



## 21世纪初期日本的中央地方关系 ——以对地方分权改革的分析为中心

韩铁英

### 一、问题的提起

中央与地方的关系问题是个老话题。一个国家，只要它的领土和人口达到了一定的规模，即国家的领导者不能直接统治基层民众而需要设立地方政府时，就必然会产生中央政府与地方政府的的关系问题。作为政治制度即上层建筑的一个组成部分，这种关系也必然会随着经济基础的变化而发生与之相应的变革。那么，在我们所居住的这个星球进入21世纪初期的时候，日本的中央地方关系将向我们展现一幅什么样的图景呢？要探讨这个问题，弄清日本政府目前正在大张旗鼓地开展的地方分权改革的背景、内容和前景无疑是一条有效的途径。这次改革严格来说是从1995年国会通过《地方分权推进法》、成立“地方分权推进委员会”开始的。日本在战后虽然已经就中央地方关系问题进行过多次改革，但其规模都比较小，从来没有专门制定过“推进法”、专门设立过“推进委员会”。因此，可以说这次地方分权改革的推进体制之完备、改革的幅度之大，都是战后空前的，甚至被人们称作与明治维新、战后民主改革相并列的“第三次大改革”（地方分权委员会“中间报告”语）或“自治分权革命”。可以说，这次改革的结果如何，将直接决定21世纪初期日本中央地方关系的状况。

### 二、日本中央地方关系的现状

美国著名未来学家约翰·奈斯比特说过：“预测未来最可靠的方法就是了解现在。”为了弄清日本当前进行的这次地方分权改革的动因、内容和前景，对其改革前的基本状况做一总结归纳是很有必要的。

当代日本的中央地方关系建立于地方自治制度基础之上。这种地方自治制度发端于明治维新时期，形成于二战结束以后。战后初期，日本进行了大规模的民主改革，其成果之一是在新宪法中写进了地方自治原则，并且将地方自治制度在宪法中专设一章，这意味着它被置于与天皇、国会、内阁、司法制度相等同的地位。把都道府县的知事由内阁任命改为由居民直接选举也是这个宪法的“闪光点”之一。紧随新宪法之后制定的《地方自治法》又将地方自治制度具体化。1949年，以美国哥伦比亚大学教授肖普为团长的税制调查团向盟军总部（GHQ）提交的“肖普劝告”提出了“行政责任明确化”、“效率化”、“市町村优先”（即依照市町村、都道府县、中央政府的顺序划分权限）等三原则，对日本的地方自治制度和地方自治理论产生了很大影响。日本行政学、政治学界多年来也一直对宪法中规定的“地方自治的宗旨”进行了长期的研究和争论，从而使地方自治亦即中央地方关系的理论原则进一步明确起来。目前得到学界主流支持的理论原则是：在地方自治制度之下，中央政府与地方政府、都道府县政府与市町村政府之间的关系（以下简称为中央与地方关系）应是“对等并立关系”而不是上下级关系。然而，到目前为止，这一理论原则却还只是一种理想，它与日本中央地方关系的实际状况之间存在着很大的差距。

那么，日本的中央地方关系的现实是怎样一种状况呢？这里仅从行政组织、立法、财政和行政业务监督等四个方面对此加以阐述。

#### （一）地方政府的组织权

所谓组织权，是指地方决定其政府机构和人事的权力。对此问题拟从政务官员、业务官员和行政机构等三个方面进行考察。

在日本现行地方自治制度下，都道府县知事和市町村村长等政务官员均由当地选民直接选举产生，他们的身份也都是地方公务员而不是国家公务员。中央政府（行政部门）不能在选举时指定或推荐候选人，一般也不能在选举后推翻选举结果。当然，在中央政界占有重要地位的政党可以对地方政府首长的选举结果施加很大影响。特别是在某一政党长期把持中央政府大权的情况下，这种影响究竟是执政党还是中央政府施加的，就很难说清楚了。它们施加影响的重要手段之一是推举原中央政府官员参加竞选，这一手段的成功率相当高。据日本地方自治体职员工会1996年8月1日统计，在全国47个都道府县中，有26个知事是中央政府官员出身的。（地方自治体职员工会：《1996年下凡官僚实态调查》）更重要的是，这些地方政府的首长虽然在法律上不是国家

公务员，中央政府却仍然可以把他们看作国家即中央政府的一个“机关”，向他们发号施令，把本来属于中央政府的业务“委任”给他们去做。这种业务就是“机关委任事务”。把地方政府的首长作为中央政府的一个“机关”这一点虽然在法律上并无明确依据，但这种“机关委任事务”制度却在二战后一直实行至今。

