

日本的规制改革

徐梅 著

REGULATORY
REFORM
OF
JAPAN



中国经济出版社

www.economyph.com

日本的规制改革

Regulatory Reform of Japan

徐 梅 著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

日本的规制改革/徐梅著. —北京: 中国经济出版社,
2003. 4

ISBN 7-5017-5893-X

I. 日… II. 徐… III. 经济体制改革—研究—日本
IV. F131.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 010240 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 官永久 (电话: 68355328)

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市欣欣印刷有限公司

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 10.25 字数: 260 千字

版 次: 2003 年 4 月第 1 版

印 次: 2003 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5017-5893-X/F · 4743

定 价: 22.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68341876

68341879 68353624

前 言

十年前，我从吉林大学日本研究所毕业以后，踏上了日本经济研究的探索之路。当时正值日本“泡沫经济”崩溃不久，日本经济陷入萧条。此次萧条持续长达十数年之久，成为二战后最为严重的一次。

90年代中期以后，日本经济的持续萧条使人们开始意识到，日本已患了“综合萧条症”，进入“制度疲劳”阶段。于是，各国对日本经济的关注焦点从沉浸在对二战后“经济奇迹”奥秘的探寻中转向改革和发展这一主题。本书以规制改革（Regulatory Reform）为主线，在肯定二战后日本所取得成绩的基础之上，探讨90年代日本经济低迷的制度性原因，并利用第一手资料，将最新的情况反映在研究成果中，力求揭示日本规制改革和产业政策的动态，把握日本产业及经济体制转变的趋势。

当前日本经济正处在明治维新以来的第三次转折时期，我国也正处于如何建立兼顾公平与效率的社会主义市场经济体制的关键时期。尽管中日两国的发展阶段不同，但在经济体制变革的大方向、政府与市场关系的调整等方面有着相似之处。通过研究日本规制（即 Regulation，在本书第一章第一页中对该词进行了解释说明）理论、规制手段、方式等，能够挖掘其中蕴藏的具有普遍意义的规律。

邻国日本的规制改革经历也向我国政府提出许多重大的

现实课题：在经济国际化及科学技术快速发展的社会经济形势下，如何保持政府规制的持续有效性？如何将对产业的规制保持在必要的最小限，并随着产业的发展、成熟，适时适度地进行规制改革？如何对国民经济影响深远的行业，特别是与自然垄断有关的基础性行业进行规制？在世界各国经济的相互交融中，如何协调内外规制？在规制改革的过程中，如何处理政府直接规制与《禁止垄断法》等间接规制之间的关系？如何协调经济规制与社会规制，实现经济、环境、社会持续和谐发展？对这些问题的深入探讨，对我国宏观经济管理无疑具有重大的现实意义，必将有益于我国发展和规范尚不成熟的市场经济体制。

全书分上下两篇，共九章。上篇以日本经济的转型为背景，从规制理论入手，着力分析日本二战后规制体系的形成及其对日本经济高速增长的功效、规制改革的背景、进展以及在不断变化的经济形势下日本政府的政策调整及角色变换。下篇中的前四章着力分析日本金融、电信、航空、流通领域的规制改革。由于规制改革涉及的领域很广，在行业篇里仅选择四个较具代表性的行业。金融业是一国经济的枢纽，长期受到日本政府的保护，一直是规制改革的重点领域；电信业、航空业因初期设备投资巨大，具有自然垄断特点，是国民生活和产业活动的基础，在这些领域如何适度地对准入和价格规制进行改革至关重要；流通业的规制通常被认为是日本市场相对封闭、阻碍外国商品进入的一个重要原因。这几个行业也是我国加入 WTO 以后将逐步实行对外开放的领域，从日本的行业改革中可以获得有益的借鉴和启示。

最后一章专门介绍日本《禁止垄断法》的修改与规制改

革的有关情况。在任何一个市场经济体制国家中，都存在垄断和竞争，它们既相互矛盾又相互依存。如何处理好二者的关系，使市场机制有效地发挥作用，是《禁止垄断法》等竞争政策所要着力解决的问题。日本规制改革的目的是促进竞争，与强化《禁止垄断法》有着共同的目标。所以，日本规制改革的推进过程与《禁止垄断法》的强化过程大致同步。

由于日本的规制改革仍在进行中，今后还将会出现一些新现象、新问题，站在目前时点上的研究成果不能说完全反映了日本规制改革的全貌。改革的实际效果如何？这场改革能否拯救和重振日本经济？这些将在未来经受考验。当我们再度回顾日本这段改革历程时，也许会换一个角度来评价今天所发生的事情。但不管怎样，纵观人类发展史，每一次重大变革都会推动社会进步，因为改革进程本身就具有很高的价值，它为我们留下许多值得进一步思考和探讨的课题。

