

日本产业政策调整中的断点（1990—2010）

李辉东

海军潜艇学院 山东 青岛 266041

摘要：本文阐释日本1990—2010年产业政策调整，论述其中的竞争政策、公司治理、知识产权管理等结构性改革，分析其调整的逻辑是基于经济结构变化与政策因素互相叠加的结果，但因政策目标与宏观调控目标之间的游移最终陷入“断点”，产生了一系列失误，延长了经济泡沫破灭后经济复苏的过程。

关键词：产业政策；结构；断点

引言

自1990年东京股市暴跌，曾是世界最具活力经济体的日本开始了长期经济停滞。之后二十年推行一系列改革，经济增长基础变得广泛。但2010年后，日本经济增速并未显著高于西欧发达国家，面对国际金融危机时仍显脆弱，结构性、周期性问题仍然存在。事实证明2010年前的经济复苏不是自然商业周期的结果。

1 1990年后日本产业政策调整的时代背景

1990年后日本产业政策的调整源于深刻的内外部变化。一是人口结构上，总体人口减少，尤其是适龄劳动力人口规模从1992年开始持续下降。二是在产业领域上，日本产业竞争力在1980年代达到最高水平，但从其他国家借鉴技术的可能性也越来越小，迫使它主动开发自己的技术。三是日本产业结构的变化，服务业崛起，而制造业外流，降低了对国内经济的贡献。但服务业也由于缺乏竞争，效率低下，落后于海外竞争对手。四是新兴市场经济国家尤其是中国带来的经济压力。特别是中国加入世界贸易组织后，对作为主要生产基地的日本产生巨大挑战。五是各种经济和社会问题迫使日本政府和企业高管思考改变产业的法律和制度框架。

2 1990—2010日本产业结构的结构性调整

2.1 放松管制和加强竞争政策

1990年代，放松管制成为日本最重要的产业政策改革特点。政府进行了相当程度上的减少或简化商业监管，同时也加强竞争刺激政策。1994年，“结构改革”首次被纳为产业政策的重点议题，以完善市场机制、促进经济发展^[1]。产业政策调整涉及众多方面，涵盖信息技术、金融、法律、教育等，影响积极。如1997年，政府修改管理电信业务的法律，强制要求国有电话运营商向竞争对手开放其本地环路，并降低宽带服务价格，为新的电信企业合法使用合理资源创造条件。通过这一举措，日本以世界上最低的成本推进了宽带普及。2001

年，小泉纯一郎就任首相后继续推进放松管制议程，并提出经济哲学三原则：1、没有改革就没有增长。2、私营部门可以做些什么，应该留给它去做。3、当地社区能做的事应该留给他们。自此，多项政府规章继续放宽，在不少领域，如电信领域，产生显著效果。

2.2 改革公司法律和公司治理

曾经失误的商业判断导致日本许多企业倒闭。1990年代，公司治理和竞争力一直是经济学家、经商者、政府官员乃至普通公民热议话题。此时各大公司股东对管理层控制权的缺乏，以及国际竞争的加剧，迫使日本改进公司治理，来约束公司高管并确保有效管理，从而对产业政策调整有着直接影响。如修订后的商法赋权公司采用委员会结构，分离高管和监督机制，建立与美国相似的治理模式。包括索尼、本田等全球公司都选择了这种结构。1990年代后，企业并购风潮乍起，也迫切需要让并购变得更容易、更可信的环境，以调和股东和经营者的利益冲突。2005年，政府、经济产业省和法务省联合修订公司法，允许经理以防止损害股东利益的方式，对敌对要约进行收购，为企业运行提供了平衡的法律基础。同时商法修订也使集体诉讼变得更容易，为加强审计师的权威铺平道路。

2.3 鼓励初创企业

中小型企业战后在日本产业中扮演重要角色，众多供应商常被整合在大公司之下，以优化市场配置。但在90年代，这种关系开始与效率和成本降低背道而驰，其负面影响逐步上升。由于缺乏竞争，外部采购必须支付更高价格。大公司逐渐意识到，如不能采用经济团体之外的创新或新制度，会与外国竞争中处于不利地位。此时期日本产业的一个隐痛便是初创企业的匮乏，其数量远远落后美国，类似甲骨文这些年轻蓬勃的企业在日本是不存在的。为了应对这种情况，政府实行了一系列措施鼓励企业进行创新和创业。首先，经济产业省在2002

