

第三卷
Vol. 3

公共管理评论

CHINA PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW



清华大学出版社

公共管理评论

CHINA PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW

第三卷

Vol. 3

清华大学出版社

北京

内 容 简 介

《公共管理评论》是由清华大学公共管理学院组主编、清华大学出版社出版的一份公共管理和公共政策研究的专业学术出版物,每年出版两卷。第三卷共收录8篇论文、3篇评论以及6篇书评。所收录的论文反映了国内外公共管理最前沿的一些研究领域的最新进展,包括寻租理论、政府转型和改革、民族地区危机管理、地方政府绩效评估、乡镇财政危机与治理等问题。此外,本卷还收录了有关中小企业流动性约束的研究论文。评论收录的是关于中国政府下一步改革方向、中法违宪审查形成过程比较以及对产权理论评述的3篇文章。书评是对四本译著、一本英文原著、一本中国台湾著作的介绍和评价。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

本书防伪标签采用特殊防伪技术,用户可通过在图案表面涂抹清水,图案消失,水干后图案复现;或将表面膜揭下,放在白纸上用彩笔涂抹,图案在白纸上再现的方法识别真伪。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理评论.第三卷/巫永平主编.一北京:清华大学出版社,2005.7

ISBN 7-302-11356-4

I.公… II.巫… III.公共管理—文集 IV.D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 077541 号

出 版 者:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦
http://www.tup.com.cn 邮 编:100084
社 总 机:010-62770175 客户服务:010-62776969

组稿编辑:孙文凯

文稿编辑:陆滢晨

封面设计:傅瑞学

印 刷 者:北京嘉实印刷有限公司

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

发 行 者:新华书店总店北京发行所

开 本:180×255 印张:12 字数:240千字

版 次:2005年7月第1版 2005年7月第1次印刷

书 号:ISBN 7-302-11356-4/F·1255

印 数:1~5000

定 价:20.00元

目 录

论文

日本与中国台湾地区的寻租模式及其经济后果	Richard Boyd	1
地方人大监督权的有效实现	杨雪冬	37
县乡政府公共财政危机与治理—— 湖北省襄阳县、河南省鄢陵县、江西省泰和县案例研究	韩 俊	59
利益表达机制与危机状态下社会团体的作用—— 江山养蜂协会个案研究	徐家良	73
县级领导行为有效性测度的一种新方法	杜 娟 李汉铃	83
浅议信访法治化新体制	李秋学	95
中小企业的流动性约束——来自温州的经验	卓 凯	103
构建民族地区危机管理体系	杨安华	119

评论

关于政府改革的几个问题	陈清泰	135
仅产权就能打破资本主义的“钟罩”吗?	俞 静	145
违宪审查的形成过程——法国和中国的经验比较	Stéphanie Balme	155

书评

张 强等:《农村义务教育:税费改革下的政策执行》	张 欢	161
丁仁杰:《社会脉络中的助人行为》	朱旭峰	165
艾米·多米尼:《社会责任投资》	郭沛源	169
罗伯特·B. 登哈特:《公共组织理论(第三版)》	陶一瑾	173
莱斯特·R. 布朗:《生态经济:有利于地球的经济构想》	柳杰艳	177
格于布勒:《技术与全球性变化》	张树伟	181

CONTENTS

Articles

- Modes of Rent Seeking and Economic Outcomes in Japan and Taiwan
Richard Boyd 1
- Making Congressional Oversight Work
Xuedong Yang 37
- The Public Finance Crisis in Chinese Counties and Townships and
Measures to Resolve It: Case Studies of Xiangyang County of
Hubei Province, Yanling County of Henan Province, and
Taihe County of Jiangxi Province
Jun Han 59
- An Interest Articulating Mechanism and the Function of Social
Organizations During Crisis Management: A Case Study of
the Jiangshan Apiculture Association
Jialiang Xu 73
- A New Approach for Appraising the Effectiveness of County Leadership
Juan Du Hanlin Li Jianing Mi 83
- Comments on the New *Xinfang* System from the Perspective of Rule of Law
Qiuxue Li 95
- Liquidity Constraints of Small and Medium Enterprises:
Evidence from Wenzhou
Kai Zhuo 103
- Constructing a Modern Crisis Management System in Ethnic Minority Areas
Anhua Yang 119

Comment

- Issues Related to Government Reform
Qingtai Chen 135
- Is Property Rights the only Key to Break the Bell Jar of Capitalism?
Jing Yu 145
- The Building Process of A Judicial Review System:
France and China Experiences Compared
Stéphanie Balme 155

Book Reviews

Zhang Qiang, et al. : Rural Compulsory Education: Implementation of the Tax-for-Fee Reform	Huan Zhang	161
Ding Renjie: Civil Society and Culture: Aid Behavior in Social Networks	Xufeng Zhu	165
Amy Domini: Socially Responsible Investing	Peiyuan Guo	169
Robert. B. Denhardt: Theories of Public Organization	Yijin Tao	173
Lester Russell Brown: The Eco-economy: Building an Economy for the Earth	Jieyan Liu	177
Arnulf Grübler: Technology and Global Change	Shuwei Zhang	181

日本与中国台湾地区^①的寻租模式及其经济后果

Richard Boyd*

(莱顿大学, University of Leiden)

