

---

---

# 日本的灾后重建缘何深陷财政困局

张舒英

内容提要：在国家的宏观经济运行中，财政与金融犹如一驾马车的两个轮子，缺一不可。尤其当国家遭遇巨灾时，更需要财政发力，尽快修复灾难带来的创伤，拉动国家经济走出灾难。然而，面对东日本大地震时，日本的财政却因深陷债务泥淖难以自拔，反倒成了拖延灾后重建的累赘。如何破解财政困局，既是当前日本面临的迫切课题，也是长期困扰日本的“老大难”问题。日本缘何深陷财政困境，更是值得深入研究和探讨的课题。

关键词：东日本大地震 灾后重建 财政困局

作者简介：张舒英，中国社会科学院日本研究所研究员。

中图分类号：F813.13 文献标识码：A

文章编号：1002-7874(2011)04-0017-16

强震、海啸、核泄漏，三重灾害相叠加，亟须国家拿出有力的对策。然而，日本政府的对策却姗姗来迟，令朝野内外、举国上下皆感失望，以致引发了“倒阁”的政治动荡。其实，政府对策乏力的真正根源在于国库空虚，财政无力。日本严重依赖借债度日的财政状况，已不是换一届内阁就能解决的问题。

## 一 震灾需求巨大，财政能力不逮

九级地震，世所罕见，接踵而至的海啸与核泄漏，更引起国际社会的广泛关注。目前，国际社会对日本的关注，已逐渐从震灾本身转向灾后重建和捉襟见肘的日本财政。

### （一）震灾所需财政救助规模庞大

此次东日本大地震的严重性及其造成的损失，大大超过1995年1月17日发生的阪神大地震。强震引发海啸和核泄漏等次生灾害，共造成15547人丧生（截至7月10日），约为阪神大地震（6308人）的

2.5 倍；截至 6 月 30 日，避难人口仍接近 10 万人。巨灾造成的房屋、道路等资产毁损约为 16.9 万亿日元，接近阪神大地震（9.9 万亿日元）的 2 倍，约相当于日本名义国内生产总值（GDP）的 3.6%，日本资产总值的 1.5% 左右。<sup>①</sup>

以往震灾后，日本政府均以补充预算的方式增加对灾区的财政援助，用于修建临时住所，整修道路、港口、上下水道、通信网络等基础设施。而此次东日本大地震发生后，由于多重灾害相叠加，救灾和灾后重建遭遇前所未有的新问题，财政也面临着一些从未有过的支出项目。

1. 严重的核泄漏事故。福岛核电站的发电机组堆芯熔化，放射性物质四溢，由此给周围居民和企业带来巨额的损失，赔偿金额尚无法估量。虽然赔偿核泄漏损失的第一责任者是东京电力公司，但是，当东京电力公司无力完全履行赔偿责任时，最终赔偿责任者是政府。至今核泄漏仍未得到有效控制，所需要的财政救助规模仍处于敞口状态。

2. 部分基层行政组织近乎消失。在救灾和灾后重建活动中，起关键作用的本应该是基层行政组织。然而，巨大的海啸席卷了灾区一些基层行政机构的办公设施，也造成了严重的人员伤亡，致使基层行政的组织力消失，不得不由中央政府或者上一级行政机构代行基层行政的职能。由此产生的财政支出是以往罕有的。

3. 海水浸泡大片农田。此次大地震的重灾区是日本主要的农产品生产基地。由于海啸，许多农田被海水浸泡，土壤成分发生改变，严重影响农业生产的恢复。日本人多地少，农田是宝贵的稀缺资源。要尽快恢复地力和农业生产，就需要对海水浸泡过的农田进行除盐处理。日本政府已经决定，农田除盐所需费用的九成由国库负担。

4. 居住地需向高处迁移。强烈地震和巨大海啸，使灾区相当多的地方出现了地基松软和下陷，有些沿海市镇和居民区的地面甚至已与海面持平，日常的潮起潮落都会淹及民房。从长远防灾的角度考虑，原有居民区需要向高处迁移，进而需要解决安置地、安置房等一系列问题。这方面所需财政支出的规模，目前尚无具体数字。

<sup>①</sup> 「東日本大震災の被害者数」、<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4362.html>。「東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）」、[http://dailynews.yahoo.co.jp/fc/domestic/2011sanrikuoki\\_eq/](http://dailynews.yahoo.co.jp/fc/domestic/2011sanrikuoki_eq/)。日本银行总裁白川方明 2011 年 4 月 14 日在纽约外交评议会上的讲话材料等。

阪神大地震发生后，日本政府曾先后通过三次补充预算案，资金总额达 3.23 万亿日元。鉴于东日本大地震的特殊情况，估计应对此次灾害以及灾后重建，需要十万亿甚至几十万亿日元的财政支出。<sup>①</sup> 日本政府于 5 月 2 日通过 4 万亿日元的第一次补充预算案，规模已超过阪神大地震时的总量。而且日本政府还在考虑制定新的补充预算案。

