

# 日本戰後政府預算與經濟發展關係之研究

楊志恆\*

## 摘要

日本目前的經濟成就，除了歸功於日本政府正確的財經政策外，最重要的因素就是預算的配合。而日本政府預算基本上是遵循收支平衡的原則，其間雖有脫離此一原則而導致財政危機，然日本的經濟成長卻一直持續著，這是因為她特有的財政投融資制度發揮輔助性功能緣故，即當財政危機發生時，原本依據經濟成長政策所必須推行的計劃，在歲入不足以因應時，則由財投制度取代。因此，經濟發展、政府一般會計、財政投融資制度三者的密切關係，已將日本的經濟立於不敗之地。在過去的經驗中，不論戰後初期的復興階段，或是國際能源危機時期，日本都能持續成長，都是這套機制的功勞。此外，這套機制更大的作用是把政府、人民與國家三者凝聚在一起，使政府的政策、民間的活力，共同導入國家的發展大道來。

## 壹、前言

日本是當今世界第二大經濟國。這個成就的獲得，除了歸功於日本政府正確的經濟政策外，最重要的因素就是預算的配合，我們甚至可以這麼說：日本的經濟發展史就是日本的預算史。

二次大戰結束，日本以一個戰敗國的身份，原本必須對盟國支付巨額的賠償，然而當時日本首相吉田茂運用權謀，巧妙地把日本賠償支付變成供給對方日本商品或日本人的服務。也是說，日本政府依賠償對方

---

\* 國家政策研究中心政策研究員

的要求，從日本的廠商購買其需要的資材和服務。故從日本廠商而言，日本政府成了最安全且利潤頗高的顧客。另外日本在舊金山和約讓美、英、荷及中華民國放棄賠償<sup>①</sup>。如此，不但使得日本免除在每年政府歲收中，撥付巨額款項支付賠償，更為日本政府取得指導企業界生產商品作為盟國求償的統合力，而從此也使得產業界與政府有了共同生命感，有了這層關係後，經濟的發展乃至總合國力的成長，就較為容易開展。

當然，日本的經濟發展也並不是那麼地順利，一九七〇年代當石油危機發生時，甚至有負成長的現象。經濟成長率下降，政府稅收也就減少，然而為了維持一九六〇年代高度經濟成長期的心理需求，以及自民黨三角大福（三木、田中、大平、福田）時代的財政政治化，日本自一九七一年大幅發行國債作為歲入，以平衡預算，國債的依存度高達百分之二十以上，為同時期英美德等先進國家的兩倍。日本的國債依存度之所以這麼高，主要是在制度上，金融與財政同為大藏省管理，金融是從屬於財政，國債的發行可強制性地要求金融機關吸收，並由其負責在市場中消化掉，這點是英美德所沒有<sup>②</sup>。

除了發行國債外，在日本的經濟發展過程中，扮演輔助性預算的財政投融資制度也是功不可沒。該制度源自一九五三年，長久以來一是吸收社會中長期資金，作為公共建設投資的主要管道。特別是在一九七〇年代經濟不景氣時期，財政投融資的規模高達一般政府預算的百分之五十左右，這對政府的預算支出，不但是一大助力，更有資源分配機能、景氣調整機能之功用，可說是一舉三得的財政利器<sup>③</sup>。因此，在探討日本政府預算與經濟發展關係時，財政投融資制度是絕不可忽視的一環。

## 貳、戰後日本經濟發展概述

二次世界大戰後，日本的經濟發展以經濟成長率區分可分為三個階段，即一九七〇年以前高度經濟成長期的百分之十以上、一九七〇年代的國際能源危機期的百分之五至九，以及一九八〇年代低於百分之五的

