

第一章 日本公务员制度的形成和发展

日本的公务员制度是伴随着日本资本主义制度的确立而形成的。随着日本资本主义制度的变化和发展,日本的公务员制度也不断地变化和完善。本章将按照日本近代官吏制度的建立、战前(指第二次世界大战前,下同)官僚制度的发展、战后(指第二次世界大战后,下同)初期的改革和现代公务员制度的建立以及日本经济高速增长以来公务员制度的变化与发展的过程,着重介绍有关日本旧官吏制度和现代公务员制度的产生、发展和变化的过程,分析其产生、发展和变化的背景。

第一节 明治维新和日本近代官吏制度的建立

1867年1月以明治天皇即位为契机,日本开始了一场对日本近现代历史发展影响巨大的明治维新。维新派借助人民群众的力量,通过武装斗争,推翻了德川幕府,恢复了天皇政治,从而结束了自镰仓幕府以来,长达约700年之久的以幕府将军为中心的武家政治,建立了以天皇为中心的新政权。明治新政府学习欧美各国的先进经验,进行多项具有资本主义性质的改革,使日本较快地进入了近代资本主义国家的行列。但是,由于明治维新后的日本保留了天皇制、华族制和寄生地主制,因此新政权仍然保留了许多封建色彩。

明治维新的一项重要内容是建立近代官吏制度。日本近代官吏制度的建立主要参考了近代德意志官吏制度的模式。在近代德意志,在领主的统治力量不断增强的过程中,作为一种集权的手

段 各领地建立起了近代官吏制度。尤其在普鲁士 为了排除封建贵族的势力 早在 18 世纪中叶以前,就已经采用了与大学教育相结合的考试任用制度 吸收人才 担任司法官和行政官。除了任用制度以外 还建立了各项严格的官吏管理制度 形成了德意志的官吏法制体系。在当时的德意志 人们认为 对君主的忠诚以及来自君主的权威的名誉是一个官吏的最根本品质。以后随着经济上的权利以及身份保障方面的逐步完善,官吏在身份上隶属于君主的这种意识 渐渐转变为对国家的忠诚。官吏与国家的关系 不是建立在合同基础上的雇佣关系,而是一种特别的具有公共性质的关系,这种认识奠定了以后德意志官吏制度文化的基础。德意志官吏制度的模式 对日本近代的官吏制度的形成 有很大的影响。

明治维新在法律上废除了封建等级制度 使土、农、工、商四民平等。从这个意义上讲,日本国民从此在法律上都有可能担任官吏。明治维新初期,刚刚步入近代国家的日本政府就意识到了选拔人才担任官吏的重要性。1868 年 政府制定了征士、贡士制度,从全国各藩选拔有才学者担任最高政权机构太政官中的议事官,参与朝廷的事务。但是由于明治维新的主要推动者萨摩、长州、土佐、肥前这四大藩阀的山头主义、宗派主义势力的干扰 这一选拔人才的制度没有充分发挥作用。仅过了 1 年,1869 年就废除了征士制度。

明治初期的日本,没有一部完整的有关官吏制度的法典。太政官时代 有关官吏任用、分类、服务等方面的原则 都是靠发布单项的‘敕令’来作法律性规定的。1876 年 日本制定了《官吏惩戒例》 规定了有关官吏惩戒的事项。1882 年 制定了《行政官吏服务纪律》 其中第 1 条就是“ 凡是官吏都必须遵守法律以及职位制度章程 各尽其职 ”此外还有关于履行职务、服从命令、保守秘密、廉洁等规定 共计 12 条。这一文件成为近代日本官吏服务纪律的雏形。1884 年 日本又制定了《官吏恩给令》以及《官吏非职条例》

等。上述这些敕令的颁布，奠定了日本近代官吏制度的基础。

1885年12月22日日本颁布了第69号太政官令，决定废除太政官制度，建立内阁制度。同时制定了有关内阁机构运转的准则——《内阁职权》。

在建立内阁制度的同时，在内阁成立了法制局。1893年10月31日的敕令第118号的第1条第1项中规定，由内阁法制局“对有关官吏制度、行政组织以及其他统治机构进行调查、审议以及立案”。除此之外，内阁还设置了文官考试委员、文官惩戒委员会、文官分限委员会以及文官铨衡委员会。当时还没有像现在的人事院那样的统一的中央人事行政机关对官吏进行管理。官吏的管理由数个机构分工担任。有关官吏管理的制度设立由内阁法制局负责，考试由考试委员会负责，身份、地位由分限委员会管理，俸禄则归大藏省所管。当时虽实行多元管理，但由于有关管理机构都设在内阁，因此也可以说人事行政是由中央控制的。

