

城市化对地方制度以及央地关系的影响

明治学院大学（日本，东京）毛 桂 荣

摘要：本文探讨城市化对于日本的地方制度，央地关系的影响。文章分析日本19世纪末形成的都道府县和市村町两级地方政府，在城市化的影响下带来的市政府的增加，市制的多样化等的变化。在职权划分问题上，文章具体分析各类地方政府所承担的行政事务，指出日本地方政府制度的多样性和央地关系的复杂化。

关键词：城市化，地方制度，央地关系，权责分工

城市化的发展给社会带来巨大发展，生活更美好。同样，城市的发展也带来众多的社会问题，诸如交通，住宅等问题。在政治学和行政学领域，学者关心城市行政管理，也关心城市规划中的公民参与，更关心城市化给地方制度以及中央地方关系带来的影响。本文以日本为例，探讨城市化的发展给日本的地方制度（都道府县以及市村町的建制），以及日本央地关系中政府间权限分工的影响。央地关系是中央和地方关系的简称，政府间的权限分工，税制，预算分配制度，财政转移制度等是央地关系的主要因素。本文主要探讨央地关系中的事权分工问题，分析城市化给政府间的权限分工带来的变化以及制度应对。在日本，法律上地方政府为“地方公共团体”，官方指称“中央和地方关系”为“国地方关系”。日本政治学与行政学界通常指称中央与地方关系为“中央地方关系”，或者“政府间关系”。本文采用“中央与地方关系”的概念，简称“央地关系”。

以下，首先介绍日本的地方制度的历史，然后探讨城市化对于日本的地方制度的影响以及央地关系中事权关系的变化。

1, 日本两级地方政府体制的历史

当今世界,大部分国家的政府体系采用2~4级层级结构。日本实行中央,都道府县,市町村三级政府制度,也就是说二级地方政府制度。这一地方政府体制发源于明治维新后的废藩置县等政治改革。19世纪80年代末,日本确立了市町村体制(1888)和府县制(1890),基本形成了都道府县和市町村两级地方政府制度,这个体制一直延续至今⁽¹⁾。

二次世界大战后,随着一系列改革措施的实施,日本中央与地方关系发生重大变化。首先,日本新宪法第8章专设为“地方自治”条款,日本的地方“自治”有了宪法的制度保障。其次,日本都道府县知事的选任方法,由内务省的官选(任命)改为居民的直接公选。而市町村行政首长的选任方法,也由市町村议会间接选举,改为由居民直接公选。地方公职人员的身份,制度上与中央的国家公务员(制度)相区别,为地方公务员(制度)。再次,日本对于地方政府自治制定了《地方自治法》,由该法统一规定地方政府的授权和运作。1947年日本废除了总管地方事务的内务省,但经济步入高速发展时期,出于协调和解决条块行政的分立体制,1960年日本设立了“自治省”,主管地方事务(直至2001年1月废除)。

战后,经过经济高速增长和社会发展,日本的地方制度又有许多变化。一般认为,伴随城市化的发展,现行的都道府县和市町村体制难以适应公共服务和行政管理的需要。1956年,日本修改地方自治法,设立新的政令指定都市制度。此后,地方体制的讨论和改革一直延续不断。

20世纪90年代是日本制度改革的时代,政府大力推动地方分权的改革⁽²⁾。1999年,日本制定了《地方分权一览表》,一次性修改了包括《地方自治法》在内的475部涉及中央与地方关系的法律。跨世纪的分权改革,最具象征性的是废除“机关委任事务”制度。机关委任事务制度起源于明治时代。战后日本《地方自治法》的附表具体列举了中央委托给地方的大约600项事务。这些事务原本是

中央的事务，通过专门立法等措施，中央政府将事权委托给地方行政首长，由地方行政首长执行。但是，中央政府仍然保留着最终决定权。“机关委任事务”制度废除后，部分事务改为中央直接执行，大部分事务划归地方政府。日本现行《地方自治法》规定，地方政府的事务分为“自治事务”和“法定受托事务”。“自治事务”当然是地方政府的事务，《地方自治法》明确规定，“法定受托事务”也是地方政府的事务⁽³⁾。

