

# 战后美日宏观经济政策的比较

卢 汉 林

战后世界经济多极化中一个引人注目的现象是美国地位相对下降、日本地位相对上升。在多极化格局中各占一极的美日两国经济地位的反向变化与各自实施的宏观经济政策不无关系。立足于总量、偏重于需求,以“反危机”为目标,以“赤字财政”并辅以金融政策为手段、应急色彩较浓的美国宏观经济政策缺乏长期导向和系统效应,导致了战后美国经济的先兴后衰。日本以产业规划—产业培育—产业调整为主线,注重强化产业的国际竞争力。其产业政策的实施运用体现出其宏观经济政策的特色,并导致了日本经济“后来居上”的迅速发展。

战后世界经济发生了极为重大且互相联系的两大变化。一是发达资本主义国家对经济生活的干预调节迅速发展;二是世界经济多极化的新格局已经形成。一般而论,经济发展水准的差异,毫无例外地存在于相同和不同社会经济制度的国家、地区之间。但是,作为发达资本主义国家的美国和日本,虽然在多极化中各自独占一极,但多年来的情况表明,美国的经济地位已相对下降,日本的经济地位则相对上升。美日两国经济地位的这种反向变化,我认为与各自的宏观调节和经济政策的特点不无关系。

对战后美国经济发展产生重大影响的因素来自两个方面。即第二次世界大战和“罗斯福新政”。前一因素使美国大发战争横财,美国垄断组织通过向各交战国提供军需而获得了巨额军事利润。后一方面形成了美国政府以“反危机”为目标,以扩大财政支出为手段的宏观经济调节传统的开端。同时,“新政”期间问世的凯恩斯主义,又奠定了战后政府干预经济的理论基础。在从30年代到70年代这一长达40多年的时期内,美国宏观经济调节既立足于总量,又偏重于需求,并以“赤字财政”为主要手段,辅之以扩展性为主的金融政策。上述特色的形成,在相当大程度上无疑是罗斯福新政的实践与凯恩斯主义理论结合的产物。从总体效果看来,受惠和受害于具有以上特征的宏观经济调节目标和手段,是同一事物发生作用的两个方面,它导致了美国经济的先兴后衰。从此意上讲,学术界通行以70年代为界限来评定凯恩斯主义功过的观点不无道理。

探讨日本经济高度成长的原因除了包括诸如美国的扶植、战争景气和海外廉价资源等外部因素外,更有意义的在于着重从日本政府对经济进行宏观调节的特色入手。在此方面,不少论著从经济计划、“窗口指导”、“产官一体化”、国有化及财政金融政策等方面概括较多。笔者感到,姑且不论计划的非指令性和实施计划的非保障性,就问题本身而言,日本的计划

和国有化水平怎么也不及西欧。而“产官一体化”和“窗口指导”怎么也比不上中央计划经济国家。在财政金融政策的具体操作方面虽有些独到之处，但其作用影响毕竟不如美国。因此，我认为，在产业政策的实施和运用上，同美国相比，日本的宏观经济调节具有鲜明的特征，并导致了日本经济的迅速发展和“后来居上”。

美日宏观经济调节的区别大体上可以从以下几方面加以比较。

第一，经济政策体系的中心不同。美国的宏观经济政策主要指财政政策和金融政策。长期以来，美国一直以财政政策作为宏观经济政策的中心。与早期资本主义的量入为出、平衡预算的原则相反，美国以财政作为宏观经济调节中心的特定涵义在于它以赤字财政作为对付经济危机、人为刺激经济增长的既定国策。如果说，罗斯福于1933年提出第一个赤字预算的意义不仅仅在于缓解大危机，还包括使赤字财政成为“合法”政策的话；那么，1936年凯恩斯的《就业、利息与货币通论》的出版则将罗斯福的实践上升到理论的高度。基于“有效需求不足”原理和以扩大政府开支为政策重点，在1946~1990的45年里，有38年为赤字年份，而且年度财政赤字趋于扩大。这表明赤字财政政策在宏观经济调节中所处的特殊地位。当然，金融政策也配合财政政策发挥作用。因此，长期以来，以凯恩斯主义为理论依据，美国的宏观经济政策是以财政政策为中心，金融政策为辅助的政策体系。80年代初里根上台后，改而以供给学派和货币主义为主要理论依据，但实际上未能摒弃凯恩斯主义，政府赤字与年俱增。

