

● 国家自然科学基金项目

张守声 刘建平 主编

# 中日宏观经济体制模式比较研究

辽宁大学出版社

## 前 言

本书是国家自然科学基金资助项目的研究成果。我们之所以选择《中日宏观经济体制模式、比较研究》这一课题，是因为它对我国改革与发展，具有重大的现实意义。

建立社会主义市场经济体制，涉及到方方面面的改革。其中，宏观经济体制改革，新的宏观调控体系的建立，可以说是一项关键性的任务。因为传统体制的弊端，集中体现为政府对企业干预过多、管的过死，所以，增强企业活力，转换企业经营机制，必须以转变政府职能为前提，必须从改革宏观经济体制入手。从我国实际改革进程看，十几年来，为了搞活企业，我们下了很大的力量，采取了一系列改革措施，虽然取得一定成果，但并没有达到预期的效果。为什么国有企业改革步履维艰？固然有很多原因，但其中最重要的则在于政府职能转变相对滞后，宏观经济体制改革不能适应企业改革的要求。改革的现实强烈呼唤：必须把政府自身改革提到重要的日程，加大宏观经济体制改革的力度。从一定意义上说，政府自身改革的质量和效果，将关系到整个改革的成败。

改革宏观经济体制，重新界定政府的角色和功能，是一项极其复杂的任务。研究这一课题，既要从中国实际出发，在正

**理论指导下**，深刻剖析传统体制的弊端及其症结，准确把握

(辽)新登字第9号

图书在版编目(CIP)数据

中日宏观经济体制模式比较研究/张今声,刘延平主编。

沈阳:辽宁大学出版社,1997.6

ISBN 7-5610-0002-5

I. 中… II. ①张… ②刘… III. 宏观经济—经济体制—  
对比研究—中国、日本 IV. F121

中国版本图书馆CIP数据核字(97)第09860号

中日宏观经济体制模式比较研究

张今声 刘延平 主编

---

辽宁大学出版社出版(沈阳市崇山中路66号)

辽宁省新华书店发行 金城印刷厂印刷

---

开本:850×1168 1/32 印张:10.75 插页:4 字数:248千

1997年6月第1版 1997年6月第1次印刷

印数:1—1000

---

责任编辑:祝恩民

封面设计:刘桂湘

责任校对:李 锋

---

ISBN 7-5610-3433-4  
F·525 定价:20.00元

适应社会主义市场经济要求的宏观体制的目标模式与改革任务；同时，又要认真研究世界发达国家的市场经济，研究它们经济体制的演变进程及其宏观调控模式的主要特点，从中吸取有益的经验，为我所用。

对我国来说，日本的经验具有更大的借鉴意义。日本经济的成功，不仅取决于其企业经营的特点，还取决于独具一格的宏观管理调控模式、政企关系和政策水平。我国过去对日本企业管理经验研究较多，对日本经济增长及发展战略研究较多，对其宏观经济体制和管理模式，尚缺乏全面系统的研究。本课题则侧重研究中日宏观体制的比较，以吸取其有益成分，促进我国宏观经济体制的改革。

课题组全体成员，以强烈的责任感，极其认真的态度，在广阔的范围内，对日本政府职能、所有制结构、宏观经济决策体制、调控体制、社会保障体制、金融体制与金融政策、经济增长政策、产业政策、科技政策、外贸政策、国土资源管理体系与环保政策等，运用动态分析方法、比较分析方法，定性分析与定量分析相结合的方法，进行比较深入的研究。在经费不足的情况下，有三名成员自筹资金，先后去日本考察，通过实际调查和与日本各界的广泛接触，获得了大量资料，在系统分析、比较研究的基础上，写出了60多万字的研究报告，提出了加快我国宏观经济体制改革的一系列对策建议，本书收入的则是研究报告的主要部分。

本课题由张今声与刘延平主持，本书总论（总报告）由张今声撰写，第一、六、十二章由刘延平博士撰写，第二章由王栋博士撰写，第三、四、五章由吕志胜博士撰写，第七、九章由宋海林博士撰写，第八章由宋效中博士撰写，第十章由穆怀中博士、张悦博士撰写，第十一章由李连仲副教授、张舒老师撰写，张莉莎参加了第十二章部分问题的撰写。最后由两位主