年取消了新公司创办时必须满足的资本限额。第二，引入优惠的税收待遇，鼓励个人、公司或公司协会投资相应的风险产业。第三，鼓励大学参与产业革新，利用他们的研究成果催生新公司。

2.4 促进现有公司转型

1990年代世界商业模式发生剧变，日本的信息技术等相关部门也发生产能过剩和过度就业问题。政府随之推出一系列政策措施，使个别公司能够转变其业务结构。第一次全面行动是在1999年，国会通过《工业振兴法》，赋权具有明确发展战略的私营企业不受商法标准条款约束，允许迅速革新模式，以提高生产率和财务实力，从而剥离部分现有业务线也变得更加容易。通过并购和剥离促进现有公司转型，成为一项特殊和临时的措施，为此政府于2003年成立了一个新的组织，“日本产业振兴公司（IRCJ）”，将纾困的大多数公司进行调整精简后重新推向市场。除法律措施外，政府还提供了一些税收优惠，以促进这种转型。截至2005年底，共有5000家中小企业获得IRCJ的咨询服务，并形成500多个重组方案，促进了产业结构调整的实现。

2.5 改革大学和加强知识产权管理，推动开放创新

战后的日本政府重视创新，长期将尽可能多的资金用于私营公司、政府研究中心和大学实验室的研发支出，一度达到国内生产总值的3%，仅次于北欧国家。但日本雇佣制限制了研究人员流动性，各研究实验室孤立作业长期存在，缺少与外部的交流，使过度支出没有产出太多高质量的有潜力的专利。1980年代的技术革新逐步陷入封闭。政府意识到，必须重组整个创新体系，其基本理念就是改变传统的封闭实验室观念，达成开放的创新体系，旨在加强公司和大学之间的合作，努力缩短两者之间的距离，并许可日本的大学与产业界合作，通过获得可观收入刺激创新。此后在保护知识产权方面也更加积极。2003年，政府成立知识产权总部，协调关于知识产权的政策落实。自2005年以来，日本公司对外国公司侵犯其知识产权提起大量的法庭诉讼，以维护其创新果实。

3 日本产业政策结构性调整的断点

日本产业政策在调整过程中出现了突发性和不可预测性状况，导致原有革新逻辑链条被打断。

3.1 产业政策更多与横向政策和框架条件有关，而不是目标

1990年代，随着日本借鉴外国技术和路线的潜力耗尽，产业政策调整集中于特定部门。由经济产业省制定并于2006年改进形成“新经济增长战略”，罗列了七

个具有高增长潜力的产业部门，涵盖机器人、电池、健康、清洁技术、业务服务、家用电器等。但这些领域是显而易见的朝阳产业，亦无过多必要进行推动。与过去的工信部战略规划不同，经济产业省也没具体说明采取什么措施来支持这些不需太多干预的行业，而其它一些由现有技术组合的领域却面临政府忽略的窘境。此时的日本大公司已拥有充足的现金池，不再指望政府提供财政支持。相反，减少监管将导致更低的合规成本，在卫生和环境技术等领域尤其如此，而这些领域的大部分条例都由经济产业省以外的部委负责。这就是为什么一定时期内经济产业省是放松管制的积极支持者和倡导者，而非作为改革领导者来发挥作用。

经济低迷之下，政府从供需两个方面调整产业政策、财政政策和货币政策，但民众生活方式的变化，社会旧结构逐渐削弱和消失，公司员工的顺从和耐心变得消极，迫使政府和企业高管改变产业的法律和制度框架，供需结构的协调效果并无太大起色。2010年前，日本推行进一步结构改革，释放供给潜能，但未能有效推动新兴产业发展和产业竞争力提升^[2]。尤其在需求层面未以积极的宏观经济政策进行配合，反之以紧缩的货币和财政政策，导致经济发展受到严重的短期冲击^[3]。直到2012年，安倍晋三吸取此前教训，适时提出“安倍经济学”，实施量化宽松的货币政策和积极的财政政策进行配合。但长期的政、产、学一体化的创新合作体系的拥堵现象，导致推进改革还有许多卡点瓶颈。

