

20世纪末期日本的财政改革与国债政策

<http://www.criifs.org.cn> 2009年3月19日 吴宇 李巧莎

内容摘要：20世纪60年代中期以来，日本国债的持续发行带来了巨大的财政压力及国债风险。日本政府为了实现财政健全化也进行了不懈的努力，尤其是20世纪末期的两次财政改革，这也直接影响到了当时及其后国债政策的运用。当然，20世纪90年代以来日本经济的长期萧条影响到了改革的进展，使改革出现了一些反复。

关键词：财政健全化；财政改革；国债政策

自1965年度开始，随着经济周期的波动和宏观调控的需要，日本国债的发行规模呈现出日趋扩大的态势，日本政府的财政形势愈益严峻。面对着如此严峻的财政形势，日本各界的危机感越来越强烈，要求进行财政制度改革的声音也越来越大。与此同时，日本政府也采取了积极应对的态度，广泛听取各方的意见，组织各种研讨会、审议会和咨询机构进行调查和论证，并在实践中进行了一些改革的尝试，力求在尽可能的范围内进行财政制度的调整。当然，由于经济周期的作用，尤其是20世纪90年代以来经济的长期衰退和萧条，如何调整景气和改革的关系就成为历届政府必须面对的难题之一，这也同时影响到了改革的进展，使改革出现了一些反复。

### 一、20世纪80年代日本的财政改革与国债政策

日本政府在20世纪80年代进行了一次声势浩大的财政再建，并在1990年度达到了预定的目标，实现了赤字国债的停发，将国债发行规模和国债依存度控制在了一个较为合理的范围内。但仅仅几年之后，日本财政状况又出现了更为严重的恶化，这一反复的出现也就迫使我们不得不对这次财政再建进行一个更为深入、认真的反思。我们依旧还是先从80年代财政再建的简单历程说起。

从1965年度赤字国债发行、平衡财政体制被打破开始，财政对国债的依赖程度越来越大，国债发行规模也日益增加，1970年度国债发行额仅为0.35万亿日元，国债依存度也仅是4.1%，而到了1979年度则已分别高达13.45万亿日元和33.9%。面对国债的连年增长和国债依存度的不断上升，当时的大藏大臣于1975年4月发表了“财政危机”的宣言，日本朝野各界也逐渐形成了共识，认识到了必须改变现状、控制国债无限制发行和进行财政结构改革的必要性和紧迫性。1980年7月上台的铃木内阁痛下决心，决定对财政状况进行改革，并确定了财政再建的目标从1981年度开始每年减发国债2万亿日元，到1984年度停发赤字国债，并将1981年度确定为“财政再建元年”。此后上台的中曾根内阁更是积极推进财政再建，将其视为战后继“民主改革”、1960年修改日美安全条约之后的“第三次大改革”，希望通过这次财政再建，实现行政机构的改革和政府职能的转换，建立一个精简而有效率的政府，可以把尽可能多的人力、物力、财力有效地投入到发展经济、加强国力、提高人民生活水平上去。所以，在1983年8月发表的第10个中期经济计划——《80年代经济社会的展望和

指针》中，日本政府将财政再建工作确定为最重要的课题，指出“要通过从根本上调整政府行政职能，实现行政的简便化和效率化，确保财政的健全性和灵活性”。同年，政府的咨询机构—临时行政调查会提出实行“不增税的财政再建”，建议采取行政机构改革、国营企业的民营化等措施来推进这项工作日本政府也最终接受了这一建议，并将摆脱赤字国债、实现财政再建目标的时间定在了1990年度。

按照上述的改革方针及指导思想，80年代以来的日本历届政府都在努力向着既定的目标努力首先，调整、压缩预算，严格控制预算增长规模，将一般会计支出的增长率控制在名义国民生产总值增长率之下。按照这一原则，日本政府在编制财政预算时都提出具体的数要求，各部门在预算草案的编制和执行时必须严格遵守。从实际情况来看，这一原则也得到了较好的执行。如1982—1986年度，日本名义国民生产总值的年增长率分别为5.0%、4.6%、6.9%、6.5%和4.7%；而同期一般会计支出决算的年增长率分别为0.7%、7.2%、1.7%、3.0%和1.2%，基本是遵照上述原则进行。其次，减少国债发行量，降低财政对国位的依赖程度按照财政再建的既定目标和方针，日本政府从1981年度开始减小国债尤其是赤字国债发行额，当年度赤字国债发行规模为5.86万亿日元，比1980年度减发18.7%。此后，在1982年度虽有了一些反复，但从1983年度以后就一直坚持了赤字国债的