## (二) 国库空虚，震灾对策乏力

东日本大地震和阪神大地震都发生在第一季度，但是其财政经济背景却大不相同。阪神大地震发生前的 1994 年，尽管日本经济受到泡沫破灭的冲击，但仍维持了 1.1% 的增长率。但是，东日本大地震发生的前一年即 2010 年，日本的经济增长率仅为 0.4%，不到阪神大地震前的一半。另外，从国税收入、预算赤字、国债费支出、长期国债余额等指标来看，当前日本的财政经济状况，已远不如阪神大地震时殷实（参见表 1）。

2011 年 3 月 11 日 14 时 46 分大地震发生后，日本政府立即启动了

表 1 东日本大地震与阪神大地震的财政经济背景

(单位: 万亿日元)

		东日本大地震	阪神大地震
震灾前一年的名义 GDP		475.76	491.84
(同比增长率%)		0.4	1.1
国税收入	震灾前一年度	37.40	53.67
	震灾当年度	40.93	53.73
预算赤字	震灾前一年度	44.30	13.64
	震灾当年度	44.30	12.60
国债费支出	震灾前一年度	20.65	14.36
	震灾当年度	21.55	13.22
震灾前一年的长期国债余额		642.35	206.60
(与 GDP 之比 %)		138.0	42.2

资料来源: 東洋經濟週刊編『日本經濟年鑑』2002 年版、232 頁, 「景気・経済・経済成長率」、<http://www.amy.hi-ho.ne.jp/umemura/konna/gdp.htm#endo>, 財務省「平成 23 年度予算政府案」、[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2011/seifuan23/index.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/seifuan23/index.htm)。

① 『ダイヤモンド』2011 年 4 月 9 日、60 頁。

灾害应急机制。地震发生 4 分钟后（即 14:50），首相官邸成立了灾害对策室；28 分钟后（即 15:14），日本政府成立了“紧急灾害对策本部”，并于 51 分钟后（即 15:37）召开第一次会议。此后，日本政府又先后成立了“震灾志愿者联系室”、“核能灾害综合对策本部”、“福岛核事故对策统合联络本部”、“电力供求紧急对策本部”、“复兴构想会议”<sup>①</sup> 等多个与震灾和灾后重建相关的机构。客观而言，不能说日本政府对震灾的反应不及时。然而，一个接一个建立起来的对策机构，就其功用而言，显示姿态多过实质决策，因为这些机构都面临“无米之炊”的困境，无法拿出有力的救助措施。

1. 既有财政预算无法应对巨大震灾。按财政年度（以下简称“年度”）来界定的话，东日本大地震发生于 2011 年 3 月 11 日，属于 2010 年度财政的支出范围。但是在 2010 年度预算中，应对意外之需的预备费总共只有 3500 亿日元，加上地震再保险特别会计<sup>②</sup> 的 729 亿日元，能够用于震灾的资金仅有 4229 亿日元。相对于震灾带来的巨大损失和资金需求，这点财政资金犹如杯水车薪。所以，无论是灾害救助还是灾后重建，都需要在 2011 年度的预算中来安排。

但是，2011 年度预算也没有为应对大地震安排相应的资金。虽然 2011 年度预算的生效日期是大地震发生后的 3 月 29 日，但是预算案却早在 2010 年 12 月 24 日就已确定，不可能反映此次震灾的需求。依照正常年景制定的 2011 年度预算中，预备费总额为 3500 亿日元，地震再保险特别会计为 784 亿日元，仅比上年度增加了 55 亿日元。大地震等于在事实上宣告：日本 2011 年度财政预算在生效之前就已经过时。

2. 财政预算方案本身存在问题。日本 2011 年度财政预算的最大特点、同时也是置日本政府于被动局面的主要症结，在于兑现民主党在“竞选公约”中做出的承诺，即支付“孩童补贴”<sup>③</sup>、为农户提供收入

① “复兴构想会议”依据 2011 年 4 月 11 日的内阁会议决定建立，全称为“东日本大地震复兴构想会议”，属内阁总理大臣的政策咨询机构，主要任务是就制定灾后重建的指导方针等提出政策建议。

② 该项特别会计是日本中央财政专项之一，其建立的依据是 1966 年颁布的《关于地震保险的法律》，主要业务内容是民间保险公司承揽的地震保险提供再保险。

③ 这里的“孩童补贴”（日语为“子供手当”）有别于日本传统的“儿童补贴”（日语为“児童手当”），补贴标准更高，适用范围更广，对适用条件的规定等也相对宽松。

补偿、推进高中教育免费制度、试行取消高速公路收费等。这些措施所涉及的财政规模约为 3.6 万亿日元。从在野党的角度看，这是执政党为笼络民心而制定的“撒砂糖预算”。虽然预算方案倚仗执政党在众议院的多数席位而得以自然生效，但是“撒砂糖”的钱却并未落实。

