

打造小而有效的政府

——日本规制改革的回顾与评析

张 敏¹ 林志刚²

(1. 厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005;
2. 商务部国际贸易经济合作研究院 信用研究所, 北京 100731)

【摘要】二战后的日本,在政府主导的经济发展模式下,创造了“东亚奇迹”,同时也使日本成为一个规制大国。随着国内泡沫经济的破裂和全球经济一体化的驱动,日本政府启动了一系列的规制改革来处理政府与市场的关系,向以市场为导向的经济发展模式转变。日本规制改革先后经历了行政审批精简、放松规制和规制改革 3 个阶段,通过设置结构改革特区,启动市场化改革,实施“国民参与”等举措,有效推动了日本规制改革的进程,但仍面临多元官僚制的制约,利益集团的寻租,流于形式的规制影响评估等问题。通过系统回顾和梳理日本规制改革的演进,可以发现日本规制改革在改革机制设计、建构法律体系、完善参与机制、重视社会性规制等方面,均为我国推动国家治理体系和治理能力现代化提供了有价值的启发和借鉴。

【关键词】日本;规制改革;政府与市场;国家治理体系;市场化竞争

【中图分类号】F133.131

【文献标识码】A

DOI: 10.16123/j.cnki.issn.1000-355x.2019.01.002

【文章编号】1000-355X(2019)01-0009-14

【收稿日期】2018-08-17

【基金项目】国家自然科学基金“作为一种国家治理新方式的合约制:机制设计与有效性检验”(71473210)

【作者简介】张 敏,厦门大学公共事务学院博士研究生。

林志刚,哲学博士,商务部国际贸易经济合作研究院信用研究所副研究员。

党的十八届三中全会指出必须按照完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标,健全使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的制度体系,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位等问题。二战后的日本在特定的历史条件约束下,由后发展经济向工业化经济转变的过程中,奉行的是一种经济民族主义的发展观,即“以发展为国家最高目标,在政府与企业关系上更倾向于实行政府主导的制度安排”^[1]。这使得政府几乎替代了市场的所有功能,有力地推动了超常的大跨度工业化,完成了由后发展经济向工业化经济的转变,使日本迅速成为世界第二大经济体,同时,也成了名副其实的“规制大国”。随着全球经济一体化的推进和国内泡沫经济的破裂,过剩的规制导致了资源配置的低效和国际竞争力的下滑,严重制约了日本经济的发展,正因为如此,规制改革便成为 20 世纪 90 年代以来日本市场复归中最为关键的一环^[2]。作为亚洲最早推行规制改革的国家,也是全球第一批接受经济合作与发展组织(OECD)规制改革评估的国家。在调研美英等发达国家规制改革经验的基础上,日本规制改革创设了一系列新举措,以转变政府主导的经济发展模式为目标,加强市场指导,寻求建立

一个“小而有效”的政府。通过系统回顾与评述日本规制改革的动因、演进、举措、制度设计及其内在的局限,对完善当前我国正在进行的市场化改革,构建有中国特色的社会主义规制体系,提高国家治理水平,促进社会和经济的发展具有一定的启示与借鉴意义。

一、日本规制改革的动因

日本规制改革的起源可以追溯到20世纪60年代的行政审批精简运动,历经30年行政改革的沉淀,为规制改革扫清了体制上和观念上的障碍,奠定了改革的基础。纵观塑造和推动日本规制改革发生的动力,既有国内的、亦有国际的原因,既有外力的诱因也有内力的驱动。

(一) 刺激经济增长的需要

战后日本从1955年开始进入高速增长时期,一直到20世纪70年代中叶最终实现工业化。在近20年的时间里,年平均经济增长率高达10%,在主要资本主义国家中居第一位^[3]。战后日本以政府为主导的经济发展模式在加快国家经济转型方面起到了至关重要的作用,韩国、马来西亚和中国台湾地区都效仿日本,采用了这一“亚洲模式”来促进经济发展。然而,当20世纪80年代末经济泡沫开始破灭时,这种高效快速的行政主导型的国家主义制度安排开始失去光彩。20世纪90年代初,用来弥补预算赤字的政府债券占日本国内生产总值(GDP)的比例上升到64%,而且自此以后一直以较高的比率攀升^[4]。此外,国内人口老龄化问题严重,内需不足而导致的通货紧缩等问题,都要求日本政府尽快建立一个开放的、公平的社会经济体系。这个体系应以市场机制为原则,放松政府规制,提高市场效率,刺激经济增长^[5]。新制度经济学认为制度变迁对经济增长起决定性作用,诺斯指出,人类发展中的合作与竞争的形成以及组织人类活动规制的执行体制,共同构成了经济史的核心^[6],而“有效率的经济组织是经济增长的关键”^[7],要促进经济增长,高效、透明的政府规制改革势在必行。

(二) 美国贸易保护主义的施压

表1 日本经济交涉与日本规制改革

日美贸易谈判	日本规制改革的举措	
	实施时间	改革措施
1993—1994年日美全面经济协议	1992—1994年	修订大店法
1994—2008年对日年度改革请愿书		
1997—2001年日美放宽限制对话	1997年	拆分电报电话公司(NTT)
	1998年	修订建筑基准法
	1999—2004年	修订劳动法
	2000年	废止大店法
2001年日美经济合作伙伴关系发展	2001年	导入公允价值准则
2001—2009年日美投资倡议	2003年	修订有关外国律师从业法
(规制改革与竞争政策计划)	2004年	允许便利店销售医药品
	2004年	部分开放混合诊疗市场
	2005年	修订反垄断法
	2005年	出台邮政事业民营化法
	2005年	出台新公司法
	2006年	修订特许法

资料来源:清水徹朗. 國際經濟体制の再構築と日本の対応. <https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1109re2.pdf>。

