

2004年3月12日

日本的财政改革：如何改变国家的形态

对完善制度改革提出的五项提案：从纵向行政到横向行政

独立行政法人 经济产业研究所 财政改革研究课题
课题领导：青木昌彦，鹤光太郎

独立行政法人经济产业研究所（RIETI）在考察 21 世纪日本的“国家形态”时，发现“财政改革”是亟需解决的课题，因此在 2002 年 12 月成立了“财政改革研究课题”小组，多次召开研究会和讨论会，并于 2004 年 3 月 11 日和 12 日召开的 RIERI 政策研讨会“日本的财政改革：如何改变国家形态”发表了研究成果。下述政策提案就是根据会议提交的 14 篇论文（论文概要请参照资料篇）和以往课题小组成员的讨论，由课题领导负责总结的五点内容（请参照资料篇“背景说明”）。

1. 统一调整税制和社会保障，确保财政的长期可持续性

- 分阶段提高与持续提高劳动生产率的努力相连动的消费税税率
- 引进纳税与社会保障的统一国民号码，统一业务，以提高征税和社会保险业务的效率
- 废除产生特定利益的租税特别措施法
- 扩大和简化所得税税基

2. 引进多年度预算计划

- 根据规则和谨慎的未来宏观预测，由（总理大臣和财务大臣一致合作）内阁自上而下地决定中期预算框架（初级平衡等）
- 根据说明责任，对可保证的事后灵活性（计划修正等）加以考虑

3. 跨行业系统的预算分配及其优先顺序的排列

- 内阁府或者内阁官房以由相关各省厅优秀中坚官僚组成的小组作为工作人员，指定以为最终需求方提供价值为基础，横跨官厅和行业系统（“社会系统”）的预算分配优先顺序（财务省据此编制预算）
- 关于具体支出的细目预算分配和执行，下放给各个省厅
- 事后评估对预算编制的反馈

4. 地方财政自主权和自我责任的确立

- 赋予地方征税自主权，废除向地方公共财政供给提供统一的补助金
- 通过废除“不成文”的地方债担保制（地方债费通过交付税交付金由中央负担等）实行按章征税，制定规范地方自治体财政破产处理的《地方再生法》

5. 普及有关财政长期可持续的危机意识和价值观（推进制度改革的程序）

- 为普及有关财政长期可持续的危机意识和税制改革的理念（“中立性”、“透明性”、“变化适应性”、“简便化”）而进行舆论宣传
- 创立由专业集团、政党等组成的各种模式，并展开讨论（模式背后的假定、数据和结构的透明化），摆脱危机，完善公共会计制度（地方公共团体和特别会计等）
- 努力就有关财政重建的基本框架达成超党派共识
- 在基本性框架下，基于模式等的政党间政策竞争（初级平衡的未来路径、税收及社会保障费用负担与便利条件在国民之间和世代之间的分配、“社会系统”之间的预算分配的优先顺序等）和由选民进行的选择

联系方式：RIETI 宣传·成果普及负责人（神野）TEL: 03-3501-1364/FAX: 03-3501-8416/info@rieti.go.jp

“日本的财政改革：如何改变国家形态”

对完善制度改革的五项建议：从“纵向行政”到“横向行政”

背景说明

财政改革的观点：再论“国家形态”

日本财政正濒临危机，有可能无法长期维系。只要不改变目前的“财政制度”，日本就不能在经济景气有所恢复的情况下度过财政危机，国家迟早会破产。当前的财政危机，已经不能靠单纯的数字堆积来解决。这是因为预算、税收、国债、社会保险等方面正式和非正式的规则，以及组织机构的理想方式（“财政制度”），都无法确保实现有秩序的财政运营及有效和高效的公共财产供给。因此，必须施行“财政制度改革”，以度过财政危机。为此，我们不得不重新探讨政府与国民、民间机构之间的关系，以及政府内部各政党、内阁、政府各部门之间的关系，也就是说，需要重新探讨“国家形态”的问题。

