

# 简论跨世纪的日本地方分权改革

白如纯

(中国社会科学院日本研究所, 北京 100007)

**摘要:** 进入 90 年代以来, 日本社会政治、经济诸方面发生了深刻变化, 对传统的中央集权型行政体制提出了严峻的挑战。面对新形势, 日本近几届内阁在行政改革方面均加大了力度, 地方分权被日本舆论称为继明治维新、战后改革之后的“第三次革命”。作为一项跨世纪的系统工程, 经过近 10 年的细密研讨, 新千年伊始地方分权改革将进入具体实施阶段。一种新型的中央地方关系呼之欲出。

**关键词:** 日本; 地方自治; 行政改革; 地方分权

**中图分类号:** D73.3.313 **文献标识码:** A

## A Brief Discussion of the Reforms in Japan's Local Division of Power at the Turn of Century

BAI Ruchun

(Japan Institute, China Academy of Social Sciences, Beijing, 100007)

**Abstract:** Major changes have occurred in the politics and economy of Japanese society in 1990s, which have greatly challenged the traditional administrative system characterized by centralization of power. Faced with this new situation, the recent few cabinets have all paid greater efforts in administrative reforms, and the local division of power has been called by the public opinion as the “Third Revolution” after Meizu Reform and the Post-war Reform. After almost ten years of careful studies, Japan's local division of power, as a trans-century system project, is about to enter the stage of implementation. A new type of central-local relationship is ready to come out.

**Key Words:** Japan; local autonomy; administrative reform; local division of power

被称为继明治维新、战后改革之后“第三次革命”的地方分权改革, 在世纪之交的日本可谓声势浩大。最近几届日本内阁在地方分权改革方面均表现出积极的姿态。早稻田大学教授寄本胜美评价因经济问题受挫的桥本内阁, “在分权改革方面与其前任村山首相一样, 口碑甚高。”<sup>[1]</sup>1999年10月号日本《时事动态》杂志发表特辑, 时任小渊内阁自治大臣的野田毅在记者专访中, 再次表明政府推进地方分权改革的决心, 阐述了面向新世纪, 以推进地方分权为主要内容的地方自治领域的改革问题。本文试图在此基础上, 结合相关资料与最新信息, 简要分析日本 90 年代以来的地方分权改革。

### 一、地方分权的进展情况

日本地方分权改革的源头可以追溯到 1989 年第二次“行政改革审议会(行审)”有关国家与地方关系的答询报告。1993 年 6 月 3 日, 众议院通过推进地方分权的决议。次日参议院也通过相关决议。10 月 27 日, 第三次“行审”发表最终答询报告, 把“规制缓和”与“地方分权”作为重点内容, 翌年 12 月 25 日以内阁决议形式公布关于推进地方分权的大纲及方针。1995 年 5 月, 地方分权推进法通过, 并于 7 月 3 日起施行。同时地方分权委员会成立。1999 年 7 月“为推进地方分权整备相关法律之法案”(简称地方分权总括法)公布, 并定于 2000 年 4 月 1 日

收稿日期: 2000-03-06

作者简介: 白如纯(1969—), 男, 辽宁省锦州市人, 吉林大学东北亚研究院日本研究所硕士研究生毕业, 现任职于中国社会科学院日本研究所。

开始施行。作为内阁首相咨询机构的地方分权推进委员会，自 1995 年 5 月成立至 1998 年底，共向政府提出 6 次“劝告”（建议）。其中 1995 年 5 月的“中间报告”，提出把“地方分权与规制缓和作为中央集权型行政改革之车的两轮。”以上进展可以看出，地方分权改革已经从政策与措施的研讨、制定，发展到具体操作与实施阶段。2000 年 4 月 1 日“地方分权总括法”正式施行以后，日本中央与地方关系及行政管理方法将出现全新的局面。

## 二、地方分权的必要性

野田自治大臣在接受记者专访时，以“大人让孩子做自己力所能及之事”为比喻，来定义地方分权的意义，再次明确地方自治体的“自立”原则，即“自主决定”与“自我责任”。<sup>[2]</sup>那么地方分权改革的动因与意义究竟在哪里呢。

### 1. 城市型社会形成与自治体成熟

城市化社会的标准，不仅指城市人口占总人口的百分比，更主要是指城市居民的基本生活保障，如托儿所、幼儿园、学校、老人之家及其他文化、娱乐、体育等服务设施的完备情况，以及城市上下水道铺装率，居民受教育程度等等。进入 80 年代，日本农村人口已降至总人口 10% 以下，基本为偏远地区和离岛居民，国民基本生活保障问题已根本解决，下水道铺装率达 100% 的市町村占相当比例，义务教育得到很好普及，日本已进入成熟的城市化阶段。

日本的城市化进程，是以地方自治体为主导，在广大居民积极参与下进行的。作为地方行政单位的各级自治体在这一过程中不断成熟。而城市化过程中暴露出来的集权型国家体制下的诸多弊端不断受到质疑。“观光归运输省、公园归建设省、自然归环境厅……农村风景区归农林水产省、终身教育归文部省……不一而足，自治体做到综合对应相当困难。”<sup>[3]</sup>正如这位静冈县某市长的