日本经济的飞速发展是建立在政府对国内产业进行保护、制定政府扶植的产业政策、限制国外企业进入日本市场之上的,这种政府对市场的介入使得国际贸易摩擦不断。随着 20 世纪 80 年代前期美日贸易摩擦不断,美国议会内贸易保护主义逐渐抬头,不断向日本施压,要求日本政府放松对企业实行的种种限制,增强市场开放度,给企业更多的自由选择权。两国自 20 世纪 90 年代起相继进行了一系列谈判与对话,这些贸易谈判促使了日本在通讯、医疗、服务等非制造行业开展规制改革,放松规制也成为 1990 年代日美双方谈判的重要组成部分^[5]。从 1994 年 11 月开始,每年秋季美国政府都会向日本政府递交一份报告,就规制改革的内容提出具体的措施和建议。2001 年 6 月 30 日,日美两国政府启动了《规制改革与竞争政策计划》,要求两国政府每年秋季根据这个计划交换改革建议,这也标志着日美之间关于规制改革问题的对话不再是美国对日本的单边要求,而转为日美就对方规制改革进展进行监督的双边对话^[8]。通过对 1989 年到 2006 年美国政府对日本规制改革要求的梳理,可以看出日本规制改革的推进与美国的“期望”有着密切联系(见表 1)。

日美贸易谈判促使日本对政治、经济、社会等领域进行了渐近式的、全方位的规制改革,涉及零售业、通讯、医疗、服务、职业资格认证等非制造行业,以及建筑业和跨国公司等管理领域的规制改革,不仅对国际贸易产生了重要影响,更对国民的日常生活产生直接影响。

(三) 全球经济一体化的驱动

尽管日本规制改革方案主要来自贸易伙伴的压力,但降低贸易和投资的规制壁垒也使得日本在逐步扩大的全球经济中受益。日本越来越多的对外贸易政策也体现了其对经济全球化和进一步的市场开放所带来利益的认同,这意味着通过规制改革能够提高市场开放度,继而使消费者和生产者获得收益。

为了使改革更具有成效,实现本国国民经济的利益最大化,政府应该在开放的全球经济中增强国家竞争力,提高人民的生活水平^{[5]344-346}。20 世纪 70 年代末,为摆脱经济滞胀,美英等西方发达国家在全球掀起了规制改革的浪潮,通过放松原有规制,为经济发展寻找新的出路。在这种状况下,日本这个严重依赖原料进口而出口产品的国家更加注重对外国市场的渗入,这迫切需要将本国规制与各国规制改革保持同步协调^[9]。此外,OECD 在推动规制改革方面做了大量的努力,应 OECD 部长级会议要求,1995 年 OECD 秘书处和所属各专门委员会开展了对规制改革的研究,经过为期两年的比较研究和分析,OECD 秘书处于 1997 年 5 月向部长级会议提交了《规制改革报告》,从多个方面论证了规制改革的益处^[10]。自此,对成员国规制改革的检查和评估一直是 OECD 的一项重要工作,日本便是第一批接受 OECD 规制改革评估的国家。1999 年 OECD 在对日本规制改革的评估报告中呼吁日本政府要尽快启动与过去“截然不同”的改革,改变以政府为主导的经济发展模式^[11]。

从某种意义上来看,OECD 对成员国规制改革的推进及全球经济一体化对开放、自由的贸易和投资环境的需求,强有力地驱动了日本规制改革前进的车轮。

二、日本规制改革的演进

日本的规制改革源于 20 世纪 60 年代的行政审批精简运动,始于 20 世纪 80 年代的行政改革推进审议会时期,但日本的规制改革进入实质性的改革阶段要从 1994 年第一个“规制改革 3 年计划”开始算起,至今日本已经连续地启动了 8 个“规制改革 3 年计划”,日本规制改革演进历程见表 2。

表2 日本规制改革演进历程概览

时间	改革机构名称	改革主要内容
1961—1964年	第一次临时行政调查会	精简行政审批改革流程
1981—1983年	第二次临时行政调查会	深化行政改革,放松规制,释放民营企业活力
1983—1986年	第一次临时行政改革推进审议会	对规制产业实施放松规制,实现了电信电话公社和日本专卖公社的民营化
1987—1989年	第二次临时行政改革推进审议会	制定推进经济性规制改革的具体实施方案,涉及经济性规制领域近半数的规制政策
1991—1993年	第三次临时行政改革推进审议会	完善推进规制改革的机制设计,设立第三方独立机构,专门负责推进规制改革;制定和公布《规制改革白皮书》
1994—1998年	行政改革委员会 放松规制分委会	编制了第一部规制改革行动方案——《放松规制推进计划》,涉及住宅、通信、金融、证券、流通、运输等11个领域的改革方案
1998—2001年	规制改革会议	制定了第二个3年计划《推进放松规制3年计划》,涉及16个领域1268项改革内容
2001—2004年	综合规制改革会议	设立“结构经济特别区域”,引入“规制影响评估”,集中受理民众对改革的提案
2004—2006年	推进规制改革与民间开放会议	公共服务供给领域启动“市场化实验”改革
2007—2009年	规制改革会议	加大对服务业规制改革的力度,设监督委员会
2009—2012年	行政刷新会议 规制·制度改革委员会	改革的重点领域向民生领域倾斜,从服务需求者、供给者、利益相关者以及各类审批手续4个维度制定明确的、有针对性的改革目标
2013—2016年	规制改革会议	设置“规制改革热线”和“公开专题讨论会”,增强改革的透明度,提高公民参与改革的便利性
2016年至今	规制改革推进会议	规制改革会议提议在地方自治团体设立“地方版规章制度改革会议”

资料来源:根据日本内阁府网站(<http://www.cao.go.jp/>)公布的资料整理而得。

(一) 以审批精简为主的改革阶段(1961—1983年)

随着战后日本经济的复苏,20世纪60年代日本经济处于高速增长时期,但是与市场经济的高效运行相比,政府行政效率低下、行政审批项目过多、手续过繁,这些严重制约了经济的进一步发展。根据日本政府的官方统计,截至1968年10月31日,各中央省厅掌管的行政审批事项高达11088件。伴随着行政审批任务的日益增多,公务员的队伍也迅速壮大,截至1965年已经有90万人,比1955年前后多出了将近20万人^[12]。鉴于以上,以提高政府效率为目的的“第一次临时行政调查会”于1961年依法设立,该机构是一个直接对首相负责的临时咨询机构,附属于内阁府,主要负责对现有行政运行体系进行调查研究,并向首相提出改革方案。经3年调查研究,临时行政调查会于1964年9月发布《关于改革行政审批制度的意见》,意见指出,“现行政府规制范围过广而且手续繁杂,建议实施废除、合并、下放、放松审批条件和简化程序等措施,同时建议每5年对政府审批实施一次清理”^[13]。该临时行政调查会于当年提交最终政策建议后依法解散,“以深化行政改革,释放民营企业活力”为目标的第二次临时行政调查会于1981年设立。本次调查会在进一步推动行政审批改革的同时,建议政府将放松规制作为行政改革的重要内容,从而重新认识公共

