

东陆  学库

经济转型与制度选择

——日本、韩国、台湾经济转型时期政府干预的比较

陈舜 著

云南大学出版社

责任编辑:熊晓霞

封面设计:丁群亚

责任校对:李晓云

经济转型与制度选择

——日本、韩国、台湾经济转型时期政府干预的比较

陈舜著

*

云南大学出版社出版发行

(云南大学校内)

昆明地质印刷所印刷

开本:850×1168 1/32 印张 8.8 字数:221 千

1996 年 6 月第 1 版 1996 年 6 月第 1 次印刷

印数:0001—1000

ISBN 7-81025-545-2/F·89

定价:16.50 元

《东陆学库》缘起

云南大学是一所历史悠久的学校,它的前身东陆大学创办于1922年,至今已有七十余年了。七十余年的发展,经历过许多光辉。尤其在三、四十年代,著名数学家、教育家熊庆来教授出任校长,仿照“清华模式”,致力于高水准综合大学的建设,先后聘请了一大批名家执教云大。顾颉刚、楚图南、吴文藻、冯友兰、费孝通、白寿彝、潘光旦、刘文典、尚钺、向达、吕叔湘、姜亮夫、吴晗等等,一时英才荟萃,蜚声海内外。1946年,英国《简明不列颠百科全书》把云南大学列为中国十五所世界著名大学之一;1980年和1986年该书两次修订再版,云大仍跻身其中。

与自己学校深厚的历史相比,云南大学出版社是一个年轻的学术出版机构,社龄不过校龄的十分之一。但云大出版社沾润学校深长的学术传统,以弘扬学术、推进文明建设为己任,在谋求经济发展的同时,孜孜以寻自身立足学界的社会价值。

正如名校要靠名师的支撑,办好一个大学出版社,必然要以优秀的学术著作作为社的标识和旗帜。学术是兼收并蓄,博采众长的事业,学术著作的出版并非囿于一地、一隅之功,云大出版社也应放眼全国,出版一批高层次、高质量的学术著作。于此萌发了建立东陆学库之想,旨在收集一批治学严谨、功力较深、在各学科范围内有影响的学术著作,并逐渐形成规模、贡献于我国的文化积累和现实开拓。

这一想法于1995年提出后,得到了学校领导的支持,得到了

中国社科院章建刚先生及我省陈庆德先生、杨先明先生的支持。诸位先生四处为我们奔波组稿，劳力劳心，精神令人感动。特别还要提到，本学库的设立得到昆明万兴房地产公司的支持。公司总经理温宁军先生也是学界中人，曾就读于云南大学，获经济学硕士学位。后从事实业，并卓然有成，然未忘情学术，并深知其对社会的意义，对学术著作的出版慨然相助，使经济实力不强的我们能最终开始这一事业。

《东陆学库》的建设将是我社的一项长远工程。于此发轫之时，简叙其缘起以告读者。

云南大学出版社

1996年5月

序 言

传统主流经济学认为政府对经济的作用主要在于维护竞争的秩序,而直接干预资源的配置则常常是缺乏效率的,这意味着一个落后的市场化程度不高的国家或地区的经济进步,必须重走自由资本主义发展的道路,而这是一个漫长而艰辛的过程。在一个一体化程度较高、国际分工格局已形成的世界上,其前景并不光明。但日本、韩国和台湾在战后短短的几十年里,实现了持续稳定的增长,走过了自由资本主义国家几百年的里程。其中一个最明显的原因,是政府直接干预资源的配置。直接的干预之所以是有效的,是因为在市场发展初期,因信息有限、市场分割、制度不完善,价格只能反映局部的供求状况,因而不能保证资源配置的整体效率,政府的干预弥补了这种缺陷。

通常认识从计划经济转向市场经济的路径选择有两条:“休克疗法”和渐进改革,二者都正在被实践着。到目前为止,前者被认为不太成功,而后者被认为是较成功的。当然,客观的评判为时尚早。日本、韩国和台湾都成功地从战时或战后初期的统制经济转向市场经济,三者的成功转型提供了讨论“过渡经济学”的素材。他们的改革有的方面是彻底的,有的方面更象权宜之计。总的来说,在微观重建上似乎是公平优先,兼顾效率;在宏观改革上,则是效率优先,兼顾公平。

中国大陆的渐进改革被认为是较成功的,但目下也有一些问题需要讨论,如:是不是比照发达市场经济国家的制度,综合其优

点而设计出一套“完善”的规则,就算是建立了优越的市场经济制度呢?对中国大陆经济来说,这种制度是有效率的吗?今后的改革最为关键的是什么?政府应如何有效地继续干预经济?

