

· 日本研究丛书 ·

# 产业结构调整与政府的经济政策

## ——战后日本产业结构调整的政策研究

陈建安等 著

上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

产业结构调整与政府的经济政策——战后日本产业结构调整的政策研究/陈建安等著. —上海:上海财经大学出版社,2002.7

(日本研究丛书)

ISBN 7-81049-762-6/F·651

I. 产… II. 陈… III. 产业结构-调整-研究-日本-1945~  
IV. F131.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 040825 号

CHANYE JIEGOU TIAOZHENG YU ZHENGFU DE JINGJIZHENGCE  
产业结构调整与政府的经济政策  
——战后日本产业结构调整的政策研究

陈建安等 著

责任编辑 张小忠 封面设计 周卫民

---

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海市译文印刷厂印刷

上海市印刷七厂一分厂装订

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月第 1 次印刷

---

850mm×1168mm 1/32 8.5 印张 213 千字

印数: 0 001—1 500 定价: 22.00 元

## 丛书序

在冷战结束、世界新格局逐渐形成的今天,我国的现代化事业也进入到关键阶段。在新的挑战与机遇面前,审时度势,拓展思维空间,立足国情,博采众长,是使我国在不远的未来跻身世界先进行列的重要条件,也是我们一代学人的历史责任。

目前,世界范围内区域性冲突加剧的同时,区域性的合作也进一步加强。我国与日本同处东亚,互为周边国家,在经济、政治、文化等领域的关系,对各自都具有重要意义。尤其是日本战后崛起于亚洲和世界,成功地在短期内实现了现代化,更给我们留下了思考和研究的广阔空间。基于此,我校经数年筹策,于1990年正式成立了日本研究中心。目的在于深入研究日本现代化的过程和经验教训,为我国的现代化事业提供借鉴;另通过对日本政治、经济、历史、社会、文化等领域的全面研究,以求进一步加深对日本的理解,深化两国人民的友好交流关系,扩大双边多领域的合作。

积沙成塔,集腋成裘,我们希望这套凝聚着中日两国学者智慧结晶的丛书,能够成为我国中日比较研究领域中的一朵奇葩。

于《日本研究丛书》出版之际,对给予我们这项工作以多方关照支持的日本国驻上海总领事馆、日本国际交流基金及中外有关朋友,谨表示诚挚的谢忱。

是为序。

复旦大学日本研究中心

理事长 郑励志

2001年12月

# 前 言

经济发展需要不断调整产业结构,使其向合理化和高级化方向转变。在市场经济条件下,产业结构的调整首先表现为自律的过程,即各经济主体依据市场供求关系的变化,自主地调整要素的投入,以实现最优的资源配置。同时,任何实行市场经济的国家,为了谋求国民经济对内和对外的平衡,减少各经济主体的盲目性,都会运用一系列政策工具,实现一定时期内产业结构调整的具体目标。然而,像日本那样有如此完整的政策体系、如此有效的政策工具搭配,并在产业结构调整中起了如此重要的作用,在第二次世界大战后西方发达国家中实属少见。

从理论和实践两方面研究第二次世界大战后日本产业的发展及其结构调整中政府经济政策所起的作用,是理解战后日本经济发展全过程以及当今结构调整步履艰难的一个极其重要的切入点,也是我国加入世界贸易组织后面临产业结构大调整的重要参考系。为此,我们组成了课题组,运用理论分析及实证分析、历史分析及现状分析、宏观分析及微观分析、统计分析及逻辑推理等研究方法,对战后日本产业结构调整的过程、政府的政策体系和政策工具及其对产业结构调整的作用机制作了系统和深入的研究。本书是该研究课题的最终成果。

本书的结构及主要内容如下:

第一章首先从理论上论述经济政策的目标、工具及其与产业结构调整之间的关系,并对日本产业政策的体系及其在产业结构

调整中的作用和局限性进行简要的分析；在此基础上，介绍日本经济不同发展时期政府所采取的有代表性的经济政策，研究其对产业结构调整的作用机制及政策效果；然后，分析日本“泡沫经济”的形成与崩溃以及 20 世纪 90 年代以来长期经济衰退的政策及制度原因，并评述当前日本进行中的制度改革和结构调整。