编进行了修改和总纂。

本课题得到了国家自然科学基金委员会管理科学部的大力支持，得到了陈晓田处长的积极帮助和指导。在研究和出版过程中，还得到中国益民文化建设基金会的资助，以及辽宁大学出版社、辽宁大学出版基金领导小组的大力支持。日本驻沈阳领事大和滋雄先生，我的好朋友陈怡安、周音喜，都给予多方关照，我的好朋友王琥生教授极其认真地审阅了全书，提出许多宝贵意见，在此一并表示衷心的感谢。

张今声

1997年6月1日

于鸣宇斋

---

---

## 目 录

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 总 论                          | 1   |
| 问题的提出                        | 1   |
| 比较研究的基本出发点                   | 2   |
| 关于加快我国宏观管理体制改革的若干对策<br>建议    | 3   |
| 第一章 当代世界几种主要市场经济模式的比较        | 31  |
| 一、市场经济体制的共同特点                | 31  |
| 二、市场经济模式的选择                  | 33  |
| 三、市场经济模式的评价标准                | 37  |
| 四、世界上几种主要市场经济模式              | 41  |
| 五、建立我国市场经济模式的几点基本认识          | 52  |
| 第二章 政府机构、职能与行为比较研究           | 58  |
| 一、日本政府的经济职能及其机构设置            | 58  |
| 二、日本政府行为的一般特征                | 68  |
| 三、关于我国转变政府职能、提高政府行为<br>效率的对策 | 86  |
| 第三章 所有制结构比较研究                | 102 |
| 一、日本所有制结构现状及其特点              | 102 |
| 二、我国现阶段所有制结构                 | 106 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 三、所有制结构差异效应比较·····                 | 113 |
| <b>第四章 宏观决策体制比较研究</b> ·····        | 122 |
| 一、日本宏观决策体制的构成·····                 | 122 |
| 二、日本宏观决策的经济信息基础·····               | 130 |
| 三、借鉴日本经验,完善我国的决策体制·····            | 134 |
| <b>第五章 宏观经济调节机制比较研究</b> ·····      | 141 |
| 一、日本的市场调节·····                     | 142 |
| 二、日本的政府调节·····                     | 145 |
| 三、日本的经济动向观测系统·····                 | 158 |
| 四、我国的市场调节·····                     | 160 |
| 五、我国宏观调控体系的完善·····                 | 164 |
| <b>第六章 经济增长政策与通货膨胀治理比较研究</b> ····· | 168 |
| 一、战后日本经济增长和物价变动的轨迹·····            | 168 |
| 二、日本协调经济增长与通货膨胀关系的<br>基本做法·····    | 178 |
| 三、我国的经济增长与通货膨胀·····                | 184 |
| <b>第七章 产业政策比较研究</b> ·····          | 192 |
| 一、产业政策的理论基础·····                   | 192 |
| 二、产业政策的运行体制·····                   | 195 |
| 三、产业政策的宏观环境·····                   | 200 |
| 四、相关配套政策的比较·····                   | 205 |
| 五、完善我国产业政策的思考·····                 | 209 |
| <b>第八章 金融政策比较研究</b> ·····          | 213 |
| 一、日本的金融机构与体制·····                  | 213 |
| 二、日本金融机构的特点及其变化趋势·····             | 216 |
| 三、日本金融政策工具·····                    | 218 |
| 四、各种金融政策手段的优缺点及其综合运用·····          | 222 |
| 五、改革我国金融体制,完善金融政策·····             | 227 |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| <b>第九章 高新技术与高新产业开发比较研究</b> ..... | 234 |
| 一、高新技术的概念比较及其发展趋势.....           | 234 |
| 二、科技政策的比较分析.....                 | 238 |
| 三、建设高新技术产业开发区的比较.....            | 246 |
| 四、加快我国高新技术开发的几点建议.....           | 253 |
| <b>第十章 社会保障体制与水平比较研究</b> .....   | 257 |
| 一、日本自保公助型社会保障模式.....             | 258 |
| 二、不同类型社会保障制度的经济效益<br>比较分析.....   | 262 |
| 三、社会保障水平与经济水平的相关和<br>回归分析.....   | 270 |
| 四、中国社会保障制度改革与合理保障<br>水平的确立.....  | 279 |
| <b>第十一章 国土资源管理比较研究</b> .....     | 286 |
| 一、日本的国土开发管理机构.....               | 286 |
| 二、日本国土开发与利用的管理.....              | 287 |
| 三、日本的国土资源开发与利用政策及其特点.....        | 290 |
| 四、日本的生态环境治理.....                 | 296 |
| 五、我国的国土资源管理机构.....               | 301 |
| 六、借鉴日本经验,完善我国国土资源管理.....         | 302 |
| <b>第十二章 外贸体制与政策比较研究</b> .....    | 315 |
| 一、日本外贸管理体制概况.....                | 315 |
| 二、日本的外贸制度.....                   | 318 |
| 三、战后日本对外贸易政策的演变.....             | 323 |
| 四、深化我国外贸体制改革的基本思路.....           | 329 |



