

职业看台：日本的中央与地方关系 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/24/2021_2022__E8_81_8C_E4_B8_9A_E7_9C_8B_E5_c26_24503.htm 日本虽然是单一制国家

，但是实行地方自治，有一个情况就是地方政府或者叫地方公共团体，作为独立法人与中央政府保持相对独立。这跟我们一般理解的政府之间的关系不太一样。在这种情况下，日本的中央政府如何协调、如何处置中央与地方关系？去年我们组织去日本考察，我这里主要从机构设置、人员交流、司法行政干预等方面来进行探讨。第一个方面，日本的中央与地方关系中，在机构设置上有几个很有意思的机制。首先它是一个中央财政与地方财政分管机制。中央财政是由财务省也就是财政部管理，地方财政是另外一个中央部委来管理，现在是总务省管理。这个机制的好处是，中央政府在做任何决策的时候，都可以有一个部门能够把地方的财政状况说清楚，而且要替地方政府反映情况，能够事先平衡中央与地方的关系，并且制订地方财政计划，管理地方财政。我们知道中国计划经济下主要是管地方的项目，市场经济下中央政府主要是管地方的财政。这是一个比较有意思的、我们比较感兴趣的差异。再有一个是中央政府相关部门设置派出机构。与我们各省市到北京搞驻京办事处不同，现在驻京办事处包括一些地级市甚至一些县，据说已经上千家，有的说是上五千家，搞得北京交通都受到严重的影响，这是“跑部钱进”的影响。日本与我们不一样，很多部门按照经济区划和职能需要来设置派出机构，就不会出现一些“跑部钱进”的情况，很多的事在当地就解决了，不必跑到首都。第三个我们比

较感兴趣的机构设置，是在中央政府设立了一个中央与地方纠纷处置委员会。在总务省下面设置的中央与地方纠纷处置委员会，专门负责协调地方政府与中央部门之间的纠纷，如果地方政府和中央政府的某个部门有了矛盾，可以先到这里来打内部官司，由中央与地方纠纷处置委员会来进行独立的、中立的、公平的调查和仲裁。第二个方面，中央与地方的人员交流。大家都知道，和我们不太一样，日本的公务员区分为国家公务员和地方公务员，是不同的公务员，分别考试录用，服务的对象不一样，工资待遇也不一样。公务员的种类也有区别，国家公务员又分特别职和一般职，地方公务员也分特别职和一般职。在这种情况下，中央政府怎么对地方政府进行控制和影响呢？一个是地方的首长是选举产生的，国家公务员退休以后可以成为政治家，可以参加各地方公共团体首长的选举，相当一部分都道府县的知事曾经就是中央政府的官员或者国会议员；而在他当选了地方首长以后，也和中央政府有着千丝万缕的联系。某些地方政府的官员，说是地方政府的官员，但是身份是定位为国家公务员，比如说日本的警察事权，战后初期是由省町村等基层地方政府负责，后上收到都道府县，是作为国家职的一般公务员，任免权是在国家公安委员会。再有一个，就是定向挂职，地方公共团体里的副职，以及一些特定的重要职位，往往是由特定的部门派遣挂职，比如说由总务省派到地方的某一个总务部，等等。第三个方面，中央对地方的行政干预。主要有三种形式。一个是立法机关干预，在不违反《宪法》规定的地方自治宗旨范围内可以干预。第二是司法机关的干预，以地方公共团体为当事人的有关诉讼，都必须服从司法机关的判决。

日本的司法机关是独立于地方政府的垂直体系，是中央集权的一个支柱。第三种干预是行政机关干预，这是中央政府对地方公共团体实施干预的最一般、最常见的形式，包括准立法性干预、准司法干预，最主要的还是行政性的干预。行政性的干预包括非权力性的干预（建议、劝告、申报等等）和权力性的干预（审批、指示等）。但是这些都需要有法律依据或者是依法制订的政令依据。地方政府对中央政府的干预不服时，可以要求中央与地方纠纷处置委员会进行独立、中立、公正的审查和仲裁。第四个方面，就是财力配置。从税源的分配来看，国税与地税的比例大概是3：2，然后经过一般性转移支付和专项转移支付，从支出的结果来看，中央与地方支出比例大概是2：3。第五个方面，关于事权配置。在市场经济条件下，日本政府的行政事务及权限主要可以分为外交、安全、治安、国土、土地利用、交通、社会资本、基础设施建设、经济活动、劳动、福利、保舰环境以及教育、文化体育等方面，如何将这些事权在各级政府间进行配置，不仅关系到社会公平的问题，同时也关系到行政效率的问题。在国家、都道府县、市村町三级的权限分配中，有一项“非自治事务”也叫做“机关委任事务”，也就是说这些事务本来属于国家的工作，应由中央政府来负责实施，但是考虑到这类事务与居民的生活直接相关，如果委托给地方来做的话，效率会更高，于是通过法律法规的形式来委托地方管理。这是地方公共团体的分类。由地方公共团体的首长，根据法律代替中央政府或其他地方公共团体，管理或执行的所谓“机关委任事务”，曾经被视为日本中央集权型行政体系的核心部分。需要说明的是，根据1999年7月制定的《地方分权

一览法》，日本对《地方自治法》进行了修订，修订后废止了“机关委任事务”，并对中央政府与地方公共团体的作用和分工重新做出了明确的规定。废除了“机关委任事务”制度以后，地方公共团体的行政事务被调整为自治事务和法定委任事务。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com