

JINGJI

经济

发展中的

FAZHANZHONGDE

本书通过对日本、韩国等后发展国家政策金融的案例分析研究，探讨政策金融与经济发展的关系，并结合国外的经验，探讨我国建立和完善政策金融的现实必要性，以及目前我国政策金融体系存在的问题与改革的一些设想。

瞿强 / 著

政策金融

若干案例研究

Z H E N G C E J I N R O N G



中国人民大学出版社

F831.0

Q88

# 经济发展中的政策金融

## ——若干案例研究

瞿 强 著

中国人民大学出版社

# 导 言

本书通过对日本、韩国等后发展国家<sup>①</sup>政策金融的案例研究，探讨政策金融与经济发展的关系，总结经验教训，以期为我国的政策金融建设提供借鉴。

## 一、政策金融的含义

所谓“政策金融”，目前还没有统一的定义。<sup>②</sup>很多研究者将政策金融定义为公共部门所从事的金融活动，还有人根据金融中介理论，认为政策金融应是指公共部门所从事的金融中介活动。这一定义对于更广泛地理解包括发达国家在内的政策金融较有帮助（贝冢启明，1981）。小滨裕久、奥田英信等人在比较一般的意义上将政策金融定义为“为了实现产业政策等特定的政策目标而采取的金融手段”，也即为了培育特定的战略性的产业，在利率、贷款期限、担保条件等方面予以优惠，并有选择地提供资金。政策金融并不仅仅是由开发金融机构提供资金（即狭义的政策金融），商业金融机构在政府的干预下为特定产业政策提供资金也包括在内（即广义的政策金融）（小滨、奥田等，1994）。

由于本书集中探讨后发展国家的事例，因此将政策金融定义为，后发展国家为了实现一定的政策目标而采取的手段，它主要是通过建立政府银行或对银行体系的直接干预，以比市场或商业金融更为优惠的条件，为特定的最终需求者提供中长期信用。

这一定义中，需要注意的是，第一，所谓“特定的政策”含义很广。例如，培育中小企业、环境保护与防止公害、地方开发、农林渔业的振兴、为消灭贫困而创造就业机会、高新技术开发等。我们在讨论政策金融时，首先应该明确“政策”的目标、

内容和对象。第二，“政策金融”主要是通过银行体系发挥作用的。尽管在不同的国家中，社会保障基金、养老基金等非银行金融机构以及非金融的政府机构也提供政策性资金，甚至直接就是政策金融的实施机构，但是，从总体上看，政策金融的主体还是银行，非银行机构在提供资金时，大多也是通过银行部门提供信用的。第三，“比市场或商业金融更为优惠的条件”主要是指资金的可利用性以及信用的可获得性，例如利率水平、还款与宽限期间、担保条件等。而且这些条件之间是相互联系的，不应单独强调某一个条件，以前的研究存在着过分强调利率作用的倾向。最后，政策金融也不单纯是直接贷款，它还包括债务保证等内容。

在六七十年代，政策金融无论是在发展中国家还是在发达国家都被当作一个能够促进经济发展的工具而得到比较广泛的运用。其结果是，在世界很多地区，尤其是拉美、北非等发展中国家出现了很多问题，例如，政策性资金的滥用和误用；增加了优先发展项目之外的普通借款人的资金成本；由于资金回收率较低，降低了金融体系的效率，导致了赤字的增加，影响宏观经济稳定等。此外，政策金融一旦引入，改革起来非常困难。但是，另一方面，从日本、韩国以及东亚其他一些国家的实际情况来看，政策金融只要管理和运用得好，还是有很多可取之处的。这些国家的政策金融在经济发展初期为弥补市场力量的不足，集中资源实现国家赶超目标发挥了重要作用。

1994年以国家开发银行为首的三家政策银行的成立，标志着我国政策金融体系的正式形成。运行四年以来，虽然取得了一些成绩，但是在政策银行的职能界定、与外部各宏观经济管理部门之间的关系、资金来源与运用、组织结构、经营效益等方面，仍然存在很多问题。我国的政策金融无论是理论还是实践，都还处于摸索阶段。在这一阶段，研究以日本财政投融资为代表的后

