

世界银行技术援助项目

日本财政政策制定

——
经济效应和制度设计

[日]石弘光 著 / 陈少强 主译

Making Fiscal Policy in Japan
Economic Effects and Institutional Settings

 中国财政经济出版社

F813.130
S525

世界银行技术援助项目

32

日本财政政策的制定

——经济效应和制度设计

【日】石弘光著

陈少强 主译

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

日本财政政策的制定: 经济效应和制度设计 / (日) 石弘光著; 陈少强主译. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.10

书名原文: Making Fiscal Policy in Japan

ISBN 7-5005-8623-X

I. 日… II. ①石…②陈… III. 财政政策-制定-日本 IV. F813.130

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 111286 号

© Hiromitsu Ishi 2000

Making Fiscal Policy in Japan was originally published in English in 2000. This translation is published by arrangement with Oxford University Press and is for sale in the Mainland(part) of The People's Republic of China only.

《日本财政政策的制定》英文版于 2000 年首次出版发行。此中译本经牛津大学出版社授权出版并在中华人民共和国大陆地区发行。

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 21.75 印张 360 000 字

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-8623-X/F·7506

图字: 01-2005-5108

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

译者的话

石弘光 (Hiromitsu Ishi) 是日本当代著名财政学家, 在国际财政学界也有一定的影响。石弘光教授 1937 年出生于日本东京, 拥有日本一桥大学的经济学学士、硕士和博士学位。石弘光教授历任一桥大学经济学部助教、讲师、助教授、教授, 并担任牛津大学、密歇根大学和澳大利亚新南威尔士大学的客座教授 (1965—1977 年), 一桥大学经济学部部长 (1993 年), 日本国立大学法人、一桥大学校长 (1998—2004 年)。石弘光教授还兼任一些社会职务, 如政府税制审议委员会主席、财政制度审议会的特别委员, 日本国立大学联盟副主席、中央教育审议委员会委员, 有关国立大学独立法人化调查检讨会特别委员。

石弘光教授的主要研究领域是: 公共财政、预算政策、公共部门经济学、宏观和微观经济理论, 并在教育领域也有一定的贡献。石弘光教授涉猎广泛, 著述众多, 影响深远。他的主要作品有: 《财政构造的安定效果》(劲草书房, 1976 年), 《租税政策的效果》(东洋经济新报社, 1979 年), 《凯恩斯政策的功罪》(东洋经济新报社, 1980 年), 《财政理论》(有斐阁, 1984 年), 《税制改革如何进行》(日本经济新闻社, 1986 年), 《昭和财政史第 6 卷: 租税》(合著, 东洋经济新报社, 1990 年), 《税制的改组》(东洋经济新报社, 1990 年), 《土地税制改革》(东洋经济新报社, 1991 年), 《税金の逻辑》(讲坛社现代新书, 1994 年), 《什么是环境税》(岩波新书, 1999 年), 《税制观察》(中公新书, 2001 年), 《大学路在何方》(讲坛社现代新书, 2002 年), Making Fiscal Policy in Japan (Oxford University Press, 2000),

The Japanese Tax System (3rd ed., Oxford University Press, 2001) 等。石弘光教授还获得了每日经济学家奖 (1976 年), 日经·图书文化奖 (1979 年), 三得利学艺奖 (1983 年)。

《日本财政政策的制定》(Making Fiscal Policy in Japan) 是石弘光教授的代表作之一, 由久负盛名的牛津大学出版社出版。该书第一部分描述了财政政策制定的环境, 回顾了日本战后经济快速增长, 石油危机对日本的影响, 日本步入世界先进国家行列, 经济泡沫及其破灭。第二部分是财政政策制定的若干思路, 这包括预算程序, 制定财政政策的基本原则, 并对几十年来日本财政政策的效果作了简要评价。第三部分讨论日本财政政策的几个重要方面。

