
日本官僚制研究

(新版)

●〔日〕辻清明 著



商務印書館

日本学术文库

日本官僚制研究

(新版)

〔日〕辻清明 著

王仲涛 译

商务印书馆

2008年·北京

图书在版编目(CIP)数据

日本官僚制研究(新版)/〔日〕辻清明著;王仲涛译. —北
京:商务印书馆,2008
(日本学术文库)

ISBN 978-7-100-05344-0

I. 日… II. ①辻…②王… III. 文官制度—研究—(平 82 册
日本 IV. D731.333

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 162197 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

日本学术文库

日本官僚制研究

(新 版)

〔日〕辻清明 著

王仲涛 译

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 978-7-100-05344-0

2008年5月第1版

开本 850×1168 1/32

2008年5月北京第1次印刷

印张 11¼

定价: 23.00 元



导 读

二十年前,笔者之一(也是译者)尚就读硕士研究生,便在东北师大日本研究所的图书馆中借阅了辻清明先生的力作《日本官僚制研究》,彼时对一个学生而言,这部博大精深的著作是过于深奥与难解了,但即使如此,它还是给笔者留下深刻的印象与感悟,特别对日本的官僚制有了一定程度的了解,且对辻清明先生的方法论更是佩服至极。后由于一直学习日本史,对日本了解日深,也就更加知道日本官僚在日本统治结构中举足轻重的地位,有人打比喻说,日本的政治运营是由三股力量进行的,一是官僚、一是政治家、一是资本家(财界),他们就像孩子们玩儿的石头、剪子、布一样,互相牵制,其中资本家可以在很大程度上控制政治家,因为他们需要财力支持才能当选。而官僚却能牵制住资本家,因为他们可以利用国家政策和资金,而政治家又能管住官僚。关于最后一点人们是有疑问的,因为官僚靠着他们掌握的专门知识及执行实务的能力至少可以瞒天过海(当然官僚们是坚决予以否定的)。因此,实质上的决策者到底在哪里,值得进行实证性的研究。一个阶层在一个国家或社会中拥有这样的地位和影响力难道还不值得研究吗?仅从这一点看,辻清明先生在选择研究方向时是独具慧眼的(因为其时对日本官僚制进行研究的人是少之又少的)。

前年,有友人自日本归来,该君为北京大学政治学专业的博士,现在人大任教,公派留日一年,主攻仍是日本政治。据他言,辻清明先生的《日本官僚制研究》在日本学术界已被奉为经典,特别在政治学或行政学领域对其评价当不在丸山真男氏的《日本现代政治思想与行动》之下。而令笔者感到欣慰的是其时该书已被列为商务印书馆的大型译丛《日本学术文库》第一辑中之一种,且笔者正在翻译中。

今年,译者将译稿交付商务印书馆,根据该译丛的要求,必须要有专家写导读,虽然译者多年来学习日本近代政治史,也略有心得,而且对该书曾反复阅读数次,但一旦捉刀,顿感力不能逮。勉为其难,结果只能是自欺欺人。因此特邀人民大学政治学和行政学的专家杨德山教授联笔撰写,一来符合该译丛的要求,二来免得误人子弟而为人所不齿。

本书是辻清明先生的论文集成,分前后两篇,主题均是解析、论述日本近现代官僚制的学术论文和对现实官僚制的制度或时事的批评或建言。前篇学术论文(五篇文章),后篇时论(七篇文章),但这种区分方法过于粗糙,再说,理论和应用其实是一体的。因此,我们将之归纳整理,按各个论述主题与其理论结构的前后关系分别阐述。

一 定义近现代官僚制及与日本的异同

官僚制渊源甚久,西方从古罗马既已有之,中国自隋唐以来科举日盛,并且也用考试制度录用官僚,虽然其考试内容和现在的官

僚考试迥异。正如辻清明所指出的,古代官僚制和近代官僚制有质的不同,从其生成条件来看,欧洲绝对主义兴起,君主为了将中世纪以来分裂的各种统治势力——教会、贵族骑士等统一在以他为顶点的支配结构中,进行了辻清明说的“一元化”克服,其工具就是近代官僚,这一官僚制经过欧美的市民革命,得到了民主主义的改造,进入 20 世纪由于国家行政事务激增及政党的变质等,又形成官僚制对政治的独立,如此,正如辻清明所言,近代国家官僚制的形成是和资本主义的发展并行的。