减发，到1990年度最终实现了停发赤字国债的目标。随着国债发行规模的不断下降，国债依存度也是逐年下降，最终从1980年度的32.6%降至80年代末的10%左右，从而减轻了财政对国债的依赖，也就相对缓解了财政的压力。再次，削减行政开支。在再建过程中，通过行政改革、压缩和裁减行政人员、减小政府行政开支，也就在一定程度上缓解了财政开支的压力。据统计，包括国营企事业单位在内的中央政府公务员总数由1980年的200.3万人，减少到1990年的118.3万人，其中主要是进行了日本专卖公社、日本电信电话公社和亏损特别严重的日本国有铁道公社的民营化，从而大大减少了国有企业的职工，减轻了财政的负担。

总之，从表面上来看，经过不懈的努力，最终于1990年度实现了停发赤字国债的目标，财政状况恶化的局面得到了初步的遏制。但当我们回过头来再去认真地分析一下这一成绩的背后，就会发现这一成绩是如何取得的。一方面，从财政收入的角度来说，由于80年代后半期泡沫经济的膨胀、税制改革和国营企业的民营化为财政增收不少，自然有助于增加财政收入、摆脱赤字国债。另一方面，从财政支出的角度来说，为了进行财政再建，政府必然要压缩一般会计支出，而像国债费、地方交付税交付金这样的政策性支出是不可能被削减的，再像防务费用于发展中国家的政府开发援助经费以及科学技术振兴费等支出要想进行削减也会存在政治上或技术上的难度，那就只好削减投资性支出和经常性支出了。但由于这些支出常常关系到其他省厅、特殊集团或个人的利益，或是直接关系到支撑经济增长的基础，如何才能做到既实现财政支出的削减，而又不损害各方利益呢？日本财政当局找到了变通的办法，对于那些可暂缓支付的经费如社会保津关系费就推迟或停止支付，等财政再建目标实现后再进行补偿或支付而对于那些必须支付的经费就大搞“隐性借款”，具体就是将本应由一般会计负担的支出转而由财政投融资或特别会计来负担，从而达到减少一般会计支出的目的。以道路建设特别会计为例，它是由建设省负责的特别会计，其资金来源于一般会计支出、其它特别会计支出及另外一些途径，资金主要用于向一些特殊法人提供补助金，并承担道路建设、维护的费用。为了减少一般会计的支出，政府就决定停止或减少一般会计向该特别会计的支出，并决定那些特殊法人转而从财政投融资那里获得资金，照样可以维持其事业规模，这样就达到了两全其美的目的。我们应认识到，通过上述方式实现的财政支出的减少，要么是把支出推给了以后，加大了90年代财政支出的规模要么就是把赤字国债转化成了其他政府债务的形式，但从实质上来讲，日本财政状况不但没得到什么根本性的好转，反而还加大了以后出现更大规模财政危机的风险与可能性。不

幸的是，事实正是如此。

## 二、20世纪90年代日本的财政改革与国债政策

面对20世纪90年代财政状况不断恶化的现状，尤其是1994年度赤字国债的重新出现，日本政府认识到了其问题的严重性，时隔20年后发表了第二份“财政危机”宣言。这份由当时的大藏大臣武村正义于1995年11月发表的宣言向国民说明了目前日本财政的基本状况，宣称日本财政已经陷入了危机之中，必须立即对日本财政结构进行彻底的改革。以此为契机，90年代财政结构改革也就拉开了序幕。紧随其后，大藏省下属的财政制度审议会和财政结构改革审议会等政府智囊机构开始就这一问题展开深入的调查、分析，并总结出了数份报告。在1996年年中，由财政结构改革审议会提出的题为《思考财政结构改革—给孩子们以光明的未来》的报告以及财政制度审议会发表的文件中，都详尽地向日本国民阐述了财政结构改革的重要性，形象地将政府债务的积累称为“自己感觉不到的内脏疾病”，强调指出这个疾病除去的越晚，在病状出现时给予日本经济造成的冲击就越严重，为了保证日本国民在20世纪继续享有高质量的生活质量，为了给孩子们创造一个充满活力、可持续发展的经济和社会，现在就必须进行彻底的财政结构改革。

