

日本“入关”前后的产业政策及其对我国的启示

[作者] 王雪苓, 章玲

[单位] 西南财经大学, 云南财贸学院

[摘要] 以往我国对日本产业政策的研究往往着眼于产业的保护问题, 本文从振兴产业的视角重新审视了日本宏观严格、微观放松的产业政策, 并结合我国当前的实际提出了若干借鉴。

[关键词] 日本经济, 产业政策, 中国经济, WTO

目前, 我国经济身处全球化、信息化、市场化的三维空间中, 面对信息技术推动的新的“产业革命”, 如何调整结构、振兴重要产业是一件具有基础意义的大事; 加之“入世”在即, 在制定应对之策时, 要求我们广泛搜集国外的有关资料、博采众长, 以求既符合中国实际, 又顺应国际潮流。以往我国学者在研究国外有关政策时, 往往着眼于研究如何保护弱小产业, 对日本相关政策的研究尤其如此。事实上, 从经济发展的历史来看, 日本政府在遵循市场竞争原则的前提下, 对本国产业的振兴与扶持政策, 在经济发展中发挥了更为重要的作用。

就我国当前形势而言, 日本当年的经验也非“过时”。由于对产业的振兴与积极保护问题本质上是个经济上的弱者问题, 正如当饥荒、疾病折磨着人们的时候, 有谁会谴责直接分配或再分配可利用的总资源是一种使他们沦为“被奴役者”的“专制”分配呢? 就连声称没有产业政策的美国, 也曾于 80 年代初由里根总统组织了由经济学家、学者、科技顾问为成员的“产业竞争研究委员会”, 该委员会通过两年的调研, 提出了一系列有针对性的方案, 为今天的成功奠定了基础。倒是 80 年代以后, 日本在美国的压力之下在金融领域实行了全面的全球化和自由化, 大力鼓励房地产、股票等市场的投机行为, 反而放弃了冷战后经济繁荣的一些成功经验, 比如本文所谈的产业政策, 让过剩资本支撑起泡沫经济, 而产业的全面升级和调整却跟不上, 继而走向了长达 10 年的经济低迷。所以, 在政府参与的过渡性产业政策问题上, 我们也大可不必矫枉过正, 但一定要把握好市场竞争的原则。

日本“入关”前后的相关产业政策

日本“入关”前后的产业振兴与扶植政策

提高企业(尤其是中小企业)的竞争力是日本“入关”前后产业振兴政策的重心所在。为此, 日本政府在充分利用市场机制的前提下, 提供了种种积极的支持(当然, 这种支持是有时间限制的):

1. 为提高企业生产率服务的努力日本加入 GATT 后不久就在政府的支持下成立了“生产性本部”(民间团体), 该机构在 1955~1960 年间先后组织了三百多个考察团赴欧美等国考察了其生产经营方式。考察团由政府、企业界、金融界及工会等几乎所有行业的有关人员组成, 先后有三千人出访。这些人在考察了国外有关企业的情况以后, 结合本领域的实际以国内、外的企业进行比较, 找出差距, 并通过演讲、出版考察报告、座谈等方式向企业、民众传播, 使国内企业在生产、经营、产品开发及技术、管理方面都有所提高, 尤其在提高产品质量方面, 更是学习并积累了不少经验和科学方法。

2. 充分考虑市场机制作用的金融政策。日本通产省在引导金融机构向企业注入资金时, 根据其产业政策, 从企业素质、市场占有率、经济规模、产品水平等方面严格规定了获得优惠贷款的条件, 只有符合规定条件的企业才可能得到优惠贷款, 并在争取政府优惠贷款方面鼓励企业公平竞争。以汽车工业为例, 50 年代日本开发银行以合理化贷款增值方式来培植汽车零部件企业。需要予以培植的汽车零部件企业, 由丰田、日产汽车主机厂提供名单, 但在进行贷款时还要由开发银行进行调查。为保持竞争, 开发银行规定至少要由两家以上生产同类产品的汽车零部件企业得到贷款; 而且, 为争取贷款, 汽车零部件企业必须向两家以上日本汽车企业供货。这样, 既迫使企业不断提高产品质量和生产经营水平; 又培养了一批面向全行业的达到经济规模的汽车零部件企业。