在 2011 年度预算中，国税收入总额为 409270 亿日元，加上杂项收入，财政收入合计为 481136 亿日元，占预算总额（924116 亿日元）的 52.06%，财政收支缺口高达 47.94%。这意味着近一半的财政资金要依赖于发行国债。2011 年度，日本政府计划发行国债 442980 亿日元，比国税收入总额还多 8.24%。其中，赤字国债为 382080 亿日元，占国债发行总量的 86.3%，占预算总额的 41.3%。

按照日本法制，政府发行赤字国债，需向国会提交专项法案，经国会审议通过后方可实施。但是，现任内阁一边大把“撒砂糖”、一边大量发行国债的做法，招致了在野党的强烈抵制，以致时至 7 月中旬专项法案仍未获国会通过。也就是说，已生效近四个多月的日本 2011 年度财政预算中，有 41.3% 是没有财源保障的“空头支票”。这种极不正常的状态，固然与政党间的争斗有关，同时也是国库空虚的真实写照。

3. 日本的主权债务信用恶化。在东日本大地震发生的 43 天前（即 2011 年 1 月 27 日），美国标普公司已将日本长期国债的信用评级由“AA”调降为“AA-”。不仅如此，穆迪和惠誉等国际著名信用评级机构也先后下调了日本长期国债的信用等级。这些机构之所以调降日本的主权债务信用等级，并非预见到日本要发生大地震，而是基于对日本财政走势的基本判断。2011 年 1 月 24 日，日本政府将 2011 年度财政预算案提交国会审议。当时，日本既没有发生大地震，也没有需要财政“出血”的其他重大变故，日本政府却计划大量发行国债。从日本 2011 年度财政预算案中，国际信用机构看不到日本财政状况有任何改善的迹象，反而预见到其将继续恶化的趋势。所以，就在日本政府将预算案提交国会审议的第三天，国际信用评级机构便纷纷下调了日本长期国债的信用等级。

综上，东日本大地震发生后，日本政府既要应对多重灾害对财政资金的巨大需求，又受到“竞选公约”的承诺和已经确定的预算的制约，还面临着国际信用评级机构下调日本主权债务信用等级问题，多重压力

相叠加，日本政府举步维艰，应对迟缓。日本国际公共政策研究中心理事长田中直毅就批评指出：政府在非常时期没有发挥领导作用，缺乏应对危机的能力。<sup>①</sup>这也正是在野党对菅直人内阁提出不信任案的主要原因。虽然不信任案本身被否决，但是菅直人首相下台已不可避免。至于改组后的日本内阁能否改变震灾对策乏力的状况，各界仍存有疑问。因为，政府的对策需要辅之以相应的财政措施，扭转日本政府震灾对策乏力局面的前提是解决国库空虚的问题。

## 二 灾后重建紧迫而艰巨，资金来源何处寻

东日本大地震发生后，围绕如何筹措灾后重建所需资金的问题，日本各界展开了热烈讨论，提出了诸多建议和主张。

### （一）压缩经常性预算支出

事实上，日本国会于 2011 年 5 月 2 日通过的 2011 年度第一次补充预算案，其资金就主要源于压缩既定预算支出。具体包括削减“儿童补贴”，冻结高速公路免费试行项目，削减国库划转年金专项资金，削减划转能源对策专项资金，削减政府开发援助等经费，削减国会议员年费，压缩应对经济危机和搞活地区经济预备费等七个方面。由此筹集到的资金为 37102 亿日元，占第一次补充预算总额的 92.4%。第一次补充预算将主要用于震灾后已发生的费用和当前急需解决的支出项目，包括为灾区民众搭建临时住所，清理因地震或海啸形成的巨量垃圾，修复交通和通信设施，以及支付自卫队开展救灾行动产生的费用等。

为进一步压缩预算开支，2011 年 6 月 3 日，日本内阁向国会提交了削减国家公职人员薪金的法案。其拟定的月薪削减幅度分别为：内阁总理大臣削减 30%，国务大臣、副大臣削减 20%，政务官、常任委员和委员长、大使、公使以及 7 级以上公务员削减 10%，3~6 级公务员削减 8%，1~2 级公务员削减 5%。具体实施期间是自法案生效的第三个月起至 2014 年 3 月 31 日。<sup>②</sup>

① 『東洋經濟週刊』2011 年 5 月 14 日、34 頁。

② 総務省「国会提出提案」、[http://www.soumu.go.jp/menu\\_hourei/k\\_houan.html](http://www.soumu.go.jp/menu_hourei/k_houan.html)。

