

日本

产业政策研究

陈淮 编著

中国人民大学出版社



日本产业政策研究

陈 淮 编著

中国人民大学出版社

日本产业政策研究

陈 淮 编著

中国人民大学出版社出版发行
(北京西郊海淀路39号)

中国人民大学出版社印刷厂印刷
(北京鼓楼西大街石桥胡同61号)

新华书店经销

开本: 850×1168毫米32开 印张: 8.5
1991年3月第1版 1991年3月第1次印刷
字数: 211 000 册数: 1-3 000

ISBN 7-300-01023-7

F·293 定价: 3.60元

【内容简介】 日本产业政策理论是世所公认最为系统、成功的产业政策理论，产业政策研究是我国目前经济理论探讨和经济建设实践面临的最重要课题之一。本书为研究与制定产业政策的重要参考书，是作者在直接聆教于多位专门研究产业政策的日本著名经济学者、在日本实地研修基础上完成的一部专著。本书沿着日本产业政策在不同历史时期的纵向线索和各个组成部分的横向线索，不仅对二次大战后日本产业政策进行了全面、简要的客观介绍，而且对这些政策的内容、实质、实施手段及效果进行了理论上的深入探讨；在各章后设有“讨论与思考”一节，力图从马克思主义的理论立场出发，结合我国的实际，在归纳的基础上把本章的问题引向深入。

前 言

日本战后的经济发展，世所瞩目。在这40多年的发展过程中，合理的产业政策是日本成功的基本经验之一。在当前的世界上，不论是大国还是小国，不论是经济发达的国家还是力图实现赶超的国家，不论是实行市场经济的国家还是实行计划经济的国家，不论是资源富有的国家还是资源贫乏的国家，不论是力避衰落的先发国家还是二次大战后发达的后起国家，无不对产业政策的研究给予极大的关注。人们试图利用产业政策来补偿单纯市场机制的缺陷，协调国际分工与贸易中的利益矛盾和缓和日益尖锐的摩擦，实现对本国资源的保护与充分合理利用，促进民族经济的更快发展与效益的不断提高，摆脱污染与环境恶化的危机，协调经济与社会发展的矛盾。在几乎所有人类经济发展所面临的重大问题上，产业政策都发挥着越来越重要的作用。产业政策已成为经济发展战略的一个重要组成部分。

我国是一个发展中国家，我们实行的是有计划的商品经济。正确、合理的产业政策将是实现我国工业化与现代化战略目标的重要保证。但是，利用产业政策的手段间接地控制经济，实现战略目标的问题，对我们来说还是一个比较新的课题。这就有必要吸收与借鉴别人的经验。日本二次大战后的产业政策，显然对我们有重要的参考价值。

本书是对日本产业政策的一部系统的研究专著。它一方面力

图对日本二次大战后产业政策的各方面内容进行全面、简要的客观介绍，另一方面对这些产业政策的内容、实质、实施手段及效果评价进行理论上的探讨，以图引出规律性的结论。全书的体系是：从产业政策的一般概念与理论依据开始，沿循两条线索对日本产业政策进行考察。一是产业政策在不同历史时期演变过程的纵向线索，它实际考察的是不同经济发展阶段上的产业政策。再一是产业政策的各个组成部分的横向线索，包括产业扶持政策、产业调整政策、产业组织政策和综合性产业政策等，它实际考察的是各种产业政策的内容、目标、手段。为了使研究能在一般介绍的基础上更深入地对所涉及的问题进行理论性分析，在各章的最后都设有“讨论与思考”一节，试图从马克思主义理论的立场出发，结合我国的实际，对本章的问题进行进一步的系统归纳。

本书是作者对日本产业政策的初步考察，限于水平，肯定存在着很多缺点与不足，欢迎读者提出批评。本书是在日本东海大学竹中治教授和中国人民大学工业经济系塞风教授的指导下写成的；在本书的写作过程中，曾就有关问题当面聆教于篠原三代平、小宫隆太郎、奥野正宽、铃村兴太郎、植草益、后藤晃、关口末夫、中村隆英等日本著名学者；责任编辑陈宏同志为本书的出版付出了大量辛勤劳动。谨此一并表示衷心的感谢。

作者

1990年8月

目 录

第一章 日本产业政策的理论概述.....	1
第一节 产业政策的基本含义与内容.....	1
一、产业政策的含义.....	1
二、产业政策的实质.....	3
三、产业政策的目标体系.....	4
四、产业政策的基本内容与分类.....	6
第二节 产业政策的理论与实践依据.....	8
一、产业政策与“市场失败”.....	8
二、产业政策与政府干预.....	10
三、产业政策的理论依据.....	12
四、产业政策的客观必然性.....	15
第三节 产业政策的制定与实施.....	17
一、产业政策的制定机构.....	17
二、产业政策的实施手段.....	20
三、产业政策的实施条件.....	23
四、产业政策的实施过程.....	24
第四节 讨论与思考.....	25
一、产业政策为什么在日本兴起.....	25