第二章第一节从国民收入和就业结构以及相对劳动生产率变化的角度，研究战后日本产业结构的演进过程；第二节对战后日本选择主导产业的标准、主导产业的发展历程及产业结构升级的特点作了细致的分析；第三节着重研究 20 世纪 80 年代中期以后日元升值对日本产业竞争力的影响及产业转移和产业空心化问题。

第三章重点论述日本农业、制造业中的钢铁、汽车、造船和纤维工业以及服务业中的信息服务业和金融业的结构调整，并分析在调整过程中政府对各产业所制定的各项法律及所采取的具体政策手段。

第四章着重研究 20 世纪 90 年代以来日本的产业结构调整。第一节主要分析日本“泡沫经济”的崩溃对产业结构的影响，第二节解析日本新一轮产业结构调整的背景、特点、政策措施及面临的阻力。

从财政金融政策、税收政策、贸易政策、产业技术政策及产业组织政策的角度分析日本调整产业结构的经济政策及其政策效果，构成了第五章的主要内容。

第六章首先用国际比较的方法研究产业结构变化及各产业内部结构演变的一般趋势，然后解析产业政策及产业结构演变的国际差异性，并对日本、韩国、美国和德国的产业结构演进机制进行比较分析。

第七章将研究视角集中于日本经济政策有效基础的体制因素，通过对日本式市场经济体制的特征及日本政府干预经济的利弊得失的分析，探究日本经济政策成败的制度促进与约束以及制

度进化的合理轨迹。

第八章从世界市场需求多样化、现代科学技术发展及国际分工格局变动的角度,预测日本产业结构调整的未来方向,并对日本政府选择经济政策的未来取向作框架性描述,指出日本产业政策被弱化的可能性。

我们的结论是,第二次世界大战后日本在追赶其他发达国家的过程中,政府通过实施各项经济政策,并有效地利用市场机制,确立各时期的主导产业并不断调整产业结构,从而实现了资源的合理配置,促成了经济的飞速发展;然而,在完成了“追赶”目标后,由于日本没有及时调整经济政策和实现制度创新,依然通过直接的政策介入,管制经济主体的活动,使市场逐渐失去活力,以致延缓了产业结构调整的工程,没能完全跟上信息化与全球化的步伐;21世纪日本经济能否再度腾飞,取决于其能否在结构调整的基础上实现进一步的制度创新和技术创新,并建立起与世界经济相协调的经济结构与社会体制。

本课题是我带领98级博士研究生和部分硕士研究生合作完成的。尽管他们初次涉足该研究领域,但对所研究的问题却有较深的理解,分析问题的视角颇有新意,理论工具的运用也非常娴熟。当然,为了此研究成果的问世,我从章节安排、理论表述到数据修订以及文字疏通,花费了格外多的精力。

本书各章节的执笔者是:

陈建安教授:第一章;

王顺林博士:第二章第一及第二节、第三章第二节、第五章;

孙茂辉博士:第二章第三节、第四章、第六章;

蒋风云博士:第七章;

张宏鸣博士:第八章;

陈漪伊硕士:第三章第一及第三节。

本课题研究得到教育部人文社会科学研究博士点基金的资

助；本书的出版得到日本国际交流基金的出版资助，并承蒙上海财经大学出版社的大力支持。在此一并表示诚挚的感谢。

本书如有不足和错误之处，恳请读者批评指正。

陈建安

2001年12月于复旦燕园

# 目 录

丛书序 .....	( 1 )
前 言 .....	( 1 )
第一章 日本产业结构的调整与政府的经济政策 .....	( 1 )
第一节 经济政策与产业结构调整 .....	( 1 )
第二节 各发展时期的结构调整与经济政策 .....	( 13 )
第三节 日本的结构改革与经济的“再生” .....	( 24 )
第二章 战后日本产业结构的变化 .....	( 31 )
第一节 战后日本产业结构的演进 .....	( 31 )
第二节 战后日本主导产业的发展历程 .....	( 47 )
第三节 日元升值与日本的产业转移 .....	( 54 )
第三章 日本各产业部门的结构调整 .....	( 67 )
第一节 农业 .....	( 67 )
第二节 制造业 .....	( 73 )
第三节 服务业 .....	( 103 )
第四章 20 世纪 90 年代以来日本产业结构的调整 .....	( 113 )
第一节 日本泡沫经济的形成和崩溃 .....	( 113 )
第二节 日本产业结构的新一轮调整 .....	( 128 )