3.2 产业政策制定集中在改善框架条件上，难免跨越政府经济治理的边界

1990年代日本实施的产业政策背景明显与前几十年不同。首先，针对特定产业部门的纵向政策重要性下降，更倚重横向方法。其次，尽管大公司仍是经济的主要驱动力，但社会开始强调具有高研发能力和新商业模式的初创企业以及良好创业环境。第三，竞争政策成为产业国际竞争的核心政策工具，但政府传统上并不重视甚至有时抵制竞争。由于人口结构问题，劳动力市场政策也极大影响了产业政策目标。

作为2000年后政府各部全面改革的结果，工信部改为经济产业省，表面上反映了财政部门应负责宏观经济政策的理念。但实质上内部组织的变化，基本结构包括“横向”局，如国际贸易政策局和产业政策局；以及“垂直”局，如制造业局和信息产业局，以处理从未有过的贯穿各领域的新政策。由于产业省不太愿意听取经济学家的意见，虽化身为变革创新的促成者，但很长时间内，产业政策倾斜于极具战略价值的某些部门行业，

实际只有少数大公司能联结这些政策框架。这些公司在一定的社会、经济和制度条件下运营,不可避免地超越了经济产业省的边界,进入其他部门的职权范围,希冀继续调整产业政策,以建立与美国类似的商业自由制度。之后竞争政策被列入小泉政府放松管制的议程清单,但传统上的政府官员和行业领袖认为各公司不应该相互竞争来浪费资源,导致国际贸易和工业部,还有许多其他主管服务部门并没有认真对待竞争政策作为基本政策框架,产业政策制定者和老牌大公司之间一直有分歧,使诸如反垄断法修正案等并不总是朝着有利于小公司和年轻公司的方向发展。

3.3 产业政策的调整局限于传统的线性思维模式

21世纪第一个十年,产业政策制定者尝试各种政策措施巩固和加强支离破碎的产业结构,重组被证实有效,但没有达到足够程度,缺乏行业联手加强竞争以形成规模经济。由于日本的狭隘视野,依赖进口技术时,不认真对待知识产权和专有技术保护,直到中国能自主制造更多的品牌、版权和商标,特许权使用费和许可费的收付差额从长期负值转为大幅上涨。2003年以来,日本成为技术净出口国,公司急切在邻国获取人力资源和市场技术。1996年日本在对外直接投资(FDI)项下的净流出为264.02亿美元,截至2020年已高达1460.56亿美元,为1996年的5.53倍^[4]。传统上日本企业的排他性供应链、过度监管及优质人力资源的缺乏,导致外国直接投资流入水平非常低。老公司往往受到现有业务的束缚,行动迟缓、官僚作风和规避风险,只能缓慢利用新技术,倾向于重复性研究,而忽视市场用户的感受,造成巨大浪费。整个社会相互信任和信息共享的优势也在丧失,对新产业部门的动态扩张作用日益减小。索尼、东芝、松下等昔日科技巨企在众多信息技术领域的国际竞争中接连失利,被迫退出。产业政策支持的高水平研究

支出没有产生相应结果。

值得一提的是,东京与其他地区的差距,困扰着历届政府。由于人口老龄化,大多数地区不可能像人力汇聚的东京一样,从复苏中受益^[5]。产业政策制定者曾模仿美国硅谷模式,搞产业集群项目,如IT产业、生物技术、清洁制造等领域,以增强地区产业力量。但新兴产业往往也在蓬勃发展的城市地区崛起,不免本末倒置。配套的产业政策能在短期内刺激企业发展,但产业政策的调整的线性思维局限反而引发了金融体制和货币政策的僵化^[6]。

结语

1990—2010年,日本产业政策改革调和了供给结构与新兴产业政策框架,为市场主体提供良好的竞争与创新环境,逐步实现既定经济改革目标。但产业调整没有持续优化政府和市场的关系,没有形成健全的宏观经济治理体系,导致断点出现,难以应对未来更缓慢的经济增长前景。

参考文献

- [1]尾高煌之助,通商产业政策史(第1卷)M.经济产业调查会,2013:69-70.
- [2]闫坤,日本经济低迷三十年:特征事实、政策应对与启示镜鉴J.财经问题研究,2024(6):24.
- [3]田正,供给侧结构性改革的路径:日本的经验与启示J.日本学刊,2019(3):111-135.
- [4]The World Bank,“World Bank Open Data”.<https://data.worldbank.org>[2022-06-25].
- [5]吉野直行等,日本经济长期衰退的原因和对策J.新金融,2016(7):19.
- [6]闫坤,“失去”的日本经济:事实、原因及启示J.日本学刊,2022(5):98.