二、日本产业政策的国际比较·····	29
三、日本产业政策的评价·····	32
四、产业政策与经济发展战略·····	36
第二章 日本产业政策的历史演变·····	39
第一节 经济复兴时期的产业政策·····	39
一、产业复兴阶段的产业政策·····	39
二、关于经济发展道路选择的一场论争·····	43
三、产业合理化政策阶段·····	45
四、产业振兴政策阶段·····	47
五、经济复兴时期的产业政策特点和评价·····	49
第二节 高速增长时期的产业政策·····	51
一、高速增长时期的政策环境变化·····	51
二、高速增长时期产业政策的目标与内容·····	54
三、高速增长时期的政策手段·····	55
四、关于“新产业体制论”的设计与失败·····	57
五、高速增长时期的政策特点及评价·····	58
第三节 产业调整时期的产业政策·····	62
一、产业调整时期的政策环境变化·····	62
二、产业调整时期的政策内容·····	65
三、信息指导性手段的运用与“展望”的提出·····	72
四、产业调整时期的政策评价及特征·····	75
第四节 结构转换时期的产业政策·····	76
一、政府的长期政策构想与产业结构设计·····	76
二、结构转换时期的政策目标与内容·····	79
三、结构转换时期的政策特点与评价·····	82
四、日本产业结构与产业政策的长期展望·····	84
第五节 讨论与思考·····	89

一、日本产业结构的演变与产业政策	89
二、经济发展的阶段划分与产业政策	99
三、工业化阶段的五大难题与产业政策	101
第三章 产业扶持政策	107
第一节 产业扶持政策的理论依据	107
一、社会振兴费用与产业扶持	107
二、“先行者利益”与产业扶持	110
三、边际产业、技术开发与产业扶持	111
四、重点扶持产业的选择	113
第二节 钢铁工业的扶持政策	116
一、钢铁工业的发展、扶持过程和主要特点	116
二、投资与资源分配政策	120
三、技术进步与外部保护政策	124
四、大型化、集中化与企业组织调整政策	127
五、其他扶持政策和钢铁工业的整体规模	131
第三节 汽车工业的扶持政策	132
一、汽车工业的发展过程与概况	132
二、保护与援助政策	135
三、促进集中的组织政策	138
四、与汽车工业相关的社会基础设施、防污与安 全政策	140
五、国际贸易关系的协调政策	142
第四节 电子计算机工业的扶持政策	144
一、电子计算机工业的发展过程及现状	144
二、资金援助及税制优惠政策	147
三、官民合作开发体制与风险分担政策	150
四、企业改组、外部保护和市场的扶持政策	154

第五节 讨论与思考	157
一、日本的产业扶持政策对发展中国家的几点启示	157
二、日本的产业扶持政策对计划体制下国家经济政策的启示	160
第四章 产业调整政策	163
第一节 产业调整政策的理论依据和实践过程	163
一、产业调整政策的理论依据	163
二、产业调整政策的一般目标	165
三、产业调整政策的基本手段	167
四、日本产业调整政策的阶段划分	168
第二节 纤维工业的调整政策	174
一、纤维工业发展过程和政策背景	174
二、纤维工业的结构特征与调整政策的特点	176
三、纤维工业调整政策的主要措施	178
第三节 炼铝工业的调整政策	181
一、炼铝工业的发展过程与演变特点	181
二、产业衰退的原因	182
三、产业调整过程与主要调整政策	185
第四节 造船工业的调整政策	187
一、造船工业的发展过程	187
二、造船工业产业政策的特点与内容	189
三、政府对造船工业的间接资金援助	191
四、行政干预方式的产业调整政策	192
第五节 讨论与思考	195
一、日本产业调整政策实施的基本经验	195
二、日本产业调整政策对发展中国家的借鉴意义	197

第五章 产业组织政策	201
第一节 产业组织政策的理论与实践依据	201
一、产业组织理论与日本产业组织政策的特点	201
二、规模经济与产业组织政策	203
三、竞争效益与产业组织政策	204
四、日本产业组织的特点	206
第二节 合并与改组政策	209
一、合并与改组政策的背景与目标	209
二、合并与改组政策的实施方式	211
三、合并与改组的支持与制约力量	213
四、合并与改组政策的效果	215
第三节 中小企业政策	217
一、中小企业的地位和产业构成	217
二、中小企业政策的依据	218
三、中小企业政策的历史沿革	221
四、中小企业政策的措施与手段	222
第四节 讨论与思考	224
一、关于工厂与企业分离的理论思考	224
二、关于结构政策与组织政策之间关系的思考	227
 第六章 综合性产业政策	 231
第一节 财政与金融政策	231
一、财政与金融政策的范围和作用	231
二、产业基础设施的建设与完善	235
三、税收政策与特别折旧制度	237
四、财政投资贷款制度和“政策性金融”	240
第二节 国际贸易政策	242

