



阅读日本
书系

日本新地方财政 调整制度概论

〔日〕石原信雄 / 著

米彦军 / 译 尹晓亮 王美平 / 校

新地方财政调整制度论

每川日中友好基金
The Sasakawa Japan-China Friendship Fund



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



阅读日本
书系

日本新地方财政 调整制度概论

〔日〕石原信雄 / 著

米彦军 / 译 尹晓亮 王美平 / 校



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

日本新地方财政调整制度概论/(日)石原信雄著;米彦军译.
—北京:社会科学文献出版社,2016.5

(阅读日本书系)

ISBN 978-7-5097-5430-6

I. ①日… II. ①石… ②米… III. ①地方财政-财政制度-
研究-日本 IV. ①F813.137

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第303299号

阅读日本书系

日本新地方财政调整制度概论

著 者/[日]石原信雄

译 者/米彦军

审 校/尹晓亮 王美平

出 版 人/谢寿光

项目统筹/祝得彬

责任编辑/王晓卿 胡 亮 郭红婷 王 青

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社(010)59367004

地址:北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:39 字 数:556千字

版 次 / 2016年5月第1版 2016年5月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5430-6

著作权合同

登 记 号 / 图字01-2012-7553号

定 价 / 136.00元

本书如有印装质量问题,请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

Shin Chihou Zaisei Chousei Seidoron

Written by Nobuo Ishihara

Copyright © Nobuo Ishihara 2000

Simplified Chinese translation copyright © Social Sciences Academic Press
(China). 2016

All rights reserved

Original Japanese Language edition published by GYOSEI Corporation

Simplified Chinese translation rights arranged with Social Sciences Academic
Press (China) and GYOSEI Corporation
through Beijing Hanhe Communications.

本书根据株式会社行政 2000 年版译出

阅读日本书系编辑委员会名单

委员长	谢寿光	社会科学文献出版社社长
委 员	常绍民	三联书店（北京）副总编辑
	张凤珠	北京大学出版社副总编辑
	谢 刚	新星出版社社长
	章少红	世界知识出版社副总编辑
	金鑫荣	南京大学出版社社长兼总编辑
	韩建民	上海交通大学出版社社长

事务局组成人员

杨 群	社会科学文献出版社
胡 亮	社会科学文献出版社
梁艳玲	社会科学文献出版社
祝得彬	社会科学文献出版社
梁力匀	社会科学文献出版社

《日本新地方财政调整制度概论》出版感言

1999年7月，日本中央政府制定了地方分权制度综合法。该法自2000年4月1日开始生效。这一法律是在全面修改日本地方自治法等475条法律的基础上制定的。随着地方分权制度综合法的制定，机关委托事务制度被废除。机关委托事务制度是指日本中央政府根据相关法令，委托地方公共团体的行政长官亦即东京都知事、北海道知事、大阪府知事、京都府知事、各县知事、市长、镇长、村长处理事务。在这种情况下，地方公共团体的行政长官被作为“中央政府的机构”看待。1999年，日本中央政府制定了地方分权制度综合法。法律规定大幅度减少中央政府对日本地方公共团体的强制性规定，将中央政府的部分事务、权限移交地方公共团体。这一法律生效后，地方公共团体的主体性、自主性得到了加强。在很大程度上，地方行政可以根据地方公共团体的意志予以实施。而且，地方公共团体对地方行政的结果负责。中央政府和地方公共团体的关系也由原来的“上下关系、主从关系”转变为“对等合作关系”。机关委托事务制度的废除从根本上改变了日本中央政府对地方公共团体（亦即地方自治政府）的行政、财政等工作干涉的方式。

为了进一步推进地方分权制度的实施，日本中央政府的相关部门在改革地方行政制度的同时，必须彻底改革地方税收制度和地方财政制度。1998年5月，日本内阁会议接受地方分权制度改革委员会的建议，制订了地方分权制度推进计划。计划中明确指出：“为了增加地方税收等地方公共团体的一般性财政收入，必须进行彻底的财政制度、税收制度改革。”但是，近年来，由于各种原因，日本经济现状堪忧。通过扩大内需促进经济增长是日本政府的

