

# 规制理论与

# 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”。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

(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

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”；<sup>①</sup>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。”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

<sup>①</sup>（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 1985 年 10 月版，第 210 页。

（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，使之在国内外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的发展。结果，以亚当·斯密为代表的古

典经济学派成为主流。这一学派的经济思想在亚当·斯密的经典著作《国富论》（全名《国民财富的性质和原因之研究》，1776年出版）中可以得到反映。该书强调，自由竞争是“一只看不见的手”，“每个人都不断努力为他自己所能支配的资本找到最有利的用途。固然，他所考虑的不是社会利益，而是他自身的利益，但他对自身利益的研究自然会或者毋宁说必然会引导他选定最有利于社会的用途。”这是“由于每个人都努力把他的资本尽可能用来支持国内产业，都努力管理国内产业，使其生产物的价值能达到最大限，他就必然竭力使社会的年收入尽量增大。的确，他通常既不打算促进公共利益，也不知道他自己在什么程度上促进那种利益。……由于他管理产业的方式、目的在于使其生产物的价值能达到最大限，他所盘算的也只是他自己的利益。这种场合像在其他许多场合一样，他受一只看不见的手的指导，去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。也并不因为事非出于本意就对社会有害。他追求自己的利益，往往使他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益”。亚当·斯密对“一只看不见的手”的解释表明了他的经济主张：人是受自我利益驱使的。在每个人追求自我利益的同时，也就促进了社会利益。因此，市场机制可以自发调节经济运行，政府不应当干预个人追求自我利益的过程，而应对其自由放任。不断增加国民财富的最好办法就是给经济活动以完全的自由。不仅在国内经济生活方面，而且在对外贸易方面，亚当·斯密

原出自亚当·斯密著：《国富论》上卷，商务印书馆1972年版，第25、27页。转引自杨君昌编著：《看不见的手》，四川人民出版社1984年6月版，第8、页。

也反对妨碍贸易自由的政策，批判重商主义为了获取金银而垄断对外贸易的做法不利于本国产业和对外贸易的发展。在亚当·斯密看来，国家干预经济生活往往会起妨碍作用，限制市场体系的正常运行，损害消费者利益。政府的义务应主要是保护社会，保护社会上的每一个人，使之不受侵犯，建设和维持一些公共事业和设施。

具有自律性的“看不见的手”的学说，成为亚当·斯密对现代经济学的不朽贡献。但是，由于在亚当·斯密所处的时代，市场自由竞争环境尚处于发展之中，垄断极为罕见，他将注意力仅集中在竞争的事实上，而对市场机制本身并没有去深入探讨。一百多年后，新古典经济学派的创始人马歇尔在其划时代的著作《经济学原理》（1890年出版）中，以自由竞争的市场经济为假定和条件，强调其经济自由主义的基本观点，将自由放任、国家不干预经济生活说成是最好的政策。可见，古典学派和新古典学派的经济学家发现了自由市场经济运行机制的有效性，但这些学说都是建立在完全竞争和完善市场神话的假定条件上。经济自由主义在西方经济学中占统治地位长达一百多年。

到20世纪30年代，当人们经历历史上最深刻的一次世界性经济危机之后，开始意识到市场制度的缺陷。1936年凯恩斯（Keynes）《就业、利息和货币通论》一书的出版，标志着西方宏观经济学说出现重大转变。以亚当·斯密的自由市场经营论为中心的经济自由主义学说开始让位于凯恩斯的经

经济学家对市场机制概念本身进行深入研究是在19世纪70年代以后。当时垄断作为一种产业组织形式抬头，为考察这种现象，需要重新审视古典经济学视为经济运行活力源泉的竞争问题。

济干预主义学说。凯恩斯认为，政府必须采取财政措施刺激消费和增加投资，以弥补自由市场有效需求不足。这一时期的理论运用了福利经济学的分析方法，假定政府干预的目的和目标是经济福利最大化为前提，政府在实现这一目的或目标的手段选择上不受制约。从政策的形成和实施的实际过程来看，这种前提和设想能否会得到满足存在一定的问题。

## （二）政府作用与市场机制的理论之争

在政府与市场关系的发展变化过程中，关于政府作用的争论始终在不同程度地展开。有些人认为，政府干预经济活动不利于竞争，妨碍经济增长。有些人则认为，政府的介入和干预有利于防止社会收入差距扩大等不良后果的产生，确保经济社会稳定。那么，从世界各国发展的实际状况来看，世界上尚没有一个国家或地区的政府完全不介入市场，并且政府对市场不同程度的干预，在许多国家都一定程度地获得了成功。与此同时，政府对市场干预不当或干预过多而达不到矫正“市场的失败”的情况也屡见不鲜，并日益引起人们的关注。因此，“市场的失败”与“政府的失败”究竟哪个代价大？换言之，政府对市场实行干预下的效率与市场机制下的效率究竟哪个更高，成为人们探讨政府与市场关系、规制与放松规制的基本立足点。