在日本，产业政策极为重要，被称为“现代经济政策的集结点”。即视产业政策为目标政策，财政金融政策为手段政策。这一论点是基于决定经济发展水准的产业结构变化后，引起这种变化的产业政策对其它经济政策所形成的连锁反映而提出的。从资本主义发展过程来看，与早期的重商主义、自由主义和垄断阶段相联系的产业是棉毛、轻纺和钢铁。现代社会除了继续将钢铁作为基础产业外，以汽车、家用电器、石油化学等为中心的耐用消费品和重化工业成为主体产业。这些产业立足于规模经济效益、普遍实行大量生产、大量销售的方式。大量生产所要求的大量投资直接牵动着利率政策和税收政策。大量销售则以消费市场的巨大化为前提。政府创造的市场必然影响财政支出政策，私人创造的市场因依赖于国民收入的提高而牵动着工资政策和雇佣政策。因此，“集结点”的结论正是立足于以上分析。

第二，政策作用的对象与目标不同。美国的宏观财政政策通过国家预算调节总需求水准，直接影响消费和投资总量，使之与总供给水平相适应。宏观的货币政策通过放松或抽紧银根和货币供应量来刺激或限制总需求。上述政策通常是以“反危机”和实现经济稳定增长为主要目标。与以“数量调整”为中心的财政金融政策不同的是，日本的产业政策以特定部门为对象，通过对新兴产业的保护、育成及结构改善来促进技术革新，实现产业结构转化；通过对衰退产业注入新的活力来强化企业的国际竞争力，实现充分就业和地区经济均衡发展等经济社会目标。需要说明的是产业政策的目标、手段随着经济发展阶段、国内外形势的变化而变化。因此它兼有“结构性调整”和“微观公共政策”的两重特征，被认为具有“弥补市场机制缺陷”的政策效应。

第三，政策的作用与效果不同。战后美国的宏观经济调节虽有长足发展，但由于30年代大危机给人们带来的恐惧心理以及对罗斯福新政效用宣传的惯性，使得作为一种临时性应急措施的影响往往被人们加以渲染和夸大。因此，使得美国政府经常性的调节措施中常有“应急性”的色彩。在萧条时期采取赤字财政对策的“罗斯福式的作法”，实质上表明需求调节仅限于周期的一个阶段。这在战后仍有承袭，“补偿性财政政策”和“增长性财政政策”仍然意味着以赤字财政为中心的宏观调节仅能解决一时的问题，同时却积累起不利因素，并使之作用于周

期的其它阶段和下一个周期。可以说，美国的宏观经济调节措施与解决当时问题的联系显得紧密一些，而在服从或服务于经济发展长期战略目标方面，却显得相对苍白一些。行为的短期化往往导致治标，顾眼前不顾长远的效果出现。与此不同的是，日本的产业政策则立足于供给方面，由此而实施的调节就其性质看具有结构性，因而也就可以避免统一政策对不同行业、部门一刀切的作法。从内容看，产业政策包括产业组织政策和产业结构政策。前者作用在于协调垄断与竞争之间的关系。后者以解决资源合理分配为目标。产业结构政策又由产业规划——产业培育——产业调整这三个不同层次的政策段组成。这种系统化、整体化和配套化的政策犹如选择树苗、浇水施肥，剪枝修整最后使树长大成材的过程一样，其政策对社会经济活动状况产生的作用和影响是持久的，连贯的。

第四，政策的理论依据不同。直到80年代初，美国以财政政策为主的宏观调节是以凯恩斯理论为指导的。即使不说“滞胀”使凯恩斯主义陷入危机，就其理论本身而言也远非无懈可击。例如，当今资本主义国家究竟是有效需求不足还是超前消费，此其一。另外，在凯恩斯那里储蓄引起有效需求不足，进而又是引发危机的一个重要原因。而日本高储蓄为高投资进而实现高速增长提供了大量资金的事实就撞击了凯恩斯的上述立论。凯恩斯看来的消极因素在日本经济实践中却成为积极因素。此其二。理论与现实的矛盾必然会加大以该理论为指导的政策的副作用。与美国不同的是日本的产业政策是建立在以分析“市场的失败”这一理论基础之上的。“外部不经济”问题会使企业仍然按照未包括社会代价在内的利润提高的失真信息，继续从事有损于社会而又不予补偿的生产。公共部门的财物与劳务因具有“非排他性”和“非竞争性”，因此而无法在市场中运营。垄断所导致的非效率更是市场失败的表现。当然，规模经济要求的相对集中与竞争带来的分散自然相悖。因此，以市场机制为基础、且颇具传统色彩的产业政策在理论上处于计划与市场，垄断与竞争之间，是两种调节方式的较好结合。因此，其政策作用的对象已经远远不是一个周期中的危机阶段而包含着更广的范围和更切合实际的需要。例如，“比较成本说”主张按生产成本的相对差别实行国际分工，这意味着资本丰富的国家应以发展资金技术密集型产业为主；劳动力丰富的国家应以发展劳动密集型产业为主。据此理论，当初日本在既无资金，又无资源且在劳动力过剩的情况下，根本就不必发展汽车工业，而应从美国进口。实际情况是在产业保护理论指导下，日本的汽车业正是在落后于欧美的情况下发展起来的。同样的事实是日本的汽车比美国便宜时，美国也并没有停止汽车的生产与推销。这种收入上的差距和现实中的失业问题限制或缩小了属于市场理论的“比较成本说”的运用范围，从而使产业政策所依据的理论更贴近于实际。