摘 要 长期以来,人们认为通过诸如国家规制这样的政治行为扭曲各种机会的方式来建立市场是有害于经济增长的。研究东亚发展的第一代学者并没有考虑租金和寻租问题。然而,事实上寻租在日本和台湾地区这两个战后经济成功例子中是广泛存在的。这就产生了这样一个问题:是什么使得日本和台湾地区得以克服寻租对增长造成的制约?我们能够调和东亚寻租的事实与有效的发展型国家理论吗?答案可以从对日本和台湾地区的寻租的制度形式的比较中找到。本文认为,寻租镶嵌于政治之中,其加强市场的作用小于对国家及其合作者的政治和经济利益的满足。日本和台湾地区的寻租体制存在制度性差异,这些差异反映了两种政治经济体制在过程和实际做法中的不同。这些差异对经济后果的意义大于租金的数量及其本身的经济意义。

关键词 寻租, 日本, 台湾地区

论点简述^②

通常认为政治行为造成的对市场经济机会的扭曲对经济增长是有害的。这种(扭曲)机会的利润,会高于经济理论中认为在“自由”市场下,也就是在市场出清的价格下的利润,这种额外的利润就称为“租”^③。追逐这种利益的行为就称为“寻租”,这是

* 荷兰莱顿大学日本和韩国语言文化系。通信地址: Department of Japanese and Korean Languages and Cultures, Leiden University, Arsenalstraat 1, 2300 RA Leiden; 电话: 00-31-71-5272550; E-mail: R. A. Boyd@LET.leidenuniv.nl。

① 以下中国台湾地区简称为台湾地区。

② 本文更早一些的版本发表于 *Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, 2000。我很高兴有机会进一步发展这些论点。

③ 有大量并还在不断增加的有关“租”的文献。最出色的综述是: H. Khan Mushtaq and K. S. Jomo (eds.), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

一种经济学家不会说任何好话的现象。虽然如此,人们仍广泛地认为寻租在经济发展过程中普遍存在。无论如何,根据人们所推测的普遍寻租对宏观经济造成的后果,可以认为较少的寻租行为要优于较多的寻租行为,没有寻租则是最优的。既然理论的推定认为寻租不能带来任何好处,世界银行和其他一些组织积极发动了一个影响广泛的运动,帮助在经济机会方面建立透明和公平的法律规则,并通过消除腐败和促进国家诚信等手段消除租和寻租。

这篇文章从一个完全不同的、有利的角度来讨论租和寻租问题。本文的灵感来源于实证而不是理论。我们的论点来源于对在日本和台湾地区都广泛而根深蒂固地存在着的租和寻租的实证观察。在第一代有关东亚发展的研究和论著中,没有直接注意到寻租与发展本身的关系。实际上,在所有对日本政府主导经济发展的研究中,这个观点完全没有出现过。在研究者的注意力转移到对台湾地区经济业绩的解释时,寻租也在研究者的日程中明显缺失。

台湾地区被视为经济快速发展地区的楷模,这里没有租也没有寻租。认为台湾地区政府灵活而又审慎的干涉没有扭曲市场(例如创租和造成寻租机会)而是遵从和强化市场功能的观点已经变成了一种盲目的信条。

然而清楚的事实表明在这两个区域的所有的时期中,租和寻租都是普遍而广泛地存在着。这一事实没有受到关注是因为第二次世界大战以后的大部分时期内,日本和台湾地区都被视为杰出经济成就的典范。换言之,1945年以后的头40年中,日本和台湾地区广泛寻租现象的存在与它们快速的经济增长太不协调了,并且又是与它们巨大的经济成就紧密地伴随在一起。我们能怎么解释这一现象呢?

一种回答是拒绝考虑寻租而沿着新古典的路线去讨论这些地区发生的增长现象,尽管实际上广泛存在着寻租现象。这种回答的弱点在于它很简单地就引出一个问题——这怎么可能?什么使得日本和台湾地区克服了寻租对增长造成的抑止作用?在什么样的综合环境下经济增长显示出与普遍的寻租活动可以和谐共存?另一种回答是与国家发展主义理论相联系。在这一推论下,我们或许可以期望发现这些并非通常的、负面评价的、扭曲市场的租,而是一种能够强化市场功能的“好租”。这一观点面临的挑战也是显而易见的,就是我们在日本和台湾地区所发现的寻租行为(这些将在下文讨论)都正好是普通的、扭曲市场的租,正是在历代经济学家的理论中突出表明为恶棍角色的租;也就是说它们可能是任何东西但绝不会是“好租”。

因此,我们在本文中倾向于一种完全不同的推理思路。首先,与其不考虑东亚地区的租和寻租,不如把它作为一种病理现象放在我们研究路径的中心位置,去详尽研究寻租在这两个地区的性质、条件和后果。其次,我们认为无论最后对于经济增长的结果如何,政府干预并非不变的强化市场功能(“好租”的观点),而更多出于政府平淡无奇的政治和财政利益。在分析过程中,将会展示在这两个地区中租的性质和条件有着重要的差异,并且这种差异与寻租的行为不同的“成功的”经济产出相联系。在结论中,我们将提出危及增长的并非是租的数量太多和寻租太普遍,(这正是新古典在这个问题上“少要比多好”的看法),而是与在特定的政治经济学意义上寻租模式的性质有

