

导 言

第一节 问题的提出：关于政府经济 职能问题的讨论

关于政府经济职能的问题是一个非常重要而又令人感兴趣的题目。可以这样认为，政府经济职能对一个国家的社会经济发展无时无刻不在发生着重大的影响^①。用经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨的话说，就是“从摇篮到坟墓，我们的生活无不受政府活动

^① 所谓政府，是由许多组织构成的。包括中央政府和地方政府等。也可以将其理解为制定社会公共政策和法律的权威机构。按照韦伯的理论，政府可以定义为对力量的合法使用实施垄断并在一定的领土内制定规则的一套机构。对物质力量的垄断无疑是政治赖以存在的真正基础，从而赋予政府作出权威的约束性规定以及履行其他职能的权力。参见王绍光：“有效的政府与民主”载《战略与管理》2002年第6期。所谓政府职能，是指政府活动的基本方向和任务。有人认为，政府的基本职能是阶级职能和社会职能。其具体职能又可以细分为指导、管理、服务、协调、监督以及保卫等职能。与这些职能相对应还有专门职能，如经济、教育、科技、文化等。参阅[美]乔治·斯蒂纳等：《企业、政府与社会》第1章，中译本，华夏出版社2002年版；毛寿龙：《中国政府功能的经济分析》导言，中国广播电视出版社1996年版。当然，政府的各种职能是相互交错的关系。本文所指的主要是政府的经济职能。所谓政府的经济职能，是指“以政府机构为行为主体，从社会生活总体的角度，对国民经济进行全局性的规划、协调、服务和监督的职能。它是政府为达到一定的经济发展目标而采取的协调和组织经济活动的各种方式和手段的总称。”见余晖：“政府管制改革的方向”载《战略与管理》2002年第5期。由于政府经济职能与权力、影响力、权威、控制、说服、强权或强制等问题深刻地相互混合，所以对政府经济职能问题的研究具有特殊的意义。参见[美]罗伯特·达尔：《现代政治分析》（中译本），上海译文出版社1987年版。

的影响”。^①另一位经济学家阿瑟·刘易斯也认为“如果没有一个高瞻远瞩的政府的积极推动，没有一个国家能够在经济上取得进展”。^②但是，社会经济生活的现实又告诉我们：“国家的存在是经济增长的关键，然而又是人为经济衰退的根源。”^③阿瑟·刘易斯在充分肯定政府作用的同时，也慨叹“政府可能会由于做得太少或做得太多而遭到失败”^④。尽管“政府可能会由于做得太少或做得太多而遭到失败”，但政府对社会经济发展的重要性并没有因此而削弱。“事实上，人们对国家无能为力，但与此同时，没有国家，人们也将一事无成”。^⑤而且伴随着社会的发展，政府的重要性仍在进一步增长。^⑥正是由于政府在社会经济生活中的重要性以及扑朔迷离的现实，关于政府经济职能问题的研究一直是经济学研究中的一个重要课题。尽管经济学家有许多不同的见解，但从根本上可以将其分为两种基本理论范式：^⑦一是关于政府仅限于“守

① [美] 约瑟夫·斯蒂格利茨：《政府经济学》（中译本）北京春秋出版社 1988 年版，第 2 页。

[英] 阿瑟·刘易斯：《经济增长理论》（中译本）商务印书馆 1996 年版，第 411 页。

[美] 道格拉斯·C. 诺思：《经济史上的结构和变迁》（中译本）上海三联书店 1994 年版，第 21 页。经济学家罗伯特·威廉·福格尔对诺思的观点曾经这样评价：“在诺思那里，政府在经济发展过程中的地位是一个争议颇大的问题，……源于其分析的关键之点，存在着国家所创制度的性质和对那些促进或阻碍经济增长之制度的鉴别。”见 [美] 约翰·N. 德勒巴克等编：《新制度经济学前沿》（中译本）经济科学出版社 2003 年版，第 29~30 页。

④ [英] 阿瑟·刘易斯：《经济增长理论》（中译本）商务印书馆 1996 年版，第 411 页。

[美] 约翰·N. 德勒巴克等编：《新制度经济学前沿》（中译本）经济科学出版社 2003 年版，第 17 页。

⑥ [德] 马克思·韦伯语。参见 [英] 约翰·基恩：《公共生活与晚期资本主义》（中译本）社会科学文献出版社 1999 年版，第 43 页。

⑦ 美国经济学家查墨斯·约翰逊就曾经指出：“政治经济学里最基本的课题就是探讨政府机关与经济活动的关系。”见 [美] 查墨斯·约翰逊：《通产省与日本的奇迹》，TBS 大百科全书出版社 1982 年版，第 vii 页。关于政府经济职能，马克思和恩格斯也有过许多经典论述。不过，由于其假定条件是建立在完全的公有制、完全的集中计划和按劳分配的基础之上的，与所研究的对象不具有同一的参照可能，所以本文不再进行系统论述。

