

# 日本产业活性化政策分析

## ——日本结构性改革政策的变化及其对中国的启示

田正 江飞涛

**内容提要:**后工业化时期,日本经济供需矛盾突出,日本政府先后推出两轮产业活性化政策予以应对。文章指出,第一轮日本产业活性化政策致力于推进传统产业低端过剩产能退出市场,采取制定计划、提供融资支持以及共同行动等政策与方法,起到促进处置过剩设备的作用,但也引发企业收益下降、效率降低等负面效果。第二轮产业活性化政策则注重调整企业经营业务,提升企业生产率,推动企业向价值链高端发展,以要求企业采取制定计划并为之提供融资支持等方式,避免政府直接干预资源分配。日本两轮产业活性化政策在应对问题和政策手段上存在异同,其经验为现阶段中国深化供给侧结构性改革提供了有益的参考借鉴。

**关键词:**产业活性化政策;业务调整;不良债权;过剩产能

中图分类号:F112.2

文献标识码:A

文章编号:1003-3947(2021)03-0170-10

当前中国正处于经济结构转型关键时期,既需要注重推动新兴产业的发展,也要注意推进衰退产业或传统产业中低端过剩产能退出市场,促进传统产业企业的业务重组或沿价值链攀升。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中明确提出,“以深化供给侧结构性改革为主线”,“推动传统产业高端化、智能化、绿色化”。日本自20世纪70年代初期基本完成工业化后,随着两次石油危机冲击,出现结构性萧条产业,随之实施第一轮产业活性化政策,推进结构性萧条产业调整。泡沫经济崩溃后,日本经济发展出现结构性变化,企业面临经营业务调整严峻压力,日本进一步推出第二轮产业活性化政策,促进企业经营业务调整。日本产业活性化政策是日本结构性改革政策的重要组成部分。鉴于日本具有长时间实施产业活性化政策的历史,积累了丰富的经验教训,可为中国现阶段深化供给侧结构性改革提供有益参考。

已有对日本产业活性化政策的分析,主要集中在对第一轮日本产业活性化政策的分析上。例如,日本产业结构调整援助政策分析(崔健、张志宇,1999)、日本产业调整政策的历史探究(渡边纯子,2016)等。纵观国内外研究,对日本第一轮产业活性化政策分析较为深入,但第二轮日本产业活性化政策分析有限。为此,本文着重研讨日本两轮产业活性化政策变化、主要措施及效果,分析两轮产业活性化政策的异同,补充国内对日本产业活性化政策研究的不足,指出这些政策对中国深化供给侧结构性改革带来的借鉴。

### 一、第一轮日本产业活性化政策分析

日本完成工业化后,供需不平衡问题困扰着日本经济发展,日本推出一系列法律措施,积极推动衰退产业退出市场,取得一定效果,但也引发不良效应。

**作者简介:**田正,中国社会科学院日本研究所副研究员。江飞涛(通讯作者),中国社会科学院工业研究所副研究员。

**基金项目:**国家社科基金青年项目“战后日本供给侧结构性改革经验与教训研究”(项目编号:17CGJ012);中国社会科学院青年启动项目“日本产业再生政策研究”(项目编号:2021YQNQD0067)。

### (一) 第一轮日本产业活性化政策的变化情况

日本通常采用立法的方式,将下一年度所需要施行的产业政策明确下来。以下通过分析 20 世纪 70 年代至 80 年代日本经济产业政策领域的立法情况,探究日本第一轮产业活性化政策的演变特点。

#### 1. 20 世纪 70 年代末至 80 年代初期调整供需失衡,消除生产设备过剩

第一次石油危机发生后,日本经济增速迅速下滑,日本从高速增长转变为稳定增长。日本 GDP 实际增长率从 1955~1973 年间的平均 8.8%,下降为 1973~1980 年间的平均 3.9%,困扰日本经济的问题从总供给不足转变为总需求不足(村田治,2010)。由石油危机所引发的原油价格上升,导致钢铁、制铝、纤维、造船等高能耗产业生产成本不断提高,企业收益率迅速下滑,生产设备过剩问题日趋显现。

在这一情况下,日本 1978 年推出《特定萧条产业安定临时措施法》(简称《特安法》),实施时间为 1978 年至 1983 年。《特安法》设立的目的为:促进特定萧条产业过剩设备处理,维持生产经营稳定,克服萧条带来的挑战(众议院,1978)。该法要求结构性萧条产业制定安定基本计划,并通过特定萧条产业信用基金给予融资支持。《特安法》到期后,日本在 1983 年颁布《特定产业结构改善临时措施法》(简称《产构法》),作为继承《特安法》的后续措施继续推动过剩设备处理。该法将特定萧条产业的范围扩大至化学、合金、造纸、石油化学等,并要求这些产业制定结构改善基本计划,加快过剩生产设备处置(众议院,1983)。