都道府县的副知事、市町村的“助役”（副职首长）以下的业务官员原则上由地方政府自己通过组织考试或用其他方式录用。但中央政府的人事院和自治省可以对地方公务员的任用、进修、工资等工作进行指导，有时甚至不惜采用强硬手段胁迫地方政府压低地方公务员的工资标准。一个受到更多批评的问题是中央政府经常向几乎所有都道府县和大城市（政令指定市）派遣中央政府官员。这不仅使地方公务员减少了晋升机会，更使中央政府掌握了地方政府的要津。据日本《读卖新闻》报道，1997年年初，由中央政府派到地方政府担任课长以上职务的中央政府官员共668人，其中派到都道府县政府527人，政令指定市50人，其它市町村9人。这些“下凡”的中央政府官员在地方政府担任的几乎都是重要职务。例如，在47个都道府县中，有24个副知事（每个府县1人）、24个总务部长、26个财政课长、9个地方课长是由这些“下凡”官员担任的。（1997年3月16日《读卖新闻》）

在机构编制方面，中央政府也对地方政府施以诸多干预和控制。都道府县政府的局、部（处）级机构的数量和名称由中央政府用法律规定，地方政府如欲超量设置或改用他名须得到内阁自治大臣批准。市町村的行政机构虽然可以自主设置，但它们与都道府县一样会受到中央行政管理部门迫其设置“对口单位”和“符合标准的专业人员”的压力。内阁自治省还常用“定员模型”对各个地方政府的定员编制进行“行政指导”。（龟挂川浩：《自治50年史》，文生书院1977年版，第9页）

## （二）立法

在立法方面，更谈不到地方政府与中央政府“对等”。首先，日本现行宪法和法律根本就没有明文规定地方政府有“立法权”，而只规定了“国会是惟一立法机关”，地方议会“是议事机构”。事实上日本现行的所有被称之为“法律”的法规都是由国会审议通过制定的，地方议会则只能制定“条例”。日本人一般不把地方议会制定条例称作“立法”，学术界也只是有人将其称作“广义的立法”或“立法行为中的一种例外”而已。

其次，中央政府制定了详细的法律来约束地方政府。日本宪法规定：“关于地方公共团体的组织和运作事项，根据地方自治的宗旨由法律规定之。”据此制定的《地方自治法》长达319条，约20万字，加上附则、施行令则约达50万字。此外还有《地方公务员法》《地方公营企业法》等基本法和几百项相关法律，形成了一部厚厚的《自治六法》。在“法律”作出如此详细的规定之后，留给“条例”的活动空间已是很有有限的了。

第三、地方议会在制定条例时还要受到《地方自治法》中“在不违反法令的条件下”这一规定的限制。所谓“法令”，即除法律外还要包括内阁制定的“政令”和各省厅制定的“省令”。这样一来，地方政府制定的条例不但不能违反法律，也不能与中央政府部门制定的规章（省令）相抵触，用我国行政部门的“行话”来说，即“块块要服从于条条”，谈何“对等”呢？

第四、地方议会的立法条件较差，因而在立法过程中不能发挥重要作用。现有的条例多由地方行政部门起草或按中央政府的要求制定，有时甚至是模仿中央省厅提出的“样板条例”“依样画葫芦”。据日本行政学者70年代末所做调查，在战后以来各都道府县制定的约2300~2800项条例中，只有约1%能够称得上是地方议会自己独立制定的，其中涉及到居民权利、义务的重要条例不超过10件。（佐藤竺：《战后40年的地方自治》，自治综合研究丛书1989年版，第11页）

## （三）财政

财政能力是地方政府自治权力的基础，也是衡量其自治程度或中央地方关系的客观尺度。日本是个实行分税制的国家，政府的主要财政收入是税收。在中央和地方政府的税收总额中，地方税占37.6%。而在全国的政府财政支出总额中，地方政府却占68.8%（1998年）。二者之间的差额用中央政府的转移支付来填补。日本地方政府的这种财政结构集中体现了地方依附中央的特征。

具体来说，地方政府的主要收入来自地方税虽然由地方政府官员直接征收，但绝大多数地方税的税目、征收对象、税率等都由国家法律规定。地方政府若想开征新税和提高标准税率，须经过自治大臣批准后方能实施。在收取公用设施使用费、手续费方面也必须接受中央政府部门的指导。