跨世纪的分权改革也没有改变日本的都道府县和市村町的2级地方政府的基本制度。

2， 城市化对地方制度的影响

都道府县和市村町的基本制度百年未变，并不表示日本的地方制度没有变化。其中城市化的发展对于地方制度的影响尤为重要。关于日本城市化的进程，这里给出一些基本数据。日俄战争前后日本的工业化以及城市化起步显著，经过第一次世界大战速度加快。日本城市化率在1920年是18%，1940年大致为38%。二战推延城市化的速度，1945年日本的城市人口为28%，其后由于战后恢复和经济成长，1955年增至56%，1961年至68%，1970年为72%，2000年为79%。经济高速增长以后城市化的速度有所减缓⁽⁴⁾，但是城市化的发展方向未有变化。伴随城市化的人口的增加，市建制的地方政府不断增加。

（1） 地方政府合并和市政府的增加

城市化的影响之一是市町村合并和市政府的增加。市町村是日本的基层地方政府。市，町，村政府的事权范围并无差异。町（相当于小镇）和村要升格为市，其辖区人口需达到5万人以上。同时，市制需要具备城市形态，从事工商业等城市劳动人口超过6成。近来，日本为推进基层地方政府合并，市制建制的人口条件放宽至3万人。町与村相比，町具有部分城市形态。

城市化对地方制度以及央地关系的影响

明治维新之初，日本有7万多的基层地方行政区划。市村町体制确立时日本设立了39个市以及1万5千多个町和村(1888年)。到1947年日本的市政府为210个，町为1784，村为8511个，地方政府共计10505个。伴随战后的经济成长以及城市化加速演进，地方基层政府的合并成为时代的潮流。1965年日本设立560个市，2,005个町，827个村，共计3,392个地方行政区划。与1947年相比，市的建制倍增，町的数量微增，村的数量剧减到十分之一。城市化的发展导致村建制的减少。2014年日本的市政府为790，町745，村183，合计1,718，如果再加上东京都下辖的特别区(相当于市政府)，2014年日本共有1,741个基层地方政府。由于大规模的合并，日本基层市村町政府的平均人口规模，在世界上是较大的。

由于日本实施地方自治，地方政府的合并需要居民投票，因此，合并工作非常繁琐，中央政府往往需要制定各种优惠政策，诱导地方政府合并。合并也使得地方政府拥有足够的行政和财政能力，满足社会发展日趋复杂化的地方公共事务和公共服务的需要。

(2) 对都道府县体制的冲击

城市化发展的影响之二是都道府县体制改革的冲击。1890年日本设立3府43县1厅(北海道厅,后改为道),基本确立如今的47个都道府县制度。其后的变化,如东京府改为东京都等等,改革不少,但是47个都道府县行政区划的基本格局维持了百年以上,未发生大的变化。城市化对都道府县体制带来影响,但是格局未变。

百年间,日本地方都道府县政府制度经历多次改革变迁,比如有战后知事公选的改革,有为适应城市化发展而设立的各类市制,也就是各种不同层次的市政府(详见后论),都道府县的部分事务移交给各类新设的市政府。伴随城市化的发展,社会经济的变动,都道府县的辖区的范围和规模是否适当常常成为改革讨论的焦点。比如,东京及其周边的行政区划是否适应新时代的讨论或争论,就是典型例子。工作在东京而居住在东京周边的生活方式非常普遍,现有的行政服务体

系是否适应这个生活方式等问题成为政府管理和社会治理的大问题，合并的提案时常成为话题。大阪地区也有类似问题。2015年，大阪市与大阪府合并的讨论及其居民投票，也是一例。居民投票否决了大阪市与大阪府合并的提案。此外，各类地方政府联合（联合处理事务或合并）的改革讨论也绵延不绝。

鉴于城市化所带来的变化，日本出现有众多讨论，试图通过重新划分以及整合都道府县的体制，解决城市化给地方政府制度带来的问题。其中不乏“联邦制论”，“废县置藩论”，“一国多制论”等改变现有都道府县制度的建议。其讨论的主要焦点是设定新的地方政府单位，以取代现有的都道府县体制。这其中，值得注意的是关于“道州制”的建议。2006年，日本政府的第28次地方制度调查会（政府审议会）提交了“关于道州制的报告”。该报告建议取代现行都道府县体制，设置“道”或“州”地方政府。地方政府采用道州及市町村的二级地方自治制度。报告探讨性提出了辖区划分的三种方案，即9道州案，11道州案，13道州案。北海道单独为一个“道”，是3种道州制案的共同之处。正因此，有主张在北海道先行实践“道州制”，进行改革探索。

（3）市制的多元化

与上述两个问题相关联的第三个议题就是市制的多元化。伴随城市化的发展，地方政府体制与城市发展的不适应成为课题。社会经济和城市发展了，但是都道府县的行政区划没有变化。同时，市町村合并后，大城市逐步出现。但是，在日本的行政区划中，市政府依然是基层政府。为了适应城市化的发展，日本政府设立了各种各样的市制，首先是1956年新设的“政令指定都市制度”⁽⁵⁾。