#### 2. 20 世纪 80 年代中后期消除对外不均衡,缓和贸易摩擦冲突,推动经济结构调整

20 世纪 80 年代后,随着日本制造业实现节能技术突破,日本产业国际竞争能力增强,对美贸易顺差不断增加,在 1986 年达到 950 亿美元,日美贸易摩擦愈发激烈。日本政府认为贸易收支不均衡影响国际社会协调,需要通过扩大内需、调整经济结构的方式,降低贸易顺差,缓解贸易摩擦。此后,日本致力于发展以内需为主的经济增长方式,积极扩大内需,推动服务业发展,增强对外直接投资,着重推进电子、材料、生物等新兴产业发展。广场协议签署后,日元大幅度升值,造成日本企业出口成本上升,企业生产经营情况恶化,产能过剩现象再次出现,日本国内一些地区出现企业大规模关停、生产规模急剧缩小的现象。

为促进日本经济结构调整,稳定国内市场,日本在 1987 年提出《产业结构转换圆滑化临时措施法》(简称《圆滑化法》)。设立该法的目的为:推动日本经济结构与国际经济环境相协调,形成更具活力的新经济结构,推进企业更好适应不断变化的经济环境,同时维护地区经济的平稳健康发展(通商产业省产业政策局,1988)。与《特安法》和《产构法》不同,《圆滑化法》的主要政策对象为特定企业,要求特定企业制定事业适应计划,推动过剩产能处理,促进企业适应经济发展变化。针对出现企业大规模关停的地区,则助力该地区第三产业发展以及新工厂的设立,用以维持特定地区经济的稳定发展。表 1 为第一轮日本产业活性化政策的概况。

表 1: 第一轮日本产业活性化政策概况

政策名称	实施时间	政策目标	政策对象	主要政策手段
特定萧条产业临时措施法	1978~1983 年	特定萧条产业去产能,促进国民经济健康发展	针对钢铁、化学、纤维、造船等特定产业	安定基本计划、组织萧条卡特尔、特定萧条产业信用基金
特定产业结构改善临时措施法	1983~1988 年	特定萧条产业去产能,推动产业结构顺利转换	针对钢铁、制铝、造纸、化学等特定产业	结构改善基本计划、业务合作、特定萧条产业信用基金
产业结构转换圆滑化临时措施法	1988~1993 年	促进特定企业适应经济环境变化	针对特定企业	事业适应计划、业务合作、产业基盘整备基金

### (二) 第一轮日本产业活性化政策的主要措施

第一轮日本产业活性化政策的主要目的是消除生产设备过剩,20 世纪 80 年代中期后,政策方向调

整为促进企业业务调整,从而改善日本产业结构,缓解对外贸易冲突,增强国际协调。

#### 1. 采用制定计划的方式推动过剩设备处置

在第一轮产业活性化政策中,特定产业或企业需要向政府提交调整计划,日本政府通过这种方式有效掌握产业或企业过剩设备处置目标、数量、时间等,并通过审批的方式指导过剩设备处置进程。《特安法》规定,特定萧条产业需要制定“安定基本计划”,内容包括:需要处置的设备数量及种类、禁止有关设备的新设与增设、维持雇佣稳定等。特定产业必须按照计划的要求,认真贯彻落实,自主推动过剩设备处置。在《产构法》中,需要特定产业制定“结构改善基本计划”,内容包括:结构改善目标、处置设备的种类、处置方法、企业集中兼并等。与《特安法》不同的是,《产构法》鼓励特定产业开展提升生产效率、降低能耗水平的设备投资,激励技术研发以及新产品的创造,达到在处理过剩设备的同时,兼顾提升生产效率设备投资的效果。

#### 2. 设立特殊金融机构提供资金支持

为促进萧条产业退出市场以及企业业务调整,日本政府设立由政府 and 民间机构共同出资的特殊金融机构,以提供资金支持。在《特安法》框架下,设立特定萧条产业信用基金,提供债务保证金服务,同时提供退休金方面的融资等(通商产业政策史编纂委员会,1993)。在《产构法》中设立产业信用基金,其业务范围包括:处置过剩设备相关贷款、改善生产经营业务以及提升生产经营方式相关融资等。在《圆滑化法》中设立产业基盘整备基金,为特定企业提供债务保证服务,同时该机构还为特定区域内的新工厂提供利息补助,以稳定特定区域经济发展。

#### 3. “共同行动”政策在化解过剩产能中的重要性持续下降

共同行动是指按照政府的政策要求,企业采取一致行动,控制生产设备投资,以达成政府政策目标的行为。组织萧条卡特是共同行动政策的具体方法。虽然共同行动有利于企业在短期内完成过剩设备处理,但经常与《禁止垄断法》发生冲突,不利于构建公平竞争的市场环境。随着日本市场经济制度的持续完善,共同行动这一政策的重要性不断下降,最终在《圆滑化法》中消失。在《特安法》中,当仅靠经营者的自主努力,难以完成“安定基本计划”时,主管大臣可发出实施共同行动的指示,要求企业在设备处理问题上采取一致措施。在《产构法》中共同行动的有效性受到进一步限制,主管大臣需要征得公平交易委员会的同意才能发出共同行动命令,并引入“业务合作承认制度”,企业可提出请求,自主展开企业间业务合作,共同处置过剩设备,凸显企业的自主性。在《圆滑化法》后共同行动政策消失,说明日本政府希望在市场经济制度的框架下推动企业过剩设备以及经营业务的调整,避免与《禁止垄断法》发生冲突。

