

战后日本丛书之五

战后日本财政

孙执中 主编



航空工业出版社

战后日本丛书之五

战后日本财政

孙执中 主编

航空工业出版社

1988

内 容 简 介

本书是《战后日本》丛书之五，系目前我国第一部全面论述战后日本财政的专著，它系统地论述了日本财政的管理体制、财政政策的制定、财政与经济的关系、中央财政与地方财政的关系、日本财政的特殊金融职能以及日本政府利用财政杠杆调节经济所起的作用，并对中日两国的财政体制进行了对比分析，书末还对日本最近进行的税制改革作了评述。可作各级政府的财政管理干部、大专院校经济管理专业的教师和学生以及财经专业的科研人员参考用书。本书是河北大学日本研究所科研工作者的共同研究成果。由孙执中教授主编。

战 后 日 本 财 政

孙执中 主编

· 航空工业出版社出版

(北京安定门外北苑大院2号)

新华书店总店科技发行所发行

北京市通县向阳印刷厂印刷

1988年12月第1版

1988年12月第1次印刷

787×1092毫米1/32

印张：8

印数：1—2000

字数：176千字

ISBN 7-80046-078-9/F·009

定价：2.70 元

说 明

《战后日本》丛书包括《战后日本经济发展史》、《战后日本产业政策》、《战后日本国民经济基础结构》、《日本的宏观经济管理》、《战后日本财政》、《战后日本对外贸易》、《战后日本垄断资本》、《战后日本政治》和《战后日本统计资料》共九本。《丛书》由国内各日本研究机构的有关学者和研究人员撰写。

编辑出版这套《丛书》的目的是希望对日本的政治经济发展情况有所了解，对我国的经济建设和改革有所借鉴，对我国的日本研究工作有所推动。由于书稿完成的时间有早有迟，因此印刷出版的顺序同上述各书的编排顺序不尽一致。

《丛书》虽已出版，但不足和错误之处恐难免，敬请国内外的专家和广大读者批评指正。

航空工业出版社图书编辑部

1988年8月

前言

战后日本经济获得了迅速的发展，在主要资本主义国家中，日本政府对经济的干预是比较有成效的，其最重要最直接的手段是利用财政杠杆干预国家经济。

战后很长一段时期里，一直到1974年，日本实行的是“小政府”政策，财政支出规模较小。虽然如此，但日本政府对公共事业的投资，仍远远高于美欧诸国。它既创造了市场需求，又形成了社会经济发展的基础设施，成为战后日本经济得以迅速发展的原因之一。

有些日本经济学者在论述经济与财政的关系时，探索了资本主义财政的最适规模是：一、财政规模可以达到国民生产总值的 $\frac{1}{4}$ 至 $\frac{1}{3}$ ；二、课税水准可以达到国民收入的 $\frac{1}{5}$ 至 $\frac{1}{4}$ 。^①从战后日本情况看，始终没有超出这个范围。为了控制财政规模，日本政府经常根据“租税特别措施”，实行减税，以刺激投资者的积极性和消费者的需求。因此，日本政府战后一直以增加公共工程投资和减税这两手作为调节经济的财政杠杆。对此二者的作用，本书进行了比较和分析。

日本的财政管理体制，即中央财政与地方财政的关系问题，一直是有争论的：有的学者认为是中央集权，有的则认为地方分权。从事实来看，我们认为，日本施行的是中央

注：①[日]林荣夫：《经济稳定与财政政策》，见中山伊知郎。篠原三代平编：

《日本经济事典》1973年版，第330页。

集权与地方分权相结合的财政体制。本书对此进行了较详尽的论述。

日本财政有一个特殊的金融职能，即财政投资贷款，它是通过国家的信用活动而集聚起来的各种资金和极少量的财政拨款，由政府基于一定的目的而进行的投资贷款活动，它被称为国家的“第二预算”，它既保证了社会建设资金的巨大需要，又使日本的财政支出得以维持在“小政府”的规模上。对于“财投”（财政投资贷款）的资金来源、运用和贷款对象等问题，也都值得我们重视。

