

第 一 章

导 论

在资本主义国家经济的运营中，宏观调控的主要手段是财政金融政策，而其中财政政策则是更为根本的。如果财政的支付没有赤字或赤字很少，则金融政策活动的余地就较为宽松。反之，如果财政上的赤字较大，则金融上活动余地和范围就会被迫相对地缩小。

财政手段是对国民收入进行强制性再分配的工具，而税收的规模与种类则又是财政手段的基础。

税收是牵涉到千家万户的事，其征收与使用，几乎牵涉到每个国民的切身利益。

战后日本逐步地建立起现代税制的框架，形成了较完备的税收体系，对日本经济发展的影响起到了良好的作用，对人民生活的现代化，提供了环境改善和公共事业的基础。当然，日本的税制也有失误的时候。正反两方面的经验和教训，都值得我们重视。

因此，研究日本的税制，不仅具有理论意义，且对中国的财政体制改革也具有极现实的借鉴意义。

第一节 现代国家税制的要求和本质

一、税制改革要有利于经济的发展

税收制度作为上层建筑，是为社会经济基础服务的，而社会经济是在不断发展的，因此，税收制度也是要不断改革的。

从总体上看，税制改革要有利于促进生产力的发展，要有利于人民生活水平的提高，有利于国力的增强。

日本 1947 年制定的新财政法第 4 条规定：“关于公共事业费、投资费及放款的财源，在经国会议决的金额范围内，可发行公债或债款。”这就是说，在经议决允许的范围内可发行建设公债，此外则禁止发行公债或债款，当然，根据财政法，作为弥补国家预算亏空的赤字公债，则是根本不允许发行的。

从财政法公布的 1947 年到 1964 年的 17 年间，一直未发行过赤字公债。到 1965 年，日本发生了经济衰退（这次衰退只发生在日本，别的国家没有发生），税收不足，为刺激经济的发展，日本统治集团才制定“关于 1965 年财政处理特别措施的法律”。作为 1965 年度的临时措施，准许发行弥补收入不足的公债，即赤字公债。这使当时日本政府手中掌握了足够的财源，来干预当时日本的经济：首先是购买了社会上价格不断下跌的大量股票，^①阻止股票价格的下降，进而刺激了经济的发展。1965 年的日本经济危机，在世界危机史上是很特殊的一次：它是由于当时日本市场上的耐用消费品——旧三大件在家庭生活中已达到了基本饱和，新三大

当时日本政府按照一定的价格向社会收购股票，此类股票如其市场价格低于政府购买价格时，政府只购进不卖出，故称之为“冻结股票”，结果促进了市场股票价格的上涨。

件（汽车、空调、彩电）等产品尚未大规模上市，仍需继续投入，但市场上的售出值却很少。市场上处在耐用消费品更新换代的新旧交换之际，新三大件产品群的投资仍须大量注入；此时倘股票价格严重下跌，则新建大企业股票上市，就很难筹集资金。此时若不予以财政上的支持，则会出现资本循环与周转的断链：消费品与生产资料的销售均发生困难。正如日本著名经济学家饭田经夫所指出的：“1965年衰退时期，经济界对金融界放宽政策的反应极其微弱，这就需要从财政方面进行刺激。但是自从道奇路线以来，财政政策一直采取岁出岁入单年度平衡主义，从1965年开始才改变为可根据需要来发行国债的积极调整经济的方针。”因此，“摆脱了1965年的衰退之后，截至1970年为止，日本经济一直保持四年零九个月的战后最长景气繁荣。”^①

此后过了10年未再发行赤字公债，到1975年度，由于1973—1975年危机，税收严重不足，而当时又迫切需要大量地增加公共事业的开支，为了弥补财政赤字，才又制定了“关于1975年度公债发行特例的法律”。这些措施对于渡过第一次石油危机的袭击、增强国际竞争力，起了一定的作用。同时也为顺利地渡过第二次石油危机的难关作了准备。

