

日本型产业政策的特征 及其对中国的借鉴作用

小薊米清弘 著 黄龙翔 译

〔编者按〕1997年11月22日,由上海外贸学院主办、日本东洋大学、复旦大学、华中理工大学、上海国际问题研究所、上海社科院世经所和亚太所等单位参加的“面向21世纪的中日经贸关系研讨会”在我院召开。现将会议论文择要陆续刊出,以飨读者。

I. 本报告的目的

战后日本经济达到了所谓的“现代经济增长”的目标,进入了先进工业国的行列。对于其成长过程中产业政策所起的作用问题,学术界至今还在争论之中。本报告首先将根据迄今为止所进行的争论,描绘日本型产业政策的特征,并就日本型产业政策对中国经济有否借鉴作用进行探讨。

II. 日本型产业政策的变迁

产业政策在日本有其独自发展的轨迹。在第二次世界大战后不久,日本从(1)包括从海外返回者在内的过剩的人口;(2)生产力遭到破坏和资本不足;(3)落后的技术水平;(4)农业生产力的低下和粮食的缺乏;(5)由战前继承下来的统制经济的阴影等5个方面存在的问题看来,很明显它是个经济不发达国家。因此,日本经济的重建、复兴、增长这一经济目标就成为政府和民间一致的共同目标。在这一点上,西欧发达国家实现的是自然发生的经济增长。正因为如此,它们就没有由政府自身去努力培育发展本国产业的动机。倒是由于政府干预了产业,却遭到了产业界的反对,从而使政府和产业界处于敌对状态。这种状况即便到了现在也仍然没有多大的改变。

这一点,日本与之就有很大的不同。这就是政府和产业界是合作相处的,政府对发展经济所作的努力正是用在制定“经济政策”、“产业政策”而不是其他。因此,特别是产业政策在日本就有其独自发展的轨迹。严格地说“日本型”,这个形容词是没有必要加的,何以见得?这是因为不存在什么“西欧型”产业政策之故。这里是从强调看日本独自发展这一层意思来表达“日本型产业政策”的。下面让我们概观日本产业政策的发展阶段。

第1阶段:1950年代——产业化的追溯

这段时期是在经历了战后混乱期之后,为了全力复兴日本经济,也为了向第二阶段的经济增长长期过渡而采取一切手段制定产业政策的时期。为此对外实行统制进口和限制直接投资借以执行“产业保护政策”。另外,对财政、金融、通商和产业组织政策等各项手段进行总动员以推进“产业培育政策”。

第2阶段:1960年代——适应自由化的年代

60年代是迎接“高速增长期”的年代。在这个时期里,产业政策的成果和民间产业的自助

努力相得益彰,从而使日本经济得以实现高速增长的目标。同时,为了顺应全球性的时代的要求,不得不实行贸易的自由化和对内投资的自由化。所以按照加强对固有产业的培育政策和“产业重组论”促使大型企业的合并。当时作为产业政策的一种手段,政策当局经常采用的是诱导、指导和劝告等这些不是依据法律制定的“行政指导”。另一方面,垄断禁止法(产业组织政策)则几乎处于瘫痪状态。

第3阶段:1970年代——产业结构调整政策

由于70年代初发生的“尼克松冲击”以及在前半期和后半期二度发生的“石油冲击”,使日本经济在整个70年代处于“经济不景气和物价上升并存的局面”。可以说这是一段在经济上发生激变和苦难的时期。因而对固有的产业政策也不得不进行大规模的调整。也因为由于持续的经济增长这一条件已经发生了变化,国内市场的相对缩小,所以政府决定施行“国内产业调整政策”以取代固有的产业扶植政策。同时又由于60年代后半期发生的贸易摩擦,在70年代进一步激化的缘故,所以也应重视国际间的产业调整,为此也必须运用产业政策。所以说,这不单单是一个产业政策的问题,它也意味着在假设国际分工的情况下,日本产业结构本身也应该进行调整。所以在该阶段的产业政策内加重了“调整产业结构”的份量。