发展国家政策金融的成败得失、经验教训，无疑具有重要的现实意义。

## 二、结构与内容

本书在结构上共有七章三个部分：第一、二、三章构成第一部分，是对日本政策金融的案例研究，重点分析日本财政投融资的组织结构及其在经济发展中的作用；第四、五章为第二部分，是对以日本为代表的后发展国家政策金融的理论研究，探讨了后发展国家建立政策金融的理论依据、经验教训以及政策金融发挥作用所应具备的条件；第六、七章为第三部分，结合国外的经验，探讨我国建立和完善政策金融的现实必要性、目前我国政策金融体系存在的问题与改革的一些设想。具体内容是：

第一章，介绍和分析日本的财政投融资制度，也即广义的政策金融。第一节从战前和战后两个阶段简述财政投融资的历史，这既是全面认识财政投融资的需要，也有助于从历史的角度理解日本政策金融的作用及其存在的理论依据。第二节从体系结构和行动原理上剖析了财政投融资的入口—中介—出口等三大组成部分及相互关系。从结构上看，“入口系统”主要是邮政储蓄、年金资金、简易生命保险等财政投融资的资金来源。“中介系统”是大藏省资金运用部，它像一个巨大的过滤器，将不同渠道、不同性质和不同风险的资金来源集中起来，并过滤到整个财政投融资的出口。这里我们集中分析了资金运用部的利率调节功能，它使得政策金融机构的贷款利率能够维持较低的水平，而这一点正是政策金融发挥作用的前提条件之一。“出口系统”即财政投融资对象机构，是第二章论述的重点。从行动原理上看，“入口”的资金来源是有偿资金，必须重视效益；“出口”的资金运用则是根据国家政策的需要，按公共性原理分配，这一内在矛盾最终是由一般财政解决的。第三节考察了由于日本经济发展阶段的变化，财政投融资目前所面临的问题与改革措施。

第二章，论述财政投融资的“出口”部分，它包括自行投资的事业团和从事融资的政府金融机构（即狭义的政策金融）。第一节简述了日本政策金融的类型与规模。第二节将政策金融置于日本整个金融体系中，论述了其发挥作用的两个前提条件：金融领域的分业管理与人为的低利率政策。分业管理（长短期金融分离、间接金融与直接金融分离）并以间接金融为主，限制了直接金融的发展，而低利率政策更是有利于政策金融在资金的期限结构和部门结构上发挥调节作用。第三节考察政策金融与产业政策之间的关系。政策金融只是产业政策的工具之一，有没有产业政策、产业政策能否发挥作用直接关系到政策金融的成败。第四节以日本开发银行为案例，考察了政策金融运作的微观基础。

第三章，研究政策金融在日本经济发展中的作用。近年来，随着信息经济学理论的发展及其对政策金融研究的影响，对于这一似有定论的问题出现了不同看法。本章第一节综述日本学术界新近出现的一些代表性的研究，在这些研究中，政策金融的作用可以分为直接效果与间接效果。前者指的是通过政策金融的贷款，提高企业的资金利用可能性，以及政策金融的低利性所带来的补助效果；后者指的则是政策金融的贷款行动对民间金融机构所产生的诱导效果。这类研究历史较短，观点多有对立和矛盾。因此，在第二节简单考察了财政投融资的景气调节功能之后，将重点集中到第三节，联系日本战后社会资本的形，分析财政投融资的历史作用。首先简要整理了经济发展中社会资本的主要理论，并以此为背景，分析日本战后高速增长时期社会资本的形过程；然后考察财政投融资在这一过程中的作用；最后，构建一个关于财政投融资资金分配的动态最优模型，说明经济成长中，产业基础设施投资的分配路径及其意义。从这一分析中可以看出，在日本战后社会资本形中，财政投融资资金不但在量上占有很大比例，而且在生产基础设施和生活基础设施两类资本之

