
中外城镇化

日本农村地域改革

乔海彬 著



ZHONGWAI CHENGZHENHUA

RIBEN NONGCUN DIYU GAIGE



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

中外城镇化

日本农村地域改革

乔海彬 著

ZHONGWAI CHENGZHENHUA

RIBEN NONGCUN DIYU GAIGE



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中外城镇化:日本农村地域改革 / 乔海彬著. —
北京:法律出版社,2016.5
ISBN 978-7-5118-9440-3

I. ①中… II. ①乔… III. ①农村—群众自治—体制
改革—研究—日本 IV. ①D731.332

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 087489 号

中外城镇化:日本农村地域改革
乔海彬 著

编辑统筹 法商出版分社
策划编辑 薛 晗
责任编辑 慕雪丹
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任印制 翟国磊

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 15.25
字数 232 千
版本 2016 年 5 月第 1 版
印次 2016 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-9440-3

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

绪 论	1
第一节 缘起与意义	1
第二节 先行研究	5
第三节 研究的视角、框架及方法	13
第四节 主要内容与创新	16
第一章 改革的日本地方自治体	21
第一节 地方基础自治体定义	21
第二节 地方自治体联合与事务	25
第三节 地方自治体的建构问题	29
第四节 地方自治制度的改革	32
小 结	36
第二章 地方基础自治体市町村的合并	37
第一节 战后市町村合并的背景及基础	37
第二节 迄今为止的三次市町村大合并	39
第三节 市町村大合并的主要形式	44
第四节 市町村大合并过程中体现的优越性	45

第三章 市町村合并的主体住民	50
第一节 “住民”的概念	50
第二节 地方基础自治体的住民参政程度	53
第三节 市町村住民生活的基本状况	60
第四节 地方自治体住民生产经营组织	65
第四章 市町村合并的“行政首长与议会”	74
第一节 地方自治体的行政首长	74
第二节 市町村议会	79
第三节 市町村合并时议会的作用	82
第四节 地方自治体议会的现状	84
第五节 行政首长制度与地方议会的改革	88
第五章 案例分析市町村合并后的效果	97
第一节 市町村合并形式与人口变动的影响	97
第二节 市町村合并后人口减少诸多原因	106
第三节 合并后旧的町村公共服务与职能降低	126
第四节 合并后社会自治组织的状况	127
第五节 合并后回乡人员出现新活动的萌芽现象	130
第六章 合并后地方基础自治体的行政	133
第一节 地方基础自治体行政组织的多样性	134
第二节 地方基础自治体住民与行政的接触点	138
第三节 地方基础自治体派出行政机构的现状与改革	142
第四节 地方基础自治体行政组织的活性化	149
小 结	154

第七章 合并后地方基础自治体运营的未来走向	156
第一节 市町村合并后的走向	156
第二节 合并后人口过疏的走向	161
第三节 地方自治体引入类型的走向	166
第四节 分权改革不同层次的走向	180
结 语	190
附 录	195
附录一：合并协定书	195
附录二：审议会协议	214
附录三：长野市合并问卷调查结果	218
附录四：日本年号与西历年对照表	220
参考文献	223
后 记	235

绪 论

第一节 缘起与意义

日本经历了城镇一体化道路的改革，改革的过程积累了一些成功的经验。本书以市町村的合并为切入点，总结了日本农村社会改革方面的经验。从农村治理层面分析，农村治理关系着农民的生活，决定着农村公共事务的组织与管理。同时，社区公共资源的动员与调控也与国家的稳定紧密相连。

对于日本的农村治理概念，不同的研究者有着不同的定义，日本地方自治制度组织形式是二元代表制，都道府县与市町村是两层地方自治体组织，这两层自治体统称为地方自治体。其中市町村是基础的地方自治体，直接面对住民，是为住民提供综合服务的自治单位。都道府县包括市町村，它处于国家和市町村之间的中间层，它的主要功能是对市町村进行补充、支援，两者之间是对等的权利主体。