他山之石, 可以攻玉。本书译者认为, 中国读者将从下列方面受益: (1) 财经信息。从一定程度上讲, 本书是一部日本教科书。所不同的是, 本书从经济运行和财政政策制定的角度来透视日本的经济和财政问题。(2) 政策制定。正如石弘光教授在导言中所指出的, 经济快速增长的“日本模式”对于从计划经济到市场经济的过渡型国家来说, 是个非常好的例证。中国正向社会主义市场经济体制转轨, 日本制定财政政策的经验和教训无疑对中国有很好的借鉴作用, 这包括如何科学制定财政政策, 发挥财政政策在统领经济社会发展全局中的作用; 如何科学评价财政政策体系等等。(3) 学术品位。翔实的资料统计、经济计量方法的运用、严密的逻辑论证, 以及简短而精彩的点评, 都充分展现了石弘光教授深厚的学术功底和严谨的学术态度。总之, 本书是石弘光教授长期理论研究和工作的结晶, 是公共财政理论和日本政策实践相结合的典范。

本书是财政部财政科学研究所公共财政理论课题组承担的世界银行技术援助项目的一项课题成果。课题组负责人是财政部财政科学研究所副所长、博士生导师苏明教授, 课题组其他成员有赵云旗、赵全厚、孟翠莲和陈少强。

本书的翻译工作主要由陈少强承担, 花长春、何军、郭骊、侯敏、万寿琼五位同志也参加了本书的翻译工作。最后, 由陈少强负责统稿和校对。本书翻译的前期准备工作承蒙日本一桥大学 Orishikise Akira 教授以及一桥大学 Rouselle F. Lavado、张剑雄、李国宗等多位学友的大力支持, 在此一并鸣谢。

序 言

对我们所有人而言，理解战后日本经济的表现和结构以及形成这些表现的政府宏观经济政策非常重要。日本目前遇到了很多困难，它毕竟仍是仅次于美国的全球第二大经济实体。或许同样重要地，日本亦直接为世界其他地方的政策制定者们提供了一系列经验，而这些经验大部分是正面的，当然也有一些反面的教训。

对制定战后日本财政政策这一非常有意义的问题的研究，石教授恰当地运用了综合性强、覆盖面广的分析方法。作为一位日本税收和预算政策——财政的两个主要部分——的知名专家，作者凭借其在大藏省下多个委员会和研究小组的多年工作经验，将其学术专长和丰富的政策经验很好地集于一身。财政政策是宏观经济政策不可或缺的一部分，而这本书就是作者打算为那些想了解该政策的作用、表现及其对经济增长影响的人而撰写的。在这样的构想下，作者回溯和分析了日本财政政策在经济随着时间而不断演变下的基本特征，并考察了形成预算程序的制度特征和政策目标。这些讨论直接明了，没有太复杂难懂的技术，因此，该书不只是适合财政学界专业技术人士，也非常适合于一般的读者。

作者将战后日本经济发展分为三个阶段：高速增长时期——从二战后直至 20 世纪 70 年代石油危机为止；温和增长时期——始于 1975 年而终于股票和房地产泡沫破灭的 1990 年；目前缓慢的增长阶段——整个 20 世纪 90 年代的经济停滞时期。

许多人对日本高速增长时期特别感兴趣，因为它为市场发展和社会主义

计划经济转型提供了最直接相关的经验。现在回想起来,当时私人投资和消费产生了很高的总需求,所以宏观经济政策的任务就相对简单,即控制总需求的过度膨胀。正如石教授很好地分析的,这个时期大藏省的政策目标就是牢固地实现平衡预算。顺便说一句,记得在1957年去日本作博士论文调研时,我非常惊奇地发现,日本宏观经济政策似乎并没有遵循我所一直从教科书中所学的凯恩斯经济学主张,却还发展得如此之好。我花了好长一段时间才弄明白这个基于私人部门的国家经济快速增长的动力所在。

但是在1975—1979年以及后来的1991—1996年,由于日本国内总需求不足,平衡预算政策被急剧地打破,而用于刺激经济的凯恩斯财政赤字以相当快的速度大量地增加。这一现象不可避免地加剧了政府的其他部门与大藏省之间的紧张关系,因为其他部门支持短期的刺激需求的措施,而大藏省则通常坚持削减财政赤字的长期政策。石教授很好地讨论了这一点,并谨慎地倾向于反凯恩斯主义的立场。在很大程度上说,是刺激还是控制(即削减财政赤字),只是一个时间选择的问题:当私人部门需求足够大并能使经济恢复时,政府的刺激就没有必要(这也是美国政府终于能够在20世纪90年代成功地削减预算赤字的主要原因)。