#### 4. 政策的实施对象从特定产业调整为特定企业,促进企业经营业务转换

随着日本去产能工作的基本完成,日本产业活性化政策重点发生变化,促进企业经营业务调整成为重要任务。这就需要针对特定企业实施政策,而非实施针对某一特定产业的普遍性政策。在1988年的《圆滑化法》中,政策的实施对象从特定产业调整为特定企业,日本政府不再针对特定产业实施政策,而是将政策的着力点集中于特定企业。此外,政策的实施也不再由政府所强制,而是基于市场经济的原则,根据企业的自主意愿,做出是否申请的决定。在《圆滑化法》中,特定企业需要提交“事业适应计划”,其内容包括:设定需要处置的设备、处理目标、实施期限、人员调整等。通过促进企业制定计划,明确企业的业务转换目标和具体内容,推动企业经营业务调整,推动蓄积于企业内部的资本和劳动力释放,引导生产要素向新兴产业流动,发挥改善日本经济结构的作用,缓解对外贸易摩擦。

### (三) 第一轮日本产业活性化政策的效果

第一轮产业活性化政策促进了过剩产能处置。在《特安法》实施后的第四年,各个特定萧条产业的平均过剩设备处理完成率达到95%。其中,造船、合成纤维、炼铝业的完成比率达到104.7%、98.2%和96.7%(冈崎哲二,2012)。此外,《产构法》的实施同样促进了过剩产能处置,行业平均过剩设备处置完成率达到95%。

但是,第一轮日本产业活性化政策也存在不良效应。根据市场经济观点,当某一生产要素价格提升时,应由企业针对市场情况变化自主做出调整,摸索在新市场环境下的企业发展路径。日本政府的介入引发了以下问题。一是降低高效率企业收益。以造船业为例,企业在实施去产能措施时,所需资金依靠行业内部筹措,由此效益高的企业必须投入自身利润的一部分用于帮助效益低的企业去除过剩设备,这增加了高效益企业负担(小宫隆太郎、奥野正宽、铃村兴太郎,1988)。二是抑制企业的生产技术的更新换代,降低产业竞争力。在炼铝业的产业调整过程中,政府提出维持70万吨铝生产能力的目标,导致一些不具有比较优势的炼铝厂商留存下来,没有及时向压轧、加工等方向转变,阻滞技术更新换代。三是共同行动政策的效果不明显,实施了共同行动政策的产业与未实施共同行动政策的产业在提升设备利用率方面并无显著差别,反而束缚了市场竞争,不利于产业升级转型。

## 二、第二轮日本产业活性化政策分析

在泡沫经济崩溃后,日本依据经济发展的不同需求制定了有针对性的产业活性化政策。这些政策以业务调整计划为核心,对特定企业给予税收、商法和融资方面的优惠措施,促进企业推动业务调整,提升生产经营效率。这些措施推动了日本企业经营情况改善,但也存在不利于雇佣稳定的问题。

### (一) 第二轮日本产业活性化政策的变化情况

从20世纪90年代至今,日本政府相继推出《事业革新法》《产业活力再生特别措施法》(简称《产活法》)《产业竞争力强化法》等一系列法律,形成第二轮产业活性化政策,这些政策与日本的宏观经济发展、国家经济战略调整等问题息息相关。

#### 1. 20世纪90年代初期推动企业业务升级转换,改善企业经营状况

20世纪90年代初,日本经济陷入长期低迷,日本经济的问题体现在宏观和微观两个层面。在宏观层面,日元汇率持续走高,国内外的物价水平差异日趋显著,具有竞争力的加工组装型产业加快向海外转移力度,日本国内产业空洞化问题严重。在微观层面,在经济增长率长期下降的同时,许多日本企业经营不善,企业经营的内容急需调整。日本为消除内外价格差以及产业空洞化问题,在1995年推出《事业革新法》,主要政策对象为特定企业,重点在于促进企业开拓新业务经营领域和推动企业业务的升级转型。

#### 2. 20世纪90年代中后期至21世纪初期促进企业调整重组、提升企业生产率

20世纪90年代中后期,因企业经营状况日趋下降,日本僵尸企业数量不断增多,导致金融机构的不良债权数量不断攀升。在1997年至1998年间,不断膨胀的不良债权引发日本国内金融危机,一系列金融机构相继破产,导致日本的金融系统运行极为不稳(田正、李鑫,2020)。这一时期的产业活性化政策致力于推动生产率低的僵尸企业有序退出市场,促进日本金融体系中的不良债权问题的化解,促使日本经济走出长期低迷。

日本在1999年制定《产活法》,用以提升企业经营资源使用效率,而后又在2003年、2007年、2009年和2011年4次修改该法。历次修改均与日本经济发展需求紧密相关。2003年《产活法》修改的目的在于加速处理日本的供给过剩和债务过剩问题,化解僵尸企业问题。随着日本不良债权和僵尸企业问题得到初步控制,2007年修正《产活法》旨在促进技术创新,加快企业创新活动,提升生产率(众议院,2007)。2009年修改《产活法》的目的在于促进日本企业开展创新性经营活动。2011年修改《产活法》的目的在于,推动日本企业从销售产品向销售产品与服务的组合方向转换,推进中小企业整合,维持日本产业规模。

