

日本“结构改革特区”研究

中国社会科学院世界经济与政治研究所所长助理 王德迅

【内容提要】 “结构改革特区”是日本政府在“结构改革”屡屡受挫的情况下，于2003年4月推出的一项规制改革措施。它以搞活经济为目的，即先在少数地区实施一些很难在全国统一推行的规制改革，取得经验后再向全国推广。由于此次特区采用地方政府自发提交结构改革特区方案，以及中央政府“只给政策不给钱”的改革思路，受到国内外舆论的关注。本文拟从结构改革特区的背景、过程入手，分析其特点和成效，并对其问题及前景进行评述。

作为推动规制改革^①和振兴经济的重要措施，日本政府在2002年4月提出设立“结构改革特别区域”的设想。根据日本内阁官房结构改革特区推进室的统计，截止到2006年12月底，日本各地已经建立起957个结构改革特区（包括已经撤销的特区），另有121项规制改革方面的“特例措施”^②正在全国推广实施。本文拟对日本结构改革特区的现状进行分析，并对其取得的经济效果和存在的问题做简要评述。

一、结构改革特区的内容与背景

所谓结构改革特区，是指“在特定地区内，根据地方政府和民间企业的提案，推行符合当地特点的规制改革，以及创建特色城市和扩大民间企业商机的制度”。它以搞活经济为目的，即先在少数地区实施一些很难在全国统一推行的规制改革，而后通过成功事例的典范作用，将规制改革推向全国。简言之，就是日本某些县、市根据本地区产业、资源优势，在一定辖区内实行特殊的规制特例措施，发展相关产业，以带动当地经济复苏，进而激活全国的经济改革。

结构改革特区的构想，最早来自于2002年4月24日经济财政咨询会议上的两个提案。一个是牛尾治朗等4位民间议员

“关于结构改革特区”的提案，另一个是经济产业大臣平沼纠夫“关于规制改革特区”的提案。结构改革特区提案的主要内容是：1. 在全国千篇一律的“规制”中，列出适用于地方特点的“特例规制”；2. 在特定地区内，实行放宽规制；3. 在规制改革的同时，通过各种援助措施，推动适应地域性特点的产业集约化发展，搞活地方经济。规制改革特区提案的要点是：第一，通过发挥各地自身的聪明才智，促进地区间的竞争，最大限度地激发民间企业的创造性。第二，把特区作为发挥地方和民间创意的“试验田”。第三，不依赖国家财政支持，以规制改革为手段，利用民间的“智慧”和“改革热情”来搞活经济。上述两个提案虽然名称不同，但内容基本一致，即以特区为平台，以地方的建议为依据，以规制改革为重点，以搞活经济为目的。由于经济财政咨询会议和综合规制改革会议是日本政府制订经济政策的重要智囊机构，因此，“改革特区”设想一出炉，立即成为当时日本经济