## 二

日本的产业政策具有与经济发展阶段相吻合的特征，这一点恰恰使美国的宏观经济政策相形见绌。在产业结构政策中，与战后日本经济的恢复、高度成长、经济转换过程相吻合的是产业复兴政策—产业培育政策—产业调整政策。这套政策规划着经济活动的蓝图，在相当程度上避免了市场机制下经济目标形成和变化的盲目性和破坏性。

产业复兴政策的典型事例是“倾斜生产方式”的实施。这是一项“由经济封锁带来的强制性进口替代政策”，它在早期的经济恢复过程中起了“领头羊”的作用。战败初期的经济恢复始于消费品的生产，而处于被封锁状态下的日本无法从海外得到原材料。就日本国内而言，解决原材料不足的问题需要增加煤炭生产，煤炭增产又受着钢铁不足的制约，钢铁不足又是煤

炭不足所致。由此而形成了钢铁和煤炭“轮番短缺”的恶性循环。政府决定将经济恢复的突破口选定在煤炭、钢铁这两个制约着全局的部门上。通过“相互投入、循环扩大”来改变相互扯腿的状况，借以带动全局。这一政策的实质在于资源的分配和运用要服从宏观经济大目标。为保证该政策实施，政府充分发挥了统制体制的作用，从各方面保障倾斜生产的实现。1947年日本政府向钢铁部门供应的煤炭比1946年增加62%，而由此生产出来的钢铁产量虽仅为社会总需求量的26%，但却保证了煤炭业对钢材需求量61%的供给。这可谓物资上统一调配；当时的复兴金融金库提供了煤炭业所需资金的70%，这可谓资金方面的重点融通；对于生产价格与市场价格之间的差异，政府以补贴的形式予以解决以稳定市场物价，促进相关行业的发展，这可谓统一的物价管理。

产业培育政策的提出来自于“经济自立”的战略目标和开放经济的实际。就前一问题而言，为适应国内外政治经济形势变化而提出的经济自立战略的含义是：对国家来说，整个国民经济的发展应转向不依赖“美援”和“特需”的方向。对企业来说，各经济主体的经营要摆脱对价格补贴的依赖而增加自生能力。从后一问题看，日本的开放经济目标是既要引进国外的先进技术、设备、资金和管理，又要保护国内市场不受冲击。因此，降低成本，提高产品在价格和质量上的竞争力既是经济自立目标的起点，又是日本产品进入国际市场的关键。

产业培育政策的途径是从贸易、生产领域的保护开始，运用低利贷款、价格补贴和加快折旧等各国通行的手段。初期的贸易保护通过外汇和进口配额等行政措施，以后通过关税来保护本国市场。生产领域中注重对外资企业的限制。日本仅仅允许能改善国际收支和促进公益事业发展的外国企业在日投资。其条件和政策不公开而由政府根据经济发展的需要灵活把握。上述政策保护了国内产业，而被保护培育的产业在竞争力增强后又促进了自由化的发展。但是，通产省对产业实行的“保护培育在先，开放竞争在后”的产业发展原则却鲜为人知。

产业调整政策是与经济转换时期相联系的又一组合。这里仅就日本政府对衰退产业的调整政策与措施作些考察分析。

造船业是日本经济中的一个重要部门，它经历了一个由盛到衰，由衰而调整这样一个过程。在石油危机的影响和发展中国家造船业的较快发展而削弱了日本船舶国际竞争力的情况下，日本从产量和设备两方面进行调整。产量调整以减少开工率和减少雇佣为特征，以实现损失最小化。设备调整是要“废弃过剩设备”。政府对这一复杂问题的处理颇有独到之处。据1978年10月的“特定船舶制造业安定事业协会法”（特安法）规定：由该协会向被指定进行调整的船舶制造者购买设备和土地。购买的土地可以另外转让或再出售。购买设备必须报废处理。购买设备的借款须由被保留的企业负担。之所以如此，是因为这种调整是以牺牲局部保全局为前提的。这种名义上“保留者负担”的偿还期为十年。具体作法是保存下来的企业按订贷合同中船价比例向协会交付纳金的方式逐步还款。这一比例在1979年为千分之二，1980年为千分之一点五，1981~1982年为千分之二。这样一来，调整的代价实际上由政府 and 保留企业共同负担。