本书作者研究日本、韩国和台湾的经验,对分析以上问题得出了有参考价值的结论,例如:第一,稳定是改革和发展的前提。转向市场经济就是逐步由价格作信号来让市场完成资源配置的功能,因而在转型过程中必须保持物价稳定。第二,重建个人所有制的微观改革(当然不全是私有化)是转型的基础。第三,建立高度集中的增长取向的宏观财政、金融制度,才能保证转型时期资源配置的整体效率和尽快完成工业化。第四,保护和促进企业成长,是保持经济持续稳定增长的关键。

描述战后日本、韩国和台湾经济发展过程的著述已有很多,力图对其成功提出解释的研究也不断出现,本文所不同的是:第一,只研究转型时期而不是整个战后,大体说来,日本是1945—1955年,韩国是1948—1971年,台湾是1949—1970年;第二,主要考察转型时期的制度创新和选择对经济发展的影响,而不只分析经济增长的实绩;第三,偏重于讨论经济个体的微观环境以及宏观财政、金融和对外政策,而不是一般的历史描述。这表明,作者是带着中国经济问题去研究别国别地区经验的。

陈舜同志在南开大学攻读博士学位期间,凭着他的聪颖、扎实的基本功和勤奋,即已显露才华,取得了优异的成绩。在复旦大学从事博士后工作的两年中,在洪文达教授的指导和熏陶下,在研究能力和学术视野方面,又有了新的飞跃。长江后浪推前浪,一代新人换旧人。吾观跨世纪人才之涌现,诚盛事也,故乐为之序。

滕维藻

一九九六年春三月

于南开大学

目 录

《东陆学库》缘起·····	(1)
序 言·····	(3)
第一章 导 言·····	(1)
第二章 稳定:改革和发展的前提·····	(10)
第一节 日本:以增长促进稳定·····	(12)
第二节 台湾:稳定中求发展·····	(37)
第三节 韩国:温和通胀与临时治理·····	(52)
第三章 微观改革:重建个人所有制·····	(66)
第一节 日本:经济民主化·····	(68)
第二节 台湾:“公平”的资产重组·····	(80)
第三节 韩国:有偿分配与劳动立法·····	(92)
第四章 财政改革:增长取向与兼顾公平·····	(99)
第一节 日本财政制度:引进与修正·····	(100)
第二节 台湾财政制度:实用与集中·····	(122)
第三节 韩国租税制度:不断的调整·····	(134)
第五章 金融改革:高度集中与倾斜信贷·····	(142)
第一节 日本:高度管制的金融制度·····	(143)
第二节 台湾:银行体系占主导地位·····	(165)
第三节 韩国:行政主导与分工经营·····	(176)

第六章 促进:增长和赶超的关键	(188)
第一节 日本:产业育成与市场保护	(189)
第二节 韩国:增长第一、出口第一.....	(222)
第三节 台湾:经济建设计划与奖励投资	(240)
第七章 结 语.....	(255)
主要参考文献.....	(262)
后 记.....	(273)

第一章 导 言

—

人类在进步的过程中,为了在取得合作的利益的同时避免互相伤害以增进生存的能力,自然地形成了规范和协调彼此行为的规则。各种规则集成为一个有机整体,称其为制度体系。对于单一个体而言,制度是一种行动的环境,很难按一己的意愿改变之。只有当旧有制度体系的功能不能协助某一群体实现新的共同的目标时,以致群体中的大多数人认为有制定新的规则或改变某些规则的必要时,新的制度才会作为人们的公共选择而出现。整个人类或者其中的某一部分的生存环境及生存目标总是在变化,制度的变迁也就从来不会停止。

二

象任何系统一样,制度体系的功能决定于其结构,或者说不同的制度结构具有不同的功能。例如,经济制度的主要功能是增进物质文明,其结构就不同于主要给人的心灵以慰藉的宗教制度。同样,在经济制度中,不同的组织方式,适应于不同的生产目标。