国债对社会经济发展的影响和得失，也一直是学术界关心的问题。1975年后，日本走上了发行巨额国债以弥补财政赤字的道路。80年代中叶，日本财政由于偿还国债的本息，使经济发展受到明显的消极影响。国债发行的得失如何？国债在什么条件下发行才不至于引起通货膨胀？这些问题我们也进行了探索。

在本书中，对1946～1985年的40年间日本财政发展的历史过程，以及各时期财政政策提出的背景和作用，对中央财政与地方财政的现状及其特点，对日本政府利用财政杠杆调节经济的作用，对中央财政与地方财政的关系，等等，均作了论述与探讨。本书的最后一章，还对中国与日本两国的财政体制，进行了比较研究，以供参考。本书所用材料，截止到1986年3月前后。

本书脱稿后，日本政府于1987年春提出了税制改革方案。这是自1950年以来最重大的一次税制改革，我们特就它的主要内容、背景及影响予以介绍和评论，作为补论，附于书尾，以便读者了解日本财政改革最新发展的趋势。

本书由孙执中主编，参加写作的各章执笔人是：第一章

及补论孙执中；第二章郭士信；第三章张锁柱；第四章杨书臣；第五章汪学谦、张扣娣。

本书写作的目的，一是为了介绍战后日本财政运营状况及其对经济发展的影响；二是为我国宏观经济管理寻觅他山之石。“文章合为时而著”，我们希望这微小的工作，能对我国的四化建设有所补益。但限于我们的水平，错误之处恐难避免，热切地欢迎同志们指教！

著 者

1987年8月

目 录

前言

第一章 日本财政在战后经济发展中的作用…… (1)

第一节 财政杠杆的调节作用 …… (3)

一、公共工程投资 …… (9)

二、减免赋税 …… (14)

第二节 日本财政的金融职能特点:财政投资贷款…… (22)

一、“财投”的资金来源 …… (23)

二、“财投”的规模 …… (27)

三、“财投”的特点 …… (31)

四、“财投”的运用 …… (33)

第三节 经济周期变动与日本财政 …… (37)

第四节 日本中央财政与地方财政的关系 …… (45)

第五节 日本财政的实质 …… (48)

一、税制上对资产阶级的优待 …… (52)

二、金融上对大企业的优待 …… (56)

三、价格补贴 …… (58)

第二章 日本的财政制度 …… (62)

第一节 日本预算制度概要 …… (62)

一、预算的原则与内容 …… (63)

二、预算的种类 …… (64)

三、预算形成过程 …… (69)

第二节 国家收入 …… (75)

一、国家收入分类 …… (75)

二、税收 …… (77)

三、国债	(93)
第三节 日本的国家支出	(102)
一、国家支出分类	(102)
二、一般会计支出 结构变化	(103)
第三章 日本的地方财政	(114)
第一节 地方财政概要与特征	(115)
一、地方财政概要	(115)
二、地方财政特征	(134)
第二节 地方财政结构	(143)
一、地方政府的预算制度	(143)
二、地方财政计划与地方债计划	(146)
三、地方公营事业会计	(152)
第三节 地方财政与中央财政的分工	(154)
一、地方与中央之间的事务分工	(155)
二、地方与中央之间的财源分配	(157)
第四章 战后日本财政的回顾	(165)
第一节 被占领下的日本财政 (1945~1951年)	(165)
一、战后初期日本经济概况及财政面临的主要问题	(165)
二、被占领下的日本财政改革	(168)
第二节 经济自立时期的财政 (1952~1955年)	(174)
一、旧金山和约生效与日本财政政策的变化	(174)
二、1953~1955年紧缩政策下的日本财政	(177)
第三节 高速增长时期的财政 (1956~1973年)	(179)
一、高速增长初期的财政形势	(179)
二、1956~1964年日本财政管的主要特点	(181)
三、60年代后半期的长期国债发行与财政的效率化	(183)
四、70年代初的扩大财政政策及其破绽	(185)
第四节 低速增长时期的财政 (1974~1979年)	(188)
一、1973~1975年的经济危机和财政政策的转变	(188)

