
日本地方自治的运作与思考

汪春劼

地方自治是相对于中央集权而言、基于分权原理而设计的一种地方政治制度，它强调一定区域内居民的自主精神和民主权利，是现代社会治理一国之地方的一种科学方式。世界各个国家地方自治制度的产生历史和特点不尽相同，但是近代地方自治制度大体是 16 世纪以后在欧洲近代中央集权国家的建设中首先形成的，后陆续传播到东亚等后发展国家，成为近代以来立宪国家所普遍选择的地方政治制度，并一直发展到今天。近代的地方自治制度自产生之日起，就受到普遍的重视，被认为是近代宪政民主制度的基础性结构，是国家政治现代化的重要标志之一。日本地方自治已有一百多年历史，也比较成熟，本文对其做一些梳理与分析。

一、日本自治体层级与数量

与中国地方政府分为省、市、县、镇四级不同的是，日本层级较少，其只有两个层级，其日本地方自治体分为两类：一类为广域自治体，即都道府县（包括东京都、北海道、大阪府、京都府和 43 个县）；另一类为狭域自治体，即市町村。其中村的辖区面积最小，人口也比较少，基本上以农业为主。町大体上相当于中国的镇（1 万人以上），日本市的建制较复杂，依人口多少分为政令指定城市（人口 50 万以上）、核心城市（30 万以上）、特别市（20 万以上）、一般市（3 万人

以上)。

需要指出的是，日本的市、町、村是平级；且日本两级政府间相互独立，地方首长和议会议员都由各自辖区的居民选举产生，在法律上不存在上下级的领导和被领导的关系。

在实行地方自治前，日本没有市的建制，以后日本城市的数量不断增加，许多町“升格”为市，这样町的数量不断减少，现在日本市的数量比中国还要多，日本设市的门槛比中国低得多。日本市大都是县辖市，而内地没有县辖市。日本所有市只设一级政府，只有政令指定市分成几个区，区长由市长任命，但区类似于中国的派出机构，并非一级政府。

日本经过多次合并，市町村의总数不断减少，具体情况见下表：

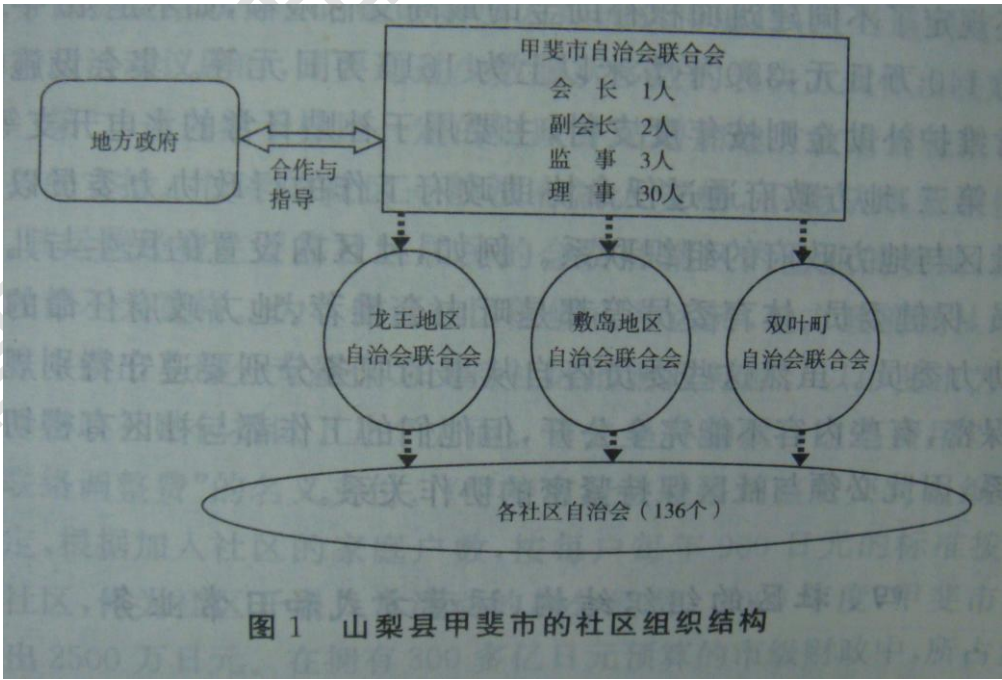
	1888 年	1889 年	1922 年	1956 年	1965 年	2007 年
市		39	91	495	560	782
町	71314	15820	1242	1870	2005	827
村			10982	2303	827	195
计	71314	15859	12315	4668	3392	1804