“官僚化多元主义”与日本的财政制度：惯性与僵化

从“财政制度”的角度来讲，造成财政膨胀的原因一般是“公共池塘资源问题”（政治家及财政支出部门搭便车的问题，他们为了某利益团体或地方的利益倾斜财政支出，而不承担相应的义务）。为研究日本的财政问题，我们准备首先探讨日本如何处理“公共池塘资源问题”。日本的预算编制程序一直是采取累加方式（分割式多元主义），即，政府相关部门征集来自各利益团体（产业团体）的财政支出需求，再经过各部门的内部调整及帮派议员的干预，最后由原大藏省、现财务省对各部门的预算要求进行审核。作为一种补充，税制集中在自民党税制调查会（的内部）进行操作，同时，地方财政由前自治省、现总务省从中央财政中分割出来，社会保障由厚生劳动省从中央财政中分割出来。在这种机制下，公债管理（=年度财政支出-年度财政收入）是作为剩余部分进行处理的（附属和次要地位）。

“分割式多元主义”的机制曾经在财政资源充足、大藏省主计局和内阁首脑具备强大协调能力的情况下发挥过一定的作用。但是，随着机制内部一些固有问题的积累，“公共池塘问题”逐渐显露了出来。在日益复杂的经济环境下，大藏省、即财务省的审核日趋习惯化和形式化。其典型的例子是，为了控制年度财政支出而采用最高限额方式，统统进行削减。并且，通过补充预算来保证财政弹性的做法，更使财政问题进一步扩大化。另外，“分割式多元主义”也导致在取得预算方面出现了利己的官僚激励结构及帮派议员的割据。由于公债管理被“次要化”，所以日本一直在“剥削后代”（当代人将负担推给下一代人）。

此外，“分割式多元主义”下的制度存在着僵化的机制，本身难以应付外界经济环境的变化，这往往使得对财政的制约有所放松（道德风险），并缺乏将危机暴露出来的自洁能力。具体表现在，“官僚”间的人事交流较少、不考虑对后代人是否有益、中央政府暗中对地方财政进行政府担保、由于税制扭曲和征税能力下降而使得国民缺乏对财政进行监督的纳税人意识，等等。

要避免中央和地方财政制度、税制、社会保障、公债管理制度发生危机，依靠它们各个领域的部分合理性改革及数字累加是无法取得实效的。这是因为，上述制度具有相互依赖的关系（制度方面的互补性），所以需要一种能够将各方面改革进行战略性、统一性、整合性处理的政治领导力。而只有获得拥有财政危

机意识的国民的支持，即选民和纳税人的支持，才有可能具备这种领导力。最近，小泉内阁在控制财政赤字方面有了一些意向，经济财政咨询会议的“坚实的方针”也出现了一些变化的征兆。为了加快上述改革步伐，突出危机，并不断适应经济环境的变化，各方面财政应在哪些规则及结构上进行改革呢？

财政改革的五个观点

第一，在社会老龄化发展不断加快的情况下，为使濒临危机的财政尽快恢复长期可持续性，首要的是应统一调整可以保证财政获得长期可持续性的税制和社会保障制度，确保财政收入。

第二，造成 20 世纪 90 年代日本债务逐年增加的凯恩斯式公共支出的有效性正在下降，预算的累加方式已经不能充分适应复杂的经济环境，在这种情况下，需要改变有关财政支出的宏观经济管理核心问题的决定方式。具体来说，应根据有关规则，自上而下地决定跨年度预算计划。

第三，要应对技术创新步伐的加快和最终需求的多样化。目前财政界的内部划分已实现流动化，因此在向最终需求方横向提供价值的“社会体系”（例如“住房供给体系”、“促进老年人自食其力的体系”等）的预算分配上，应明确其与“社会体系”之间的优先顺序。

第四，以往中央政府在地方公共财物供给方面一直进行统一和标准化的集权性管理，这种做法已经到了极限。基于这种认识，目前应推行地方财政自主权，确定自我责任。

第五，在大力推进上述改革的程序方面，应着眼于改革的政治程序。为了发挥政治领导力，应使国民拥有对财政的长期可持续性的危机意识和价值观。

上述五个观点，就是提出本次政策建议的背景。（以上）

“独立行政法人经济产业研究所‘财政改革研究课题’成员名单”