一、国际贸易政策与产业结构选择	242
二、产业保护政策	243
三、外资向国内投入的控制政策	244
四、振兴出口政策	247
、第三节 产业技术政策	249
一、产业技术政策的必要性和主要内容	249
二、技术引进政策	250
三、技术开发促进政策	252
四、基础技术、高技术和大型产业技术开发政策	253
第四节 讨论与思考	254
一、日本为什么不鼓励引进外资	254
二、日本技术发展过程中的主要特点	256
参考书目	259

第一章 日本产业政策的理论概述

考察日本的产业政策，有必要首先界定产业政策的基本含义、理论依据以及产业政策制定和实施的方式等。

第一节 产业政策的基本含义与内容

一、产业政策的含义

了解产业政策，需要首先明确什么是产业。就一般理论意义上说，产业指分工条件下的国民经济各部门。在英语中，“industry”一词有时还指工业整体。在日语中，“産業”一词有时还代表企业。产业政策中的“产业”，实际上除了指部门外还指部门构成。在本书以下的考察中，除特别说明外，均为这一含义。

产业政策是国家经济政策的组成部分之一。考察产业政策，还需要明确什么是“政策”。政策在经济学领域中通常有两方面含义：一是指国家经济发展的基本方针或原则，例如产业政策就是产业发展的基本方针或原则；二是指干预社会经济活动的政府行为，例如产业政策也可以理解为是政府利用所属的各种职能机构对产业发展和结构转换的干预行为。作为基本方针或原则，政策对计划制定和市场活动、对政府行为和企业行为、对生产和消费等都有指导作用。作为政府干预经济的行为，政策对资源和社会

会财富的分配或再分配产生影响。在西方经济学（包括日本）中，政策概念一般偏重于后一方面含义。

产业政策是70年代以来才为各国经济学界普遍采用的概念。在西方各国，对于产业政策的含义也存在着多种不同的理解与解释。就一般观点看，大致可以分为“市场否定说”与“市场修正说”两派。

“市场否定说”主要流行于欧美各国，以美国为代表。这种观点认为，产业政策是政府干预经济的所有手段的总称，它的实质就是计划，因此产业政策是对市场经济的绝对排斥；在自由经济体制下需要的产业政策最多只是调整竞争关系与防止垄断的政策。基于这种认识，美国的产业政策研究在很长的一段时期内曾主要集中于产业组织政策。“市场修正说”主要起源于日本。这种观点认为，即使在自由经济体制下，由于市场机制客观上存在着错误导向的可能性，不同的历史条件下、不同方式的政府适当干预是必要的；产业政策就是为了使经济发展过程能够趋向于最优的政府干预政策。这种观点的核心是为了实现最优化，有必要对市场机制的作用进行一定的人工修正。

日本经济学界对产业政策的含义也存在着“被动说”与“主动说”两种基本解释。“被动说”的观点认为，产业政策只不过是政府为了弥补或修正市场机制所可能造成的失误而采取的必要政策。也就是说，产业政策只在市场力所不能及的情况下才有被动参与的必要。这种观点主要为从事理论研究的学者们及一些企业界人士所赞同。他们认为，“赛马的优胜主要取决于马而非骑手”，日本经济的发展主要依赖于竞争机制和企业精神，不应夸大产业政策的作用和它的内含与外延。“主动说”认为产业政策是在市场机制的前提下，为实现发展过程的优化而进行的主动干预。持这种观点的主要是政府部门的官员及其研究机构。事实上，日本的各种产业政策无不是基于优化产业结构、优化资源利

用、优化国际竞争力、优化环境等优化基础之上的。“被动说”在不同场合，有时也被称为“窄派”、“民间派”；相应地，“主动说”则被称为“宽派”、“政府派”。

日本理论界对产业政策的两种观点并不是截然对立的。他们所强调的实际上是产业政策的两方面基本含义。根据对理论与实践的归纳，产业政策的含义可以概括为：政府为修正市场机制作用和优化经济发展过程，对产业及其结构发展与调整所采取的各种经济政策。

二、产业政策的实质

在日本产业政策理论中，“被动说”和“主动说”存在着一个共同点，即都认为产业政策的实质是政府对经济的干预。它们的区别只在于对政府干预的合理程度认定不同。认识产业政策的实质，有必要把握以下几个要点。

