞大。例如研究依赖数据，卷入的各方需要协调，成本效益要有分析，以及政府结构难以梳理。如果我们能从其他国家学习经验教训，这个庞大的课题就不会太可怕。我相信，一个透明的行政过程，是由两部分组成实现的。第一，是对中小企业在国家经济和社会中的重要性要有足够认识。其次，顺理成章，政府对于它如何影响小企业必须要格外敏感。在此基础上，随之而来必要的是，数据驱动的决定形成、以及中小企业与政府的公开对话。我要向遍布世界各地的同僚继续学习。我学习他们的成功，我也希望他们了解我们的经验。我将在此获得的更多如何将我的工作做得更好的知识带回美国，我决心继续与你们，与北京的官员，以及与中小企业主分享信息。这些中小企业主很可能已经走在我们前面了。