- 坂田一郎 RIETI 顾问研究员，经济产业省经济产业政策局企业行动课课长助理
 渡边 努 RIETI 教职研究员，一桥大学经济研究所教授
 饭尾 润 RIETI 教职研究员，政策研究大学院大学教授
 冈崎哲二 RIETI 教职研究员/东京大学经济学研究系教授
 高桥洋一 RIETI 顾问研究员/财务省关东财务局理财部长
 国枝繁树 一桥大学研究生院国际企业战略研究系
 鹤光太郎 RIETI 高级研究员
 横山禎徳 RIETI 高级研究员
 角野然生 RIETI 顾问研究员/经济产业省经济产业政策局调查课课长助理
 戒能一成 RIETI 研究员
 津上俊哉 RIETI 高级研究员
 龙泽弘和 RIETI 研究员
 青木昌彦 RIETI 所长、CRO (Chief Research Officer)
 田中秀明 RIETI 顾问研究员，澳大利亚国立大学客座研究员
 土居丈朗 RIETI 顾问研究员，财务综合政策研究所主任研究官
 喜多见富太郎 RIETI 顾问研究员/经济产业省经济产业政策局产业组织课课长助理
 新原浩朗 RIETI 顾问研究员/经济产业省商务信息政策局信息经济课长
 中林美惠子 RIETI 研究员

(按姓氏汉语拼音顺序排列)

RIETI 政策研讨会

“日本的财政改革：如何改变国家形态”

提交论文概要

RIETI Discussion Paper Series 04-J-006

日本的财政问题——问题的提出与解决方案的切入点

鹤光太郎

20 世纪 90 年代日本财政问题之所以日趋严重，不仅是由于大规模的财政支出，很大程度上也是因为泡沫经济崩溃后宏观经济情况发生结构性变化，而财政支出结构却无法灵活应对这种变化。此外，1993 年，日本自民党一党执政局面告终，联合政权成立，“政治性不连贯”进一步扩大，不可否认，这也成了财政膨胀的主要原因。这样一来，日本的当务之急就是削减财政赤字。为此所实行的改革，（1）要将预算程序的意见决定权限集中到独立的机构，（2）要设定 2~3 年的数值目标。这是改革很重要的“两条腿”。另外，为提高预算制度效率而必须施行的中长期改革中，应包括政府部门一揽子分配和事后评估、复数年度制、重新区分赤字与建设国债等。但是，与现有制度相比，“制约”与“弹性”的替换关系依然存在，因此必须尽可能创造使这种替换关系得以改善的条件，具体来说，就是应提高预算制度的透明度。在税制方面首先需要对以往造成制度复杂化的各种减免税、租税特别措施进行整理和合理化改革，扩大课税的基准。此外，应真诚地将财政的现状和将来向国民公开，取得国民的信赖与支持，从而使国民了解增加消费税等的必要性。

RIETI Discussion Paper Series 04-J-007

财政过程中的日本官僚制度的两种形象

饭尾润

日本议会内阁制的特征是（1）以官僚制度为主构成的所谓“官僚内阁制”的正式政府组织；（2）对前者起到补充作用、由政治家构成的“执政党”，这两种事物的共存并立。由于政府部门的组织过程使财政秩序得以维持，因此随着民主制度的生根发芽，一旦官僚失去了作为政权主体的正统性，财政秩序也随之混乱。在此情况下，为了实现财政的重建，不仅需要实施行政组织的改革，也需要在超党派范围内达成一致意见的基础上，确立实现稳定的财政重建这一政治意图。在此前提下，需要将现行的财政运作体系转变为目标导向型的体系。此时，不仅需要通过分散处理，将权限转移到政府各部门，还需要将权力的治理机制巧妙地融入其中，想方设法防止政府部门各自为政。这是因为，想保证上述超党派之间的妥协，日本官僚制度必须协调、兼顾两方面的因素：既充分考虑到自身作为社会利益代言人的形象，同时也必须考虑到自身作为追求国家利益、具有自律性的集团的形象。

RIETI Discussion Paper Series 04-J-008

预算为什么会膨胀？应该怎样抑制预算膨胀？——从官僚激励机制的观点出发

角野然生、泷泽弘和

本文论述了日本的官僚组织和人事制度对目前的财政问题所产生的影响。我们认为在讨论财政改革问题时，有必要对官僚的激励问题进行探讨，因为官僚构成了国家财政的决策体系。国家财政中的公共积累问题，在采取积累方式决定预算程序的其他国家也是屡见不鲜的，但日本在经济高速增长时期确立了以“分割性”和“非流动性”为特征、独特的官僚人事制度，我们认为是它导致了公共积累的恶化。在此基础上，本文论述了作为未来改革的方向，应该在官僚机构内部建立一种机制，利用非流动性人事制度体系自身所具有的革新性来恢复其本身的规律性。为此，需要对预算业务过程中的评价体系进行改革、明确责任，促进人才的流动。