本书提及的地方自治的内涵包括以下两个方面：一是相对于中央集权的地方分权，这是地方自治概念得以形成的主要内涵；二是地方的自我管理和运营，即地方公共关系的形成。所谓地方公共关系，是各国在政治发展中，作为地区住民通过共同生活的展开而形成的政治、经济、文化诸关系的复合体而成立、发展起来的。这两个内涵是相辅相成的，如果仅有地方分权，而地区内缺乏内部管理的公共性，或者地方上的自我管理和运营不能实现公共化，地方分权缺乏保障，都

不能真正体现近代地方自治的精神，不能称为完全意义上的近代地方自治。

通过对日本农村治理的研究，可以借鉴日本农村社会改革的经验，以此来推动我国的城镇一体化建设。通过对市町村合并进行全面分析和深入研究，总结日本农村自治发展的基本规律和民主建设经验，从而提出构建我国村民自治体制和社会基础，实现村庄社会与现代国家的有机整合的理论设想，为新世纪农村基础民主发展提供新的理论基点。

在世界众多的国家中，之所以选择日本的基础地方自治体进行研究，是因为日本的基础地方自治具有较强的代表性，它不是自发产生的，而是通过学习德国的经验，并根据自身的历史传统和处于不同时期的社会条件成功创造出的地方自治模式。总结、研究日本地方自治体，主要有以下五个方面的重要意义。

第一，研究地方基础自治体中住民民主管理制度理论问题，为住民民主管理实践提供理论解释和理论支持。在当前日本新农村建设进程中，很多人对于农村基础民主建设的方向和重点缺乏深刻认识，对于以地方自治为特色的基础民主管理缺乏足够的认识，在理论上还存在不少困惑，如日本新时期推进住民民主管理制度建设的必要性及其内在逻辑是什么，住民民主管理制度与现存的市町村治理体制、住民自治体制是什么关系，住民民主管理制度与城市民主管理制度有何区别，等等。本书将从日本市町村及整个国家的社会经济及组织发展的角度阐述当前农村基础民主管理制度建设的必要性和必然性，分析农村基础民主管理制度建设对于新农村建设和和谐社会建设的内在联系。与此同时，本书力求解释新时期农村基础民主管理制度的建设目标、基本内容、组织结构、制度特征、运行机制及其发展逻辑，从而为新农村建设中推进农村基础民主管理提供理论解释和理论支持。

第二，探讨日本地方基础自治中住民民主管理的制度结构和运行机制，为健全住民民主管理提供制度选择。虽然日本市町村合并经历了三个时期、一百多年的历程，积累了丰富的农村基础民主管理经验，但是面临现在的住民民主管理时仍显不足。由此，社会各界对住民民主管理的改革方向存在疑虑，对如何健全住民民主管理制度更是一筹莫展，如住民民主管理的内涵和边界如何确定，如何完善市町村的管理机制，如何健全市町村该区域内的活性化以及促进住民自治的制

度化、规范化、程序化,怎样加强农村法制建设、推进农村依法治理,等等。因此,本书对住民民主管理实践中的组织体制和运行机制进行全面的探讨,将为新农村建设中的住民民主管理建设提供政策选择,也将为住民民主管理制度的立法和决策工作提供参考。

第三,本书探讨地方自治中住民民主管理实践的内容及活动方式,进一步明确健全住民民主管理制度的工作重点和发展方向。目前,虽然日本的农村社会比较稳定,但是在发展的过程中也有着不协调的因素,如何健全住民的民主自治管理制度,是保持农村稳定的必要条件。如旧的町村人口大量减少,呈现人口过疏化、行政组织巨大化、官员官僚化;公共服务水平不均衡,合并后规模大的市町服务水平提高了,规模小的旧町村归属后,公共服务水平降低了,出现严重的不对等性;职员的减少,节省了经费的开支,行政水平的不同,却拉大了自治体与住民之间的距离。在参政议政方面,虽然在市町村合并的过程中能够充分体现住民的民主权利,但是也有很多住民的意见无法满足。这些问题无疑会对我国如何解决农民参政议政有所启示。

