

外国财政制度丛书

名誉主编 项怀诚 主编 刘长琨

日本财政制度

财政部财政制度国际比较课题组 编著



WAIGUO CAIZHENG ZHIDU CONGSHU

中国财政经济出版社

外国财政制度丛书

日本财政制度

财政部《财政制度国际比较》课题组 编著

中国财政经济出版社

《外国财政制度丛书》编辑委员会

名誉主编：项怀诚

主 编：刘长琨

副 主 编：廖晓军 解学智 王朝才 储敏伟

委员（以姓氏笔划为序）：

马国强 左 敏 刘汉屏 吕旺实

许建国 李俊生 吴俊培 余蔚平

蒋 洪

本书编写：王朝才

兼收并蓄 避短扬长

(序 言)

财政部《财政制度国际比较》课题组将于近期相继推出两套丛书，一套是全面、系统地介绍二十来个有代表性国家财政制度的《外国财政制度丛书》，一套是就预算、政府支出、税收、国债、转移支付、社会保障、国有资产管理等财政经济范畴和相关制度进行国际比较的《财政制度国际比较丛书》。出版这两套丛书的目的，是促进我国对外国财政的研究，为财政改革和财政工作更好地借鉴国外先进经验服务。

改革开放以来，特别是近十年来，在财政改革不断深入，财政经济迅速发展的同时，财政科学研究也出现了空前的繁荣，大量的论文、译作、专著、教材纷纷发表和出版，其中有很多是研究外国财政或进行中外财政比较研究的，这些研究成果在一定程度上弥补了我国财政理论在这方面的欠缺，为我国财政改革和建设提供了参考。但由于种种原因，在全面地分析各类国家财政制度的总体情况，系统地比较各国财政的精要方面，一直有所欠缺。这次《财政制度国际比较》课题组所做的工作，希望能在这个领域有所进展，有所突破。

建立和完善社会主义市场经济体制是一项前无古人的伟大事业，没有任何现成的模式可供抄袭。然而，新体制决不能是空中楼阁，维其史无先例，更需要我们广泛深入地研究别国尤其是市场

经济国家的经验和作法，大胆探索，勇于实践，找到适应中国自身实际的新路子。研究外国财政的主要目的，正在于借鉴有关国家财政制度建设和财政管理方面的先进经验，吸取他人长处以为我用，对此，我们必须有正确的认识。江泽民总书记在党的十五大报告中指出，在社会主义初级阶段，“需要扩大开放，吸收和借鉴世界各国包括资本主义发达国家的先进技术和管理经验。”这段话明确地告诫我们，在我国改革和发展过程中，需要吸收和借鉴别国的经验，兼收并蓄，避短扬长。显然，这也应当成为研究外国财政的指导。

在建国后相当长的历史时期内，受当时的政治经济理论的影响，财政研究很少涉及外国的情况，特别是对西方财政的态度，或是简单排斥，或是一味批判，而对其实际内容知之甚少。而当时我国经济处于封闭或半封闭状态，实行高度集中的计划经济体制，财政的作用不能充分有效地发挥，事实上也没有很好地具备借鉴外国经济的条件。改革开放以后，特别是我们党决定建立社会主义市场经济体制以来，作为主要的宏观调控手段之一，财政的职能日益强化，作用日益扩大，原来按照计划经济模式建立的财政机制愈来愈不能适应新形势的要求，进一步深化改革势在必行。而要建立适应市场经济发展要求的新型财政，又显得经验十分缺乏，这使得我们自然而然地将目光投向世界，寻求外国的经验，特别是市场经济比较发达的国家的经验。正是这样一种需求，促进了对外国财政的研究，并不断使之与我国财政改革实践更加紧密地结合。

西方发达国家实行市场经济体制已有几百年的历史，在长期的发展过程中，形成了一整套与市场经济相适应的政策、制度和法规，既有成功的经验，也有失败的教训，所有这些都是我国在发展社会主义市场经济过程中应当借鉴的。当然，由于社会制度

根本不同，各国国情千差万别，经济发展水平迥异，在西方国家行之有效的政策和制度，放到我国就未必能产生同样的效果。这些因素是我们在借鉴西方国家财政管理经验时应当注意的。但是，这丝毫无损于财政科学国际比较的重要意义。要加强对西方国家财政的研究，真正弄懂西方国家财政运行机制及与之相关的背景、条件，按照马克思主义的立场、观点和方法加以科学分析，取其精华，弃其糟粕，深入探讨社会主义市场经济和资本主义市场经济条件下财政制度和政策中的相似之处和共同规律。

