

绪论

公务员制度研究的 意义、现状和方法

第一节 公务员制度研究的意义

“它山之石，可以攻玉。”这也许就是比较研究的意义所在。但对外国制度的研究毕竟不是“拿来”，它所起到的作用只是参考、借鉴，也就是吸取精华，弥补不足。几个世纪以来，国别比较研究始终犹如一面镜子，人们不断地通过别国来鉴别自身。从亚里士多德到托克维尔，从霍布斯、马克斯·韦伯到亨廷顿、波普，不断有人研究其他国家，洞鉴自己，以求改善自身。现代社会，决策科学和学者都在加紧研究别国经验，寻求可供借鉴之处。在那些积极参与构造或再构造自己社会的决策者当中，这一研究更加充满着活力。目前，我国正在加紧进行公务员制度的理论与实践建设，我国的公务员制度无论从理论或实践来看都处在初创时期，需要不断的完善，尤其需要借鉴外国的成功经验。正是在这一层意义上，本人选择了日本公务员制度研究这一课题。从借鉴外国成功的经验来看，日本与我国同属东方国家，文化背景和社会环境有很多相似之处，与英美诸国相比而言，可能会有更多的可借鉴之处。从日本公务员制度产生的背景来看，它经过明治维新、第二次世界大战后的变革才发展到目前这个样子。而

我国现代官吏制度的发展，也大体上经历了同样的阶段。但两者的结果和所产生的作用却是令人深思的。因此，本人认为，面对目前我国公务员制度的初创，加紧对日本公务员制度进行研究，无论从理论上或是实践上来说都具有十分重大的意义。

公务员制度是在长期的政府管理实践中产生的，是人事行政管理日益科学化的产物，是社会进步的必然结果。公务员制度是发展的，不论它怎样完善，都必须进行不同程度地改革。英国是世界上最早实行现代“文官制度”的国家，但它为适应本国经济社会发展需要，一直都在进行官吏制度的完善与改革，1960年至1968年，英国政府进行了旨在改变“外行领导内行”的“通才”体制，实行公务员专业化的改革。从前，英国主管以上人员约有40%是从执行人员提升上来的，而执行人员中有60%是由事务人员提升上来的。根据富尔顿委员会的建议，英国政府对任用、晋升、培训等方面进行了改革，打破等级界限，建立“开放型结构”，以便主管以上人员得以从任何等级或部门最有能力的人中升迁。开辟出了一条破格提拔的“绿色通道”。美国、法国、德国等国建立公务员制度以来，为提高政府能力，增加公众对政府的信任度，一直致力于公务员制度的完善与改革。日本现代公务员制度自战后建立以来，一直都在致力于该制度的完善，50多年来已经过了几次大的改革。他们在进行公务员制度改革时，不但注重组织的改善，而且还非常重视提高国家公务员的工作热情，关注公务员的精神状态。“改革公务员制度”或“改革政府”已是一种世界性的潮流。

公务员制度是人类文明发展的共同成果，是政府管理方式不断选择的产物，是政府管理现代化的一个象征。它既与每一个国家的政治、社会、经济体制紧密相连，又具有一般规律性的东西，其中许多科学的管理方法是相通的，每个国家之间都是可以相互借鉴的。

