



典型国家和地区政府预算制度研究丛书

中国财政发展协同创新中心、中央财经大学政府预算管理研究所资助项目

丛书主编/李 燕

日本政府预算制度

杨华 / 编著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



典型国家和地区政府预算制度研究丛书

中国财政发展协同创新中心，中央财经大学政府预算管理研究所资助项目

丛书主编/李燕

日本政府预算制度

杨华/编著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

日本政府预算制度 / 杨华编著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 9

(典型国家和地区政府预算制度研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7309 - 3

I. ①日… II. ①杨… III. ①国家行政机关 - 预算制度 - 研究 - 日本 IV. ①F813. 131

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 233939 号

责任编辑: 高进水 刘 颖

责任校对: 曹 力

责任印制: 潘泽新

日本政府预算制度

杨 华 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxbs. tmall. com](http://jjkxbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 15.5 印张 340000 字

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7309 - 3 定价: 33.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)



《典型国家和地区政府预算制度研究丛书》

编委会成员

顾 问：姜维壮 李保仁 汤贡亮 李俊生

主 任：马海涛

副 主 任：李 燕

委 员：白彦锋 樊 勇 肖 鹏 何 杨 任 强

宋立岩 李小荣 汪 昊 曾康华 乔志敏

高 萍 蔡 昌 王文静

丛书主编：李 燕

丛书总序

从世界范围来看，现代预算制度的产生发展历程与现代法治国家的建设如影随形，预算是控制和制约政府权力扩张的重要手段。从形式上看，政府预算是经过法定程序批准的、具有法律效力的政府年度财政收支计划，但从其实质而言，是社会公众对政府权力进行“非暴力的制度控制”的有效途径。同时，由于预算还决定着对有限的公共资源在不同利益主体之间如何分配的问题，因而，预算过程中也充满了各种利益集团为争夺有限预算资源的政治博弈。预算过程为各利益集团及公众提供了一个相对开放的平台和渠道，使他们可以通过法定的程序提出自己的预算诉求，了解预算配置的信息，监督预算资源的使用及政府承诺的兑现。因此，预算是实现政府自我约束和立法机构外部控制的重要制度安排与机制。

随着中国公共财政框架体系的逐步建立和完善，预算在保证政府对有限公共资源的配置及使用上的合规有效，强化人大对各部门、各单位使用财政资金的控制功能方面，正在发挥着越来越重要的作用。我国自2000年以来将财政改革及公共财政框架体系的建设聚焦于支出管理后，围绕预算制度的改革与创新就从未间断过：如部门综合预算改革旨在细化预算编制，实现部门预算的完整性；政府采购制度改革旨在将政府的支出管理纳入到“公开、公平、公正”的轨道，杜绝黑箱操作；国库集中收付制度改革旨在提升财政部门对预算资金收流的控制功能，防止财政资金被截流挪用和提高其使用效率；预算外资金管理改革旨在将完整的政府收支纳入财政管理和社会监督视野；政府收支分类改革旨在使政府每一项支出通过功能和经济分类得到“多维定位”，以清晰的反映支出最终去向等。党的十八大以来党、国家的重要会议和重要文件中均密集涉及政府预算问题，特别是从十八大报告中提出的“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”到十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出的“实施全面规范、公开透明的预算制度”，再到历经十年修订历程于2015年1月1日起正式实施的新修订的预算法等，可以说，预算改革已经成为中国当前行政体制改革、财政体制改革的关键突破口，引起了决策层的高度关注。

从理论研究而言，近十年来中国的政府预算研究也呈现出“百花齐放”的繁荣景象。政府预算突破了传统财政学的研究范畴，政治学、社会学、法学、行政管理学等学科纷纷从各自的研究视角加大对政府预算的研究，跨学科的研究视角和国际化的研究视野也有力地推动了政府预算研究的广度和深度。

西方国家现代预算制度作为政府治理的重要手段，其建立与完善走过了几百年的历史，经历了新兴资产阶级力量与落后王权力量的斗争过程，经历了暴力式的革命路径和非暴力式的改良路径。一个国家预算制度的选择与该国的政治体制、政党