工作重点。因此，税制改革问题尚未被提上政府的议事日程。另外，由于日本经济长期萧条，日本中央政府和地方公共团体的税收大幅减少。为了提振经济，日本中央政府大幅削减所得税和居民税，增加公共投资额度。这样一来，日本中央和地方的财政收支状况捉襟见肘，难以为继。为了使中央财政正常运营，政府不得不发行国债和地方债。除此之外，还从交付税特别会计账目借款。交付税制度是日本的一种财政制度，是中央政府为了调整地方公共团体财政收入来源不均衡而设立的地方财政调整制度。具体来说是根据地方公共团体的财政收入来源不足额的具体情况，将特定国税收入按一定比例分配给地方公共团体。

眼下，日本经济险象环生，已经出现财政危机的苗头。只有通过经济复苏和重建财政，才能解燃眉之急。要重建日本财政，需要开源节流。总之，要量入为出，彻底改革财政支出制度，与此同时增加财政收入。展望 21 世纪，税制改革是日本政府工作的重中之重，而财政重建正是改革地方税收制度、地方财政制度的良机。

要改革地方税收制度和地方财政制度，必须加强地方公共团体的行政、财政运营的自主性、主体性和主观能动性。为此，要将工作重点放在加强地方税收上。这是因为日本的地方自治制度要健康发展下去，必须向地方居民提供高质量的行政服务。为此，必须通过征收地方税来筹措必要的行政经费。地方公共团体必须创造良好的经济环境，以增加地方税收。

地方交付税制度非常重要，其作用是补充日本各地方公共团体的地方税收不足。地方交付税占地方公共团体财政收入的比重过高，会影响地方公共团体（亦即地方自治政府）的自主性和自律性。最近几年，日本地方公共团体的财政税收呈不断减少的趋势。不仅如此，为了刺激经济，扩大财政支出，地方财政收入越发捉襟见肘。为此，日本各地方公共团体绞尽脑汁研究财政对策。它们采用的方法是设置特例措施，通过增加地方交付税的额度来弥补财政收入的不足。具体方法是从交付税特别会计账目借款。这样，地方交付税在地方财政收入中所占的比例过高，会受到日本中央政府的

干涉，严重影响地方自治制度的健康发展。

鉴于日本财政收支现状不容乐观，在地方行政、财政运营过程中，必须对地方交付税等地方财政制度进行必要的调整，这是必由之路。1984年，笔者出版了《地方财政调整制度概论》一书。之后，日本各地方公共团体的执政环境发生了巨变。日本经济出现泡沫，泡沫经济崩溃后，生育率长期处于低位，日本已经进入老龄化社会，形势异常严峻。不仅如此，随着地方分权制度综合法开始生效，人们对地方财政改革方式的看法也在悄然发生变化。

因此，有必要对上述著作中不合时宜的陈旧材料进行更新和补充，以赶上时代潮流。之后，因为日本中央政府进行了制度改革，在新的地方自治制度下，有必要重新审视地方交付税制度。因此，这部分内容也需要修改。这些更新和修改内容都写进了《日本新地方财政调整制度概论》一书中。

本书的相关工作具体由荒木庆司自治省交付税科科长（现任总务科长）等实施。他们对旧版内容进行了部分补充和修改。大石利雄交付税科科长等在资料收集、数据收集工作方面也积极配合。笔者对上述内容进行了总结、校对，最终成稿。这里，谨对上述人员的精诚合作和辛勤努力致以衷心的感谢。