关。最后,我们将热切地提出一个问题,经济产出的差别在多大程度上可以归结为不同的租和寻租活动的影响。

为了避免混淆,我们首先要指出,当我们坚持特定租的体制的重要性的时候,是指制度化的租和寻租行为整体上是与某种宏观经济上所期望最终目标的表现和成就相联系的伴随性的租,而不是与“好租”同样的概念。^① 用好/坏来区分租是有问题的,理论上也是可疑的。这是一种经济主义的简化,与我们的目标完全是相反的两极。解除有关租的政治方面的束缚更准确地说是一个再发现,因为这是揭示租体制的性质和边界不可或缺的方法。长期以来直到现在,政治经济学都拒绝权力和政治的逻辑,而探寻降低政治对经济的作用。结果形成一种看法,即国家和其他政治秩序既非处于政治竞技场中也不是如它们所表现的那种权力的外形,最多是市场或多或少的精确复制而已。相应的,政府干涉并不是用夺取、掌握和巩固权力等术语来解释,而仅仅归于市场的范畴,在这种解释中,政府干涉可以预见、遵从、纠正甚至替代市场,但是离开市场它就不再能独立存在。从政治经济学的政治一端来看,租的真正的概念和在“坏”租之上的所有概念,只不过是又一个经济学对政治学领域的侵占,其中所被认为异常的东西正是政治学的主要研究内容。

虽然偶然性就像在经济学中表现的那样在政治学中也是一种常态,但是,在我们的取景器中稀有的租,并非一种偶然的事情。这是因为租是内嵌在政治的每个部分中的,就如同政治经济学中每个部分都考虑经济因素一样。因此在表面的经济目标下,这也是并经常是服务于政治目标(追求权力、对支持者的回报等)的一种资源和手段。我们特意谈到租的嵌入性:它们与追求和巩固权力的联系是如此紧密,以至于随着时间流逝,它们已经成为一种历史、一种文化(一整套调节它们使用方式的理解方式、价值观念和偏好),在一定时期内甚至是一种强大的和难以动摇的制度习俗。为了能够抓住这种现象并便于进行比较,正如我们已经提出的,称其为寻租的模式是有帮助的。这个术语有助于我们把握某一个国家或地区租和寻租的特性,因为尽管租和寻租行为是普遍的,但是租和寻租术语的含义并非普遍一致。的确,这两个术语具有共性,但不同的历史、不同的文化,还有更重要的对于普遍政治问题的不同反应,即如何建立秩序以及在什么样的基础上建立权威,连同在对这些问题的界定和寻求解决方式过程中的对资源的政治性分配,都易于导致不同的寻租模式。

在日本和台湾地区,非市场分配资源是追逐和行使权力的主要方式。除此之外,我们在本文中无意引入任何其他观点。在此之上,难题就在于非市场分配资源的特征模式(寻租的模式),在一个国家是与一系列经济后果相一致的,而在另一个国家会不同。^② 这看起来似乎是寻租的模式对经济、企业、劳动力造成相应的结果,但是,这些

① 见 Masahiko Aoki, Kevin Murdock, and Masahiro Okuno-Fujiwara, "Beyond The East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View" in Masahiko Aoki, Hyung-ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: Clarendon Press, 1996, particularly pp. 13-24.

② 最初提出这种假设的卓见来自于一项对拉丁美洲和东亚政治经济的比较研究,本文从这项研究中受益良多。见: Richard Boyd and Benno Galjart (eds.), *Rooted in Conflict: State, Labour, and Peasant in the Development Struggle in Latin America and East Asia*. (forthcoming Routledge 2005)

结果经常是不经意或者无意识中获得的,因为所有这些好处均是在经济政策事后的重构和调整中获得的。假如确实与经济有联系的话,(这是对于企业的行为和成功而言),那么我们会争论,与许多文献所提出的正相反,并不是总有一个直接和无中介的联系的。我们并不能安置一个从寻租模式到经济成果之间一对一的关系。非但不是这样,而且更多是被权力和统治关系所驱动的政治行为决定了企业如何运作和公用事业公司所从事的范围。我们需要知道寻租的模式决定企业的范围,不仅仅是从边缘而是从根本上来了解,(在日本和台湾地区租和寻租行为并非是企业的副业,就像为了给餐桌上加个菜而在月光下偶尔进行的偷猎行为一样,是决定了企业的领域,塑造了企业本身)。我们需要知道寻租的模式是如何划定企业的范围以及从企业获得了何种响应。这样的企业逐步构成了部门、多个部门乃至整个经济。因此我们大胆认为不同的寻租模式导致了不同的经济行为并最终导致不同的经济结果。让我们冒着喋喋不休的风险在这里指出我们所关心的是经济结果,(虽然这是不曾预料到的结果),本文的目标不是继续有关租的经济学理论而是发展一个租的政治学理论。^①

在进行到论点的主旨前,先用一两句话说明我们如何选择和处理这两个国家和地区的案例。因为本文假设的探索需要从描述日本和台湾地区如何使用租入手。在台湾地区和日本这两个案例中,这都需要基于第一或者二手材料的基础上(一些至今仍被忽略)。对于日本,这就必须重新审视文献以把握住有关贸易、贸易壁垒和不公平竞争的真实情况。其中充斥着卡特尔、建筑产业和紧密的政府产业关系等方面的内容,甚至更多方面,(无论理解为政府与企业间为了加速发展的良性伙伴关系、“竞争合作”、共谋、腐败、任用亲信或者其他你知道的观点)。这些只是日本非正式文献的地盘而与本文研究的目标毫无关系。