对这种我们习以为常,几乎视而不见的官僚制的看法,学者分为两派,一派是以马克斯·韦伯为代表,认为官僚制是资本主义合理精神的代表性组织形态,并指出官僚制需满足四个条件,即 1. 合理分业化, 2. 等级制, 3. 专业原则, 4. 公平无私的态度。这样的官僚自然与古代的官僚不同,他们管理着近代国家的日常行政。但韦伯的这种理想型(理念型)官僚自然与其现实的作用或形象有所不同,而且官僚制的必要条件也往往弊大于利,仅就第三条要求而言,在决策时就会丧失“判断弹性或综合性”。站在韦伯反对立场上的人们就是从这现实情况出发进行批判的,加之,官僚制在许多场合被人们认为是贬义的,如常说的官僚主义等,这也并非夸大,官僚制本身存在的秘密主义、繁文缛节、官尊民卑等本来就被当作其与生俱来的根性而招致人们强烈的不满与批判。因此,人们就认为官僚制的病理方面的因素要远远超过其所谓的合理主义。另外许多人认为官僚制的合理主义不过尔尔,其专业分工等并非专家才能胜任,如列宁在十月革命时就认为无产阶级大众在一夜之间就可以运转国家机器,取代官僚实为易事。这作为

一家之言当时就和韦伯的理论针锋相对。后来又出现了功能论的观点,即官僚在实施某一计划时,其组织形态、行为有时是适合的,有时则相反,因此,官僚制的功罪当在其与组织目的相关中评判。(见前篇第五章“官僚制的概念”)

辻清明对官僚制的定义及其介绍言简意赅,切中肯綮,但这篇论文仅止于此,那还不能说是杰出的。辻清明在此基础上对日本和美英国等欧美国家的官僚制进行了比较研究。在这里他做了重要指出,即一个国家在移植其他国家的新制度时,由于文化背景和社会条件的不同,必然要出现与原型的乖离,而当时的历史状况更可能在很大程度上改变,甚至扭曲这一制度。他举出由于日本近代化的转折点明治维新是绝对主义的变革,因此日本建立的官僚制从普遍理论讲,是绝对主义官僚制,但日本又没有统合分裂的统治势力,因此便形成近代日本官僚制的特色。顺便说一句,他指的乖离并不是说就拒绝移植或引进了,而应该是进行适合本国文化等条件的修正。有些人一接触外国的新事物,对整体认识尚且模糊,遑论深入研究,就大喊国情不同,或对之束之高阁,或横加指责,拒之门外,万事大吉。这种态度至少是在为自己的无能找借口。

二 日本官僚制的特色

辻清明将日本官僚制的特色归纳为两点,一是割据性(见前篇第二章“统治结构中的割据性基因”),二是特权性。关于第一点的探讨和研究方法是作者独特的创造。我们看到的许多行政学学术

著作,都是对国家行政的支配结构的具体构成、普遍或抽象出来的行动方式的论述,即共时性分析,而让清明在揭示日本近代官僚制的特色时却使用了历史的分析方式,即历时性分析。他认为统治结构中的割据性来源于日本明治维新的过程及结果。在他看来明治维新建立的国家政体类似于欧洲的绝对主义王权,但英国,甚至后进的德国,都是在君主的主导下对分裂的中世纪的各种权力予以统一,官僚是君主的官僚,听命于君主的无上权威。但日本不同,明治维新是由所谓的西南雄藩——萨摩、长州、土佐、佐贺领导的,日本天皇并没有大一统的实力和权力,于是在统治上层就形成了藩阀政府。特别是明治政府经过一系列政治斗争和改革后,形成原萨摩和长州的下级武士,也是明治维新的领导者轮流执政的局面。除了短暂的大久保利通专制外,从未有过拥有强大权力的某个领导人,当然这不是个人的独裁专制,而是要有职务上的“专权”,譬如说总理大臣拥有压倒性的权威和权力,可在日本近代政府中,首相的权力和各省大臣相差不多,特别是军部,由于直接归最高统帅天皇管辖,享有帷幄上奏权和军部大臣现役武官制,帷幄上奏权是指军部可以绕过内阁直接向天皇上奏,1910年代的陆军大臣上原勇作就使用帷幄上奏权辞职,接着就使用第二个特权,不推荐现役武官接任,致使西园寺内阁垮台。同时这种内阁结构是大臣不负连带责任,各管各的,平行施政,这就更造成各省之间的不合作,有时甚至为各自的利益争夺地盘,互相对立。作者举出了很多例子阐释了这一他称之为割据性基因的现象,特别是在第二次世界大战期间,日本统治层发觉了这种割据性的危害,试图集中权力于内阁总理大臣,并做出了许多努力,但都在这根深蒂固的割