日本《地方自治法》及其相关法律规定，人口达到50万人以上的城市通过中央政令（内阁决定）指定为“政令指定都市”，简称“政令市”。战后的实际运作显示，被指定为政令市的城市人口数量均达到100万以上（与法律规定有差）。近来，日本为了促使地方合并，放宽条件设定为将来有望达到100万人口以上的现有70万以上人口的城市，可以改制为政令市。2014年日本有20个城市被指

城市化对地方制度以及央地关系的影响

定为“政令市”，即大阪市，名古屋市，京都市，横滨市，神户市，北九州市，札幌市，川崎市，福冈市，广岛市，仙台市，千叶市，埼玉市，静冈市，堺市，新潟市，滨松市，冈山市，相模原市，熊本市。静冈市，熊本市等的城市人口只有70多万，估计发展为100万人口大城市的可能性不大。2014年的790个市政府的统计中包括20个政令市。

制度规定上，市政府是基层地方政府，市政府是都道府县的下级地方自治单位。但是，“政令市”可执行原属都道府县政府的80%的事务。如东京周边的神奈川县，下辖横滨市和川崎市两个政令市，这两个政令市各自执行所辖城市地区的80%的神奈川县政府的事务。

市制如何设置和改革，实际上与地方政府体制问题，特别是都道府县体制直接相关。由于都道府县制度的稳定，因而，市制的问题成为改革的首选。事实上，日本的市制政府，并不限于“政令市”。城市化的发展带来了市制的多样化和央地权限分工及其关系的复杂化。

政令市之外，日本还设立了其他市制。1996年日本政府规定，城市人口达到30万人以上，可以被指定为“中核市”。2000年又规定人口达到20万人以上的城市，可以指定为“特例市”。2014年，日本有42个城市被指定为“中核市”，40个市为“特例市”。政令市，中核市，特例市皆为基层地方政府，事权各异。

（4）地方制度的多样化

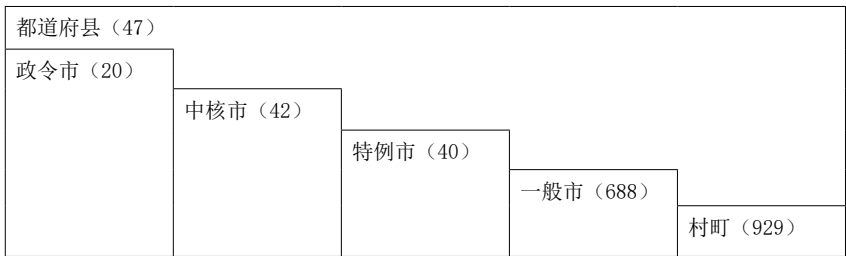
一个普通的市政府升级为政令指定市，可以执行都道府县的80%的事务。政令市不仅在社会福利，公众卫生，城市规划等17个领域具有与府县相当的权限（都道府县下放的权限），而且可以通过个别法享有国道管理，义务教育等方面的权限。政令市可下设行政区。政令市的行政区非自治组织，这种行政区与东京都下辖的特别区不同，比如没有议会组织等。中核市可以成立保健所（地方公共卫生管理组织），其事务及权限与政令市接近。图表-1大致勾划出2014年日本现有的地方政府体制。如图所示，都道府县和市村町的地方政府体制只是日本地方制度的一

城市化对地方制度以及央地关系的影响

部分。2014 年的 790 个市制政府中，有 102 个市政府行使与普通的市政府不一样的事权，如果再加上东京都的 23 个特别区（相当于市），2014 年日本有 5 种不同的市制，也就是（普通）市，（东京都下辖的）特别区，中核市，特例市，政令市。多样的市制，冲击了日本的 2 级地方政府体制。

2015 年，日本政府决定撤销“特例市”，将“特例市”与“中核市”统合为新的“中核市”地方制度，规定 20 万以上为新的中核市的人口要求。至 2020 年为改制过渡时期，所以中核市制度的改革还在继续。这个改革，减少了一类市制，市制的多样化有所缓和，但是市建制多元化的基本倾向未有大变化。