转移支付是中央政府用来监督控制地方政府的重要手段。这种转移支付主要有地方交付税、地方让与税和国库支出金等三种。1988年，它们分别在全国地方财政收入中占16.5%、0.8%、14.7%。（鸣海正泰：《观察地方自治的视点》，有斐阁1991年版，第82页）其中，国库支出金最明显地体现了中央政府的干预。国库支出金必须用于中央政府指定的用途，其支出过程和结果要受到中央政府部门的严格监督。由于地方政府在使用国库支出金时一般都要同时支出同样数额的自有资金才能完成该工程项目，因而仅此一项便有约30%的地方政府支出受到了中央政府的控制。国库支出金主要分为国库委托金、国库负担金和奖励性补助金三种，其中又以奖励性补助金对地方政府的干预程度为最。因为国库委托金、国库负担金的数额和用途相对比较固定，而奖励性补助金的发放则随意性较大，因而是地方政府挖空心思向中央政府争取的财源，以至于那些威震一方的知事、市长们不得不为此向中央政府的年轻官员们卑躬屈膝，从而也就更容易接受中央政客或官僚提出的或公或私的苛刻要求。

从表面上看，地方交付税是严格按照公平、科学的办法进行分配的。其大致做法是：中央政府把法人税、酒税、所得税等国税按一定比例划出作为地方交付税的原资，将其中的96%作为普通交付税、4%作为特别交付税向有财政“缺口”的地方政府拨放。而这种“缺口”是按照固定、复杂的方法算出来的。但实际上由于地方交付税的原资有限，不可能堵上各个地方政府的所有“缺口”，于是便需要自治省官员出面指导。结果，普通交付税最后多是按自治省预定数额发放的。而特别交付税是用来应付天灾人祸等特殊情况的，更由中央政府部门执掌分配大权。因此，当地方政府不肯俯首听从中央政府部门指挥时，便可能受到“减少地方交付税”的威胁。

地方政府的另一项重要财政收入是地方债。它虽然不是纯粹的来自中央政府的转移支付，但其受中央政府控制的程度却不亚于地方交付税。地方政府每借一笔地方债都要经过自治省严格审批。地方政府的财政赤字过大、税收征收率过低、地方政府官员的工资或退休金过高等都可能成为中央政府部门拒批借债的理由。

## （四）行政业务执行过程中的干预监督

按照地方自治的宗旨，在将中央政府与地方政府职责权限明确区分开来之后，二者就可以各司其职，互不干涉。日本的实际情况距此相差太远，中央政府在地方政府的行政业务执行过程中进行着名目繁多的干预。

首先，中央政府划分给地方政府的权限很少。从最终财政支出量来看，地方政府的支出已占全国财政支出的约70%，据此可

判断地方政府的行政业务量也占有与此大致相等的比重。然而，在日本各个地方政府正在实施着的行政业务中，却有大部分并不是地方政府的固有业务，而是中央政府“委任”给都道府县知事、市町村长等地方政府执行机关的“机关委任事务”（如前所述，此时他们已被视为中央政府的“机关”）和“委任”给“地方公共团体”即地方政府的“团体委任事务”。在1986年修改的《地方自治法》中，地方政府执行的“机关委任事务”有724项。近10年来几经改革，目前仍留有561项。据多位日本学者估算，都道府县的行政业务中约有80%、市町村的行政业务中约有60%是委任事务。地方政府在执行委任事务时，因事权在中央政府手中，自然要受到中央政府部门的诸多干预。因为这时地方政府不仅在实际上而且在法理上都成为中央政府的一个“机关”即下级部门，必须服从中央政府的“职务执行命令”，如有懈怠或违抗，地方政府的负责人就可能受到起诉，甚至被免职（即进行所谓“职务执行命令诉讼”）。同时，地方议会和监察部门还不能对机关委任事务进行调查、审议和立法（制定条例）。1992年修改地方自治法以后，地方议会和监察部门可以对其进行一定介入，但中央政府仍然可以在履行诉讼程序之后“代替”地方政府首长“执行”该项“机关委任事务”。1995年冲绳县知事大田昌秀就是在执行“机关委任事务”时有抗拒行为（不肯“代替”拒绝向美军基地出租土地的农民办理出租手续）而受到中央政府的控告，虽在各界人民声援之下坚持“抗命”达1年之久，最后还是不得不屈服于中央政府权威之下。（见拙文：《冲绳县知事大田“抗命”诉讼简析》，载《日本学刊》1997年第一期）

即使是对于地方政府的固有事务，中央政府部门也可以进行各种干预和监督，如向地方政府提出“劝告”、要求地方政府提出报告或资料以进行审批、对地方政府的行政业务进行监察和纠正，等等。这些干预有些有法律依据（如前述诸多关于地方自治的法律），有些则是没有法律依据的“行政指导”，并且与前述国库补助金等手段结合运用。据日本总务厅统计，截至1995年3月末，日本中央政府对地方政府行政业务的干预多达3333项，其中针对机关委任事务的为939项，其余有2239项则是针对团体委任事务和地方固有事务的，还有155项是针对界于机关委任事务与团体委任事务之间的行政业务的。（日本行政管理研究中心编：《1996~1997年的日本行政》）