据力量面前碰得头破血流。就连野心勃勃也有一定政治实力的东条英机也不得不铩羽收兵。即使到了日本帝国即将灭亡的时刻,海军和陆军还为了各自的飞机生产争夺着原料。(见后篇第二章“日本法西斯的统治结构”)不过,如果辻清明的意思仅仅是建立一个有专权地位的官职就可以解决问题了,那就是在某种意义上提倡专制。这不是辻清明的思想。重要的是他认为这种割据性是因为藩阀政府为了垄断权力,有意识地压低议会的地位,政府首脑们要保证所谓“至公至正”之政府,超然于党争、政争之外,于是日本近代议会几乎形同虚设,社会上各阶层、各种政治势力的意见不仅不能在议会得到统一,而且即使得到统一,议会也没有战胜把持着决策和实施的政府和官僚。顺便说一句,即使经历了战后民主改革,日本的决策方式还是与西欧的不同,提案不是经过议会中的公开讨论而是在执政党内议论并取得一致后,到议会走过场。没有一个代表民众的权威机构,就等于日本的统治方式还停留在绝对主义时代,并且还没有西欧的绝对王权。就这样,辻清明从官僚的割据性中推论出日本的官僚制的最大弊病就在于缺少民主。

确实,作者指出的这种割据性现象即使在今天的日本也不是没有,譬如日本在取缔没有签证留在日本的外国人时,法务省和东京的警视厅就各行其是,互不通问。而且作者所指出的历史渊源,也言之有据,不得不令人信服。但我们也担心有人利用这割据性来为日本战犯们开脱,即说因为日本没有一个像希特勒那样的绝对独裁者,因此战争责任的归属就成为问题。战犯们不过是奉旨行事,但这个旨意由于领导层的割据也找不到具体负责人。在东京审判时,就出现战犯们互相推诿具体情况(辻清明对此也

举出很精当的例子)。所以我们应当指出的是,辻清明的真实意图是在批判日本的历史和当时的政府领导者落后于时代的思想意识,——虽然也有当时的政治背景——批判明治维新的非近代性、非民主主义。

也正因为缺乏民主主义的政治结构,即议会的力量薄弱,既不能决策也不能监督政府(官僚)而致使日本的官僚成为一个特权阶层。他们是藩阀政府的股肱,是藩阀政府试图超越民主力量的承担者。他们以考试被录用,划分严格的等级,在决策和实施政策时完全走的是官僚主义的繁文缛节、效率低下、因循守旧、跋扈擅权、事大主义的那一套。这在辻清明论述稟议制时被剖析得淋漓尽致。(见前篇第四章“日本的决策过程——与稟议制相关”)此外,辻清明还根据新闻及社会报道等,强烈地批判了和民众接触最多的基层警察对普通百姓的凶暴态度,并以此证明日本官僚和群众对立的立场及态度。(主要见后篇第一章“日本官僚制和‘对民众官纪’”)

在日本社会官僚们的地位几乎是无与伦比的,许多日本人都以当上官僚为荣,而且由于稳定和高额的报酬,日本的精英们也愿意当官僚,尤其是法学系的学生,即使现在很多名牌大学的学生也乐意做官僚,尤其是东京大学法学系的毕业生几乎都是官僚。而一旦当上官僚就可以获得国家荣誉的“勋等”褒奖。由于日本是后发展的资本主义国家,是靠国家的力量来促进资本主义发展的,加之,由于地理、历史及现实的原因,日本人抱有强烈的民族主义价值观是众所周知的,明治维新后,日本大肆宣扬什么家族国家(即日本国家和一个大家庭一样,天皇就是家长),所以民众的国家崇