部门的职能和发挥民间活力的重要性,这一时期的规制改革议题主要围绕着日本电信电话公社、国有铁路、专卖公社的民营化进行答辩和咨询^[14]。

(二) 以导入放松规制为主的改革阶段(1983—1993年)

1983年第一次临时行政改革推进审议会依法设立,审议会下增设“放松分科会”。1984年10月审议会提交的《临时行政调查会政策建议的推进状况》明确提出,对规制产业实施放松规制的改革,不仅有利于释放民间活力,对促进经济增长更是至关重要。在此期间,日本电信电话公社和日本专卖公社实现了民营化,同时中曾根内阁发表《前川报告》,提出“原则取消,例外规制”的政策方针,这也被视为日本开始规制改革的重要标志^[14]。1985年7月,审议会向首相提交的建议,大篇幅地阐述了实施规制改革的重要性和具体做法,并提出了幼儿产业规制改革的实施办法。1987—1989年,第二次临时行政改革推进审议会,详细列出了推进经济性规制改革的具体实施方案,并提交了急需进行规制改革的事项,涉及经济性规制领域近半数的政策。1991—1993年,第三次临时行政改革推进审议会提交政策建议3份,主要包括:(1)为确保规制的公正透明而制定的《行政审批手续法》;(2)提高国民生活水平、转变产业结构以适应国际化的经济性规制改革方案;(3)编制规制改革行动方案;(4)完善推进规制改革的机制设计,设立第三方独立机构专门负责推进规制改革;(5)制定和公布《规制改革白皮书》,鼓励公民参与,利用舆论压力推进改革^[13]。

(三) 以建构独立的放松规制机构为主的改革阶段(1994—2001年)

日本政府从1994年开始设立了推进改革的第三方独立机构——“行政改革委员会”。1995年,由行政改革委员会下设的放松规制分委会编制了第一部规制改革行动方案——《放松规制推进计划》,涉及住宅、通信、金融、证券、流通、运输等11个领域的改革方案,并首次明确地将寻求日本经济社会彻底的结构改革作为放松规制的目的。该计划原定5年内完成,后经过两次修订后改为3年完成,规制改革的数量也从计划中的1091项,最终扩大到2823项。为进一步减少和放宽对民间经济活动的限制和干预,促进企业间竞争,1998年3月,桥本内阁设立了规制改革第三方独立机构——“行政改革推进本部规制改革委员会”,该委员会制定了第二个3年计划《推进放松规制3年计划》,并经过1999年和2000年两次修订,这一计划的规制改革的数量从最初的15个领域624项增加到最后实施的16个领域1268项^[15]。

1999年4月6日以后,日本行政改革推进本部对外发布了放松规制委员会名称变更通知,通知声明政府文件中将“放松规制”正式更名为“规制改革”。多次担任规制改革会议委员的八代尚宏认为“两者内容基本是一脉相承的,只是一谈起放松规制,马上给人一种自由放任,好像政府什么都不用做,完全交给市场就好了的感觉。这有悖于改革的初衷,所以尽量不叫放松规制,而改称规制改革”^[16]。

(四) 以推进规制改革为主的改革阶段(2001年至今)

从“放松规制”到“规制改革”,实质上是由事前规制型行政向事后监督型行政转变,由直接规制向间接规制转变,这意味着除了通过放松规制来释放企业活力刺激经济增长外,政府还可以制定新的规制政策来激励市场,以便在原有垄断行业中培育出新的企业,促进市场的良性竞争,激发经济增长潜力以实现更好的规制。日本内阁府在2001年设立了“综合规制改革会议”,开始了第三个规制改革3年计划。这一时期设立了“结构经济特别区域”,引入“规制影响评估”,集中受理民众对改革的提案,诸多举措均反映了日本规制改革希望在制度上设立以公民为主体,能够提出客观建议的审议机构,形成一种在内阁特别是首相领导下,官民共同致力于改革的体制^[17]。2004年4月1日,“规制改革·民间开放推进会议”开始在公共服务供给领域启动“市场化实验”改革,

向民间企业开放公共服务市场,以求提高公共服务质量,降低公共服务成本。2007年1月26日启动的“规制改革会议”,以释放地方活力为目标,加大对服务业规制改革的力度,在提高市场效率的同时重视企业创新。为保障改革计划的顺利实施,规制改革委员会下设监督委员会,来确保改革议案审议的公开化和透明化^[18]。2009年3月11日成立的行政刷新会议,下设“规制·制度改革委员会”负责规制改革的推进。该委员会提交的报告指出,当下关系民生的社会性规制领域改革滞后以及经济发展停滞,改革的重点领域应当放在民生领域,保障国民生活的便利性,同时继续开放民间市场,从服务需求者、供给者、利益相关者以及各类审批手续4个维度制定明确的有针对性的改革目标^[19]。2013年1月23日根据《规制改革会议令》成立“规制改革会议”,新增加了“规制改革热线”和“公开专题讨论会”来增强改革的透明度,提高公民参与改革的便利性。

通过对2001年以来各阶段规制改革实施数量的各方统计(见表3),可以发现日本规制改革实施的效率在不断提高,但是受2011年东日本大地震影响,2009—2012年间的行政刷新会议规制改革完成的比例有所下降。此外,从规制改革的计划数量来看,日本规制改革数量由递增趋向递减,这表明随着改革的不断深化,改革的空间日益变小,改革的难度也必将逐渐增大。

表3 日本规制改革3年计划中各阶段改革数量分布(2001年至今)

时间	改革机构名称	计划数量(项)	完成数量(项)	完成比例(%)
2001—2004年	综合规制改革会议	900	760	84.4
2004—2006年	规制改革·民间开放推进会议	1 434	1 368	95.4
2007—2009年	规制改革会议	1 071	1 002	93.6
2009—2012年	行政刷新会议 规制·制度改革委员会	534	393	73.6
2013—2016年	规制改革会议	—	—	—
2016年至今	规制改革推进会议	—	—	—

