

# 日本新一轮行政改革理念及现状

淳于森冷,赵泽洪,贺 芒

(重庆大学 贸易及法律学院,重庆 400044)

**摘要:**日本行政改革史上的第三次彻底改革在本世纪初展开了,围绕着这次的“行政改革大纲”,确定了今后5年日本行政改革的目标和措施,体现了一些新的改革特点,引起日本社会的强烈反响和广泛关注,对其改革前景评价不一。

**关键词:**日本;行政改革;理念;述评

**中图分类号:**D523 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2002)03-0057-03

## The New Administrative Reformation Idea and Actuality of Japan

CHUNYU Miao-ling, ZHAO Ze-hong, HE Mang

(College of Trade and Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** The third downright reformation in the Japanese administrative reformation history has spread at the beginning of this century. Around the “administrative reformation outline”, the target and measure of Japanese administrative reformation has been ensured, some new reformation characteristic is appear. It has brought strong reaction and broad attention in the Japanese society. People’s opinion to the reformation foreground is different.

**Key words:** Japan; administrative reformation; idea; comment

### 一、日本行政改革的现状与背景

日本刚刚迈入21世纪,就掀起了一场声势浩大的行政改革运动。这次行政改革以2000年12月日本内阁会议制定的“行政改革大纲”为标志,以2001年1月6日开始实施的新中央省厅制为开端,确定了今后5年日本行政改革的目标和措施,显示了日本政府强化行政职能、重构行政体制的决心。前首相森喜郎认为这次行政改革是日本历史上“继明治维新、二战后改革的第三次彻底的改革”(http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo/socho/)。从策划到实施经历了桥本内阁、小渊内阁、森喜郎内阁和目前的小泉内阁。1997年,桥本内阁制定了新世纪行政改革的基本方针,1999年小渊内阁使其法制化,2001年1月,森喜郎内阁正式全面实施,5月小泉新内阁的行政改革基本上是桥本行政改革的走向。<sup>[1]</sup>因此,以新中央省厅制为开端的“第三次彻底的改革”实际上是从90年代开始酝酿、过渡,并于21世纪初全面实施的日本跨世纪的行政改革。

新世纪的日本行政改革面对的是至今已运行了110多年的现代国家行政体制。这种体制始建于“明治维新”。1889年颁布的《明治宪法》,即“旧宪法”用法律形式将逐渐形成的近代行政体制规定下来,确立了日本的君主立宪政体,奠定了日本现代行政的基础。“二战”后这种体制发生了重大变

革。1946年颁布的《日本国宪法》,即“新宪法”,确定了日本战后新的行政体制。经过10年时间,美国输入的“占领行政”演变为适合日本国情的“自主行政”,以及由中央政府主揽一切的“官僚主导行政”。强大的“官僚主导行政”构建了日本国家主导型经济模式,创造了后发经济大国的日本,但也使日本成为一个“规制大国”和具有“一流的经济、三流的政治”的国家。随着日本经济的衰退、财政状况的不断恶化,国家行政体制、尤其是“官僚主导行政”已成为制约日本社会经济发展的制度性障碍。从60年代起,行政改革就成为历届内阁经常性的课题。其中引人注目的是两次“临时行政调查会”(简称“临调”)对行政改革的推动。成立于1962-1964年的“第一次临调”,将改革的重点放在行政管理领域,并以强化内阁职能、提高行政效率为目的,解决的是行政如何引导经济发展,属于传统的行政改革。1981-1983年的“第二次临调”将改革的重点转移到调整经济结构,并以重建财政和福利社会为目标,解决的是行政如何适应经济发展的需要。

持续不断的行政改革给日本的行政机制注入了活力,中央政府与市场、企业、地方政府的关系得到了一定程度的调整,为日本经济的高速发展提供了公共政策环境。但是,“官僚主导行政”的根基并没有因此而动摇,“制度疲软”的根本问题尚未彻底解决。尤其是在日本经济长期处于低迷状态