最后，在本书即将出版之际，衷心地感谢所有在我成长道路上给予我热忱关心和帮助的人，尤其为本书的出版提供大量支持的中国社会科学院各位领导、同仁，同时也感谢为出版该书付出辛勤努力的中国经济出版社的官永久先生以及有关编辑、工作人员。

由于作者自身理论修养和研究水平有限，本书难免存在疏漏不妥之处，敬请批评指正。

徐 梅

2003年2月于北京

目 录

前言

上篇 规制理论与日本规制改革总论篇

第一章 规制与放松规制 (3)

一、规制经济学理论的形成及规制的含义 (3)

二、政府与市场关系的探讨 (8)

三、美、英放松规制的思潮 (24)

第二章 二战后日本政府规制下的市场经济 (35)

一、日本规制形成的历史因缘 (35)

二、二战后日本规制体系的确立和发展 (38)

三、规制对二战后日本经济增长的贡献 (47)

第三章 日本经济症结与规制 (61)

一、90年代以来萧条的日本经济 (61)

二、日本经济症结探析 (72)

三、日本政府规制及其负面影响 (78)

第四章 日本规制改革及经济前景 (93)

一、日本规制改革的进展和成效 (93)

二、日本规制改革的特点 (109)

三、日本规制改革的方向及经济前景 (117)

下篇 日本规制改革行业与竞争政策篇

第五章 日本金融业规制改革与金融国际化 (129)

一、国内外金融机构相互进入 (131)

二、日本金融市场日益健全和完善 (144)

三、日元国际化	(154)
四、日本金融大改革	(159)
五、日本金融业规制改革的作用和影响	(181)
六、对我国金融业改革的启示	(188)
第六章 日本电信业规制改革与发展	(196)
一、日本电信业规制改革的过程	(196)
二、日本电信业规制改革的效果	(210)
三、对我国电信业改革的启示	(217)
第七章 日本航空业规制改革与变化	(229)
一、日本航空业“45·47 体制”的确立	(229)
二、日本航空业规制改革的进程	(231)
三、日本航空业的变化及面临的问题	(239)
四、对我国航空业改革的启示	(244)
第八章 日本《小店法》的演变与流通业规制	
改革	(250)
一、日本《小店法》的演变与政府对流通业的	
规制	(250)
二、日本流通业的规制改革	(259)
三、对我国流通业改革的启示	(269)
第九章 日本《禁止垄断法》的修改与规制改革 ...	(272)
一、日本《禁止垄断法》的发展历程	(272)
二、日本《禁止垄断法》的特点和效果	(283)
三、90 年代以后日本《禁止垄断法》的强化与规制	
改革	(293)
小结 规制改革的实质	(309)
参考文献	(313)

規制理论与

日本规制改革总论篇

上 篇

第一章 规制与放松规制

在市场经济体制国家中，规制、放松规制、重新规制“一直是重大的思想和政治交锋以及不断发生的各种小冲突的主题”。^①今天，这场冲突仍在继续，只不过它在新的环境下以新的形式、在更高的层次上展开，具有了更丰富的内涵和深远的意义。

一、规制经济学理论的形成及规制的含义

“规制”一词源于英语“Regulation”，如美国经济学家卡恩的著作《规制经济学》的原文为《The Economics of Regulation》。本书直接引用了日语中的“规制”一词。因为从汉语的字面上讲，“规制”比人们惯用的“管理”、“限制”、“控制”、“管制”、“调控”、“规定”、“规则”、“约束”等词更能表达全面、科学的内涵，具有“有规定的管理和有法规条例的制约”等较为广泛的含义。