公务员制度即是关于人力资源怎样合理配置的制度。“人”是制度的基础，因此，公务员制度是其他行政活动的基础。治国安邦选好人、用好人基础，没有人行政管理便无从谈起，国家职能也就无法实现，所以行政学家梅耶士在《联邦文官制度》一书中指出：“不论政府组织如何健全、财力如何充足、工作方法如何精当，但如果不能获得优秀人才到政府中供职，仍不能对公务作有效的实际推行。”在各国政治制度当中，“人事”制度是作为管理机构的中枢来存在的。一般说来，制度都具有历史的或社会的属性。从这种意义上说，一切人的实践行为都是基于制度来规范的，也就是说制度作为框框是制约人的行为的。但制度本身绝不是化石般存在的，制度是人设计的，物化的制度只有通过构成自身的人的实践行为才能发挥自己的机能。也仅限于此，制度才能现实化。所以，制度除了构成自身的人力资源之外是不存在的。如果我们承认“解决政府诸种问题的最终能力是与构成制度的人的素质紧密关联的”^①这一论断的话，那么，一切官僚机构以及为官僚机构运转提供物质基础的财政系统的运转，都不得不依靠把技术能力作为对象的人事问题。“人事是行政的核心。”所以，林登·约翰逊在 1962 年的一个颁奖仪式上说：“在当今世界，任何国家，或新或老，若没有一个训练有素的公务员体系，就不能实现统一与繁荣，这是一个无可辩驳的事实。”^②毫无疑问，一个组织完善、充满活力的公务员制度可以在本国政治、经济、社会发展过程中发挥重要作用，而一个失败的公务员制度则只能严重损害国家的发展。这已经为世界各国的发展历程所证

缪清明著：《公务员制度研究》，东京：东京大学出版会，1991年，第12页。

金滢基、村松岐夫等编：《日本的公务员制度与经济发展》，北京：中国对外翻译出版公司，1997年，第19页。

明。

一般认为，日本模式的成功在很大程度上是日本公务员制度的成功。“在促进日本经济增长问题上，日本的一个特殊方面，即公务员制度，尤其值得注意。日本的公务员制度受到广泛赞誉，认为它对日本的现代化和随后的经济成功起到了关键的作用。”^①日本模式的成功，使日本公务员制度广受赞誉，得到了世界各国研究者和管理者的广泛重视。长期以来困扰人们的问题是，日本政府为什么能够保持一支规模较小的、高效精干的公务员队伍？日本公务员制度为日本的发展作出了突出贡献，那么，这支队伍是靠什么运转的？是如何来进行管理的？它与工商界、政治家的关系到底是怎么一回事？支持其行为的动因到底是什么？日本公务员制度到底是什么，该对它作怎样的描述？有哪些是可以供发展中国家借鉴的？在思考以上问题的同时，以下几个方面促成了本选题的深入研究。

第一，日本公务员制度的历史发展过程。日本公务员制度相对于英美诸国是一种次生形态，它经历了两次制度变迁。这两次大的制度变迁给日本公务员制度带来了什么？它给我们什么样的启迪与教训？

第二，日本公务员制度的结构是什么？它的结构设计给今天的公务员制度建设什么样的借鉴与参考？这个结构具有“能力、协调和创造力”，它靠的是什么？是一种什么样的机制在支撑着它？

第三，日本模式也即日本经济发展的秘密即是公务员制度和财政金融制度。那么，公务员制度在日本经济发展过程中，与企

金滢基、村松岐夫等编：《日本的公务员制度与经济发展》，北京：中国对外翻译出版公司，1997年，第3页。

业到底处于一种什么样的关系？它的经验可以为我们提供什么样的帮助？

第四，公务员制度与政治家在行政过程中到底处于一种什么样的关系？到底是官僚主导或是政党主导？这种长期的一党执政模式中的公务员与政治家的关系可为我们提供哪种程度上的参照？

第五，日本公务员队伍的效率为人称赞，公务员的个人行为和组织行为为人乐道。那么，这种行为的动因来自什么？是否就是一般人所说的“武士道精神”？

第二节 公务员制度研究的现状

日本公务员制度与国会、内阁、政党、政治家、工商界、利益集团、分利集团等之间关系的研究，把公务员制度研究从静态的制度层面推向了动态的政治过程中行为与动因的研究。开始了对公务员制度运作特征的把握，把公务员制度的运转放在了更为宏观的政治背景上来看待。

