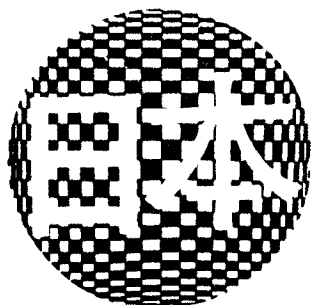


李建昌 张进昌 编著

当代



财政  
简明  
教程

中国财政经济出版社

15

当代日本财政简明教程

李建昌 张进昌 编著

\*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印刷

\*

850×1153毫米 32开 6.5印张 154 000字

1989年4月第1版 1989年4月北京第1次印刷

印数：1-- 5 000 定价：3.25元

ISBN 7-5005-0321-0/F·0290

## 前 言

《当代日本财政简明教程》一书，曾经用作天津财经学院财政学硕士研究生和本科生“外国财政”课程的主要教材，并被全国涉外财税讲习班和天津开发区干部培训班作为试用教材，反映良好。现补充修改公开出版，可作为全国大专院校财政、税收、国际经济、国际贸易、国际金融、国际会计等专业本科和研究生教材，以及开放城市培训涉外经济干部的教材或参考教材，也可作为全国涉外经济工作者和研究人员的业务参考书。

本书取材较新，重要资料截至1986年或1987年止。且对日本各项财政政策制度的形成、发展及今后趋向等都有评介。资料中有很多是编著者从外文书刊中直接选译过来的。

日本自第二次世界大战惨败以来，经过几年的经济恢复，在1955年到1973年的经济高速增长中，每年国民生产总值的平均增长率高达10%，比同期美国经济增长速度高出两倍，比以较高速发展的联邦德国，也要高出一倍。这不仅是日本历史上最高的速度，也是整个资本主义世界前所未有的速度。因而，日本在很短的时期内就由一个国力衰弱的战败国，跳跃式地赶上并超过一系列主要资本主义国家，成为资本主义世界中的第二经济大国。

日本经济高速增长的原因是多方面的，其中运用财政税收、国家投资与贷款等作为经济杠杆，促进、鼓励经济和科技的发展，是一个重要的方面。对于日本成功经验中可供我国借鉴之处，书中都有提及；对其存在的严重问题，也尽可能指点出来，

使我们的工作能引以为戒。

书中谈到资产阶级的财政理论，大都先说清是怎样一回事，然后用马克思主义观点加以分析。因为本书的目的是在于取其所长，吸收其合乎科学管理、符合社会化大生产规律的经验，着重于如何了解、消化，以便为我所用。

被称为日本第二预算的有偿性财政资金的运用，是日本财政的一大特色，本书列作专章介绍和分析。对日本财税有关的问题，尽可能介绍一些国际比较的资料。文字力求通俗、简明扼要。有些问题利用图表帮助说明，以期一目了然。

由于我们水平所限，书中有些提法可能欠妥，希望读者批评指正，以便再版时修改。

**编 著 者**

1988年1月

# 目 录

<b>第一章 日本财政的历史发展</b> .....	( 1 )
第一节 日本近代财政制度的建立.....	( 1 )
第二节 明治时期的财政 (1868—1911) .....	( 7 )
第三节 大正时期至昭和初期的财政 (1912—1931) .....	( 14 )
第四节 侵华战争到二次大战结束时期的财政 (1931—1945) .....	( 23 )
<b>第二章 战后日本财政政策的运用</b> .....	( 27 )
第一节 财政政策的目标.....	( 28 )
第二节 实现政策目标的手段.....	( 32 )
第三节 战后日本财政政策运用的特点.....	( 38 )
<b>第三章 日本的财政体系和预决算制度</b> .....	( 45 )
第一节 日本的财政体系.....	( 45 )
第二节 日本的预决算制度.....	( 54 )
<b>第四章 日本的财政支出</b> .....	( 61 )
第一节 财政支出的分类.....	( 61 )
第二节 财政支出的增长趋势.....	( 67 )
第三节 财政支出构成的特点.....	( 71 )
<b>第五章 日本的财政收入</b> .....	( 78 )
第一节 财政收入的分类.....	( 78 )
第二节 财政收入构成的变化.....	( 86 )