夜人”的理论范式；一是关于政府干预经济的理论范式。

一 关于“守夜人”的经典表述

关于“守夜人”的观点，源起于古典政治经济学创始人亚当·斯密的《国民财富的性质和原因的研究》。亚当·斯密认为 在市场经济中，每个厂商和消费者都各自独立地为自己的利益进行决策。至于这些各自独立的决策者之间的联系和协调，只要价格和工资是灵活的，价格体系就会自动地实现供求之间的平衡。这就是人们常说的“看不见的手”的作用。他指出：人们通常是在一种“自然秩序”的状态下 出于一种“自利”的打算 被一只“看不见的手”引导着增进了他们原本不想增进的公共利益，造成了有利于全“社会”利益的结果。^① 换句话说，倘若给予人们以追求私利的自由，就会形成具有自我调节作用的市场机制。政府无需干预经济生活，充其量只能充当一个“守夜人”的角色。于是在亚当·斯密那里 政府的作用就被“限制在极小的或者防御的职能上”。^②

此后，一些经济学家以亚当·斯密的经典表述为偏好来“分析以各种方式参与市场的人们行为，并由此分析各种市场制度

[英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》上卷，第1章（中译本）商务印书馆1997年版。著名学者哈耶克认为：所谓秩序，是指一种事物的状态，在这种状态中，各种各样的要素之间的关系极为紧密，以致我们可以根据对整体中某个特殊部分要素的认识，去形成对其余部分的正确预期，或者至少是有机会被证明为正确的预期。所谓社会的秩序，在本质上意味着个人的行动是由成功的预见所指导的，这亦即是说人们不仅可以有效地使用他们的知识，而且还能够极有信心地预见到他们能从其他人那里所获得的合作。亚当·斯密的“自然秩序”则是哈耶克所说的“自生自发的秩序（更确切地说是“非设计的秩序”）”。自生自发秩序的一个重要特征就是它们都生成于要素多样间的互动，而这些要素在回应其特殊环境的时候受着某些一般性规则的支配。哈耶克指出：“自发社会秩序要比等级结构组织能够更好地运用广为分散的实践性知识。”参见邓正来：《哈耶克的社会理论》载 [英] 弗里德利希·冯·哈耶克：《自由秩序原理》（中译本）三联书店1997年版。

[美] 詹姆斯·布坎南：《自由、市场与国家》（中译本），上海三联书店1993年版，第37页。

本身的作用”。^①同时，亚当·斯密的经典表述也得到了进一步的证明和补充。马歇尔、约翰·希克斯等人通过对市场机制和价格体系进行深入的定量分析又提出了均衡价格理论。至此，亚当·斯密的思想得到了全面而自觉的发展。^②他们指出，在任何市场上都存在买卖双方。从消费者的角度来看，消费者愿意以较高的价格购买自己非常需要的商品。不过，当消费者拥有该种商品的数量满足了自己的需求以后，购买的欲望便会随之下降，这在经济学上称为边际效用递减规律。如果以商品价格作为纵坐标，以商品需求量作为横坐标，商品价格和需求量之间的关系就呈现为一条向下倾斜的曲线。在图 1-1 中记为需求曲线 D。

从生产者的角度来看，他们提供一定的商品，其最低价格取决于商品的边际生产费用。如果商品价格上升，市场价格高于生产成本，厂商有利可图，自然会增加产出。由此可以得到一条向上倾斜的供给曲线。在图 1-1 中记为供给曲线 S。

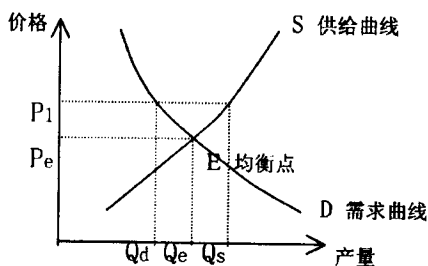


图 1-1 供求曲线图

① [美] 詹姆斯·布坎南：《自由、市场与国家》（中译本），上海三联书店 1993 年版，第 36 页。

② [英] J. M. 凯恩斯：《预言与劝说》（中译本）江苏人民出版社 1997 年版，第 300 页。

在同一平面上，供给曲线向上倾斜，需求曲线向下倾斜，两条曲线必然会相交一点，通常被称为均衡点 E 。如果商品价格 P_1 高于均衡价格 P_e ，那么，供给量 Q_s 大于需求量 Q_d ，在市场上出现过剩。为了销售积压产品，厂商不得不降低产品价格，或者减少产量。反之，如果商品价格低于均衡价格，那么，需求量大于供给量，出现短缺现象。为了买到自己需要的商品，消费者不得不付出较高的价格，或者减少购买这一商品。总之，如果在商品交换中出现供求不均衡的情况，生产者和消费者都会自动地调整自己的行为，从而影响市场价格，使供给和需求就如同一只“看不见的手”指导着人们的消费行为和生产行为。