政治、经济体制、经济发展阶段、历史文化等环境因素密切相关，各国预算制度的优化也始终与政府改革、政府效率的提高紧密联系在一起，但在发展与改革过程中越来越清晰的是预算已逐渐成为社会公众和立法机构控制约束政府权力扩张的有效工具，是给权力戴上“紧箍咒”的重要载体。

“他山之石，可以攻玉”，编纂《典型国家和地区政府预算制度研究》丛书的根本目的，在于全面、完整、系统的提供典型国家及地区预算管理的做法，归纳典型国家与地区在建立现代预算制度过程中的成功经验与教训，为预算理论及实际工作者了解他国及地区现代预算制度的建立历程、管理模式、关键改革等提供文献资料及经验借鉴，同时也可以为我国建立起现代预算制度及至预算国家提供参考依据。因此，本丛书定位于具有决策参考价值和研究文献价值的专辑，目的不在于说教，而在于为决策者和理论与实际工作者提供一种选择和借鉴的可能。我们也希望本丛书的出版与问世能引起各界和决策层对政府预算的广泛关注，为我国现代预算管理制度建设与完善，为建设法治中国添砖加瓦。

《典型国家和地区政府预算制度研究》丛书选择了俄罗斯、美国、英国、澳大利亚（俄罗斯、美国、英国、澳大利亚已出版）、法国、德国、日本、加拿大、印度等国家和港澳台地区，内容根据各国和地区的特点，侧重梳理介绍其政府预算管理制度，主要包括组织体系、管理流程、管理制度、监督机制、法律法规以及预算改革的趋势等相关内容，重在诠释各国预算管理的基本事实和最新改革动态，力图总结出可供我国借鉴之处。

本丛书是依托中央财经大学中国财政发展协同创新中心和政府预算管理研究所的力量组织编著的。中央财经大学政府预算研究团队集合了国内外高校、研究机构、实务部门构成的专兼职研究人员，主要从事政府预算管理理论与政策的研究，研究范围涉及政府预算理论、财政信息公开与透明度、预算监督与预算法治化、政府会计与政府财务报告、中期财政规划等。研究团队还紧跟国际预算理论发展与我国政府预算管理改革动态，借鉴国际经验，加强对政府预算理论、预算政策、预算制度和预算程序以及中外预算的比较研究。研究团队的特色定位于倡导问题导向型的研究模式，强调研究成果的决策实用价值；随着学科交叉与融合，提倡对政府预算进行跨学科研究；推动研究方法的创新，提倡对政府预算问题开展实证研究。研究团队在运作模式上，提倡“学研一体”的运作模式，以期将科学研究与人才培养工作结合起来。

丛书编写主要基于各国政府相关部门网站、政府预算报告、最新立法及政策方案、各种统计年报等所载大量一手资料和有关文献编纂而成，力图尽可能客观地反映各国的政府预算制度体系及改革近况。但是，由于受各种因素及语言局限在资料收集上存在一定的难度，该套丛书还存在一些缺憾与疏漏，希望广大读者理解，也欢迎批评指正，以利于我们不断总结，逐渐扩大丛书所涉国家及地区的范围，为广大读者提供更多更好地开展预算研究与指导实践的书籍。

丛书编委会

二〇一六年十月

前言

本书作为《典型国家和地区政府预算制度比较研究》丛书之一，在概括总结日本财政体制、政府预算制度的基础上，按照预决算流程，全面系统地梳理了日本预算的编制、审批、执行、决算以及审计等相关环节和具体内容。同时，着重就日本的中期预算、政府债务与风险管理、政府会计与财务报告、政府预算信息化与公开等预算热点问题做了深入分析。最后，结合日本政府预算制度的特点、发展演进历程及改革动向等，对我国政府预算管理体制改革提出了思辨性借鉴和思考。