即便如此，包括在野党在内的日本各界都十分清楚，单靠压缩现有预算支出，拆西墙补东墙，远不足以解决灾后重建对资金的需要。灾后重建的正式展开，需要日本政府开辟新的财源。

## （二）挖掘特别会计的资金潜力

战后，日本确立了“全额预算”原则，即凡是政府产生的收支行为，不论是财政性的、金融性的、事业性的还是企业性的，都必须列入预算。为处理庞杂的政府收支，日本确立了分类预算制度，即经常性财政收支由一般会计进行分配和管理，国家常年经办的企事业收支则由特别会计（类似于中国的财政专项）管理。在战后的相当长时间里，日本维持着 38 项特别会计。进入 21 世纪后，经过多次调整，2011 年度的特别会计项目已减至 17 项。

特别会计实行独立核算，盈余不抹杀，亏损不勾销。这种制度安排，有助于形成激励机制，促进各项特别会计提高运营效率，但也存在弊端，主要表现为剩余资金分别归属于不同的特别会计，不利于国家统筹安排和调度资金。而且，特别会计之间复杂的资金往来，使得财政制度本身变得更加不透明，增加了管理难度。近年来反复被提起的“窖藏资金”<sup>①</sup>问题，就是因特别会计而起的。民主党上台前曾承诺，要挖掘和盘活“窖藏资金”，将其全部纳入预算。经过一年多的努力，2010 年 10 月以后，日本政府陆续公布了特别会计事业的梳理情况，结果不但没有挖出“窖藏资金”，反而挖出了一系列“窖藏债务”。<sup>②</sup>这更加深了人们对“窖藏资金”的质疑。

不同的特别会计项目，其资金余缺状况各不相同，所以也不排除有些特别会计项目下可能存在“窖藏债务”。但如若将所有特别会计项目作为一个整体来看，通常是应该有决算剩余资金的。对于这些剩余资金，主要有三种处理方法：（1）结转至下一年度，作为该项特别会计以后的运营资金；（2）留作该项特别会计的积金，充实其资本金；（3）上缴经常性财政。以 2009 年度为例，日本各项特别会计的决算剩余资金总额为 298254 亿日元，其中，88.8% 结转至下一年度，继续由各项

① “窖藏资金”（日语为“埋藏金”），指特别会计项下的决算剩余资金。

② 『エコノミスト』2011 年 5 月 31 日、40 頁。

特别会计支配; 2.1% 作为积金, 充实相关特别会计的资本金; 上缴经常性财政的部分占 8.9%。<sup>①</sup> 考虑到 2010 年度绝大部分时间里日本没有发生需要特别会计应对的重大变故, 按照 2009 年度的决算结果推算, 2010 年度特别会计决算剩余资金应该有 30 万亿日元左右。为了应对东日本大地震后的庞大资金需求, 日本政府将继续挖掘特别会计的资金潜力, 并通过履行必要的法律程序, 将特别会计的剩余资金用于 2011 年度的灾后重建。

### (三) 发行“复兴再生债”

2011 年 6 月中旬颁布的《东日本大地震复兴再生基本法》(以下简称《复兴基本法》) 确定, 日本政府可在国会议决的额度内发行“复兴再生债”(以下简称“复兴债”)。“复兴债”有别于日本政府通常发行的建设国债和赤字国债, 是专为东日本大地震的灾后重建发行的公债。这种以灾后重建的名义发行国债的方式, 有助于降低发行阻力, 原计划发行的国债也可照发不误。

问题是“复兴债”如何消化, 由谁来购买。据报道, 此前民主党立法小组(组长是中川正春)拟定的“东日本大地震重建复兴对策基本法”草案, 曾写入中央银行承购“震灾国债”。这种主张遭到强烈反对, 甚至有人认为提出这种主张本身就有损日本国债的信誉。因为若由央行承购国债, 不单会导致国债暴跌, 也会降低市场对日元的信心。5 月 25 日, 日本央行总裁白川方明在内外形势调查会的公开演讲中, 也明确反对由央行承购国债的主张, 认为这种做法会导致财政纪律松懈, 副作用极其严重。<sup>②</sup> 而且, 从目前的国际环境来看, 美国实施的量化宽松政策, 导致国际市场上石油、金属矿物、农产品等大宗商品的价格普遍上涨, 通胀因素已如遍地干柴。在这种情况下, 若由日本央行直接承购国债, 有可能引发严重的通货膨胀。

当然, 针对上述说法也有不同的声音。曾任日本内阁参事官的高桥洋一就指出, 日本已经持续了多年的通缩, 不会因为央行在特殊时期承购国债而一下子转向严重通胀。事实上, 日本央行每年都会承购一定规