外国财政研究还要特别注意中等发达国家和发展中国家的经验。这些国家在发展本国经济和建立适应本国特点的财政经济制度方面积累了很多宝贵经验，在避免出现发达国家政策和管理上的失误方面，也有很多经验和教训。特别是其中一些新兴的工业国家，它们在经济组织和生产起点上与我国有着比较类似的情况，我们在参考和借鉴上有很多有利条件。曾有一种观点，认为西方国家的市场经济发达而成熟，我们只要研究和吸取这些国家在管理上的精华就够了，甚至认为我们在借鉴外国经验方面最有效率的办法是选准某一国家模仿和照搬。这种观点显然是不正确的。且不说照搬照抄别国的经验无法行得通，就是作为一种思想方法而言，也有极大的片面性。

社会经济活动加速国际化，是战后世界经济发展的一个明显特征。当今，全球性的相互依存程度又进一步扩大和加深。社会主义市场经济是现代经济，是开放经济。在国家之间的联系空前紧密，商品、技术、信息乃至整个经济活动日益趋向一体化的今天，一个国家的制度建设和政策安排已不可能完全孤立地进行，它势必影响到其他国家，也受到其他国家的影响。在这样一种社会背景下，在本国制度建设上吸收和借鉴别国的经验不仅仅是一种主观选择，更是一种客观需要，是国际合作与协调的需要，是

进入国际社会的要求。从这个角度看待外国财政研究这项工作，可以说意义深远。

在当前加快建立社会主义市场经济体制，推进机构改革，转换政府职能的形势下，加强对外国财政的研究工作更加显示出其重要性和紧迫性，因而更具有十分重要的现实意义。希望《财政制度国际比较》课题组所做的工作能够成为引玉之砖，不断有更新更好的外国财政研究成果问世。

《外国财政制度丛书》编辑委员会

编写说明

本书是财政部“九五”科研规划重点课题《财政制度国际比较》的阶段性研究成果之一。该课题于1997年初启动，计划对世界上20来个有代表性国家的财政制度进行系统研究，对预算、政府支出、税收、国债、转移支付、社会保障、国有资产管理等财政经济范畴及相关制度进行国际比较研究，并计划在2000年之前将有关研究成果分阶段出版或发表。为使该课题计划得以顺利实现，由财政部人事教育司和上海财经大学牵头组成了以财政部有关司局领导，部属院校和科研单位的专家、学者为主体的课题组。其具体构成是：财政部人事教育司司长廖晓军同志任组长；人事教育司副司长解学智教授、财政部财政科学研究所副所长王朝才研究员、上海财经大学副校长储敏伟教授和中南财经大学副校长吴俊培教授任副组长；成员为东北财经大学马国强教授、山东财政学院左敏教授、中央财经大学李俊生教授、中南财经大学许建国教授、上海财经大学蒋洪教授、江西财经大学刘汉屏教授、财政部财政科学研究所吕旺实研究员和财政部人事教育司高等教育处处长余蔚平同志等。本书作者为财政部财政科学研究所王朝才研究员，主审人为储敏伟、解学智。在课题研究过程中，还有很多同志参加了有关工作，一些同志受课题组委托承担了专项研究任务。特别需要说明的是，财政部部长项怀诚同志十分关心课题的进展，并给予了多方面的支持和指导，部长助理刘长琨同志直接主持了有关工作，财政部的老领导刘仲藜同志、刘积斌

同志也对课题的确定给予了关怀和支持。

确定《财政制度国际比较》课题的目的，是通过对世界上各种类型国家财政制度的全面介绍和系统分析，通过对财政制度建设的国际经验的抽象和总结，为我国财政改革乃至整个经济、政治体制改革提供参考，促进外国财政研究的繁荣和发展。但受课题组组成人员水平和其他有关条件的限制，有些研究成果还有可能达不到这一要求，存在这样那样的不足甚至错误，对此，欢迎批评、指正并对课题研究本身不吝赐教。

《财政制度国际比较》课题组

1998年7月10日

目 录

第 1 章 日本概况	(1)
1.1 自然状况	(1)
1.1.1 国土	(1)
1.1.2 资源	(1)
1.1.3 自然条件	(2)
1.2 社会与经济状况	(3)
1.2.1 人口	(3)
1.2.2 国民生产总值	(4)
1.2.3 国民经济结构	(5)
1.2.4 对外贸易	(6)
1.3 政治结构	(9)
1.3.1 政体	(9)
1.3.2 政党	(11)
1.3.3 议会	(12)
1.3.4 政府	(14)
1.4 财政与国民经济	(16)
1.4.1 政府的范围及其分类	(16)
1.4.2 政府 (财政) 规模	(16)
第 2 章 政府机构与财政职能	(20)
2.1 政府机构	(20)