<b>第六章 日本的税收制度</b> .....	( 89 )
第一节 日本税制概述.....	( 89 )
第二节 日本的税收自然增长.....	( 98 )
第三节 日本的租税特别措施.....	(102)
第四节 日本的关税政策.....	(107)
第五节 当前日本的税制改革.....	(109)
<b>第七章 日本的公债</b> .....	(122)
第一节 日本的公债制度.....	(122)
第二节 日本公债政策的转变及公债发行情况.....	(129)
第三节 公债的积极作用与消极影响.....	(139)
<b>第八章 日本的有偿性财政资金</b> .....	(146)
第一节 有偿性财政资金概述.....	(146)
第二节 日本有偿性财政资金形成与发展的原因及其过程.....	(156)
第三节 有偿性财政资金在促进战后日本经济发展中的作用.....	(163)
第四节 有偿性财政资金面临的问题及其发展方向.....	(175)
<b>第九章 日本的地方财政</b> .....	(179)
第一节 日本的财政管理体制.....	(179)
第二节 地方预算制度.....	(185)
第三节 地方财政收入与支出概况.....	(187)
第四节 日本的地方税.....	(192)
第五节 地方债.....	(196)
第六节 地方财政面临的问题.....	(200)

# 第一章 日本财政的历史发展

第二次世界大战结束前，日本经历了近一个世纪的资本主义发展过程。在这一过程中，日本财政逐渐形成了其独特的结构和一些基本特点，这对战后日本财政的发展及其作用的发挥产生了不可忽视的影响。因此，我们在介绍战后日本财政之前，首先回顾一下战前日本财政的发展过程。

## 第一节 日本近代财政制度的建立

### 一、近代财政制度建立时日本的经济、政治情势

日本的近代财政制度，产生于1868年的明治维新之后。明治维新是一次不彻底的资产阶级革命，促进了资本主义的发展。当时，实际掌握着革命领导权的下层武士，联合新兴工商业资产阶级，利用广大农民和城市贫民的革命力量和日本人民反对西方列强侵略的民族意识，推翻了德川幕府的统治，以与封建统治阶级妥协的办法取消了封建割据，建立了代表资产阶级和地主阶级利益的明治政权，实行了一系列发展资本主义的改革。

明治新政权成立后所面临的最迫切的改革任务，便是取消封建诸侯的领地，改变诸侯藩国割据的局面，建立中央集权的统一国家。为此，新政权首先实行了“奉还版籍”，即由诸侯交出对土地和人民的封建领有权。“奉还版籍”后，诸侯在原领地内改

任藩知事，成为新政府的地方官，算是受政府委任管理旧领地，以原领地收入的十分之一作为他们的俸禄。两年以后，新政府又发出“废藩置县”的命令，从而最终取消了诸侯封建领主的统治权。“废藩置县”就是废除藩国制度，打破藩界，全国政区重新划分为3府（东京、京都、大阪）和72县，由中央政府任命的府、县知事管理，过去的藩主迁居东京，从国家领取俸禄。至此，新政府草创时期参加政权机构的旧的诸侯势力，便不得不退出中央政府，日本开始名副其实地形成了中央集权的统一国家。

“奉还版籍”与“废藩置县”的实行，使明治新政府不仅掌握了政权，也相应地掌握了充分的财政大权，这是新政权执政的财力基础。当然，为此也付出了相当的代价。在取消诸侯领地及领主统治权时，新政府不仅要发给他们俸禄，还要将各藩发行的纸币和藩的债务包下来，加以解决。例如，1872年由新政府接收下来的各藩纸币计有24 935 109日元，从1873年起由新政府负担的各藩债务达34 864 582日元，两项合计近6 000万日元，这在当时是一个很大的数目。

