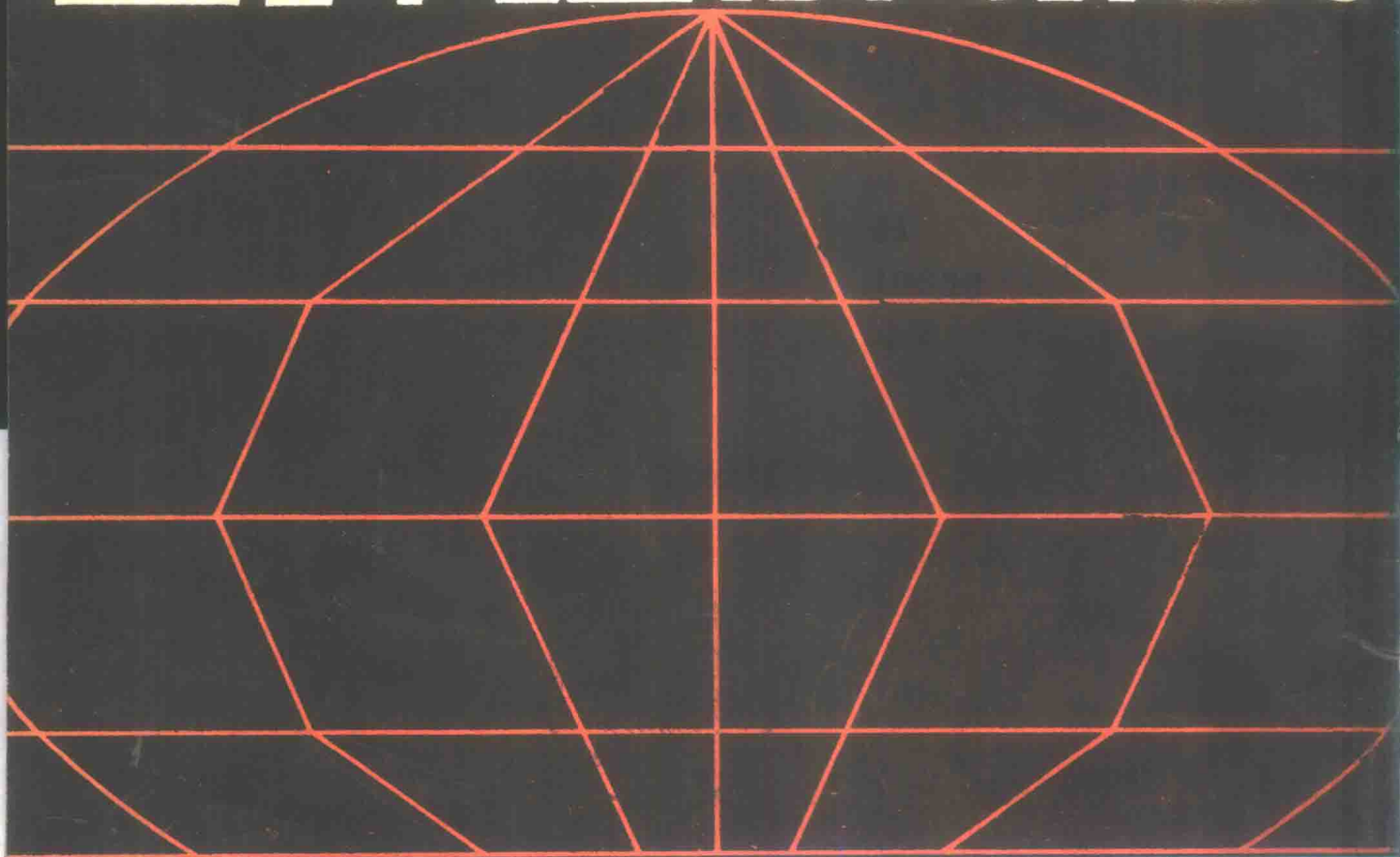


台港及海外中文报刊资料专辑

世界经济研究



第 2 辑

书目文献出版社

编 后 记

本辑经济政策研究栏选载的一组文章，围绕日本开放市场问题，揭示了日本与美国及其他发达国家在贸易和经济政策方面的矛盾、斗争情况。其中《产业政策的任务与界限》、《从德日两国的范例看经济政策的制订》和《美日间“工业政策”之争议》三文，有一定的学术价值。可供研究工作者参考。

其他各栏都提供了一定的有价值的材料。国际贸易研究栏的《国际贸易与经济成长》和《国际贸易的新策略》等文，对我们了解国际贸易的现状，了解国际贸易与一定国家维持经济稳定增长的关系，可以有所帮助。

《中国大陆快速的贸易成长与对世界经济之冲击》系一篇译文，它对1977—1981年间我国的对外贸易情况，做了较为详尽的分析，汇集了不少材料，值得我们参阅。

世界 经 济 研 究 (2)

——台港及海外中文报刊资料专辑
北京图书馆文献信息服务中心剪辑

书目文献出版社出版

(北京市文津街六号)

河北省南宫市印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

787×1092毫米 1/16开本 9 印张 230千字

1986年10月北京第1版 1986年10月北京第1次印刷

印数1—4,000册

统一书号: 4201·9 定价: 2.30元

〔内部发行〕

出版说明

由于我国“四化”建设和祖国统一事业的发展，广大科学研究人员，文化、教育工作者以及党、政有关领导机关，需要更多地了解台湾省、港澳地区的现状和学术研究动态。为此，本中心编辑《台港及海外中文报刊资料专辑》，委托书目文献出版社出版。

本专辑所收的资料，系按专题选编，照原报刊版面影印。对原报刊文章的内容和词句，一般不作改动（如有改动，当予注明），仅于每期编有目次，俾读者开卷即可明了本期所收的文章，以资查阅；必要时附“编后记”，对有关问题作必要的说明。

