



○赵德全

第二次世界大战后短短的四十多年,日本从一片废墟上迅速重新崛起,成为世界第二大经济强国,主要得益于日本政府的宏观经济政策和措施。其中,财政投融资制度对日本战后经济的恢复和发展起了十分重要的作用。

日本的财政投融资制度是一项由政府提供全部或大部分资金,通过政府金融机构和资金融通特别会计,向民间出资、贷款或认购民间金融机构债券,支持一定社会经济发展项目的投融资活动。

日本政府的投融资活动早在明治初期(即上个世纪70年代)就开始了,但它的真正发展时期却在二战之后。从1950年开始,日本逐渐建立、充实政府系统的金融机关,并于1951年废止大藏省预金部,设立“资金

运用部”。从1949年到1953年,相继成立了日本开发银行、国民金融公库(1949年)、住宅金融公库、日本输出银行(1950年)、农林渔业金融公库、中小企业金融公库(1953年)等,在大藏省银行局和“资金运用部”的管理下进行财政投融资业务。经过几十年的健全完善,日本财政投融资制度已经发展为具有独立运作的组织体系,完整的资金筹集、运用、核算、管理制度,资金规模相当庞大的政府投融资体系,在日本经济发展的各个时期都发挥了重要的作用。

日本财政投融资的资金来源,可分为两部分:一部分是“政府资金”,即大藏省资金运用部资金,这部分资金占全部资金来源的76%。资金运用部资金形成的主要渠道是邮政储

蓄,约占60%,其余为厚生省的年金、国民年金、简易保险的富余资金,以及中央和地方财政税收收入中安排的产业投资特别会计(相当我国的预算内建设专款)。另一部分是“民间资金”,以政府保证债、政府保证借款(即政府担保还本付息)的方式从民间筹得的资金。60年代以来,日本财政投融资的规模呈逐年扩大的趋势。60年代相当同期一般预算的30—40%,70年代以后达到50%以上。1993年,日本财政投融资总规模达109兆日元,其中中央财政投融资达45兆7015亿日元,占一般预算的63%,占国民生产总值的12%。财政投融资主要用于改善国民经济基础条件、人民生活的公共投资项目和对经济发展起主导、稳定作用的长期贷款。主要包括:

交通、能源、通讯、城市公共设施等基础设施建设;根据国家产业政策,对主导性产业、幼稚性产业、高新技术产业和产业国际化协调项目的诱导补助性贷款;为平衡地域发展、稳定经济和公平竞争而设置的扶植落后地区、中小企业贷款以及环境保护、教育卫生、社会福利等项目。

日本的财政投融资有一套较完整的组织运作机构。大藏省统一负责领导财政投融资的政策、计划、年度预决算、资金调度和运用,中央各有关省、厅按产业分工配合大藏省管理本系统所辖产业的投融资活动。政府按国会批准的计划,把集中的资金投向政府兴办的金融机构,再由这些金融机构提供给民间各部门,以实现政府的一定经济目的。日本的政府金融机构种类多,分工细,业务划分严格。主要有以下几种类型:(1)邮政省。日本的邮政储蓄事业属邮政省管辖,邮政省内设贮金局具体开展邮政储蓄,办理简易人身保险、邮政年金等,在全国有24000个邮电所开展业务,储蓄额占个人储蓄的40%。(2)日本开发银行。主要业务是提供产业开发设备贷款,认购开发产业公司债券。(3)日本输出银行,主要是向出口企业提供金融支持。(4)海外协力基金,为加强海协作提供贷款和投资。(5)政府金融公库,包括国民金融公库、中小企业金融公库、住宅金融公库、中小企业信用保险公库、环境卫

生金融公库、农林渔业金融公库、北海道东北开发公库、冲绳振兴金融公库等。这些公库由国库直接管理,主要运用大藏省资金运用部资金、简易人寿保险或发行债券筹集的资金,向企业、事业单位贷款、出资或提供债务担保。(6)政府融事业团,通过向政府借款、积累等筹集资金为某些事业团体、个人提供共济性贷款。(7)政府公团,包括石油公团、地域振兴整备公团、船舶整备公团等。它们根据财政投融资计划,以专项贷款形式,由政府金融机构提供资金,向项目提供贷款或投资。

财政投融资执行严格的投资政策、预决算制度和工作程序。根据政府制订的经济政策和产业政策,各公有投融资机构每年8月底前要提出下一年度预算要求书报送大藏省,大藏省与有关省谈判征求意见,加以修改审定,提出投融资预算案,年末或下年初与一般会计(正常预算)一起由大藏大臣提交议会审议决定后,从新财年(每年4月1日)起执行。决算与国家一般会计决算一起提交国会批准,如有净结余要在翌年5月31日前交入国库。各个金融公库等投融资机构按照批准的预算独立决定具体项目的贷款业务。公有金融机构不以盈利为目的,根据事业对象,实行0—6%幅度以内的差别低息利率,一般比商业银行低2至3个百分点。贷款对象也有严格的规定标准。如中小企