①許介麟，日本現代史，台北，三民書局，民國八十年八月，初版，頁一八八。

②真渕勝，「大藏省統制和財政危機」，思想月刊，東京，岩波書店，一九九三年四月號，頁九〇至一一三。

③熊谷尚夫等編，經濟學大辭典（二），東京，東洋經濟新報社，一九八八年二月，第七刷，頁七三八至七五三。

緩慢成長期。影響每個時期經濟發展的因素，除了國際國內經濟因素外，尚有政治性因素，例如自民黨內部派閥為爭奪政權而開支種種社會福利支票。茲概述如后：

## 一、高度經濟成長期

日本的經濟發展在一九六〇年池田勇人首相提出「所得倍增計劃」之前，是經濟復興階段。那段時期，在國際上正處於美國佈局圍堵共產主義擴散階段。一九五〇年六月，韓戰爆發，美國的東亞政策是要將日本儘快扶植成為具有一定防衛能力的獨立國家，而對日本而言，最重要的是恢復日本的經濟力量，當時吉田首相即運用日本經濟衰敗，國民反戰情緒昇高的理由，與美國的東亞政策周旋，結果日本政府共計獲得二十一億三千五百五十萬美元的援助<sup>④</sup>。一九五二年國際貨幣基金(IMF)及國際開發銀行同意日本加入成為會員，並開始貸款給日本進行經濟設施之復建。一九五七年IMF借給日本一億二千五百萬美元作為調節景氣的貸款，美國華盛頓輸出入銀行、世界銀行隨後也紛紛借錢給日本。日本藉著國外的貸款，到了一九五七年時，經濟開始有顯著的成長，約為百分之九點九，一九六〇年時則高達百分之十五點六，進入高度經濟成長階段。

此一時期主要的財經政策是池田勇人首相提出的「所得倍增計劃」，這計劃的提出，主要是受到幾項因素的影響，首先是戰後復興計劃的順利，經濟成長率高之鼓舞，為了持續這種高成長，以及池田勇人為求突破前任首相岸信介的「新長期經濟計劃」所擬定的百分之六點五成長率，因而提出此一計劃；其次是產業構造及技術、設備都到了該革新的時候；第三是人口的快速增加，生產勞動力在當時既有的產業結構中，供過於求，但對新興產業，卻呈現勞力不足的現象；最後是國際環境的變化，世界貿易呈現衰退現象，必須提供工業後進國經濟協助，以及拓展共產圈的貿易，方能提昇對外貿易<sup>⑤</sup>。

「所得倍增計劃」的主要內容即是針對上述各點而提出，包括充實社會資本、提昇產業結構、促進貿易與國際合作、提高人才的能力及振

<sup>④</sup> 許介麟，同上，頁二〇〇。

<sup>⑤</sup> 森木亮、磯崎史郎編，大藏省百二十年史，東京，社團法人經濟懇話會，一九八八年一月，第三刷，頁三三六至三三七。

興科技、安定社會等課題<sup>⑥</sup>。經過十年的努力，到了一九七〇年，日本的GNP為七十三兆一千八百八十四億日圓，這和一九六〇年的十五兆九千九百八十億日圓相比較，確實是達到所得倍增的目標。此一時期的經濟成長率也維持在平均百分之十以上的水準。

## 二 國際能源危機期

此一時期最主要是受國際原油價格上揚的影響，一九七三年六月二日原油上漲百分之十一點九，十月十七日中東產油國又提出上漲百分之二十一的宣言，原油價格波動頻頻，此不但影響各國能源的穩定性，更使全球的經濟活動呈現萎縮。在一九七〇年代，主要經濟國在面對共同的能源問題下，紛紛採取貿易的自由化、關稅下降、讓長期資本移動自由化、短期資本移動巨大化等相同措施，結果各國出現相同的景氣循環。國際能源危機的產生，主要來自於能源保有國為保存自有資源的經濟價值，日本在此時期所消費的能源，已佔世界的二至三成，日本若要維持高經濟成長，勢必要受制於資源保有先進國及資源保有的開發中國家的經濟成長。而先進國為了降低對進口能源的依賴度，紛紛朝向大陸棚開發石油及增加核能發電的比重，希望能藉此安定能源的供給。然而能源的開發、工業的發展此時又面臨環保意識的抬頭，此又成了經濟成長遲緩的另一問題<sup>⑦</sup>。