选材以是否具有学术研究和资料情报价值为标准。对于某些出于反动政治宣传目的，蓄意捏造、歪曲或进行人身攻击性的文章，以及渲染淫秽行为的文艺作品，概不收录。但由于社会制度和意识形态不同，有些作者所持的立场、观点、见解不免与我们迥异，甚至对立，或者出现某些带有诬蔑性的词句等等，对此，我们不急置评，相信读者会予注意，能够鉴别。至于一些文中所言一九四九年以后之“我国”、“中华民国”、“中央”之类的文字，一望可知是指台湾省、国民党中央而言；不再一一注明，敬希读者阅读时注意。

为了统一装订规格，本专辑一律采取竖排版形式装订，对横排版亦按此形式处理，即封面倒装。

本专辑的编印，旨在为研究工作提供参考，限于内部发行。请各订阅单位和个人妥善保管，慎勿丢失。

北京图书馆文献信息服务中心

88005

產業政策的任務與界限

產業政策之所以成為重要的政策手段，乃因任何一個國家在市場經濟體系中，總有缺陷存在。單以市場競爭原理或自由貿易原理無法使一國經濟順利發展，必須按此二者之成本利益加以評價。……

■ 上野裕也 著
■ 吳國禎 譯

產業政策的構想和性質

產業政策係為達到促進經濟發展、經濟現代化，或改善產業結構、提高產業的國際競爭力，促進產業的技術革新，使衰退產業再度活躍，確保勞工之就業機會，乃至達到地域間經濟的平衡發展等經濟、社會目的，政府藉對特定產業之扶植、保護、改善結構、企業救濟等手段，介入各個產業或企業活動乃至產品市場或生產要素市場的政策之總稱。

產業政策之所以成為重要的政策手段，乃因任何一個國家在競爭市場的經濟體系中，總有缺陷存在。單以市場原理或自由貿易原理無

法使一國經濟順利發展。

以私人企業為主之競爭性市場的經濟體系，其所以獲得好評、獲得支持，乃因其係經濟發展的原動力。其擁有有效利用天然資源、人力資源、金融資源來提高一國全體經濟福祉（生活水準）之能力。其所以受注目，乃因其提供更低廉、更多或更優良的商品和服務，創造更多高工資的就業機會，並為將來社會的繁榮尋求實現良好的資本累積和研究發展。故透過競爭可使更有效率的企業，逐漸取代無效率的企業。在可以增進全體產業資源最有效分配的前提下，政府即無介入競爭性市場經濟體系之必要。惟在企業競爭的過程中，往往出現大企

業或企業集團的獨佔行為，使得產品、企業無法順利的新陳代謝，無效率的企業受到寬待，全體的經濟效率無法提高，故在此情況下，政府的限制或介入，遂成為市場的補救政策之一。

何況，當任何一個因素造成經濟成長減緩，致企業無法達到預期的高投資收益，或因失業、實質工資無法增加，使得生活水準不能提高時，為了刺激經濟發展，改善產業競爭力與生產力，公共政策遂被迫切需要。產業政策和維持競爭政策（禁止獨佔政策）同時成為促進經濟持續發展、賦予產業活力與競爭力、矯正市場機能之公共政策。

二次世界大戰後，美國經濟即屬競爭性市場經濟。當一國之經濟為自給自足型成為絕對優勢型時，企業間之競爭即能保證全體經濟效率。此時縱使生產品、生產要素市場有暫時性的不平衡、不安定、資源無效率分配，甚至地域間摩擦時，亦可藉總體政策和最低程度的公共政策予以調整。

但因各國經濟活動未能脫離國際經濟，尤其在國際貿易盛行的今天，即使世界經濟全體均處於有效率之運作下，墨守自由競爭、自由貿易的產業在國際競爭中一旦輸給競爭國之產業，則不單表示該項產業落於他人之後，且該國全體經濟均將受害，成為該國政治、社會的一大問題。因此自F·李斯特提出「後進資本主義型保護政策」之看法以來（註一），產業政策之構想遂因國際競爭及國際貿易之強烈意識而展開。

產業政策之概念歐美不同

惟產業政策不同於傳統的總體政策，不論是其目的、或手段均不很明確；在經濟發展階段，各因自然條件、歷史條件、國際環境、政治經濟情勢不同，致想法內容、型態亦均不同，同時也因國別、時代不同，致實際運用亦有相當程度之差別，因此，產業政策常依其性質、強調點不同而有產業結構政策、產業策略、產業調整輔導、策略性政策、目標設定政策等種種名稱，和在各國政策體系上之不同地位。又因其政策對象之產業亦各色各樣，故所採取之政策手段亦頗具選擇性。

例如：一向基於自由企業體制、自由貿易的美國，認為產業政策違反競爭原則，是種特殊的政策。無法像傳統的財政金融政策般地普遍化，且尚未在美國的經濟學主流（新古典學派之綜合）之經濟政策體系內生根。但事實上，却常以國家安全保障（國防）、尖端技術之開發、就業問題、進口救濟等理由，將其當作實質性政策措施；通常視為公共政策中之例外措施。

同樣地，向來標榜「社會市場經濟」的西德，雖亦以市場競爭為原則，但事實上却有以地域政策、社會政策、技術開發援助等名義之產業政策。

此些國家的基本立場是站在新古典學派的觀點（政治、經濟分權制），主張政府不須制定任何產業政策，不須用人為的干涉進行產業

間的資源分配，而應完全透過自由市場的機能，利用市場的競爭所達成之均衡來達成產業間最適資源的分配。故政府唯一要做的是實施禁止獨佔壟斷政策或維持企業競爭政策，以形成競爭秩序及公平交易。而在國際經濟方面，這些國家亦認為自由貿易（自由的國際競爭）將帶給世界各國「貿易利益」，保護主義與國際卡特爾將歪曲市場機能，妨礙各國最適經濟發展。

事實上，現行的自由經濟體制並不同於新古典學派所主張的——所有的交易均可透過市場機能與價格機能予以解決。此乃自由的經濟體系存在著：（一）市場的缺欠（具有外部效果之財貨或公共財）、（二）規模經濟（報酬遞增、產品、生產要素的不分性或固定性）、（三）生產資源的不易轉換性、（四）未來市場的不確定性、與（五）所得分配上之缺陷等無法滿足新古典學派之先決條件的缺失，若完全依賴現行之市場機能，將不能達成最適的經濟利益或有效的資源分配。因此，從新古典經濟學的立場而言，產業政策的理論依然能成立，同時亦能被尊重市場原理和自由貿易的國家與人們所接受。