二、1975年赤字国债的发行及其原因	(192)
三、1975~1979年度大型财政预算的制定及其影响	(194)
第五节 80年代的“重建财政”(1980~)	(196)
一、“重建财政”的背景	(196)
二、重建财政方针的提出及其主要措施	(198)
三、重建财政的主要特点	(200)
四、今后“重建财政”的基本方向	(203)
第五章 中日财政比较论	(207)
第一节 财政的本质、职能不同	(207)
一、财政的本质	(207)
二、财政的职能	(209)
第二节 财政理论与财政政策的不同	(212)
一、财政理论	(212)
二、财政政策	(214)
第三节 预算管理体制的比较	(216)
一、预算管理体系不同	(216)
二、预算职能不同	(219)
三、预算制定和执行的原则不同	(220)
第四节 中日财政收支比较	(221)
一、财政收入比较	(221)
二、财政支出比较	(222)
第五节 中日地方财政比较	(225)
补论：评日本当前的税制改革	(228)
一、税制改革的主要内容	(228)
二、背景	(230)
三、税制改革对日本社会经济的影响	(233)

第一章 日本财政在战后经济发展中的作用

目前在资本主义世界诸国中，国民经济总值的 $\frac{1}{3}$ 至 $\frac{1}{2}$ 是通过政府的财政活动进入国家预算的。日本的财政规模（即政府支出在国民经济总值中的比重）在主要资本主义国家中是较小的，1983年也只占到33.8%^①，即整个国民经济的 $\frac{1}{3}$ 是通过财政手段进行运营的，加上财政对国民经济活动的乘数效果，其影响就更大了。因此，对日本财政活动的趋向和规律进行研究，当是了解其经济发展的钥匙。

第二次世界大战后，日本的经济的发展，获得了举世瞩目的成就。1960～1973年，钢铁产量从2213万吨增加到11932万吨，增长4.4倍；船舶从1749千吨位增加到12834千吨位，增长6.3倍；汽车产量从47万辆增加到704万辆，增长14倍。这就是说，战后日本仅用了15年左右的时间就走过了其他资本主义国家半个多世纪的工业发展道路。

1960年，日本的国民生产总值居资本主义世界第五位，1967年超过英国和法国，1968年又赶过联邦德国，跃居第二位，仅次于美国。由于日本的人口比美国少一半^②，所以日本按人口平均计算的产量，80年代以来，如钢铁、汽车、船

注：①日本大藏省调查企画课山藩编：《日本财政图说》（1986年版），东洋经济新报社出版，第5页。

②1982年日本人口为11845万，美国人口为23206万。

舶、工作母机、机器人、大部分家用电器等产品，已远远超过美国。有些产品的绝对数量，也超过了美国。

1984年起，日本已成为最大的工业出口国，超过了1970年以来工业品出口一直占第一位的联邦德国^①。

外贸的大量顺差，导致资本输出猛增。仅1984年，日本在海外的直接投资就达101.55亿美元，间接投资（即在国外购买股票和债券、提供贷款）达306亿美元，至1984年末，日本在海外的纯资产额已达1143.46亿美元。从1985年起，日本已成为世界上最大的债权国。

在战后日本经济的迅速发展中，日本政府对经济的干预，起到了比较明显的作用；而利用财政杠杆进行干预，则是其中最重要、最直接的一环。资本主义国家的财政活动，显示了它的宏观经济管理的手段和趋向，集中地反映了资产阶级的利益。

资产阶级的利益，有眼前的，也有长远的；而资产阶级的长远利益，往往为“国家”的外衣所掩盖，有时还或多或少地同促进整个社会经济的发展相联系。

第二次世界大战后日本的财政管理体制，适应于它的社会经济诸条件的需要，有其独特之处。

日本财政有它特殊的金融职能。作为日本“第二预算”的财政投资贷款，对日本经济高速发展中的资本积累，起到了不可忽视的作用。这些都是战后日本所特有的，本章将专题论述。

注：①1984年，按美元计算，日本的出口总额达1701.14亿美元，联邦德国为1714.45亿美元，联邦德国的出口商品中有农产品，倘按纯工业品计算，日本居第一位。

