

宪政制衡 与日本的官僚制民主化

淳于淼泠 著



商务印书馆

宪政制衡与日本的 官僚制民主化

淳于森冷 著

商务印书馆

2007年·北京

图书在版编目(CIP)数据

宪政制衡与日本的官僚制民主化/淳于森冷著. —北京:
商务印书馆, 2007

ISBN 978-7-100-05673-1

I. 宪… II. 淳… III. 文官制度-研究-日本
IV. D731.333

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 173464 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

本书受到教育部人文社会科学
重点研究基地基金资助

XIÀNZHÈNG Zhìhéng Yǔ Rìběn de GuānliáoZhìmínzhǔhuà

宪政制衡与日本的官僚制民主化

淳于森冷 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05673-1

2007年12月第1版

开本 850×1168 1/32

2007年12月北京第1次印刷

印张 11 1/2

定价: 22.00 元

17	 官僚制与民主化 一
18	 官僚制与民主化 二
18	 官僚制与民主化 三
20	 官僚制与民主化 四

目 录

前言	 1
第一章 总论	 7
一、宪政与官僚制民主化	 7
二、日本官僚制研究概述	 17
三、日本民主与其官僚制	 22
第二章 战后日本官僚制民主化的有利历史因素	 26
第一节 明治维新启蒙学者的思想遗产	 28
一、明治初期的大变革	 29
二、明治启蒙思想运动	 32
三、福泽谕吉的民主观	 38
第二节 近代日本政治体制的民主性	 50
一、明治政府与太政官制	 51
二、自由民权运动与内阁制	 57
三、文官考试制度的民主性	 64
四、明治宪法体制的二重性	 67
第三节 大正时代的社会民主化潮流	 77

2 宪政制衡与日本的官僚制民主化

一、知识分子的批判功能	77
二、报刊舆论和大众教育	81
三、民主化与政党政治	87
小结	96

第三章 宪政民主制——官僚制民主化的

必备条件	99
第一节 宪政民主制与行政权力及官僚制	100
一、宪政民主的内涵	102
二、行政权力的本质	109
三、官僚制的自主性	116
四、宪政对权力的制衡	122
第二节 战后日本政治改革与宪政民主制度	132
一、战后政治民主化改革	133
二、日本新宪法的特点	136
三、战后日本的宪政体制	140
第三节 战后日本宪政体制中的官僚制	152
一、日本国家公务员法的诞生	152
二、人民主权对行政权的制约	161
三、国会内阁对官僚制的统辖	164
小结	169

第四章 战后日本官僚制民主化的发展过程

第一节 占领改革时期(1945年—1955年)	173
-------------------------	-----

官僚制民主化的起步	174
一、行政机构的重组	175
二、行政立法的改革	181
三、人事行政的革新	190
第二节 55 年体制时期(1955 年—1993 年)	
官僚制民主化的渐进	194
一、日本执政党对官僚制自主性的削弱	195
二、日本利益集团对公共政策的影响力	209
三、日本行政程序法的诞生及其重要性	220
第三节 桥本行革时期(1996 年—2001 年)	
官僚制民主化的深入	229
一、精简行政机构与内阁权力的扩大	230
二、地方分权改革与中央行政权的缩小	234
三、信息公开法对官僚制优势的削弱	243
小结	251
第五章 战后日本官僚制民主化的动力和途径	254
第一节 日本官僚制民主化发展的主要动力	255
一、经济利益的驱动	255
二、来自美国的压力	261
三、民主政治的促进	268
第二节 日本官僚制民主化的他律途径	273
一、严格定编管理	275
二、强化依法行政	281

4 宪政制衡与日本的官僚制民主化

451	三、健全行政监督	289
272	第三节 日本官僚制民主化的自律机制	297
181	一、官僚制民主化的自律机制	298
091	二、日本行政伦理的法制化	303
	三、日本公务员的道德培养	310
141	小结	316
291	结束语 思考与启迪	320
030	参考书目	340
939		
039		
349		
249		
129		
221		
221		
222		
222		
191		
209		
273		
272		
181		

