

简析日本 2016—2020 五年期财经政策

胡振虎 | 唐泽宇 | 叶申南

64

近期，日本内阁府发布《日本 2016—2020 财年经济与财政改革基本政策》(以下简称“日本 2016—2020 五年期财经政策”)，内容包括日本经济现状与挑战分析、日本中长期改革措施、日本经济财政综合改革框架等。在安倍“旧三支箭”作用下，日本经济短期复苏取得进展，但仍面临亟待进行结构改革的巨大挑战；日本大规模财政刺激和财政改革政策效应继续递减，将继续加剧其财政失衡。本文就日本 2016—2020 五年期财经政策主要内容进行分析，并提出几点思考。

结构性改革：中长期经济改革措施

为实现日本经济良性循环及中长期增长目标，日本政府将优先采取以下措施：

(一) 推动潜在增长及结构性改革

1. 改善营商环境，增加民众收入

一是优化经济结构，促进高附加值产品和服务。日本政府将保持良好的宏观经济环境，加强企业治理结构，增加民众收入，提高董事会监管效率，加大对投资者信息透明度。此外，油价下跌等因素改善了日本贸易环境，日本将继续改善贸易条件，促进就业和投资，并通过政府采购多元化稳定进口资源和能源价格。二是提高生产部门生产效率。政府将联合私营部门，利用 IT、大数据等工具提高制造业、服务业等部门生产效率，使其更具吸引力。此外，通过设立奖项和项目提高服务业附加值。三是支持中小(微)企业。日本政府将要求企业基于原材料价格波动和供给平衡

设定合理交易价格，遵循分包协议，通过支持研发、开放国内外销售渠道、振兴购物区等措施提高中小(微)企业盈利能力。四是转变融资渠道。政府将推动资金流多元化、培养专业人员、建立基金，并通过政府金融机构补充私营部门资金。五是推动监管改革。政府将加快建设国家战略经济增长区，进一步取得改革进展应对利益集团抵制。六是吸引外商直接投资(FDI)。政府将致力于促进商店、餐厅、医院等机构采用多种语言，支持外国留学生就业，优化投资顾问分配系统，并致力于发掘和吸引投资项目。七是聚焦能源和资源。政府将致力于加强工业、住宅、运输等节能管理、推动节能屋、智能社区；通过地热、生物能、水力发电提供稳定能源，降低太阳能、风能等不稳定能源成本；开发新技术提高核能安全，培育相关人力资源。八是推进农林渔业。政府将加强管理机制，改善土壤质量，推进农田分区和商业化。此外，政府还将促进城市与农林渔社区经验交流，协调农业和旅游业，推动城市农业发展。九是开发旅游业。政府将通过拓展旅游线路、扩大消费税退税机制、放宽签证要求等措施吸引国内外游客。十是推动带薪假改革。政府将通过延长假期、带薪假改革和创造新节假日提振旅游和地方经济。

2. 加强与全球市场协调

日本政府将继续推进跨太平洋伙伴关系协定(TPP)谈判进程，为日本谋取最大化利益。同时，全面推进日本—欧盟经济合作伙伴协定(EPA)、区域全面经

济伙伴关系(RCEP)以及中日韩自由贸易协定(FTA)。此外，政府将推动日本企业“走出去”。主要措施包括：一是通过 PPP 开展官方发展援助(ODA)鼓励基础设施出口。二是支持中小(微)企业和服务商开展海外业务。三是促进日本食品、酒精饮料等出口。四是改善企业环境。

3. 推动工业结构改革

为成为世界最先进工业化国家，日本政府将稳步推出以下措施：一是将利用人工智能(AI)、大数据、互联网推动工业结构转型，创造新商业模式。二是将 IT 技术融入社会。实现全球最安全网络、公共无线局域网、自动语言翻译等。三是推动机器人革命。加速推广在政府机构和各行业使用机器人。四是改善就业环境。通过云计算、电信、远程医疗和教育等提高地方产业生产力。