注:2013—2016年规制改革会议和2016年8月开始的规制改革推进会议尚未公开相关数据。

资料来源:根据日本内阁府网站(<http://www.cao.go.jp/>)公布的资料整理而得。

三、日本规制改革的主要举措

尽管日本规制改革方案主要来自主要贸易伙伴的压力,但降低贸易和投资的规制壁垒也使得日本在全球贸易中受益,日本越来越多的对外贸易政策也体现了其对经济全球化和进一步市场开放带来利益的认同。日本政府围绕着制度安排、改革内容和方式等方面,启动了“与过去截然不同”的改革,改变过去以政府为主导的经济发展模式^[11]。

(一) 设立结构改革特别区域

2002—2004年综合规制改革会议阶段,于2002年7月23日经委员会讨论通过了《结构改革特别区域法》和结构改革特别区域制度^①,明确规定了特区设置的基本理念、推进方法和特区认定办法。特区设置以创新为导向,鼓励地方根据当地实际情况和需求,设计具有地方特色的特区建设方案。改革的基本方针是放宽对改革主体的限制范围,激发地方政府的自主性和活力,鼓励公民团体积极参与,改变过去中央对地方的财政扶持措施,通过放松规制、赋予特区更多的权力来

① 以下内容统一将“特别区域”简称为“特区”。

搞活地方经济。特区的认定要符合“特区制度的基本方针”“对促进地方经济和社会发展有利”“具有确实的可实施性”这3个指导原则。为确保特区制度的推进,由首相担任“结构改革特区本部”的部长,在内阁府下设“结构改革推进室”负责改革的具体事宜。在《特区法》的指导下,由内阁官房、地方公共团体提案,由各省在达成协议的特例措施中确认申请人资格,涉及与各省厅交涉的,由内阁府出面代为处理。这样的制度设计提高了地方政府与各省厅的协调沟通效率,同时也体现了国家对特区改革的重视。为了动态跟踪特区改革的效果,推行特区经验,日本政府在“特区本部”下设了“特区评价委员会”,每年开展两次针对特区运作情况、业绩效果、发展情景等方面的分析评估^[20]。

在实施特区改革的第一个3年计划中,经过4次提案,认定的特区数量为324个,其中设置规制制度的特例措施176项,规制改革事项250项,涉及医疗、福利、教育、农业等领域^[21]。2004—2006年规制改革3年计划实施中,指出要加强改革推进本部与各特区的紧密联系,重视地区居民和企业的需求,将其需求作为改革事项的重要来源,做好调查评估,将特区改革中出现的问题及时反馈到改革推进本部^[22]。截止到2015年11月27日,审议通过的特区计划达到1254件^[23]。根据日本首相府最新统计数据,截止到2012年9月,对通过审查认定的345个改革特区经济的调查结果显示:在地方旅游业中增加了约42万人次的游客量,约295万游客延长了1天逗留时间;增加就业人数约4800人;节约成本约195亿日元。在横滨医疗救护特区改革中,急救到达现场的时间比原先缩短了5.8分钟,平均到达时间约为9分钟^[24]。

随着改革的推进,特区改革的法律也在不断完善之中。根据《特区法》规定,每年要收集2~3次地方及民众的提案,每次提案的增加,都要通过国会重新修订法律才能通过,这也使得《结构改革特区法》处于不断的更新和频繁的修订之中。最近一次修订是2015年6月1日第186次国会审议通过的新法令,主要涉及地方公路运营中的寻租问题和为外国游客担任翻译的规制问题^[25]。特区的制度设计和法律的不完善,为日本结构特区改革的持续推进提供了重要的制度保障和法律依据。

(二) 启动市场化实验改革

为了提高公共服务质量,削减公共服务成本,激发市场活力,在调研美国、英国和澳大利亚市场化改革经验的基础上,日本政府决定建立“小而有效的政府”,在公共服务供给领域引入市场竞争,提高公共服务效率,节约人力和财力成本。规制改革民间开放推进会议于2005年颁布了《市场化实验——官业的民间开放条例》,并在改革民间开放推进会议下设“市场化实验推进室”总领市场化实验改革。市场化实验也叫“民官竞争投标制度”,是本轮规制改革民间开放的一个重点改革领域。具体来说,就是“官”和“民”平等地参与到公共服务(项目)的投标竞争中,选择价格和质量两方面最优的投标者,由政府向投标者购买服务并承担相应责任的制度。为保障改革的实施,内阁府制定了《公共服务效率化法(市场化试验法)(暂称)》。该法规定每一年度在广泛征集民间企业等相关主体提议的基础上,对改革的基本方针和法令进行修改(该法于2006年更名为《市场化实验改革法》)。2005年公布的首批市场化实验改革涉及职业培训、国民年金保险和安保设施3个领域的8项事业^[26]。2006年民间开放推进委员会解散前在提交给内阁府的报告中指出,该阶段在公共服务供给领域实施市场化实验改革13项,其中完成了11项,1项正在进行中,1项尚未开始^[27]。

随着公共服务改革的深化,官民竞争型的市场化实验改革的范围日益扩展。根据2011年第105号法令,市场化实验改革推进室公布了新的改革制度,在原有“官民竞争”的基础上,又引入了

“民间竞争”。根据《市场化实验改革法》，为保障竞争的透明性和公开性，保障改革事项的顺利实施，在内阁府下设中立的第三方监督机构——**监理委员会**^[28]。此外，市场化改革推进室还设立了地方公共服务分委员会、地方公共团体研究会和民间调查组织^[29]。内阁府2015年12月21日对外公布的数据显示，在公共服务领域引入官民竞争以及民间竞争的改革事项多达347项，削减经费约217亿日元(从770亿日元左右削减至552亿日元左右)。其中，国民年金保险收缴工作一项削减经费126亿日元(从181亿日元削减至54亿日元)，登记事项证明书等费用节省48亿日元(从110亿日元削减至62亿日元)，统计调查费用削减4亿日元(从15亿日元削减至11亿日元)，政府部门的设施管理和日常运行开支节省3亿日元(从202亿日元削减至199亿日元)^[30]。市场化实验改革运行10年以来，政府公共服务开支节省了将近1/3的经费。此外，改革在节约政府开支的同时，增强了行政职员的服务意识，提高了公共服务质量，另一方面也激发了市场的活力，增强了民间企业的创新能力，其详细的实施流程如图1所示。政府公共服务提供的市场化实验改革，在项目的选择阶段即引入中立的第三方评估机构介入，对项目的实施措施及预算进行审核，并对项目招投标及实施的全过程进行持续的监督与评估反馈。