第四,本书对日本地方基础自治民主管理改革的实验和实践及其发展历程进行理论分析和总结,进一步加深了对中国村民民主管理制度及中国社会主义民主政治发展规律的认识。制度建设具有根本性、全局性、长远性。党的十八届三中全会提出的健全村民民主管理制度的任务,是在深思熟虑、审时度势的基础上对当前我国村民民主管理目标的更高定位,是顺应社会主义民主政治发展的客观需要和重大举措。相对于中国社会主义民主政治来说,农村基础民主管理研究更多的是一种微观研究。然而,中国社会主义民主政治的发展过程和普遍存在的各种问题,通常可以在农村基础民主发展中表现出来。因此,通过对日本市町村合并的分析,总结农村经济、行政与社会生活等领域中的发展经验,对于农村社会整体稳定性的形成具有促进作用。通过对日本地方农村行政、农村产业组织、公共服务组织、农民民主化的研究,和我国农村的社会治理状况、农民自治制度的完善、促进城镇一体化发展战略进行比较,从而提出合理地解决农村经济发展的滞后问题,具有积极的现实意义。通过对市町村的民主管理的典型调查,既可以认识农村基础民主管理的特殊性,又可以研究和探讨地方自治的民主政治发展的普

遍规律及共同特点，针对不同区域农村基础民主管理的实际情况，因地制宜地制定区域性住民民主管理发展规划。我国是一个农业大国，农村人口占多数，这就启示我们，在研究我国农村基础民主管理时要分不同的层面，这不仅是我们认识和研究我国农村基础民主管理制度的重要途径，而且也是认识我国社会主义民主政治发展规律的基础和重要途径。

第五，本书对基层民主管理制度的研究，不仅会对构建和谐社会提供一些有益的借鉴和启示，而且也可以推动基层民主管理研究的理论及相关学科的发展。社会科学研究的最终目标是改善人们的生活、促进社会进步，特别是致力于解决社会发展和人们生活中面临的具体而迫切的问题。当前，我国正在大力推进新农村建设，我们有责任和义务投身基层民主管理及其制度建设的研究。现阶段，对于基层民主管理制度建设的理论研究还很不够，主要表现为：对村民民主管理制度中的具体问题研究相对较多，基本理论研究不够；个案经验研究相对较多，总体概括不够；具体形式研究相对较多，一般规律研究不够。中国村民自治改革，绝不能完全照搬当代西方国家地方自治的模式，必须建立符合中国特色的地方自治制度。本书将在前期研究的基础上，科学总结实践经验，通过对不同区域住民民主管理的观念、行为、制度、结构等的调查研究，探索日本住民民主管理制度建设的历史、内容、地位、作用、动力、道路、方式、特点、成效和走向，以完善我国农村基层民主管理制度，推动相关实践的发展。

综上所述，本书研究日本近代地方自治体的问题，详细描述和分析农村地区的内在动力机制与国家农村政策的相互关系，同时通过对地方行政、社会团体、住民社会意识、地方财政、社会生活各个领域的分析，不仅对农村社会整体稳定性的形成起到促进作用，而且对改善我国农村的社会治理状况、推进农村行政制度的改革、落实城镇一体化发展战略、解决农村经济发展的滞后问题具有积极的理论意义和现实意义。

第二节 先行研究

一、国外文献研究

日本的近代地方自治是通过模仿德国形成的，因而是非西方国家引进西方国家地方自治的典型。日本在模仿西方国家的同时，又受自身特殊的社会传统和历史条件的制约，使其地方自治带有自己独特的特点。鉴于这种情况，研究日本的近代地方自治，就需要参考一些研究方法和资料。

