

## 5. 构筑社会保障制度

### 5.1 中国都市、农村社会保障制度的形成和变迁

中国社会保障制度的起源可以追溯到1920年，那一年公布了劳动保险系列法规。但是社会保险制度却是以1951年公布的《中华人民共和国劳动保险条例》为框架，由生育、医疗、劳保、死亡、退休金等制度组成建立的。在1956年的时候，这一制度的对象仅限于国家公务员以及符合一定标准的国有企业的职工。而出于土地使用权可替代社会保障的考虑，农民被排除在社会保障对象范围之外。制度规定，企业支付个人工资收入的3%作为保险金额建立起劳动保险基金。这笔基金由中华全国总工会管理，用于支付劳动保险金和退休金<sup>51</sup>。

但是，受到1966年开始的文化大革命的影响，劳动保险基金无法发挥其应有的作用，从而不得不转变为由各企业单位对社会保障进行实施管理的“企业保险”。转型后，劳动保险基金消失，同时对该基金的累积也随之中止，这一资金累积的中断是造成现行社会保险制度中保险赔付金额不足的原因之一。

1978年实行改革开放以后，随着适龄退休人数的增加，越来越多的国有企业感到企业保险的负担过重，甚至有一部分企业难以支付退休金或向医疗机构支付职工的医疗费用。类似于这种情况，由企业保险制度造成的社会保障机能欠缺的状况日益严重。进入20世纪90年代之后，国有企业加快了改革步伐，在失业人员增加的情况下，由企业保险承担的社会保障也难以继续发挥它应有的作用，于是产生了由企业保险再次向社会保险转变的要求，促使社会保障制度开始进行改革。

改革中导入了由国家、企业、个人三方承担的保险金担负制度和社会保险基金制度也由按比例上交转变为定额存取（设立了退休金和医疗保险专用账户）。并且社会保险的服务对象也由当初的仅限于城市中国有、集体企业的职工扩大到现今城市中的民营企业、个体企业、外资企业等非国有企业中的从业人员。

中国社会保障制度整体上的变迁如上所述，具体局部方面有些经过了不同的阶段最终形成了现在的体制（参考图 I. 3. 5. 1）。现行的社会保障制度主要是由社会福利救济制度和社会保障两大部分组成的。关于社会保障这方面，城市和农村有很大差别，这是中国社会保障体制的一大特征，也是值得研究关注的一项重要课题。

在农村现在正在实行的有五保户制度<sup>52</sup>、最低生活保障制度、贫困地区救济等社会救济制度。并且还存在着农村社会养老保险（退休金）和农村合作医疗等社会保险形式。但是在农村地区，社会保险的加入率还只是维持在较低的水平上。

本章就这些社会保障制度中与普通民众关系密切的养老金和医疗保险进行重点介绍。

---

<sup>51</sup> 除劳灾保险、退休金以外，基本由企业支付。

<sup>52</sup> 1956年制定的制度，保障农村地区1)无劳动能力者，2)无法定抚养人者，3)无收入的高龄者、孤儿、身体障碍者的食粮、衣服、薪炭、教育、丧葬费等。

**社会福利救济**



**社会保障**

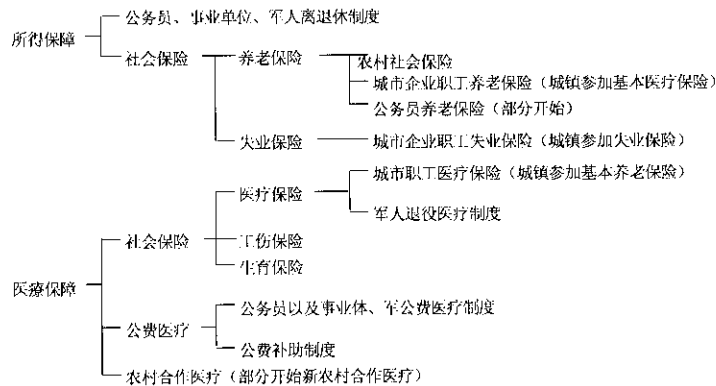


图 I . 3. 5. 1 中国社会保障体系

资料来源：《有关中国社会保障制度的现状和将来的调查》2001 年，由野村综合研究所修改、完善而成

## 5.2 西部地区中等城市的社会保障制度的特点与存在的问题

在西部地区的中等城市，市区部分都根据国家的统一规定建立了公积金方式与缴费方式相结合的养老金制度（城镇参加基本养老保险）及医疗保险制度（城镇参加基本医疗保险）（详见图 I . 3. 5. 2）。如果比较一下全国各地加入这些保险的比例，养老金为：东部 77.9%、中部 69.5%、西部 51.5%，可以看出西部地区的加入比例明显要低；医疗保险：东部 53%、中部 38.9%、西部 38.3%，在全国各地区加入比例都不高的情况下，西部地区尤其地低（以上为 2002 年的统计数字）。

以西部地区的一个中等城市为例，通过表 I . 3. 5. 1 来看一下玉溪市参加社会保险制度的情况。根据统计，医疗保险方面呈现逐年增长的趋势，目前加入率已高达 90% 以上。养老金方面，加入的企业数量也急剧增加，加入率已超过了 60%。但是，估计这些数字仅仅是以必须参加社会保险的国有企业和集体企业为对象统计出来的，如果以所有企业或全部受雇人员为基数统计加入率的话，一定会低于这些数字。

如表 I . 3. 5. 2 所示，以所有城市的从业人员为基数进行统计，养老保险的参加比例在 2002 年时仅为 50% 左右。这一数值低于属于沿海地区的江苏省常州市（与玉溪市同属地级市）1999 年 69% 的养老保险金加入率（计算方法同玉溪市<sup>53</sup>）。因为在对城市进行统计时，还未将城市的非正式农村打工人员、临时工等统计在内，所以可以推测，如果以实际城市所有就业者人数分母计算的社会保险加入率，其数值会更低。

诸如此类的城市社会保险制度低加入率不仅仅表现在中等城市，这也是西部地区各城镇所共

<sup>53</sup> 参照《JICA 中国中小城市综合开发参考指南制定调查最终报告书》2001 年 6 月

同面临的一个课题，应该积极促进民营企业、私人企业加入社会保险制度的程度，同时为在城市打工的农村人员建立特殊的社会保险制度或要求他们加入现有的适合他们的城市社会保险制度。此外，要提高社会保险的参加率，就需要与其他地区进行比较，降低企业所承担的过高的保费比例（以企业负担的养老保险费占工资总额的比例为例，广东省 19%、湖南省 25%、贵州省 28%），与全国的平均水平保持一致，即需要推进制度的统一化。（目前，保费与工资总额的比例均由各省、市、自治区自己决定）

在目前社会保险赔付费无法确保的情况下，有许多地方政府认为农村人口也和城市一样加入社会保险制度的话，会造成赔付率下降和财政不稳定等问题，因此持反对意见的较多。但是 5 个事例城市中，大理市的乡镇企业（大型建筑公司）以及该企业雇用的农村户口的职工都加入了城市社会保险，另外德阳市下属广汉市的乡镇企业以及该企业雇用的职工（无论是城市或农村户口）也都积极的加入了城市社会保险。由此可见，在达到一定水平的乡镇企业中推广该制度会稳固社会保险财政的基础，因此应该在其他城市制定明确的标准，积极促进乡镇企业加入社会保险制度。

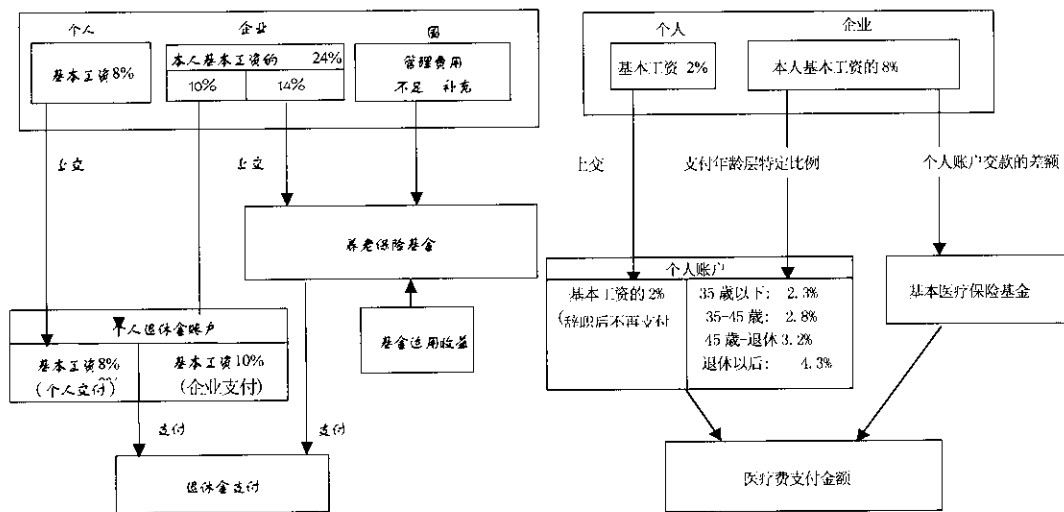


图 I . 3 . 5 . 2 玉溪市城镇基本养老保险体系(左)、城镇基本医疗保险体系(右)

资料来源：海外社会保障研究 P132 及在玉溪市的调查统计

表 I . 3 . 5 . 1 玉溪市社会保险制度加入状况

	2000 年	2001 年	2002 年
城镇参加基本养老保险企业数	4,189	7,338	10,791
城镇参加基本养老保险率	68.0%	63.0%	64.0%
城镇参加基本医疗保险率	89.4%	90.9%	91.2%
城镇参加失业保险率	99.7%	98.3%	98.5%
参加农村社会养老保险人数(万人)	—	0.13	0.13
农村就业人数(万人)	102.80	104.16	104.93

资料来源：《玉溪市统计年鉴 2002》玉溪市统计局编、中国统计出版社

表 I . 3 . 5 . 2 玉溪市城镇基本养老保险实际加入率

	2000 年	2001 年	2002 年
就业者总数(万人) (a)	124.12	125.21	127.90
农村就业者数(万人) (b)	102.80	104.16	104.93
城市就业者数(万人) (a-b)	21.32	21.05	22.97
城镇参加基本养老保险者数(万人)	12.30	12.45	12.00
城镇基本养老保险加入率	57.7%	59.1%	52.2%

资料来源：根据《玉溪市统计年鉴 2002》玉溪市统计局编、中国统计出版社，由 JICA 调查团制作

表 I . 3 . 5 . 3 大理州社会保险制度加入状况

	1998 年	1999 年
职工总数 (人)	171,500	164,300
参加社会保障人数 (人)	66,434	64,744
社会保障参加率	38.7%	39.4%

资料来源：根据《大理统计年鉴 2002》大理州统计局编、中国统计出版社，由 JICA 调查团制作

在西部中等城市的农村，随着外出打工人数的增多和少子高龄化的日益严重，社会经济和结构产生了很大的变化，一直以来实施的土地使用权保障，五保户制度等社会救济制度无法完全解决问题。为了应对这种情况，在城市中实行的最低生活保障制度被陆续引入了西部中等城市的农村。但是随着农民税收的减少，乡镇政府的财政出现了恶化，必要的保障资金难以确保，出现了降低保险支出的倾向。比如，以玉溪市为例，从 2001 年到 2002 年的一年间，最低生活保障制度服务对象人数从 2.19 万人增加到 2.23 万人，而补偿金额却由 495 万元下降到 441 万元。再加上考虑到财政情况，对贫困线重新进行了评估确认，致使农村中的社会救济对象从 2001 年的 19.4 万人锐减到 2002 年的 5.2 万人，减少了 3/4。

在社会保险方面，在农村里虽然有农村社会养老保险和农村合作医疗保险等制度，但是与其他地区相比，西部农村地区的加入率处于一个极低的状态(详见图 I . 3 . 5 . 3)。

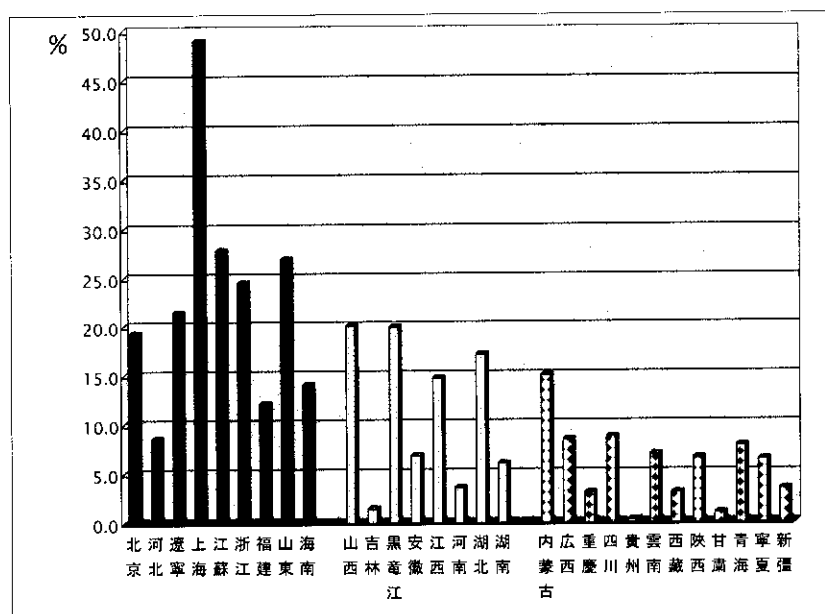


图 I . 3 . 5 . 3 各省农村地区社会养老保险的参加比例(2002 年)

资料来源：根据《中国劳动统计年鉴 2003》(中国统计出版社)编制

农村社会养老保险是由个人、乡镇企业、地方政府三方出资建立一个专门的个人账号，用于储蓄、支付保险金额，因此，在一些沿海地区等乡镇企业比较发达的地区，可以维持一定的加入率。而如表 I . 3 . 5 . 4 所示，在八成以上农村就业者专门从事第一产业的西部地区中等城市的农村中，由于乡镇企业或地方政府不可能出资，加入率自然很低。像玉溪市那样，中途取消保障制度的例子也屡见不鲜。因此，在西部地区中等城市的农村，从长远看在大地区内需要将制度统一，以此为

前提,在中短期内还有必要根据各地的实际状况制定新的制度,引进与经济发展状况相协调的体制。

表 I . 3. 5. 4 西部中等城市中从事第一产业的人数占农村就业者总数的比率

	全国平均 (2001年)	玉溪市 (2002年)	大理市 (1999年)
农村就业者数(万人)	48,228.9	104.9	44.0
第一产业就业人数(万人)	32,451.0	81.9	34.6
第一产业从业比率	67.3%	78.0%	78.7%

资料来源:根据《中国农村统计年鉴2002》、《玉溪市统计年鉴2002》、《大理统计年鉴2002》制作

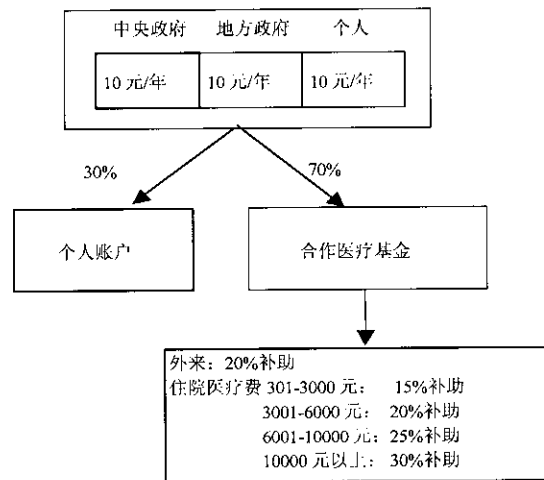


图 I . 3. 5. 4 玉溪市汇川县建立的新型农村合作医疗体制

资料来源: JICA 调查团制作

在农村合作医疗制度方面,由于生产承包责任制的实施,20世纪70年代以后该制度开始衰弱,90年代虽重新建立,但加入率却处于低水平状态。然而自2003年以后,在西部地区,像图I.3.5.4所示的新型农村合作医疗制度被引入了包括西部地区在内的一些地区中,并获得了一定成功<sup>54</sup>。根据玉溪市江川县所采取的制度,中央政府、地方政府、农民个人每人出资10元钱存入基金和个人账户,在接受医疗服务时,一定比率的金额由基金给予贴补,旧制度中无法支付的重症成为保险的主要对象。今后希望更多地区能引进这种新的医疗保险制度,当然随着引进的扩大势必会面临财源保障等诸多课题。另外,即使引进的地区不断扩大,由于诊疗、住院等费用个人负担比例仍然较高,在经济落后地区还有可能发生滞纳个人负担部分的问题。此外,保险金额等有关制度的详细内容由县级市政府决定,像这样基层制度的不统一性和多样性,将来势必会对制度在广大范围内的统一形成阻碍。

### 5.3 社会保障制度给城市带来的影响

社会保障制度对城市化的影响有以下几点,但在农村户口的人口比例和外出打工人员比例比其

<sup>54</sup> 基本上个人每年缴纳10多元的保险费,地方政府每年给予10多元的补助,在中西部地区,中央政府每年还要再补10多元。关于保险费的总额,与中西部相比,东部地区处于较高水平。例如,江苏省常州市确定3个标准:50元、70元和100元,如果选择50元标准的保险费,则个人交20元,地方政府补助30元。

他地区高的西部中等城市，通过建立社会保障制度达到社会的稳定以及城市、农村一体化发展是非常重要的。

#### **有益于社会的安定**

如上文提到的在西部地区中等城市的城镇地区已经确立了基本的社会保险制度，目前正大力促进拥有城市户口的从业人员加入社会保障，但在农村地区却还没有建立起健全的社会保障制度。随着城市化的发展，包括来自农村的打工人员在内，城市中的从业人数在不断增加，随着家庭结构的变化(小家庭)、就业结构的变化(第二、三产业的比率增加)，需要有一种制度来发挥作用替代从前联合体或大家族式的相互扶持的形式，于是首先在城市中出现了社会保障制度，这在其他国家也是一个普遍的规律。但事实上在城市中存在着社会保险制度加入率高的公有制部门和加入率低的非公有制部门并存的现象，也就是社会保障制度双重结构的情况。只要力求消除这种双重结构，进一步扩大和完善社会保障制度，就可以实现收入的再分配，进而实现社会安定和城市现代化的目标。

#### **有益于产业发展和经济成长**

西部中等城市的企业，在劳动力流动性强的市场经济下，要想谋求发展就必须积极地加入社会保障制度，给被雇佣者提供完善的福利、保险等待遇，这样才能吸引住高质量的人才。以完善的社会保障制度，雇用优秀的人才为企业服务，提高企业的质量，保证经济的稳定发展，这也是实现城市现代化密不可分的。

另外，如果社会保险基金不是支出过剩，而是以正常的形式积累，那么这部分资金还可用于社会资本的调整规划，有利于稳定中等城市的经济增长，即促进城市的发展。

#### **解决老龄化问题**

如果城市化促进了经济的发展，就会增加居民收入、提高医疗水平，进而延长平均寿命，再加上现行的独生子女政策，老龄人口比例会大幅度上升。在西部地区的中等城市，社会保障的相关财源原本就难以确保，再加上随着老龄化的进展，老人的抚养问题和医疗费用的增加等都是新的社会保障问题，这些问题很可能导致财政状况的进一步恶化。但是绝不能把老年人当作社会的弱势群体和负担，应该完善老龄化社会保障，解决财政问题，实现合理的赔付和合理的负担，充实和丰富老年人的生活，这才是充实城市化市民福利最理想的做法。

#### **有益于城市、农村一体化的发展**

在依旧存在互助合作化的农村，随着外出打工人数的增加，互助合作的形式变得越来越难以维系，有必要把城市中被雇佣者的社会保障制度扩大到农村。但是，经过对农民收入的调查发现，在现在这个阶段，要想把城市中实行的制度在农村中同样推广还是有相当困难的，因此有必要建立适合于农村的保障体制，城市地区和农村地区共同开展完善的城市化进程。

根据以上介绍的西部地区中等城市社会保障的现状和问题、以及社会保障制度的建设对城市化带来的影响，下面再来介绍西部地区中等城市及西部地区今后为改善社会保障制度需要采取的战略。

## **5.4 改善社会保障制度的战略**

在介绍改善社会保障制度的有关战略之前，先谈谈思考社会保障时的以下基本观点：

#### **社会保障所具备的功能**

从公平性的角度看，社会保障的功能有两项：第一，以保障所有人拥有一定生活水平为目的的“收入再分配”功能(从分配到每个人的收入中收取税金和社会保险费，通过将所得从某个人转给

他人的形式，对每个人进行给付)；第二，对可能产生的风险，通过每人缴纳一定费用，以集体形式实施“分散风险”，即保险功能。保险可分为由政府为均化每个人的风险而收取保险费的社会保险和由民间机构为抵御每个人的风险而收取保险费的民间保险，但是，像医疗保险这样容易发生反向选择<sup>55</sup>的制度，为了规避这种情况，需要通过政府制定“强制加入”的社会保险，在社会保障的一些环节内引入政府行为。

#### **社会保障制度(不包括民间保险)的财政形式**

关于财政形式，应将前面介绍的社会保险所具备的功能对应各自不同的制度加以考虑，最基本的问题是选择公费负担方式还是社会保险方式，如果选择以“收入再分配”功能为主的制度，那么对应的就是公费负担(税金)方式，而与“分散风险”为主的制度相对应的原则上就是社会保险方式。

我们再看一下中国的制度，以事后救济低收入者及生活贫困人员为目的的城市和农村地区的最低生活保障制度，因其不能以保险费的多少作为支付的必要条件，所以采用公费负担的方式是很自然的。关于城镇参加基本养老保险的问题，由于养老保险的基金部分具有强烈的从低年龄阶层向老年年龄阶层以及从高收入阶层向低收入阶层的收入再分配的功能，因此需要采取公费负担的形式，对于个人账户的部分，由于具有分散风险的功能(以长寿为方向的风险分散)，原则上应实行现行的社会保险(以强制参加为前提)。

那么，对于今后需要重新建立的农村地区社会保障制度的财源问题应该如何考虑呢？关于医疗保险，分散风险应是其基本任务，另外，由于出现逆向选择的可能性很大，因此，虽应该采用社会保险的方式，但是考虑到与收入相比过高的保险费负担以及由于年轻人向城市地区的流动而形成的老年比例上升(=高风险)，当前应该在保险费之外，再通过公费承担继续给予支持。关于养老保险，根据制度的目的不同，所采取的财政形式也会出现变化。如果其定位是以保障各类收入阶层的人在退休后都享受均等的基本生活为目的的基础养老金，那么就应采取公费负担的方式；如果是希望依据保费占收入的比例而获得相应回报的养老金的话，就应该采用社会保险的方式。考虑到农村地区的现状，应以前者为目的，而且，为了避免出现不加入保障制度以及不缴纳或迟缴保险费的情况发生，也应当采用公费负担的形式。

根据上述内容，下面来介绍关于改善社会保障制度的战略问题。

#### **(1) 消除都市中的社会保障双重构造**

##### **以中小企业、个体经营企业为对象的社会保险制度的完善**

在西部地区的中等城市，城市里虽然加入社会保险的企业数在增加，但是个人的加入数量却有减少的趋势。并且加入保险的人数占城市就业人口总数的比例依然很低(参考表 I.3.5.1 和表 I.3.5.2)。造成这种情况的原因是，交纳保险金成为了企业经营上的一大负担，中小企业和私营企业虽然在制度上加入了保险，但实际上被雇佣者根本没有加入。从实际情况来看，为了使中小企业和私营企业加入保险制度，就要减轻中小、私营企业以及被雇佣者的保险费负担。比如，对于中小企业和私营企业，可以只加入现有的城市地区养老保险和医疗保险的基金部分，保险费也可以只负担基金部分或在定额制(雇佣者与被雇佣者各承担一半)的基础上由公费负担一定比例的养老保险费，另外医疗保险可以制定由公费负担一定比例的基金赔付金的制度(从长远角度看，可以让农民只加入养老保险的基金部分，消除城市和农村的双重结构。参照下图)。

<sup>55</sup> 面对以分摊参加保险者的风险为目的而确定的保险费，那些感觉到自己承担的保险费超出了自己可能会面临的风险的低风险参保人就会不再参加保险。低风险参保人的退保，会造成保险费标准的提高，保险费上涨又会导致一些人退保，这样就形成了恶性循环，最终将会导致保险无法实施的后果。

关于养老保险基金的财政方式，为了防止制度的空洞化，希望今后采取公费负担所有费用的方式(税金方式)。

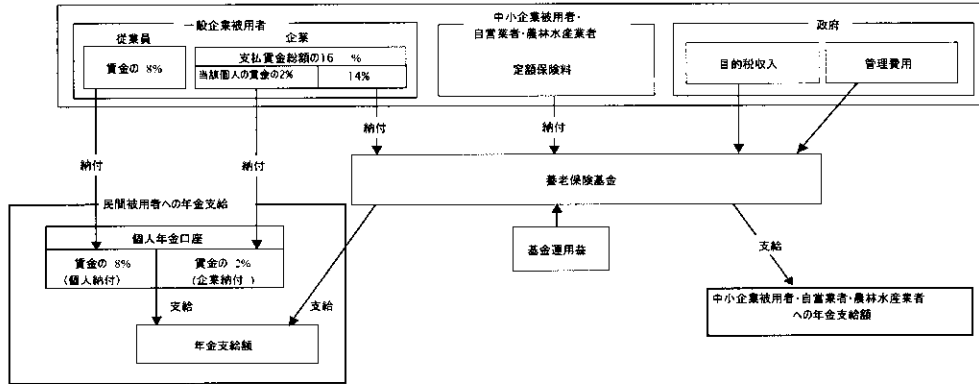


图 I . 3 . 5 . 5 中小企业・个人经营企业的现有养老金体系参加形式概念图

资料来源：JICA 调查团制作

### 建立以城市中农村户口的被雇佣者为对象的医疗保险制度

在城市的企业中作为正式职工受雇的农村籍就业人员数量非常有限，在现有的社会保险制度下，这些在城市中工作的农村户口的就业人员很难享受到社会保障福利。但是，为了实现社会的安定和城市化的目标，建立一个以外出打工农民为主的临时工或季节性劳动者为服务对象的社会保障制度是非常必要的。实行阶段性加入的养老保险制度有相当的难度，但是在医疗保障方面，设定按工资(日工资)比例支付的保险费(保险费率)，其中公家支付一定比例的金额，这种方式还是可行的(保险费的负担可以由被雇佣者和雇佣者各付一半)。

#### (2) 在农村地区重新建立社会保障制度

### 建立和扩充拥有收入再分配功能的符合地区实际情况的农村医疗保险

为了建立全国或全省统一的农村医疗保险基础，同时消除与城市地区医疗保险加入者相比不公平的待遇，需要在农村地区建立和扩充以地区为单位的医疗保险制度。考虑到农村的现状，虽然公费负担是最理想的，但由于财政困难，所以最好是采取保险和公费担负折衷的形式。

现在新型农村合作医疗体制被越来越多地被引入广大农村，为进一步提高制度的完善程度，从收入再分配和收入转移的观点来看，应该根据各地区的实际状况，分别进行讨论和调整保险费的分担比例(个人、地方/中央政府)，对个人承担部分不用定额(根据收入比例进行设定)，另外，对基金也可以涉及较广的范围。玉溪市江川县的农民就曾提出要求，希望增加保险费，同时提高保险赔付率，因此，在不久的将来，西部中等城市中经济水平较高地区的周边农村就可以引进收入比例型保险费制度(同时设定最低保险费)，同时提高保险赔付率。现有的新型合作医疗机制中，由于诊断费及住院费的个人承担金额较高，所以各地需要根据自己的实际情况讨论制定个人负担的比率和基金的补偿额度。



### BOX I. 3.5.1 日本国民健康保险(以个体营业者、农林水产从业人员为主要对象)成立的背景和过程<sup>56</sup>

日本的医疗保险中包括以未加入受雇者保险的个体营业者和农民等为对象的国民健康保险(国保)。国保的保险人(保险的经营主体)为市町村,市町村承担实施国保的法定义务。国保于1938年成立,当时日本的农村人口明显多于其他发达国家(详见表 I. 3.5.5),因此在以农业人口为主要对象的国保制度中,包含许多日本独特的内容。国保所给付的医疗费中的50%是由公费(税金)贴补的。

表 I. 3.5.5 日本农林水产产业从业人口的变迁

	1921年	1930年	1940年
农林水产业人口(千人)	14,414	14,489	14,192
就业者总数(千人)	26,966	29,340	32,230
农林水产业人口比率	53.5%	49.4%	44.0%

资料来源: JICA 调查团根据季刊·社会保障研究 Vol. 30, No. 4 编制

国保的成立有两个背景:1)20世纪30年代,农村劳动力大量涌向城市,为了保障农业生产力,从保护农村劳动力质量的角度考虑,需要在农村实施保健措施;2)注意到因医疗费负担而使中低收入阶层的就诊受到限制的现实情况。在20世纪30年代,郡部(农村地区)的农村劳动力出现过剩,这些过剩人口作为城市地区的劳动力供给源而涌入城市。虽然在人口规模上存在着差距,但这与中国的情况还是相似的。

在国保制度建立之前,也采用过多种多样的农村医疗政策。但由于仅仅依靠国家政策(医疗扶助和设备添置政策)不能满足需求,最终实施了由地方政府主导的自主政策。其中,值得注意的一点是建立国保的基础是由于在农村地区成立了合作社。以下是在各地成立的主要合作社的情况。

(1)辅助诊疗合作社:用合作社的经费雇用医生,县里负责提供补助金。合作社成员只负担一部分的医疗费用,由于采取后滞付费,所以合作社先行支付全部费用。合作社费和部分负担费按照村纳税额计算,低收入者免费。→从收入再分配功能、公费补助、加入率高等方面看具备了社会保险的功能。

(2)医疗互助合作社:虽然规定是自愿加入,但几乎全部加入。合作社费按照包括资产在内的一定收入比例收取,有一些合作社甚至不需个人承担医疗费用。经费不足时一定时期内的医疗费由个人承担。每户的保险费根据合作社不同差别较大,各合作社按各自实际情况运营。→具备收入再分配功能和疾病风险等保险功能,可以确保收支平衡。

(3)医疗利用合作社:医疗费设定的较低,但看病时全额支付,所以中低收入阶层并没有扩大就诊机会,合作社费滞纳导致合作社医疗机构的经营恶化。→医疗费的部分负担率较高,保险费多为定额,保险功能和收入再分配功能没有起到作用。

像(1)(2)例子中,能够同时发挥收入再分配功能和保险功能的,以社会保险式的互助为特征的合作社在经济落后地区获得了成功,这点我们应予以关注。国保就是以这些具有社会保险式互助功能的合作社为基础建立起来的制度,国家只是制定了框架,赔付的种类、保险费以及个人负担比例等都是由各合作社自己决定。保险费以家庭为单位征收所有被保险人费用,以合作社成员即户主的财力(町村民纳税额)为标准,分为15~20个等级。对当初在一定时期内没有获得保险赔付的合作社成员还进行了保险费的退赔。

在国保合作社的财政方面,由于合作社成员要负担一部分费用,因此控制了就诊人数,从而缓解了医疗赔付的上升,因此在国保刚开始实施时这是有利的一面,但为了维持收支平衡,还需要通过国库补助(公费补助)和保险费差额进行收入转化。对各合作社来说,保险费的征收是一大问题,为解决这一问题,利用地方的下级合作社,采取了各种各样的方式。

社会保险原则上是强制加入,但国保在建立初期采用了自愿加入的方式,这主要考虑到了政治因素,同时从地区互助保险的性质来看有一些心理上的强制因素。事实上,国保合作社在国保制度成立初期就超出计划的速度不断增加,国保的被保险人人数在第二次世界大战前就已经达到了总人口的50%,为二战后全民保险的确立打下了基础。

### 促进乡镇企业加入城市地区的社会保险制度

在农村地区,有一些村子开办了收益性高的乡镇企业,通过将收益用于农村内部的社会保障和福利,因此与周边地区相比实现了很高的社会保障赔付。但是只有特定地区确保了很高的社会保障水平,从公平性的观点来看并不理想。为了使能够保障所有的人都达到一定生活水平的收入再分配(收入转化)发挥作用,应该积极地促使乡镇企业以及乡镇企业的被雇佣者(无论是城市或农村

<sup>56</sup> 根据西村万里子所著的《在国保制度成立过程中地方发挥的作用及社会保障的萌芽》编制而成。

户口)加入现有的城市地区社会保险制度。但为了保证社会保障财政的稳定,有必要明确制定加入该制度的标准和条件,促使符合标准的乡镇企业积极加入。

#### **研究以公费负担为前提的农村养老保险制度**

由于现行的农村养老保险制度有较强的个人储蓄型养老金的性质,以及养老金给付额度很低(因为选择了低额保费的原因)等原因,尤其是在西部地区,其加入率处于极低的状况。但是在收入水平低下的第一产业从业人员占大多数的西部农村,为保证给付一定水平的养老金而要提高保费时,即便是强制性地要求加入,估计还会有许多农民逃避缴纳保费,使保费的征收工作遇到困难。另外,如果采取自由参加的方式,那些收入少的农民估计也不会加入该制度。对于在农村地区实施的养老金制度,与应对风险的保险功能相比,应将重点放在以保障均等享受一定生活水平为目的的收入转移方面。因此,需要以公费负担方式(而非社会保险方式)为前提,建立向所有农民给予一定标准给付的养老金制度。

但是包括城市地区的有关制度在内,由于目前社会保障资金不足,建立公费负担方式为主的养老保险制度只能说是一个长期的战略,作为前期阶段,也可以考虑上文中谈到的通过交纳定额保险费,只加入现有城市养老保险中养老基金部分的方式。

此前向农民征收的农业税今后将逐渐降低,但将来不会完全取消,应该研究将其中一定比例的部分作为农村地区社会保障税继续征收,以此为财源建立农村地区养老金制度。虽然对农民的土地进行征用并转让所获得的收入也可以考虑用作于财源,但土地转让费的波动可能会很大,因此,应考虑以税收或保险费为主要财源,以土地转让金为辅助财源。