收稿日期:2001-09-10

作者简介:淳于森冷(1957-),女,山东黄县人,重庆大学贸易及法律学院副教授,主要从事比较政治制度、行政管理等研究。

和世界经济一体化趋势的刺激下,迫使日本政府彻底反省现行的行政体制。为此,1996年11月桥本内閣召开了“行政改革会议”,提出了面向21世纪的行政、财政、社会保障、经济、金融、教育六大改革。其中首当其冲的行政改革又以以下三方面为重点。

**构建21世纪新的国家职能** 即通过变革中央政府的行政职能范围、实现“由官向民的转移”,使庞大、僵硬的组织再生长为高效率的、真正民众的组织,最终达到国家职能合理的目标。

**改组中央省厅** 即将原有的“1府22省厅”改组为“1府12省厅”,以达到精简机构、裁减人员、提高政府职能的目的。

**引入“独立行政法人”制度** 即效仿英国撒切尔政府的行政改革,在各个省厅设立“外局”,将政府管辖的事业部门从省厅中独立出来,使其在预算内可以自由经营业务,成为独立的行政法人,以此增强这些机构的社会责任,扭转“无责任体制”的弊端。

桥本行政改革的基本思路和具体方案,较为完整地体现在1997年行政改革会议的《最终报告》中。这个报告所提出的规制缓和改革、地方自治制度、民营化方案等改革措施,连同上述改革重点,为21世纪初的日本行政改革奠定了基础,规定了走向。

## 二、日本行政改革的目标

前首相森喜朗在2001年1月6日的讲话中说“要在行政改革中注入灵魂”。<sup>[2]</sup>这一灵魂,就是“国民本位行政”,<sup>[2]</sup>其目的是为了日本国家的整体改造,站在国民的视角去建立“与国民同步、国民信赖的政府”。

“国民本位行政”是相对于日本固有的“官僚主导行政”而言。这一概念在1996年桥本改革时就已经提出。但是,把它明确作为行政改革的宗旨,这还是第一次。显然,这一理念受到西方新公共管理改革思潮的影响,同时也符合日本21世纪的国家理念,即创造有魅力的新日本,使日本成为世界上人人想居住、想学习的国度。

对此,2001年1月21日的“大纲”指出:为了使21世纪日本的经济社会成为以人人自律为基础、更加自由和公正的社会,有必要对现行的由中央到地方的行政组织、制度,以及行政与公民等关系进行彻底的重新评估,并建立全新的行政体制。围绕“国民本位行政”的宗旨,“行政改革大纲”制定了2001-2005年的行政改革目标。

第一,从适应新时代要求的观念出发,实现内阁职能的强化、省厅大幅度的改编,使中央政府具有综合性和机动性。

第二,尊重公民的主体性及责任自负,激活民间参政、议政的活力,策划怎样向“事后监视型社会”过渡,实现行政的简洁化和效率化。

第三,谋求行政情报的彻底公开和对公民责任的说明,实现面对公民的高度透明的行政。

第四,策划行政事务的电子化、窗口化,提高行政的快捷性、方便性,实现以国民为本位的高质量公共服务。

“大纲”还将下列改革作为今后的重要课题:以过渡到适应新时代的行政组织制度为目标,在此之下进行特殊法人和公务员制度的改革,导入行政评价体系,重新评估公共财政以及行政对公益法人应有的作用;进一步推动地方分权,提

高公共组织的自主性、自立性,实行规制缓和,建构中央与地方的新型关系;实施电子政府,推行政策制定与执行分离的管理方式,提高行政效能。

与行政改革齐头并进的是根据“司法制度改革审议会议”的意见,充实强化司法职能,推进司法制度的改革,以确保行政改革的顺利进行。

## 三、日本行政改革的主要对策

### (一) 实施新中央省厅制

2001年1月6日开始实施的新中央省厅制,可以说是揭开了日本21世纪初行政改革的第一页。从提出构想到具体实施已历时5年的新中央省厅制,应当说是在日本已深入人心、改变实施的时机已相当成熟。