4. 将通信技术融入医疗和其他领域

为进一步促进医疗和教育资源高效利用，日本政府将利用数字化技术改善医疗和护理质量，使医疗费用合理化。此外，建立新平台供制药公司更有效进行临床试验，并鼓励公司在重点领域发展具备国际竞争力的医疗设备。

(二) 促进人力资源多样化

1. 发挥妇女和青年等人力资源优势

为促进人力资源多样化，日本政府将采取以下措施：一是通过积极推动妇女进入行政管理、经济等领域，培养女性科学家和工程师，通过减少工时、改革工作方式、建立社保体系等保障妇女就业。二是改善就业管理，为大四学生提供更多选择就业的时间；为当前没有

接受教育、就业或培训的青年提供就业机会；大力支持非常规就业，对雇佣有前科人员雇主提供支持。三是支持老年人就业。

2. 鼓励结婚生育

为应对低出生率，日本政府将采取以下措施：一是加大对婚姻和育儿支持，发展育子综合支持中心，为安全妊娠和分娩创造良好条件。二是采取有效措施应对贫困儿童问题，加大对单亲家庭和多子家庭支持。三是将提高消费税所得收入部分用于提高儿童早期教育质量。

3. 推动教育改革

日本政府将采取以下措施推动教育改革：一是全面推进幼儿教育，扩大无息奖学金计划，减少学费负担。二是通过提高教师素质、制定指导方案、加强各组织协调能力等提高不同专业人力资源利用率。三是实施高中和大学改革，提高分数等级和毕业要求。四是推广文化和体育，加强国家文化设施功能，培养文化艺术领导者，振兴日本体育产业。

（三）加强社保改革

为确保日本社保系统可持续性，日本政府将基于以下五点基本原则推动社保改革：一是打造高覆盖率、可持续社保系统。二是使社保支出与经济增长保持一致。三是确保医疗服务公平、高效。四是建设健康社会。五是让投保人共同分担成本。而且，日本政府在稳固推进“社保及税收全面改革”的同时，将致力改革实现经济复兴和财政巩固，并确保社保系统可持续。基于过去三年社保支出增速与人口老龄化速度相符、未来经济形势及价格变化等多方因素考虑，日本政府将保持社保支出增长趋势，使社保支出与人口老龄化和消费税上调造成的成本上升相匹配，相关改革措施包括优化医疗与长期护理供给系统、完善医疗激励机制、推动公共服务产业化、推动药品费用补偿改革、加强养老保险改革等。

1. 优化医疗与长期护理供给系统

日本各地医疗情况存在一定差异。为降低各地住院人口比例、长期护理床位和平均住院时间等方面存在的差异，日本政府将实施以下举措：一是进行机构审查，确保医疗服务系统同时满足慢性病医疗与长期护理；同时，对医疗和长期护理价格公平性进行审查，确保医疗配给系统与人口变动和地方实际情况相匹配。此外，通过分析地方差异和优化门诊、咨询及用药以降低就医成本。二是使各地区人均医疗成本更加均等化。日本政府鼓励地方制定医疗成本优化计划，制定医疗成本目标，并于2015财年底出台目标、设定准则，并采取有效方法管理中长期医疗和长期护理等领域。三是制定综合社区护理系统满足各类需求，如家庭终端护理、长期护理设施。此外，推广家庭医生，并对医疗保健工作类别进行评估。四是支持地方医院增加住院床位，减少地区差异，并对承诺改革的地方政府给予优惠政策。

2. 完善医疗激励机制

日本政府鼓励公民采取预防措施预防癌症和相关疾病，建立激励机制鼓励个人和承保人采取适当行动提高健康检查和癌症筛查参与率，具体措施包括：一是将保险公司支持系统纳入国家医疗保险补贴系统，进一步激励保险公司在2018财年实现医疗成本优化。二是采取根据医疗点数或健康活动点数减免保险费的形式激励公民采取预防措施。三是鼓励私营部门参与应对老龄化，并在2015财年底制定“抗癌措施加速计划”进一步对抗癌症。

3. 推动公共服务产业化

为促进与社保密切相关却不属于公共保险范围的各类服务产业化，日本政府将对各类医疗供应商提供支持，推动私人供应商提供服务支持综合社区护理建设，并考虑采取措施消除医疗服务运营壁垒，推广运用私营经验和资金提高

