



债务与经济形势： 日本政府的两难选择

○ 周宇宏

根据日本大藏省公布的数字，日本政府现有债务为656万亿日元，是GDP的130%，比美国的51.7%、欧盟的73.4%都高，可以说日本政府的债务堆积比富士山还高。那么，如此多的债务，对日本经济有何影响呢？

一、债务与财政政策

二战后，以发行国债刺激经济、增加就业的凯恩斯学说被西方国家视为防止经济衰退、刺激经济增长的灵丹妙药，世界各国为尽快摆脱战争给经济发展投下的阴影，相继走上了大量发行国债的道路。日本政府也毫不例外。日本政府于1965年开始发行公债，截至2001年政府公债余额已达656万亿日元。公债增长速度最快的是以下两个时期：

一是1965年到1980年的经济高速发展时期。当时，日本政府通过发行公债进行了大量的基础投资，如铁路、公路、桥梁、机场等。这一举措，既推动了经济快速成长，又使国民分享了经济增长带来的实惠。这一时期公债年均增长率达50%左右。

二是20世纪90年代中后期的经济低迷时期。20世纪80年代，日本经济处于颠峰时期，政府为了重建财

政，减少了公债发行量，1980—1990年年平均增长率仅8.9%。但到80年代末，日本经济神话破灭了，由于长期形成的政企关系和银企关系，使产业结构没有得到及时调整，致使经济始终走不出低迷状态。为此，日本政府被迫放弃财政再建的目标，转变为以经济形势恢复优先。1997年亚洲金融危机，更使日本经济雪上加霜。在这种背景下，日本政府不得不大量发行公债，支持脆弱的经济。仅从1996年至2000年的5个年度中，就发行公债近400万亿日元。

二、债务、财政危机与经济萧条

可以说，20世纪90年代以来的日本基本是处在经济萧条与财政危机的同步恶化之中，最近几年尤其如此。而且在经济萧条与财政危机之间，还形成了一种互为因果、难以消解的恶性循环。

（一）经济萧条加重了债务负担并引起财政危机。20世纪90年代，经济萧条的长期持续并不断恶化空前加重了日本的债务负担和财政危机。一方面，经济景气长期持续萧条，不得不采用扩张财政政策尤其是增加公共事业

投资来促使景气回升，日本政府先后多次实施以此为主要内容的景气对策，涉及财政规模累计达130万亿日元之巨；另一方面，经济萧条又导致以直接税税收为主体的财政收入急剧减少，1990年度中央财政一般会计税收60.1万亿日元，1999年度为47.2万亿日元，减少20%。经济萧条引起的财政赤字增加使得为弥补财政赤字而发行的国债规模空前扩大，财政赤字与政府债务危机再度恶化。到1999年度，其国债发行额已猛增至37.5万亿日元，比1980年度增加了4.7倍，其中赤字国债也增至24.3万亿日元，比90年代前的最高水平（1980年度7.2万亿日元）还增加了2.4倍；其国债依存率更高达42.1%，比90年代前的最高水平（1979年度为34.7%）高出7.4个百分点；其国债余额按2001年度预算将增至388.7亿日元，相当于1990年度的2.3倍；若加上地方政府债务，日本的公共债务余额将达656万亿日元，相当于其全年GDP的1.3倍。

按照财政学原理，国家债务超过GDP100%，即为财政破产。但一般认为，发达国家的公共债务占GDP的警戒线可设在135%，若接

近这一数字,政府便应采取紧缩政策以制止债务膨胀。目前,日本的公共债务余额达656万亿日元,相当于其全年GDP的130%,已接近这一警戒线。日本财政是否会破产?

首先,这在很大程度上取决于国债利息。日本现有3100亿美元的外汇储备,短期内不大可能发生资金短缺问题,但要复苏经济,必须采取积极的财政政策。如今日本国库银根紧缺,扩大公共投资的资金只能靠政府发行国债来维持,而要大量发行国债,必须提高国债的利息,否则无人购买;但高息又使政府债务雪上加霜。

其次,即使日本财政不破产,今后也将举步维艰。因为政府大量借贷将利率推高,它容易造成公共投资对私人投资的“挤出效应”。这对于日本本已微弱的私人投资需求来说,无异雪上加霜。而且,由于债台高筑,政府通常的一种做法是加印钞票允许适当的通胀,以变相消蚀债务。但通胀的抬头会引发新一轮“通胀—央行被迫提高利率—加重日本政府的借贷成本—债务加剧—通胀”的恶性循环。在这里,债务拥有了自我生长的生命。