^① 规制改革是指对某一特定规制的调整和修改，也包括对规制制定和管理体系的改变和重建。

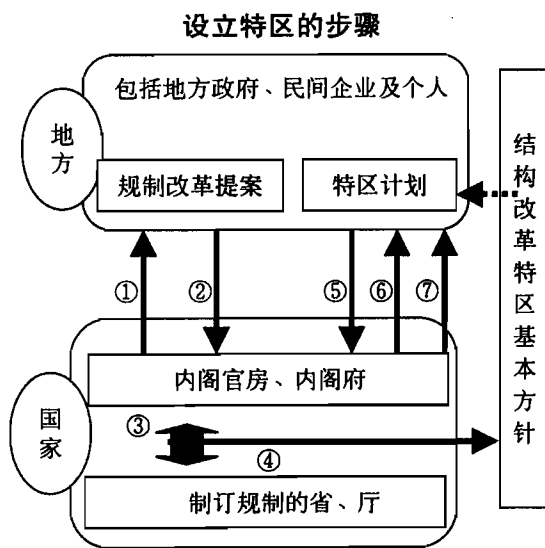
^② 专指在某个行业或技术领域放宽政府的行政条例以及法规限制的特殊规定。

生活中的热门话题。5月2日，内阁府的综合规制改革会议专门成立了“规制改革特区工作小组”，开始进行可行性研究。6月25日，内阁会议通过了作为日本结构改革指针的《2002年经济财政运营与结构改革基本方针》，在其第二部分即“搞活经济的战略”一节中，写入了“为了最大限度地尊重地方的独自特性，拟在难以推进规制改革的领域引进结构改革特区制度”的内容。7月23日，规制改革特区工作小组发表了《综合规制改革会议中间报告》，其中的第五章以“实现规制改革特区”为题，具体阐述了特区的基本理念、制度设计以及特区推进方法等设想。7月26日在内阁成立了以内阁总理大臣为本部长，全体阁僚为成员的“结构改革特区推进本部”。随后，根据来自地方政府和大学、民间企业等团体的特区提案，结构改革特区推进本部先后制订了《推进结构改革特区基本方针》和《结构改革特区推进程序》。由于结构改革特区的建立涉及对现有法律框架的突破，因此这项改革急需获得法律的支持。为此，11月5日，内阁会议向临时国会提交《结构改革特别区域法案》，后经众、参两院审议通过，日本政府于2002年12月18日正式颁布了《结构改革特别区域法》（简称《特区法》）。该法案规定，从2003年4月1日至2007年3月31日^①，日本各地政府可根据《结构改革特区基本方针》，制订出旨在教育、物流、研究开发、农业、社会福利等14个领域搞活经济的“结构改革特区计划”，报内阁总理大臣审批。

二、结构改革特区的创建程序

日本结构改革特区有别于中国的“经济特区”，也与以往日本振兴地方经济的做法不同。此次特区在建立之前，中央不预设固定的模式，不限制特区数量，完全借助地方政府和民间的智慧，强调对地方自主权和地方特性的尊重。从应用到批准，乃至实施的过程都有所创新。

首先，由设在内阁官房（相当于我国国务院办公厅）的“结构改革特区推进室”向全国各地地方政府、民间企业和个人广泛征集符合当地特点的“放宽规制的提案”（见图中①）。



说明：特例菜单：①征集；②提出方案；③协调；④制订规制特例“菜单”；⑤申请；⑥认定；⑦评估。

该提案由“规制改革提案”（每年征集两次）和“特区计划”（每年征集三次）两部分组成。对于规制改革提案，主管部门要求申请者拿出具体实施计划，特别要说明哪些规制需要“松绑”，即“现行规制给本行业带来哪些负面影响，放宽规制将会取得哪些效果”，不能“只讲取消规制，没有改革建议”，对于“只要求财政援助以及规制范围不明确”的提案不予受理。此外，为了提高方案的质量，结构改革特区推进室在规定的受理期限内，除设立咨询窗口、网页和利用电子信箱咨询外，还派官员到全国各地巡访，通过与地方政府和民间企业人士对话，及时解答各种疑问。

其次，编制有关建立结构改革特区的

^① 在2007年2月的《结构改革特别区域法》修正案中，申请特区的年限延长到2012年3月31日。

“规制特例措施”附录。从2002年7月26日至8月30日，结构改革特区推进本部第一次向全国征集“特区提案”，共收到来自249个地方政府及民间团体的426份关于建立结构改革特区的意向书，其中包括903项规制改革的提案（见图中②）。结构改革特区推进室将全国寄来的提案汇总后，分别送交各相关规制主管省厅，并就能否在限定的区域内实施放宽规制等问题与主管部门进行协商（见图中③）。结构改革特区推进室从主管省厅同意的93项可在特区实行的放宽规制项目中遴选80项，汇编成“规制的特例措施”，列在《结构改革特区推进程序》的附录中予以公布（见图中④）。这些“规制特例措施”如同特区的“菜单”，地方政府要从中选择适合当地“口味”的“规制特例”，制定结构改革特区计划（民间企业及个人可从中选择需要的“规制特例”，向地方政府提出申请计划），报内阁总理大臣审批（见图中⑤），经批准后特区即告成立（见图中⑥）。