日本近代的官吏制度将在国家机关工作的职员大致分为官吏与非官吏两大类。官吏是由天皇根据天皇的任官大权或由某些行政机构根据天皇委任的权限来任免的。官吏必须是无限忠于天皇以及天皇的政府，并从事公务的人员。而非官吏则是以一般的雇佣关系为基础录用的人员。

明治时期的官吏任用，采用任官补职制度。即对特定的人任命特定的官职，先取得了身份，再任命此人担任特定的具体的职位。官吏的等级根据任命方式来区分。由天皇亲自任命的官吏称为“敕任官”，敕任官中地位特别高的称“亲任官”，由总理大臣上奏天皇任命的官吏称为“奏任官”，由各省大臣通过总理大臣上奏天皇任命的官吏称为“判任官”。敕任官以及奏任官统称为高等官。高等官分成九等，敕任官为一等和二等，敕任官中有内阁书记官长、法制局长官、各省政务次官、各省事务次官、各省局长、府县知事、高等技官等职。奏任官从三等到九等，奏任官中有内阁书记

官、法制局参事官、各省书记官、各省事务官、各省秘书官、各省技官、内阁理事官、各省理事官等职。判任官分成四等，有各省的办事系统的下级官、各省技术系统的下级技术官。

非官吏专门从事辅助性的工作，没有行政执行权。对他们的任用由各省在预算的范围内任意进行，没有特定的资格规定，其职务的内容也不一定明确。非官吏中有“雇员”、“佣人”、“嘱托”之分。“雇员”往往被当作是担任判任官的预备阶段；“雇员”主要辅助下级官从事具有机械性、重复性特点的业务工作。“佣人”主要从事体力劳动。“嘱托”是一种临时性的职务，通常由再次雇用的退职官吏担任，他们主要是和某些大臣、政务次官有特殊关系，并且与他们共同进退官界的人。也有的“嘱托”是指担任个别的、特殊职务的人，或者指从事某一专项调查研究的人。

1886年2月27日制定的各省官制的通则中规定，各省均设置的官职为：次官（敕任）、秘书官（奏任）、书记官（奏任）、局长（奏任或敕任）、参事官（奏任）、局次长（奏任）、试补（准奏任）、属（判任）。

近代日本官吏的等级划分不是建立在职位分类基础上，而是建立在以身份来划分等级的品位分类基础上，因此，无论公私，在各种场合，高等官吏都具有一种高人一等的优越感。

在当时，当官是很体面的，而这种体面是靠俸禄来支撑的。为了使不同等级的官吏能过一种与其等级地位相对应的生活，政府确定了根据官吏的等级来划分官吏的俸禄的基本原则。1886年3月17日，天皇政府颁布了《高等官官等俸给令》，同年4月29日又颁布了《判任官俸给令》以及《技术官官等俸给令》，对各等级官员的俸禄作了规定。以后由于物价上涨的原因，1910年和1920年，对官俸作了两次增额修改，并且规定，如果持续做官17年，还能够享受由政府提供的称为“恩给”的养老金。

官吏必须履行其身份所要求履行的义务。1887年7月30

日，日本政府对以前的行政官吏服务纪律作了全面修改，制定了《官吏服务纪律》全文共 17 条。其中第 1 条规定：“凡是官吏必须对天皇陛下以及天皇陛下的政府忠诚勤奋 服从法律命令 各尽其职”。官吏是天皇的官吏 必须无限忠于天皇。《官吏服务纪律》还详细规定了职务上的义务和身份上或职务外的义务。所谓职务上的义务 指的是履行职务以及服从、诚实的义务。所谓身份上或职务外的义务 指的是保守秘密以及守信的义务。“服务纪律”要求官吏无论在职务内外 都要保持自身廉洁 不滥用权威 不准过度地负债 不得擅自接受他人的宴请、赠品以及酬金 与私人企业的关系以及取得本职以外的报酬要有限制。这项《官吏服务纪律》是明治宪法体制下的官吏服务基本规则，从发布之日起到 1945 年日本侵略战败为止，曾长期实行。