然而,要实现真正意义上的收入转移(收入再分配),就必须与城市地区的制度进行合并,因此,需要研究和引进能够实现制度统一的体系。

#### **BOX I. 3.5.2 日本建立国民养老保险制度(以个体经营者和农林水产从业人员为对象)的背景和过程**

目前日本的公共养老保险制度如下图所示,国民养老金法规定所有20岁以上60岁以下的国民都必须加入,对保险费支付期满等有领取保险资格的人,按照加入保险的时间比例,支付残废、死亡、高龄等基础保险费。对于加入厚生养老保险制度的民间被雇佣者和加入互助合作社的公务员等,除基础养老保险以外,还支付按报酬比例计算的养老保险。

以民间被雇佣者为对象的养老保险的前身是1942年创立的劳动者养老保险,1944年为了扩大被保险人的数量,开始实施厚生养老保险,奠定了目前厚生养老保险的基础,但以个体经营者和农林水产从业人员为对象的保险制度在其后一段时间内并没有建立。

20世纪50年代后期,个体经营者和农业等家族经营从业人员占就业人口的约55%,职工不足5人的小型企业中的民间被雇佣者的比例也很高。同时符合民间被雇佣者的厚生养老保险加入人数也只占少数,1957年度末的保险加入人总数约为1,257万人,仅占劳动力人口的34%,雇佣人数的67%,因此,建立全民养老保险体制成为养老保险政策中最大的问题(虽然存在着人口规模的差距,但这种情况与中国目前的状况极为相似)。

在这样的背景下,为了解决现存厚生养老保险中存在的调整和确保财源等问题,1959年建立了不付费制的福利养老保险,其后的1961年又建立了付费制的“国民养老保险制度”,完善了个体经营者和农林水产从业人员都能够加入的全民养老保险体制。“国民养老保险制度”的概要和特征整理如下。

##### **1) 适用被保险人(适用单位):**

围绕着国民养老保险的适用被保险人有两种意见, i) 只限现存厚生养老保险等被雇佣者养老保险制度的不适用者; ii) 适用于包括加入现有被雇佣养老保险制度的所有国民(对加入了现有制度的人来说属重复加入)。对于 i) 的意见,当时制定了两种方案, a) 维持现有养老金制度不变的情况下建立新的国民养老金(不可避免的需要进行制度间的国库负担和赔付调整); b) 将国民养老金定位于现有被雇佣者养老金的基础部分,被雇佣者养老金的保险费中相当于国民养老保险费的部分由国民养老保险费代行支付。最终使用了下述统算制度的形式,以不改变现有养老保险制度,仅以不适用者为对象建立了养老保险制度[后来在1985年开始实施 b 方案的全体国民通用的基础养老保险制度(参照下文)]。

关于适用人员,个体经营者和农林水产从业家庭中妻子大多为从业人员,因此不以家庭为单位,而是利用以个人为单位的方式,另外被雇佣的养老保险加入者的妻子属自愿加入(1985年制度修订后变为强制性的加入)。

适用国民养老保险制度的个体经营者和农林水产从业人员中,难以通过社会保险方式(=以支付保险费

为条件的赔付)加入制度的低收入层人数较多,为了建立全民养老保险制度,对不具备保险金支付能力的低收入层也不是自愿而是强制加入(对难以支付保险费的低收入者实行下述免征保险费的制度)。强烈要求通过养老金制度给予保障的是低收入层,因此采取了这样的措施,但国民养老保险制度也由此产生了很大的财政问题。

2) 费用负担:

国民养老保险金的费用中,2/3 是保险费,1/3 由国库补偿(税收),无论收入多少,都按定额支付保险费。为了确保收入再分配机制,满足高收入人群的需求以及避免给低收入者带来过大的负担,应该实施按收入比例支付保险费的作法,但被保险人情况各异,从技术上很难准确掌握所有被保险人的收入情况,因此实施了定额制(采用定额制是临时措施,但至今还沿用这种做法。同时也开始采用自愿加入的收入比例型养老金制度,但加入率维持在较低的水平)。

由于国民养老保险涵盖着很多低收入者,因此为了维护财政基础的稳定、完善保险体系,需要高百分率的财政补助,所以国库负担比例占全部费用的 1/3。有许多人对国民养老保险制度持悲观的看法,提出应该采用按收入比例支付保险费和提高国库负担比例的看法,但由于经济从高速增长转为低速增长,实施起来比较困难,因此至今还维持原状。最近又开始重新讨论将国库负担比例提高到 2/3~1/2 的问题。

3) 统筹制度:

国民养老保险制度刚开始实施时,加入厚生养老保险和互助合作社的被雇佣者(民间被雇佣者、公务员)中,由于保险费支付时间不足而不具备领取养老保险资格的中途退保人数很多,从结果看,厚生养老保险等是鼓励职工在同一企业长期工作的劳务管理型制度。在这种情况下,只在不适合厚生养老保险的个体经营者和农林水产从业人员中实施国民养老保险,就不可能实现全体国民养老保险制度,因此,需要在国民养老保险和厚生养老保险等现存被雇佣者养老保险制度之间建立统筹制度。引进统筹制度后,各养老保险制度制定的根据保险费支付时间获得领取资格的情况事实上被废除,不仅促进了劳动力的流动,同时还起到了一定的作用。1985 年由于实施了基础养老保险(参照下文)统筹制度才被废除。

4) 免征保险费

社会保险的原则是以支付保险费为条件领取保险,但如上所述,在国民养老保险制度中对没有支付保险费能力的低收入者实施免征保险费的制度。这一免征制度是为建立全体国民养老保险体系的最后一招。免征分法定免征(全额免征)和申请免征(全额或半额免征)两种,免征率和滞纳率都从 1961 年国民养老保险制度开始后持续低下,1975 年达到了 8%,20 世纪 80 年代前后呈增长趋势,2000 年为 17.4%(滞纳率为 27%)。免征率和滞纳率的增加是国民养老保险制度财政危机的主要原因,包括给全体国民提供最低生活水平的观点在内,为了养老保险财政的稳定,近几年开始广泛地讨论将财政方式转变成公费负担方式(税金方式)的社会保险制度。

5) 养老保险的领取资格

国民养老保险制度的原则是对 20 岁至 60 岁之间交纳 25 年以上保险费(包括保险费免除时间)的人,支付养老保险(有过程特别措施)。养老保险开始支付的时间原则上是 65 岁起,这比当时的厚生养老保险等被雇佣者的养老保险要晚 5~10 年[通过申请可以提前到 60 岁~65 岁之间就支付(减额支付)]。推迟支付年龄的主要原因有: i) 个体经营者等一般很晚才退休(被雇佣者有退休制); ii) 国民养老保险没有将退休作为领取的主要条件; iii) 为缓和养老保险财政负担(如果开始支付的年龄为 60 岁,与 65 岁开始支付相比需要约 2 倍的费用)等。

1961 年建立的全体国民养老保险体制存在着以下问题: i) 由于国民养老保险制度是采用社会保险方式以及还有自愿加入的部分,因此以低收入阶层为中心,存在着免除、滞纳、不加入等众多问题; ii) 如上所述,民间被雇佣者、公务员、个体经营者、农林水产从业者等各职业也有养老保险制度等问题,为了稳定财政基础,1985 年对制度进行了修改,直到目前为止都在使用全体国民共同的基础养老保险制度。

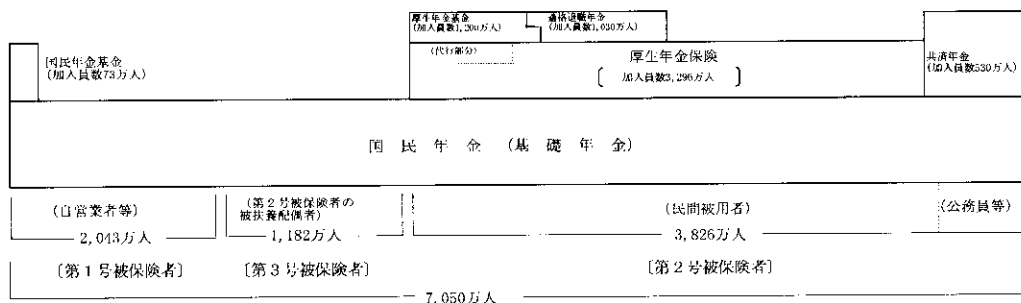


图 I. 3. 5. 6 日本的公共养老金体系

资料来源:《2000 年度版社会保障入门》 2000 年 中央法规出版

关于日本的养老保险制度，最近增加了许多不支付保险费的人，显示出国民养老保险(基础养老保险)的空洞化问题，但并不是说国民养老保险制度从一开始就要建立全民养老保险体制是错误行为。经济持续增长、财源不断增加时期养老保险制度发挥了其功能，为现在的全民养老保险制度奠定了坚实的基础，从这点来看可以说其意义还是重大的。

中国目前也是农民和个体经营者占人口的大多数，今后中国在制定养老保险制度时也可以参考日本国民养老保险制度的内容(特别是基础养老保险的运营、财政方式的做法等，以及被指出的现存问题)。

### (3) 完善现行制度中的缺陷

#### 保证养老金财政的稳定

关于城镇参加基本养老保险，看一下2003年全国的基金收支情况：收入3171亿元，支出2843亿元，盈余328亿元。基金余额为1608亿元，自2000年以来增加了661亿元。从各省和直辖市的情况来看，北京、上海、湖北、西藏、青海等5地出现单年度赤字，其他地区均保证了盈余。由于高龄化问题较其他地区严重的北京和上海出现基金财政恶化的状况，因此，从长期来看，随着人口的动态变化，基金财政出现恶化的地区预计还会增加。另外，原本应该存入个人账户的基金目前被用于支付养老金，已经出现对个人账户的续费未能如期履行的问题，这部分资金将来必须要以某种形式来抵补。

要解决这些问题，只有加强养老金的财政收入或限制支出。加强收入，需要提高企业负担部分或个人负担部分的保险费，由于缴付保险费现在已经成为企业加入该制度的一项障碍，因此，需要提高个人负担部分的保险费。同时还需要对缴费时间(现在为15年)的延长进行研究。关于控制支出，只有下调养老金的给付标准，降低给付额度或分阶段地提高对妇女支付养老金的开始年龄(目前为50岁)。

如果加强收入和控制支出存在困难，那么就只有投入公有资金，可以考虑设立以投资社会保障财政为目的的新的税种或通过转让优质国有企业的股份以保障财源。

#### 合并全国范围内的养老保险基金

养老保险基金由地级市进行管理，各城市间的基金收支有很大差别。由于省级统计的收支均为盈余，因此，为了减轻地方的财政负担和实现社会保障财政的稳定，需要将全省甚至全国范围内的基金进行合并，以便能够利用盈余基金对亏损基金的调剂来取代现行的使用协调基金<sup>57</sup>贴补赤字的做法。

#### 养老金财政计算的周密化

关于政府性养老金制度(中国实施的是：城镇参加基本养老保险)，通常是通过对未来人口、工资涨幅、消费者物价指数等进行假设，以及对被保人和被给付人数量及保险给付金额的预测，来确定保险费率，以争取养老金财政的长期收支平衡。在中国，主要是以工资的涨幅为基础进行财政计算，但这样并不能对给付做准确的预测。因此，需要根据消费者物价指数进行财政预测。

#### **BOX I. 3.5.3 日本政府性养老金的财政再计算<sup>58</sup>**

关于政府性养老金制度，实际的被保人数、被给付人数以及财政状况将来并不一定像预测的一样发展，到那时，预想的长期财政收支平衡将得不到保证。因此，日本根据社会经济形式的变化，至少每5年就要对工资涨幅、消费者物价指数、未来的人口预测等进行一次适当的研究，对被保人数、被给付人数及给付金额等进行重新计算，对政府性养老金的保险费率进行调整，以保证将来的财政平衡。根据财政再计算对未来财政进行调整的过程详见图I.3.5.7。

关于对将来的预测，将依据最新的基础数据、按照年龄段等项目对被保人数、被给付人数、养老金额等统计出的数据作为原始值，再利用另行统计的对未来人口和劳动力的预测以及参考过去的实际情况而确定的退保率、死亡率、工资涨幅、消费者物价指数的上涨幅度等，对将来被保人数、被给付人数、给付金额的变化进行预测。

<sup>57</sup> 从各基金的收入中征收5%~10%组成该基金。

<sup>58</sup> 根据第一届社会保障审议会养老金数理分会的资料(2001年12月25日)编制

财政再规划中关于未来预算制定的流程（概要）  
—以厚生退休金、国民退休金为例—

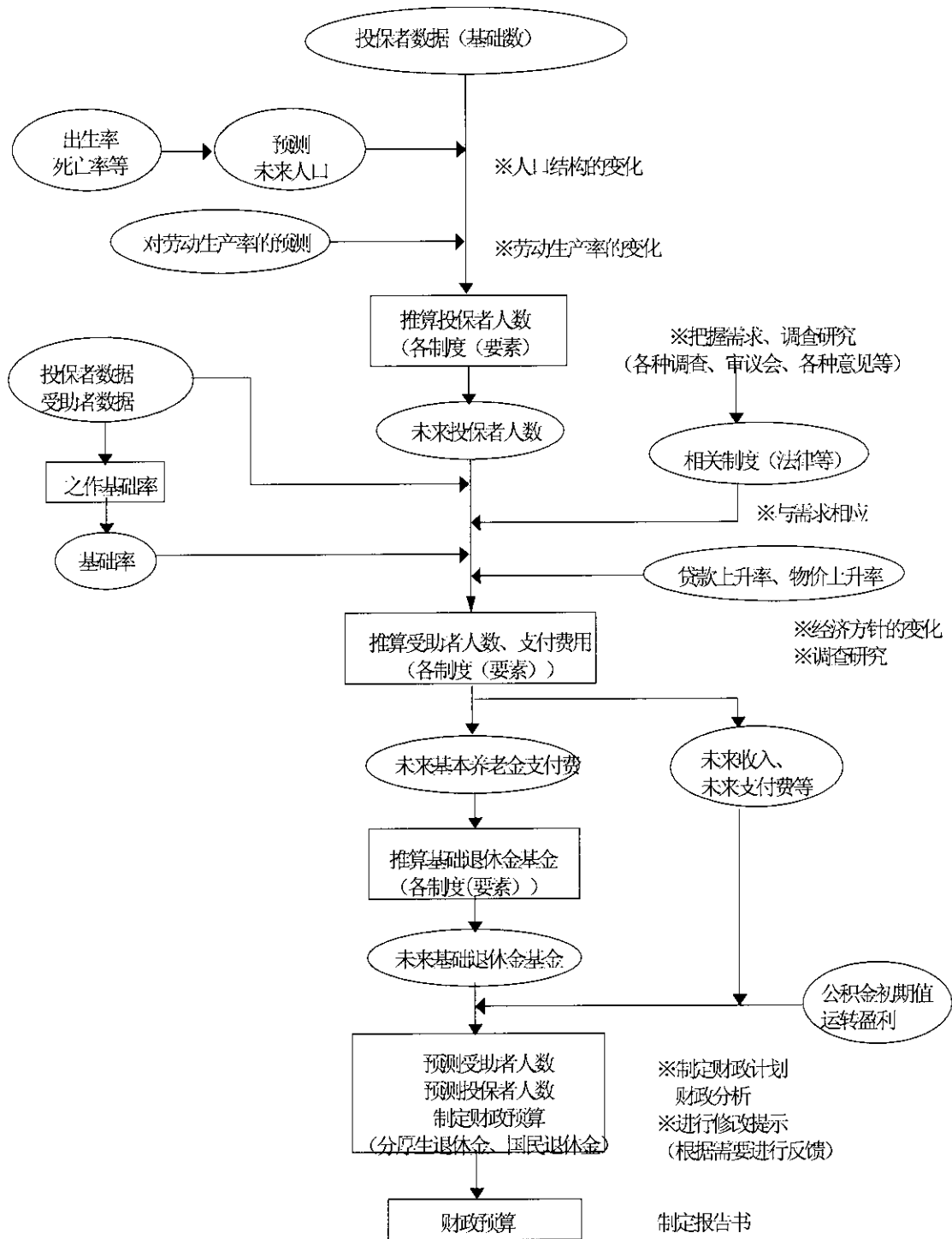


图 I . 3 . 5 . 7 根据财政再计算对未来财政进行调整的过程

资料来源：第一届社会保障审议会养老金数理分会资料

## 5.5 政策·制度·事业的建议

战略	对应采取的政策、制度、事业的建议	
一、取消城市地区社会保障的双重结构	对中央政府	1. 促进面向中小企业等参加保障制度的城市部分社会保险制度改革 -只参加中小企业等已有的养老金·医疗保险制度的基金部分(只负担保险费的基金部分) -养老保险基金部分财政方式的改变(研究引进一定比例的保险费由公费负担的方式<税收方式>。探讨将来引进全额公费负担方式) 2. 建立城市地区农村户籍受雇者对象医疗保险制度 -确定与临时工或季节工的工资(日工资)水平相适应的保险费(保险费率),建立以公家负担的形式按一定比率支付费用的体制 <b>【劳动和社会保障部】</b>
	对省政府	-
	对市政府	-
二、重新构筑农村地区社会保障制度	对中央政府	1. 探讨在农村地区引进养老金制度 -与防范风险的保险功能相比,应研究和建立保障平等的一定水准以上生活的收入转移的养老金制度(如果规定强制加入就会产生保险费收费难问题,如规定随意加入,也会产生难以推广的问题。因此,应该以公费负担方式<税收方式>为前提,而不是社会保险方式) -探讨关于作为农村地区养老金制度的财源以不断减税的农业税的一定比率来充当(作为农村地区社会保障税) -探讨关于以农民的土地征用·出售价款来充当农村地区养老金制度的补助财源 -探讨农民加入城市地区现行的养老保险的基金部分(通过支付定额保险费)
	对省政府 (制度的基础性规定又中央政府制定)	1. 建立·扩充适应地区实际情况的农村医疗保险 -(在新型农村合作医疗中)引进按所得提取一定比例的保险费制度和利用基金在大范围地区进行统一管理 -重新研究诊治·住院费中个人承担的费用比率和保险金的支付比率 <b>【各省劳动和社会保障局】</b>
	对市政府	1. 促进乡镇企业加入城市部分的社会保障制度 -明确关于参加现有制度的标准·条件,推动满足该标准·条件的乡镇企业加入
三、社会保险收支的稳定化	对中央政府	1. 重新审查养老金的支付标准·开始年龄 -阶段性地提高女性的养老金支付开始年龄(现在是50岁)等 2. 重新审查领取养老金的资格 -延长获得给付权利所必须的加入期限(现在是15年) 3. 养老金财政计算的细致化 -与确定保险费率有关的实际应用数据的多样化 -引进定期的财政重新计算制度 4. 社会保障财源的确保 -引进以投入社会保障财政为目的的新税或探讨出售优秀国有企业股份等 -探讨提高保险费个人负担的部分 5. 统一国家级的养老金基金管理 -代替当前通过调整基金填补赤字,为使黑字基金向赤字基金的资金调整成为可能,要促进省级甚至国家级基金的统一管理 <b>【劳动和社会保障部】</b>
	对省政府	1. 统一省级的养老金基金管理 <b>【各省劳动和社会保障局】</b> -代替当前通过调整基金填补赤字,为使黑字的市级养老金基金向赤字的市级养老金基金的资金调整成为可能,要促进省级基金的统一管理
	向市政府	-

## 6. 提高农村地区的教育质量

### 6.1 农村地区教育质量的提高与城市发展的关系

#### (1) 农村教育对城市发展的贡献

教育水平的提高直接关系到农业生产力的提高,而教育对产业生产率的提高及由此带来的收入的提高在非农业领域比农业领域更加显著。因此,在以农业为经济主体的地区,教育水平的提高对经济的贡献比较小,但随着城市的发展,产业结构的主体由农业向制造业和服务业的转换,教育水平的提高会对经济增长产生越来越大的影响。

为了不断吸收农村的剩余劳动力,实现城市的可持续发展,必须大力发展可吸收大量劳动力的非农业领域。而这些非农业领域的发展也提高了教育的效果。而且随着非农业领域的雇佣规模扩大,对农村地区的教育水平有了更高的要求。雇佣规模的扩大会提高农村地区的教育需求,其结果就是城市的整体教育水平上升,产业得到高速发展。

#### (2) 通过地区内的人才调整实现城市的可持续发展

与其他地区相比,经济能力相对小的西部地区从外地吸引技术型、管理型的高学历人才是比较困难的。但也可以认为这是一个优势。从外地引进人才对企业来说即使是符合经济性的选择,但不能给企业长期持续发展的保证。另外,从外地引进人才无法促进地区内的教育需求,是教育水平无法提高的重要原因。而反过来,由地区内提供人才可以促进地区对高等教育的需求和发展,从而实现高质量劳动力的可持续提供,最终达到产业和城市的可持续发展。

为了实现地区内的人才提供,需要准确地掌握当地企业的人才需求情况,根据需要灵活地开设职业教育课程、制定中高等教育计划。因此,政府的教育系统有关部门与企业间的沟通和协作就变得十分重要了。从有效利用丰富的农村劳动力以及提高农民收入的观点出发,城市地区企业与农村地区教育部门建立协作关系应该尤其引起重视。

#### (3) 教育对产业发展的作用

其他国家的实例证明,随着产业技术的发展,教育发挥了越来越大的作用。也就是说,产业发展阶段是最注重劳动力素质的阶段,因此最能体现教育的重要性,即开始真正的技术革新和市场份额竞争阶段。在这个阶段中,伴随企业技术水平的累积,提供一般知识的教育起到了重要的作用。虽然不能说西部地区工业化程度的提高和经济迅速增长的起因是基于教育水平的提高,但是在其他地区,特别是在沿海地区,随着经济的飞速发展,产业技术水平上升到一定程度时,教育的必要性和影响力就会非常明显地表现出来。

### 6.2 农村地区教育制度的现状和存在的问题

下面以西部地区中等城市玉溪市为例,探讨一下农村地区教育制度的现状。

玉溪市的各县和市区的小学入学率几乎都达到了100%。可是,如表 I.3.6.1 所示,在人均 GDP 较低的县,特别是在距离市区较远的少数民族山区的元江县,小学毕业率和初中入学率远远低于市区以及市区周边的县。

通过教育体现出来的经济水平的差异,在初中毕业后的升学率上显得尤其突出。人均 GDP 最低

的三个县(华宁、新平、元江)初中毕业后的升学率仅为 30%,而市区及市区周围的峨山县却高达 90%,其他的县也达到了 50%以上。高中毕业后的升学率最高的是峨山县,高达 91%,还有一些县、市的升学率也达到了 70%~80%。提高经济水平较低的县的初中毕业生升学率是缩小农村和城市地区教育差距的关键。

初中毕业时全国统一考试的结果和家庭经济状况等因素对于初中毕业学生今后选择的道路有很大的影响。在经济水平落后的县,初中毕业生的升学率较低主要有下面几个原因:①学费负担有困难;②学习成绩不好或对上学失去了兴趣(和教育质量有关);③需要帮助家里干活;④农村地区的高中、职业技术学校等高级中学数量少;⑤老师的素质低(直接关系到全国统一考试的成绩)等等。虽然现在有些地区实行了奖学金制度和完善了寄宿设施,但是仍旧难以真正解决城乡教育水平的差距。

市区及其周边县以及其他县的高中毕业升学率的差距与授课内容、教育质量等有着直接的关系。

表 I.3.6.1 玉溪市各县、市区的小学、初级、高级中学毕业率以及毕业后的升学率(2001 年)

市区、县	小学		初中		高中	人均 GDP (万元/年)
	14 岁人口毕业率	毕业后升学率	117 岁人口毕业率	毕业后升学率	毕业生升学率	
红塔区	99.80%	99.41%	99.98%	86.62%	80.5%	4.68
江川县	98.86%	98.19%	99.95%	42.33%	68.4%	0.53
澄江县	99.67%	97.96%	99.65%	53.61%	71.6%	0.56
通海县	98.79%	96.30%	99.81%	58.77%	87.6%	0.67
华宁县	95.24%	96.64%	98.91%	38.73%	76.7%	0.50
易门县	98.31%	95.25%	97.01%	54.40%	74.3%	0.59
峨山县	98.56%	98.11%	99.85%	96.27%	91.6%	0.61
新平县	96.19%	97.74%	98.91%	37.89%	66.5%	0.30
元江县	90.12%	95.36%	98.92%	37.86%	67.4%	0.48

资料来源:根据《玉溪市统计年鉴 2002》玉溪市统计局编、中国统计出版社,由 JICA 调查团制作

到各学校进行实地考察后发现,远离市区的县(特别是少数民族山区)同市区及周边县相比,学校的建筑物、教学设备等设施有着很大的差距,甚至在一个县内经济水平低的乡镇与中心乡镇之间都存在着这种差距。特别是小学中的这种差别更为明显,这种现象是由于分级管理政策造成的。义务教育(小学、初中)教师的工资大部分是由市、县划拨,而关系到中小学校的运营及管理的教育投资,却是由乡镇财政负担,这些资金的来源除了市、县的补贴以外,大部分来自于地方的财政税收。其结果就是村、乡的经济水平差异造成了各地学校教育投资额的不均衡。同时,财政收入较高的村、镇可以提供优厚的待遇吸引素质较高的教师,所以分级管理政策也是教师素质不均衡的一个重要原因。

建筑物、教学设备的不完善,加之许多分散在山区的小的自然村落为了缩短学生的上下学时间,小学的建立实行了小规模化、分散化的政策,即便如此,有些学生上学也要花费 2 个小时以上的时间。并且,如表 I.3.6.2 所示,新平县等山区县由于学校的小规模化和分散化,造成了平均一名教师所教学生的数量低于其他县,这也是加大财政负担的一个重要原因。



表 I.3.6.2 玉溪市各县、市区的各级学校中平均一个教师所教学生人数

市区县	小学校	初中	高中	平均 1 小学校学生数
红塔区	23.3	15.8	10.2	416.8
江川区	25.3	20.2	16.6	447.7
澄江县	18.7	16.1	12.2	362.8
通海县	19.8	18.9	14.0	387.3
华宁县	17.8	20.6	11.4	249.4
易门县	16.3	18.3	12.7	272.8
峨山县	14.0	14.8	15.4	191.5
新平县	13.3	21.8	20.1	165.3
元江县	16.4	20.5	15.5	287.2

资料来源：《玉溪市统计年鉴 2002》玉溪市统计局编、中国统计出版社，由 JICA 调查团制作

从上述玉溪市及其他城市的现状看，西部地区中等城市农村地区教育制度中存在的问题可以归纳为以下几点。

1) 镇中心小学、重点初中、民营中小学与普通中小学之间教育质量的差距

从义务教育(初等教育)应该具备的原本的目的来看，可以说学校间，特别是中心小学、重点中学与普通小学、初中之间的多方面的巨大差距是西部地区中等城市教育中存在的最为严重的问题。义务教育阶段可以选择学校以及民营学校的增加，势必会扩大学校间教育服务质量的差距，进而产生从义务教育阶段就存在着有人可以获得、有人无法获得的教育服务质量上的差距，增加缺乏公平性的状况。

2) 基层政府的财政压力

随着西部农村地区义务教育普及率的提高，县、乡镇的教育财政负担呈增加趋势。5 个事例城市中的许多县、乡镇的教育经费在财政支出中所占的比例达到了 60%以上。包括教育费在内，由于对农民支付的税金实施了改革，财政基础薄弱的地方政府的教育财政进一步恶化<sup>59</sup>。财政能力较强的沿海地区县、乡镇的教育财政筹措方面没有很大的问题，但对于西部地区的县、乡镇政府，应该考虑由上级政府负担教师的工资，同时由中央政府制定负担比例，降低教育费支出对地方财政的压力。

3) 农村地区高中学校数量不足

5 个事例城市基本已实现了义务教育的普及，目前正以城市地区为中心不断扩展高等教育。但以上述玉溪市为代表，在 5 个事例城市的农村地区，相当于高等教育前一阶段的后期中等教育阶段，即高中的升学率还处于很低的状况。这不是因为希望升入高中的学生人数少，而是因为学校数量和班级的数量无法确保，农村地区的中等教育后期的教育机会提供无法满足需求所导致的。由于财政负担过重，有许多地方以增加一个班学生人数的方法解决这一问题，但这又会产生接受教育的质量问题，因此有必要以控制地方政府财政负担的形式增加机会的提供。

4) 职业技术学校中缺乏核心专业

为了保证毕业生的就业以及提高就业率，最基本的做法是设置符合劳动力市场需求的专业，除了一些能够切实掌握需求从而设置合适专业的学校以外，基本上都是追随需求设置专业。同时，同一地区内的职业技术学校设置的专业大多有重复的现象，由于毕业生可以就职的产业又相对集中，因此很多地方产生了劳动力过剩、就业困难的情况。因此，各职业技术学校应该设置具有魅力的核心专业，合并职业技术学校，或与高等教育学校开展联合等。

<sup>59</sup> 例如大理市湾桥镇在 2003 年以前，从农民中征收的教育费税金达 40 万元，但税制改革后变成了零，大理市支付 25 万元，但教育支出相关的负担却增加了 15 万元。

## 6.3 农村地区的教育制度改革战略

### (1) 重新审视义务教育财政政策的状况

1) 义务教育费转由上级政府承担，明确中央、地方政府间对教育费的负担

为了解决教育类支出的财源问题，应该重新审视分级管理政策，通过各上级行政单位管理(小学由县级市或地级市管理，初中由地级市或省里管理)义务教育的相关教育经费(包括教师的工资)，解除教育经费给下级政府造成的重压。但是，对于上级政府来说，在财政相对困难的西部地区，仅仅将教育财政转为上级政府负担并不是从根本上解决问题的方法，中央政府的补助是必不可缺的。国家、省每年都对西部地区的教育给予大量的经费补贴，但对财政基础薄弱的地方政府来说，需要以增加补助金额的形式，确定中央、地方政府间义务教育费的分担比例和中央政府的承担比例，明确中央政府在义务教育管理方面的职责。

#### BOX I. 3.6.1 日本中央政府与地方政府在义务教育财政上的分配

在日本，最初小学的经费全部由市、町、村(相当于中国的地级市、县级市、乡镇)承担，后来以教职员和学生的人数为标准，由中央政府将一定额度的补助分配给各市町村。其后小学教师的工资由县(相当于中国的省)负担，同时县里承担的教育费的1/2由中央政府补贴，采用了按比例负担的方式。另外规定公立中小学新建和增建校舍、校舍的危房改造分别由中央政府补助1/2和1/3的经费(这些来自中央政府的补贴被称为“国库支出金”)。

在日本，为了消除地方政府财政实力的差距，建立了合理分配“地方交付税”的体系，以此调整地方政府间的财政不足问题，以求地方政府间的财政平衡。教育费也是“地方交付税”的分配对象。地方交付税具有以下2项功能：1)对各地地方政府的财源缺口进行平衡补充的“财源平衡功能”；2)保障地方政府为实施一定标准的政务所需资金的“财源保障功能”。后者的财源保障功能是利用地方交付税，对各地地方政府计算的“基准财政需求额”超出“基准财政收入额”的费用，即一般财源的缺口部分进行补充。因此，地方交付税额可以用下列公式表示：

$$\text{“地方交付税额”} = \text{“基准财政需要额”} - \text{“基准财政收入额”}$$

“基准财政需要额”是各地方政府为实施一定标准的政务所需的一般财源，依据下列算式按照不同的行政项目(土木费、教育费、福利劳动费等)分别进行计算：(既不是各地方政府的实际支出，也不是为实际要支出而做的预算额)

$$\text{计算单位的数值}(\text{计算教育费时，数值为教职员人数等}) \times \text{单位经费}(\text{平均每单位的经费}) \times \text{修正系数}$$

计算该公式中的“单位经费”时，要对道府县(相当于中国的省级)和市町村(相当于中国的市级)的平均人口、面积和行政规模进行估测，设定标准地方政府或标准设施。对该标准地方政府，按经费项目确定行政规模。例如教育经费中与小学经费相关的单位经费，依据下列算式计算。“修正系数”是各地方政府利用自然和社会条件对行政经费的差额进行调节所使用的系数，是根据人口规模经济、人口密度、城市化规模、寒冷和积雪等因素而确定的。

$$\text{单位经费} = \text{标准地方政府的标准岁出}(\text{教员工资、差旅费等}) - \text{国库支出经费} / \text{标准地方政府的小学教职员人数}$$

因此，某地方政府与小学经费相关的“基准财政需要额”原则上根据下列算式计算得出：

$$\text{计算单位的数值}(\text{该地方政府的小学教职员人数}) \times \text{上述标准地方政府的小学单位经费} \times \text{修正系数}$$

另外，“基准财政收入额”是指在地方政府预计税收收入的80%(道府县，即中国的省级)或75%(市町村，即中国的市级)的基础上加上地方转让税<sup>60</sup>而得出的数额。之所以道府县和市町村分别从预计税收收入的金额中扣除20%和25%的费用，是考虑到有必要保留该比例的经费，以充当保障地方政府固定财政需要的财源。

2) 通过择校费的使用和公平分配，纠正义务教育中的差距

义务教育阶段，学生通常是在居住镇、村的中小学上学，但有许多学生到教学质量比较高的镇中心小学和重点中学上学，由于这些学校不在学生居住的区域，需要交纳赞助费。选择学校本身

<sup>60</sup> 这本来是应该由地方政府征收的税，但由于征收困难，以及税源不平等原因，由中央政府先作为国税进行征收，再按照一定的比例转移给地方政府。

导致了从义务教育阶段就产生有人可以获得、而有人却无法获得之间的教育差距。同时，收取赞助费的学校将这些收入用于教学设备的完善和教职员收入的补贴，能够为学生提供更高质量的教育环境，从而扩大了与普通中小学之间的教育环境差距。这种教育环境的差距会进一步增加选择学校的学生人数。

义务教育原本是提供平等且普遍性的受教育机会，选择学校制度的存在，从根本上扭曲了义务教育的目的，这一事实是不可否认的。但目前存在着选择学校的做法也是不争的事实，今后如果这一事实还将存在，至少应该取消学校自主管理赞助费的作法，建立由所属教育局统一管理赞助费的体系，通过分配和灵活利用赞助费，为学生提供平等的、教育质量相同的义务教育。

### 3) 建立政府和民间分别发挥作用、共同合作的体制

西部农村地区正在不断普及义务教育，而中等城市市区的教育服务正呈现出内容多样化的趋势，同时随着民办学校和民办公助学校的增加等，教育服务的提供形式也不断发生着多样性的变化。民办学校大多是面向高收入阶层，收取高额学费的同时提供完善的教学设施和师资力量。