间的分配比例变化也是一致的。

第四章，通过韩国、菲律宾等国家政策金融的几个案例，论述其经验与教训。其中，第一节论述了韩国政策金融与经济发展的关系、韩国政策金融的实际状况以及韩国政策金融的经验与教训、收获与成本。从历史的角度看，我们认为韩国的政策金融应该说基本上是成功的。第二节论述了菲律宾等国政策金融失败的案例。

第五章，在前面四章政策金融个案研究的基础上，从较为一般的角度探讨、总结有关政策金融的一些理论问题。第一节从三个层次分析了政策金融的理论依据。第一，考察开发金融理论的发展以及与此相应的发展中国家金融制度的变化，探讨信息经济学与开发金融理论的关系；第二，从“市场失败”的角度分析政策金融的存在理由；第三，从后发展国家的实际情况出发，提出并论述了后发展国家建立政策金融的原因在于它是政府主导型经济发展战略的工具。第二节总结成功的政策金融应具备的条件。第一，尊重市场：一方面，政策金融之外有一个民间金融体系，政策金融的作用主要是与其相配合；另一方面，政策金融本身也应该根据市场原理来经营。第二，经济因素：宏观经济稳定，明确的政策目标，竞争性的市场环境等。第三，制度因素：集中统一的资金管理机制和部门间有效的利益协调机制，有效的监管制度和有效的政策预测形成机制。这一章既是对日本政策金融案例的理论抽象，也是探讨借鉴国外政策金融的经验教训，建立和完善中国政策金融的一个参照系统，因而具有承上启下的中介作用。

第六章，以第五章的研究为理论背景，结合中国的实际情况，从我国基础部门“瓶颈制约”的角度分析建立和完善政策金融体系的现实必要性。第一节论述了我国建立政策金融的原因在于它既是我国金融体制改革的直接需要，也是在宏观经济调控模

式转换的过程中投融资体制改革的主要内容，同时，更是根据经济发展阶段的要求，实现国家主导的经济发展战略的重要手段。事实上，在目前和未来很长一段时期，我国政策金融的主要任务就是为了解决基础设施、基础产业“瓶颈制约”，促进国家重点建设项目的发展。第二节具体研究我国基础部门“瓶颈制约”的现状及其对经济发展的影响。第三节分析我国基础部门“瓶颈制约”产生的原因在于，一方面这一领域本身改革不到位，另一方面，现行的投融资体制使得中央政府的投资能力减弱，对基础部门建设的指导作用过于弱化，缺乏长期开发性的政策金融体系。第四节指出，我国投融资体制改革的方向应该是：微观上，根据市场经济原则，使企业真正成为一般竞争性项目投资建设的投资主体；中观上，削弱地方政府和各行业的投资权限，将其限制在主要负责区域性和行业性的基础项目的建设上；宏观上，对于基础性、全局性的社会基础设施建设和关系到国民经济长期发展的基础产业、重点产业的建设，应该由中央集中一部分财力来实施。为此，必须完善政府投融资的宏观调控体系，建立能够将产业政策、金融政策和财政政策有效地联系起来的投融资载体，政策金融体系正是能够承当此重任的机构。

第七章，首先从资金的角度对我国的政策金融运行状况进行实证描述，分析其中存在的主要问题。第一节从资金来源与运用两个方面描述了我国政策金融体系的运行状况。第二节分析了我国政策银行目前存在的主要问题：从外部环境看，有关政策银行的法律法规不健全，政策银行与财政、中央银行、发展计划部门的关系没有理顺；从政策银行自身看，经营机制不健全，效益不高，潜在风险很大，资产—负债关系失衡。这种失衡体现在两个方面，第一，在总量上，政策金融的资金来源与其所承担的任务即资金运用之间还存在着较大的资金缺口，政策银行缺乏长期稳定的资金来源，资金来源渠道过于单一；第二，结构上，政策银

行的资金来源与资金运用在期限结构上存在着借短放长的矛盾，在利率结构上存在着借高贷低、利率倒挂的问题。第三节针对上述问题，结合前文所总结的以日本为代表的后发展国家政策金融的经验教训，提出了建立以财政为依托，集中统一管理政策金融的改革构想。这样做的理由是：第一，政策金融在很大程度上从事的是财政性活动，财政理应对其资金运作负责；第二，通过财政的集中统一管理，能够较好地协调财政、金融与发展计划部门的相互关系；第三，可以较为有效地解决目前困扰政策性银行的一个大难题，即资金来源不足、结构不合理以及来源不稳定的问题。