事實上，此一時期由石油危機所引發的新能源開發問題，最難處理的並不是新能源及開發技術的取得，影響經濟成長最大的是環保與工業開發的矛盾關係之調處。日本政府為經濟成長在工業開發方面的努力，的確達成了產業結構升級、技術領先全球的目標，然而在環境保全的思潮高漲之際，也付出相當高的代價在人民生活設施的改善、公共工程建設的投資，以及各項福利事業的充實。此時期的國內建設以田中角榮提出的「列島改造計劃」為代表，該項計劃主要是以改善人民生活環境品質為目的。由於各項建設及福祉事業全面性的展開，為籌措財源，此一時期最大的特色是財政投融資大幅的增加。日本的經濟成長儘管國際間能源價格上揚，但在國內政府致力於吸引民間儲蓄從事公共工程建設，因此仍能維持百分之五以上的經濟成長率。

⑥許介麟，同上，頁二六〇至二六一。

⑦森木亮、磯崎史郎編，同上，頁三八三至四一九。

### 三 緩慢經濟成長期

此時期所謂的緩慢並不是成長衰退，而是日本已發展成世界第二大經濟國，總體的成長不可能像亞洲四小龍的高經濟成長。此時期的成長率約為百分之三至五之間。

日本這時候所面臨的經濟問題是民間投資衰退及超額儲蓄。個人儲蓄率據家計調查高達百分之二十四左右，在國際間屬偏高，這種情形若沒有適切的對策，易造成經濟的不安定。其次，福祉事業經常性支出增加，政府的收支已難平衡。第三，產業調整過程中，中高年齡層的失業率增加，雇用問題成為社會問題。最後，日本經濟成長緩慢，儘管輸出有大幅增加，也會影響到東南亞國家經濟成長的緩慢。基於上述問題的因應，日本此時期成長軌道朝向：價格安定、國際收支均衡及福祉充實三個目標修正。

在此時期，日本經濟的主要課題是高儲蓄的活用。日本政府認為這是經濟安全保障和福祉社會建設必須採行的途徑，也是高度經濟成長的籌碼。高投資、高輸出型的經濟成長是此一時期發展的策略<sup>⑧</sup>。

### 參、戰後政府預算之研析

從前述日本經濟發展三個階段來區分，日本政府預算也呈現三種不同的特色。一九六五年以前，日本政府完全不發行國債，量入為出，收支相抵，每年都有歲計剩餘。一九六五到一九七〇年雖然發行國債，但金額不高，平均約佔歲入的百分之五以下。一九七一年起國債發行大幅提高，一九七一年和一九七〇年相較，就增加三倍以上，一九七五年又為一九七四年的兩倍。在國際能源危機期，國債比例為歲入的百分之二十至三十之間，成為僅次於租稅收入的第二大財源。一九八〇年代以後，社會保障關係費躍居歲出項目之首，約為百分之二十左右，其次是國債的償還負擔大幅增加，佔歲出比例將近百分之二十。三個時期的政府預算，不僅反映了日本的經濟發展，也顯示出日本政府活用預算以發展經濟的一面，值得吾國比較與深思。

⑧同上。

## 一、高度經濟成長期的政府預算

此一時期日本政府預算一直以收支平衡為原則，歲收部分租稅收入為主要財源，其它包括專賣收入、官營事業收入、政府資產整理收入及雜收入所佔比例不高，約為總收入的一成，前年度的歲計剩餘也佔將近一成。

歲出部分以國土保全開發、產業經濟、教育文化、社會保障關係費、恩給費、防衛關係、地方財政費為主，國債費此時所佔比例不高。以一九六一至一九七〇十個年度的平均比例而言，依序分別為百分之十七點八三、百分之九點九三、百分之十二點零一、百分之十五點八、百分之四點三二、百分之七點八六、百分之十九點九九、百分之三點一二，其他的項目總和佔百分之九點六二。由這個比重可以看出，此一時期日本政府預算偏重於國土保全開發、教育文化、社會保障關係、恩給及產業經濟。這些與當時池田勇人提出的「所得倍增計劃」內容相符。據該計劃之設計，充實社會建設資本、提昇產業結構、提高人才的能力、振興科學技術研究及安定社會是此一時期政府施政的重點，而這些項目共計佔約百分之六十。

表一 一九六一～一九七〇間歲出分配主要項目

(單位：億日圓)