相對的，歐洲各國自社會經濟發展的立場，同時視競爭政策與產業政策為經濟政策的手段之一，並將其同置平等地位。例如：法國對產業政策的觀念認為是為達到經濟現代化、強化產業之國際競爭力以及擴大輸出之目的，而賦予社會經濟政策全盤的理念、內容和基本方向的政策。

经济政策研究

日本对外经济政策之研析

张文海 一

日本市场开放政策之动向

怡 德 四

从德日两国的范例看经济政策的制订

吴永叔译 五

美日间“工业政策”之争议

黄星满译 一一

产业政策的任务与界限

上野裕也 1

列根经济政策评估

施建生 10

国际贸易问题研究

从新的观念探讨国际贸易

周宜魁 二一

国际贸易与经济成长

张温波 12

对等贸易为何快速成长?

二二

国际贸易的新策略

汤明辉译 二三

美日贸易摩擦尖锐化

李正文 17

日美都须调整贸易政策

二七

今年世界贸易总额预估将破二兆美元

曾应荣 二八

日本与共市的贸易摩擦

张成前 二九

东西方贸易可望继续成长

三〇

中国大陆快速的贸易成长与对世界经济之冲击

陈宇群译 19

国际商品市场一年来回顾(上、中、下)

国外新闻组 三一

全球纺织品竞争力分析(1)

陈晨钟 三三

全球纺织品贸易流向分析

陈晨钟 三四

全球纺织品竞争力分析(2)

陈晨钟 三五

外贸赤字倍增,美将成纯负债国

三七

美对苏联出口猛增

三七

日去年贸易顺差达三三六亿美元

三七

能源问题研究

二〇〇〇年前后的世界能源

穗 平 29

世界各工业先进国家核能发电的现况与展望

静 音 三八

欧美各国的核能发电开发状况及今后动向

李炭台 29

东盟国家的能源市场

祥 云 34

未来如何处置核能废厂

洪志明译 35

油国组织处境日益艰难

詹益郎 37

油国组织影响力式微

三九

“石油输出国家组织”的兴衰与油价变化

四一

油元美梦转为痛苦呻吟

罗 丁 41

世界工业研究		
新兴的世界资讯工业	华 民译	四二
世界50大企业	黄渊源	12
世界五十大企业名表美占一半日有十三家		50
欧洲制造业概观	王治平译	51
世界汽车工业国际化的发展趋势(上、下)	王泰允	66
世界汽车工业的前景	李 发	74
世界农业研究		
国际农业发展简讯	心 本	四七
国际农业发展点滴	竹 夫	四九
世界谷物存量将增加逾两成		五三
美国会协商委员会通过新的农业法案		五三
国际经济资料		
世界主要国家最新经济指标		73
1984—1985年重要金融统计资料一览		75
世界黄金的累积		76
非共世界黄金供应去年达1265吨		76
国际经济动态材料15件		77

日本對外經濟政策之研析

張文海

本年四月九日，日本首相中曾根，宣佈開放市場新對外經濟政策聲明，立即受到全球各大傳播媒體的爭先報導，以及專家學者或有關當局權威者的紛紛評論，茲就管見研析如後：

背景

1. 日本以貿易立國，民性勤奮合作，自戰後發達進步，其物美價廉的產品馳名全球。加以其市場的閉鎖性與非關稅障礙的巧妙運用，致其貿易順應持續擴大，貿易摩擦也隨之與日俱增。據日本大藏省統計，七十一年順差九十三億美元、七十二年二三三億美元，七十三年高達三五〇億美元，創空前最高紀錄，而其中的三三八億二千八百萬美元係來自美國，佔日本全部順差的九六%，使日美貿易摩擦益趨嚴重。

2. 爲了平衡日美貿易，美國曾一再警告日本，說明美國的忍耐是有限度，日本如仍不採有效行動，美日間的貿易戰爭將一發不可收拾。但日本態度消極，仍以

各種理由拖延，到四月二日，美國參眾兩院各通過了強硬的「對日貿易報復法案」，要求日本開放市場，如其開放程度不能爲美國所滿意，要求總統依權限制日貨進口或採其他報復措施。

3. 本年三月八日的日本內閣會議中，中曾根首相鑑於：①與美國的四項——通訊設備、木材、電子製品、醫藥及醫療器材——協議談判陷於泥淖，②四月十日將舉行先進國家首腦會議，在這些會議中，無論先進或發展中國家，莫不對日本的貿易攻勢感到壓力且都深感不滿，日本爲避免成爲衆矢之的，乃及時宣佈開放市場，以緩和氣氛。

開放市場的主要內容

(一) 四月九日中曾根宣佈：日本決心維護自由貿易原則擴大開放日本國內市場，并呼籲國民增購外國製品，以減少對各國的大量出超，又強調下列三原則：

1. 擴大對外貿易，增加進口，以達進出口平衡。
 2. 簡化進口手續，政策措施應明確、對內外一視同仁，進口原則自由，除特殊品外，政府不介入。
 3. 所採政策對世界各國一律適用。
- 根據上述日本準備在本年七月十一月間，完成「三年行動計畫」配合實施。

(二) 開放市場的主要內容：

1. 保證繼續修改檢驗手續，以利外貨進口。
2. 鼓勵進口平衡貿易的必需製品，日本進出口銀行將放寬進口融資條件。
3. 通訊器材市場，將在公平、公開、無條件原則下競爭。
4. 通訊終端機的檢驗已簡化，并將由公正、獨立的機構擔任。
5. 爲便利日本私人企業採購外國通訊衛星，政府將授權進出口銀行提供融資。
6. 有關電子產品，政府將向國會提出法案或修正案以保護半導體晶片及電腦。