该书的另一个优点在于它的第二和第三部分对许多具体财政问题作了非常出色的处理:日本财政体制中有许多单独的预算,其中每个预算都相当独立又具有不同的功能,这很容易使人感到迷惑,而作者在此书中将这一复杂的体制解释得很清楚。在该书的第9章,作者恰当地分析了按功能分类的政府各项支出份额的演变过程,并特别考虑到了卫生、福利、教育和影响公共工程分配的特殊利益团体的压力。财政投融资计划(FILP)一章的讨论特别有用,因为关于这方面的英文资料非常少。老年化和社会保障体系问题恐怕是日本未来财政最具挑战性的一个问题,关于这方面的章节也同样非常有用。

除了清楚地解释这些及相关主题外,本书还包括了作者对财政政策的真知灼见,以及非常有价值而又详细的制度和实证信息,极富参考价值。我谨此将它推荐给读者。

休·T. 帕特里克
于哥伦比亚大学

前言

第二次世界大战结束后，日本经济从战败和一片废墟中迅速崛起。在经历了军事管制时期的系列改革，战后的高速增长和随后的经济温和增长之后，日本经济近来又出现泡沫，这些为深入研究提供了很有意义的素材。特别是对于外国人而言，这种研究更有意义。人们普遍认为，日本政府在整个战后时期的经济发展中起到了重要的作用。乍看上去，经济增长和政府之间的相互作用无疑非常紧密，但分析起来却并非易事。

经济学界已有大量关于日本经济的文献，而且也有用英文发表的，这反映出人们对日本长期经济增长取得成功很感兴趣。但是，我认为关于日本政府政策——尤其是财政政策——的英文资料似乎比较少。很多题为日本货币政策和金融市场的经济学著作已用英文发表，它反映出学术界在此方面有着更多兴趣。相反，到目前为止，我们没有找到一本特别是针对外国读者的并从学术的角度来探讨日本财政政策对其战后经济增长实际影响的书。因此，那些想了解日本财政政策的欧洲、美洲、亚洲及其他地方的人们在搜集此相关方面的英文文献时，会遇到相当大的困难。本书就旨在弥补这一大缺憾。

一般而言，本书是非技术性的，即它不仅适用于财政领域的专家，而且适用于诸如官员、商业人士等等的非学术性人士。进一步地说，它是为那些对日本经济政策和历史有兴趣的一般读者服务的。因此，本书的讨论并非基于复杂的理论和计量经济模型，而主要是围绕通过研究能够得出什么样的一般性认识及能够学到什么样的经验教训而进行的。本书可以作为大学水平的日本经济课程的备选教科书。事实上，此书的相当一部分章节就包括了为美国卡尔顿学院（Carlton College）、澳大利亚新南威尔士大学（the University of New South Wales）及意大利玻柯尼大学（Bocconi University）的日本经济课程

所写的教学资料。另外，本书也包含了笔者为世界多地的公共课程所准备的手稿和在多次国际会议上的演讲文稿。

20多年来，我有幸成为日本大藏省下的财政体制委员会和战后财政历史工程事业的成员。除此之外，我还在其他相关政府委员会工作过。这些宝贵的经历都促使了笔者对上述课题进行探讨，也是形成本书思想的主要因素，并为笔者的研究提供了必要的资源。本书的写作得到了许多同事和朋友的帮助，尤其是日本大藏省研究所和预算局的同志为本书提供了必要的数据，在此一并致以衷心的感谢。

哥伦比亚大学休·T. 帕特里克（Hugh T. Patrick）教授为本书作了序，特此鸣谢。而且，撰写此类英文作品过程中，海外的朋友们曾给予了莫大的帮助，笔者在此甚为感激。笔者的上一本书《日本税制》（第2版，1993）的出版就得益于牛津大学出版社的安德鲁·萧津柏（Andrew Schuller）先生的热心支持，对此我非常感激。同时也很感谢牛津大学的尼桑日本研究所所长阿瑟·斯朵克文（Arthur Stockwin）先生和珍妮·科比特（Jenny Corbett）女士，他们不止一次地为笔者提供办公地方。