明治新政权进行的另一重要改革措施是解散和改造封建幕府时期遗留下来的、人数众多的封建武士阶层，并革除封建武士的财产特权。因为当时面临着财政困难的明治政府，每年须付给武士数字相当庞大的俸禄。各种俸禄和补贴金占用财政收入的比例，1871年度为31.8%，1873年度为21.1%，1874年度上半期为36.1%。为扭转这种状况，明治政府采取了四个步骤。首先于1869年6月规定藩主可以将封建领地收入的十分之一作为家禄，同年12月又改为以库存米支付俸禄，不再从封建领地的收入中支付。经过这样的修改，全国各藩家禄总计900万石，比幕府末年的家禄总额1 300万石大约减少了400万石。第二个步骤是让封建武士献出俸禄。为此，先是在1872年取消士族和卒的家属补贴



米，并取消增禄。继之，1873年12月政府允许家禄、尝典禄不足100石的人献出俸禄。一年以后，又允许100石以上的人献出俸禄。凡献出俸禄者，政府发给产业资本，一半现金，一半公债，公债利息为8分。政府在1874—1876年间所发给的公债额为1656万日元，现金1932万日元。第三个步骤是将禄米改为货币，即将家禄及尝典禄的禄米改为以现金支付的货币俸禄。第四步是将货币俸禄的现金支付改为发行公债。明治政府于1876年8月颁布了发行货币俸禄公债证书的条例，并命令所有领取俸禄者一律献出俸禄，以公债作为献出俸禄的代价。这一举动的结果，是使武士成了单纯的公债持有者，不再享有封建特权，再者，政府用这种办法不仅缓和了财政困难，而且鼓励他们用这种公债向土地、资本主义工商业、金融业等进行投资，加速了日本向资本主义的转化。

土地问题是明治政府实现维新后所面临的又一重大课题。土地是封建社会经济的基本生产资料，当日本刚刚开始从封建社会向资本主义社会过渡，资本主义生产关系还极其微弱的情况下，不首先解决好土地问题，一切都无从谈起。而从财政的角度来看，以土地税为主要财源的明治维新政权，要想增加财政收入，以应付“百废待兴”的各种改革所需的资金费用，也迫不及待地需要改革封建领主的土地占有制度及封建贡赋制度。于是在经过几年的酝酿之后，明治政府于1873年7月28日颁布了改革土地税的法令，其主要包括四项内容：（1）清理幕府时期遗留下来的种类繁杂的贡租。旧的封建贡租大体上以土地收获量为课税标准，新的地税则是以按照土地价格确定的全国统一税率作为课税标准。（2）地税的税率，规定为土地价格的3%，不因年景的丰歉而有所增减。（3）地税一律以现金交纳，不以土地产物（主要是大米）的价格变动为转移。（4）过去封建幕府时期贡

租是按村摊派，由实际耕种者交纳。现在规定，不论耕种与否，负有交纳地税义务的，是政府发给土地执照从而确认其土地所有权的人。

地税改革的实行，使明治政府的财政状况有了很大改善。在改革之前，特别是在明治政府建立之初，财政收入主要靠发行纸币和借款，地税比重微不足道。1867年12月至1868年12月的财政收入中，地税只占6%，1869年1至9月大约占10%，1869年10月至1870年9月占40%，1870年10月至1871年9月占51%。而实行地税改革的1873年，地税在财政收入中所占比重一下子增为70%，1874年和1875年更增为78%和80%。直到这时，明治政府的财政收入才稳定下来。从更深远的意义来讲，地税改革的实行促进了日本国内商品货币经济的进一步发展，具体表现在土地收获的主要产品大米的进一步商品化和农业经济作物生产的不断扩大和发展。这对于日本资本主义的形成和发展都有很大的好处。

明治维新的各项资产阶级改革，总的目标就是要形成近代独立自主的日本民族和实现日本资本主义近代化。所谓“资产阶级近代化”就是按照近代资产阶级的面貌将封建的日本迅速地转变为资本主义的日本。这一社会变革的中心课题，就是使在封建母体内萌生的资本主义幼苗茁壮成长，最终成为在国民经济中占统治地位的社会生产关系。鉴于封建幕府遗留下来的经济基础极端落后，资本主义的幼苗还非常脆弱，明治政府在执政之初，就制定了一项重大的经济发展战略，即“殖产兴业”。它的具体方针，就是运用国家政权的力量，通过各种政策手段和动用国库的财政资金，来加紧推行资本原始积累，并以国营军工企业为主导，按照西方的样板，大力扶植资本主义的成长。