#### 3. 安倍第二次上台后促进产业新陈代谢,提升日本产业竞争力

经过21世纪初期的调整,日本的不良债权问题基本得到了解决,为推动日本经济发展,就需要提升资源的使用效率以及企业的技术创新,产业活性化政策的重点也随之发生转变。安倍第二次上台后强调提升产业新陈代谢能力,鼓励企业创新,强化日本的产业竞争力。

日本在2014年制定《产业竞争力强化法》,其目的在于,通过规制改革的方式,促进产业的新陈代谢活动,推动企业的经营业务改革,提升日本经济生产率。随着物联网、大数据、人工智能等第四次产业革命技术的快速发展,需要进一步提升日本产业的新陈代谢速度。日本在2018年修订《产业竞争力法》,强化产业革新机构运营能力,改善企业业务重组流程,加强大学与企业的合作力度(经济产业省,2018)。第二轮产业活性化政策的变化情况如表2所示。

表2:第二轮日本产业活性化政策情况

政策名称	实施时间段	政策目标	政策对象	主要政策手段
《事业革新法》	1995~1999年	推动企业业务升级转型和业务调整	针对特定企业	事业革新计划、产业基盘整备基金
《产业活力再生特别措施法》	1999~2014年	推动企业业务转型、提升资源使用效率、鼓励企业技术创新	针对特定企业	事业再构筑计划、产业基盘整备基金、产业再生机构、产业革新机构等
《产业竞争力强化法》	2014年至今	促进产业新陈代谢、推动规制改革、增强产业竞争能力	针对特定企业	新事业活动计划、事业再编计划、中小企业基盘整备机构、产业革新机构等

## (二) 第二轮日本产业活性化政策的主要措施

第二轮日本产业活性化政策的目的在于,援助在泡沫经济崩溃后经营业务陷于困境的企业,推动企业业务重整。制定计划是第二轮日本产业活性化政策的重要政策手段。政府对企业计划提出明确要求,对符合条件的企业,给予法律、税收和融资方面的优惠政策,加快企业经营业务的调整。

### 1. 推动企业制定事业革新计划,促进企业业务升级转换

为应对泡沫经济崩溃后企业生产投资和研发活动停滞问题,日本政府制定《事业革新法》,采用推动企业制定事业革新计划的方式,促进企业业务升级转换。《事业革新法》将企业业务升级转换的范围规定为:特定企业运用知识、设备、技术储备,调整业务领域与经营方式的行为。主要政策手段为促使特定企业制定“事业革新计划”。企业需要向主管大臣提交包括调整目标、调整内容、实施时间、所需资金等内容的“事业革新计划”(通商产业省产业结构课,1995)。主管大臣根据企业提交的“事业革新计划”决定是否给予企业业务革新支持。在获得主管大臣认可后,特定企业不仅可以获得来自产业基盘整备基金的融资支持,还能在业务调整方面享受租税特别优惠。

### 2. 明细认定标准,制定并执行多种业务调整计划,促进企业业务调整重组

第二轮产业活性化政策以特定企业为政策实施对象,做大做强企业的核心业务,拆分和重组低效率的业务,达到提升企业生产率的目的。

首先,明确企业业务调整范围,提出明确的量化标准,引导企业有效制定业务调整计划。为推动企业经营业务调整,日本政府对企业的业务调整范围做出明确规定。《产活法》认定的事业再构筑范围包括:企业强化具有高生产率的核心业务的行为,如:受让核心资产、增强核心业务、处置非核心业务等。此外,日本明确规定企业业务调整计划的认定标准。例如,《产活法》中,政府在认定“事业再构筑计划”时需要符合以下四个标准:一是生产率提高标准:企业净资产收益率提升2%、有形固定资产周转率提高5%、从业人员人均附加价值增长率达到6%等;二是财务健全化标准:企业有息负债与现金流比值小于10、企业经常收入大于企业经常支出;三是事业革新标准:新产品与新服务在营业收入中所占比率高于1%、制造成本或销售费用降低5%、营业收入增长率高于业界平均营业收入增长率5%;四是维持雇佣稳定指标:明确从业人员数量变化、明晰解聘人员数量等(经济产业省产业再生课,2005)。

其次,根据企业目标的不同,制定不同业务调整计划,采取多种手段,推动企业业务调整。《产活法》规定企业需要制定“事业再构筑计划”,通过选择与集中的方式,促使企业将经营资源集中于核心业务之上,剥离生产率低的经营业务,盘活企业经营资源,提高企业生产率。2003年的《产活法》修正案增

设“经营资源再活用计划”“共同事业再编计划”“事业革新设备导入计划”等新调整计划,将调整范围扩大到受让业务经营、消除产能过剩设备、促进创新性设备投资等领域。企业可根据调整目标的不同,申请不同的资助计划。