---

# 总 论

## 问题的提出

从传统的计划经济体制转变为社会主义市场经济体制，是一场深刻的革命。这一改革涉及到方方面面，但其中最重要的是解决好三大关键问题，即国有企业的改革，市场体系的培育，政府角色重塑和新的宏观管理调控体系的建立。充满生机和活力的现代企业群体，发达而完善的市场体系，必要而有效的宏观管理调控体系，是社会主义市场经济赖以正常运行的三大基本支柱。它们相互制约，缺一不可。

传统体制的弊端，集中体现在政府用直接行政手段干预企业一切生产经营活动，从而使整个经济失去活力和效率。从这个意义上说，改革所面临的一个核心问题，就是在市场经济条件下，政府应当干什么，如何用全新的方式去管理经济。政府职能转变，是搞活企业的基本前提，如果政府职能不转变，仍然捆着企业的手脚，就谈不上企业的活力。改革实践表明，十几年来，我们一直把国有企业改革作为改革的中心环节，从放权让利到租赁承包到建立现代企业制度的试点，采取了许多措施，取得了一定成效，但应当说并没有达到预期的效果。为什

么国有企业改革进展迟缓，步履艰难？固然有多种因素，但关键则在于政府职能转变的滞后，政府自身改革的滞后。可以认为，相对于放开放活市场和国有企业改革来说，无论是理论研究或是实际操作，政府的改革和职能转变的力度都远远不够，从而也影响和阻碍了其他方面的改革。改革的现实迫切要求，必须把政府自我改革提到重要的日程，必须对如何重塑政府角色和政府形象，如何重新界定政府功能，建立与社会主义市场经济相适应的宏观管理调控体系，进行更为深入系统的研究，并在改革实践上有较大突破，以更加有效地促进整个改革进程。

## 比较研究的基本出发点

研究中国宏观经济体制改革和宏观管理模式，是一个极其复杂的重大课题，研究这一问题，有必要借鉴世界各主要市场经济国家比较成功的经验和教训，研究它们经过种种曲折而逐步走向成熟的过程，可以从中受到启示，少走弯路。我们首先在第一章对各主要市场经济国家进行了粗略的研究，并从中得出三点结论：第一，凡是叫做市场经济的国家，都有其共同的特征，比如，充分发挥市场机制的主导作用，保持竞争的活力，市场的日趋完善，企业有广阔的自由发展空间，以及由追求利益而形成强大的动力机制等。无论怎么改革，都必须保持市场经济的本质特征，否则，就不能称为市场经济了。第二，由于各国种种条件的不同，市场经济可以有不同的体制模式和管理模式，它是基于对历史的、文化的、政治的、经济的等多种因素的考虑而作出的选择，其目的是力求适应本国的情况。因而某一国家效益较好的模式，不一定完全适用于另一个国家。所以，我们在比较、借鉴时，既要注意吸收可以为我所用的诸家之长，又要避免机械的照搬。第三，市场经济模式的一种重要

