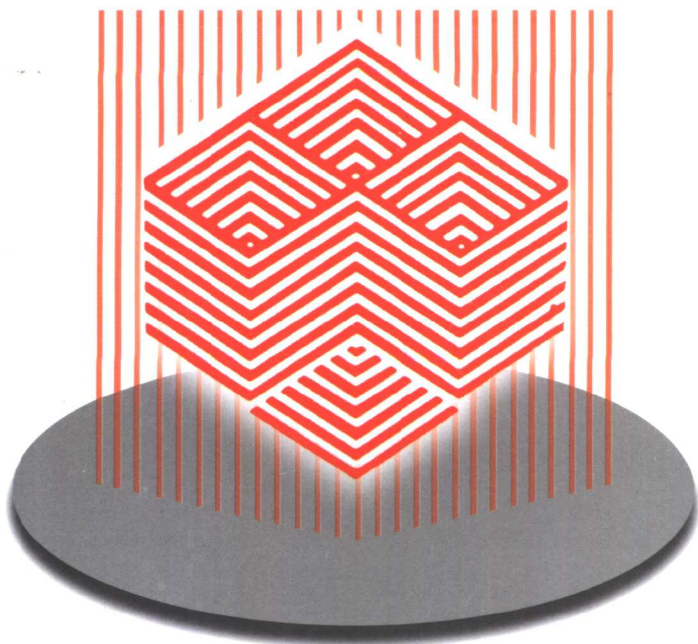




日本研究丛书

战后日本财政和财政政策研究

主编 童适平



上海财经大学出版社

· 日本研究丛书 ·

战后日本财政和财政政策研究

主 编 童适平

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

战后日本财政和财政政策研究/童适平主编. —上海:上海财经大学出版社, 2001. 12

(日本研究丛书)

ISBN 7-81049-649-2/F · 549

I. 战… II. 童… III. ①财政-研究-日本-1945~②财政政策-研究-日本-1945~ IV. F813. 13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 070657 号

ZHANHOUBIBENCAIZHENGHECAIZHENGZHENGCEYANJIU

战后日本财政和财政政策研究

主 编 童适平

责任编辑 刘光本 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮件: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海译文印刷厂印刷

上海市印刷七厂一分厂装订

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 8.25 印张 206 千字

印数: 0 001—1 500 定价: 23.00 元

丛 书 序

在冷战结束、世界新格局逐渐形成的今天,我国的现代化事业也进入到关键阶段。在新的挑战与机遇面前,审时度势,拓展思维空间,立足国情,博采众长,是使我国在不远的未来跻身世界先进行列的重要条件,也是我们一代学人的历史责任。

目前,世界范围内区域性冲突加剧的同时,区域性的合作也进一步加强。我国与日本同处东亚,互为周边国家,在经济、政治、文化等领域的关系,对各自都具有重要意义。尤其是日本战后崛起于亚洲和世界,成功地在短期内实现了现代化,更给我们留下了思考 and 研究的广阔空间。基于此,我校经数年筹策,于1990年正式成立了日本研究中心。目的在于深入研究日本现代化的过程和教训,为我国的现代化事业提供借鉴;另通过对日本政治、经济、历史、社会、文化等领域的全面研究,以求进一步加深对日本的理解,深化两国人民的友好交流关系,扩大双边多领域的合作。

积沙成塔,集腋成裘,我们希望这套凝聚着中日两国学者智慧结晶的丛书,能够成为我国中日比较研究领域中的一朵奇葩。

于《日本研究丛书》出版之际,对给予我们这项工作以多方关照支持的日本国驻上海总领事馆、日本国际交流基金及中外有关朋友,谨表示诚挚的谢忱。

是为序。

复旦大学日本研究中心

理事长 郑励志

2001年12月

前 言

财政不仅作为一国政府和所有公共部门的经济活动,关系国计民生的各个方面,而且,财政政策还作为宏观经济的重要调节手段,对国民经济产生影响。特别是在主要发达国家,财政的规模已经占到经济的三分之一甚至二分之一。财政正在国民经济中发挥越来越重要的作用。