<sup>①</sup> 中田一良「特別会計とは何だろうか」、『けいざい早く分かり』2010 年第 9 号、2010 年 10 月 14 日、[http://www.murc.jp/report\\_pdf/20101014\\_171550\\_0261128.pdf](http://www.murc.jp/report_pdf/20101014_171550_0261128.pdf)。

<sup>②</sup> 『時事ドットコム』、<http://www.jiji.com/jc/eqa?g=eqa&k=2011052500607&j4>。

模的国债。高桥表示，在其任内阁参事官时期，日本央行承购国债的规模约为 23 万亿日元，但日本的通货紧缩依旧持续，利率水平也没有上升，日元的信誉更没有受到影响。所以，只要将通货膨胀率控制在适度的目标内，日本就不会出现严重的通货膨胀。<sup>①</sup>

此外，日本社会还存在着一种折中意见，即由央行增加对既发国债的回购量，为增发国债、消化“复兴债”等腾出市场空间。但是，这种做法也并非没有副作用，随之而来的将是市场利率水平由于国债的大量发行而被抬高。这不仅会增加政府未来的偿还负担，而且会抑制民间投资需求，不利于日本经济复苏。

为防止政府打着“灾后重建”的旗号大肆发行国债、松懈财政纪律，“复兴债”必须在规定的时限内发行，并在规定的时限内予以偿还。偿还“复兴债”的资金源自日本政府未来的税收。由于增加税收需要经历漫长而繁琐的程序，相对于灾区急需资金的现状而言，增税之举乃远水不解近渴。所以，日本政府将选择先发行“复兴债”，以解决应急性的财政资金需求，待增税方案落实后，再来偿还“复兴债”。因此，“复兴债”只是一种过渡性的公共债务。

#### （四）征收“复兴连带税”

“复兴连带税”（以下简称“复兴税”）是为灾后重建而征收的税，直接用于充当偿还“复兴债”的财源，属于临时目的税。关于“复兴税”，主要涉及应不应该征收、从何时开始征收、在哪里征收等问题。

2011 年 4 月 14 日首次召开的“复兴构想会议”提出，鉴于灾后重建对扩大财政支出的迫切需要，建议“发行震灾国债”和“征收复兴连带税”。<sup>②</sup> 此建议一出，马上招来严厉批评。小泉内阁时期曾任经济财政政策担当大臣的竹中平藏认为，“复兴税”是典型的谬论，用增税的办法来筹措因震灾等突发事件而暂时增加的财政支出费用是不合理的，政府不应利用国民对灾区的同情乘机增税，那会给整个经济造成负面打击。至于资金筹措方式，竹中主张搞好邮政民营化，卖出政府持有

① 「日銀の国債引受は『禁じ手』と騒ぐ財務省・日銀と提灯持ち 被災者より組織が大事なのか」、<http://www.zakzak.co.jp/society/politics/news/20110408/pl1104081533001-n1.htm>。

② 内閣官房『東日本大震災復興構想会議』、<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/>。

的邮政公司股票，国库就可以获得 5 万亿 ~ 10 万亿日元的进账。<sup>①</sup>

虽然反对征收“复兴税”的意见不少，但是，既然发行“复兴债”已经通过了立法程序，作为偿还“复兴债”的财源，征收“复兴税”便是早晚的事。关于“复兴税”该从哪里征收，日本有多种建议和主张。（1）提高消费税率。在日本，相当长一个时期以来，关于提高消费税率的议论不绝于耳。据测算，消费税率每提高 1 个百分点，可为政府带来 2.5 万亿日元的税收。这对于解决日本政府的财政困境具有重要意义。但是，日本的消费税已基本与社会保障支出“绑定”，成为筹措社会保障资金的财源。许多人反对将“复兴债”与提高消费税率挂钩，就是基于这一原因。（2）提高个人所得税率。日本的国税有三大主力税种，即消费税、法人税和个人所得税。如前所述，消费税已与社会保障支出“绑定”，不适宜充当“复兴税”的财源。而若将“复兴税”加码到法人税上，其副作用比较明显，将直接影响日本企业的国际竞争力。比较而言，提高个人所得税率可能较为适宜。从纳税者的角度看，增加的个人所得税相当于全体国民对灾区的捐助，而日本国民本来就有捐助的意愿，这就意味着国民具有接受个人所得税率提高的心理准备。按照广征薄收的原则，若将日本的个人所得税率提高 1.5 个百分点，则可增加 2.6 万亿日元的税收。<sup>②</sup> 不过，提高个人所得税率也会在一定程度上抑制居民消费，对扩大国内需求有不利影响。（3）征收固定资产附加税。这是市町村等日本基层政权组织的主力税种之一，每年的税收规模约为 9 万亿日元。东日本大地震造成了大量固定资产和公共设施的损毁，以固定资产附加税的形式征收“复兴税”，让“有产者”分担灾后重建所需资金，也是一种合乎情理、比较可行的办法。此外，也有人主张，为了筹措灾后重建所需的财政资金，应该不拘一格，将所有税种考虑在内，采取“一揽子”做法，征收“复兴连带税”。<sup>③</sup>