随着西方经济学的发展，人们对规制的研究逐渐形成一个独立的分支——规制经济学。美国芝加哥大学教授乔治

^①（美）丹尼尔·耶金、约瑟夫·斯坦尼斯罗著：《制高点》（中译本），外文出版社2000年1月版，第5页。

• J·施蒂格勒 (George J·Stigler) 被公认为规制经济学的创始人。20 世纪 40 年代, 施蒂格勒开始研究政府规制问题。他认为, 在现实的规制政策中, 政策的形成和实施目的是使受规制企业的利益最大化, 这一观点对规制政策的目的在于使公共利益最大化的传统理论提出质疑。施蒂格勒认为, 一个利益集团可以通过说服政府来实施有利于自己的规制政策, 从而把社会上其他成员的福利转移到自己的利益集团中。这一研究使“捕获理论”得到发展。另外, 施蒂格勒一贯反对把政府所宣布的规制目标等同于规制的实际效果, 认为规制的副作用可能和所期望的作用共生甚至成为主导作用。在其 1962 年发表的《规制者能规制什么》一文中, 通过对受规制和不受规制的供电企业的比较得出结论: 规制可能根本没有收到预期效果。这就涉及到一个问题: 既然规制难以收到预期效果, 那么, 政府为什么还要进行规制呢? 对此, 长期以来, 规制一直被作为政治经济学的研究对象, 被认为是一个政治过程, 经济学家往往习惯于将政府规制看作外生变量。而施蒂格勒在其 1971 年发表的论文《经济规制论》中, 首次尝试性地用经济学的基本范畴和方法来分析规制的产生, 使规制理论有了重大突破, 从而开创了规制经济学这门学科。施蒂格勒也因其产业组织和政府规制方面的开创性研究而获得 1982 年诺贝尔经济学奖。此后, S·佩尔兹曼 (Sam Pelzman) 对规制的发生和性质做了推测, 认为受规制的商品或劳务价格一般低于垄断价格而高于竞争价格, 所以, 垄断产业的消费者会因规制低价获得产品, 竞争产业的生产者会借助规制高价出售产品, 这两类产业较容易出现规制; 政府规制大多发生在该产业成本低或需求旺盛时期; 在需求旺盛

时政府规制偏向保护消费者,在需求低迷时偏向保护生产者。佩尔兹曼的研究进一步丰富和完善了施蒂格勒的理论。还有一位对规制经济学理论做出突出贡献的经济学家卡恩(A·Kahn)。1970年,卡恩著名的《规制经济学》一书问世。在该书中,他对规制及其经济原理进行了分析,并探讨几种典型的市场模型下的规制。所有上述研究成果构筑了规制经济学理论的基本框架和体系。此后,乔斯科(Joskow)、诺尔(Noll)、鲍莫尔(Baumol)、奥茨(Oates)、维斯克希(Viscasi, 1979)、科鲁(Crew, 1989)、托里森(Tollison, 1991)等^①都从不同角度对规制问题进行了大量研究,使规制理论不断丰富和深化。

关于规制的研究方法,归纳起来大致有以下几类:实证性研究,即以现实规制政策的形成和实施过程为分析对象,也可称之为政治经济学方法;实证分析,即针对现实的规制政策,利用计量分析等方法进行分析,如围绕特定产业和规制对象,对实施规制和放松规制的效果进行分析;规范性研究,即将经济福利最大化等作为规制目的,在这一前提下,对准入规制和价格规制的应有方式进行分析,也可称之为福利经济学方法。

规制包括私人规制和公共规制。私人规制是由私人进行的规制。公共规制是由立法、司法和行政机构等社会公共机构对私人以及经济主体行为进行的规制。人们通常将公共规制作为研究对象。关于公共规制至今尚未有一个公认、统一的定义,一些著名经济学家对之做出不同的解释和划分。例

^① 李琦:《政府规制及其改革》,中国社会科学季刊1999年秋季号。

如：施蒂格勒认为，“规制通常是自己争取来的，规制的设计和实施主要是为受规制产业的利益服务”；^①卡恩将公共规制限定为经济规制；理顿（Litan）和诺德海斯（Nordhaus）、威斯（Weiss）和克拉斯（Klass）等人则将公共规制限定为直接规制；日本研究规制问题的著名经济学家植草益将公共规制分为间接规制（依据禁止垄断法、商法、民法等来制约不公平竞争，以有效发挥市场机制为目的的规制）和直接规制（依据由政府认可和许可的法律手段直接介入经济主体的活动，以防止发生与自然垄断等有关的、在社会经济中不希望出现的市场行为为目的的规制。它又可分为经济规制和社会规制）；金泽良雄将公共规制定义为“国家干预”，其中包括消极的干预和积极的干预等。以上观点上的差异，反映了学者们所关注问题的视点和所处时代的不同。

日本官方对公共规制也没有一个法令上的定义。第二次行政改革审议会在1988年12月1日发表的“关于放松公共规制等答询”中指出，“公共规制一般是指为实现特定的政策目标，国家和地方公共团体对企业和国民的活动进行的干预和介入。”^②人们所说的放松规制通常是以限制性的政府干预和介入为对象。根据规制的内容和目的，公共规制大致可分为经济规制和社会规制。经济规制是指在某一产业难以确保物资、服务的稳定供给和适当价格水平的情况下，政府介入该产业，对参与者的准入资格和数量、设备投资的种类、数