第4阶段:1980年代——知识密集型产业结构的形成

到了该阶段,原有的那种动态的、干预性的、限制性的、和强化保护培育产业的传统的产业政策几乎已完成了它们的历史使命。作为一种反思,人们要求出台新的产业政策。其反思的第一点是由于把优先增长主义看成是理所当然的,其结果导致公害的进一步加剧。第2点是由于执行企业主导的政策路线,所以消费者的利益被搁置不管。第3点是它有促进产业政策性垄断的一面,所以要求重新认识竞争政策的重要性。第4点是传统型的产业政策在外国的眼里其目标是谋求其本国的繁荣富强,因而必须制定一条国际协调的路线。若把以上4条反思之点归纳成一条,这就是产业政策的重点要从“重化工业主导型产业结构”向形成“知识密集型产业结构”的方向转移。特别是用国际的观点协调政策就显得格外重要。

第5阶段:1990年代——作为公共政策的产业政策

日本的产业已具备巨大的生产能力,所以现在已没有必要沿用固有的产业政策。但这并不意味着要摒弃产业政策本身。这是因为到本阶段为止的成熟的日本市场经济也决不是万能的。同时这也因为所谓的“市场的失败”时有发生缘故。原有的市场机制所具有的公共财产的浪费、自然垄断、不正当竞争、危险和不确定性等自身无法解决的问题有必要由政策去加以补充修正。从产业政策的观点出发,日本的产业结构需要建立新的国际分工体制。为此,要谋求促进基础技术的研究和开发,借以扩大新的大有发展前途的产业及新领域。技术的开发既有危险的一面也有不确定性的一面。所以由政策当局牵头支援技术开发、形成“创造性的知识密集型产业结构”已成为新的产业政策的目标。

III. 产业政策手段

如上所述,日本的产业政策是从产业保护培育政策向产业结构调整政策,并又从国际政策协调路线向现在的基础技术开发导向型产业政策演变而来的。因此在任何一个发展阶段抓住日本型产业政策,其意思和内容都会是有所不同的。所以本报告将以产业政策形成的全过程作为研究的对象,以便从中整理出对现在和将来的中国能够有所借鉴的要素。在进入本题之前,

先将迄今为止所采用的产业政策手段作如下归纳:

(1) 财政政策手段

(i) 税制上的优惠措施(税额扣除、特别偿还制度、准备金和专用基金制度等);

(ii) 有选择的产业补贴制度;

(iii) 政府、公社、公团对特定产业的特别优惠原材料的采购配额。

上述财政政策手段是极为有力的。所谓的传统型产业政策已于60年代得到贯彻执行。产业政策的决策当局是“通商产业省”。由于课税权和预算编制权都掌握在“大藏省”手中,所以通产省要实施上述产业政策就必须事先向大藏省交涉。对于像税法上的优惠措施和补贴的预算框架也必须事前取得大藏省的谅解。因此,通产省在第一阶段列为应该保护培育产业的选择标准规定为

(甲) 需求收入弹性标准

(乙) 生产力上升率标准

其中的钢铁、重型机械、汽车、石油精炼等是为其选定的对象。

(2) 金融政策手段

战后不久设立的“复兴金融公库”由于通过政府系统金融机构有选择地发放低息贷款和提供债务保证而被当作战后恶性通货膨胀的元凶而最终被撤销,“日本开发银行”对产业政策的重点产业设备投资发放比市场利息低的贷款,“日本输出入银行”名符其实地为促进出口,并对其积极开办低息融资、利息补贴或提供债务保证等业务。