分类标准，是按政府干预的范围、程度、方式等的不同而划分的，按这种分类，对研究我国政府改革和宏观管理模式的建立具有重大意义。经过比较、分析，我们认为，日本的政府主导型（或是指导型）市场经济模式有较大的借鉴意义。这是因为：其一，日本发展市场经济起步晚，起点低，基础薄弱，需要政府的外力推动和集聚功能，以形成“后发性效益”。其二，基于市场机制的政府管理行为，在创造日本经济奇迹中取得了显著成效。其三，中、日有共同的文化渊源，日本从宏观管理到微观管理，都渗透着东方文化的特色。其四，我国是社会主义市场经济，为保证社会主义特定目标（如共同富裕等）的实现，政府应具有较大功能。

基于上述认识，我们侧重对中日宏观管理体制进行了较系统的比较和分析，包括正面效益、负面效应及其动态发展进程，同时注意东西方不同模式的比较对照，力求从中发掘出有利于我国改革的一些思路 and 实际经验。

## 关于加快我国宏观管理体制 改革的若干对策建议

实事求是，从中国实际出发，是改革的根本出发点。在借鉴别国经验和系统研究我国国情、特殊条件基础上，依据体制改革的基本要求和针对改革现实的问题，我们从以下十二个方面，对政府自身改革、建立有中国特色的宏观管理体制模式进行了探索，提出一些思路和对策建议。

### 一、政府自身改革的四大基本目标

政府自我改革，是体制改革的关键性任务之一，也是难度最大的改革。在社会主义市场经济条件下，政府改革的基本目

标、基本要求是什么，我们认为，至少应达到如下四点目标和要求：

（一）政府功能明确化——科学界定政府新功能

转变政府职能已提出多年，但适应市场经济要求，政府如何定位，新职能如何界定，应该管什么，不应该管什么，迄今尚无明确的统一的规定，以致一些部门，仍在以各种方式干预企业活动，同时，在某些领域还出现了管理真空，造成不应有的混乱。

政府的作用，在于弥补市场机制的缺陷，不应干预市场机制能有效发挥作用的领域。据此原则，政府的主要功能应是：

1. 目标导向功能。纯市场利益机制，容易产生短期行为，政府应当高瞻远瞩，纵观国内外未来变化趋势，制订长远战略目标、中长期计划和重大政策，引导社会经济顺应形势有效的发展。

2. 矫正偏差功能。主要针对由于市场缺陷、盲目性而出现的经济震颤、过冷过热、通货膨胀、结构失衡等失控现象，进行必要的宏观调控，保证经济在正常轨道上持续、稳定地运行。

3. 行为规范功能。市场经济不是随心所欲，不是杂乱无章，而是有其自身的“游戏规则”，一切经济活动和经济行为，包括市场交易行为、竞争行为、经营行为，以及政府的管理行为等，都应遵循其基本规则，使之规范化、有序化。行为规范功能，主要是通过制定完善的法规体系实现的，同时辅之以制度规范和伦理道德规范等。

4. 公共产品供给功能。市场机制不能有效地提供公共产品，政府理应承担公共产品供给的职能，积极致力于交通设施、通讯、邮电、环保、水电等公共设施，以及科学、教育、文化等基础性产业的建设和发展。

5. 社会稳定功能。积极促进社会保障体系的建设，组织各

方力量建立和完善社会救济、社会保险、社会福利、优抚安置等相互协调的社会保障制度。同时，要正确处理公平与效率的关系，先富、后富与共同富裕的关系，创造安定的社会环境与社会秩序等。

6. 强化服务功能。突出服务功能，既是政府职能的转变，也是政府工作作风和观念的根本性转变。一是积极为企业服务，由“企业围着政府转”变为“政府围着企业转”，为企业创造良好的市场竞争环境、投资环境和政策环境，积极提供信息服务、管理咨询服务、技术服务、法律咨询服务等。二是积极为国民服务，由“父母官”转变为真正的公仆，为提高国民科学、文化、思想素质，改善生活质量和环境质量，发展舒适、方便、文明的各项生活服务事业作出积极努力。