所以，在正常情况下，赤字财政是应竭力避免的，但在特定的条件下，在关键时期，出于发展生产力的迫切需要，为了刺激经济的发展，在短期内是可以采取赤字财政的手段的。

二、税制改革要保持公平性

从分配的观点看，税收最主要的要求，是它的公平性。

自亚当·斯密起，财政学者们都指出，税金征收最重要的原

中日经济专家合作编辑：《现代日本经济事典》 中国社会科学出版社 1982年版，第115页。

则，是它的公平性。例如，按照所得以及财产的多少来征收税金，并且对高额的收入及财产额，采取累进课税；反之，也考虑基础扣除和抚养扣除。

但公平性有两类：一类是垂直的公平，例如所得税，它是按照所得多的人则多征税的原则，即适应于担税力而课税；另一种为水平的分工，即按照支付能力来课税，消费税等就属于这一类。1989年日本税制的一个根本性的变化，就是导入了消费税。1993年由于日本经济已连续两年多处于萧条之中，为确保税收源泉的稳定，社会上舆论界出现了要求增征消费税的呼声。这也与日本当前的经济背景有关。据统计，日本的中产阶级已占80%以上，两头小、中间大，既然大多数人都有纳税负担力，最公平的方式是按消费力征税，因为这是任何人都无法钻空子的。而高所得者的“申告”所得税，逃税的机会较多，这在同样收入的情况下是不公平的。当然，消费税对居于贫穷层的人口是不利的，这就需要采取一些补救性的措施，主要是通过岁出中的项目比例安排加以解决。财政上的公平性既有税收岁入这一面的要求，同时又有预算支出（岁出）中的措施。因为人口的老龄化将是当代世界中一个普遍的问题，既要照顾到收入少这一个阶层人口的生活稳定，又要考虑到税收源泉的稳定，故应该采取一种审慎的措施。

三、税收的稳定性与强制性

在第二次世界大战后，西方主要工业发达国家，几乎毫无例外地都增加了社会保障支出；同时，为了对付日益频繁的危机和萧条，刺激经济的发展，各国政府都采取了反萧条对策。这样，政府预算支出的规模就逐渐增大。从税收负担率（即税收总额对国民收入之比率）来看，1934—1936年年平均，日本为12.9%，美国为18.7%，英国为22.6%，德国为22.1%。而到1955年时，则分别增加为日本18.9%、美国25.2%、英国37.4%、联邦德国

29.8%、法国 26%、意大利 22.5%。到 1991 年时，则增为日本 27.4%、美国 25.7%、英国 39.9%、联邦德国 29.4%（1990 年数字略减少）法国 34%（1989 年数字）意大利 32%。

从上面数字可以看出，国民收入中的四分之一乃至三分之一以上，要进入税收中去。这就需要税收有一个稳定的来源，否则政府的国务活动就无法进行，而这些活动，则是保证社会稳定、经济发展的重要前提和条件。要保持税收的稳定性，必须依靠法律的约束，因为法律是带有强制性的，任何人如果发生逃税漏税的现象，就等于是盗窃国家的财产，就必须受到法律的制裁。法律是税收的灵魂。目前日本有关税收的主要法律有：《财政法》、《国税征收法》、《地方税法》、《关税法》、《所得税法》、《租税特别措施法》等等。这些法律是每个公民都应遵守的。日本政界也存在着腐败现象，其中不少与逃税漏税有关。但就税务工作人员看，则很少听说过他们有违法行为。

四、阶级性

法律总是要反映一定阶级和一定利益集团的意志的，因而税制也具有阶级性。

日本的税收一直是对高收入者有利的。首先，从所得税看，对低所得者愈来愈不利，而对资产性所得者是有利的。

所谓所得税，是对个人一年中的所得进行基础扣除后剩余的金额按累进税率进行的课税。

但是，个人所得的情况不一样，很难考虑赋税公平的原则。例如开业医生的所得税为 64% 政治家的所得税为 50.6% 事业主和商店主为 10%。^①

战后，在通货膨胀的条件下，税制对低所得者、广大工薪所

^① [日] 和田八束：《财政危机的克服》 东洋经济新报社 1982 年版，第 68 页。

得者很不利。这是因为：（一）在物价上涨的条件下，如果所得税的税率和课税的最低限不变动，那么，随着名义所得的增长，税额也上升，即所谓“实际增税”。（二）随着物价的上涨，原来所得在课税最低限额内的一些人，现在也进入了纳税的行列，这就使纳税者人数增加。见表 1—1。

表 1—1 工薪所得者数与纳税者数的变化

年 度	工 薪 所 得 者 数			纳税者比率 $\frac{A}{A+B}$
	纳税者数 (A)	非纳税者数 (B)	A+B	
1970	20 187 (千人)	4 056 (千人)	24 243 (千人)	83.3%
1975	24 786	5 535	30 321	81.7%
1980	30 201	3 161	33 362	90.5%
1982	31 184	2 211	33 395	93.4%
1984	34 014	5 889	39 903	85.2%