軟體之權益。

7. 日本將續與其貿易伙伴協商取消電子產品的關稅，以利其自由流通。

8. 減低木材關稅細節待商，但原則決定七十六年四月起，降低合板關稅。

9. 金融資本市場自由化，擴大經濟援助項目，並設立政府開發援助（ODA）的新中期目標。

10. 將致力減低東協（ASEAN）無骨雞肉、欄葉樹合板等進口關稅。

11. 對歐市（EEC）各國，則針對其情況，分別採取開放市場政策。

開放市場的成效

依據自由貿易原則，正如日本理直氣壯的想法，認為其高度科技產品，沒有其他國家可趕得上，而這些物美價廉的東西又為各國所必需或愛用，貿易差額即由此而產生，這怎能責怪日本？這種偏狹的觀念似是而非，自由貿易固應遵循，但也不宜「唯我獨榮」損及他人，現將其成效分述於後：

（一）綜觀日本宣佈開放市場各點，內容表面上似甚冠冕堂皇，其實多為原則性之決定，缺乏具體施行之細節規定，內容空泛抽象，目前尚難認為真是一種突破性的市場開放政策，再看過去日本已有六次類似的市場開放措施，不是由於配合不夠，即是因缺少執行誠意。因之均未

達到預期效果。至於這次如何？則要看各國的反應，以及日本執行的誠意如何而定了，不過假如日本能深切體會到其巨額出超，已為世人詬病，乃至引起公憤，進而認真執行，或許會有較好的效益。

（二）對日本而言，因其主要壓力是來自美國，因之除宣佈：維護自由貿易原則、增加進口、簡化進口手續、減免關稅、金融資本市場自由化等外，并呼籲國人多購外貨以減少逆差……尤其更具體的是將與美國貿易談判中的四個項目列入其內，準備作繼續進一步的洽商，這不但可緩和日美貿易摩擦的緊張局面，並可使各國對其所行施著一種期望，以減輕對日本的反感，再者由於其宣佈市場開放，將來在經濟合作開發機構理事會，及先進國家首腦會議席上，也保持了其顏面與地位，而避免成為衆矢之的。不過由於日本過去六次市場開放，均未使各國滿意。而這次是否照舊「表演」，還是真誠執行，對日本也是一個很大的考驗。

（三）美國是施加壓力使日本宣佈開放市場者，儘管其宣佈之政策是對各國一律適用，但美國猶占一方之當事人，因之其所得之效益，當然可能較其他國家為優，比如正在談判中的四項目，即被列入其

內，續作積極具體的協商，其效果當可預期，不過據估計，即使日本進口美國通訊器材等，其總值不過卅億美元而已。其他電子器材等，日美技術水準相埒，互有短長，日本業界反希望美國本身努力，故很難於短期內獲得預期效果，美國國務院官員也表示：「美國輸日障礙雖在減少，但其速度及順暢度不夠，除非美貨銷日能像日貨銷美一樣順暢，且能從輸日增加量看出結果，否則美日貿易問題不會消失」。

四 其他各國：

1. 歐洲各國，因對其產品行銷日本市場并無充分信心，故對日本開放市場措施，并不像美國那麼重視與熱衷。它們對日本的貿易摩擦，多採取保護主義方式因應。主要是要求日本減免一二八品目的關稅，及開放投資金融市場。

2. 東南亞各國，一向對日本的對外經濟政策多表不滿，甚至有認為日本是經濟侵略者的，先前日本首相中曾根往訪各該國時，對其要求日本減低關稅、增加配額、擴大優惠關稅範圍等，未獲協議，而對日甚感不滿。此次市場開放，主要是對美，比如精密工業產品減免關稅等，對東南亞各國而言并無意義，除表不滿外尚有受歧視

之感。

對中日貿易的影響

長年以來，中日貿易逆差均持續擴大不已。去年仍高達卅二億美元，因之平衡逆差，爲我重要施政方策之一，而又以擴大輸日爲目標。然因兩國產業結構不同，科技水準差異，加上日本排外性、閉鎖性的傳統觀念，以及各種非關稅障礙的阻撓，如事前承認制、配額、檢疫檢驗、安全規格、行政指導等，使我多年來透過有關會議或管道，企圖致力擴大輸日以縮減貿易逆差的努力與願望未獲實現。

此次日本開放市場，似乎值得我們高興。但鑑於日本過去開放市場的實效不彰，並且是以美國爲主，以精密的工業產品爲減稅關稅的主要對象，而我國輸日主要產品爲農產品及其加工品、輕工業品等，加以市場開

放的執行細節尚未厘訂，日本有無誠意執行，亦不無疑義。是以將來對我擴展日本市場，縮減中日貿易逆差的效益如何，目前雖尚難臆斷，但可能不大。

不過儘管日本號稱經濟大國，向以貿易成果自豪，這次總算爲其巨額出超而低頭，因之希望日本能藉此深切領悟到「世界各國共同繁榮」的崇高目標，日本的繁榮是其他一國所難及，而如能實行開放市場的有關規定，使有關各國的經貿共同發達繁榮。因之，今後吾人應密切注意，該新政策之發展，研析有關執行細節規定，配合我經貿發展情況，假中日地理、歷史、商習傳統之便，掌握時期，以大逆差國之身份，隨時向日方提出拓展日本市場具體可行之因應措施，俾擴大我產品輸日，縮減中日貿易逆差。

日本市場開放政策之動向

怡德

秉承中曾根首相與雷根總統在日美首長會談達成之協議，日本政府已開始研擬新的市場開放政策。由於安倍外相與舒茲國務卿之總合協調、個別摩擦案件之實務者協議，以及去年十二月間成立之對外經濟問題相關閣僚會議（簡稱M7，主席河本國務相）之正式展開，磋商舞台已齊備。問題係負責個別摩擦案件的日本各部會，如何提出可使美方接受之答案。

日本政府，自一九八一年十二月以來，已先後五次對歐美先進國探行市場開放政策，內容包括降低關稅、擴大輸入額、改善基準、認證制度等各項對策。但歐美各國對此一市場開放方式，都認為那祇是日本的廣告宣傳花樣，與該國擴大輸入之實績，並無多大助益，頗為不滿。根據日本外務省的說明，個別案件的實務階層協議，將不祇是研擬個案對策，且係基於中長期計劃擴大開放。另，M7乃國內彙整此等個別協議之協調機構，而安倍、舒茲會商則為對外折衝之管道。