虽然发展型国家理论自身是“好租”的主要赞美者,但日本和台湾地区都被作为重要的相反例证。尽管如此,令人奇怪的是日本的例子在许多方面都是反常的,这更证明对它重新检查的正当性。尽管发展型国家理论的影响力和新近的重要性得到日益广泛的关注,但是从来没有在日本学者中获得如它在西方那样多的支持,这种不一致正是理由不够充分所造成的。^② 同样,(西方和东方都)众所周知,日本经济很大程度上是由经济学上视为“坏租”的行为所控制——这至少提出了如下问题,即日本(仍然)取得了引人瞩目的经济发展是由于这种行为呢,还是虽然有这种不利的因素,但没有影响到经济的发展。转到台湾地区,表面上看用一个经济失败的例子而不是用另外一只经济老虎与台湾地区进行一对一的比较或许可以证明一种更加有用的第二种观点。然而,台湾地区的例子同样有越来越多的理由质疑:发

① 从一个非常有趣、广阔的范围重新思考租的经济理论的著作可以参见: Mushtaq H. Khan 在前面引用过的由 Khan and Jomo 编辑的同一本书中的文章: “Rent-seeking as Process”。

② 没有更多文献解释这种不一致至少是令人好奇的。其中的“为什么?”是微妙的并且并不能减少获取以及是用何种语言查询的问题。一个只要对为数众多的经验研究并且理论复杂的日文文献稍有了解的西方学者就会对由“有名的或者模式化现象”所构成的国家提出疑问。Komiya's 教授的工作是不可缺少的。其著作 *Nihon Sangyo Seisaku* 的英文译本很早就可以利用但是却很少被提及。见: Ryutaro Komiya and Masahiro Okuno, Kotaro Suzumura(eds.), *Industrial Policy of Japan*. Tokyo: Academic Press Japan, 1988.

展型国家理论是否充分和准确把握台湾地区的政治经济,中国台湾本土学界也存在同样的问题。反过来说,台湾地区的发展在多大程度上支持了这些范式。同日本一样,台湾地区经济有着滋生租金的广阔土壤,这与受管制的市场(governed market)和标准政治手段的解释令人不舒服地共存。而且,租的证据引发了我们在一开始就提出的基本问题,“经济的增长是因为台湾地区的寻租模式还是尽管存在这样的寻租模式仍取得了经济增长?”

日本寻租的模式

在“二战”前期,因为日本在寻求动员经济和社会力量为战争生产服务,所以租文化被定义为两个原则:生产高于消费和反竞争。第一个原则在战时的重要性是不言而喻的。第二个原则来源于日本普遍认为协调国家的各种力量是比竞争更有效的使生产最大化的一种方法来。这种价值观和租文化已经被广泛认可,一直持续到战后,虽然关联制度上的调整在某种意义上已经进化为更适合于应对战后世界的挑战而不再是战前的模式。^①

生产第一原则

这一原则可以被理解为:在战前,通过政府和军方的积极促进,社会认同生产具有比其他所有事情更高的优先级,其次,不断增长的生产会解决所有其他问题。这一原则自身同时也是一个目标和解决一系列其他目标的具有特权的手段。对于战争时期而言,这种想法是完全可以理解的,但是令人奇怪的是这一思想被延续到战后,即倾斜生产方式(keisha seisan hooshiki)^②:一段时期日本社会普遍的舆论认为个人生活的致富来源于经济增长,甚至经济增长提供了个人致富的惟一途径。消费就等同于浪费,是一种罪恶,要求更高的生活水平被认为是懒惰的表现。^③

最终这一原则造成两方面的效果:公司与它们的雇员间形成了一种相互协助的关系,从而形成了一种对外界封闭的共同体。公司成为日本社会的基本单位。相应地,公司的目标就成为日本的目标。不仅如此,20世纪40年代改革主义的政府官员认为商业国有化缺乏效率而对此敌视,(日本在这方面的记录并没有给人留下深刻的

① 证明战前的态度和制度持续到战后的有力案例被许多日本经济学家所提出——引用了在发展文献中两本重要的著作,见:Okazaki, Tetsuji and Masahiro Okuno-Fujiwara, (1993), “Gendai Nihon no keizai shisutemu to sono rekishiteki genryu”, in Tetsuji Okazaki and Masahiro Okuno Fujiwara (eds.), *Gendai Nihon keizai shisutemu no genryu* (Origins of the Contemporary Japanese Economic System) Tokyo: Nihon keizai Shinbunsha; Noguchi, Yukio (1995), *1940-nen taisei*, (The 1940 System). Tokyo: Toyo Keizai Shinposha.

② Masahiko Aoki, “Unintended Fit: Organizational Evolution and government Design of Institutions in Japan”, pp. 233-253 in Masahiko Aoki, Hyung Ki Kim and Masahiro Okuno Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Development: Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: Clarendon Press, 1996, pp. 236-237

这篇论文引发了一类批评的文献,称为“日本富裕的空虚”,Laura Hein的论文是其中很好的一例,以及 McCormack, G., *The Emptiness of Japanese Affluence*, M. E. Sharpe, 1996.

③ Laura E. Hein, “Growth versus Success: Japan’s Economic Policy in Historical Perspective,” 1993, pp. 99-122, in Andrew Gordon (ed.), *Postwar Japan as History*, Berkeley: University of California Press, p. 121.