正因为如此,研究作为一国经济重要组成部分的财政是深入地研究该国经济必不可少的工作。这是我们研究本课题的目的和出发点之一。

我们研究的目的之二是因为战后日本的财政历史最典型地反映了日本经济的发展变化。战后初期,日本政府由于支付对取消战时军事物资订货的赔偿和复员军人遣散费,以及为了复兴经济而滥发纸币造成恶性通货膨胀;1949年在“道奇路线”的制约下,日本实行“超平衡预算”的财政政策,实现了“零赤字国债”的财政;1975年以后随税收的减少和日本政府加强财政的宏观调节功能,赤字国债成为日本政府财政的重要收入来源;20世纪90年代以后,日本政府为了振兴泡沫经济崩溃以后的日本经济,采取了连续的经济景气对策。每次对策无不依赖财政手段,造成日本政府债台高筑、财政状况的恶化程度创了资本主义发展史的记录。

在债台高筑、寅吃卯粮的同时,日本又面临着人类历史上前所未有的老龄化社会快步到来的严峻局面。认识日本财政危机的严重程度、对社会的影响以及日本政府如何采取措施对财政进行改革、改革的效果如何、我们可从中吸取什么教训,则是本研究的第三个目的。

基于上述目的,1998年复旦大学日本研究中心在日本国际交流基金的资助下,组织复旦大学的童适平、上海国际问题研究所的王伟军及陈鸿斌、河北大学的裴桂芬和在日本城西国际大学任教的孙志华开始本课题的研究。同年11月课题组的部分成员赴日进行调查,走访了东京大学、日本国总理府、京都大学、关西经济同友会、立命馆大学、庆应大学、大藏省财政金融研究所等机构,获得了实地了解日本财政现状和与日本的有关专家进行交流的机会。在此我们要对他们给予我们的帮助表示衷心的感谢。

作为本研究的表现形式就是呈现在大家面前的这本书。本书力求通过各个专题的剖析达到对日本财政整体的现状和面临问题的把握,可以说这也是本书的一个特点。至于能否达到此目的,则由各位读者来判断了。

全书由7章组成。第一章战后日本财政概说(童适平),概要性地对战后日本财政的变化轨迹进行了粗略的考察。在此基础上,以后各章分别介绍和分析了:日本国债的发行和流通(孙志华);日本的财政投融资(童适平);日本的政府开发援助(ODA)(裴桂芬);日本的财政与社会保障(王伟军);日本20世纪90年代的经济景气对策与财政政策(王伟军);日本财政改革法的出台和冻结(陈鸿斌)。

本书由上述课题组的各位成员各自负责撰写,最后由我负责统纂。由于本人才疏学浅,错误之处均由本人负责,并敬请各位读者和专家指正。

借本书出版之际,特别要向上海财经大学出版社表示我们的衷心感谢,尤其是熊诗平社长,正是因为他和他的同事们的高效率工作使得本书能够在极短的时间内出版。

童适平

2002年1月

目 录

丛书序	郑勵志(1)
前 言	童适平(1)
第一章 战后日本财政概说	童适平(1)
第一节 战后日本财政的历史及其特点	(1)
第二节 预算制度	(7)
第三节 日本财政的收入和支出	(11)
第四节 地方财政	(19)
第五节 日本财政面临的问题	(28)
第二章 日本国债的发行和流通	孙志华(31)
第一节 战后国债发行的历史	(31)
第二节 国债发行市场	(39)
第三节 国债流通市场	(46)
第四节 政府的作用与国债管理政策	(53)
第三章 日本的财政投融资	童适平(62)
第一节 战后日本财政投融资制度概要	(62)
第二节 财政投融资的资金来源和运用	(66)
第三节 日本财政投融资的作用	(71)
第四节 金融自由化与投融资制度的改革	(75)