RIETI Discussion Paper Series 04-J-009

政治体系与财政成效——日本的历史经验

冈崎哲二

本文将论证的焦点集中于战前的日本，探讨政治体系与财政成效的相互关系。战前的日本，在成为近代国家后的几十年里，政治体系和财政成效都发生了重大变化。这为从实证上探讨二者的关系提供了宝贵的资料。

大日本帝国宪法从国务与军队统帅分离，以及国务上的国务大臣单独辅弼制两个方面规定了分权式政治体系。日俄战争后，该框架中的军部、官僚、政党等政治体系构成要素纷纷寻求自立，预算膨胀压力日益增大。第一次世界大战前期，作为宪法外机构的元老为维护国家统一和财政秩序做出了贡献。然而到了一战结束以后，元老职能削弱，分权政治体系下的财政秩序难以维持。20年代成型的政党内阁制整体上膨胀了预算，这一点可以从量上加以确认。30年代，不仅军部的影响力扩大，而且军部内部的决策权利也逐步分散。日俄战争后，一直处于盈余状态的财政基础收支，自20年代以后转为连续赤字。可以认为，这种财政成效的变化反映了上述政治体系的变化。

RIETI Discussion Paper Series 04-J-010

财政改革中国民意识的作用

中林美惠子

日本财政赤字的原因，并不在于经济景气循环，而是结构性因素造成的。日本的赤字金额已经在先进国家中创下了最差的记录，并且目前还面临老龄化社会等一系列难题。过于庞大的财政赤字除了给这个国家的经济带来了不稳定因素外，也造成政府无法对必要的政策进行资源分配这种僵化局面。在这种处处碰壁的情况下，日本必须推进财政改革。政府应有效使用国民税金这种有限的资源，并削减对国民提供的便利，同时增加税收，除此之外别无他法。上述财政改革的关键，在于既是纳税人、也是债权人的国民怎样理解现状、选择未来。迄今为止，日本的财政政策制定过程对于国民来说是极其不透明的，责任的所在也不明确。此外，财政知识丰富的专家尽管对政府有所贡献，但对国民却影响不够。要提高财政改革的国民意识，处在政府与国民之间的专家以及他们的可信性必不可少。国民需要加强对财政的了解，并在选举大战中对政治家所提出的议事日程表示出明确的态度。财政改革应以政府、国民和专家的共识为基础，调动起日本全社会的力量。

RIETI Discussion Paper Series 04-J-011

财政秩序、国债管理与金融政策

渡边努

股票市场赋予企业经营以秩序，同样，国债市场赋予财政运营以秩序。本文就与市场相联系的财政秩序的结构开展研究。主要发现了以下几点：第一，市场秩序有两种渠道，即与国债价格相联系的途径和与本国货币价值相联系的途径。财政情况恶化，势必导致国债价格下跌，同时还会出现物价上涨和本国货币贬值。这些价格变化将给政府以压力，促使政府重建财政。第二，为了充分发挥市场规律的作用，中央银行的积极干预是不可或缺的。在财政形势恶化的情况下，有必要通过提高作为金融政策操作变数的短期名义利率，对政府敲警钟。第三，市场规律存在以相对评估原理为基础这一限制。2000年夏季以后，虽然财政形势恶化，但还是出现国债价格上涨、物价下跌、日元升值的现象，这可以理解为是这种局限的明显化。

从经济活力的角度看税制改革

坂田一郎

在考虑财政的长期预算制约和社会保障制度的重建时，今后，必然会出现增税和社会保障负担的加重等问题。人们担心随着国民和企业负担的加重，经济活力将会降低。如果不能保持经济活力，就不能实现恢复财政秩序所必需的增收。因此，必须在增加负担之前，实行以提高经济活力为方针的税制改革。本论文首先以与法人相关的税制为中心，提出改革的必要性正在从反映个别行业的特性，向贯穿行业的特性方面转化，税制的决定过程也随之发生了巨大变化。其次，以此为依据，提出要引进新的改革理念。具体阐述要区分“税制基础结构的改革”和“利用税金的国家投资”这两个领域，力图引进变革对应性这一概念、对个别观念进行重新组织和明确化等。再次，就适应新观念的税制改革方法进行探讨。最后，就各个改革理念，提出了今后三年需要改革的具体课题。比如，大胆地重新认识事业体的区分方式、涵盖税务、会计、商法三方面的制度改革。