2.1.1	中央政府机构	(20)
2.1.2	地方政府机构	(22)
2.2	财政机构	(23)
2.3	财政的职能、业务和权限	(28)
2.3.1	财政职能	(28)
2.3.2	财政的业务和权限	(29)
第3章	预算制度与预算管理体制	(31)
3.1	预算原则及预算内容	(31)
3.1.1	预算原则	(31)
3.1.2	预算内容	(32)
3.2	预算分类	(33)
3.2.1	中央预算分类	(33)
3.2.2	地方预算分类	(36)
3.3	预算管理体制	(37)
3.3.1	预算管理体制基本特征	(37)
3.3.2	事权划分	(38)
3.3.3	财权划分	(39)
第4章	财政支出	(41)
4.1	财政支出规模	(41)
4.1.1	中央一般会计预算支出	(41)
4.1.2	地方普通会计预算支出	(43)
4.1.3	中央一般会计预算与地方普通会计预算 支出规模	(44)
4.2	中央财政支出的分类及其构成	(45)
4.2.1	按政府部门分类	(45)

4.2.2 按政策目的分类	(47)
4.2.3 按经济性质分类	(48)
4.3 地方财政支出分类及其构成	(49)
4.3.1 按政策目的分类	(50)
4.3.2 按经济性质分类	(52)
4.3.3 都道府县和市町村财政支出比较	(53)
4.4 财政支出管理	(55)
4.4.1 财政支出管理体系及其特点	(55)
4.4.2 预算管理	(57)
4.4.3 审计监督	(58)
4.4.4 财政管理	(60)
 第 5 章 财政收入	 (62)
5.1 财政收入概况	(62)
5.1.1 中央财政收入	(62)
5.1.2 地方财政收入	(65)
5.2 税负与税收结构	(69)
5.2.1 税负	(69)
5.2.2 税收分类及税收体系	(70)
5.2.3 中央税收结构	(73)
5.2.4 地方税收结构	(74)
5.2.5 直接税与间接税比率	(76)
5.3 中央税主要税种	(77)
5.3.1 个人所得税	(77)
5.3.2 法人税	(79)
5.3.3 遗产税、赠与税	(80)
5.3.4 消费税	(81)

5.4 地方税主要税种	(82)
5.4.1 居民税	(82)
5.4.2 固定资产税	(84)
5.4.3 事业税	(85)
5.5 税收管理与税制改革	(87)
5.5.1 税收立法	(87)
5.5.2 税收征管	(88)
5.5.3 税制改革	(89)
 第6章 公 债	(91)
6.1 公债发行原则与公债种类	(91)
6.1.1 公债发行原则	(91)
6.1.2 公债种类	(93)
6.1.3 公债规模及其结构	(95)
6.2 国债制度	(97)
6.2.1 国债发行与认购	(97)
6.2.2 国债流通市场	(99)
6.2.3 国债政策	(100)
6.2.4 国债偿债基金	(102)
6.3 地方债制度	(104)
6.3.1 地方债适债性及中央对地方债的管理	(104)
6.3.2 地方债发行与认购	(106)
6.3.3 地方债资金投向	(111)
 第7章 转移支付制度	(112)
7.1 转移支付制度的特点及其意义	(112)
7.1.1 转移支付制度的特点	(112)

7.1.2 转移支付制度的意义	(114)
7.2 地方交付税	(116)
7.2.1 地方交付税制度的形成	(116)
7.2.2 地方交付税总额及其种类	(118)
7.2.3 地方交付税分配额的计算和决定	(120)
7.2.4 地方交付税的分配与检查	(128)
7.3 国库支出金	(130)
7.3.1 国库支出金的意义及其分类	(130)
7.3.2 国库支出金的分配与管理	(131)
第8章 社会保障制度	(133)
8.1 社会保障体系概况	(133)
8.2 医疗保险制度	(135)
8.2.1 医疗保险种类	(135)
8.2.2 医疗保险组织及保险对象	(137)
8.2.3 医疗保险收费、给付及财政补助	(140)
8.3 养老保险	(143)
8.3.1 养老保险制度的形成及其组织体系	(143)
8.3.2 养老保险的保险对象	(145)
8.3.3 养老保险收费	(147)
8.3.4 养老保险给付	(149)
8.3.5 养老保险与财政	(152)
8.4 失业保险	(153)
8.4.1 失业保险制度形成	(153)
8.4.2 失业保险的保险对象与收费	(155)
8.4.3 失业保险给付与三项事业	(158)
8.4.4 失业保险制度管理及其与财政的关系	(160)