在制定官吏服务纪律的同时，日本还较早地制定了官吏违反纪律时的惩治措施。根据 1876 年制定的《官吏惩戒例》和 1899 年制定的《文官惩戒令》 如果官吏违反了应尽的义务 将会受到处分。处分的种类有警告、减薪、免职三种。其中免职处分是非常慎重的 根据《文官分限令》的规定 除了判刑、超过特定的长期休职期限、官职以及官方机构的撤销、身心衰弱而无法胜任职务、官吏制度以及定员的改革导致人员超编这些原因以外，官吏享有不被免职的身份保障。

1885 年 12 月 日本近代内阁制度建立不久 第一任内阁总理大臣伊藤博文就向各省大臣发布了《整理各省事务之五纲领》。其中的“选拔任用规定”中明确写道 官吏的任用必须通过考试 为此必须在内阁中设置考试委员。这一大纲的发布，表明了政府已将建立官吏任用考试制度提到了议事日程。

1886 年 3 月 1 日 日本政府颁布了《帝国大学令》 建立了帝国大学（即后来的东京大学）帝国大学的法科大学（即法律系）的培养目标之一，就是培养将来在政府部门中担任干部的官吏。紧

接着 1887 年 7 月 23 日 政府又制定了《文官考试试用以及见习规则》和《文官考试委员法规》。规定奏任官的试用或判任官的见习，必须经过考试 奏任官必须具备大学程度的学历 并通过高等文官考试 判任官必须具备旧制中学 相当于现在的高级中学 程度的学历 并通过普通文官考试。但是文件同时规定 帝国大学的法科大学、文科大学的毕业生 可以不参加高等文官考试。国立或地方公立的中学毕业生，可以不参加普通文官考试。考试由设在内阁的文官考试局主持。考官的任用 不通过考试 而是由文官考试局长选拔。

1889 年 2 月 11 日，日本制定了《大日本帝国宪法》。这部宪法在明确规定日本国民具有均等的当官机会的同时，也明确了天皇在行政及官吏方面的统治权。

1893 年 10 月 30 日，日本政府制定了《文官任用令》和《文官考试规则》 以此取代了《文官考试试用以及见习规则》。《文官任用令》取消了过去帝国大学的法科大学、文科大学的毕业生可以免试任用的规定，但敕任官仍然可以不受考试的限制而自由任用。为了实施文官高等考试 内阁设置了文官高等考试委员 取代考试局。另外在外务省设置了外交官领事官考试委员。文官考试制度就这样基本上固定下来了。这些考试都是公开竞争的考试，但是由于高等文官考试中出的题目是以法律学为中心的 因此 大多数考试者，都是帝国大学法律系的毕业生。

除了有关考试的敕令以外，在任用制度方面也作了多次修改。根据 1890 年 3 月 27 日的修改令 日本取消了“局次长”的职位。1893 年 10 月 30 日的修改令中，又取消了“试补”这个职位。随后 在 1898 年 10 月 22 日的修改令中 新设置了参与官（敕任），按照 1893 年的《文官任用令》和《文官考试规则》 奏任官的任用，原则上要通过考试 但敕任官的任用是自由任用的。另外 总理大臣秘书官、各省秘书官也是自由任用的。

除此之外,还发布了《高等官官等俸给令》、《判任官官等俸给令》、《官吏服务纪律》、《官吏恩给法》、《文官分限令》、《文官惩戒令》等。1899年还发布了对《文官任用令》的修改。通过这一系列的敕令补充与调整,到19世纪末在日本形成了近代官僚制度的基本框架。

第二节 战前官僚制度的发展及其特点

1898年,以大隈重信为首相、板垣退助为内务大臣的大隈内阁上台。这是以自由党和进步党联合而成的宪政党为基础的第一届大隈内阁,也是日本最初的政党内阁。当然,由于当时的陆、海军大臣仍然是根据天皇诏敕而留任,因此也可以说这是一个不完全的政党内阁。