第一节 财政杠杆的调节作用

日本政府利用手中掌握的财政金融手段，对国民经济进行干预，即实行一般所谓的宏观经济管理。

日本的宏观经济管理，实际上是对总需求的管理。这种管理的主要途径，则是运用财政金融杠杆来调节供求关系，以实现社会总需求（政府投资、政府消费加民间投资、个人消费）与总供给的相对平衡。一般的作法是，当总需求大于总供给，市场趋于繁荣时，大都采取抑制总需求政策；当总供给大于总需求，即生产过剩危机或萧条到来时，则采取刺激经济增长的政策，以增加市场上的总需求。

就增加社会总需求的途径看，财政杠杆的作用主要表现在两个方面：一是充实社会资本，主要是由政府增加对公共事业的投资；二是利用减免税收等手段，以增加市场的购买力，并“诱导”私人资本的发展方向。

在日本舆论界，一直存在着激烈的论争：作为刺激经济发展的手段，是减税好？还是增加公共事业投资好？一般说来，大部分政府领导人主张增加公共事业投资，而国会的在野党和一部分学者则主张减税优先或二者并用。^①

注：①在考虑1986年的财政预算时，日本自民党的当权派内部在“减税”还是增加“公共事业投资”的问题上，也出现了尖锐的分歧。日本国务相主张减税5兆日元，自民党干事长金丸主张大幅度减收所得税。总务会长宫沢主张扩充公共事业投资。而中曾根首相和竹下藏相等则提出扩大内需，实际上是主张二者并用。日本《今日新闻》社论也提出：“国民经济的成长转向内需主导型后，减税和公共投资的充实，均是不可少的。”（参见《今日新闻》1985年5月21日社论）

减税论者的理由是：减税主要是减个人所得税，它可以扩大消费。如税收过高，资本的纯利润就会降低，从而影响投资者的兴趣。公共投资论者主张公共投资优先，其理由有二：（一）公共事业的投资能迅速增加市场的购买力。减税后，个人可支配的所得固然可以增加，但由于其中一部分可能转至储蓄，它不一定完全转到个人消费。而公共投资，除支付地价外，必将大量增加工程量，从而使市场购买力迅速增加。（二）乘数效果，即对国民经济其他部门的波及效果较大。所谓“乘数效果”，是指一单位的有效需求投入到国民经济中，对全体经济所引起的需求的波及效果。

日本经济企画厅曾对减税和公共投资的乘数效果进行了比较。1978年以前使用的是SP-17模型，1978年以后使用的是SP-18模型。这两个模型的情况如表1所示。

表1 减税与公共投资的乘数效果比较

	SP-17模型的乘数效果		SP-18模型的乘数效果	
	(1单位) 公共投资	(1单位) 减税	(1单位) 公共投资	(1单位) 减税
第一年度效果	1.85(除用地费为1.48)	0.78	1.34(除用地费为1.07)	0.72
第二年度效果	3.34(除用地费为2.68)	2.24	2.32(除用地费为1.86)	1.7
第三年度效果	2.59(除用地费为2.07)	1.51	2.77(除用地费为2.22)	2.38

资料来源：据〔日〕长纲实：《日本财政的本来面目》，金融财政事情研究会1981年版，第54～55页的数字列表。

表1中列示了六种情况，其中五种是公共投资的乘数效果(包括减除用地费)大于减税，只有一种情况即SP-18模型第三年度减税的乘数效果(2.38)略大于同年度公共投资(减去除用地费)的乘数效果(2.22)。作为“景气对策”，即作为财

政杠杆，日本政府更乐于采用增加公共投资政策。曾任日本大藏省次官的长岡实曾分析说^①，公共投资之所以有利，是由于以下两点：

(一)进行公共工程投资可以一举两得。日本和美欧诸国相比，公共工程投资比较落后，道路铺装率与下水道普及率均较低。以80年代初的情况而论，日本的道路铺装率为50%左右，美国在80%以上，英国、法国、联邦德国均在90%以上；^②下水道的普及率，日本为30%，法国为65%，美国为72%，联邦德国为88%，英国为97%。^③据此，日本主张公共投资论者认为，采取公共工程投资政策，既可改进人民生活环境，又可因兴建产业基础设施而增加社会购买力，具有一石二鸟的作用。