图表-1 日本地方政府层级基本示意图



注：括号中数字为都道府县和市村町等的实数（2014 年 1 月）。

3，日本央地关系：权限分工

（1）政府权责分工的制度性规定

日本现行宪法没有明确规定中央政府的事务。宪法第 41 条规定国会是最高权力机关，没有具体规定国家事务权限。宪法第 73 条规定，内阁除一般行政事务外，还处理以下事务：（1）执行法律，总理国务；（2）处理外交关系；（3）缔结条约；（4）依照法律管理官吏（即政府职员）事务；（5）编制预算，提交国会，（6）

依照宪法和法律，制定政令。但是，除法律另有规定，政令不得设有惩罚条款；（7）决定大赦，特赦，减刑等。可以说，内阁处理“一般行政事务”，总理“国务”，处理“外交”，缔结“条约”等。“一般行政事务”，“国务”的概念也不是具体的规定。除此之外，宪法没有关于中央政府事权的具体规定。

日本宪法第八章《地方自治》第92条明确规定遵从“地方自治的宗旨”，这是一个原则性的规定。第93条从“居民自治”的角度规定各“地方公共团体”设置议会，地方议会的议员和行政首长通过直接公选产生；第94条从“团体自治”的角度规定地方政府行使一般的地方“行政权”，此外，地方政府可以在法律范围内享有自治立法权，制定地方“条例”。但是日本宪法对于地方政府的事务也没有作具体规定。宪法第73条规定的内阁的一般行政事务与第94条规定的地方的行政权的关系也不是非常清楚。

由上分析可以看出，日本宪法对于中央与地方政府的事权规定是一般或笼统的规定，可以称为概括性规定，而不是具体的列举规定（limited, detailed enumeration）。日本中央和地方的事权划分问题，通常需要分析日本的《地方自治法》等其他法规。

日本《地方自治法》第1条规定地方公共团体以增进居民的福利为基本，自主并且综合地承担实施地方行政的作用。这也是非常笼统的规定。一般认为，“自主”意为地方的事务要由地方政府自己来决定，“综合”意为一般的行政事务，而不是个别或单独的事务，一般称为“综合性原则”。另外，该法规定与居民日常生活接近的行政事务尽量委托给是地方政府，并在各级地方政府间合理分配事务，同时在制定地方自治的制度和政策实施时，必须尽可能发挥地方的公共团体的自主性和自立性。这个规定可以简称为事权规定的“地方政府优先原则”。

另一方面，该法第1条第2项规定，鉴于第1条第1项规定的宗旨，中央政府重点承担在国际社会中与国家生存相关的事务，需要规定全国统一的事务以及需要统一的关于地方自治基本准则的事务，需要全国规模或立足于全国角度的事务。也就是共3项内容的事务需要由中央政府关注，但是其具体内容没有详细的

规定。宪法学者分析认为，地方自治法第一条限制性地规定了中央事务，也就是3项事务。第1项是国家本身必须的事务，包括外交，防卫（国防），货币，司法等。第2项是需要全国统一的事务，包括反垄断的公平交易管制，最低生活保护标准，劳动标准（劳动时间，劳动条件等）的设定，地方自治制度的具体规定等。第3项是需要从全国角度规划的事务（不一定是统一的标准），包括公共年金（养老金），宇宙开发，基本交通枢纽等⁽⁶⁾。这里列举的具体事务，是基于专门法的规定而整理的。

上述《地方自治法》的规定，在一定程度上规定了中央与地方政府的权限。也就是，一方面规定中央政府的3项概括性的事务规定，同时规定依照“地方政府优先原则”合理分配各级政府的事务，地方政府依“综合性原则”承当地方行政事务。

依据以上原则，《地方自治法》第2条进一步规定地方政府处理地方的事务。现行《地方自治法》规定地方政府的事务包括“自治事务”和“法定受托事务”（日语原文是“受託”，简用“受托”）。但是，在该法中，没有“自治事务”的具体规定，也没有地方事务的具体清单。《地方自治法》第2条第8项规定，“自治事务”是地方政府处理的事务中，是除去法定受托事务之外的事务。所以“自治事务”的规定是一个排除法（法定受托事务之外的事务）的，概括性的授权，而非具体的列举授权⁽⁷⁾。而对于“法定受托事务”，地方自治法在其附表中列举了相关法律的条文，不研究具体法规也是无法知道何为地方政府的受托事务。当然，相关法规若有修改，地方政府所承担事务的具体事权也就发生变化。总之，地方自治法也没有倾尽列举所有的地方政府承担的具体事务（具体后述）。