所谓“三流政治，一流经济”、“低能政治家，精英官僚”的说法，实际上就表现了日本国民对公务员体制的极大关注。在日本，对公务员体制的议论除了一般国民之外，主要表现为新闻界、政界、学术界三个方面，对公务员体制的研究与建议呈现出流派纷呈、百家争鸣的局面。其著述虽不能说是汗牛充栋，也真正能令人眼花缭乱。新闻界主要是基于工作性质对日本官僚制体系中政官关系的表述和议论，具有生动活泼、取材新颖的特点，但基本上还是在表面上的议论。政界除了政府的研究机构之外，还主要表现为卸任政治家、高级官僚和现任政治家、高级官僚根据自己的从政或行政经历进行的研究以及年轻高级公务员组成的

具有民间性质的研究会等，这些研究更大的特点是带有政策性建议的特色，诸如小泽一郎的《日本改造计划》、菅直人的《日本大转换》、小泉纯一郎的《官僚王国解体论》及 20 世纪研究会的《断·日本改造论》等。政治学界关于日本官僚制研究可以说是集中了一批政治学研究的精英人物，从战前的腊山政道到缪清明、西尾胜、村松岐夫乃至年轻一代的研究者山口二郎等。这些研究主要表现为官僚优越论（主导论）、经济官僚论、政党优越论（主导论）、多元主义论等。我们将通过对这些研究成果的梳理、综合、表述，以捕捉战后日本公务员制度研究变化的轨迹，进而整理出日本公务员制度研究的分析框架。

一、官僚制主导论

官僚制优越论或官僚主导论，是战后日本官僚制研究中占主导地位的观点。代表人物是原东京大学法学部教授缪清明，其代表作是《新版·日本官僚制研究》。这部作品作为日本官僚制研究的力作，在 70 年代被视为日本官僚制研究的出发点，是研究日本官僚政治和日本政治的必读书目，是战后日本政治学研究的名著。^①

缪清明教授作为战后日本第一代政治学或行政学者，其研究充满着对民主政治的憧憬和对日本官僚制与天皇执着状态的反省，期待着战后日本官僚制改革的成功。他从政治权力的角度入手，提出官僚制主导的观点，从 50 年代到 70 年代末，影响了几代人的学术研究。下面将结合该书进行论述。

我们在缪清明的研究中可以看到两大特点，即把官僚制放在一定历史发展阶段进行研究，强烈期待战后日本官僚制改革，而

^① 佐佐木毅编：《现代政治学の名著》，东京：中公新书，1989 年 5 月，第 205 页。

这两大特点又是紧密相连的。他认为官僚制的实现必须经过绝对专制阶段、市民革命阶段和民主的行政国家阶段，进而描绘了行政国家阶段官僚制的民主化、效率化的蓝图。但第二次世界大战中日本战败的结果是必须直面官僚制民主化与效率化的两大课题。^①另一方面，日本官僚机构在美国占领政策的庇护之下，作为国家权力机关继承和延续了战前权力集团的性格。^②战后日本政治民主化浪潮并没有真正深入到官僚体制内部。在决策过程中，与其说官僚机构从属于议会，莫如说它给议会以强大的影响，这就严重地损害了政治民主化的进程。^③从这样的认识角度出发，就会推导出日本政治民主化的最大课题即是官僚制的民主化问题。这也是以辻清明教授为代表的日本战后第一代政治学者为回答实践中的现实问题所提出的规范性答案。^④

官僚制主导论的另一位代表人物是原北海道大学法学部教授伊藤大一。他以历史与现实的结合为原则，进行整体性研究，认为日本政策过程是“官僚主导的政策决定”。^⑤伊藤大一的代表作是《经济官僚的行为模式》和《大藏官僚的行为模式研究》两篇论文。^⑥这两篇文章奠定了伊藤大一官僚制主导论的地位。他

辻清明著：《新版·日本官僚制の研究》，东京：东京大学出版会，1980年，第26页。

② 辻清明著：《新版·日本官僚制の研究》，东京：东京大学出版会，1980年，第270~271页。

辻清明著：《新版·日本官僚制の研究》，东京：东京大学出版会，1980年，第281页。

④ 日本行政学会编，行政学年报1983，《行政学の現状と課題》，东京：ぎょうせい，1983年；村松岐夫著：《戦後日本の官僚制》，东京：东洋经济新报社，1981年，第10页。