第五章 日本调整产业结构的经济政策·····	(139)
第一节  财政金融政策·····	(139)
第二节  税收政策·····	(147)
第三节  贸易政策·····	(155)
第四节  产业技术政策·····	(163)
第五节  产业组织政策·····	(176)
第六章  产业结构和产业政策国际比较·····	(186)
第一节  产业结构变化的一般趋势·····	(186)
第二节  各产业内部结构演变的一般趋势·····	(197)
第三节  产业结构演变的国际差异性·····	(201)
第四节  四国产业结构演进机制的比较分析·····	(203)
第七章  日本经济政策的制度因素分析·····	(206)
第一节  战后改革——日本式市场经济体制的确定·····	(206)
第二节  企业制度·····	(212)
第三节  财政金融制度·····	(219)
第四节  外贸制度·····	(222)
第五节  政府与市场·····	(224)
第六节  制度战略互补与进化·····	(228)
第八章  日本产业结构调整的未来方向及政策选择·····	(236)
第一节  日本产业结构调整的未来方向·····	(237)
第二节  日本产业结构调整的政策选择·····	(248)
参考文献·····	(255)

# 第一章 日本产业结构的调整与政府的经济政策

从理论和实践两方面研究战后日本产业的发展及其结构调整中政府经济政策所起的作用,是理解第二次世界大战后日本经济发展全过程以及当今结构调整步履艰难的一个极其重要的切入点。任何实行市场经济的国家,为了谋求国民经济对内和对外的平衡,都会运用一系列政策工具,实现一定时期内具体的政策目标。但是,像日本那样有如此完整的政策体系,并有如此有效的政策工具搭配,在战后西方发达国家中实属少见。也许正是由于日本的产业发展过度依赖政府的经济政策,结果导致市场机制的逐渐僵化,并成为目前产业结构难以迅速调整的症结所在。从这个意义上来说,日本正反两方面的经验教训有着极其重要的参考价值。

## 第一节 经济政策与产业结构调整

本节主要从理论和概念上论述经济政策的目标、工具及其与产业结构调整之间的关系,并对日本产业政策的体系及其在调整产业结构中的作用以及局限性进行简要的分析。

### 一、政策目标

所谓经济政策,即是在一定的社会经济条件下,政策主体(政府)有意识、有计划地运用一定的政策工具,以实现特定的政策目标。政策目标主要包括以下几方面:

(1)充分就业,即让所有普通的、有工作能力和意愿的人都能

就业,以提高经济福利,实现社会和经济的稳定;

(2)经济增长,即保持必要的经济增长和国民收入的增加,以实现充分就业和提高物质生活水平,并促进产业结构的高级化;

(3)稳定物价,即稳定包括批发物价和消费物价在内的物价水平,克服通货膨胀,以稳定人民生活,防止社会及政治的混乱;

(4)收入和财富的公平分配,即实现经济活动的成果——收入及财富的公平分配,以提高人民的经济和非经济福利;

(5)国际收支平衡,即保持国际收支平衡,避免因国际收支的大幅度顺差和逆差破坏国内经济和国际经济的稳定;

(6)充实社会资本,通过扩大社会资本投资,向社会提供私人企业所无法充分提供的公共产品,以增加全社会的福利;

(7)保护及扶植特定行业,即有时限地保护受无序竞争冲击的部分产业,或扶植将来可能成为主导产业的幼稚产业;