例如,以层级组织来实现资源配置的中央计划型经济体制,对于需求稳定、目标单一的社会生产就具有较高的效率。通过建立一个金字塔式的层级组织,可以由计划和指令来配置资源和分配产品,以解决生产什么、生产多少、如何生产、为谁生产的问题。这种制度形式的成本主要是对层级组织的管理成本和收集处理各种需求和生产的信息的成本。当个体之间的需求差别不大,整个社会的目标较一致,中央计划者只需收集和处理一定数量的信息,就能确定对每种产品的需求量和成本,从而在安排资源予以生产时,这种制度结构就具有较高的效率。如战争期间,全社会的基本目标较为一致:满足个体的最低生活需求(这时个体间的需求差别不大)和尽可能多地提供军需物资,计划式的统制经济就具有较高的效率,只要建立一个有效率的政府就能保证经济生活的运行。但当个体间的需求差别较大时,中央计划者为了解各个个体的需求状况和每种产品的生产成本需要收集和处理大量信息的成本急剧上升。当人们之间需求的差别大到一定程度时,或者说社会对产品需求的种类增加到一定数量并且不断变化时,中央计划者用层级组织实现资源配置就缺乏效率了。或者说,某一形态的层级组织能提供的产品种类是有限的。或者说,当某一社会选择某种层级组织作为物质产品的生产制度时,这个社会的大多数成员只能生活在较低水平的消费模式基本相同的落后经济形态中。这是本世纪伟大的哲学家、经济学家哈耶克阐释了的。

又例如,市场制度对需求多元化的社会生产是较有效率的。当消费者的需求差异达到一定程度时,中央计划者需收集和处理的信息的种类和数量急剧上升以至于集中使用和分配资源变得缺乏效率。但通过市场组织,众多参与者的竞争性供求会形成一个公开价格,每一个体只需按这个价格(而不必象中央计划者那样再收集和處理其他信息)决定生产什么、生产多少、如何生产以尽可能高地实现生产的利润,资源就会自动的被配置到最能满足社会上大

多数人需求的状态。每一个体只要专业化于自己具有成本优势的产品的生产,再通过市场换取自己所需的其他商品,整个社会生产就会有条不紊地进行。在这一过程中,分工和交易互相促进,生产的效率随专业化程度的提高和交易成本的降低而提高。经济个体按市场价格信号追求自身利益的最大化,结果是整个社会的福利得以共同增进。也就是说,当某一阶段某一社会对物质文明的追求表现为消费需求的多元化时,市场组织就是有效的社会生产的制度安排。这是亚当·斯密揭示的道理。

200多年以来的以亚当·斯密的思想为核心的主流经济理论一直在努力说明,市场组织是最有效的实现资源配置以满足经济个体对物质文明需求的制度,政府的作用是“守夜”和制定规则。于是,认为最有效的制度是自由竞争的市场经济。20年代末30年代初资本主义的自由发展导致的大萧条以事实表明这一判断并不全面。自由竞争导致的萧条被凯恩斯总结为是因需求不足造成的,总供给的不断增长和有效需求的周期性不足引起宏观经济的波动,这是市场自身的缺陷因而只有由政府来对此负责,但只需制定一套合理的宏观经济制度并实行逆“风向”而行的宏观经济政策,政府通过间接调控而不是直接干预就能维持经济的稳定。于是,正如新古典综合派认为的那样,最有效的经济制度是政府通过宏观措施实行间接调控(而不是直接干预)的自由竞争的市场经济。传统主流经济理论总是认为,政府直接干预和市场自由原则是不相容的。市场要能有效地实现资源配置,价格必须是自由形成的,若政府直接分配资源或对交易实行某些管制,就会扭曲价格破坏经济均衡从而导致资源配置缺乏效率。

三

哈耶克认定政府通过中央计划对经济生活进行全面、直接的干预是缺乏效率的,当年显得有些自负甚至似乎不顾现实的被认为有点狂妄的有关的预言已被这几十年的历史证实了;传统主流经济理论认定市场制度能够有效地完成资源配置的功能而不需要也不能有政府的直接干预。哈耶克和亚当·斯密的关于生产的组织结构的思想大体上是一致的,那就是:没有政府直接干预的自由市场经济制度是追求产品丰富的有效手段。近现代以来,物质文明程度较高的国家总是市场化程度较高的国家这一客观事实,为此提供了佐证。

四

可为什么世界上的大多数国家或地区并没有在分工与交易的相互促进中进入或沿着市场经济的道路普遍走向繁荣呢?