### 三、方法与结论

考虑到后发展国家的经济发展阶段、社会经济制度与结构、经济发展中所面临的内外经济环境与中国都存在很大差异，本书在对政策金融研究时，很难而且似乎也没有必要采用一一对应的比较分析，而是较多地采用了案例研究和实证分析，循着具体一理论—具体的思路，在对日本政策金融深入剖析和全面把握的基础上，结合其他后发展国家政策金融的经验教训，抽象出一些理论结论，然后以此为参照，探讨中国的政策金融问题，相信能够为我国相关的实际工作部门和理论研究人员提供一些准确、全面的案例材料。

本书在对政策金融的理论研究上，指出了目前国外学术界从“信息经济学”和“市场失败”的角度研究政策金融的局限性，首次明确提出并比较系统地论述了后发展国家建立政策金融的原因在于，它是这些国家在市场基础薄弱的限制下，为实现政府主导型经济赶超发展战略而采用的手段，其作用主要体现在政府从事市场基础建设，尤其是基础设施和基础产业的建设。为此，政府必须集中统一管理一部分财力。

本书参照国外政策金融的理论与实践，联系我国经济的发展

阶段和基础部门投资现状，比较系统地论证了我国建立和完善政策金融的现实必要性，有助于政策金融在整个金融体系中的“定位”；分析了政策金融的问题并提出了建立以财政为依托、集中统一管理政策金融体系的改革设想。

### 【注释】

① 本书中的“后发展国家”既包括日本这样的在资本主义世界中发展较晚的国家，也包括东亚新兴工业国家，以及一般所谓的发展中国家，因为它们都曾经或正面临着相同的问题：培育市场、引进技术、集中资源、追赶发达国家。

② 目前，除了“政策金融”这一称呼以外，还有“制度金融”、“开发金融”、“两步贷款”（two-step loan）等多种用语，显得有些混乱，而且大多缺乏明确的定义。在日文中，“政策金融”多称为“公的金融”，意在“民间金融”对比。在英文文献中，“政策金融”多译为“Policy-based Finance”、“Policy-based Directed Credit”或“Directed Credit Program”。“政策金融”着眼于对“市场失败”的补充作用，更强调该金融体系的政策性、优惠性和最终需要者的特殊性。由于在发展中国家，政府政策的重点是社会经济开发，因而“政策金融”与“开发金融”常有重合之处，但是后者所包含的范围更广，它包括发展中国家在金融领域出现的重要问题，例如金融体系的建立、金融压制与金融深化、金融自由化、企业融资、外债等等，政策金融只是其中的一个部分。“制度金融”这一概念外延最为广泛。至于“两步贷款”主要是指外国援助机关→发展中国家的金融机关→最终需要者这样一种资金流程，是一种操作性的概念。

# 第一章 日本的政策金融：广义

日本的政策金融有广义与狭义之分：广义的政策金融指的是财政投融资制度，它由资金来源、资金综合管理和资金运用三个部分组成，其中，作为财政投融资运用机构一部分的政策金融机构，则是所谓的狭义的政策金融。

政策金融在后发展国家的经济开发中得到过广泛运用，与其他国家相比，日本政策金融的主要特点是：第一，历史悠久。日本作为后起的资本主义国家，政策金融作为政府实施赶超战略的一个工具，其运用贯穿于日本整个近、现代经济发展史。第二，规模巨大。目前，财政投融资资金运用余额高达 400 多兆日圆，与一般预算旗鼓相当，被称作日本的“第二财政”。第三，财政投融资制度较好地体现了财政与金融的相互配合，在日本战后经济发展中（尤其是经济复兴和高速增长时期）发挥了积极的作用。大藏省新出版的《财政投融资》一书，对财政投融资有如下的定义：“财政投融资是以国家的制度、信用为基础，以邮政储蓄、年金等各种公共资金为来源，为实现国家的政策目标，并从国家整体的角度，对应由受益者负担的领域，有偿、统一、有效地分配资金的政府投融资活动”。随着日本经济、金融环境的变化，自 20 世纪 90 年代以来也暴露出了一些问题，面临着改革。