印象),但并不能指望私人部门的管理总是把生产置于利润之上。那么问题就是要寻求一个超越利润的动机^①。解决的办法就是将所有权和使用权分离以便为公共部门的干预提供余地^②。

反竞争原则

反竞争原则是“1940年确定”的第二个主要特征,它的目的是为日本人民提供一个为实现单一目标而共同工作的可能。这一观点依次证明团队生产的优先性和要对团队生产的成果公平分配,并进一步导致公司成为社会的基石。在日本拥护公开竞争取代协调合作的观点是没有空间的,共存是广泛认可的口号。这些安排(生产第一原则,公司是社会的基础单位,集体主义的价值观)实际暗示着一种生产者生存保证的体系。战后这种思想的例子集中体现在利用公共政策对最小的生产部门、农业以及销售和其他服务业的保护(这些部门的生产者受到对付新进入者的市场壁垒的保护),此外在金融管制的“护航体系”中政策和法律都是与部门中最弱小的成员的能力相适应的,结果是导致群体不允许比其中最慢的成员发展得更快。^③

战后租文化

政府价值观和偏好

一个时期的价值观和习惯,无论是多么顽固难改,也不太可能坚持到第二个时期,除非这种价值观和习惯对于解决和维护第二个时期的问题和利益有着显而易见的用处。在战后最初的时期,对于这个国家的政府,它在战前争夺权力的对手——陆军、海军、旧有的政治领袖、前商业巨头,要么被关入监狱,要么被清除、取代、排斥或者被削弱,它有着完全的特权去解释这些问题,来决定和推动对它自己“有用”的计算方法。这是一种很必然的做法:战前帝国政府从来没有认为自己是某种韦伯意义上的公共利益的服务机构,同时也从来没有认为自己的部属是一个社会领导或者统治阶层。实际上在19世纪末20世纪初才新生的政府的首要任务是废除古典时期的社会统治阶层和制度。帝国政府认为自己的任务就是领导日本走向现代化。对于它的权力的主要限制是

^① 见: Aoki et al, "Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market Enhancing View", 1996, pp. 1-41, in Masahiko Aoki, Hyung Ki Kim and Masahiro Okuno Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Development: Comparative Institutional Analysis* Cambridge: Clarendon Press. Also relevant is Okuno-Fujiwara's contribution "Keynote Address: The Role of Government in the East Asian Economic Development", 453-465, in Yanagihara, Toru and Susumu Sambommatsu, *East Asian Development Experience*. Tokyo: Institute of Developing Economies, 1997.

^② Tetsuji Okazaki and Masahiro Okuno Fujiwara, Evolution of Economic Systems: The Case of Japan, 1998, pp. 482-521, in Yujiro Hayami and Masahiko Aoki (eds.), *The Institutional Foundations of East Asian Economic Development: Proceedings of the IEA Conference held in Tokyo, Japan* International Economic Association and Macmillan Press. 有关政府把企业所有权与控制权分开的做法详见第304-305页。

^③ Yasunori Sone, "Conclusion: Structuring Political Bargains: Government Gyookai, and Markets". In Gary Allison, *Political Dynamics in Contemporary Japan*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, pp. 295-306.

政治现实斗争中的限制,在一个肮脏、有时暴力的游戏中它的竞争对手所施加的限制。战后的政府不仅继承了这些传统和本能,而且也完全继承了战前时期的结构和人员。

在 20 世纪 50 年代和 60 年代,从战后重建到高速增长时期正是日本政府的黄金时代。这一时期产业政策达到它的高点,此时正是它的用武之地。各种公共机构负责产业政策细节设计和具体执行,包括通产省(MITI)(这是它原先的名字),大藏省(MOF),厚生省(MHW,负责医药品管理),交通省(MOT,复杂船舶建造、海洋运输、航班和所有其他交通),农林水产省(MAFF)(负责食品加工、农业、养殖业和渔业)。出于对维护自己特权的警觉,更多是由于他们从前的竞争对手随着政党政治的巩固卷土重来、被驱逐者的回归、商业的增长以及新的商业领袖的出现,这些机构和它们的下属部门对于它们权限下的特定产业部门有着一种强烈的思想倾向:“希望它的产业部门是有秩序和有组织的”,以便在本部门的增长和竞争中实现良好的秩序和有序的家庭式管理^①。而竞争威胁着这种良好秩序。造成“失败者”是一种冒险,因为它们会到政党政治的政府中寻求帮助和支持。这会给那些渴望浑水摸鱼的政客的干涉创造机会,并破坏这些机构在各部门间讨论和协商中为“自己的”产业争夺好处的能力。政府机构的这种价值观又被社会上广泛存在的对竞争的厌恶所加强,实际上日本社会的这种倾向正是政府机构价值观的来源,反过来政府机构又热烈地鼓励了这种社会风气。这样就毫不奇怪为什么有关的政府结构强烈地偏好限制竞争和鼓励重组的政策,包括鼓励合并,组建纵向和横向的企业集团,以及达成企业间协议。