仅从上述四个方面来看已足可以证明：战后以来的中央地方关系实际上还是一种上下级关系，而不是对等并立关系。这一状况与西方民主政治理论中的地方自治原则之间存在着明显的乖离。当然，学术理论界主张的上述地方自治原则带有一些理想主义的色彩。而更多的日本国民似乎更容易受到现实主义思潮的影响。日本毕竟是在这种中央集权色彩很浓的政治体制之下实现了经济高速增长。这大概也就是虽然早有肖普以来国内外学术界的尖锐批评而中央集权的现状未有改变的根本原因。毋庸置疑，这种中央集权色彩相当浓厚的政治体制对于推动日本加速赶超欧美发达国家、实现经济高速增长起到了明显的促进作用。这一点在日本各界似乎已成共识。那么，现在日本为什么要举国上下齐声高喊“地方分权”呢？

## 二、地方分权改革的动因

### （一）世界潮流的推动和影响

#### 1、新自由主义思潮的影响。

以“里根经济学”和“撒切尔主义”为代表的新自由主义思潮（在日本很长一段时间里称作新保守主义）自进入80年代以来一直在世界各地大行其道。这一思潮的形象化口号就是“小政府”。产生这一口号的直接原因是中央政府的规模特别是财政赤字数量因推行凯恩斯主义和“福利国家”政策而急剧增大，从而使政府陷入了财政危机。如美国80年代初期的“双赤字”就是一例。美英等西方国家为此开出的“小政府”处方的内容主要有两个，一个是减少中央政府对经济生活的干预及其有关政府支出，另一个是向地方政府分散权力，又可以说是向地方政府转嫁财政负担。日本80年代进行的“中曾根行政改革”走的也是这条道路。但进入90年代以后，为了应付“泡沫经济”的崩溃所造成的困难局面，日本政府又驾轻就熟地采用了扩大公共投资、降低利率等带有凯恩斯主义色彩的经济政策，结果又使国家的财政赤字迅速膨胀起来。与此相形成对照的是一直实行新自由主义政策的美国经济则出现了繁荣景象。于是，日本国内各界特别是经济界开始高喊“遵守国际标准”，实际上就是要采用美国式的新自由主义标准。这一标准后来顺理成章地成了桥本内阁推行包括地方分权改革在内的行政改革乃至“六大改革”的主旋律。

#### 2、国际上的分权趋势

如前所述，新自由主义的减少政府干预与地方分权主张可以说是一对孪生姐妹。在70年代末、80年代初西方国家开始流行以主张“小政府”为特征的新自由主义的同时，地方分权也成了欧美国家政坛上的时尚。里根当上美国总统以后，面对庞大的联邦财政赤字，开始实行向各州下放权力的“新联邦主义”，使美国出现了一股地方分权的浪潮。美国电话电报公司顾问、《趋势报告》杂志发行人约翰·奈斯比特在此前后推出了《大趋势——改变我们生活的十个新趋向》一书，很快就成了1983年美国最畅销书，并且迅速风靡世界。正是在这本书里，奈斯比特把从中央集权走向地方分权作为当代世界的十大趋势之一，并且对此做了生动、详细的论述。1982年，素以中央集权著称的法国这块坚冰也开始融化，密特朗政府制定《地方分权法》，并据此进行了大规模的地方分权改革。在地方自治制度建立较晚的意大利，中央政府也于1990年制定了《关于地方自治体的组织的法律》，向基层地方政府下放制定了自治宪章、直接选举地方政府首长和议员的权力，从而使意大利的中央地方关系发生了巨大变化。在瑞典、挪威等北欧5国，自1983年开始进行了“自由公社”实验，进入90年代以后，其实验结果已开始逐步向全国普及。1985年7月27日，欧洲议会内阁委员会通过了《欧洲地方自治宪章》，并于1988年9月1日作为多边条约开始生效。至1993年1月，参加欧洲议会的32个国家中已有21个签署了这个宪章，17个国家的议会已经予以批准。与此相关联，1985年9月，有70多个国家的地方政府和地方政府的全国性机构参加的国际组织——国际地方自治体联合会（简称IULA）第27届大会通过了“地方自治宣言”，并从1987年开始提交联合国经社理事会审议。。这个“宣言”从民主和人权的角度提出了地方自治的多项原则，呼吁各国将这些原则纳入宪法或基本法。1993年6月，国际地方自治体联合会将上述“宣言”修改后再次提交联合国经社理事会，很可能会成为联合国的文件而对各国政治体制产生重大影响。进入90年代以后，在韩国等近年来取得快速发展的发展中国家、原苏联、东欧的社会主义国家，地方分权改革也取得了较大进展。对于一向以善于学习他国长处、迅速接受外部新鲜事物著称的日本人来说，这些海外动向对其决策过程产生影响应是毫不足怪的。