在企业业务调整计划制定完成后,日本政府采用多种手段推进企业的业务调整工作,分为以下几类。一是将所属的业务部门拆分,分别成立独立的子公司,原公司成为控股母公司。企业能够更加灵活地开展多样化的经营策略,提升企业生产率。例如,日本旭化成公司借助“事业再构筑计划”,将其纤维、化学合成、生活制品、建材生产、住宅建设、电子机械、医药医疗等7个核心业务,拆分成7个子公司,同时成立旭化成控股公司,实现公司的集团化转型,强化公司的核心业务。经过调整,旭化成的当期纯利润率相比调整前提高29.3%(经济产业省2003a)。二是增加企业资本金,强化企业核心业务。通过引入外部资金,扩大企业的资产负债表,做大做强企业的核心业务,加快新产品研究开发。例如,丸红公司借助“事业再构筑计划”,获得755亿日元的增资,强化公司主营业务。经过此次调整,丸红公司的从业人员人均附加值提升21.4%(经济产业省2003b)。三是将企业业务拆分,与其他企业的业务合并,提升资源使用效率。例如,古河电子工业公司和藤仓公司,通过运用“共同事业再编计划”,分别将其所拥有的电线生产业务拆分出来,并同时由VISCAS公司作为受让方,承接两个公司的电线生产业务,提升业务经营效率。调整后VISCAS公司的机械设备资产周转率提升177.3%(经济产业省2004)。

最后,在融资、税收、商法等方面给予企业配套支持。一是特殊金融机构提供的融资支持。在《产活法》中,日本政策投资银行提供企业业务调整相关资金,而独立行政法人的中小企业基盘整备机构则为中小企业提供债务保证服务(经济产业省产业再生课2007)。二是在税收领域的优惠措施。《产活法》中政府提供的税收特别措施有:公司登记税减免、针对创新性设备投资的特别折旧、减免不动产取得税、亏损金结转扣除、将企业资产评估损失计入年度亏损额中等。三是在商法领域的特别措施。在《产活法》中,特定企业可享受如下的优惠措施:增资时可免除第三者调查、对拥有控制权的子公司可不经股东大会直接调整组织形式、在企业业务转让时如债权人未在1个月内回复即视作同意等。

### 3. 促进企业技术创新,推动规制改革,提高产业新陈代谢,强化产业竞争力

日本为推动企业技术创新,在2007年《产活法》修正案中增加“技术活用事业革新计划”和“经营资源融合计划”等旨在促进企业创新的企业计划。2009年《产活法》修正案中创设“资源生产率革新计划”促使企业制定提高资源使用效率的有关计划。例如,夏普显示器公司运用“资源生产率革新计划”,导入了面板搬运系统、感光性树脂版制造装置、金属膜制造装置等创新性生产设备,用于提升工厂生产效率。相较于调整前工厂生产率提升了44.6%(经济产业省2009)。同时设立产业革新机构,致力于投资具有创新性的企业经营活动,为企业的创新性经营活动提供融资支持(众议院2009)。2011年《产活法》修正案中增设“事业革新新商品生产设备导入计划”与“资源制约对应产品生产设备导入计划”,支持企业新产品开发以及节能设备投资(经济产业省产业再生课2011)。

为推动规制改革,提高产业新陈代谢,增强产业竞争力,2014年《产业竞争力强化法》给出三项措施。一是推进规制改革。设立以企业为单位的“企业实证特例制度”“消除灰色地带制度”等,突破既有规则限制,实现业务创新。二是推动产业新陈代谢。如,促进创业投资的发展、推动国立大学设立初创企业、推动企业经营业务和债务重组等。三是推进开放式创新。特定企业可以享受公司登记税减免,并将资产评估计入年度亏损额中,促进企业业务调整。独立行政法人的中小企业基盘整备为企业债务保证、新业务拓展融资等资金支持(经济产业省产业再生课2014)。

### (三) 第二轮日本产业活性化效果

第二轮日本产业活性化政策具有一定效果。从微观角度看,接受第二轮产业活性化政策的企业普遍完成业务重组的目标。在1995~1999年间,《事业革新法》共支持148个项目,涉及182家企业。相较于没有接受支持的企业而言,其全要素生产率增速提升了7%(冈崎哲二2012)。在2003年《产活法》修正后,共认定405个项目,均实现既定的业务调整目标,提升了企业生产率(经济产业省产业再生

课(2013)。

从宏观角度看,第二轮产业活性化政策加速不良债权处理。在1999年时日本不良债权数额为21.9万亿日元,在《产活法》实施后,不良债权不断下降,至2018年为2.4万亿日元(金融厅,2019)。第二轮产业活性化政策还起到提升资源使用效率、消除资源配置扭曲作用,促进日本全要素生产率提高。日本全要素生产率增速从1995~2000年间的0.19%提升到2010~2015年间的0.37%(经济产业研究所,2018)。

但是,第二轮产业活性化政策在维持雇佣稳定方面存在缺陷。20世纪90年代后产业活性化政策在雇佣问题上,更注重提高劳动力流动性,而忽视维持雇佣稳定的重要性。日本持续调降用于稳定企业雇佣的补助金,而增加提升劳动力流动性的再就职支援奖励金(渡边纯子,2016)。这造成非正式雇佣人数持续上升,引发更激烈的社会摩擦。