### 1. “市场的失败”

经济学所研究的一个基本问题是：在有限的资源下进行合理的选择，以最大限度地满足人们的各种需要。要实现这一目标，只有通过市场机制。所谓市场机制是指自发调节资源配置，实现最佳的生产和消费抉择，以获取最大经济效益和满足消费。但是，市场经济运行机制能够实现较高的社会

效率并不表明市场机制能够解决所有的经济问题，其调节作用在有些情况下是行不通的。西方经济学家将完全竞争的市场经济不能发挥调节作用的情况视为“市场的失败”。

“市场的失败”主要有以下几种情况：第一，市场机制无法解决的问题，如收入、社会保障等分配的公正性；有关经济稳定的完全就业、经济增长、景气等问题；社会共同资本、法律制度等公共财物的投入、监督等。第二，因缺少市场机制解决的前提条件而产生的问题，如电力、电信等行业的自然垄断、卡特尔等不完全竞争、信息不公开等引发的问题。第三，通过市场机制产生的效果不尽人意，政府有必要介入和干预，如麻药等具有负面价值的物品、产生负面外部经济效果的公害以及教育、医疗等。第四，其他问题，如保护和培育优质产业、农业，促进夕阳产业结构调整，制定中小企业政策、劳动政策和环境政策等。

对于上述情况，政府需要运用经济等各种政策手段进行干预，以保障经济社会稳定发展。政府干预经济活动的具体意义在于：第一，保护社会环境和公众利益。在市场竞争中，企业等经济主体为实现利润最大化，往往不重视保护环境和合理利用土地资源，导致环境遭受破坏、土地资源被滥用的后果，使其他经济主体在市场交易之外蒙受无形损失，从而影响整个社会环境和公众利益。为尽可能减少这类问题，需要政府出面干预，在保护环境、防止公害、合理利用土地等方面做出必要的规制，以制约企业的破坏性行为。日本政府制定实施的《高压天然气管管理法》、《消防法》、《防止大气污染法》等法规就是出于确保环境和国民安全的目的。

第二，向投资者和消费者提供相关信息。信息主要有两

种：宏观和微观。如果宏观信息有重大错误，往往会给国民经济带来严重后果。所以，政府有责任经常、及时地提供各种宏观信息。微观信息由于通常掌握在各个经济主体手中，有的属于企业秘密。各个经济主体没有义务将自己掌握的信息全部公开，他们所提供的微观信息是有限的。即使在自由竞争的条件下，在某些产业部门由于企业和消费者获取信息的途径不同，消费者可能得不到决定有关需求商品的价格、质量、安全性能等详细信息，企业便可能利用其在这方面的相对优势。采取提高价格等行为，从而出现不公平交易，有损消费者利益。以股票交易为例，如果投资者获取不到有关上市企业的资金运用状况和经营状况等信息，或者获得的是虚假情报，投资者就会处于不公平交易乃至风险交易中，蒙受损失。因此，为保护投资者的利益，政府有必要对上市企业进行某种规制，要求其公开财务状况、不得进行内幕交易和不公正交易等。在日本，《家庭用品质量表示法》、《消费生活制品安全法》等就是政府对生活用品的质量、安全性能等所进行的规制，以确保消费者获得相关信息服务，切实保护消费者利益。

第三，防止市场垄断。自由竞争是市场经济活力的源泉。但是，在电力、通信、铁路、煤气、自来水等社会基础设施和公共部门中存在自然垄断现象。如果在这些领域任凭市场机制发挥作用，在竞争中取胜的企业就可以实行垄断价格，从而导致该行业服务水平降低、社会效益恶化等结果。为防止垄断，一方面，政府需要对进入自然垄断领域的企业进行规制，防止产生过度竞争，确保特定企业的市场准入；另一方面，需要制定公共事业法规和反垄断政策，规定适宜的价

格水平，防止少数企业攫取垄断利润。

可见，“政府的显著特征——拥有全体的社会成员和强制力——使政府在纠正市场失灵方面具有某些明显优势”。这些优势使政府能够为有效的经济活动提供良好的宏观和微观环境，确保经济活动所必须的物质基础设施建设，促进长期投资，保护自然环境，保护消费者的利益。

## 2. “政府的失败”

为矫正“市场的失败”，政府对经济活动进行介入和干预，但干预的效果如何、成败与否还取决于所处环境、干预对象的特征等因素。所以，在现实生活中，政府对经济的干预和规制并不都是成功的，也同样存在“政府的失败”。

