

[日] 增岛俊之 著
熊达云 张 健 李铮强 译

日本
行政改革
的
理论与实践



天津社会科学院出版社

责任编辑=高 潮
装帧设计=王伟毅

ISBN 7-80688-182-4



ISBN 7-80688-182-4
D·106 定价: 29.00 元



[日] 增岛俊之 著
熊达云 张 健 李铮强 译

日本
行政改革
的
理论与实践

天津社会科学院出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

日本行政改革的理论与实践 / (日) 增岛俊之著; 熊达云, 张健, 李铮强译.

—天津: 天津社会科学院出版社, 2005.8

ISBN 7-80688-182-4

I. 日… II. ①增… ②熊… ③张… ④李… III. 行政管理—政治体制改革—研究—日本
IV. D731.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 100456 号

出版发行

天津社会科学院出版社

地 址

天津市南开区迎水道 7 号

电话传真

(022) 23366354 (022) 23075303

出 版 人

项 新

邮 编

300191

电子信箱

tssap@public.tpt.tj.cn

印 刷

山东新华印刷厂德州厂

开 本

880 × 1230 毫米 1/32

印 张

9.25

字 数

240 千字

版 次

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

印 数

1~1500 册

定 价

29.00 元



版权所有 翻印必究



前 言

此前,笔者出版了两部著作,分别题为《行政管理的视角》和《行政改革的视角》(中文标题为《日本的行政改革》)这两本书都是笔者根据自己置身于行政实际事务中获取的知识,对行政机制进行的考察。可以说是行政管理理论的经验之谈。本书《日本行政改革的理论与实践》则是对前两部著作的发展。

但是,1995年以后,笔者转入大学教书。受此影响,我有一种更为强烈的欲望,总想向站在门外观察行政的学者和学生提供研究素材。收入本书的“20世纪后半叶行政改革的动向与21世纪的展望”、“行政改革的程序”、“行政程序法起草事务负责人关于制度立法的判断”、“最终权威的错觉”以及“政治与行政的关系——长良川河口堰事业的启示”等就属于这一范畴。

尽管时下社会上对官僚制的批判非常严厉,但笔者对于投身于国家或地方政府,工作不遗余力的行政官员仍然不失敬意,而且,时刻有一种想法,对于那些为了公共行政而在基层默默劳作的人们加以勉励。我希望自己这些微不足道的经验能对这些行政官员有所裨益。收入本书的“公务伦理——行政官员关于行为伦理的经验谈”和“工作的方

法——我的反省”即是出于这种意图写成的。

无论行政体制怎么改革,组织能否取得成功,关键在管理者。在此意义上,学习管理者的管理之道,无论对于批判性的观察组织,或者运用组织的力量都十分重要。据此,本书收录了笔者学习《贞观政要》的体会,本书的最后一章“怎样当管理者——从《贞观政要》中吸取营养”即是。一千多年以来,《贞观政要》一直是日本学习如何当统治者的著作。笔者在大学讲课时,总要在学期结束之前介绍《贞观政要》。

跟以往出版的著作一样,本书在执笔过程中得到了许多同仁的支持和帮助。尤其是总务省大臣官房审议官福井良次以及参议院经济产业委员会调查室长世木义之对本书提供了宝贵意见。对此谨表示由衷的谢忱。当然,对于著作中的内容自然由笔者承担全部责任。同时,我还要感谢我的研究生、中央大学研究生院综合政策研究科的清水雅典,是他帮助为本书做了详细的索引。

最后还要感谢行政出版社,正是他们铭记出版工作的公益性,为本书的出版提供了许多帮助。

增岛俊之

2003年10月



致中国读者

1997年,旧著《行政改革的视角》以《日本的行政改革》为题在天津社会科学院出版社翻译出版,得到中国许多行政研究者的关注,对此,我深感荣幸。此后,日本的行政改革又取得了重大进展,因此,旧著《日本的行政改革》的内容需要进行大幅度修改。今天,《行政改革的视角与展望》能在中国翻译出版,使我有机会向中国读者就日本的行政改革进行更加系统的介绍,为此,我感到十分欣慰。