资料来源：据日本国税厅《民间薪金获得者实态》。载大藏省主编《财政金融统计月报》1984年5月号，第36页；1986年5月号，第36页。

1977年日本政府税制规定，夫妇有两个孩子的四口之家的课税最低限额为 2 015 000 日元。这一限额在 1977—1983 年的六年中没有变动。由于在此期间课税最低限额未变动，而物价又在不断上涨，导致“实际增税”。据试算，一个年收入 300 万日元者，税额增 1.83 倍，而年收入为 500 万日元者仅增 0.85 倍，^①显然，高所得者阶层所增税额较小。据大藏省试算，年收入为 300 万日元的家庭，其收入每增 8%，税负担额则增 27%。^②

为防止这种现象，日本的普通国民强烈要求实行“物价调整减税”。但是，1977 年度到 1983 年度一直没有实行过这种调整。此期间消费者物价上涨 26.78%，工资上升 35.53%。从 1977 年度到 1980 年底实际增税已高达 3 万亿日元。^③

[日] 和田八束：《财政危机的克服》第 82 页。

③ [日]《每日新闻》，1980 年 12 月 31 日。

在所得税中最不公平的事例，是对资产性所得实行的优惠税制。所谓资产性所得包括存款、股票、土地所有等不劳而获的收入。例如，在 1989 年以前的战后长时期内，对小额红利不课税，对小额储蓄、邮政储蓄不课税；对红利和利息除有免征点外，税率也很低。按源泉征税率计算，日本利息和红利的税率均为 20%，^①这个税率远低于美欧等主要资本主义国家。此外，在 1991 年之前对土地转让的所得税也实行减轻税制。

从法人税看，日本也是累进的。战后日本的法人税有下降趋势。1947 年对法人利润征税 52.5%，超过 500 万日元者，征税率达 85%，这是当时课税率的最高额。1961 年法人税率对非供分配利润为 38%，对供分配的利润为 28%。1970 年分别下降为 36.75% 和 26%；1984 年有所上升，分别为 43.3% 和 33.3%。

这只是日本税制上规定的基本税率，实际上日本政府根据租税特别措施，每年都有各类的减免法人税措施。例如，以加强资本积累为目的的各种准备金和专款（皆为免税）特别折旧制度，为振兴出口和引进新技术而采取的特别措施。“因为这些措施都是有利于大企业的，所以也同所得税一样成为破坏课税公平的因素”。

在日本税制上，对资产所得的课税，比对所得税、法人税更不公平。税制上对资产所得的优惠，更进一步促进了资产所得的不平等。日本有的财政学家认为：“今后对不平税制的纠正，重点应放在对资产的课税上。”^②

对资产的课税，日本在国税中无此内容。只有地方税中有固定资产税、都市计划税等。日本政府曾根据肖普劝告实行过富裕税，但只实行了四年，到 1953 年就废止了。欧洲诸国的富裕税，都是从总财产中减除债务和个人应免征点之后，征收纯资产的

日本大藏省主编：《财政金融统计月报》，1984 年 5 月号，第 54—55 页。

[日] 鄯留重人：《现代日本经济》北京出版社 1980 年版，第 119 页。

[日] 和田八束：《财政危机的克服》，第 74 页。

0.5—2.25%。列为征收对象的财产有：不动产、事业用动产等以及现金、贷款等有价值证券，个人用动产如汽车、游艇等，范围较广泛。

在日本，关于资产的评价实行申告制。由于对宝石、艺术品、现金等很难有正确的申告，而借口“税务技术上的理由”，在国税中宣布废止资产税。地方财政虽然征收资产税，但不是年度税，只是在转让时一次征收。

对股票等交易转让利润的课税，也近乎“非课税”状态。这种税是从1953年起开征的。在1978年3月底以前，有价值证券交易的税率，第一类为上场企业，即其股票可以在证券公司进行买卖的，交易税率为转让价格的0.12%；第二类为非上场企业，即其股票不在证券公司进行买卖的，其交易税率为转让价格的0.3%。自1978年4月1日起各提高了50%，分别为0.18%和0.45%，其税率仍是很低的。1979年起还规定：在交易所进行交易的股票，凡同一牌号股票的转让，每年在20万股以内的则近乎“事实上的非课税”状态。对股票持有者来说，这是一种隐蔽的收入，它更加促进了财产的不平等。

