

以服务为重心:基层与地方治理的走向

——以日本为例及其对中国的启示

徐勇

(华中师范大学政治科学高等研究院/中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘要:基层与地方治理是与民众日常生活最为接近的治理层次,其内容和形式随着人类社会的发展而变化。日本进入发达国家行列之后,基层与地方治理的走向表现为以服务为重心,形成了健全的服务体系。一是治理重心下沉,基层政府在国家治理体系中的地位日益重要;二是地方和中央政府的服务意识日益增强;三是基层自治组织发挥日常生活的服务功能;四是以服务为重心的基层与地方治理的运行保障机制健全。这一治理导向转变的重要条件是:福利国家、民主体制和集团文化。日本的基层与地方治理走向对于正在全面建设现代化国家的中国有诸多启示,包括重心下移、均等服务、体制保障等。借鉴发达国家经验,增强基层与地方治理的服务性,能够更好地满足广大人民群众对完善服务的需求。

关键词:基层治理;地方治理;以服务为重心;日本;治理走向;治理体系

中图分类号:D 035.5

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)01-0098-06

在人类社会发展中,产业与生活形态是不断提升的。传统社会以农业为主,主要满足人们的温饱生活。进入现代社会,以工业为主要产业,人们的物质生活进入充裕阶段。随着现代社会的发展,服务业成为主要产业,人们的生活以富足舒适为目标。与此相应,基层与地方治理也正进入到一个新的历史阶段,即以为全体民众提供广泛的服务为重心。以下结合笔者对日本的实地考察,作一探讨。

一、以服务为重心的基层与地方治理的转变

基层与地方治理是直接面对社会大众的治理,包括社会的自我治理和政府主体及民众参与

的治理。基层与地方治理与人们的生活直接相关,并直接面对社会民众。基层与地方治理是伴随着人类社会不断发展而不断变化的,可分为三个阶段。

(一)政府无为而治,社会自我服务

在传统农业社会,生产的物质产品有限,人们的生活比较简单。基层与地方治理主要以社会的自我治理为主。社会成员联合起来,形成社会自治组织,进行自我服务。由于剩余产品较少,财政能力有限,社会自我服务较简单。而依靠民众税收支撑的政府,主要功能是对疆土的保卫和对人民的统治,除此之外还适当举办大型公共工程,并不直接向民众提供服务,对于民众的日常生活实行的是“无为而治”。

收稿日期:2018-05-22

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“全面建成小康社会决胜阶段农村发展的突出问题及对策研究”(16JJD810003)

作者简介:徐勇,华中师范大学政治科学高等研究院/中国农村研究院教授、博士生导师,教育部“长江学者”特聘教授,主要从事基层政治与乡村治理研究。

(二)政府管理主导,社会自治收缩

随着农业社会向工业社会的转变以及民族国家的建构,一方面,分散的社会权力向国家集中,另一方面,集中的国家权力向社会渗透。在基层与地方治理中,政府的地位日益突出,但其功能主要是管理,以保障社会转变中的权威与秩序。与此同时,大量农村人口向城市转移,依托于传统社会的自治组织的地位日益下降,社会自治迅速收缩。

(三)以服务为重心,健全服务体系

在现代化的中高级阶段,一是城市化使得社会由城乡二元结构走向城乡一体化,形成一元性的国民国家;二是人们的生活需要日益丰富,依靠充裕的税收形成的国家能力愈来愈强,人们与政府的联系愈来愈广泛。在基层与地方治理中,政府拥有强大的资源,能够满足人们广泛的社会需求,提供丰富的公共产品,其功能由管理为主向服务为主转变,社会自我服务则是补充,由此形成以服务为重心的基层与地方治理体系。基层与地方治理都是以服务为重心运转的。

经过1960年代到1970年代的经济腾飞,日本进入发达国家行列。在发达国家中,日本的第三产业比重不仅已达到70%以上,更重要的是国民生活品质和环境有了质的飞跃,干净整洁安全有序程度也位居世界前列。在这一巨大转变之中,日本的基层与地方治理也发生了重大转变,形成了以服务为重心的治理体系和治理能力,表现出如下特点:

1. 基层政府成为主导性的治理力量

在农业社会和现代化初期,由于以统治和管理为中心,治理力量主要集中于高层,政府与民众相距甚远。进入现代化中期以后,治理重心下沉,基层政府的地位日益突出,权限得以扩大。这一趋势被日本称之为进入到一个“地方的时代”^{[1](P22)}。1989年日本政府出台《关于今后社会福利的状况》报告,明确福利权限向基层政府转移的原则。2006年制定的《地方分权改革推进法》,进一步强化了基层政府的权限。而基层政府的权限增大和机构扩张不是管理的扩张,主要是服务的扩张,基层政

府是服务为重心的治理体系的主要承载者。

日本实行地方自治制度,其政府分为三级:中央、都道府县、区市町村。区市町村的人口数量和性质有所不同,但都是同级政府。如北海道首府札幌市中央区人口20多万,留寿都村所辖人口仅1800多人,但区和村的政府都是同级的自治体,即直接面对民众的基层地方政府(相对都道府县层级的地方政府而言)。

“二战”以后,随着经济提升,日本基层地方政府的机构和公务人员数量呈不断扩张态势,但所增加的机构和人员主要是用于提供服务。以札幌市中央区为例,政府内设户籍住民、保险年金、保健福祉、医疗卫生、环境保护等部门。留寿都村所辖人口尽管只有1800多人,但公务人员就有80多人。这在于留寿都村与中央区一样设置有相应的部门,承担一样的职能。公务人员被明确定义为“地区全体居民的服务者”。

由于基层地方政府涉及到户籍、纳税、保险、保健、福利、环境等诸多与国民日常生活息息相关的事务,使得民众必须与政府打交道^[2]。政府直接面对民众,为民众办事。在这个意义上,基层政府与其他服务部门一样,都是为民众提供服务的,实行的是“居民、顾客导向”,差异在于二者提供的分别是非营利的公共服务与营利的私人服务。政府提供服务的评价引进了类似企业经营质量评价的“ISO认证”^[3]。

为便于提供服务,基层政府的办公方式由“单间主义”转向“大屋主义”,众多工作人员在空间上同处于一个大房间,并形成相互协调、相互支持的工作系统,实行开放式服务。居民办事不需要一个一个房间寻找,而是在一个“大屋”内就可以办妥。

2. 地方和中央政府的服务意识日益增强

除了直接面对民众的基层地方政府以外,其他类型的政府部门的服务意识也日益增强。从层级看,北海道政府并不直接面对民众,但政府办公楼完全开放,民众可以任意进出。高层政府对基层政府不是简单地发布指令,更多的是为基层政府提供指导和服务。日本的警察机构实行垂直管理,与民众有诸多体制上的隔离。但近年来,警察部门

愈来愈重视透明度、主动介绍和展示自己的工作,增强与民众的沟通,以获得民众的理解,为民众提供便利的服务。在北海道警察署,如居民参观可以提前一个月预约。笔者与同行者曾打电话向其说明是中国人,仅仅停留数日,被破例允许第二天参观。唯恐我们登门不便,警署还专门安排人到宾馆与我们沟通参观事宜。

3. 基层自治组织发挥日常生活的服务功能

伴随城市化过程的不断推进,传统社会的自治功能日益弱化,形成行政和自治二元分离又相互配合的格局。町内会在“二战”前属于国家最基层的行政组织,“二战”后,根据日本地方自治法,町内会成为居民自愿组织的自治团体。居民加入町内会这类居民自治组织要交纳会费,完全自愿。一些地方的町内会则具有强制性,凡居住在当地的居民自动成为成员,并交纳会费。当地的机关团体企业也成为町内会成员,只是不担任职务。居民自治组织主要是自我服务,如组织居民开展文化教育活动,承办政府委托交办的事务等。町内会设置文体育委员、消防委员、环境委员、妇幼老人委员、“孩子会”(日语称“子供会”,由小学生的家长组成)等。人们的日常生活与町内会息息相关。町内会是完全的自治组织,政府交办的事务由政府支付费用。政府有专门负责联系町内会的人员,但不发号施令。居民自治组织进行自我服务,成为整个服务体系的重要补充。