1997年,时任天津社会科学院院长的王辉先生,与熊达云先生联袂到拙宅访问,并下榻茅居陋室。晚上,王先生在一张色纸上给我题诗一首:“宦海沉浮四十年,学海茫茫未着岸。东渡扶桑逢知己,名山修楔共攀援。”1995年,我也进入大学执教,如今荏苒已经过去10年,但始终在学海飘浮,迄难靠岸。但是,如果我能有机会对学界有所贡献,那就是根据自己从事现实的行政所获得的知识和经验,考察行政的机制与运营,向研究者们提供自己亲身体验的新见解。我的文章都是根据这种观点写成的。但愿这些作品对于研究日本行政的中国研究人员也能有所帮助。

衷心感谢天津社会科学院出版社,承蒙好意,使拙著得以在中国两

次翻译出版。另外,还要感谢天津社会科学院副院长张健先生、山梨学院大学教授熊达云先生、共立女子大学综合文化研究所副教授李铮强先生,他们不仅为筹备本书的出版付出了许多辛勤劳动,而且百忙之中,亲自把本书译成中文。

增岛俊之 谨识

2005年3月



目 录

前 言	(1)
致中国读者	(1)
20 世纪后半叶行政改革的动向与 21 世纪的展望	(1)
序 言	(1)
一、战后至第一次临时行政调查会设置前行政改革 的状况	(2)
二、设立第一次临时行政调查会的意义及改革意见和 实施状况(1964~1980)	(5)
三、第二次临时行政调查会的诞生及其活动的特色和 业绩	(11)
四、桥本行政改革的特色与业绩—— 与“临调行革”的比较	(17)
五、行政改革的目标变化、改革手段的特色、政府的对应	(28)
六、桥本行政改革的问题及今后行政改革的展望	(48)
七、结语	(66)
行政改革的程序	(70)
序言——程序的意义与着眼点	(70)
一、行政改革的推动程序	(72)

二、行政改革在政府施政方针中的地位·····	(75)
三、行政改革审议机构的组织构造·····	(76)
四、改革方案的制定及其旨在落实的调整、立案机制 ·····	(83)
五、“临调行革”时期执政党内的行政改革机构——行政 财政调查会·····	(99)
六、行政改革的程序——国会审议·····	(101)
七、监督行政改革咨询报告实施的机制·····	(108)
八、行政改革的宣传与新闻报道·····	(110)
结语 ·····	(111)
行政程序法起草事务负责人关于制度立法的判断 ·····	(133)
序言 ·····	(133)
一、面向制度化运作的开端·····	(134)
二、有关各方对立法的态度·····	(136)
三、推动立法进入工作程序·····	(137)
四、法案审查过程(以与内阁法制局的关系为主)·····	(145)
五、今后的课题·····	(147)
最终权威的错觉 ·····	(150)
序言 ·····	(150)
一、最终权威的错觉·····	(151)
二、组织中决策的实际状况·····	(153)
三、为什么需要认识异心圆的世界? ·····	(158)
政治与行政的关系——长良川河口堰事业的启示 ·····	(170)
一、长良川河口堰事业始末以及对其研究的目的·····	(170)
二、组织上的决策失误与解决办法——河川局长的思考·····	(173)
三、政治家对于长良川河口堰事业的判断·····	(178)
结束语 ·····	(196)

公务伦理——行政官员关于行为伦理的经验谈	(197)
一、我们所处的时代——对时代的认识	(197)
二、明确对公务的认识	(203)
三、国民或市民审视行政的角度	(208)
四、预防职务犯罪的行政管理对策	(209)
五、职务犯罪发生率的国际比较	(215)
六、解释的责任与行为道德	(218)
七、不计名利和重视合意	(219)
八、“收拾局面”与解释的责任	(220)
九、行政的观点与一般社会的观点	(221)
工作的方法——我的反省	(229)
序言	(229)
一、没有问题不要行动	(234)
二、在考虑“做什么”的同时要注意“怎样做”	(237)
三、是否敢于坚持己见	(239)
四、金无足赤，人无完人	(242)
五、要正确估计自己的力量和可以利用的力量	(246)
六、能否收拾局面(收拾局面的预测)	(247)
七、不要屁股太沉	(248)
八、首先要利用现成的机构	(249)
九、设计者应甘当幕后	(250)
十、保存记录	(250)
十一、决策者的素质	(251)
怎样当管理者——从《贞观政要》吸取营养	(255)
一、《贞观政要》是一部什么样的书?	(255)
二、太宗的出发点——对治世、权力的认识	(257)
三、克服不安措施的合理主义思想	(259)

