



行政指导

——政府与企业的关系

(日)新藤宗幸 著
韩冬雪 吴小丁 译

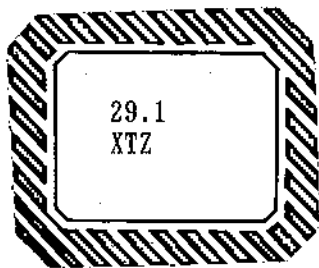


長春出版社

行政指导

——政府与企业的关系

(日)新藤宗幸 著 韩冬雪 吴小丁 译



长春出版社

(吉)新登字 10 号

根据日本国岩波书店 1992 年版译出

行政指导

(日)新藤宗幸著 韩冬雪 吴小丁译

责任编辑:张耀民

封面设计:王爱宗

长春出版社出版

新华书店经销

(长春市建设街 43 号)

长春市第十一印刷厂印刷

开本:787×1092 1/32

1996 年 4 月第 1 版

印张:4.875

1996 年 4 月第 1 次印刷

字数:200 000

印数:1—1 000 册

ISBN 7-80604-425-6/F·9

定价:6.80 元

译者前言

自本世纪初以来，西方各国政府与市场之间的关系，开始由简单的“放任自流”关系，逐渐演变为“全面干预”的关系。西方各国公共权力职能的这种变化，实际上是自由市场经济运作规律自身逻辑发展的必然结果。随着市场经济活动的日益深入发展，以自由竞争原则为核心的市场经济机制，逐渐显现出其自身所无法克服的矛盾。曾经被自由主义者宣称为万能的“看不见的手”对于市场的调节机制，愈来愈暴露出其局限性。这些矛盾主要表现为：(1) 由市场经济的自由竞争活动所引起的社会生产的无政府状态以及由此而导致的社会经济危机，需要公共权力作为整个社会利益的代表，通过采取各种手段来对全社会的经济活动作出统一规划和管理，以防止因过度竞争而引起经济失序和社会崩溃。(2) 由自由竞争而导致的社会阶级差别的日益扩大

以及由此而引发的统治秩序的危机,也需要公共权力在形式上作为社会整体利益的代表对此进行调整,以保证社会利益的公平分配和调节不同社会阶层在经济收入方面的巨大反差,从而缓解阶级矛盾,防止社会动荡的发生。(3) 由于自由经济机制自身运作的结果必然要导致出现垄断现象,因而需要公共权力以制定和执行反垄断法的形式,防止出现垄断集团,以确保平等的自由竞争秩序。(4) 由于市场经济的根本原则决定了市场的主体——企业仅以追求其自身的利益为目标,因此,在短期内难以收回成本和获取利润的一些社会基本设施产业,如交通、电信、能源等等需要大量资金投入的项目,则需要政府以社会公益代表的身分,通过各种方式来资助这类项目的建设和运营。

正是在上述背景下,西方各国的政府职能相继出现了如下变化:(1) 政府通过采取各种经济政策和行政手段对社会经济活动进行了广泛的干预,从而出现了统制经济与自由经济交相并存的现象。(2) 政府开始实施以公平分配社会价值为原则的国民收入累进课税制度,并在一定的程度上缩小了社会的贫富差别和两极分化,从而缓了阶级矛盾和冲突。(3) 通过制定和实施反垄断法来确保公平竞争的市场环境,政府作为该法的实施者,对市场活动进行了各种约束和监督。(4) 政府开始协助或直接出面兴办社会基本设施产业,以保证产业结构的协调发展和为社会经济的顺利发展奠定基础。

从西方宪政原则的学理角度而言，自由乃是民主政治的灵魂。国家对市场以及社会生活进行广泛的干预，意味着人民需要向国家转让出更多的权利，也即放弃一部分原来属于其自身权利范畴内的自由。而政府作为公共权力的执行者，它之所以能够代表社会来行使这种权力，其合法性根据必须来自于社会整体的意志——法律。这也就是说，政府作为社会整体意志——法律的执行者，它必须要在获得法律根据之后，也即只有在国民授予其权力的前提下，方能具有干预社会经济生活的权力。这也就是说，国家在对社会经济活动以及其它领域进行干预时，它必须要获得社会的同意，或者说，它只能在接受法律授予其权力的前提下，才能以执行社会意志的方式来进行这种干预。在西方社会中，政府和司法机关作为反垄断法和累进课税法的实施者，要求和监督企业和个人依法履行义务，正是由于社会以立法的形式赋予了它们以这些权力。