第四章 日本的政府开发援助(ODA)	裴桂芬(81)
第一节 20 世纪 90 年代前日本政府的开发援助及特点	(81)
第二节 20 世纪 90 年代日本的政府开发援助	(95)
第三节 日本政府的对华经济援助	(111)
第五章 日本的财政与社会保障	王伟军(130)
第一节 日本社会保障制度改革的背景	(130)
第二节 20 世纪 90 年代日本社会保障制度改革的主要内容	(143)
第三节 日本社会保障制度改革面临的课题及趋势	(161)
第六章 日本 20 世纪 90 年代的经济景气对策与财政政策	王伟军(166)
第一节 日本 20 世纪 90 年代的经济状况	(166)
第二节 景气对策与财政政策	(185)
第三节 财政政策的有效性和局限性	(193)
第四节 对 20 世纪 90 年代日本政府实施的经济政策的评价	(201)
第七章 日本财政改革法的出台和冻结	陈鸿斌(207)
第一节 财政改革法出台的背景	(207)
第二节 日本 1997 年财政改革的具体过程	(224)
第三节 时机错误导致财政改革的夭折	(230)
参考文献	(255)

第一章 战后日本财政概说

第一节 战后日本财政的历史及其特点

一、战后复兴时期

第二次世界大战后,日本经济的首要课题就是恢复生产,实现经济重建。但是,面对一片战争废墟,要实现经济重建谈何容易。为此,日本政府采取了“倾斜式生产方式”,将当时极为稀少的资源集中投入到煤炭和钢铁的生产,打开原材料不足造成的生产瓶颈。在“倾斜式生产方式”实施的过程中发挥了重要作用的是“价格差补贴制度”和“复兴金融金库”。

所谓“价格差补贴制度”,就是政府对重要物资规定计划价格并对计划价格与生产成本之间的差额提供补贴的制度。1947 年价格补贴占当年政府一般会计预算的 21%,1948 年占 24%,成为一般会计预算的最大项目。而“复兴金融金库”则是向“倾斜式生产方式”指定的“倾斜”对象优先提供资金援助。1947 年“复兴金融金库”的贷款达到 535 亿日元,超过同年全国银行贷款总额;1948 年达到 725 亿日元,也达到全国银行贷款总额的 1/3。

在“倾斜式生产方式”之下,钢材以低于生产成本的价格供应给煤炭生产企业,煤炭也以低于成本的价格供应给钢铁企业,打通了钢铁和煤炭生产相互促进的渠道。而“复兴金融金库”则为恢复生产承担了绝大部分融资。虽然,“价格差补贴制度”和“复兴金融金库”在帮助“倾斜式生产方式”的实施、对实现战后经济重建起了

极其重要的作用,但是“复兴金融金库”的资金除一小部分来源于由政府全额拨给的资本金外,绝大部分依靠发行“复兴金融金库”债券获得^①。至1949年3月,债券发行余额达到1 092亿日元。在当时的特殊情况下,其中的绝大部分由日本银行所持有。1947年日本银行新增货币发行1 031亿日元,同时持有的“复兴金融金库”债券增加了近400亿日元,约占新增货币发行的40%;1948年新增货币发行937亿日元,新增“复兴金融金库”债券持有278亿日元,约占30%。日本银行购买债券,引起货币发行增加,成为恶性通货膨胀的元凶,给经济也造成了巨大混乱,1947年日本的消费物价指数上升了115%,1948年达到83%。

就在因“复兴金融金库”而引起的“复金通胀”肆虐之际,美国对日政策因冷战开始发生变化。1949年2月,为了帮助日本整顿经济秩序,美国底特律银行的道奇作为驻日联合国军司令部的财政顾问来到日本,发表了将日本经济比作“高跷经济”的著名谈话。为了防止日本经济因“高跷”而摔断脖子,提出并实施了以超紧缩为内容的“道奇路线”。在减少价格补贴、停止“复兴金融金库”贷款的同时,还必须对包括一般会计预算、特别会计预算和政府有关机构预算在内的所有财政收支都必须实行平衡的原则,即所谓财政的“超平衡预算”原则。“道奇路线”实施的结果,因财政因素而引发的“复金通胀”迅速得到控制。

在实施“道奇路线”的同时,同年5月美国又向日本派出了以哥伦比亚大学教授夏普为首的税制调查团。向日本政府提出了进行税制彻底改革为主要内容的“夏普劝告”。其主要内容是:实行以所得税为主的直接税制度,推行纳税申报制度,加强地方财政。其大部分内容为日本采纳,并成为以后日本进行税制改革的指导。