因为市场制度的运行需要具备一些基本的条件,至少以下几条是必要的:

第一,个人所有制的确认。物品交易的过程实际是所有权转让的过程,没有个人的财产所有权就无从交易也就不存在真正意义上的市场。这里的确认主要指的是法律意义而言,即个人对拥有所有权的物品可以任意处置(除非因此而伤害别人);任何人或组织不得强制性地占有(除非所有者愿意)。当然,个人所有制的明确是一个程度问题,即使在公有制度很高的国家或时期,也在一定范围内存在个人所有制;而在市场制度很发达的社会,也不可避免地存在公共财产。明确产权绝不是不要公共财产或私分了公共财产,公共财产的存在有其客观的提供公共产品的效率标准,这恰恰是

市场制度本身所要求的。而个人所有制的含义是那些公共财产也是属于个人(比如纳税人)的,而不是别的什么东西的。

第二,交易秩序的建立和维持。交易要发生,必须是交易双方都要从中获益,其前提一是市场的参与者的交易行为是自由的,二是交易过程是公平的,公平的含义主要不是指交换的物品的价值相等或基本相等(这是交易的自由条件保证的),而是指任何人都面对相同的交易条件。如垄断的存在和权力的干预,就会影响交易的自由和公正,交易的一方置另一方于不利地位,市场就会因自愿交易的减少而得不到充分发展。

第三,较低的交易成本。当交易的潜在收益低于交易成本时,交易不可能发生,市场也就难以发展。交易成本源于人的机会主义行为动机、小数目问题(Small Number Problem)、资产专用性和不确定性等因素。例如,在没有一定的法律和道德准则有效地约束损人利己行为以保证起码的信用的地方或时候,在关于社会其他成员和未来充满过多的不确定性以至于个人不能较准确地对环境和未来作出预期的地方或时候,也就是在一个大多数人缺乏足够的诚信的经济落后社会里,过高的交易成本会阻止市场制度的发展。

第四,一定的技术和资本积累。交易的规模有赖于分工和专业化的程度,而分工和专业化要具有效率,技术水平和资本积累必须达到一定的程度。

第五,必须在世界经济的分工体系中和世界市场上确立自己的地位。专业化和分工已达一定程度的先进的工业化国家,经济的增长主要决定于需求(市场)的大小。因而创造或进入新的市场就成为其经济发展的关键。若较落后的国家实行完全的开放政策,国内市场就会被发达国家的工业产品以低成本优势占领,民族企业失去生存的空间,较独立的市场经济体系就难以建立。

正是因为不具备这些基本的条件中的一条或几条,许多国家

没有成功地走上市场经济之路。

五

一些国家在某一特定的历史阶段或某些特殊环境下,整个社会的需求比较一致,不得不选择以计划为主的统制体制,将资源集中用于全体公民的共同目标。当环境改变或进入新的发展阶段时,需求的差别化成为物质文明的主要内容之一,为提高全民福利又不得不转入以市场为主的制度安排,以实现市场自动配置资源的效率。

制度的运行需要一定的条件,意味着制度的建设是一种投资。这种投资具有很大程度的资产专用性,因而进入或退出一种制度都需要付出资源,所以存在制度变迁的效率,所以制度变迁是一个过程。长期内,市场制度是有效率的,问题是如何以最低的成本将生产组织方式从统制制度调整到市场制度?对于落后国家来说,最为重要的课题,莫过于寻找从计划经济或统制经济过渡到市场经济的最佳途径。

传统经济学理论证明了市场制度的有效性和中央计划经济的低效率。但没有说明从一种经济制度到另一种经济制度的变迁过程中,资源应如何配置才是有效的。从统制或计划经济到市场经济过渡过程中应采用什么样的制度安排?一方面,因为政府全面的直接的干预是无效率的,要放弃中央计划;另一方面,市场的自动的资源配置功能是有有效的,但还未完全建立。一种可能的选择是突变式的及政府不干预的,政府一次性地全面地放弃对经济的直接干预,让市场(及部分相关的制度)在新的环境下自动生成,但要承受初期的商品价格和交易秩序混乱的代价,并且很难保证这一过程的时间和新的市场制度的有效性。另一种可能的选择是渐进式的并且政府在转型的过程中发挥积极的作用,在培育和建立新制度

的同时促进经济的增长。历史提供的可供比较的案例不多,现在还不好判断那一种转型模式更好。

在有的国家,一些非经济因素决定了转轨过程只能是渐进的,那么,在渐进的转型过程中,政府应该干什么?