描述，来自中央政府集权体制下各省厅条块分割的管理形式与现实要求产生矛盾。如何使民主原则与地域个性得到进一步加强，使以市、町、村为基本单位的地域居民的积极性和创造性得以充分发挥，这是地方分权改革能否顺利进行的前提条件之一。所以，“谋求实现具有丰富个性、充满活力的地域社会”<sup>[4]</sup>的地方分权改革目标的确立也就顺理成章了。

### 2. 老龄化与少子化时代的到来

日本人口老龄化问题提出已久。据预测 2000 年日本 65 岁以上老龄人口将占总人口 17%，2010 年将达到 21.3%。老年人口的社会保障问题，尤其是那些生活不能自理的老人的特护问题日益突出。另一方面，日本现在又被称为“少子化”时代。据统计，平均每位女性一生育子数 50 年代为 2.04 人，60 年代 1.8 人，70 年代 1.57 人，到 90 年代下降至 1.4 人左右，远远低于维持社会发展所必要的生育标准 2.4 人。出生率下降有女性社会地位提高、工作机会增加等原因，但其中很重要一条，是由于经济及社会问题导致养育子女的环境恶化所致。

人口老龄化与少子化已不仅仅是现实的社会问题，也带来了国家战略利益的隐忧。尽管日本政府采取了各种对策，如大力建设老人之家、特护中心、保育院、幼儿园等。但各地区情况不同，加之条块分割式行政管理造成的互相推委，致使许多工作仍停留在计划与口号的水平。90 年代中期以来经济又持续不景气，许多国际问题也“急待参与”，于是日本政府下放权限，让地方自治体承担老人之家建设、婴幼儿托养教育、地方基础设施建设等工作，以减轻负担。

### 3. 分权化、国际化与自治体改革

冷战结束后，以东西方对立为特征的国际体系发生显著变化。在国际化、经济全球化及产业分工的趋势下，“五五体制”崩溃后的联合政权面对新形势，把分权化、国际化

作为重要课题。日本的行政改革也正是在这个大背景下进行的。同时，在国际合作与交流日益发展的情况下，各自治体也以各自特色积极参与其中，在前期互认友好城市（县、市町村各级）的基础上，不断拓宽渠道，并纷纷设国际室以完善协调对策，甚至提出政府开发援助（ODA）也要突出地方特色，即，先经由自治体后再予以实施的建议和要求。<sup>[5]</sup>在国际化、全球化不断加强，网络化规模不断扩大的今天，日本政治、行政改革与分权化已成为不能回避的焦点。

#### 4. 中央政府需要“消肿减肥”

日本现行的“1府21省厅”中央行政机构是50年代起逐步确立发展起来的。其目的是为适应当时迅速发展产品经济时代的需要。这种官僚主导型行政体制对战后经济迅速发展无疑起到了促进作用。然而，当时间推进至几十年后的今天，日本的政治、经济、社会等诸方面已经发生了深刻的变化：经济增长、人口老龄化、少子化，同时伴随经济全球化、高度信息化，人们的个性需求与价值观念也呈现多样化。这些新课题给规模庞大、官僚主义、效率低下的现行体制带来了挑战。日本朝野在谋求改变现行权力架构、向地方分散权力方面，达成了前所未有的共识。中央政府把有关国民生活领域的管理权限交由地方，专注于关乎国家整体利益的政治、经济、外交、防卫等全国规模的事务，成为“身轻”型政府是这次分权改革的又一重要目标。

#### 三、推进地方分权的主要措施

1998年5月，根据地方分权推进委员会的建议，日本政府以内阁决议的形式确定了地方分权的总目标——实现国家与地方的对等合作关系。并预定于新千年起逐步推行。为此，日本政府根据推委会的建议，确定了如下改革内容与相关推进措施。

1. 废除机关委任事务。长期以来，日本政府把属于国家管理的事务委托地方公共

团体处理，并规定了国家统一的执行标准，由国家严格监督，称为机关委任事务。在《地方自治法》中对机关委任事务有专门规定，条款达561项之多。目前地方自治体处理的事务中，机关委任事务占相当大比例，都道府县高达80%，市町村级也占40%。地方自主权受到极大损害，严重影响了地方自治体积极性与创造性的发挥。因为机关委任事务“具有违宪嫌疑，至少违反了宪法中有关地方自治的本来意图”，所以缩减机关委任事务的呼声不断。但事实上，到目前为止，“机关委任事务由1952年的250项激增至561项，翻了1番还多。”<sup>[6]</sup>改革后，这些基于国家与地方主从关系的事务将被重新划分为“法定委托事务”和“自治事务”。“法定委托事务”是指根据法令，委托给地方自治体处理的国家事务。“自治事务”是指自治体可依法自主解决的固有事务。根据这一举措，原属机关委任事务的相当大部分将改为地方自治体的固有事务，据测定，法定委托事务与自治事务比大致为45:55。