虽然第一届隈板内阁由于内部矛盾和外部压力,只存在了四个月,但它在日本近代官吏制度的发展历史上具有重要意义。因为从这一内阁统治时期起,日本开始任用政党党员担任敕任官职。

由于政党的影响波及到官吏的任用,因此出现了政党势力争夺官职的现象。这一现象对行政的“公正性”产生了不利的影响,为了消除这一现象,防止官纪的堕落,同时,当时行政的发展也需要任用一些有专业知识的人才,1899年3月27日,山县有朋内阁修改了《文官任用令》,废除了自由任用敕任文官(不包括亲任官)的制度,规定只有通过文官高等考试,并有一定经历的人,才能任用为敕任官,以防止敕任官职为政党成员所占据。出身下层,后升任陆军大将的山县有朋信奉“超然主义”,认为行政权的执行者必须超然于党派之外。以后由山县有朋系统的官僚所组成的内阁,一贯坚持抑制政党势力发展的立场。1900年,第二届山县有朋内阁为防止政党势力影响到军部,修改了陆海军省令,首次在法律上规定陆、海军大臣由现役大将或中将担任,次官由现役中将或少将

担任。为了保护官吏的身份不受政党势力的干涉，忠实公正地执行职务 山县有朋内阁还制定了《文官分限令》和《文官惩戒令》。这些敕令的颁布 不但阻止了政党势力向官界的渗透 还确立了培养和维持专职行政官的体制。根据这些文件的规定，敕任文官的任用资格 除了亲任官以及另外有规定的人员以外 必须是：

1. 现任或曾任委任文官职务者，现任或曾任高等官的三等官职务者。

2. 曾担当过 1 年以上敕任文官职务者。

3. 曾担当过敕任文官职务且通过了文官高等考试者。

4. 现任或曾任 2 年以上敕任检察官职务者（即司法省的敕任文官）。

担任委任文官的人必须是：

1. 已通过文官高等考试者。

2. 曾任 2 年以上高等文官职务者。

3. 现任或曾任检察官职务 2 年以上者（指司法省的委任文官）。

山县有朋还上奏天皇，要求今后对文官任用令、文官分限令、文官惩戒令等和官吏有关的敕令的修改，必须经过枢密院的咨询。

山县有朋内阁时期发布的《文官任用令》、《文官分限令》和《文官惩戒令》这三个敕令 分别对一般文官的任用资格、身份、地位、惩戒的原则作了法律性规定，这一系列敕令构成了二战前日本天皇专制主义制度下官吏制度的基本框架，也是后来日本政府人事制度向近代文官制度过渡的基础。

1913 年，藩士出身、曾任海军大臣的山本权兵卫上台组织内阁。同年 7 月 31 日 政府对《文官任用令》作了修改。原来 判任官的任用要通过普通文官考试，但是国立和地方公立中学的毕业生可以免试 因此 普通文官考试实际上只是针对非国公立中学毕业生的考试。这次《文官任用令》的修改 承认私立中学的毕业生

也具有免试任用的资格,同时规定,任“雇员”5年以上的在职人员,任何政府部门都可以任用其为判任官。这样,所谓的普通文官考试就名存实亡了。此外,这次修改还规定,敕任官的任用资格是:

1. 通过了文官高等考试,并曾任敕任文官职务 1 年以上者,或作为奏任文官,曾任高等官的三等官职务 2 年以上者。

2. 虽没有通过文官高等考试,但曾任敕任文官职务 2 年以上者,或作为奏任文官曾任高等官的三等官职务 2 年以上者。这些人员需要经过高等考试委员的铨衡。

这样与以前相比任用的标准放宽了,只要有一定的工作经历,即使考试没通过,也有可能被任用为敕任官。另外,对奏任文官的任用资格也作了规定,即:

1. 已通过文官高等考试者;

2. 已通过外交官以及领事官考试,曾任外交官或领事官 2 年以上者;

3. 曾任审判官或检察官职务 2 年以上者。

这样,奏任官的任用标准也放宽了,审判官、检察官、外交官等也可能成为一般的行政官。

除此之外,在修改中对任用的身份和地位也作了新的规定。内阁书记官长、法制局长官、各省次官(不包括陆海军次官)、内务省警保局长、警视总监、贵族院书记官长、众议院书记官长、敕任各省参事官、秘书官、秘书为自由任用。这些职位不在《文官任用令》的适用范围内。