从瓦尔拉斯开始，许多经济学家又将经济分析从局部均衡推广到一般均衡，更加全面地描述了“看不见的手”的行为方式。如果只考虑某一种商品的供求均衡，这就意味着假设其他商品的价格和供求情况是不变的。这种考虑问题的方式就是“局部均衡”。实际上，市场上同时存在着许多种商品，任何一种商品的价格变化都会对系统的各个部分产生不同程度的影响，所以，只考虑一种商品的均衡是不全面的。

在一般均衡研究中，除了商品市场、劳动力市场、资本市场以外，还要考虑国际贸易、政府预算均衡和居民收支均衡等。“看不见的手”并不是简单地调节其中某一个市场，而是通过价格信号同时对整个系统发生作用。任何一个外来的冲击，例如某种商品的价格和数量，或者某项政府政策发生了变化，都会通过各个

① 19世纪末，法国经济学家瓦尔拉斯以线性代数作为工具给一般均衡论构造了一个整体的结构，实现了一般均衡理论从思想到实体的跨越。此后，一般均衡理论的发展均以这一数学模型为基点。在新古典经济学中，理想的资源配置集中在实现瓦尔拉斯均衡这一问题上。特别是20世纪50~60年代，表示瓦尔拉斯均衡普遍存在的“存在证明问题”，表示瓦尔拉斯均衡的惟一性的“惟一性问题”，以及证明以供求调整为基础的价格调整将经济收敛于瓦尔拉斯均衡的“稳定性问题”等，成为数理经济学的中心题目。[日]青木昌彦等：《经济体制的比较制度分析》（中译本）中国发展出版社1999年版，第20页。

渠道传递到系统的每一个部分。如果商品市场、劳动力市场和资本市场同时达到均衡的话，就实现了经济学中的“一般均衡”。^①如果外来的冲击破坏了初始的均衡状态，那么经济系统的内部机制将通过价格调整（包括工资、利率的调整），促使经济系统转向一种新的均衡。肯尼思·阿罗和杰拉德·德布鲁用严密的数学方法证明了“一般均衡”是存在的，而且是惟一的，^②并阐述了在对偏好和技术的一些假设下（如完全竞争、没有公共物品、不存在规模经济、没有外部性）的竞争价格机制，能够使整个社会达到资源配置的帕累托最优。^③价格调节机制导致了个人利益和社会利益的和谐，存在一组均衡价格可以使市场出清，并且每个生产者和消费者只是简单地遵循这些均衡价格就可以使其自身和社会的福利同时达到最大化。在这里，亚当·斯密的“看不见的手”被证明是通过竞争价格机制在起作用，价格成为指导个人行为的简

① 一般均衡是指从市场上所有各种商品供求与商品价格的相互影响出发，来观察每一种商品的供求在均衡状态下的价格决定。商品的供求取决于生产要素供给函数，商品需求取决于消费者的需求函数。一般均衡理论假定，在整个经济体系中，每种商品和生产要素的组成都各有其独立的方程式，而在整个经济体系处于均衡状态时，所有生产要素、产品价格及其供给量，相适应地有一个均衡数值。这一理论是宏观经济学和微观经济学的一种分析方法。

② 1954年，肯尼思·阿罗和杰拉德·德布鲁在“竞争经济的均衡存在性”论文中，以集合理论为基本工具，对经济体系进行了抽象的整体数学描述，通过对基本概念并引入一些假设条件，证明了在完全竞争的市场条件下存在一个竞争均衡。这样，从瓦尔拉斯以来一直悬而未决的根本问题得到了解决，一般均衡理论的基础得到了巩固。根据这一模型，即使在存在不确定性的情况下，也可以对所有商品就所有可能发生的自然状态构筑其带附加条件的市场，通过在完全竞争市场条件下进行交易，来达到事前意义上的帕累托最优的资源配置。不过，存在如此之多的带附加条件的商品市场是不现实的。参阅〔日〕青木昌彦等：《经济体制的比较制度分析》（中译本）中国发展出版社1999年版，第314页。

最先提出“最优”效率概念的，是意大利经济学家和社会学家维·帕累托。他认为，如果不存在另一种生产上的可行配置能够使该经济中所有个人都感觉到同现行的配置相比至少同样好，或至少更好些，那么，现行的资源配置就是最优的。帕累托的这一论断，后来得到经济学界的充分肯定。换句话说，帕累托最优就是指如果一种可行的配置不可能在不损害某些人利益的前提下使另一些人获益，则该配置便是一种帕累托最优。也就是说，帕累托最优就是当经济不存在帕累托改进时所达到的状态。

简单的统计指标。所有的个体生产者和消费者必须了解各种不同商品的价格，由此他们追求个人利益的行为会自动引发对全社会有效率的资源配置。他们为新古典经济学建立和完成了一个比较完整和严格的理论模型。