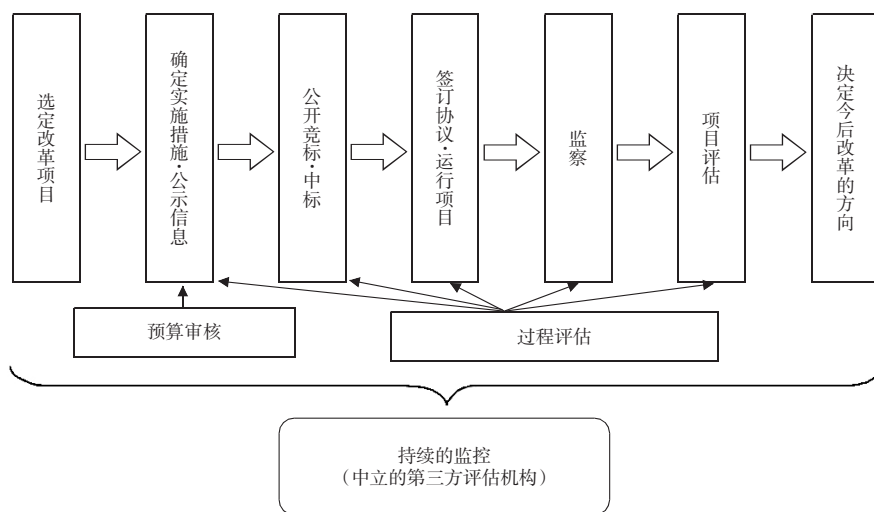


图1 市场化改革指南

资料来源: 市场化テストの手引き, <http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/pdf/tebiki2015.pdf>。

(三) 实施“国民参与”改革制度

自2001年起，日本规制改革中设置了“国民之声”的机制，向民众和企业广泛征求改革意见，募集改革事项，自此之后日本规制改革每个3年计划都将国民对改革事项的提案和建议作为改革立项的重要来源。在2004—2007年的民间开放推进3年计划中明确提出，各部门要将规制改革的相关情况积极提供给国民，鼓励国民积极参与，以提高规制改革的效果^[22]。为鼓励企业、社会团体和公民的积极参与，规制改革会议(2013—2016年)新设置了“规制改革热线”和“公开专题讨论会”两项举措来强化公民参与的机制^[31]。

1. 规制改革热线

随着技术革新和环境的不断变化，为了确保规制改革能够及时回应市场发展的需求，日本规制改革会议推进室开设了“规制改革热线”，通过专线电话和网络在线提交两种方式向国民和企业募集改革提案，主要受理与健康医疗、就业、农业、投资推广和都市再生等社会性规制领域相关

的提案,内阁府要求与提案有关的单位、部门应及时回应民众的申请,并尽快形成书面意见发布在网络上。从2013年3月22日开始,截止到2015年11月15日,共受理3963件提案申请,其中与规制改革内容相关的提案有2357件。截止到2015年12月15日,已经回复的提案有2102件,为保证信息的公开透明,这些提案的信息、处理状况都在规制改革会议的网站上公布,接受舆论监督^[32]。OECD在2015年发布的规制政策回顾中指出日本开设的“规制改革热线”,为国民、企业、社会团体等利益相关者参与改革提供了便利,简化了利益相关者参与的手续,是日本简化现有规制政策和法规的亮点^[33]。

2. 公开专题讨论会

规制改革的核心是利益的再分配,为保障改革过程的公正和透明。日本规制改革会议(2013—2016年)开设了“公开专题讨论会”,将改革涉及的利益相关方以及该领域的专家学者邀请到一起,面向公众,围绕改革的议题进行公开讨论,接受公众监督。会前将讨论会的议题、参与讨论的相关单位和人员、举办的时间和地点放在网络上,以便民众查阅信息;会将讨论会的相关文件和全程录像放在网络上,供民众继续讨论。

从“国民之声”的提出,到热线的设置,再到公开专题讨论,不难发现日本规制改革一直致力于将公民参与纳入到规制改革的推进之中,确保改革透明化、公开化和公正化,在提高经济发展效率的同时维护社会公平的价值。

四、日本规制改革的机制设计

任何一项改革的推进都离不开完备的制度设计,日本规制改革的机制设计是一个从无到有,不断完善和发展的过程。

(一) 构建独立高效的改革推进机制

日本规制改革源于20世纪60年代的行政审批精简运动,从其改革之初的制度设计来看,临时行政调查会只是首相的咨询机构,不负责改革的落实,也不具备评价监督权力。进入80年代以后,内阁设置法中特别强调了“临时行政改革推进审议会”的监管职能,形成了一个包含设计、执行、监督、反馈、纠偏、再设计的改革推进机制。这样的机制设计本身没有问题,但其前提是首相具有绝对影响力,而日本于1995年以后形成的政治分权体制使得日本首相的权力弱化,这也使得建立在首相强权基础上的改革机制无法再延续下去,因此第三次临时行政改革推进审议会(1990—1993年)在《最终政策建议》中给出了完善机制设计的具体建议,其中最重要的一点就是设立第三方机构,专门负责推进规制改革。日本政府在1995年以后一直延续到今天的规制改革推进机制大体上都是按照上述建议中的设计实施的,同时根据新的设置法规定第三方机构除了具有监督权外,还具有劝告权。劝告的内容可以在媒体上公开报道,鼓励公众参与到改革的推进之中。总体来看,日本规制改革的最高决策权在首相手中,改革是根据首相的执政理念自上而下进行的,所有的规制政策建议都由首相审议批准后,由内阁府协调各省厅具体实施,规制临时机构负责改革实施的监督评价。