3. 鼓励和帮助企业走向国际市场的政策。日本政府在鼓励和帮助企业走向国际市场、参与竞争方面采取了诸多措施, 举其要者如下: (1) 成立日本贸易振兴会。1954 年, 在日本政府的支持下成立了日本贸易振兴会。该会主要致力于搜集海外市场的信息; 在海外举办日本产品的展览会, 为企业走向国际市场提供咨询、尤其是为中小企业出口产品、对外投资服务。(2) 成立日本输出银行。该银行成立于 1950 年 12 月, 主要是对出口产品 (特别是机构、车辆、船舶等) 进行中长期融资。对符合标准的优势出口企业, 政府还通过其他金融机构提供低息贷款。(3) 建立出口保险制度。该项制度建立于 1950 年, 依据的是日本《出口信用保险法》, 它对减少企业产品输出风险、刺激产品输出给予了有利的保障。(4) 通过税收优惠政策鼓励出口。在“入关”以前, 对输出实行的免税和减税曾有效地提高了日本企业出口的积极性。当然, 该项政策随着日本加入 GATT 而告结束。(5) 提高全民出口意识。1961 年日本政府确定了贸易纪念日; 1964 年还建立了表彰出口成绩优异企业的制度。(6) 建立出口检查制度。1957 年日本政府根据《出口商品检验法》建立了该项制度, 以期藉此促进企业不断提高产品的出口质量。

4. 产业组织政策。为迎接加入 GATT 的挑战, 通产省曾设想在汽车工业、机床行业、汽车零部件等行业领域实行合理化政策, 结果有成有败。对汽车工业, 通产省曾策划过两个方案: 其一是按小、中、重型车把日本汽车公司分成三类进行专业化生产; 其二是通过合并, 按生产不同车型组织若干个大汽车公司——都遭到了汽车生产企业的反对而未能实施。结果是经过竞争形成了被日本金融界称之为“具有竞争性的行业结构”的 11 家大汽车公司的格局。

对机床行业, 通产省也有过人为制造卡特尔, 形成十几个大集团集中生产的想法, 却因日本机床工业的发展有赖于通过企业的竞争降低成本, 最终也告失败, 现仍以中小企业为主。而在汽车零部件企业, 通产省先是致力于汽车下包制下的最近整车生产的第一层次的汽车总装生产厂, (在这一层次竞争中处于劣势的企业, 自然淘汰到下一层次, 因此, 经竞争淘汰的第一层次的企业必须是十分强悍的企业) 再把开发银行、中小企业的资金注入第一层次的汽车零部件企业。此举因遵循市场规律而获得了成功。

5. 外汇政策。1949 年日本政府制定了外汇管理法, 其中外汇预算制度和汇率政策的成功执行对产业振兴、产品出口颇为有效。(1) 外汇预算制度。通过外汇预算制度, 日本政府可以集中使用民间的外汇 (民间企业用汇要向政府申请), 用于其产业政策规定扶植的重点 (尤其是外向型) 产业和企业。政府专设外汇审议会负责制定外汇使用政策。日本加入 GATT 前后, 最基本的用汇方向是技术引进 (主要从美国引进发展重点产业所必须的最基本技术); 购买必要的先进技术装备 (供日本企业测绘仿制之用); 以及日本经济发展所必需的资金。另外, 通产省对企业用汇情况进行严格的检查: 一是不允许重复引进; 二是不允许用外汇购买奢侈品 (如进口小轿车等)。外汇预算管制一直延续到 1964 年日本成为 IMF 第八条国, 自由兑换外汇出国则到 1972 年才实现。(2) 汇率制度。日本政府制定的 360 日元/1 美元的汇率, 一直从 1949 年维持到 1975 年。这一汇率在初始时高估了日元比价, 这样有利于日本

