

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是消极的，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

第 1 章 战后经济增长的前奏

毫无疑问，二战后日本经济最显著的特点是从战败和一片废墟中迅速崛起。这种转变经常被称之为“经济奇迹”，并一直受到世界范围内的广泛关注。事实上，20 世纪 60 年代末期，日本成功地赶上了西方经济列强，在 80 年代步入主要工业国家的行列。由于日本经济增长卓有成效，举世无双，许多相关的经验可以为其他国家所借鉴。

在整个战后经济增长过程中，政府发挥着重要作用，并且这种作用发挥得比较成功。在改善经济过程中，政府只是偶尔随着日本经济风向而作些调整。为了弄清政府如何成功发挥作用，在讨论主要观点之前，我们必须寻找战后经济增长的必备条件，如果有这种必备条件的话。本章将特别关注 1945—1955 年间占领当局推行的许多改革，这些改革为经济重建和日后经济增长奠定了非常重要的基础。

本章基本目的是阐明战败、随后的改革和经济重建的一般背景，这些背景与军事管制时期政府的微观和宏观政策相关。

战败和军事管制政策

复苏

日本在二战中彻底战败，经济完全遭到破坏，没有任何复苏迹象。美国人在战争接近尾声的轰炸使日本工业停滞不前，基础设施实质上被破坏。当 1945 年 8 月战争结束时，没有人会想到日本在 60 年代末期成为世界上第二大工业强国。当时，多数主要城市被摧毁，成为一片废墟，城市居民流散在全国各地。

但是，日本很快从战后毫无希望的萧条中走出来，并最终在 50 年内发展为人均 GNP 最高的几个国家之一。尽管 90 年代经济增幅下滑，日本在 21 世纪初仍是世界经济大国之一。“死而复生”这个说法最确切地描述了日本战后从废墟中站立起来和成功地实现经济迅速复苏的过程（见阿伦 1965；帕特里克 1970；都留 1993）。

柏林墙倒塌以来，许多东欧国家将注意力集中到重建上来，一些过去计划经济失败的国家也正向市场经济转型。日本从战争控制经济的转型经验也许会为东欧国家的市场化提供一个模式（见寺西 1994）。这样，日本被占领时期的情况可能与东欧国家相关，因而是一个有趣的案例。

在开始主要讨论之前，我们在图 1 - 1 中展示了日本二战后经济运行的梗概。大致说来，我们根据二战后经济的主要变化将整个阶段分为 I、II、III、IV 四个子阶段。子阶段 I 包括自 1945 年以来占领和重建的 10 年，这是本章的重点。大约在第 I 阶段末期，日本在平均产量和生活水平方面恢复到战前的水平。同时，1953 年日本同美国签订了旧金山和平协议，在国际社会赢得了独立。

子阶段 II 起止日期是从 1955 年到 70 年代早期的第一次石油危机，它是日本经济快速增长的典型时期。此间，日本经济持续以远远高于其他发达国家的速度增长。更有意思的是，政府、企业和普通百姓的把经济搞上去的一致想法促成了当时的增长。但是，经济的快速增长也带来了负的外部性，导致了許多环境问题，如水和空气污染。人们便对整个经济的快速增长提出质疑。

1973 年首次爆发的石油危机和 1979 年的第二次石油危机，使日本经济面临着巨大转型的必要，这就是第 III 阶段。由于日本几乎完全依赖于海外原材料和能源资源，其经济受价格冲击和石油禁运而变得脆弱是显而易见的。尽管受两次石油危机的冲击，80 年代日本在实际增长、通货膨胀和就业方面的表现却比其他工业国家好得多，其经济迈向了世界前列。

80 年代末期以来，日本进入了新的时代，即出现“泡沫经济”，日本在国际社会中的地位提高了，这便是子阶段 IV。其表现是 1986—1991 年的土地和股票价格的迅速上升（即资产通货膨胀）。泡沫繁荣破灭之后，日本命运完全逆转，长期衰退和萧条的阴影笼罩着日本经济。尽管日本经济企画厅（EPA）宣布 1993 年 10 月经济走出谷底，正进入复苏阶段，直到 90 年代晚期经济仍未表现出回升或变暖的迹象。