拜尤为突出,于是,社会的权威受到国家的确认,就更增添了官僚高人一等的资本。辻清明指出在日本的地方城市连门牌上都写明这里的人是勋几等,以此炫耀自己不同寻常的社会地位,简直如同我国封建时代的立牌坊。炫耀一方面是主体向社会展示自己的地位或本事等,反过来说,正是因为社会的受众承认这种地位或本事才能进行炫耀。这种情况确实不容忽视,因为这种官尊民卑的意识一旦渗入到民众的意识深处,就会使这个国家的文化为之变色。

本来,这种在战前日本由于等级制连厕所都分开使用的丑恶的官僚制本应在战后的民主改革中灰飞烟灭,但其实不然。因为美国占领军实行的是辻清明所谓的间接统治,即盟军最高统帅总司令部发出指令,由日本政府实施之,而实施则必须要有实施的工具,这个工具就是日本的官僚,所以不像那些被审判的战犯、被解散的财阀、被整肃的政界,应该为战争负有极大罪责的官僚制逍遥于战后的清算之外,他们依旧保持着过去那高高在上的地位。(见后篇第三章“战后的统治结构和官僚制”)进入20世纪后,国家事务与日俱增,发达国家,包括自由资本主义的美国,官僚的势力日益强大,这已经引起美国及西方发达国家中有识之士的警惕。

而我们更应该看到这个现象在日本社会中更为突出,特别是日本战后的经济发展是在国家干预下进行的,日本官僚参与其中,起到很大的作用。在企业缺乏资金或方向时,官僚们可以用国家资金予以扶植,或制定产业政策引导之,因此,人们几乎都承认官僚的权威。不过,最近有的研究认为,日本的官僚对日本经济起的作用微不足道,从整个经济的发展态势看,日本和其他资本主义国家没有什么区别。这大概可以佐证辻清明对日本官僚制批判的正

当性。尽管如此,日本的官僚至今在社会中依然是所谓的精英阶层,特别是国家官僚。当然由于经济发展,企业在资金等方面已能自立,民主主义也在进步,日本官僚的力量已经不如过去了。但正如辻清明所指出的,一旦放松警惕,那带有浓厚的封建色彩的日本官僚制将会再次膨胀起来。

三 批判和改革

正因为对日本近代官僚制的深恶痛绝和对其生命力的惊叹,辻清明对此进行了激烈的、不懈的批判。正如马克思所指出的,哲学家不是解释世界而是改造世界,对社会科学家来说,也是同样。一个社会科学工作者,特别是政治学、行政学的学者是不允许躺在象牙塔里的。辻清明的这部著作正是运用他深厚的学术功底、敏锐的目光和巨大的社会责任,从学术的角度对日本官僚制展开强烈的批判,同时提出很多具有建设性的提议,这在本书中占有很多篇幅。

辻清明的锋利的批判之刃是从战后日本的民主改革开始的。如上所述,当时美国同意了日本政府提出的间接统治,保留了日本的官僚制(官僚是间接统治最有利的工具),但这不等于说对那骄横跋扈的官僚们放任不管,美国还是进行了实质性的改革,其中颁布新的公务员法就是最重要的举措之一。(见前篇第一章“公务员制的意义和局限”)

对这部法律,辻清明进行了十分精辟的阐述和分析。首先,他从近代世界官僚制的发展进程出发来接近官僚制。他认为官僚制

的发展经历了三个阶段。第一个阶段是绝对主义的官僚制,英国的亨利八世(在位期间 1509—1547)、伊丽莎白一世(在位期间 1558—1603)、法国的黎塞留(也译作黎世留,1585—1642,曾任路易十三的首相 18 年)、德国的大选帝侯就是其代表,其形态是以绝对君主为顶点而形成的等级官僚制,从历史看,正是在这个阶段官僚成为统一各种社会力量的最强有力工具。

