

日本现代经济政策研究

周平 著



北京艺术与科学电子出版社

日本现代经济政策研究

周 平 著

北京艺术与科学电子出版社

作品名称:日本现代经济政策研究

作者:周平

责任编辑:陈前进

盘面设计:张晨

出版发行:北京艺术与科学电子出版社

地址:北京市大兴区黄村兴华北路 25 号

邮编:102600

电话:010-60261463

网址:<http://www.bjasep.net/>

版次:2009 年 12 月第一版

定价:22 元

前 言

一、如何理解经济政策

经济运行过程最初被认为是一种从人的主观意志中独立出来的自律性行为，经济理论则是关于如何理解这个过程中经济功能体系的学问。亚当·斯密认为，市场作为社会体系中的一部分，贯穿于其中的是“看不见的手”即市场经济运行规律；马克思则认为，资本主义是商品化社会，它在价值原则下形成的自律性经济体系，其中，不以主观意志为转移的经济体系是经济社会的下部构造（经济基础），而在此之上的法律、政治、宗教、文明等体现人的意志思想的部分则称为经济社会的上部构造（上层建筑）。但是，从日本现代经济发展的经验来看，自律性经济体系只是在自由主义经济阶段中存在着短暂的一段时间，并且，要“自由型经济”还是要“保护型经济”的论争一时也没有停止过，可见，自律性经济体系是忽略了上部结构作用的超越时代现实的抽象模式。

现实中的经济行为过程存在于经济功能与经济政策的相互作用之下，而经济功能则基于自律性基础，经济政策则具有从外部通过国家、政治、社会施加于经济过程中的主观特性，可以认为它是上部构造与下部构造相互作用的产物。经济政策的政策主体在没有特指的情况下，一般是指“国家”，因此，现在看来，“完全依靠市场作用机制，不需要任何形式的经济政策”的市场原理主义的观点不过是对19世纪抽象模式的一种回归；另一方面，每一个国家都会有各自独特的经济结构、经济体制以及经济波动规律，如果采取忽视这种客观存在方式的经济政策，就会把经济发展引入困境，就会遭受失败。经济理论

告诉我们，即使在市场经济下，也会出现资源配置与收入分配不均衡和不合理的“市场失败”现象，通过对经济政策理论进行研究，可以帮助我们找到有效解决“市场失败”的政策手段。

那么，经济政策应该具有什么样的特性呢？简言之，最优的经济政策应该是最全面、最合理地反映同时代客观经济现实的方针和行为规范，是基于相关经济理论的主张和观点。因此，经济政策既是时代的产物，也是力图通过对历史现实的主动作用，创造新的经济时代的指南。虽然经济政策的一般理论中，作为政策论点，可以包含诸如政策目的、政策手段、政策实施过程以及政策效果评价等内容，但是，随着时代的变化，对经济政策具有一般性的理论就会失去其意义，因此，对已经发生了的“现实”，也就是经济政策历史实践研究对制定当前的经济政策具有重大意义。但是，现实中的经济问题都不是孤立的，它是与政治、社会和文化等有密切关联的，因此，对经济政策的研究必然涉及到政治学、社会学以及历史、文化人类学等社会研究相关的多个学科，所以，从社会整体出发，需要在时间和空间两个方面，以宽幅的视野看待政策的变化和发展，分析这种变化的根源，并对制度、政策做出评价，为重新认识和理解制度、政策提供依据和参考。

二、如何理解日本现代经济政策

首先，必须明确“现代”始于何时的问题。在广义上，“现代”指 20 世纪尤其是第一次世界大战以后的时期，其中，以 1929 年世界经济大恐慌结束和第二次世界大战结束为历史性拐点；在狭义上，是指 20 世纪 70 年代中期以后的时期。80 年代中期后出现的日元急速升值、泡沫经济的出现以及 90 年代以后的长达十余年的经济萧条都是日本现代经济政策史上重要的历史阶段。本书研究的重点是狭义上的“现代”。

日本从明治维新以来，经济运行的着眼点置于减少内外摩擦，运用“追赶型”的经济发展模式，以求迅速赶超欧美发达国家上。不但在生产技术方面，吸收欧美发达国家的先进经验，在经济政策、经济制度方面也是如此，但是，日本的经济制度、经济政策并不是对欧美

