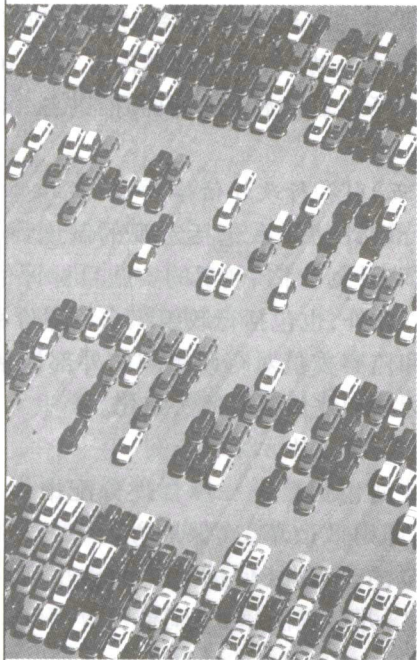


日本行政改革的新进展及其特点



2002年10月23日至11月14日,国务院法制办公室黄长杰同志随中国基层工作者代表团经济分团赴日本访问,考察了日本行政改革的进展情况。现将其考察报告摘登如下:

21世纪之始,日本揭开了新一轮大规模行政改革的序幕。此次改革自1996年11月开始决策与准备,以2000年12月日本内阁会议制定《行政改革大纲》为标志,以2001年1月6日正式开始运转中央省厅为开端,确定了以后5年行政改革的目标和措施。这是日本历史上“继明治维新、二战后改革的第三次彻底的改革”。

一、行政改革的背景

二战后,日本确立了中央政府统揽一切的“官僚主导行政”模式,创造了日本经济发展的奇迹,但也使日本成为一个“规制大国”和“经济一流、政治

三流”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,行政改革成为日本历届内阁经常性的课题,主要经历了四次改革。第一次行政改革开始于1962年,主要是改善行政体制的整体运营,使行政管理更有效率、更有效益、更为经济。80年代开始的第二次行政改革确立了“不增税重建财政”的方针,坚持“小政府”的改革目标,成功推行了国铁、电信、烟草三大公社的民营化。第三次行政改革是放松“规制”以实现经济结构的调整。从90年代开始,把国内行政体制与国际接轨作为第四次行政改革的主题。

通过上述行政改革,日本行政机制的活力有所增强,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,为经济发展提供了有利的公共政策环境。但是,“官僚主导行政”的根基并没有因此而动摇,“制度疲软”问题未能彻底解决。特别是进入90年代以来,在国际竞争压力加大、经济处于长期低迷、资源配置方式发生根本变革的背景下,从根本上进行改革的紧迫性日益突出。为此,1996年11月,桥本内阁召开“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、金融和教育六大改革的目标。

二、当前行政改革的主要内容

(一)实施新的中央省厅制

2001年1月,日本完成了战后最大一次中央政府机构调整,将原有的1府(总理府)22省厅改为1府(内阁府)12省厅。强化内阁职能,突出首相的领导作用,确立国民主导权与内阁主导权的地位,加强政治领导在行政决策中的主导作用。根据日本国会1998年6月出台的《中央省厅改革基本法》,日本政府采取了五方面的具体措施:

一是,明确首相在内阁会议上拥有对重大问题的“提议权”,并且将内阁会议的表决规则由原来的“一致同意”改为现在的“多数通过”。

二是,以内阁府取代原来的总理府,并加强其决策辅助、综合协调的地位。内阁府负责制定国家战略,设置经济财政咨询会议、综合科学技术会议等审议机构,作为辅助首相决策的咨询机构。

三是,引进副大臣体制,强化各省厅政策制定过程中的政治主导。副大臣属于政务官,常驻日本各省厅,督促各行政部门在政策制定过程中贯彻首相的政治意图。

四是,整顿条块分割的政策审议会(中央省厅制定相关政策的咨询机关)。把211个审议会压缩

为 90 个, 其中, 审议基本政策的 176 个压缩为 29 个。

五是, 采取大部制模式。将原总务厅、自治省、邮政省合为总务省, 将建设省、运输省、国土厅、北海道开发厅合并为国土交通厅, 将厚生省、劳动省改组合并为厚生劳动省, 将文部省与科学技术厅合并为教育科学技术省。将分散在各个部门的相似或者相同的职能进行横向上的同类合并, 以内部的协调代替外部的冲突, 推动省厅决策与执行的分离。