最后，建立特区绩效评估体系和后评估制度。为了及时将特区实施“规制特例”的成功经验推向全国，2003年7月，在结构改革特区推进本部设立了由民间人士组成的“特区评价委员会”。该委员会每年两次对特区实施一年后的实际效果和利弊得失进行全面、系统的分析和评估，并将上述内容形成“关于特区实施规制特例措施情况评价意见书”，向本部长（总理大臣）报告（见图中⑦）。截止到2007年1月，该评委先后6次对各地特区的87项规制特例措施的执行情况进行评估，认为有72项可以在全国统一实施。^①与此同时，规制主管省厅根据特区评价委员会提供的报告，又先后对49项规制特例措施进行了“精查”，以确认

其在全国实施的可能性。实践证明，这种动态管理的考核评估体系，一方面促进了优胜劣汰竞争机制的形成，另一方面也使地方的积极性和自主性得到充分释放。

三、结构改革特区的特点与成效

（一）特点

1. 政府高层的重视和推动加快了特区建设的进程。此次兴建结构改革特区由于有时任首相小泉大力推动，政府、议会、智囊机构各方面积极参与，筹建工作得以迅速推进。首先，成立了由首相为本部长的“结构改革特区推进本部”，并设置了“结构改革特区担当大臣”一职。其次，从2002年12月中旬临时国会通过《特区法》到2003年4月21日确定首批57个特区的名单，仅用了4个月。最后，首相直接掌握设置特区的最终批准权，并在首相官邸亲自向地方首长颁发“结构改革特区认定书”，而不是像以往由有关各省厅审批。

2. 为了摆脱官僚体制的掣肘和既得利益者的抵抗，此次以特区为平台的规制改革一改以往固有模式，在改革手段和方法上有所创新。一是“以民促官”。以前要求规制改革的呼声主要来自日本经团联、专家学者，以及美国大使馆、欧洲代表处等国外机构，而这次特区改革，国家充分发挥市町村基层政府和民间企业的自主精神，在全国范围内征集有关规制改革方案，开启了“以民促官”的渠道。二是充分发挥官邸的政策协调职能。由设在官邸的特区推进室代替地方政府与规制当局就有关改革方案进行谈判，有助于提高办事效率，同时也有利于降低“返工”的代价和实施改革的难度。三是首创“只给政策不给钱”的改革思路。

^① 《特区规制特例措施实施评价意见》，特区推进本部评价委员会，2007年1月16日。

为了与国外特区相区别,改变通常“办特区就是国家给地方减税、增加财政补贴”的惯例,国家强调尊重地方的“自助和自立精神”,特区采取自我决策、自筹资金和自我改革的“三自”改革体制。

3. 及时修订《特区法》,不断更新“规制特例措施”附录。为适应地方政府及民间企业对不同领域规制改革以及建立各类特区的需求,从2003年4月到2007年2月,政府对《特区法》进行了30多次修订和补充^①;对《结构改革特区推进程序》中的“可在特区实施的规制特例措施”和“可在全国实施的规制改革事项”进行70多次追加和更新,保证了特区制度的有效实施。如在2007年2月的《特区法》修订案中,不仅将申请建立特区的截止时间由原来的2007年3月31日延长到2012年3月31日,同时还对有关省厅办理特区手续的时限做出具体规定。^②最近,日本政府正在着手修订有关特区批准的原则和手续,以减少官僚机构既得权益层在审核过程中对申请者的制约,使申请特区落选的地方政府建立起“再次挑战”的信心。如承诺地方政府在重新申请特区时,可以不通过规制主管部门,将修改后的“特区计划”直接交给“结构改革特区推进本部评价委员会”审批。^③

(二) 成效

2006年3月,日本内阁官房结构改革特区推进室对全国709个特区的经济效果进行抽样调查,结果显示,在2003年4月到2005年11月的两年半中,整个特区的企业设备投资额和年销售额分别增加5300亿日元和5200亿日元,创造就业机会近14000个,降低成本约150亿日元。^④如以44个“日本的故里再生特区”为例,自从国家认可这些特区利用自己栽培的大米酿制浊酒,