日本的法律体系，除了宪法外，在中央政府有内阁法。但是内阁法只有程序规定，没有关于事务权限的规定。国家行政组织法亦然。接下来就是各省（部委）组织的设置法，其中有具体的相关事务规定。比如财务省（元大藏省，相当于中国的财政部）的事务和权限在财务省设置法中有具体规定。财务省设置法规定财务省掌管国家财政，税务，管理国库，货币，外汇等的事务。但是，设置法规定财

务省掌管财务，至于如何掌管财政没有具体规定。具体的财政问题的处理，又有财政法等法律的具体规定。财政法具体规定国会，内阁，主管财政的财务省，中央各省（部）的权限规定等。关于财务省掌管的税务问题，又有各种《租税法》的规定。涉及到地方税务的问题，又有《地方税法》的规定。这样中央和地方的财税事务的分担才得以具体化。这些具体的法律规定中涉及到地方政府的事务。

总而言之，宪法对于中央政府的事务做了部分的限制性规定，但是，法律没有具体列举中央的事务，规定是笼统的，也就是概括性的规定。《地方自治法》的事权规定，特别是“自治事务”的规定也比较笼统，授权是一般性和概括性规定。同时，地方自治法规定“地方政府优先原则”，一般事务要尽量交给地方政府（地方公共团体）。因而，中央政府可以依照一般概括性规定，站在国家的立场或出于全国统一等理由，制定单项专门法律，也就是以中央集权的方式规范和划分中央与地方的事权。日本的地方政府呈现高度的统一性，或者说整齐划一，缘由在此。同时，出于“地方政府优先原则”，中央政府将事务的具体执行，交给地方和政府。地方政府的一般性和概括性事权规定，在中央政府出于全国性统一需要的规定范围内行使。由此带来的结果是，日本地方公共团体的职能范围非常广泛，除了中央政府的外交，安全保障，司法等职能之外，地方公共团体职能囊括了几乎所有的国内事务。但是，中央政府掌管最终的决定权，包括制定和修改个别法律（如财政法规，税法），或者指导各个法律的具体实施。同时，中央政府利用财政的集权，指导或引导地方政府。日本行政学家分析认为，日本的中央政府是聪明精干的“小政府”，而地方政府是活动量较大的，提供众多行政服务的“大政府”⁽⁸⁾。这个分析有一定的道理，类似的分析成为日本央地关系的基本认识⁽⁹⁾。

（2）地方政府的具体事权

日本《地方自治法》规定“普通地方公共团体”（地方政府）负责处理该地区的事务。都道府县及市町村作为法律规定的“普通地方公共团体”，被赋予全方位的一般权限。这种赋权方法在学术上称为“概括性授权”。事实上，大部分的

城市化对地方制度以及央地关系的影响

权限交由专门法具体规定。中央与地方关系的相关法律非常多。除了《地方自治法》之外，尚有为数众多的个别法（专门法）。总体上看，日本大约有近千部相关地方政府所执行事务的法律以及地方条例。地方政府的工作人员常用的中央政府制定的法律就有 700 多部。比如，一部常用的《自治六法》（地方自治法令研究会编）一书，大约 2,500 页，共计收录地方事务相关的法律大约 730 部。此外，每个地方政府还可以制定地方的条例。日本关于地方政府事权的法条规定非常多，法制的密度非常高。图表-2 列举了中央以及两级地方政府的部分事权分配。

图表-2 中央与地方的事权分配（部分）

事权	公共投资	教育	福利	其他
中央	高速公路车道；国道；一级河川	设立以及管理大学；财政援助私立大学	社保；医师等职业的许可；医药品许可证	国防；外交；货币
地方	都道府县	高中学校（设立或管理）；小学以及初中教员的工资和人事；私立幼小至高中的财政援助；地方政府的大学（设立和管理）	最低生活保障（村町）；儿童福利；保健所（防治疾病传染等）	警察；职业训练
	市町村	小学和初中；幼稚园	最低生活保障（市）；儿童福利；国民健康保险（医保）；介护（护理）保险；水道（自来水）；垃圾和粪尿处理	户籍；居民身份基本资料；消防

都道府县负责的事务包括：跨区域事务（例如：都道府县道，港湾，治山治水，保健所，职业培训，警察）；对市町村的联络协调事务（例如：有关合理地组织和运营

城市化对地方制度以及央地关系的影响

市町村建议，劝告和指导）；协助市町村的事务（例如：高中，博物馆，医院）。市町村负责的事务包括：有关居民生活的基础事务（例如户籍，居民登记，地址标示）；有关居民安全，健康的事务（例如消防，垃圾处理，上水道，下水道）；有关居民福利的事务（例如最低生活保护，护理保险，国民健康保险）；城市建设的事务（例如城市规划，市町村道，公园）；有关公共设施的建设，管理的事务（例如公民馆，市民馆，保育所，小学初中教育，图书馆）。除此以外，都道府县及市町村还负责其他众多的事务。由此可见，日本地方政府的事务覆盖了除中央政府承担的外交，防卫，货币及司法等事务以外的所有内政领域⁽¹⁰⁾。日本的地方政府，特别是都道府县的事务非常多，其特征被称为“综合行政”⁽¹¹⁾。