但是，同样从宪政的自由原理而言，作为生产商品的民营企业，它要生产什么和如何生产，则属于其自身所固有的自由权利，也即这部分自由在原则上属于国家所无权干涉的领域。因此，如果国家从协调全社会的经济活动秩序的角度出发而需要对企业的经营方向、生产数量等进行经济手段以外的干预时，则只能采取建议、劝告等非强制性方式。对于企业而言，由于这些建议和劝告不具有强制性，因而在法律的意义，对它既可以

接受和服从，也可以不接受和不服从。正因如此，也就需要政府采取一种相对灵活的手段来对社会经济活动进行调整，战后日本政府所采取的手段，就是本书所要探讨的主题——行政指导。

从西方各资本主义国家的工业化过程来看，日本属于一种“后发式”和“自上而下式”的现代化类型。自明治维新以来，其民间产业的成长，一直是在政府官厅的扶植下而发展起来的。正如作者在本书的《中文版序言》中所指出的那样，在日本的产业发展过程中，从来没有出现过西方式的那种完全自由竞争的阶段，因而其民间产业也根本不具有西方各国企业的那种独立性和自由权利。一方面，政府通过采取各种措施来扶植和保护民间大企业的成长，并且以限制竞争的方式来保护大企业的利益；而另一方面，这种模式也形成了企业对于政府的一种唯命是从式的依赖性。第二次世界大战以后，日本虽然引入了以美国为主要范式的经济民主制度，并且建立和健全了一系列保证企业的各项权利以及平等竞争的法律，但在实质上，整个社会经济活动机制和方向仍然是在政府的严格控制下运行的。

如上所述，政府作为公共权力的执行者，当它以社会公益的代表身份来要求企业履行某种义务时，首先必须要获得法律上的认可。然而，由于在企业的经营范围、生产品种和数额等方面，许多权利属于企业自身的自由，加之诸如像以对社会宏观经济发展趋势的预测为根

据的一些经济调整行为,在社会经济活动的结果尚未显现出来之前,也难以根据这种预测而以立法的形式来对企业的活动进行某种调整和限制。同时,由于立法活动本身需要耗费大量的政治成本(例如需要提出立法法案、在国会中游说、通过专门委员会的审议和国会的最终批准等等),因此,对于政府而言,在形式上对于企业只具有建议、劝告性质的、手段灵活的“行政指导”,则自然地成为一种有效的调控手段。〔企业虽然在法律上并没有必须要服从行政指导的义务,但在行政指导的运作过程中,它实际上又具有使企业不得不对其服从的强制性,其原因正在于日本的法律和行政制度中规定,政府对于企业在事业设立、经营活动范围、进出口品种和数额等方面,拥有许多许可权、优惠资金分配权、补助贷款权、税制优惠权以及一系列制裁权等等。如果企业不遵从行政指导,政府官厅则以“江户之仇长崎报”的方式,在政府对企业行使上述权力时,对企业进行报复。因此,作者在本书中别有见的地指出,绝不应将行政指导视为一种简单的建议性行政活动,而应当将其作为一种以各种行政权力为背景的行政制度来加以分析。正是由于在行政指导的背后,隐藏着政府行使其所具有的种种权力的威慑力,从而赋予了行政指导以事实上的强制性。因此,行政指导应该属于一种事实上的权力行为。〕

从政治学和法学原理的角度而言,既然行政指导是一种在事实上具有强制性的权力行为,它就必须要被

置于社会的监督和控制之下，也就是必须要以法制的形式，来实现对这种行为的规范和约束，以保证这种权力的行使始终能够以维护社会整体的利益，体现大多数国民的意志为宗旨。然而，正如读者在本书中将要看到的那样，由于日本法律和行政制度的某些弊端，行政指导虽然在推进战后日本的经济的发展方面起到了积极的作用，但由于它是一种受不到法律约束的非程序化行为，因而也成为了某些集团和个人谋取私利的手段和政治腐败的温床，并且最终导致了自民党一党执政局面的结束。

金钱对政治的操纵，是西方民主政治中的一大通病。而它在日本社会中的表现形式，则是所谓的“政官财一体”的三角形政治运作模式。具体而言，就是以大企业为核心的财界以提供政治资金的方式来支持某一特定的政党及候选人，而当选的议员和执政党则以提出法案立法、制定政策和操纵政府官厅等方式来回报财界。行政指导作为金钱控制政治的一种便利的手段，其特点在于它可以绕过复杂的立法形式和社会舆论的监督而更加灵活地实现财界的意志和利益。如前所述，（由于行政指导是一种没有法律依据的、不需要经过任何法律程序的、完全是由政府官厅与企业幕后进行秘密协商和达成妥协之后，再在形式上以建议、劝告方式进行的活动，因而它的非规范性和不透明性，既可以在事先以秘密方式实现大企业和政府官厅之间的利益交换和