(3) 通商政策手段

(i) 限制进口——关税、进口数量限制、外汇配额、非关税壁垒(进出口标准认证、进口检查手续等)限制引进技术,限制直接投资。

(ii) 奖励出口——扣除出口所得税额,可获得来自日本输出入银行的优惠融资和出口保险

以上这些金融手段也形成了传统的产业政策的重要政策手段。现在日本的贸易自由化率在先进工业国家中处于最领先的地位。目前,上述所有的政策手段几乎都已完成了它们的历史使命。新型的产业政策取代了传统的产业政策,这在取消非关税壁垒,放松在进出口手续的限制方面所起的重要作用也就越来越明显了。

(4) 产业组织政策手段

(i) 制定为促进竞争、禁止垄断的法律

(ii) 制定为复兴个别产业的法律

战争结束不久,在占领军的劝告下制定的“垄断禁止法”在其后因受到来自产业界的强大压力,其主要部分被删掉了。直至70年代末,战后第一次强行修改了垄断禁止法。被强化了了的垄断禁止法的执行机关是“公正交易委员会”。但它也未必能严格地运用垄断禁止法。然而使事情变得复杂的乃是(ii)的法律,亦即是它所制定的法律一再被认定为垄断禁止法适用例外。例如,70年代末制定了“稳定特定不景气产业临时措施法”,该法律规定被指定为“结构不景气产业”的产业可以合法地结成卡特尔。并在经上级委员会同意后可被认定为垄断禁止法适用例外。但是,由于目前和今后的经济低增长的势头将会持续下去,一些大企业又将掌握市场的主动权,故产业结构将变得更为僵化。正因为如此,为了发展经济和产业,“促进竞争政策”也越来越显出它的重要性了。

(5) 行政指导

(i) 调整生产(调整价格、调整产量和调整设备投资)

(ii) 奖励合并和产业重组等

行政指导被称为日本独特的政策手段。不过其定义也是不容易下的。亦即是“政策当局为达到其政策目的,对由其所管辖的产业或组织的企业,在很多情况下不是根据法律,而是用口头或书面的方式要求属下照此办理的行为。”以上所指的“所管辖产业”,是指中央政府机关都拥有各自分管产业的领域。其中属通产省管辖的产业最为广泛。从石油、煤炭、原子能到钢铁、化学、机械、纤维、住宅,进而还延伸到流通服务业,环保技术等领域。附带说一下,造船归“运输省”,通讯归“邮政省”,道路、治山、治水归“建设省”,农业则被列入“农林省”的管辖范围。

这种行政指导,特别是在70年代进行产业调整之际经常被采用。尤其是当处理过剩生产能力之时,通产省一面与产业界代表保持密切关系,一面立案制定废弃过剩设备的计划,并将其付诸实施。这一政策十分有效,因为成功率极高。同样,通产省在70年代对进行大企业合并一事非常热心。其典型事例是富士制铁与八幡制铁的合并是在通产省策划推动下这家被誉为现在世界上规模最大的“新日本制铁”公司才得以问世。根据政府当局发表的正式见解,现在并没有实行行政指导。但其实情如何,吾人就不得而知了。

(6) 支援创造性的技术开发政策

随着日本经济赶上了先进工业国,日本的产业结构也接近先进工业国家的产业结构,贸易摩擦也就越来越显得不可避免了。这是因为日本的技术开发基本上是采用跟踪先进技术的方法进行的。日本的产业也已经达到先进工业国当前所达到的阶段。在经过数十年的努力之后,它已处于成熟产业的境地。所以若继续墨守成规,维持现状,那么与先进工业国家的成熟产业之间将仍会不断发生贸易摩擦,为了积极地解决面临的现实问题,就要开发日本独自的技术,建立新的产业增长点,扩大新领域,以此推动产业结构的新转变。

日本的技术开发长期以来偏重于从先进工业国家引进老一套的生产技术加以改良和提高产品质量的那种所谓的应用开发研究。今后为谋求前述的产业结构的新转变,务必开发基础技术,开发有创造性的高精尖技术。正因为要加强基础研究,那就有必要为此投入大量的研究费用。同时,正因为基础研究未必能保证取得成果,而且投入的大量资金也有得不到回报的危险,所以一般民间企业就不敢贸然涉足基础技术开发的研究。因此政策当局对计划进行的基础技术的开发研究要给予积极支持就成为极其重要的课题。事实上,支援由国立研究机构和民间企业组成的联合研究团体以及给国立、公立和私立大学的尖端技术研究发放研究补贴等具体措施的出台,说明新的产业政策的作用正越来越受到重视。