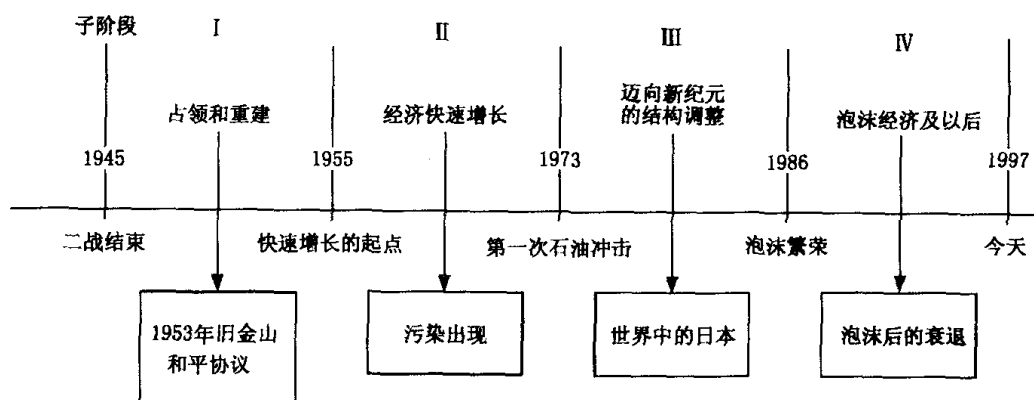


图 1-1 战后日本经济运行梗概

占领时期政策的基本性质

日本在二战战败后，由战胜国的盟军进行军事管制。占领期间，由远东委员会的 11 个盟军来决定控制日本的相关政策。实际上，盟军最高司令（SCAP）麦克阿瑟将军^①负责制定和实施全部管制期间的政策。

管制与其说是惩罚，不如说是美国人尽力进行的一场最大的社会实验。管制的直接目标是双重的：民主化和非军事化。当时广泛流行的观点是如果日本成为民主化的国家，它将成为国际社会热爱和平的一员。毫无疑问，盟军最高司令长官认为日本作为一个民主社会不会侵略其他国家，并试图重建一个日本民主社会，这种民主不仅是经济和政治意义上的民主，而且也是文化和意识形态的民主。

而且，盟军通过停止所有的军事生产和销毁所有的武器对日本进行彻底非军事化。此外，盟军最高司令长官将与战争有关的军事、政治和商业界领导人视为战犯，并进行清除。重点放在清除军事势力的经济和政治基地，以及禁止将使用武力作为外交政策的一种手段。

与上述两个目标相适应，日本在许多经济、社会和政治领域也进行了划时代的改革。现仅以社会政治改革为例，下面几个例子尤其值得注意。国家与 Shinto 宗教（Shinto 是日本的本土宗教传统，译者注）分离，国王与神灵脱离而只是国家的象征。废除贵族制度，承认妇女的普选权利。取消所有对

^① 盟军最高司令经常指麦克阿瑟本人以及占领期间的一般性的行政当局。

政治、宗教和民权的限制，保障所有人的基本权利。而且，更为重要的是议会代替国王而成为政治制度的核心。建立了议会民主制是占领过程的主要特征。由议会选举产生的首相及其内阁，代替了战前神圣的国王来统治国家。而议会成员又从众议院和参议院的公众中产生（更详细的讨论，请参见赖肖尔 1997）。

另外值得注意的是，由于美国人的重要影响，上述改革都体现在 1947 年实施的新宪法中。在这个世界上，这也许是一部在政治、经济和社会权利上赋予日本公民最理想的宪法。就其理想化而言，第 9 条对拒绝使用武力的说明就经常引人注目。日本人一开始就接纳了这个尽管是源于美国人的新宪法（一般性的讨论，见光义 1967）。

主要经济改革

除了社会政治改革外，管制期的经济改革对整个战后经济突出表现打下基础极其重要。显然，民主化的努力涉及主要的经济改革。一些经济改革，尤其是以下四个方面的改革值得关注（更多的讨论，见帕特里克和罗索夫斯基 1976，第 1 章；寺西和香西昭夫 1993，第 2 部分）。

首先，对农村土地所有权的改革最为彻底。毫无疑问，在管制期内的改革体系中，土地改革对推动经济持续增长很有价值。这应该同其他国家如菲律宾的经历相对照。就战前的农村土地所有权而言，佃农处于支配地位，分布广泛。例如，约在 1910 年大致有 45% 的土地由佃农耕种。剩下的土地由相对富裕、有势力和有家长作风的地主所有。地主—佃农的关系成为战前社会阶级差别的标志，并且改革计划偶尔也被考虑。但日本官僚从未执行过这样一个大的任务。