年 度 項 目	1961	1963	1965	1967	1969	1970	平均佔每年 歲 出 比 例
國土保全開發費	3,701	5,382	7,143	9,557	11,675	13,598	17.83%
產業經濟費	1,759	2,173	3,078	5,669	8,397	10,167	9.93%
教育文化費	2,562	3,698	4,718	6,222	7,964	9,390	12.01%
社會保障關係費	3,024	4,539	6,402	8,457	10,843	12,978	15.80%
恩 紿 費	1,215	1,333	1,571	1,999	2,660	2,978	4.32%
防 衛 關 係 費	1,827	2,452	3,069	3,851	4,992	5,939	7.86%
地 方 財 政 費	3,918	5,868	7,201	9,974	14,602	17,765	19.99%
國 債 費	398	1,146	130	1,052	2,753	2,870	3.12%
其 他	2,231	3,852	3,918	4,349	5,292	6,192	9.62%
歲 出 總 計	20,635	30,443	37,230	51,130	69,178	81,877	

資料來源：大藏省百二十年史（同註⑤）。

## 二 國際能源危機時期的政府預算

此一時期政府的租稅收入大幅減少，比例從七〇年代初的近八成，到中期的六成五，以迄七〇年代末的不到六成。相反地，政府公債金收入則從初期的百分之十二，到中期的百分之二五，以迄末期的百分之三十四。公債依存度之高是這一時期預算的特色，也曾引起日本財政危機的辯論。此一時期執政的分別是田中角榮、三木武夫、福田糾夫、大平正芳，是自民黨內部派閥鬥爭最烈的時期。一般說明這種財政危機的理論，即是所謂的「民主主義的統治危機」。其內容意指政治家在選舉時，為爭取選民的支持，往往會提出擴大歲出及大幅減稅的主張。再者，民主政治強調利益團體代表性的功能，利益團體一旦形成壓力團體，便要求政府編列預算輔助，且有增無減，長此下來就形成政府支出的沈重負擔，造成財政危機<sup>⑨</sup>。

除了「民主主義的統治危機」論外，尚有所謂的「資本主義國家的危機」。此種財政危機理論基本上把國家的機能視為「蓄積」與「正統化」的平衡者。如果國家的機能向「蓄積」傾斜，也就是說只顧經濟的發展，而讓發展的果實集中到富有的資本家身上，則易引發廣大的勞動者對國家忠誠心之喪失。而國家為了兼顧兩種機能的平衡，則只有擴大支出以滿足兩者，因而造成財政危機<sup>⑩</sup>。以上兩種理論，事實上都在日本這一時期的經濟發展過程中出現，不過以前一種理論較明顯。

再就歲出部分而言，此一時期由於政治人物的討好選民，福祉經費的支出比前一時期提高，從表二與表一的比較可以看出，社會保險關係費從前一時期的百分之十五點八提高至百分之十九點九一，成長百分之四點一一。另外產業經濟費也增加近百分之一，國土保全開發費降低百分之二點二五，教育文化下降零點六一。比較明顯的增加項目是國債費的支付，為百分之七點五三，比前一期增加百分之四點四一。

在這一時期，從田中角榮的擴大福祉預算起，三木武夫繼續擴大，並增加老人福祉年金，到福田糾夫則是擴大公共事業及生活環境設施整備費，這三位首相在任內的擴大政府支出，已使財政危機日益惡化。然而，田中的「列島改造計劃」及其革新化很受大都市居民的支持，尤其是社會福祉政策的擴大及大幅減稅措施，使得田中內閣舉債過年的財政

⑨真剣 勝，「大藏省統制和財政危機」，同上。

⑩同 上。

政策仍不致於因財政危機而下台。三木武夫在自民黨內實力並不穩固，然而其運用預算分配收買在野黨的支持，補強了他在黨內的基盤，他也渡過財政危機。福田糾夫則是因為在國際上的評價高，很得日本國民的支持，因此他的擴大財政支出及減稅實施所形成的財政赤字，也沒有招致責難<sup>⑪</sup>。到了大平正芳時，由於財政赤字日益嚴重，因此想導入一般消費稅，並減少國債一兆日圓的發行，這些措施和近十年來積習已久的擴大支出、減稅之「民主主義統治」的原則相違，支持者不多，最後他只好下台。比起前面三位首相，大平的遭遇是比較不幸運。