⑤ 三宅一郎等著：《日本政治の坐標》，东京：有斐阁，1990年，第204页。

⑥ 日本政治学会编：《现代日本の政党と官僚》，1967年政治学年报，东京：岩波书店，1967年；伊藤大一著：《现代日本官僚制の分析》，东京：东京大学出版会，1980年。

从动态研究入手，以经济规划的决策过程和编制预算过程为基本素材，抽象出了经济官僚的行为方式与思维模式。

二、经济官僚论

进入 80 年代，一批年轻的日本学者关于日本政策决策过程的实证性研究有了进一步发展，取得了不少成果。这一现象直接刺激了外国尤其是美国的日本研究。这一研究对日本经济发展的政治要素进行极力探求，对日本政治、行政如何介入经济领域以及大藏省、通产省等经济省厅的“行政指导”这一日本独特的政策实施形态抱有极大的关心。这一研究同样主张官僚制主导论，主张战前战后连续论，但对官僚制的任务评价上，二者却是截然相反的。这一研究对作为日本经济高度增长的主要承担者——战后日本官僚制情有独钟，把日本经济高度增长的主要原因归结为日本公务员制的管理。其代表作品为查尔默斯·约翰逊的《通产省与日本的奇迹》。^① 该研究认为在日本经济高速发展的过程中，政府的“行政指导”起到了不可低估的作用。官僚机构作为推行“行政指导”的、中立的、超党派的、体现国家利益的、具有强烈使命感的存在体，是战后日本经济高度增长的重要因素。认为官僚群像不是作为天皇的反动官吏，而是现代的以行政为职业的技术官僚群体。

三、政党主导论

从根本上否定以上两个论点的是京都大学法学部教授村松岐夫的多元主义论即政党主导论。村松岐夫本人把自己的论点与锷清明的官僚制主导论对比，称之为“战前战后断绝论”，其代表

^① 查尔默斯·约翰逊著，邦译，《通产省と日本の奇跡》东京：TBSブリタニカ，1982年。

著为《战后日本的官僚制》。这一观点的出现，涉及到对自民党政治即政党政治的再评价。被从前政治学研究者批判的自民党保守政治进入 80 年代以后再度成为政治学研究肯定的对象，也可以说这是 80 年代以后政治学研究的一大变化。村松岐夫的这一论著是在对行政官僚实际调查的基础上形成的，应该说是对经过 30 多年政治变化的公务员制度及时的追踪调查。他所描绘的日本官僚群像是：服从于政治意志，为完成赋予的目标贡献自己的技术，是具备了民主主义理念的官僚群体。

四、公务员制度与政治家关系研究的其他观点

(1) 日常型和非日常型的政策决策。其代表人物是福井治弘及其《自民党及其政策决定》和《围绕冲绳回归的交涉过程》。^① 福井治弘关注到了官僚制度外部的决策条件，把官僚制的政策决策分为日常型和非日常型两大类型，并以外交政策为中心展开论述。通过中日邦交和冲绳回归问题的个案研究，他认为在外交场合，非日常型政策决定逐渐增多。^②

(2) 山口二郎的“政党官僚胶着型”，其代表著是《大藏官僚支配的终结》；^③ 猪口孝的“官僚主导大众包容型”，其代表著是《现代日本政治经济的构图》，^④ 围绕日本公务员制度在政治过程中权力与任务的研究，形成了五花八门的研究模型，出现了

^① 福井治弘著：《自民党及其政策决定》，东京：福村出版社，1969年；《冲绳回归交涉……日本政府的决策过程》，载日本国际政治学会编：《冲绳回归交涉的政治过程》，东京：有斐阁，1974年。