中央新省厅的改变首先是精简机构,其目的在于改变陷入制度疲软的“战后型行政体系”,使其过渡为适应21世纪发展需要的新行政体系。

首先体现在强化内阁职能上。新设置的内阁府由以前的总理府、经济企划厅、冲绳开发厅合并而成。在日本,内阁总理召集各大臣参加的“内阁会议”可以说是政府的最高机关。但是以前的“内阁法”并没有明确内阁会议的权限,而且还有一条不成文的规定,那就是内阁会议讨论通过的议案必须通报事务次官会议;在事务次官会议任职的官员比大臣更有权力,体现了日本政治的官僚运作。因此,新设的内阁明确了内阁总理的权力范围,即内阁总理要充分发挥领导权,使政策能自上而下地得到实施。内阁府既是支持内阁总理的强有力的智囊团,又能够对国策作出综合评价。

值得注意的是,这次内阁府新设置了“经济财政咨询委员会”,取消了过去掌握财政预算的大藏省,其财政预算权移交内阁,从而分散了支配国家财政税收的权力,增加了财政预算的透明度。另外,内阁总理能够根据内阁政策的持续效应来编制预算。

其次,强化了一些在21世纪将发挥重要作用的机构的职能。如将厚生省的一部分与环境厅合并升格为环境省,以解决日益恶化的环境问题;将厚生省的另一部分与劳动省合并为劳动福利省,以解决人口老龄化问题和加强国民福利保障工作;将文部省与科技厅合并为教育科学技术省,显示出对教育科技的重视。

### (二) 推动公务员制度改革

为配合已经开始运行的新省厅制,2001年1月8日日本出台了公务员制度改革的总体构想。针对日本国民对国家公务员的终身制、强制性行政领导、过度介入国民生活,以及公共服务质量低下的严厉批评,桥本提出公务员制度的改革要“从白纸开始重新设计”,<sup>[3]</sup>体现出彻底改革公务员制度的决心。

公务员制度改革构想主要有以下几方面。

第一,废除现行的国家公务员法和地方公务员法,制定新的公务员法。

第二,取消公务员终身制,废除论资排辈的“年功序列”(注:年功即工龄),导入企业“实力主义”的人事制度及工资体系。

第三,严格规定公务员的重新就职,实施公务员的奖罚制度,促进官方与民间的人才交流。

第四,废除公务员特权性的身份保障制。防卫警察、海上保安厅,监狱、消防的公务员继续给予身份保障,但不享有团结权、团体交涉权、团体行为权,即劳动三权。其他公务员在废除身份保障的同时,恢复劳动三权。

第五,取消现行的事务职、技术职等的区别,改为“策划管理职”和“实施管理职”两种职务种类。“策划管理职”实行年薪制,但年薪不固定,在一定范围内设定有弹性的工资制。没有成效的公务员将自动降级降薪。“实施管理职”采取公开招聘制。

目前这一“构想”还只是讨论稿,但从这一“构想”中已经可见未来日本公务员制度改革的基本内容。

### (三) 推广“独立行政法人”制

“独立行政法人”制从桥本改革开始,迄今已有国立研究所、美术馆、博物馆等59个机构从政府资助转换为自负盈亏的独立行政法人机关。它是政府按市场规律将一些本来由政府承担的公共事务让位于民间,并使民间机构自负其责的作法。这次行政改革是将独立行政法人、特殊法人及公益法人的改革同时推进,其目的是要实现“小政府”和财政重建。

### (四) 加大规制改革力度

日本规制改革从1995年村山内阁实施的“规制缓行5年计划”开始。村山内阁放宽规制1228项,加上桥本内阁放宽569项,缓和规制已达到1797项。这次规制改革是要具体落实2000年3月内阁会议制定的“规制缓和推进3年计划”,并计划今年还将制定新的“推进规制改革3年计划”。

规制改革基本思路:以缓和规制为中心,重视IT革命及近年来社会经济形势的变化,激活医疗、福利、劳动、教育等社会潜在力,策划发挥市场机能的竞争政策,积极推进各领域的规制改革。

### (五) 导入行政评估体系

行政评估体系包括宏观的制度评估、政策评估、战略规划评估;微观的实施目标评估、行政绩效评估;也包括行政组织自我评价的内部评估,以及国民和监查委员制度对行政组织的外部评估,尤其是行政评估标准和评估的法定化程序。