前言

一般而言,研究官僚制有两条思路:一是从行政组织学出发,研究官僚制的组织机构、人员设置等,目的在于降低行政成本,提高行政效率;二是从政治学出发,着重于民主政治中政治与行政的关系,强调政治对于行政、政治家对于官僚的控制,目的是为了维护个人基本权利和宪政民主制度。这两种思路都属于规范性的研究,即认为官僚制应该是高效的、民主的。具体而言,从行政管理的效率来讲,官僚制的组织机构和人员配置应该控制在最精简的范围内,这通常是行政改革的主要目标之一;而从民主政治的角度来讲,执政党或民选的总统应该控制官僚,才能够减少官僚制自主性对公共政策的消极影响,以保证执政党或民选总统的意志得以最大化地贯彻执行,这便是西方学者“控制官僚”的思路。

对于日本这样一个后发现代化国家来说,由于战后日本政治民主化发展过程的特殊性而使其政治与行政的关系不便直接用“控制官僚”来分析。另外,日本著名学者蜡山政道虽然很早就提出了日本官僚制民主化的问题,但是,受自然的、历史的限制,蜡山政道没有能够对此进行更深入的研究。其后的辻清明等一批日本学者的研究兴趣主要集中在日本官僚对于政治行政的主导上;而主张“政党主导论”的村松岐夫虽然从政治体制的角度,通过调查

2 宪政制衡与日本的官僚制民主化

研究得出了一些实证性的结论,但理论分析尚有不足之处。

同时,有的日本学者也看到了本国研究官僚制的不足之处,指出如果仅从政官关系的官僚主导论或者是政党主导论作为分析框架,都是欠妥的。^①有的甚至认为:“在日本为数众多的官僚制研究中,很难找到对作为理论指导的民主主义的明确定义,与其说没有定义还不如说下这样的定义是不可能的。”^②

所以,立足于战后日本新宪法所建构的宪政民主制,从政治民主化、行政民主化的角度分析战后日本官僚制,为理解日本错综复杂的政治、行政现象提供一个有效的研究途径,这既是本书的基本出发点,也是本书的一个特点。因为,“建立和维持一个顺乎民意而负责的官僚机构,是现代化和正在现代化的社会——资本主义社会或社会主义社会、发达社会或落后社会的难题之一。”^③尤其是伴随着政府行政职能的扩大,官僚制的作用也日益突出,其自主性也日益加强,“近几十年已发展成为所有现代政府面临的普遍而又难以克服的问题,并成为政治学研究的重点之一。”^④而在日本,“对日本官僚制的民主控制仍然是一个重要的课题”^⑤。

本书的第二个特点是将“官僚制民主化”作为解释现象的分

① [日]曾根泰教:“日本政策形成论的变化”,收入[日]中野实编《日本型政策决策的变化》,日本东洋经济新报社1986年版,第301—319页。

② [日]大河内繁男:“官僚制研究的视角”,收入溪内谦、阿利莫二编:《现代行政与官僚制》(上册),东京大学出版社1974年版,第65页。

③ [美]阿尔蒙德、小鲍威尔主编:《当代比较政治学》,商务印书馆1993年版,第156页。

④ 袁瑞君:“官僚制自主性及其矫治——公共选择学派有关论点评价”,载人大复印资料《政治学》2000年第2期。

⑤ [日]《战后史大辞典》,日本三省堂1996年版,第152页。

析工具。这较之“控制官僚”更具有概括性和适用性,是对“控制官僚”的理论提升。因为,“控制官僚”只是站在官僚制的对立面、将其置于被动受控的状态,而忽视了官僚制在整个行政管理过程中,其主观能动性和自主性的积极意义。事实上,在政府行政管理中,官僚制是具有能动性和自主性的,如果仅从控制的角度是满足不了宪政民主制对行政民主的需要,也无法较为全面地诠释官僚制的复杂性。所以,“官僚制民主化”作为研究官僚制的工具性概念,不仅涵盖了“控制官僚”的内容,而且还可以从官僚制的主动性、自主性以及官僚制对政党、利益集团的牵制等方面来考察和研究官僚制。