^② 中村昭雄著：《日本政治的政策过程》，东京：芦书房，1996年4月，第21~23页。

山口二郎著：《大藏官僚支配的终结》，东京：岩波书店，1987年7月，第15~19页。

猪口孝著：《现代日本政治经济的构图…政府与市场》，东京：东洋经济新报社，昭和58年12月，第3~8页。

百家争鸣的局面。^① 进入 90 年代以后，关于日本公务员的动态研究或官僚制的研究主要转向部门行政研究，一批学者把很大的精力集中在外务省、大藏省、邮政省等中央机构的研究上。这些研究各具匠意，归纳起来可以看出如下的特色：

第一，决策过程中，随着自民党长期政权的延续，自民党政治家的影响不断得到提高。

第二，尽管政治家的影响得到大幅度提高，但决策过程中官僚机构的权力与任务和其他国家相比，依然十分强大。

第三，决策过程中，自民党和官僚机构是相互制约与利用的，是紧密结合的。具体来说，自民党政务调查会各部会和相应的各个省厅在平时就保持着密切联系，在法案审议、编制预算之际密切协作。而且，自民党对各个行政省厅的政策立案与政策实施是深度介入的。其介入的程序已被定型化，事实上已经制度化。这一论点事实上给人以官僚制自律性低下，从属于政党的印象。政府智囊兼学者佐藤诚三郎教授在其《自民党政权》中指出，自民党组织关于决策程序制度化取得了显著的进展。所谓官僚制和自民党、行政机构和立法机构，只是所处位置不同，决策过程中明显地一体化了。为捕捉这种一体化现象，原来的官僚制主导论或政党主导论作为单纯的分析框架，不用说都是欠妥的。^②

第三节 公务员制度研究的方法

本文在文献调查分析和实地访谈的基础上，首先进行实证描

参见曾根泰教著：《日本政策作成论的变化》，载中野实编：《日本型政策决策的变容》，东京：东洋经济新报社，1986年，第301~319页。

^② 佐藤诚三郎著：《自民党政权》东京中央公论，1986年第270页。

述，然后进行规范分析。在设定的分析框架之下，运用比较的方法，由具体到抽象、由静态到动态，依次进行研究。

一、公务员的概念及其实质

在公务员制度研究中，官僚与公务员、官僚制与公务员制等，这些概念的使用显得非常的繁杂。就这些概念的使用来看，使用不同的概念就表现出不同的研究价值取向。下面我们根据有关文献资料，对这些概念简单地加以梳理。

“公务员”一词是从外文 *Civil Servant* 翻译过来的。从这个词语的第一次翻译至今，译法不尽相同，有文官、文官制度、公务员、公务员制度，但含义基本上是相同的。“公务员”首先是一个专用名词，其次是一个法律名词。它同法国的“公务员” (*Fonctionnaire*)、美国的“政府雇员” (*Governmental Employee*) 是同义词，是可以通用的。“文官”也即 *Civil Servant* 原意是“文职人员”，没有“官”的意思，在译介过程中，把它译成“文官”可以说反映了译者深受中国官文化的影响，同时，也反映了译者的意识，是相当传神的，说明 *Civil Servant* 是指社会的上层。它的原意有二，其一是区别于武官；其二是 *Civil* 指事务的、办事的，而不是决定政策的，是相对于政务 (*Political*) 而言的，有别于政务官。关于政府职员，各国叫法不尽相同，英国叫文官，美国叫政府雇员，法国叫公务员，日本战后也叫公务员。“公务员”和“官僚”这两个概念，在内涵上，应当说是相互包含的，在外延上，应当说是交叉的。在一般的用法上，官僚的概念要比公务员广泛，要比公务员的时间久远。公务员制度是市场理念的产物，按市场理念，公务员指的是为社会提供公共产品服务的人。自古以来，凡国家管理，都要一定形式的官僚制度或文官制度，但那与现代文官制度的基础理念是完全不同的。公务员更确切地说是民主政治的产物，它产生于法国，是从罗马法的角度来