发达国家的简单模仿和复制，而是根据本国现实，通过不断的试错过程，不断加以创新和完善的。

20世纪70年代中后期开始，日本处在一个“经济自由化”、“经济全球化与市场战略”、“缓和管制”以及“民营化”等市场原理主义蔓延的时代，它推行的是“大市场、小政府”的经济运行模式。90年代开始，日本经济跌入了泡沫经济破灭后的长期萧条，这既是全球一体化和经济自由化带来的结果，同时，财政政策、财政结构改革等一系列政策性失误也是重要原因。自由竞争为核心的市场经济需要构建完善的安全防御机制，而日本恰恰是在这种防御机制不健全的情况下，实施了一系列的缓和管制、经济自由化措施的，具有日本特色的过分强调市场功能和作用导致了经济萧条，而经济政策失误，使萧条变得难于“治愈”。

21世纪前后，日本经济开始真正步入了一个“经济政策的时代”，对关系到国家经济发展道路选择的经济政策需求也从未如此迫切，这主要是因为，一是对过分强调“交给市场”和市场功能、过分削弱政府作为的“市场万能”信仰的破灭，使人们重新认识到了政策的作用；二是90年代经济萧条时期，正是由于经济政策的失败，导致了经济萧条的加重，并导致其长期化，这从反面验证了政策的效力。

三、本书的特色

全书共分六章，分别涉及日本的金融政策、财政政策、对外经济政策、产业政策、劳动政策和环境政策。本书研究对象是作为第二次世界大战后日本政府调控国民经济重要手段的经济政策，研究重点置于20世纪90年代。本书遵循日本经济的历史性和现实性相结合的原则，在对日本经济政策主体和特征进行概论的基础上，具体探讨被认为是各个经济政策中的重要分支领域的政策体系、作用及效果评价，并展望今后经济政策的发展方向。本书通过详实的论述，力求为今后研究日本经济、重新审视日本的经济政策体系和政策形式提供新的分析路线和思考框架，同时，为我国经济政策的制定和实施提供有益的启示和借鉴。

随着经济学作为一门完整学科其分类趋于细分化之后，经济分析与经济政策之间的分离现象变得越来越严重，人们热衷于发表学院派的学术文章和著作，而存在忽视对现实经济问题如经济政策研究的倾向，因此，本书在明确经济政策基本概念基础上，力图体现以下特色。

第一，在讨论经济政策时，通常是对政策理论本身的研究，而本书在阐述经济政策性质、主体等概论的前提下，对被认为是经济政策中最重要的六个政策领域的具体政策内容、行为方式等进行研究，借助最新成果，通过对特定经济政策领域的认识，提出蕴藏于经济政策一般性之中的日本经济政策的特殊性。

第二，由于我们把本书定位于对日本经济政策理论具有一定基础的学习者的参考书，因此，对涉及到的有关政策领域的基本观点、基础概念没有进行过多解释，而是直接深入至具体政策问题之中。本人的出发点不是对相关领域的日本经济政策引起的各种疑问提供解答，而是从客观立场出发，阐述内容和观点，说明启示和借鉴意义的所在；另外，在论述结构上，力求突出重点和新意，以加深对日本经济政策的认识和理解。

第三，本书重视从历史发展的观点对现代日本经济政策推移状况的分析。以狭义上的“现代”为时间推移时段，在分析手法上，一方面，忽略历史原因对狭义上的现代经济政策造成的影响，另一方面，重视日本经济政策问题在时空上独特的历史发展轨迹。

第四，本书是以日本的现代经济政策为基轴展开讨论的，但是，一个国家某个经济领域的政策是在与本国其他经济政策以及国际化、全球化经济及经济政策的互动关系中运行的，因此，对日本某一个领域经济政策进行分析时，假设其他领域经济政策处于常态，并且，假设经济社会中的个体不单纯是国家政策的对象和客体，也具有一定的政策主体性。