根据以上的一系列报告，日本内阁会议于1996年12月确定了财政健全化的目标，即中央政府与地方政府协调一致，争取到2005年度为止，将中央政府与地方政府的财政赤字控制在GDP的3%以内；在21世纪初期摆脱赤字国债，降低国债依存度，建立起一个政府债务与GDP之比不再上升的财政体制。此外日本政府还决定，基于上述目标，今后政府财政运营中应坚决贯彻国家一般会计支出和地方政府计划支出的增长率低于同期名义经济增长率的基本原则。依据上述目标与原则，日本政府将1997年度确定为“财政结构改革元年”，并决定将该年度经常性财政支出的增长率控制在1.5%左右，使之低于预期3.1%的名义经济增长率。同时，还决定减少国债的发行数量。

后来，基于1995年度和1996年度经济连续两个年度实现了较为明显的正增长，当时的桥本内阁判定经济已步入了依靠民间需求主导的自律性增长的轨道，认为改革的时机已经成熟，遂于年月提出了包括财政结构改革在内的六大改革其他五项改革分别为行政改革、经济结构改革、金融体制改革、社会保障改革和教育改革，并借在国会发表施政演说的机会表达了政府全力推进六大改革的决心。在随后发表的一份题为《财政健全化目标》的文件中，桥本政府再次表明了进行财政结构改革的决心，指出“依现在的财政结构……其结果必定是经济和国民生活的崩溃为避免这种事态的发生，在进行经济结构改革的同时对财政结构进行改革已迫在眉睫。”经过认真的分析与研究，1997年3月18日财政结构改革会议桥本首相担任会议主席确定了财政结构改革的五大原则，即将财政结构改革目标的实现时间定在2003年度实现赤字国债停发，财政赤字与GDP之比在3%以内；将本世纪剩下的三个年度1998年度、1999年度和2000年度定为“集中改革期”，在此期间对经常性支出要确定具体的削减目标，在支出的削减和改革上不存在任何的“圣域”即禁区在1998年度预算的编制中，将一般政策性支出控制在不超过上年度的水平上大幅度削减所有的长期计划如公共投资基本计划，今后不再编制含有政府财政支出内容的新的长期计划实行国民负担率不超过50%的财政运营。

依据上述改革方针，日本政府又于同年6月3日确定了“推进财政结构改革的方案”，对“集中改革期”和1998年度财政预算中的各项财政支出明确规定了压缩的项目和方法，具体包括削减或推迟社会保障支出、公共事业投资支出、文教事业支出、科学技术支出、防务支出、ODA支出、农林水产支出、人事费用支出及地方财政支出等内容。同时，该方案还就财政支出压缩的具体目标制作了详细的规定，这里仅以公共事业投资为例加以说明。此前，日本政府曾于1994年10月编制了为期

10年(1995年度-2004年度)的“公共投资基本计划”，预期进行大约630万亿日元的公共事业投资建设。而“推进财政结构改革的方案”对这一计划进行了较大的修订，主要包括将原计划的完成时间向后延长了3年，顺延至2007年度。将原计划的总投资规模缩减至470万亿日元，但重点、优先保证那些与经济结构改革相关联的投资，如港口、城市道路、高等级铁路干线等事业的投资。