诚然，一国的政府预算制度，与该国的政治体制、经济发展阶段、历史文化遗产等有着密切的联系。如果说第二次世界大战后日本确立起来的立宪财政制度有其特殊的政治背景，但之后日本在财政管理、政府预算制度方面的调整 and 改革，在很大程度上体现了西方国家在财政管理体制、现代预算制度，乃至政府行政管理等方面的总体改革趋势和基本潮流。当然，日本国家本身所面临和需要解决的问题也成为其各时期预算改革的内在驱动因素。基于此，本书力图通过全面梳理日本政府预算制度框架、管理模式、预决算相关环节及主要流程等，基于国际大环境背景，分析和探讨日本现代预算制度的发展演进历程、重要改革的历史背景以及近年来的改革动向等，以便准确把握日本政府预算制度的独有特点，以及作为现代国家预算制度发展演进的历史阶段性和一般规律性。这是因为，各国不同时期所面临和需要解决的社会、政治、经济等问题不仅具有共同性，预算改革所遵循的指导原则、基本理念等也具有通约性。总结和归纳日本预算制度发展演进的历史阶段性和一般规律性，对于我国今后进一步完善分税制财政体制、建设现代预算制度具有更深层次的借鉴意义。

总体来看，第二次世界大战后日本政府预算制度的发展演进历程大致可概括为两个阶段。20世纪90年代中期之前基本可以概括为“三分自治”阶段，这一阶段呈现出较为明显的中央集权特征。第二次世界大战后，日本确立了立宪财政制度。在新宪法的基础上，建立起了以《财政法》、《会计法》、《国库法》、《会计检查院法》、《财政监督法》等为法律框架的财政法律制度体系，据此确立了现代意义的财政制度和预算管理体制。国家财政根据预算运营，预算案经议会表决通过后具有法律效力，政府各部门在预算规制下开展业务活动，没有预算就没有政府活动。因此，预算制度是日本财政制度的核心内容。与此同时，作为民主化改革的重要一环，日本推行了地方自治制度。《地方自治法》、《地方财政法》等法规就中央与地方政府间的财政关系等作出了规定。但总体来看，这一时期中央集权特征明显，中央通过

各种形式对地方政府行为加以干预和控制。中央干预方式由第二次世界大战前的主要通过“人”的控制转向“财”的调节。中央政府通过税收立法权和课税否决制度、许可或认可制度、在地方设立派出机构并实行“机构委任事务制度”等制度安排，实际上对地方事务进行较大幅度地调控和干预；通过地方交付税、地方让与税、国库支出金等转移支付形式，实现对地方财源的分配。由于地方财政收入中地方固有收入（地方税）仅占3成，其余7成依赖于中央政府的转移支付，地方政府自主财源有限，地方政府也被形象地形容为“三分自治”。

第二次世界大战后相当长一段时间内，中央集权型政府间财政关系对于缩小日本地区间财力差距、推进地区间基本公共服务均等化、推动地方公共基础设施建设、确保国家行政管理水平统一等方面发挥着积极而重要的作用。而泡沫经济破灭后的日本不仅面临着经济增长乏力的困境，中央集权型财政管理体制下的“制度性疲劳”也开始凸显。主要表现为：中央政府干预过多、管理过细，弱化了地方政府致力于独自进行地区发展的意愿从而严重限制了地方自治的空间和活力；国家行财政的不效率导致地方的不效率，结果使得财政支出膨胀，中央和地方政府规模日益扩大，财政赤字居高不下。同时，地方政府“寻租”行为与财政资金浪费较为普遍；过分重视全国的统一性、公平性，忽视了地区间的多样性和差异性等。这在国库支出金、地方交付税等转移支付制度方面表现出的不公平、不效率问题尤为突出。由于责任所在不明确，使得地方政府对中央政府产生极大的依赖，从而造成财政错觉。也导致中央政府在财源保障、财政宏观调控功能方面面临前所未有的挑战。此外，老龄少子化、国内产业空心化等诸多社会经济问题，促使日本求变求新，并试图以分权化改革为突破口，实现“财政健全化”和经济的“再生”。