税制改革的政治经济学

国枝繁树

一直以来，日本税制改革的最大问题，在于始终无法实现净增税，而这是政府要遵循跨时期预算约束方程所必需的内容。尽管财政当局的存在和自民党内部的集权式税制修订程序一直在阻止诸如无财政来源的所得税减税等预算约束方程范围之外的财政政策，尽量不给后代带来过度负担，但是，20世纪90年代政治体制的巨变和经济形势的影响消除了上述抑制效果，使得日本沦为全球对后代剥削程度最深的国家。

本论文将根据近期经济学的政治分析理论和实证结论，对以往的税制改革过程进行分析。此外，还将进一步探讨理想的税制修订规则、税制修订过程（机构），建议通过遵循跨时期预算约束方程的政府税制改革来纠正上一代与下一代之间明显的不平等现象。本论文还将对用于使预算约束方程外的财政政策合法化的巫术经济学（Voodoo Economics）展开分析，并分析预算约束方程外的财政政策建议对实际财政政策产生影响的原因。针对当前可以称之为“跨世代剥削”的不同世代间的显著不平等现象，本论文建议通过制定“跨世代公平确保基本法”来予以纠正。

RIETI Discussion Paper Series 04-J-014

财政规则、目标与预算管理的改革——各国的经验与日本面临的课题

田中秀明

在 20 世纪 90 年代财政政策制定、实施和效果方面，日本与 OECD 主要国家之间存在着明显的差别。这些国家推行了以引进财政规则和财政目标为主的预算管理改革，并借助经济的增长，使财政收支扭亏为盈。然而，自进入 21 世纪以来，虽然有些国家的财政盈余得以维持，但也有部分国家的财政赤字在扩大。这种盈亏的差别仅用经济状况是无法解释的。预算管理才是主要的。本文将从英国、法国、德国、瑞典、荷兰、澳大利亚、新西兰、美国等国的经验出发，总结出有关财政规则和目标方面的教训。

日本自 20 世纪 90 年代以来也在财政结构改革法等方面进行了尝试，目前仍在积极地实行改革，但很难说已经充分吸取了过去的失败教训。日本财政最大的问题是，在编制年度预算方面缺乏一种架构，来预测和检验财政政策对宏观经济造成的影响，并在这种宏观分析的基础上对预算进行控制。为了解决未来急剧增长的老齡化问题，当前日本的迫切任务是要通过预算管理改革恢复政府治理职能，其中的关键在于采取集权化的政治决策体制，制定中期财政框架。

RIETI Discussion Paper Series 04-J-015

财政改革的社会体系论研究

横山禎徳

尽管目前日本对财政改革的必要性有了充分认识，但是还没有积极实施相关对策。所谓财政改革，最终就是增加年度收入减少年度支出，迟迟不实行财政改革对策的原因，是谁都不愿意承受由此产生的痛苦。为了改变这种状况，尽快开始具体的行动，必须制定相应的战略。其关键是着眼于“结构变化”，设定较高的目标，开展填补目标和现状之间差距的“社会体系”论的研究。作为具体改革办法，在年度收入方面，进行提高税金获取率的“社会体系”改革、放宽与老齡化“结构变化”相适应的健康、医疗、资产运用、旅游领域的体系中的各种限制以及设计有利于企业、消费者、政府三方面的消费税增税体系。在年度支出方面，针对纵向行政预算的体制，引进“社会体系”的横向式预算体系，向消费者提供较好的价格效益比的价值，从而得到社会认可。将担任这些工作的 40 多岁的政府官员作为策划者进行培养，安排他们在内阁府工作。