(二) 建立依法规制的法律体系

日本规制改革机构是根据特定的法律设定的,职权由法律授予。由于日本的规制机构设在内阁府下,因此每3年一届的临时规制机构的设置均在内阁府设置法的框架下,制定相应的机构设置及运行法令,确保规制改革提案的审核及实施过程均有相关法律条款的约束。除机构设置这一类的基础法律之外,在规制改革进行的过程中提出的从属方案,也要制定相应的法律法规,如《结

构特区改革法》《市场化实验改革法》。同时在规制政策的立法、执法过程中充分贯彻民主原则,赋予公众参与法律制定、监督法律执行的权力。OECD在2014年开展的规制指标调查结果显示,日本在有关规制的法规制定过程中,利益相关者参与基础法律制定的覆盖面达到74%^[33]。此外,有关规制法律法规的制定和修订也是一个动态更新的过程,在规制改革中法律更新最频繁的当属《结构改革特区法》,每年都在更新。可以说,日本的规制机构是先有法律,再有权,规制机构的行为依法进行,受到法律的约束,并接受公众监督。

(三) 完善利益相关者参与机制

规制改革委员会指出公众广泛关注的领域就是规制改革应当重点研究的课题,规制改革委员会要促进舆论的唤起。2001年开始的规制改革委员会设置了“国民之声”的制度,每年安排集中时间来受理公众的改革提案,该制度一直延续至今。为鼓励企业、社会团体和民众等利益相关者的积极参与,规制改革会议还设置了“条例改革热线”和“公开专题讨论会”两项举措来强化利益相关者参与机制。在2010—2012年第六个3年计划中,由公众提议实施的改革计划有223项,占全部改革计划的56.7%^[34]。2013年设立的规制改革委员会提交的《规制改革3年计划》建议,改革提案继续向“国民介入”倾斜,改革的重点应当放在公众关注的领域。“国民介入”已经成为当前日本规制改革计划和实施中的重要组成机制。根据OECD对日本规制改革的建议,日本政府应把利益相关者参与的机制从提案、监督,进一步扩展到法律制定的层面,让利益相关者能真正参与到顶层设计之中。

(四) 加快推动社会性规制改革

战后日本采用“赶超型”的经济发展模式,以及日本文化中根深蒂固的“集体主义”倾向,使得日本规制政策的演变遵循的是自上而下的政府主导的模式^[35],这种模式使得对经济性规制的关注要远高于社会性规制。日本经济学家植草益曾指出,“与经济性规制相比,日本当前还没有关于社会性规制的系统性调查研究,这方面的规制放松将成为今后的焦点之一”^[36]。现实中,日本国内面临国民幸福感低和经济发展停滞等挑战,这也要求政府当局重新审视改革,切实提高国民生活质量。自2001年开始的综合规制改革会议正式启动了社会领域相关规制的系统改革,涉及医疗、福利、保育、就业、教育、环境、都市再生等改革领域。随后的历次规制改革委员会围绕社会性规制改革,建立了事关国民安全的自我责任体制,加大社会性规制改革,释放社会发展的拉动力量,采取一系列措施确保社会性规制改革的推进。从日本规制改革的实践来看,日本政府对社会性规制改革的方针是限制在最小范围内的原则,这有别于经济性规制改革的自由原则方针,这样的制度设计有利于保障公民的基本权利,确保社会性领域的改革既能满足公民需求,又可以提高公民生活质量。

五、日本规制改革的局限

在20世纪70年代末、80年代初全球规制改革的推动下,日本政府为解决国际贸易摩擦、国内经济停滞等带来的一系列经济和社会问题,所启动的规制改革已经走过了近30年的历程,形成了相对完善的机制设计和治理工具,也取得了显著的成效。但是,随着改革的不断深入,面临的制约和挑战也日益凸显。

(一) 决策体制上存在多元官僚制的制约

20世纪90年代初的日本被看作是“东亚奇迹”的核心,但是90年代中后期,日本经历了经济衰退和金融危机带来的经济停滞,冈崎哲二认为“多元官僚制”是造成日本90年代前经济高速增

长和 90 年代经济停滞的关键因素。多元官僚制使得决策制定过程中,形成了由族议员、政府官僚、利益集团三方博弈的“铁三角”关系。在多元官僚制下,具有利益需求的私人先联合起来形成行业协会,然后协会将权力传递到其在官僚机构中相对应的行业管理部门,即原始部门来掌管。原始部门代表其管辖的所属行业的利益在政府内进行谈判,谈判首先在一个部门内进行,然后扩展到部门间进行。让工商界人士参与政策制定,体现了这一体系的多元化;但是由官僚来代表工商界的利益,又使得这一体系呈现出官僚主义色彩。多元官僚制分散化的决策制定过程和平等的协调机制,对处于产业高度互补期的日本经济增长进行了有效协调。但是,其在促进经济增长的同时,又阻碍了日本经济在全球信息化高速发展浪潮下的经济转轨和调整。尤其是为适应全球经济一体化而进行的规制改革,必然会触及现有的产业以及管理部门的利益,而多元官僚制并不适宜去调整部门之间的权力斗争或利益冲突^[37]。对某些团体来说,维持现状是非常重要的事情,因为他们已经在某些特定的计划中获得了巨大利益,当然要竭尽所能维持现状^[38]。然而,政策过程的本质就是一个利益冲突的过程,是一个政治博弈均衡的过程,规制改革涉及利益的再分配,必然会触动既得利益者。

(二) 机构设置存在利益集团的寻租

规制俘虏理论认为政府规制不是为解决政府失灵、增进社会公共利益,而是为满足产业对规制的需求而产生的,是适应利益集团实现收益最大化的产物,即立法者被产业所俘虏;而规制机构最终会被产业所控制,从而使得执法者亦被产业所俘虏^[39]。虽然规制俘虏理论本质上属于一种极端的论断,但其对现实的指导意义却是不言而喻的,即政府规制能否实现其初衷,关键在于规制当局的独立性^[40]。规制制度设计的一个重要目标就是减少利益集团对规制的影响,许多 OECD 成员国都建立了“独立”于政府行政机构的规制机制,来减少规制被产业俘虏的危险。历任日本规制改革委员会的议长均来自大财团,而在 15 人的改革委员会委员中过半数来自企业。根据《内阁府设置法》规定:规制改革的机构为临时机构,3 年为一个周期,到期后除改革委员会的议长可以连任外,其余都将解聘。在日本规制改革委员会担任议长最长的有 3 期 9 年之久,这样的机构设置本身就是一个利益博弈的结果,尽管日本政府 in 历届改革计划中一再强调规制改革机构的独立地位,但独立的规制者可以中断与政治家的联系,却无法消除被接受规制的行业所俘虏的危险^[41]。如果无法减少规制者对政治权力的依赖,降低利益集团对规制决策影响的风险,很难解决由此带来的一系列经济和社会的问题,最终使得规制政策成为利益集团的寻租工具,而规制改革所要追求的公共利益便沦为改革的附属品。