在这种情况下，需要避免政府和民间的教育服务重复，防止初级教育阶段教育服务质量差距的扩大。因此可以明确各自的作用，政府满足国民对教育的基本需求，特别是负责义务教育部分，民间负责多样性和高水平的教育需求。另外从市场机制的观点出发，在民间教育服务难以渗透的西部中等城市的农村地区，为了促进民间人士积极办学，政府应该对民间教育服务提供一定的支持(承担必要的经费、配备教职员工等)。

## (2) 改善教学质量

### 1) 引入跨地区性的教师人事政策(通过教师的轮换制，平衡教师的质量)

教师的聘任合同是由学校和教师之间签订的(通常为3~5年)。经济状况较好的村、乡、镇、县的学校可以为教师提供比较优越的条件，自然就可以聘任到水平较高的教师。反之，处于经济状况差的行政区的学校无法提供良好的条件，很难聘到优秀的教师。于是造成了经济水平差异导致教育质量差异的结果。生活环境和自然条件恶劣的少数民族山区等偏远地区的优秀教师更加难以确保，因此与城市的教育质量有着很大的差距。

为了消除教师水平和教师数量的地区间差异，也就是为了平均地区间、学校间的教育水平，需要建立教师人事的轮换制度，即①市区、平原地区和山区等偏远地区间的人事交流；②避免长期任职于同一地区、同一学校；③平衡各学校的教师年龄结构。

对西部地区中小学教师的聘任和配置应以县级市的教育局为中心开展，目前小学教师配置中镇中心小学校长的权限最大，但为了实施轮换制的教师人事制度，需要开展区域性的人事政策。因此需要建立由地级市教育局对教师聘用和配置进行一元化管理的制度。地级市在进行教师人事管理时，可将市辖地区分为3个部分，即地级市市区(玉溪市指红塔区)、各县中心镇、各县中心镇以外的镇，各地区间以一定期间为准进行教师的人事轮换。

教师的配置一般比较重视教师本人的愿望，但教师任职于同一学校，以及在同一地区内、周围地区间调动的可能性会越来越多，因此需要以教育局为中心的行政单位负责掌握教师配置的问题。

### 2) 开设承担多学科教学的小学教师培训课程

在西部地区的农村，特别是少数民族居住的山区，小学多数都是本着小规模、分散化的原则建立的。在中国，教师都是按照不同科目培养和配置的，所以在这些小规模、分散的小学中，也要配置与科目数相当的教师，这样就造成了教育财政负担的增加，同时产生教师人数不足的问题。如果可以培养、配置承担多门课程的教师，就能减少教师的人数，从而缓解财政负担。

5 个事例城市的村小学现在就有许多学校是 1 名教师担任 2~3 门课程, 这种情况下, 确保教师承担的自己专业以外的课程教学达到一定质量标准是非常重要的。目前对各科教学没有准确的评价标准, 无法判断教学质量, 为了提高西部农村地区的小学教育质量, 在西部地区的师范大学中设置能够培养担任多学科教学的教师专业课程和培训计划, 培训和配置担任多门学科的教师。

在日本, 1 名小学教师基本上可以担任所有科目的教学, 大学也编制了促进这种方式开展的教学大纲。以下是日本培养小学教师的教学大纲。

日本四年制大学师范系培养小学教师的教学大纲

教育学专门课程	教育学概论、教育情报基础实习、教育学实习、教育哲学、教育史、教育社会学、教育行政学、教育媒体论、多媒体操作实习、人间学习(综合实习)、比较教育学、教育方法论、成人教育概论、残迹人教育·福利概论、视听觉教育、等等。
与教职相关的课程	教职一般: 现代教职论、教育原理、教育心理学、发达心理学、教育方法·技术、学年管理论·教育法规、教育课程论、道德教育研究、特别活动研究、教育谈话、学生指导论、等等。
	科目教学法: 国语课教学法、社会课教学法、数学课教学法、理科教学法、生活课教学法、家庭课教学法、音乐课教学法、美术课教学法、体育课教学法
	教育实习: 事前指导→实习→事后指导、看护实习
与教学相关的课程	国语课概论(包括书写)、社会课概论、数学概论、理科概论、生活课概论、生活科学概论、音乐(声乐)、音乐(器乐)、音乐教育、美术绘画、体育技巧、体育学概论、等等。

注: 除上述科目外还需要学习一般知识的科目。

资料来源: JICA 调查团参考复数大学教育系教学计划制作

### 3) 对山区等偏远地区的教师实施优惠政策

如上所述西部地区, 特别是山区等偏远地区的生活环境和自然条件恶劣, 加之学校的设施和设备简陋, 因此希望在这些地区工作的教师很少, 确保教师的教学水平也非常困难。

为了改变这种状况, 可以向在偏远地区工作的教师发放偏远地区补助费, 采取保障和优惠的措施。采取优惠措施时不应平等的对待, 要根据偏远地区的实际情况, 对位于偏远地区的学校按一定的标准划分等级, 根据等级采取优惠措施。日本是根据地理条件(从学校到公共设施的距离)、生活环境和自然环境确定等级。

在采取上述优惠措施时不可缺少的是财政补贴, 赞助费也可以用于这一部分的财源。

### 4) 重新审视义务教育的相关评价标准(开展以教学质量为重点的评价)

接受义务教育的人数不断增加, 5 个事例城市中, 大部分乡镇都已达到了中央政府规定的基础教育普及标准。但就实际情况来看, 农村地区的中小学与镇中心小学、重点中学之间存在着各方面的教育质量差距。同时为了达到义务教育普及标准, 许多地区特别是在经济落后的乡镇, 只一味的扩大受教育的人数, 忽略了教育质量。虽说达到了基础教育普及标准, 但仅仅是达到了数量上的标准, 而并没有达到真正意义上的基础教育普及标准。因此(有必要对现存的中央政府制定的标准进行重新调查)对西部地区的基础教育应该将重点放在教育质量(软件方面)的评价指标上, 通过研究和制定评价指标, 对反应现实情况的义务教育普及情况进行评价。根据评价结果, 采取必要的措施提高和充实西部地区的教育质量, 将有限的资金进行集中性的投入。

### 5) 促进国家、省、地级市管理的学校与位于县级市的学校之间的协作

有些地方以省、地级市管理的学校的分校的形式在西部地区的县级市设立中小学, 上文曾经提到西部地区县级市的高中数量不足, 因此可以采取与国家、省、地级市管理的学校或民办学校合作的方式, 以及积极利用民办公助方式等减少自身的经费支出, 在县级市增加高中的数量。

#### 6) 促进全民参与教育事业

儿童家长、地区居民对学校运营的参与直接关系到教育质量的提高(教师授课质量的提高等)和中途退学人数的减少。并且,向教育行政机关反映地区居民的种种要求和意见,也有利于根据地区实际情况制定学校的运营、管理措施。还可以根据受教育人提供的信息,设立更加低价合理的教育服务体制。因此,有必要建立家长、地区居民都可以积极参与学校运营管理的体系和组织。

#### (3) 研究义务教育中校区的划分(选择学校入学的方式)

##### 1) 重新研究校区的划分

在西部地区的中等城市,一般情况是在学生户口所在地的村学校里上小学,在户口所在地的镇学校上初中,但交纳学费和赞助费后,可以到其他地区教育水平高的小学(如镇中心小学)和初中上学(如重点中学)。收取赞助费的学校利用这些财源装备先进的教学设施,聘请优秀的教师,这样就进一步扩大了与受财政困扰经济落后乡镇、村学校之间的硬件和软件两方面的差距。

有能力和没有能力支付赞助费的家庭之间从义务教育阶段就存在着机会不均等的情况,这将会加剧西部地区的发展不平衡问题。义务教育的形式不是偏重某些学校,而是要提高整体的教育水平,应该在义务教育阶段废除赞助入学制度,通过建立具有收入再分配功能的体制,合理分配教育经费。

#### (4) 开设满足企业劳动力需求的职业教育课程

##### 1) 从长期学习的角度出发,研究职业教育的定位

当前,在职业中学(高中水平)的教育中,片面强调为就业而学习必要的专业知识、技术和技能。但是,正如沿海地区已经出现的情况那样,产业界对专业知识、技术和技能的要求今后将越来越高,同时,估计还会出现超越传统产业界限的复合型产业。因此,必须对职业中学教育的定位进行研究,在职业中学重视基础知识、基础技术和技能教育以及教授掌握这些知识的方法,以便使学生在毕业后能够继续到职业学院或大学等高一级的教育机构或工作岗位深造,以提高专业能力和技术。

##### 2) 加强政府和民间的协作,开设职业教育课程

在地区内实现企业所需人才的供给会促进城市的可持续发展。为了实现地区内的人才供给,就要切实掌握地区企业的劳动力需求,然后根据需求来设置职业教育课程,同时灵活地开设能够提高劳动力素质的中高等教育课程。为此要求政府的教育有关部门与企业间建立起密切合作的关系,设置一个官民合作共同研究教学课程的机构。

##### 3) 职业中学的重组和核心课程的设置

5个事例城市中,有的职业教育学校通过定期召开与地区内企业等相关人员的座谈会,以及积极与地区外企业建立协作关系,来掌握劳动力需求,根据需求开设专业和课程,毕业生的就业率一直维持在较高的水平。但同一地区内还有一些职业中学开设与其他学校相同的专业,这样就导致了劳动力供应的重复现象,降低了毕业生的就职率。

为了避免劳动力的重复和过剩,同时满足对劳动力数量和质量的要求,需要对同一地区内的职业技术学校进行重组、合并,提高运营管理水平,提高教育质量,同时设置具有地区特色的重点专业及开展富有创意性的教育,积极向地区外的企业提供人才。尤其需要保障能够为西部地区创造活力的人才,这就要求职业中学在促进区域社会所需人才的培养工作与当地社会的结合方面加强工作。

##### 4) 对参加高考的职业中学毕业生进行选拔和增加保送生

正如前面介绍那样,要获得就业所需的专业知识、技术和技能,仅凭在职业中学阶段的教育是

不够的，在毕业后能有一个继续提高专业能力的环境将非常重要。因此，为了能进一步提高职业中学入学志愿生的能力和技术水平，以及扭转近几年职业中学学生人数减少的倾向，应该积极采取优惠措施，使职业中学的毕业生能够简单地升入高等学校，特别是进入大学继续深造。制定优惠措施，需要对推荐职业中学毕业生升入大学或增加选拔名额、重视在职业中学时获得的证书、从大学入学考试的专业科目中出题等内容进行研究。

#### 5) 在校期间开展就业体验

在职业中学的教程中，已经开展现场实习、培养学生的职业意识等课程，并已收到很好的教学效果。但是，由于接收单位难以得到保证以及现场实习的实施范例方面的信息短缺等，总体来看，现场实习工作目前做得还远远不够。因此，就必须在迄今所开展的现场实习实践的基础上，鼓励学生更广泛地开展与所学内容及将来就业方向相关的就业体验活动，并建立有助于实施此项工作的制度。

#### 6) 积极发挥社会教员的作用

为掌握产业界的最新知识和技术、以及培养未来的就业观和劳动观，邀请在产业第一线从事实际工作的企业经营人员、技术人员到学校担任社会教员，并得到他们对教学工作的支持和合作，其收效会很大。为了充分发挥社会教员的作用，需要包括校长在内的教职员积极开拓人际关系，同时，作为前面所介绍的官民协作的一项内容，建立以能够对职业教育给予帮助的人才为对象的数据库也是非常有益的。

#### 7) 建设面向地区开放的职业中学

要培养为区域社会所用的人才，与地区建立伙伴关系是必不可少的。为此，要求职业中学或职业技术学院的教育资源必须为地区服务。具体的办法有：将职业中学拥有的设施、设备等向地区开放；促进由通过职业教育获得专业知识的学生开展志愿活动；举办从专业性内容到大众化知识的内容广泛的公开讲座等。另外，还应该与职业中学合作，开设以促进农村剩余劳动力在城市地区的就业为目标的特殊技能培训、以及以教授在城市生活所必须的基本法律知识等为内容的课程。

#### 8) 举办职业教育竞赛、展览会等

作为职业教育成果的综合展示窗口，需要在省级或全国范围内开展职业教育实际技能讲习会或研究报告会、竞赛(作品制作竞赛等)以及产品销售等活动，以此促进公众对职业教育的了解和增加对职业教育的支持，同时为走向低谷的职业教育注入活力。

#### 9) 完善高等教育、培训体系(包括扩大大学的夜校规模)

为了顺应城市化、市场经济化所带来的产业结构的变化(由农业中心向制造业又向服务业的转化)，也为了培养高技术和高技能的产业技术工人，应该在西部中等城市建立高等教育、培训体系，建立产学合作的体制。像中国这样由世界各地的企业投资以促进经济高速增长的社会里，今后的趋势是劳动者所获得的报酬不取决于国家的工资水平，而是取决于劳动者本身的技能和知识水平。在这种情况下，为了提高贫困人群(=进入城市的人口)参与经济活动的的能力，制定向他们提供高等教育、训练的优厚政策。比如，在职业中学或职业技术学院开设成人进修课程、扩大大学的夜校规模就是其中的一种方案。

## 6.4 政策·制度·事业的建议

战略	对应采取的政策、制度、事业的建议	
一、重新审查义务教育财政	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 中央·地方政府间的教育费分担明确化 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 义务教育经费负担向上级行政单位转移</li> <li>- 确定中央·地方政府间的分担比率、中央政府的负担率</li> </ul> </li> <li>2. 明确官民的任务分担·构筑合作体制 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 避免政府与民间的教育服务重复供给</li> <li>- 明确政府对民间教育服务供给的干预(必要的经费补助、教员的分配等)</li> </ul> </li> </ol>
	对省政府	-
	对市政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公平分配·有效利用择校费 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 通过择校费的统一核算和所辖教育局的一元化管理构筑对择校费进行公平分配·有效利用的体制</li> </ul> </li> </ol>
二、提高义务教育的质量	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 重新审查有关义务教育的评价标准 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 研究·确定把重点从量的标准转移到教育质量(软件方面)上的评价指标</li> <li>- 按照新标准评价的教育措施的集中和资金投入</li> </ul> </li> <li>2. 引进跨地区的教员人事政策(通过教育人事的轮换制实现教员质量的平等化) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 促进市中心地区·平原地区与山区地带等偏僻地区之间的人事交流(把地级市的市区、各县的中心镇、各县中心镇以外的镇分成三个地区、在各地区之间利用一定期限的循环,引进教员调动的人事方式)</li> <li>- 避免长期留在同一地区·同一学校(加强以教育局为中心的行政方面关于教员分配的权限)</li> <li>- 各学校教员年龄构成的合理化</li> <li>- 建立由地级市教育局对教员录用、分配的一元化管理制度</li> </ul> </li> </ol>
	对省政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 制订可担任多学科的教员培养计划 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 通过在西部地区的师范大学中为担任多科目教师开设培训班并制定教学课程,提高小学教师的授课水平</li> </ul> </li> <li>2. 为偏僻地区教员引进优惠政策 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 按照偏僻地区学校的地理条件、生活环境·自然环境进行等级分类</li> <li>- 按等级给予保障·优惠措施(支付偏僻地区津贴等)</li> </ul> </li> </ol>
	对市政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 促进县级市布局学校与上级政府管理学校的协作</li> <li>2. 促进当地居民参与对教育的经营管理</li> <li>3. 重新研究择校制度与校区应有的状态 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 废除义务教育阶段的择校制,实现教育费用的合理分配</li> </ul> </li> </ol>
三、制订应 对企业劳动 力需求的职业 教育计划	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本着长期学习的观点,研究职业教育的方式</li> <li>2. 在大学录取方面扩大对职业院校毕业生的选拔和推荐入学的范围(包括重视职业高中的学历、在大学入学考试中出职业科目方面的问题等)</li> </ol>
	对省政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 召开职业教育竞赛大会和展示会</li> <li>2. 建立高层次的教育和培训体系 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 在职业中学、职业技术学院扩充面向社会人士的进修制度</li> <li>- 扩充大学夜校</li> </ul> </li> </ol>
	对市政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 构筑制订职业教育计划的官民合作体制</li> <li>2. 职业技术学校的重组·合并 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 结合地区的独特性设置核心职业班</li> <li>- 通过重组和合并,开展有效的运营管理</li> <li>- 通过重组和合并,提高教育质量并积极地地区内外提供人才</li> </ul> </li> <li>3. 开展职业学校在校期间的实习体验</li> <li>4. 积极采用社会人士担任讲师等</li> <li>5. 推动地区的职业学校建设 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 教育设施、设备等向地区开放</li> <li>- 推动以学生为主体,利用专业知识开展的志愿者活动</li> <li>- 开设公开讲座</li> <li>- 面向农村剩余人口开设提高技术和能力的培训</li> </ul> </li> </ol>

## 7. 地方行政和财政改革

序

〈地方行政和财政改革〉

本章就中国的区域经济行政领域，按照(1)现状及问题的把握、(2)事先汇报等提案内容及提案评价(=留下的问题、=在理解中国已经开始研究制定的战略方向性的基础之上，分析探讨即使实施该战略仍然会存在的问题)、(3)对新的战略方案(其内容及效果)的顺序进行探讨和论述。有关新的战略方案，中方提出要求，希望重点介绍日本的经验，因此本章以介绍日本的经验为重点，研究探讨其中认为适用于中国的战略。

### 7.1 地方行政机构的现状和问题

#### 7.1.1 提高行政效率

中国西部地区行政部门的问题是效率较低。行政效率低下的原因是，行政部门大都臃肿不堪，导致行政审批和对经济活动干涉过度。因此，经济运行存在着办手续时间太长、经济行为被框定等弊端。西部各级政府一旦职能变动或反应迟缓，企业投资的成本升高(例如审批非常多、手续费也很多)，拖了企业经济活动的后腿。

#### 7.1.2 改善行政服务

有人提出国土规划应该让市民参与。成都市规定，今后要改革各区县计划委员会的规章，计划委员会全体大会有义务选举一定数量的市民代表参加。特别重要的计划，必须听取市民的意见，市民有权参与规划的制定。

其他各市(比如都江堰市和德阳市)，虽有类似“规划宣传周”、听证会等制度，但现实是，这些还无法很好地满足市民对信息公开的要求和参与规划决策的愿望。

#### 7.1.3 地区间经济发展战略协调机制不健全

##### (1) 市场经济发展导致地区间经济联系的变化

中国的行政区域划分为全国、省、地市级、县(市)级4层。一般来说，乡镇一级不能搞国土规划，只能实施城市规划。各层之间，如有必要，根据自然区域范围和经济管理区域跨区域进行国土、城市规划的制定。

国土、城市规划完成后，会随着市场经济的发展、地区间的经济联系不断变化而有所变化。因此，在以行政区为基础进行国土、城市规划的时候，有必要探讨经济区的合理范围，探讨规划配置，以及组织、开发、利用地区资源的客观经济规律。束缚于行政区，丧失合理的经济联系并不是好事。所以才有了调整行政规划的必要。即使有像市长联席会(市长联络会)等机构，但仅限于阐述理念，从如何实现理念的观点来看，似乎并未充分发挥作用。

2004年6月1日至6月3日，在香港、澳门、广州召开了3天的“泛珠三角区域合作与发展论坛”。该论坛有广东省、福建省、江西省、湖南省、广西壮族自治区、海南省、四川省、贵州省、云南省、香港、澳门的行政长官(副长官)出席，堪称较大规模。论坛的目的是整合该地区的资源、



劳动力、资金、技术等，加强合作，促进经济发展。这样就有必要在论坛上探讨成立相互合作组织机构、预算等问题。但是就这点来讲没有建立有效机制，结果还是造成政府及企业单独活动的局面。结果本来很好的理念仅仅召开了一个研讨会就被终结，似乎没有落实到实际行动当中。

### (2) 保持行政区划稳定性的问题

行政区划要保持一定的稳定性，不能经常变动。因为这个原因，行政区和经济区之间出现不一致也是现实。纵观整个国土、城市规划的制定过程，我们会发现是各行政区在操作。以行政区为基础规划国土、城市的最大优点是对规划管理有利、能确保有效地实施规划。但是这样也会产生行政区和经济区客观上不一致的实际问题。

### (3) 存在重复建设、地方优越性未能发挥

行政区和经济区的不一致也有不利之处。经济联系=经济区一体化越来越高。事实上，经济区是跨行政区而存在的。这样一来，一个经济区内，会因经济区和行政区关系问题产生分歧和矛盾。比如，各行政区产业结构相同，存在重复建设，无法发挥整体优势。行政区的经济要考虑地区经济的利益，经济区的经济更有必要把着眼点放在更广阔的地区、国家利益上，这一点还有待于进一步提高。

### (4) 国土规划和地方规划没有整合

存在上述问题的地方，由于建立在经济区基础上的不同国土、都市规划类型与行政区划层次结构之间不全面或者不一致，国家级国土规划与地方性国土、都市规划的关系没能很好处理。实际上很少有跨行政区的经济区发展规划(包括国土、都市规划)。如何利用这种联系是制定战略的重要课题之一。

## 7.2 推行区域经济行政合作的必要性

### 7.2.1 改革行政管理体制的必要性——从“增长”前提到“可持续”体系的转换

市级行政制度改革最受关注的是，提高行政效率、改善行政服务。为此，向市民参与型行政的转换是必要的，行政组织的不断革新是不可或缺的。在地区社会实现社会公正、地区共生，共同创造新型的地区社会。此外，应实现“增长”前提到“可持续”体系的转变。

### 7.2.2 地区、区域联合制度的必要性——为了国土均衡发展

针对地区、区域间经济发展战略协调机制不健全的问题，当然有必要推行地区、区域经济行政合作制度。地区、区域经济行政合作必要性理由如下。

- 1) 应对社会、经济圈不断扩大的现实。
- 2) 合理推动地区开发是必要的。也就是说，对照目前情况，设想将来的行政需要，为达到地区经营合理化、创建积极的城镇和乡村，有必要推行跨地区思考法和跨地区事业。
- 3) 实现行政运作的效率化，消除行政水平差别。
- 4) 确保人才和技术。

根据以上这些理由，面向“国土均衡发展”，以地方公共团体的智慧和细致工作唤起竞争，发挥地区的特色和活力，构筑高质量的社会便成为可能。

### 7.2.3 推进区域经济行政合作的可操作性战略提案的必要性

针对上述问题，以前的战略和对策存在着“宏观战略过多，缺乏可操作性”的缺点。尽管人们已认识到“适时、科学、适当地调整行政区划”是必要的，但缺少一个具体战略(可操作性的)。

因此，提出了以下具有可操作性的战略。

## 7.3 促进区域经济行政合作的战略

这里阐述促进区域经济行政合作的战略。分为下面两个战略方案进行阐述：①一个市政府内部的行政管理体制改革的战略方案；②跨省、市区域的行政管理体制、提高行政效率的战略方案进行阐述。

以下阐述有关①和②的具体建议，当然只靠市政府和跨省、市区域的行政机关无法全部实施，中央政府的政策支持和财政支持是必要的。

### 7.3.1 行政管理体制改革

这里阐述市一级的改革战略方案，包括：①通过建立城市管理组织(TMO: Town Management Organization)提高行政服务水平和实现市民参与方式的行政、区域再建基金构想；②开放被称为PPP(Public Private Partnerships)的公共服务设施；③成立市制改革委员会。

(1) 城市管理组织(TMO-Town Management Organization)的形成——为了提高行政服务和实现市民参与型行政

在日本，全国共有这种介于官民以外的第三部门城市管理组织(TMO)300多个。TMO把自己定位为商店街、行政机关、企业或市民等有利害关系的各组织的调整者，综合规划、调整并实施都市建设。国家也会派遣城市管理组织，支援地方市政建设。TMO的组织、财政、运作方法对提高行政服务和实现市民参与型行政具有侧面参考价值。

例如在日本开展着各种各样概念型城市规划的制定。(1)兵库县神户市的“‘生活多功能城市’的建设、‘住、商、工’协调发展、充满活力的城市建设”；(2)富山县富山市的“养育自然、历史、传统的新富山文化建设”；(3)京都市的“与水密切相联的文化和生活”；(4)山形县温海町的“活用历史资源，利用新的功能建设充裕着‘古代文化、传统和优美环境的城市’”；(5)兵库县市筱山市的历史和未来交织的‘热闹’城市”。

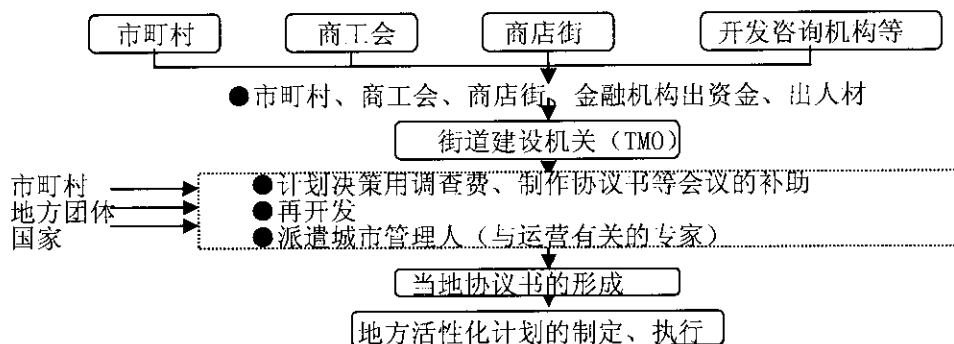


图 I.3.7.1 TMO 的作用和职能

资料来源：促进市中心地区活力机构网页 JICA 调查团制作

这个 TMO 主要基于通过对指定区域进行资源的集中投入,以达到再建目的的“市中心地区街道整改及促进商业等活力的整体促进法律”(简称:市中心地区整改活性化法、1998 年 7 月实施)进行实施。在日本经济产业省成立了市中心地区活性化促进室,对全国的活动进行支持和掌控。

以下介绍市中心地区整改活性化法的概要,以及国家(相关政府机构)对于这个制度采取怎样的支持体制。

### 【市中心地区整改活性化法的概要】

#### 一、法律特征

##### 1. 重视市町村的作用

为了充分反映不同地区的特点以及地区居民、商业人士的意见,需要重视最贴近地区的市町村的作用。

##### 2. 街道整改及促进商业活力的整体促进办法

街道整改和促进商业活力的工作作为“车”的两个轮子,需要一边灵活运用民间活力,一边促进包含软件、硬件的各种措施实施的综合方法。

#### 二、法律的基本构造

##### 1. 国家制定基本方针

国家制定并公布作为市町村基本计划指针的“基本方针”。

##### 2. 市町村制定基本计划

市町村基于国家的基本方针,指定满足一定条件的区域为“市中心地区”,同时制定促进“市中心地区”活力的方针、目标、实施事业等相关基本事项为内容的“基本计划”。

##### 3. 实施基于基本计划的事业

市町村、民间相关人士等基于“基本计划”,综合推动土地地区划管理、街道再开发、道路、停车场、公园等城市基础设施的建设等“街道整改相关事业”和有魅力的商业集中区的建成、促进城市新事业的建立等“促进商业活力的相关事业”以及其他必要的提高公共交通便捷性、电气通信高度化等相关事业。

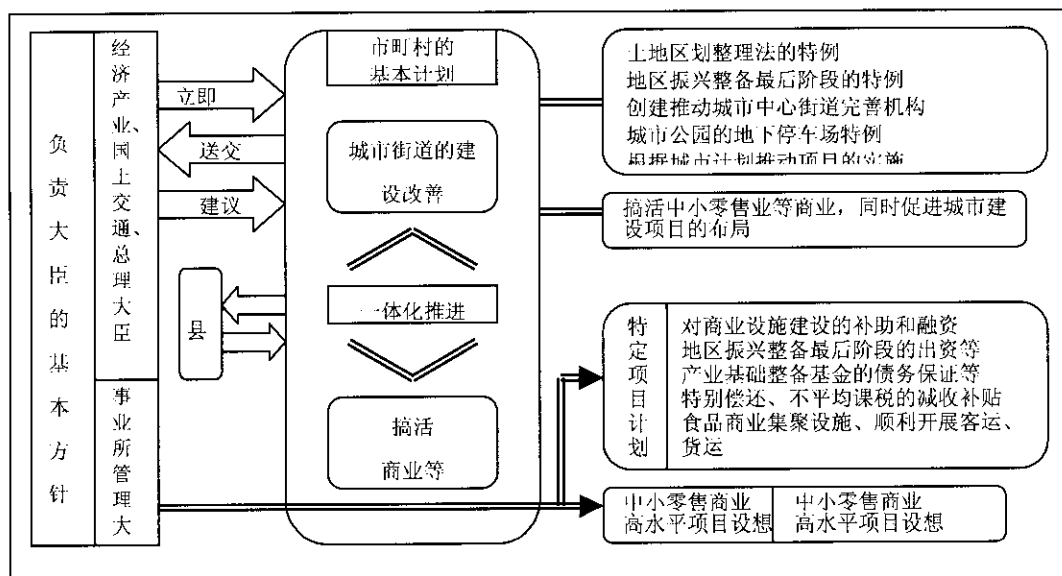


图 I. 3. 7. 2 市中心地区整改活性化法的构造

资料来源:促进市中心地区活力机构网页

### 三、相关政府机构的支持

#### 1. 确保相关预算等

为了大力支持市町村的基本计划制定及推动相关事业，仅平成 15 年度(2003 年 4 月~2004 年 3 月)的初期预算，相关政府机构八省厅(经济产业省、国土交通省、总务省、农林水产省、警察厅、文部科学省、厚生劳动省)就确保了总额达数千亿日元到 1 兆日元规模的国家预算。

#### 2. 召开相关政府机构联络协商会议

为了重点支持市町村有关促进市中心地区活力的实施，相关政府机构八省厅建立了“市中心地区活性化相关政府机构联络协商会议”。

在联络协商会议上，针对如何有效地支持市町村等交换意见，同时对提交的基本计划里制定的相关事业是否有助于促进市中心地区的活力、是否突出了该地区特色、可实施性高低等方面进行判断，以达到加强合作、整体上对评价高的杰出方案进行重点支持的目的。

联络协商会议分为沟通非常重要事项的局长级会议和针对单个基本计划确定支持方针、沟通具体事项的课长级会议，主要讨论以下内容。

##### ①对市町村活动进行支持的合作及支持重点

在尊重相关政府机构对各自管理领域进行的单独判断的基础上，从先进性、独特性、成熟度等角度进行综合判断，选择基本计划里的杰出方案，讨论各相关政府机构通过合作进行重点支持的方法。

##### ②讨论对市町村活动的支持方法

##### ③其他有关市中心地区活性化相关的信息交换等

联络协商会议里设有拥有丰富的市中心地区活性化相关知识的专业人士参加的“市中心地区活性化建议者会议”。

#### 3. 开设统一窗口

为了减轻市町村的业务负担以及使沟通顺利，成立了由主要负责机构(经济产业省)为中心的“市中心地区活性化推动室”。该室作为相关政府机构的统一窗口，主要负责基本计划的受理、回答市町村的各种问题并给予建议，以及其他中心城区有关地区活性化的信息收集、整理和提供等。

TMO 的对象虽然是中心区街道而不是很广泛的领域，但是其规模是可以扩大的。有种观点认为，地方经济的再生应该是在地区内建立多个新兴产业，或者建立几个共同体，从改变地区产业结构开始着手。另外也有一些提案建议地方公共团体和民间合作，成立“地区振兴基金”(迹田真澄、大阪大学研究生院教授)。地区振兴基金的概念图如下。

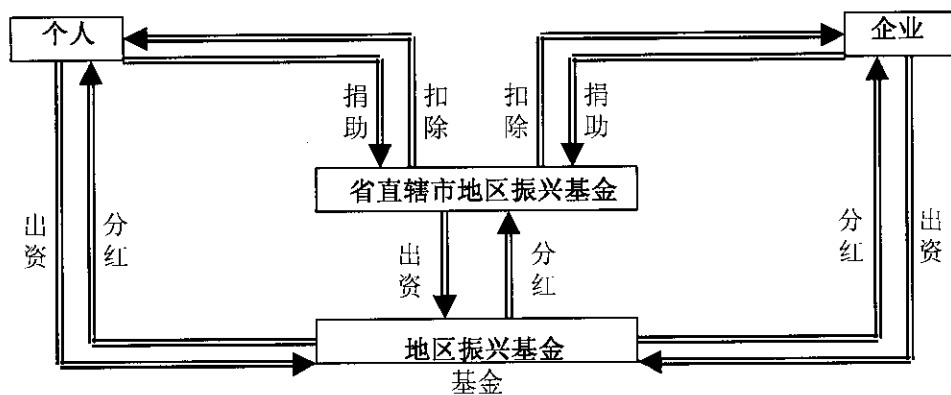


图 I. 3. 7. 3 地区振兴基金概念图

资料来源：迹田真澄“地区振兴，从支持地区内创业开始转向新的思维—建立基金”日本经济新闻社、2004 年 5 月 11 日

以上对 TMO 的意义进行了介绍，但这并不意味着没有问题存在。

市民若想利用 TMO 建设城市，一般会遇到什么样的问题呢？

首先是主体的问题。作为 TMO 的主体，商工会和商工会议所占主体的 7 成，第三部门的特定公司占 29%，财团法人占 0.7%（根据中小企业厅的调查结果，2003 年 8 月 31 日）。存在这样的主体的情况下，居民该如何参与呢？如果对 TMO 的内部组织、任务分工进行充分的研究，就不会再谈论居民参与的问题了。至于内部意见是否一致，居民的意见能够反映到什么程度等，尚令人担忧。

其次是资金的问题。该问题与上一个问题有联系，即便是通过居民来建立 TMO，但由于筹措资金仍存在困难，因此，必须向相关部门、金融机构和企业等募集资金。

第三是人才匮乏的问题。除城市建设方面的专家立刻找不到外，具备协调利害各方（单位）关系的领袖人物，以及事务要员也出现短缺。正因为如此，才造成商工会和商工会议所不得不承担起主体重任的问题。

日本商工会议所对城市建设进行的调查指出，TMO 运营过程中存在的以下问题（图 I.3.7.4）。

因此，要克服困难必须具备下列要素：①居民的当事人意识；②政府要有向居民（市民）下放权限的意识；③居民与政府之间建立信赖关系。

首先，居民具备当事人意识是最切实的问题。可以说这将意味着从小规模社区开始的城市建设具备了现实性。田中谈到，被爱因斯坦比喻为 8 级阶梯的阶段论对今后的地区发展意义重大。（田中义岳“参与和自治的社区”“地方自治职员进修”临时增刊 74 号《对居民参与的思考和实施办法》P142）。