讲述的如公务、私务，公法、私法等。“公务员”一词是从法律上来对国家行政机关的文职工作人员的身份进行表述的，封建色彩的官味已经抹掉了，它的忠诚对象是选民与国家，其范围也比较广泛，上至事务次官，下至普通的打字员、清洁工，它的产生形式是考任制。在当今实行公务员制度的国家和地区，一般都有成文或不成文的公务员法或公务员总章程等法规对公务员的概念进行界定，但由于各国公务员的结构不同，赋予的内涵和外延也不尽相同，就一般的情况看，是指通过非选举程序而被任命担任政府工作的国家工作人员。从各国对公务员结构的划分来看，一是排除政治任命和选举产生的官员，将公务员限定为政府系统内部的常务次官以下的所有工作人员也即常任文官，如英国、印度、澳大利亚等原英属殖民地国家大都采取这类划分。二是将包括内阁总理、部长等政治任命和法律任命的官员在内的政府所有工作人员通称公务员，如美国、德国、韩国等参照美国公务员制度的国家大都采取这类划分。三是从中央到地方、从事业到企业、从政府到军界、从立法到司法，所有公职人员通通称做公务员，如法国、日本以及原法属殖民地国家大都属此类型。而官僚可以是指封建社会的文官，也可以是指现代社会除政治任命以外的政府官员。但从约定俗成的常规来看，官僚一般指称为公务员的上层。公务员下层阶级职员一般不成为官僚如打字员、清洁工等。

官僚制是从 *bureaucracy* 翻译过来的，*bureaucracy* 是 *bureau*（官厅）和 *cracy*（支配）的合成语，所谓官僚制即是行政机构及其在其中工作的职员的总称。按照对官僚制的古典界定，它主要具有以下特征即：常任制，以保证政府运行的连续性、稳定性；绩效制，建立一支高效、廉洁、精干的管理队伍；法制化，以法律来规范公务员队伍管理的常规、有序、合理性，建立一支体制完备、机制健全的职业的官管理队伍；行政与政治势力的分离

等等。这些表述大体上包含了现代公务员制度的基本特征。基于以上表述，研究过程中关于公务员与公务员制、官僚与官僚制以及文官、官吏制度概念的运用，大同小异，有时实际上是一个意思或根本上就是一个概念。有时文官、官吏、官僚、公务员等不同概念的运用，在实际上就反映了研究者不同的价值取向或研究当中情感因素的多少。阿尔布罗在其《官僚制》一书中指出，官僚及官僚制这一概念最初产生于法国，然后经德意志向欧洲诸国普及。^①也就是说，这一概念产生于 18 世纪末，形成于 19 世纪的前半期。德国学者约翰·格勒斯在《欧洲与革命》一书中指出，所谓官僚制就是按照军队式的组织原理建立起来的文官组织，将组织内部行动原理的服从关系规范强加于组织外的臣民，进而使人失去自己本身的价值。在官僚制中存在着一种不停地追求无限权力的倾向，其傲慢与卑屈的态度是浑然一体的。所以，关于公务员上层行为的研究也就是官僚政治研究，公务员制度由静态的制度层面转到动态的行政过程，也就进入了官僚政治过程。

据此，我们可以分析公务员的实质。通过对公务员队伍的结构分析便会发现，西方所谓的公务员尽管范围界定宽窄不一，但实际上是由两部分来组成的，一部分是政务官，需经选举或特殊任命产生，属于制定政策型，实行任期制，行使国家权力，在日本属于“特别职”，1992 年（平成 4 年）“特别职”人数为 329,359 人，占国家公务员总数的 28.2%；一部分是事务官，需经公开招考录用，属于执行政策型，不与内阁共进退，实行常任制，执行国家公务，在日本属于“一般职”，1992 年（平成 4 年）“一般职”人数为 839,933 人，占国家公务员总数的 71.8%。事务官又有高中级公务员和下级公务员之分。从日本