(三) 影响评估上流于形式

规制影响评估(Regulatory Impact Analysis,简称 RIA)是影响规制质量的核心工具,是帮助政府更有效地制定规制政策的工具。日本对规制影响评估的最初尝试始于 1987 年,并于 2004 年引入规制影响评估以对规制改革进行客观评估^[42]。八代尚宏曾公开指出,“规制影响评估在世界上很多国家都推进得很好,但在日本却只停留在形式上的引进,这让人很遗憾”^[43]。小泉内阁期间曾提出制定导入规制影响评估的相关法律来保障改革的推进,但是直到现在也没有实质性的进展,只有一些空洞的没有执行性的陈述。八代建议要尽快制定相关法律,同时在评估经济效益和效率的同时,更要注重社会效果的评估,这才是进行规制影响评估的关键所在。2014 年,OECD 根据规制指标调查数据出版的《日本规制改革概况》指出,日本规制影响评估的各项指标得分均低于 OECD 成员国的平均值,OECD 分析认为,这与日本没有明确而又正式的制度将规制影响评估导入法律制定过程有很大的关系。

六、结 语

发展伴随着改革,是解决我国一切问题的基础和关键。改革开放40年来,我们从传统的计划经济体制到前无古人的社会主义市场经济体制再到使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。当前,主要发达国家均致力于推动“更好的规制改革”,旨在处理好政府与市场的关系,在保障公共利益的基础上提高政府和市场的运作效率。

二战后,以政府为主导的经济发展模式使日本迅速成为世界第二大经济体,同时也使其成为一个规制大国。在全球经济一体化的驱动下,日本启动了一系列的规制改革来处理政府与市场的关系,向以市场为导向的经济发展模式转变。但是,正如文中所述,日本在改革的过程中也出现了诸多问题,这也为我国全面深化改革,处理好政府与市场的关系,推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有价值的参考与借鉴之处。首先,从规制改革的机制设计来看,要法律先行,确保程序和规制的合法性,同时还要制定中立的、第三方外部监管和评估机制;其次,从规制改革的参与主体来看,强调利益相关者的参与及外部监督,鼓励参与主体间的多元互动;再次,从规制改革的工具设计及选择来看,应弱化政府强制性工具的使用,鼓励市场化竞争性工具以及规制过程及影响的评估工具的设计与使用;最后,从规制改革的领域范围来看,在推进经济性规制改革的同时还要继续加强社会性规制改革的力度,让广大人民群众都能享受到改革的红利,切实提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

参考文献:

- [1] 莽景石. 制度变迁与发展型国家的现代演化——战后日本民主化改革的政治经济学[J]. 现代日本经济, 2017(6): 1-11.
- [2] 莽景石. 日本市场复归中的政府规制改革[J]. 日本学刊, 2000(6): 34-49.
- [3] 莽景石. 经济增长、制度变迁与收入分配——日本百年工业化过程的经验观察[J]. 日本学刊, 2006(4): 73-86.
- [4] Nakamura A. Asian Model of Government Re-examined in the Aftermath of the Global Economic Crunch: a Japanese Perspective from the Experience of the Triple Disasters in March 2011 [J]. International Review of Administrative Sciences, 2012, 78(2): 239-259.
- [5] 王林生, 张汉林. 发达国家规制改革与绩效[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2006.
- [6] 道格拉斯·诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁, 罗华平, 译. 上海: 上海三联书店, 1994: 75.
- [7] 道格拉斯·诺斯, 罗伯斯·托马斯. 西方世界的兴起[M]. 厉以宁, 蔡磊, 译. 北京: 华夏出版社, 2009: 4.
- [8] 外務省. Recommendations by the Government of Japan to the Government of the United States Regarding Regulatory Reform and Competition Policy [EB/OL]. (2007-10-01) [2018-05-19]. <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/report0612.pdf>.
- [9] 周实, 隋军. 关于日本的“规制缓和”[J]. 东北亚论坛, 2006(6): 83-85.
- [10] 李秀峰. 经合组织的规制改革政策及其对我国的启示[J]. 北京行政学院学报, 2003(5): 17-20.
- [11] OECD. OECD Reviews of Regulatory Reform - Regulatory Reform in Japan (1999) [EB/OL]. [2018-05-07]. <http://www.oecd.org/regreform/Oecdreviewsofregulatory-regulatoryreforminjapan1999.htm>.
- [12] 久保田正志. 规制改革の経緯と今後の展望[EB/OL]. (2009-12-01) [2018-05-25]. http://www.sangi-in.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2009pdf/20091201003.pdf.
- [13] 李宏舟. 日本推进规制改革的制度设计与影响因素分析[C]//中国工业经济学会学术年会, 2012.
- [14] 徐梅. 日本规制改革[M]. 北京: 中国经济出版社, 2003.
- [15] 王德迅. 日本规制改革评析[J]. 亚非纵横, 2008(2): 46-64.