最后，我要特别感谢一桥大学的杉本裕子（Hiroko Sugimoto）女士和多伦多大学的乔治·达姆（George Samu）先生。杉本女士为我的原稿的写作做了大量的工作和努力，达姆先生为本书的英文初稿进行了大量的修改和校对。

石弘光
于东京

目 录

导 言	(1)
-----	-------

第一部分 总览：政策环境

第 1 章 战后经济增长的前奏	(7)
战败和军事管制政策	(7)
占领时期政策的基本性质	(9)
政府的直接控制	(13)
经济复兴	(18)
第 2 章 经济快速增长及其影响	(23)
快速经济增长模式及成因	(23)
宏观目标和政策	(30)
快速增长带来了什么？	(41)
第 3 章 迈向新纪元的结构调整	(46)
20 世纪 70 年代的转轨阶段	(46)
20 世纪 80 年代作为一个经济强国的新纪元	(57)
20 世纪 80 年代经济业绩	(64)
第 4 章 泡沫经济的出现和结果	(68)
泡沫经济的主要体现	(68)
后泡沫衰退的出现	(76)
经济运行和政策的近来发展	(80)

第二部分 财政政策反应

第5章 预算和预算程序	(95)
预算的相关概念和用法	(95)
预算程序	(104)
第6章 正统预算学说和赤字削减战略	(112)
近期财政赤字的国际趋势	(113)
平衡预算原则及其后果	(119)
赤字削减战略	(127)
财政结构改革	(138)
第7章 平衡预算政策的实证分析 (1953—1965年)	(147)
战后的经济周期和政府财政活动	(147)
财政盈余和赤字的周期模式	(150)
财政结构中稳定的因素	(158)
税收政策的反周期性的作用	(167)
第8章 经济增长如何产生财政资源	(170)
财政执行的主要特征	(170)
经济增长如何产生税收?	(176)
赤字削减成功和再次扩张	(181)

第三部分 预算活动的具体方面

第9章 基于人力资源开发的公共支出变动趋势	(191)
公共支出和 GDP 的变动趋势	(191)
按功能划分的公共支出的分配	(196)
公共工程项目无效率和僵化的分配	(203)
第10章 老龄化和社会保障体系	(213)
纵览：向老龄化社会过渡的过程	(213)
公共养老体系	(222)
公共医疗保健保险体系	(236)
结构改革的必要性	(242)

第 11 章 促进出口的税收激励 (1953—1964 年)	(251)
出口和税收激励的作用	(251)
与关贸总协定规则的摩擦	(261)
第 12 章 财政投融资的作用	(264)
财政投融资的基本框架: 综述	(264)
财政投融资的历史背景	(273)
政府金融机构的职能和目标	(278)
财政投融资的近期议题	(285)
第 13 章 地方政府的预算行为和政府间的补助政策	(297)
集权财政体制的基本特征	(297)
实证估测模型	(300)
社区福利最大化	(303)
实证结果及政策建议	(304)
附录 1 条件补助的配套比率的估计	(308)
附录 2 社会福利函数最大化	(310)
结 论	(313)
缩略语对照表	(317)
参考文献	(320)

导 言

二战期间日本经济遭受重创，战后经济的一个显著特征是从战败的一片废墟中迅速崛起。战后 50—60 年代尤其值得注意，这期间日本创造了“经济奇迹”，经济增长举世瞩目。20 世纪 60 年代末期，日本成功地追赶上了西方强国；到 80 年代，在几个主要工业国家中居于领先地位。由于日本在快速经济增长方面举世无双，其他国家可从“日本模式”中获得许多相关教益。