日本城市政府没有下设机构，没有“腿”，其通过地区的自治会联合会对社区实行间接指导。如甲斐市是几年前由三个町合并而成的市，管辖人口近 8 万。该市成立了两级自治会联合会，一级是按原先町的辖区成立的三个自治会联合会，这些联合会的成员都是各自治会的会长；另一级是甲斐市自治会联合会，其由三个地区自治会联合会选举的 30 名代表组成，会长从代表中互选产生。联合会设办公室，办公室设置于甲斐市的总务处，办公室主任一般由总务处的职员兼

任。地方政府通过任命协助政府工作的行政协力委员以加强社区与地方政府的组织联系。例如，社区内设置的民生与儿童委员、保健委员、体育委员等都是町内会推荐、地方政府任命的行政协力委员。

日本社区名称五花八门，既有叫“自治会”的，也有命名为“町内会”的。社区规模也是千差万别，如町田市截至 2011 年共有 301 个社区，加入户数在 1000 户以上的有 21 个，不足 50 户的 35 个，最小的社区只有 9 户，最大的社区达到 4000 户。并非所有居民都加入社区，町田市加入率 2011 年为 56.3%。

各社区的负责人，即自治会的会长一般都是没有工薪收入的义工，最多给其支付少量的津贴。主动要求担任会长的人并不多，一般都是动员有一定经济实力和社会地位、又有为地区居民服务热情的退休人员出任会长。会长等领导成员都要通过总会的选举产生，但投票率较低。



自治会的管理机构设会长一人，副会长一人，会计一人，并设有各种专门机构和人员。自治会的业务可以归纳成以下几种类型：（1）维护与整顿环境：清扫河沟、防灾训练、美化街道、维护交通安全、预防犯罪；（2）社会教育：主要是通过儿童会、青少年培养会等组织对辖区内的少年儿童开展教育活动；（3）娱乐活动：如组织纳凉大会、运动会以及各种体育比赛；（4）福利卫生：如开展敬老活动、收旧利废活动；（5）文化活动：如举办讲习会、讲演会等；（6）宣传活动：发行会报、管理并组织黑板报的宣传活动等。

日本社区的经费主要由自治会的自有资金、地方政府的财政补贴、捐款三部分组成。

二、日本地方自治的运作

地方自治的成功需要一套系统的制度设计，其主要涉及中央与地方间以及各自治体间的政权、事权、财权、冲突裁决等方面。这里以大阪府为例，描述其部分制度设计。

根据地方自治法的规定，大阪府议会由 113 名议员组成，政府由知事和各行政委员会组成。府议员和知事都由府民直接选举产生，任期四年。议长和副议长各 1 人，从议员中选举产生。

府议会每年 2 月、5 月、9 月、12 月召开四次例会(全体会议)。每次例会会期一般一个月左右，每天下午 1 时到 5 时举行。根据需要或发生特别事件，可决定召开临时会议。议会全体会议由府知事召集，议长主持，议长缺席时由副议长主持。议会全体会议的召开，必须有议员半数以上出席。议会的议事程序是：举行全体会议时，先由知事