进口技术、装备；而到 60 年代中期，这一汇率显然低估了日元的比价，又变得有利于日本促进产品出口的产业政策了。

6. 产业政策政策。产业政策从来就与技术政策具有相当大的重叠。日本的技术政策早在明治维新时代就出现了，当时采取的主要办法是政府出资支持大学、研究所的科研项目。50 年代初，日本采取了宏观控制严、而微观放手竞争的策略。对研究开发给予鼓励技术引进、设备更新的财税、信贷政策，同时补助研究机构的设立和新产品的开发实验，并逐步建立起健全的国家创新体系。综上所述，日本政府的产业振兴政策实际上都立足于一个基本点，即提高企业自身的竞争力。这些产业政策对企业的引导，都必须以提供竞争条件、制造市场竞争为前提条件。

日本加入 GATT 前后的产业保护政策

1. 逐步撤除关税保护二战以后，日本的产品进口采取了配额限制和高关税壁垒，以保护国内产业。“入关”以后，基于其他国家的压力和国内自由贸易的要求，日政府加速了进口自由化的步伐。同时分行业逐步撤除高关税壁垒。首先撤除的是当时已具有国际竞争力的行业。然后再宣布某类产业撤除关税壁垒的时间，以及通产省对该产业的目标和基本原则，同时给予有关产业中的企业以指导、帮助及前述种种扶植措施，并明确表示企业只有靠自己的努力才能图存。由此形成竞争环境，扶植竞争力，最终形成合理的市场结构。一旦到期开放，在激烈的国内竞争中生存下来的企业，在面对国际竞争时就有了生存力、竞争力。在日本，最后撤除高关税壁垒的是计算机产业。

2. 非关税保护手段。日本在使用非关税保护手段，尤其在制定有关法规时，有精通国际法的专家参与且非常讲究技巧，尽量不让别国指责为违反自由贸易精神。对非关税保护手段，通产省一般的说法是：这样做不仅不能保护、反而会害了企业，因此到 1963 年以后就已废除。事实上，非关税保护手段主要是以如下方式存在的：(1) 制定国内税法，使外国产品实际上在日本市场上处于不利地位；(2) 实行技术标准和检查。进口到日本的产品要符合日本政府规定的复杂的技术标准，通过为时颇长的检查；(3) 制定行业规范，排挤外商；(4) 以文化、习惯及其相关的制度等因素构成看不见的非关税堡垒。日本人在经济活动中许多由于其独特文化形成的独特的交易方式，会形成让外商困惑的“弄不清楚的销售网络”。在无形中阻滞外国产品的进入；(5) 以销售、维修网络阻止外国产品的进入。

日本“入关”前后的产业政策对我国的启示

随着中美达成“入世”协议和中国即将加入世贸组织，国际市场更加开放和相互融合，经济全球化的进程进一步加快。与此同时，世纪之交随信息产业推动的“产业革命”，世界各国竞先调整结构，中国产业和有关产业的企业面临着巨大的冲击和压力；另一方面，世贸组织是国家之间的协议，企业只是作为运行的主体，从这个意义上，又是政府能力的竞争。因此，“入世”前后的产业政策必须从国家整体利益出发，研究、设计和组织实施；同时重塑市场主体，提高企业竞争能力。结合我国实际情况，从日本“入关”前后的产业政策可获如下启示：

(一) 着眼企业竞争力，促进企业战略重组。“入世”之后的种种挑战的直接承受者是企业，能否战胜挑战最终取决于企业的竞争力，政府要尽力为之提供竞争条件。但战略产业的整和，毕竟不能完全依靠企业、部门或地方的自发行动，这是从国家利益出发的，在这个问题上，企业和国家是不同的利益主体，理应由国家来主持。因此，最好是由中央或国务院