2011 年 6 月 25 日，“复兴构想会议”向菅直人首相递交了近五万字的政策建议，内容包括今后如何减灾，灾后复兴规划，因地因时制宜

① 竹中平蔵「誤った議論の代表は『復興税』だ」、<http://sankei.jp.msn.com/economy/news/110418/fnc11041803390000-n3.htm>。

② 『エコノミスト』2011 年 4 月 12 日、35 頁。

③ 『東洋経済週刊』2011 年 4 月 23 日、9 頁。

地放宽限制，设定“特区”并给予税制优惠等。至于灾后重建的资金来源，“复兴构想会议”提议：（1）调整现有财政资金的支出结构；（2）以主力税种为中心，多方面考虑采取临时增税措施；（3）作为暂时的过渡性办法，可发行“复兴债”。<sup>①</sup>对此，菅直人首相表示，将最大限度地将相关建议运用到灾后复兴之中。<sup>②</sup>但是，“复兴构想会议”所建议的临时增税方案能否得以实施，最终要看国会的决定。而且，即使增税方案在本届或下届国会上获得通过，正式实施估计也要待三四年之后，因为已现疲惫的日本经济正在经受多重灾害的冲击，需要时间恢复元气。所以，就当前而言，筹措灾后重建所需资金，除尽量压缩既定预算支出之外，增大赤字国债发行量将是日本不得不采取的办法。

### 三 近期负担加重，财政前景堪忧

从根本上说，日本的财政困境并不是大地震造成的。事实上，在地震发生前，日本财政就已面临可持续性危机。正如经济合作与发展组织秘书长安哥·葛利亚所指出的那样，从宏观经济层面看，大地震的影响是有限的，日本面临的主要课题，一是恢复经济增长，二是健全财政。<sup>③</sup>然而，东日本大地震却使日本距离健全财政更加遥远。

#### （一）税收将进一步萎缩

2010年度，日本的国家经常性税收规模仅为40万亿日元左右，与历史最高水平（1992年度为62.5万亿日元）相比萎缩了三分之一以上。东日本大地震后，受多重灾害叠加作用的影响，中短期内日本的税收规模将进一步萎缩。（1）震灾、海啸毁坏了部分产业设施，导致一些企业出现亏损甚至倒闭，致使税源减少。（2）为支援灾区企业恢复生产，政府已决定减轻灾区企业的税负。（3）供电不足制约企业正常的生产和经营活动。目前，日本核电装机容量的三分之二以上已停止运转，电力供应紧张将成为制约经济复苏的瓶颈。即使是在地震中没有遭

① 内閣官房『東日本大震災復興構想會議』、<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/#12>。

② 「<東日本大震災>『逃げる』基本に対策を復興會議が提言」、『毎日新聞』2011年6月25日、<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20110625-00000081-mai-pol>。

③ 『東洋經濟週刊』2011年5月14日、32~33頁。

受损失的企业，也将因供电不足而影响生产和经营。有分析显示，电荒将使日本的制造业减产 10% 左右。<sup>①</sup> 这将造成企业利润下降，进而导致政府税收减少。

## （二）财政支出将快速增长

在东日本大地震发生前，日本的财政支出就已步入快速增长通道。（1）人口老龄化严重，社会保障支出呈快速增长之势。在日本的经常性财政支出预算总额中，社会保障支出所占的比重已由 2000 年度的 19.7% 升至 2011 年度的 31.1%。（2）随着国债余额增大，用于国债还本付息的财政支出增加。在超低利率的背景下，2010 年度日本的国债费支出仍高达 20.65 万亿日元，相当于该年度国家税收预算总额的 55.22%。这两个因素的发展不会由于大地震的发生而放慢。

2011 年以后，战后初期“婴儿潮”时出生的人口将陆续退休，日本将迎来一波“退休潮”。这些人将由养老金保费缴纳者变为养老金领取者，对医疗、护理的需求也会增加，日本的社会保障负担将进一步加重。另一方面，随着灾后重建的展开，经济开始回升，对资金的需求增加，日本的利率水平将随之上升。利率每上升 1 个百分点，国债的利息支出就将增加 1.5 万亿日元。<sup>②</sup> 这将进一步加重日本政府的财政负担。

此外，今后五年甚至更长的时间内，日本财政用于地震灾害补偿、核泄漏事故赔偿、灾后重建等方面的支出也将大幅度增加。若以阪神大地震为参照，加上对此次大地震所造成灾害的严重程度的考量，日本政府震后所需财政支出的规模将至少在十万亿日元以上。