世纪之交分权改革前，地方政府的事务分为3类，即“公共事务”（又称为地方的固有事务），“机关委任事务”和“团体委任事务”。这个事务分类法一定程度上受到德国法的影响，在战后日本延续了数十年。委任事务中的“团体委任事务”，意为中央委任给地方公共团体（即地方政府）的事务，地方议会等可以干预或审查。“机关委任事务”制度，是指地方行政首长具体管理和执行法律规定由中央各部门管辖的，但是委托给知事等的地方行政首长的事务。一般认为，“机关委任事务”是中央将地方政府行政首长（知事，市村町长）等看作为中央下属机构，委托具体事务并行使监督权，制度上，地方公共团体的议会无权干涉。地方行政首长（知事，市长等）是选举产生的，在执行委机关托事务时被视同中央行政机构的下属。有学者认为，这个制度有违地方自治的原则。

1999年分权改革前的《地方自治法》设有附表，具体列举了大约6百种“机关委任事务”。一般统计分析，都道府县的事务中的70~80%，市村町事务中的30~40%的事务，为中央政府委托给地方行政首长的“机关委任事务”。中央政府的各部门在委托事务的执行中可以行使监督权，频频进行具体行政指导。“机关委任事务”制度曾经被认为是日本中央集权型行政体系的典型⁽¹²⁾。日本总务厅（现总务省）曾经调查中央对于地方的干预（监督）的具体状况。根据1994年版《总务厅年次报告书》（白皮书），中央政府的法律，法规等有明文规定的中央机构干

预或干涉大致有3千多项。其中权力性干预（比如具有合法依据的改善命令等）大约1千多项，而非权力性（劝告，建议等非命令性的指导等）大约2千多项。通常认为，中央机构对于地方政府的行政指导，是“机关委任事务”的典型的干预方式。

现行日本《地方自治法》2000年实施。该法规定地方政府的事务分为“自治事务”和“法定受托事务”两类。依照各类法律中对于地方政府等的各种规定，一般分析认为“自治事务”包括以下事务⁽¹³⁾。第1类是以前曾经定义为地方公共事务的相关地方政府本身的事务，如地方自治法等规定的首长和地方议会议员的选举，地方税法中规定的地方税征收，其他各类法中规定的地方的垃圾处理，自来水下水道处理，道路，公园等地方公共设施的建设管理，第2类是以往有个别法委任给地方的，归属于地方的事务，如国民保险事务的实施（主要是各个地方的县民保险等事务）。第3类是地方的行政事务，伴随有公共权力的行使，一般有个别法的具体规定。如地方交通管制，游行的管理，营业许可等的管理。也有地方条例的立法事例。如地方景观的管制就是此类，日本京都的麦当劳店铺的门牌不是大红色（改成淡红或茶色），缘由在于京都景观条例的规制。第4类是以往归属“机关委任事务”的各类事务，现在改革转变成地方自治事务，如地方城市规划的决定，饮食店营业许可，开设医院和药局（药房）的许可等。上述列举可见，“自治事务”的具体内容需要分析具体的个别法律的规定。另外，“自治事务”也并不是说完全不受中央政府的干涉，比如垃圾处理，战后一直是地方的事务，至今也是自治事务。但是垃圾处理要受中央政府制定的《废弃物处理法》的规制。义务教育的小学是基层地方政府设立和管理的学校，但是也要受《义务教育法》《学校教育法》等中央法规的约束。

现行《地方自治法》规定“法定受托事务”是地方政府根据法律或政令的规定处理的事务，本应由中央政府负责的，但是通过法律或政令交由地方政府处理的事务。《地方自治法》规定的“自治事务”是概括性的规定，而“法定受托事务”是列举性的。“法定受托事务”概念的内容大部分是已经论及的“机关委任事务”。原有机关委任事务600项中，除了少部分划归国家事务外，大约300项改革为“自