石原信雄

2000年2月

前言

1954年，日本中央政府制定地方交付税制度。时光荏苒，至今已有30个年头。当时实施的是六三制。二战后，日本中央政府进行了制度改革。受此影响，日本地方公共团体（亦即地方自治政府）的工作量、行政业务量不断增加。朝鲜战争爆发后，由于朝鲜战争产生特需，日本经济一度繁荣。朝鲜战争结束后，需求减少，日本经济开始萧条。受此双重打击，日本地方公共团体的财政收支处在破产的边缘。

日本地方交付税制度创设于1954年，是在吸收以下两个制度长处的基础上形成的。从二战前开始，日本就有地方分配税制度。这一制度能够稳定地保障各地方公共团体的财政收入，是日本从美国占领下获得独立后，日本中央政府进行的地方行政制度改革、财政制度改革的重要一环。二战后，美国经济学专家夏普使节团一行来到日本，指导税制改革。根据夏普使节团的建议，日本中央政府实施了地方财政平衡交付金制度。这一制度为当今日本地方财政制度的建立奠定了坚实的基础。

从二战前至今，日本政府制定并实施了若干个地方财政调整制度。遗憾的是都因为这样或那样的缺陷，寿命不长。地方分配税制度存在了10年，地方财政平衡交付金制度仅存在了4年，就被或修改或废除了。而地方交付税制度自创设以来已有30个年头。不仅如此，这一制度对今后地方公共团体的财政运营也会越来越重要。这正好说明地方交付税制度是个很完善的制度，经得起实践的检验。

如上所述，日本地方交付税制度创立于1954年。时过境迁，当今日本的社会环境、经济环境与当初大相径庭。1954年，日本

刚从二战后的种种困境中挣脱出来，经济发展开始步入正轨。之后，日本经济高速发展，其速度和成就史无前例，举世瞩目，一跃成为仅次于美国的资本主义世界第二大经济体。日本人民的生活水平和福利水平也有了显著提高。但是，好景不长。1973 年秋，爆发了世界性的石油危机。以此为分水岭，日本经济开始滑坡，进入低增长时期。最近几年，日本中央政府和地方公共团体都陷入了严重的财政危机。日本中央政府不得不绞尽脑汁应对这一新形势下的挑战。与此同时，日本的财政环境也发生了巨变。在这一形势下，须从各个侧面重新审视地方交付税制度。

因此，本书主要分以下两个部分进行论述。第一编，在论述日本地方财政调整制度历史沿革的基础上，对其今后的发展趋势进行展望。具体从日本地方财政调整的意义、地方财政调整制度的历史沿革、地方交付税的总额确定方式、地方公共团体的财政收支计划等几个方面进行论述。第二编，分析和论述地方交付税的计算方法。在这一部分里，具体论述地方公共团体的基准财政需求额以及基准财政收入额的计算方法、现行制度结构及其理论根据。在此基础上，介绍迄今为止的制度改革的前因后果，针对现行制度的批判意见、改革意见以及驳论等，进而对今后的制度改革方向进行展望。

现行日本地方交付税分配方式的前身是日本地方财政平衡交付金的计算方式，是在继承和发展其前身的基础上形成的。在设立地方财政平衡交付金制度时，专家们进行了热烈的讨论。美国经济学专家夏普也提出了强制性建议，这在今天依然有着重要的现实意义。这是因为通过这些建议，可以了解日本现行地方交付税的基本结构。不仅如此，在计算基准财政需求额、基准财政收入额时，需要确定计算单位，从中可以推测当时对多种计算单位进行取舍的原因，而且还可以从中了解调整系数的应用背景。因此，笔者在行文过程中，根据实际需要，对当时的讨论内容以及夏普劝告的内容进行了适度引用。

今天，日本地方交付税的计算方法复杂、精微，在世界上也无

出其右者。这与以下人士艰苦卓绝的不懈努力是分不开的。奥野诚亮财政科科长（现任日本众议院议员）等相关人员发挥聪明才智，群策群力，创立了地方财政平衡交付金制度；柴田护财政科科长（现任日本自治制度综合研究中心主任）使地方财政平衡交付金制度向地方交付税制度的转型得以实现。笔者认为，日本的地方财政调整制度对今天欧美各国的地方财政调整制度也有着重大影响。