垄断和寡头的集中

政府经济管理部门的偏好受到他们的经济分析的支持。通产省的产业结构咨询委员会 1963 年在题为“新产业体系”的报告中指出日本产业所面临的问题正是产业规模。大部分企业规模都太小并且同一产业内这样的企业太多。小规模企业的激增造成了在价格、产品开发、研发以及投资方面的“过度竞争”。这种竞争是有害的并且不利于形成在国外市场上有规模竞争力的企业。这个问题的答案就在于通过扩大企业规模来降低企业成本,并且通过“促进合并、企业间商业联系和集体行动”来实现规模经济,控制过度竞争。事实上在 20 世纪 60 年代合并的数量急速上升,并且产业通过合并集中的过程一直持续到 70 年代中期。其中一个高峰是 1963 年,合并的数量上升到超过 1 000 件,另一个高峰是 1968—1973 年期间,合并的数量再次超过 1 000 件^②。合并的情况和数量是惊人的,假如只考虑这些还是低估了这一时期日本生产集

^① Ryutaro Komiya and Masahiro Okuno, Kotaro Suzumura (eds.), *Industrial Policy of Japan*, Tokyo: Academic Press Japan, 1988, pp. 11.

^② Akira Iwasaki, “Mergers and Reorganizations”, 1988, pp. 497-511, in Ryutaro Komiya and Masahiro Okuno, Kotaro Suzumura(eds.), *Industrial Policy of Japan*, Tokyo: Academic Press Japan, pp. 501.

对于过度竞争参见: Komiya et al. (1988) “Introduction”, and Futatsugi Yusaku, (1974), “Kato Kyoso no Mekanizumu” (The Mechanism of Excess Competition) pp. 105-120, in Miyohei Shinohara and Masao Baba(eds.), *Sangyo Soshiki* (Industrial Organization) Vol. 2 of *Gendai Sangyo Ron* (On Modern Industry) Tokyo: Chikuma Shobo.

中的程度。“软”模式的合并同样迅速发展,典型的证据是交叉持股中控制企业任命其他企业管理职位的趋势不断扩大。这种生产集中的过程在战略性部门特别显著和被鼓励,在重工业部门尤其被发扬。

这种鼓励合作和限制竞争的趋势又在相当程度上被决定政策如何执行的政府的特定机构所强化。各省(部)管理着大量有待审议的事项:有着非常广泛的权限却又没有足够的强制权力要求服从。这种情况决定了政府对政策执行模式的偏好。各种政策被执行不是通过详细的法律条例而是通过被法律授权的政府机构非正式的行政指导,这种指导符合于民众所认为的政府应该具备正确的指导,符合于使产业顺利运行的责任。^① 这种非正式指导的模式必然不可避免地导致对“进入控制”的关注。市场进入控制是所负责的政府部门和相关产业间封闭、长期的合作联盟的稳定性的条件,反过来,这种封闭的联盟是实现有效的非正式指导的前提。例如通产省对钢铁、石油精炼、石化、合成纤维、汽车和计算机产业的国内新进入者设置了进入条件。外国企业则通过外汇法律禁止进入(直到 20 世纪 70 年代中期)。不断增长的垄断合并和寡头集中,政府部门对竞争的厌恶和对部门内秩序的偏好,一致生产的崇高地位,以及对非正式指导的依赖一起构成了设置进入障碍的自发自愿的联盟,从而导致了一种由政府当局鼓励的类卡特尔行为。日本经济在战后重建、高速增长时期直到 20 世纪 70 年代后期的经济衰退中,MITI 和 MOT 动员实行卡特尔期间的这种卡特尔联盟或者半卡特尔联盟的重要性已经被广泛论及。政府部门鼓励形成协调生产和设备投资卡特尔,进行研究(合作 R&D)的卡特尔来阻止经济衰退和削减生产能力^②。

本文的核心论点就建立于此,将论证在日本管理经济的政府部门偏好裁定给企业团体的租,以及以租为奖励来鼓励组成企业团体,以至于谈论卡特尔一租网络已经成为便利公开的程度。由卡特尔一租网络通告对租的裁定、寻租者的性质和组织方式以及设计租本身。

简单而言,我们认为卡特尔租网络居于日本制度化租实践的核心。它的起源是多方面的:战前的实践、长期不变的政府价值观、政府官僚的特性、日本经济组织的特殊模式(企业间集团,一体化),甚至于文化^③。更大程度上这种模式可以称为调节卡特尔——我们从 Milhaupt 和 Miller 处借用来的概念。^④ 这种特别的卡特尔模式的普遍深入归功于一种感觉的同样普遍深入,即没有调节的企业竞争很快会变成过度 and 毁灭性的,因此需要联合政府与企业。所争论的不是调节本身,而是谁将在调节实践中居

① Richard Boyd, "Law and Economic Development in Japan: Rule by law or Rule of law?" in Christoph Antons (eds.), *Law and Economic Development in East and South East Asia*. London: Curzon Press, 2001

② Ito Motoshige, Kazuharu Kiyono, Hasahiro Okuno and Kotaro Suzumura, "Industry Promotion and Trade", 1988, pp. 257-280, in Ryutaro Komiya and Masahiro Okuno, Kotaro Suzumura (eds.), *Industrial Policy of Japan*. Tokyo: Academic Press Japan

③ Komiya, "Introduction", 1988, pp. 1-24, in Ryutaro Komiya and Masahiro Okuno, Kotaro Suzumura (eds.), *Industrial Policy of Japan*. Tokyo: Academic Press Japan, p. 11.

④ Milhaupt Curtis, and Geoffrey Miller, "A Regulatory Model of Decisionmaking in Japanese Firms", 1997, pp. 18-29, in *Zeitschrift fur Japanisches Recht*, No. 4 Deutsch-Japanische Juristenvereinigung E. V. Hamburg: Zeitgemasser Druck.