^① 童适平:《日本金融监管的演化》,上海财经大学出版社1998年版,第21~22页。

二、高速增长时期

1956 年日本经济宣告结束战后复兴时期,进入高速增长时期,迎来了战后日本经济的黄金时期。由于经济的高速增长带来财政收入的自然增长,使得该时期日本的财政得以暂时维持复兴时期形成的框架。每年的财政预算编制也极为简单,只要根据财政收入的自然增长,按比率扩大财政支出就行。战后在西方国家流行的通过财政政策调节总需求的凯恩斯主义,在日本高速增长前期并不重要。因此,不依靠发行国债,日本的财政也能维持收支平衡。

但是,到高速增长的后期,随着经济的发展,供给与需求失衡这一市场经济的固有矛盾终于爆发,“道奇路线”规定的超平衡预算原则不得不被放弃。1965 年日本经济在经历了举办东京奥林匹克大会、加入经合组织等耀眼的光辉之后,遭遇到战后首次比较严重的衰退。日本政府不得不在“财政法”内增添“财政特例”的条款,开创战后发行赤字国债的先例,打破了一般会计预算必须保持收支平衡的原则,见表 1-1。1965 年首开战后记录,发行了 2000 亿日元的赤字国债。虽然次年以后直到 1975 年日本暂时没有发行赤字国债,但是建设国债却取而代之,成为日本财政必不可少的收入来源之一,并且其发行额日见增加。日本正式放弃“道奇路线”规定的收支平衡的财政原则。同时,与西方其他发达国家一样,财政政策成为日本政府调节经济景气的主要手段,并给日后日本经济的不平衡发展埋下隐患。

表 1-1

国债发行余额

单位:亿日元, %

年度	赤字国债	建设国债	国债余额/GDP
1965	2 000	—	—
1966	2 000	6 750	2.2
1970	1 689	26 423	3.7

续表

年度	赤字国债	建设国债	国债余额/GDP
1975	21 170	128 561	9.8
1985	591 821	752 493	41.5
1990	645 197	1 018 182	37.9
1995	674 926	1 576 921	46.1
1996	762 853	1 678 885	48.2
1997	826 003	1 716 075	49.3
1998*	101.0	178.0	53.7

注：* 1998 年为预计数。

资料来源：日本财政政策研究会编：《财政数据手册》，历年版；[日]增井喜一郎：《图说日本财政 1998 年》，第 39 页。

三、稳定增长时期

20 世纪 70 年代日本迎来了经济的转折点。以两次美元危机和第一次石油危机为标志，日本经济结束高速增长，进入所谓稳定增长时期。

1971 年发生的第一次美元危机对贸易立国的日本冲击不小。日本政府迅速通过追加公共投资预算和减免税收，使得日本经济在 1972 年出现了恢复。由于经历了高速增长，日本经济的国际竞争力大有长进。尽管在第一次美元危机之后日元已经大幅升值，但日本的国际收支仍然维持顺差局面，日元面临进一步升值的压力。为此，日本政府继续增加公共投资刺激经济。也就在此时，发生了第一次石油危机。本来日本政府的经济刺激政策已经使经济出现过热，再加上石油价格的暴涨，日本出现了物价飞涨、抢购物品的现象，一时间连手纸都成了争购的对象。为此，日本政府采取急刹车的方法，变扩张性的财政政策为猛烈的紧缩政策。于是，经济迅速恶化，1974 年出现了战后首次负增长，税收也随之减少。

财政政策的重点不得不再次由压制物价转向恢复景气。1975 年日本再次发行赤字国债,从此以后,赤字国债一直与日本经济相伴。

此外,随着日本奠定资本主义世界第二强国的地位,日本已经不能像过去那样,仅仅依靠外需摆脱国内经济的困境,扩大内需摆上议事日程。为了扩大内需,首先动用的是财政政策。财政支出大幅增加,财政赤字也大幅增加,对国债的依赖度大幅上升。如表 1—2 所示,1975 年以后,财政对国债的依赖度直线上升。