机构管理效率。此外，利用个人号码系统(My Number system)达成以下目标：一是明确公民是否具备医疗保险资格。二是降低患者医疗成本并提供便利。三是加快医疗及相关领域研发进程。

4. 推动药品费用补偿改革

日本政府计划在2017财年中后期将非专利药份额提高至70%以上，并在2018—2020财年提高至80%以上。为此，日本政府将采取以下措施：一是提高公众对非专利药供给和质量的信心，向公众提供更多信息，并解决医疗待遇问题。二是审查药品定价规则，减轻公众负担。三是建立相关机制，基于非专利药价格评估专利过期药品价格。

5. 加强养老保险改革

日本养老保险改革将着重审查以下四方面：一是宏观经济运行机制的设计。二是将员工保险覆盖到临时工。三是针对不同职业退休老人制定合适的养老制度。四是收入再分配，包括对高收入人群和养老保险税收的设计。

（四）重振区域发展以支持地方经济良性循环

为应对人口老龄化和人口快速下降等问题，日本政府将采取措施重振区域经济和地方经济。

1. 重振地方经济

为重振地方经济，解决人口下降和人口过度集中东京等问题，日本政府将采取以下措施：一是发展区域高效产业，吸引人力资源和资金。二是制定一揽子区域振兴政策，提供多元化支持。国家将对地方提供人力、数据和财政支持，加大激励力度。三是加强东京地区医疗、护理和住房等基础设施建设，并对搬离东京人群提供援助。

2. 重振区域经济

地方政府将通过加强区域合作推动地方经济良性循环，增加就业和收入。一是重振地方经济。政府将通过协调学术机构、金融机构与地方政府创造更多

就业；将在全国进行能源基础设施建设，并对私营部门开放基建，恢复地方产业；鼓励地方金融机构加大对地方社区支持；促进多元化运输服务，确保商品能配送至人口稀少和贫困地区。二是推进城市升级。鉴于人口下降，政府将建设更密集的城市公共交通网络，或对现有网络升级改造；推进木结构住宅，提高抗震能力，减少对环境和救灾影响；通过促进土地登记制度确保土地交易和私人开发项目顺利进行。三是发展冲绳。政府将制定完善措施发展冲绳，使其成为日本经济的新驱动力。四是实施分权改革。通过分权改革让各地根据各自经验和措施应对各自挑战。五是承办好2020年奥运会和残奥会。

（五）保障生活安全安定

日本政府将动态调整外交战略。除日美同盟核心外，日本政府将扩大并加深其他对外协作关系，有效提升国家综合防御力。

财政改革：财政整顿和增收节支

未来五年，日本政府将整合经济与财政改革，推动预算、税收及地方行政和财政管理等重点领域改革。首先，确保财政可持续。日本政府将制定2016—2020财年“推进经济财政复兴计划”，目标是在2020财年实现基本预算盈余，同时降低基本预算赤字占GDP比重，并在中长期降低公共债务占GDP比重。2016—2018财年是“集中改革期”，政府将建立专家小组调查委员会，规划改革进程并构建关键绩效指标。其次，压减财政支出。日本政府将致力于“公共服务产业化”、“激励机制改革”和“公共服务创新”；在不降低公共服务质量和标准前提下限制开支，减轻经济下行压力。进一步强化2013—2015年以来的安倍改革措施，核查中央和地方政府各项支出项目。第三，增加财政收入。自2017年4月起上调消费税率至10%，政

府将提前采取必要措施营造良好经济环境。具体推进以下三方面改革：

（一）教育、科技、外交和国防安全预算改革

为解决当前问题并实现长期增长目标，日本政府将通过投资教育提高公共财政质量，并将推进科技、外交和国安等部门预算改革。

1. 教育和科技

教育和科技改革将瞄准以下三个目标：一是缩减预算。鉴于日本出生率下降，政府将加强以下三方面预算审核：强化学校在当地社区的枢纽角色、振兴小型学校和重新开放学校。二是进一步利用私营部门资金。为促进利用私人资金，政府将致力于大学收入多样化，如与私营部门联合研发项目；同时，政府将考虑向大学捐款的私营部门给予课税扣除或课税减免奖励。三是对大学和项目研究资金实施综合改革，优化预算质量和明确预算优先项目。