随着资本主义的发展,市民革命开始了。资产阶级和王权进行了殊死的搏斗,最终市民革命取得了胜利,官僚在这场斗争中成为王权和资产阶级斗争的“卒子”。资产阶级(市民阶级)制定了公务员法,象征着官僚成为资产阶级的奴仆。英国在荣誉革命后出现了所谓的人情任命,就是资产阶级对官僚制的改造和控制,而美国杰克逊总统时代开始实行的猎官制(我国也译为政党分肥制)就更是其典型。一般而言,人们都认为猎官制是资产阶级政治腐败的典型,甚至有人将其作为腐败在近现代国家发展中是不可避免的论据。但辻清明却认为这些都是迂腐之论,猎官制的真正意义在于打破专业官僚对官职的垄断,是对绝对主义官僚制进行民主主义改造的一个最重要的手段,经过政党这样严酷的洗礼,使官僚制得以变质。因此,猎官制具有着极其重大的历史意义。

但到了 19 世纪,由于选举权的扩大,政党为了拉拢选民,不得不制定党的纲领和纪律,于是议员们的个性就被埋没于整个党的利益之中了,同时政党内部也出现了寡头控制,即党的上层领导人拥有极大的权力,于是,猎官制就失去本来的意义,成为政党上层和官僚勾结的一个手段,同理,官僚也就成了以为某些政党服务来换去自身利益的组织。真正的腐败来临了。并且,由于社会日益

复杂化,本来可以将社会各集团或各阶层的利益统一起来的议会已经力不能及了,就是所谓的议会制的危机。这时将需要有超越各阶层的国家权力,即从“立法国家”向“职能国家”(行政国家)转换,其承担者自然是官僚机构。由于这两个变化,西方出现了改革运动,形成了现代官僚制。这一新的官僚制的特点是在法的方面受到独立于政治(政党)之外的保护,官僚不是某个党派的工具,而是全体民众的服务者,他们的身份也受到了保护。其次是变为有效率的及科学的人事行政。这就是设立在国家机器中有独立地位的人事委员会,对官僚实行资格任用制及引进科学管理法等。

那么,在世界的普遍的公务员制度的进展历史中,战后日本的公务员制的改革处于什么状态呢?辻清明有创见地指出,日本的公务员制面临的问题是这三个过程中的主题同时出现。即日本绝对主义官僚制缺乏的统一性,官僚制的民主化和官僚的独立性。他认为要解决的问题主要有三个,一是对公务员的民主统制,二是公务员制的效率化,三是官厅内部上下级关系中严重的阶级差别的扬弃。他指出新的公务员法对这三点的改革都起了重要作用,这也是公务员法的意义所在,但同时这一改革也有其局限性。譬如官僚制的民主统制,日本的政党自明治维新以来,一直处于被压抑的状态,而且官尊民卑的意识也渗透到他们的内心深处,这些人控制的议会是否能做到对官僚的民主统制,是令人怀疑的,更重要的是由于行政国家的出现,新官僚抬头,而议会制这一古典的民主制度的形态是胜任不了这个历史任务的,这就是制度和现实中的局限。

应该说,辻清明对新的公务员制进行的历史反思和对其意义

及局限的指出是很深刻的,并经受住了历史的考验,今天的日本还残存着这些问题。譬如,议会中的政党执政能力差,这在官僚提出的法案占多数的现象中就能看出来。上世纪九十年代,由于泡沫经济的破灭和政治上的腐败,长期执政的自民党下台,官僚们也受到民众的批判,在批判中我们才发现官僚们强大的势力。在某种程度上,内阁的大臣们是受制于他们的。