于领导角色。经济学家们在争论术语“过度竞争”的理论内涵,但还远没有做到相互说服。这并不会减少这一术语对政府和企业的说服力。

Milhaupt 和 Miller 发展了调节卡特尔的概念来描述日本金融。

部分而言,调节卡特尔的基本目标和其他任何卡特尔的目标是相近的:控制进入和产量,从而提高价格到市场出清价格之上(这就会产生租)。日本调节卡特尔与价格理论教科书上的标准的产业卡特尔的不同之处在于:

- (a) 它的范围更加广阔,不仅在一个产业之内而且扩展到横跨多个产业集团;
- (b) 保证相互合作和对卡特尔执行的责任不仅既定于特定产业的集团之中,而且归于政府部门并最终归于政客。^①

我们大部分同意这一定义只是加上下列几个条件:①调节卡特尔不仅仅特定于金融产业;②由于第一场合出现的调节者是特定政府机构,所以调节卡特尔也是特定在一个产业;③因为调节者也是根据事实本身进行调节,所以调节卡特尔制度化为一个卡特尔租网络决定租的分配。调节卡特尔在日本政治经济中的分布极为广泛,并且典型的模式是租在部门中相对很少的领先企业中分配——产业组织是典型的金字塔结构。

这里我们要提出一个警告。卡特尔一租网络在日本太平洋战争后的 25 年的经济增进和经济管理中占据优势,甚至是占据主导地位的寻租模式。它并不如同这一时期的终身雇佣制、年勋序列工资制和内部劳动市场是劳动力利用中惟一的模式那样,是寻租的惟一模式。例如利用以出口额为基数计算的特别折旧计划获得经济租的行为就是企业行为而与卡特尔无关。任何扩大出口额的企业都可以要求政府给予“特别折旧”补贴,这种补贴的计算是由产品出口/销售比例增加的数额乘以“正常”折旧补贴。^② 而且需要强调的是由于从 20 世纪 60 年代以来日本经济集中度的提高,即使是基于企业获得的租也是在一个垄断或者寡头环境下局限在相对有限数量的企业之中,并且这些企业还服从于政府压力,与其他企业在价格、生产能力和研发方面有着横向或者纵向的合作。^③

简言之,这并非意图暗示产业政策对于卡特尔租网络来说是可有可无的;更不是说在战后头 20 年中产业政策方面的考虑没有任何变化。实际上在我们所说的这一时期政府和产业界紧密相连的利益在其后期开始急剧出现分歧。这种分歧的征兆就是在 1969 年 5 月三菱重工不顾通产省的反公开宣布和克莱斯勒达成协议组建一个新的公司,三菱汽车公司。这之后很短时间日本成为世界舞台上一个主要的经济体,

① Milhaupt Curtis and Geoffrey Miller, 1997, p. 18.

② Seiritsu Ogara and Naoyuki Yoshino, "The Tax System and the Fiscal Investment and Loan Program", 1988, pp. 121-154, in Ryutaro Komiya and Masahiro Okuno, Kotaro Suzumura (eds.), *Industrial Policy of Japan*. Tokyo: Academic Press Japan, 128.

③ 在此思路,一个关注于“坏租”的不利效果的有趣观察可以见: Jomo, K. S. and Edmund Terence Gomez, "Rents and Development in Multiethnic Malaysia" in Masahiko Aoki et al., (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development*, p. 342.

年复一年令人惊讶的贸易盈余记录引发了贸易伙伴一轮轮反对和抗议,被称之为贸易摩擦,这不仅在日本和西方国家间造成裂隙,也在日本国内日益留意的外交考虑和产业界追逐海外利润的渴望间打入了楔子。在此之后的产业政策不得不加以调整以应对这种利益分歧。

一个可论证的观点认为,通产省反竞争、偏好卡特尔、偏好合并的本能在1963年特别产业法案提交国会讨论并被国会否决时达到其最高峰。这一法案主要内容是三个指导原则:①特别产业的特征定义为过度竞争和规模不足;②为了应对国际竞争,特别产业内必须合并企业、集中生产能力和提高企业规模;③反垄断应该废除,以便允许更大范围组建卡特尔和安排合并。值得指出的是产业界反对这一法案并不是反对这些原则,包括卡特尔化,这些都是产业界所支持的;而是因为这个法案将使得政府当局在动员卡特尔和合并中居于领导角色。产业界更偏好企业以高度自治的方式追求同样的结果。^①

从此(1963)以后,通产省持久依赖于调节卡特尔,并作为它首选的方法,无论是对于上升的产业还是对于衰落产业的管理均是类似的。也许要比卡特尔的衰落较少为人所知的是通产省坚持如果它所属产业部门的成员要从租的分配中获得利益,就要将它们自身组织成一个调节卡特尔。在1978年衰退产业法案的案例中,法案条款实际要求:①产业代表必须提交一个产业范围内(gyokai)详细注明的产业管理计划来控制产业内的进入和退出,以此为条件换得政府对削减生产能力给予财政支持;②调节卡特尔内的成员必须为那些退出该产业的企业提供退出成本,否则就将由自己负担。^②