上述三者如展開活動，中曾根首相之指示十三月底擬妥具體開放方案，將可如期完

成。但，個別案件之通信機器、電子工業、木材製品、醫藥品、醫療機器等均需與國內產業、相關團體協調，情形亟為繁雜，問題重重。實務階層協議如觸礁，能否抑制M7之意向而提出對策，不無疑惑。難怪農水省畏懼外務省越俎代庖，使其陷入困境，通產省則謂：「檢討個別問題，係各部會職責。安倍、舒茲祇不過是對外窗口，企劃廳亦憂慮政府以外交一元化為理由，阻止M7之協調力。」

除上述有關部會之疑惑外，中曾根首相在首長會談亦表示：視情況，將直接審核個別問題，顯示政府可能作一政治裁決，以阻止多頭馬車之紛爭。

有關個別案件之協調展望，各部會均有難以對應之歧見。加上美國態度較前更為強烈，實在難以找出合理妥協點。

爭論焦點之農產品，美國此次特別要求降低木材製品關稅。日本農水省秉承首相之指示，擬於部內設置以相關局長為中心之連絡會議，惟因國內合板需求低迷，仍難同意美國之要求。

佐藤農相最近除視察東京新木場的合板

工場，了解業界實情外，亦全力遊說自民黨農林議員。

日本的合板業界，由於印尼等開發國家之競銷，已屬結構上不景氣業種。因對輸入品價格之影響，匯率變動大於關稅率，有人認為與其一再反對，毋寧改善合板業結構方為上策。

主管醫藥品及醫療機器之厚生省，由於日美是項貿易，美方呈現大幅出超，對於美方之要求甚難理解。另，有關被美方指為非關稅障礙之醫藥品及醫療機器認可審查制度，則表示：「臨床試驗資料，不祇外國人，亦應包括可以證明確保日本人生命安全之資料」，對於美方之要求，難表贊同。

至美國亟力要求開放市場之通信機器，關鍵則取決於日本國內郵政、通產兩省之協調。為在情報通信取得行政上主導權，郵政省最近率先成立以事務次官為中心之「對美問題對策委員會」。

另，通產省擬在以往的日美高級科技貿易工作小組內設置通信機器貿易作業委員會。對此，郵政省正考慮另設專門委員會，而居間之外務省，目前對於兩省之協調工作，深感左右為難。郵政省對於民營化後新電電公社之日美資材採購協定繼續問題，目前日美交涉雖未舉行，但左藤郵政相却公開表示：「不得不延長」，暴露日本國內實情，使有關部會大為緊張。

（原載：日本研究（台）一九八五年 二四二期 八頁）

從德日兩國的範例看經濟政策的制訂

吳永叔譯

過去政府在面臨經濟情勢重大變動時，曾經多次邀請企業界領袖舉行會談。近年美國學術界討論美國是否需要推行工業政策，也提到經濟政策的制訂問題，本文即其中之一，或可供國人參考。作者 Franklin Delano Strier 係律師及會計師，曾於一九八〇—八一年任美國商務部資深政策分析員，現任加州大學副教授，原文發表於民主制度研究中心（Center for the Study of Democratic Institutions）出版之「中心雜誌（The Center Magazine）」，一九八四年一月。

每當美國政府尋求如何擺脫經濟衰退的局面，一般民衆的注意力大都集中於政府的經濟政策，而很少考慮到經濟政策的如何形成。諸凡供給面經濟學派、貨幣學派、或強制性平衡預算的經濟政策，往往首先由經濟學者倡議，然後由國會議員起而響應，最後則由政府當局決定是否採用。在這種方式的政策形成過程中，主要的缺點，是受經濟政策影響甚大的民間部門難有發言的機會。

經濟政策形成的另一種方式，是直接包括民間部門參加討論，多方面人士共同達成一致意見。在美國，由多邊顧問機構（代表政府與企業管理階層，有時也有勞工代表參加），策訂總體經濟政策或產業階層的政策，僅偶一為之，但在西德與日本，建立多邊共識，則數十年來一直是政策形成過程中制度化的一環。

本文即從三方面來探討以共識為基礎的經濟政策形成方式：
• 這種形成方式如何能取代美國傳統的「政府單獨作主」的政策制訂方式；
• 美國採用這種方式時可能遭遇的問題；
• 美國有效推行這種方式應注意的事項。

美國制訂經濟政策的特色

傳統上，美國的經濟政策大都在相互對抗情形下形成的。互相競爭的利益集團分別積極遊說，以及工業界與管制機關之間在談判中的激烈爭論，構成經濟政策過程中的主要特色。

相反地，以共識為基礎的政策形成方式，則集各主要有關方面代表於一堂，在非正式與和諧的氣氛中共同策定經濟政策。與會代表互相虛心聽取他人的意見，而不是僅一味要求他人聆聽。其重點在產生反映公平的政策，而不是反映政治權力的政策。

支持採用多邊共識的政策制訂方式有三項理由。第一、如果個人或團體在可能影響本身利益的問題上獲得發言機會，對於所作的決定將更具有責任感，對於達成政策目標也更將努力以赴。第二、經過多邊共識而形成的經濟政策，可以保證所有各有關方面的觀點與立場，至少都已考慮過。第三、不論最後的定案如何，達成共識的過程，本身就是促進各有關方面互相諒解與消除歧見的橋樑。

德日兩國制訂經濟政策的方式

從德日兩國的實際經驗，可以充分支持採用以共識為基礎的經濟政策，確實有其可取之處。德日兩國經濟在戰後均有輝煌的成就，兩者大體上均以制度化的合作與共識為其主要特色。日本

政府與企業界之間的密切關係，大都藉主管政策制訂的各部會所設的審議會而維繫。這一類的審議會，是政府、工業界、與學術共同商討工業政策的制訂與執行的重要論壇，對於培養共識與各方面的歧見，多有貢獻。一般而言，如果在審議會中未能獲得廣泛的支持，日本的經濟政策便不會貿然付諸實施。