日本在遗产税和赠与税方面，也存在着不少漏洞。例如遗产税规定，对妻子的遗产额 $\frac{1}{3}$ 非课税，而且不受数量的限制。赠与税规定每年赠与额在60万日元以上者起征，即每年赠与60万日元可以免税，这样，孩子出生后20年间就可获得1200万日元的赠与^①而无需纳税。资产阶级表面上承认现代资本主义社会资产所有的原则，仅限于一代，不承认基于承继、赠与而带来的不平等。为此，日本有的学者发出了强烈的呼吁：“不管怎样，在我国应征收强力的赠与和遗产税，这是很有必要的。”^②这当然只是天真的愿望。事实上只要有资本主义的存在，就必然有不劳而获的财富和资产不平等的“相继”。取消旧税和增加新税，只是在对

统治阶级有利的条件下，只有在预示着能增加资本的利润的前提下，才得以成立。

第二节 税收对社会经济的调节作用

一、财政手段调节经济的两大杠杆

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、政策消费加民间投资、个人消费）与总供给的相对平衡。一般的做法是，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，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，就这一点而论，实际上是要增加税收；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

孰优孰劣，需要联系当时的经济条件进行分析。

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。总务会长宫泽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：“国民经济的增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）

二、减免赋税

减税论者的理由是：减税主要是减所得税和法人税，它可以扩大消费，刺激投资的欲望和效果；如所得税和法人税过高，资本的利润就会降低，从而影响到投资者的兴趣，使积累减少。所以，作为财政杠杆刺激经济发展的一项重要政策是“减免赋税”。按照《租税特别措施法》的规定，日本每年均由大藏省主税局、通产省、税制调查会^①三单位在一起协商，确定各年度属于减免税收的项目以及有关的变动。“年度减税一直是日本税务政策 20 年来最显著的特点。”^②

在不同时期，由于经济条件不同，日本政府制定了侧重面不同的减税措施。50 年代实行的减税措施有：（一）缩短重要工业设备的折旧期；（二）对出口收入实行特别扣除；（三）降低利息、红利的税率，等等。

1951—1956 年，属于“租税特别措施”的优惠超过了 50 种，如 1951 年“对重要产业设备的加速折旧”，1952 年“对重要产业的额外初期折旧”。其中规定，对重要产业的现代化设备实行加速折旧制度，有的设备第一年即可折旧 50% 折旧部分可以从利润中提取，无需缴纳所得税。同年还制定了《产业合理化促进法》，对国民经济特别急需添置的那些新设备的制造、试用，免收三年

税制调查会 1955 年由日本政府设立，其任务是协助制定税制结构上的长期政策和年度计划并提出建议。一般说来，税制调查会的建议是原封不动地被采纳的。这个机构自设立以来，在拟订税制改革方案方面起了重要作用。税制调查会约有 30 名委员，来自各行各业，其中有财政专家、新闻工作者、前大藏省和内务省官员、前市长、工会代表以及中小企业和农业方面的代表。委员会的秘书处由大藏省主税局的高级职员组成。委员会主要依靠主税局所提供的资料和分析进行工作，因此，虽然没有一个委员是现任政府官吏，但政府对委员会的影响是显而易见的。

[美]休帕·特里克·亨利·罗索夫斯基主编：《亚洲新巨人》，上海译文出版社 1980 年版，第 427 页。

法人税或所得税。这种“高折旧”政策，有力地刺激了企业内部的技术更新和整个国民经济的现代化。

同时，日本政府对为适应现代化需要而进口的那些机械设备免征进口税，这对日本当时引进国外新技术，也起到了促进作用。

这一时期，属于“租税特别措施”的重要规定还有：“新建出租住宅加速折旧”（1952年）、“对出口收入的特别扣除”（1953年）。从1953年到1956年，准许出口商品的生产者享受海外销售总额3%的免税额。这是一个不小的数目。当时日本政府不得不又做出规定：免税额最多不得超过他们净收入的80%。很显然，这是对出口商的大补贴。后来，这个规定因直接违反关税及贸易总协定中关于禁止出口补助的规定而废除了。从1965年起，日本出口产业的竞争能力已大为增强，也不需要这种补贴了。