表二 一九七一～一九八〇間歲出分配主要項目

(單位：億日圓)

年 度 項 目	1971	1973	1975	1977	1979	1980	平均佔每年 歲 出 比 例
國土保全開發費	17,917	23,856	31,487	44,206	56,349	59,750	15.58%
產業經濟費	11,179	19,895	23,709	28,382	36,229	39,872	10.80%
教育文化費	10,996	15,874	26,309	34,000	43,216	46,430	11.40%
社會保障關係費	14,957	24,831	46,151	63,701	84,119	92,369	19.91%
恩給費	3,312	4,838	7,587	11,570	14,926	16,531	3.67%
防衛關係費	6,936	9,608	13,969	17,137	20,803	22,720	6.16%
地方財政費	19,865	32,552	33,980	48,590	67,061	78,754	18.54%
國債費	3,206	6,849	11,024	23,153	43,756	54,916	7.53%
其他	7,243	9,480	14,393	19,859	21,439	22,708	6.41%
歲出總計	95,611	147,783	208,609	290,598	387,898	434,050	

資料來源：大藏省百二十年史（同註⑤）。

### 三、緩慢經濟成長期的政府預算

自一九八〇年以後，在歲收部分，租稅的收入又逐漸回升，公債收入則日益下降。另外，自一九八四年八月，日本官營的專賣公司民營化，原本佔歲入部分重要收入來源的專賣納付金自一九八五年起急劇下降，至一九八〇年代末已很小比例，日本政府歲入的主要來源此時仍是租稅與公債，兩者合佔九成五以上。

再從歲出部分來看，由表三與表二比較，國土保全開發費已由前一時期的百分之十五點五八降至百分之十一點二二，產業經濟費也由百分

⑪同上。

之十點八降至百分之六點七七，教育文化由百分之十一點四降至百分之九點三七，社會保障關係費則由百分之十九點九一上升至百分之二十點六五，最顯著的是國債費由百分之七點五三大幅升至百分之十七點八一，成長百分之十以上，這是因為日本政府在歲入部分約百分之十八的公債發行之故，兩者收支大致相抵。

表三 一九八一～一九八八間歲出分配主要項目

(單位：億日圓)

年 度 項 目	1981	1983	1985	1986	1987	平均佔每年 歲 出 比 例
國土保全開發費	60,640	61,812	58,530	58,620	51,970	11.22%
產業經濟費	40,460	38,821	35,980	31,840	27,880	6.77%
教育文化費	48,584	48,528	49,350	49,090	48,700	9.37%
社會保障關係費	99,916	105,074	110,390	113,260	111,290	20.65%
恩 紿 費	17,894	18,624	18,630	18,490	18,950	3.55%
防衛關係費	24,648	27,587	31,930	33,610	35,400	5.83%
地方財政費	87,474	77,071	97,310	97,730	102,200	17.63%
國 債 費	66,542	81,675	101,800	106,640	113,330	17.81%
其 他	23,054	46,891	26,125	27,124	67,591	7.17%
歲 出 總 計	469,212	506,353	530,045	536,404	577,311	

資料來源：大藏省百二十年史（同註⑤）。

從一九八〇年代以後，日本國內所面臨的經濟問題是民間投資衰退，民間儲蓄過高，因此日本政府此一時期的對策是如何吸引民間社會中長期閒置資金來投資。這個問題的解決，就得透過財政投融資制度的運用。事實上財政投融資制自一九五三年即設立，長久以來一直扮演著政府一般預算的輔助者角色，其規模約為一般預算的一半，是研究日本預算不可缺少的一環。