关于市民参与，美国社会学家安斯坦（Sherry R. Arnstein）介绍说，市民意识和行动有阶段性，共分 8 个阶段。参与的阶段由低到高分别为：①操作（manipulation）；②治疗（therapy）；③信息提供（informing）；④商量（consultation）；⑤绥靖（placation）；⑥合作（partnership）；⑦授权（delegated power）；⑧自主管理（citizen control）。要引进新的制度，需要学习、吸收、消化的过程。在经历这个阶段后，引进工作就会顺利进行，之后的发展过程速度也会加速。在日本，居民参与型的城市建设刚刚开始，与突然引进欧美高效的制度相比，应该说采取循序渐进、逐步提高的办法更为有效。

其次，关于政府放权给居民（市民），并更加积极地推动居民的参与，以及将此做法固定化的问题，需要制定能够体现该精神的基本条例。该条例的制定将意味着从“沉默的认知”向“形式上的认知”的转变。根据城市建设基本条例，各方将拥有共同的目标，居民与政府将共享信息，政府将居民的意见反映到政策中的方式将会更为透明，居民与政府的作用和义务将会更为明确，可以说由此将会形成城市建设的互动。

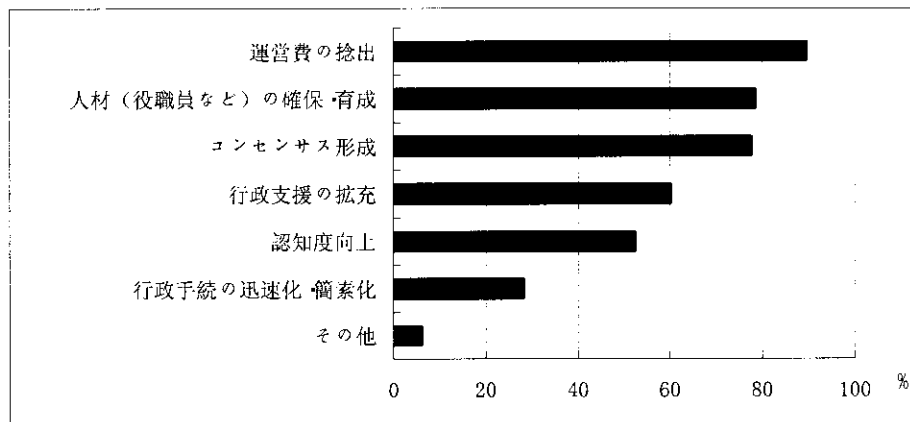


图 I . 3 . 7 . 4 TMO 运营中存在的问题

资料来源：濑户仁志《城镇管理组织的现状与信用金库的作用》【信金中金月报】2004年1月、信金中金金库、P75

## (2) PPP(Public Private Partnerships)——公共服务的民间开放

接下来介绍和 TMO 并行的与地区振兴相关的 PPP(Public Private Partnerships)。欧美各国经济比日本成熟得早，最先受到财政压力。为了提高行政效率，欧美各国开始把原来被政府行政部门独占的一部分公共部门的经营委托给民间机构。

地区经济主要依靠以公共投资为中心的财政支出，中国也一样。越是经济基础弱的地区不得不依靠政府财政的观念越强。

但是现在国家财政和地方财政均比较困难，必须转换这种依靠财政支出的体制。如果不这样，地方经济将可能变得更加脆弱。所以应该促进民间支出，从地区的角度出发考虑经济，建立促进地区投资的机构，实现财政支出的重点化及效率化。

英国布莱尔劳动党政权执政后开始扩大 PFI(Private Finance Initiative)\*向 PPP 转换，所有行政服务的领域均向民间开放。其内容包括例如：①如果存在和政府提供同样公共服务的民间机构，将保证公平的竞争条件，政府和民间机构参加竞标；②有价格和质量优势的中标；③建立监督政府和民间机构是否处于公平竞争条件的“监督机构”等。这种方法依据的观点是计算政府行政部门的成本，和民间进行强制的成本对比，如果民间成本低就向民间开放(佐佐木信夫《地方是否会被替代——新的市町村合并》CHIKUMA 新书、2004年、P136)

2001年6月日本内阁会议上通过的“有关今后的经济财政运行及经济社会结构改革的基本方针”里也表明了以下原则：“有关公共服务的提供，为了尽量运用市场规律，‘民间可以做的，尽量委托民间’。”基于此，经济产业省经济产业研究所开始研究如何实现 PPP(公共服务的民间开放)。下面介绍 PPP 的一些做法。

\*PFI(Private Finance Initiative)是指“灵活运用民间社会资本的整合”。具体地说就是在公共设施等的设计、建设、维护管理及运营等方面灵活运用民间资金和技术经验，采取以民间为主导提供公共服务的方式。立足于实现提供高效且效果明显的公共服务的观点。最近，PFI 在公共团体的利用开始增加。虽然目前只有 120 个项目在利用 PFI，但是在教育和学习、医疗福利、健康、废弃物处理、文化等公共设施方面的利用在增加。今后随着设施的完善，在运营方面的利用可能也会增加。这时候就有必要建立能够顺利地给 PFI 实施者提供资金的金融体制。(佐佐木信夫《地方能否改变》筑摩书房、2004年、P135~136)

\*实际操作上，由于(1)民间企业的利用被限定在社会资本整合的范围之内、(2)企业的参加手续比较繁琐、(3)中小企业的竞争力被削弱等原因，引入 PFI 的地区只占全国市级单位及东京 23 个区的一成。这一点上，PPP 更有被引入的可能。

表 I. 3. 7. 1 PPP 民间化的具体活用方法

方法	概要
● 公有公营 (所有权: 行政、管理运营: 行政)	
1 业务委托	行政机关所有并管理运营设施, 将管理运营的一部分业务(清扫、保安等)委托给民间机构
〈整体委托〉	将尽量多的数个业务打包, 整体委托给民间机构
● 公有民营 (所有权: 行政、管理运营: 民间)	行政机关继续拥有设施等硬件, 将管理运营委托给民间机构
1. 委托管理运营	行政机关将拥有的设施等的管理运营委托给民间机构 (支付委托费方式、支付使用费方式、支付委托费和支付使用费的并用方式)
2. 租借	行政机关将拥有的设施等租借给民间机构, 民间机构负责管理运营
3. DBO(Design-Build-Operate)	在采用上述公有民营的 1、2 时, 整体委托民间机构负责设计、建设承包项目、管理运营。行政机关负责设施等的所有、募集资金、建设承包项目的招标
4. 事业签约(RTO/BTO) (Rehabilitate-Transfer-Operate/Build-Transfer-Operate)	长期委托民间机构负责事业整体, 即包括管理运营, 以及今后发生的追加投资、改建维修、维护更新等相关设计、建设、资金募集等。行政机关负责事业相关设施的所有, 包括现有设备及新设备 (服务购买方式、独立核算方式、共担风险方式)
● 民有公营 (所有权: 民间、管理运营: 行政)	将设施等的所有权委托给民间机构, 其管理运营继续由行政机关负责
1. 出售 & 再租借	行政机关把所有的设施等转让给民间机构, 再将该设施的全部或部分租借回来, 进行管理运营
● 民有民营 (所有权: 民间、管理运营: 民间)	将设施等的所有权及管理运营全部委托给民间机构
1. 事业签约(RTO/BTO) (Rehabilitate-Transfer-Operate/Build-Transfer-Operate)	长期委托民间机构负责事业整体, 即包括管理运营, 以及今后发生的追加投资、改建维修、维护更新等相关设计、建设、资金募集等。民间机构也负责事业相关设施的所有, 包括现有设备及新设备(合约到期后, 设施等的所有权转移到行政机关) (服务购买方式、独立核算方式、共担风险方式)
2. 事业签约 (ROO/BOO)(Rehabilitate-Own-Operate/Build-Own-Operate)	长期委托民间机构负责事业整体, 即包括管理运营, 以及今后发生的追加投资、改建维修、维护更新等相关设计、建设、资金募集等。民间机构也负责事业相关设施的所有, 包括现有设备及新设备(合约到期后, 设施等的所有权也不转移到行政机关) (服务购买方式、独立核算方式、共担风险方式)
3. 民营化〈转让(营业转让)〉	行政机关将所有的设施等转让给民间机构, 事业运营也转交给民间机构(行政机关取得转让费<也有无偿转让的情况>)
4. 民营化〈股份取得/销售〉	行政机关将所有的设施等转让给民间机构, 事业运营也转交给民间机构(设施等的转让费以股份形式取得。行政机关将这些股份在市场等进行销售)

资料来源: 佐野修久《地区振兴和 PPP(Public Private Partnerships)》《信金中金月报》信金中央金库、2004 年 5 月、P12

### (3) 设置市制改革委员会

设置市制改革委员会, 是为了打破行政部门间“条块分割”的现象, 因此要研究成立一个相当于行政综合调整部门的委员会。该委员会的设置也能成为中国西部中等城市“适时、科学、适当地调整行政区划”体系建设的一部分。

讨论设置市制改革委员会, 就要借鉴日本、美国(纽约)的经验, 设置委员会的目的, 市长、副市长的职能, 市制改革委员会的构成(包括民间的成员。另外, 举行听证会等也是其职能), 项目预

算等如何决定，如何运转，如何评价效果，中国的适用性问题也需要讨论。

纽约市最初建立的市制改革委员会可以追溯到 1953 年，最开始是为了研究纽约市的行政机构，作为临时州委员会而建立。该委员会提出了“研究纽约市的行政机构……需要进行给行政机构的运营带来节约和效率，改善事务经营的改革”的建议方案。这对于今天的任何城市来讲都可能是一个问题。后来纽约市让该委员会制定了“市制改革委员会设置纲要”，正式建立市制改革委员会。(Temporary State Commission to Study the Organizational Structure of the Government of the City of New York, Four Steps to Better Government of New York City, Sep.28,1953)。

这里首先将介绍：一、设置市制改革委员会时应研究哪些问题；二、指出适合于中国西部中等城市的市制改革委员会设置纲要的框架。

#### 一、设置市制改革委员会的相关论点(=目的和任务)

##### 1. 市长、副市长的责任和权限

纽约市的情况是除了副市长，在市长下面建立作为行政执行的副司令，负责市行政机关高效率运转的市制管理负责机构。

##### 2. 市制管理负责机构

市制管理负责机构由市长任免，对于市行政机关来讲作为市长的副司令行使职能。

市制管理机构成员由预算局、市记录部、财政局、人事局、采购局构成。

作为事务机关，由空气污染预防局、消防局、保健局、病院局、住宅建筑局、市场局、公共事务局、卫生局、交通局、社会福利局构成。

调查局和法律局被指定为市长的直属机关。

##### 3. 事业预算制度

把当时纽约市采用的项目预算制度改为事业预算制度。(注：预算问题的讨论参考下稿财政改革)

纽约市建立市制改革委员会时主要讨论的对象是以上 3 点，讨论今日中国西部地区中等城市行政改革时，除了应该讨论以上 3 点之外，也应该讨论①市民参与制度(听证会制度等)、②上级行政机关、周边城市、以及和合作城市之间的联络协商。关于这一点以下将进行说明。

#### 二、市制改革委员会设置纲要草案

下面简单介绍一下能够适用于中国西部地区中等城市市制改革委员会设置纲要的结构。

##### 市制改革委员会设置纲要

##### 1. 设置委员会的目的

为了提高××市的行政效率、改善为市民提供的行政服务、促进企业的经济活力，有必要进行市制改革，为此成立市制改革委员会。

##### 2. 市制改革委员会的任务

(1)研究市行政机构，使其运作兼顾效率和公平，为改善事务经营实施必要的改革。

(2)为了到达上述目的，需要研究：①市长、副市长的责任和权限；②事业预算制度；③市民参与制度(听政会制度等)；④与上级行政机关、周边市，以及与姊妹城市之间的联络以及协商。

##### 3. 委员会的构成

委员会由市长、副市长、市人民代表、市级专家(从市外招聘)、上级行政机关的专家组成，委员会下面设委员会(高层)运营辅佐机构。

##### 4. 委员会的作用

(1)委员会是市长制定市制改革方案的左膀右臂，接受市长领导，辅助市长。



(2)委员会不享有政治地位，仅进行市制改革、市制管理的提案。

#### 5. 委员会的运营方式

委员会(高层)经营辅助机构由市制管理者的①行政班子以及辅助机关，②事务机关构成。

(1)行政班子以及辅助机关：计划委员会、财政局、人事局等

(2)事务机关：环境保护局、规划、建设局、经贸局、交通局等

由以上成员及事务机关构成组委会的原因，基于以下考虑：如果市制改革的权限不涉及到很多机关，大量的细致工作和改革提案就无法顺利地渗透进去。同时也顾及到由于工作量很大，市长无法对所有的工作和改革提案进行判断和指挥。

#### 6. 委员会的研究课题

(1)市民参与制度(听证会制度)

(2)上级行政机关、周边城市、以及和合作城市之间的联络协商

探讨更广泛领域(跨地区)的行政、更广泛领域(跨地区)的合作的可能性，建立和上级行政机关、周边城市、以及和合作城市之间的联络协商会议，进行联络与协商。

(3)市的预算制度

探讨加强预算行政，及从项目预算向事业预算制度转换。

(4)市的行政人事制度

#### 7. 该委员会的事业预算

下面介绍一下有关市行政的市民参与制度，日本的市民参与和地区共同体行政的现状。

市民参与被认为是直接民主主义的手段，以前通过对市长直接提出要求、要求市民参与监督检查、市民诉讼等方式体现出来。但是现在开始从以前的抵抗被动型转向主动创造型，并且从满足生活型转向政策参与型、提高生活品味型。这种情况下市民开始意识到自主性和责任感，开始探讨“生活环境中的人的本性”为主题的地区共同体的形成(1970年发表了“地区共同体的策略纲要”)。地区共同体的发展，在明确行政的政策目标、实现目标的责任、制定效果明显和高效率的实施手段、构筑执行管理系统等方面也发挥着促进行政机关进行意识改革的效果。[这一点在补充说明：“日本的中央和地方的关系——今后地方自治的方向性”中将介绍(1)市民参与制定“地方建设条例”、(2)一些行政机构和市民共同建立组织机构等的新尝试、(3)介绍美国的一些更加彻底而激烈的方式]

### 7.3.2 地区、区域联合制度的形成

#### (1) 地区开发团体的设置(或者地方公共团体法人)

地区开发团体(或者地方公共团体法人)是为贯彻特定地区综合开发计划而进行设施建设、土地征用、土地区域整理等施工的事业机构。

日本茨城县正期待着由产官学结合或异地联合创造新商机，创业企业不断涌现。具体而言，筑波、东海、日立知识特区“知识三角构想”得以实施，而且已经取得相当的成果。这个推进体制中，茨城县开发公社担当了依照地区综合开发计划进行设施建设、土地征用、土地的区划整理等施工的重要角色。

该团体在实现如下所述的跨地区联合上，发挥了重要功能。

#### (2) 跨地区行政、跨地区联合制度

1)跨地区联合的设置——地区间的创意和构思竞争形成以“共助”为理念的共同体

这里阐述：①跨地区行政；②跨地区联合的意义、现状和课题；③为了达到跨地区行政、跨地区联合制定可以称为宪法的跨地区自治法的思路。

跨地区行政是指满足区域内居民的需求，进行区域选择，以求实现每个区域的最佳状态。在交通、信息高度发达的现代社会，按照行政区划存在的单个地方自治体无法单独对应很多问题，区域内居民对建立更大范围的区域行政的要求在增加。跨地区行政就是为了满足这个要求。但是自治体的合并并非易事，所以需要设置跨地区行政机构。

跨地区行政的方式可以分为两大类：①继续保留现有自治体前提下的共同处理事务方式；②重组行政区域，建立新自治体的方式。这两种方式具体有怎样的手段用下表简单表示。

表 I. 3. 7. 2 跨地区行政的分类

方式		手段/方法
【第 1 方式】继续保留现有自治体前提下的共同处理事务方式	职能的合作方式	自治法研讨会、共同建立机关、事务委托、职员派遣、事实上的协商会议等
	法人化方式 (组织的合作方式)	一部分(复合型)业务的组合、跨地区联合、地方开发事业团等
【第 2 方式】重组行政区域，建立新自治体的方式		合并、道州制等

资料来源：土岐宽、平石正美、石身丰“地方自治和政策开展”北树出版、2003年、P148

日本跨地区行政机构的现状如下所示。

表 I. 3. 7. 3 跨地区行政圈的状况(2003年4月1日为止)

划分		圈单位数	市区町村数	人口 (千人)	面积 (km <sup>2</sup> )
跨地区行政圈 (A)		361	(96.6) 3,104	(73.5) 92,861	(97.7) 362,476
跨地区市町村圈 (B)		336	(89.8) 2,884	(55.3) 69,855	(94.9) 352,006
大城市周边地区跨地区行政圈(C)		25	(6.8) 220	(18.2) 23,006	(2.8) 10,469
全国		-	3,213	126,276	370,062
平均	(A)	-	9	257	1,001
	(B)	-	9	207	1,045
	(C)	-	9	920	419

注：

1. 跨地区市町村圈是指圈内人口达到约 10 万人以上的圈领域。
2. 大城市周边地区跨地区行政圈是指圈内人口达到约 40 万人以上、从地理历史及行政的概念上可以认同为一体的圈领域。
3. 人口是指 2003 年 3 月 31 日为止的人口基本记录簿的人口。
4. 面积依据全国都道府县市区町村面积调查(2002 年 10 月 1 日为止)。

资料来源：<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki7.html>

跨地区行政机构现状如下。一部分事务团体当中包含地方自治法规定的“复合型的一部分事务团体”(复合型的一部分事务团体是指为了共同处理互相关联的数个事务而成立的市町村的一部分事务团体)。

表 I. 3. 7. 4 跨地区行政机构的状况

跨地区市町村圈	336 圈单位	跨地区联合	37
		一部分事务团体	215
		协商讨论会议	84
大城市周边地区跨地区行政圈	25 圈单位	协商讨论会议	25

资料来源: <http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki7.html>

从跨地区行政的现状来看,可以看到一部分事务团体的设置比较多。但是一部分事务团体被指出存在以下问题。

①同一个地区内建立许多团体,存在效率低下问题。

②许多团体的工作仅限于垃圾、排泄物等“设施的共同处理”,几乎没有进行“跨地区的区域建设”等工作。

③团体的员工多是兼职,跨地区行政机构作为一个组织比较脆弱,不能够发挥带头作用、互相推卸责任、责任不明确、无法进行综合协调。

④行政(事务负责)主导型,被行政负责人所左右,不是居民参与型。

⑤跨地区行政的成员里应该包括各区域的最高行政长官,但实际上很多最高行政长官无法参加,无法会聚一堂,造成区域内各行政单位之间没有进行联络和协调。因此现实情况中不少机构仍处于无运作状态。

由于以上方式存在这些问题,跨地区联合开始受到注目。到2003年7月22日为止31个道府县的86个跨地区联合开始运行。

以众多领域希望达到国民生活最低水平为前提,①满足地区居民的需要,实现各个地区最佳状态;②为实现以“互补性原理”为基础的国家、地方共同分担合理化,跨地区联合是必要的。

跨地区联合要通过地方公共团体的协议会(①执行管理工作的协议会,②联络协商的协议会,③制作计划的协议会)来实现。也可考虑同时设立地方公共团体机关。

为了确立跨地区联合制度,需要解决以下问题。

①完善组织和执行体制(居民从政策形成过程开始参与、采用执行机关的领导人负责制)。

②明确跨地区计划的制定内容和手续。

③充实财源(授予征税权等)。

④明确促进居民和跨地区联合之间沟通的方法(制定居民参与的“跨地区联合宪章”等)。

(即便如此日本的现实情况还是很多居民得不到参与的机会,所以只能说日本依然是行政主导型机制。跨地区行政如果各自自治体之间存在利益对立,就容易产生脱离居民需求,无法进行协商的弊端。为了改变这个状况,有必要通过宪章确保居民参与)

因此,本战略提出了《跨地区联合的设置规章》的主要内容,以及如何运作以实现跨地区联合。

### 《跨地区行政圈计划策定纲要》概要

#### 第1章 主旨

1. 根据地区居民的需要,选择并达到地区的最佳状态
2. 根据“互补性原理”,确定国家和地方的正确分工

#### 第2章 跨地区行政圈

1. 建立跨地区行政圈的手续

都道府县的知事建立跨地区行政圈(跨地区市町村圈或者大城市周边地区跨地区行政圈),向总务大臣报告(废除和总务大臣的协商办法)。

## 2. 核实圈域范围

根据经济、社会、生活区域的扩大等跨地区行政圈设定后的情况变化，采取适当的调整措施。

(1) 顺应日常生活生活领域的扩大等跨地区行政圈实施后的情况变化，进行调整。

(2) 为了避免“市町村的合并模式”中的被合并地区由于跨地区行政圈的领域而被完全分隔，对跨地区行政圈的领域进行适当调整

## 第3章 跨地区行政机构

### 1. 跨地区行政机构的设置

属于跨地区行政圈的市町村，以一部分事务团体或者跨地区联合及协议会的形式设置。

### 2. 跨地区行政机构的充实强化

(1) 把协议会形式的跨地区行政机构转换为一部分事务团体或者跨地区联合的形式。

(2) 把跨地区行政圈内跨地区行政机构之外的一部分事务团体或者跨地区联合统一到跨地区行政机构内。

## 第4章 跨地区行政圈计划

### 1. 计划的制定

(1) 跨地区行政机构制定计划方案，必要时参考省市的意见

(2) 省政府如有必要，可向跨地区行政机构提出意见和建议

(3) 协议会作为跨地区行政机构，可以召开协议会决定跨地区行政圈计划

### 2. 制定计划需要留意的事项

(1) 制定计划要反映居民的意见(信息公开、居民恳谈会、问卷调查等方式)

(2) 关于计划的目标设定，应该尽可能地设定表示具体成果的目标，将目标用数字进行量化表示

### 3. 计划的构成

基本构想、基本计划以及实施计划。

### 4. 基本计划有关的事项

未来跨地区行政圈振兴发展蓝图及实行的大纲。制定10年期。

### 5. 基本计划有关的事项

(1) 以基本构想为基础，区域总体化建设开发体系

(2) 在基本构想的期间内设定弹性期间

(3) 如果计划实施的结果使圈内形成了更加牢固的整体感，可以考虑以圈内整体或者圈内一部分地区为基础的市町村合并

### 6. 实施计划有关的事项

(1) 实现基本计划项目的全部或是部分具体的实施计划

(2) 以每年度到以后3年为一个期间的循环方式

## 第5章 国家的举措

### 1. 国家采取的措施

对于制定跨地区行政圈计划以及跨地区行政圈的振兴相关项目所需要的部分经费，国家以地方返还税的形式进行核算，考虑采取必要的措施。

### 2. 跨地区市町村对策

合并属于一个跨地区行政圈的所有相关市町村，建立的与新市町村的振兴重建相关的综合计划被称为跨地区行政圈计划，国家对其继续采取必要的行政财政措施。

2)跨地区自治法(或者是区域经济合作法)——在维持现行的行政区划稳定性的同时,形成跨区域经济区划,使合理配置、有效利用各种资源变为可能。

“地方政府体系的复线化”是针对中国行政区划和经济区划不一致,而设置的“特定目的政府”的意思。为此目的而进行的“跨地区自治法”(或者叫作区域经济协作法)草案的起草使得在维持现行的行政区划稳定性的同时,形成跨区域经济区划,使合理配置、有效利用各种资源变为可能。具体讨论如下内容。

表 I. 3. 7. 5 跨地区自治法(区域经济合作法)的构成模型

项目		概要
■ 政策目标和行政运营	○要实现的价值	·例如:“创造自然、历史和传统孕育的文化”、“环境”、“产业”、“福利”等
	○居民参与的原则	·行政与市民协作的原则
	○协调、联合和协作的原则	·与市民以及其他自治体的合作
■ 代表机构和职员机构	○首长的职权和责任	·首长确立行政运营的方法 ·首长培养职员人材
	○职员的责任	·职员为了市民,民主、高效地履行职务 ·为了能形成高质量的政策,职员应该经常提高政策形成能力和政策法治能力
	○组织机构	·职员机构为随时实现政策目标,迅速而温和地应对市民多样化的行政需求而准备
■ 自治体运营的基本体系	○制定综合计划	·实施战略政策,实现与国土计划的整合
	○提供信息、信息公开	·导入行政信息公开制度
	○政策评价	·政策的合理选择、质量的提高、行政透明性的确保、行政资源(财源、人材)的分配等
	○行政手续	·确保公正和提高透明度
	○外部督察制度	·充实内部督察,强化行政监察机能
■ 与市民的携手	○行政与市民互动的原则	·公共课题的中心是,提高市民生活质量,建设街道
■ 自治体间的联合、协作	○省、市、乡的携手、合作	·各级行政机关在各自分工的基础上,互相协作、补充,互相联合,共同进行行政运营
	○与其他省市的携手、合作	
	○与海外机构的携手、合作	

资料来源:参考过山幸宣《自治基本条例的构想》的P16、17制作。

### (3) 产官学有机结合(合作体制)的构筑——强化对“西部开发研究联合体”的支援

日本的经济产业省正在推动产业集体计划(集体体本来是“葡萄房”的意思,美国哈佛大学商业管理学院的麦克·波特教授把它作为表示地区竞争优势的概念提出而著称。产业集体是指特定领域的相关企业、大学等相关机构在一个地域即竞争又合作,产生相乘效果的状态)

经济产业省这样阐述产业集体计划的宗旨。

“在IT、生物等技术革新当中,地区的核心企业、中小企业等采取企业之间、产学之间和大企业等的合作等方式开发面向世界市场的新技术、新产品的时代已经到来。随着国际竞争的加剧和

现存经济体系的瓦解，地区的核心企业、中小企业为了生存，需要向新的事业领域发起挑战。但是今后有较大发展潜力的领域将以高风险高回报的领域为中心，地方企业以一家之力集合所需的技术、人材、资金等，进入高风险的领域发展是非常困难的。

由此，为了推动技术革命、强化产业竞争力，地区内的许多核心企业、中小企业、大学等机构的研究人员开始开展积极交流、构筑横向合作关系来取代原来的模式，形成非常有效的以共同技术开发、开展新事业领域等为目标产业集合（※产业集合体）。

经济产业省从2002年开始推动产业集合体计划。同时在国外，美国、德国、芬兰等许多国家也在推动产业集合体的形成。

根据地区的研发能力、产业集合的特征，全国19个大行政区域和产业领域正在推动形成产业集合体。具体来讲，经济产业局职员（约500人）和挑战新事业领域的地区内的核心企业、中小企业约5000家、200所高校的研究人员建立了密切的合作关系，按照以下的方案综合支持新事业的发展，促进产业集合体的形成。”

以上的经验和计划我们认为可能也适合于中国西部地区，所以建议如下。

构筑产学研有机结合体（合作体制）。近期，正商讨以研究机构“西部开发研究联合体”（秘书处：四川大学西部开发研究院）为中心构筑。

Michael E. Porter (Harvard College) 就政府的职能发表了“与竞争优势相关的要素有先进的研修制度，与产业结合的大学研究活动，业界团体的活动，民间企业水平的投资，政府是这些活动的传媒和挑战者”的观点。“西部开发研究联合体”举行的政策研究、校外教育事业活动的作用是很重要的。关于该联合体与地方政府、产业界的联合、合作，有必要讨论扮演什么角色、采用何种方式联合、合作，财政支援有没有必要等问题。

提出以上建议是基于日本也有同样的经验。

作者所在的大学在日本东北部北部地区的青森县。东北部北部地区制定了有青森县、岩手县、秋田县参加的“东北部北部地区跨地区合作构想”，率先于全国开始实施跨地区合作。这个构想的主体希望是NPO（民间非赢利组织）、企业、市町村、市民超越县域进行交流和合作。在实际交流和合作当中担当主体的，市町村为45.1%、居民和民间团体为36.9%，对国家及县一级上级机关的依赖程度仅限于15.9%。活动整体上基于自主性和自发性的原则，应该予以评价。在东北部北部地区，这几年，地域的问题基于对地域的选择和责任的基础之上进行解决的势头开始急剧扩大。

针对东北部北部地区展开的多种多样的交流与合作的动向，以及广泛的跨县、市町村等行政区划的活动的现状，用一览表的形式表现出：(1)行政主导型活动；(2)民间主导型活动的主要内容（表I.3.7.6、表I.3.7.7）。

表 I. 3. 7. 6 东北部北部地区开展的主要的行政主导型交流与合作活动的现状

	活动名称	参加策划机构等	活动内容
行政主导型活动	青函 interblock 交流圈构想推进协议会	由青森县与北海道内的“产官学”三方组成	举办青函海峡电影节、制作放映青函原版电视节目、举办青函企业思想论坛等
	环十和田行星跨地区交流圈推进协议会	青森县 64 个市町村、秋田县 19 个市町村、岩手县 14 个市町村、民间团体 25 个	以拥有跨地区环状限制交通体系这块基板的十和田湖为中心, 谋取圈内合作交流的强化及新的功能分担。以自然环境等为题目开设运营网页、制作观光地图, 发布信息
	北奥羽开发促进协议会	青森县南部地区 19 个市町村、岩手县北部地区 13 个市町村、秋田县东北地区 2 个市町村	在谋取综合性开发发展的同时, 合理有效地运营有关市町村的“行财政”
	东北部北部地区据点城市地域合作及交流会议	青森县八户地区、弘前地区及米代川流域地区	构筑使用 PC 机的网络
	东北部北部地区城市间网络交流会	青森市、弘前市、八户市、秋田市、盛冈市	探寻城市间相互交流与合作的方法, 谋求提高城市魅力及强化地方合作
	“户”的首脑会议	青森县 6 个市町、岩手县 3 个市町村	通过包括青森县八户市、七户町、六户町、三户町, 岩手县二户市、一户町、九户村在内的“户”城的人、文化、经济等方面的交流, 谋求地域振兴
	秋田、岩手地区合作轴推进协议会	岩手县 9 个市町村、秋田县 7 个町村	充分发挥 46 号国道及 106 号国道周边市町村的风土文化, 通过共有及共同管理该地域的资源搞活该地区。运筹地域战略计划, 实施物产展览等
	南部首长会议	岩手县 3 个市、青森县 4 个市町	通过文化经济的交流, 以旧南部氏族之缘结合在一起在市町谋取地域振兴
	北上川流域市町村合作协议会	岩手县 25 个市町、宫城县 11 个市町村	北上川流域的市町村, 充分发挥其风土文化, 通过共有及共同管理该地域的资源, 搞活该地区。河川共同清扫活动及北上川环境调查事业等
	东北部北部地区合作轴构想推进协议会	岩手县 7 个市、秋田县 4 个市	推进横断岩手、秋田两县的交通、通信体系等基础设施的完善工作及产业, 文化, 生活等功能的完善工作, 形成连接太平洋方面及日本海方面的跨地区交流圈
	东北部北部地区合作轴构想推进国道 46 号地域协议会	岩手县 2 个町村、秋田县 5 个町村	推进 46 号国道的高规格化, 加强该地区的交流与合作。共同举办“北东北交流合作俱乐部与物产展览”, 进行土特产品的物产交流
	陆奥三大樱花胜地樱花首脑会议	青森县弘前市、岩手县北上市、秋田县角馆町	充分发挥“樱花”这一观光旅游资源, 强化首都经济圈共同观光宣传活动等跨地区合作
	岩手、青森县境农林关系公所所长联络会议	与青森、岩手两县的县境相连接的青森县八户地方、岩手县久慈及二户地方	定期在这些地方举办各地方振兴局管辖内的农林关系公所所长会议
	南部首长会议	岩手县盛冈市、远野市、二户市、青森县八户市、南部町、三户町、七户町等	通过旧南部藩的“缘”结合起来的市町村之间进行文化经济交流

资料来源: 根据《北东北跨地区合作构想》(北东北跨地区合作推进协议会)制成

表 I. 3. 7. 7 东北部北部地区开展的主要的民间主导型交流与合作活动的现状

	活动名称	参加策划机构等	活动内容
民间主导型活动	南部州设计会议	以由八户、十和田、三泽、鹿角、二户、久慈 6 个跨地区块构成的南部州为圈域八户工商会议所, 山背设计会议, 6 青年会议所及 10 名个人会员	横跨三县生活的南部人的网络化。超越县境与行政区划构筑长期的、跨地区的综合视点, 通过活动, 为更加充满活力的舒适的地域建设想象做贡献
	北东物流 A 线地域联络协议会	位于青森县、岩手县北部、秋田县北部的 10 个工商会议所及工商会青年部(大约 1000 名)	为激活该地区, 充分发挥高速交通网及机场、八户港的作用, 在加速物流、观光、文化、工商业信息的交流的同时, 发掘地域资源构筑人力网络
	陆奥五人雪节推进协议会	八户市、弘前市、男鹿市、横手市、雫石市、各观光联盟等	以雪为主题的节日的共同宣传等
	山背设计会议	以久慈市为首的 6 个市町村的青年会议所	为创建久慈跨地区的富裕社会, 大力推进城建工作。开展旅游网络的形成、地区魅力的再发现等方面活动
	“北纬 40° B 线”合作轴推进协议会	由位于岩手县、秋田县中南部的 12 个工商会议所青年部(约 850 人)构成	在增进青年部相互之间的交流与合作的同时, 积极推进形成跨地区交流圈的构想, 搞活地域经济, 取得国土资源的均衡发展。举办诸如岁时节日与食物的联系为主题的各种活动
	环鸟海地域建设研究会	环鸟海地域的 5 个青年会议所	从超越行政区划的跨地区的视点, 对活用地域资源的地域建设信息发送, 地域合作的方法提出意见, 同时通过使鸟海山出名, 为环鸟海地区的发展做出贡献
	北东北交流合作俱乐部	约 30 人的个人会员	一个民间构想。在从日本海到太平洋的秋田~角馆~盛冈~宫古地域, 实现超越地域地区的跨地区的复合的交流与合作。与行政主导型活动的协议会等进行合作。活用地域的良好环境, 讨论制造人流的街道建设