财政投融资历史悠久、结构庞杂，在日本经济体系中素有“黑箱”（black box）和“黑洞”（black hole）之称。我们无论是在分析其历史作用，还是在考察其对中国的借鉴意义时，搞清楚它的来龙去脉、相互关系，都是很有必要的。本章首先简述财政投融资的历史，然后深入剖析财政投融资的构造及相关的法律制

度，最后指出这一制度目前面临的问题与改革。

## 第一节 财政投融资的历史

本节从战前和战后两个阶段论述财政投融资形成和发展的简史。这既有全面认识财政投融资的必要，也有助于我们理解本书第四章将要论述的一个论点，即财政投融资在日本并不单纯是用来弥补市场机制的不足，更重要的是它是国家主导型经济发展的一个工具。

### 一、战前的财政投融资制度

#### （一）存款部的诞生

日本的政策性金融可谓由来已久，财政投融资制度从最广泛的含义看，其起源可追溯到1872年（即明治5年）开始的“准备金制度”。当时，日本明治政府将土地、不用物品等出售所得的现金以及其他收入等作为资金来源，于1869年设立国库公积金，进而于1876年根据“准备金条例”将部分国民存款交由大藏省国债局保管和运用。1875年日本开始邮递存款业务，起初由农商务省主管，不久，大藏省以承担邮政事业的费用为代价，得到了邮政储蓄的运用权。1885年大藏省设立存款局，资金来源的主要部分就是现在邮政存款的前身即“邮递局存款”。

由此可见，以大藏省为主导的邮政存款运用权限的确立，以资金运用部理财局为核心的财政投融资的管理格局，表明现代日本财政投融资制度的原型，早在明治初期<sup>①</sup>即已形成。当然，在明治前期，民间金融机构在金融中介中发挥着主要作用，邮政存款和存款部的规模都还不小，其真正的发展还是从明治后期开始的。

#### （二）运用范围的扩大

存款部成立于明治前期，资金运用开始主要限于购买国债。但是从明治后期（即1890年后半年）开始，存款部的资金运用

由大藏省专管，资金来源不断增加，运用范围也迅速扩大。其中，除了向地方公共团体、农林水产等低利融资的地方政策的运用值得注意以外，对特殊银行的资金运用也很重要。所谓特殊银行，是为产业基础建设等特定的政策目标提供长期资金而设置的一些公司，例如从明治后期陆续出现的日本劝业银行（1896年）、农工银行（1890年）、日本兴业银行（1890年为大规模产业和铁道建设等政府事业融资而设立的）、北海道拓殖银行（1890年）等政策金融机构。这些特殊银行在资金运用方面受政府的监督，另一方面也可以通过劝业债权、兴业债权等金融债权的发行筹集资金。由于这些金融债权的还本付息得到政府特别是大藏省存款部的保证，因此，这种特殊银行和存款部的关系，实际上形成了将国民存款用于长期产业投资的结构。

从明治后期的1908年末存款部的资金运用情况看，总额2.12亿日圆中，约60%即1.21亿日圆用于购买国债，20%弱即3500万日圆用于购买外国国债，向特殊银行的运用不过10%强即2300万日圆。但是，到大正末期的1925年，向中国的铁道建设的投资不断扩大，总额17.84亿日圆中6.24亿日圆是向特殊银行的资金供给，列为资金运用对象之首。

### （三）存款部改革

1924年颁布的《大藏省存款部特别会计法》对存款部的资金来源和运用范围作了具体的限定。例如，资金来源中，除了现金和邮政存款外，还包括存款部特别会计法中的公积金和剩余金；资金运用在尊重有利、可靠和公共性的同时，还应向存款部资金运用委员会咨询，资金运用对象主要是国债、地方债、企业债，以及政府指定的对外存款。但是，此后不久，随着昭和初期金融恐慌的发生，用于经济金融救济的资金需求不断增加，存款部资金向上述规定之外的运用急剧扩大。这种扩大，既有政治、经济方面的主要原因，也与存款部的实际权力并未根本改变有

