

## 谈战后日本财政政策的实践及效果

<http://www.criifs.org.cn> 2008年10月13日 毛晖 皮海鹏

内容摘要：在经济发展的不同阶段，日本政府运用财政政策的效果大不相同。二战后，日本政府运用财政政策，成功实现了经济的高速增长。步入20世纪90年代后，日本经济陷入萧条，但此时的财政政策却未达到预想的效果。对这一问题的研究，对于不断推进市场化改革的中国而言，有着重要的启示作用。

关键词：财政政策 挤出效应 特点及措施

日本经济发展的不同阶段，为何财政政策的实施效果会大相径庭。二战后，日本政府通过财政补贴、扩大公共投资、发行国债等手段，成功实现了经济的高速发展。而面对1991年以后的经济萧条，财政政策的实施效果却并不理想。原因在于：金融自由化扩大了财政支出的挤出效应，体制僵化导致消费需求不振，而政策时滞也影响了效果的发挥。而扩张性财政政策的连续实施，还加剧了政府的财政风险。

### 一、战后日本的财政政策

#### （一）财政政策的特点

战后日本政府把“赶超欧美、实现经济现代化为目标的经济增长战略”作为最大的公共利益。围绕这种“公共利益”，所有政策行为都成为实现经济增长的手段。财政政策则是政府干预经济的重要手段。日本政府在选择财政政策时，把推动产业发展和经济增长置于各项工作的首位。因此，在财政政策经常表现为扩张性质。《世界发展报告》认为，选择投资型的扩张财政政策支持了日本经济增长。

#### （二）战后日本财政政策的理论指导

在战后的日本，财政干预经济增长过程的一个重要标志是石桥湛山的“积极财政论”。他认为，在国家有失业者，存在闲置生产要素的情况下，财政政策最重要的是动员这些闲置要素，使之重新进入生产活动。

为了贯彻他的财政经济思想，石桥在担任大藏大臣期间曾提出五项“积极政策”：强行促进煤炭等中心产业增产，在不变动消费价格的前提下，大幅度提高生产者价格，其差额由政府支付价格调整补助金；政府拨款，设立“复兴金融资金”，同时尽快撤销新旧日元的区别，开放被冻结的存款；推行产业合理化，提高劳动生产率；尽可能地吸收失业者，减少失业人数；实行经济民主化。这些政策使战后日本的有限资源得以充分使用，从而弥补了单一市场机制的不足，推动了经济的高

速发展。

### （三）扩张性财政政策的措施及效果

1. 通过减免税收和财政补贴制度，支持产业发展。对于某一时期急需发展的主导产业，政府经常利用减免税收和财政补贴的方式，来促进其发展。如1952年制定的《企业合理化促进法》，规定对重要产业的现代化设备，实行加速折旧制度，同时对那些国民经济特别急需的新设备的制造和试用，免收三年的法人税或所得税。以后又实行奖励补助金制度：对进口最新式机械的企业，进口价格的一半由政府支付。如果国内生产类似机械，政府对该产品给予相当于成本一半的补助金，以鼓励企业试制。每当政府提出新工业发展计划时，地方政府就给予配合，如降低新兴工业建设用地价格，免费提供厂外的公共设施，减收几年内的土地税和所得税，以及提供低息贷款等。此外，日本国营企业还为私营企业提供廉价的运输和水电等。

为了扩大生产性支出，日本政府采取了抑制消费性支出的做法。如1970年，政府本身的消费开支占GDP的8.2%，政府转给个人的社会福利开支占GDP的4.3%，两项政府消费性开支相加不过占GDP的12.5%，而美国则为27.4%，英国为26.1%，联邦德国为28.6%。相反，同年日本政府的固定资本投资却高达8.5%，而美、英、法、德则分别为2.7%、2.8%、2.6%、4.3%。因此，日本财政表现为“建设性财政”的特点。