## （三）预算收支缺口将进一步扩大

在没有发生大地震前，日本财政收支缺口的扩大已持续了近 20 年。如表 2 所示，日本的财政收支缺口，1990 年度还不到 6 万亿日元，至 2010 年度已经扩大到 44 万亿日元以上。2011 年度，受震灾影响，日本的财政收支缺口再创历史新高已无悬念。此后，虽然灾后重建对经济的拉动作用将逐渐显现，税收减幅将缩小甚至转向增加，但是由于财政支出仍将继续扩大，日本的财政收支缺口短期内还是难以缩小。

① 『エコノミスト』2011 年 5 月 10 日、81 頁。

② 『ダイヤモンド』2011 年 4 月 9 日、58 頁。

表2 财政收支缺口扩大情况

(单位: 万亿日元)

年 度	财政支出	税 收	收支缺口	对国债的依赖度 (%)
1990	66.24	58.00	5.59	8.4
1995	70.99	53.73	12.60	17.7
2000	84.99	48.66	30.00	38.4
2005	82.18	44.01	34.39	41.8
2010	92.30	37.40	44.30	48.0
2011	92.41	40.93	44.30	47.9

注: 表中数据均为预算额, 2010 年度和 2011 年度的数据为预估值。

资料来源: 財務省主計局「我が国の財政事情(平成23年度予算政府案)」, [http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2011/seifuan23/yosan004.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/seifuan23/yosan004.pdf)。

#### (四) 累积债务将进一步加重

在东日本大地震发生前, 日本财政已是负债累累。截至 2010 年度末, 中央财政长期债务余额达 702 万亿日元, 相当于 GDP 的 146%; 中央与地方财政合计的长期债务余额达 869 万亿日元, 相当于 GDP 的 181% (参见表 3)。

表3 日本的政府长期债务余额

(单位: 万亿日元、%)

年 度	中 央		地 方		合 计		GDP
	余 额	与 GDP 之比	余 额	与 GDP 之比	余 额	与 GDP 之比	
1980	83	33	39	16	118	48	248
1990	200	44	67	15	266	59	452
2000	491	97	181	36	646	128	504
2005	590	117	201	40	758	151	503
2010	702	146	201	42	869	181	479

注: 合计额中扣除了重复计算因素。

资料来源: 財務省「我が国の1970年度以降の長期債務残高の推移」, [http://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/basic\\_data/201104/sy2304h.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201104/sy2304h.pdf)。

国际公认的政府债务警戒线, 是政府长期债务余额不超过 GDP 的 60%。显然, 日本的政府长期债务早已远远超过警戒线。面对严峻的财政形势, 日本政府不得不考虑进行制度改革。2010 年 6 月 22 日, 日本

内阁会议确定了《财政运营战略》，强调要“严防财政破产风险”，在推行“新增长战略”的同时，重构社会保障体系，努力实现“强经济、强财政、强社保”，最迟到 2020 年度使国家与地方财政基础收支扭亏为盈，2021 年度以后稳步降低国家和地方债务余额与 GDP 之比。<sup>①</sup>

为实现“强财政、强社保”，日本政府拟推行社保与税制一体化改革。2011 年 6 月的最后一天，日本政府勉强推出“社保和税制一体化改革方案”，其主要内容包括：到 2015 年度前后，逐步将消费税率提高到 10%，用以充实养老、医疗、护理、育儿等的财政资金来源；在 2011 年度内，从法律上为提高消费税率做好准备。值得注意的是，这一方案并不是内阁决议，而是以“政府和执政党决定”的形式提出、有待征求国民意见的草案，距离落实还相当遥远。

社会保障是国家财政必须应对的开支大项。对于日益增大的政府债务负担而言，解决社保资金来源问题，无疑是当务之急。但是，突然降临的东日本大地震，使日本财政遭遇更紧急的课题，以致社保与税制一体化改革的启动或许不得不暂时让路。随着灾后重建的展开和“复兴债”的发行，日本政府的债务余额将快速增加，中央和地方财政债务余额对 GDP 之比将持续在 200% 以上的高位。日本的财政重建任重道远。

#### 四 日本陷入财政困局的教训与启示

炎热的夏季已经到来。地震和海啸造成的塌陷导致污水积存、蚊蝇滋生，寄身避难所的灾民每天都忍受着煎熬。日本灾后重建的任务紧迫，将于 7 月提交国会审议的第二次补充预算案<sup>②</sup>却仍未拉开灾后重建的大幕。灾后重建的正式展开，还需等第三次补充预算来安排。而第三次补充预算的资金将主要依靠发行国债，这能否顺利通过国会审议更不得而知。财政资金不落实，成了日本灾后重建“卡壳”的关键因素。

<sup>①</sup> 首相官邸「財政運営戦略」、[http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/100622\\_zaiseiunei-kakugikettei.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/100622_zaiseiunei-kakugikettei.pdf)。