### （二）国内社会思潮和政界改组的作用

#### 1、国民对日本社会现状乃至现行政治体制的评价日趋严峻

##### （1）国民没有富裕的实际感受

80年代后期，日本经济出现了空前繁荣的景象。1989年，日本的人均GNP达23463美元，不仅远远超过美国，在全世界也名列

前茅。第一大债权国的桂冠也戴到了日本头上。但进入90年代以后，“没有富裕的实感”却成了日本国民的口头禅。究其原因，一是国内外的价格差距过大，土地、住宅的价格尤为高昂。二是人口、资源过度向东京集中，不仅造成了天文数字般的高地价、高房价，还使千百万人饱受长途通勤之苦，并且使过密过疏等问题日趋严重。三是老龄化、少子化的急速发展，不仅使广大中年人特别是妇女倍尝服侍护理老人之劳顿、艰辛，更使他们对自己将来的老年生活感到惴惴不安。四是人们的追求或价值观发生了变化，对那种全国统一的整齐划一的生活方式或服务设施等已经不能感到满足，而是开始追求个性化、多样化。例如，日本人过去常为日本全国到处都有同样漂亮的小学校和儿童游乐场而感到自豪，而现在却为这些设施都是一个面孔而愤愤不平了。要解决这些问题，再依靠原来的中央政府官僚主导的集权体制很难奏效。因为中央集权体制虽然在通过集中配置资源促进经济增长和确保国民的最低生活标准方面显现出巨大优势，但在向国民提供诸如护理卧病老人之类的多样化的“对人服务”方面却显得无能为力，呈现出一种“制度疲劳状态”。而与国民距离最近的地方政府及其外围的非政府组织、志愿者组织则有可能胜任这一类工作。

## (2) 对日本在国际社会中的地位和作用不满意

冷战结束以后，国际政治经济格局发生了很大变化，日本的国际地位也凭借其强大的经济实力而有所提高，但日本国民特别是统治阶层中仍有许多人认为日本的国际地位与其经济实力不相称。随着日本企业海外投资的迅速增大和其它各个层次各个领域的国际交流的增加，他们对于日本在国际舞台上能否有效地维护其利益更加关注。于是，一个有趣的逻辑便由此产生了：为了提高日本政府在国际问题上的对应能力，应当减轻它们在处理国内问题上的负担，即实行地方分权。

## 2、政界的改组及其影响

冷战的结束加快了日本政界的改组进程。它不仅使战后持续了近40年的“1955年体制”走向崩溃，使支撑这一体制的主要政党走向分裂，还使许多新的政治家和政治组织走上了政治舞台。在此过程中，这些新老政治家和政治组织一般都比以往更加重视舆论动向，力求争取更多民众的支持以使自己发展壮大起来。于是，在前述社会背景之下，“地方分权”这一口号便不约而同地成了他们的首选目标。大前研一于90年代初发表的《平成维新1》《平成维新2》，小泽一郎1993年发表的《日本改造计划》，细川护熙的《穷乡僻壤的逻辑》和《日本新党，负责任的变革》，岩国哲人的《来自出云的挑战》，菅直人1996年发表的《日本政治的转换》中都提出了地方分权的主张，而这些著作恰恰是他们在政治舞台上“亮相”的政治宣言书。在1993年举行的大选即众议院议员选举、1995年的参议院议员选举、1996年的众议院议员选举中，几乎所有参选政党都把“地方分权”作为自己的竞选口号和政策纲领。由此可见政界改组与地方分权改革的关联之深。

另外，政界改组使自民党一度失去独霸政权的权力，使自民党与财界、官界结成的“铁三角”关系有所松动，在一定意义上也给地方分权改革的开展提供了契机。发动这次改革的主要决策完成于一直主张地方分权的社会党委员长村山富市担任联合内阁首相期间，从政治力学的角度来看，这应该不是一个可以完全被忽视的因素。

## 3、民间人士和半官方组织的影响

在要求实行地方分权改革的呼声日益高涨之际，各种民间和“半官方”团体也都行动起来，加入了地方分权“大合唱”。作为半官方团体，全国知事会、都道府县议会、市长会、市议会、町村会、町村议会等“地方六团体”于1994年9月提出了要求废止机关委任事务的“意见书”。设在总理府之下的、曾多次对中央地方关系提出改革意见的地方制度调查会也在这一年再次提出了废止机关委任事务的方案。