妥协，回避国民和社会舆论对政府行为的监督和制约，又能够在一旦事情暴露之后使政府巧妙地回避责任和逃之夭夭，从而为“金权政治”在制度上提供了十分便利的条件。)在战后以来日本政界屡见不鲜的政治丑闻中，有相当一部分案件，正是这种特定权力结构的产物。也正因如此，行政指导受到了国民愈来愈严厉的批判。在这本书中，作者从分析日本行政与法律制度的特征入手，深刻地论证了政治腐败现象和行政指导之间的必然联系，并且从如何约束权力和健全法制的角度提出了许多新的见解，对于我们是有参考价值的。

虽然中国和日本在社会制度、历史文化传统等各个方面都具有其各自的特征，但在现代化的方式上，两国在“后发式”和“自上而下式”这两个方面，又都具有许多可比性。历史和现实都已经证明，市场经济的运作和健康发展，离不开公共权力的干预和保证，而公共权力的行使，又必须要在法治的轨道中运行。只有如此，才能妥善地处理好公平与效率之间的辩证关系，才能保证社会整体利益和个体利益之间的协调与平衡。在中国的现代化过程中，社会主义市场经济的建立和发展，一方面需要实行“政企分开”，改变传统的公共权力对于社会经济活动进行全面控制的局面，而另一方面又需要公共权力以社会利益的总代表的身份通过各种方式来保证正常的市场秩序和社会公平。而如何建立一种符合中国国情的、在法律的规范下公正地行使和运用行政权力的

制度，则是我们所面临的一个必须要解决的、严峻的课题。

这本书并不是从经济学的角度来介绍在日本的现代化过程中，政府如何地通过行政指导来推动经济的发展，而是着重分析了在一种缺乏法律的制约和规范的制度中，这种手段所产生的负面效应以及如何通过建立一种权力机制来克服这种被称之为结构性腐败的弊病。在中国社会主义市场经济不断深入发展的今天，进一步建立和健全民主和法治机制，已经成为当前我们这个时代最紧迫的呼唤。在目前国内学术界广泛流行“经济学热”的情况下，我们将这样一本书介绍给大家，也正反映了我们的上述初衷。

在本书的翻译过程中，前日本行政学会理事长、我们尊敬的学界前辈和友人加藤一明先生，对我们进行了热情的鼓励和指导。本书作者、日本行政学会常务理事、立教大学法学部教授新藤宗幸先生、日本岩波书店、中国长春出版社，对于本书的出版一直给予了大力的支持和协助，在此一并致以衷心的感谢。

韩冬雪 1996年1月于长春

日本经济新闻社出版
大塚正二译
中国出版集团出版

中文版序言

目前的中国，正在中国共产党的领导下，向着市场经济的方向转轨，并且业已取得了举世瞩目的经济成就。这些情况在日本的新闻传播媒介中，也正在被大量地进行着报道。不仅是日本，许多国家的企业，也都在谋求进入具有很大的发展潜力的中国市场。在这些企业中，既有成功的参与者，也不乏因不如意而半途而废的退出者。因此，对于今后的中国来说，它不仅面临着①一个如何培育国内企业的政策课题，而且②如何来建立一种适合于各国企业进行参与的市场环境，也将成为一个重要的政策课题。

我并不是一个研究中国的行政和经济问题的专家，访问中国的经历，也仅仅是1986年和1992年各自两周的时间。因此，在中国引入市场经济、致力于经济发展的过程中，应该建立一种什么样的政府与企业之间的关

系？对于这个具体的课题，我是不甚了解的。但是，在回顾第二次世界大战后日本的产业发展过程时，似乎仍可以找出日本与中国这两者之间在若干问题上的共同之处。

人们一般都认为，战后日本的产业发展，是在政府官厅的引导下实现的。当然，这指的并不是通过国有产业（企业）所带动起来的发展。国有企业在战后日本的市场领域中所占据的比例，也绝不是很大的。虽然这些企业现在已经分别转变为股份制公司，但在当时，它们也仅仅局限于以铁路、电讯、烟草等行业为中心的一部分领域。在当时各个发展阶段中起主要作用的骨干产业，基本上是由民间企业所支撑的。而且，为了确立以市场经济为基础的经济体制，在盟军最高司令部（GHQ），特别是其中居于核心地位的美国的指导下，建立和健全了民法、公司法、证券交易法、禁止垄断法、专利法等法律体系。尽管如此，人们仍然认为日本是一种不是以自由的民间企业之间的竞争为基础的产业发展模式，而属于一种由政府官厅引导下的发展类型，其理由可以概略地叙述如下。

