

# 日本地方政府机构改革和编制管理研究

## ——以东京都和长崎县为例

● 张凯

近期,借参加中国青年代表团访问日本之机,重点就东京都和长崎县的政府机构及职员等情况进行了调研。东京为日本中央政府所在地,是与北京规模相当的世界级城市之一。狭义上,东京仅指东京都,主要包括23个特别区、多摩地域以及东京都岛屿部,广义上还包括东京都周边卫星都市群相连而成的“首都圈”(东京都会区)。长崎县下辖13市、8町。两地的行政机构设置及职员配置情况在日本具有代表性。对比我国地方城市政府机构情况,日本的一些做法值得借鉴研究。

### 一、基本情况

#### (一) 总体情况

日本实行立法(国会)、行政(内阁)、司法(法院检察院)三权分立制。行政机关分为中央行政机构和地方行政机构。法院、检察院为中央机构,实行垂直管理;警察在中央和地方均设有机构,互无隶属关系但联系紧密。

日本地方行政机构采取地方自治形式,有两个层级:一是都、道、府、县。其级别相同、互无隶属

关系,主要按法律规定权限负责所辖行政区域内的相关行政事务,其办事机构均称为厅,行政首长均称为知事。日本按行政区划分为1都(东京都)、1道(北海道)、2府(大阪府、京都府)和43个县(如长崎县)。二是市、町、村(特别区仅在东京都设置)。每个都、道、府、县中根据相应标准下设若干市、町、村,其级别相同、互无隶属关系,主要按法律规定权限负责与居民生活密切相关的行政事务,是最基础的地方行政机构。其中,市的办事机构称役所,町、村的办事机构称役场(或公所),行政首长分别称市长、町长、村长。日本共设市、町、村1724个。上述两个层级间无隶属关系,是对等的地方行政机构,按各自权限管理地方行政事务。

#### (二) 日本地方政府的机构职员情况

日本没有专门的机构编制管理部门,但在政府管理领域有“机构编制”这一专业分类,相关职能通常由总务部(或总务局)的内设机构承担,如东京都总务局内设的人事部、行政改革部分别承担职员定数、行政改革工作。

东京都和长崎县的机构设置在日本具有代表

性,按照其所承担的职能大体可分为三类:一是知事部局。主要在经济社会管理领域设置,如财务部、主税局、生活文化局、都市整備局、环境局、福祉保健局、产业劳动局、建设局、会计管理局等。二是行政委员会。主要在教育、选举、人事、监查、公安、劳动、土地征收等领域,采用委员会+执行机构(事务局或厅)的方式设置,如教育委员会-教育厅、选举管理委员会-事务局、人事委员会-事务局、监查委员会-监查事务局、公安委员会-警视厅、劳动委员会-事务局、收用委员会-事务局。各委员会受知事领导,其委员由知事在获得议会同意后任命。三是公营企业局。主要在城市管理领域设置,如东京都设有交通局、水道局和下水道局,也由知事管理。

日本将在上述机构中从事公职、由财政供养的人员统称为职员,将职员总数称为职员定数。因此,在知事部局和行政委员会中工作的职员可大体对应我国公务员的范畴。

## 二、主要特点和做法

### (一) 主要特点

日本地方政府在机构和职员管理上的主要特点有:一是机构总数少。主要原因是其政府机构职能相对综合。如东京都共设有28个知事部局,除环境保护、财政等少数部门外,基本为综合设置。如其福祉保健局大体对应我国民政、卫生健康、医疗保障、市场监管、药品监管、残联等部门的职责;其产业劳动局大体对应我国发展改革、人力社保、文化旅游、农业农村、工业信息化和金融监管等部门的职责。同时,其在交通、水务等城市运行管理领域,采取由知事直接管理公营企业局、不再设相关政府主管部门的方式,这样也减少了机构数量。

二是内设机构精干。主要原因是其政府管理的具体事务相对较少,许多事务交由社会中介组织(日本称为监理团体)承担。据初步统计,日本都道府县政府部门的内设机构和特别区、市町级政府部

门的内设机构平均在10个左右,最多不超过16个。

三是领导配备少。如东京都,最多只允许配备1名知事、4名副知事(即1正4副)。根据2018年的统计数据推算,东京都各知事部局行政首长及内设机构领导分别占全体职员的2%和7.1%,比例也相对较低。东京都下辖的23个特别区,基本按1正2副配备领导,个别比较大的区配备3名副区长。区级政府部门领导配备比例与东京都知事部局领导配备比例大体相当。

四是财政供养人员规模相对较小。以东京都为例,2017年,东京都职员人数为166618人,包括知事部局22867人、议会及行政委员会390人、公营企业13037人、警察及消防人员65083人、学校教职员65241人,职员与人口数比例约为1:80。据介绍,日本全国职员人数约为339.3万人,职员与人口数比例约为1:37。