在民间，经团联、经济同友会、关西经济团体联合会（简称关经联）等经济界团体也于90年代初期提出了地方分权方案，其中经济同友会的态度最为积极。青年会议所、行政改革国民会议、“民间政治临时调查会”、学术界团体等民间团体也都提出了改革方案或改革要求。与以往的行政改革相比，学者在这次改革中的作用比较突出。战后几十年来，日本的政治行政学者们对日本中央地方关系的现状与地方自治原则之间的乖离进行了许多揭露和剖析，并在社会上产生了广泛影响，使之成为人们批评日本政治是“不民主”的“三流政治”的根据之一。学术理论界的这种认识对推进地方分权改革的作用是显而易见的。在东京大学行政学讲坛上多年主张中央地方关系应是“对等并立关系”的西尾胜教授成为地方分权推进委员会的七名委员之一，而该委员会下设的两个部会的部会长和多名成员也都是大学教授，这次改革的口号之一——“从上下关系变成对等关系”中有可以看到这些学者的影子，从而使这次改革带有了一点儿“学者主导”的色彩。

## 三、地方分权改革的经过

在上述背景之下，始于80年代初期的日本行政改革至90年代开始把重点转向对中央地方关系的改革。1989年2月20日，第二次临时行政改革审议会提出了《关于中央与地方的关系的咨询报告》，除提出多种改革方案外，还提出了设立“地方政府广域联合体”和“地方核心城市”的建议。1992年，第三次临时行政改革审议会“富裕生活部会”提出了设立地方分权实验区——“特例自治体”的建议，虽在表面上被政府采纳，却因中央政府官僚的抵制而被抽掉了实质内容，因而受到舆论批评。1993年6月，国会参众两院通过了要求政府推进地方分权的决议。1994年1月，内阁设立了行政改革推进本部，并在其之下设立了地方分权部会。该部会提出的“意见书”中写明应该废止机关委任事务。在这种情况下，日本村山内阁于1994年12月25日制定了“关于推进地方分权的大纲方针”，确定了地方分权改革的基本方向，并决定要制定有关的法律和计划及成立有关推进机构。在第二年召开的国会例会上，村山内阁提出的《地方分权推进法》于5月19日获得通过，并于同年7月3日开始实施。根据该法设立的“地方分权推进委员会”于同日开始工作。该法律的时效为5年，也就是说，地方分权推进委员会以及日本政府必须在5年内完成分权改革的方案设计、立法和监督实施工作。根据这一日程安排，地方分权推进委员会先后于1996年2月、1997年的7月、9月、10月向日本政府4次提出了设计改革方案的“劝告”。桥本内阁据此于1998年5月制定了“第一次地方分权基本计划”。1998年11月，地方分权推进委员会又向内阁提出了第5次“劝告”。第二年3月，内阁又根据这次“劝告”制定了“第二次地方分权基本计划”。与此同时，内阁有关部门开始紧锣密鼓地根据上述计划起草修改相关法律的方案。1999年3月26日，日本内阁会议通过了准备提交国会审议的包括制定和修改475项法律的“地方分权一揽子法案”，并准备在国会通过之后从2000年春天付诸实施。尽管国会审议的结果尚不得而知，但将上述内阁提出的法案与各政府各部门在地方分权推进委员会提出“劝告”之后相继采取的小规模改革措施加到一起，已经可以了解日本政府大张旗鼓地推行的这次地方分权改革的主要内容。

## 四、改革前景分析：21世纪初期日本的中央地方关系

内阁提出的“地方分权改革一揽子法案”公布后,《朝日新闻》等日本大报以“地方自治进入新时代”、“中央与地方将变成对等关系”为题加以报道,似乎认为这次地方分权改革能够达到其预期的目标。那么,这次改革的效果亦即前景究竟如何呢?下面拟仍从权限划分和业务上的指挥监督、财政、行政组织和立法等方面对此加以剖析。

### (一) 权限划分和业务上的指挥监督

废止机关委任事务,在各级政府之间重新划行政权限范围,使中央地方关系从上下级关系变成“对等合作关系”,是这次分权改革的重要目标和“拳头产品”。从内阁公布的“地方分权一揽子法案”来看,废止“机关委任事务”这一目标至少在形式上是达到了。该法案规定:废止机关委任事务制度和团体委任制度;地方政府实际处理的行政业务分为“自治事务”和“法定受托事务”两种;将原来的两种委任事务大部分划入法定委托事务或者自治事务,一部分废除或者收归中央政府部门直接处理。这里所说的“自治事务”相当于原来的“地方固有事务”;“法定受托事务”相当于原来的“机关委任事务”,只是地方的议会和监察委员对后者的介入程度比前者稍大:例如,地方议会原来不能制定针对机关委任事务的条例,改革后则可以在“不违反法令的条件下”制定,但仍必须得到法律或内阁制定的政令的明确委任。同时,地方议会可以对“法定受托事务”行使调查权,这是1992年修改地方自治法后地方议会仍不能针对机关委任事务行使的权力,也可以说是前进了一步。但是,在中央政府部门认为地方政府执行“法定受托事务”不力时,仍可以在经过一定手续之后由中央政府领导人直接出面“代执行”。换言之,在这方面改革后与几年前冲绳县知事大田昌秀因征用美军基地用地问题与中央政府对抗时没有什么变化。不过,有相当一部分机关委任事务(据说约占原有机委任事务的45%,如城市规划的制定、饮食店、医院、药局的开业审批等)变成了自治事务,因而中央政府利用“委托”方式对地方政府进行干预的范围总的来说还是比改革前有所缩小。