(8)保护和开发特定地区,即为了保护生态环境和文化环境等,对特定地区实行保护,防止过度开发,或为了缩小地区间的经济差别,在政府主导下实行地区开发;

(9)改善经济环境,如为保护自然环境和改善生活环境,防止公害的发生,由政府出资对废弃物进行处理,或为了确保石油、粮食等战略物资的稳定供应,由政府实施战略储备;

(10)世界经济的稳定,为了谋求世界经济的稳定发展,对遭受暂时经济困难的国家和地区实施经济援助,或为了避免经济贸易摩擦,采取国际间的产业协调政策。

上述各项政策目标之间有如下关系:相对独立、相互补充或相互对立。例如,国际收支平衡、充实社会资本、收入和财富的公平分配、保护及扶植特定行业等政策目标相对独立,但它们彼此间不是毫无关系,而总是有着某种间接的关系。再如,稳定物价与国际收支平衡、经济增长与充分就业、经济增长与充实社会资本以及保护和扶植特定行业等政策目标相互补充,即实施某项政策将会同

时实现另一项政策目标。而物价稳定与经济增长及充分就业之间就存在相互对立的关系,即追求物价稳定必然要抑制总需求,由此会使生产下降、经济增长停滞和失业增加。在实践中究竟以哪个政策目标为先,只能根据一国的经济状况及所处的经济发展阶段而定。

## 二、政策工具

要实现上述政策目标,则需要相应的政策工具,而要同时实现多个政策目标,则需要运用更多的政策工具,即为了有效地实现既定的政策目标,配套的政策工具数必须大于政策目标数,而且,由于制定经济政策不仅要应对经济现状,而且要提出经济发展的理想方向,并让经济主体(生产者及消费者等)进行选择,所以,政策目标和政策手段之间需要不断地相互反馈,以达到最佳的匹配。

现行的政策工具主要有:财政政策、金融政策、收入政策、贸易及外汇政策、直接统制政策、产业政策、对外援助政策以及制度改革政策等。由此,政策目标和政策工具组成一个复杂的体系,政策工具之间相互影响和相互制约,使得政策工具的选择及其搭配成为决定政策目标能否实现的决定性因素。

### 1. 财政政策

财政政策是指政府为了实现既定的政策目标而对财政收入和财政支出所作的政策安排。财政收入主要包括个人所得税、法人所得税、关税、财产税、遗产税、货物税、国外转移收入及社会保障的保费收入等。财政支出主要包括政府投资、对企业的补贴、对地方的转移支付、对家庭的转移支付(如社会保障及社会福利支出)、对国外的转移支付、政府消费等。

由于个人所得税及法人所得税实行的是累进税率制,社会保障及社会福利支出具有对国民收入实行再分配的作用,某些税收措施可以刺激某些产业和地区经济的发展或者防止环境污染,政

府投资可以充实社会资本和充分提供公共产品,所以,财政政策是平衡财富分配,调整产业结构,平衡地区经济发展和治理环境的有效政策工具。

## 2. 金融政策

金融政策是指通过中央银行调节利率和货币供应量以影响宏观经济活动的政策安排。其政策工具主要包括调整中央银行对商业银行的贴现率、公开市场业务和改变法定存款准备率以及选择性控制等。

中央银行调高或调低对商业银行的贴现率,一方面可以限制或鼓励商业银行的贷款,另一方面可以通过提高或降低企业的借款利率影响企业的经济活动,进而达到宏观调控的目的。中央银行通过公开市场业务,在证券市场买进或卖出有价证券,以此调节货币供应量,从而决定生产、就业和物价水平。中央银行通过提高或降低法定存款准备率,可以缩小或扩大商业银行的存款创造,并导致货币存量的减缩或增加以及利率的提高或下降,从而影响整个宏观经济活动。此外,政府还对一些特定部门实施选择性的金融政策,如提高或降低进口担保金比率以抑制或促进进口,变更信用消费的最低现付额和偿还期限,以调节社会的有效需求。