治事务”，大约 250 项改为“法定受托事务”。比如，护理保险，国民健康保险（医保）支付，儿童福利，老人福利，残障人福利等，都改为地方“自治事务”。其他，比如（都道府县负责的）国道的管理，国会议员的选举，护照的发放，中央政府指定的统计，户籍管理和生活保护（低保）等事务为“法定受托事务”⁽¹⁴⁾。

《地方自治法》第 2 条对“法定受托事务”作了一般性的规定后，在该法的附表中具体列举了受托事务的项目。根据初步统计，《地方自治法》“法定受托事务”的附表涉及 210 项法律。210 项法律中定为法定受托事务的相关条文在附表中依次列举。附表中一项是“国民健康保险法”的相关条文，附表列举该法第 17 条第 1 项以及第 3 项，第 24 条之 4，第 24 条之 5，第 25 条第 1 项事务等等为法定受托事务，“国民健康保险法”的大约共计 40 项事务为地方政府的法定受托事务。《地方自治法》附表又规定《国民年金（养老金）法》的第 12 条第 1 项，第 150 条第 1 项以及第 4 项规定为市村町处理的事项。可以说，这个附表只是将个别法中规定的法定受托事务整理出来，具体是何等事务，只看这个附表是无法知道各项事务的具体内容和权限的。中央与地方法定委托事务的授权，需要分析专门法的具体规定。

4，事权划分的多样化：“一国多制”？

以上论述，仅仅分析了中央政府与地方政府（都道府县与市村町）的事权划分问题。如上文城市化分析所指出的那样，日本的地方政府不是简单的两级地方政府体制。城市化的发展使得日本政府设立了多样的市政府，造成地方政府体制或政府层次问题的复杂化。不同的市，具有不同的事权范围。

“政令市”，“核心市”以及“特例市”在制度规定上是地方基层政府。但是，这些特别的城市政府却承担了原本并非归属于基层市村町政府的部分事务，这也就是说，原本归属于都道府县的权限，下放给了这些特别的城市政府。特别的市建制政府的设立，使得日本政府间事权分配复杂化。图表-3 整理了社保等 5 个

城市化对地方制度以及央地关系的影响

图表-3 各类地方政府的事权分配

地方政府	保健卫生	福利	教育	环境	治安, 消防
都道府县	设立精神病院; 临时实施预防接种	保育员(幼教)和老人护理专业人员的登记	决定中小学学级编制的标准、教职员人员编制; 私立学校, 市村町高中的设立认可; 设立和管理高中	环境污染引发健康问题的补偿支付	警察(搜查犯罪, 驾照等)
	决定精神病患者的入院; 处理动物物业者的登记	设立儿童咨询所	决定县费负担教职员的任免、工资	建筑物所用地下水取水的许可	
	设立保健所; 饮食店营业许可; 温泉利用许可; 旅馆业和公共浴室的经营许可	设立保育所、老人院的认可和监督; 老人护理服务业的从业组织的认定; 残障证的发放	县政府负担经费教职员的培训	一般垃圾处理设施以及工业垃圾处理设施的设置许可; 设立发生煤烟设施报告的备案处理	
				设立一般灰尘排放设施报告的备案处理; 设立排放污水或废水特定设施报告的备案处理; 城市开发许可	
市村町	设立健康保健中心; 定期实施预防接种; 结核病的健康检查; 火葬的许可	保育所的设立与运营; 生活保护; 设立与运行老人护理中心; 老人护理事务; 国民健康保险事务	设立和管理中小学; 设立和管理幼儿园; 县政府负担经费教职员的服务监督, 考勤	一般废弃物(垃圾)的收集和处置; 噪音震动和恶臭控制地区的划定以及控制标准的设定(市)	消防急救活动 防灾, 警戒; 户籍, 居民基本信息资料

注: 色彩部分为东京都 23 特别区的权限。

领域中, 日本都道府县, 政令市, 中核市, 特例市以及一般市村町的不同事权。东京都下辖 23 个特别区, 以及 26 个市政府。东京的特别区相当于一个地方市政府, 但与一般市政府相比, 比如消防, 上下水道等事务由东京都管理, 又有些差异。资料勾画出东京都特别区的事务。可以说, 日本地方政府共有 6 类, 也就是: 都道府县, 政令市, 中核市, 特例市(2015 年以后渐渐转制为中核市), 市(普通市)村町, 东京都的特别区, 各类地方政府权限各有不同。