RIETI Discussion Paper Series 04-J-016

国家与地方——政府间财政关系的重新设计

土居丈朗

本文在2003年6月提出的“三位一体改革”内容的基础上,明确了现行地方财政制度的问题所在,阐述了今后推进地方分权改革的方法、对国家与地方之间财政关系重新设计的具体步骤,同时还提到“三位一体改革”容易陷入的困难。本文就“三位一体改革”提出的国家转让税源的问题指出,虽然为了推进地方分权,扩充地方税是必不可少的,但因为仅通过国家转让税源的方法无法实现这一目的,所以需要将征税自主权(真正)转让给地方自治体。同时,提到对分权后的地方自治体而言什么是适当的征税名目。而且,指出在现行的地方债制度中,存在政府缺乏负责人意识,容易助长散漫财政的问题,今后有必要进行地方债的制度改革。本文还涉及到应当怎样确立自治体破产法制。而且,现行的地方交付税与地方债制度之间存在互补关系,在此基础上,阐述了今后必要的地方交付税制度的改革问题。最后,具体论述为了推进地方分权所必须采取的改革步骤。

RIETI Discussion Paper Series 04-J-017

地方财政的重新设计——从地方治理改革的观点出发

喜多见富太郎

在考虑日本的财政问题时,地方自治体发挥着重要的作用,本文运用公司治理的理论框架对地方自治体进行了分析。同时,就朝理想的治理结构转变,地方自治体应该采取的政策对应等问题,提出了具体建议。第一节,阐述了运用公司治理理论分析地方自治体的意义及理论框架本身。第二节,将地方自治体的治理分为正常时期和非常时期,对各个利害关系者开展治理的机制及其效果从历史发展的角度进行了实证分析、检验。第三节,研究了今后日本的地方自治体应该努力实现的治理模式,在此基础上,对朝这一方向转变的道路和战略措施提出了具体建议。

财政危机的模拟测试

戒能一成

如果今后继续采取 20 世纪 90 年代日本政府实施的财政措，将来会发生什么样的问题？为实现可持续发展的财政运行，需要修定哪些政策？为了了解这些问题，本文从国家、都道府县、市镇村、财政养老金制度等四个方面，分别对 90 年代的政府财政收支、债券余额、准备金的实际金额进行整理，建立结构分析计量模式，确定实质经济增长率等与宏观经济相关的前提条件，进行数值测试。

测试结果表明，如果继续采取 20 世纪 90 年代的财政措施，即便实质经济增长率很高，也难以恢复国家基础收支平衡，并且国债累计余额的回归增加将引起“排出效应”（政府支出或财政赤字会相应减少企业投资）问题，这样，不仅无法实现“经济复苏自然带动财政重建”，并且，随着实质经济增长率下降，将进一步加剧国家、都道府县的基础收支的恶化，使公共养老金制度的运行陷入困境。

结果还显示，为了真正实现可持续的财政运行，国家必须放弃通过提高消费税等增加财政收入，以公共投资带动经济发展的政策；向都道府县、市镇村移交财源同时，相应地削减财政支出；改革公共养老金制度，进一步压缩支付额、提高手续合理性、实施基础养老金税制化等。立即采取行之有效的措施，使国家、都道府县、市镇村以及公共养老金制度成为横跨各级组织、部门的、有益于财政重建的措施。

财政问题的存量分析——从下一代的负担来看

高桥洋一

分析跨越未来若干年的政策效果，对决策公共养老金与公共投资等很多政策至关重要。为了便于进行这种长期分析，本文提出一种将包括将来补助金在内的财政存量数据用资产负债表的形式表示的方法，用于解决公共养老金与道路公团等现实问题。

就公共养老金问题，在此次修订案中引入宏观滑动方式，使公共养老金的可持续性得到一定的改善，债务过剩额从 800 万亿日元减少到 600 万亿日元。至于采取保险金方式还是税制化方式，都无关紧要，合并社会保险厅与税务当局才是众望所归。另外，尽管持续能力有所改善，可其基础尚未稳如磐石，从债务过剩额与 GDP 的比率看，美国为 0.4%，日本为 1.2%，相对过大。

道路四公团并非债务过重，且道路公团有 3-5 万亿日元的膨胀资产。因此，这四个公团即便不增加国民负担，也能实现民营化。尽管其债务额令人担忧，但因有相应资产存在，不宜单纯削减债务。由于高速公路方面问题关键在于高速公路使用费高，因此降低费用标准即意味着实现民营化。