正因為政府與企業界之間的關係密切，所以有人指責日本的經濟政策，係由政府與企業界一羣氣味相投的領袖所把持，舉國朝野構成一個「日本公司」。事實上，日本政府與企業界因工業政策而互相對立的實例，也屢見不鮮。也許最顯著的實例，是通產省試圖說服日本汽車製造業歸併為兩家廠商，將其他較小廠商分別納入豐田公司與日產公司，結果汽車製造業界拒絕通產省的要求，各行其是。

不論如何，日本政府與企業界在廣泛的經濟活動中經常密切合作，則是不爭的事實。尤其是經濟計畫的形成，最足以說明雙方合作的密切。在日本，通產省、經濟企劃廳、及其他政府部會，經常定期發佈有關工業發展、社會福利、勞工關係、及相關重要部門的短程與長程計畫。在這些計畫中，政府機關採納民間企業部門與學術界的意見為數不少。所以在正式宣佈時，政府的工業發展計畫乃具有廣泛的社會共識，這是在美國所沒有的情形。如果我們不瞭解在各不同利益方面培養共識的可貴，則按照傳統的美國觀念來看，日本廣事宣導的指示性工業政策（其中規定何種工業應優先發展，何種工業不予鼓勵），簡直是多此一舉。

有關日本政府在工業發展中所扮演的角色的重要性，許多專家固然看法不一，但對於日本從一個低工資與輸出勞力密集產品的國家，轉變為一個中等工資與專精於資本密集技術的國家，曾因政府與工業界計畫人員密切合作與共識，而更為便利，則很少

有人可以否認。

每當一種工業必須調整結構以達成此種轉變時，日本政府即與企業界舉行會議，針對問題擬訂具體的實施方案。舉例來說，當日本勞力密集的造船工業因生產容量長期過剩，開始不斷面臨虧損時，日本政府即邀請造船業者與勞工代表舉行三邊會議。依會議結果所擬訂的結構調整計畫，包括：經立法許可建立的臨時性卡特爾；由政府收購多餘的生產設備；給予特別稅捐優惠；以及對遭裁撤員工提供調整援助，予以轉業訓練。到一九八〇年三月，日本造船業已關閉三分之一的生產容量，並凍結新生產容量至一九八三年中期為止。凡按調整計畫規定而歇業或合併的廠商，均可獲得政府支持的銀行貸款。在其他勞力密集工業（如紡織及肥料工業）進行結構調整時，也有類似的協議，所獲得的成效亦復同樣可觀。

同樣地，通產省對於機器人與電腦等成長中的工業，倡導聯合研究、發展與行銷策略也有成就。例如日本電子工業的領導廠商經過多年從事聯合研究，到一九八三年中期，終於開始生產世界上最先進的電腦記憶晶片。在記憶晶片的研究發展計畫中，日本政府分擔三分之一費用。再如日本政府為促進日本機器人工業的發展，也大力支持機器入租賃計畫，以便有意採用機器人的廠商在決定投入大量資金以前，可以先行租用。推行的結果，機器人的銷售已顯著增加。

日本為策訂經濟政策而建立政府與企業界之間的共識，並不限於各部會內所設立的審議會，或臨時為應特殊問題需要而召集的會議。此外又隨時舉行廣泛的非正式諮商，凡此種種，均在增進政府計畫人員與相關工業及同業公會之間的工作關係。

西德工業政策的形成，係藉政府與企業界之間強制性及自動

的諮商而達成。也像日本的情形一樣，西德經濟政策大都由政府主管部會制訂，其中特別是經濟部。但依據聯邦政府各部會聯合作業準則的規定，任何與經濟政策有關的議案，在政府採取行動之前，必須送交有主要利害關係的同業公會提供意見。這種諮商（包括書面及口頭接洽方式）的結果，所提的議案往往要經過大幅修正，才能成為正式的法令。

有關經濟政策的形成，在西德政府與企業界領袖之間，也有非正式而十分廣泛的諮商。當西德前任總理施密德(H. Schmidt)因公訪問其他國家，如此行牽涉西德商業利益時，大都有西德企業界領袖隨行，可說是一個顯著的明證。

由三方面共識而形成及執行的全國性經濟政策的一個顯著實例，是西德的勞動市場政策。西德的勞工機關，從中央到地方，均屬自治機構。在每一階層的勞工機關，均由勞工、業主、及政府代表構成，三方面代表人數相等。西德勞工機關，具有積極進取與前瞻性的政策。勞工機關的職責，是協助勞工長中各類工業的需要，為非技術勞工辦理技術訓練，以及協助失業員工提供轉業訓練。依照西德人士的看法，認為在當前經濟中的工業難以獲得訓練有素的員工之時，設法為工人提供落中的工業尋求工作機會，是一件不切實際的事。因此，西德勞工機關並不要求失業勞工填寫失業救濟申請書，而是為失業勞工工作完整的性向測驗，藉以判定適於接受何種轉業訓練。在接受轉業訓練期間，受訓員工可以獲得補助與貸款，以支應訓練與生活費用，期限可長達兩年。在一九八三年，西德為十七萬一千名勞工辦理轉業訓練，全年支出達十三億美元之多。

美國駐西德大使館在一九八〇年觀察西德政府與企業界的合作關係，所獲得的結論，證實以諮商與共識方式形成經濟政策是

十分明智的。駐德大使館的報告中說：

「政府、工商業界、與勞工領袖一致相信，在過去，他們之間的全面密切合作，曾為促進西德經濟的繁榮扮演關鍵性的角色，今後也將繼續如此。當然，西德政府在基本上服膺自由市場的原則，對於歐洲共同市場其他會員國政府所參與的許多經濟活動，西德政府大都無意參與。雖然如此，比之於美國政府，西德政府在經濟事務中扮演更重要的角色，……與民間經濟部門的合作也更為密切」。