IV. 政策借鉴条件的探讨

以上重点讲述了日本型产业政策的特征,接下来的问题是中国经济究竟能不能从中得到借鉴。作为理论的必然来说,倘若日本经济所适用的日本型产业政策的框架与现在中国经济所适用的产业政策大相径庭的话,那么借鉴一事就无从谈起了。只要产业政策也是政策,它就是一定的政策体系。在一般情况下,可以认为政策体系是由政策目的、主体、手段、对象以及效果组成的。“政策目标”在两国之间是不存在任何差异的,因为政策的最终目标双方国家也都放在“发展经济、增进福利”这一点上。因此,关于对政策的借鉴一事的讨论如能依照以下的观点进

行那是值得欢迎的。

1. 政策主体

如前所述,日本产业政策直接的政策主体是通产省。当然,基本政策的决策者是中央政府。通产省作为政策实施机关,它掌握着包括相当多的能自由定夺的经济权力。同时它又可通过“审议会”谋求作出通产省本身的决策。中国经济虽原本实行计划经济,但现正向市场经济迈进。由于在中央集权性的决策与政策的贯彻执行方面,都已积累了相当多的历史经验,所以强调两国间政策主体上的差异是毫无根据的。

2. 政策手段

日本的产业政策,如前所述,从财政手段到所谓的行政指导等多种多样的政策手段都被广泛地利用着。一般而言,政策手段应该多种多样,并且在出台前要准备充分。这是因为要达到一定的政策目标,选择适当的政策手段的回旋余地要尽可能大的缘故。人们认为,当前中国经济所运用的财政、金融和通商政策的手段是多种多样的而且也是足够的。中国没有实施作为产业组织政策手段的垄断禁止法乃是因为它原来实行的是计划经济。工作效率不高常被指责为“垄断的弊病”。这在中国经济的运转中时常会被明显地发现的。所以当今的中国正在向市场经济迈进。由此可见,促进竞争的政策在中国,事实上也是能适用的。因而垄断禁止法的有无,当前是不会成为问题的。

3. 政策对象

产业政策的政策对象是特定产业,这就是它被称之为产业政策的来由。又,它和把整个经济作为政策对象的“经济政策”是有所不同的。产业政策是针对特定产业做工作发挥作用的。它也非常重视产业结构的转变。但是它并不把包括生产、分配、流通和消费在内的整个经济结构作为政策对象,当然产业政策和经济政策的最终政策目标是促进经济和福利的不断增长。中国经济的现状是产业政策要求实行的领域是“重化工业”。它和过去的日本是完全一样的。这就是说日本产业政策的直接政策目标是对重化工业进行保护、培育、合理化、产业调整和增强国际竞争力等等。这样的政策目标大概对现在的中国重化工业是适用的。当然中国最近的政策重点已从重化工业向农业、轻工业、服务业转移。但对上述政策目标重要性的认识却并没有任何改变。

最近,中国把“国营大企业”的改革提到议事日程上来了。若把它作为政策对象来看,它和过去的日本所经的历程是完全一样的。我们把日本产业分为“现代产业部门”和“固有的产业部门”。现代产业事实上是由大企业组成的。所以产业政策能贯彻执行到底完全是基于这个认识。因而从这个意义上说,在日本与中国之间是不存在政策对象上的差异的。