此外, 近年来, 日本为推进地方经济复苏以及强化产业的国际竞争力, 设立了许多特区制度。比如在小泉内阁时代, 设立了“结构改革特区”制度, 安倍内阁设立了“国家战略特区”制度。这些特区制度的基本特征是: 在一定的改革目标和政策提案下, 中央政府给予地方特别优惠政策或特别制度, 促进地方的改革, 提高经济和产业的国际竞争力。

多样的城市制度等造成日本地方政府的制度多元化和政策的多样性。因此, 观察和分析日本的地方政府, 分析和确定日本中央与地方关系和事权划分时, 既

要看到日本制度的整齐划一和统一性，也要分析日本地方政府的制度和政策的多样性。日本学者借用中国“一国两制”的概念，形容日本地方制度为“一国多制”，虽然并不确切和恰当，却反映了日本地方政府和治理制度的多样性⁽¹⁵⁾。

5， 结束语

19世纪末，日本基本形成了都道府县和市村町两级地方政府。一百多年的城市化的发展对地方制度的影响甚大，但是，日本的地方制度的基本架构延续至今。

都道府县的安定的背后是多样的市政府的设立。市制的多样化，一定意义上促进了都道府县制度的安定。“政令市”承担了都道府县的80%的事务，“中核市”也承担了普通市政府所不能承担的原属于都道府县的部分事务。多样的市政府的设立缓解了都道府县制度的改革压力。但是，如此的改革使得中央地方关系复杂化。21世纪伊始日本探讨“道州制”改革方案，可以说明问题尚存。〈中央—都道府县—政令市或者中核市〉的央地关系有别于〈中央—都道府县—市村町〉的央地关系。更有，在国家政经体系中，政令市以及中核市的地位重要，因而，前者的央地关系显著，更为重要。〈中央—都道府县—市村町〉是日本央地关系的基本，但是，就重要性而言，〈中央—都道府县—政令市或者中核市〉的央地关系成为国家地方制度的要点和核心。这是一个制度的错位。

比照日本的经验，看看中国的现实，曾相似。中国的地方政府体制更为复杂，但是，城市化的冲击带来地方体制的变革大同小异。直辖市的增设（重庆市），县市合并的制度改革，市管县的实践造成市建制（副省级市，县级市等等）的多样化，也就是地方政府建制的多样化，中国的地方制度更是“一国多制”。优化政府间的权责分工是解决政府职能的“越位”和“缺位”问题的重要侧面⁽¹⁶⁾。各个不同层次政府的权限，及其相互的权限分工和调整关系，需要认真探讨。

（2017年4月稿，2020年4月校正。MAO, Guirong）

注

- (1) [日] 西尾胜《行政学／新版》，毛桂荣等合译，中国人民大学出版社，2006年，第68页。
- (2) [日] 毛桂荣『日本の行政改革』，青木書店，1997年。
- (3) 毛桂荣《日本国中央与地方事权划分及其启示》，载王浦劬等著《中央与地方事权划分的国别研究及其启示》第15章，人民出版社，2016年。
- (4) 关于城市化的定义，日本的城市化的程度以及国际比较，参见[日] 土屋宰贵「わが国の都市化率に関する事実整理と考察」，日本銀行 working paper09-J-4，2009年7月。
- (5) [日] 北村亘『政令指定都市』，中公新書，2013年。
- (6) [日] 野中俊彦等著『憲法Ⅱ・第5版』，有斐閣，2012年，379页。
- (7) [日] 宇賀克也『地方自治法概説（第5版）』，有斐閣，2013年，110页。
- (8) [日] 村松岐夫『日本の行政』中央公论新社，中公新書，1994年。
- (9) [日] 前引西尾《行政学／新版》，75页；[日] 神野直彦，小西砂千夫『日本の地方財政』，有斐閣，2014年，41页。
- (10) [日] 山下茂『体系比較地方自治』，ぎょうせい，2010年，[日] 市川善崇『日本の中央—地方関係：現代型集権体制の起源と福祉国家』，法律文化社，2012年。
- (11) [日] 金井利之『自治制度』東京大学出版会，2007年。
- (12) [日] 前引宇賀克也『地方自治法概説（第5版）』，106-107页。
- (13) 参见前引[日] 野中俊彦等著『憲法Ⅱ・第5版』，377页。
- (14) [日] 前引宇賀克也『地方自治法概説（第5版）』，109页。
- (15) 政党政治等政治因素对于日本央地关系的形成具有重要意义，本文的分析未涉及这类问题。参见[日] 曾我謙悟，待鳥聡史『日本の地方政治』，名古屋大学出版会，2007年。
- (16) 参见沈荣华《政府间公共服务职责分工》，国家行政学院出版社，2007年。