

以扩大公共投资来刺激经济是日本政府惯用的办法。自去年春夏起,日本政府又先后动用 40 万亿日元的财政资金用于刺激经济,但从目前的市场反应来看效果并不好,其经验教训值得我们研究借鉴,以使我国的宏观经济调控更上一层楼。

一、日本实施积极的财政政策面临的主要问题

为打破日本经济持续低迷的状态,日本小渊政府一改前任紧缩财政的做法,转而实施积极的财政政策,扩大财政支出,日本经济终于见到一星亮点,但总的形势依然严峻,前景不容乐观。

时期,经济增长率很高,但很不稳定,1957 年到 1975 年就先后发生过六、七次危机,于是日本政府一遇危机就大幅度扩大公共开支,修路造桥建港口,从而迫使一时过剩的生产能力得到充分的释放,带来新的经济增长。这个政策的实施之所以成功,其原因有二条:一是反危机时以对经济发展形成瓶颈隘口的社会基础设施投入大量资金进行整治,从而为新的经济高潮来临准备了物质条件;二是当时日本经济总的处于上升阶段,危机持续时间不长,尽管不断有危机,但在 1955~1973 年之间年平均经济增长率达 9.8%,持续的经济增长使税收不断增加,财

过去那种一投入资金就能产生巨大社会效益的格局不复存在。其二,公共投入总额虽然不断扩大,但重心由直接刺激农业生产增长的治山治水和消解对工业生产流通瓶颈作用的道路桥梁和港口建设,转到了以改善人民生活有关的公园、下水道和娱乐设施建设上,积极财政政策与经济建设的直接关联程度下降。其三,议员们为争取选票而盲目立项,致使公共投资存在着大量浪费和重复建设。其四,政府财力下降,干预的力度大不如前。由于日本经济的规模已经很大,少量的投入不解决问题,而经济增长速度的减缓使税收增长幅度跟不上政府开支,

日本的积极财政政策 及其对我国的启示

樊勇明 施瑾

1、持续的经济增长是积极财政政策收效的必要前提条件。

按照一般西方经济学理论,凯恩斯主义所主张的以扩大公共开支来创造有效需求是资本主义反危机的有效手段。但是,以日本经验来看,在经济持续增长时期实施积极财政政策才有明显的刺激作用,而在经济增长减速时实施财政政策非但不能刺激经济,而且会造成许多弊病。从 60 年代起至今,日本的经济政策基本上是以积极财政政策为基调,但在 1975 年以前是成功的,1975 年以后则是失败的。1975 年以前日本处在经济高速增长

政收支一直有盈余,政府干预经济的能力不断加强,从而形成经济增长→社会基础设施瓶颈制约明显→反危机时扩大公共开支整治社会基础设施→经济新的增长这样的良性循环。

2、财政负担加重,乘数效果下降和产业结构畸形化是长期实施积极财政政策的弊端。

1975 年后日本经济由高速增长转入稳定中速增长,日本政府仍然沿用老办法来刺激经济,但效果越来越差,弊端日益明显。原因主要有四:其一,随着日本经济日益成熟化,道路通讯等社会基础设施的供需逐渐平衡,

从 1975 年起日本不得不发行赤字国债来弥补一般行政开支的不足。在这四个因素作用下,日本财政状况日益恶化,以致到了现今公共债务(中央和地方政府债务合计)超过 GDP 规模,1998 年公共债务总额超过 500 万亿日元,而同期的 GDP 为 495 万亿日元。在 1975 年以前公共投资的乘数效果大约为 1:2,现今只有 1:1.32。长年累月的扩大公共投资,使日本的建筑业畸形发展,成为吸收劳动力最多的部门,出于社会稳定的考虑,日本政府每年要拨出相当款项让土木建筑业有事可干,不把大量失业推向社会。这种为公

共事业而进行的公共事业已经从根本上背离了凯恩斯主义的初衷。

3、各方态度不一,中央和地方脱节是小渊政权的积极财政政策见效不大的原因。

上述弊端的日益严重使日本各界对积极财政政策产生普遍的怀疑,从而促使桥本政权 1996 年初在经济稍有好转时便提出重建财政口号,摒弃凯恩斯主义,想从结构改革中找到发展经济的新路,但因条件不成熟而无功而返。小渊政权又不得不重新拾起积极的财政政策,有关各方面虽然视此为救急之策,但对此举是否有效仍然心有疑虑。现自民党主要领导人中,除加藤宏一一个人因其政治派别与土木建筑业关系特别深而全力主张加大积极财政力度之外,宫泽喜一等元老则采取走一步看一步的谨慎态度,桥本、森喜朗、山崎拓以及同自民党合作的自由党领导人小泽一郎等实力人物均是倾向于结构改革,这自然使小渊难以放开手脚大干。另外,二次紧急经济对策中已经宣布的高达 40 万亿日元公共投资中,真正由中央政府出资的不到 10 万亿日元,其余的均要各地方政府自筹资金配套,但各地方政府一方面因债台高筑,另一方面因各地利害关系不一,对中央财力分配多有怨言而没有采取积极配合行动,因此使 40 万亿日元的公共投资至今无法全部到位,从而削弱了小渊政权积极财政政策对经济的直接刺激效果。