它主要因为，政府官厅在每一个产业领域中，都制定了被称之为“行业法”的法律。在企业是否可以参与某一新的产业领域活动，各个企业的生产设备、产量和产品价格等各个方面，政府拥有诸如批准、许可、认可、承认、认证、申报等等许可权。即使是证券交易法，

它本身应该是为了保证有价证券的公正交易而制定出的法律。但是，它又兼具将经营证券交易业的证券公司置于政府官厅的批准制度之内的“行业法”的成分。然而，如果在此就立即认为战后日本是以政府指导之下的统制经济为基础的话，那则又成为一个误解。因为在实际上，政府官厅对于实力雄厚的企业所拥有的这种许认可权限，从企业方面来看，也是具有许多有利可图之处的。由于在每一个产业领域中，参与该产业领域的企业数量，都得到了来自政府官厅方面的保护，即使企业之间存在着产量和利润方面的差别，但在整个行业领域内部，企业之间的关系则呈现出一种稳定共存的局面。在现实之中，正是在建立起这种政府官厅同企业之间的利益攸关的共同体的前提下，政府官厅培育和引导着自己所管辖的事业领域不断地得以发展。而在这个过程中，被作为一种强有力的手段而发挥了作用的方法，正是本书所要论述的主题——行政指导。政府官厅以它所拥有的具有决定性意义的许认可权限为背景，对企业进行了在生产数量方面以及确定价格方面的指导。然后，政府再对遵从了行政指导的各个企业，进行融资和提供补助费用，并且从财政上对企业的技术革新项目予以援助。

毫无疑问，行政指导确实是使“日本株式会社”得以发展起来的重要手段，并且对于“发展中的国家——日本”而言，在某种意义上，它也可以说是一种为了实

现发展而不可缺少的一种手段。在这个意义而言，可以认为目前的中国，在今后应该将可以说是市场经济体制的基本规则的商法、证券交易法、专利法等法律进一步加以完善化，并且在这个基础之上制定出“行业法”，再将行政指导作为实现产业发展的有力手段而加以运用。这种方式应该是值得加以考虑的。

实际上，当我在1992年访问中国时，北京的一位政府高级官员曾经说过：“日本是在一直稳定执政的政党的领导下实现其经济发展的，这也是我们的样板。”在听到这样的见解之前，也就是当我在此前一年为了给岩波书店主办的《世界》杂志撰稿而访问越南的时候，也曾经从越南共产党的最高级干部那里听到过同样的说法。虽然如此，对于将以本书中所介绍的这种行政指导为中心的“日本的经验”，作为引入市场经济原则并力图通过市场经济来实现经济发展的各个国家的样板，一种复杂的心情不禁在我心中油然而生。

勿庸赘言，我曾经反复强调过，行政指导的确推动了战后日本的复兴，并促进了经济的高速发展。但是，也正如在本书中引证的若干具体事例所证明的那样，它不仅形成了政府与产业界之间极为不透明的关系，而且如果站在作为消费者的一般国民的立场来看，得出的结论则是：它同时也产生出许多侵害消费者利益的结果。更为严重的是，它导致了作为“稳定的执政党”的自由民主党，产生出诸多的政治丑闻，以致不得不结束单独执

掌政权的局面，这也正是由于行政指导起到了政治腐败的温床的作用。不仅在国内问题方面，以行政指导为中心的产业行政所形成的非关税贸易壁垒，还受到了来自国际社会的批判，而且它又导致出现了“日本特殊论”这种论调。

诚然，正如在本书的结论部分中所述，我并没有全面地否定将行政指导作为一种实施政策的手段，在“基于法律的行政”这个大的前提下，将行政指导以法律的形式加以规范化，从而确保它的透明度，这一点是十分必要的。从1994年10月开始，日本实施了行政手续法，它的内容同本书中所论及的行政手续法的法案纲要几乎完全相同。但在现实中，在进行行政指导时所应采取的书面文件化程度仍然很不完善，因而很难说在实际中的行政指导的透明性已经得到了很大的改善。因此，如果将行政指导作为“日本模式”而加以借鉴的话，我希望读者能全面地认识它在经济发展中的功过是非。同时，关于如何才能增进行政指导的透明性，也希望诸位能够做出进一步的探索。

无论如何，如果读者能够通过本书，全面地了解战后日本的经济发展和政府官厅之间的关系，作为作者来说，则是一件十分快慰之事。虽然在写作本书时，尽量想将它写成一本通俗易懂的读物，但由于日本的行政结构自身十分复杂，对于日本的读者来说，这也并非是一本可以简单地加以理解的书。将这样一本书翻译成中

文，其艰难程度是不难想像的。在此，我谨向我的友人，吉林大学的韩冬雪、吴小丁二位先生的劳作致以衷心的感谢。

新藤宗幸 1996年1月8日于东京寓所