然而，自 70 年代早期以来，日本步入了新纪元。尤其是阿拉伯国家石油禁运造成的第一次石油危机，首次暴露出日本作为资源匮乏国家的脆弱性。随后日本经历了许多变化，到 80 年代面临着许多需要着手解决的问题。这些变化是由于以下原因引起：两次石油危机诱发的经济急剧滑坡，出现了大量经常性账户盈余，财政赤字急剧增加和不可避免地放松了对金融市场的管制。但通过政府和私营部门的合作，日本成功地经受了考验。经历了 70 年代的阵痛，到 80 年代末期日本经济总体运行态势的确非常好：经济增长率位居几个主要工业国家之首；没有出现严重的失业或通货膨胀问题。

80 年代晚期，日本经济出现“经济泡沫”，“泡沫”破灭后的近 10 年，日本又陷入了衰退或萧条中。从一定意义上讲，泡沫破灭后的衰退可视为战后紧随石油危机之后的第二轮打击。日本国内外许多人士认为，日本昔日辉煌的时代已经结束，其基本和潜在的经济能力在持续性地弱化和恶化。

通常认为，日本政府通过干预基于市场取向活动在促进经济增长方面发挥重要作用。就经济绩效而言，日本政府部门相当独特，它们对推动经济增长的特定模式有指导意义。一般地说，至少直到 70 年代中期，政府政策在与私人部门活动合作方面，很好地促进了经济快速增长。例如，直到 1965 年，财政政策一直是平衡国家政府预算，从来没有产生因财政赤字而引起的通货膨胀。这种中性的预算政策对建立合适的政策框架十分重要，这种框架

在其他国家从来没有出现过。此外，税收政策以减少年度税收收入为中心，在很大程度上通过将增长的收益返回给私有部门，这有助于限制政府干预规模，鼓励公共部门和市场经济高效运作。

简言之，我们认为财政政策在经济快速增长过程中的作用相对被动，政府不是直接动用财政政策手段去刺激经济。

相反，货币政策在协调宏观经济基本变量方面所起的作用要主动得多。战后早期，货币当局一直是采取低利率刺激私人投资；与此同时，受欢迎的政府借款也在刺激着私人投资。面对经济过热，政府及时灵活地出台紧缩的货币政策，缓解了通货膨胀压力和阻止了外汇储备的萎缩。总之，人们普遍认为，财政政策和货币政策密切合作，相得益彰，活跃了私有部门的经济活动。但到了70年代，以上两种政策的负面效应开始显露，这表现为巨额财政赤字和过度放松对金融市场的监管。

在考察过去经济增长过程中政府政策时，我们尤其要注意政府在干预市场中的作用，如政府行政指导、管制或选择性的行业保护。除了财政货币政策外，日本政府还成功地动用非常规的行政指导的政策工具干预市场。Mity就是一个典型和著名案例。一般地说，对许多过去市场不太健全的发展中经济来说，基于市场的增长策略不会产生特别好的效果。雏形的市场需要以适当的方式发展，政府应加以指导，以纠正市场失灵。日本二战后早期就是成功的典范。也许这种“日本模式”会有助于亚洲国家或从计划经济过来的转型国家政策水平的提高。事实上，政府干预在东亚许多国家如韩国占据重要地位。韩国目前在这方面比其他国家做得好。这些国家的经验显示，至少在市场发育初期，政府干预应在宏观经济政策中处于优先地位。在此过程中，我们也许会目睹建设性的，而不是破坏性的政府干预。

毋庸置疑，我们也应注意到日本战后成功的经济增长过程中不是很有利的方面。“泡沫经济”破灭后的90年代早期的政府干预教训就暴露了日本的一些问题，如公共部门和战后逐步发展起来的市场管制的低效率。人们普遍认为，政府初始经济目标完成很久以后，其相应的政策手段和制度没有发生变化。一旦某项保守的政策出台以后将会维持很久，这反映了利益集团的强硬态度和官僚对改革主张的坚决抵制。目前，在日本经济改善过程中，政府干预和严格管制的效果开始互相抵消。