上面已经谈到，要在有限的资源下进行合理选择，以最大限度地满足人们的各种需要，只有通过市场机制。市场机制能够使一种产品的市场供求达到均衡，确定均衡价格和产量。市场机制的核心是需求、供给和价格问题。根据西方经济学中需求、供给和价格理论，在完全竞争市场的情况下，需求曲线与供给曲线的相交点  $E$  为均衡点，与均衡点  $E$  相对应的价格  $P$  成立时，可能的社会获利部分为  $P_1PE$ （消费者获利）+  $\triangle PP_2E$ （生产者获利）之和。如果在政府对市场进行干预的情况下，假定政府将价格限制为  $P_3$ ，可能的社会获利部分则受此制约而变为  $P_1P_3A$ （消费者获利）+ 梯形  $P_3P_2BA$ （生产者获利）之和。与完全竞争情况下的社会获利部分相比，明显损失了  $ABE$  部分，这部分在经济学中被称为“净损失”。两种情况下社会获利部分的比较结果表明，在市场

机制得以充分发挥的完全竞争情况下，社会的总体效率高于政府对市场进行干预情况下的社会总体效率（参见图 1-1）。

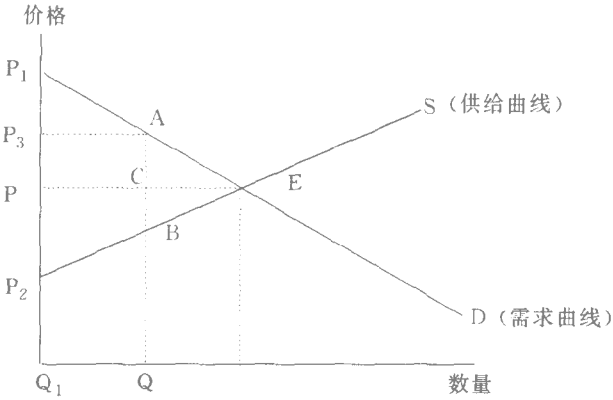


图 1-1 限制价格与市场效率的关系

除了从理论上得出上述结论外，从政府干预经济活动的具体规制政策的形成和实施过程来看，也存在一些弊端和问题。

(1) 规制政策容易受少数特殊利益集团操纵。如图 1-2 中规制体系的框架结构所示，消费者、受规制企业、其他利益集团、议会、规制当局等相互之间存在一定的关联。其中，其他利益集团、消费者、受规制企业与议会、议会与规制当局、规制当局与被规制企业之间是一种“间接相互关系”，即利益集团的利害通过议会的活动而被规制政策所反映的过程，规制当局在议会的控制下实施规制政策。由于“间接相互关系”是一种委托和代理的关系，往往存在利害关系不同和信息不对称等问题。这样，在规制政策的形成和实施过程中，

议会、规制当局会有较大的裁决权，个人目的有可能反映为规制目的，规制手段的有效性受到局限。相对而言，消费者、其他利益集团、受规制企业与规制当局之间是一种“直接相互关系”，即利益集团通过听证会、审议会、日常活动等正式和非正式渠道向规制当局进行直接动员游说，使其利害在规制政策中得以反映。由于任何一个社会都存在强大的特殊利益集团，利益集团凭借其势力总是力图将政府政策引向有利于他们的方向。而政府的政策制定者（政治家、官员等）同“经济人”一样是有理性、自私的人，他们在政治市场中像在经济市场上一样，在追逐自身的最大利益——政治利益，而不管这些利益是否符合公共利益，利益集团想方设法说服政策制定者制定实施倾向于其利益的政策。尽管选举和其他一些机制有助于公众约束政治家和政府的行为，但公民的权力在一些情况下依然可能是空洞的。这就不难理解为什么有些政府的规制政策维护的是少数人的利益，而牺牲的是大多数公众的利益。2001年4月由日本单方面引发的中日贸易摩擦就是一个典型例证。自民党自1955年执政以后，在很大程度上依靠广大农村地区的选票，农业一直是政府极力保护的對象。近年来，随着中国质优价廉的农产品对日出口增多，日本农业团体等少数利益相关者联合向政府施加压力，迫使政府采取限制农产品进口措施。为在当年的竞选中拉取农村地区选票，日本政府不顾广大消费者和相关进出口企业的利益，启动了紧急进口限制措施，继续保护本已落后的农业。这一事件也表明，在某些场合人们面临的不是市场制度方面的挑

1986年获得诺贝尔经济学奖的美国经济学家布坎南在《自由市场和国家》一书中的观点。