组建(或改组形式)强有力的战略产业振兴委员会,研究新形势下不同战略产业生存、发展和振兴的趋向、目标和战略战术,在审慎周密调查研究的基础上,制定产业合理化政策,以诱导为主组织实施产业重组和战略部署,推动产业结构高度化发展和产业经济规模的形成。我国许多学者对日本产业组织政策十分欣赏,有关经济管理部门还把日本政府对产业组织结构的宏观控制作为经验加以研究,但应看到,在日本,这是通产省诸多政策中评价最低的一项。这项毁誉参半的政策成败,往往取决于是否遵循了市场规律;是否为提高产业及其企业竞争力提供了竞争环境、创造了市场竞争。这一点在我国制定合理化产业政策时尤其需要重视。以往我国产业组织政策的主要实现形式是按所有制、按地区分类实行关、停、并、转等强制性措施,企业没有实行专业化协作、横向联合的自我要求和组织能力。这种改组或是缺乏效益、保护行政垄断、或是缺少自我存在的权益,在另一次行政命令下很可能就被强行拆散。所以,在充分发挥市场机制的作用下,拆除行政壁垒,最好是按产业(及产业结构的相互支持性和重属性)以法律法规诱导、振兴产业。

(二)注重用“非权力”型的法律调整手段来解决产业积极保护问题,为“入世”做好准备。产业保护问题本质上是一个经济上的弱者问题。在市场经济体制下,单纯依赖行政手段来解决产业保护问题注定是行不通的。因此,有关法律必须是真正的“经济法”,而非变相的行政法。产业保护立法调整手段的非权利化(即重视财政、金融等经济手段的运用,因为这些手段在运用时更为“中性”,有利于发挥市场机制的作用。)才能切中要害,提高收效。产业保护的弱者地位同时决定了对其保护也应是具体的、细致的。我国立法上素来讲究“宜粗不宜细”,许多法规多为原则性、抽象性的规定,难以执行或保护实效不高。在产业政策立法保护方面,许多国家的法律规定相当明确、具体,具有较强的可操作性。尤其在日本,其法规之完善、数量之多、覆盖面之广为世人所瞩目,据小宫隆太郎主编的《日本产业政策》一书介绍,就有55个比较重要的产业合理化法。从针对一般产业的法规到振兴特定产业的政策和法规;从促进规模经济形成的基本法规到有关产业调整、援助的法规;从产业内部的协调和法规到鼓励大批量市场体制的政策到技术政策等等,内容不一而足,十分完备。为积极准备“入世”,我国还应修改、制定有关法律法规:(1)厘清、修改某些与世贸组织规则相悖的现行法律法规;(2)制定那些还缺乏可依法规范管理的领域的法律法规;(3)在改革开放中已走到经济前端、具备了一定国际竞争力的产业,有必要在相关法律法规的支援下进一步走向国门;(4)由于“入世”后仍受“特殊保障条款”和“非市场经济的反倾销条款”12年和15年的制约,我们既要像日本小心试探后才公开所制定的政策,又要学会十分讲究技巧地用法律作武器来解释某些作法。