辻清明的批判都是从民主改革的观点出发的。他对于被称为民主的学校的地方自治进行的评述和批判很有见地。(见前篇第三章“地方自治的近代型和日本型”)战后民主化改革中的地方自治法的制定无疑是任何人都不能否定的在民主意义上的进步,而正如辻清明所言,这个法律是和新宪法实施同时开始的,象征着两者之间深层的联系。但和辻清明一贯的看法一样,这种移植过来的制度在不同的政治、社会风土上将会遇到问题。正如他所指出的,地方自治的母国英国是在一定的历史条件下形成地方自治的,他引用了密尔经典的说法,地方自治和中央的关系是权力的分化,也是知识的集权化。但在明治维新时,日本学习并实施的地方自治几乎失去了欧洲地方自治的功能,成为政府、官僚对地方的统治体制,官办是其主要特色。特别是在第二次世界大战期间,近代意义上的地方自治其实已经烟消云散。所以这新的地方自治法所具有的历史意义是毋庸置疑的,但由于历史的包袱和现实的间接统治造成的官僚的强大,辻清明认为绝不能以为有了制度(法)就万事大吉了,而是更要注意如何使这新的法律能够名副其实。他从两个大的方面批判了日本存在的问题。第一是要清除官僚制约的残余,第二是要加强地方团体的自主性。而在宏观上,他认为日

本地方自治面临的最大问题是随着社会经济等的发展,密尔经典的地方自治论已经过时了,现在不是原子式的地方分权形成中央集权,在美国已经是集团或社会的中央集权,即“计划”性质的中央集权。所以日本地方自治法面临的问题是既要用近代的分权去取代旧的官僚制的中央集权,同时又要达到新的社会的中央集权,即要同时满足历史的和现实的要求,而这是非常困难的事情。

除了这两篇较大篇幅的批判和建议外,在本书后篇的论文中,辻清明将批判的矛头主要对准现实中的具体现象。但和一般容易随着研究对象的性质研究内容及质量容易受到研究对象性质的影响不同,他的批判并没有陷入琐碎或眼界狭窄中。相反,他将自己的理论反射在这些社会现象上,强烈地批判了战后民主改革的不彻底,有时甚至是倒退,并对日本官僚制的特色进行了更进一步的揭示和分析。譬如后篇第二章“日本法西斯的统治结构”、“战后的统治结构与官僚制”、“自然的反动和政治的反动”,都是这类文章。

当然让我们看看身边的现实,也会提出这样的问题,官僚们都是一个整体吗?小官僚和大官僚之间就没有区别吗?辻清明给予了明确的回答。在日本的官僚机构中有大量的被不民主的制度压迫着的基层公务员,日本官僚制的民主化的重要的一翼就是自身内部的民主化。辻清明在“日本官僚制和‘对民众官纪’”与“公务员与市民的自由”中进行了深入的探讨和论述。

如果认为辻清明对现实日本政治光是进行批判或在批判中提出建议和见解,这至少是对他的学问世界不全面的看法。其实,辻清明对引进西方的先进制度是抱着欢迎的态度的,为了解除那些对此不理解而有抵触情绪的人们的忧虑,他进行了深入的解释和

分析。(后篇第五章“职位分类制度的具体科学性”)而对新出现的事物或现象,如日本压力集团等,(后篇第七章“压力集团和决策过程”)他眼光独到,指出了其并非是病理性现象,而是生理性的。

四 理论和方法论

辻清明对日本行政学或社会科学的最大贡献是他的民主主义的理论和独特的方法论。这部书整体的、同时也渗透在各个角落的主张和立场就是欧美的民主主义政治理论。有时,人们都会认为他对欧美的民主主义思想或制度崇拜得过了头。但是,任何一名社会科学家和普通人一样都处于社会背景、现实生存的条件影响之下。辻清明撰写本书的年代正好是二战刚刚结束时(最晚也是二十世纪六十年代初),日本这个法西斯国家给世界,特别是亚洲国家带来了前所未有的灾难,最后败亡在世界反法西斯阵线 and 人民手上。气焰嚣张、不可一世的日本帝国成为一片废墟,它的成败引起了日本有识之士的反思并对帝国尝试着加以批判。这时涌现出了一批被称为战后民主主义者的知识分子群。他们批判的武器就是西方近代民主主义的思想。作为对专制的反动,这不仅在当时有着思想上的进步意义,而且对现实及后来的日本社会影响都是不可小视的。辻清明作为一名有良心、有学识的知识分子用普遍的民主主义政治理论武装自己的学问,并加以运用,这本身就值得称道。何况他是行政学、政治学方面的专家,对欧美行政学、政治学等学科内容及研究方向都很熟悉,尤其对其进程更是了如指掌。在和日本的历史及现状的比较中,他提出了自己的主张,即