四、天子太宗的危机以及化解危机的办法·····	(270)
结束语——从《贞观政要》中学习如何当管理者 ·····	(274)
后记 ·····	(276)
译者后记 ·····	(279)



20 世纪后半叶行政改革的 动向与 21 世纪的展望

序 言

2001 年 1 月 6 日,改组后的新省厅开始运行。省厅数量减少一半,对中央省厅进行彻底改革,这是桥本龙太郎内阁在 1996 年 10 月大选时的公开承诺。选举结束之后,立即成立了由内阁总理大臣亲任会长的行政改革会议,研究了这项改革方案,并于 1997 年 12 月提出了最终报告。为了实现这份最终报告的内容,1998 年向国会提出了中央省厅等改革基本法案,并获得通过。小渊惠三内阁继承了桥本内阁的路线,根据这部中央省厅改革基本法,着手起草各省厅等的设置法案,按照最终报告的需要,成功地完成了修改法律的工作。小渊内阁之后的政府也平稳地推进了当初计划的改革事项。

本文拟考察 20 世纪后半叶行政改革的各种努力之中,中央省厅改

革(以下简称“桥本行革”^①)所处的地位,同时,展望 21 世纪行政改革的发展方向。因此,本文将追溯各届内阁所进行的行政改革,叙述这些行政改革的改革目标、改革事项、改革手法、改革成果及其改革重点的变迁。特别是以 1981 年铃木善幸内阁时期成立的第二次临时行政调查会的咨询报告为基础的所谓“临调行革”,取得了以国铁·电信电话等三公社的民营化为主的许多成绩。但是,与“临调行革”相比,桥本行政改革又具有什么特色呢?这也是本文需要弄清楚的。最后,本文还拟参考国会对行政改革的审议情况,简要地叙述战后 50 年中具有划时代内容的桥本行政改革所存在的问题,以及它们是怎样与 21 世纪行政改革的课题或展望承上启下的,进而简述 2003 年当时的政府所着力推动的改革内容。

一、战后至第一次临时行政调查会设置前行政改革的状况

第二次世界大战结束后,在美国占领的前半期,行政改革可以说是根据盟国管理日本的方针,按照命令进行的自上而下的改革。但在占领的后半期,日本虽然还要受占领行政的制约,却基本上是按照自己的思考努力实现自主改革。在这期间,政府数次设置了审议会,研讨行政改革的问题。实际完成了的最重要改革内容是减少行政机构和精简人员。^②

这一时期改革的概要见[表 1]“战后至第一次临时行政调查会设

① 在 1998 年 7 月进行的参议院议员选举中,自由民主党事实上失败,桥本内阁总辞职。但是,代之而诞生的小渊惠三内阁虽然以搞活经济为最大的政策课题,但同时全面继承了以中央省厅等改革基本法为基础的行政改革方针,按照桥本内阁所设置的日程表,向 1999 年通常国会提出了旨在重组中央省厅的各省厅设置法修正案。这些法律在此次国会上获得通过。此外,当时有关独立行政法人化的各项立法全部完成;桥本内阁在 1997 年 12 月的公开承诺,完全实现。由于这个原因,或许将这次行政改革称为“桥本·小渊行政改革”更能够准确表达政府所做的努力,但本书仍旧使用“桥本行政改革”这一通称。

② 行政监理委员会编:《行政改革的现状与课题(1966 年版)》,大藏省印刷局,1966 年,第 3 页以后。

置前行政改革的主要项目和完成情况”。片山哲内阁的临时行政机构审议会是为了筹划行政改革而最早设置的审议会，这是一个由内阁总理大臣任会长的庞大机构。该审议会建议改革的内容包括，设置行政管理厅，大幅度改组农林、商工、运输和邮政省等内部部局，以及整顿各省的派驻机构等，但是，由于其间片山内阁总辞职，而且继任的芦田均内阁不久也总辞职，所以，其建议改革的内容仅仅实施了一部分。

继之设立的是第二次吉田茂内阁的行政机构刷新审议会（1949 年）。该审议会积极进行了行政整顿，其背景是盟军总司令部要求立即实施稳定经济九原则，结果是部局机构数量减少了大约四分之一、审议会的数量减少了一半、人员大约裁减了 15%。