(三)研究国际贸易有关国际条法与惯例,充分利用WTO机制和规则。加入世贸组织,意味着同时承认它的一系列规则,在这个规则允许的范围内去进行国际经济的竞争。因此,目前我国应加紧有关国际条法、惯例的研究,以便调整、制定我国的外贸策略、战略。在十分敏感的非关税壁垒方面尤其如此。按中美达成的“入世”协议,我国已承诺进一步降低关税和非关税壁垒,首次开放对外贸易经营权和全程分销权(包括批发、零售、维修、运输等)。按照WTO的最惠国待遇原则,世贸组织其他成员也可享受这些权利。但如果有意识地运用一些与传统理念、文化习俗及其相应制度相关的无形的隐蔽非关税壁垒、或技术壁垒将是有效的。不过,目前有种种迹象表明我国对这种无形的尤其是销售网络和技术壁垒的价值认识还不够,这在一定程度上与我国在对外贸易实际运作中重视货物贸易而忽视服务贸易,从而缺乏相关经验有关(WTO是有《服务贸易总协定》(GATS)的)。因此,“入世”后,我国还可充分、巧妙地利用其机制与规则,如:利用争端解决机制,妥善解决与其他成员国之间的贸易争端;运用幼稚产业保护条款,提高高新技术国际竞争力;运用例外条款(即保障条款)维护主权;利用知识产权协定促进技术创新等等。

(四)列出时间表,明确产业振兴、保护政策的期限。无论是推行还是撤销振兴或保护

政策，如果没有明确的期限，就起不到应有的作用，尤其在逐步降低关税水平和开放时间的时序上，更应有个明确的时间表，同时增加政策的透明度、及时公布、公开宣传，以激励企业依靠自己的努力去奋斗图存，同时保证产业振兴、保护政策的统一实施。这种宣传明确时间表的方式，有利于形成竞争环境，也有利于产业部门突出重点、各个击破。各级政府层层“摊牌”，促使基层拿出方案的同时，应在宏观导向上为基层创造有利环境和前提条件。此外，在逐步开放这段期间，可重新考虑香港在中国“入世”过程中由其特殊的地缘“级差优势”所决定的特殊作用，把它作为“演练场”或“试验场”。香港是中国境内唯一高度国际化的城市，“入世”后又是 WTO 的平等成员伙伴，利用香港的国际经验和国际地位的方便条件及其服务贸易方面的营销网络和济人才，既可锻炼内地政府和企业的适应能力，又为市场贸易自由化作了积极的准备。

(五)完善人民币汇率形成机制。我国现行有管理的浮动汇率制度，事实上是有“管理”而无“浮动”，基本上已成为固定汇率，中央银行承担着全部外率风险，人民币汇率对宏观经济的调控作用未体现出来，套汇、逃汇现象严重，加大了外汇政策的操作难度。与日本“入关”的背景不同，我国现在的综合国力和经济实力已发生了变化，经济持续高速增长、外汇储备充足；二是欧元的出台逐步改变了世界金融制度，汇率机制已无须与美元单一挂钩。因此，“入世”后我国可适时调整货币权数，采取统一的贷款利率浮动幅度（如 10%~20%）的政策，调节资本项目顺差（外资银行手国民待遇之结果）与经常项目逆差之间的缺口，以增加国内出口及扩大宏观调控的空间。

(六)重视 know who 知识，在经济全球化中寻求发展。科技创新将是 21 世纪国家竞争力提升的主要力量，以国家的力量主导科技发展是不可避免之势。随着知识经济的来临，政府主导产业发展，应从过去的干预角色转化成加速创新体系内知识流动的动力。在知识类型的划分上，经济合作与发展组织（OECD）将其实用地分为：know what（有关事实的知识）；know why（知道为什么的知识）；know how（知道如何去做的知识）；以及 know who（知道谁拥有你所需要的知识）四种类型。在一个强调专业分工的现代经济体系里，前三种类型的知识并不见得都要同一个企业体内产生，借助外界的资源往往更有效。所以有效率的经营必须知道可以在什么人身上找到他所需要的知识（或技术），这种知识很可能包括前三种知识，何况在经济全球化过程中，这些知识的获取可能不再限于单一经济体内。因此，建构一个获取信息的渠道或网络，能更有效地协助企业获取可能不再限于单一经济体内。因此，建构一个获取信息的渠道或网络，能更有效地协助企业获取所欠缺的知识，帮助企业自身开发新产品、新技术，解决技术瓶颈或提高生产力。

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=107>