在此背景下，20世纪90年代中期以来，日本政府陆续出台了多部法律以促进地方分权，此次“地方分权化改革”被称为继明治维新、第二次世界大战后改革之后的“第三次改革”。改革的主要目标是：由“中央政府主导、纵向分割的行政体系”转向尊重地域多样性的“居民主导、体现个性的综合行政体系”。具体改革措施包括：一是重新审视了中央对地方的干预问题，进一步明确了中央与地方政府的作用分工。中央对地方的干预应限定在法律或是法律基础上的政令所认可的范围内。同时，干预应限制在其基本形式的最小程度内，必须顾及地方政府的自主性和自立性。中央政府主要承担在国际社会中的国家事务，以及那些以实行全国性统一规定为宜的事务等。有关居民日常生活方面的行政事务尽量由地方政府承担；二是废除了长期以来实行的“机构委任事务”，地方政府的行政事务被调整分类为“法定委托事务”和“法定自治事务”，减少了中央对地方的行政控制，进一步扩大了地方自主权限，从而改变了原有的中央与地方政府间的主从、上下关系，形成对等、协作关系；设立了“国家地方诉讼争议处理委员会”专门负责调查、调停中央与地方政府间的争议诉讼问题；三是强化了地方政府的自治责任，提升地方政府在条例制定、自主课税等方面的权限，扩大了地方议会及其行政长官的职责。如修订了地方税法，将法定外普通税许可制度改为协议制；将地方债审批制度改为协议制度，放宽地方债的发行条件；允许地方政府就地方交付税的计算提出质疑；四是重新审定

了中央以法令硬性规定地方公务员编制和机构设置的“必置规制”，废除或放宽了相关规定，以尊重地方政府的自主性、组织权并推动行政工作的综合化和高效化；五是放宽了“核心城市”的指定条件，建立了“特例市”制度，鼓励“广域联合”等，以促进市町村的自主合并等。

上述分权化改革使日本中央和地方政府间关系迈向了新的里程碑。摆脱了过去中央主导和对地方在权限和资源上的钳制，废除了中央行政机关得以进行积极干预的委办事务。自此，无论是地方政府的固定行政事务或是中央的委托事务，中央政府仅有监督权，而不能以指导方式变相统辖地方政府。同时，为了落实地方优先原则和就近原则，地方分权改革重视对市町村政府的权限下放，让基层地方自治体能够拥有足够的权限处理最贴近民众生活的公共事务。而市町村合并的推动，则旨在推动权限的下放，以便提高地方政府的行政、财政能力并建立与之相适应的行政管理体制。可以说，地方分权化改革使得日本地方政府基本实现了自立自主。日本的财政管理体制也由原来的典型的中央集权型逐步过渡为“集权和分权的结合”。近年来，为改变社会功能过分集中于东京都的现状，以及构建体现地区特色并应对高龄少子化社会问题等，日本政府提出了“建设能使国民有充裕感的地方分权型社会”，地方分权的趋势依然延续。

日本的财政管理体制由战后典型的中央集权型逐步过渡为“集权和分权的结合”这一变化历程，既体现出日本政府预算制度的独有特点，反映了20世纪八九十年代以来西方国家在政府预算制度改革方面的总体趋势和潮流，也在很大程度上体现了西方国家现代政府预算制度发展变化的一般规律性。

日本财政体制的基础是中央调控的市场经济和地方自治制度。中央和地方间的财政关系相对协调、规范，在保证各级政府行使各自职能的同时，中央政府在宏观调控和促进地方社会经济发展方面发挥着积极作用。这与日本法制化、规范化的预算管理制度密不可分。随着地方分权化改革及相关预算制度改革的推进，日本政府预算正在从一种保证财政支出的合法性与合理性的手段，向改善公共部门管理和提高资金使用效益的工具转变。日本在财政管理、政府预算方面的相关做法及改革经验，尤其值得我国参考和借鉴。

本书分九章，其结构框架如下。

第一章，日本的财政概况。本章主要目的是对日本财政体制做总括性介绍和梳理，以便读者对战后日本财政管理体制的演进及特点、政府间财政关系、中央与地方财政收支状况，以及20世纪90年代以来地方分权化改革进程中政府间财政关系的调整与“财政健全化”改革等有一个全局、概观性的了解和把握。

第二章，日本政府预算制度概况。本章在归纳总结日本政府预算制度发展演变历程及近年来的改革动向的基础上，就日本现行政府预算的构成、政府预算的基本原则与相关制度，以及预算法律体系做了概括性总结。

第三章，日本政府预算的编审与执行。本章着重就日本政府预算编制程序与类型、预算草案内容与审议及批准、相关部门的职能分工等进行了概括梳理。同时，从制度体系、业务程序等角度就日本的国库制度、政府采购制度做了归纳介绍。