在这一经典模型中，除市场之外的制度安排都没有考虑的必要，所以政府的职能被缩小到了只能充当一个“守夜人”的角色。政府对市场的干预不仅是不适合，而且是不必要的。“说这种干预不适合，是因为它降低了效率，自由企业制度正是因为这种效率而使消费者获益。说这种干预没有必要，是因为市场的力量已经足够引导企业努力满足社会的需要”。^①市场机制能够自动调节供求关系，使所有物品和劳务的供求都实现瓦尔拉斯均衡，并且在这种均衡中实现资源配置的帕累托最优。

二 关于政府干预经济的经典表述

1936年，英国经济学家 J. M. 凯恩斯出版了《就业、利息和货币通论》（《通论》）一书，系统地提出并阐述了国家干预经济的理论和政策主张。此后，一些经济学家进一步发展了 J. M. 凯恩斯的理论，并形成了颇具影响力的凯恩斯学派。

J. M. 凯恩斯关于国家干预经济的理论和政策主张，是建立在“有效需求和充分就业原理”基础上的，即市场上有支付能力的需求决定了社会总就业量。他认为，经济危机的形成源起于有效需求不足，而“边际消费倾向递减”、“资本边际效率递减”和“流动偏好”三大心理规律是导致在消费和投资两方面有效需求不足的重要原因。在自由放任的经济中必然会产生有效需求不足。

凯恩斯学派认为 由于市场价格调整的滞后性 所以市场机制的

【美】乔治·斯蒂纳等：《企业、政府与社会》（中译本）华夏出版社 2002 年版，第 0 页。

调节功能并非总是能够适时地发挥作用。从企业行为来看 如果企业面对的不是完全竞争市场 那么企业就必须设定其产品价格。在考虑产品价格时 企业追求的目标是利润最大化 因此企业设定的价格水准往往高于能够使市场达到均衡的价格。加之调整价格也有其相应的成本 如果调整价格的成本高于调整价格所带来的收益 那么企业将宁愿维持原有的价格。于是 在市场供求关系波动并不十分显著的情况下 企业将倾向于调整产量而不是调整价格。

由于投资者和储蓄者分属于不同的利益群体，所以没有理由认为投资会自动地等于储蓄，从而使劳动力市场达到充分就业的水平。在劳动力市场上也普遍存在着工资刚性的特征。就是说，在现实社会中由于最低工资法的约束以及其他各种因素，企业工资水平攀升的可能性要大于降低的可能性。为了谋求利润最大化，企业宁愿调整劳动力的数量也不愿意或不能向下调整工资水平。由于工资的刚性特征，就会使劳动力市场达不到均衡，从而也影响资本市场和商品市场难以达到均衡。

按照 J. M. 凯恩斯提出的“有效需求和充分就业原理”，在小于充分就业的情况下，只要存在着一定量的总需求，社会就会产生相应数量的供给。既然“看不见的手”不能有效地对市场进行调节，那么就应当让政府担当起调节供求关系的责任。凯恩斯学派认为应当放弃主张自由放任的传统经济学，在“市场失灵”的情况下国家应当积极地干预经济，或者用提高资本边际效益或降低利率的办法来提高投资意愿，或者直接增加政府投资来弥补民间的消费和投资的不足，或者鼓励消费，扩大社会需求；或者扩大商品输出和资本输出。总之，政府的责任就是酌情运用货币政策、财政政策等手段纠正私人企业活动中的效率不足，保证生产资源的充分利用和优化分配，填平补齐经济周期中的波峰和波谷，维持经济稳定增长，使总需求或国民收入增加到充分就业的水平。

此后 凯恩斯学派进一步证明了 J. M. 凯恩斯提出的‘有效需

求和充分就业原理”。他们认为，在传统经济学的背后隐含着这样一种假设，即市场机制是完全的。用 J. M. 凯恩斯的话说：“自由放任主义有两根支柱，这是两个被作为确凿事实的临时性假设，其中一个假设是，不断改善的环境是由不可阻挡的自然选择产生的；另一个假设是，存在着无限的供私人赚钱牟利的机会，其效验和必要性激励着人们去尽力而为。”^① 换言之，为了让市场机制能够有效地工作，必须符合如下条件：一是所有的物品和劳务都可以通过市场进行交易；二是在技术上不存在规模经济或规模不经济；三是所有市场都处于完全竞争状态，即买者和卖者为数众多，而且可以自由进入或退出市场，物品和劳务具有无限的替代性，买卖双方对物品和劳务具有完全的知识，并且其行为都是理性的；四是信息完全而且对称，价格信息明确而不存在任何不确定性。这就是完备市场的四个基本条件，即市场的普遍性、规模效益递减性、市场的完善性和信息的完全性。