美國採用共識方式的實例

美國制訂國家或產業階層的經濟政策，採用共識方式者僅偶一為之，其成效亦不一致。在卡特政府主政的末期，美國曾先後設立若干由政府、業主、及勞工三方面代表所構成的委員會。在總體經濟階層，曾成立代表三方面的經濟復興委員會(Economic Revitalization Board)，其使命在策定廣泛的政策目標，並監督新工業發展機構的設立。對於汽車、鋼鐵、及煤炭三類處於困境的產業，也曾分別成立三邊委員會，為改善三類產業從事研究並提供建議。

但共識政策效果最佳的一個實例，也許要算為一九七四年在東京舉行多邊貿易談判(Multi-lateral Trade Negotiations)而設立的委員會。依據一九七四年貿易法案的規定，美國曾設立一個民間企業部門顧問委員會，為貿易談判有關問題經常與政府保持接觸。在整個談判過程中，諸凡有關受貿易談判影響的工業、農業、或勞工部門，顧問委員會莫不隨時提供詳細資料、意見、與建議。這種資料與意見，由美國政府各有關機關成立的貿易政

策發展小組彙集處理，進而更確定美國的談判立場。美國談判代表在出席談判時，大都依據顧問委員的意見而行。

相反的，目前已經停止業務的全國生產力委員會 (National Productivity Committee)，則是運用三邊委員會欠當的一個實

例。早在一九八一年夏季，雷根總統面對美國工業生產力日漸下降的不利形勢，決定採用建立共識的方式形成生產力政策。他提議由政府、企業管理階層、及勞工三方面代表，共同設立全國生產力委員會。不幸的是，當八月間雷根總統下令開革參與罷工的飛航管制員後，工會代表即全部退出委員會以示抗議。誠如華盛頓郵報所說：「在勞工代表缺席的情形下，試圖策訂全國生產力政策，猶之乎想要開動一輛沒有輪子的汽車」。

為振興美國鋼鐵工業而設立的三邊顧問委員會，曾建議採取若干救援措施。其中之一是加速折舊制度，大體上與最後納入一九八一年經濟復甦稅法 (Economic Recovery Tax Act) 者相似。另一項建議的救援措施，是准許鋼鐵工業達到空氣污染管制要求標準的期限，展延五年，而鋼鐵廠商履行的條件，是將五年之內在污染管制方面所節省的资金，全部用於工廠設備的現代化。但不論經濟復甦稅法或其後的任何法案，都未將這項條件列入。

美國政府自始對於如何運用由政府救援措施所節省的资金，一直表示嚴重關切，認為業者很可能用於利潤優厚的投資，或收購其他企業，而並不投資於興建新廠與更新設備。等到經濟復甦稅法最後於一九八一年由雷根政府付諸實施時，政府的憂慮不久即成為事實。許多鋼鐵廠商均不願救援措施的本意，紛紛收購其他企業。在一九八三年，美國鋼鐵工業用於兼併其他廠商的资金躍增三七%，用於工廠設備更新者僅增長八·七%，尚低於通貨膨脹率。美國鋼鐵公司於一九八二年初收購馬提松石油公司 (Marathon Oil)，就是這種趨勢的一個典型實例。

經濟復甦稅法對於振興鋼鐵、汽車、與煤炭等基本產業，根

本未見發生任何效用。相反地，這項法案只是使這幾類產業中的若干廠商獲得暫時性的受益，而無補於其根本問題的解決。因此，所謂建立共識方式可以提供較佳答案的說法，也成為一個爭議的問題。

採用共識方式可能遭遇的問題

然則美國採用多邊委員會的方式形成經濟政策，又可能遭遇何種困難呢？最大的問題，當然還是美國政府與工商業界之間互不信任與意見衝突的傳統。由於美國人常以對抗方式達成決定與資源的分配，所以在各階層均難以形成共識。每當美國廠商的主持人出席國會委員會作證，往往都由大批律師伴同而來，與國會議員之間交換意見大都針鋒相對，宛如在法院的辯論。行政規定的制訂同樣強調程序，也不見得有和諧氣氛。即使在從事遊說時（遊說也是工商業界參與政府政策制訂一種非對抗性的方式），工商業人士所強調者，也是相互競爭的不同利益集團之間的差異。

從若干方面來看，德日兩國的制度與美國的大異其趣。舉例來說，美國人動輒提出訴訟的做法，即非日本人所能接受。日本人重視和諧。在一個一億兩千萬人口的國家，全國律師人數尚不到一萬二千名，而全國插花教師的人數則至少為律師人數的三十倍。一旦衝突發生，日本人寧願互相取得協議，假如無法獲致協議，則再邀請有聲望與地位的人士進行調解，也儘量避免訴訟。

在西德，工業界人士透過組織嚴密與運用靈活的公會組織，享有廣泛的政治影響力。因此，西德經驗豐富的部長級閣員，在將議案向內閣或議會尋求支持以前，大都先取得有關同業公會的同意。

事實上，西德政府有關部會與主要利益集團之間的密切關係，也取代了美國工商業界影響經濟立法案件的兩種手法——亦即聽證會與遊說活動。西德議會團體對於每一項議案並無舉辦聽證會的規定。

第二項問題是，以共識為基礎而形成的經濟政策，目前尚未贏得美國人民大眾的信心。在美國，不論任何新的政治觀念或新的做法，如果沒有強大與有組織贊助者的支持，則無法付諸實施。有關以共識方式形成國家或產業階層的政策，目前尚無這種贊助者的存在。美國公眾對於政府在經濟事務中牽涉的加深，一直不以為然。這種否定立場，不利於政府與工商業界共同制訂政策，特別是國家階層政策的制訂。何況一九八一年的削減預算與繼續放寬對工商企業的管制，早已反映國會與行政當局決定減少干預的意向——至少在短期內當屬如此。

對於美國採用多邊共識方式形成政策，許多政策分析家都表懷疑。例如政策研究中心（Center for Policy Research）主任艾茲奧尼（Amihai Ezioni），即反對採用日本式由政府指導的經濟政策，他在一九八〇年為文說過：

「美國高度的多元化社會，過去二十年間政府干預經濟事務令人失望的經驗，以及選民情緒日益保守的心情，在在顯示美國推行再工業化的方式，將不會以高度的中央經濟設計與管制為基礎，不管是由一個部或三邊委員會掌理」。