（一）产业政策是对社会整体利益的维护。一般说，在产业政策的制定与实施过程中，政府代表的是社会共同利益，而不是某种政府利益。这是产业政策的一大特点，并以此与自由经济下的其他一些政府政策相区别。例如政府的财政政策。因为政府本身通常并不能从产业政策中得到直接的好处。正因如此，日本产业政策曾在大机器生产的发展过程中，在协调劳动与资本的关系上，在克服私有制对资源合理分配的阻碍上，在社会基础设施的建设与环境保护上，在保护民族经济与协调国际资本之间关系上发挥过重要作用。当然，从根本上说，从日本产业政策中获益最大的仍然是大垄断资本集团。但每一项产业政策的背后，的确都可以找到协调各种社会利益关系，维护社会整体与长远利益的意义。

（二）产业政策是政府间接干预经济的方法。产业政策尽管有时也带有强制性的约束力，但它不同于政府对经济的直接控制和直接参与。任何产业政策的实施，不论是否带有强制性，都是

通过个别资本等个别利益主体根据利害关系自我选择而得以实现的。政府不是代替微观利益主体进行决策，而是通过产业政策影响它们的决策依据。这是产业政策与依靠直接控制的经济计划的主要区别之一。

（三）产业政策是一种对经济发展过程的自觉干预。产业政策不同于一般的短期对策，它总是与经济振兴、经济赶超以及保持领先地位等经济发展战略相联系，总是表现出事先、长期、优化、整体协调与系统性等方面特征。因而产业政策的发展始终伴随着人们对社会经济发展过程认识的深化，在一定程度上反映人们在社会经济活动中对规律的自觉运用。

强调上述几方面是有意义的。产业政策通常直接地表现为对生产力的促进政策。但单纯从生产力角度研究产业政策，很难真正全面认识它产生与发展的客观必然性。

三、产业政策的目标体系

实行产业政策的目的，通常主要有三个方面。一是实现经济振兴与经济赶超；二是实现结构调整与结构转换；三是保持经济领先地位与维持经济增长的势头。从日本产业政策的历史发展过程看，这三方面总目标在时间上具有继起性，并且形成了互有区别的各自一套目标体系。

（一）以经济振兴和经济赶超为总目标时，产业政策的目标体系主要包括：（1）选择与形成最有利的结构形态。如倾斜结构与出口导向型结构的建立。（2）通过重点发展来带动经济全面繁荣。如战略重点部门的选择与培育。（3）促进产业技术的改造与发展。如制定产业技术政策、规定产业折旧制度。（4）提高投资效益，促进生产集中。如在防止垄断的同时干涉产业内部的规模起点，防止大量小企业的过度竞争。（5）协调社会经济关系，强化社会再分配系统，防止利益矛盾激化。如资本密集型产业与劳动密集型产业的协调发展等。可以看出，这一层次的

目标体系明显地与工业化过程中基础工业、重工业的发展相对应。

(二) 以结构调整和结构转换为总目标时,其目标体系主要包括:(1)完善社会生产保障系统,改善投资环境。如强化社会基础设施的建设。(2)组织衰退产业内的生产力转移,防止产业内部的过度竞争。如制定生产力过剩产业的固定资产封存与淘汰政策。(3)克服资源限制,实现资源节约。如不断推进结构的高加工度化。(4)协调经济发展与社会发展的关系。如推进防止公害与环境保护政策。(5)在国际分工中获取更大比较利益。如逐步把出口重点转向发达国家等。这一组目标体系与向现代化过渡的发展阶段相对应,通常要求有较强大的“政府经济”支持。例如,国有道路建设、交通及通讯部门的发展、公害治理系统的建立、对衰退产业的固定资产处理、对打入特定国家的出口产业实行补贴等,往往都需要政府财政支出、政府直接投资及组织国有企业等。

(三) 以保持经济领先地位和经济增长势头为总目标时,其目标体系包括:(1)加速技术开发,促进技术要素的投入,保证技术领先。如制定新的产业技术发展战略,推进自动化技术的应用。(2)进一步实行结构转换,完成向技术密集型的过渡。如对高技术产业实行新一轮扶持政策。(3)协调结构转换过程中的社会利益矛盾。如对某些劳动或资本密集型产业实行贸易保护。(4)协调国际贸易矛盾。如对出口产业实行自我限制。

(5)不断刺激国内消费,防止增长过程中的衰退。如实行内需扩大政策。在这一阶段,政府政策面临一个矛盾,这就是一方面政府对市场的干预程度在不断减低,一些曾不得不由政府直接投资或组织国有企业的交通、通讯等社会辅助部门已经逐步发展成熟而转向民营化;另一方面由于技术的基础研究开发需要和社会福利事业的发展需要,政府支出反而急剧增加,政府的再分配职