为此，明治政府在1870年成立工部省后，一面聘请大批外籍专家和技术人员、熟练工人，抓紧培养指导资本主义工业化的高

级技术人才；一面大力引进西方国家的先进科学技术、经营管理制度和各种近代机器设备，来建立和发展国营为主的近代工业企业。从兴修铁路、建立电报电话等通信制度，普及邮政制度，直到建立近代金融机关等等，无不全力以赴。

为了贯彻执行“殖产兴业”的方针，明治政府一方面以国家资本大力创办国营企业，以便加速推进产业革命的进程，另一方面则采取发给巨额补贴，进口优先，发放大笔企业贷款，以及减免企业税和出口关税等办法，无微不至地保护新兴资产阶级的经营活动。1880年以后，又根据“处理”国营企业的条例，将大部分国营企业以廉价处理方式交给一批拥有特权的大资本家。由于价格极为低廉，条件也极宽，都是无息长期分期付款，实际上几乎等于无偿转让。这种作法壮大了私人资本的力量，促进了日本资本主义的成长。

总之，明治维新是日本近代史上一次决定国家前途和命运的大变革，它不仅使日本在政治上完成了从封建割据向中央集权的转变，而且使日本在经济上实现了从封建地主经济向以国家为主导的资本主义经济发展的转变。在这样重大的变革当中，日本的财政无论从收入方面看，还是从支出方面看，无论是就形式而言，还是就内容而言，都发生了根本的变化，日本近代财政制度正是在这种情况下建立起来的<sup>①</sup>。

## 二、日本近代财政制度的基本要点

日本最初的预算，是于明治6年（公元1873年）公布的“岁出岁入会计预算表”。该表是因政府（大藏省）内部政策对立的原故而发表的。明治12年开始设立会计检查院，并开始编制决算

---

<sup>①</sup> 参见万峰：《日本近代史》，中国社会科学出版社1978年版，第三章。

报告。明治14年日本制定了包括从预算编制直至决算终了的一系列制度在内的“会计法”，同时制定了“会计检查院章程”。明治15年又制定了“岁出入预算法规”和“岁出入科目法规”，其中确定了包括临时支出处理方法在内的预算编制方法。这些在财政制度立法之前出现的预算会计制度，体现了“财政公开”这一财政民主主义的根本精神，和中央因行政上的需要而实行财务行政一体化的要求。此外，为实现财政收支货币化所要求的权力统一和财政一体化，还决定将各官厅分散的会计事务统一到大藏省。这一系列章程、法规的制定，为财政最终实现立宪制度奠定了基础。

明治22年（公元1888年）2月，日本政府颁布了大日本帝国宪法，其中第6章“会计”中有11条是关于财政的条文，这些条文体现了财政立宪主义的精神。

明治宪法中对财政审议权作了如下的规定：

- （1）财政上的立法权属于天皇，但必须有议会表示赞同。
- （2）开征新税及税率的提高应依据法律规定，同时，国债的发行以及预算外国库负担的确定必须由帝国议会加以协调。
- （3）每年的岁出岁入必须经议会通过。
- （4）承认众议院对预算的审议优先权。
- （5）岁出岁入决算必须由会计检查院审核确定。

此外，还规定了关于财政审议与运用上的行政优先权，这实际上是对议会审议权的一种制约。有关的条文包括：

- （1）对于行政上取得的手续费和其他收费的标准（如国有铁道收费，专卖价格收入，其他国营企业收入和官业收入）等，依据法律不经国会议决，而根据政府的行政命令自由决定。
- （2）皇室经费除需要增加の場合外，不必经过国会议决；
- （3）结转经费须由政府确定结转年限，其总额经国会同意。

后，就不必在以后每年的国会上再行议决；

(4) 对于紧急的需要，可由政府根据国内外形势，在不召开议会的情况下进行必要的财政处理，待下次会议上求得承认。

(5) 预算在议会上未被通过，预算暂时不能成立时，政府可按上年预算执行。

(6) 为补充预算的不足，必须设置应付在预算的数额之外发生的必要费用的预备费。预备费有第一预备金和第二预备金之分。第一预备金用于补充预算的不足；第二预备金用于充作预算外产业的经费支出，这种预备金的支出，可在日后求得议会的承认。如果国库出现剩余，可作为公债发行特别会计的资金来源。