①（美）乔治·J·施蒂格勒著：《产业组织和政府管制》（中译本），上海三联书店1989年10月版，第210页。

②（日）总务厅编：《放松规制白皮书》，大藏省印刷局2000年12月版，第117页。

量和生产、价格等进行规制，以确保消费者利益，使产业健康发展，如价格规制、准入规制等。社会规制是指随着社会经济活动的展开，对社会的负面影响逐渐显现，为减少负面影响，政府出面进行规制，以保护国民的生命和财产安全，提高国民的生活质量。社会规制涉及保健、卫生、公害、环境保护、防火、国土利用、教育等与国民生活密切相关的领域，它几乎覆盖所有的产业。由于社会问题与经济问题有着越来越密切的联系，政府对经济和社会方面的规制往往结合在一起进行。所以，在以经济规制和社会规制为目的的法律和规则中，多种目的重合的情况较多，在现实中很难将每一个规制单纯地划分为经济规制或社会规制。本书主要以公共规制中的经济规制为研究对象。

经济规制中既有为实现特定的政策目标，政府依据一定的法规、制度等对企业和国民的活动直接进行的规制，也有像禁止垄断法这样的间接规制。禁止垄断法规制是指为维护竞争秩序和规则，在企业行为、市场作用等发生扭曲的情况下，公正交易委员会介入，以使市场恢复正常运行。例如：当出现不公平竞争等现象时，公正交易委员会运用《禁止垄断法》或《消费者保护法》、《制造物责任法》、信息公开制度等进行干预，以规范被破坏了的市场秩序和规则。

禁止垄断法规制与政府直接规制的基本差异是：直接规制直接限制经济主体的行为。禁止垄断法规制则决定经济主体在市场中应遵循的一般行为准则，并监视企业是否遵守这些规则，以有效发挥市场机能，从而达到较佳效果。禁止垄断法规制仅以违反规则的企业或有可能违反规则的企业作为规制对象。一般情况下，在放松直接规制的同时，往往强化

禁止垄断法规制。所以，人们所说的放松规制（Deregulation）是指放松政府直接规制，而不是禁止垄断法规制。这也带来一个问题：如何处理和协调负责运用禁止垄断法的公正交易委员会与负责各个行业法规的官厅或专门政府机构之间的关系。

政府直接规制的手段多种多样，其中以许可、认可等形式最为典型，如营业、设施的变更、运费和其它费用的设定、有关产品设施检查等需要经由政府有关部门审批，获得许可、认可等之后方可运作。政府的规制手段及内容一般都有相应的法令或行业法规作依据。

在政府规制的情况下，由于政府与企业的关系并非完全以市场为媒介直接发生联系，在政府规制较多的国家中，政府对国民经济命脉产生非常大的影响。并且，规制方式不同，接受规制的经济主体受规制的程度有所不同。一般而言，准入资格、条件等“质的规制”比价格等“量的规制”要相对宽松，这就使规制当局在行使权力方面拥有一定的裁决空间。在责任关系不够明确的情况下行使这种裁决权，容易导致官僚机构权力增大，政、官、财相互勾结，从而产生腐败。

二、政府与市场关系的探讨

政府对产业、经济活动所进行的规制，在很大程度上可以说是政府与市场关系的反映。所以，在规制经济学作为一门独立学科而产生之前，事实上就存在规制理论的前史。自市场经济诞生以来，政府对经济生活的介入与市场机制之间的组合比例一直在发生着变化和调整。政府如何发挥在经济

生活中的作用，始终成为西方宏观经济学发展中贯穿的一条主线和经久不衰的主题。

（一）政府与市场关系的历史变迁

政府与市场的关系问题如果上升到系统的理论高度，则需要追溯西方宏观经济学的发展源流。

在重商主义时代，原始国家干预主义居于主导地位。当时由于封建王权需要依靠近代商业资本来消除封建割据势力，建立统一的民族国家，而近代商业资本需要依靠封建王权扩充自身经济实力，二者因相互需求走向合作，结果使近代商业资本在很多领域获得垄断特权，经济带有浓厚的国家干预主义色彩。重商主义时代的经济思想主要表现为国家对内外经济活动进行严格干预。在对外贸易方面，采取保护主义，运用关税、限额、补贴、税收等办法限制外国制成品进口和国内廉价原材料出口，鼓励国内制成品出口和国外廉价原材料进口，以获取对外贸易顺差，赚取和积累金银财富。在国内经济生活方面，大力发展生产出口制成品的产业部门，限制为国内市场服务的部门；征收消费税，限制国内消费；将工人工资限制在维持生存的最低水平；封建王权政府以法律形式赋予大商业资本家建立垄断性公司的权利，使之在国内经济生活中享有许多特权。

进入 18 世纪中期以后，亚当·斯密和亚历山大·汉密尔顿两派对有关政府的作用展开大讨论。以亚当·斯密为主要代表的一派认为，价格机制可以起到较好的调控作用，政府应避免干预经济。以亚历山大·汉密尔顿为代表的一派则认为，政府必须发挥主动的干预作用，因为市场调节机制很难确保令人满意的经济发展。结果，以亚当·斯密为代表的古