本书的第三个特点是将战后日本官僚制置于宪政民主制的大环境中来考察权力、权利、自律机制对官僚制民主化的促进作用,突出了宪政民主制所赋予执政党的合法权力以及政党追逐政权的本质特征对于官僚制的制约作用,也强调了行政伦理对官僚制、公务员的自律性。所以,本书既区别于一般的行政体制改革研究,又突破了以往研究日本执政党与行政官僚孰为“主导”思路的局限性。

本书的第四个特点是从民主化的角度,对战后日本的政治与行政的关系得出了一些肤浅的一己之见,这或许有利于澄清一些理论上的认识问题。例如,笔者认为,所谓“官僚主导”只是描述出了战后日本民主政治,主要是政党政治“幼稚”时期的一些现象,但这些现象并不能代表战后日本政治、行政的实质,它最多可能是一种潜在的非民主性的因素。而一旦战后日本各种政治力量发展起来时,就会而且也有能力实施对官僚制的控制。至于针对

4 宪政制衡与日本的官僚制民主化

“官僚主导”论而提出的“政党主导”论,如果前者不成立,那么,“政党主导”论也就丧失了成立的意义。因为,现代民主社会,政党本身就是主角。议会内阁制下的执政党通过公开竞争性选举入主内阁,掌握行政大权,其政治主导地位是宪法赋予的;而政治家也只有大权在握时,才能发挥政治才能,施展政治抱负。因此,一般而言,执政党和政治家都不会轻易放弃政治权力的。

本书的第五个特点是力求运用历史学、政治学、法学、行政学、管理学等社会科学发展的前沿理论和成果,对战后日本官僚制民主化进行跨学科的综合分析研究,力求从不同的角度和不同的层次展开分析论述,以期能够有所发现和提出一些有新意的解释。因为,“跨学科和多学科的日本研究将能从更加广阔的视角准确地把握日本,将日本研究提高到新的水平。”^①

本书的第六个特点是,指出官僚制民主化是民主行政的核心要素。民主行政并不是要“摒弃官僚制”。笔者认为,对官僚制的研究,应注意区分三权分立中的行政与威尔逊、古德诺的政治与行政二分法的差异。三权分立理论所奠定的是一种制度安排和可操作的运行机制,这是产生政治与行政二分法和民主行政的制度基础。而政治与行政二分法则是在三权分立的前提条件下,对政治和行政的功能所做出的一种逻辑划分,目的是有利于发挥行政管理的功能,解决民主与效率的矛盾。如果在政治行政实践和研究中,僵化政治与行政二分法,不仅于事无补,而且也容易误导政治与行政的相互关系。因为,代议制是一种间接民主,在公共政策制

^① 高增杰:“日本研究的发展于新课题”,载《日本学刊》2000年第5期。

定过程中,作为民主政治的“议”与作为执行“议”之结果的“行”是不可能截然分开的,政治与行政的分界在现实政治生活中不可能是泾渭分明的,行政官僚不可避免地要参与政策的起草、制定和实施。政治与行政二分法的意义在于:“正是由于这些区分,民主的准则得以发挥,同时,并有助于界定行政管理这样一种区别于民主的形式。”^①所以,民主行政的关键就在于如何使官僚制处于宪政民主的控制之中,尽量保持行政的民主性和行政效率的动态平衡。