进入1997年度以后，由于政府为进行财政结构改革执行了严格的紧缩型政策，削减了各项开支，再加上4月1日新的消费税率的实施，个人消费支出出现了大幅度下降，经济形势开始出现下滑的迹象。这时日本国内出现了暂缓财政结构改革，进一步减税以刺激消费、投资的主张。面对这种情形，桥本内阁坚持认为“改革优先”，认为只有实现了财政的重建才可以实现经济的根本好转。正如桥本首相在一次会议上所指出的，如果继续坚持赤字财政，“日本经济毫无疑问将在下一个世纪中崩溃”。为了显示其坚决推进财政结构改革的决心，日本政府在综合以往决定的基础上向国会提出了有关法律草案，试图以法律的形式将财政结构改革固定下来并大力推行。1997年11月，国会最终通过了《推进财政结构改革特别措施法》以下简称《财革法》，从而为财政结构改革提供了法律的保障。桥本内阁也就依据《财革法》的规定编制了紧缩型的1998年度预算案，其主要内容包括1998年度一般会计预算支出比上年度当初预算削减1.3%，其中防务费削减0.3%，公共事业支出削减7.8%，社会保障支出增加2.0%，科学技术支出增加4.9%。此外，由于支出的大规模削减，该年度当初预算中将普通国债的发行额减少1.15万亿日元(其中赤字国债减发0.34万亿日元)。

此后事态的发展我们已经有所了解，由于财政支出的削减，依赖于财政刺激的经济失去了支撑，加之1997年4月1日消费税率的提升(由5%升为5%)，民间消费支出大幅度降低，生产和雇用随之出现了恶化的趋势。也正是在这个时候，1997年下半年发生了东亚金融危机，给本以危机四伏的日本经济雪上加霜。在这内外夹击之下，日本经济又一次陷入了衰退的“黑洞”，经济形势急转直下。面对这一始料不及的事态发展，桥本首相在各方压力之下，不得不重新拾起了传统的扩张型财政政策，于1998年4月推出了战后以来最大规模的综合经济对策(总规模达16.65万亿日元)。与此同时，桥本内阁向国会提交了《财革法修正案》，建议将财政健全化目标的实现时间由2003年度推迟至2005年度，并灵活调整今后各年度预算中财政支出和赤字国债发行的削减目标。可以说，《财革法修正案》的提出就标志着桥本内阁事实上放弃了财政结构改革的做法。而其后上台的小渊内阁为了实现经济的“再生”，实施了更大规模的经济对策，并于12月颁布了《财政结构改革法停止法》，正式冻结了财政结构改革。

应当承认，90年代中期桥本的财政结构改革并没能实现其原定目标，此后的改革则近乎于处于停滞状态。但从日本经济、财政的现状可以看出，日本财政体制确实已经存在了严重的问题，90年代财政状况的恶化，决不是一个偶然的現象。如果现行财政体制继续维持下去，日本经济恐怕很难有大的好转。我们看到的桥本改革努力的失败，并不是说其改革的方向存在着重大失误，而主要是由于其时机的选择、改革的顺序和社会乃至经济的承受力尚不允许如此大规模的结构改革。但应当肯定的是，为了使景气获得根本的好转，为了适应21世纪发展的需要，日本的财政健全化将是不可或缺的，日本的财政结构改革也将是不可避免的。也正是缘于此，仅仅时隔三、四年之后，小泉纯一郎又掀起了另一场更加轰轰烈烈的财政结构改革。

#### 参考文献：

1. 经济统计年鉴1998年版. 东京东洋经济新报社, 1998:535.

2. 日本经济读本. 东京日本经济新闻社, 1987:165.
3. 财政部财政制度国际比较课题组. 日本财政制度. 北京中国财政经济出版社, 1998.
4. 内阁府经济社会综合研究所. 经济要览. 2001年版, 东京国立印刷局, 2001:12, 23.
5. 财政政策研究会. 财政数据读本1999年度, 东京大藏财务协会, 1999.
6. 大岛通义, 神野直彦, 金子胜日本面临的财政问题. 东京八千代出版株式会社, 1999.
7. 杉本和行图说日本财政. 1999年度, 东京东洋经济新报社, 1999;182.
8. 现代日本经济研究会. 日本经济的现状, 1999年度, 东京:学文社, 1999;200.

文章来源：日本问题研究           （责任编辑： x1）