或议员提出议案，并作说明，接着，由议员对议案提出质疑，对府的工作进行提问，由知事作答辩；然后，将议案提交有关委员会审议，有关委员会对交付的议案要从各个角度进行详细审查，各委员会审查议案结束后，再次召开议会全体会议，由委员会报告审查结果，议员进行讨论，最后进行表决。议案表决由出席会议议员的过半数决定。议案通过后，由议长交知事执行。日本议会实行议事公开原则。宪法规定，议会全体会议均公开，会议记录，除秘密会议记录中认为应特别保密者外，均予公开发表，并须公布于众，府民可以随时去查阅。另外，议会实行旁听自由，议会厅二楼设有旁听席，府民持旁听证可旁听全体会议，同时，在议会的府民服务室内还放映全体会议的电视实况，府民可以直接看到和听到全体会议的情况，报纸、电视、广播可以自由报道会议情况。

大阪府议会的机构，按府的工作设总务、文化劳动、福利保健、商工农林、土木建筑、企业水道、文教、警察等 8 个常任委员会，负责审查议会全体会议交付的有关议案、府民请愿等。议会规定每位议员至少必须参加一个常任委员会，委员按党派席位比例分配选任。议会还设有决算、高龄化问题调查、国际化对策调查、体育文化振兴、地球环境问题调查等五个特别委员会，负责对有关特定问题进行调查、讨论。另外还设有议会运营委员会、议会事务局和 7 个各种委员会。议会运营委员会由各党派议员代表组成，其职责是在每次全体会议召开前，负责协调全体会议的会期、议事程序、规则、发言时间等事项。议会事务局是议会的办事机构，受议长、副议长直接领导，负

责处理议会的日常事务。举行全体会议时，事务局长坐在紧贴议长右侧的座位上，而副议长则坐在议员席当中。各种委员会分别负责对一般事项的各种问题进行调查研究。目前大阪府议会设有水资源开发促进、灾害对策、宣传、大阪府政府大楼建设推进、议会大楼工程、议会运营研究、议会史编辑等 7 个委员会。

大阪府议会议长的职权是对外代表议会，平时负责维持议会的秩序，安排议事事项，统理议会事务等。由于议长的名誉、地位很高，待遇优厚(大阪府议长月薪 117 万日元，副议长 103 万日元，还有专车、交际费、津贴等)，因此老资格议员中想当议长者甚多，法律虽然规定议会每届任期 4 年，但习惯上议长只能当一年就要提出辞职，重新选举，以便让更多议员有机会当议长。如果议长当了一年不主动辞职，其他议员就会提不信任案，迫使你辞职。大阪府议员的待遇也是相当优厚的，月薪 93 万日元，还有工作补助费 55 万日元以及交通补贴费、秘书等；每位议员规定每年可以出国考察一至二次。

日本地方自治的运作给民众以选举权、知情权；给议员以监督权、同意权、立法权等；给自治首长以领导权、决策权、任命权等。

在人员配备上，比较合理。议员定额的上限是根据人口规模分级规定的，如都道府县议会 40-130 人，市区议会 26-96 人，町村议会 12-26 人。议员任期与首长一样，都是 4 年。会期、议事规则也比较科学，从而保证决策得到充分讨论。

1888 年 4 月，日本颁布了市制町村制，1889 年 4 月实施。1889 年 2 月颁布了《大日本帝国宪法》，1890 年 11 月实施。同年，日

本成立了第一次国会。日本工业化刚刚开始，其就进行了政治体制的大改革，让人民拥有了选举权。在许多国家都还在大行专制，还在以人民素质太差拒绝给民众选举权时，日本地方自治就已“破冰”，日本决策者的胆识非同凡响。