周 平

2007年10月于山东经济学院

目 录

第一章 金融政策	1
第一节 政策启动与运行.....	2
一、经济高速增长期的金融结构和金融调控	2
二、经济高速增长期金融政策的核心	3
三、金融政策环境的变化	5
第二节 泡沫经济的发生、破灭与金融政策.....	7
一、金融自由化与国际化.....	7
二、日元升值、泡沫经济与金融政策	9
三、泡沫经济破灭后的金融政策	12
第三节 金融体系重建与金融政策.....	14
一、金融泡沫的破灭.....	14
二、“大爆炸”模式的金融改革	17
第四节 21 世纪后金融政策的特征	21
第二章 财政构造与财政政策	24
第一节 “小政府”政策下的巨额债务.....	25
一、巨额的消费黑字和政府赤字	25
二、财政改革：日本与欧美的国际比较	33
三、财政赤字的国际比较	36
第二节 超低利率下的财政政策.....	38
一、90 年代财政支出的过度膨胀.....	38
二、低税政策.....	39
三、国债依存度过高与国债累积余额过大	40
第三节 中央和地方财政的主要特点.....	43
一、税收制度管理和公共事业	43
二、石油危机后地方债务的加重	48
第四节 90 年代财政政策的核心理念	52

一、财政政策基调.....	52
二、主要施政措施.....	54
三、财政政策效果评价.....	56
四、财政政策“微效”的原因.....	58
第三章 对外经济政策	63
第一节 基本理念	64
一、日本对外经济政策的所指.....	64
二、对外经济政策的特殊性.....	65
第二节 对外经济政策的背景.....	68
一、经济全球化对对外经济政策的影响.....	68
二、世界贸易体制的架构支撑.....	73
三、乌拉圭回合多边贸易谈判的成果.....	76
第三节 确立出口大国的地位.....	78
一、第二次世界大战后日本的对外经济政策.....	78
二、出口强化政策与贸易自由化.....	81
三、二战后日本贸易市场的区域特点.....	82
四、对外不平衡扩大与经济结构调整.....	84
第四节 全球经济一体化与日美经济关系的变化.....	86
一、日美贸易摩擦.....	86
二、对美经济政策调整与泡沫经济.....	92
三、美国通商政策对日本经济关系的影响.....	93
四、金融自由化、国际化对日美关系的影响.....	96
第五节 21 世纪后对外政策的特征.....	98
一、对外贸易政策的转变.....	98
二、政策转变的原因.....	100
第四章 产业政策	104
第一节 制造业的快速发展与产业政策.....	105
一、二战后经济复兴与产业合理化调整期（1945 年至 1955 年）.....	105
二、经济自立及高速增长期（1955 年至 1960 年）.....	107
三、增长模式转变与产业结构升级期（1960 年至 1970 年）.....	109
第二节 经济危机与产业政策（70 年代）.....	112
一、美元危机与石油危机的影响.....	112
二、通商政策与产业长期发展构想.....	113
三、产业政策的调整.....	114

第三节 赶超型经济之后的产业政策（80年代）	115
一、政策理念	115
二、提升国际竞争力与增加对外直接投资	117
三、政策拐点	119
第四节 产业政策的根本转变（90年代）	121
一、《90年代通商产业政策展望》	121
二、90年代产业政策路线	122
三、21世纪后的政策转变	124
第五节 对产业政策的理论反思	126
一、政策特点	126
二、理论支撑	130
三、特征分析	133
四、21世纪后的政策走向	136
第五章 劳动政策	139
第一节 理论特性	139
一、劳动政策与经济政策	139
二、基于劳动力商品特性的劳动政策	140
三、劳动政策形成的理论及其基本结构	144
第二节 政策范畴与政策构成	147
一、政策范畴	147
二、政策构成	149
第三节 劳动政策中存在的问题及对策	154
一、管制松动的误区与原点的回归	154
二、政策调整与政策转变	156
三、基于全球一体化下的劳动政策	159
第六章 环境政策	164
第一节 基本理论特性	164
一、环境问题与环境政策	164
二、政策目标与政策手段	166
三、环境政策的费用负担原则	168
第二节 环境政策的演变	173
一、公害问题与环境政策	174
二、环境保护与环境政策	178
三、环境政策管理的主要内容	184