尽管出售土地的思想不是原创性的，作为已瘫痪了的官僚集团的替代机构，盟军最高司令长官能够推行实质性的改革。为了结束佃农制度，土地所有权通过买卖而不是通过政府控制下的没收来转让给佃农。原则上，地主得到了很好的补偿，因为土地销售价格是按照 1945 年当时的市场价格来确定的。然而，正如下文所述，实际交易发生在以后的几年^①，土地交易价值因严重的通货膨胀而严重缩水。

结果，其他许多国家仍然保留的佃农和地主制，在日本战后土地改革中

^① 事实上，战前土地交易价格只下降了 1%。见帕特里克和罗索夫斯基 1976，第 10 页。

消失了。表 1-1 归纳了用自由耕种和佃农耕种的农地统计数据来表示的土地改革效果。在 1945 年土地改革之前，全部农地的 45.9% 仍由佃农耕种。但后来由于政府向地主购买，承租率随后大幅度下降到将近 10%。这样，土地所有者结构发生了很大变化，外居地主几乎消失了。尽管农业土地所有者的历史结构发生了翻天覆地的变化，以家庭农业为基础的生产方式变化却很小。顽强的农业家庭不受地主控制，能独立完成任务。土地改革对改善生产没有立竿见影的效果，但新主人显然更积极地投资以改善土地，这样食品的需求和价格增加了。因此，农业部门能够满足食物的迫切需要，同时它也成为第一个恢复到战前生活水平的部门。

其次，管制政策的一个主要目标是推动强硬的、独立的工会运动。盟军最高司令长官的基本目标是创造一个“群众势力”（即产业工人）以与业已存在的商业和官僚集团相抗衡。为此，盟军最高司令长官决定让美国的联盟领袖担任要职以推动工会的发展。在一个相对很短的时间内——并远远超出预期——日本的工会发展迅速。到 1948 年，约有 56% 的产业工人加入了他们自己的工会（见小野 1994，第 75 页）。

表 1-1 土地改革效果——耕种面积 单位：1000 平方米

	1945 年 11 月 11 日以前	直到 1950 年 8 月 1 日的政府购买	1950 年 8 月 1 日改革之后
自由耕种土地	27639	367	46471
承租人 A	23483*	18803	5107
耕地的土地所有者			
当地地主	16075*	11494	4750
外居地主	7418*	7309	357
全部 B	51132	19170	51568
承租率% A/B	45.9		9.9

资料来源：大藏省，《日本财政史：占领期 1945—1952》，第 19 卷（东洋经济新报社 1978），第 78 页。

译者注：，数据有误，原文如此。

在日本，工会联盟的一个明显特点是，从一开始管理层和工人的谈判就在单个公司层面上进行。结果，公司联盟在战后发展很好，它是优秀劳动力

有效就业的重要基础。许多单个公司的工会联合成一个产业范围内的组织，并进一步合并成全国范围内的联盟。国家层面的工会有时是敢作敢为和好战的，在每年的“春季攻势”上同公司管理层发生争执，要求增加工资。从这个意义上看，盟军最高司令长官的目标得以实现。

除了工会运动外，灵活的劳动市场也在几年的战后混乱之后建立起来了。基于雇员和雇主的平等参与，日本管理者恢复了雇佣工人和从农村剩余劳动力转化而来的新工人的权力。一般认为，日本农业剩余劳动力的流动推动了战后经济的增长。

在评价占领期上述两项改革（土地改革和建立工会）的效果时，可以认为它们为农民和个体工人提供了平等参与和分享随后经济增长成果的机会。而且，改革趋向缓解战前不同集团的社会冲突，这种冲突会损害共同利益。换言之，改革带来了社会稳定。

第三，作为管制政策的部分内容，财阀（即日本产业集团）被完全解散。四个最大财阀（三菱、三井、住友和安田）是家族集团，经常被控股公司所控制。战前这些财阀在相当程度上控制了经济和政治命脉，并从中聚集了大量财富。自然，它们与战争经济紧密相连。