1951 年 5 月媾和条约即将缔结，李奇微发表声明，认为日本政府应重新研讨占领时期的各项法令，加以必要的修改。因此，第三次吉田内阁设立了所谓政令咨询委员会，作为内阁总理大臣的私人咨询机构。^① 该委员会提出咨询报告，要求各省厅实行全面的机构改革和大幅度裁员，其主要部分得以实现。这次改革规模宏大，可谓是大刀阔斧的改革。而且，这种大规模的改革在后述桥本行政改革改组中央省厅之前的 50 年间所不曾有过。

这次改革大体上确定了从占领结束至 1954 年各省机构的框架，人员调整告一段落，奠定了迈向行政近代化和高度化的基础。在经济方面，这一时期又是从战后复兴走向新的发展阶段的时期。这一时期的行政改革是以第一次至第五次行政审议会的咨询报告为中心进行的。

在这期间，清理了 387 项法令（第五次吉田内阁），设立了原子能委员会、科学技术厅（第二次鸠山内阁），对课一级行政机构一律削减了

① 指 1951 年 5 月初，当允许日本重新研讨所谓波茨坦政令时，吉田内阁总理大臣成立的“政令咨询修改委员会”。这是一个没有法令依据的私人咨询委员会，从成立至 1952 年 3 月解散为止，就开除公职、经济、产业、劳动、行政机构和教育制度等问题，提出了各种咨询意见，为吉田内阁的政策制定做出了贡献。

20%、设置了总务长官、部分省厅设置了两名政务次官(第三次鸠山内阁),设立了自治省、削减了部分审议会(第二次岸内阁)。然而,第三次鸠山内阁虽然提出了行政改革的三大政策,但改革方案几乎没有实现。而且,第二次岸信介内阁虽然也打算整顿、改组内政方面的中央机构、解散人事院等,但在主要部门没有实现其目标。从行政改革业绩的角度看,与政令咨询委员会时期相比,这一时期的业绩不足挂齿。通过反省,提出了成立第五次行政审议会的临时行政调查会(第一次)。

[表 1] 从战后至第一次临时行政调查会设置前

行政改革的主要项目和完成情况

行政改革项目	临时行政机构改革审议会 1948(片山内阁)		行政机构刷新审议会 1949(第二次吉田内阁)	
	内容等	完成状况	内容等	完成状况
组织重建 —强化内阁机能 —重组中央省厅 —重组内部部局 —整顿统一派驻机关 —合理整顿审议会等	新设行政管理厅 农林省、商工省、运输省、邮政省等 整顿派驻机关	○ △ △	削减内部部、局约 25% 削减审议会等半数	 ◎ ◎
削减编制			削减全部官厅编制 15%	◎
整顿许可认可事务				
整顿法令				
政令咨询委员会 1951 年(第三次吉田内阁)	第一至第四次行政审议会 1952~1959 年(第四、五次吉田内阁,第二、三次鸠山内阁,第二次岸内阁)		第五次行政审议会 1959 年(第二次岸内阁)	

行政改革项目		临时行政机构改革审议会 1948(片山内阁)		行政机构刷新审议会 1949(第二次吉田内阁)	
内容等	完成状况	内容等	完成状况	内容等	完成状况
经济安定本部→ 经济审议厅 电气通信省→ 电电公社	◎ ◎	部分总务长官、政 务次官两人以上 解散人事院→总理 府人事局、人事委 员会	◎ ×	设置临时行政审议 会	◎
外局(行政委员会、 厅)削减 42%	◎	设置预算阁僚委员 会	×		
局、部削减 26%	◎	自治厅→自治省	◎		
		全面整顿压缩各省 机构	△		
		各省厅课一律削减 20%	◎		
		整顿审议会等	△		
裁减人员 97934 人 特别待业制度	◎	裁减人员 61298 人	◎		
		大幅度整顿许可认 可事务	×		
		整理 387 项法令	◎		

[备注]笔者根据行政监理委员会《行政改革的现状与课题》(1965 年)编写。为了帮助读者清晰地了解行政改革的完成状况,设置了完成状况一栏,其评价的标准如下:

- ◎:从制度修改方面完成了所要达到的目标,大体上给予成功的评价;
- :与以前相比,进行了改革的努力,取得了相当大的成果;
- △:改革的努力与成果不太充分;
- ×:几乎没有取得成果。

二、设立第一次临时行政调查会的意义及改革意见和实施状况 (1964~1980)

第五次行政审议会在其咨询报告中写道,“为了改善行政的体质,(需要)设置强有力的诊断机构”。认为“有必要像美国那样,临时设立政