## （二）政府行为规范化——建立政府行为的制约机制

政府职能转变以后，面临的最大问题就是如何避免“政府失灵、行为异化”，如何科学地正确地行使职能，保证政府行为的合理化、规范化。所以，在转变企业经营机制的同时，存在着一个如何转变政府行为机制的问题。目前突出的问题，一是主观随意性很大，如乱干预、瞎指挥、乱收费等；二是腐败现象极大地损害了政府形象，也严重阻碍了改革的正常进行。因此，必须建立一整套机制，规范政府行为。这主要包括：法律规范机制，即通过法律规范政府行为，政府一切经济行为和管理行为，都必须以法律为依据，尤其对贪污腐败者，更应加大惩治力度，以有效根治这一顽症。权力制衡机制，任何一个层次的权力都不应是无限的，都必须受到制约，以保证权力的正确行使。社会监督机制，尤其要强化人民监督、舆论监督和法律监督，强化各级人民代表大会的功能。绩效评价机制，一是按政府的新角色、新功能，建立健全的评价标准，讲求实效；二是除上级评价外，还要建立主要由政府服务对象——企业和人

民自下而上的评价体系。责任约束机制，按照责权一致的管理原则，使权力与责任相对称，对行使权力的后果承担应有的责任。

### （三）政府机构精干化——推进政府机构的改革

与其他国家相比，日本政府发挥作用较大，与之相对应的政府支出所占比率却较小，其目的在于保持机构的精干和人员的精干，降低政府行为成本，提高行为效率和效益。日本中央政府，保持一府十二省的建制，40多年一直不变，每一级领导层，一般只设1—2名副职。其中，主管经济的部门主要是通产省、大藏省、农林省、建设省。通产省被称为“产业界的司令部”，“指导力强的综合经济官厅”，大藏省统管财政和金融，权力集中，权威性高，便于统一协调。日本的经验，是值得认真研究和借鉴的。理论与实践都证明，机构越多，协调难度越大，扯皮现象越多，效率越低。所以，必须依据市场经济体制的要求，加速机构改革进程，加大改革力度。河南平顶山市西区把“小政府，大市场，小机关，大服务”作为指导思想，实行“分”（按政企分开，把管企业的事分出去）、“合”（职能相近的合并）、“转”（把部分机构转化为经营性公司）、“放”（能放的权大胆放下去）的经验，很有借鉴价值。推广这一经验，政府机构和人员至少可以减掉2/3以上。

### （四）政府管理高效化——大力提高政府工作质量、效率和效益

评价政府政绩，不是看其干了多少，而是看其实际效率、效益和所产生的种种积极影响，恰如其分地发挥其应有效能。在传统体制下，政府存在着低效率和官僚作风。为根本改变这种状况，一是从根本上提高公务员素质，选拔优秀人才，同时转变观念和作风；二是应对各项工作效率提出明确要求，如审批效率、信息传递效率、信息反馈效率、决策效率、会议效率和

解决实际问题效率等，并进行相应的改革。

## 二、改革所有制结构的新构想

日本的市场经济以私有制为基础，国有经济比重很小，主要集中于提供公共产品的部门。日本私人企业主要组织形式是股份公司，据有关资料，股份有限公司占私有企业总数的 59%，有限责任公司占 27%，二者合计占 86%。日本股份公司的特点，一是股权分散化程度较高，例如，五家大企业的最大股东的股权占有率合计不足 20%；二是法人相互持股率比重较大，1980 年日本 100 家大公司中法人持股率占 30% 以上的有 61 家。由于这一特点，促进了所有者与经营者彻底分离，从而形成一支精干的经营者阶层，这是在日本具有自己特色的所有制结构下出现的阶层结构的新变化，也是日本经营者阶层在战后经济发展中发挥了重大作用的原因；三是内部职工持股发展迅速，1989 年日本 2031 家上市公司中，92.7% 的公司实行了职工持股制度；四是一些垄断性经营行业中，力求避免独家垄断，允许民营企业一定程度上参与经营或参股，如铁路、电信等。