#### 2. 扩大公共投资，带动相关企业发展。

二战后，政府公共投资增长速度很快。在1960—1976年间，私人投资增加7.5倍，而政府公共投资增加11倍。1977年跟1946年相比，国民收入增长443倍，而政府公共投资增长613倍。

政府公共投资为产业发展提供了巨大需求。政府公共投资主要用于港湾、铁路等领域，这些投资必然为钢材、水泥机械以及其他建筑材料行业创造出大量需求。如在本州和四国两个岛屿之间建设铁桥这项工程，就需要钢材203万吨，水泥86万吨。为此，日本新日铁公司专门成立了筹建委员会。在1977年度预算中，此项建设使公共投资费用比1976年增加了42.1%。

公共投资使基础设施投资增加，消除了阻碍经济发展的瓶颈。从20世纪50年代开始，日本经济迅速恢复，基础设施不足的问题日渐突出，成了制约经济发展的瓶颈。于是，财政逐渐缩小了对产业的直接投资，转而增大建设公路、铁路、港口、通讯设施等方面的投资。基础设施投资的迅速增加，大大缓解了交通、通讯设施严重不足的局面。

3. 发行国债，支持经济增长。1964年东京奥运会后，日本经济进入了萧条阶段，民间投资不振。1965年，政府首次发行1972亿日元的赤字国债，并扩大政府支出，以刺激有效需求的增加和出口的扩大。此举使国民经济较快地摆脱了萧条。从1966年起，政府把国债正式纳入国家预算。70年代以后，日本政府国债发行大大增加。1972年国债额达19500亿日元，占当年收入的17%。日本政府之所以能够积极扩大公共投资，与发行巨额国债有很大关系。

表1 日本的国债依存度（%）

年份 1975 1985 1990 1995 1996 1997 1998 1999 2000

资料来源:日本银行:《日本经济统计年报》

## 二、经济萧条期日本实施财政政策的效果

### (一) 经济萧条期的财政政策措施和效果

以1991年5月为转折点,日本经济步入战后以来最长的萧条衰退期。泡沫经济破灭后,日本宏观经济政策的首要目标是促进经济增长。为此,日本政府从1992年财政年度开始,连续扩大财政支出。其中,1992年支出10.7万亿日元,1993年支出13.4万亿日元,1994年支出16.3万亿日元,1995年支出14.2万亿日元,4年共支出54.6万亿日元。

此外,政府还先后于1993年推出紧急经济对策,1995年推出日元升值紧急经济对策,分别追加财政支出6万亿日元和4.6万亿日元。这些巨额的财政支出主要用于刺激企业的投资需求和居民住宅等耐用消费品需求,如扩大基础部门投资、促进中小企业投资等。

不过,这些措施的效果并不理想,投资乘数随着时间的推移在逐步递减。例如,经济企划厅计算,1951—1971年间,公共投资乘数为2.27,1955—1965年间为1.75,1966—1982年间为1.47,1983—1992年间为1.32。另据日本《经济白皮书》分析,1993—1994年间,公共投资拉动经济增长一个百分点;1995—1997年间,日本投资乘数约为0.76;1998—1999年间,投资乘数为0.54。乘数的不断下降,说明公共投资对民间需求的拉动效果并不理想。

### (二) 政策效果不佳的原因

1. 金融自由化扩大了财政政策挤出效应。20世纪80年代日本金融自由化加速发展,在浮动汇率制下,国内金融市场逐步成为国际金融市场的有机组成部分。然而,资金配置效益的提高却以宏观调控能力的下降为代价。根据蒙代尔——弗莱明模型,在浮动汇率制和资本完全自由流动的条件下,财政政策的挤出效应最大。日本财政政策的挤出效应,可从两方面得到佐证:一方面,1995年6月之前,日元急剧升值,这与财政支出持续扩大在时间上吻合。另一方面,为了抵消扩张性财政政策导致的高利率和高汇率的不利影响,日本货币政策目标不得不转向为稳定日元汇率。从1993年9月到1995年6月,日本银行9次调低官定贴现率,目的就在于抑制日元升值,而非刺激总需求。