然而，在现实社会经济生活中，这些假设是难以成立的。首先，在社会经济生活中，一些物品和劳务可以进入市场进行交易，但也有一些物品和劳务是不能进行交易或无需进行交易。无需进行交易的原因是：（1）有些资源并不是经济资源，并不存在通过交易获取的问题；（2）某些产品的生产以及劳务的提供，只是为了满足生产者自己的需要，并不是用于交换的；（3）某些物品的消费是无法排他或很难排他的；（4）某些产品的生产并不是每一个生产者都能够负担的，因为该种产品的生产，其个人边际收益远远不及社会边际收益。其次，在现实社会经济生活中，的确存在随着生产规模扩大，边际收益递减的现象，但是规模经济也是普遍的事实，技术上的不可分割性也只是就特定情况而言的。再次，完全竞争只是一个不现实的假设，其原因如下：（1）市场上

买者和卖者的数量总是有限的；(2) 厂商进入或退出市场是需要费用的；(3) 买卖双方对物品和劳务的质量、价格、供求状况并不是都有充分的了解，并具有不对称性；(4) 经济人并不一定只是追求经济效益，并不总是以经济目标为最高目标。最后，由于种种原因的存在，现实的价格体制并不总是灵敏而有效的，而市场制度的建立、维持、运转和改善也是需要成本的。

上述情况表明，在理论上，完备的市场机制可以实现市场供求的瓦尔拉斯均衡和资源配置的帕累托最优。但是，完备市场机制的假定条件在现实经济生活中是不具备的，而且是不可能具备的。所以，在现实生活中，瓦尔拉斯均衡或帕累托最优只是一种经济生活的理想，或者是一种罕见的非常状态。在市场经济中，失业威胁、导致投资失误的不确定性、过度的收入差距、周期性的经济波动和危机等都是常见的现象。为了弥补市场缺陷，除了要努力改善市场机制，还必须采取市场以外的措施，于是，具有普遍性和合法强制性特点政府便登台了，政府的经济职能也因此得到了合理的扩张。从而对政治过程的理解，也就成为对市场过程理解的一个不可或缺的部分。^② 甚至连詹姆斯·布坎南也认为，我们必须停止传统的观念，“开始将注意力集中在广义交易的起源、所有权及制度上”。^③

① 亚当·斯密并没有使用“经济人”这个概念，不过，他所使用的“自由人”的概念已经有了同“经济人”相近的涵义。“自由人”利己心就在于他们“以牟取利润为惟一目的”。此外，“自由人”还具有自由竞争、自由择业、自由投资、自由经营及自由贸易等特征。“一种事业若对社会有益，就应当任其自由，广其竞争。竞争愈自由，愈普遍，那事业亦就愈有利于社会”。[英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（中译本）商务印书馆 1997 年版，第 303 页。

② 经济学家阿巴·勒纳曾经指出：“一笔经济交易是已解决的政治问题。”因为契约通过法院可以执行，所以契约是已解决的政治问题。布坎南也表明，由于“双方对产权意见一致”，交换就有效地产生。参见胡代光：《整顿和规范市场经济秩序问题的思考》载《经济学家》2002 年第 6 期。

③ [美]詹姆斯·布坎南：《自由、市场与国家》（中译本）上海三联书店 1993 年版，第 30 页。

第二节 以日本为案例的相关研究

除理论上有着各种不同观点的讨论之外，在人类社会进行工业化的实践中也形成了各种各样的市场经济方式，如在“欧美”和“东亚”之间就存在着许多差异。不过，正如詹姆斯·布坎南所指出的那样：“现在我们知道，不论是市场还是政治体制，都比不上它们在观念上理想化了的模式所具有的功能。这是一个简单的真理，但它是一个经常为社会科学家与哲学家所忽视的真理”。^①在回顾了相关的经典论述之后，我们再来考察一下日本的实际情况。

作为一个后发展成功的国家，日本向我们提供了现实世界中的又一个范例。^②日本被人们称为“有着优异经济成绩记录的市场经济国家”，而这一记录又是在一个自然资源基础薄弱的国家里取得的。^③它不仅以独特的政策风格推动了日本经济的成功，而且也对各国经济增长和经济政策产生了深远的影响。甚至保罗·克鲁格曼也承认：在战后的一段时期内，世界经济简直就成了欧洲、美国和日本人的“巨人之间”斗争的战场。^④日本的成功被人们称为

[美]詹姆斯·布坎南：《自由、市场与国家》（中译本）上海三联书店 1993年版，第 383 页。

“后发展”，既是一个时间意义上的概念，也是一个制度意义上的概念，同时又是一个状态意义上的概念。著名经济学家库兹涅茨通过各国的比较研究，曾经认定了包括日本在内的 14 个国家的现代经济增长开始的年代。在进入现代经济增长的 14 个国家中，以日本的时间为最晚（1874~1879）；日本也有学者认为日本属于“后发展国家”。参阅 [日]小浜裕久等：《战后日本经济 50 年》序章，日本评论社 1996 年版。本文赞同日本为“后发展国家”的概念。