日本地方交付税的计算过程复杂、规模庞大。因此，不少人动辄用特定的一小部分数据来研判整体计算结果的正确与否。这种做法的弊端是只见树木不见森林。地方交付税的目的是保障日本所有地方公共团体公平地享有一定水准的一般性财政收入。在论述某一个枝节问题时，笔者希望在充分理解地方交付税目的的基础上，将其置于地方交付税制度的整体结构中进行论述。也就是说，地方公共团体的基准财政需求额的计算内容（水准）和基准财政收入额的计算内容（基准税率等）密切相关。不仅如此，单位费用的计算内容和调整系数也互为表里。

地方交付税的目的是保障日本所有地方公共团体公平地享有一定水准的一般性财政收入。因此，不论是税收来源匮乏的地方公共团体还是税收来源丰富的地方公共团体，地方交付税都是其进行财政运营的最终经济依靠，至关重要。因而，这要比结算过程中每年度的财政收入构成比例（所有地方公共团体的平均值为17%）所显示的数据意义重大。所以地方交付税的计算内容对地方公共团体的财政运营具有重大影响。正是这个原因，在修改地方交付税的计算方法时，各地方公共团体之间（比如发达地区的府、县与欠发达地区的府、县）的利害冲突往往非常尖锐。

在行文过程中，笔者将尽可能多地介绍针对现行计算方法的批判、修改意见以及建议等。在决定是否采纳这些建议时，要慎重考虑它是否损害了地方交付税制度的公平性、中立性。地方交付税制度的另外一个目的是保障地方公共团体能够有计划地实施地方行政。因此，有必要根据社会经济形势的变化，适时地修改其计算方法。

另外，为了维持日本各地方公共团体的行政服务水准的平均化和标准化，在分配地方交付税时，要在保证制度的客观性和公平性的前提下，尽量考虑各地方公共团体的实际情况和实际困难。但是，过分考虑个别地方公共团体的实际困难，就会助长该地方公共团体对中央政府财政的过度依赖，而不去积极地想方设法增加地方财政收入，稍有差池，就会损及日本地方自治制度的根本亦即地方公共团体的自主、自立精神。负责执行制度者需要将这一点铭刻在心。

本书对日本地方交付税制度改革的前因后果以及改革思路进行了记录和整理，希望能对改良和优化现行制度有所裨益。若果真如此，笔者将深感欣慰。本书在内容方面，由于时间、精力、水平有限，尚有诸多地方需要进一步挖掘和深化。希望各位读者和专家不吝赐教，对本书提出宝贵意见。

笔者常年从事日本地方财政制度研究，文中意见部分纯属笔者个人不成熟的见解，仅供参考。如有不当之处，望读者和专家予以斧正。在本书写作过程中，日本自治省财政局财政科以及交付税科的各位先生在资料收集等方面给予了不少帮助。另外，本书是在株式会社 gyosei^① 任职的镰田彰三先生的推荐和合作下才得以出版的。在这里对以上各位表示衷心的感谢。

成书于川崎市王禅寺

石原信雄

1984 年 2 月

① 出版社名字，日语原文是“ぎょうせい”，没有汉字。因此，用字母代替。

《日本新地方财政调整制度概论》的 执笔人以及章节分担情况

关博之（奈良县总务部长、原自治省交付税科科长助理）负责编写第二编第三章至第五章

黑田武一郎（熊本县总务部长、前自治省财政科财政计划主任）负责编写第一编第四章、第五章

时泽忠（自治省地方债科理事官、前自治省交付税科理事官）负责编写第二编第二章

松崎茂（松山市市长助理、前自治省财政科理事官）负责编写第二编第六章

滨田省司（自治省交付税科科长助理）负责编写第一编第一章至第三章、第二编第一章

荒井阳一（自治省交付税科科长）负责编写第三编

凡 例

本书中对法令名等有时采用略称：

日本地方交付税法→交付税法

日本地方财政法→地财法

日本地方自治法→自治法

日本地方公共团体^①→地方团体

① 注：地方公共团体以一定地区为存在基础，其成员是该地区的居民，通过居民自治处理行政事务，不受中央政府直接管辖。其种类和权限因国家政治体制而异，又称地方自治体、地方自治团体。地方公共团体和地方自治政府是同义词，为了突出日本地方自治制度的特色，本书在行文过程中采用了“地方公共团体”的说法。