（一）欧美地方基础自治体的研究对日本学术的影响

“二战”以前，日本研究农村治理的方法和理论，主要参考社会学学者加尔平（Galpin, C. J.）、桑德森（Sandarson, E. D.）、索罗金（Sorokin, P. A.）等人的研究理论和方法，他们的研究理论和方法为日本学者研究农村社会问题提供了参考依据。战后日本的农村治理研究有着自己的独特色彩，主要集中在地方行政、社会学、政治学和社会经济史等的基础层面。“基础自治体”是美国学者最关注的问题，是社会学界最有影响力的芝加哥学派的主要概念之一。芝加哥学派的代表人物帕克（Robert Ezra Park）教授，从20世纪初叶到中叶，主要对芝加哥市的都市化发展进行研究。如从犹太人生活圈、波兰人生活圈、贫民区的住民生活圈等不同类型的地方基础自治体的社会变迁的研究，获得了一批具有历史性学术价值的研究成果。成果从两个方面体现：一是从研究方法上分析了人文区位学（Human Ecology），提出了同心圆理论、扇形理论、多核心理论等新型理论模式。如刘易斯·沃斯（Louis Wirth）在其《作为一种生活方式的都市》一文中，阐述了人口规模、密度与异质性等三个区位学变量，发生什么作用造成一种更具法理社会特性的生活方式。二是用参与性的观察法对基础自治体进行系统性的研究。如威廉·怀特（William Foote Whyte）从1937年至1940年，在美国波士顿北部的意大利人贫民区进行实地调研，他把自己置身于一个“街角帮”，亲身体会徜徉于街道旁边的青年生活圈，对这里的基础自治体内正式或非正式的组

织关系进行了观察、记录、分析，从而出版了《街角社会：一个意大利人贫民区的社会结构》。该书阐述了基础自治体的生活方式、社会结构以及相互作用。

在战后日本地方基础自治体的研究领域，有很多学者从不同的方向进行研究，呈现多样化趋势。例如，辻清明从英国的地方自治进行比较性的分析，他认为英国统治的特征是，集权制和分权制两者有机的结合。对比日本，其主要特征是以中央集权为基调的官僚体制，这一体制严重束缚了地方基础自治体的自主性，总结出日本的地方自治有一定的管制性。神谷力以爱知县为例，从明治维新以来市町村改革，施行的法律保障，村的组织、财产、规约方面分析了政府权力统治和功能的影响；山口永之佑的对农村规约研究，认为明治维新以后农村的规约已经转向了国家的官僚化体制。^① 进入20世纪80年代以后，山田公平对西方国家的研究比较分析，认为日本国民在形成国家地方自治的过程中有着自己独立体的特色。

综上所述，日本在“二战”前后，地方自治体的研究成果很丰富，研究的角度也呈现出多样化，丰富了相关地方性资料的研究。

（二）日本学者对地方基础自治体研究

日本学者对战后不同时期的地方基础自治体进行了研究，如20世纪50年代围绕农地改革后村落共同体的变化与维系进行的研究；60年代针对经济高速增长，住民阶层分化导致的村落共同体关系的松弛与解体进行的研究；70年代以村落共同体的土地自主管理功能对村落重建的意义等问题为出发点，对村落社会结构的变化展开的研究。^② 关于村落共同体的性质，以大冢久雄和福武直的观点为代表。他们认为，村落共同体是一种封建的依存和束缚的关系，是处于低生产力水平的非自立小农决定，造成了村落的高度自给性和封闭性，妨碍了个人的自立，这种关系是前现代性的，是“与资产阶级的进化相对抗的、濒临灭亡的住民阶层的抵抗组织”。要促使资本主义条件下村落共同体解体，就要促使新的住民组织产生和住民阶层分化。^③