但，日本有的学者也指出了这样的事实：近年来由于经济结构的变化，公共投资的乘数效果有逐渐降低的趋势。据日本经济企画厅的“宏观模型”测算，如以公共工程投资为1，其第一年度的乘数效果是：1967年度为1.66，1970年度为1.52，1976年度为1.47。倘扩大公共投资是以增加财政赤字来取得的，则会导致社会产品成本的增加。据日本官方资料试算，1兆日元的公共投资在今后60年间会支付本息3.7兆日元，其结果会导致财政体质的恶化，增加社会的赋税负担。^④

注：①[日]长岡实：《日本财政的本来面目》，第55～56页。

②[日]大山綱明：《日本财政图说》(1982年度)，东洋经济新报社出版，第159页

③同上，第155页

④[日]畠山藩：《日本财政图说》(1986年度)，第54页

由此可见，增加公共投资，既要看到它对经济的刺激作用，又要看到它的限度。但总的来说，在战后日本经济的高速发展中，公共工程投资是起到了重要作用的。

(二)政府的财政政策应具有弹性，否则就很危险。公共投资政策就具有弹性，这是公共投资优先论者最大的理由。他们认为，在采用公共投资政策的情况下，如果发生危机和萧条，就可以采用大幅度增加预算的对策来刺激景气；而在经济高涨时期，为了防止过度膨胀，需要采取抑制总需求政策时，就可以减少公共工程的投资，伸缩性较大，具有弹性。而在采用减税政策来刺激景气的情况下，减税时人人高兴，一旦有必要采用增税来抑制需求时，则政府在实际执行中就会遇到困难，因为“谁也不喜欢多增税”！对比之下，减税政策就缺乏弹性。

从战后日本财政实践看，作为财政杠杆，公共工程投资和减税这两个手段均在使用。可见日本财政的根本指导思想，仍是凯恩斯的“创造有效需求论”；而这种有效需求一旦与社会生产力的长远发展相结合时，如水电站的兴建，国土整治，运输力的提高等，则在某种范围内，对资本主义经济的发展是会起一定促进作用的。

为了说明财政杠杆对战后日本经济的影响，有必要对二者分别加以论述。

一、公共工程投资

从国民经济计算角度看，政府支出分为两大类：即政府消费支出和政府资本支出。

政府资本支出，又称为政府投资。政府投资的结果，就形成政府和“国营”、“半国营”，以及“公营”企业的生产设备、公共建筑物、公共设备等有形资产。战后，日本政府投

资大幅度增长，1955年度到1982年度的27年间，日本的国民生产总值增长29倍，同期政府的资本支出则增长33倍（均按名义价格计算）。

政府资本支出包括政府企业投资和社会资本投资，政府企业投资主要是指对公社^①、公团、事业团、特殊公司等投资，这部分投资比重较小，一般在政府投资中只占20%。政府投资的主要部分是对社会资本的投资，即对公共事业的投资，它包括九个方面的内容：（一）治山治水费；（二）道路整备费；（三）港湾、鱼港、飞机场修建费；（四）住宅修建费；（五）下水道、环境卫生等设施整备费；（六）农业基础整备费；（七）林道、工业用水等事业费；（八）调整费；（九）救灾等事业费。

在不同时期，上述项目有不同的侧重。战后初期至1955年前后，为了医治战争创伤，治山治水等国土保全、农业基础费、救灾费等基础事业支出所占的比重较高，1955年这三项合计达65.8%，此后这种比重便逐渐下降。50年代末、60年代开始，由于重化学工业发展的需要，道路整备费等的比重显著提高，80年代比重有所下降，但绝对额仍占首位。60年代到现在，住宅与下水道、环境卫生等设施整备费的比重则显著提高，见表2。

表2中的九个项目，归纳起来可概括为以下三个方面：（一）构成产业基础设施的社会资本，如公路、港湾、机场、电讯、电话、工业用水设施等；（二）构成生活基础设施的投资，如住宅、下水道等环境卫生的设施；（三）保护国土的设

注：①“公社”系指经营公共事业的公司，国家拥有全部资本。如日本国有铁路公社、日本电报电话公社等。简单地说，就是公营企业。近一两年来，中曾根内阁实行“行政改革”，将上述的“国铁”和“电电”公司已改为私营。