资料来源: 根据《北东北跨地区合作构想》(北东北跨地区合作推进协议会)制成

除以上例子之外, 还有循环型社会对应产业振兴活动。这是一项旨在形成以东北地区的技术占有为核心的产业群, 今后, 在商机盎然的循环型社会对应产业领域里创建起世界通行的新兴产业。

具体来讲, 所谓循环型社会对应产业振兴活动, 是指受最终处理场及资源的制约, 构筑循环型经济体系已为当务之急的时候, 不仅限于以往的废物再循环利用, 在谋求从原材料生产、零件制造、加工安装、流通、消费, 直到再生利用、废弃为止的整个生活周期里地球上物质循环调和的同时, 构筑资源、能源投入的最小化的新的循环技术体系。

关于这项活动, 存在着这样一个组织——社团法人东北新商业协议会(TNB)、在谋求东北地区的新商业相关人员相互间的交流、启发、合作的同时, 针对有关新商业的诸多问题实施调查研究, 在东北地区进行新商业的振兴以及各种事业活动。为推动以该组织为中心的各项活动, 已形成如下图(图 I. 3. 7. 5)所示的“产官学网络”。



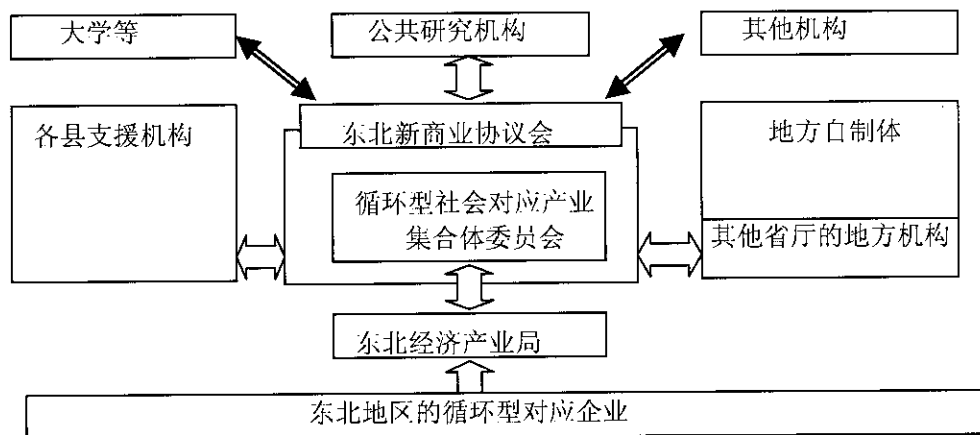


图 I . 3 . 7 . 5 为推进活动的产官学网络的形成

资料来源：根据 <http://cluster.tnb.or.jp/network/> 制作

如上所述，东北北部地区三县的市町村已经进行了多种多样的交流合作活动。其形态分为：①与周围地域的合作；②轴上、路线上的合作；③与较远地域(城市间、地域间)的合作；④与国外自治体的合作，其中①及②占绝大比重。其内容大致呈现出“与周围的行政合作”“与较远地域之间的观光交流”的倾向。

这个概念可以用下图表示。

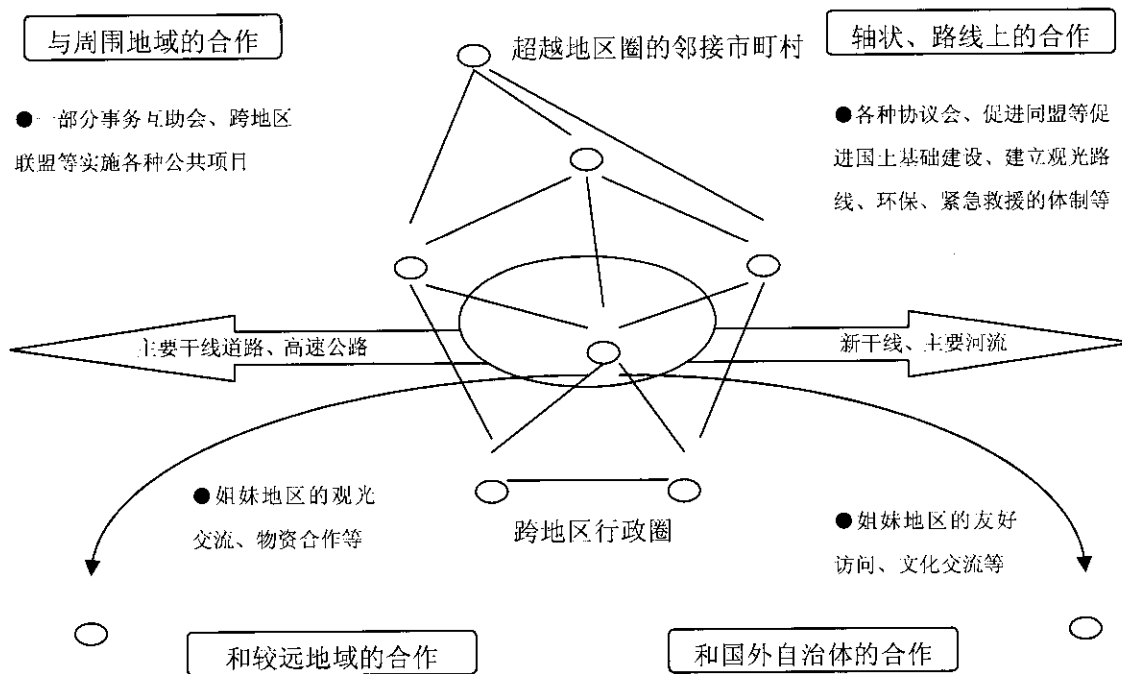


图 I . 3 . 7 . 6 市町村的交流合作活动的形态

资料来源：根据《北东北跨地区合作构想》(北东北跨地区合作推进协议会)

## 7.4 行政的多元化与地区开发

### 7.4.1 从中央集权倾向到地方分权时代

日本中央集权化的倾向很强。所谓中央集权，是指中央政府主管行政事务并由此提供全国水平的统一规划的服务。在日本，国家与地方自治体是上下隶属的关系。因此国家作为政策机构，进行政策制定，而地方自治体作为事业机构承担着国家制定的政策的实施任务。在政策实施方面，可以说国家是通过下发通知与补助金来控制地方自治体的政策内容，在全国实施最低国民生活水平的体制的。这种体制战后持续了 50 年以上。

但是，近年来由于居民的需要多样化，公共服务也变得多样化起来。面对居民的各种需求，行政也需要做出快速的反应。而距离居民最近的地方自治体无疑是解决居民身边各种问题的主导，地方分权的现实意义也正是从这种思想中诞生出来的。（参考：佐佐木信夫《地方能够改变吗》筑摩书房、2004 年）

于是，日本也活用其地域特性，对拥有多样价值观的地方也开始下放权力。特别是 2000 年实施了地方分权总法之后，日本可以说已经进入了地方分权化的时代。

现在，拟针对以下方面做一简略介绍：①为什么会产生这种中央与地方的体制变化，是否有其必要性；②2000 年实施的地方分权总法的主旨，由此会发生的变化，如何变化；③地方分权体制的现状如何；④促进地方分权的地方自治体组织目前是如何构成的；⑤今后的地方自治将朝哪个方向发展，等等。

### 7.4.2 国家的分工管理体制及其优势和缺陷

日本行政组织的一大特色就是分担管理体制。

分担管理体制是由国家行政组织法规定的。国家行政组织法规定：国家行政组织在内阁的统辖下与内阁府组织一样，必须由拥有任务并为达成该任务所需范围明确的所管辖事务的行政机关全部系统构成（2 条 1 项）。各省长为各省大臣，作为内阁法上的主任大臣分别分担管理行政事务。即各行政机关分担任务和所管辖事务。

分担管理体制对于所有行政事务具有以下长处：①设置负责履行该项行政事务的专门组织；②使高度效率化的行政实施成为可能；③防止同一行政机关由于拥有多个权限而产生的权限滥用现象，从而保护私人的权利和利益。

同时，这一制度也存在以下不足。即：①难以进行综合调整；②所管辖事务容易既得权力化；③重新评价比较困难。

特别是有人指出，在中央集权化倾向较强的日本，国家的分担管理制度使地方公共团体的组织也被系列化，有阻碍符合地方实际情况的综合行政发展的倾向。

因此，为纠正分担管理体制的不足，1997 年制定了行政改革会议的最终报告，1998 年制定了基于该报告的中央省厅等改革基本法，并实施了与此相关的一系列中央省厅等改革措施。具体措施有：①强化内阁职能；②强化内阁总理大臣的指导；③强化内阁及内阁总理大臣的辅助支援体制（通过内阁府的综合调整等）；④引入新的省间协调体系；⑤依目的不同，进行了大幅度的省厅重组等。这些措施剔除了分担管理制度带来的弊害，强化了综合行政。（参考：宇贺克也《基本行政法》、《法学教室》有斐阁、2004 年 4 月）

2000 年的地方分权总法进一步推动了上述活动，以下就该法做一简单的阐述。

### 7.4.3 地方分权总法

地方分权总法作为以地方分权推进委员会为中心进行的第一次地方分权改革的集大成者而产生的。该法之目的并非让国家向地方彻底的移交权力，它是基于通过废弃机关委任事务制度、缩小国家干预等来削弱国家对地方自治体的束缚，目的是为了地方自治体更容易地做出自主判断而制定出来的。

但是由于该法的制定，在事实上似乎使地方自治体的知事、市町村长成了各大臣的地方机关的首长，原来固定国家和地方上下隶属关系的机关全部被废除，府县市町村的70%都掌握了自治权。今后，随着行政财政的进一步分权化，自治体的自主权将会飞跃性地扩大。

#### (1) 国家与地方自治体的角色分担

国家重点承担在国际社会体现国家存在的事务、适于做出全国统一规定的各项国民活动或者有关地方自治基本准则的相关事务、全国规模的或是必须从全国角度出发实施的政策及事业。

地方自治体以谋求增进居民的福利为根本，承担自主、综合地实施地域行政事务的角色。

#### (2) 废除机关委任事务制度

机关委任事务制度是指将地方自治体的首长作为国家的地方派出机关让其处理事务。这种事务约占都道府县事务的七到八成，占市町村事务的三到四成。这些事务是国家的事务还是地方自治体的事务，不甚明了；地方自治体还不得不服从国家规定的统一标准，存在着难以准确反映居民需求的问题。

而且，国家在地方自治体机关委任事务处理上拥有总指挥监督权，国家与都道府县、市町村之间，让人感觉似乎是上下级关系。

地方分权总法废止了机关委任事务制度，将以前由地方自治体处理的事务的一部分转换为由国家直接实施，并明确规定为地方自治体事务。

#### (3) 国家参与的再评估

以前以机关委任事务制度为背景，对于地方自治体的事务，国家可以以指示、许可、事前协议义务等各种方式进行参与。但是这种参与，有的不是依据法令而是依据通告进行的，为了申请许可，需要起草大量的文件。因此，国家与地方自治体之间的行政透明度需要改善，地方自治体的行政效率需要提高。

地方分权总法制定后，没有法令依据的国家对地方自治体的干预不再被认可，国家对地方自治体的干预方式被固定下来。而且即使干预，规定原则上应该采取书面等形式进行。另外，对于国家的干预，地方自治体如有不服，可由设置的第三方机关(国家地方争议处理委员会)来仲裁。

### 7.4.4 地方分权使综合行政更加充实

与国家行政组织分担管理制度相比，普通地方公共团体的行政组织更容易实现首长综合行政。

一般地方公共团体里，执行机关也并非集中于首长一人。教育委员会、选举委员会等委员会及监察委员也是执行机关，即实行执行机关多元化。但是，一般地方公共团体的首长所管理的事务相当广泛。而且即使是其他执行机关的管理事务，一般地方公共团体的首长通过各执行机关，为谋求组织及运营的合理化，保持其相互间的权利制衡，在必要时，针对该地方公共团体的委员会或者委

员事务局等组织、事务局等所属职员的一定数量以及这些职员的身份待遇，可以劝告委员会或委员采取必要措施；为谋求预算的合理执行，针对收入及支出的实际情况或者预计、进行实地调查，或是依据其结果可以要求采取必要措施。由于拥有公有财产相关的综合调整权，所以首长的综合调整职能是相当有力的。

然而，实际上通过机关委任事务制度及补助金等，国家的分担管理制度也渗透到地方公共团体的组织里来，阻碍了地方公共团体实现综合行政。对其反省自然也就成为以机关委任事务制度的废除为核心的地方分权改革运动的一环。（参考：宇贺克也《基本行政法》、《法学教室》有斐阁、2004年4月）

#### 7.4.5 地方公共团体的行政组织

普通地方公共团体（都道府县、市町村）的行政组织的概况如下。

地方公共团体的首长，依地方自治法拥有规则制定权、向议会的议案提出权、预算调整执行权、对有瑕疵的议会决议或选举的拒绝权、对有关收入或支出的决议的拒绝权、议会解散权、专门的裁决处分权等广泛的权力。因此，如果首长选多了的话，议会也就容易多极化，其对首长的制约职能也易流于形式化。为此，有的制定了制约首长多选的条例（杉并区，川崎市）。作为都道府县知事的辅助机关，设置有副知事、出纳长等职位。

作为市町村长的辅助机关，设置有助理、会计员等职位。但是，町村在条例不设会计员时，可由町村长或助理兼任。

依照一般地方公共团体的不同种类，若干特例也被公众认可。但基本上对于一般地方公共团体的整体有法定统一的组织形态。因此，最近出现了埼玉县志木市申请废除市町村长，认定由议会从议员中选出行政执行负责人，制定机构改革特别区域计划等情况，摸索市町村行政组织的多样化动向开始备受关注。政府也已于2004年通过国会提出了地方自治法修正案，放宽了针对人口不满10万的市必须设置会计员的规定，承认首长或助理的兼任制度。

另外，一般地方公共团体里也可以设置派驻机构（都道府县的办事处、地方事务所、市町村的办事处），但必须义务地设置特别派驻机构（保健所、警察署）。在设置执行机关的附属机关——审查会、审议会、调查会时，即使没有法律根据，也可以依条例设置。（参考：宇贺克也《基本行政法》、《法学教室》有斐阁、2004年4月）

地方自治具有两面性，即团体自治与居民自治。在日本，市町村合并现在搞得热热闹闹，究其长处一般认为有以下几点：①地域的一体化建设；②投资的效率化、重点化；③自治体的行政财政基础的强化。这些好处可以说代表了团体自治的视点。另一方面，也有人指出了它的不足。主要有以下几点：①政治代表程度的低下；②地域历史个性的丧失；③周边地域的地基下沉。这种说法代表了居民自治的视点。

二战后日本以国家主导、地方协助的方式推动了地域的发展。反映出战后的高度成长期及泡沫经济期的充足财政状况（税收与地方债的增发），地方的单独事业（公共设施建设及各种服务事业）也相应扩大了。（参考：佐佐木信夫《地方能变化吗》筑摩书房、2004年）

但是，现在是在财政危机中进行的分权，可以说是要求地方真正自立。这个过程中，居民参加型的地方自治、跨地区行政与联合势在必行。佐佐木信夫（中央大学教授）说，市民、团体与行政机构，为了齐心协力解决地域方面的问题，有必要相互承认对方的存在意义，站在平等的立场上，相互提供智慧与劳力的支持并相互合作。为实现这些目标，搞活作为制度担保的地域自治组织

及社区组织是不可或缺的。

在日本，居民参加市区级的“城建条例”的制定的势头非常强劲。而且，有关行政改革，北海道的 niseko 町还制定了行政机构与居民共享信息、保障居民参加的条例。（niseko 町被认为是日本最有干劲的先锋）。

现代是从中央主导到地方分权的时代，是从振兴城市到振兴地域的时代。这一点，不仅是日本，欧美也是一样的。或者应该说是先从欧美开始的，其体制也是欧美似乎要为先进一些。

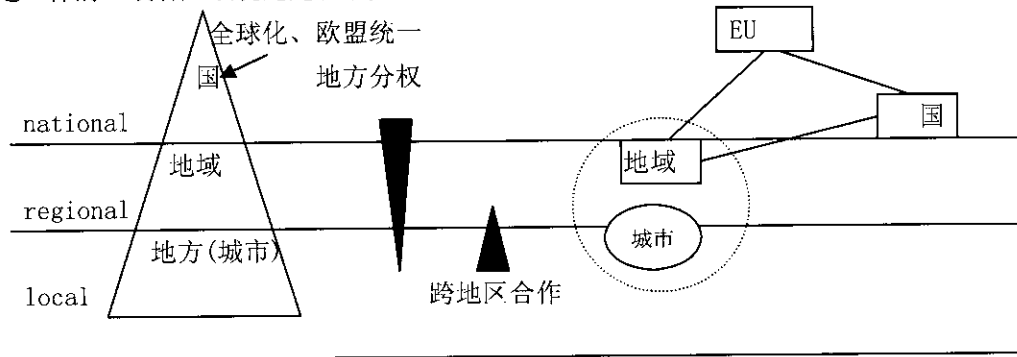


图 I . 3 . 7 . 7 在欧洲地域问题出现的过程

资料来源：冈部明子《从城市再生到地域再生》、《日经 Global》2004 年 4 月、P46

德国战后实行民主化，为分散权力与促进市民参与政策决策，各市区都设置了被称为“市区委员会”的居民自治组织。在涉及市区事务时，该委员会拥有“决定权”。这跟日本的“城建协议会”只有“提案权”就大不相同了。在美国，市中心地区活性化组织拥有实质上的课税权。因为进行地域活动，如何确保其财政来源就成了个大问题。

地区产业的集约化和产地形成有 3 种类型，即自然发生型、政策型和偶然型。在日本，中央和地方政府利用促进产业集约化的产业建设政策，目前正努力创建新的产业集群。其法律支持是《产业活力再生特别措施法》。根据该法，对通过政策金融部门及地方政府的制度性融资为企业提供的低息贷款、设备投资等给与税收减免。

从这个意义上可以说，虽然存在行政上的多元化倾向，但在地区开发方面，制定地区产业政策非常重要，同时，保障实施该政策所需的国家制度、相关的立法也必不可少。

建设创新群体的相关工作在美国开展得相当活跃。关于日本引进美国的该项经验，明石芳彦介绍了以下几点教训。（明石芳彦《美国的创新群体》、松冈宪司编《地区开发与企业成长》日本评论社，2004 年、P141~142）

“①应该认识到只有充分考虑地区经营资源的计划才能可持续发展下去。即，应充分利用地区产业的特色和历史演变过程、以及传统技能和产业、文化底蕴等其他地区所不具备的条件，将其发展成为本地区的独特优势。为此，应认识地区内固有的强项——“经营资源”及其用途，并对其进行完善。特别要利用地区原有的技能、经验或者中间财富等，并积极去发掘与之相关联的领域。并且，在这些领域中，不要一味地坚持低成本竞争，而应从提高附加值的角度出发对创造竞争优势的因素进行保护，使其成为能够应对市场需求的高效且经历过千锤百炼的事业，并且要为之付出不懈的努力。

②虽然在很多地区还很少能感受到与大学、研究机构开展交流的意义所在，但是，怎么能够建立一个吸引有知识有才干的人才并使其居住舒适的环境，确实是件很重要的事情。与能够抛开常规考虑问题的人建立合作关系和共同开展工作（协作），将会带来崭新的理念和设计，尤其是软件方面的发展和业务领域将会得到拓展。要转变思维观念，就必须与其他地区的持有不同价值观的人进行交流，培养能够容纳外国人的公共意识。

③公开政府的地区经济产业政策，通过居民的自发参与等，加强地区的软件基础设施建设。这样做，可以发挥地区的潜能，并对其进行逐步完善，在发掘新的构思的同时，提高地区创新活动基础的水平。”

以上内容介绍的是日本的经验，同时也是我们的建议。我们认为该经验也同样适合于中国的情况。

<与地方行政改革有关的总结>

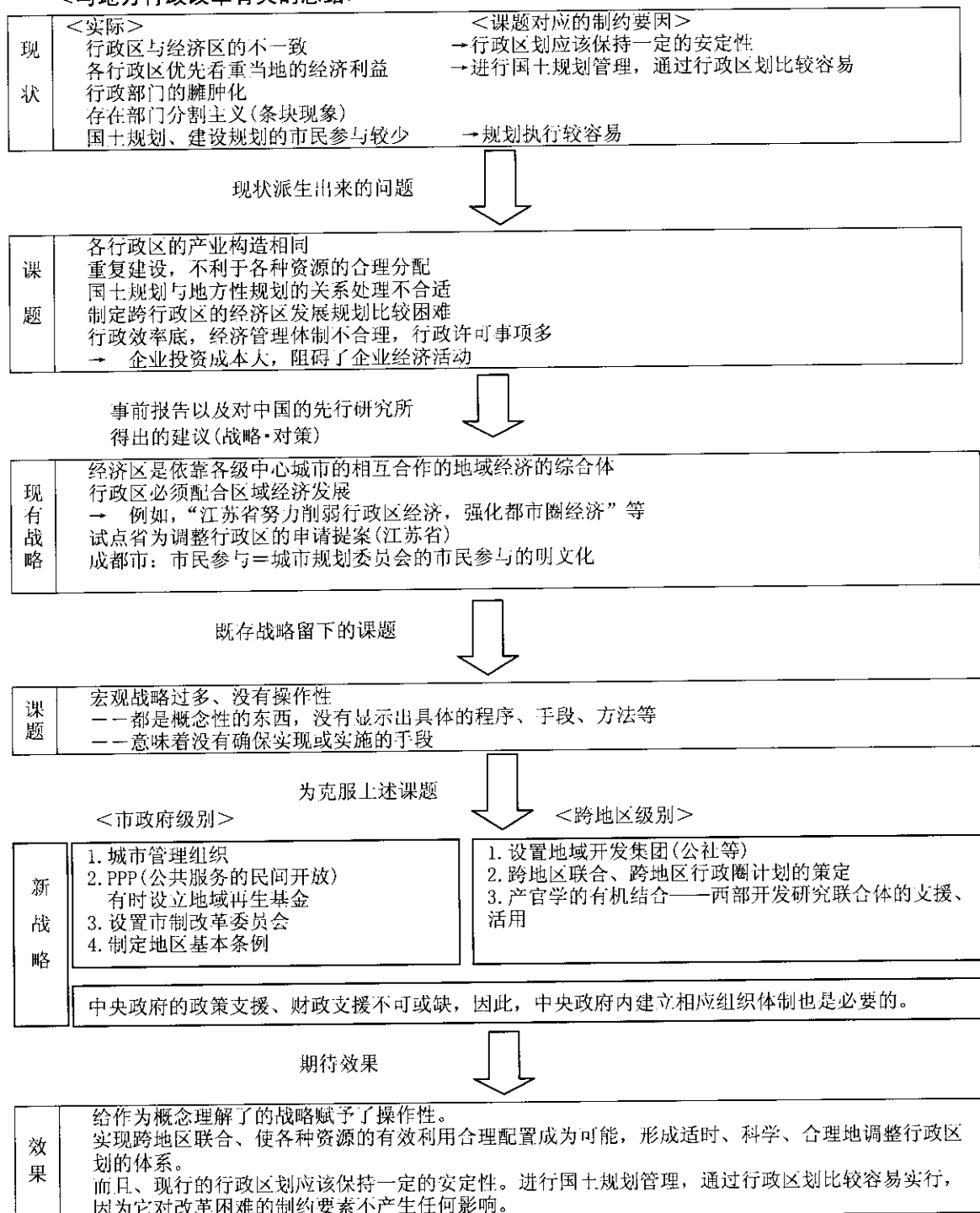


图 I . 3. 7. 8 区域经济行政合作战略方案相关争论点关联图

## 7.5 税制与地方财政的现状和存在的问题

### 7.5.1 问题意识

本次调查的对象城市所在省的“财政能力”用人均财政指标衡量为 300~400 元，超过贵州、甘肃，但与超过 3,000 元以上的北京、上海，超过 1,600 元的天津，超过 1,000 元的浙江省和广东省，600 元的山东等沿海地区相比较，劣势还很明显。因为财政能力弱，无法保证必要的财政支出，导致经济发展速度变慢。这样的话，就难免陷入税收无法提高，进而不能扩大财政支出的恶性循环。因此，重要的课题是如何提高财政能力。

### 7.5.2 城市基础设施建设相关的地方财政课题

#### (1) 概要

##### 1) 中国的行政组织

中国拥有预算权的行政组织分为中央政府、省、市、县、乡 5 级。乡与县协商获得县财政收入的一部分，做为乡的预算。县与市协商获得市财政收入的一部分，市与省协商获得省财政收入的一部分。通过这种与上级行政组织的协商，决定各级行政组织的预算。

##### 2) 中国财政制度的变迁

#### 财政制度的变迁

纵观中国财政制度的变迁，1979 年以前的计划经济时代，财政制度的特色是“统收统支”，几乎所有的企业都是国营公司，财政体系是国家从企业的税款及利润中一起统一征收的，再由国家负责进行全社会的总体投资并对各地方的支出进行分配。在这种体系的支配下，经济是一个有机的整体，而中央财政占中心地位。

以 1978 年改革开放政策的实施为契机，在经济活动引入了商品、货币、利润等概念的过程中，财政制度上也创设了“企业基金制度”，企业对利润的一部分保留及其活动被认可。这一制度允许不同地方或企业保留不同利润故缺乏统一性、客观性，另外由于因此导致了中央政府的财政收入减少，1980 年开始引进“收支划分、分级承包”的财政管理体系。在此制度下税收被分为中央收入、地方收入、中央地方共同收入 3 种，而支出则由所属的管理部门划分。由此，中国的财政收入及其分配的主角从过去的中央主管部门转移到了地方政府。这样财政体系便由“统一核算制”转变为“地方独立核算制”。之后，中央又进行了几次财政改革，主要以国家与企业之间关系的规范化为目的，进行了纳入利润的企业所得税、营业税、商品税、增值税等的修改，并改善了“承包方法”。

“地方独立核算制”的财政承包体系在经济发展过程中，引发了如下问题的产生。第一，稳定的规则导致的财政分配体系的欠缺；第二，非合理的税收体系带来的财政收入的不稳定；第三，以财政困难造成的国家社会义务承担能力和公共服务提供能力的削弱。这些问题必须解决，所以在 1994 年中央实行了改革，采用了“分税制”，其要点有三项。第一，明确各级政府的职能，根据职能合理划分中央政府与地方政府的事务关系；第二，以此为基础，将税收分为中央税、中央地方共有税、地方税，确定各级政府的收入范围；第三，建立规范的中央政府对地方的退还与支付转移制度；第四，按照统一税法，公平课税，使税收制度规范化，高效征税等原则，构筑以增值税为中心的新税收制度。

#### 目前的财政结构

目前的财政制度由以下两方面构成：①预算内收入、支出制度；②预算外收入、支出制度。

就 2000 年一年来看, 预算内税收为 1 兆 3,395 亿元, 预算外收入为 3,826 亿元, 后者的规模绝对不是一个小数。这是其特点所在。另外, 除了这两个制度以外, 还有“非预算收入”(也称“制度外收入”)及支出, 它们无明确的法律条款、制度, 按地方自行制定的规定征收, 由有偿(从企业、个人的借款, 换言之地方公债)及无偿(地方政府权限下征收的部分)两种构成。只是在 1996 年以后, 除社会保障基金外, 大部分均为违反规定·规律的收入, 由此开始了规章制度的重建、检查、整顿。

### 3) 预算内收入·支出

#### 中央财政收入

实施分税制的财政管理体制, 结合事权与财权的原则, 税收种类分为中央税、地方税、中央与地方共享税。中国税制的现状及相关法律如表 I.3.7.8 所示。另外, 如表 I.3.7.9 所示, 经济增长的成果中扣除营业税, 其余部分以增值税的形式相应部分归中央政府所有。这一体系极端地说就是吸引国内外投资, 提高地区的经济增长后, 其成果却首先进了中央政府的腰包。试算主要税收的增长率对国民生产总值增长率的弹性值如表 I.3.7.10 所示, 过去营业税曾比增值税更多, 但今年增值税的弹性值大于营业税。

表 I.3.7.8 中国税制一览表

税种	税率	主要征收范围	征收机关		收入归属		有关立法
			国税	地税	中央	地方	
增值税	0%、13%、17%	销售、进口货物或者提供加工、修理修配劳务	√		√	√	《中华人民共和国增值税暂行条例》及其实施细则
消费税	1. 定率征收 2. 定额征收	1、白酒、其他酒、酒精、化妆品、护肤护发品、贵重首饰及珠宝玉石、鞭炮焰火、汽车轮胎、摩托车、小汽车  2、酒、啤酒、汽油、柴油	√		100%		《中华人民共和国消费税暂行条例》及其实施细则
营业税	3%, 5%, 5%~20%	绝大部分劳务行业	√	√	√	√	《中华人民共和国营业税暂行条例》及其实施细则
企业所得税	33%	企业境内外来源所得	√	√	√	√	《中华人民共和国企业所得税暂行条例》及其实施细则



外资企业所 得税	10%, 15%, 20%, 24%, 33%	外商投资企业境 内外所得 外国企业境内所 得	√	√	√	《中华人民共和国外商投 资企业和外国企业所得 税法》及其实施细则
个人所得 税	1. 九级超额累进: 5%~45% 2. 五级超额累进: 5%~35% 3. 20%	1. 资薪金所得 2. 生产经营, 承 包、承租经营所得 3. 其他所得	√	√	√	《中华人民共和国个人所 得税法》及其实施条例
资源税	定额征收	六类矿产资源和 盐	√	√	√	《中华人民共和国资源税 暂行条例》及其实施细则
城镇土地使 用税	定额征收 0.2~10 元/ 平方米	使用城市、县城、 建制镇、工矿区土 地	√		100%	《中华人民共和国城镇土 地使用税暂行条例》
城市维护建 设税	1%, 5%, 7%	税基为应纳增值 税、消费税、营业 税税额	√	√	√	《中华人民共和国城市维 护建设税暂行条例》及其 实施细则
耕地占用税	定额征收 1~10 元/平 方米	占用耕地建房或 其他非农业建设	√		100%	《中华人民共和国耕地占 用税暂行条例》
固定资 产投资 方向调 节税	0%, 5%, 10%, 15%, 30%	各类固定资 产投资 (详见该税目 税率表)	√		100%	《中华人民共和国固定资 产投资方向调节税暂行条 例》及其实施细则
土地增值 税	四级超率累进 30%, 40%, 50%, 60%	转让房地产取得 的增值额	√		100%	《中华人民共和国土地增 值税暂行条例》及其实施 细则
房 产 税	1. 2%, 12%①	城市、县城、建制 镇和工矿区房产	√		100%	《中华人民共和国房产税 暂行条例》
城 市 房 地 产 税	1. 2%, 18%②	现仅就外商投资 企业、外国企业和 外籍人员的房产 征税、地产不征税	√		100%	《城市房地产税暂行条 例》
车 船 使 用 税	定额征收	中国境内拥有、使 用各种车辆	√		100%	《中华人民共和国车船使 用税暂行条例》

车船使用牌照税	定额征收	现仅就外商投资企业、外国企业和外籍人员的车辆、船舶征税	√	100%	《车船使用牌照税暂行条例》
印花税	1. 比例税率： 0.05%~1% 2. 按件印花：1元/件， 5元/件	1. 11类合同、书据及记载资金的帐簿 2. 账簿，权利、许可证照及税额不足一元的财产租赁合同	√ √ √	√	《中华人民共和国印花税法暂行条例》
契税	3%~5%	在中国境内转移土地、房屋权属	√	100%	《契税暂行条例》
屠宰税	10%	屠宰猪、羊、牛等牲畜	√	100%	《屠宰税暂行条例》（地方可自定是否开征）
农业税	地区差别比例税率 (全国平均税率为常年产量的15.5%)	农业生产收入	√	100%	《中华人民共和国农业税法》（有些地方已决定停征）
农业特产税	5%~31%	农业特产品收入	√	100%	《国务院关于对农业特产收入征收农业税的规定》
关税	0%~270%	进出口货物及劳务	海关	100%	《中华人民共和国海关法》 《中华人民共和国进出口关税条例》

注：

① 依照房产余值计算纳税的，税率为1.2%，依照房产租金收入计算纳税的，税率为12%。

② 1.2%税率适用于依标准房价按年计征的房产税；18%税率适用于依标准房地租价按年计征的房产税。

资料来源：中国国家发展和改革委员会国土与地区经济研究所再委托调查报告书《西部地区财政运行》（以下简称《财政相关再委托调查报告书》）

表 I. 3. 7. 9 主要税收的中央、地方间的分配(亿元、%)

税种	税额(2002年)	占税收的比率(%)	中央收受(%)	地方收受(%)
增值税	6,178	35	75	25
消费税	1,046	6	100	0
营业税	2,450	14	6	94
企业所得税	3,082	17	61	39
个人所得税	1,211	7	50	50
城市建设维护税	470	3	1	99
关税	704	4	100	0
进口产品的增值税及消费税	1,885	11	100	0
上述合计	17,026	97	64	36

资料来源：《中国统计年鉴2003年》

表 I . 3 . 7 . 10 主要税收增长率相对国民生产总值增长率的弹性值

年	增值税	营业税	消费税
1995	0.51	1.16	0.44
1996	0.86	1.34	0.91
1997	1.11	2.66	0.97
1998	2.02	3.65	3.87
1999	1.46	1.23	0.15
2000	1.92	1.33	0.51
2001	2.01	1.19	0.94
2002	1.99	2.43	1.62

资料来源：针对 1994 年税收制度改革后的情况，根据《中国统计年鉴》的税收数据试算。

中央政府的支出如表 I . 3 . 7 . 11，其中“地方补助”占到了约为 46% 的最大比率，除此以外，经济建设、国防分别以 14% 的比率相当。地方补助为对经济贫困地区及少数民族地区的资金援助，分为以下 5 种类型。

- 中央对地方的税收返还补助：2,267 亿元(占补助整体的 49%)
- 中央对地方的定额补助：125 亿元(同比 3%)
- 按照中央的公式对地方的一般性转移支付 110 亿元(同比 2%)
- 依据收入调整分配政策的转移支付：721 亿元(同比 15%)
- 国债专项补助：1,140 亿元(同比 31%)

表 I . 3 . 7 . 11 中央财政支出的构成比例(2000 年、10 亿元、下段构成比%)