① [日] 山口永之佑：《日本近代国家の形成と村規約》，東京，木鐸社，1975。

② 参见李国庆：《日本农村的社会变迁》，29页，北京，中国社会科学出版社，1999。

③ 参见李国庆：《日本农村的社会变迁》，31页，北京，中国社会科学出版社，1999。

地方基础自治体合并，使农村地区出现人口过疏、财政紧张等现象，这一现象导致基础自治体运营困难。首先，加速了农村传统家族的解体，过去那种以家族为单位的生产合作体制解体，家业继承意识淡漠，男青年择偶困难，农业后继乏人。其次，以兼业化为主要特征的住民职业分化，使住民经济活动超出村落范围趋于广域化，打破了村落共同体的封闭性和村落功能的多元性，原来集中于村落之内的行政、经济和多元功能分化到不同的社会圈中得以履行，村落共同体的物质基础对住民生活的重要性降低，以此为基础建立起来的共同利用、相互协作关系对住民的意义也随之降低。不同经营规模的农户之间经济地位发生变化，建立在共同体基础之上的旧的阶层关系解体。村落内部共同体性质的社会关系发生动摇的重要标志是1960年之后多种功能集团的涌现，产生了以农业协同组合为核心的多种经营性生产组织，村落内部从事同类商品作物生产的农户，自发组织起来的生产销售互助组织不断产生，上层农户成为农业协同组合依靠的骨干力量，作为维持和重建村落内部经济社会生活的主体。但是兼业化、人口过疏化以及农业劳动力的老龄化、女性化和混居化趋势不断深化，使农业和农村缺少保持持续发展的可靠力量，因此，如何培育承担农村发展内在主体的住民阶层成为一个重要问题。

日本社会学专家福武直在《日本的农村》（1977年）中详细分析了战后提高政治民主化的政策以及地方自治制度，指出1954年“町、村”合并后，需要进一步扩大地方行政范围，解决难以区分的城中村。他指出，战前战后改革的一面，强调了占领政策下实施改革的局限性，并得出战后地方基础自治体依附于中央政府的关系，因而很难具有真正的自主性。福武直的观点重合了日本占主流的“战前战后连续论”的观点。而村松歧夫的观点则与之不同，他在《地方自治》（1988年）中对比了以辻清明为代表的“战前战后连续论”和以长浜政寿为代表的“战前战后断裂论”，指出政治关系在中央与地方之间很重要，中央与地方之间不仅仅只存在行政关系，更为重要的是，在中央与地方的共同事务处理体系中，中央、府县、市町村之间存在着分工关系。在地方行政中，地方的自主性得到了充分反映，中央与地方的关系已转换为相互依存的模式。小林良彰在《地方自治的实证分析》（1998年）中对美国、日本、韩国三个国家地方自治的行政、财政、福利等方面进行了对比分析，从政治学的角度分析了市町村合并的效果，说明日本的地方自治是根据自

己的实际情况创立的模式。黑沼稔著的《现代日本地方自治》（1996年）主要分析了地方基础自治体的构成要素、组织、公营事业、财政诸多问题。今井照著的《“平成大合并”的政治学》（2008年），从政治学的角度分析了平成时期的市町村合并，进一步说明市町村合并的目的是要现实化，消减财政的危机，最终使地方基础自治体政治构建发生变化。小原隆治著的《平成大会并与广域联合》（2007年）以长野县为实例，分析了广域行政现状、今后广域联合时都道府县的作用。遠藤文夫、苔米地行三共著的《市町村的经营》（1969年），从市町村经营主体、内容、方法上阐述地方自治中市町村事务如何进行，如何提高公共服务让住民满意。岛恭彦、宫本宪一合著的《市町村合并与农村的变貌》（2005年），从明治时期的市町村合并的行政机构、合并政策、合并时的问题点，说明了明治时期市町村合并的矛盾冲突以及合并的效果。岗田知弘著的《市町村合并的希望》（2003年）以京都为实例，从合并的制度变化、地域产业、教育与福利、地域交通、城市建设等方面进行阐述，期待市町村合并后的住民的生活质量总体提高。松岛贞治、加茂利男著的《安心的村是自律的村》（2003年），论述了小规模町村历史、福利、地方基础自治体的作用、在合并后小规模町村的未来。早川铎二著的《市町村合并的思考》（2001年）一书以岗山市为例，分析了战前战后该地域的地方基础自治体情况，主要是合并后共同体如何经营、岗山市的发展能否达到合并时的目标。佐佐木信夫著的《地方分权与地方自治》（2004年），从分权的制度化、政策化出发，以不同的时代与不同的角度提出改革的方针政策。他的观点是，现在的地方自治比较空洞化，必须通过宪法和法律赋予地方基础自治体权利，这样，住民的日常生活才能够有大的变化，住民才能够安心、快速地建设自己的城市。