- [16] 若生幸也. 規制改革の現状と今後の課題 - 構造改革特区を中心に - [EB/OL]. (2003 - 06 - 24) [2018 - 05 - 26]. <https://twakao.files.wordpress.com/2013/07/issues-of-regulatory-reform-in-the-special-zones-system.pdf>.
- [17] 総合規制改革会議. 総合規制改革会議について [EB/OL]. [2018 - 05 - 26]. <http://www8.cao.go.jp/kisei/about.html>.
- [18] 規制改革会議. 規制改革会議の運営方針 [EB/OL]. (2007 - 01 - 31) [2018 - 05 - 27]. http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/0131/item070131_01.pdf.
- [19] 規制・制度改革に関する分科会. 規制・制度改革に関する分科会第一次報告書 [EB/OL]. (2010 - 06 - 25) [2018 - 05 - 27]. http://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/publication/220615/item100615_01.pdf.
- [20] 総合規制改革会議. 総合規制改革会議の主な成果事例 [EB/OL]. (2004 - 03 - 24) [2018 - 05 - 30]. <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/040324/2.pdf>.
- [21] 総合規制改革会議. 総合規制改革会議の活動を総括して [EB/OL]. (2004 - 03 - 24) [2018 - 05 - 30]. <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/040324/1.pdf>.
- [22] 規制改革・民間開放推進会議. 規制改革・民間開放推進3か年計画 [EB/OL]. (2004 - 03 - 19) [2018 - 05 - 31]. <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/040319/1.pdf>.
- [23] 内閣府地方創生推進室. 構造改革特別区域計画及び中心市街地活性化基本計画の認定について [EB/OL]. (2015 - 11 - 27) [2018 - 05 - 31]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/ninte38/keikakunintei.html>.
- [24] 内閣府地域活性化推進室. 特区における主な経済的社会的効果(平成24年9月末現在) [EB/OL]. [2018 - 05 - 31]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/pdf/siryu/leaflet1.pdf>.
- [25] 内閣府地方創生推進室. 国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案の概要 [EB/OL]. [2018 - 06 - 31]. <http://www.cao.go.jp/houan/doc/189-4gaiyou.pdf>.
- [26] 総務省. 市場化テスト [EB/OL]. (2005 - 05 - 25) [2018 - 05 - 02]. http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/koukyo_service_kaikaku/index.html.
- [27] 規制改革会議. 規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)のフォローアップ結果整理表 [EB/OL]. (2006 - 09 - 05) [2018 - 05 - 02]. https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0909_02/index.html.
- [28] 総務省. 地市場化テストの手引き [EB/OL]. [2018 - 05 - 02]. http://www.soumu.go.jp/main_content/000446112.pdf.
- [29] 総務省. 地方公共団体の市場化テスト [EB/OL]. [2018 - 05 - 02]. http://www.soumu.go.jp/main_content/000444084.pdf.
- [30] 総務省. 公共サービス改革(市場化テスト)とは [EB/OL]. [2018 - 05 - 02]. http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/koukyo_service_kaikaku/index.html.
- [31] 規制改革推進会議. 規制改革 - 内閣府 [EB/OL]. [2018 - 05 - 03]. <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/index.html>.
- [32] 規制改革会議. 受け付けた提案等に対する所管省庁からの回答「規制改革ホットライン」 [EB/OL]. [2018 - 05 - 03]. http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/hotline/h_index.html.
- [33] OECD. Regulatory Policy Outlook 2015: Japan's country profile [EB/OL]. (2015 - 10 - 28) [2018 - 05 - 07]. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Japan-web.pdf>.
- [34] 規制改革会議. 更なる規制・制度改革の推進に向けて [EB/OL]. (2012 - 12 - 25) [2018 - 05 - 09]. https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2009/1204/item091204_01.pdf.
- [35] 尹栾玉. 美日社会性規制政策演变的比较及其借鉴 [J]. 当代经济研究, 2005(10): 36 - 40.
- [36] 植草益. 微观规制经济学 [M]. 朱绍文, 胡欣欣, 等, 译. 北京: 中国发展出版社, 1992: 296.
- [37] 岡崎哲二. 第二次世界大战后日本政府与企业的关系: 多元官僚制的成功与失败 [M] // 约瑟夫·E·斯蒂格

- 利茨,沙希德·尤素福. 东亚奇迹的反思. 王玉清,朱文晖,等,译. 北京:中国人民大学出版社,2003: 222 - 233.
- [38] 加里·贝克,吉蒂·贝克. 生活中的经济学 [M]. 薛迪安,译. 北京:华夏出版社,2003: 19 - 20.
- [39] Stigler G J. The Theory of Economic Regulation [J]. The Bell Journal of Economics and Management Science. 1971, 2(1): 3 - 21.
- [40] 夏大慰,史东辉,等. 政府规制:理论、经验与中国的改革 [M]. 北京:经济科学出版社,2003: 48.
- [41] 施本植,张荐华,蔡春林,等. 国外经济规制改革的实践及经验 [M]. 上海:上海财经大学出版社,2006: 84.
- [42] OECD. OECD Reviews of Regulatory Reform: Japan 2004 Progress in Implementing Regulatory Reform [EB/OL]. (2004 - 07 - 16) [2018 - 05 - 10]. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-japan-2004_9789264017177-en.
- [43] 内閣府国家戦略特区. 国家戦略特区ワーキンググループ有識者等からの「集中ヒアリング」(議事概要) [EB/OL]. [2018 - 05 - 09]. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/hearing_y/yashiro.pdf.

责任编辑 张天舒

For Small and Effective Government: Review and Analysis of the Regulatory Reforms in Japan

ZHANG Min¹ LIN Zhigang²

(1. School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen, Fujian, 361005, China;

2. Ministry of Commerce, Credit Research Institute, Beijing, 100731, China)

Abstract: The state - led growth model had promoted economic development of Japan, which quickly became a great nation of regulatory after World War II and created "The East Asian miracle". Driven by global economic integration, Japanese government initiated a series of regulatory reforms to deal with the relationship between government and market, to complete the transition from a state - led growth model to a market - driven growth model. The regulatory reform in Japan had experienced the stages of simplify administrative examination and approval, loosen regulation and regulatory reform. By setting up special district, Japan initiated its regulatory reform to market - oriented mode, implemented national - participated reform activities. The regulatory reforms in Japan were prompted effectively. However, there were still limitations, such as the restriction of multiple bureaucracy in the decision - making system, the rent - seeking interests in the institutions and regulatory impact assessment became a mere formality. By systematically analyzing the evolution of Japanese regulatory reforms, it provides valuable inspiration for China to promote the modernization of the national governance system and governance capacity. The references line in the aspects of reform mechanisms design, pertained governance legal systems construction, participation mechanisms improvement, and social regulation emphasis.

Key Words: Japan, regulatory reform, government and market, national governance system, competition in market