四、环境政策管理的主要制度手段	189
五、环境政策演变的主要动因分析	192
第三节 循环经济与循环型社会的建立	194
一、可持续发展与循环经济	194
二、可持续发展战略在环境政策上的表现	196
三、环境政策的发展方向	198
后 记	204

第一章 金融政策

金融政策是一个国家经济调控政策的重要组成部分。狭义上，是指中央银行利用各种金融调节手段，通过一定媒介来调节各种中间目标，以实现最终目标的经济政策；广义上，除狭义内容之外，还包括货币制度、货币发行制度、金融管制、金融机构监督、金融制度变迁创新等内容。本章的分析对象是狭义概念上的日本金融政策。

上面提到了最终目标，它是指置于中央银行主导下金融政策所要实现的目标，属于经济政策最终目标范畴，旨在稳定经济、合理、公平地配置资源。在不同的社会经济发展阶段，其最终目标也不尽相同；在相同发展阶段中，其最终目标的侧重点也会有所不同。另外，作为最终目标的衍生目标，经济增长、物价稳定、充分就业、国际收支平衡四种目标之间，存在特定时期下的对立关系，因此，四种目标在最终目标的大框架下，存在权衡和选重安排。

日本金融政策的主体是中央银行即日本银行，它具有三个特性，“货币发行银行”的特性、“银行中银行”的特性和“政府银行”的特性。日本银行在政策手段方面，既具有其他发达国家传统上的官定利率政策（又称为再贴现率政策）、公开市场操作和存款准备金制度，也有日本独具的日本银行对民间银行实施的直接保护和监管制度。

本章将在明确金融政策基本特性的基础上，以20世纪90年代日本金融体系和金融政策为核心，分析金融政策中所承担的作用、存在的问题以及金融改革的意义，其中，分析的前提条件是忽略与金融政策相关的结构调整及景气调节过程中财政政策的作用，假设金融政策对景气调节起着决定性作用。

第一节 政策启动与运行

一、经济高速增长期的金融结构和金融调控

在经济高速增长期（20世纪50年代中期至70年代初期），日本金融的公共管制主要存在以下三种形式，第一，利率管制。为刺激民间投资和促进出口，推行“人为低利率政策”，日本银行的官定利率持续维持在一个极低水平上，银行存款利率一方面与官定利率连动，另一方面，利率上限受到《临时利率调整法（1947）》的约束，这在一定程度上防止了由于金融机构提高利率，在激烈竞争中，将会导致大量企业破产。另外，贷款利率虽然从表面上由金融机构自行裁定，但实际上，中央银行对贷款利率的调整具有较强约束力；第二，内外资本市场的分割管制。维持“人为低利率政策”条件是，必须阻断内外资本的自由流动。1949年制定的《外汇及外贸管理法》（简称《外为法》），在法律层面上，实施对国内与国外之间的资金移动管制；第三，专业分工管制。继续沿用日本早期金融制度中所采用的“专业分工”制度，即银行与证券分离、银行与信托分离、长短期金融分离等制度，并且，以此为基础，设立了具有特定业务属性的专门金融机构，此外，结合上述的利率限制以及各种形式的行政业务指导，实行“护送船团方式”，用政府行政指导力实施对民间金融机构的严密保护措施。

经济高速增长时期，三种管制构成了日本金融基本运行框架，在这个框架下，间接金融一直是日本企业融资最主要的方式。间接金融下，以银行和保险公司为代表的金融机构充当金融交易的中介，另外，银行还具有信用创造机能。直接金融则是指最终资金供应主体不通过银行，而是以直接购买由资金最终需求主体发行的“直接证券”的方式进行金融活动的。直接金融通常也要通过证券公司的金融中介职能来完成。这个期间，法人企业的资金筹措来源的大约80%是来自于民间银行，可以看出，当时有很鲜明的“间接金融优势”，而证券发行市场十分不活跃，主要原因在于资本积累水平较低、利率管制及内外资本市场的分割管制等