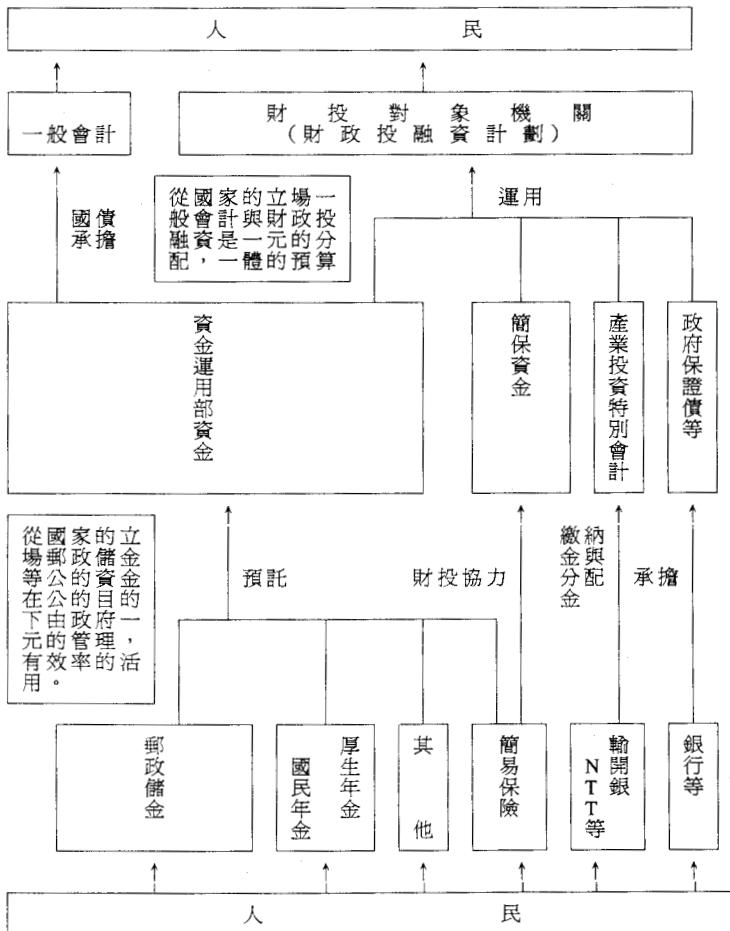
## 肆、日本財政投融資制度

日本的財政投融資是以信用為基礎，吸收各種公的資金作為財源，以金融的手段供政府作投融資活動，實現政府政策目的之國家制度。金融的手段是指運用資金的融通，有償性地活用本金，有效率地達成政府

政策，這種政策例如住宅政策、中小企業對策、收費道路事業等<sup>⑫</sup>。

財政投融資的資金來源，主要為郵政儲金、年金等以國家的信用為保證所吸收的資金，其基本的組織架構如附圖，負責管理的機關是大藏省理財局。從附圖中可以看到，財政投融資是一種取之於民，用之於民的資金運用制度，它強調的是以國家的信用為擔保，從國家的立場，將公的資金在公共用途目的下，由政府一元的管理，有效率的活用，以實現政策目標。再者，就預算的角度而言，它和政府的一般會計同為國家整體預算的一環，都需送到國會討論、接受監督。

圖一 財政投融資的基本架構



資料來源：大藏省理財局編《財政投融資手冊》。

<sup>⑫</sup> 大藏省理財局編，《財政投融資手冊》，東京，大藏省印刷局，一九九三年四月，頁三。

## 一、財政投融資資金來源

財政投融資制度的資金來源，主要為四個部分，分別為資金運用部資金、簡保資金、產業投資特別會計及政府保證債・政府保證借入金。四種資金的比例，以資金運用部資金最大，從表四可看出，約佔百分之八十以上，資金運用部資金有三部分，(1)郵政儲金(2)厚生年金・國民年金(3)回收金等。郵政儲金是設在全國的兩萬多個郵局窗口儲金業務匯集而來，並將之預託在資金運用部，由其貸付運用。厚生年金・國民年金也是預託資金運用部，並由其貸付給年金福祉事業團去運用，這項資金主要來自老年、障礙等各種年金給付，以及全國厚生年金保險者三千一百九十六萬人（一九九一年計），加上國民年金被保險者三千零五十九萬人（一九九一年計）的年金積立金。這些資金由於須等到相當年限後政府再給付當事人，故平常都是閒置著，這也就是所謂社會中長期資本的閒置，日本政府將之用來作投融資，而從投融資中又可獲得利潤，政府每年從回收利潤中再撥付當年度必須給付的年金，而仍可不動到原資使其能繼續運用。基本上這些資金大部分都是貸給與社會福祉有關的事業團去運用，政府一方面可藉由資金的融通鼓勵民間參與社會保障事業之投資，另方面又有利潤可圖，真是一箭雙鵰。