2. 外交和国安

日本政府将有效、适当和战略性利用ODA作为外交工具。除利用私营部门资源支持ODA外，政府将确保通过ODA进一步扩大私营部门业务活动；政府将评估日本对国际组织的贡献度。此外，将基于中长期国防计划有效提高国防能力，并通过采购改革提高收益率。

（二）税收改革和减少负债

1. 提高税收

为对抗通缩和振兴经济，日本政府将通过提升高附加值产品价值和提高征税服务质量来增加财政收入，主要有以下几个措施：一是通过提高私营部门占经济比重扩大税基，增加税收。二是利用个人身份号码系统降低征税成本。三是通过有效利用国有资产，出售不良资产和其他方式确保非税收入增加。

2. 税制改革

政府将重审现有税制，制定有针对性税制改革措施。一是尽快完成企业税

改革。二是鼓励低收入年轻人和拥有小孩的家庭继续工作，避免贫富差距加大。三是确保不同工作的收入更加公平、合理。四是确保不同年龄段收入公平性。五是整顿地区税源分配不均问题。

3. 减少负债

政府将继续有效利用国有资产，包括特别账户资产；同时，出售不良资产，并将销售收入用于偿还债务和灾后重建。通过这些举措，政府将减少资产和负债，并降低其GDP占比。

（三）地方政府行政管理和财政改革

日本政府将推行地方政府税收改革以激发地方活力，并建立有效机制支持地方政府。通过提高中央和地方政府支出效率优化公共行政和公共服务。为此，日本政府将广泛推动IT技术和运营服务改革，引入个人号码系统和公共服务信息可视化技术。

1. 建立机制振兴社区和激励地方政府

日本政府提供额外激励措施鼓励地方政府振兴社区，缩减支出，并实施行政和财政改革。根据基本税制改革法案纠正地区间税源不均等问题，并赋予地方政府征税权。基于不断降低的出生率，推动私营部门融资，并通过加强预算质量和优先级提高教育、科学和技术等部门预算效率。

2. 缩减国家和地方政府开支，盘活地方政府管理资源

日本政府将通过法律和条例改革缩减国家和地方政府开支，具体措施包括：一是对各部门设定绩效指标，审查相关法律和条例；同时，审查国家财政拨款和地方政府税收。政府将与私营部门合作打造最佳实践，在全国范围推动企业业务重组，并加快对优化公共服务的研发。二是鼓励地方政府因地制宜地提高公共服务质量。三是进一步实施公共部门企业改革，如关闭、私有化、与地方政府合作等。四是审查税收留成比例，并实施地方税制改革。五是鼓励地

方政府提高信息透明度。六是实施机构改革,防止地方政府过度申请拨款。

3. 加快行政改革

日本政府将鼓励“行政改革推进委员会”进行跨部门审查;同时,国家和地方政府将稳步推行政府雇员工资全面审查,进一步减少人员开支。

加强基础设施建设

展望中长期,日本政府将充分利用现有设施和制度,最大程度地发挥资本效应以完善社会基础设施建设。根据人口下降形势划定资源配置优先区域,大范围推动PPP/PFI(民间主动融资)项目及特许经营。日本政府将在“国家空间规划”(National Spatial Planning)、“社会基础设施开发优先计划”(Priority Plan for Social Infrastructure Development)等计划中规划行动优先级和时间轴。

(一) 优化资本存量

日本政府将通过优化资本存量,降低运营和维护成本支持地方政府推出资产分类账户,引入地方私营部门会计,进而使公共行政成本对公民和其他地方政府公开;同时,日本相关政府部门将与地方政府合作将地方基础设施纳入公共基础设施综合管理计划,加速优化使用政府资产,高效运营和维护公共基础设施。