在相当长的时间里,由于国家主义政策和行政主导框架,日本的社会组织不发达。随着进入发达社会,日本的社会组织迅速兴起,并在基层与地方治理中扮演重要角色。这些由志愿者参与、非营利性质的公益组织,在社区福利、人居环境、教育文化等方面发挥了特有的作用,成为为民众提供服务的补充力量。1998年,日本制定了非营利组织法,为社会组织通过服务参与基层与地方治理提供了制度引导和规范。

4. 以服务为重心的基层与地方治理的运行保障机制

以服务为重心,不仅是提供服务,更重要的是提供高质高效的服务。民众是服务的接受者,也是服务的检验者。只有充分吸纳民意,尊重民意,才

能保障服务质量。以下机制在保障以服务为重心的基层与地方治理体系中发挥着重要作用。

一是议会。日本实行地方自治,每一个层级都设有议会和行政。在以管理为重心的体制下,议会与行政之间的关系属于“强行政弱议会”。随着服务为重心的治理转变,议会的功能日益增强。行政预算必须经过议会批准和审核,议会议员直接由选举产生,选举过程便是吸纳民意的过程。

二是恳谈会。议会虽然能够在一定程度上反映和表达民意,但远远不够。各种形式的恳谈会因此兴起。恳谈会更具有专业性,其参与人员包括议会、行政人员、民众,特别是专业人士,便于对专业性问题的决策。

三是财政体制。财政是服务的支撑^[4]。日本实行普遍的国民待遇,民众之所以得以享受均等的公共服务,原因在于基层与地方治理的财政保障均等化。日本实行一级政府一级税收体系,市町村也有收税权。但对于财政收入欠缺的地方给予专门补助,以做到财政平衡。北海道政府设有专门的农村振兴局,主管农村振兴事务,通过拨款等方式支持农村发展,保障农村的财政运行。北海道留寿都村的村长与北海道首府的公务员待遇一样。村政府的财政主要为财政补贴。由于有独立的财政支持,村长可以从村外选任更有能力的人担任,只要服务更好。据统计,町村长有50%是行政职员出身,专业化水平高^[4](P56)。

四是建制合并。伴随城市化的发展,为了节约资源,有效服务,日本对基层地方建制进行了合并。1889年全国的市町村有15859个,1999年有3229个,2006年为1820个;2010年合并为1753个,其中783个市,970个町村。进一步的合并改革目标是保留1000个市町村。

二、以服务为重心的治理体系的背景与条件

日本基层与地方治理的变迁,是在现代化由低级向高级阶段转变过程中发生的,主要背景与条件有以下几个方面。

一是福利国家。随着现代化的进展,国家能力

大大提升,国民普遍享受国家福祉成为可能^①,福利国家得以形成。所谓福利国家,即社会民众普遍能够享受到国民经济增长后的福利的国家。这种福利具有普惠性、保障性。从本质上说,社会福利是社会财富通过国家的方式进行的再分配和再调节,即国家以税收的方式从社会中获得财富,再通过福利的方式进行财富分配,让广大社会民众共同享受经济增长的好处。1959年,日本颁布《国民年金法》,规定20~60岁的人都必须参加国民年金体系。1961年实行全民保险制度,规定所有国民都必须加入医疗保险。1973年日本政府对70岁以上的老人实行医疗养护制度。一系列社会福利制度的实施只能由具有公共性的国家来承担,具体承担者便是政府,特别是直接面向民众的基层政府。基层政府的大量事务都与民众的社会福利相关。从一定意义上说,政府与一般的服务部门没有什么不同,民众是顾客,顾客是上帝。正是在每日每时提供大量服务的活动中,基层政府公务人员的观念发生了变化,形成一种共识,即为民众提供服务是自身的职责所在。他们不再是过往意义上的高高在上的官僚,而是服务的提供者。

二是民主体制。“二战”以后,在美国刺刀下,日本走上民主化道路。但在相当长时间内,民主主要停留在上层和表层。只是在福利国家形成的过程中,民主才深入到广大民众的日常生活中,进入到基层和里层。这是因为,在私人领域,由于存在多个竞争性的服务提供者,用户可以挑选,可以用脚投票。而在公共服务领域,只有一个提供者,这就是政府,用户要获得更好的服务,就需要用手投票。在日本基层与地方治理中,行政首长和议会实行双直接选举。选民直接挑选服务供给者和意见代表者。由于直接涉及到民众的利益,基层与地方的选举更为热烈,公众参与度更高。