业贷款范围规定,制造业资本本金在1亿日元以下,职员300人以下;小商业资本本金在1000万日元以下,职员在50人以下;物资业资本本金在3000万日元以下,职员100人以下等。按照严格划分事权的原则,涉及国家整体性跨都、县大的建设项目由国家承担建设,这只占整个建设项目的30%,其余70%的项目由地方承担。资金由国家根据项目性质和地区财政经济状况规定有具体的分级筹集比例,如:空港建设国家贷款占81.7%,都道府县贷款17.4%,市町村筹集0.9%;农林水项目国家贷款39.2%,都道府县贷款37.7%,市町村筹资23.1%。据大藏省1960年到1990年统计,全国各种财政投融资项目的总贷款中,国家与都道府、市町村所占的比重为4:3:3。各投融资机构对贷款项目的考察论证有一套严格的程序和审议制度。如日本的国铁民营项目,政府组织了67次各种形式的行政调查会,还吸收专家、学者、工会等社会人士参加,召开了133次审议会,从各方面都作了反复论证和审议。因此,日本财政投融资的贷款坏帐率很低。

日本的财政投融资制度,在战后经济恢复和发展中发挥了十分重要的作用。主要表现在以下几方面:

(一)加强了基础设施建设,为社会经济发展创造了良好的外部条件。日本财政投融资的60—70%用于社会公共

投资,包括道路、通讯、港湾、空港、国土保全、农林水产设施、住宅、都市公共设施、防止公害、文教卫生设施等。1961年到1985年,用于公共投资方面的投资额达360多兆日元。这些低利率贷款和投资补助,有效地弥补了市场经济的不足,使那些直接效益低、风险大、投资额多,民间金融机构不愿涉足或无力提供贷款的基础设施得到了加强,为千家万户的企业的发展创造了良好的外部条件,促进和保证了经济的高速成长。

(二)贯彻产业政策,促进资本和生产集中,合理配置资源。1945—1995年,日本称为战后复兴时期,在以产业复兴、保证经济自立基础的思想指导下,政府实行了“倾斜生产政策”,把资金投放和原材料供给的重点放在电力、煤炭、钢铁、海运、肥料、纺织六个骨干产业上。这一时期,由于民间金融机构资金十分困难,财政投融资成为实现这一产业政策的基本手段。1955—1964年,是日本经济打基础的阶段,政府为了实现推进“产业合理化”,完备产业体制,促进资本向高效益和主导产业集中,培养有国际竞争力企业的目的,运用财政政策和投融资,重点支持了钢铁、机械电子、石油化工、合成纤维、汽车等工业的成长,实现了产业的“重化学工业化”。1965—1975年,日本根据池田政府的“国民所得倍增计划”,

大幅度地增加了投融资规模,调整了财政投融资的贷款结构,重点支持保证经济高速增长的交通、能源、通讯、城市基础设施、住宅、环境保护和推进技术开发产业。据大藏省银行局金融年报,日本开发银行的投融资规模由1965年的1997亿日元,扩大到1975年的7663亿日元,用于城市基础设施方面的投融资比重由1965年的3.3%提高到1975年的45.4%,其中主要是道路投资大幅度增加,地方开发、振兴产业技术和调整产业结构的投资额都增长了三、四倍。1973年以后,日本经济进入稳定增长期。在第一次石油危机的打击下,日本政府对产业政策进行了重新调整,重点支持知识密集型产业的发展。80年代至今,通过财政投融资重点支持了传统产业的技术进步,扶持了家电、汽车、办公自动化设备、音像器材等机电一体化产业及电子计算机、通讯、信息、多媒体等高新技术产业,提出“创造性的知识高度化”政策,积极推进面向未来的新技术、新能源等重点产业开发和改善人民生活福利方面的建设。

(三)刺激景气,调控经济。日本政府的财政投融资计划紧紧围绕政府的经济政策、景气计划一起制订,根据市场经济阶段性波动的规律,通过扩大或减少投融资规模、调整投融资利率等手段,配合银行调控资金市场,刺激景气,抑制过

热。同时,运用投融资政策,诱导社会资金的流量和流向,促使经济按照国家所希望的方向发展。

(四)扶持中小企业、幼稚产业和落后地区,稳定社会经济。日本中小企业约占企业总户数的99%,就业人数约占非第一产业就业人数的80%。由于中小企业多采用专业化的生产方式,品种比较单一,资金规模小,承受风险的能力较差,在市场竞争中处于不利的地位。如果中小企业大批破产和倒闭,就会引起社会、经济的强烈动荡,同时,由于日本工业社会化程度很高,许多大企业与中小企业建立了密切的关系,中小企业的状况也直接关系到大企业的发展。因此,日本政府每年约拿出财政投融资总额的1/5资金,用于对中小企业的扶持贷款。对政府产业政策希望发展的产业和增强中小企业竞争力的设备贷款,采用更优惠的利率。1991年,中小企业公库、国民公库、工商中央公库等政府金融机关对中小企业的贷款累计余额达288兆日元,占中小企业贷款总额的8.8%,其中设备贷款88兆日元,占中小企业设备贷款总额的10.5%。政府还为不发达地区设置低息专项扶持贷款。通过限制进口、补贴和贷款等手段,支持幼稚产业发展。这些都为日本经济社会的稳定发展发挥了良好的作用。

(责任编辑 王尚明)