第四章，日本政府决算与审计管理。决算管理和政府审计作为对政府职能事后监督的重要工具，不仅能较为准确地反映国家的收支执行情况，也有利于财政信息的公开透明，便于民众监督。同时，审计结果还用以分析和衡量政府运行的绩效与缺失，为以后年度制定政策方针、编制预算以及改进财务管理提供依据。日本是世界上少数几个实行独立型政府审计体制的国家。本章在介绍日本政府决算管理、审计管理的基础上，同时对日本地方政府审计和独立行政法人审计做了概括性介绍。

第五章，日本中期预算管理。20世纪70年代以来，日本中期预算的发展经历了一个探索、尝试和逐步改进的过程。2010年《中期财政框架》的编制被看做是日本中期预算的正式确立。与前期的“准中期预算”相比，《中期财政框架》强化了预算限额（“概算要求基准”）的硬性约束作用，且与国家发展战略和财政中长期规划等施政目标保持高度一致，有利于其贯彻落实。本章在概括日本中期预算发展历程、时代背景、驱动因素的基础上，就《中期财政框架》编制的目的、法律依据、基本内容以及编制、执行、监督等环节进行了归纳总结，并结合《中期财政框架》存在的问题以及近年来的改革动向，总结其经验及启示。

第六章，日本政府债务及风险管理。在日本，政府债务包括中央和地方政府及其所属机构发行的债券以及以其他形式的借款等。自20世纪90年代中期以来，受经济低迷、税收减少以及减税政策等因素影响，日本财政恶化，债务规模日益膨胀，远超过国际警戒线。减少政府债务规模、“重建财政”成为日本政府长期面临的课题和任务。本章主要介绍了日本政府债务的类型、规模以及中央政府债务、地方政府债务的风险管理和防范机制等。

第七章，日本政府会计与财务报告管理。在日本，政府会计是指国家、地方公共团体，以及政府关联机构、独立行政法人、公益法人等采用的会计制度，也称公共会计或公共部门会计。日本政府会计分为一般会计、特别会计以及公营企业会计三种类型。本章在概述日本现行政府会计制度的基础上，就日本政府会计制度发展及改革历程、日本政府会计准则、日本政府财务报告等做了介绍。

第八章，日本政府预算信息化与公开。本章回顾了日本政府预算信息公开的历程及近年来的改革趋势，概括和总结了日本政府预算信息公开的制度体系及实行情况等。

第九章，日本政府预算制度的启示与借鉴。本章概括总结了日本政府预算制度的特点，并就其对我们的启示与借鉴意义进行了分析。

本书在编著过程中不仅参阅了国内有关日本预算研究的具有代表性的文献资料，为保证研究的准确性、客观性，本书大量数据来源于日本财务省、总务省等相关政府网站公布资料。同时，还研读了大量日文第一手文献资料，力图准确把握日本学者在财政体制、预算管理等领域最新研究成果和主要观点。并对不同时期学者的观点、论据等进行了思辨性地扬弃和吸收，力图对我国的政府预算制度改革提供更有针对性的参考和借鉴。本书汇集了作者近年来相关领域研究的最新成果及参与的多项课题研究成果，包括：李燕教授主持的国家社会科学基金重点项目“建设现代预算制度研究——基于制约和监督权力运行的研究视角”（14AZD022）、中央财经

大学重大科研培育项目“国家治理能力提升下的政府施政行为规范研究”、财政部研究课题“中期预算国别研究”、“预算信息公开的国际比较研究”以及肖鹏教授主持的北京市哲学社会科学规划项目“跨年度预算平衡机制构建与北京市引入中期预算管理研究”(15JGB108)。本书作为一本介绍日本政府预算制度的潜心之作,可为全面系统地认识日本财政体制、政府预算制度提供富有价值的参考。

最后,非常感谢能荣幸加入李燕教授带领的政府预算管理研究团队并参与李燕教授主编的这部丛书的编著,也感谢李燕教授在丛书编著过程中的指导和辛勤付出。同时感谢中央财经大学李俊生副校长、马海涛院长及财税学院各位领导和老师的大力支持。本书不足和纰漏之处,欢迎广大读者、学者同仁批评指正。

杨 华

二〇一六年十月

目 录

第一章 日本政府预算制度 / 1

- 第一节 日本的财政管理体制 / 2
- 第二节 日本中央财政收支概况 / 25
- 第三节 日本地方财政收支概况 / 31
- 第四节 日本政府间财政关系的调整与财政健全化改革 / 36