(7) 国会对预算的审查，有一定的审查期间，预算审查委员会必须在接到政府预算提案的15天（后改为21天）内审查終了，向议院汇报。

在明治宪法颁布的同时，政府还颁布了新的会计法、有关会计年度的预算编制、现金出纳以及会计法实施细则等等，从而确立了日本近代财政制度的基础<sup>①</sup>。

## 第二节 明治时期的财政(1868—1911)

明治时期从1868年起，到1911年止，共经历了44年。在此期间，作为一个后进国家的日本，以西方先进资本主义国家为样板，在“自力建设”方针下，学西方，赶西方，锐意改革，奋发图强，收到了很大成效。明治维新时日本搞资本主义近代化的起点非常之低，但是，经过不到半个世纪的努力，日本就走完了西

---

<sup>①</sup> 参见〔日〕小林晃等：《现代日本的财政金融》，东京白桃书房1981年5月版，第五章。

方资本主义国家差不多用了两百年左右时间才完成的资本主义近代化过程。

在明治时期向资本主义近代化发展的过程中，日本政府根据自己国家的实际情况，确定了一条适合于本国国情的特殊发展道路，即由政府来组织和指挥经济的全面发展，自上而下地推进产业革命的进程。为此，政府不仅担负着一般的行政职能，而且在加速资本原始积累，促进近代产业资本、商业资本和银行资本的形成与发展方面，起着极为关键的作用。由于财政是政府发挥其各项职能作用的资金保证，因而在明治时期，财政对于整个国民经济的发展具有举足轻重的作用，成为各项改革得以顺利实现的资金保证。

明治时期的财政具有如下特点。

### **一、财政规模相对于国民经济而言比较大，而增加地税和增发公债，便是财政规模膨胀的途径**

从资本主义发展的一般规律来看，新兴资产阶级在刚刚推翻封建专制制度之后，为了加速资本主义工商业的发展，尽快地巩固和加强新的资本主义的生产关系，往往追求一种“自由放任，自由竞争，自由调节”的社会经济环境，他们主张限制国家对经济生活的干预，把政府的职能保持在一个极小的范围之内。由此决定了资本主义各国在其初期阶段财政规模比封建时期明显缩小，成为名副其实的“小财政”。而日本在明治初期财政的规模却明显扩大，这一特点是由政府所承担的任务决定的。为实现“富国强兵”的目标，政府在努力整顿行政机构的同时，以征兵制为基础，编成近代的军队组织；以义务教育为先驱，树立新教育制度；在“殖产兴业”的名义下，大力创办国营企业，扶植私人企业。为满足政府在这些方面的巨额资金开支，在财政上便通

过高额地税不断充实和扩大政府财源。在明治前期(1885年以前)的财政收入中, 地税一直占财政收入总额的80%以上。例如, 1870年, 地税占财政收入的88.9%, 1875年占88.2%, 1885年占82.7%。由此可见, 明治政府实际上是用掠自农民身上的血汗钱, 来发展近代国营军事工业, 养活庞大的政府官僚机构和近代军队, 帮助建立和发展私人资本主义的工业, 采矿业、铁路、海运及金融等企业, 促使资本主义迅速发展起来。从这些事实中不难看出, 在资本原始积累的过程中, 日本的农村, 成了城市资本主义发展的“殖民地”。

但是, 面对国家产业投资及各项补贴急剧增加, 以及因内乱迭起战费剧增所形成的资金需要, 仅靠地税的增加是无论如何也不够用的。因此, 明治初期政府发行了大量公债, 其数额相当于税收收入的3.4倍。明治初期的公债种类繁多, 大致包括: 外国旧公债, 外国新公债、旧公债、新公债、货币兑换公债, 货币俸禄公债、兴业公债、货币兑换无记名公债、中山铁道公债、海军公债、整理公债、铁道费补充公债, 等等。从1870年到1889年间, 明治政府以上述名义发行的公债总共达到47180.5万日元<sup>①</sup>。