第9章 财政投融资制度	(162)
9.1 财政投融资制度的形成及其意义	(162)
9.1.1 财政投融资制度的形成及其性质	(162)
9.1.2 财政投融资的作用	(164)
9.1.3 财政投融资的地位	(166)
9.2 财政投融资资金来源	(168)
9.2.1 财政投融资资金的性质	(168)
9.2.2 财政投融资资金来源结构	(169)
9.2.3 资金运用部资金	(171)
9.3 财政投融资资金运用	(174)
9.3.1 财政投融资投入领域和投资方式	(174)
9.3.2 财政投融资机构	(178)
9.3.3 财政投融资资金运用结构	(180)
9.4 财政投融资管理	(181)
9.4.1 财政投融资管理的内容	(181)
9.4.2 财政投融资计划	(183)
 附录 日本重建财政的经验及其借鉴思考	(186)
后记	(197)
主要参考文献	(199)

第 1 章 日本概况

1.1 自然状况

1.1.1 国 土

日本是亚洲大陆东缘、四面临海的岛国，位于东经 $128.5^{\circ} \sim 146^{\circ}$ 和北纬 $30^{\circ} \sim 40^{\circ}$ 之间。日本国土由北海道、本州、四国、九州四个大岛及其附近的数千个小岛屿组成，总面积 37.8 万平方公里，占世界的 0.28%。由于日本人口占世界的 2.2%，人口比重相当于国土面积比重的 10 倍，人均占有国土面积仅为世界平均的 1/10。据世界银行《世界发展报告》（1996 年版）资料，1995 年世界平均的人口密度为每平方公里 43 人，日本高达 331 人，在世界上的主要国家中日本仅比韩国和新加坡低一些，远高于欧美等发达国家。

日本不仅国土面积小，而且山多，地表崎岖、山脉纵横，山地和丘陵占国土面积的 70%，平原和台地分别只占 13% 和 12%，耕地面积很有限，占国土面积的 14.6%，比美国 47.1% 和英国 77.4% 低得多。

但是作为岛国，日本的海岸线很长，共 3.2 万公里，是世界上海岸线最长的国家之一，发展水产业和海运业条件较好。

1.1.2 资 源

日本不仅国土狭小，而且自然资源，特别是作为重要工业原

料的矿产、石油等资源十分贫乏。由于日本地质结构复杂，虽然矿产资源种类不少，但都储量小、分布十分零散、矿床条件差，不易且不便开采。煤炭被认为是日本最大的地下资源，储量估计有 70 亿吨，但煤质差、多褐煤，缺乏炼焦煤，只能供动力、化工用。而且煤层很薄、又有断裂，很不易开采。战后日本煤炭开采业不断萎缩，而煤炭进口却直线上升。现在 90% 以上煤炭靠进口。日本是当今主要的钢铁生产国和出口国，但铁矿石则全部依赖进口。作为现代工业重要燃料的石油，日本储量仅 900 万吨，与日本年进口原油约亿桶相比，其储量是微乎其微的。

日本是世界上最大的资源进口国，进口商品中原燃料的比重占 50% 以上，比美、英、德、法的 20% 左右要高得多。

1.1.3 自然条件

日本气候具有温带海洋性的季风气候特点，春夏秋冬四季变化明显，温度转变缓慢且有规律，适合于多种农作物生长。但是，日本自然灾害多，是世界上一级“火山国”，火山、地震频繁。日本有许多活动着的“活火山”，火山爆发在日本人那里视作常事。战后造成损失较大的地震有：1946 年的南海道地震、1948 年的福井大地震、1954 年的新泻大地震、1968 年的十胜冲大地震、1978 年的宫城县大地震、1995 年神户大地震。这些地震大都超过七级。其余 3 级以上 7 级以下的中级地震不计其数。

同时，日本的台风也多，造成损失也大。在每年夏末秋初期间，台风要给日本不少地方造成灾害。这种台风在性质上与偶尔袭击美国东海岸的飓风差不多，只不过台风袭击日本频繁，日本人防备工作做得好，才使生命、财产损失较小而已。而且，日本大部分人口集中在台风登陆的西南沿海一带，因而台风对作物、对人民生命和财产的危害也是不可低估的。