但日本的環境則大為不同。日本的歷史與文化價值觀念所形成的經濟思想，已支持政府與企業界之間密切和諧的關係。從最初開始，日本工業的建立，大部分有賴政府主動的抵擋外國廠商的控制，故政府在經濟決策上始終扮演支配性的角色。

日本立法機關賦予主管部會制訂管理規定的權責，遠比美國廣泛。日本政府主管部會及其管制下的工業，既少有分權思想的妨礙，乃得以自由決定應有的管理規定並充分加以運用。美國企

業界傳統對政府的不信任心理，日本並不存在。

美國採用共識方式形成政策的另一項潛在問題是，在政策制訂過程中，凡參與的利益團體為數愈多，則眾說紛紜，更難形成一致意見。美國是世界上最多元化的社會，所以在重大經濟政策問題上，也最不容易培養基礎廣泛的共識。將來政策顧問委員會的席次如何分配，就很可能成為問題。當然，政府、工商業界、與勞工均將有代表參加。然則其他可能受國家或產業階層政策影響的團體，如環境保護組織及少數民族之類，是否也將要求有充分代表權呢？

注意事項

至於如何為制訂國家或產業階層政策形成共識而建立適當機構，以及如何有效運作，我們建議應注意下述數項原則：

（一）我們對於其他國家的共識方法與制度，應委託專家進行研究，藉以判定何種方法與制度可從國外導入，何種方法與制度必須自行建立。與美國的政治體制及經濟結構有關的特殊因素，必須詳加考慮。即使看來適合採用的外國方法與制度，可能也有予以修正的必要。

我們討論德日兩國的政策共識制度，不可忘記這祇是兩個成功的實例，但並不一定表示其他國家一旦採用也可以得心應手。假如不顧文化、傳統、與制度關係方面的差異，而在我們現有的政策形成過程中，採用外國的制度，可能無法奏功。

也許日本借用外國制度與觀念的經驗，對美國具有啓示意義。如今日本已以人力資源管理創新著稱於世，但目前日本許多普遍應用的辦法大都來自國外。舉例來說，所謂品質管理制度，即由戴明（W. E. Deming）及其他美國企業管理專家設計而成。日本學到這種技術與觀念後就加以改進，以適應他們的特殊需要與能力。

(二)在形成共識的過程中應儘量避免政治化。美國之以對抗的方式達成決定，往往引起尖銳的爭辯而且具有強烈的政治意義，對於建設性的共同解決問題與政策建立，也構成妨礙。培養共識的根本要義，就是互相諒解與調和，進而使致互相關可以接受的新解決方案。試圖「贏得」當前的爭論或重新挑起過去的爭論，根本毫無意義可言。

勞工代表退出全國生產力委員會的事件，可以說明這一點。美國政府對於飛航管制員組織罷工的處理方式，固然可能使生產力委員會的勞工代表認為有抗議的必要，但以退出生產力委員會為報復，固然使委員會主要成員撤離，對於遭受開革的飛航管制員亦無補於事。更有進者，由於美國生產力的降低已嚴重影響勞工，可見工會官員退出委員會係在加強本身在工會的地位，而不是真正協助勞工。

一九八一年哈利斯(Harris)民意調查的結果顯示，美國公眾的意見日益主張放棄或至少使管理減少以對抗政府所採取的政策。根據該項民意調查，多數美國人民相信，藉增進政府與企業界之間的工作關係，共同確定經濟發展目標及其優先順序，並藉美國政府促進企業界、政府、與勞工之間的合作，則美國的經濟成長將可大為提高。簡言之，美國人民日益認為加強三者之間的合作，是使美國經濟更趨健全的適當途徑。

不過由於美國人民對於政府進一步干預經濟，憂慮心理也在繼續加強之中，可知這次調查所反映的民意有其自相矛盾之處。然則這兩種相反的態度又如何使其協調一致呢？一種可能解釋是，儘管公眾對於政府干預經濟的疑慮未見緩和，但同時却已認清企業界與政府之間合作的好處。將來只要這種合作係基於真正的夥伴關係，而不是政府的干預，則今後政府與企業界共同制訂經濟政策仍可獲得支持。正如德日兩國的經驗顯示，培養共識就是

使合作關係獲致預期成效的關鍵。

(三)在建立共識機構中出任代表的美國企業界領袖，應具有類似日本工商業領袖的胸懷，以事實證明願意將國家利益置於個別工業與廠商的利益之上。在日本，企業界與政府之間的密切關係，使工商業領袖真正感激政府適切運作與管制的可貴。日本工商業領袖在有所決定時，具有強烈的國家意識。因此，他們得以深受政府與勞工的尊敬。相反地，在美國廠商主持人的聲明中談到所謂國家利益，政府官員與一般民眾則往往探索其中的「言外之意」，而遭受譏諷。

(四)政府機關的官員必須選受企業界尊敬的專業人員充任。企業界領袖對於單靠政治關係而躋身高位的官員，大都側目而視。專業知識與經驗是受人尊敬的必要條件，而相互尊敬，則是企業界與政府之間維持良好工作關係不可或缺條件。在日本，一般對於政府機關的職位，即使並不認為優於民間企業部門，也依然認為相等。但在另一方面，美國人則不太尊重政府官員。一般人大都相信，解決經濟問題，與其委諸政府，則不如聽由市場機能。

(五)參與政策制訂的各方代表都必須認清，建立共識的努力，像其他人際關係一樣，有賴相互信賴與信心，它們都是脆弱的機能，易於遭受崩潰。如果第一次呈現失敗跡象就放棄合作試驗，則過去合作試驗的時間與努力即完全白費。當問題發生時，不妨尋求具有調解經驗的中立機構協助。例如，設立多年的聯邦調解服務處(Federal Mediation and Conciliation Service)，一向以鼓勵勞資雙方設立委員會並協助其運作為職志，即不妨擴大業務範圍，包括經濟政策顧問委員會在內。總之，對於任何一種可能獲致成功的努力，我們決不可放棄。