(二) 推动公务员制度改革

配合已经开始运行的新省厅制, 2001 年 1 月 8 日, 出台了公务员制度改革的总体构想, 主要有以下几方面内容:

一是, 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。

二是, 取消公务员终身制, 废除论资排辈的“年功序列”(年功即工龄)。

三是, 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。

四是, 废除公务员特权性的身份保障制。防卫警察和海上保安厅、监狱、消防的公务员继续给予身份保障, 但不享有劳动三权(团结权、团体交涉权、团体行动权)。其他公务员在取消身份保障的同时, 恢复劳动三权。

五是, 取消事务职、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, 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。

(三) 推广“独立行政法人”制

将各省厅有关制定规划和具体实施的两项工作分开, 使具体实施的部门成立独立行政法人, 给予其财务管理、人事管理和运营管理上的自由。“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。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做法。本次改革明确了“独立行政法人”制改革的目标, 要求各独立行政法人制定 2 年或者 3 年的中期业务目标, 其工作接受主管部门的考核, 实现其“自助、自主”, 并使整个社会过渡到“自我责任”的社会。

(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“规制缓和”5 年计划开始, “规制缓和”的项目有 1797

项。这次规制改革是落实 2000 年 3 月内阁会议制定的“规制缓和推进 3 年计划”, 并制定新的“推进规制改革 3 年计划”, 提出了“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, 建立一个‘脱规制社会’”的指导思想。

规制改革的基本思路是: 以规制缓和为中心, 重视 IT 革命及近年来社会经济形势的变化, 激发医疗、福利、劳动、教育等领域的社会潜在力量, 充分发挥市场机制的作用, 积极推进各领域的规制改革。

(五) 引入行政评估体系

行政评估体系包括宏观的制度评估、政策评估、战略计划评估、微观的实施目标评估、行政绩效评估。此外, 也包括行政组织自我评价的内部评估, 国民和监察委员对行政组织的外部评估, 以及行政评估标准和评估程序的法定化。

(六) 推进地方分权计划

计划包括: 进一步合理分配中央与地方的权力; 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, 引入市民投票制度, 并使其法律化; 调整行政区划, 进行市区合并等。

三、行政改革的特点

日本新一轮行政改革无论在深度上, 还是广度上都超过了此前进行的几次行政改革, 特别是在新的国内外形势下, 改革体现出了鲜明的时代特征, 其特点主要是:

(一) 国民本位, 改革宗旨

确立“国民本位”的改革理念, 是此次改革的总体特征。日本政府希望通过这种“由官到民”的改革, 使 21 世纪的日本成为以国民自律为基础、更加自主和公正的社会。这是改变国家行政功能和责任范围的前提。

二战后, 日本根据宪法, 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”影响却根深蒂固。在公共行政上, 普遍地实行“规制”、“行政指导”以及公务员的“终身制”等。要进一步把行政改革推向深入, 必须在意识形态、文化观念上进行相应改造, 将“集团主义本位”的国家改造为“国民本位”的国家。

为实现“国民本位”目标, 日本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重新进行了全面评估, 并建立全新的行政体制。《行政改革大纲》制定的 2001-2005 年的行政改革目标充分体现了“国民本位”的改革理念。

一是,适应新时代要求,强化内阁职能,大幅度进行省厅机构改革,提高中央政府的综合性和机动性。

二是,发挥国民和企业的积极性;在政府与社会对公共事务职能的分工上,实现“由官向民的转移”。

三是,谋求政务的彻底公开,实现行政的高度透明化。

四是,推行办理行政事务的电子化、窗口化,提高行政效率。

(二)立法推动,贯穿始终

日本政府在改革中十分重视法律的作用,用法律手段来引导和贯彻行政改革以及巩固改革的成果。这主要体现在以下几个环节:

一是,通过立法形式确定改革的总体方向和方针、内容以及步骤、措施,如行政改革的《最终报告》。

二是,运用立法手段确立行政改革的领导机关、咨询机构和监督组织,明确其任务和职责、权限以及工作期限,明确行政改革推进组织的合法性和权威性。如1998年的《中央省厅等改革基本法》,1999年的《中央省厅等改革相关法案的大纲》,中央省厅改革相关17法案以及《关于推进中央省厅改革的方针》等对相关问题作了明确规定。

三是,通过法律形式巩固行政改革的成果。当行政改革取得某些进展和一定成果时,就及时制定相应的法律,将其巩固下来。如《国家行政组织法》、《行政程序法》等就是不同时期改革成果的立法化,这是保障日本行政改革不断取得效果的一条重要经验。

(三)民间参与,不可或缺

行政改革,尤其是政府职能的调整涉及多个层面的利益关系,意味着对社会资源的再分配,改革阻力很大。相对而言,民间力量远离利益纷争,同时往往还是改革的受益者。所以,民间参与不仅是改革的重要推动力,也是科学决策的重要保证。通过强调过程的公开透明,让国民了解改革的程序,让他们充分理解进而支持改革,这是行政改革成功的必要保证。民间参与在不同阶段的作用主要体现在:改革的领导组织在决策阶段可以充分发挥管理专家、纳税人的智慧;在执行阶段可以充分依靠纳税人与具体服务对象的力量来推进;在评估阶段也可以充分依靠民间力量进行客观的评估。

如1996年11月在决策阶段成立的由15人组成的“行政改革会议”中,就有12名委员为民间人

士。委员有三菱公司、小野田公司的负责人,日本经济审议会长、丰田公司董事长丰田章一郎,东京、京都两所著名大学的5位教授,还有日本工会总联合会顾问、日本广播电视协会顾问、国际日本文化研究中心所长、读卖新闻社社长。这些成员都是日本各界的知名人士,他们了解各界人士对政府机构的不同要求,由他们相互磨合后提出的方案,不仅具有很强的可行性,也由于理论(学界)和实践(政界、商界)的有机结合而具有了更大的科学性。此次行政改革就是按照“行政改革会议”这个咨询参谋机构提供的方案进行的。

(四)论证充分,程序严谨

为了确保改革方案的科学合理,日本政府在进行改革的各个阶段都注意对其进行充分的论证,仅审议咨询阶段就历时1年有余(1996年11月28日-1997年12月3日)。审议咨询所经历的三个阶段充分体现了对决策过程和程序的重视。

一是,听取意见和调查资料阶段(1996年11月-1997年6月)。这一阶段,主要是听取社会各界、行政改革会议委员以及中央各省厅的意见,确定改革的基本任务和框架,主要有三个方面,即“行政改革的理念”、“国家应有的职能”、“组织改革的要点”。通过汇总委员的意见,集思广益,发表了《中间整理》。通过听取中央各省厅的汇报,了解各省厅对咨询意见的看法和要求,同时也摸清了咨询意见与政府部门要求之间的分歧。

二是,整理重点课题,形成《中间报告》(1997年6月-9月)。在第一阶段信息收集的基础上,形成初步方案,并利用专家的智慧进行集中讨论。这一阶段使日本政府行政改革方案核心部分明晰起来:强化首相的领导权,强化内阁的决策职能与综合协调职能。

三是,新建省厅的职责配置与集中审议《最终报告》(1997年9月-10月)。职权的重新划分意味着利益的重新分配,受到负面影响的部门极力维护原有利益,通过政府与执政党等多方协调,使存有争议的问题基本达成一致。

1997年12月3日,《最终报告》正式发表,次日,政府表示对其内容予以最大限度的尊重。1998年初成立了以桥本首相为委员长、全体内阁人员为成员的“中央省厅改革准备委员会”,负责起草《中央省厅等改革基本法》。1998年6月12日国会通过了该法案。严谨细致的论证保证了改革方案的科学性和合理性,是改革得以顺利推行的前提。

(国务院法制办公室秘书行政司黄长杰提供材料)