总额	经济建设	社会文化教育	国防	行政管理	其他支出	地方补助	公债费
1,018	146	33	138	17	143	466	73
构成比(%)	14	3	14	2	14	46	7

资料来源：《中国统计年鉴 2002 年》

这次调查的 5 个事例城市所属的省收入、支出、中央政府的转移性收入等如表 I . 3 . 7 . 12 所示，可以看出，不论哪个城市都是支出远远大于收入，从中央政府获得 55%~58% 的补助，处于大大依赖于中央政府的体制上。但是，若以下述的城市水平分析，也有些地方不需要中央补助。但是，其占基本建设和维护支出(基本相当于城市基础设施建设)的一般性预算支出的比例为 12%~19%、湖南省较低，用国债资金补充的现象十分明显。另外，国债资金占城市基础设施建设资金的比例为 16%~20%，是重要的财政来源之一。从一般预算支出的内容来看，如表 I . 3 . 7 . 13~表 I . 3 . 7 . 15 所示，各省的教育费、社会保障费、基本建设和维护费这 3 大支出项目的比例基本相同。

表 I . 3 . 7 . 12 省级一般性预算结算收支(2002 年、千万元)

项目、省	湖南省	四川省	云南省
资金来源			
一般性预算收入	2,311	2,918	2,067
中央政府补贴	3,112	4,102	3,105
国债资金贷款	144	73	80
其他资金	19	54	167
上年度转入的资金	608	606	368
利用资金合计	6,195	7,755	5,789
资金使用			
一般性预算支出	5,330	7,016	5,268
(其中基本建设支出)	(759)	(1,176)	(1,001)
向中央政府的转移	204	40	64
对国债资金项目的支出	119	73	80
其他资金	8	7	0
向第二年度的转入	532	618	370
资金运用合计	6,195	7,755	5,789
(参考)			
中央政府补贴(纯计)占一般性预算支出的比例(%)	55	58	58
基本建设和维护支出占一般性预算支出的比例之比(%)	12	12	19
包括利用国债资金修建基础设施在内的建设费用占一般性预算支出的比例	16	18	20
国债支出占城市基础设施建设总支出的比例(%)	14	6	7

资料来源：根据《中国财政年鉴》2003 年版制作

表 I . 3 . 7 . 13 湖南省 2002 年一般性预算决算概要(括弧内为%)

收入	百万元	支出	百万元
营业税	4,842(7.8)	社会保障费	9,418(15.2)
增值税	3,189(5.1)	教育费	8,298(13.4)
农业税	1,742(2.8)	基本建设和维护费	7,599(12.3)
企业所得税	1,543(2.5)	行政管理费	5,033(8.1)
城市维护建设税	1,453(2.3)	司法费	3,505(5.7)
个人所得税	1,393(2.2)	农业部门事业费	2,943(4.7)
行政收入	2,794(4.5)	卫生费	1,470(2.4)
罚款收入	2,126(3.4)		
其他	4,032(6.8)	其他	15,036(24.3)
合计	23,114(37.4)	合计	53,302(86.1)
中央政府转移收入	31,121(50.2)	中央政府转移支出	2,048(3.3)
国债转贷收入	1,442(2.3)	国债转贷资金支出	1,199(1.9)
其他	197(0.3)	其他	83(0.1)
上年转入收入	6,084(9.8)	转入下一年度	5,326(8.6)
总计	61,958(100.0)	总计	61,958(100.0)

资料来源：根据《中国财政年鉴》2003 年版制作

表 I . 3. 7. 14 四川省 2002 年一般性预算概要(括弧内为%)

收入	百万元	支出	百万元
营业税	7,536(9.7)	社会保障费	11,837(15.3)
增值税	4,186(5.4)	基本建设和维护费	11,760(15.2)
企业所得税	2,900(3.7)	教育费	10,225(13.2)
农业税	2,031(2.6)	行政管理费	8,650(11.2)
城市维护建设税	1,752(2.3)	农业事业费	4,519(5.8)
个人所得税	1,538(2.0)	司法费	4,359(5.6)
行政服务收入	2,624(3.4)	卫生费	2,542(3.3)
其他	6,620(8.5)	其他	16,270(20.9)
合计	29,187(37.6)	合计	70,162(90.5)
中央政府转移收入	41,020(52.9)	中央政府转移支出	400(0.5)
国债转贷收入	628(0.8)	国债转贷支出	555(0.7)
国债转贷收入上一年转入部分	105(0.1)	国债转贷资金转入下一年度	177(0.2)
其他	545(0.7)	其他	75(0.1)
上一年转入	6,066(7.9)	转入下一年度	6,182(8.0)
总计	77,554(100.0)	总计	77,554(100.0)

资料来源：根据《中国财政年鉴》2003年版制作

表 I . 3. 7. 15 云南省 2002 年一般性财政预算概要(括弧内为%)

收入	百万元	支出	百万元
营业税	4,140(7.2)	基本建设和维护费	10,016(17.3)
增值税	3,442(5.9)	教育费	8,608(14.9)
企业所得税	2,577(4.5)	社会保障费	7,554(13.0)
城市维护建设税	2,151(3.7)	行政管理费	4,936(8.5)
农业特别税	1,719(3.0)	司法费	3,305(5.7)
个人所得税	944(1.6)	农业事业费	2,918(5.0)
行政服务收入	705(1.2)	卫生费	2,877(5.0)
其他	4,997(8.6)	其他	12,475(21.6)
合计	20,675(35.7)	合计	52,689(91.0)
中央政府转移收入	31,051(53.6)	中央政府转移支出	644(1.1)
国债转贷收入	523(0.9)	国债转贷支出	496(0.9)
国债转贷收入上一年转入部分	281(0.5)	国债转贷资金转入下一年度	309(0.5)
其他	1,672(2.9)		
上一年转入	3,688(6.4)	转入下一年度	3,705(7.0)
总计	57,894(100.0)	总计	57,894(100.0)

资料来源：根据《中国财政年鉴》2003年版制作

### 地方财政收支

分析地方财政收入状况如表 I.3.7.16, 地方收入占地方财政的比例约为 56%, 地方税收占地方财政收入的比例约为 50%, 中央补助收入占地方财政收入的比率约为 43%, 地方对中央财政的依赖程度很高。一方面如表 I.3.7.17 所示, 文化教育卫生费用、行政管理费用、基本建设支出的比例很高。据说因为禁止地方政府编写赤字预算, 所以从表面上来看, 处于收支预算平衡的状态, 但实际背负了很大的债务包袱。关于地方政府的财政收入结构, 在一级行政区政府与二级行政区政府之间, 财政收入的分配主要集中在前者, 级别越低则财政状况越困难。

表 I.3.7.16 地方财政收入状况(%)

年度	地方收入占地方财政收入的比率	地方税收占地方财政收入的比率	中央补助收入占地方财政收入的比率
1994	49.2	48.8	50.8
1995	54.1	51.3	45.9
1996	57.9	53.3	42.1
1997	60.8	55.0	39.2
1998	59.9	53.5	40.1
1999	57.7	51.0	42.3
2000	57.9	51.4	42.1
2001	56.5	50.4	43.5

资料来源:《财政相关再委托调查报告书》

表 I.3.7.17 地方财政支出构成比率(%)

项目	1991年	1993年	1995年	1997年	1999年	2000年
基本建设支出	8.5	8.5	8.5	10.1	10.1	10.5
企业潜在能力的挖掘改造资金	4.4	4.4	6.7	5.5	5.5	4.8
工商交通部门的事业费用	1.6	1.6	1.4	1.0	1.0	1.4
农业支援支出	9.6	9.6	7.9	7.3	7.3	6.7
文化教育卫生事业费用	27.6	27.6	27.3	24.9	24.9	23.6
社会保障救济费用	2.9	2.9	2.4	2.2	2.2	2.0
行政管理费用	13.6	13.6	16.6	16.1	16.1	16.0
政策性补助	14.1	14.1	5.5	4.5	4.5	3.8
城市建设拥护费用	5.7	5.7	5.9	5.7	5.7	5.2
其他	12.3	12.3	17.6	22.7	22.7	26.2
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源:《财政相关再委托调查报告书》

#### 4) 预算外资金

国家总体的预算内及预算外资金的增长如表 I.3.7.18 所示, 因为那时制度被频繁更改, 两者的变化未见任何稳定的倾向, 但自 1993 年以后, 进行了预算外资金范围和统计方式上的调整, 使得预算外资金相反的得不到增长。在这种情况下, 由于地方政府的预算外资金基本持稳定增长状态, 所以占全部预算外资金收入的地方收入比率提高到 93%。预算外资金的支出具有相同倾向。该制度所经历的变更过程如下所示。

##### ● 建国初期

在高度集中的财政管理体制下, 一些项目的零散收入被划定为各地方、各部门的内部收入、内部支出、内部管理资金……形成了“预算外资金”。1952 年预算外资金占预算内收入的 7.8%。

##### ● 第一个 5 年计划期间

提高方方面面的积极性, 扩大预算外资金范围。1957 年的预算外资金占预算内资金的 8.5%。

● 第二个5年计划期间

由于财政管理体制的改革，财政权利下放，预算外资金急速增长。1960年的预算外资金规模扩展到预算内资金的20%。

● “大跃进”时代的经济困难时期

1961年进行财政体制的调整，对预算外资金实施了“纳入、减少、管理”的整理整顿工作。1965年，预算外资金减少到预算内资金的16%。

● 1966年以后的“十年动乱时期”

由于财政经济规律遭到破坏，预算外资金的规模扩大，1976年预算外资金增加到预算内资金的35.5%。

● 1979年以后的经济体制改革时期

伴随着财政权利的下放，预算外资金迅猛增长，1978年的预算外资金还只是预算内资金的31%，但到了1985年却达到了83.3%。1993年，进行了上述调整后，预算外资金下降到预算内资金的30.3%。

就预算外资金应引起关注的是，该资金的一部分一直作为城市基础设施建设资金收受和支出（2000年的中央、地方合计预算外资金3,826亿元中基本建设支出约占12%）。但对于其具体内容则存在着许多不明之处。

表 I. 3. 7. 18 预算内外资金的变化：基本收入(亿元)

年度	预算内	预算外	同左栏内中央政府	地方政府
1990	2,937	2,708	1,073	1,635
1991	3,149	3,243	1,381	1,862
1992	3,483	3,854	1,707	2,147
1993	3,448	1,432	245	1,186
1994	5,218	1,862	283	1,579
1995	6,242	2,406	317	2,008
1996	7,407	3,893	947	2,945
1997	8,651	2,826	145	2,680
1998	9,875	3,082	164	2,918
1999	11,444	3,385	230	3,154
2000	13,395	3,826	247	3,578

资料来源：《中国统计年鉴》

(2) 中央财政及地方财政中事权与支出的划分现状以及面临的问题

根据《财政相关再委托调查报告书》有如下几点。

1) 事权与支出的划分

中国的《宪法》规定，中央政府主要负责编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算、领导和管理经济工作和城乡建设、领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作、领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作、领导和管理国防建设事业等公共服务职能。县级以上地方各级人民政府则依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，

发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。

根据相关法律规定，中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的社会事业发展支出。具体包括：国防费、武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费，中央统管的基本建设投资，中央直属企业的技术改造和新产品试制费，地质勘探费，由中央财政的支农支出，由中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学各项事业费支出。

地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、社会事业发展所需支出。具体包括：地方行政管理费，公检法支出，地方统筹的基本建设投资，地方企业的技术改造和新产品试制费，支农支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费，价格补贴支出及其他支出等。

## 2) 面临的问题

一是责权不明确。中央管理的经济社会事务，除少数领域实行中央垂直管理以外，绝大多数也是地方管理的经济社会事务。中央和地方各级政府的责权和界限划分并不清晰造成了事权范围重叠，机构职能雷同的现象。

二是职能出现错位。应当由中央管理的或者负责的事务，中央的职能未能完全到位；而应当由地方或者基层承担的事务，中央或者地方上级又介入过多。前者造成了本该由上级政府投资的公共产品，有的却通过转移事权交由下级政府提供。例如：基础教育、计划生育都属于基本国策，应该由中央财政负担，但目前主要由乡政府及村负责。据研究，目前的农村义务教育支出中，中央财政占 2%，98%由地方财政负担，其中乡镇负担 78%，县财政负担 9%，省财政负担 11%；农村医疗卫生总支出中，中央财政支出仅占 2%。后者又加重了中央财政的负担。例如，对社会保障事权的划分，就缺乏明确的规定和依据，导致中央与地方社会保障职责划分不清，甚至有些地方在某些社会保障项目上出现责任“真空”。1998 年以来，中央要求地方各级政府要切实承担起社会保障支出的责任，但是执行的结果始终是中央财政支付大部分资金，地方支付小部分甚至不支付，在社会保障事务方面出现了严重的地方依赖中央的倾向，也使得一些困难群众的基本生活和医疗难以得到保障，影响了社会保障体系的建立和形成。

三是缺乏稳定性和规范性。有的时候强调集中统一，上收许多权力；有的时候强调发挥地方积极性，下放许多权力。有的领域是放权和收权反复进行；有的领域则是有“利”的就都要管，无“利”的就都不管。

四是行政效率低，管理成本大。由于事权划分不清，形式主义、官僚主义问题必然存在，争权争利、推诿扯皮，上有政策、下有对策，政令不畅，短期行为等问题也就在所难免。

### 案例：教育职能的划分

中国的《教育法》确立了中国教育行政管理体制实行“分级管理、分工负责”的原则。“分级管理”是指各级人民政府对各级各类教育都负有不同的管理职能；“分工负责”是指在同一级政府内，各部门如教育、计划、财政、人事等部门根据不同的职能分工，对教育事业发展有不同的管理责任。《教育法》还明确规定了中等及中等以下教育在国务院领导下，由地方人民政府管理，高等教育由国务院和省、自治区、直辖市人民政府管理。这就从法律上对中央和地方在教育事业上的责任和管理权限作了原则划分。它表明，中等及中等以下教育主要由地方政府统一规划和管理，并且，地方政府要承担组织各方面力量发展中等及中等以下教育的主要责任；中央则主要是进行宏观管理，如制定国家教育教学标准，审定通用教材，组织督导和评估，以及利用经济手段进行调控等。而高等教育则由中央和省级政府管理；中央和省一级政府应当对高等教育事业进行统一规划，组织各方面力量按照规划要求发展高等教育事业。



### 3) 不同地方政府的国税分配

中央与省级政府在可分享税种上有明确的分享比例，如增值税收入 75%归中央，25%归地方；所得税收入 2003 年后按中央 60%和地方 40%分享。但已归地方的 25%增值税和 40%所得税收入如何在不同级别的地方政府之间分享，国家没有统一规定，各省区根据自己情况制定了不尽相同比例来实现省政府与市、县政府的分享。这一情况可从下面列举的案例中反映出来。

#### ●辽宁省阜新市人民政府关于进一步完善市与县区财政体制规定

增值税、企业所得税、个人所得税、营业税、房产税 5 个税种作为省与市、县(区)共享税种。前 3 个是中央、省、市、县(区)共享，后 2 个是省与市县(区)共享。

增值税分享比例为：中央 75%，省 10%，市县(区)15%；

企业所得税分享比例为：中央 60%，省 20%，市与县(区)20%；

个人所得税分享比例为：中央 60%，省 15%，市与县(区)15%；

营业税分享比例为：省 30%，市与县(区)70%；

房地产税分享比例为：省 50%，市与县(区)50%。

#### ●湖南省关于所得税收入分享的办法

湖南省政府规定，所得税收入在中央、省、市州的分享比例 2002 年分别为 50%、15%和 35%。2003 年分别为 60%、12%和 28%。2003 年以后年份的分享比例根据调整后的中央与地方的分享比例再定。

基数计算是以 2001 年所得税实际收入数为基数，按改革方案确定的分享范围和比例计算，市州分享的所得税收入如果小于市州实际所得税收入，差额部分由省作为基数返还市州；如果大于市州实际所得税收入，差额部分由市州作为基数上解省。

#### ●四川省关于所得税收入分享的办法

四川省规定，省地方企业所得税除中央按比例分享外，地方部分暂维持现行体制的划分办法(即按企业隶属关系获得所得税收入)，省、市互不分享。个人所得税地方部分仍按现行体制的规定，省、市按 35%、65%比例分享；中央下划的储蓄存款利息所得个人所得税作为省、市共享收入，省、市按 35%、65%比例分享。其中，由省国家税务局直属征收分局征收的储蓄存款利息所得个人所得税的地方部分，作为省级收入。

### (3) 中国中央政府与地方政府间的财政转移支付制度

在补充地方政府财政能力方面起着最大作用的是财政资金转移制度。日本的地方交付税及国库支出金与此相当。在此回顾一下中国转移制度的历史及现状。《财政相关再委托调查报告书》做了如下的阐述。

#### 1) 中国财政转移支付制度的概要

在 1994 年实行分税制的体制下，中国中央与地方财政的转移支付体系由以下 5 种主要形式构成：一是包干财政体制的体制补助(或上解)；二是中央财政对地方财政的税收返还；三是中央财政对地方财政的专项补助；四是中央财政与地方财政年终结算补助、结算上解和其他补助；五是过渡期转移支付。

#### ●体制补助(或上解)

体制补助(或上解)是指中央对地方政府的体制补助和地方向中央的体制上解。这种制度产生于 20 世纪 80 年代财政包干体制下，是中央政府与地方政府之间双向流动的财政转移支付形式。

从 1988 年开始，中央财政对部分省区实行定额补助(属一般性的财力补助，不规定专项用途)，

而部分省市向中央财政上解收入。1994 年实施分税制财政体制后，为维持原体制下各地区既得利益，这种体制继续执行。主要的原则是：中央对地方的定额补助继续按规定进行补助。原实行定额和递增上解的地区，按原规定继续上解；实行总额分成的地区和原分税制试点地区，暂按递增办法，即按 1993 年的实际上解数，并核定一个递增率，每年递增上解。1995 年开始，中央财政取消了对各地区体制上解（中央）的递增率，实行定额上解的办法。

#### ● 中央财政对地方财政的税收返还

中央财政对地方财政的税收返还是 1994 年实行财政分税制时确定的一种中央对地方政府的资金分配形式。其背景是按照分税制原则确定中央税种后，地方上划的收入数额较大，为了保证地方政府的既得利益，实现新体制的平稳过渡，中央政府把中央税中属于原来地方上划的部分再返还给原地区。具体办法是，中央税收上缴完成后，通过中央财政支出，将一部分收入返还给地方。税收返还以 1993 年为基数，之后逐年递增。1993 年对按照分税制财政体制规定中央从地方净上划的收入数额（即为消费税+75%增值税-中央下划收入）全部返还地方。1994 年以后，税收返还在 1993 年基数上逐年递增，递增率按增值税和消费税平均增长率的 1: 0.3 的系数确定（两税每增长 1%，中央财政对地方税收返还增长 0.3%）。

税收返还是一种一般性补助，但并不具有均等化的作用，也不明确具体的用途。采取中央先征后返还的形式，有利于中央政府通过对地方政府采取强制性扣款等措施来保证中央政府的权威。

#### ● 中央财政与地方财政年终结算补助与上解

中央财政在每个财年年度终了后都要与地方财政对上一财年中在财政体制之外发生的某些事项进行结算。在这一过程中，有的是中央补助地方，有的是地方上解中央。

#### ● 过渡期转移支付

为了借鉴国际经验，通过规范的财政转移支付制度来解决地区间由于财政能力不同而导致的公共服务能力差异问题，从 1995 年开始，中央财政实行过渡期转移支付办法，即根据中央财政收入情况，中央每年增加安排一部分资金，采用相对规范的做法，重点解决一些困难地区特别是少数民族地区的财政困难。1995 年财政部决定以 20 亿元人民币试行“过渡期转移支付办法”。1996 年为 35 亿元，1997 年增加为 50 亿元，2000 年为 85 亿元，2001 年为 138 亿元，2002 年为 150 多亿元。这个办法的主要内容包括：

第一，核定需要接受转移支付的地区。按影响财政支出的因素，核定各地的标准支出数额，凡地方财力能够满足标准支出需要的，中央财政不再转移支付。对地方财力不能满足支出需要的，凡财政收入达不到全国平均水平的地区，收入努力不足的部分由地方通过增收解决相应的支出需要；凡财政收入达到全国平均水平或达不到全国平均水平而且通过增收仍不能解决其支出需要的，其财力缺口作为计算转移支付的依据，由中央财政根据新增转移支付资金的总额和各地的财力缺口分配补助资金。

第二，各地享受新增转移支付额统一按一标准计算公式进行。参考了西方一些主要国家转移支付的办法，也考虑了中国一些特殊因素，过渡性转移支付的公式定为：

某省区转移支付补助数 = (该省区标准支出 - 该省区标准收入 - 该省区税收努力不足额) × 客观因素转移支付系数 + 政策性转移支付额 × (1 + (-) 激励机制系数)

标准财政支出是指该地区财政应该支出多少，是根据标准工资和公用经费、标准财政供养人口、地区偏远程度及对农业支持的需要等因素计算得出的。由于数据有限，标准收入由 1994 年地方的实际财政收入代替。税收努力不足额与地方税收和应征得税收之间的差额成正比。政策性转移支付是为 8 个少数民族集中省区提供的一种额外补助。2000 年后为配合西部大开发战略的实施，成为

专门针对民族地区的转移支付(后面将有详细分析)。激励系数是根据各地区收入增长率与地方平均收入增长率比例差的 50%确定,高于平均增长率的地区按此系数增加转移支付数额,反之则减少。

### **2000 年以后西部大开发战略的实施**

2000 年以后,伴随着西部大开发战略的实施,设立了以少数民族地区为特别对象的转移支付。

#### **● 中央财政对地方财政的专项拨款**

该类资金是中国政府间转移支付的一种重要形式,是中央政府根据地方实际情况按项目确定的补助形式,不包括在地方财政体制规定的正常支出范围内,由中央财政根据特定用途,增拨给地方财政部门的专项预算资金。此项拨款通常具有特定用途,如特大自然灾害救济费、边境事业费补助、支持不发达地区发展资金以及“三西”专项资金等。

专项拨款有配套性和非配套性两种形式。前者地方政府需要按规定提供配套资金,中央专项拨款只补偿地方公共服务的部分而非全部成本。后者则不要求地方提供配套资金。

#### **● 调整收入分配政策转移支付**

调整收入分配政策转移支付是针对调整工资和提高社会保障标准而进行的专项转移支付。从 1998 年开始,地方政府开始按照中央的要求实施提高中、低收入者收入水平,加强社会保障的一系列政策措施。但由于地区之间财政状况差异较大,各地区对于所增加支出的承受能力也有大有小。为了促进这两项政策在各地区的落实,中央出台了“调整收入分配政策中央对地方转移支付办法”。中央决定对因实施上述政策增加支出有财政困难的老工业基地和中西部地区由中央财政给予适当补助,而北京、上海、江苏、浙江、广东、福建和山东等 7 个沿海经济发达地区由当地政府自行解决所增加的财政支出。2001 年中央再次提高了机关事业单位职工工资,并建立艰苦边远地区津贴制度。前一项支出,中央比照 1999 年调整收入分配政策的办法对中西部地区实行了转移支付,后一项支出,应由财政安排的资金全部由中央财政负担。

#### **● 其他补助**

中央政府在执行上述转移支付的同时,还实施了一些规模不大但具有重要意义的转移支付项目,主要是为配合西部大开发战略而实行了天保工程(天然林保护工程)和退耕还林还草转移支付等,对西部地区的天然林保护、退耕还林还草以及由此造成相关地方政府的财政减收等进行转移支付。

### **2) 中央政府向地方财政的转移支付规模及构成**

#### **财政转移支付的规模**

自 1994 年实施分税制财政体制后,全国财政收入保持了年均 17.2% 的增长速度,中央财政收入增幅则为 19.7%。随着中央财力的提高,中央政府对地方的转移支付规模也在相应增加。1994 年中央政府对地方的财政转移支付为 2,389 亿元,2000 年增长为 4,665 亿元,2002 年则进一步增长为 7,352 亿元。

如表 I.3.7.19 所表示,1994~2002 年,中央财政转移支付年均增长 15.1%,略高于同期中央财政支出年均 14.9% 的增长速度。分阶段的分析表明,中央转移支付增长速度的加快则主要是由于 2000 年后的大幅增长。2000~2002 年,中央转移支付的增长速度为 25.5%,大大高于中央财政支出 17.7% 的增长速度。尽管在 1994~2000 年间中央财政转移支付的增长速度低于中央财政支出的增长速度,但由于 2000 年后中央财政转移支付的快速增长使得其在 1994~2002 年整个时期的增长快于中央财政支出。

与此相关,中央财政转移支付在中央支出中的比重在近两年经历了由降至升的转变。转移支付总额占中央支出总额的比重在 1994 年时为 51.4%,随后则呈下降态势,2000 年时为近 46%,2001

和 2002 年开始回升。2002 年时已达到 52%，超过了 1994 年时的水平。

表 1.3.7.19 中央财政收入、中央财政支出及财政转移支付

	中央财政收入	中央财政支出	中央财政转移支付	财政转移支付占中央财政支出的比例(%)
1994 年(亿元)	2886.1	4651.8	2389.1	51.4
2000 年(亿元)	6989.2	10185.2	4665.3	45.8
2002 年(亿元)	12188.7	14110.9	7351.8	52.1
1994~2002 年平均增长速度(%)	19.7	14.9	15.1	.....
1994~2000 年平均增长速度(%)	15.9	14.0	11.8	.....
2000~2002 年平均增长速度(%)	32.1	17.7	25.5	.....

资料来源：《财政相关再委托调查报告书》（《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》）

### 财政转移支付的构成

体制补助、税收返还、结算补助、过渡期转移支付以及专项拨款等在中央财政转移支付总额中所占的比例，如下所示有升有降。

1994 年，在中央对地方转移支付的 2,389 亿元中主体部分为税收返还，其规模为 1,804 亿元，占 75.5%。其次为专项补助，其规模为 361 亿元，占 15.1%。其余形式的补助规模相对不大，所占比重也有限，其中，体制补助为 115 亿元，占 4.8%；结算补助为 53 亿元，占 2.2%；其他为 57 亿元，占 2.4%。

2000 年，中央对地方转移支付的 4,665 亿元中，结构有了一些变化。税收返还仍为最主要的形式，但其占全部转移支付总量的比例已下降为 48.6%（其规模为 2,267 亿元）。专项补助所占比例有了明显上升，30.9%，达到 1,441 亿元；体制补助为 126 亿元，所占比例下降为 2.7%；过渡期转移支付为 85 亿元，所占比例上升为 1.8%；民族地区专项转移支付为 23 亿元，占 0.5%；调整收入分配政策转移支付为 725 亿元，占 15.6%。

#### 3) 省政府对所辖地方政府进行的转移支付

1994 年分税制改革后，在中央政府对地方进行财政转移支付的同时，省（市、自治区）也对其辖区内财力不足的县（市）进行财政转移支付。总体来看，中国地方财政转移支付的主要特点包括：

##### ● 省对下的财政转移支付模式与中央对下的基本相同

省对下的财政转移支付在形式上采取了与中央对地方转移支付大体相同的形式，只是各省区结合本地的实际情况，在税收返还比例系数的确定，在客观因素的选取等方面，做出了一些与中央对地方转移支付不同的规定。有的省则采用了“以奖代补”等不同于中央转移支付的方式。

##### ● 省对下的转移支付资金主要来源于两个方面

一是中央对省级政府的转移支付，2000 年中央对地方补助 4665 亿元，占地方财政支出 42.6%。二是地方政府在本级收入中安排的资金。有些省区地方政府本级收入资金在其对下转移支付占绝大部分，有些省区则是来自中央的转移支付收入和本级收入用于地方转移支付的资金各占一半。如广西壮族自治区 1994~2000 年转移支付资金总额为 67 亿元，其中 33 亿元来自中央的补助，占全区对下财政转移支付补助额的 49.6%；另外 34 亿元来自自治区本级财政收入，占总额的 50.4%。

##### ● 财力不足的县、市是省一级政府转移支付的主体

从目前各省市自治区转移支付来看，大都以县级辖区为其转移支付的主体。其主要原因，一是在于县级政权是中国各级政权的基层政权，它在实际生活中承担着向全国 70% 以上的人口提供绝大

部分地方公共服务的责任；二是县级财政的困难程度比较突出，特别是中西部地区的县级财政尤为如此。如 2000 年，在全国 2074 个县级财政中（包括县及县级市），950 个需要财政补助，占 46%。西部地区的县级财政发展则又明显滞后。据统计，1999 年与 1994 年相比，西部许多省区中的县级财政收入占地方收入的比重、县级财政支出占地方财政支出的比重均有明显下降，而同期，全国县级财政收入占地方财政收入的比重略有提高，支出只有不足 1% 的下降。

● 近期地方转移支付的主要用于维持县级政府机构的正常运转

中国县级财政收支缺口较大，在许多地区，县级财政只能用于维持政府机构日常支出。有的省份有 70% 的县发放不了工资，严重地影响到地方政府的工作。因此，地方转移支付的近期目标就在于维持政府的正常运转，即如前面分析所指出的，地方转移支付主要是解决下级政府的“吃饭”问题。

● 省以下转移支付也开始走向规范化和标准化

中国的地方转移支付制度形式虽然呈现多样化，但许多地区都按照中央《过渡期财政转移支付办法》中所确立的规范化转移支付的指导思想和原则，采用数学模型，选择影响各地区普遍存在的相关因素测算标准收支，建立较为规范的财政转移支付办法。如广西壮族自治区选择影响各地区普遍存在的相关客观因素，运用多元回归法和“权重法则”原理，建立标准支出模型，使得转移支付的方法具有客观性和公正性。

BOX I . 3. 7. 1 湖南省的财政转移支付制度

1994 年分税制改革后，湖南省建立了相应的财政转移支付制度。其主体是：

1. 税收返还。比照中央对省的税收返还制度，湖南省确立了对市州的税收返还补助形式，只是将每年的递增率定为按增值税和消费税平均增长 1: 0.2 的系数来确定（中央对地方为 1: 0.3）。
2. 体制补助。湖南省政府规定对收入和分享税收无法满足支出需要的地方，由上级政府提供固定的转移支付补助，补助额为核定的支大于收的差额部分。全省有 7 个市州享受省对其的体制补助。
3. 专项拨款补助。上级政府在预算执行过程中为完成特殊政策目标，拨给地方政府有特定用途的补助资金，有些还规定了配套比例。
4. 结算补助和决算补助。
5. 过渡期转移支付。湖南省对各县财力进行综合测算，评估了特别困难的 8 个市州本级和 31 个县市，增加了对其的定额补助或核减了体制上解。1996 年在此基础上形成了省内的过渡期转移支付办法，主要是由一般性转移支付、民族优惠政策转移支付和对贫困县转移支付构成。

BOX I . 3. 7. 2 云南省的转移支付方式

云南省对下的财政转移支付主要方式为：

1. 实行“以奖代补”考核奖励办法，建立激励和制约机制。从 1997 年起，针对全省县级财政困难加剧，赤字不断扩大的形势，省财政制定了旨在缓解县级财政困难、消除县级财政赤字，确保财政平衡的“以奖代补”考核奖励办法，并由省政府与各地州市政府签订考核协议，对四项指标进行考核：一是年度消除赤字的比例，二是财政收入的增长幅度，三是工资和上级专款的兑现情况，四是财政供养人员的增长幅度。
2. 调整收入分配转移支付。省财政在中央补助的基础上，对地州市实施调整收入分配政策专项转移支付。全省除省本级、昆明、玉溪外，受补助的地县平均补助比例高达 80%。
3. 天然林禁伐财政减收专项转移支付。主要针对林区范围大、财政较为困难的思茅、迪庆和丽江地区。
4. 各项结算补助和困难补助。省财政参照中央财政过渡期转移支付计算方法，综合评价各地财政困难程度，通过安排结算补助和增加一次性困难补助的方式，帮助各地解决保证工资发放和机构运转中存在的实际困难。

2000 年中央对云南省转移支付及云南省对下的转移支付

		总计（不含 税收返还）	专项 补助	体制 补助	调整工资 转移支付	过渡期转 移支付	天然林保 护工程转 移支付	民族地区专 项转移支付	退耕还林 还草转移 支付	以奖代 补补助	其他 补助
中央对 云南省	规模(亿元)	64.2	45.7	6.7	8.2	0.38	2.84	0.37	0.02		
	各项补助所 占比例(%)	100	71.2	10.4	12.8	0.6	4.4	0.6	0.03		
省对下 的	规模(亿元)	91.0	43.6	26.9	12.9		3.2		0.02	1.94	2.38
	各项补助所 占比例(%)	100	47.9	29.6	14.2		3.5		0.0	2.1	2.6

资料来源：《财政相关再委托调查报告书》

#### 4) 中国转移支出制度的特色

##### ● 转移支付形式多样化

根据国际经验，中央对地方政府的转移支付主要分为一般性转移支付与专项转移支付两种。中国中央对地方的转移支付虽然按性质讲也可分为上述两类，但与许多国家相比，中国的转移支付的科目显然更加多样化。在中国包干财政体制下，中央政府对地方政府的转移支付形式有体制补助、专项补助、结算补助及其他补助。实行分税制财政体制后，在基本保留原有转移支付形式的基础上，又增加了税收返还和过渡期转移支付以及一些专项转移支付。其中，税收返还、原体制补助、原体制上解、大部分结算补助与其他补助以及过渡期转移支付属于一般性转移支付范畴。而专项补助和近年来新增加的专项转移支付则属于专项转移支付范畴。

##### ● 具有过渡性特征的转移支付制度。

中国原财政体制中，具有转移支付性质的因素与分税制后的税收返还以及过渡期转移支付同时并存，呈现新旧体制双轨运行的特点；另一方面，体现中国体制特色的转移支付制度与具有规范性质的过渡期转移支付制度同时并存，呈现非规范转移支付与规范的转移支付双轨运行的特点。这种运行机制的主要目的是为了兼顾在原体制下所形成的地方利益格局，从而保证实现新体制的平稳过渡。

表 I . 3. 7. 20 中国中央对地方转移支付的分类及性质

体制补助(或上解)	○	▽
税收返还	○	▽
结算补助	○	
过渡期转移支付	○	▼
专项补助	□	▽
民族地区专项转移支付	□	
调整收入分配政策转移支付	□	
天保工程和退耕还林还草转移支付	□	