迫于高涨的民主势力,在陆、海军大臣的任用问题上,山本权兵卫内阁删掉了山县内阁时规定的“现役”二字,将任用资格扩大到预备役军人,但实际上军部大臣仍由现役军官担任。

1914 年,大隈重信在立宪同志会(大正时代的政党)支持下,组织了第二届大隈内阁。此后一段时间内,在政党势力和官僚势

力之间 围绕着文官的任用和自由任用的范围 出现了冲突。

在第二届大隈内阁时代，自由任用的范围被缩小了。根据 1914 年 10 月 5 日关于各省官制通则的修改令 设置了参政官、副参政官 结果各省设置的职位有次官、参政官、副参政官、局长、参事官、秘书官、书记官、属。另外 各省次官、内务省警保局长、警视总监、贵族院书记官长、众议院书记官长、各省参事官都不能自由任用 因此能自由任用的就是内阁书记官长、法制局长官、各省大臣秘书官、参政官、副参政官、秘书。

1918 年 寺内正毅内阁制定了《高等考试令》 废除了以前的《文官考试规则》和《外交官领事官考试规则》。于是 奏任官、外交官领事官、以及法官、检察官、律师的资格考试 都要求是高等考试。高等考试与过去一样 分为预备考试和正式考试 正式考试分行政、外交和司法三个专业分别进行。

1920 年 政友会 1900~1940 年期间的日本政党 总裁原敬依靠在议会中的多数席位组织内阁。同年 5 月 15 日 原敬内阁根据敕令废除了参政官以及副参政官职位，因此各省均设置的官职就有次官、局长、参事官、秘书官、书记官、属。另外 原敬内阁还扩大了自由任用的范围 具体职位有 内阁书记官长、法制局长官、各省次官、内务省警保局长、警视总监、贵族院书记官长、众议院书记官长、参事官、各省大臣秘书官。

这一时期 在官员自由任用范围的一收一放过程中 政党内阁渐渐站稳了脚跟。但是政党势力和官僚势力的冲突却没有停止过。在大正时代的民主运动和思潮的影响下 政党提出要缩小元老、枢密院、贵族院、军部等特权阶层权利 提高议会、政党的政治作用 建立政党内阁 扩大民众参政范围 实现普遍选举和妇女参政权等。从大正末期到昭和初期，是政党内阁势力最强的时期。昭和初期 政党的影响已渗透到官僚 尤其是地方官员的人事管理之中。值得一提的是，《文官分限令》中有这样的条款 即“根据官

厅事务的需要 必要时可以命令休职”。这一条款被政党充分地利用 每当政权交替时 前政权时期的高级官僚就被命令“休职”几次三番之后 在官僚中间 特别是在内务省的官僚中间 产生了政友会派和宪政党派两大派别。

1924年8月12日,第一届加藤高明内阁按敕令设置了政务次官、参与官 这一做法和过去的参政官以及副参政官的设置基本相同。政务次官 敕任 的职责是“辅佐大臣、参加规划政务、掌管与帝国议会的交涉事项”参与官 敕任 的职责是“接受大臣命令、参与与帝国议会的交涉事项以及其他政务”。在自由任用的官吏的范围中 增加了政务次官和参与官 而各省次官、参事官则不再在自由任用的范围内了。进而在各省均设置的官职中,又废除了参事官。这样 各省均设置的官职就有 政务次官、各省次官、参与官、局长、秘书官、书记官、属。

1929年,田中义一内阁发布了关于高等考试令的修改令,对考试科目进行了大幅度修正。单从考试科目来看,原来高等考试的正式考试由笔试和口试两项组成,笔试及格的人才能参加口试。1893年时 笔试的必要科目有宪法、刑法、民法、行政法、经济学、国际公法 6门 选择科目在财政学、商法、刑事诉讼法、民事诉讼法中选 1门。而田中义一内阁认为,以前的考试科目具有过分偏重法律学这一缺陷 应该予以修改。修订的结果是 行政专业方面的必考科目定为宪法、行政法、民法、经济学 4门 选考科目定为在哲学概论、伦理学、逻辑学、心理学、政治学、社会学、经济史、日本史、政治史、国文和汉文、商法、刑法、国际公法、民事诉讼法、刑事诉讼法、财政学、农业政策、商业政策、工业政策、社会政策这 20门中选 3门;口试改为根据行政法以及应考的笔试科目中的 2门志愿科目进行。虽然作了上述修订,但是实际上法律系毕业生占优势的情况还是没有改变。