在日本,基层政府的名称特别有意思。政府机构被称为役所(在中国,政府机构曾经被称为“公所”)。在日文里,“役”有服役、差役、拘役、刑期等意思。如日本报纸报道前韩国总统朴槿惠刑期时,使用的是“役”,“刑”与“役”具有同义性。役所的公职人员虽然是履行公务,但需要处处谨慎,犹如服役一般。在役所,公务人员不仅经常小跑犹如公司

职员,且笑脸相迎犹如主人的差役。

三是集团文化。同样是发达国家,同样是福利国家,同样是民主体制,但日本社会平安平静平和,基层与地方治理运转有序高效,这在相当程度上得益于长期历史发展进程中形成的层级集团责任文化。

与奉行个体主义的典型欧美国家不同,日本在长期历史发展中积累而成了层级集团责任文化^②。首先是家庭集团。家庭实行“长子继承制”,以保证家庭延续,不因分家而造成家庭破产。其次,村落实行村落集团,村落是地方治理基本单元,以村落为单位纳税。村落有严格的村规民约,根据违反村规程度的不同,村民将接受不同的惩罚,如体罚、罚钱、罚粮、没收财物、拆房子、扒屋顶、课以劳务等。村规民约犹如一个国家宪法,是村落治理的基本法。如笔者2018年4月访问的日本留寿都村,村长办公室高挂着“留寿都村民宪章”。此外,进入近代,各种组织也以集团的方式组成,如“农业协同组合”、“财团法人”等。都道府县和市町村政府均被定义为“地方公共团体”。总而言之,日本可以说是一个由一个个大小不一的集团构成的集团社会。任何人都必须依附于集团,与集团保持一致,对集团的存续负有集体责任,这种集体责任有助于形成一致性的集体行动。政府公务员有责任提供服务,民众有责任自我管理和自我服务。长期历史形成的层级集团责任文化底色为建构以服务为重心的基层与地方治理体系提供了必要的条件,如村民自觉定期集体打扫卫生。

三、以服务为重心的治理 对中国的启示

中国正在建设社会主义现代化国家,现阶段正在由现代化初级阶段向高级阶段迈进,基层与地方治理正处在转变之中。毫无疑问,中国有自己的历史与国情,基层与地方治理的转变也有自己的方式。但是发达国家基层与地方治理的走向,也为中国提供不少借鉴。

其一,政府定位。1949年以后,中国一度实行计划经济体制,政府无所不能,无所不包,表现为

“大政府小社会”。在由市场经济取代计划经济体制的转变中,提出了“小政府大社会”的理念。受这一理念支配,政府规模不断缩小,特别是基层政府规模大大缩小,大量的行政事务为基层自治组织所承担。但从发达国家看,其政府规模并不小,关键在于政府的职能定位,特别是基层政府的职能定位。从发展趋势看,政府,特别是基层政府的服务职能愈来愈多,治理体系表现为多层级的“大服务”。政府不是愈小愈好,更主要的是做什么。20世纪初期,为减轻农民负担,我国一些地方进行了以“减人减事减支”为主要内容的乡镇改革。这一改革在当时有其现实意义。但从长远看,乡镇基层政府的改革方向恰恰是要“增人增事增支”,为农民提供更多更好的服务。因此,了解发达国家基层与地方治理的走向,对于改善我国基层与地方治理有重要参考价值,否则,许多改革可能只是就事论事的“无效改革”^①。

其二,服务中心。新中国建立以后,为标明与旧政府的区别,中国各级政府都冠以“人民政府”的称号,“为人民服务”成为政府宗旨。近年来,执政党强调执政“以人为本”、“以人民为中心”。这一理念要通过具体的治理体系转换为实际行动,这就是以服务为中心。民众要通过实实在在的服务,感受和体验到以人民为中心。