以及允许农民利用其住房接待游客之后,观光人数每年增加150万人,仅住宿费收入就达67亿日元。又如位于福冈县饭塚市的“饭塚亚洲IT特区”,明文规定许可外国企业开办分厂以及优先办理外国人临时居住申请,到2006年,区内已诞生70家风险企业,创造出45亿日元的企业销售额。^⑤在小豆岛与内海町(香川县)等65个特区中,由于股份制企业参入农业生产经营,使400人找到工作,年生产额达6.4亿日元。还有在全国28个“教育特区”内,由民间企业出资创办的学校,共解决了6000人的入学问题。此外,随着国家有关废弃物再利用范围的放宽,在被确定为第一个特区的“环境与再利用经济特区”里,对废弃轮胎再利用工程的许可已经不需要政府的审批,今天的姬路市,正在变成环境及资源再利用产业的聚集地。政策的宽松,使越来越多的企业获得市场准入,从而创造出新需求。据统计,到2006年底,“鹿岛经济特区”(茨城县)和“环境与再利用经济特区”的设备投资额增加了约3000亿日元。^⑥总之,从上述的例子中我们可以看出,结构改革特区制度的实施对于提高企业竞争力,扩大投资和就业机会,促进地方经济发展起到了积极作用。

四、特区实例

以环境与再利用经济特区(兵库县姬路市)为例。“环境与再利用特区”位于日本兵库县姬路市广畑区,占地面积600公

① 《结构改革特别区域法》部分修正案,2007年2月。

② [日]《日本经济新闻》2007年2月6日。

③ [日]《朝日新闻》2007年2月17日。

④ 《朝日新闻》2006年09月16日。

⑤ [日]《公明新闻记事》2006年12月4日。

⑥ 《特区的经济效果》, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/>。

顷，是日本政府于2003年4月21日批准的第一批结构改革特区。

1. 特区的背景及条件。姬路市地处兵库县西南，南临濑户内海，东与神户、大阪毗邻，市内有可以连接国内18个港口的姬路港，还有铁路，水陆交通极为便利。在姬路市广畑区沿海工业带里聚集着一批钢铁、化学、石油等重型企业，曾为兵库县乃至日本经济的腾飞立下汗马功劳。特别是新日本制铁公司广畑制铁厂独自开发的“SMP（冷铁资源融化法，即废轮胎转化为炼铁原料和燃料的技术）”，不仅使废轮胎的可燃成分得到有效利用，还能将轮胎中的钢丝作为铁源得到综合利用，该技术在钢铁工业废物循环利用方面处于世界领先地位。但是，这项既环保又节能的技术因国家的种种“规制”而难以施展。如国家有关“购买废轮胎一律按原料价格计算”的规定，使利用工业废弃物的成本增大，加重了企业负担；如果申请“废弃物处理业和废弃物处理设施设置”许可证，不仅手续烦琐时间长，还要耗费大量的财力和人力。凡此种种，不合理的限制对企业形成了很多不利的束缚，阻碍了当地经济发展的步伐。因此，放宽规制，给企业“松绑”已成为摆在姬路市政府面前的迫切课题。

2. 特区的目标选择。特区目标直接关系到特区本身的成败，在此次的特区创建过程中，姬路市政府根据国家有关《废弃物处理以及清扫法》的“规制特例措施”，结合当地的特点和产业优势，确立了以“利用废弃物循环利用技术，实现由原材料产业向环境与节能产业的转型，着力打造具有乘数效果的循环型产业模式”的目标。特区建立后，国家在区内放宽了“再生利用废弃物”的范围，并同意用“废橡胶轮胎等

废弃物”作为炼钢和制铁的原料，其产品也得到认可。

3. 特区的经济效果。规制改革调动了区内企业的积极性，同时也给地区经济注入活力。2004年，新日本制铁公司广畑制铁厂与4家相关企业共同出资35亿日元，建成1座每年可处理6万吨（占全国利用废轮胎的12%）的气化炉，即通过外热式回转窑对轮胎干馏气化，所产高热值煤气就近供广畑厂工业炉代替重油，气化炉渣中的废钢除供本厂自用外，还供应大阪的赤穗工厂，以取代部分铁矿石。目前，已有4家企业到区内投资建厂，设备投资额达60亿日元；到2007年，特区产生的经济波及效果将达180亿日元，为地方提供近千个就业机会。^①