日本政府将集中资源用于发展机场、都市圈道路等有利于刺激私营部门需求、灾难预防或高投资效率的社会基础设施建设。为此,政府将对基础设施建设项目进行评估,明确项目从计划到维护各阶段成本,并将相关信息告知私营企业及其他实体。日本政府将致力于提高营建部门效率及支持海外营建部门扩张。

(二) 用好私营资本

日本政府将加速实施PPP/PFI改革,利用私营资本更高效地发展运营基础设施、提供高质量公共服务,刺激经济进一步增长。为此,日本政府将通过以下方式对私营部门提供商机:一是提

供特许权和公共房地产。二是有效利用公共资本存量。三是将供水和污水处理等业务外包给私营部门。此外,为显著增加PPP/PFI项目数,日本政府鼓励对规模较大、私营资本运营更具优势的项目优先采用PPP/PFI模式。

几点分析

(一) 日本2016—2020五年期财经政策较客观反映出日本经济深层次矛盾。安倍自上台后,力推“安倍经济学”、“旧三支箭”改革,对促进日本经济复苏发挥了积极作用。虽然从通缩和经济增长指标看,日本经济正趋好,但是安倍2015年9月份宣布“安倍经济学”进入第二阶段,今后三年将继续推行相关改革措施,制订《日本“一亿总活跃”计划》,推出打造更加强大经济、为育儿提供更多支持和进一步完善社会保障制度的“新三支箭”,足以说明前期政策效应减退,支撑日本经济复苏的结构性问题依然没有得到根本解决。因此,延长经济增长周期和实现经济可持续发展,对日本无疑是一个巨大挑战。如不能在工业结构、区域经济结构、劳动力市场、医疗、债务和农业等领域深化结构性改革、提高全要素生产率、提升潜在增长率,日本经济或重陷困境。总体而言,日本2016—2020五年期财经政策较客观地分析了日本经济面临的结构性问题,为安倍“新三支箭”的提出奠定了基础。

(二) 日本仍应致力于结构性改革

虽然安倍政府通过大开货币龙头的量化宽松(QE)和质量化宽松(QQE)、灵活的财政政策以及其他经济刺激措施在短期取得了一些积极成果,但仍没从根本上有效触及结构性问题。国际货币基金组织(IMF)最新发布2015年度日本第四条磋商成果对日本明确提出了要加强结构性改革的建议,包括:亟需提高劳动力参与率和促进生产力、进一步加强治理改革、加快放松在经济特

区的贸易管制、进一步鼓励整合私营部门引导的金融体系特别是地区银行系统,并改善政府养老金投资基金治理结构等。日本2016—2020五年期财经政策更多布局于结构性改革,一方面呼应了IMF改革建议,也表明日本政府也想着力推动困扰日本多年的这一顽疾,但最终政策效果有待进一步观察。

(三) 日本财政改革难以走出困境

从安倍“旧三支箭”的财政政策看,日本政府试图通过实施灵活的财政政策摆脱经济困境,比如提高消费税率、降低公司税率、削减财政支出等。但是,在老龄化导致社保支出增加、政府扩大投资刺激经济增长等压力下,日本一再提高债务上限,财政风险不断累积,且将难以同时实现经济复苏与财政整顿的双重目标。一方面,刺激经济复苏、加大民生支出需要加大财政支出,同时也需要结构性减税,而实际上日本正在实施增税政策;另一方面,财政整顿意味着削减公共债务,也意味着要削减财政支出,而实际上日本财政正加大对养老、医疗等民生的支出。日本财政改革短期内仍难以走出两难选择的困境。

(四) 日本利用私营资本发展基础设施经验值得借鉴

从日本财政支出规模和结构看,日本是比较典型的政府主导型市场经济国家,财政通过引导产业发展,刺激私营资本投资和消费,进而带动经济增长。日本政府自二战以来一直重视通过财政资金引导私营资本投资公共基础设施建设,并积累了不少好的经验。为此,应重视对日本PPP/PFI改革的研究和经验借鉴,推动PPP经验交流和能力建设的国际合作,以便吸引更多私营资本参与基础设施建设,为中国经济中长期发展注入动能。

(作者单位:财政部亚太中心
中国财政科学研究院)

责任编辑 黄悦