进入昭和时代不久 日本的政党势力开始衰弱 与此同时 官

僚势力却逐渐加强。1932年“5·15”事件以后，在斋藤实内阁时期对《文官分限令》又作了修改，设立了文官分限委员会，规定凡因官厅事务的原因让官僚休职的话，必须通过该委员会咨询。这项修改旨在更可靠地保障官僚的身份。从那以后，官僚与军部势力进一步增长。根据1934年4月7日的敕令，可以自由任用的官职有内阁书记官长、法制局长官、政务次官、参与官、秘书官。而过去属于自由任用范围的警保局长、警视总监、贵族院书记官长、众议院书记官长的职位此后不在自由任用的范围内了。

1941年，随着日本对外侵略战争步步升级，为了满足战时行政的需要，日本迫切需要大量具有专业和技术特长的官僚。为此，1月4日当时的近卫文麿内阁对《文官任用令》又作了一次修改。

一是规定只要具备其职务所需的学识技能以及经验，即使不具备敕任官资格，经敕任文官铨衡委员会的铨衡，也可以任用为敕任文官。第二次世界大战时，日本实行了国家全面统制经济的政策，文官任用令的这一修改，就是为了选拔录用产业、金融、通商贸易等领域的私人企业人员，进一步为侵略战争服务。敕任文官铨衡委员会服从于内阁总理大臣的指挥，由会长1名、委员6名组成。会长就是内阁总理大臣，委员是内阁书记官长、法制局长官2名、各省次官、2名按文官任用令第2条的规定任用的敕任文官。

二是放宽了奏任文官的任用标准，规定当过3年以上奏任技术官和教官的人，经过高等考试委员的铨衡，也可以任用为奏任文官。进一步增加了从判任官中选拔奏任官的机会。在修订文官任用令的同时，对高等考试令也作了修改。规定行政专业和外交专业合起来考，必考科目为宪法、日本史、行政法、经济学，选考科目在民法、国际公法、外语中选2门，在哲学、民法、商法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法、国际公法、国际私法、政治学、财政学、经济政策、外交史、经济地理、外语之中选1门（不能和前面的选择项目重复），口试科目为日本史、行政法（或国际公法）、经济学。考试科

目中对日本史的重视，反映了当时战争的需要。

以后由于日本挑起了太平洋战争，高等考试难以实施，1943年，日本政府宣布停止实施高等考试以及配套政策。1945年又发布了有关高等官任用资格特例的敕令。按照这些敕令，在无法举行高等考试时，经过高等考试委员的铨衡者，可被认为是高等考试及格者。

1945年8月15日，日本宣布无条件投降。战败后不久，对高等考试的科目作了些变更。变更后，行政专业必考科目为宪法、行政法、经济学。选考科目改为在第一类到第四类中任选一类，再在这类中选4门。第一类是民法、商法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法、政治学、政治史、财政学、社会学、社会政策、外语。第二类是国际公法、国际私法、外交史、政治学、政治史、经济政策、经济地理、商业学、外语。第三类是农学、农业工学、林学、林业工学、畜产学、水产学、机械工学、电气工学、矿山学、经济政策、社会政策、经济史、商业学、外语。第四类是哲学、伦理学、心理学、社会学、宗教学以及宗教史、美学以及美术史、数学、物理学、化学、生理学、卫生学、教育学、国文以及汉文、外语。口试科目则规定为宪法、行政法（或国际公法）经济学方面的内容。