制度性原因阻碍了公司债券市场的发展。

从后经济高速增长时期至20世纪80年代中期，间接金融一直在整个金融活动中占有支配地位，企业对间接金融的依赖性也非常强，这种状态持续的结果成为了导致金融体系中出现“超借”¹和“超贷”²现象的诱因。资金需求方面，法人企业对银行贷款依存度极高，超额借款造成企业自有资本比率大幅度下降；银行则以超额贷款来应对，过度融资造成银行出现经常性流动障碍，现金储备不足，资金不足部分则采用日本银行融资的方式来解决，从而加大了银行对日本银行依存度。另外，日本银行融资还适用于公债、公司债券的吸收、消化。资本市场尚不发达时，公债、公司债券不易被消化，因此长期信用银行及政府金融机构发行的金融债券及政府保证债券均有金融机构分担承购，而这些公债、公司债券可作为担保向日本银行融资，因此，日本银行间接地购入公债、公司债券可以增加发行债券银行的资金供给，日本银行则通过“窗口规制（window guidance）”控制资金供给量，代替利率调整方式成为金融政策的重要手段。

间接金融虽然强化了日本企业与银行之间的协调，但也严重地削弱了股东对企业的控制，造成金融机构经营风险向日本银行、企业经营风险向金融机构过度转移。同时，金融机构内部也出现了两极分化的倾向，一方面，融资对象多为大型企业的城市银行处于持续性的“信用供给”过剩状态，另一方面，城市银行以外的金融机构则处于持续性的“信用接受”过剩状态，出现了所谓的“资金偏倚”现象，在“银行间市场”特别是银行同业短期拆借市场，城市银行作为资金贷出者、其他银行作为资金借入者的借贷关系被逐渐“制度化”。

二、经济高速增长期金融政策的核心

第一，利率调控政策。经济高速增长时期，金融政策最终目标的核心是如何维持经济的快速增长。为了实现这个目标，首先是全力推行上

¹ 超额借款=over-borrowing。

² 超额贷款=over-loan。

面提到的“人为低利率政策”，其次，在经济增长过热等原因所引起的国际收支状况恶化时，通过提高官定利率来达到改善收支的目的。在金融政策手段中，担负核心作用的贷款政策就是通常所说的官定利率操作。官定利率是日本银行向同它进行交易的一般银行等金融机构发放贷款的基准利率，因此，当官定利率上升时，金融机构的资本成本上升，其贷款利率也就相应上升，同时，由于官定利率是各种利率中最低的利率，它的上升会带动整个利率体系的上移。各种利率上升使借方借贷成本加大，导致借方资金需求减少，这可以直接影响市场需求的变化，在市场商品价格趋于稳定的同时，诱导经济向抑制过热方向发展，所以说对官定利率的调整可以引起整体经济景气的降低。官定利率的最高决策机构是日本银行，它体现政府中长期金融政策的基本运营信号，也是金融政策基础的“人为低利率政策”的明确参照指标。

第二，“窗口指导”。日本银行创造了间接金融优势的构造，并在这个构造框架下实施“窗口指导”。“窗口指导”是日本政府独有的干预经济的方式，它利用在金融紧缩时对同日本银行交易的金融机构对外贷款增加额的直接管制，形成推行金融政策的有效补充。“窗口指导”虽然不具有法律效力，但是，由于日本银行具有中央银行的特殊地位以及民间银行经营面上对其强烈的依赖性，其指导内容多半会被民间银行所接受。80年代以后，随着金融自由化的进展，“窗口指导”在1991年6月被废止。

第三，公开市场操作政策。理论上，公开市场操作政策是指日本银行通过在市场上买卖各种有价证券和其他票据来调节金融市场的资金量、控制货币供应的调控方法。经济萧条时，为刺激景气，日本银行通过公开市场买进有价证券，投放货币，增加市场的货币供应量；反之，信用过度膨胀时，利用有价证券可以回笼货币，以减少市场上的货币供应量，迫使城市银行缩小信用规模。但是，日本在经济高速增长时期，金融场所实际存在的市场形式只有银行同业短期拆借市场和股票市场，因此，公开市场操作的运作空间非常有限。例如，1962年采用的“新金融调节方式”，日本银行为了解决城市银行“超贷”所引起的信用膨胀

过度问题，经济增长所必需的货币供应不是由日本银行以贷款方式来发放，而是准备采用债券买卖操作的方式来解决，但是，由于当时的债券市场不发达，债券买卖操作只能以理论价格、使用与民间银行相对交易的方式来进行。