4. 政策效果

关于战后日本产业政策的效果一事,直到现在也还是日本学术界争论的一个焦点。依笔者所见,这样的争论是有相当效果的。但我们也不应把战后的经济增长全都归功于经济政策和产业政策。判断政策效果的有无,应该是专门作为政策对象的特定产业所作出的反应。换言之,这取决于产业界对政策的合作态度如何。若让我大胆而又简单地说一句的话,那就是:日本的产业界对通产省的政策是持合作态度的。要分析为什么是合作的,要回答这一问题恐怕未必是容易的。但一般人的见解是其最大的原因乃是民间产业和政府之间存在一个共同愿望,那就是要在短时期内赶上和超过先进工业国家。可以认为,最近的中国越来越接近上述那样的情况。在过去的资本主义各国和社会主义各国间还处在紧张状态的年代里,军需品的生产比民用品的

生产处在更为优先的地位,为此人民的生活需求不得不受到抑制。但是,现在东西方之间的紧张状态已趋向缓和。此刻,国家的重要课题是满足民间的需要比扩充军需产业更为重要。人们认为中国目前的情况是私营企业的比重还很低,而中国的老百姓都具有赶上先进工业国的美好愿望和经济动机。这种愿望和动机正在与年俱增。

综上所述,我们不难发现过去日本所实行的日本型产业政策的政策框架正在当今中国的经济生活中得到充分的体现。换言之,日本型产业政策对中国的借鉴,其条件是具备的。不过上述的研究只是一种概观也是一种议论。但也决不是说不关心政策设定条件的差异。在现阶段,我只想进一步强调的是强调相似性比强调政策借鉴条件的差异更显得重要。

V. 结语——中国型产业结构政策的构图

以上研究指出了日本与中国两国经济间的政策设定条件的相似性。但这决不意味着日本型产业政策的实施是一成不变的。我认为把日本创制的产业政策作为参考去追溯“中国型产业政策”的想法和做法是妥当的。为此,本报告对此拟从如下三点论及。

(1) 产业结构调整政策

产业政策大致可分为:(i)产业保护培育政策(ii)产业结构调整政策(iii)产业组织政策。日本实施的主动的、介入的限制的产业保护培育政策所存在的问题是不少的。所以并不希望它被当今中国经济所借鉴。而属于产业组织政策的促进竞争的政策则可在中国市场经济的大潮中不断被吸收为宜。因此,希望现在和将来的中国型产业政策以产业结构调整政策为中心组成佳。这是因为中国经济本身的特征是在于其主要产业都由国营企业组成。所以“私营化”对产业政策而言只不过是一种补充而已。日本称之为产业结构政策的理由是因为它意味着要对“结构不合理的产业”进行产业调整。

现在中国经济所面临的经济政策上的问题乃是如何进行对国营企业的改革。国有企业工作效率不高是“生产设备过剩”的反映。它可以象日本那样采取“有计划地废弃过剩的生产设备”的措施。象这样的“积极的调整政策”是和防卫性的、保护性的和消极性的调整政策是风马牛不相及的。这是世界一致同意的观点。

(2) 雇用政策

要废弃过剩的设备,就必然要裁减过剩的劳动力。在战后的日本所发生的激烈的劳动运动中,以大企业为中心逐步形成了“终身雇用制度”。但每当调整结构时,工人就会遇到裁员问题。事实上,日本现还在沿用美其名曰“勤奖退职”的解雇手段。幸亏到80年代末为止,由于日本经济规模的不断扩大,才得以回避“结构失业”的问题。但平成年代的不景气已持续了七个年头了,日本的工人现在仍置身于“被老板拍拍肩膀”——即喻“劝告退职”的恐怖之中。所以,我希望中国型产业政策务必把雇用政策制定得完满充实使它成为不可缺少的一部分。雇用政策的核心是如何实施对青年、中年层进行积极的转换职业岗位的教育以及对高年龄人员要大胆地劝退和保障他们的生活。日本的产业政策对于劳动力的更新配置是委交私营企业的自助努力给予解决的。因而政策对此的关心程度是很不尽人意的。

(3) 基础技术研究开发政策

若要追溯属于追赶先进工业国类型的产业结构的成败得失,那就只会激化国际间的贸易

(下转第18页)