1947年举行了最后一次高等考试，1948年日本废除了高等考试令。以后随着日本《国家公务员法》的制定与实施，一般公务员的任用开始按照新的公务员法的规定办理。

综上所述，战前日本官僚制度中有关考试、任用的制度，作过多次修改，但这些修改往往是官僚势力、军部势力、政党势力之间勾心斗角的产物，只代表了一小部分阶层的利益，同时这些修改又是和对外侵略战争联系在一起的，是一些为战时需要服务的临时性的措施，因此，这些修改并不具有现代文官制度改革的意义。

明治维新以后，维护新生的资产阶级利益的资本主义制度虽然已经在日本建立起来，但是这种资本主义制度具有浓重的封建

色彩，建立在这种社会制度基础之上的天皇专制主义政治制度牢固地统治着日本的政治与行政。在这样的背景下产生与发展的日本的官僚制度，自然地具有了以下一些特点：

第一，官吏是天皇的官吏。从大日本帝国宪法中有关天皇的任官统治权的规定以及“官吏服务纪律”中都可以看到日本战前的官吏只是至高无上的天皇的官吏，日本的官吏制度就是建立在这样一种基本理念基础上的。因此官吏只能是天皇的御用臣仆，不可能是为国民服务的。

第二 严格的官等制。在政府机构工作的职员中 官吏的身份是建立在公法上的勤务关系上的，而非官吏的身份则是建立在私法上的契约关系上的，这两者是不同的。同时，按照官吏的分类，高级官僚与低级官僚之间又存在着严格的身份等级制，高低级官僚之间有一道难以逾越的屏障。

第三 精英官僚优先。在任用执行行政权的官吏方面 日本很早就采取了考试制度。组成官僚核心力量的主要是毕业于东京帝国大学法律系、具有法律知识、高等考试及格、并从奏任官晋升到敕任官的那批官僚。他们在被录用时 就已被定为干部候选人 这些人形成了官僚精英群体。另外 在晋升为一般文官时 事务官和技术官所占有的官职基本上是固定的。原则上技术官经铨衡任用以后 就让他们在一定的专业范围内熟悉各方面的工作 而事务官中的干部候选人则在考试任用以后，让他们广泛地熟悉行政事务，在同一个政府部门中体验各种官职的工作，因此事务官在干部职位的占有方面 具有明显的优势。

第四 官僚社会的封闭性。日本的官吏 特别是干部候选人的任用 采用“人口选别方式”即先选择能当干部的人才 然后再加以培养 直至成为合适的干部。反过来讲 非“干部料子”出身的人，往后即使工作表现出色，要被提拔当干部的可能性也是很小的。官僚社会是一个封闭的、只对高等考试及格者开放、带有特权

性质的圈子，它竭力阻拦政党和民间的渗入。虽然随着政党势力的盛衰 官僚自由任用的范围以及任用标准出现过一些变动 政党的变动也曾影响过官僚社会 但是 由于战前日本的政党势力还很软弱，一诞生就受到封建残余势力和军国主义势力的压抑 因此政党政治虽有过一段短暂的历史，在战前始终未能牢固地控制政权。政党势力衰退以后，“保障官吏的身份不受政党影响”的条文不仅已经没有实际意义，而且更加促进了官僚社会的自我封闭。把官僚的世界与外界隔离，而官僚世界中又严格地区分精英与非精英，这对整个行政运转来讲是很不利的。

第五，以授勋来强调官吏的特权。日本战前的官吏越晋升到离天皇近的高等官职，越要求对天皇有高度的忠诚心。但另一方面 越是高等官职 就越能保障由“位阶勋章”所象征的名誉以及特权的地位。日本战前的“位阶勋章”的授予 按照惯例是根据授勋对象的官职任命形式以及等级的序列来决定的。这以高级官僚为中心的授勋惯例 就是象征着“天皇的官吏”所拥有的特殊的社会地位 因此 官民之间存在严重的官尊民卑的思想观念。

第六，战前的政府人事体制中缺乏统一的中央人事行政机构，特别是各省厅的“雇员”、“佣人”等的非官吏的任用手续缺乏统一性。非官吏的录用以及工资，主要由各省厅负责人事的课长级的干部酌情处理决定的。人事行政缺乏统一性，助长了省厅之间的组织冲突。