<sup>②</sup> 2011 年度第二次补充预算案的主要内容是利用 2010 年度的决算剩余资金，对核泄漏事故所在地福岛县居民进行健康调查，增设放射性物质监测仪，帮助灾区渔业恢复生产等。

“冰冻三尺，非一日之寒。”日本的财政之所以陷入今日之困境，是其既往财政体制长期积下来的。这值得中国引以为戒。

### （一）频繁刺激景气，使财政在困境中越陷越深

战后，日本政府长期奉行“生产第一，增长至上”的政策路线。尽管这一政策路线屡遭质疑和批判，日本政府也曾多次表示反省，但是每当经济增长率出现下滑时，日本政府还是不惜大量发行国债以刺激景气复苏。问题在于，衡量经济是否景气的标尺，往往是用以前的经济增长率。随着追赶时代的结束，后发效应消失，经济增长率下滑是必然趋势。如果总是用过去的经济增长率作为衡量标尺，其结果必然是不景气的年份越来越多，动用财政刺激政策的频率便越来越高。可以说，20世纪80年代后期日本出现的泡沫经济，在相当大程度上就是政策刺激出来的。

泡沫经济崩溃后，日本陷入长期萧条。在税收持续萎缩的情况下，日本政府更加频繁而大力度地实施财政刺激政策，结果非但其经济增长率没被推高，财政也被拖到危机边缘。1995年11月，时任大藏大臣武村正义就曾发出“财政危机宣言”，但这并没有警醒日本。此后，日本政府仍沿袭以往的政策轨迹，反复实施刺激景气政策，公共债务迅速攀升至天文数字。结果，在东日本大地震发生后，在国家真正需要财政救助时，日本的财政却因深陷债务泥潭而丧失了迅速应对的能力。

### （二）社保资金入不敷出，是导致国库空虚的重要因素

日本虽然没有采取限制人口出生的政策，但也面临着人口快速老龄化的问题，用于养老金、医疗、护理保险等方面的财政支出快速增长。1976年度起，社会保障费一直是日本财政支出的第一大项，社保资金入不敷出的问题越来越突出。日本也曾多次进行制度调整，如推迟领取养老金的年龄，提高患者承担医药费的比率，加强医疗保险、养老保险等保费的征收与管理等，但这一问题始终没有得到根本性解决。

2004年，日本曾对养老金制度进行了一次较大幅度的调整，号称要确立能够维系100年的制度基础。通过此次调整，日本的国家财政对基础养老金的分担比率由此前的36.5%提高到50%。但是，由此增加的财政支出并没有配置相应的资金来源，而是留待以后通过增加税收来解决。后来的情况就众所周知了，国家税收不仅没有增加，反而有所减

少，社保资金的收支缺口越来越大，只能以国家借债的方式填补。这是导致日本财政深陷困境、救灾对策乏力的又一重要根源。

### （三）首相频繁更迭，缺少“过日子的持家人”

在日本所谓的民主政治中，每项重大财政政策都是以国会决议的形式确定的，而国会决议又是政党间讨价还价的结果。也就是说，财政与政治有着密不可分的关系。

1993 年以后，日本的首相走马灯似的换人，内阁频繁改组。日本这个国家的“当家人”多成了“过客”，很少有从“长期过日子”着眼的“持家人”。为了争到更多选票、夺得组阁的机会，各个政党争相讨好选民，不惜在“竞选公约”中做出一些超出国家财政能力的承诺。慷国库之慨，谋一党之利，其结果便是掏空国库，大肆举债。从这个角度说，此次大地震后日本实施灾后重建面临的财政困境，既是日本政党政治运作出来的恶果，也是日本国民选择的结果。所以，此次大震灾若能震醒日本的政党和国民，促进政治经济制度的结构性改革，推动日本财政从此朝着健全方向转变，倒也不失为一大收获。

### （四）过度透支公共信用，致使财政在大灾面前丧失机动能力

对于突发性的巨大自然灾害，国际社会通行的做法是在除正常预算之外，增大国债发行量，应对突然增加的财政需求。然而，由于日本政府平时过度透支公共信用，累积下两倍于 GDP 的巨额政府债务，结果导致到真正需要发行国债的关键时刻，政府却难以及时启用这一政策手段。时至 7 月，距震灾发生已百日有余，关于发行赤字国债的议案仍未获国会通过。这里面固然有国内各政党间的角力，也有来自国际社会调降日本主权债务信用评级的压力。但是，假如日本拥有健全的财政状况，那么这些阻碍因素自然就失去了支点。

日本的教训表明，国家财政一定要留有余地，即使实行积极的财政政策，也要控制在适度的范围内，不可过度透支公共信用。否则，在突如其来的自然灾害及其他重大变故面前，国家财政将失去相机施策能力，政府也将陷入被动局面。

（责任编辑：叶琳）