### 三、两轮日本产业活性化政策的比较分析

在分析两轮日本产业活性化政策主要内容与效果的基础上,本文从所要解决的问题和应对问题的处理方式两个方面,对比分析两轮活性化政策。

#### (一) 两轮产业活性化政策的不同之处

第一,两轮产业活性化政策所要解决的问题不同。第一轮产业活性化政策主要解决的问题是过剩设备处置。以第一次石油危机为转折点,日本经济从高速增长时期转变为稳定增长时期,经济结构发生根本性变化,高耗能、高投入的资本密集型工业领域产能过剩问题凸显。因此,第一轮产业活性化政策聚焦于过剩设备处置问题,推动废弃和停用过剩设备,优化调整产能。与第一轮产业活性化政策不同,第二轮产业活性化政策处于日本经济长期停滞的大背景中。企业经营情况迅速恶化,出现设备过剩、债务过剩、劳动力过剩等问题。由于泡沫经济的崩溃,导致日本经济陷入资产负债表衰退中,如果仅依靠企业自主努力,则很难解决问题。第二轮日本产业活性化政策的核心在于推动企业经营业务调整,以此化解企业的过剩债务和过剩设备,同时提高资本和劳动力的使用效率,推动企业技术创新,促使日本摆脱长期经济停滞。

第二,两轮产业活性化政策应对问题所采取的方式不同。第一轮产业活性化政策中政府行政手段的作用突出,而第二轮产业活性化政策则主要依靠市场手段。在第一轮产业活性化政策中,采用行政手段加快过剩产能消除。在《特安法》中,首先由日本政府划定萧条产业范围,而后由产业团体向政府提交申请。在完成认定后,由政府主导制定安定基本计划。由政府牵头,采用共同行动的政策方式,组织萧条卡特尔,加速过剩设备处理。但是,限制竞争的去产能政策,引发市场竞争的不公平性问题,引起高效率企业收益降低等负面效应。在吸收第一轮产业活性化政策教训的基础上,第二轮日本产业活性化政策充分尊重市场在资源配置中的主导地位,避免政府直接干预资源分配。第二轮产业活性化政策放弃共同行动这一政策手段,不再强调企业之间的协调,而是基于企业的自主性,利用市场竞争手段,推动企业的经营业务调整,增强技术创新。在《圆滑化法》中,共同行动政策消失,在此之后的一系列法案均注重公平竞争市场环境的建设。在第二轮产业活性化政策中,对处于经营业务调整中的企业实施优惠的商法、税收政策措施,采用间接引导的方式促进企业的业务重组。

第三,第一轮产业活性化政策的对象以特定产业为主,而第二轮产业活性化政策的对象为特定企业。《特安法》和《产构法》均将特定产业作为政策实施对象。与第一轮产业活性化政策不同,第二轮产业活性化政策的政策对象调整为特定企业。企业可根据自身情况,基于自主意愿,向政府提出申请,政府则根据既定的认定标准实施认可,认定后的企业可享受融资、税收、商法的优惠措施,在政策实施的事前、事中和事后均保持信息的公开与透明,确保公平竞争的市场环境。

第四,第二轮产业活性化政策的市场增进特征更加明显。在政府与市场关系这一问题上,市场增进论认为,政府与市场并不是相互替代的关系,而是相互弥补、相互补充的关系,政府对于市场而言不是替

代的,而是增进的(青木昌彦、金滢基、奥野正宽,1998)。第一轮产业活性化政策中仍然保存共同行动等政府干预市场资源分配的政策方式,而第二轮产业活性化政策则以企业的自主努力作为基本,政府主要发挥强化民间协调、弥补市场的缺陷以及构筑完善市场环境的作用。第二轮产业活性化政策符合市场增进理论的描述,通过完善和补充民间参与动机不足的市场,进一步完善市场的体制机制,促使市场在资源配置的过程中发挥主导作用。但是,这一关系也并非意味着政府对于市场的行为是放任的,而是有所监督和引导的,政府的引导对于完善市场经济制度也具有不可忽视的重要作用。

## (二) 两轮产业活性化政策应对问题的处理方式的相同之处

第一,两轮产业活性化政策所要解决的问题均属于经济供给侧问题,属于广义上的产业政策。第一轮产业活性化政策致力于化解产能过剩问题,第二轮产业活性化政策则注重经济结构改善调整,推动企业业务调整,提高企业经营资源使用效率,拉动日本经济增长。由两轮产业活性化政策的实施对象和内容看,均是作用于经济供给侧的,而非需求侧的,属于日本结构性改革政策的一部分。虽然自20世纪80年代中期后,产业政策一词已经从日本的官方文件中逐渐淡出,但是产业政策的思想并没有消失,并作用于日本的结构改革政策之中,影响至今。