### (六) 推进地方分权计划

这一计划包括进一步合理分割中央与地方的权力;实施财政改革,确保地方财源的充实和国库负担资金的合理化;促进地方行政改革,导入市民投票制度,并使其法律化;调整行政区划,进行市区的合并等。

另外,“行政改革大纲”还提到了行政事务的电子化、政策策划与执行的分离化等改革措施。

## 四、日本行政改革的特点及前景

日本新一轮行政改革有以下几个特点。

首先,将行政改革置于国家和社会整体素质的改造中。所谓国家、社会整体素质的改造,就是将“集团主义”性质的日本改造为欧美的“自由主义、个人主义”的国家。日本一些政治家认为,根据日本国宪法,日本虽然建构了类似欧美的以现代市民社会为前提的自由主义国家体系,但是以“和”文化为基础的“集团主义”却根深蒂固。表现在公共行政上,就是严格的“规制”、“行政指导”、公务员的“终身制”等。日本为了国际化,必须在国家、社会的整体改造中进行行政改革,

以求从意识形态、文化观念等方面跟上西方,而不仅仅是经济上。因此,行政改革不是单纯的、孤立的,它即是政治改革,更涉及到国家、政府的新生,国民意识的更新。正如日本东北大学的藤田教授所言:“最重要的是国民作为先锋并具有政治家的责任感。”(《第二藤田论文》)

其次,行政改革的涉及面广,是一次全方位的整体推进。这次改革除了实施桥本改革时已拟定的新中央省厅制、独立行政法人制、规制缓和及地方分权计划外,还导入行政评估体系、建设电子政府等改革措施。可以说是以转变政府职能为中心的,涉及到行政机构、行政运行、行政手段、行政服务的整个行政体制结构。同时,这种全方位的改革有力图深入、彻底的特征。如在规制改革中提出“除了有关安全健康的合理规制以外,其他规制原则上都要废除,要建立一个‘脱规制社会’”。又如在独立行政法人制改革中,要求各独立行政法人提出2年或3年的中期业务目标,其工作接受主管部门的考核,使其达到“自助、自主”,并使整个社会过渡到“自我责任”社会。

最后,争取社会各阶层理解并参与行政改革。从“国民本位行政”的宗旨出发,这次改革提出政府要向国民彻底公开行政情报、决策过程、政策“菜单”,并诚实而有成效地执行即定的政策;官员要以规范为准则,本着“全体国民的奉献者”竭尽全力,确保国民对政治、行政的信任;企业、国民要消除对政府的依赖性,作为负责任的主体参加到国家的政治、经济及社会的运行中。

日本新一轮的行政改革是在其经济长期低迷、“日本人失去了竞争力”(http://www.yomiuri.co.jp/)的形势下展开的,日本社会对此作出了强烈的反响。小泉新首相在施政演说中也强调这次行政改革的必要性,并明确表示“民间能够做到的事就让民间去做,地方能够做到的事就让地方去做”<sup>[1]</sup>,以“小政府”作为实现行政体制改革的基本原则。日本产业界、商业界也认为这是继“明治维新”、“二战”后改革的日本第三次“开国”,对此寄予了厚望;也有人认为中央省厅改编实际上是在“玩弄组织结构”,对此持不信任态度,但是多数人认为,面对21世纪复杂多变的国内外形势,日本的行政体制已到了非改不可的时候,只有改革才能给日本带来新的机遇。由于改革必然触及众多旧体制中即得利益者的利益,其阻力和难度也是必然的,日本著名政治评论家森田实2001年8月20日在北京公开演讲时就预言小泉的改革注定失败。<sup>[4]</sup>东西方文化的冲突以及体制改革与恢复经济两难的日本,其由“官僚主导行政”到“市民本位行政”改革所要走的路似乎还很漫长。

### 参考文献:

- [1] 日本小泉首相施政演说[N]. 读卖新闻, 2001-05-07.
- [2] 中川佳昭. 中央省厅改革がスタート[N]. 毎日新闻, 2001-01-06.
- [3] 中川佳昭. 天下りに厳しく対処橋本力が表一[N]. 毎日新闻, 2001-01-18.
- [4] 陈铁源. 日本著名政治家预言:小泉的改革注定失败[N]. 中国青年报, 2001-08-21.