六

因为市场经济的运行需要基本的条件,因此,在经济转轨过程中,政府的积极作用,主要在于建立市场运行的基础和环境。

首先,通过改革建立新的市场制度。建立现代市场经济制度的改革可分为微观和宏观两部分。微观方面的改革至少包括:(1)重建个人所有制。倘若市场的参与者拥有的不是自己的物品,那就不可能形成能有效配置资源的竞争价格。(2)资产重组。原来的资产是集中使用的,现在要把这些资产中不利于继续由国家经营的部分有偿地分配给经济个体,以塑造一定数量的具有竞争能力的市场参与者。(3)消除原来的不利于市场竞争的经济关系(如垄断和封建的依附关系)。(4)确立经济个体在市场交换中的自由权利。为了避免过度竞争或无序竞争对整个社会资源造成浪费,还要建立能够对整个经济的发展状态进行调整的宏观体系。这样的宏观体系不仅要具有基本的稳定周期波动的功能,还要有助于转型过程中的经济增长。因为落后国家的发展意味着制度的改进和生产的增加。因此,宏观体系的特征是:(1)建立一个非中性的而且是增长取向兼顾公平的财政体系;(2)建立一个高度集中的能进行资本分配的金融体系而不是自由化的金融制度。政府要给予微观个体以足够的自由,这样才能有市场竞争的基础。但同时,宏观调控体系不仅要具有稳定功能,还要能通过财政体制促进企业资本的积累,这是发展和增长的源泉;还要能通过金融体系分配信贷,这样

才能保证有限的资源被用到有利于整个国民经济长期、持续、稳定发展的基础行业的建设上。

其次,保持稳定才能完成改革。改革是一个过程,要保证改革顺利并达到改革的目的,必须保持社会和经济的稳定。其中最为重要的,是防止高通货膨胀。在经济转型时期,生产水平一般都较低,当局拥有通货发行权并且时时面临增发通货的压力,经济个体没有形成稳定的预期模式,信息有限,局部失衡,等等。各种因素的共同作用随时会引起物价的上涨。此时的通货膨胀尤其不利于转轨的实现,因为:(1)转轨的目标是让消费者或企业按市场价格决定自己的行为,不稳定的价格不能正确引导资源的合理流向;(2)通货膨胀引起的收入分配一般会加剧两极分化,而在转型初期,大多数人都处于低收入状态,剧烈的通货膨胀会带来社会的动荡;(3)转轨的同时要力求经济的发展,高通货膨胀使经济个体难以形成正确的预期,这会降低投资意愿;(4)高通货膨胀使人们倾向于以实物形态持有资产,这会降低资产的流动性,不利于资本积累;等等。因此,保持稳定是转轨的前提。

最后,直接干预促进经济增长。引进和建立一个市场经济体制,然后奉行政府不干预主义,并不能等到繁荣的迅速到来。这样的例子不是少数。政府行为(干预和不干预)和生产组织(计划和市场)的有意义的组合只有三种,其中,政府干预的计划经济是低效率的,政府不干预的市场经济的效率还不能充分实现,那么,经济转型时期的经济增长,是否只能走第三条道路呢?即政府干预的市场经济。在这种形态下,政府在制定各种市场规则的同时,仍然要直接干预资源的配置,然后随着市场的发展而逐步退出。支持这种选择的理由有很多,例如:(1)因为这时的价格信号并没有完全反映全社会的需求状况和供给状况,放任经济个体按价格行事反而不利于资源的有效配置和经济的长期发展;(2)现代化的工业生产必须实现规模经济才是有效的,但经济发展初期的企业要在自由

竞争的过程中迅速积累所需的投资和达到必要的规模是很难的,自由竞争不利于规模经济的实现,不利于一国尽快地形成国际竞争力;(3)一些基础行业 and 重点产业对一国经济的长期发展是至关重要的,但这些行业的投资大、周期长、收益低,单个投资者无能力也不愿投资,只有由政府来主持进行;(4)必须保护市场,为弱小国内企业的发展提供生存空间;(5)保护和维持在初期较难参与市场竞争的农业的生产和发展;等等。

综上所述,经济制度转型总是伴随着各种改革的进行,但改革并不能保证经济制度成功地实现转轨。保持稳定是进行各种改革的前提,而在价格尚未全面而真实地反映需求和供给状态的转型时期,政府通过直接干预以校正失真的价格可能导致的资源的低效配置,促进竞争和产业的形成以实现经济长期、持续、稳定的增长,是保证改革或转型成功的关键。

总之,经济转型时期政府的干预可总结为:稳定、改革、促进。

下面,抄几段成功者的历史,为此作证。