二、国内文献研究

（一）中国对日本地方自治的研究

中国对日本地方自治的研究，代表性的作品有《日本地方自治市町村制精义》和《日本地方自治制度调查记》。郭冬梅在《日本近代地方自治制度的形成》^①一

^① 郭冬梅：《日本近代地方自治制度的形成》，北京，商务印书馆，2008。

书中,对日本的近代地方自治制度的形成、发展、确立的过程进行了阐述。在国家的地方分权、严峻的财政状况、少子化与高龄化发展,“町、村”改“市、町”要件的放宽,市町村合并时产生的影响,导致平成合并时撤销了大量的“村制”,呈现出以大城市带动农村发展城镇一体化的现象,从而提高了地方自治体对住民的行政服务质量。^①日本战后一定时期的经济实现了高速增长,焦必方、孙彬彬在《日本现代农村建设研究》^②一书中,就农村地方自治制度、不同类型地区的现代农村建设、农地规模化经营、农业灾害救济、现代化农村文明建设、城乡和谐共生,与日本新农村建设做了对比分析。万鹏飞、白智立合编的《日本地方政府法选编》^③,内容涉及日本地方政府法的历史与现状、地方政府法律和条例、地方政府的改革新理论和实践动态,按照地方政府所承担的职能进行分类介绍。

鉴于我国的对日本近代地方自治制度研究的范围小、盲点多,因此研究这一课题在学术上具有相当的参考价值。

(二) 国内相关的村民自治研究

日本在市町村合并过程中,体现的基层民主与村民自治,与我国的基层村民自治有一定的相似之处。当前,我国农村社会正处于深刻的利益变革和社会分化之中,村民自治机制所依托的土地和村庄载体都在发生根本性的变化,这给部分村庄带来了难以治理和民主化程度不高的困境。现在的农村青壮年人口和社会精英流向城市,造成农村村民自治的“空心化”,影响了村民自治。选举时缺乏高素质的候选人,在基层民主运行中缺乏有民主行动能力的村民监督与配合,形成了村民自治事务枯竭和部分农村组织“空洞化”。^④很多学者认为,村民自治的初衷是村里的事务由村民自己来办,村民自我管理、自我教育、自我服务,召开村民会议,由村民直接商讨决定村务大事。但是也有一些学者提出,在“撤村并

① 参见焦必方、孙彬彬:《日本市町村合并及其对现代化农村建设的影响》,载《现代日本经济》,2008(5)。

② 焦必方、孙彬彬:《日本现代农村建设研究》,上海,复旦大学出版社,2009。

③ 万鹏飞、白智立:《日本地方政府法选编》,北京,北京大学出版社,2009。

④ 参见徐勇:《村民自治:中国宪政制度的创新》,载《中共党史研究》,2003(1)。

组”后，出现的现象是村庄规模扩大、外出务工人员增多，部分村民对村里的公共事务日渐冷漠，要想召开符合法定条件的村民会议都出现难题。因此，村民会议规定的召开次数，倒不如依照群众的意愿，在此问题上做较为灵活的规定。^①因此，有学者提出，除了人数较多或居住分散的村应当设立村民代表会议之外，法律应当规定，人数较少且居住集中的村，经村民会议决定，也可以设立村民代表会议。