60年代，日本减免税收措施的主要目标是：（一）鼓励技术进步；（二）促进出口。例如1963年政府给予中小企业加速折旧的待遇，1967年对防止污染的设备提高了加速折旧率。为了鼓励采用先进技术和进行新的科学实验，日本政府规定，在1967年6月1日至1986年3月31日的期间内，企业的试验研究费超过前此的最高额时，相当于其超过额的20%可以得到扣除（此项税额以相当于法人税额的10%为限）。

70年代——特别是自1973年石油危机发生后，对税务方面的优先目标作了变动。（一）改善生活环境代替工业合理化，以促进环境保护和地区开发；（二）优先鼓励节约能源；（三）鼓励私人储蓄和住宅投资；（四）鼓励商品输出和资本输出；（五）鼓励采用新技术，等等。如日本政府在1981年度财政预算中规定：凡以节约能源为目的的新投资，对投资额的10%实行减税。据计算，此项投资减税额将达2000亿日元。1984年又规定，凡在1984年4月1日至1986年3月31日的期间内，为促进能源利用效率进一步提高的设备投资，第一年度可以获得30%的特别折旧，或者可以减去相当于其设备价款的7%的税额（以当期税额20%的相

当额为限)①

1984年日本的“折旧制度概要”中还规定,除原有普通折旧之外,下列设备在第一年还可特别折旧。为防止公害用设备可获得25%的特别折旧,废物再生产利用设备可获得16%的特别折旧,节省能源和替代石油能源的设备可获得18%的特别折旧,有助于海运业经营合理化的船舶设备可获得15%的特别折旧。②为了鼓励中小企业采用电子技术,规定:凡中小企业在1984年4月1日至1986年3月31日期间新购进电子机器设备的,第一年可获得30%的特别折旧,或者可以减去相当于其价格的7%的税额(以当期税收额20%的相当额为限)。倘此项新技术是租借来的,则可以减去相当于租用费7%的税额。

在日本政府每年的“税制改正”中,几乎大部分年度都要减免所得税。1984年,日本原定减免所得税8300亿日元。③在主要资本主义国家里,所得税在国民收入中所占的比率,日本是相当低的,见表1—2。

表1—2 四口之家的所得税负担率的国际比较(%) (1986年)

	日本	美国	英国	联邦德国	法国
年收入为200万日元者	0	2.8	14.5	3.8	0
250	1.1	5.5	17.6	7.0	1.1
300	2.6	7.7	19.7	9.2	2.3
500	7.9	14.4	23.8	14.5	5.8
1000	18.9	25.4	33.5	27.3	14.0

说明:1. 日本为1986年度税率,欧美诸国为截至1986年1月的税率。

2. 欧美各国货币当时对日元比率为:1美元=209日元,1英镑=299日元,1马克=80日元,1法郎=26日元。

3. 资料来自日本大藏省主编:《财政金融统计月报》,1986年5月号,第34—35页。

① 日本大藏省主编:《财政金融统计月报》,1985年5月号,第70页。

② 同,第71页。

③ 日本大藏省主编:《财政金融统计月报》,1984年4月号,第35页。

日本对资本的收入，如股息、红利、利息等所征的税率一向较低。从 1953 年、1954 年开始，就大量降低了利息和股息税率。到 1955 年、1956 年，对利息则完全免税。1957 年虽然废除了对利息收入的免税制，但税率较低，起征点较高。为了鼓励私人储蓄，日本税制规定：本金在 300 万日元以下的储蓄存款、政府公债和邮政储蓄，其利息收入免税。从 1989 年起，此项小额储蓄的利息免税规定才撤消。

正因为日本具有广泛的减税政策和税率较低，所以，日本国民的赋税负担率低于其他主要资本主义国家。^①

三、扩大公共工程投资

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—3 所示。

^① 在 1988 年以前，日本的税收负担率曾长期低于美、英、法、西德诸国。从 1988 年起，才略高于美国，仍远低于欧共体诸国。

表 1—3 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)	(1 单位)	(1 单位)	(1 单位)
	公共投资	减税	公共投资	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 [日] 长冈实:《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。

上表所列的六种情况,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冈实曾分析说^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。日本和欧美诸国相比,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进入 90 年代日本公共工程投资仍比较落后。日本 1991 年的下水道普及率(按人口计算)为 44%,而美国 1988 年为 78%,英国 1982 年早已为 95%,1983 年联邦德国为 91%。按都市每人平均所占有的公园面积计算,东京为 2.6 平方米(1989 年),华盛顿为 45.7 平方米,伦敦为 30.4 平方米(1976 年),波