注：

- ：一般性转移支付
- ▼：标准的转移支付
- ：专项转移支付
- ▽：具有保留原体制利益格局性质的转移支付

资料来源：《财政相关再委托调查报告书》

##### ● 科学性不足

正是因为目前这种转移支付制度还具有过渡性质，因而存在着一些不科学之处。比如，决定税收返还、体制补助等的因素不是地方标准收入和支出的差额，而是新旧体制交接过程中对既得利益的补偿，因此，这些具有一般性质的转移支付对于均衡地方财力、解决地区间公共服务水平差异所起到的作用相当有限。再如，中央对地方专项拨款的相当部分用于地方范围和支出，体现中央宏观调控的作用还不明显。

##### ● 省对下的财政转移支付制度尚未完全建立起来

总体来看，省对下的财政转移支付制度建设仍相对滞后。一些省区对下施行分税制财政体制时，层层从下级财政向上级财政集中财力，但对下的财政转移支付制度并未相应建立起来，在许多地区使得县乡等基层财政运转较为困难。一些省区即使制定了以公式化为基础的对下财政转移支付办法，但在因素选择、公式设计和数据选取方面还存在问题，辖区内各地区财力差异过大的问题仍较

为突出。此外，由于缺乏对省以下财政转移支付制度的规范指导，不同省市区的过渡期转移支付规范化程度高低不同，存在着较大的差别。

#### 5) 西部大开发战略实施以后中央政府向西部地区进行的转移支出

改革开放以来，中央财政对西部地区给予了大力扶持。1994年实行分税制后，中央财政在过渡期转移支付中同样体现了对西部地区，特别是民族省区的照顾(中国的民族省区包括五个民族自治区，即内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区和新疆维吾尔自治区，以及三个民族人口较多的省，即云南省、贵州省和青海省。这些民族省区全部属于西部大开发战略所确定的西部地区范围)政策。1999年中国西部大开发战略实施以后，中央政府对西部地区的财政转移支付力度进一步加强。这种倾向如下：

##### ●过渡期转移支付继续向西部地区倾斜

1995年以来，过渡期转移支付对西部地区的转移的规模逐年增加，从1995年的13.9亿元，增加到2000年的52.5亿元。2001年总规模达到75.65亿元。西部地区在过渡期转移支付总规模中的比例尽管近年来有所下降，但仍保持在54%以上。

2002年中国实施了所得税分享的改革，即将企业所得税和个人所得税收入实行中央与地方按比例分享(少数特殊行业或企业除外)。分享比例2002年为中央地方各50%，2003年以后为中央60%，地方40%。中央保证各地区2001年地方实际的所得税收入基数，实施增量分成。对于因所得税分享改革而增加的收入，中央采用规范的方法对地方主要是中西部地区实行转移支付。2002年中央财政因这项改革增加收入约124亿元，按规定全部用于对地方的转移支付，加上过渡期转移支付，中央按规范方法进行的转移支付规模达到277亿元，其中对西部地区的转移支付为155亿元(占56%)，与2001年相比，增加近80亿元。

##### ●设立民族地区专项转移支付

中国是一个多民族国家，国家历来十分重视民族问题，并制定了一系列扶持少数民族的政策，以促进这些地区的经济和社会发展。

1980年财政体制改革以后，中央财政对民族地区实行递增补助的财政体制，规定补助额每年比上年增长10%(即前面提及的体制补助部分，其他地区为定额补助，并不递增)。由于补助数额递增较快，超过了中央财政承受能力，递增补助于1989年固定下来，并将这些补助调入民族地区的体制基数。1995年开始实施的过渡期财政转移支付政策充分考虑了对民族地区的照顾。在计算标准财政收支时，考虑了民族地区的特殊情况。在采用一般性因素的同时，采用了少数民族人口、可居住面积、平均海拔高度、公路运输距离等反映民族地区特征的因素。对这些因素的考虑可以提高民族地区标准支出与标准收入的差额，从而使民族地区比非民族地区获得更多的转移支付数额。

2000年，为配合西部大开发战略的实施以及《中华人民共和国民族区域自治法》的修改，支持民族地区发展，国务院决定从2000年起加大对民族地区(包括民族省区和非民族省区的民族自治州)的转移支付力度，设立民族地区专项转移支付。这项资金主要来源于：第一，预算安排，即中央财政在2000年安排民族地区转移支付资金10亿元的基础上，以后每年按一定比例递增。第二，增值税增量返还，即将民族地区上缴中央金库的增值税每年比上年增长部分的80%留给民族地区。其中，增值税增量返还的一半与来源地增值税收入挂钩，直接留给地方，以调动地方增收积极性；增量返还的另一半，连同预算安排的专项资金一起，根据客观因素进行分配，以体现公平原则。2000年此项转移支付为25.5亿元，2001年为33亿元，2002年为39亿元，三年共计近98亿元。

##### ●加大对西部地区调整机关事业单位职工工资增加支出的补助

如前所述，从1999年起中国开始实施调整收入分配政策。一是从1999年7月1日起，机关事

业单位职工月人均增资 120 元；二是从 2001 年 1 月 1 日起，机关事业单位职工月人均增资 100 元，并实施奖金制度。对于西部地区由于这两项政策而增加的财政支出，中央财政按比例给予补助；三是从 2001 年 10 月 1 日起，机关事业单位职工月人均增资 80 元，中央对西部地区因此项政策而增加的财政支出给予全额补助。三项累计，中央财政补助西部地区共计 632.8 亿元，其中，2000~2002 年分别为 94.8 亿元、269.5 亿元和 268.4 亿元。

除此之外，中央还对西部地区因调整收入政策而增加的其他方面财政支出进行了补贴。一是从 2001 年 1 月 1 日起国家对艰苦边远地区的职工实施津贴制度，西部地区的 592 个县(市、区)列入艰苦边远地区津贴制度实施范围，所需经费 50 亿元全部由中央财政负担。二是将西藏自治区特殊津贴标准由 2000 年每人每月平均 550 元提高到 1043 元，所需资金全部由中央财政负担。

#### ●增加对西部地区天然林保护工程、退耕还林(草)工程和防沙治沙工程的投入

中国的天然林保护工程始于 1998 年，除广西壮族自治区外，西部地区的其他省(自治区、直辖市)均列入工程实施范围。2000~2002 年中央共安排天然林保护工程资金 315.1 亿元，其中，对西部地区投入 197.2 亿元，占总投入的 62.6%。

退耕还林还草工程从 2000 年起实行，西部地区的各省(自治区、直辖市)均列入工程实施范围。2000~2002 年中央财政安排退耕还林(草)工程资金 223.56 亿元，其中，对西部地区投入 160.3 亿元，占总投入的 71.7%。

防沙治沙工程是为进一步遏制土地沙化扩展趋势，于 2000 年开始启动的。2000 年首先启动环北京地区防沙治沙试点示范工程。内蒙古自治区是重点治理地区之一。2000~2002 年中央财政共投入 49.3 亿元，其中，投入内蒙古自治区 15.6 亿元，占补助总额的 31.7%。

#### ●加大对西部地区社会保障资金转移支付力度

近年来，中央财政调整了支出结构，加大了对西部地区基本养老保险基金建立以及下岗职工基本生活保障和城市居民最低生活保障的补助。如表 I.3.7.21 所示，2002 年与 2000 年相比，中央财政这三项补助的支出增长了 28%。

表 I.3.7.21 近年来中央对西部地区社会保障资金的转移支付(亿元)

	2000 年	2001 年	2002 年
基本养老保险基金补助	112.3	112.0	140.9
下岗职工基本生活保障补助	31.5	31.7	31.0
城市居民最低生活保障补助	3.3	8.0	16.5
三项总计	147.1	151.7	188.4

资料来源：《西部开发报告 2003 年》

#### ●对西部地区给予的其他专项补助

除上述转移支付外，中央政府在以下 6 个方面对西部地区进行财政专项补助。第一，扶贫专项资金；第二，对西部地区农村税费改革予以支持；第三，加大对西部地区农业综合开发的支持；第四，加大对西部地区教育事业的支持；第五，加大对西部地区文体广播事业的支持；第六、对西部地区政法部门的办案、装备和基础设施维修给予重点支持。这些财政专项补助反映在前述的财政总转移支付上，如表 I.3.7.22 所示，可以说中央政府通过各种途径的转移支付，支付相当的财政专项补助，有力地支持了西部地区的发展。



表 I . 3 . 7 . 22 西部大开发战略实施以来中央财政对西部地区的支持(亿元)

	2000年	2001年	2002年	三年累计
过渡期转移支付	52.5	75.7	155①	283.2
民族地区专项转移支付	25.5	33	39	97.5
调整收入分配政策转移支付	94.8	269.6	268.4	632.8
天保工程				197.2
退耕还林还草工程				160.3
防沙治沙工程				49.3
社会保障	147.1	151.7	188.4	487.2
扶贫专项资金	55.3	58.5	61.2	175
农村费税改革转移支付		27.7	90.1	117.8
农业综合开发资金	18.5	21.2	25	64.7
西部地区教育事业补助	13.6	43.9	45.5	103
西部文体事业补助	1.5	4.4	4.8	10.7

注:

①包括中央因所得税改革增加收入而增加的转移支付

资料来源:《财政相关再委托调查报告书》

上述各项转移支付除过渡期转移支付外,多为专项转移支付。而这些实际上仅是中央财政对西部地区的财政转移支付的一部分,仅2002年,中央对西部地区的各种补助收入(含税收返还)约为2540亿元,是西部地区本级收入的1.78倍,占西部地区全部收入的近55.6%。我们可从西藏自治区、青海省、内蒙古自治区财政总收入的60%以上来看中央财政的补助的力度(参见表I.3.7.23)。

表 I . 3 . 7 . 23 西部地区各省区财政收入

	中央补助收入(含税收返还)(亿元)	本级收入(亿元)	收入总计(亿元)	中央补助收入占总收入比重(%)
西部地区	2541.9	1430.5	4571.2	55.6
广西	217.7	186.7	475.0	45.8
内蒙古	287.7	112.9	467.8	61.5
重庆	208.7	126.1	376.3	55.5
四川	410.2	291.9	775.5	52.9
贵州	210.0	108.3	346.0	60.7
云南	310.5	206.8	578.9	53.6
宁夏	87.3	26.5	147.0	59.4
新疆	217.9	116.5	364.4	59.8
西藏	131.1	7.3	154.0	85.2
陕西	243.1	150.3	455.3	53.4
甘肃	119.1	76.2	289.4	41.2
青海	98.4	21.1	141.7	69.5

资料来源:《财政相关再委托调查报告书》(《中国财政统计年鉴2003年》)

如表I.3.7.24所示,由于得益于中央财政的支持,西部地区虽然财政收入在全国财政收入中

的比重低于东部和中部地区，但财政支出在全国财政支出中的比重高于中部地区。

表 I.3.7.24 东、中、西部地区财政收入及财政支出对比(2002 年)

地区	财政收入			财政支出		
	财政收入(亿元)	占全国财政收入比重(%)	占地方财政收入比重(%)	财政支出(亿元)	占全国财政支出比重(%)	占地方财政支出比重(%)
东部地区	5,458.3	28.8	64.1	7,505.2	33.9	49.0
中部地区	1,626.3	8.6	19.1	3,700.6	16.7	24.2
西部地区	1,430.4	7.5	16.8	4,075.7	18.3	26.6
广西	186.7	1.0	2.2	419.9	1.9	2.7
内蒙古	112.9	0.6	1.3	393.6	1.8	2.6
重庆	126.1	0.7	1.5	305.9	1.4	2.0
四川	291.9	1.5	3.4	701.6	3.2	4.6
贵州	108.3	0.6	1.3	316.7	1.4	2.1
云南	206.8	1.1	2.4	526.9	2.4	3.4
宁夏	26.5	0.1	0.3	114.6	0.5	0.7
新疆	116.5	0.6	1.4	361.2	1.6	2.4
西藏	7.3	0.0	0.1	137.8	0.6	0.9
陕西	150.3	0.8	1.8	404.9	1.8	2.6
甘肃	76.2	0.4	0.9	274.0	1.2	1.8
青海	21.1	0.1	0.2	118.7	0.5	0.8

资料来源：《中国财政统计年鉴 2003 年》

#### 6) 完善中央向地方财政转移支付制度的构想

##### ● 简化转移支付形式

将体制补助、体制上解、结算补助中的定额结算部分、固定数额的专项上解并入税收返还。通过归并，中央财政可减少税收增量返还。同时，中央财政可减少对体制上解地区(一般是财力较充裕的地区)的税收增量返还，增加对体制补助地区(通常是财力较薄弱地区)的税收增量返还，在某种程度上达到调节地区间财力分布的目的。

##### ● 完善一般性财政转移支付制度

对于一般性财政转移支付，主要通过增加用过渡期转移支付办法核算的补助数量，控制税收返还增量的办法来调整。要进一步完善 1995 年以来实行的过渡期转移支付办法，使之更加规范。要选用影响财政支出并切合实际的因素，来核定各地的标准支出数额，并重新建立政府公共支出标准，并作为测定地方政府标准支出的基础。同时，保证过渡期转移支付有一定规模的增加。一是可考虑以现有过渡期转移支付总额为基数，按固定数额逐年递增；二是可考虑按照一定比例与中央集中增值税、消费税和所得税增量挂钩。

##### ● 逐步建立规范的专项性财政转移支付制度

专项拨款要求地方政府按指定用途使用，通常还要求地方安排相应的配套资金。专项性转移支付的目的是鼓励地方政府将资金用于国家急需发展的领域。为此，以后中央专项拨款也应逐步转向公共服务领域，由办理地方事务逐步转向办理中央委托事务和中央事务。此外，中央有关部门分配的预算内基本建设投资、技术改造拨款等，也应逐步纳入政府间财政转移支付体系。

#### (4) 不同城市的动向

##### 1) 都江堰市

和德阳市相同，因为是“上交制”市，财政比较充裕。总收入、总支出的构成如表 I.3.7.25 所述。西部地区地域广阔、人口众多、教育落后，而教育法规定教育预算必须以年增长率 10% 的速度增长，教育就成了最大的预算支出项目。除此之外，存在着预算外收入、支出。主要收入是行政事业收入(污水处理费等向受益者征收的各种费用，以各种手续费为中心，共 100 项)1 亿元和旅游胜地入场券收入 8,000 万元。支出方面，行政事业收入用于补足行政事业预算的缺口或用于基础设施的建设，旅游胜地的入场券收入则用于观光设施的维护更新。

表 I.3.7.25 都江堰市的预算(2002 年、单位: 亿元)

收入	3.65	支出	3.6
总收入	4.15	农业支援	0.35
(内)市税	2.0	完善法律制度	0.25
国税	1.8	行政服务	0.3
非税收	0.35	教育	1.1
国税内上缴国家	0.5	都市基础建设	0.5
		社会保障	0.3
		民生、救济、福利、体育	0.8

资料来源: JICA 调查团制作

##### 2) 德阳市

德阳市 2003 年的总收入是 41 亿元，其中的 20 亿元交给了中央，返回了大约 10 亿元左右，市政府可以动用的收入总额为 31 亿元。该市是实行“上交制”的城市，总支出为 31 亿元。该市的转移流用支出有①收入分配政策转移以及②农业税的退还，这两类的金额占总支出的 50%。为确保城市建设所需的资金，通过经济发展增加税收必不可少。为此，实现税收增加的手段特别是吸引包括外资企业在内的外来投资，虽然如上所述其效果有限，但也将成为强化财政力量的重要途径。

此外，各市也一样，不允许有财政赤字，财政收支需保持平衡。但是，预算却不同，市直属事业团体可以城市建设的名义向银行借款，造成“实际赤字”。但是，值得关注的是，赤字不是一般支出项目，而是为补充投资支出而产生的。上升到国家高度，就和发行“建设国债”的情况一样。

##### 3) 玉溪市

该市相对来说经济实力雄厚，又有红塔集团这样具有实力的企业支持财政收入，据说基本上没有来自于中央政府的转移支出。因此，今后城市基础设施建设用资金只能在地方财政的框架内筹措。通过彻底的“选择和集中”建设实用性强的基础设施，通过开展民营化、加强城市的经营，扩大市场性和社会性资金，这一点较之以前更为重要。

##### 4) 怀化市

怀化市 2003 年的总收入为 13.4 亿元，总支出 25.4 亿元，该市依靠中央政府补贴的 19 亿元来平衡财政，是所谓的“补贴制”市。总支出的构成是，教育等各项事业支出占 51%，社会保障费 25%，行政支出 16%，共计占了 92%，基本建设只占 1%，城市维护占 2%，城市基础设施建设的相关支出只占 3%。考虑西部地区消除贫困的重要性，前三者的支出比例必须维持，今后与城市建设相关的财政资金也会被限制在一定的范围内。城市建设相关资金来源的多元化变得越来越重要。

#### 附: 日本的情况

日本与中国在经济结构和发展阶段上都有很大的不同，反映在财政制度上其差别也很大。因此

无法将日本的事例直接用于中国，且没有必要。加之日本本身的制度目前也正在进行改革，现行制度并不永久性的适用（作为一个事例，最近正在讨论“三位一体”，请参照后文的 Box I.3.7.3）。但为了明确日本和中国的区别，可供参考的地方还是很多，以下是一些具体情况。

#### (1) 地方财政的特色：请参照文章结尾的附 1

1) 行政组织有国家、都道府县、市町村、区，其中拥有“预算权”的是国家、都道府县、市町村及东京都内的 23 个特别区。其他城市的区没有预算权，在开展市总务局、市民局、福利局、土木局等的业务时，一般是利用这些局的预算并代替这些局为市民服务。具体业务有征税和课税业务、户籍业务、公共财产维护管理业务、老人福利、年金福利、儿童福利、社会福利业务等。但在地方分权化的潮流中，也有人认为应给予区“预算权”，这是地方行政财政制度应解决的一大课题。

2) 各行政组织应履行的职能明确，但法令等给予这些职能分担有很大的灵活性。例如市町村道路建设和维护管理是市町村的职能，但道路条件差、建设时需要有特别的经验和专业技术时，县也可以代替市町村进行建设和维护管理。根据这些职能再分担给予资金。

3) 各行政组织有征税权，对国家、都道府县、市町村的税源都有规定，不会重复。但结果是使各地区的“财政能力”出现了相当大的差距，因此利用“地方交付税制度”进行调节。地方交付税制度是国家将国税的一部分储备起来，分配给“财政能力”薄弱地区的制度。分配时按照一定的公式客观的计算标准财政所需金额和标准财政收入金额，之间的差额作为地方交付税进行支付。以一般财源在财政收入总金额中所占的比例指标来衡量地方交付税制度的“财政能力调整功能”，地方税是 12%~40%，差距很大，调整到了 45%~51%(2002 年度)，其功能可以说是显而易见。但由于受长期经济低迷的影响，中央政府的税收也有所减少，作为地方支付税可以向地方支付的财源也不断减少。基于上述原因，开始探索以削减地方交付税、同时转移税源、削减国库支出金(补助金)为内容的“三位一体”改革。地方交付税是将一般性经费和投资性经费分开，计算财政需要和财政收入，对不足部分支付地方交付税，但投资性经费的内容是按照一般情况下的投资计算，不考虑与对象地区的结构性改革相关的投资性经费，因此不适用于确保地区战略性基础设施建设的情况。同时这种性质的投资性经费补充必须从国家的其他支出中划拨，其中之一就是国库支出金。

4) 国库支出金的种类有国库负担金、国库补助金、国库委托金 3 种。国库负担金是对原本应由中央政府实施的部分职能由地方政府实施时，国家对地方进行的负担支出，支出领域大多是生活保护的相关支出、义务教育相关支出、福利和教育相关领域。国库补助金是对原本不应由国家实施的职能，而要地方政府实施时，以国库补助金的形式对开展业务所需的部分资金进行支出，多数是道路建设等基础设施建设的相关领域。国库委托金是对原本应由国家开展的业务，而地方政府实施会更有效时，向地方政府支付委托费由地方政府代行的费用，一般有社会统计费、人口普查选举费等。国库支出金的支付方法有向都道府县支付的、直接支付给市町村的、经过都道府县支付给市町村等 3 种。最后一种支付金由都道府县的行政组织自行考虑调整，最终支付给市町村。例如某县要以全县统一的理念在全县开发旅游，对于赞成这种理念的市町村，县将获得的国库支付金(在此为补助金)以协助费的形式支付给这些市町村。

5) 要发展地方经济，完善城市的基础设施是必不可缺的，完善的程度如何关系到能够吸引多少投资。但城市基础设施的完善需要财源的保证。各地区都在为提高“财政能力”而努力，最近国家认可的是设置“结构改革特区”，通过设置特别的区域，提高“地区实力”，2000 年以后经过认可诞生了相当多的特区。这些特区如果能够取得成功，会刺激经济，增加税收，紧接着又可以建设城市的基础设施。有些市(三重县津市)将强化税收作为加强“财政能力”的一个手段。由于这个问题

不仅局限于津市，县也成立了跨地区的“征税促进机构”，招收税收专家，加强征税工作。

6)从地方财政的内容上看，有3种经费存在，一般性经费、特别经费、事业经费。特别经费另行管理，因此没有实施该事业的组织。事业经费也基本相同，但有些市以类似于企业体的形式将其分离，进行单独管理。三种经费中，特别经费和事业经费适用于支出和收入基本上可以保持平衡的事业。但同样是污水处理管道事业，有些市利用事业经费，而其他市也有利用特别经费的。污水管道普及、所收费用能够维持支出时一般使用事业经费，反之则使用特别经费。但只是受益者明确、收入和支出明确的事业也不能用“一般性经费”处理。事业经费大多适合于医院、交通行业、自来水等收益性强的事业。这些事业折旧后并不一定盈利，但折旧前基本上是盈利的。

7)就财政收入来看，市税所占的比例较低，只有20%~40%。地方交付税、国库支付金的比例占到了将近40%。另外地方债成为了比较稳定的财政来源，占10%~15%。市税中固定资产税所占的比例较高，这是一个特色。使用费和手续费的比例很低，最多只占几个百分点，各类设施的使用费、授课费、各类证明的发放费、营业执照手续费、垃圾处理手续费等形式多样，并且比较稳定。财政支出无论哪个市都是四大项，即民生费、土木费、教育费、公债费(只有札幌市每年都进行招商引资，因此经济费与上述四项的比重基本一样)。

#### BOX I. 3. 7. 3 日本关于“三位一体”的讨论

日本财政制度的一个特点是中央政府以国税的方式征收基干税，地方征收固定的地方税，以此为基础国家和地方分别履行各自应尽的业务。在这点上“事权”和“财权”基本协调。但各地方的财政能力有一定的差距，很多地方政府无法充分行使“事权”，因此作为填补不平衡的微调手段，诞生了地方交付税制度和国库补助金制度，其结果是使得中央政府自然而然地介入了地方政府的业务。

但在促进地方财政方面的独立发展、开展适合于地方特性的政策措施、“地方能够处理的事由地方处理”的地方分权化潮流中，改革这种状态的必要性越来越高了。小泉内阁决定开展“三位一体的改革”，即，①将国税的一部分转移成地方财源；②削减国库补助金；③同时重新审视填补地方政府财源不足的地方交付税制度。废除或削减补助金可以使国家减轻负担，地方政府也可以更加自由地开展业务，另外过去利用补助金开展的业务，补助金削减后，地方还要继续开展的，可以利用国家向地方转移的一部分税源来填补空缺。小泉内阁制定的目标是到2005、2006年度，在文教、社会保障、公共事业3个领域削减总金额3兆日元的国库补助金，并向地方政府征求意见，针对什么项目削减补助金。

全国知事会等6个地方团体在2004年8月提出了以义务教育费为中心削减3兆2千亿日元的削减方案。这一方案提出，2006年度削减中学部分的义务教育费，2007~2009年度包括小学部分全部废除，利用一般财源。知事会提出削减义务教育费的理由是“不用国家的补助金，使用一般财源的话，自治体可创意的空间更大”。但管理该补助金的各部委以及执政党议员提出了强烈的反对，认为“维护义务教育制度是保证国家制度的根基”。经过各种曲折，最终基本上决定了以下的“整体构想”。但决定是在官僚和国会议员对地方提出的分权没有相同理念的情况下作出的，因此很多人批评其为“没有结果、半途而废的改革”。

1. 2005、2006年度废除和削减3兆日元的补助金
2. 义务教育费使用的国库补助金削减8500亿日元(2005年度为4250亿日元)
3. 重新审视社会保障方面的生活保护及儿童抚养费补贴的补助比例，从2005年度起实施
4. 税源转移方面向地方转移约2兆4160亿日元(所得税的一部分转移给地方)
5. 除削减补助金、转移税源以外，确保地方财政运营所需的地方交付金、地方税等一般财源的总额(改革的过程)

2002年6月，政府第一次明确将“三位一体”作为政府方针

2003年6月，作为政府方针表明“3年内削减4兆日元的补助金”

2003年11月，小泉首相指示从2004年度的预算中削减1兆日元的补助金

2004年6月，政府方针中明确了“2006年度之前削减3兆日元的补助金并转移税源3兆日元”

2004年8月，地方团体制定了3.2兆日元的补助削减方案

2004年11月，最终决定三位一体改革的“整体构想”

#### (2) 可供中国西部地区中等城市制定发展战略时参考的事项

作为加强“地区实力”的一个方法，认可利用地区特色的“经济结构特区”。同时引进上述3个经费制度。日本的中央政府、地方政府、地方政府之间的职能分工也可以作为参考。但需要注意

的是，利用原则和法令应保持灵活性。

征税方面，中央政府和地方政府之间征税项目不重复的体制可以作为今后中国税制改革时的参考。也应该考虑对企业法人和个人征收固定资产税。

关于地方债的发行，可以参考日本在 20 世纪初期发行时仅限一个发行机构的历史。

## 7.6 改善地方财政的战略

### 7.6.1 目标

为满足多方面财政需求、维持财政规律，强化西部中等城市的财政能力。

### 7.6.2 战略——构筑可持续且自力更生提高各城市财政能力的体制——

#### (1) 通过活跃地区经济来加强“地区的实力”

城市基础设施建设方面，中央政府资金向贫困地区进行更大投入的同时，对于在某种程度上能够独立发展的地区，中央政府除一些特殊领域外，应该放手靠地方政府的财政能力解决。换言之基础设施建设资金的构成应该是：①地方财政资金；②民间资金；③社会性资金(手续费、使用费等)；④贷款等市场筹措。这样的话“地区实力”会越来越重要。

加强“地区实力”首先要制定战略性长期经济发展计划、财政能力强化计划，以计划为基础依靠财政的拉动作用，首先实现经济的发展，经济发展的结果是税收得以扩大。这个构想如图 I.3.7.9 所示。这个战略的关键是以公共投资、基础建设为契机吸引民间投资，依靠扩大投资将经济导入增长的轨道，实现“税收扩大=强化财政能力”。要使这样的良性循环变为可能，城市基础建设是导火线。但此时重要的一点是“投资简单，回收难”，仅此一点就需要进行选择，寻找高质量的公共投资、基础设施建设项目，为此，地区的长期经济发展战略是至关重要的。

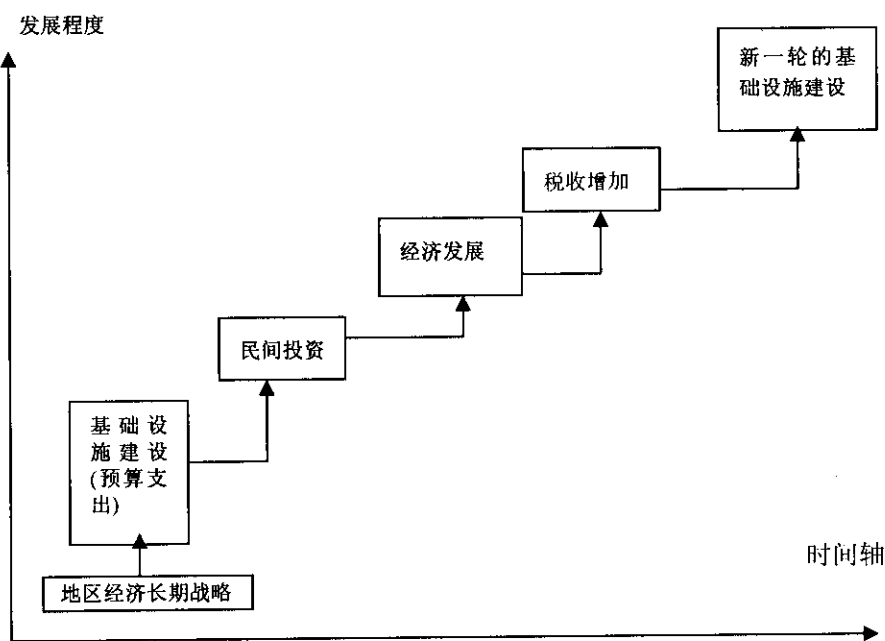


图 I.3.7.9 基本战略

资料来源：JICA 调查团制作

加强“地区实力”需要的政策转变、制度建立、组织重组如下。

#### 1) 制定高质量的城市基础设施建设计划

##### ●较之静态平衡，更重视动态平衡

由于中国各都市的潜在发展力相当高，不能开展拘泥于一时的财政平衡而摘掉发展苗头的财政运作。但要彻底贯彻初级平衡的方针，不违背财政规律。另外最先实施高质量的基础设施建设。中央政府和省政府在这两个条件下允许重视动态平衡的财政政策。

##### ●为制定计划加强策划能力

开发检验地区经济的模型，根据这一模型在组织方面和人才方面加强能够制定经济计划的“策划能力”。

#### 2) 新设结构改革特区制度

作为提高各城市地区实力的战略，设立与各城市相符的“结构改革特区”。中央政府尽早提出可供各城市制定计划方案的指南。各城市根据地方特点，成立特区开发项目组。特区的概要决定后，向国内外广泛宣传。将支持在特区创业、兴建企业的战略性支出纳入“经济费、工商费”预算。

日本政府也在2002年6月决定了“经济财政运营与构造改革的相关基本方针2002”，依据此方针，开始实施被称为“地区实力战略”制度的“构造改革特区”制度。现今，已实现的特区在全国达到140个。其宗旨如下：

“为使大城市拥有国际竞争力和地方能够有特色地发展，最大限度地发挥各地区的潜在经济能力，通过智慧和能力的竞争搞活地方经济。为此，需要重新认识国家和地方的作用，把地方能做的放手给地方做这一点很重要。”

与此相关，经济费、工商费也要重视“确保经济增长的支出”，并确保一定比例。

#### 3) 加速国有企业的经营改革

增加本次调查对象城市的税收的一条捷径是加强地方国有企业的经营能力，提高收益能力。为此，可以在一定时期内，为强化经营能力增加企业潜在能力发掘改造资金等产业相关的费用支出。随着企业的改革，多少会发生调整雇佣的问题，为减少负面影响，需要积极地创造雇佣机会。为此需要成立特别委员会。

#### 4) 重视能够带来长期增长的人力资本

提高人力资本(Human Capital)质量与投资生产设备一样是经济增长的源泉，财政支出也应该认真考虑到这一点。西部地区的各市都宣传是“重视人力资源的市”，应明确开展的矢量。

#### 5) 为加强“城市经营”的8项“改革”

“城市经营”不应单纯地认为是筹措城市基础设施建设资金的“经营手段”，应该是能够反映居民和企业需求的、以最低成本实现最高质量基础设施建设的经营，可通过以下8项改革得以加强。

##### “多样的资金筹措、财源筹措”：强化财政基础

作为财源的多样化和强化措施，可通过改善支付方法等来提高市税的征收比率。为此成立跨地区的征税促进专门组。另外，从承担与合理成本相应的费用的观点出发，重新审视使用费、手续费体系。使用费包括公共设施的使用费、公共财产目的外的使用费、公共占用外的使用费、参观费，手续费包括各种证书的发行、许可证的发行。随着经济的发展和市场化进程，企业活动所必须的“证明文件”的颁发也将增多，它将成为重要的财源之一。

通过向民间出售、出租保有的土地和现有设施，减少保有成本、运营成本。同时，为了实现具有城市特色的“城市经营”，在不与现行的预算外制度相矛盾的范围内，给予必要的课税自主权。例如旅游税、环境保护税。同时作为课税自主权之一，研究对资产所有者征收固定资产税的制度。

### “公共事业的高效化”：公共资本战略

充实公共事业评价制度。通过运用 PFI 将民间可以完成的业务交给民间完成。从减轻地方财政负担、搞活地方经济以及为民营企业提供实施机会的观点出发，应将地方行政服务尽可能的民营化。关于这一点，日本也在地方财政困难、要求提高公共服务的效率、促进民间企业发展的背景下，将以往应该由地方自治体提供的服务逐渐地让民间实施。最新调查显示，公园和儿童游乐场、社区中心、市民区民会馆、公会堂、市营和区营医院及诊所等各种设施地经营正逐步走向民营化。

公共事业所花费的成本可以通过规定具体的目标来缩减。通过向市民提供设施利用信息、设施场地的利用等实现对现有公共设施的有效利用(资本管理)。

### “市政运营的高效化”

制定具体的经费削减目标，通过引进电子市政府等方式以实现业务的高效实施。

### “预算制度的改革”：重视成果

成果评估手段的开发。

### 引进“市场化试验”制度

在实行政承担的事业时，为了改革官方管理的市场，促进改革，引进新的规则，由官民进行投标，选择成本与效果之比较好的实际提供资金和服务。英国和美国已经在使用这种方法，而且领域在不断扩大，有航空管制、监狱运营、清扫和废物回收处理、发行护照、援助失业者就业等方面。而中国主要的对象领域则可考虑下列领域。

- 支付、征税：国税、地税等的征收、年金(养老金)业务
- 设施建设、管理：官方办公设施、宿舍、信息通信系统
- 登记：停车证明、登记、公正、专利登记、汽车登记
- 统计、调查、制造：统计业务、货币和纸币的制造
- 检查、审查：住宅建设许可证审查、动植物检疫、电波监视
- 其他：物品损失自行处理、职业介绍、航空管制

但问题也不少。民间在竞标中胜出时，行政管理人员的待遇怎样处理，行政事业成本怎样准确把握等等。

为了引进这一制度，开始研究国外各国的事例，认为实施可能性大时，成立引进促进委员会。在引进时制定特别法，设置依法对实施程序进行监督的第三方机构，规定标准处理时间，研究迅速办理手续等方面的方式。