关于行政权限即事权的划分,这个法案先做了原则性的规定,即把中央政府的事权限定为:(1)关系到国家在国际社会中之存立的事务;(2)制定最好由国家统一制定的关于国民各项活动和地方自治的基本准则;(3)采取应以全国规模或全国角度进行的政策措施并实施其事业;(4)其他应由中央政府发挥的作用。这些规定的提法都很抽象,可以解释成与当今中央地方关系现状无异的内容,换句话说,按此原则完全可以不必进行改革。这个法案比只写了此四条中前两条的前述“地方分权推进计划”有所退步,即更多地强调了中央政府的权限。从历史上看,1950年“神户委员会”提出的“神户劝告”、第9次地方制度调查会1963年提出的答询报告、第一次临时行政调查会1964年提出的答询报告等文件中的提法都与这个法案差不多,即都可以把中央政府的权限归纳为(1)维持国家存立所需事务、(2)制定政策、(3)需全国同意处理的事务等三类。比起第三次临时行政改革审议会提出的“只保留防卫、外交等维持国家存立所需事务,其余事务移交给地方政府”的1991年答询报告来则是很大的退步。当然,在具体法案中还是规定了一些移交权限的内容,但大多数是从都道府县向市町村移交,从中央政府向都道府县政府移交的仅有“在非重要流域内的民有林中指定保安林”等很手几项权限。

另外,从中央政府对地方政府的包括自治事务在内的所有地方事务的干预方面来看,“地方分权推进基本计划”和“一揽子法案”强调了“法定主义”(即各种干预都必须以法律或政令为依据)、“一般法主义”(干预只限于法律规定的种类,如建议、劝告、要求提供资料、事前协议、审批、纠偏、代执行等等,尽量不用“例外”方式)和“公正、透明原则”(即坚持书面主义,不能用打电话等非书面方式)等原则,如能认真落实这些改革措施,确实会降低中央政府部门的干预力度。

为了表明地方政府的首长们在执行“法定受托事务”时不再被视作中央政府的一个“机关”,在法理上地方政府也不是中央政府的命令指挥系统中的“下级”,“一揽子法案”还规定了“纷争处理制度”,即:当(1)地方政府对中央政府部门运用权力迫使其纠正工作偏差不服、(2)地方政府认为中央政府部门应予审批而未予审批、(3)地方政府认为中央政府部门在“事前协议”中没有诚意的时候,可以向设在总理府内的中央地方关系纷争处理委员会要求进行审查。当这个委员会认为中央政府部门对自治事务的干预“从尊重地方政府自主性的角度来看‘不当’或‘违法’”、对法定受托事务的干预“违法”时,可以“劝告”中央政府部门纠正它们的做法,或者从中加以调停。如果地方政府对该委员会的处理结果不满意时,可以向高等法院提起诉讼。与原来“职务执行命令诉讼制度”中只有中央控告地方而地方政府不能控告中央的做法相比,“纷争处理制度”的建立确可以说是向地方分权方向迈出了一步。

### (二) 财政

在财政方面,由于受到了中央政府官员的反对和抵抗,这次改革迈出的步子不大,甚至可以说几乎毫无进展。

从财源来看,地方分权推进委员会要求扩大地方政府可以自主使用的“一般财源”,结果,仅仅将烟草税、法人税的地方交付税率略加提高,使地方交付税的税额增加了1600亿日元,而且这些钱也是用来堵因小渊内阁实行景气对策减少地方税而造成的“窟窿”的。关于人们批评最多的国库补助金,地方分权推进委员会要求尽可能地将其转为一般财源,结果只是在两年里将国民健康保险事务费等26项转为一般财源,金额仅为505亿日元。1999年度拨给地方政府的补助金虽然减少了660亿日元,但因政府实行景气对策其总额却增加了3263亿日元。