## 3. 收入政策

收入政策是指政府通过某种行政措施强制性或非强制性地介入工资和资产分配过程以及价格形成过程的政策安排。实施收入政策的目的是在防止失业增加的同时遏制通货膨胀,即运用国家的力量,抑制工资、利润及利息收入的增长,把通货膨胀控制在一定的水平,以避免采取经济紧缩政策而导致失业的增加和经济的大幅度波动。另一方面,通过实施最低工资制及对农产品的价格补贴等政策,保证要素供应者的一定收入,并压低在低收入者支出中占较大比重的生活必需品的价格,以维持其稳定的消费支出,从而使国民经济平稳地发展。

#### 4. 贸易及外汇政策

贸易及外汇政策是指政府通过进口配额、出口补贴、关税及汇率等手段鼓励或限制进出口,以促进或限制某一产业发展的政策安排。

作为限制进口的政策,政府通过对企业发放进口的数量配额和外汇配额,或通过设置高关税,或利用不同的汇率,限制某些商品的进口,用国内生产来代替进口,以保护国内原有产业或扶植幼稚产业的发展。作为鼓励出口的政策,政府通过对企业发放出口补贴、给予外汇配额、出口信贷、税制上的优惠,或适用不同的汇率,鼓励企业扩大出口,进而起到支持某些产业优先发展或调整产业结构的目的。随着贸易自由化的进展,进出口数量限制及关税壁垒的作用下降,而补贴、进出口检验、质量及技术认证、政府购买等非关税壁垒盛行。对此,反倾销、反补贴、紧急进口限制等措施被频繁使用,或利用环境政策限制进口,以保护国内的相关产业。

#### 5. 产业政策

产业政策是指政府通过参与产业内及产业间的资源配置,以实现有效的资源配置、公正的收入分配及稳定的经济发展所作的政策安排,主要包括产业组织政策和产业结构政策。

产业组织政策主要是参与产业内资源配置的政策,它由两方面构成:一是以促进竞争为核心的禁止垄断政策,二是以限制竞争及规定价格为中心的直接管制政策。产业结构政策主要是参与产业间资源配置的政策,它包括有关保护及扶植幼稚产业和改造衰退产业的特定产业政策、涉及多个产业的地区政策和中小企业政策等。

产业政策与其他宏观和微观政策不同之处在于,由于产业政策要同时实现多个政策目标,所以在政策工具的运用方面,它必须同时使用宏观和微观政策,并保持各类政策的整合性。在宏观方面,产业政策需要使用财政和金融政策工具,通过税收、外汇配额、

补贴、利率、直接统制等手段去影响产业的活动；在微观方面，产业政策需要从供给的角度，使用具体的技术政策和价格政策，影响企业的生产体制和生产组织；同时，产业政策的对象是产业，它不等同于宏观经济或企业个体，所以在实现产业政策目标的过程中要求其他政策工具的配套。

## 6. 直接统制政策

直接统制是政府在进行紧急事态时依照法律采取的直接统制经济的政策手段。如在对内方面，为了复兴经济，政府直接控制有限的生产资源，将其投入必需优先发展的产业；为了稳定物价，对工资和物价进行统制；为了应付国内物资不足，对生产资料和消费资料实行配给制；或为了限制公害的蔓延，对特定地区的特定产业实行管制等。在对外方面，为了限制进口和保护国内企业，实行进口数量限制和外汇管制；或为了稳定国内的货币市场和资本市场，直接限制国外资本的流出和流入等。尽管直接统制政策有时违背市场经济规律，但它在一定的时期内是应付突发事件的有效手段。

## 7. 对外援助及协调政策

对外援助及协调政策是政府为了谋求本国经济及世界经济的稳定发展，对遭受暂时经济困难的国家和地区实施经济援助，或为了避免对外经济贸易摩擦，开展国际间的产业协调。

对外援助政策的理念应该是帮助受援国恢复和发展经济，但常常也被用于为援助国扩大商品出口和资本输出服务，这客观上也为援助国调整国内产业结构提供了更大的空间。此外，当对外经济贸易摩擦激化，而通过调整汇率还不能同时实现对外和对内平衡时，就必须调整经济结构，使本国的经济结构与世界经济相协调。对长期持有贸易顺差的国家来说，结构调整的具体方法是：第一，调整国内需求结构，扩大内需；第二，实现与需求结构的转变相应的产业结构的调整，增加进口。