### 制作市财政的资产负债表

民间资本发展的活跃使市财政的债务形态也呈现出多样化和复杂化的形式。应公开真实的市财务状况，制作资产负债表。为此需在市政府内成立“资产负债表编制委员会”。

### 为了强化“城市经营”，对市公务员开展教育

新增设培训制度，通过与国内外“城市经营”取得成效的市开展协作和交流，吸取技术经验。实现高效市财政的最重要之处是改革市公务员的意识以及提高能力。因此，应建立“市公务员教育制度”。

### 充实市宣传活动

向市民宣传“城市经营”的现状，提高市民的关注程度。



(2) 通过重新审视中央政府、地方政府之间（含一级、二级、三级、四级行政区间）的现有转移支付计划，确保必要财源

重新审视的方向是：第一，能够加速缩小西部地区和其他地区的差距；第二，将过去对西部地区 6 个领域的特别补助，扩大到包括基础设施建设的 7 个领域。

1) 通过审视整个转移支付制度，加速差距的缩小

由于历史的原因以及为了解决每个时期存在的问题，引进了许多新的转移制度，使得现行制度很复杂，应尽可能地简化现行的财政转移结构。即将中央政府向地方政府支付的补助金、援助金整理为：①缩小地方间财政能力差异的资金；②为了达到一定经济增长的补助金、援助金；③能够使地方城市在战略上发展的补助金、援助金；④作为灾害等紧急对策所需的补助金、援助金。也就是“在大的思想基础上重建转移支付制度”。

通过 1994 年的改革，虽然各级政府的职能在相当程度上得以明确，但普遍认为未明确的地方还有很多。特别是省级以下各级政府的职权与支出责任仍相当模糊。原本应由中央政府开展的业务下放到地方政府，但财源并没有随之一起下放。例如社会保障的相关业务、警察、义务教育领域这种情况比较多。另外，还有人指出应该在一定标准的基础上进行转移，增加转移的透明度。现在应在中央政府与各级地方政府间再次明确提供“公众服务”的义务及权限，建立与之相应的财源确保制度。就现在实施的税收返还制度，有些人批判其为“为维持即得利益的过渡性制度”。因为中央政府征收的增值税的 75%以各地区前一年度的财政支出金额为基准返还到地方，这一现行体系难以缩小各地区“财政能力”（收入能力与支出需求的差）的差距。需要寻找能够充分调整地方财政能力的年度收入转移方式。就此点，附 1①~④的日本事例也许可供参考。在建立缩小地区间差距的转移支付体系时，应充分考虑《财政相关再委托调查报告书》中谈到的因西部地区的特殊性（国土面积广阔、农村市场发展缓慢、少数民族众多、国境线长以及有必要维护社会稳定）造成的行政运营成本增加等主要因素。关于这一点，日本在缩小地区间差距时考虑的做法如表 I.3.7.26 所示，除面积以外没有反映地区特殊性的要素。

表 I.3.7.26 计算所需费用时考虑的变数

	都道府县		市町村	
	一般性支出	投资性支出	一般性支出	投资性支出
警察费	警察人数			
消防费			人口	
土木费	道路的面积、河流的长度、港湾码头设施的长度、人口	道路的面积、河流的长度、港湾外围设施的长度、人口	道路的面积、河流的长度、港湾码头设施的长度、人口、城市规划区域的人口、城市公园面积	道路的面积、河流的长度、港湾外围设施的长度、人口、城市规划区域的人口
教育费	教职工人数、儿童以及学生人数、学年数、人口、公立大学等的学生数、私立学校的学生数	学生人数、学年数	儿童人数、学年数、学校数量、教职工人数、人口、幼儿园幼儿数	学年数、学生数、人口
厚生劳动费	町村的人口、人口、65岁以上的人口、72岁以上的人口	人口、65岁以上的人口	市的人口、人口、65岁以上的人口、72岁以上的人口	人口、65岁以上的人口
产业经济费	农户数量、公有以外的森林面积、公有林面积、水产行业从业者人数、人口	耕地面积、森林面积、水产行业从业者人数	农户数量、人口、林业·水产业·矿业从业者人数	农户数量、林业·水产业·矿业从业者人数
其他行政费	人口、家庭数量、领取养老金人数	人口、面积	人口、家庭数量、户籍数量、面积	人口、面积

资料来源：地方交付税制度研究会《2004 年度地方交付税概要》

另外，在拥有一定程度“财政实力”的地区，不能期待获得地方财政平均化的转移支出，因此需要地方独自开展城市基础设施建设。这时需要如后文所述实施“地方债发行制度”，或套用中央政府环境保护、大规模城市改造等特别目的的项目公式，以获得中央政府的转移支出。也需要研究为达到此目的的地方政府财源转移的方法。

功能分担方式的重要之处在于灵活性。例如，在日本，就公园来讲，有街区公园、地区公园、市营公园、县立公园、国家指定公园、国立公园等各种级别的公园，前三者由市政府管理，其余的由县级或国家管理。它们的差别在于使用者的范围。显然利用范围越广，管理级别越高。美术馆、博物馆、运动中心设施也一样。工业区中，如秋田市就存在着市管理和县管理两种园区。吸引企业到开发慢的地区创业需要县级政府的强有力支持，同时由于“财政能力”的需要应由县来管理。其他情况只需市的管理就足够了。就道路而言也是一样，市町村道是由市町村管理，但地形复杂、气象条件恶劣地区的道路维护管理由于要求特别的技术，故由在此类事情上经验丰富的县来管理。另外，污水管道事业虽为市里负责的工作，但从规模利益的观点出发，需要跨地区运营时则有作为县的项目来实施的例子(例如一个排水流域覆盖着几个地区时)。在确定公共设施管理方式时需要考虑：①使用者的范围；②技术难易程度；③财政能力；④效率等。职能分担及不适用范围也应有明确的法令条文(日本在道路法第3章道路的管理、第1节道路管理者中就原则、不适用范围有详细的规定)。

经济成熟，增长率稳定但不高，基础设施建设比较完善的经济情况下，从中央政府到地方政府的税收转移可以以“居民享受服务的平均化”为目标。但是，还处在发展阶段，今后基础设施建设越来越重要的经济情况下，最好实施可以促进基础设施建设~经济增长~税收增加~基础设施建设资金的偿还这样的“增长确保型”税收分配方法。有关合理的财政收入转移的论点如下。

- ①明确中央政府及地方政府的“事权”并重新审视基本原则
- ②明确中央政府及地方政府的“财权”并重新审视基本原则
- ③重新审视地方政府课税自主权的基本原则
- ④国税及地方税的项目及同一项目的中央政府、地方政府间的合理分配
- ⑤财政收入、财政支出的地方政府间合理分配
- ⑥重新审视填补地方财政收入与财政支出间巨大差距的方式：确保客观性与透明性
- ⑦开发“服务的平均化型”转移公式和“增长确保型”转移公式以及“战略性开发促进型”转移公式并存的计划

最后的三型并存的计划的财政转移制度需重新审视方向，主要有以下两点。第一，以透明的数据为基础，利用透明的计算方法计算财政需求，并通过合理的评估目前的财政收入能力，计算准确的财政能力差额，利用中央政府的“财政能力平均化”措施填补空缺。第二，与第一的填补不同，对各地区需要进行战略性扩大的公共服务部分，由中央政府在精确调查的基础上填补差额。这方面已经利用特别补助制度向西部地区进行了6个领域的重点补助，但还应设置新的“为振兴产业的城市基础设施建设”。为了保证地方政府对这些项目的重视，中央政府不再进行全额负担。中央政府要做到是精确地调查各地区的要求，并提高排列优先顺序的能力。

在重新审视上述情况时，与中央政府的交涉是极为重要的，因此可成立两个级别的联络会，即省之间的联络会和市之间的联络会，为交涉出谋划策。

## 2) 以西部地区固有的计划为基础，扩大特别补助制度的领域

如上所述，利用西部固有制度的特别补助制度对西部地区的6个领域进行了补助，6个领域之外还应增加“为振兴产业的城市基础设施建设”。这是因为与中国沿海地区相比，西部地区的经济

密度低，很难吸引到国内外的资本投资，需要强有力的政策性支援。

### 3) 创建“财政制度审议会”

上述审视是震撼中国财政原则的一大事业，因此应在中央政府一级建立“财政制度审议会”，在审议会中设置事务局及项目组，进行改革。审议会的成员由中央政府、省政府、市政府、企业代表、市民代表、中立委员(学界代表)组成。事务局及项目组可以首先从比较国外各国的制度入手。省及地方城市可以在省之间和市之间成立联络会，与中央政府交涉。

### (3) 通过创建地方债发行制度，确保基础设施的建设资金

作为提供各地方城市投资性支出的资金源，可以在附带限制条款的基础上允许发行地方债券。首先从省债开始。若发行规模过小，发行成本则过高，故可考虑联合发行，为此需要设计联合发行的联带担保计划。成立认购地方债的西部开发投资银行。可考虑由该机构作代表发行政府担保债，再转贷给各城市的方式。发行前对发行市场的发行条件等情况进行调查，并了解认购企业的想法，这时需要找熟悉证券市场的专家给予协助，因此可指定财务顾问，进行各类咨询。将地方债定位为财政来源之一时，地方财政支出的各个项目如表 I . 3. 7. 27 所示，其中表 I . 3. 7. 28 是日本的普通建设项目(与基础设施建设项目相近)的财源事例。

表 I . 3. 7. 27 各个地方财政支出项目的财政来源模式例

项目	一般财政来源	来自国家及省的 辅助资金	其他 (手续费、使用费等)	市债
议会费	XXX			
总务费	XX	X	X	
市民费	XX			X
公益事业费	XX	XX		
卫生费	XX	X	X	
环境保护费	XX		XX	
环境事业费	XX		X	
经济费	X		XX	
绿化市政费	X			XX
城市规划费	XX			X
道路费	XX	X		X
河川费	X	XX		X
港湾费			XX	X
建筑费	X	X		XX
消防费	XXX			
教育费	XXX	X		X
公债费	XXX			

注：XXX-最重要的财政来源；XX-重要财政来源；X-财政来源之一  
资料来源：JICA 调查团制作

表 I.3.7.28 普通建设项目支出的财源构成比例：日本的事例

%	一般财源	特定财源	国库支出金额	分担金、负担金	财产收入	市债	合计
都道府县	20	7	24	3	—	46	100
市町村	34	16	11	1	—	38	100

资料来源：总务省《地方财政白皮书》根据 2004 年版制作

#### (4) 为西部开发确保新的财源

西部开发是长期的、需要投入资金的国家的一项大事业，因此利用现有的延长线上的财源难以确保。当然，在现有框架内通过压缩财政、研究确保税源的措施、利用国债项目促进开发等方法会比以往得到更有效的实施，但还需要建立更加有效的新制度作保证。

##### 1) 新设国税

设立水资源税、煤气能源使用税、二氧化碳排放税等新的国税税种，作为西部开发的基本投资财源。原则上对在西部地区以外设立的企业及居民获得的“外部经济效果”征税。

##### 2) 用途

对于该税种的用途，由市政府立项，编制项目策划文件后交省政府，省政府汇总各市的文件后再上交中央政府，中央政府统一审查，决定是否实施。项目策划文件的内容包括项目概要、项目成本、项目实施后的效果等方面。

## 7.7 政策、制度、事业的建议

战略	对应采取的政策、制度、事业的建议	
一、为根本性地加强“地区实力” 1. 制定高质量的城市基础设施建设规划 2. 新设立结构改革特区制度 3. 加速国有企业改革的步伐 4. 将充实人才资本放在首位 5. 进一步加强“城市经营”的力量	对中央政府	1. 支持高质量城市基础设施建设综合规划的制定 -在遵守财政制度的基础上，制定较静态平衡更为重视动态平衡的计划，并对此给予理解 2. 新设结构改革特区制度 -尽快地将方针予以公布 -建立透明性的许可制度 3. 加速国有企业改革的步伐 -与国有银行改革相结合，推进此项改革工作
	对省政府	1. 支持高质量城市基础设施建设综合规划的制定 -在遵守财政制度的基础上，制定较静态平衡更为重视动态平衡的计划，并对此给予理解 2. 新设结构改革特区制度 -对市级的规划进行支持 3. 加速国有企业改革的步伐 -与国有银行改革相结合，推进此项改革工作
	对市政府	1. 制定高质量的城市基础设施建设规划 -加强规划能力 2. 新设结构改革特区 -根据地区的特点，组建以特区开发为目的的项目组 -推动特区工作 -将特区工作对国内外进行宣传 -为支持在特区的办厂、创业，将“经济费·工商费”的支出项目列入战略 3. 加速国有企业改革的步伐 -成立以促进开拓用人渠道为目的的特别委员会 4. 将充实人才资本放在首位 -掌握充实人才资本的量化经济效果 -《重视人才资本的城市》宣言 5. 进一步加强“城市经营”的力量 (1)通过“多渠道的开源引资”来加强财政基础 -为提高城市税收的纳税率，设立广域征税强化工作组 -促进城市资产向民间出售 -修改使用费及手续费体系 -保障征税自主权：固定资产税、环境税、旅游税等 (2)通过加强“公有资产战略”，促进公共事业的高效化 -引进公共事业评价制度 -引进 PFI (3)“市政经营的高效化” -制定降低经费的具体目标 -实现电子政务 (4)“预算制度的改革”：重视成果 -开发评价办法 (5)引进“市场化尝试”制度 -研究海外各国的事例 -设立制度执行委员会 (6)编制市财政平衡表，提高市财政管理能力 -启动平衡表编制委员会 (7)为加强“城市经营”能力，做好以市公务员为对象的教育工作 -新设培训制度 -与在“城市经营”方面有突出成绩的国内外的城市开展合作和交流，借鉴他们的经验 (8)通过丰富城市的宣传活动，让市民了解加强“城市经营”能力的工作

<p>二、为保证促进西部开发所必要的财源，重新构筑中央政府和地方政府间现有的转让开支制度。其方针如下：</p> <p>1. 进行制度改革，以加快缩小西部地区与其他地区间差距的步伐</p> <p>2. 引进必要的制度，使对西部地区的战略性开支成为可能</p>	对中央政府	<p>1. 重新建立“基于一个大思想的转让制度”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-重新明确中央政府及各地方政府的职能，并使之法制化</li> <li>-赋予与上述职能相符的征税权</li> <li>-将地方的标准财政需求的计算公式合理化</li> <li>-开发用于填补标准财政需要与财政收入间差额的、具有客观性和透明性的全年收入转让计划</li> <li>-除上述“服务平均化型”转让计划外，还要开发“保障成长型”以及“促进战略开发型”的转让计划</li> <li>-对现有的计划进行整合</li> </ul> <p>2. 进行制度改革，以加快缩小西部地区与其他地区间差距的步伐</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-理清论点：“无论一般开支还是特别开支，都是重点”、“缩小西部各省之间、城市之间的差距有多大必要？”</li> </ul> <p>3. 引进必要的制度，使对西部地区的战略性开支成为可能</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-在目前享受“西部地区特殊补贴”的领域，增建与城市基础设施相关的重点项目</li> <li>-确定合理领域及预算规模：与产业振兴等相关联</li> </ul> <p>4. 为以上制度的重建，设立“财政制度审议会”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-组建事務局(办公室)及项目组</li> <li>-启动与国外制度比较研究的工作</li> </ul>
	对省政府	<p>1. 针对与上述 1 相关的省政府的现状，开展详细的实况调查</p> <p>2. 进行制度改革，以加快缩小西部地区与其他地区间差距的步伐</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-理清论点：“无论一般开支还是特别开支，都是重点”、“缩小西部各省之间、城市之间的差距有多大必要？”</li> </ul> <p>3. 引进必要的制度，使对西部地区的战略性开支成为可能</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-在目前享受“西部地区特殊补贴”的领域，增建与城市基础设施相关的重点项目</li> <li>-确定合理领域及预算规模：与产业振兴等相关联</li> </ul> <p>4. 组建担负将来与中央政府开展协商工作的省际联络会</p>
	对市政府	<p>1. 针对与上述 1 相关的市政府的现状，开展详细的实况调查</p> <p>2. 进行制度改革，以加快缩小西部地区与其他地区间差距的步伐</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-理清论点：“无论一般开支还是特别开支，都是重点”、“缩小西部各省之间、城市之间的差距有多大必要？”</li> </ul> <p>3. 引进必要的制度，以使对西部地区的战略性开支成为可能</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-在目前享受“西部地区特殊补贴”的领域，增建与城市基础设施相关的重点项目</li> <li>-确定合理领域及预算规模：与产业振兴等相关联</li> </ul> <p>4. 组建担负将来与中央政府开展协商工作的城市间联络会</p>
<p>三、通过建立地方债券发行制度，确保基础设施建设所需资金。(注)</p>	对中央政府	<p>1. 批准以投资性支出及出资、融资为目的的地方债券的发行</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-完善必要的法规；</li> <li>-设计可保证在城市间共同发行的连带保证计划</li> <li>-设立承办债券发行工作的西部开发投资银行</li> <li>指定财务顾问</li> </ul>
	对省政府	<p>1. 开始新发行工作的准备事项</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-指定财务顾问</li> <li>-对市场的接受能力进行调查</li> <li>-对发行单位进行调查</li> <li>-对发行条件进行调查</li> </ul> <p>2. 完善城市债券合作发行的环境</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-对希望开展合作发行的地方政府进行调查</li> </ul>
	对市政府	<p>1. 开始新发行工作的准备事项</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-指定财务顾问</li> <li>-对市场的接受能力进行调查</li> <li>-对发行单位进行调查</li> <li>-对发行条件进行调查</li> </ul> <p>2. 尝试居民参与型的小规模公开招标债券的发行</p>

四、保障西部开发所需的新的财源	对中央政府	1. 设立水资源税、煤气能源使用税、二氧化碳排放税等新的国家税种，作为西部开发所需的基本投资财源 -制定和完善必要的法律 -研究征税工作的处理办法 -对影响程度进行评价 2. 对使用上述税金的项目进行统一审查
	对省政府	1. 对使用上述税金的项目进行归纳
	对市政府	1. 制作使用上述税金的项目方案 -项目概要 -项目成本 -通过项目实施产生的效果

注：

建议设立地方债券发行制度的理由：

1. 前为开展基础设施建设所采取的以土地使用权和收费权作担保、从金融机构融资来筹措资金的方式所存在的局限性。

2. 作为与提高地区内居民收益直接相关的筹资方式，其意义巨大。

3. 具有协调前后代人之间负担的功能。

4. 与国债项目相比，有较大的灵活性。

## 附1：日本地方财政的特色

### (1) 国家与地方的行政事务分配(例示，大城市、中心城市等具有一定特例)

领域	公共资本	教育	公益福利	其他
国家	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 高速公路</li> <li>· 国道(指定)</li> <li>· 一级河川</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 大学</li> <li>· 私立教育的培植(大学)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 社会保险</li> <li>· 医师等资格证</li> <li>· 医药品许可证</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 国防</li> <li>· 外交</li> <li>· 通货</li> </ul>
地方：都道府县	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 国道(其他)</li> <li>· 都道府县道路</li> <li>· 一级河川(指定区域)</li> <li>· 二级河川</li> <li>· 港湾</li> <li>· 公营住宅</li> <li>· 街道化地区、调整区域的决定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 高中·特殊教育学校</li> <li>· 中小学教师的工资、人事</li> <li>· 扶持私立教育(幼儿园~高中)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 生活保护(町村区域)</li> <li>· 儿童福利事业</li> <li>· 保健所</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 警察</li> <li>· 职业训练</li> </ul>
地方：市町村	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 城市规划等(用途地域、城市建设)</li> <li>· 市町村道</li> <li>· 准用河川</li> <li>· 港湾</li> <li>· 公营住宅</li> <li>· 污水管道</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 小学·初中</li> <li>· 幼儿园</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 生活保护(市区)</li> <li>· 儿童福利事业</li> <li>· 国民健康保险</li> <li>· 看护保险</li> <li>· 上水道</li> <li>· 垃圾、粪便处理</li> <li>· 保健所(特定的市)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 户籍</li> <li>· 居民基本台帐</li> <li>· 消防</li> </ul>

资料来源：地方交付税制度研究会编写《平成16年度 地方交付税概要》

上述内容相当于中国所说的“事权”，完成这些内容的财源有地方税、与行政服务等价的手续费收入、地方债(以上相当于“财权”)。但仅靠这些“财权”是无法满足行使“事权”的，因此，中央政府向地方转移地方支付税(利用国库补助金对行使“标准的事权业务”时所需资金的不足部分进行补充)以及国库支付金来保持平衡。

### (2) 国家税与地方税的内容

国家税	占总税收的比例(%)	地方税	占总税收的比例(%)
所得税	18.7	居民税(道府县民税+市町村民税)	14.2
法人税	12.0	固定资产税	11.6
消费税	12.4	事业税	4.6
挥发油税	2.7	柴油领取税	1.5
酒税	2.1	地方消费税	3.1
汽车重量税	1.1	不动产取得税	0.7
烟草税	1.1	其他	6.4
关税	1.0		
其他	6.8		
国家税总计	57.9	地方税总计	42.1

资料来源：总务省《地方财政白皮书》2004年版



(3) 地方税的道府县与市町村分配

道府县税	亿日元	构成比	市町村税	亿日元	构成比
事业税	36,751	26.6	固定资产税	91,551	46.8
道府县民税	34,528	25.0	市町村民税	77,709	39.7
地方消費税	24,245	17.6	城市规划税	13,050	6.7
汽车税	17,737	12.8	市町村烟草税	8,314	4.2
轻油领取税	11,525	8.3	其他	5,126	2.6
不动产取得税	5,240	3.8			
汽车购置税	4,191	3.0			
道府县烟草税	2,705	2.0			
其他	1,113	0.9			
合计	138,035	100	合计	195,750	100

资料来源：总务省《地方财政白皮书》2004年版

(4) 地方自治体事业的财政来源(%)

1) 民生费

划分	都道府县	市町村
国库支出金	20.1	26.5
都道府县支出金	—	8.4
使用费、手续费	1.1	2.3
分担金、负担金、赞助费	2.1	2.9
地方债	3.9	1.5
其他特定财源	4.3	1.9
一般财源等	68.5	56.5
合计	100.0	100.0

2) 卫生费

划分	都道府县	市町村
国库支出金	14.2	5.1
都道府县支出金	—	2.2
使用费、手续费	2.4	6.2
分担金、负担金、赞助费	0.2	1.2
地方债	5.3	14.5
其他特定财源	9.5	4.2
一般财源等	68.4	66.6
合计	100.0	100.0

3) 劳动税

划分	都道府县	市町村
国库支出金	34.8	4.4
都道府县支出金	—	8.1
使用费、手续费	—	—
分担金、负担金、赞助费	—	—
地方债	—	—
其他特定财源	34.8	46.3
一般财源等	30.4	41.2
合计	100.0	100.0

4) 农林水产业费

划分	都道府县	市町村
国库支出金	33.8	1.5
都道府县支出金	—	25.5
使用费、手续费	—	—

分担金、负担金、赞助费	6.2	1.7
地方债	21.4	14.1
其他特定财源	11.0	7.9
一般财源等	27.6	49.3
合计	100.0	100.0

5) 工商费

划分	都道府县	市町村
国库支出金	—	—
都道府县支出金	—	—
使用费、手续费	0.5	2.0
分担金、负担金、赞助费	0.0	0.1
地方债	2.1	3.8
诸收入	77.8	59.5
其他特定财源	3.1	4.4
一般财源等	16.5	30.2
合计	100.0	100.0

6) 土木费

划分	都道府县	市町村
国库支出金	17.2	8.6
都道府县支出金	—	2.1
使用费、手续费	1.1	2.0
分担金、负担金、赞助费	1.7	0.5
地方债	44.3	21.0
其他特定财源	10.7	11.2
一般财源等	25.0	54.6
合计	100.0	100.0

7) 消防费

划分	都道府县	市町村
国库支出金	0.4	1.3
地方债	1.9	5.9
其他特定财源	20.7	4.6
一般财源等	77.0	88.2
合计	100.0	100.0

8) 警察费

划分	都道府县	市町村
国库支出金	1.9	—
使用费、手续费	4.4	—
各类收入	0.1	—
其他特定财源	2.9	—
一般财源等	90.7	—
合计	100.0	—

9) 教育费

划分	都道府县	市町村
国库支出金	26.7	3.9

都道府县支出金	—	1.5
使用费、手续费	2.8	2.4
分担金、负担金、赞助费	0.0	0.6
地方债	1.9	10.9
其他特定财源	1.3	5.9
一般财源等	67.3	74.8
合计	100.0	100.0

资料来源：总务省《地方财政白皮书》以 2004 年版为基础制作

### (5) 财政收入(亿日元、%)

地方税在财政收入中所占的比例在 30%以上，对地方交付税及国库支出金的依赖程度占 25%~37%。即便如此，收入仍然不足，依赖发行地方债的比例为 10%。

#### 1) 财政收入结构

	都道府县	构成比	市村町	构成比
地方税	155,562	30.2	178,222	34.4
地方让与税	1,384	0.3	4,957	0.7
地方特例交付金	2,376	0.5	6,659	0.9
地方交付税	108,178	21.0	87,270	16.8
其他	—	—	17,397	3.4
小计(一般财源)	267,501	52.0	294,507	56.9
国库支出金	83,472	16.1	47,976	9.3
地方债	75,324	14.6	58,508	11.3
其他	88,345	17.3	116,974	22.5
合计	514,642	100.0	517,965	100.0

注：

- 1) 地方交付税：在不损害地方公共团体自主性的情况下，实现地方财源的均衡化，且为保障地方行政有计划的运行，从国税中由国家向地方交付一定比例的所得税、法人税、酒税、消费税、烟草税。地方交付税包括普通交付税和发生灾害等特殊情况下交付的特别交付税。普通交付税是对标准财政需求额超过基准财政收入额的地方公共团体，交付其差额(财源不足额)。具体内容见后文。
- 2) 地方特例交付金：随着永久减税的实施，需要填补一部分减收的地方税，由国家向地方公共团体交付。
- 3) 国库支出金：按照国家与地方公共团体的经费负担划分，国家向地方公共团体支出的负担金、委托费、特定措施奖励或财政援助的补助金。
- 4) 其他：分担金、负担金、使用费、手续费、财产收入、转入金、各种收入、转帐金等。

资料来源：总务省《地方财政白皮书》2004年版

### (6) 财政能力

作为衡量地方自治体财政能力的尺度，使用“财政能力指数”。其定义为：

$$\text{财政能力指数} = \frac{\text{标准财政收入额}}{\text{标准财政需求额}}$$

“标准财政收入额度”通过以下算式计算：

$$\text{标准财政收入额度} = \text{标准地方税收} \times 0.75 + \text{地方让与税等}$$

另外，“标准财政需求额”按照各个行政项目分别以下列算式计算：

$$\text{标准财政需求额} = \text{单位费用} (\text{测定每个单位的费用}) \times \text{测定单位} (\text{人口、面积等}) \times \text{补正系数}$$

单位费用 = (标准团体的标准财政支出 - 其中国库补助金等的特定财源) / 标准团体的测定单位数值

按照以上算式计算的财政能力指数的分布如表 1) 所示, 有以下特色:

- 都道府县的财政能力较弱。能力较强的县占少数(1 以上是东京都)
- 城市中除小城市外其余的还可以, 小城市低。
- 町村的财政能力相当低下。

1) 财政能力指数的分布

	不足 0.3	不足 0.3~0.5	不足 0.5~1	1 以上	计	平均财政能力指数
都道府县	15	23	8	1	47	0.41
市町村	1389	841	892	90	3212	0.41
大城市			12		12	0.79
中心城市			29	1	30	0.78
特例市			33	4	37	0.84
中等城市		4	123	21	148	0.82
小城市	26	128	276	18	448	0.59
町村	1363	709	419	46	2537	0.34
合计	1404	864	900	91	3259	0.41

注:

- 大城市: 都道府县处理的儿童福利相关事务、残疾人福利相关事务、生活保障相关事务、精神保健及精神障碍者的福利相关事务、城市规划相关事务等, 全部或部分可作为特例进行处理。
- 中心城市: 作为都道府县处理的事务的特例, 大城市能够处理的事务中, 儿童福利事业的相关事务、残疾人福利相关事务、生活保障相关事务、城市规划相关事务等, 全部或部分可作为特例进行处理。
- 特例市: 由都道府县处理的城市规划的相关事务、土地地区划整事业等, 全部或部分作为特例进行处理。
- 中等城市、小城市: 大城市、中心城市、特例市以外的城市, 人口在 10 万人以上的被称为中等城市; 不足 10 万人的被称为小城市。

资料来源: 总务省《地方财政白皮书》2004 年版

(7) 地方交付税制度

1) 地方交付税制度的目的

• 财源的均衡化(财源调整功能): 为改变地方团体间的财政能力差别, 通过地方交付税的适当调配, 调整地方团体间收入过度与不足, 力求实现均衡化。

• 财源的保障(财源保障功能): 法律规定将 5 个国税的一定比例作为地方交付税, 由此, 保障了地方财源的总额。另外, 通过设定标准财政需求额、标准财政收入额等的标准, 保障所有地方团体运营的必要财源。

2) 地方交付税的性质

• 地方团体共有的固有财源: 地方交付税本来应属地方团体税收部分, 但根据 1) 中所陈述的观点, 作为国税由国家代为征收, 通过一定的合理基准进行再分配, 在这个意义上也可称之为“国家代替地方征收的地方税”。

• 地方的一般财源: 地方交付税的用途主要由地方团体自主判断使用, 禁止国家对其用途进行限制或附加条件。这一点与国库补助金的性质不同。

• 补足国家和地方的税源分配: 国家与地方合作承担公共经济, 在财政支出方面, 国家与地方的支出比例为 2: 3, 但国税与地方税的租税收入比率为 3: 2。地方交付税具备填补这个差距的功能。

3) 地方交付税的总金额

• 法定 5 种税(5 种国税): 所得税及酒税的 32%、法人税的 32%、消费税的 29.5%、烟草税的

## 25%的合计

- 特例加算部分：根据各年度的地方财政对策从一般会计中加算
- 4) 地方交付税的种类
- 普通交付税：向“财源不足团体”交付，填补地方交付税总额的 94%
  - 特别交付税：交付普通交付税无法补充的特别财政需求，填补地方交付税总额的 6%
- 5) 普通交付税额的确定
- $$\text{标准财政需求额} - (\text{标准财政收入额} + \text{国库支出金}) = \text{财源不足额} (\text{交付标准额})$$
- $$\text{标准财政需求额} = \text{单位费用} \times \text{测定单位} \times \text{修正系数}$$
- $$\text{标准财政收入额} = \text{标准税收人及地方特例交付金} \times 75\% + \text{地方让与税}$$

## (8) 国库支出金

### 1) 概要

“国库支出金”与地方交付税一样都是从国家到地方的财政资金转移的重要支柱。这是按照国家与地方公共团体的经费承担划分，国家向地方公共团体支出的部分，由“负担金”、“委托费”、“特定措施奖励或以财政援助为目的的补助金”组成。

“负担金”：对于按照全国统一的国家政策必须支出的部分，由中央政府负担其中的一部分。(例如儿童福利金、生活保护费、道路建设费)

“委托费”：本来是由中央政府实施的事业，但由于借助地方力量更有成效，故委托地方发生的费用。(例如)开展社会统计调查

“补助金”：针对地方固有需求，中央政府填补其中的一部分。(例如爱滋病对策费用)

• 国家向地方公共团体的国库支出金有以下 3 种：

- 交付给都道府县……最终交付到都道府县的部分
- 交付给都道府县……但最终交付到市村町的部分
- 交付给都市村町

• 国家向地方公共团体的支出占地方公共团体最终财政收入的 15%~20%，是重要财源。

租税收入的国家与地方团体间的分配 (%)

年度	分配前 国家(1)	地方(2)	分配后 国家(3)	地方(4)
1935	66.7	33.3	50.0	47.4
1941	84.5	15.5	67.2	32.8
1944	93.4	6.6	82.4	17.6
1950	75.2	24.8	45.9	54.1
1955	71.1	28.9	35.0	65.0
1960	70.8	29.2	39.5	60.5
1965	67.9	32.1	30.9	69.1
1970	67.5	32.5	33.7	66.3
1975	64.0	36.0	23.3	76.7
1980	64.1	35.9	23.1	76.9
1985	62.7	37.3	30.4	69.6
1990	64.3	35.7	36.1	68.9
1995	61.1	38.9	28.9	71.1
2000	58.4	41.6	23.4	76.6
2002	57.3	42.7	20.5	79.5

注：

(1) 国税/(国税+地方税)

(2) 1-(1)

(3) (国税-地方交付税-地方让与费-国库支出金+地方对国家的负担额)/(国税+地方税)

(4) 1-(3)

资料来源：财务省《财政金融统计月报》

2) 国库指出金的对象项目

- 都道府县：对义务教育费用及普通建设事业费用的支出占 70%
- 市町村：对生活保护费用及普通建设事业费用的支出占 56%
- 两公共团体的“其他”均占 20%~30%，比率较高也是其特色之一……反映了作为“补助金”

的性质

划分	都道府县(亿日元)	同左构成比(%)	市町村(亿日元)	同左构成比(%)
义务教育费	29,880	35.8	—	—
生活保护费	1,937	2.3	14,755	30.6
儿童保护费	2,013	2.4	5,075	10.5
结核医疗费	37	0.0	45	0.1
精神卫生费	403	0.5	—	—
老年人保护费	118	0.1	596	1.2
普通建设事业费	29,304	35.1	11,794	24.4
灾后复兴事业费	1,512	1.8	608	1.3
事业对策事业费	—	—	65	0.1
委托金	1,010	1.2	1,284	2.7
财政补助金	80	0.1	71	0.1
其他	17,174	20.7	13,979	29.0
合计	83,472	100.0	48,275	100.0

资料来源：总务省《地方财政白皮书》

(9) 关于普通建设事业费(基本相当于基础设施建设事业)

- 按照地方公共团体财政支出的不同性质，人工费约占 27%，其次是普通建设事业费占 22%
- 从普通建设事业费的财源来看，地方债占最大份额，其次来自于是一般财源，国库支出金为 19%，也占很大比重
- 普通事业费的支出目的分别为：土木相关部分最大，达到近 60%，其次为农林水产部分(耕地费)，达 15%，教育部分占 10%。民生、卫生部分当然也有支出