其三,重心下移。我国历史上长期的治理结构表现为上重下轻,即政府层级愈高,资源愈多,基层政府人少事多、权小责大、官多员少。从发达国家看,在由现代化初级向中高级转变的过程中,治理重心日益下移,直接面向民众的基层政府的地位愈益重要。基层政府主要职责是提供服务,经办具体事务。

其四,财政基础。发达国家的典型特征是民众享有愈来愈多的福利,这是财富再分配的一种形式。随着我国现代化建设的推进,政府也将通过公共服务均等化来实现财富的再分配,使得每个国民都能享受到基本均等的公共服务。无论是在城市还是乡村,无论是对本地人还是外地人,政府都将提供同样的服务。由此需要统一的财政支持,从而保障以服务为中心的治理体系的形成和运转。

其五,文化塑造。形成以服务为中心的基层与

与地方治理体系,需要多方参与,人人尽责。在这方面,中国尤其需要努力。在长期历史进程中,中国都以家户为基本单元,实行的是家户制。这一体制表现出双重特点:一是家户自我责任,家户内能够获得一致性、共同性;二是在家户以外表现出放任性,缺乏公共性,“各人自扫门前雪,莫管他人瓦上霜”、“兔子不吃窝边草”,一出窝边乱吃草。进入近现代以来,特别是市场经济时代以来,社会迅速个体化,自由异化为“随意”,由此增加了社会治理的难度。政府穷于忙于管理,维稳至上,秩序优先,服务中心则难以落地。

总体上看,我国现阶段正在发生深刻的经济社会变化,正在进入一个满足人民日益增长的美好生活需要成为主要矛盾的新时代。一方面,我国基层与地方治理的服务性愈来愈突出,基层与地方都设立了专门为当地居民提供服务的机构,“只跑一次”的服务办事机制也正在形成。中央专门下发了提升乡镇服务能力的文件,这是历史上前所未有的。另一方面,我国基层与地方治理的服务提供、服务功能、服务质量均表现出不平衡不充分的特点,欠发达地区的基层与地方治理面临的困难更多。借鉴发达国家经验,增强基层与地方治理的服务性,更好地满足广大人民群众对完善服务的需求,具有重要价值。

注:

- ① 参见:徐勇:《走出“生之者寡,食之者众”的困境——县乡村治理体制反思与改革》,西安:西北大学出版社,2004年版。

参考文献:

- [1] 磯崎初仁,金并利之,伊藤正次.日本地方自治[M].张青松译.北京:社会科学文献出版社.
- [2] 魏加宁,李桂林.日本政府间事权划分的考察报告[J].经济社会体制比较,2007,(2):41-46.
- [3] 周实.日本地方政府行政评价制度的特征及启示[J].国家行政学院学报,2007,(1):100-101.
- [4] 李升,石长慧.构建“自立型地域社会”:近代日本的基层社会治理及对中国的启示[J].北京工业大学学报,2015,(5):16-20+27.
- [5] (日)合津文雄.日本社会福利政策变革的新趋势[J].北

京大学学报(哲学社会科学版),1999,(6):66-69.

(2):81-95.

- [6] 尚会鹏. 日本社会现代化模式的特征及对我国的启示——从个人与集团的角度考察[J]. 日本学刊,1996,

【责任编辑:龚紫钰】

Service-Centered, Trend of Grassroots and Local Governance: Japan's Experience and its Implications to China

XU Yong

(Institute for Advanced Study of Political Science/ Institute of China Rural Studies, Central China Normal University,
Wuhan, Hubei, 430079)

Abstract: Grassroots and local governance are closest to people's daily life. Their content and form change with the development of human society. Since Japan was labeled as one of the developed countries, its grass-roots and local governances have been service-centered and formed a sound service system. First, the focus of governance has shifted to grassroots, and grass-roots governments are playing an increasingly important role in the national governance system. Second, local and central governments have increasingly stronger service consciousness. Third, grassroots autonomous organizations play the service function in people's daily life. Fourth, the service-centered grassroots and local governances have sound operational mechanism. The important conditions for this change of governance orientation are welfare state, democratic system and group culture. China is building a modernized country in an all-around way. The evolution of Japan's grassroots and local governance has many implications for China, including the focus shifting to grassroots, equal service and institutional guarantee.

Key words: grassroots governance; local governance; service-centered; Japan; trend of governance; governance system