表四 財政投融資資金概況

(單位：億日圓)

年 度 區 分	1955	1966	1976	1985	
	1965	1975	1985	1992	1993
產業投資特別會計	444	557	655	314	577
資金運用部資金					
1. 郵政儲金	1,683	10,639	82,106	200,290	376,595
2. 厚生年金・國民年金	1,100	3,800	40,500	64,000	104,000
3. 回收金等	310	3,752	21,000	39,500	71,900
	273	3,087	20,606	96,790	200,695
簡保資金	503	1,100	10,500	25,876	70,534
政府保證債・ 政府保證借入金	482	3,910	4,039	32,100	20,000
合 計	3,219	16,206	97,300	258,580	467,706

資料來源：大藏省理財局編《財政投融資手冊》

除了資金運用部資金外，尚有簡保資金，該資金是由郵政大臣管理運用，通常是將閒置的餘裕金預託在資金運用部。至於產業投資特別會計所佔資金比例很小，此為一九五〇年代美國對日援助資金繼承而來，主要是針對電力、海運、煤、鋼鐵等重要基本產業之開發而設，目前為開發銀行、輸銀及 NTT 等公司所繳納的款項作為此項資金的來源。最後是政府保證債，此項資金佔整個財政投融資之資金比例不高。

## 二、財政投融資計劃

從歲出面來比較，財政投融資的角色與一般政府會計是相輔相成。就一般行政，包括國防、外交、司法警察等必須由一般會計以租稅之歲入來支應，此乃各國預算共通的原則。然而在社會資本整備方面，則除一般不收費道路、公營住宅由一般會計支應外，在日本有關收費道路之興建、非公營住宅、房屋貸款等，則是由一般會計及財政投融資一起來分擔這些工作。另外，在國際協助方面，無償性貸款由一般會計支應，若以協助基金名義的借款，則兩者一起分擔這項工作，至於透過輸出入銀行的貸款則由財政投融資負擔。而在中小企業對策方面，政府的一般會計是不完全負責此事，只有特別性貸款、中小企業環境規制對應貸款等項，兩者共同負擔，至於一般性貸款則全由財政投融資負責<sup>⑬</sup>。

從上述的分工中可以看出，財政投融資與一般政府會計是相輔助的，任何一個政府部門，除前述的國防、外交、司法警察外，在其年度計劃中，均可在前述的分工項目中，靈活運用財政投融資。大藏省須將之彙整成「財政投融資資金計劃」、「財政投融資原資估算」、「財政投融資使途別分類表」（簡稱財投三表）連同「預算及財政投融資計劃說明」等參考資料提交國會審議。不過財政投融資各項資金若金額在百分之五十以內的增額運用，行政部門可依經濟・金融情勢之需要，機動性地自行彈性運用。

再就財政投融資與日本的經濟發展而言，在高度經濟成長期，從表五可看出，財政投融資在住宅、生活環境整備、運輸通信的貢獻相當大，其次是農林漁業、地域開發、產業技術及貿易經濟協助，這些都和池田勇人提出的「所得倍增計劃」之內容是相稱的。另外，厚生福祉、文教及國土保全在此一時期政府一般會計中已分配相當高的比例，故財投所佔比例相對地較小。在國際能源危機時期，住宅、生活環境整備及中小

<sup>⑬</sup> 同上，頁六。

企業比例逐漸上升，其次是道路、貿易經濟協助及運輸通信，其它的項目均呈下降現象。此時期由於環境保全及生活設施的要求日益高漲，因此生活環境整備的投資也最多。另外，在全球經濟不景氣下，中小企業生存面臨沈重的資金壓力，財投此時也發揮功能。在緩慢經濟成長期，住宅、生活環境整備、中小企業三者仍居財投計劃之前矛，道路、運輸通信其次，其餘的均維持低比例，到一九九三年時，這種比例結構仍沒有太大的改變。

表五 財政投融資計劃變遷

(單位：%)