表 1—2 一般会计预算对赤字国债的依赖度 单位: %

1985	1986	1987	1988	1989	1990
13.6	11.4	7.5	3.4	1.2	1.6

资料来源:同表 1—1。

1979 年面对日益增长的国债发行额和恶化的财政状况,日本政府提出要在 1984 年停止发行赤字国债的财政重建目标,并将 1980 年称之为“重建财政元年”,开始了积极的财政改革。尽管日本政府作了种种努力压缩财政支出,但是由于经济低迷、税收减少,国债发行额的减少并没能如期实现,不得不将此目标的实现延期到 1990 年。1983 年以后,日本政府在继续推进减少财政支出的同时,对养老金、医疗保险、老人保健制度、地方财政、补贴制度和粮食管理制度都进行了改革,特别是对包括长期处于亏损的国营铁路公司、烟草专卖公司和日本电信电话公司在内的国有企业实行了民营化。通过这些改革,财政对国债的依赖程度大幅下降,出现了财政状况好转的迹象。

1985 年,日本政府为了防止因以“广场协议”为导火线的日元升值对经济产生不利影响,在金融政策方面采取了扩张政策。但是,实际上日元升值并没有对日本经济产生特别不利的影响,反而起到了促进日本经济结构转变的作用,带来了以个人消费和设

备投资等内需带动的经济高涨。这样,日本国内产生了对日本经济看好的乐观情绪,加上扩张性金融政策的推波助澜,股价、地价大幅度上涨,终于酿成泡沫经济。不过由于泡沫经济造成的经济繁荣也暂时带来了税收的增加,再加上 20 世纪 80 年代中期以后,日本政府持续不断的财政改革努力,包括 1989 年引进消费税制度,改变“夏普劝告”之后以直接税为主要税源的日本税制,开始逐步向增加间接税的转变。这些努力的结果,1989 年日本计划发行赤字国债 6 810 亿日元,仅为上年度 17 710 亿日元的一半不到,而且实际上仅发行了 2 085 亿日元,并且计划在 1990 年实现不发行赤字国债的目标。

四、泡沫经济崩溃后的财政

但是,好景不长,一般会计预算不依靠发行赤字国债的目标仅仅停留在计划上。随着泡沫经济的崩溃,日本经济开始出现萧条。1990 年不发行赤字国债的计划并没能如期实现,当年还是发行了 9 689 亿日元的赤字国债。赤字国债再次成为日本政府筹措财政资金的重要来源。1995 年日本又发生了阪神大地震,以公共投资为主要内容的财政政策再次被推上前台,要求为帮助日本经济摆脱低迷状态发挥主要作用。为此,从 1992 年开始,日本政府出台了各种“综合经济对策”和“紧急经济对策”。其结果,虽然有阻止经济进一步衰退的作用,但是为了筹措财源,不得不大量发行债券,也使得财政对国债的依赖程度再次急剧上升。1995 年财政对国债的依赖程度达到 22.4%,国债的发行余额超过 200 万亿日元,1996 年更是分别达到 28.8% 和 240 万亿日元,成为主要发达国家中财政状况最糟糕的国家。

尤其考虑到日本人口迅速老龄化的因素,可以说日本已经陷入财政危机。为此,减少财政对国债的依赖、实施财政改革再次成为日本政府的重要课题。上台的桥本内阁,提出“六大改革”,其中

又将财政改革放在首位。通过了《财政结构改革法》，日本政府将1997年又一次称之为“财政结构改革元年”。根据《财政结构改革法》，日本改变过去每年预算的编制仅仅是在上年度的基础上加加减减的做法，对预算支出进行彻底分析、按照高效和重点优先的做法分配有限的财源。1997年成功减少了国债的发行，1998年获得削减一般会计预算的成功。1998年又对民营化以前国营铁路公司遗留下的大量债务和国有林业的债务进行了清理，进一步将消费税率由3%提高到5%。