从民主化的角度研究战后日本官僚制,是一项较新、牵涉面广的研究课题。因为,战后日本官僚制民主化既是一个理论问题,又是一个历史进程问题,还是一种相对稳定的状态,要对此进行动态的、静态的和理论的分析研究,的确很有挑战性和相当的难度,很难做到全面、准确的把握。本书在提出分析框架的基础上,着重对战后日本官僚制民主化的成因进行了初步的探讨,主要从与官僚制民主化有着直接密切关联的历史因素、宪政制度、政党政治、利益集团、社会监督等方面进行了分析。而对于影响和促进官僚制民主化的选举制度、政治文化、社会结构等方面均未具体深入展开,使本书的研究有许多不完善的地方,包括资料的占有、史料的把握、理论的分析、文字的琢磨和研究的方法等,本书所涉及的不少地方也有待进一步深入展开研究,比如信息时代、经济全球化、电子政务对官僚制民主化的影响等等。这些方面的研究只能是笔

① [英]戴维·比瑟姆:《官僚制》,韩志明、张毅译,吉林人民出版社2005年版,第105页。

6 宪政制衡与日本的官僚制民主化

者今后长远的目标。

本书是笔者在博士论文的基础上修改而成的,也是2007年西南政法大学资助项目,书中个别内容已公开发表。在这一过程中,首先要感谢我的导师南开大学日本研究院王振锁教授和杨栋梁教授、米庆余教授、李卓教授、宋志勇教授、赵德宇教授、藏佩红副教授等老师的指导和关心,感谢程永明、乌兰图雅、王文中、向卿、王慧荣等同学的帮助,还感谢日本山梨学院大学教授熊达云夫妇、橘良雄等日本友人和众多亲朋好友的支持和鼓励。

淳于森冷

2007年5月30日

于西南政法大学中国社会稳定与危机管理研究中心

第一章 总论

一、宪政与官僚制民主化

20 世纪二三十年代以来,西方国家政府行政组织机构不断膨胀,行政权力明显扩张,国家权力重心逐步从议会转移到了行政。立法、行政、司法分权制衡的宪政民主体制虽然没有动摇,但是还是在相当的程度上打破了宪政民主体制对国家权力的配置。

“出于对三大部门传统权力制衡架构失衡的担忧,政治学界人士和学者频繁地发出了‘控制官僚’的警告。”^①例如,美国就是力图通过扩大和强化总统的权力来实现对行政官僚的控制。到了 20 世纪 70 年代,由于尼克松的“水门事件”,美国联邦法院的一些决定曾削弱了总统的权力。“然而,十几年来,现在的联邦法院常做出有利于总统控制官僚政治以及国会的判决。”^②当然,需要指出的是,并不只是官僚制需要控制。因为,现代民主社会“首要的

① [美]威廉·F. 韦斯特:《控制官僚》,张定准、白锐译,重庆出版社 2001 年版,译者“序言”部分。

② [美]肯尼斯·F. 沃伦:《政治体制中的行政法》,王丛虎译,中国人大出版社 2005 年版,第 113 页。

8 宪政制衡与日本的官僚制民主化

规则必须是,任何根本反对政治控制的立场都是反民主的”^①。

西方与此相关的学术研究,比较代表性的有美国威廉·F. 韦斯特的《控制官僚:制度制约的理论与实践》,该书被美国著名政治学家肯尼斯·J. 迈耶誉为政治学、行政学专业必读的佳作。^②

威廉·F. 韦斯特通过行政权力的发展、行政正当程序、国会对行政权力的监督、总统的行政权力等方面分析了美国政治行政过程中的官僚制,指出官僚机构的膨胀是官僚制自主性与民主政治之间冲突的具体表现。因此,“美国政府今天面临的最为严峻的结构性选择就是,立法、行政、司法三类机构应当在行政过程中达成一定的平衡。”^③肯尼斯·J. 迈耶认为,威廉·F. 韦斯特的这种在宪政框架内探讨官僚制的控制问题,是“最具有创新的”。^④

“控制官僚”是西方学者在行政职能和行政权力不断扩大背景下提出的,目的是为了寻求官僚制与民主政治之间的动态平衡和巩固分权制衡的宪政民主制度,以确保公民个人的基本权利和社会的公共利益。

对于日本来说,由于其现代化模式及其战后日本官僚制的形成和发展都不同于西方现代化国家,如果仅用“控制官僚”的概念,是不足以描述和解释战后日本官僚制的。同时,由于“官僚制是现代世界最普遍的制度之一。人们对其存在的熟悉掩盖了它的