^① 官僚制概念，在各国辞书中出现的顺序：法国是 1789 年，德国是 1813 年，意大利是 1828 年，英国是 1837 年。

1991年（平成3年）国家公务员的录用来看，Ⅰ种考试录用930人，占2.4%。Ⅱ种考试录用2,868人，占7.4%，这些人就是将来高级公务员的底数。高中级公务员是协助政府制定和执行政策的，下级公务员是处理日常性事务或杂务的。以美国公务员为例，按照地位分为高级雇员和普通雇员；按照职业分为行政级、执行级、办事级和勤杂人员三种。科层制本身就是一个宝塔型结构，只有站在宝塔尖上的“常务次官”和少数高级雇员才是公务员队伍中的权贵。我们只有具体考察一个公务员一步一步走向权力中心的过程，以及在权力中心所扮演的角色，才能搞清楚公务员组织与议会、内阁、政党、利益集团、部长、大臣、常务次官的关系，才能认清公务员制度的实质，也才能进一步认清西方民主政治的实质。在日本，一个大学毕业生要想成为国家高级公务员，必须通过国家公务员Ⅰ种考试（上级考试甲）被录用。通过国家公务员Ⅰ种考试，作为career组职员（干部后备生），要晋升到职业文官的顶峰事务次官，需要跨越5个大的台阶，大约30多年的时间，即career组职员（22岁）股长（26岁）课长（35岁）部长（45岁多）局长（50多岁）事务次官（55岁以上）。日本的career组职员大体相当于英国的高级执行官，这些人是将来的决策尖子，是公务员队伍的核心，是公务员迅速进入统治上层的领头羊。这些人作为高级公务员进入政策领域，向大臣提供政策咨询，决定政府政策，成为西方资产阶级政党政治“前台秉政”，“后台不换”的后台老板，所谓官僚政治也就产生于这些人。

西方政治学特别是行政学强调政治与行政的分立，东方学者也深受这种影响，我们应当承认政务官与事务官的差别，但不宜绝对化。研究西方公务员制度就会发现，政务官与事务官特别是高级事务官之间不仅不能分离，而且高级事务官往往是政务官不可或缺的助手和顾问，两者关系非常之微妙。在日本，由于自民

党一党优势和长期执政，造成自民党政治家和高级官僚的特殊关系，高级事务官通过对政治系统的高度可预见性，不搞政治而寓政治于管理之中，通过信息资源互换来换取政治集团的信任和行政效率。日本事务官通过“政治中立”自成一个系统，“集团意识”使他蒙上一层神秘色彩，成为一个“封闭型”的团体，极富政治性。而高级事务官作为这个系统的代表，其一言一行都有可能涉及到大臣的政治责任问题，甚者有可能导致内阁的倒台。大臣作为行政机关首长，要为部门的一切活动辩护，在议会进行答辩，承担政治责任，而在议会中的答辩词大都来源于高级事务官。如果没有这批常任文官，西方的民主政治便无从实现，政府效率便会一团糟。西方政治制度安排和现代行政需求必然导致权力重心向常任文官转移，公务员系统构成了政治机器的效能部分，公务员本身的政策水平、法治观念、行政能力、办事效率等等就构成了实施政治责任制的关键。也有人因此把现代国家称之为“行政国家”。所以，列宁曾经指出：“资产阶级议会制的国家的全部历史，资产阶级立宪国家的历史也在相当大的程度上表明，更换部长的意义是非常小的。”

日本在二战之前，称为“文官”，也是从 *Civil Service* 翻译过来的。战后称为“公务员”。日本关于官僚制的研究，在论述战前时，使用的是官僚概念，在研究战后高级公务员的行为时也使用官僚和官僚制度的概念。本文在研究时，概念运用在制度层面上表述时，用公务员和公务员制度概念，在研究公务员制度与环境的交互作用时，用官僚和官僚制度的概念。日本把公务员分为“特别职”和“一般职”，本文研究对象主要为国家公务员制度中的“一般职公务员”，不含地方公务员制度。