这些改革无疑对推进日本的财政走向健全起了积极作用。但是，在“泡沫经济”的欠账尚未得到完全清理，尤其是在作为“泡沫经济”后遗症的银行不良债权笼罩之下日本经济前景并不明朗的情况下，注定财政改革的效应只能是有限和暂时的。随着消费税率的提高，本已疲弱的个人消费从此一蹶不振。经济景气进一步恶化，桥本内阁不得不引咎辞职。继之上台的小渊内阁上台第一件事就是冻结《财政结构改革法》，并接二连三地抛出以扩大公共投资和减税为主要内容的振兴经济对策。其结果，1998年日本财政对国债的依赖度进一步上升为53.7%，国债发行余额达到279万亿日元。按照1998年的日本人口计算，日本人均国债负债率达到221万日元。另据测算，1998年日本平均家庭人口为3.53人和每户家庭可支配收入为586万日元，那么每户家庭的国债负债率远远超过其可支配收入。

第二节 预算制度

一、预算的内容

预算是关于一个国家基于什么样的政策和目的开展支出活动，以及为此如何获得财源等财政内容的安排。根据目前日本的

财政制度,预算由政府编制,向国会提出,在获得国会批准后付诸实施。广大的国民则通过国会对预算的审议,参与对政府行为的控制。

日本的《财政法》等法律规定“预算”实行三原则:国会“事先批准原则”,所有收入和支出全部纳入预算的“全部预算原则”,及时“向国会和国民报告原则”。会计年度为每年4月1日至第二年的3月31日。为了保证预算的严肃性和财政支出的纪律,维持财政收支平衡,原则上预算的执行不能跨年度。但是,如果有一定理由的话,允许支出延续至下一会计年度执行。如果由于具体处理上的原因也允许跨年度的收入支出,此被称为“出纳整理期”。

日本的预算由一般会计预算、特别会计预算和政府有关机构预算构成。

一般会计预算构成政府基本的支出和收入。其收入主要来源于税收和债券发行,支出主要包括社会保障、教育、公共事业和国防等维持国家运转的基本经费。因此,国家预算在大多数的场合就是指一般会计预算。

随着社会的发展,政府的职能越来越复杂。为了区别政府履行基本职能时的一般会计预算,对政府在履行特殊职能时所发生的费用和必须的收入而建立的预算,被称为特别会计预算。主要内容是政府举办的特别事业、对特定资金进行运用以及有特定来源和用途的项目。日本特别会计预算的规模庞大,远远大于一般会计预算。例如,1998年特别会计预算的收入约为一般会计预算的3.8倍,支出约为3.5倍,而且内容繁多,相互间交叉复杂并且随时间的变迁而变化。1998年共有5类38项,分别是:事业特别会计、管理特别会计、保险特别会计、融资特别会计和整理特别会计(参见表1-3)。

表 1-3

特别会计的构成

会计名称	会计内容
事业特别会计(11)	电源开发促进对策、造币局、印刷局、国立学校、国立医院、国有林业、国营土地改良事业、酒类专卖事业、港湾建设、空港建设、邮政事业、道路建设、治水
管理特别会计(8)	登记、外汇资金、特定国有财产管理、粮食管理、专利、机动车检查登记
保险特别会计(11)	地震再保险、厚生保险、船员保险、国民养老金、农业互助再保险、森林保险、渔船再保险及渔业互助保险、贸易保险、机动车损害赔偿再保险、简易人寿保险、劳动保险
融资特别会计(3)	资金运用部、产业投资、城市开发资金融通
整理特别会计(5)	交付税及让与税分配资金、国债整理基金

资料来源：同表 1-1。

事业特别会计是政府为特定公共事业而举办的，共有 11 项。既包括虽不以盈利为目的但有盈利的事业，如货币铸造、邮政等，也包括没有盈利的，如道路建设、港湾建设等。

管理特别会计是政府基于对市场的管理和调节供求的目的而建立的，共有 8 项，主要有粮食管理特别会计和外汇资金特别管理会计等。

保险特别会计是政府为了填补一般民间保险难以进行的特殊保险的空缺、为分担民间保险机构的风险而进行的再保险或者具有某些民间保险特点的保险事业，共有 11 项，主要有厚生保险、国民养老金(年金)、地震再保险和简易人寿保险等。

融资特别会计是政府为了增加社会资本和提高经济效率提供公共资金的特别会计，有 3 项，分别为资金运用部特别会计、产业投资特别会计和城市开发资金融通特别会计。

整理特别会计是对资金收支进行整理的特别会计，共有 5 项，