① [美]肯尼斯·F. 沃伦:《政治体制中的行政法》,王丛虎译,中国人民大学出版社2005年版,第105页。

② [美]威廉·F. 韦斯特:《控制官僚》,张定准、白锐译,重庆出版社2001年版,前言部分第2页。

③ 同上书,第2、7页。

④ 同上书,英文版前言部分第2页。

复杂性”^①。所以在探讨战后日本官僚制民主化问题之前,需要对官僚制及其与宪政民主之间的关系进行梳理和界定。

1. 官僚制与官僚主义、官僚政治的区别

现实生活中,甚至在学术研究中,官僚主义、官僚制、官僚政治是很容易被混淆使用的。例如在日本,常常是把带有贬义色彩的“官僚的”、“官僚主义”同社会科学研究中价值中立的“官僚制”在同一文章中混合使用。^② 所以,当代英国政治理论专家戴维·比瑟姆才会认为:“官僚制是一个不可穷尽的清单。”^③

在中国提到“官僚制”、“官僚政治”,则总是会产生一种不太愉快的感觉,让人联想到冷漠无情的官僚主义作风。这与中国社会长期处于封建官僚制的桎梏之中有关。因为,“中国人见得最多的坏政治作风是官僚主义作风,人们也十分痛恨官僚主义。”^④ 另外,原苏联对西方社会科学中的“Bureaucracy”持否定态度,也对我国产生了较大的影响。

原苏联将“Bureaucracy”认定为只适用于资产阶级的统治,并作为旧国家机器的组成部分而要给予坚决的粉碎。^⑤ 于是,我国就把“Bureaucracy”翻译为“官僚主义体制”或“官僚制”,并作为一

① [英]戴维·比瑟姆:《官僚制》,韩志明、张毅译,吉林人民出版社2005年版,第119页。

② [日]株式会社大学教育社编辑:《现代政治学事典》,ブレン出版株式会社1991年版,第158页。

③ [英]戴维·比瑟姆:《官僚制》,韩志明、张毅译,吉林人民出版社2005年版,导言部分第2页。

④ 孙越生:“中国官僚政治研究·再版序言”,载王亚南:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社1981年版,第1页。

⑤ 《列宁选集》(第三卷),人民出版社1972年版,第174—208页。

个带有强烈意识形态色彩的术语介绍到中国来了。现在为了避免概念上的混乱,也有使用“科层制”一词的。

实际上,“官僚主义”一词来源于西方。1745 年法国学者 V. 德顾耐首次将其用于描述那种把公众的利益从属于行政官僚的政府形式。此后直到 19 世纪末,人们主要把官僚制看做一种与君主制、贵族制和民主制相对立的、过分由官僚控制、趋向于损害公民普遍自由的政府形式而加以批评和防范,并用这一术语来批判形式主义、推诿责任、冷漠无情、低效无能的官场现象和官场作风。

官僚主义的作风或风气,不仅仅是在政府部门,在政党、企业、学校等单位团体中,也是普遍存在的。这就让人们首先直接感受到的是官僚制的负面效应,并对其产生成见和容易将“官僚制”与“官僚主义”混为一谈,而忽略了它之所以成为现代社会之必须的全部意义。

至于官僚政治,“通常是应用在政府权力完全把握于官僚手中,官僚有权侵夺普通公民自由的那种政治制度上。”^①这样的政治制度,可以说是自古有之,其中以秦始皇时的中国、新国王时的埃及和后期的罗马帝国为代表。以封建人身依附关系为基础,建立在自然经济、专制皇权、个人意志之上的官僚制,一般称之为“早期的官僚制”;^②而现代官僚制则是同西方工业化大生产、资产阶级民主革命等一起发展起来的。

① 王亚南:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社 1981 年版,第 19 页。

② 《中国大百科全书》,中国大百科全书出版社(电子版)。