[美]保罗·R·格雷戈里等：《比较经济体制学》（中译本）上海三联书店 1993年版，第 380 页。

④ [美]保罗·克鲁格曼：《萧条经济学的回归》（中译本）中国人民大学出版社 1999 年版，第 5 页。

“经济奇迹”，^①于是，以日本为案例的研究也就成为经济研究领域中的一个重要课题。“泡沫经济”崩溃以后，日本再度成为人们关注的焦点，同时也为人们提供了对日本经济进行深度研究的崭新的视阈。在有关日本经济问题研究的诸多著述中，学者们给出了各种各样的解释。归纳起来，主要有如下三种具有代表性的观点：

其一为“市场促进论”的观点。如有学者认为，虽然日本政府为其经济增长提供了有利的环境，但其增长的主要动力仍来自于私有部门。政府干预常常通过私有市场的力量来加速已经发生的运动趋势。^②美国学者保罗·克鲁格曼也认为，包括日本在内的东亚后发展国家经济成功的原因，在于创造出—个市场价格机制充分发挥作用的自由竞争和自由贸易环境，至于政府的干预则是有限的。有的日本学者也承认：日本的高增长率不是少数精英计划的结果，而是靠高储蓄率和勤劳精神以及日本企业家进取不已的努力达到的。他们指出：“从战后一片废墟中复兴经济，使之持续高速增长，遇到了连续的石油危机以及日元急速升值，在这样激烈变化的经济环境中，适应市场的变化开展技术和组织革新，不断地追求新的发展。支撑这些的是作为人员组织体的企业的能力……是寻求市场机会、追求经济发展的企业家精神。”^③

“经济奇迹”的说法，最早是指战后50年代初期德国的经济复兴。首先使用这一概念的是德国学者威沙·弗特温登。后来，这一提法被媒体接受并被经济学界认可，便逐渐扩大用于其他适宜的国家。20世纪60年代以后，人们开始以此称颂日本经济快速发展的现象。见 [法] 阿兰·佩雷菲特：《论经济“奇迹”》（中译本）中国发展出版社2001年版。

转引自 [美] 迈克尔·波特：《日本还有竞争力吗？》（中译本）中信出版社2002年版，第35页。

[日] 今井贤一等：《现代日本企业制度》（中译本）经济科学出版社1995年版，第18页。

其二为“政府促进论”的观点。在西方国家，政府通过从农业部门抽取资源，然后以相机选择的方式转移给某些工业部门，从而引发了经济的高速增长，人们将其称为“市场促进型”国家。日本则是以直接“驾驭市场”的方式致力于实现最大化经济增长的国家，其中，日本政府所扮演的角色，远远超出了自我调节市场的范围。就是说，日本政府立足于国家的根本利益和工业化发展战略，积极影响公共和私人资源的使用。政府既是多级游戏中各种规则的制定者，又是第一上场队员，其行动足以影响其他队员的有效选择。在更积极的意义上，政府不仅仅是为补救市场失灵而干预经济，同时也是实现国家和民族经济发展目标的总体。由此，许多学者把日本的成功称为“市场受控”或“政府促进”。^①强调日本政府在其经济发展中发挥了巨大作用的，还有经济史学家亚历山大·格尔申克龙和查墨斯·约翰逊及 J.C. 阿贝格仑等学者。保罗·克鲁格曼也形容说：“在高增长的亚洲经济中，商界与政府的精英之间存在着一种不受禁令约束的紧密关系，一种默契的合作关系……这种密切关系在整个经济里起着重要的作用，它允许商界和政府通过合作使国民福利最大化。”^② 还有一些著作更直接强调战后日本的工业化就是在政府通过通产省^③和大

[美] 加里·杰里菲等：《制造奇迹——拉美与东亚工业化的道路》（中译本），上海远东出版社 1996年版，第 263 页。

[美] 保罗·克鲁格曼：《萧条经济学的回归》（中译本），中国人民大学出版社 1999 年版，第 58 页。

通商产业省是由商工省（1925 年从农商务分出设置的）吸收贸易厅于 1949 年设置的。后来，随着资源能源厅的设置和 1973 年的大规模改组形成现在的机构。省内设有大臣官房和通商政策局、贸易局、产业政策局、选地公害局、基础产业局、机械情报局和生活产业局等 8 个厅局。通商产业省对产业界拥有强大的指导力，对推动产业和贸易的发展起过重要的作用。通商产业省内各部门按职能划分，有“纵向职能”和“横向职能”机构两大部分。“纵向职能”机构包括基础产业局、机械情报局和生活产业局，主要负责特定产业和物质；“横向职能”机构包括通商政策局、贸易局、产业政策局、选地公害局等，对于通商产业省管辖范围之外的产业和物质、按行业对通商政策和产业政策进行全面规划和设计。