第一编 日本地方财政调整制度的历史沿革 以及对今后发展趋势的展望

第一章 绪论

第一节 日本地方财政调整的意义.....	003
第二节 日本地方财政调整的形式.....	004

第二章 日本地方财政调整制度的历史沿革

第一节 日本地方财政调整制度产生的背景.....	015
第二节 日本地方财政调整交付金制度的提出及形成过程.....	017
第三节 日本临时村镇财政补贴制度的创设和发展趋势.....	022
第四节 日本地方配付税制度的创设和发展趋势.....	031
第五节 日本地方财政平衡交付金制度的创设.....	044
第六节 从地方财政平衡交付金制度向地方交付税制度的转型.....	074
第七节 日本地方分权推进委员会的建议以及地方分权推进 计划的详细内容	094

第三章 地方交付税在地方财政收入中的地位

第一节 地方交付税在地方财政收入中所占比例—— 变化过程和现状	102
第二节 地方税收的加强和国库补贴负担金、地方 交付税的关系	106

第四章 地方交付税总额的计算方法

第一节	现行地方交付税制度的概要及其计算方法的形成过程.....	113
第二节	地方交付税的总额与地方公共团体的财政来源不足额 产生重大出入时的应对措施.....	120
第三节	地方交付税总额特例措施.....	128
第四节	对现行地方交付税总额确定方式的批判.....	153
第五节	日本地方交付税总额的计算方法.....	166

第五章 地方公共团体的财政收支计划

第一节	制订地方公共团体财政收支计划的意义.....	247
第二节	地方公共团体财政收支计划的历史沿革.....	247
第三节	地方公共团体财政收支计划所起的作用.....	249
第四节	地方公共团体财政收支计划的结构.....	251
第五节	2000年度地方公共团体的财政收支计划.....	268
第六节	地方公共团体财政收支计划的问题点.....	276

第二编 浅析日本地方交付税的计算方法**第六章 地方交付税的计算方法概要**

第一节	地方交付税分配的基本结构.....	287
第二节	有关日本地方交付税的计算方法的论争.....	304

第七章 日本地方公共团体基准财政需求额的计算方法

第一节	日本地方公共团体的行政项目和测定单位.....	316
-----	-------------------------	-----

第二节	单位费用.....	347
第三节	调整系数.....	364

第八章 投资性经费和基准财政需求额

第一节	投资性经费所需基准财政需求额计算方法的历史沿革.....	494
第二节	投资性经费所需基准财政需求额计算方法的合理化措施.....	499

第九章 地方公共团体基准财政收入额的计算方法

第一节	基准财政收入额的意义和计算对象税目.....	505
第二节	标准税率和财政收入均衡化措施的局限性.....	507
第三节	地方公共团体基准财政收入额的计算基础.....	512
第四节	税率和征收率.....	515
第五节	市、镇、村标准税额的计算方法.....	516
第六节	免税特例.....	516
第七节	标准税额的计算方法.....	522
第八节	有关地方公共团体基准财政收入额的计算方法的论争.....	541

第十章 市、镇、村合并与地方交付税的关系

第一节	针对市、镇、村合并采取的财政措施.....	544
第二节	市、镇、村合并交付税的计算特例.....	547

第十一章 日本特别交付税制度

第一节	日本特别交付税制度的意义.....	556
第二节	特别交付税的总额.....	557
第三节	特别交付税的计算方法概要.....	558