解散财阀有两种途径。首先，财阀家族从其对公司的所有和控制地位离开。终止控股公司，财阀家族成员的所有股票被充公和拍卖。另外，他们甚至不被允许在自己以前的公司工作。这些措施如此彻底，以至于财阀家族自身永久性地被剥夺了权力。第二种解散财阀公司的途径显得相对“仁慈”些。例如，三菱贸易公司被分割为 100 个竞争性的小公司，但已建立起的相互交易纽带仍然保留。

最后的一点与第三点有关，那就是盟军最高司令长官关注反垄断的立法建设。立法的主要目的是减少企业权力的过分聚集，创造竞争性的市场环境。很有意思的是，这项政策的实施是在以下背景下进行的，即建立强大的工会和平等的农业制度以及废除军事力量。鉴于此，除了解散财阀外，应废除卡特尔和垄断，也应颁布企业集团的公平交易规则。最终，反垄断法体现了这些规则，并由公平交易委员会予以监督。

由于推行了诸如解散财阀和制定反垄断法，盟军最高司令长官在战后相对较短时间内创造了理想的市场竞争环境。但是，对于自由竞争的优点和社会收益，日本商人和官僚很难达成广泛共识。这同美国人竞争市场理念相差甚远（见帕特里克 1970）。美国更多的是强调自由竞争，理想的政府作用应

限制在使市场竞争在市场经济中保持旺盛的活力的最低限度内。而在日本看来更关注自由竞争的成本，如可能的过度投资、过剩的生产能力和过度竞争。

“过度竞争”经常遭到日本政府和企业领导人的批评。这种态度的言外之意是，自由竞争思想在日本只是部分被接受，而政府对企业决策的直接指导则相对被认可。其结果是，管制期反垄断法的基本思想在商业部门中逐渐变性（见阿伦 1979）。

政府的直接控制

通货膨胀趋势

二战结束后的 1946 年，实际 GNP 下降到战前（1934—1936 年的平均）水平的 2/3，生产是战前的 1/3^①。更遭的是，当年通货膨胀率上升了 300%。

在紧接着的战后其他灾难中，通货膨胀是最为关键的社会和经济问题。通货膨胀对资产（存款、债券等）持有者、领年金者、租金接受者的打击很大，工薪阶层在一定程度上也受到冲击。工资总是落后于通货膨胀的调整。特别是以前的地主和财阀家族受到的冲击最严重，而以前的房客、公司股票持有者和其他房产主没有受影响，甚至在某些方面受益。有趣的是，收入分配和财产所有权的显著变化没有引起社会动荡。原因很简单，既然日本被完全摧毁，国家处于动荡之中，做出很大牺牲能够被所有人接受。通货膨胀强制性地使财富由少数人转移到多数人，后者对此做出了积极响应。其间，以前财富和权力拥有者不能维持既得利益，因为他们正遭受经济、政治和社会的攻击。

^① 农业生产指数（1933—1935 年平均）在 1949—1953 年分别为 92.5、98.9、99.2、112.2 和 96.6。见大藏省 1978 年第 81 页和川越 1993 年。

表 1-2

通货膨胀趋势

年份	批发价		零售价		GNA 平减指数	
	指数 1934—1936 = 100	通货膨 胀率 (%)	指数 1934—1936 = 100	通货膨 胀率 (%)	指数 1934—1936 = 100	通货膨 胀率 (%)
1934—1936	1.0	—	1.0	—	1.0	—
1944	2.3	—	3.0	—	3.6	—
1945	3.5	51.1	3.8	26.7	n. a.	—
1936	16.3	364.5	18.9	397.4	40.9	—
1947	48.2	195.9	51.0	169.8	104.1	154.5
1948	127.9	165.6	149.6	193.3	187.6	80.2
1949	208.8	63.3	243.4	62.7	232.4	23.9
1950	246.8	18.2	239.1	- 1.8	244.9	5.4
1951	342.5	38.8	309.5	29.4	298.9	22.0
1952	349.2	2.0	300.5	- 2.9	302.3	1.1
1953	351.6	0.7	311.0	0.2	327.2	8.2
1954	349.2	- 0.7	321.2	3.3	332.5	1.6
1955	343.0	- 1.8	307.4	- 4.3	329.9	- 0.8