关。此外，金融恐慌引起的银行合并，1927年银行法的制定，1933年为调整公司债券发行而设立的“起债恳谈会”等，规定了公司债券发行的担保原则，所有这些，实际上都构成了第二次世界大战以后以至目前日本的政府主导型金融体系的基础。

此后，随着日本经济向战争体制的转变，对军工产业的资金运用不断扩大，存款部的资金运用规则形同虚设，为了支撑以军事费用为中心的财政需求，制定了政府出资特别会计法等。特别是1938年，日本侵华战争爆发后，大藏省新设国民储蓄奖励局，在战时统制经济的基础上，存款部资金通过众多的附属金融机构，为战争提供资金。日本战败后，这些资金运用给存款部造成了重大的资产损失。

由上可见，战前的存款部制度，尽管在经济现代化、向中国的投资、经济金融恐慌、战争等多种背景下，经历了运用范围扩大和限制的多次反复，但其基本特征，即作为支撑财政扩展的重要的隐蔽性财源，一直存在着。这种隐蔽性的财源，战后虽然被占领军司令部一度废除过，但随着日本经济的不断成长和财政需求的再度膨胀，又发挥了重要的作用。

## 二、战后初期的财政投融资制度

### （一）战后初期财政投融资的重建

战后的财政投融资首先根据“大藏省存款部损失特别处理法”（1946年），采取了对遭受损失的特殊银行的贷款、原存款部资产的清理、政策金融机构的停业整顿等措施。然后，在占领军司令部（GHQ）道奇计划的影响下，重新开始活动。

1948年12月，GHQ公布了经济安定的九项原则<sup>②</sup>和基于这些原则的道奇计划<sup>③</sup>，开始了以自立化、安定化为目标的日本经济的全面重建。道奇计划在将国民经济合理化作为主要目标的同时，也强调财政的合理化。据此编制的1949年度预算，在偿还政府债务和防止通货膨胀之外，还将极力削减经费、“实现总预

算平衡”和“财政与金融分离”作为基本原则。

所谓“实现总预算平衡”，是指包括一般会计预算、特别会计预算、政府机关预算和地方预算在内的财政收支全体的平衡。而财政和金融的分离，主要是用来防止政府信用的出现以及国家债务扩大所造成的财政困难向金融体系转移。为此，1947年设立的以承购日本银行债券、提供长期资金为目的，以日本兴业银行复兴部为主体的复兴金融公库于1949年3月停止了活动。<sup>④</sup>同时规定，存款部资金的运用，只限于承购国债和地方债。

在这两项原则的限制下，存款部的资金运用限于地方债和国债，在存款部的资金剩余增加的同时，也导致了民间企业设备投资等长期投资的严重不足。特别是1949年的不景气、证券市场的暴落及随后的朝鲜战争，使得GHQ原先所设想的通过培育证券市场为民间企业直接提供长期资金的计划受到挫折。因此，产业界强烈要求成立诸如第二复兴金融公库等新的政府机构，以便更有效地使用存款部资金。鉴于此，部分存款部资金运用规则被修改，存款部资金运用范围再一次开始扩大。例如，1949年开始向民间银行存款，向农林相关公团发放短期贷款，1950年开始向金融债券投资。最后，1951年颁布的《资金运用部资金法》（1952年4月1日实施）将在此之前的大藏省存款部改组为“资金运用部”，这标志着现在的财政投融资制度的核心——资金运用部制度正式诞生了。

根据《资金运用部资金法》，邮政储蓄之外的特别会计剩余金等各种政府资金并作资金运用部的资金来源，资金运用部的重要任务是确保财政投融资资金和财政资金两者的资金运用的可靠性和盈利性。与此同时，从法律上对资金运用范围进行限制，以防止历史上资金来源和运用的“限制—扩大、扩大—限制”的不良循环。至少从形式上看，《资金运用部资金法》对资金运用范围有了直接而明确的法律规定，不像战前的存款部时代，大藏大臣可