看来日本二战后的增长过程给我们某些政策启示，“日本模式”就是一个有趣的案例。以下两点值得注意。首先，东亚国家对日本二战后初期的发

展经验很感兴趣，并从中受到了很大的启发，因为这些不发达国家成功地以10%的速度“起飞”。与日本二战后初期相似，东亚地区的许多国家也创造了“奇迹”。有趣的是，日本50年代中期到1973年的经济增长速度可与90年代东亚经济相媲美。而且，在所考虑的时间段内，日本经济面临着与这些东亚国家在90年代末期同样的问题，如经济过热、外汇储备短缺等等，政府不得不着手解决“软着陆”的难题（例如，伊藤1996）。

其次，“日本模式”碰巧被从失败的计划经济向市场经济过渡的转轨国家所利用。日本经历尤其与前苏联和东欧国家的改革过程关系紧密。而且，人们一般认为，从军管经济过渡而来的日本也为上述国家的市场化转轨提供借鉴。也许值得一提的是，日本1945—1952年军事占领期间的社会经济改革为以后的经济增长准备了条件。

显然，“日本模式”的积极贡献来自过去军事占领和快速经济增长时期的实践。然而，如前所述，日本政府政策运行效果近来不尽如人意，也同样为其他许多国家提供了宝贵教训。

本书基本目标是系统讨论政府的作用，尤其是通过战后日本增长过程中的财政政策实践来加以分析。日本战后如何制订财政政策？当我们探究与促进增长的政策相关的政府的作用时，会想当然地认为政府的作用是非常积极的，但是这种想法未必正确。一般来说，在指导整体经济活动方面，政府传统的立场是相当被动的或者说不积极的，这种现象从一定程度上讲为日本所特有。特别是日本并不是刻意地通过财政收支政策来启动经济，而是趋向于被动地支持自我活跃的私有经济。公共部门更为有力的政策工具是通过政府干预和行政管理来加以直接控制。总之，政府的调节方法是通过传统的改善市场，而不是强有力的政府干预。

本书主要问题的讨论可分为三部分，每部分有4—5章。第一部分总览1945年以来日本战后的经济状况和政策环境。第1章考察了军管时期的政策和改革，这些措施为战后经济增长奠定了基础。第2章介绍了日本的快速经济增长及其效果，考察了50年代和60年代“日本模式”成功经验。第3章是关于1973年第一次石油危机后日本面向新时代的结构调整，以及开始融入国际组织。第4章描述了80年代开始出现的泡沫经济及其后果。

第二部分是财政政策的反应，它是本书的重点。第5章解释了预算的基本框架和预算程序，它们对于分析政府政策活动必不可少。第6章在建立传统理念，即压缩财政赤字始终是财政管理的头等任务的基础上，提出了财政

当局基本的理财策略。第7章对1953—1965年的平衡预算政策的独特方面进行了实证研究。在统计分析基础上,第8章集中讨论经济增长中财政收入资源的自动形成。

第三部分具体分析一些公告部门的财政政策。每章都会涉及一些重要的领域。第9章考察与人力资源发展相关的公共支出的变动趋势。第10章讨论21世纪日本将要面临的最重用的问题,即人口老龄化及其对社会保险制度的影响。作者用统计实例来说明老龄化对制度建设的影响。第11章对促进出口的税收激励政策进行实证分析。作为预算外活动的财政投融资在财政管理中发挥独特的作用,这点在第12章中有详细的讨论。第13章从政府间补助政策的角度来探讨地方财政的某些方面。最后,第13章总结前面所作的讨论。

通过对日本经济和财政政策来龙去脉的考察,我们发现对这个问题的研究正处于转折时期,现在需要一个好的研究思路。经济泡沫破灭后日本经济增长时间停滞不前,目前尚无任何增长的强劲势头。振兴日本经济,必须进行结构重构,更积极地鼓励市场活动。与此类似,日积月累的财政赤字以多种形式干预财政执行,为健全公共财政推行结构性的财政改革十分必要。90年代末期,桥本龙太郎内阁推出了面向21世纪的一揽子计划,以重建日本社会经济结构,结构调整涉及6个领域,包括经济、行政、财政、金融、社会保险和教育改革。毋庸置疑,财政改革处于最优先的地位。遗憾的是,我们目前尚不能深入此项研究,因为结构改革推迟到小渊惠三和森喜朗内阁时期经济的全面复苏,现在就作积极评价,尚为时过早。

第一部分

总览：政策环境