第二,两轮产业活性化政策均将制定计划和提供融资支持作为重要政策手段。在对问题的处理方法上,两轮产业活性化政策存在相似之处。第一轮产业活性化政策中需要特定产业制定“安定基本计划”“结构改善基本计划”,引导特定萧条产业明确过剩设备的处置目标。同时,还通过特定产业萧条产业信用基金、产业信用基金等特殊金融机构为过剩设备处理提供债务保证等支持措施。第二轮产业活性化政策继承制定计划和提供融资支持的做法。首先,政府为企业划定业务调整的范围,明确严格的认定标准,促进企业通过自身努力制定符合企业自身情况的业务调整计划。其次,政府为企业提供多种不同的资助计划,如提升核心业务效率的“事业再构筑计划”、消除过剩设备的“共同事业再编计划”、促进研究开发投资的“技术活用革新计划”等,企业可根据自身业务调整的不同需求有针对性地选择合适的资助计划。第二轮产业活性化政策也通过设立中小企业基盘整备机构等特殊的金融机构,为企业业务调整所需资金提供债务保证服务。

## 四、对中国的启示

日本产业活性化政策的实施对处于经济转型时期的中国而言,具有重要参考和借鉴价值,主要表现在以下几点。

第一,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,需要以深化供给侧结构性改革为主线,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。自2015年中国提出供给侧结构性改革后,中国在去产能、去杠杆、去库存方面取得明显成效,但在促进企业提升效率“降成本”、提升技术创新能力与创新能力“补短板”方面,成效相对有限。党的十九届五中全会指出,中国发展不平衡不充分问题突出,重点领域关键环节改革任务繁重,创新能力不适应高质量发展要求。因此,中国需要进一步深化供给侧结构性改革,借鉴日本产业活性化政策演变的经验,将政策重点转移到强化促进企业技术创新能力、创新能力及效率提升方面来,并以此加快关键领域技术创新,增强产业链供应链自主可控能力。

第二,中国可以借鉴日本产业活性化政策中处置僵尸企业与提升企业技术创新的经验,细化政策措施与优化实施方法,推动供给侧结构性改革深化实施。从整体上看,日本的两轮产业活性化政策发生了从直接调整产能,向间接促进企业经营业务提升的转变,特别是在企业业务调整与僵尸企业处置方面积累了丰富的经验,近期日本政府着力实施“生产率革命”,推动规制改革,促进企业技术创新,其中的一些经验值得中国参考。在政策实施手段上,日本产业活性化政策的手法也值得中国借鉴。在产业活性化政策实施过程中,采用促使企业制定计划的方式,明确企业业务调整的目标,将政策措施细化到了具体企业上,能够更有针对性地开展政策措施,同时在政策执行层面上,具有严格的标准,遵从严格的程序,在事前、事中、事后等方面均有详细的规定,确保政策执行的透明性。与此同时,日本政府还设立了一系



列特殊的金融机构,不仅为处于调整中的企业提供融资支持,而且还帮助企业制定业务调整计划,起到良好的补充市场不足的作用。

第三,为解决中国当前经济发展中面临的困难和问题,应有选择性地吸收日本的经验与做法,根据中国国情实施改进,推动供给侧结构性改革实施,助推经济高质量增长的实现。一要积极发挥政府引导作用。虽然第二轮日本产业活性化政策中政府并不直接参与资源分配中,但是仍然存在着国家引导的影子。在中国的深化供给侧结构性改革过程中,不仅要构建公平有序的市场竞争环境,同时也应更好地发挥政府的引导作用(而不是直接配置资源),积极引导企业发展、促进企业创新,持续激发经济发展新动能。二是借鉴日本产业活性化政策的做法,采用制定计划和给予融资支持的方法,推进僵尸企业处置,促进企业技术创新活动。制定企业计划和给予融资支持是日本两轮产业活性化政策的重要手段,有效发挥了化解僵尸企业问题、提升企业业务效率的作用。根据中国的国情,可以吸收借鉴日本《产活法》中的一些经验做法,推动僵尸企业处理。例如,推动企业制定“事业再构筑计划”,明确企业业务调整范围,采用增强企业资本金的方式做大做强企业核心业务,拆分企业中低效率的经营业务,提高企业资源使用效率提升,从而促进僵尸企业业务调整,化解僵尸企业问题。另外,在提升企业技术创新方面,可借鉴日本做法,促进企业制定“生产率革新计划”,明确企业所要开展的研究开发内容、所要投资的创新性设备、研究方法的可行性等,激发企业开展技术创新活动。在政策操作上,一方面要通过特定的金融机构,为企业提供融资支持;另一方面,政府要制定详细的认定标准,只有企业提交的业务调整计划在符合生产率提升标准、财务健全化标准、事业革新标准等基础上,才能给予认定。在企业业务调整计划的执行过程中,需要每年公布企业业务调整计划的实施与完成情况,监督企业业务调整计划的执行,并在援助结束后向社会公布企业业务调整计划对于企业业务调整所发挥的具体作用。三是推进结构性改革,消除要素资源配置扭曲,加快推动企业技术发展。在日本《产业竞争力强化法》中,日本政府大力推动规制改革,消除阻碍企业创新的制度因素,起到激发企业创新活力的作用。中国在加强市场监管的同时,可推动企业与高校共同开展研究开发活动,促进科研院所基础性研究成果转化,通过增强天使投资促进初创企业发展等。