总之，在金融手段与最终目标之间存在着中间运营目标，其中，操作目标是银行同业短期拆借市场的市场利率，中间目标则是贷款增加额，尤其是城市银行贷款增加量具有较强的目标性，它们之间存在如下的关系，同业短期拆借市场的市场利率上升，金融机构放贷将会受到抑制，市场货币供应减少，经济增长的速度将会变慢，经济发展过热的状况将会得到冷却和控制。概言之，处于经济高速增长时期的日本金融政策一直是以“人为低利率政策”为政策的基本基调的，并沿着：放贷政策，即官定利率→银行同业短期拆借市场→贷款增加额→经济增长这样的政策框架进行运行的，正是由于存在这样的货币信用条件支持，才使具有日本特色的经济高速增长下的高度资本积累成为现实。

三、金融政策环境的变化

20世纪70年代中期以后，日本的金融政策发生了巨大变化，究其原因，主要与以下金融政策所处内外环境变化有着密切的关系。

首先，国际环境的变化。实现经济高速增长的一个重要的国际外部条件是IMF、GATT体制的存在。特别是IMF体制，它是以固定汇率制度和金本位制度作为其存在条件的国际货币体制。但是，随着美国国际收支的恶化，美元货币出现了危机并不断加重，最终，1971年8月，美国中止了布雷顿森林体系下的美元对黄金自由兑换。其后，1973年春，各个经济发达国家开始实行浮动汇率制度，这样，IMF体制完全解体。在这背景下，日元对美元汇率出现大幅升值，日元快速走高迫使日本银行以大量抛售日元的方式对外汇市场进行介入，加上第一次石油危机造成的原油价格的高腾，1973年至1974年之间，日本国内出现了“流动过剩性通货膨胀”。

其次，国内经济环境的变化。持续的经济高速增长也导致了超越自

然因素和劳动力制约的过度资本积累，日本经济由高增长转入了低增长时期，政府的资金不足也日趋严重，因此，自1975年起，政府开始发行巨额赤字国债，日本财政对赤字国债的依存度也變得越来越大。由于当时的国债流通市场尚不活跃，因此，赤字国债流通采用的是市场吸收、央行回购的方式³。因为日本《财政法》第5条明确规定了禁止日本银行直接购买赤字国债，所以采用这种迂回的方式，但事实上，日本银行是最终的购买者和持有者，因此，存在“财政性通货膨胀”的潜在危险。

经济高速增长告一段落的同时，货币供应的内外渠道发生了巨大的变化，这一方面改变了人们对日本金融政策的认识，同时，这也成为了日本金融政策变化的主要动因。这可以从金融政策的中间目标和金融政策的手段两个方面来理解。

首先，关于中间目标的问题，日本银行于1978年7月，首次推出了要重视发挥货币供应作用的政策运营方针。具体说，对货币供应数量⁴平均余额，每一季度日本银行负责公布其与上年同期比所增比率的预测值。日本金融市场上，货币的供给者是日本银行和民间银行，需求者则是非银行部门，M2+CD是民间非银行部门持有的货币总和，其中包括现金通货、活期性存款、准通货⁵和CD，现金通货+活期性存款为M1，M1+准通货得出M2。M2+CD是一个广义的通货指标，在货币指标中选择具有广义性指标，可以认为是因为它与物价水平之间存在相关关系，而且具有相对较大的可调控空间。

其次，关于金融政策手段，越来越重视对公开市场操作手段的运用。虽然，从1962年就开始了债券的市场操作，但是，由于市场不成熟的原因，其效用十分有限。1972年，从拆借市场中将结算期限较长（一个月以上）的资金交易分离出来，设立了票据交易市场，并开始了票据的公开市场操作。同时，政府也积极扶持和培育国债交易市场，1977年4月起，允许民间金融机构可以将自己持有的发行超过一年以上的国债在国债市场上出售，第二年即1978年6月，中期国债（3年期债券）通过金融中介

³ 市场吸收过程中，由于国债流通市场不发达，实际上的国债购买者主要是民间银行，一年之后，日本银行再以理论价格进行回购。

⁴ 最初是使用M2的数量来表示，其后采用M2+CD的数量。

⁵ 1967年开始，日本将定期性存款视为准通货。