资料来源：日本银行：《日本经济百年统计》，1966年，第 51、77 和 80 页。

表 1-2 描述了战后不久的通货膨胀形势，它用东京批发价格指数 (WPI)、零售价格指数 (RPI) 和 GNP 指数表示。基于战前批发价格指数水平 (即 1934—1936 年) 计算，1946 年上升到 16 倍多，1947 年 48 倍多，1948 年 128 倍多，后来则上升到 200—300 倍。零售价格指数情况多少有些类似。另一方面，1946—1947 年的 GNP 平减指数显示更具戏剧性的变化。通货膨胀的变动趋势可从通货膨胀率看得更清楚。1946 年批发价格指数上升了 364.5%，1947 年上升了 195.9%，1948 年上升了 165.6%。物价消费指数描述的情况与此类似，GNP 平减指数则稍有些出入。上述指标显示，日本经济饱受通货膨胀之苦。

考虑到战后的特殊情况，通货膨胀从某种意义上讲不可避免。就隐性的赔偿责任而言，政府无论是对一般百姓还是公司都负有责任。政府不得不对那些丧失生命的家庭以及在二战中受到损害的公司进行大量补偿。而且，生产严重不足以及生产资料成为突出瓶颈加速了通货膨胀。显然，日本战后通货膨胀压力很大。

如表 1-2 所示，到 1949 年，通货膨胀终于稳定下来，这主要反映了下文将要讨论的盟军最高司令采纳的强硬的道奇计划强有力。要不是日本政府一开始就犹豫是否采取强硬的反通货膨胀政策，恶性通货膨胀本应通过工资价格和预算的联合而减轻下来。但是，当时对遏制通货膨胀犹豫不决，政府对于该计划采取了不合作的态度。大体上，即使以通货膨胀作为代价，也要将经济复苏置于优先地位，这成为日后高速增长的一个主要政策立场。政府担心反通货膨胀措施不得人心，因而失去了人民和公司的广泛支持。特别是，大企业不得不偿还银行数量巨大的战争贷款，它们希望通过提高产品价格的方式偿还货币价值明显缩水的贷款。

价格稳定计划

当然，日本政府的确尽了很大努力遏制通货膨胀，但这些努力完全付诸东流。由于价格飙升，政府采取了两套微观供给方面的措施：借助于补助的价格控制和关键产业投资基金的拨款。但是，由于这些措施本身就有很强的通货膨胀倾向，盟军最高司令最终被迫采用价格稳定的宏观调整，即道奇计划。

开始，作为价格稳定计划的一个要件，日本政府采取措施冻结了存款。政府颁布法令强制性将“旧”日元兑换成“新”日元，并冻结新日元的存款账户。相应地，储户只允许从他们的账户中提取不超过政府认为维持基本生活所需的存款。这是在恶性通货膨胀时期压缩货币供给的一种“休克疗法”。尽管政府为遏制通货膨胀强制性地冻结存款，仍未能控制预算赤字，相应地助长了通货膨胀的趋势。

1946 年 3 月，作为稳定计划的一部分，政府对工资—价格进行管制。官方控制了工资率，并根据工资限制相应控制必需品的价格。对大米和煤炭这两种必需品的价格实现双轨制，消费价格总低于生产价格。差价由价格稳定补助来弥补，目的是为了消费价格限制在较低水平（黑田 1993）。

尽管上述计划带有强烈的通货膨胀迹象，1947 年政府试图将价格双轨制的范围扩大到 5 种主要产品，包括煤炭、钢铁、非铁类金属、肥料和苏打。官方价格双轨制下的价格要求进一步增加补贴，带来大量的财政赤字和价格水平的进一步攀升。显然，这个计划的基本性质是从价格稳定变为价格支持，尤其是对上述关键产业的价格支持。既然稳定价格的补助不得不由财政支付，下面发生的将是一开始就本可以预计出来的结果。通过财政赤字需

要更多的货币来支持这个计划。这点可以从数据中得到证实。例如，价格稳定补助与普通会计支出的比率在 1947 年为 11.1，1948 年为 13.2，1949 年为 28.7（见大藏省 1949，第 72—73 页；大藏省 1962，第 126—127 页）。

如表 1-2 所示，通货膨胀率在 1946—1948 年仍处于 3 位数的高位。显然，接二连三的价格稳定计划自身不能遏制住通货膨胀的势头。政府控制价格体系的不可避免的副产品是出现了战后初期人们为了生存而不得不依赖的黑市交易。1946 年 1 月东京 50 种消费品的黑市价格竟是官方价格的 40.1 倍。直到 1947 年中旬，这些价格或多或少地以两位数在持续上涨，因而到 1948 年黑市价格升为官方价格的 4—7 倍。直到 1950 年，黑市价格才基本消灭（见大藏省 1978，第 64—65 页）。