項目 \ 時 期	高度經濟成長期	國際能源危機期	緩慢經濟成期	1993年
1.住 宅	13.9	21.4	25.4	29.5
2.生活環境整備	12.4	16.7	15.7	16.6
3.厚生福祉	3.6	3.4	2.8	3.8
4.文 教	3.1	2.9	3.6	1.8
5.中小企業	12.6	15.6	18.0	14.6
6.農林漁業	7.2	4.1	4.3	2.5
7.國土保全災害復舊	3.1	1.2	2.3	1.4
8.道 路	7.9	8.0	8.8	9.9
9.運輸通信	13.9	12.7	8.4	7.9
10.地域開發	7.0	3.3	2.4	2.7
11.產業・技術	7.8	3.0	2.9	3.5
12.貿易・經濟協助	7.5	7.7	5.4	5.8
合 计	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：大藏省理財局編《財政投融資手冊》

從表五中很明顯地，財政投融資計劃本身需要營利是它的特質，這也使它必須選擇較有利可圖的計劃項目，而最有利的當然是住宅、生活環境整備、中小企業、道路等項目。當然，這很容易給人有與民爭利之嫌，不過若從政府財政困難，預算支出需舉債的角度來看，這些被閒置的社會中長期資金若不加以運用，那麼日本的經濟發展、國力的成長，

將可能因財政危機而無法順利走到今日的成就。至於財政投融資資金提供的融資，也有鼓勵民間加入公共工程建設的功能。財政投融資制度的取之於民，用之於民，以及輔助政府一般會計的不足，其功能不但是財政性的提供資金與調節景氣，更大的作用是把政府、人民與國家凝聚在一起，使政府的政策，民間的活力，共同導入國家的發展大道來，這才是它對日本經濟發展最大的貢獻。

## 伍、結語

日本之所以能夠成為今日世界第二大經濟國，其因素頗多，從國際的觀點而言，日本拜韓戰爆發之賜，由戰敗國賠償者的地位質變成美國捍衛東亞安全的盟邦，這種改變不但使他免除巨額賠款的厄運，更因美日安保體制的存在，在國防安全方面搭美國人的便車，使其能致力於經濟發展。從國內的觀點而言，日本雖然戰敗，但除少數軍閥受到制裁外，日本戰前的人才幾乎沒有因戰敗而流失，這是戰後日本經濟復興的原動力，也因這一動力，儘管戰後的日本本土被盟總統治著，戰前的工業設備被拆走，但日本仍能克服物質條件的貧乏，設計出一套經濟發展的機制，這其中最值得稱道的是日本的財政投融資制度。

日本的政府預算，基本上是遵循收支平衡的原則，其間雖有政客脫離此一原則而導致財政危機，然日本的經濟成長卻一直持續著，這是因為財政投融資制度發揮輔助性功能緣故。當財政危機發生時，原本依據經濟成長政策所必須推行的計劃，在政府歲收不足以因應時，則由財投制度取代。因此，經濟發展、政府一般會計、財政投融資制度，三者的密切關係已將日本的經濟立於不敗之地。在過去的經驗中，不論戰後初期的復興階段，或是國際能源危機時期，日本都能持續成長，都是這套機制的功勞。探討了日本的例子，再回過頭來看看我國，我國現正面臨的財政危機並不亞於一九七〇年代的日本，政府許多重大公共工程建設正苦於籌不到資金，他山之石可以攻玉，日本的例子應有許多是值得我們借鏡的吧！

# The Relationship of Government Budget and Economical Development after World War II -- Japanese Case

C.H. Yang

## Abstract

The economic growth Japan now witnesses should be devoted mostly to the collaboration of the budget policy in addition to that of the sound financial policy. Basically, the Japanese government followed the principle of making-both-ends-meet. Though the occasional digression from this direction resulted in financial crisis, its economic growth kept on increasing due to the effect of this special financial and investment system. In other words, when there was financial crisis, the policy originally planned for economic growth would be replaced by financial and investment system to cope with shortage of government revenue. The close relationship between the economic development, government, accounting, and financial investment helped Japan to possess the dominant economic power in the world. In regard with the past experience, whether it's during the post-war restoration era or international energy crisis, this system made the Japanese economy grow continuously. In addition, the system worked most effectively to unify the power from government, people, and the nation. It fused the government policy and domestic resources together to forward the national development.