第二章 日本政府预算制度概况 / 44

- 第一节 日本政府预算制度的发展演变及改革动向 / 45
- 第二节 日本现行政府预算的构成 / 54
- 第三节 日本政府预算的基本原则及相关预算制度 / 63
- 第四节 日本政府预算管理的法律体系 / 67

第三章 日本政府预算的编审与执行 / 76

- 第一节 日本政府预算的编制程序及编制类型 / 77
- 第二节 日本政府预算的审议与批准 / 81
- 第三节 日本政府预算的执行与监督 / 85
- 第四节 日本的国库制度 / 90
- 第五节 日本的政府采购制度 / 94

第四章 日本政府决算与审计管理 / 100

- 第一节 日本政府决算管理 / 101
- 第二节 日本政府审计管理 / 102
- 第三节 日本的地方政府审计和独立行政法人等审计 / 114

第五章 日本中期预算管理 / 117

- 第一节 日本中期预算的发展历程与时代背景及驱动因素 / 118
- 第二节 《中期财政框架》概要 / 126
- 第三节 《中期财政框架》的编制与执行及其监督 / 131
- 第四节 《中期财政框架》存在的问题与改革动向及启示 / 138

第六章 日本政府债务及风险管理 / 142

- 第一节 日本的政府债务 / 143
- 第二节 日本政府债务风险管理及防范机制 / 158

第七章 日本政府会计与财务报告管理 / 167

- 第一节 日本政府会计概况 / 168
- 第二节 日本政府会计准则与财务报告 / 177

第八章 日本政府预算信息化与公开 / 183

- 第一节 日本政府预算信息公开的历程及改革趋势 / 184
- 第二节 日本政府预算信息公开 / 190

第九章 日本政府预算制度的启示与借鉴 / 213

- 第一节 日本政府预算制度的特色 / 214
- 第二节 对我国预算管理体制改革的借鉴与启示 / 220

附录 2015 年度日本政府预算解读 / 228

参考文献 / 230

第一章

日本政府预算制度

■ 本章导读

财政管理体制是确定中央和地方以及地方各级政府之间的预算收支范围和管理权限的一项根本制度，是中央与地方政府财政分配关系的集中表现形式。本章在归纳总结第二次世界大战后日本财政管理体制演进及特点的基础上，就日本政府间财政关系（事权与财权划分）、政府间转移支付制度做了介绍。同时，通过对日本历年来中央、地方财政收支规模变化的分析，以反映日本政府间的财政关系及其变化。最后，追溯20世纪90年代以来地方分权化改革的历程，归纳和梳理了日本政府间财政关系的调整与财政健全化改革。

第一节 日本的财政管理体制

一、第二次世界大战后日本财政管理体制的演进及特点

(一) 虽引入了地方自治,但仍呈现较明显的中央集权特征

第二次世界大战结束后,日本颁布了新宪法,废除了被认为是中央集权体制代表的政府机构——内务省,确立了立宪财政制度。日本宪法第八章专门就地方自治作出了规定。自此,日本迎来了地方自治的新时代。但就行政体制本身来看,虽然实行的是地方自治,但中央集权特征很明显。主要方式是中央通过各种制度安排对地方政府进行干预。但中央干预方式从第二次世界大战前的控制“人”(中央任命地方行政长官等)转向调节“财”。与之相适应,构建起了中央集权与地方自治相结合的财政分权管理体制。中央政府层面,设置了自治省(现总务省)。一方面,作为地方利益代表,反映地方的合理利益要求;另一方面,代表中央统辖和控制地方政府,成为中央与地方的联系纽带。在制度安排上,中央政府通过税收立法权和课税否决制度^①、许可或认可制度^②、在地方设立派出机构并实行“机构委任事务制度”^③等,实际上对地方事务进行较大幅度地调控和干预;通过地方交付税、地方让与税、国库支出金等转移支付形式,实现对地方财源的分配。上述制度措施体现出日本财政管理明显的中央集权的特点。而且,由于地方财政收入中地方固有收入(地方税)仅占3成,其余7成依赖于中央政府的转移支付等,地方政府自主财源有限,地方政府也被形象地形容为“三分自治”。