包括美国在内的西方国家以财政、金融政策作为宏观经济调控的杠杆，在日本也有其独自的特色。日本财政制度中一个明显不同于其它国家的地方在于存在着一个被称为“第二预算”的财政投融资制度。它是政府以借入形态筹集长期资金，又以贷出形态长期运用资金的一种形式。从资金筹集方面看，以邮政存款和福利年金为来源的资金运用部的资金居于主导地位。从资金运用方面看，用于社会投资和民间投资方面的比重在财政投融资中各占2/3和1/3。财政投融资中通过政府金融机构实行的“政策金融”方式介入在财政与金融之间。同无偿

使用的财政资金相比，政策金融提供的有偿资金能起到减少国家开支，促进企业适应机动、弹性政策目标的作用。另一方面，同民间金融机构以注重贷款的安全性和盈利性，进而多以大企业为贷款对象的作法不同，财政投融资中的政策金融更注重贷款效益的社会性，并以低利向难以从商业银行得到贷款的中小企业、或商业银行并不愿放贷的领域提供融资。这种作法体现了其有偿性与公共性的双重特征，从而往往能解决一般财政所不能解决的问题。长期以来，日本金融市场的—个显著特征是间接金融方式居于主导地位。就微观角度而言，间接金融方式不仅能以较低的集资成本及时而大量地向企业提供资金，还能摆脱以发行股票为集资途径而带来的他人资本对企业经营的介入。从宏观方面看，这种方式能使国家集中统一有重点地分配资金，以提高资金利用率。在利率政策的作用上，日本以服务于经济增长目标为主，并以“窗口指导”来弱化“人为的低利政策”的副作用。

与日本成为鲜明对照的是美国经济地位的明显下降有其宏观经济政策不力或失误的原因。若从战后美国经济在世界经济中的地位来判定其国际地位下降的话，仅从以下事实就可说明问题。首先，美国占世界国民生产总值的比重在1950年为39.3%，1960年为33.7%，1970年为30.2%，1980年为21.4%。在OECD各国的GDP中，美国在上述各年份的比重分别为58.3%、53.9%、47%和34.3%。出口贸易在上述年份占世界的比重分别为16.7%、15.9%、13.5%和10.9%。其次是由美元荒—美元泛滥—美元危机为过程的美元地位下降并最终导致以美元为中心的资本主义国际货币体系的瓦解。最后美国已沦为最大的债务国。一些论著提到日本、西欧的发展和美国国民经济军事化是美国经济地位相对下降的重要原因，但与宏观经济政策联系较紧的深层原因却在于美国劳动生产率低下而导致的工业品国际竞争力的下降，并进一步引起巨额贸易赤字，经常项目收支逆差等等。在就业不断增长的情况下，民间投资尤其是纯投资下降是劳动生产率下降的一个重要原因。在绝大多数年份里，扩大政府开支（含军费和福利支出等）是以增加税收为前提的。增税既减弱了劳动意识，又减少了储蓄从而阻碍着投资。此外，为弥补赤字而发行的国债又萎缩了企业筹集资金的来源，这同样妨碍着民间投资。

同时，导致美国工业品竞争力低下的又一原因在于宏观调节方式。长期以来，美国政府以提供巨大需求为主要手段来扶植国内产业。这种广阔的国内市场既是产业发展的摇篮，又形成了其工业品缺乏国际竞争力的致命弱点。1933年，美国就制订“优先购买国产品”的法律条款。规定在合适价格下，政府各级机构要优先购买本国产品，并规定了国产品高于进口品差价的上限。1969年后，这一差价的上限在国防品购买中为50%，中小企业产品的购买为12%，一般产品为6%。1977年，政府购买的飞机占美国飞机销售总额的56%，通讯机械的57%。1954年政府是美国电子计算机唯一的买者，1962年还占市场的一半。美国对衰退产业多采用限制进口加以保护的政策。在方式上，美国多用要求出口国“自主控制”的作法来取代提高关税的措施。这种人为地维持国内产品高价格的作法，不仅使被保护的产业缺乏竞争力，而且还会波及到相关产业。

战后美日宏观经济调节的特征表明，缺乏长期导向和系统效应，“头痛医头、脚痛医脚”的美国宏观经济调控的局限性导致了美国经济日渐衰弱，以至陷入进退维谷的窘境。而以规划—培育—调整为主线的产业政策犹如选种树苗，浇水施肥，修枝剪条的成材之树的生长过程一样，显示了日本宏观经济调控的相对系统性与连贯性，并导致了日本经济“后来居上”的发展。