战前，日本政府也曾试图建立一个统一的中央人事行政机构。30年代，在日本法西斯化的过程中，曾经进行过这一尝试。1936年“二·二六”事件后 广田弘毅组阁时 在军部的压力下 提出了官制改革 军部大臣恢复由现役军官担任。这样 军部对政治方针的发言更为强烈了，1936年11月 陆海军共同发表了《政治行政机构改革纲要》。在此基础上 广田内阁于1937年1月提出了设立“内阁人事局”的方案 为了更好地集中权利 打算成立一个全面

掌管官僚的任用、晋升、工资、奖惩、退休养老金等的人事行政机构。

1937年6月成立的近卫内阁也打算改革官吏制度，并以法制局为中心搞了试行方案，提出在内阁设置统一的人事行政机构——人事部，打破各省厅之间的割据局面。近卫内阁时，日本发动了全面侵华战争，因此迫切需要建立军国主义的官吏制度。当时的方案中具体提出开放官界门户、广招能人、扩大敕任文官的自由任用范围、改革法律学科万能的高等考试、再度培训官吏、撤销身份保障制度。这一方案借改革落后的封建式官僚制度为名，实质上是要大肆扩张军部势力，广泛收罗人才为侵略战争服务。

但是，这些改革，特别是关于内阁人事部的设想，由于遭到各省，尤其是统辖地方官僚的内务省的反对而最终流产。

1940年7月成立的第二次近卫内阁，再次提出了官吏制度的改革。1941年1月23日，大政翼赞会政府严密控制民众的官办国民统一组织，提出了《官界新体制确立纲要》。此纲要总共由六项内容组成，即：(1)基本方针；(2)行政机构的整备改革；(3)官吏制度的改革及运用；(4)吏道的刷新；(5)确立官民合作体制；(6)兴亚行政机构的整备等。

这里面和官吏制度有关的具体内容有两项，即第3项的“官吏制度的改革及运用”和第4项的“吏道的刷新”。在第3项内容中提出：“要在内阁建立统管各厅人事的机关，建立属于内阁总理大臣管理的内阁人事厅，要对各厅人事进行计划和统制，对官职的分类进行有效的改组，确立与此相应的待遇制度，同时打破以往官职与待遇制度的固定关系，消除法律学科万能的弊病，基于人格以及能力的条件，广泛选拔人才，设立监察制度，监察行政的实绩，要明确官吏的责任，要抑制官吏频繁的调动，要改善下级官吏的待遇。”这些内容中引人注目的是出现了以职务为中心的想法，并且提倡录用有能力的人才，废除以往对技术官等的歧视性待遇。“纲要”

的第 4 项提倡“吏道的刷新”其中提出“对官吏要实施基础的训练 同时还要设置再次培训的设施”。在这里提到了官吏进修的意义。

除了大政翼赞会的改革方案外，当时的民间团体也提出了行政机构或官吏制度改革的要求。例如，日本商工会议所在 1941 年 2 月提出了《关于行政机构改革的意见》国策研究会在 1941 年 3 月提出了《行政新体制纲要试行方案》等。各个方案大同小异 改革的要求也是一致的。另外引人注目的是，1940 年作为进修和研究机关 设置了“总力战研究所”。这个研究所由内阁总理大臣管理，掌管有关国家总体战的基本调查研究以及对官吏及其他人员进行有关国家总体战的教育训练。

这个时期的人事行政改革是作为建立法西斯战时体制的一个组成部分 围绕对外侵略战争的需要进行的 并不是真正意义上的官吏制度的改革。因此 除了在限制自由任用、文官的铨衡、身份保障、考试科目方面作了一些修改以外 并没有根本性地改革官吏制度。

由上可见 日本的旧官吏 作为天皇的官吏 其一直处于与国民相对立的立场上 加上在发动和进行对外侵略战争方面 官僚势力与军部势力一样负有无法逃避的罪责，因此在第二次世界大战后 面对民主化运动的发展 改革明治维新以来的旧的官吏体制是不可避免的。

第三节 战后初期的改革与现代公务员制度的形成

1945 年 8 月 日本政府接受了《波茨坦公告》 宣布无条件投降。第二次世界大战结束以后，在人民民主运动的推动下和在美军占领当局的主持下 日本实行了大规模的社会改革 废除了天皇专制主义政体，解散了在日本帝国主义对外扩张政策的制定与推