近年来，由于强调村级民主制度的创新和建设，不断规范制度，出现了意想不到的后果，村民自治制度的“内卷化”，导致不少村庄制度越多民主越难以运转。

三、日本民主管理的研究述评

从昭和时期起，日本各地农村亦不断涌现丰富的民主管理制度创新实践活动。总体来看，这些针对参与不足、信息公开、议会议事、权力监督、议会行政机构制衡、行政管理与住民自治以及民主管理方法等问题的“草根”实践，主要呈现以下四种代表性做法。

（一）“民主相谈会”和“事务议决”

日本农村呈现的过疏现象、市场化程度不断提高、人口持续流动、农村人口减少，使民主管理在实践中遭遇住民主观上的“兴致不高”和客观上的“人气不足”，因此，住民自治就显得不如预期的那样“生动活泼”。针对住民参政议政的消极态度，采取了对应的措施。

所谓“民主相谈”制度，是住民要求议会对重要政务事项做出决策时，必须先召开住民交流座谈会，广泛听取住民的意见，有针对性地对议案进行修正和完善后，再依法提交议会讨论通过民意的最终决策。在多年的实践中，“民主相谈”制度取得了很好的效果：一是提高了住民的民主化，把民主相谈作为市町村议会决策的前置程序，提高了民主程度；二是提高了议会决策上的科学性，推行

^① 参见郎友兴：《村民会议和村民代表会议——村级民主完善之尝试》，载《政治学研究》，2000（3）。

“民主相谈”制度，有更多的住民参与意见，必要时邀请一些有经验、有知识和专业技术人员参加讨论，提高决策的科学性；三是增加了议会的凝聚力，有利于对议决的事情顺利实施。这样既拉近了住民与政府之间的距离，也推进了基础自治体首长的民主作风。

“市町村事务议决制度”是住民进行投票决定政务大事的一种方法，议决的内容包括一事一议、误工人数、报酬标准、集体经济所得的收益使用等事务。议决经80%以上的住民同意后，由行政机构组织实施。事务公决的创新性体现在三个方面：一是能够按照市场经济规律发展区域经济；二是住民是事务决策的真正主人，决策的结果更加符合民意；三是议决程序严谨，严格按程序操作，决议就自然的落实到位。

（二）“事务信息公开化”和“六步工作法”

民主管理的主要标志是建立在知情权的基础上的，所谓的知情权，就是依赖于市町村事务相关的信息准确、及时以不同形式公布给住民，便于对形成的决策的落实情况进行监督和纠错，形成合理的制度。不可否认，现在信息的公开化程度比较高，由于技术障碍和制度缺陷，信息的公开化程度对于住民要求而言，还有一定的距离。

“事务信息公开”主要是在住民代表议会下设立议会召集组、监督组和发展组。在此基础上，通过细化住民（代表）会议的召集程序、市町村事务全程监督程序、财务公开程序、项目决策程序和市町村职员罢免程序，建立起一个程序严密、结构合理、配置科学、有效制约的住民自治运行机制，使住民代表议会的决策权、监督权得到具体落实，住民的诉求得到有效表达，市町村的执行权得到有效制约。这样做，既提高了市町村事务、财务管理方面的透明度以及可操作性，又保障了住民的知情权。

“六步工作法”主要涉及住民切身利益的事情，总结以下六步：一是相谈征集民意；二是召开市町村议员与住民代表会议；三是征求住民对初步方案的意见，努力取得住民的理解和支持；四是议员与住民代表讨论确定实施方案；五是分步落实到位情况；六是公布相关的信息。“六步工作法”主要是让住民能够参政议政，监督市町村的决策。在公益事业管理中，分清财权和事务权之间的隶属