大藏省(MOF)是另一个非常重要的租分配者,它认为“卡特尔”是租天然的接受者和持有者,所以相应地为维持卡特尔而努力。实际上从战后一直到大概20世纪90年代末期,日本财政被卡特尔所赋予的活力已经达到成为习性的程度,这是日本政治经济一个有名和典型的方面——如此有名以至于反而让我们有所忽视了。Hamada和Horiuchi非常深刻的指出这点:“(金融)管理当局支持组成和维持合作的行为,包括在金融机构中的半卡特尔。”^③实际上在日本高速增长的时期,似乎直接由大藏省和日本银行(BOJ)支持的私营金融机构间合作的方式是干预金融市场更为偏好的方法,甚至超过基于法律或者通过行政指导对私营金融机构直接控制的方式。大藏省和日本银行在公共或者半公共组织范围内促进金融卡特尔的直接成就是:证券事务委员

① Toshimasa Tsuruta, "The Rapid Growth Era", 1988, pp. 49-88, in Ryutaro Komiya and Masahiro Okuno, Kotaro Suzumura, (eds.), *Industrial Policy of Japan*, Tokyo: Academic Press Japan, pp. 69-71.

② Richard Boyd, "The Political Mechanics of Consensus in the Industrial Policy Process: The Shipbuilding Industry in the face of crisis, 1973-1978" *Japan Forum* 1, no. 1, 1989, pp. 1-17.

Richard Boyd and Seichi Nagamori "Industrial Policy-Making in practice: Electoral, Diplomatic and other Adjustments to Crisis in the Japanese Shipbuilding Industry" in Stephen Wilks and Maurice Wright (eds.), *The Promotion and Regulation of Industry in Japan*. New York: St Martin's press, 1991, pp. 167-204.

③ K Hamada, and A. Horiuchi, "The Political Economy of the Financial Market", in K Yamamura and Y. Yasuba eds., *The Political Economy of Japan: the Domestic Transformation*. California: Stanford University Press, 1987, p. 240.

会(the Bond Issue Committee),金融机构投资理事会(the Financial Institutions Fund Council),以及通产省产业融资委员会(the Industrial Finance Committee of the Ministry of International Trade and Industry)。随着1948年对证券正式控制制度的废止,证券事务委员会成为MOF引导证券融资的杠杆。证券利率被“一种默许的卡特尔安排所决定”。^① 长期贷款利率也同样被MOF所发起的卡特尔所确定。

所有通产省(和大藏省)均偏好于针对卡特尔而不是单个企业限制其获得的租,并且把租作为引诱企业组成卡特尔的工具,它们并不能强制组建卡特尔。在这个方面有一些很有名的失败案例,包括在小型钢铁企业中组建一个削减生产能力的卡特尔,推行录像带标准格式的失败^②,机床产业拒绝合并和卡特尔化^③,在电子和高科技市场上推行的规则和进入限制^④。在这个方面MITI并非惟一,MOF同样有着失败的惨痛经历。MOF的目标是“建立一个强大而高度集中的金融部门,因为只有如此才更容易管制和更少可能出现恐慌和丑闻以致造成政治力量的介入”^⑤,但是MOF也和MITI一样,并不是总能按照自己的意愿行事。1981年制定的新银行法就是为了实现这一目的,通过加强披露法规,希望以此导致小银行的合并,因为公众会了解更多小银行的坏账和增长不足的信息。正如Rosenbluth所说,“银行们大反击”。它们直接向自民党(LDP)申请援助并且成功地从银行法提案中删去了所厌恶的规定(in all probability at quite a price in terms of campaign contricutions)。

然而这些失败绝非表明在这些产业不存在卡特尔行为的证据。它们也并没有削弱租—卡特尔间的联系。强力的卡特尔在它寻求消除一个租时,是可以击败政府的。在其中,有些涉及,有些没有涉及政客的介入。实际上,缺少明确的要求信息披露的法规就是给小银行创租,因为这就造成了很多模糊并且打断了信息的流动和市场的运作。强力的卡特尔能够支持一种特定的租的谋划方案。电脑市场,差不多是作为幼稚产业保护的一个经典的例子,可以很好说明这一点。在20世纪60年代以前,MITI一直采用贸易保护主义政策把外国公司和电脑挡在日本之外。^⑥ MITI当局通过进口许可证严格控制着进口限额。15家日本公司签订了合同使用IBM的技术,但是只有其中七家,包括:日立(Hitachi)、富士通(Fujitsu)、NEC、三菱(Mitsubishi)、东芝(Toshiba)和冲电气(Okai)被允许获得租的奖励。这些租通过1966年在MITI帮助下

① Hamada K. and Horiuchi A., 1987, p. 236.

② Gregory W. Noble, "The Japanese Industrial Policy Debate," in Stephan Haggard and Chung-in Moon (eds.), *Pacific Dynamics: The International Politics of Industrial Change*. Boulder CO: Westview Press, 1989, pp. 53-95.

③ David Friedman, *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1988.

④ Daniel, I. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford CA: Stanford University Press, 1989.

⑤ Rosenbluth McCall, "Financial Deregulation and Interest Intermediation 107-129 in Gary Allison, *Political Dynamics in Contemporary Japan* Ithaca: Cornell University Press, 1993, 119.

⑥ Anchordoguy, Marie, "Mastering the market: Japanese government targeting of the computer industry", *International Organization* Vol. 42 No. 3 Summer 1988, pp. 509-539, Mass.: M. I. T. Press, 1988.