① [日] 长冈实:《日本财政的本来面目》第 55—56 页。

② [日] 大山纲明:《日本财政图说》(1982 年度)东洋经济新报社出版第 159 页。

同,第 155 页。

恩为 37.4 平方米。再从每千台汽车所具有高速公路的长度计算，日本为 81 公里(1991 年)，同期美国为 450 公里，英国为 128 公里，联邦德国为 271 公里，法国为 251 公里。^① 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，具有一箭双雕的作用。

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 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。^②

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。公共投资政策具有较大的弹性，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。

日本经济企画厅：《经济白皮书》（1992 年），第 329 页。

^② [日] 富山藩：《日本财政图说》（1986 年度），第 54 页。

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，如水电站的兴建、国土整治、运输力的提高等，则在某种范围内对社会经济的发展是会起一定促进作用的。

因此，日本的政界和舆论界人士认为，在市场经济的体制下，政府的重要职能之一，就是发展公共事业投资，即社会资本投资的增加。这类投资增加对社会经济的有利影响是：1. 治山治水等工程对改善自然环境、稳定社会经济的发展起到了一定的作用。2. 公共工程事业的投资扩大了市场的有效需求，例如在 70 年代初，日本普通钢钢材的将近 20% 由政府购买，^① 主要是用于公共工程投资。3. 为私人资本的投资创造了前提条件和良好环境，如道路、港湾、下水道的建设等。著名的《国民收入倍增计划》^② 明确指出：“本计划的对象中心放在拥有直接推行政策手段的政策公共部门。”社会资本形成是生产活动与国民生活的基础。”因此，日本政府发展经济很重要的一个法宝就是增加公共事业投资。

表 1—4 日本政府投资与民间设备投资之比

		政府投资 (民间设备投资 × 100%)							
年度	1955	1957	1958	1959	1960	1963	1965	1970	
%	71.2	40.9	51.3	48.7	59.5	50.0	59.5	42.4	
年度	1972	1973	1974	1975	1978	1980	1981	1982	
%	55.5	46.6	52.6	58.5	71.9	60.8	60.0	56.9	

资料来源：根据日本经济企画厅公布的数字计算。

^① 《日本经济评论》，1971 年 12 月号，第 77 页。

^② 《国民收入倍增计划》是 1960 年由日本经济企画厅制定的。

据表 1—4 所示的政府投资与民间设备投资的比例关系来看，如以民间投资为 1，则日本政府投资在 0.4—0.7 的幅度内波动，其比重随景气变动而有差异。一般说来，在经济繁荣时期，政府投资比重会有所下降。如 1957 年度、1970 年度和 1973 年度政府投资对民间投资之比分别为 40.9%、42.4%、46.6%。而在危机和萧条刚结束的年份如 1955 年度、1965 年度、1975 年度和 1978 年度则分别为 71.2%、59.5%、58.5% 和 71.9%。

正如日本官方机构所承认的，这种情况表明“景气变动”影响着社会资本的规模。“因此，在决定每年的投资额时，应将公共投资作为景气调整手段的作用考虑进去，以极大的灵活性运用这些资金。”^①

日本政府重视社会资本对经济发展的影响，值得我们重视。从经济结构的投资部门分类来看中国的情况，如表 1—5 所示。

表 1—5 中国各时期国民经济各部门基建投资的比重

(各部门总计为 100)

项目	时期 “一五” 时期	“二五” 时期	1963— 1965 年	“三五” 时期 (1960— 1970 年)	“四五” 时期 (1971— 1975 年)	“五五” 时期 (1976— 1980 年)	1981 年
公共工程投资							
(A)	18.4	19.9	26.7	17.9	21.6	23.7	20.9
公共工程以外其 他部门投资 (B)	81.6	80.1	73.3	82.1	78.4	76.3	79.1
A/B (%)	22.5	24.8	36.4	21.8	27.6	31.0	26.4

说明：1. 中国公共工程投资包括下列部门：地质资源勘探、农林水利气象、城市公用事业、邮电运输。（铁路除外，因为日本的社会资本中不包括铁路，

日本经济企画厅编：《国民收入倍增计划》，商务印书馆 1980 年中文版，第 29 页。