### (二) 主要做法与启示

一是循序渐进推进行政改革。日本的机构改革是先提出改革目标,然后分阶段逐步推进。如东京都提出了2020改革计划,拟分几个阶段(近期、中期、远期)、分层次(总体架构、具体组织形式、工作机制)、分领域(如文化卫生、教育、公共安全、社会管理、经济发展)逐步调整到位。这种改革模式给我们提供了一种改革思路:即更加重视部门职责的微调,通过渐进式职责调整逐步促进部门转变职能,进一步推动机构的综合设置。如把那些适宜由社会中介组织承担的职能分阶段逐步交由社会中介组织,在此基础上先推动部门内设机构整合,进而实现大部门制。

二是通过下放管理权限、下沉管理力量实现管理重心下移。日本近年来不断强化地方自治制度中的“凡直接与居民日常生活相关的行政管理工作都尽可能由居民身边的政府机构来承担”的原则,修订后的《日本地方自治法》对都道府县与市町村之间的权限划分进一步做了明确:都道府县负责在规模和性质上超出市町村的事务,其他事务均由市町

村管理。如目前长崎县正在推进的地域主权改革，其本质也是进一步下放管理权限，建立都道府县、市町村与居民共同管理属地行政事务的“合作伙伴型”行政管理体制。与此相适应，日本通过逐步调整职员定数条例使人员力量进一步向基层倾斜，目前，都道府县与市町村的职员数比例约为1:0.98。

三是部门间职责界定相对清晰。日本政府部门职责界定不求大而全、但求少而实，其政府部门的主要职责基本采用列条目的方式确定，比较具体，如东京都财政部的主要职责为：“负责东京都实施的合同事项的总括管理；负责东京都政府所有车辆的使用及管理；负责东京都议会及都财政相关事务；东京都所有资产的综合调查及使用、负责东京都所有建筑物的设计及施工；负责对各东京局维修维护业务的技术援助、本厅舍等的管理、运营及设施整备等”。总的来看，日本政府部门职责能够既精炼又很少产生歧义、出现职责交叉，主要是因为日本法令规定的相对详细。同时，日本由法院处理政府部门间的职责关系问题，部门一般都是本着各负其责的原则做好本职工作，也不会过于关注别的部门是否履职尽责，以尽量避免涉及司法诉讼而带来不良影响。从“三定”规定制定的角度，我们可借鉴日本的相关经验，在职责表述上“粗”“细”结合，涉及宏观职责时可尽量简练概括，在涉及具体工作时可尽量白描，进而细化部门职责、明晰分工。

四是通过议会审批、财政预算和编制标准相结合精准控制编制使用。一方面，严控编制总量。一般由都、道、府、县议会制定《职员定数条例》，规定本级行政机构职员总数和内部各部局职员定数，不得突破。如某个部局因新增职能导致人员力量不足，由部局负责人向知事申请，由知事批准后在各部局间内部调剂职员人数，但本级职员总量不增。同时，政府须每年公布职员数及财政支出的增减变化并标注主要原因，接受社会监督。如果确因特殊原因（如防灾应急需要、入学儿童增加）需要增加

职员定数，需由知事向议会提出申请修订《职员定数条例》后才可实施。另一方面，引导编制向民生领域倾斜。日本针对不同领域大体确立了三类职员配置标准：第一类，在民生领域，考虑到职员配置数量直接影响服务居民的水平、与老百姓切身福利关系密切，国家法令多规定较为详细的职员配置标准。其中，在文化卫生领域，地方政府尚有一定结合实际调整职员配置标准的空间；在教育、警察、消防领域，国家法令规定的标准比较严格，地方政府基本没有调整的空间。第二类，在一般政府管理领域（日本称为福利相关的一般行政部门，如总务、规划、税务、劳动、农林水产、工商、土木等领域），国家法令一般不直接规定职员配置标准，主要由地方政府结合实际制定相关职员配置标准，地方政府自由裁量权较大。第三类，在公营企业领域（如医院、自来水、交通、下水道等），国家法令一般也不直接规定职员配置标准，主要以财政预算为工具、从企业经营的角度来确定职员数量。

五是将机构编制管理与人事岗位管理紧密结合。日本将政府部门职责、内设机构职责与该部门每个工作岗位的职责规定在一个文件中（一般是由议会通过的《组织规则》），将编制管理深入到部门的工作机制层面，进一步加强了编制管理的统筹性。如在东京都提出的《都厅组织·人事改革政策方案》中，将机构与人事改革统筹推进，提出通过改革岗位设置、最大限度发挥每个岗位工作人员的业务专长；通过废除冗余的职务层级、构建扁平化管理体制，构筑高效、灵活的解决问题型团队合作执行体制，从而更深层次推进机构改革。从日本的经验看，在日常机构编制管理过程中，编办可通过进一步密切与组织、人事部门的协作配合，统筹考虑干部、领导职数、编制配备和岗位设置，进一步优化部门内部工作流程，从而促进编制在执行层面发挥更大效能，在落实“只减不增”要求的同时更好为部门做好机构编制保障。

（作者单位：北京市委编办）