五、存在问题及评价

（一）存在问题

1. 国民对特区的认知度较低，期望值不高。2006年1月日本内阁府进行了首次“特区制度舆论调查”，结果显示只有19.0%的被调查者知道“特区的名称和内容”；而不清楚“特区名称和具体内容”的人数竟占58.3%。在回答“对特区抱有什么期望”时，有37.5%的被调查者“希望搞活地方经济”；34.5%回答“没有特别的期待”。^②此外，特区发展速度较快，但分布不均衡。按目前日本47个省级行政区域计算，平均每个都道府县应该约有13个特区，居于前6位的北海道、长野县、东京都、茨城县、兵库县、京都府、大阪府集中了全国40%的特区，而多数地方政府处于观望等待之中，反映出地方政府对特区制度在认同、理解和执行上的差别。

^① 内阁官房结构改革特区推进室编《特区成果事例集》，2005年9月。

^② [日]《东奥日报》2006年1月12日。

2. 特区面临官僚机构与既得利益阶层的封堵。以规制改革为主要内容的特区制度“在日本官僚机构厚厚的壁垒上凿开了一道缝隙”，冲击着其固有的“官僚主导”型体制。为此，官僚机构千方百计地维护自己的既得利益，他们“貌似合理”地阻碍着特区的建立。例如在医疗领域内，那种通过设立特区，让股份制企业参与医疗活动的举动就遭到了日本医师会的全力抵制。而对企业参与经营养老院，他们规定必须是上市企业。对有关的教育特区设想以及那些将自编教材的学校，文部科学省规定须得到其指定。又如日本政府放宽《酒税法》的限制，批准了51个“浊酒特区”，使当地民宿和餐厅可以用自家种植的大米生产和提供浊酒。但税务署以“酒税征收成本和指导工作量增大”为由，决定暂缓在全国推广该类特区的经验。^①

3. 结构改革特区与“地域再生计划”的关系问题。作为振兴地区经济的“两个轮子”，继《特区法》之后，日本政府于2005年3月又颁布了《地域再生法》，目的是通过减税措施和对非政府组织的支援来搞活非特区地区的经济。然而，无论从“地域再生”的内容，还是从批准程序来看，地域再生制度与特区制度有交叉和重复之嫌，^②使地方政府在申请计划时感到无所适从。因此地方政府迫切希望中央政府能够整合类似的制度，以减轻由于“政出多门”给地方带来的改革成本和压力。

(二) 评价

从2003年4月起步至今，结构改革特区已走过4个年头，日本各界对“特区”改革的成果众说纷纭，褒贬不一，但总体看来，“褒”者众，“贬”者寡。应当如何评价这项被称为“日本迄今没有的独特制

中国社会科学世界政治研究所网站http://www.iwep.org.cn/制作

度”^③，确实相当复杂。考察规制改革是否取得进展，地区经济是否取得实效，应当成为评价结构改革特区成败的主要标准。从推进规制改革的角度讲，目前，日本各地已经建立了近千个结构改革特区，另有一百多项规制改革方面的“特例措施”正在全国推广实施。此外，这次规制改革从过去自上而下下发号令变为自下而上的方式，不仅是对日本官僚主导体制进行的一次“创造性的破坏”，而且培养和调动了地方政府和国民“自己决定，自己负责”的意识和能力。再有，规制改革的领域有所突破。如在农业特区内，股份公司可以租赁土地进行农业经营；在教育特区，民间企业可以开办学校；在福利特区，允许股份公司接受政府委托，经营老年人特别护理设施等等。如果从搞活经济的角度看，到2005年11月，特区已经带来1.65兆日元的经济效果，提供了1.4万个就业机会，^④为振兴地方经济做出了贡献。应该说，从目前取得的阶段性成果看，特区政策的选择是具有挑战性和独到之处的。但客观地讲，特区在实践过程中也暴露出不少问题。除前面提到的问题外，还有民间办学的质量令人担忧，特区的经济和社会效益还相对较低，绩效评估体系还需完善等。总之，今后特区改革能否顺利推进，很大程度上取决于政府对规制改革的态度，因为每一项改革都涉及某些阶层的利益，都会遭到既得利益者的抵抗，从这个意义上说，“特区”改革绝非易事。

(责任编辑 江月)

① [日]《朝日新闻》2006年1月27日。

② 《2004年结构改革特区与地域再生计划的主要动向》，特区推进会议事务局，2005年4月27日。

③ [日]辻田昌弘：《可以期待的改革》，《宫崎日日新闻》2004年1月3日。

④ 《朝日新闻》2006年9月16日。