但如从财政制度角度来看,地方政府的财政自主权还是有所扩大。例如,地方政府开征“地方税法”中未规定的“法定外普通税”和以保护环境为目的的法定外目的税原来都要经过自治省批准,现法案中则均改为“与自治省协商并得到自治大臣的同意”,其难度似乎有所降低;地方地方政府原来发行地方债须经自治省批准,现方案规定2006年后也改为“事前与自治省协商议并得到自治大臣的同意”,而且在使用民间资金时可不受此限。

### (三) 行政组织

在行政组织方面,“一揽子法案”提出的改革措施主要有以下两条:

1、关于中央政府部门强制要求地方政府必须设置“对口单位”和“符合标准的专业人员”即所谓“必置规制”问题,地方分权推进委员会提出应当改革的内容有75项,其中无须修改法律等原因迄今已处理28项,内阁的地方分权基本计划提出要修改的法律共有47项,“一揽子法案”中提出修改的则是38项,从数量上来看有所减少。其内容主要是放宽了限制,例如:“儿童商谈所”、“残疾人福祉司”的机构的名称今后可以自己决定;放宽对接受国库补助金的公立图书馆、公立博物馆、公民馆的馆长、馆员的任职资格和兼职的限制;废止必须设置公营住宅监理员、防疫员等职务的规定,等等。

2、将“地方事务官”改为名副其实的“国家公务员”。所谓“地方事务官”,是指在都道府县政府中从事社会保障方面的“机关委任事务”的官员,他们的身份一直是国家公务员,却因其直接处理机关委任事务等原因而在都道府县政府内工作,处于一种“扭曲状态”。由于机关委任事务将被废止,这些“地方事务官”也将都道府县政府中分离出来到中央政府的有关地方派出机

构（新设）工作，相关业务程序也有所简化。但这一事实表明中央政府直接处理的事务又大幅度增加。

另外，关于中央政府官员“下凡”到地方政府出任要职问题，自治省于1997年提出了停止向同一岗位连续派出中央政府官员的方针，虽然实行起来还会有许多曲折反复，但总算是出现了改革的势头。

#### （四）立法

在这个方面，“一揽子法案”未列入专项，但由于将机关委任事务改为法定受托事务，地方议会可以在一定条件下或范围内针对法定受托事务制定条例，可以说地方政府的立法权有所扩大，但幅度不大。在“地方分权推进计划”中，列入了增强地方议会的职能、放宽地方议员提出议案的限制条件、提高地方议会职员的业务能力、扩大居民参政程度等内容，但目前看来主要是一种姿态，究竟何时能够付诸实施尚难预料。

#### （五）市町村合并

该法案中还写入了“推进市町村合并”，对合并者实行减税、提供优惠贷款等内实际上，近2年来，这一措施在地方分权改革所占比重越来越大。其目的是增强基层地方政府的行政财政能力，以使其能够成为地方分权（从都道府县向市町村分权）的“接受者”。

与此相关联，法案中还放宽了设立“核心市”的条件，并规定20万以上人口的市可成为易于接受分权的“特例市”。看来，在市町村合并方面倒是取得了扎实的进展。但此举也遭到了“不符合地方自治精神”的批评。

总之，根据前述对地方分权改革背景、动因的分析，可以说这次改革还是有一定的支持基础的。但也要看到经济界特别是经团联等财界团体的态度并不很积极。在总理府进行的“有识之士”调查和一些报刊所做舆论调查中，对地方分权的支持程度还赶不上“机构改革”、“规制缓和”等项。但考虑到日本国会内部的实力对比情况和各政党对地方分权改革的态度，初步估计“一揽子方案”在国会获得通过的可能性比较大。同时，按照对以往日本政治过程的发展规律的研究，可以初步断定今后10年内日本不会再次开展如此大规模的地方分权改革。在这一假定条件之下，如对21世纪初期（2010年前）的中央地方关系做一展望，可以得出的结论是：日本的地方分权程度确比以前有一定提高，但还很难说是“对等”的“合作关系”。其理由是：在中央地方关系中最具有实际意义的财政方面未取得实质性进展；“机关委任事务”虽然取消了，但也只是在法理上否定了地方政府是中央政府的一个“机关”，就实质来看，“法定受托事务”与“机关委任事务”区别不大。在美军基地用地方面中央政府的控制权反而增大了。即使改为自治事务的部分，也仍然要受到中央政府的包括直接出面纠正地方政府的错误等强硬措施的“统制”。许多改革措施如将中央政府的“许可”改为“大臣同意”等，究竟在这些过程中有多大差别也很令人怀疑。在组织人事、立法方面的改革步子也不够大。因此，可以说21世纪初期的中央地方关系还将是那种“集权色彩比较浓厚的中央地方关系”。

版权所有：中国社会科学院日本研究所

地址：北京张自忠路3号东院 电话：64014021 传真：64014022 E-mail：ijs@cass.org.cn