(二) 20世纪90年代以来推进地方分权化改革,地方自治程度大幅提高

20世纪80~90年代以来,推进地方分权、扩大地方自治成为世界主要国家行财政管理体制改革的潮流。第二次世界大战后相当长一段时间内,中央集权型政府间财政关系对于缩小日本地区间财力差距、推进地区间基本公共服务均等化、推动地方公共基础设施建设、确保全国行政水平的统一等方面发挥着积极而重要的作用。

^① 根据相关税法规定,地方政府的税种开征权不仅受到严格控制,对地方税的税率也有限制。地方政府不能独自决定税率,中央政府规定税率的上限,并制定有标准税率作为参考。其目的在于约束地方政府采用统一的税率,防止出现税率混乱,导致全国不同地区的税收负担失衡。

^② 如地方债发行审批权(2011年改为协议制)。根据《地方自治法》的规定,需要上级政府认可的事项有561项,其中都道府县级379项,市町村级182项,分别占都道府县和市町村事务的70%~80%和30%~40%。

^③ 即地方政府的首长根据法律代替中央政府或其他地方政府管理或执行的事务。该制度被认为是日本中央集权型行政体系的核心部分。

而经历泡沫经济破灭后的日本不仅面临着经济增长乏力的困境,中央集权型行财政管理体制下的“制度性疲劳”开始凸显。主要表现为:中央政府干预过多、管理过细,弱化了地方政府致力于独自进行地区发展的意愿从而严重限制了地方自治的空间和活力;国家行财政的不效率导致地方的不效率,结果使得财政支出膨胀,中央和地方政府规模日益扩大,财政赤字居高不下。同时,地方政府“寻租”行为与财政资金浪费现象较为普遍;过分重视全国的统一性、公平性,忽视了地区间的多样性和差异性等。这在国库支出金、地方交付税等转移支付制度方面表现出的不公平、不效率问题尤为突出。由于责任所在不明确,使得地方政府对中央政府产生极大的依赖,从而造成财政错觉。也导致中央政府在财源保障、财政宏观调控功能方面面临前所未有的挑战。此外,老龄化、少子化社会的到来,国内产业空心化以及人口、产业、金融、信息、文化等向东京过度集中形成的东京一极化,带来诸多社会经济问题,促使日本求变求新。上述问题和弊端日益突出,促使日本政府重新将分权改革提上议事日程。而如何把握“自治原则”与“均衡原则”的协调,成为日本政府推进分权化改革的重要依据。在此背景下,20世纪90年代中期以来,日本政府陆续出台了多部法律以促进地方分权,此次“地方分权化改革”被称为继明治维新、第二次世界大战后改革之后的“第三次改革”。

分权化改革的主要目标是:由“中央政府主导、纵向分割的行政体系”转向尊重地域多样性的“居民主导、体现个性的综合行政体系”。就日本政府推进地方分权化改革的历程来看,1993年6月,日本众参两院一致通过了《关于推进地方分权的决议》,政府内部开始探讨有关推动地方分权的政策。1995年5月出台了《地方分权推进法》,并在总理府设置了作为调查审议机构的地方分权推进委员会,^①专门向政府提出地方分权的具体方针和建议。同年修订了《合并特例法》(这里指旧《合并特例法》。该法制定于1965年,于2005年3月底废止),除了将法律有效期延长10年外,还创设了“居民提案制度”等;1998年5月,内阁会议决议通过“地方分权推进计划”;1999年7月出台了《关于推动地方分权相关法律建设的法律》(2000年4月起实施,简称《地方分权总括法》,全部由475个相关法案组成),并根据该法对《地方自治法》及其相关法律进行了修订。修订内容包括:一是进一步明确了中央政府与地方政府的作用分工,重新审视了中央政府的干预等。其基本原则是:中央政府主要承担在国际社会中的国家事务,以及那些以实行全国性统一规定为宜的事务等。而有关居民日常生活方面的行政事务则尽量由地方政府来承担。中央对地方的干预应限定在法律或是法律基础上的政令所认可的范围内。同时,干预应限制在其基本形式的最小程度内,必须顾及地方政府的自主性和自立性;二是废除了长期以来实行的“机构委任事务”,在总理府设立了一个新机构——“国家地方诉讼争议处理委员会”。“机构委任事务”废除后,地方政府的行政事务被调整分类为“法定委托事务”和“法定自治事务”。所谓“法定委托事