二、对我国的若干启示

当前,我国经济发展中存在的主要问题是企业生产能力大量闲置,劳动力过剩,直接影响生产的发展和最终消费,人们预期支出增加,风险防范意识增强,企业和民间投资谨慎,储蓄率大幅度提高,市场整体出现供大于求的现象。对此,国家及时作出了扩大内需,实施积极的财政政策,加大基础设施投资力度,使经济继续保持了稳定增长。去年全国 GDP 增长中有 60% 是依靠投资拉动的。这说明选择积极的财政政策,以投资拉动经济本身是正确的,但从市场反应来看,国家

投资的加大并没有使企业投资和最终消费积极跟进,政策的预期效果尚未完全达到。

1、我国实施积极财政政策的财政空间不是很大。

当前我国经济正处于上升阶段,积极的财政政策可以作为一种刺激经济、应付通货紧缩的手段加以使用,但持续时间不宜过长,因为积极的财政政策需要一个不断增长的税收作为后盾。以政府对经济干预的力度而言,我国明显强于日本,因此所需的财政投入也要大于日本。但是我国的财政状况不能同高速增长时期的日本政府相比,自 1985 年以来我国一直处于赤字财政之中,特别是 1998 年一下发了 6000 多亿的国债,占当年 GDP 的 10% 左右,这一指标已经明显偏高。

2、经济对外资的依赖使我国公共投资的乘数效果不能充分显现。

自 1992 年以来的中国经济高速增长是以外资的大量流入为特征的,外资所形成的固定资产投资,按最保守的估计也已经达到 12%,而且外资企业的固定资产投资所需的原材料和中间产品、设备又大都从国外进口,因此我国经济对外资的依存使一般意义上的固定资产投资所应有的乘数效果大打折扣。这种外资所带来的挤出效果,同样使公共投资的乘数效果无法充分发挥,从而使通过实施积极财政政策刺激经济全面回升的政策意图得不到充分实现。我国从去年就开始加大公共投资力度,并配合较宽松的货币政策,但一直未收到刺激消费、推动经济回升的明显效果,其原因固然是多种多样的,而上述乘数效果偏低不能不说明是其中之一。

3、积极的财政政策还需地方和中央政府的协调配合。

在日本公共投资分成二部分,一是中央项目,由中央财力包干;二是地方项目,但有中央补贴,补贴的比率以对半开、三七开到二八开不等。一般而言地方项目是公共投资的主体,地方政府也照办理,从县到市,从市到村(町)均是以上级政府补贴下级政府的

办法搞公共投资。这样一可减轻中央政府的负担,二可使公共投资能与地方经济振兴相结合。地方政府在筹集公共基础建设资金时常常发行债券,把本地区的民间储蓄纳入地方建设轨道。我国也可按照此办法,考虑让有条件的地方政府发行地方基本建设债券。在项目选定上中央可通过补贴部分来引导地方项目,体现中央政策意图。考虑到中国资本市场发育尚不完善,凡事易一哄而起的因素,发地方债券可先在沿海大中城市试行,并采取不可上市、不可转让,按购入债券数量来确定项目建成之后优惠(优先)使用条件等稳定债券资金,拓展债券销路。

4、要注意把公共投资同促进新兴产业发展相结合。

日本在 1998 年 11 月宣布的 24 万亿第二项紧急经济对策之中,有 8 万亿日元是直接用于公共投资。其中考虑到结构调整派的意见,开列了 1.6 万亿日元的设施费项目,这主要用于铺设光缆、建立计算机网络等,其目的是要探索出一条在信息社会中实施积极财政政策的新路。我国也可依照这一做法,在新增的公共投资中,增加为新兴产业提供服务和支持的投入,而不只是限于造桥修路和治山治水,以期达到通过积极财政培育新的经济增长点,促进产业结构调整的目的。

(作者单位:复旦大学国际政治系;
市委研究室经济处;
责任编辑:王三谦)