藏省 及日本银行所实施的强有力的支持和指导下实现的。如日本经济学家小宫隆太郎在谈及日本的计划工作时指出：“日本政府制定出一套工业政策来促进工业发展、广泛干预工业和市场并同私人企业密切配合，这或许是人所共知的。”^② 其政策的实现手段包括关税保护、税收减免、对一部分企业优先贷款和提供外汇以及“行政指导”等。^③ 英国经济学家琼·罗宾逊也认为：“日本经济有着严格的纪律并接受中央的指导。”^④ 日本学者都留重人则十分肯定地认为，与其他国家相比，这种做法在日本被国民更广泛地接受，已经成为一种深深扎下了根的行政特色。

① 大藏省设立于明治政府成立的第二年即 1869 年。省内设有大臣官房和主计局、税务局、关税局、理财局、证券局、银行局和国际金融局等 8 个厅局。其主要任务是负责管理国家的财政、金融和税收。在财政方面，统管国家财政收支预算，课征租税 规划修改税制 发行国债 动用国库。在金融方面 负责监督以国家中央银行——日本银行为首的政府银行、信用金库、保险公司等金融机构，调整金融，监督证券交易方面的工作，调整和规划证券交易制度。自 2001 年 1 月 6 日起，日本“一府二十一厅”体制改为“一府一十二省厅”体制，其中将大藏省改为财务省。从此，“大藏”这一名称将随之消亡。

工业政策是指改变工业资源的分配或个别工业中私人企业某些生产活动水平的政府政策。工业政策的目的在于促进某些工业的生产、投资、研究和现代化和改造，并阻止其他工业的这类活动。 [日] 小宫隆太郎：“日本的计划工作”，载 [美] 莫里斯·博恩斯坦编：《东西方的经济计划》（中译本）商务印书馆 1995 年版。

转引自 [澳] 泰萨·莫里斯-铃木：《日本经济思想史》（中译本）商务印书馆 2000 年版，第 157 页。所谓行政指导，是指日本政府的各种经济行政机构为实现经济政策目标或某种具体政策意图，对企业进行的指导性的劝告、说服、建议和希望等。

“在进行行政指导时，法律的根据并非必要，只要在一定的行政组织的任务范围内，该行政组织所属的行政机构即可进行行政指导。” [日] 山内一夫：《行政指导的理论与实践》行政出版社 1984 年版，第 78 页。行政指导虽然不具有法律的约束力和强制力，却能够使日本企业欣然接受并付诸实施。其中的原因有两个方面：一是中央政府可以利用手中掌握的超过 36 万亿日元的财政投资贷款和超过 1 万件的许可权限，使服从指导的企业得到好处（如有利的法令解释、贷款和补助的暗示、提供信息和技术等）；二是从企业来看，一些小企业和新兴产业部门，可以依靠政府来协调企业之间的利害关系，结成行业团体。这不仅便于政府的管理，企业也因此得到来自官厅的“保护”（如防止共同破产、补助、贷款、减免税收等），并通过行政指导来弥补自身组织能力的不足。参阅吴小丁：《日本行政指导的经济分析》载《社会科学战线》1998 年第 1 期。

④ [英] 琼·罗宾逊：《现代经济学导论》（中译本）商务印书馆 1997 年版，第 377 页。

其三为“市场增进论”的观点。直到出现新的解释之前，关于政府在日本经济发展中的作用这一问题，争论的焦点主要集中在“市场促进论”和“政府促进论”不同观点的分歧上。后来出现了试图在两种观点之间探求第三种解释的努力，其中日本学者青木昌彦等人通过对新制度经济学理论分析的检验，逐渐形成了“市场增进论”的观点。他们认为两者关于政府作用的观点看似对立，但有两个相同之处：（1）它们都认为市场和政府是解决资源配置问题仅有的两种可以互相替代的机制；（2）它们都把瓦尔拉斯市场均衡作为普遍的范式。区别仅在于，前者认为这一范式不应受政府的干扰，后者则认为要达到这一范式政府干预必不可少。青木昌彦等学者认为，政府的职能在于促进或补充民间部门的协调功能，而不是把政府和市场视为相互排斥的替代物，政府政策的目标被用于改善民间部门解决协调问题及克服其他市场缺陷的能力。这一解释恰好与著名的日本问题专家 E. C. 赖肖尔的解释相一致，即日本在自由企业制度与政府指导和统制之间保持了巧妙的平衡。^② 曾任经济企划厅日本经济研究中心主任的金森久雄先生也认为，战后日本的经济计划也不乏失误的，但总的来说对于经济发展的作用很大。它既有权威性和指导性的一面，又有尊重企业独立性和经营自主性的一面。只有通过这种计划，才能成功地将计划因素植入市场机制之中。对此，日本经济学家中村隆英给出了一个恰如其分的评价：“经济增长的实现主要是由于以产业界为中心的国民的努力，但这不是说经济政策在这一过程中没起过作用。经济政策当局起初对增长能力估计过低确是事实，但在增长开始以后尽力支持增长、为增长排除障碍