2. 充实、确保地方税源。这是地方分权顺利进行的物质保证。地方自治体要在法律规定的权限内自主处理地方事务，财政方面的支持是不可或缺的条件。为此将大幅简化新增地方税的手续，便于地方扩大财源。以往，地方自治体增设新税种时必须先报自治省，手续繁琐，时间也长。改革后，自治体为进行必要的建设需新增税种时，只须与自治省事先协商即可。一个乐观的目标是，使自治体保有的地方税由占总体3成（所谓“三分自治”）增至与国税平等的5成。<sup>[7]</sup>

3. 实行市町村合并。目的在于使行政与财政更趋合理化、规模化、效率化。针对人口老龄化、少子化的社会现实，合并后扩大的市町村的作用将明显增强。一些大规模福利设施的投资建设将成为可能，从而刺激经济的发展。这个被称为“平成大合并”的计划实施后，现有3200多个市町村将大幅减

少至 1000 个。同时确定都道府县与市町村由上、下位关系变为行政合作、经济援助与互相提携的对等关系,即市町村最优先原则。

4. 新设国家地方纠纷处理委员会。作为对等、合作的双方,国家与地方自治体发生纠纷时,先由该委员会进行调查、裁定。当事双方或其中一方对裁定不服时,可向高等法院提起诉讼。未经该委员会裁定的纠纷,高等法院将不予受理。

5. 完善相关法律、依法行政。适应分权改革的需要,地方自治法等 475 件法律将得到修订。修订的原则是最大限度尊重基于地方分权推进委员会的四次建议而制定的地方分权推进计划。有了这些配套法律,在分权改革运作时,就可以依法行事,从而有利于减少人为阻力。此外,修改后的地方自治法在完善现行内部监察制度的同时,又增加了外部监查制度,藉以强化地方自治体的自身制约机制。

#### 四、地方分权改革面临的障碍

首先,国民传统意识和观念需要改变。明治维新之后,为实现追赶欧美的目标,在天皇专制统治下,日本中央集权体制不断强化。这种体制在日本近代化进程中乃至对外侵略扩张中,发挥了极其重要的作用。虽然当时也有地方自治一说,但基本上是徒有虚名。<sup>[8]</sup>日本战败投降后,美国占领当局在日本实行了“民主化改革”,但这种改革是为把日本纳入美国主张的世界体系,便于美国控制日本政府和国民,因而使得日本的集权体制得以维系,官僚制基本上得以保留。具体到管理事务方面,在战后新的集权体制下,各级地方行政首长成为国家在各级自治体内的代理人(机关委任制度)。“上意下达”、维命是从、官尊民卑的观念在日本国民及各级官吏中根深蒂固。地方分权旨在建立一种国家与地方的对等、合作的新关系,而一切等待上级命令,凡事听从政府安排的意识和观念的改革,大概不会像制定的制度和设计者的宣言那样“洒脱”了吧。

其次,由于在旧体制下国家以“国库辅助金”方式实行对地方的控制,所以地方首长从国家争得“辅助金”的多少便成为其政绩优劣的主要依据之一。于是,官员们各显身手,奔走于各省厅之间。“官官相待”、吃请送礼不可胜数,源源不绝。分权改革后,国家在行政权限下放的同时,财政权也将相应交由地方,曾占尽甜头的各相关省厅自然不情愿吐出口中肥肉,多方予以抵制。1997 年 7 月地方分权委员会“第二次劝告”中对财税方面的建议就因遭到既得利益者大藏省的反对而大打折扣。再次,市町村合并作为地方分权改革的主要内容,目的是通过合并之后力量的壮大解决一些基层自治体自己无力解决的问题。但是,在合并过程中存在发达地区与相对落后地区的矛盾:发达的自治体经济力量充实、设施完善,不愿承担合并后落后地区的债务和建设方面的费用;一些落后地区习惯了接受国家的政策性补助,自立意识较差,对合并也并不积极。

总之,地方分权改革过程中。新主张与旧意识的矛盾如何处理;地区间在经济与社会方面的差异如何协调;对抵制改革的势力如何对应等等,一系列棘手问题现实存在。

日本的地方分权改革已是势在必行,日本政府大政方针已定。随着地方分权总括法在 2000 年 4 月 1 日正式施行,今后的步子也许还会加快。尽管中国和日本社会制度不同,所处的经济和社会发展阶段各异,但在中日交流不断扩展,相互理解有待加强的现实需要面前,研究探讨日本地方分权后将要出现的新的政治与行政管理模式,及时采取相应对策,应该是一项重要而紧迫的任务。

#### 参考文献:

- [1] 朝日现代用语(知惠藏)[M]. 日本:朝日新闻社,1999,729.
- [2] 时事动态月刊[J]. 1999,(10).
- [3] 田岛义介. 地方分权事起,序[M]. 日本:岩波新书,1998.
- [4] 行政管理研究季刊[J]. 日本: 1999,(6),23.
- [5] 松下圭一. 日本的自治分权[M]. 日本:岩波新书,1999.
- [6] 渡边洋三. 如何改变日本[M]. 日本:岩波新书,1998.
- [7] 渡边洋三. 如何改变日本[M]. 日本:岩波新书,1998.
- [8] 田岛义介. 地方分权事起[M]. 日本:岩波新书,1998.

责任编辑 鲁燕