#### 参考文献:

- 崔健、张志宇,1999“战后日本产业结构调整援助政策及对我国的启示”,《现代日本经济》,1999,1:22—25。
- 田正、李鑫,2020“供给侧结构性改革与宏观经济政策协调”,《广西师范大学学报》2020,3:75—88。
- 青木昌彦、金滢基、奥野正宽,1998《政府在东亚经济发展中的作用》,赵晨宁等译,北京:中国经济出版社。
- 通商产业史编纂委员会,1993《日本通商产业政策史第14卷》,中国日本通商产业政策史编译委员会译,北京:中国青年出版社。
- 小宫隆太郎、奥野正宽、铃村兴太郎,1988《日本的产业政策》,黄晓勇等译,北京:国际文化出版公司。
- 渡辺純子,2016“通産省(経産省)の産業調整政策”,*RIETI Discussion Paper Series*, 33:1—36。
- 金融庁,2019“金融再生法開示債権等の推移”,<https://www.fsa.go.jp/status/npl/20190830/01.pdf>。
- 経済産業研究所,2018“JIPdatabase2018”,<https://www.rieti.go.jp/jp/database/JIP2018/index.html>。
- 経済産業省,2003a“旭化成株式会社の産業活力再生特別措置法に基づく事業再構築計画のポイント”,[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8618025/www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/sankatsuhou/nintei/pdf/h15\\_a/1/5-1-10.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8618025/www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/sankatsuhou/nintei/pdf/h15_a/1/5-1-10.pdf)。
- 2003b“丸紅株式会社の事業再構築計画のポイント”,[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8618025/www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/sankatsuhou/nintei/pdf/h15\\_a/1/5-1-14.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8618025/www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/sankatsuhou/nintei/pdf/h15_a/1/5-1-14.pdf)。
- 2004“古河電気工業株式会社、株式会社フジクラ、株式会社ビスカスの産業活力再生特別措置法に基づく共同事業再編計画のポイント”,[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8618025/www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/sankatsuhou/nintei/pdf/h15\\_a/3/5-2-07.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8618025/www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/sankatsuhou/nintei/pdf/h15_a/3/5-2-07.pdf)。
- 2009:“シャープディスプレイプロダクト株式会社の資源生産性革新計画のポイント”,[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8618025/www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/sankatsuhou/nintei/pdf/h15\\_a/6/090624\\_sdp.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8618025/www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/sankatsuhou/nintei/pdf/h15_a/6/090624_sdp.pdf)。

- 2018 “生産性向上特別措置法及び産業競争力強化法等の一部を改正する法律” <https://www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/seisanseisochihoukyoukahou/index.html>.
- 経済産業省産業再生課 2005 《詳解産業活力再生法》,東京: 商事法務。
- 2007 《平成 19 年改正産業活力再生特別措置法計画認定ハンドブック》,東京: 商事法務。
- 2011 《計画認定ハンドブック》,東京: 商事法務。
- 2013 “産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法の認定一覧表” <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8618025/www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/sankatsuhou/nintei/ninteiichiran131112.pdf>.
- 2014 《産業競争力強化法逐条解説》,東京: 経済産業調査会。
- 村田治 2010 “失われた十年の原因は何か: GDP ギャップと潜在成長率の観点から”, 《経済学論究》2010 3: 35—66。
- 通商産業省産業政策局 1988 《構造転換円滑法の解説》,東京: 通商産業調査会。
- 通商産業省産業構造課 1995 《事業革新法の解説》,東京: 通商産業調査会。
- 岡崎哲二 2012 《通商産業政策史第3巻》,東京: 経済産業研究所。
- 衆議院 1978 “特定不況産業安定臨時措置法” [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/houritsu/08419780515044.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/08419780515044.htm).
- 1983 “特定不況産業安定臨時措置法の一部を改正する法律” [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/houritsu/09819830524053.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/09819830524053.htm).
- 2007 “産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律” [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/16620070511036.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16620070511036.htm).
- 2009 “我が国における産業活動の革新等を図るための産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律”, <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/171/meisai/m17103171025.htm>.

## The Analysis of Japan's Industrial Activation Policy: The Changes in Japan's Structural Reform Policy and Their Relevance to China

Tian Zheng & Jiang Feitao

( Chinese Academy of Social Sciences , Beijing)

**Abstract:** In the post-industrial period, the contradiction between supply and demand in the Japanese economy was extremely prominent, and the Japanese government implemented two rounds of industrial activation policies. This paper points out that Japan's first industrial activation policy was dedicated to promoting the withdrawal of declining industries, adopting meanings such as formulating plans, providing financing support, and organizing depression cartels to remove excess manufacturing capacity. However, it also caused negative effects such as revenue and efficiency decline. The second industrial activation policy focused on adjusting business operations, improving corporate productivity, promoting the level of value chain, adopting methods such as formulating plans, and providing financing support to avoid the direct government intervention in resource allocation. Japan's two rounds of industrial activation policies have similarities and differences in the problems and methods, which provides a useful reference for China to deepen supply-side structural reform.

**Key words:** Industrial Activation Policy; Business Adjustment; Distressed Debt; Excess Manufacturing Capacity

( 责任编辑: 王燕燕)