二、现代政府与公务员系统

为了研究公务员制度，必须首先了解公务员制度在现代政府

中的位置。如果我们泛泛而讲，现代政府主要是由两大系统构成的，一曰机构系统，一曰人员系统。人员系统即是对“人”进行制约和管理的公务员制度，它是现代政府得以运行的关键，是政府行政的核心，是现代政府的一个有机组成部分，是现代政府大系统当中的—个子系统。任何比喻都是蹩脚的，但又是形象的。如果我们把现代政府大系统比做一个“人”的话，那么，机构子系统就是这个“人”的“骨架”，人员子系统就是这个“人”的“血肉”。“骨架”与“血肉”是紧密联系，相互制约，不可分割的。政府运行的好或坏，制度结构固然重要，但“骨架”需要“血肉”去填充，行政需要人去运行，人的素质对制度发挥作用至关重要。公务员系统的良性运转和功能发挥取决于政府大系统与各个子系统之间的良性循环，取决于公务员系统与外部的政治系统、政党系统、社会系统、利益集团系统、分利集团系统交互作用的和谐，以及公务员子系统的良性循环和自动纠错机制。

在现代政府中，机构系统按照不同的序列组合，就构成了政府机构的框架。这些机构的整合是通过政府体制来进行的，目前，世界上不同国家和地区的政府体制主要地可以划分为总统制、内阁制、委员会制和人民代表大会制四种类型。这四种不同类型的政府体制，整合不同类型政府的机构构成，产生不同的政府运作方式。就其机构系统的功能来看，西方国家采取司法、立法、行政系统的三权分立的权力制衡原则，社会主义国家则采取“议行合一”原则。就其机构系统的结构来看，纵向采取科层制，横向采取部门管理权力划分的职能制。如日本按照三权分立原理，实行议会内阁制。纵向采取府——省——厅——局——部——课——股系统分层，横向按照职能划分，设置—系列机构，形成政府机构序列。根据这些机构的设置，进行人员子系统的配置和优化，依次划分为决策机构、职能执行机构、幕僚辅助机构、咨询参谋机构、派出机构等等。这些机构通过不同职能划分

和人员的优化组合，运行政府职能，完成国家管理。

“人决定一切。”机构只是政府的框架，政府这个“筐”只有装进了具有能动性的“人”，政府职能才能运行，行政过程才得以进行。所以，人员如何合理配置和优化将对政府形象及政府能力的好坏高低起决定性的作用，这就取决于公务员制度的构架和管理。因此，作为人员子系统的公务员制度一定要顺应政府职能演变与发展的要求，适应现代政府管理民主化、法制化、科学化、信息化、社会化等现代化管理方式的需要，全面提高公务员的素质。

三、公务员制度的分析框架

日本公务员制度是由制度结构、行政行为和精神状态三个层次来组成的，权力的合理配置是其核心。这三个层面的研究即是：对作为公务员载体的制度结构的描述，也就是对公务员制度是什么的回答；对行政过程中公务员制度的主体行为者即公务员行为的研究，也就是对公务员制度应该是什么的回答；对公务员个人行为和组织行为动因的探究，也就是对公务员制度在行政过程中为什么应该是什么的回答。这三个层面研究的依次推进，就完成了日本公务员制度研究的过程。本文在制度结构描述的基础上，重点研究日本公务员制度的行为与动因。在行为研究过程中，假定政治过程中“政策空间和权力量守恒原则”。政治过程中，权力量是守恒的，权力在官僚组织与政治家之间移动，政策空间的大小与官僚组织的权力成正比。政策的空间越大（政策的数量就少，制定新政策的余地就越大，政策的模糊度就越大，官僚的自由裁量权就越大），官僚的权力越大。政策的空间越小（政策的数量就越多，制定新政策的余地就越小，政策的模糊度也就越小，官僚的自由裁量权也就越小），官僚的权力也就越小。通过这一假定，来分析政治与行政的互动关系，寻找政治过程中