以任意扩大运用范围。不过,由于《资金运用部资金法》对资金运用尚缺乏明确的、实质性的具体规定,再加上经济、财政本身的多样性和复杂性,财政投融资的运用对象不久便急速地扩大起来。

实际上,在1951年资金运用部诞生之前,作为长期资金供给机构,1949年由政府全额出资成立了“国民金融公库”,此后,“日本进出口银行”、“住宅金融公库”、“日本开发银行”等政府所属的金融机构和各种事业团体相继成立。此外,1950年日本兴业银行变为普通民间银行;1953年在美国援日物资配套资金特别会计的基础上,又新设了产业投资特别会计。这笔资金作为财政投融资的资金来源,也可以用于原先被GHQ禁止的民间企业法人债务的保证。这样一来,战后初期GHQ所追求的财政合理化、民间企业对财政资金依赖的摆脱等基本目标便被彻底打破了,此后,日本的财政沿着以国家为中心分配政府资金、保护和培育产业的方向发展。表1—1显示了1949年到50年代中期财政投融资在政府部门和民间部门的分配情况,从中可以看出对民间部门资金分配的急速增加。到50年代中期,财政投融资终于摆脱了战后初期的种种限制,开始迅速发展和扩大。

表1—1 财政投融资计划中政府、民间的资金分配(%)

| 年度   | 政府部门* | 民间部门 |
|------|-------|------|
| 1949 | 82.7  | 17.3 |
| 1950 | 75.1  | 24.9 |
| 1951 | 61.5  | 38.5 |
| 1952 | 61.2  | 38.8 |
| 1953 | 62.3  | 37.7 |
| 1954 | 47.1  | 52.9 |
| 1955 | 46.3  | 53.7 |
| 1956 | 41.2  | 58.8 |

\* “政府部门”包括地方债券的购买。

资料来源:日本经济企画厅,《经济白皮书》各期。

## (二) 财政投融资的膨胀

随着战后一系列的改革，在财政投融资制度基本框架形成的同时，1953年“财政投融资计划”开始制定。该年度的财政投融资计划放弃了总预算平衡原则，向产业基础设施领域积极使用财政投融资资金。1953年度计划投资总额3 228亿日圆中，一半以上即1 771亿日圆是面向产业的投资，其中1 100亿日圆提供给了日本开发银行和电力开发股份公司。此外，财政投融资资金还对民间金融机构的审查能力等予以协助，为推动民间资金扩大设备投资发挥了作用。

此后，随着经济的成长，财政投融资的运用范围进一步扩大。从50年代中期开始，日本住宅公团（1955年）、日本道路公团（1956年）、公营企业金融公库（1957年）、劳动福利事业团（1957年）等财政投融资对象机构相继成立。表1—2列示了财政投融资对象机构数目的发展。这一数目从1953年开始时的14个机构，发展到1995年的60个机构，各个机构在专门化、多样化的同时，也产生了互相重叠的问题。相应地，财政投融资内容本身也在不断地变化，表1—3简要地概括了财政投融资制度的变化过程。到1995年，财政投融资计划已达482 680亿日圆，已有的资金运用余额4 170 000亿日圆，成为世界上最大的金融机构。

表 1—2 财政投融资对象机构的发展

(单位：个)

| 年度   | 合计 | 特别会计 | 公社 | 公库等 | 公团等 | 地方 | 特殊公司 |
|------|----|------|----|-----|-----|----|------|
| 1955 | 20 | 3    | 2  | 6   | 2   | 1  | 6    |
| 1965 | 48 | 5    | 2  | 9   | 25  | 1  | 6    |
| 1975 | 52 | 7    | 2  | 11  | 28  | 1  | 3    |
| 1987 | 65 | 9    | —  | 11  | 35  | 1  | 9    |
| 1990 | 66 | 9    | —  | 11  | 36  | 1  | 9    |
| 1995 | 60 | 9    | —  | 10  | 35  | 1  | 5    |

资料来源：日本大藏省《财政金融统计月报》各期。