^① 1995年7月成立,2001年7月解散。与此同时,根据政令在内阁府设立了“地方分权改革推进会议”。作为内阁总理大臣的咨询机构,旨在就进一步推动地方分权的相关事项等进行调查和审议。

务”，是指由法律或政令规定的、由地方政府依据法令执行的事务中的本应属于中央政府或都道府县政府职能范围内的事务，并且中央政府或都道府县政府必须确保对这些事务的正确处理。具体包括护照的签发、国道的管理、国家指定统计事务等；所谓“法定自治事务”，指的是除“法定委托事务”以外的地方政府事务。具体来说，就是历来的地方政府行政事务以及原“机构委任事务”中被归类为地方政府事务的内容。“国家地方诉讼争议处理委员会”的职责在于：当中央与地方政府之间发生争议诉讼时，将站在公平、中立的立场进行调查、调停等。“机构委任事务”的废除，减少了中央对地方的行政控制，进一步扩大了地方自主权限，从而改变了原有的中央与地方政府间的主从、上下关系，形成对等、协作关系；三是强化了地方政府的自治责任，提升地方政府在条例制定、自主课税等方面的权限，扩大了地方议会及其行政长官的职责。如修订了地方税法，废除了法定外普通税^①许可制度，改为协议制；将地方债审批制度改为协议制度，放宽地方债的发行条件；允许地方政府就地方交付税的计算提出质疑；四是重新审定了中央以法令硬性规定地方公务员编制和机构设置的“必置规制”，废除或放宽了相关规定，以尊重地方政府的自主性、组织权并推动行政工作的综合化和高效化；五是放宽了“核心城市”^②的指定条件，建立了“特例市”制度，^③鼓励“广域联合”^④等，以促进市町村的自主合并等。历史上，日本曾多次推行过市町村合并。市町村合并原本的目的在于强化市町村财政基础并配合地方广域行政。而“三位一体”改革^⑤下的市町村合并，最主要的目的在于强化市町村的行政效率，建立并完备相关行政体制。

日本政府推进地方分权化改革的一个重要举措是推动市町村的自主合并。为了减少市町村合并阻力，除上述法律制度建设外，还在预算等方面出台多项促进政策。如作为特例，地方交付税的合并计算替换期延长至15年，^⑥以缓冲合并后因辖区规模增大而出现的交付税减少问题；允许发行“合并特例债”（属于地方债）以筹措

① 是《地方税法》中没有规定税目，且不特别规定用途的地方税。

② 根据1994年6月对《地方自治法》的部分修订，开始实行“核心市制度”。人口在30万人以上且面积在100平方公里以上的城市可提出申请，经政令批准后成为“核心市”。“核心市”能够处理政令规定的行政事务。该制度旨在强化在地域中发挥中心城市作用的“市”的功能，使其能够在与居民日常生活密切相关的方面为居民提供相应的行政服务。

③ 自2000年4月1日起实行。人口规模在20万人以上的城市提出申请，经政令批准后成为“特例市”。“特例市”能够处理与“核心市”同样的行政事务。该制度的目的在于以市、町、村为对象实行权限下放。

④ 根据1994年6月对《地方自治法》的部分修订，在实行“核心市”制度的同时实行“广域联合制度”。即普通地方政府以及特别区（是指东京都的区，如千代田区、新宿区等。现有23个特别区）通过协议制定有关规约而建立“广域联合”。“广域联合”属于“地方政府联合会”的一种类型。都道府县加入的“广域联合”能够从中央政府直接接受权限或事务委托，而其他“广域联合”能够从都道府县直接接受权限或事务委托。同时，为了提高权限委托的实效性，“广域联合”可以向中央政府等提出权限或事务委托的要求。该制度旨在对地方政府所面临的多样化广域行政需求做出切实有效对策，同时，对接受中央政府的权限委托进行相应的体制建设。

⑤ 2001年小泉纯一郎内阁时期提出的“无圣域结构改革”的重要内容之一。主要措施包括：废止和缩减国库支出负担金、向地方转移税源、削减地方交付税等内容。

⑥ 根据旧《合并特例法》规定，合并后10年内，在向地方自治体拨付地方交付税时，按合并前相关市町村的普通地方交付税合计金额支付。