我国以公有制为主体、多种经济形式共同发展的所有制结构改革，已取得显著成效。尤其是非国有经济的迅速发展，既为整个经济增添了活力，又强化了国有企业改革的压力和动力。

进一步推进所有制改革，还存在一些认识上的误区。误区之一，有人认为只有私有化，才能增强对资产经营的关切度，才能搞市场经济。这些人不了解当今世界私人企业早已实现两权分离，并且由于股份制，私人独家占有的大公司已经不存在。误区之二，认为搞股份制就是搞私有化。这是对股份公司的一种曲解，在社会主义市场经济条件下，即使是完全由个人入股的股份合作制企业，也不是私人企业，而是一种新型的集体企业。误区之三，如何理解公有制的主导作用，是考察其地位、影响力，还是单纯看其在全部经济中的百分比，认识分歧很大。

我们认为,从我国实际出发,所有制结构改革的基本思路是:

### (一) 大力推进国有企业改革

目前,国有企业改革的时机已经成熟,而且再不彻底改革,后果将不堪设想。政府要做的事情是:痛下决心彻底放权,让企业独立去闯市场;承担改革成本,帮助企业卸掉由于“拨改贷”、保险制度改革等加给企业的沉重负担;促进资产重组,支持企业技术创新和制度创新。改革要充分发挥企业的创造性,不要一个模式、一刀切。

### (二) 大力推进股份制改革,创造产权多元化的混合所有制和新型公有制形式

股份制不是削弱公有制,恰恰相反,通过产权多元化的股份制改革,增大了国有经济的影响力、带动力和主导地位。具体建议:①应大力提倡职工持股。这种职工持股股份公司的发展,不仅利于政企分开,利于转换企业经营机制,利于吸纳更多的资金,而且其深远意义在于,逐步让每一员工既是劳动者、消费者,也是投资者。如果每一公民或多数公民都成为投资者和真正产权所有者,就有可能形成一种新型的公共所有制形式——更高层次的公有制。②积极推进产权多元化,鼓励跨地区、跨所有制、跨部门的多方参股的股份公司,这种股份企业,更有利于政企分离,只要国有股占一定比例,不会影响公有制主体地位。从世界范围看,已出现了与生产社会化进程相适应的财产社会化趋势,那些大公司,不再是一个资本家独有,最大的资本家,只占有百分之几的股份,如松下幸之助与索尼的盛田幸夫,在本公司持股只分别占5%—7%,这是需要认真研究的动向。③大力发展跨国公司,这是世界发展的大趋势。跨国公司财产早已超越国界,势必影响所有制格局。④放活小企业的多种形式中应以股份合作制为主。总之,我们应当从实际



出发，并充分研究世界社会经济发展的趋势，突破固有的思维模式去考虑改革的要求，探索更有利于生产力发展，有利于参与国际竞争的新的公有制形式和混合经济形式，这是不可避免的需要探索的新课题。

(三) 垄断性行业应限制在最小范围内，并且在可能条件下尽量采取国家控股的形式，力求由数家公司经营，避免独家独资垄断，以保持一定的竞争活力。

### 三、改革决策体制，促进宏观经济决策科学化、智能化

决策是行为的起点，宏观决策正确与否，直接关系到政府行为的成败。所谓政府失灵，常常是由决策失误开始的。纵观我国几十年历史进程，主要存在相互联系的两大问题，一是体制的弊端束缚着经济的活力与潜力的发挥；二是几次重大决策失误（如大跃进、文化大革命等）使经济遭受严重挫折。所以，正确有效的决策，是政府行为合理化的重要保证。

日本按照“政”与“治”相分离的原则，推行经济决策的民主化，形成一套“自下而上、充分协商”，“官”、“产”、“学”紧密结合的决策体制。其主要形式，一是通过审议会，广泛邀请专家、学者、实业家和各界知名人士，参与决策研究、咨询和方案构思、论证，集中众多专家的智慧，弥补政府官员知识之不足，提高决策水平。日本各省、厅的审议会 212 个，其中最权威的经济审议会，包括专家、教授 51 人，大公司、大银行的董事长、社长 62 人，其他知名人士 10 余人，直接参与重大决策，体现了决策民主化。二是通过禀议制度，首先由基层组织提出初步决策方案，逐步协调、审议，经过上下疏通，最后由高层进行决策。三是建立了良好的政企关系，通过多种渠道，广泛听取、吸纳企业的意见，特别是有实力的大企业集团，也通过各种方式对政府施加影响。四是政府官员素质较高，政府管理部门本身具有较强的决策研究能力，并且以较多的精力