这种公债膨胀的状况, 也是其他资本主义国家在资本主义发展初期不曾出现的现象。在自由资本主义时期, 大多数国家追求平衡财政预算, 不任意举借国债。他们把资金在国家手中的过份集中看成是对私人资本发展的一种侵犯与阻碍。这种观念是与这些国家的国情相关联的。在日本以外的其他资本主义国家中, 当资本主义制度取得全面统治地位之前, 都经历了一个或长或短的资本原始积累过程, 在这一过程中, 私人资本家掌握了足够的货

---

<sup>①</sup> 参见〔日〕风早八十二:《财政史》, 第一章, 第一节。

币资本，并且面对着可以通过自由竞争来自由发展资本主义的适当的国内和国际环境。而日本的基本国情则不同，它没有经历足够的资本原始积累过程，不具备依靠众多实力雄厚的私人资本家的自由竞争来发展资本主义的经济条件。对日本来说，要想在半殖民地半封建的经济基础上直接进入资本主义，并且在已经高度发展的资本主义各国中取得一席之地，赶上他们，超过他们，就必须依靠国家的力量，走国家垄断资本主义道路。而这条道路要求国家财政有足够的资金保证，这又是当时的日本所不能作到的。因此日本政府只能依靠发行公债来筹措资金，别无其他选择。公债的不断发行，不仅为政府加速产业资本的发展提供了资金，而且促进了当时的资本原始积累。由于公债利息较高，所以少数持有巨额公债券的皇族、华族便由此获得极大的好处，成了大地主、大资本家和大银行家，其中有些人成了名副其实的百万富翁。

## 二、税收结构从以简单的直接税为主体向以间接税为主体过渡

从资本主义各国税制结构的演变过程来看，一般都经历了由简单的直接税制到间接税制，再由间接税制到发达的直接税制的“之”字形发展程式。简单的直接税制是与资本主义初期封建土地所有关系相联系的。正如马克思所说：“直接税，作为一种最简单的征税形式，同时也是一种最原始最古老的形式，是以土地私有制为基础的那个社会制度的时代产物。”<sup>①</sup>随着资本主义商品经济的发展，资本主义的生产关系，逐渐取代了封建生产关系，税收的源泉已由土地移向商品生产与交换的过程当中，因

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第8卷，人民出版社1961年版，第543页。



此，必然会导致税收结构的第一次转变。

明治维新之初，商品经济还很不发达，以“农”养“工”是明治政府必须选择的经济发展手段，因此，通过确立近代土地所有制来增加地税，便成为当时增加财政收入的主要途径之一。其后，政府依靠由此得到的资金不断推进近代产业的发展，加速资本的原始积累，促进商品经济的发展。这样一来，新的财源便不断涌现，税收的构成也开始向间接税为中心的方向发展。以酒税为例，1875年时酒税总额仅为100万日元，占税收总额的1.3%，1880年达到500万日元，占税收总额的9.1%，而到1900年时，则达到5000万日元，占税收总额的37.6%。再看关税的情况，1875年时关税也只占税收总额的1.3%，到1900年时，则已占到12.8%，到明治末期的1910年，间接税在日本税收总额中的比重已超过二分之一，达54.9%（见图表1-1）。

### 三、军费支出在财政支出中比重很大

在明治政权统治时期，日本经历了几次内外战争。内战主要是被国家剥夺了原有特权的士族因对政府不满而挑起的。从1874年到1877年，这些武士几次挑起叛乱，其中最大的一次是在1817年由西乡隆盛所发动的叛乱（史称“西南战争”）。外战则是初步奠定了资本主义经济基础的日本为实现其吞并、瓜分和霸占亚洲各邻国而发动的侵略战争，其中包括1894年对中国发动的侵略战争——中日甲午战争和为与沙俄帝国争夺中国、朝鲜而进行的日俄战争。

由于不断发动战争，加上明治政府为实现其“富国强兵”的基本国策而不断扩军备战，军费支出在财政支出中的比例一直很大，始终居于其他各项支出所占比例之前，占财政支出总额的三分之一至二分之一。而在爆发战争的时候，甚至超过支出总额的