参见莽景石：《后发展国家的宪政转轨与政府的比较优势》，载辽宁大学比较体制研究中心：《内部讨论稿系列》，No. 2001001。

[美] E. C. 赖肖尔：《赖肖尔看到的日本》（日译本），德间书店 1967年版。

也是事实。^①

第三节 本课题研究的基本思路、研究范围和章节安排

每一个时代都是以它自己的方法来观察其所面临的问题。“经济学本质上是一门发展的科学，它的变化反映了社会经济趋势的变化。”^② 社会经济发展每有变化，经济学就需要有新的发展。在战后相当长的一段时期内，日本独具特色的政府经济职能曾经产生过良好的运行绩效，而到 20 世纪 90 年代这种绩效却开始发生逆转，人们曾经称颂的、作为日本经济强盛源泉的日本政府变成了“虚弱且封闭”体制的根源，以致迫使日本政府不得不对其经济职能进行重新定位和调整。这种历史经历要求人们回答：日本政府为什么在战后选择了政府主导资源配置的发展战略？这种政府主导与市场辅助相结合的体制是如何提供激励并控制风险的？如何解释日本政府经济职能已有的成功和最近的失败？在发生剧烈波动之后，以高质量著称的日本政府又将怎样重新定位和调整其经济职能？对于上述问题的回答，为经济学研究的发展提出了新的任务。

科学研究工作所取得的一切成就，只有在它是“值得了解的”意义上才是重要的。^③ 日本是后发展国家实现成功赶超的试验场，它既是理论的实践者，又是理论的检验者。无论在理论方面，抑或在实践方面，日本均不失为一个典型的研究案例。本课题希

转引自 [澳] 泰萨·莫里斯-铃木：《日本经济思想史》（中译本）商务印书馆 2000 年版，第 157 页。

[美] 保罗·萨缪尔森：《经济学》第 15 版（中译本），首都经济贸易大学出版社 2001 年版，第 2 页。

③ [德] 马克斯·韦伯：《社会科学方法论》（中译本）华夏出版社 1999 年版，第 18 页。

望以经济原理为基础，以历史事实为依据，研究不同时期日本政府经济职能的定位及演变特点，努力解释理论与历史事实之间存在差距的历史缘由，并从中探索有利于中国经济稳定和健康发展的经验或教训。

一 本课题研究的基本思路

作为后发展国家，日本自明治维新以来的工业化过程大体上经历了三个发展时期：^①（1）从明治维新时期的经济起飞到 19 世纪末的第一次工业革命时期；（2）从 20 世纪初期到 30 年代的准工业化时期；（3）第二次世界大战结束后到 70 年代中期的工业化成熟时期。在不同的经济发展时期以及同一发展时期的不同阶段中，日本政府经济职能的定位和履行也经历了一个强弱交替的复杂的变换过程。

本课题研究的宗旨，是力求探讨和阐明日本政府与其市场的关系以及日本政府经济职能的方方面面。本课题将循着日本工业化过程的发展脉络，从如下几个方面展开分析，即从后发展国家工业化发动的限制条件，^② 分析不同时期日本政府经济职能的特

^① 关于日本工业化过程若干阶段的划分，本文主要参照了罗斯托所认定的各国经济起飞的年代、钱纳里等经济学家所划定的准工业化国家的标准以及金明善教授关于日本国民经济现代化的理论说明。分别参见 [美] 罗斯托编：《从起飞进入持续增长的经济学》（中译本）四川人民出版社 2000 年版；[美] 罗斯托：《经济增长的阶段》（中译本）中国社会科学出版社 2001 年版，第 10 页；[美] H. 钱纳里、S. 鲁宾逊、M. 塞尔奎因：《工业化和经济增长的比较研究》（中译本）上海三联书店 1993 年版；金明善：《现代日本经济问题》辽宁大学出版社 1996 年版。

所谓工业化的限制因素，是指那些从根本上对后发展国家工业化进程的发动和演进有阻碍或制约作用的因素。从一般意义上说，凡是对工业化过程有不利影响的因素都可以归于限制因素，如资源不足、人口过剩、市场不完善、科技落后、劳动力素质低、政治不稳定、传统风俗习惯的消极影响等。如美国学者马尔克姆·吉利斯的《发展经济学》英国学者瑟尔沃尔的《增长与发展》以及纳克斯的“贫困恶性循环理论”，纳尔逊的“低水平均衡陷阱”和缪尔达尔的“循环累积因果假说”等都从不同角度分析了工业化发展的限制性因素。这些都需要通过政府经济职能的实现和制度创新来慢慢地消除。参阅张培刚主编：《新发展经济学》第 10 章，河南人民出版社 1995 年版。