当然日本的选举并非一步到位，而是逐步推进。作为最低层级的町村，自治色彩很强，设置由公选议员组成的町村会，采取町村会选举町村长的体制。虽说是公选，但是在按照纳税额的“限制选举”中所选举的町村会议员，有可能完全被地方有名望者所担任。（金井利之：《日本地方自治》，社会科学文献出版社，2010，第16页）而当时日本市并不多，因其“体量较大”，政府对其并放心，故要求大的城市市长由所在地县府首长兼长，市设市议会，允许拥有条例制定权，一般城市市长，是由内务大臣从市议会推荐的三名候选人中请奏天皇任命的。府县议员由民众选举（开始也并非人人一票，而是按照纳税额行“限制选举”），府县县长却由中央任命。这样的制度设计尽管为批评者责为“不民主”，但具有较好的可操作性。其一方面给予民众一些民主权利，另一方面则让民主有“可控性”。

1926年开始，市长由市议会选举选任，市和町村享有同等的自治权，民主的权利有所扩大。二战结束以后，日本在联合国军总司令部的领导下，推进地方自治制度改革。其中，最为重要的成果是1947年5月同时施行的《日本国宪法》和《日本地方自治法》。

（一）确立了居民直接选举产生地方首长和议会的机制。

实施“知事公选制”，将府县知事由内务省直接任命改为居民直接

选举，其身分也由政府所属官员转变为地方职员。战前府县知事的选任办法和身份性质，关系到日本中央政府对地方政府的控制程度，是中央集权的重要形式。此外，市町村长也从由市町村议会间接公选改为居民直接选举产生。“知事公选制”的实施，意味着战前具有浓厚国家行政区划色彩的府县转变成与市町村同等的自治体。

（二）解散内务省。明治时期成立的内务省，掌握着府县知事等任免权，以及管理着地方行政、财政、警察和土木建设等事务。为了推进日本的民主化，联军总司令部解散了内务省。1948 年制定了《警察法》，建立以市町村管辖的自治体警察为基础的体系。

通过上述改革，日本地方自治在“政权设计”上基本完成。但在“事权设计”上，还在不断探索，针对中央权力过大、“三分自治”的批评，从 1993 年开始，日本进行了几轮分权改革，期冀使中央与地方形成对等的伙伴关系。

三、对日本地方自治的思考

地方自治是“本地方的人，用本地方的钱，办本地方的事。”地方自治的要素主要有以下五点：第一，地方自治团体应具有法人的资格，也即在法律上具有独立的人格。这是地方自治团体与官署的根本区别。第二，地方自治团体具有地域性特点，其权利义务关系受地域的限制。第三，自治经费由本地方负担，以地方税办理本地方之公共事务。第四，遵循国家法律，受政府之监督，不能脱离国家而独立存在。第五，地方自治团体为地方自治的主体，自行处理其事务。19 世纪末到 20 世纪初的爱尔兰政治学家詹姆斯·布拉伊斯（1838-1922）

在他的《近代民主政治》一书中即主张，地方自治和民主政治是相辅相成的，“民主主义的根源存在于共同体的自治中”，“地方自治是培育人们公共精神的最好场所。”

地方自治的关键就在于中央保持国防、外交、金融等大权的同时，把一些与地方民众关系密切的权力从中央下放，由地方民众通过投票选举地方领导来为地方服务。借助日本的地方自治，有如下几点思考：

其一，必须给人民选举权。没有选举权，官员们必然眼睛向上，惟上是从，只有通过选举，才能使地方官员得以倾听选举者的声音。

其二，选举需要渐进。地方的选举需要从最基层做起，以后随着民众对选举的熟悉，再一步步向上推进。为防止民粹主义，可以对被选举者实行一定的资格限制。行政首长可以先采取由议会选举。

其三，要让议会发挥权力制衡功能。议会的会期、人数、议事规则都要符合科学，如人数不能太少，但也不可太多；议长主持会议，但没有投票权；议员投票实行记名制，对历史负责等等。

其四，要推进信息公开，让民众有知情权。没有全面真实的信息，选举的质量一定不过关。信息公开不仅使选举有质量，而且也能使权力的运行阳光化，防止以权谋私。

（作者单位：江南大学马克思主义学院）