## 8. 制度改革政策

制度改革政策是政府通过修订法律和法规及建立新的制度，去影响原有经济社会运营方式的政策安排。它包括以下三个方面：一是直接影响生产过程的制度改革政策，如土地改革、企业国有化或私有化、变更市场竞争条件等；二是影响其他政策工具的制度改革政策，如改革租税制度、信用制度和货币制度以及实行直接统制或放松管制等；三是影响世界经济运行的制度改革政策，如创设或废除有关国际贸易和国际金融等国际组织、建立新的国际经济秩序等。制度改革政策与其他政策工具不同，它的实施需要较长的时间，改革方向一经确定后不能频繁变更。

### 三、战后日本的产业政策体系

#### 1. 政策体系

在战后日本产业结构的调整过程中，政府实施的产业政策起了极其重要的作用。尽管产业政策在经济学中尚未确立其应有的地位，常常被看作仅仅是“日本通产省实施的政策”，但是，在其他发达国家和发展中国家，产业政策（即使不称之为产业政策）作为调整产业结构的重要的政策工具，在战后也被广泛地运用。<sup>①</sup>

在战后的日本，产业政策已逐渐形成一个完整的政策体系。它主要包括产业民主化政策、产业保护政策、产业扶植及振兴政策、中小企业政策、产业技术政策、竞争秩序政策、产业用地政策、海外市场开发资助政策、衰退产业合理化及调整政策、流通政策、防止公害政策、消费者保护政策等。由此来理解，所谓的产业政策，即是政府实施的以影响各产业的结构、行为及其成果为直接目的的经济政策的一个组合。

如图 1—1 所示，战后日本的产业政策主要由产业发展政策和

---

<sup>①</sup> 经济合作与发展组织从 70 年代初起也使用产业政策 (Industrial Policy) 的概念来分析成员国实施的经济政策。

产业组织(秩序)政策构成;产业发展政策分为一般产业政策和个别产业政策,其中一般产业政策包括产业基础政策、环境保护政策及产业结构政策等;产业组织(秩序)政策分为禁止垄断政策和规范市场的管制政策等。

产业基础政策的对象是产业发展的基础设施,即健全和完善产业发展的基础设施,创造外部经济。企业及产业的发展需要各种健全的产业基础设施或社会资本,而要充实产业基础设施或社会资本,则需要巨额的资金和一定的开发能力,这是企业和个别产业所无法承受的。因此,由政府直接出资或为民间企业提供投资优惠,以建立和完善产业发展的基础设施,便成为日本政府产业政策的重要组成部分。产业发展的基础设施主要包括公路、铁路、港口、产业用地、上下水道、电力等,还包括研究开发的条件、职业训练和一般教育等。产业基础政策的目标就是建立、维持和充实上述各类产业基础设施。

产业结构政策的对象是产业结构和贸易结构,即通过政策介入,提高产业结构和贸易结构的层次。日本的具体做法是,政府事先提出一定时期内本国产业结构的发展方向,并为实现所提出的发展目标而建立特定的投资标准以及产业结构政策的标准,在此基础上利用各种政策工具扶植和培育符合上述标准的各类产业。如在战后初期,面对国际收支逆差,制定创汇率标准,以支持创汇率较高的产业;在经济高速增长时期,制定劳动生产率增长率标准及收入弹性标准,以扶植劳动生产率增长率较高及收入弹性较大的重化工业的发展;在20世纪70年代两次石油危机后,提出消耗能源及资源的标准,鼓励企业采用省能源及省资源的技术;70年代以后,制定产业布局和环境标准,以解决工业过密和公害问题;80年代,面对对外经济贸易摩擦的加剧,提出扩大内需、促进制成品进口及改变产业结构以适应国际分工的经济结构调整目标。产业结构政策在日本产业政策体系中占有极其重要的地位。