优先生产模式

我们再来看第二个微观供给方面的措施，即所谓的优先生产模式。恶性通货膨胀的主要成因明显地依赖于货币部门和实体部门，前者成为财政赤字的大量货币流动，后者成为生产瓶颈。在战后不久基本材料严重短缺的前提下，基于优先发展的制度就是更有效地将有限性资源分配到具体部门。被应用的模式叫做“优先生产模式”，经常也被称为优先生产制度，因而隐含着一个“集中关键产业”的计划（见田近和由衣 1996）。这是一种始于 1947 年底，旨在刺激产业复苏和恢复关键产业生产的原始计划制度。

这种政策的对象是主要产业，如煤炭、钢铁、化肥加上少量的其他行业。特别是为了在国内能够自力更生，政府将煤炭置于最重要的位置。通过采取优惠措施，如高薪、住房和其他额外福利来吸引劳动力到煤矿部门。而且，煤炭的增产用来冶炼钢铁，后者地位仅次于煤炭，增加的钢铁作为机器和设备又为煤炭行业服务。煤炭和钢铁行业的相互供给达到一定水平之后，存货被用来增加其他关键行业的生产。确认目标行业是可行的，主要原因是生产瓶颈在一些基础行业能够识别和分离出来。

除了在特定部门实行生产管制外，相应的金融资源也集中分配到具体的关键行业。为了完成基于优先发展部门的资金分配任务，以美国重建融资银行为模板，1946 年 10 月组建了重建融资银行（RFB），它是一个特定的政府金融机构。1947 年 11 月，重建融资银行开始运作，在优先生产模式下为对重建很重要的行业贷款。重建融资银行通过向日本银行（BOJ）出售债券获取资金。结果重建融资银行的融资增加了日本银行纸币的发行，反过来加剧

了通货膨胀。但是，这是政府第一次不惜以价格高涨为代价来优先提高生产水平。事实上，1947—1948年通货膨胀一直是三位数的水平，并经常被称为“重建融资银行通货膨胀”。

在此背景下，煤炭生产在一定程度上增加了。但整体上讲，确切评价优先生产的结果是困难的。下面的评论也许有些帮助：

“由于日本当时原材料严重匮乏，这项政策本质上是在进口中断下的国内煤炭替代生产的一种尝试，它至少在理论上是有意义的。这项政策的多么成功实际上在今天仍有争议。”（吉川和冈崎 1993，第 97 页）

尽管采取了猛烈的反通货膨胀政策，通货膨胀并没有减轻反而成为一个慢性病，仿佛被牢固地注入日本经济结构中。因此，下一步应不遗余力治理慢性通货膨胀。

道奇计划和减缩预算政策

在面临长期通货膨胀的情况下，1948年中期反通货膨胀的措施出现转折。日本政府和盟军最高司令都认识到应采取更加强硬的措施来对付通货膨胀，但两个阵营对稳定价格所需的相关措施并不一致。前者热衷于在一个更长时期内稳定现行通货膨胀，而后者坚持在短期内迅速彻底做出政策反应。

为遏制通货膨胀率，盟军最高司令最终在1948年12月确立了“经济稳定的九项原则”的指导思想。指导思想的基本框架是压缩财政赤字以停止通货膨胀，具体包括减支、增税和更多选择性的投融资等。显然，这是一种基于传统上稳定考虑的勒紧腰带式的计划。在实际层面上，1949年2月华盛顿特区派经济顾问约瑟·道奇^①执行这项措施。

道奇采取的一揽子政策一般被称为“道奇计划”，它被认为是反通货膨胀的典型政策。下面是最重要的三种价格稳定计划：

1. 最优先的是保持总体预算平衡，包括政府部门所有预算的平衡。
2. 取消复兴贷款。
3. 取消稳定物价的补贴。

另外，汇率固定在1美元兑换360日元，并建立美国援助对应基金来管理来自美国的援助。

毫无疑问，道奇计划最突出的一点就是综合平衡预算思想，它不仅包括

^① 约瑟·道奇是底特律银行董事长，曾在1946年参与美国占领德国的政策制定。