2. 财政政策没能启动消费需求。泡沫经济崩溃造成银行不良债权增多,企业设备闲置,个人金融资产贬值,这些直接导致企业设备投资和私有住宅投资疲软,个人消费需求不振。日本政府实施扩张性财政政策的出发点是扩大总需求,即通过增加公共投资或政府采购,来弥补市场需求的不足,刺激经济回升。但需求的增加,关键还在于调动占国内生产总值60%以上的个人消费,可财政政策的实施并未达到这一目标。

1994年以来,日本政府实施了对所得税采取大规模的减税措施,试图通过增加可支配收入,刺激个人消费。但从现实情况看,所得税的减税并没有带来个人消费的增长。1994年度至1996年度,共计减免个人所得税16.5万亿日元,同期特别减免税为9.5万亿日元。但日本家庭的实际消费支出,1994年度增幅为-1.3%,1995年度增幅仅为0.1%,1996年度又下跌为-0.1%,1997年度为-2.1%。1994至1997年度这四年中,家庭实际消费支出仅在1995年有所增长,增幅也仅为0.1%,其

余年度均为负增长。1991 年度至1997 年度，民间最终消费支出的平均增长率仅为1.7%，大大低于1986年至1990 年度的4.4%。

另外，由于日本产业结构呈现出软化和服务化特征，产业关联度减弱。从20世纪80 年代以来，产业中间产品投入的比率不断下降，因此公共投资带来的乘数效应被削弱。

### 3. 财政政策的时滞影响了政策效果。

政策时滞主要表现为：一是经济状况发生某种变化，直至实际认识到这种变化的滞后。经济状况的变化一般都是根据某个月的经济指标判断，但这种经济指标总是要在经济状况发生变化的一至两个月之后才能出现。因此，实际认识到这一点难免会出现滞后。二是了解经济状况发生变化后，直至政策实施时的滞后。

在日本，财政方面的举措必须通过制订预算和国会审议，这一决定措施从制订之日起到具体付诸实施，需要花费相当长的时间。例如，1998 年11 月提出的紧急经济对策，包括实施所得税、法人税和住宅贷款减税在内的减税法案、以及国债发行特别法案的预算法案，在1999年2月19日召开的众议院会议上才得以通过。这次预算案的顺利通过，被称为是日本国会历史上审议时间最短的，但从时间上来说，也已过去了3个月。

### （三）连续实行扩张性财政政策导致财政风险加大

巨额的财政支出不但没能有效推动日本的经济增长，反而加大了政府的财政风险。1996年，日本政府财政赤字(中央政府、地方政府和公共企业的赤字)占GDP的比重为7.4%，而美国政府同期的这一比重只有2.7%。1996年，日本的国债依存度（当年国债发行额/国家财政支出）为28.0%，长期债务余额对GDP 之比为64.4%，而同期法国这两项指标分别只有18.0% 和22.5%。

针对这些问题，日本政府也采取了相应的对策：政府于1997年开始进行财政改革，以减少赤字，降低财政对公债的依赖程度。同时，20世纪90年代以来，日本一直在呼吁放松政府管制，为充分发挥私营企业的积极性创造良好的外部环境，加强经济自主增长的力量。这些政策效果如何，有待进一步的观察和评价。

### 参考文献：

1. 李圣君. 财政货币政策与现代市场经济[M]. 东北财经大学出版社，2002.
2. 高长春. 经济增长与财政政策——以战后日本经济发展经验为视角[ M ] . 黑龙江人民出版社，2001.

▲ 此文系王金秀教授主持的国家自然科学基金课题《我国区域协调发展的公共支出政策研究》（项目批准号：70540012）的阶段性成果

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址:北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430