(二) 财政危机又加剧了经济萧条。据日本内务府2001年9月7日公布的数据,2001年4—6月的实际GDP增长率为-3.2%,世界第二大经济体日本出现了负增长。严重的债务和财政危机,成为日本经济复苏的障碍。这是因为:

1. 支出的增加制约了财政对经济的调节力度。财政赤字与政府债务空前增大,导致公债的还本付息在财政支出中的比重迅速提高,财政支出日趋僵化,对经济增长影响的乘数效果明显降低,越来越难以发挥其对经济运行与发展的调节作用。如1995年度,日本中央财政的国债费支出为13.2万亿日元,占中央财政一般会会计支出的18.6%;但在2000年度,中央财政的

国债费支出迅速增加到22.0万亿日元,占中央财政一般会会计支出的比重高达25.8%。

2. 利率上升制约了企业投资和居民消费的热情。庞大的财政赤字和政府债务迫使其国内利率出现上升趋势,使企业投资和居民消费的预期减弱。而企业投资需求和居民消费需求的长期低迷,正是目前日本经济难以摆脱萧条的最主要原因。受利率影响,在1998年和1999年度,日本民间企业的设备投资分别减少了5.2%和1.0%,2000年度民间消费支出则出现了0.2%的负增长。

3. 信心丧失。由于财政赤字与政府债务危机加大,普通国民对未来社会保障感到担忧,不安定感日趋增强,从而不得不“收紧钱袋”。同时,庞大的财政赤字和政府债务还直接降低了日本的国际信用,提高了其在国际市场上的筹资成本。

三、债务与经济景气的两难选择

在经济危机和财政危机空前严重的形势下,打着改革旗号上台的小泉内阁开始全力推进财政改革。但其实际效果如何,影响怎样,却始终受到日本各界甚至国际社会的怀疑。尤其是面临日趋逼近的经济衰退,反对小泉财政改革的呼声更加高涨,各界越来越担心以缩减预算支出为主要内容的财政改革会导致经济萧条进一步恶化,甚至会将本就回升乏力的日本经济再度推入衰退的深渊,这使小泉内阁同样面临着与前几届日本政府相类似的无法兼顾、顾此失彼的两难选择:面对经济萧条与财政危机的同步恶化甚至恶性循环,在宏观政策选择上到底应该是财政改革优先,还是景气对策优先?若将景气对策摆在优先地位,就应选择扩张性的财政政策,如增加公共事业投资和减税等,而由此必然要进一步加剧财政赤字危机;若将财政改革摆在优先地位,就应选择紧缩性财政

政策,如减少公共事业投资和增税等,而由此又必然要进一步恶化经济萧条甚至导致经济衰退。

解决问题的关键是找到导致问题出现的诱因。目前,日本政府所面临的景气对策与财政改革的这种两难境地,其主要症结是国内民间需求长期低迷和外需趋于萎缩。一方面,民间消费需求占日本GDP的近六成,是影响甚至决定日本经济运行与发展的最重要项目。但进入90年代以来,日本的消费需求始终处于低迷状态,近期甚至出现了负增长,如在1986—1990年度,日本民间最终消费支出的年均增长率高达3.55%,而到1991—1995年度已下降为1.58%,1996—2000年度更下降至1.48%,其中在1997年和2000年度还分别出现了1.2%和0.2%的负增长。同时,民间企业设备投资增长的低迷态势更加严重。在1992、1993、1994、1998和1999年度分别为-9.2%、-11.1%、-4.5%、-5.2%和-1.0%,而在1986—1990年度平均高达12.4%。另一方面,以净出口为代表的外需一直是支撑日本经济增长的重要需求项目,但近来这一项目也呈萎缩之势,如2001年上半年日本的贸易顺差额竟比上年同期减少达44.0%,其中在1月份甚至还出现了957.4亿日元的贸易逆差,从5月上旬以来始终是贸易赤字。

正是由于民间内需和外需的如此严重萎缩,才迫使政府为实现经济回升而过度依赖财政扩张,财政支出尤其是公共事业投资已成为日本经济回升不可或缺的最主要支柱。这样,日本政府处于“只有增加财政支出才能促使和保持微弱的经济回升,而为此又必须以增加财政危机为代价”的两难境地。

日本政府通过发行适量规模的国债,刺激经济增长本没有错,问题在于:日本政府在国债使用上没有对产业结构进行调整,从而使经济回升过度依赖财政扩张。

(作者单位:首都经贸大学)