

当代国外行政改革丛书



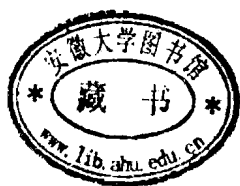
日本 行政改革比较研究

白智立 著

国家行政学院出版社

日本行政改革比较研究

白智立 著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

日本行政改革比较研究/白智立著. —北京:国家行政学院出版社, 2012
ISBN 978-7-5150-0254-5

I. ①日… II. ①白… III. ①行政管理-政治体制改革-研究-日本
IV. ①D731.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 209561 号

书 名 日本行政改革比较研究
作 者 白智立
责任编辑 沈桂晴
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789 68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2012 年 9 月北京第 1 版
印 次 2012 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 10.25
字 数 219 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0254-5/D·0170
定 价 26.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

序

我有幸成为本书的第一个读者,先睹为快。感谢智立邀我作序。

在日本的行政学界,研究日本行政监察的专著为智立的《日本的行政监察、监查》(法政大学出版社 2001 年版)。时隔 10 年,该著作依然是这个领域的唯一著作和必读之书。据我了解,其后智立对于监察问题又有许多更深入的研究,其中包括中国的监察制度的研究,也有日本地方监查制度的追踪调查和分析。现在这本书的第四章和第七章,可以说是智立在行政监察和监查领域的研究成果的一部分。

这本关于日本行政改革的研究成果另辟蹊径,大跨度地分析了日本行政的改革。这本书的结构,有战后日本行政改革基本特征的总体描述,又有日本地方分权、公共服务管理、公务员制度等改革专题的探讨,更有日本行政改革的比较研究。读者可以各取所需,可全文阅读,亦可汲取个别案例的实证经验,更可观日本而思中国。

如本书介绍,日本 2000 年地方分权改革一次修改了 475 部法律。读者可以从不同的角度理解这一事实。行政的改革是一项复杂的系统工程。本书提供给读者的不是八股文式的抽象,而是政府改革复杂过程的具体分析。其复杂的原因不仅在于改

改革是一个多元利益调整的过程,更缘于改革是制度变更,需要法律法规的修改。改革要经过漫长的讨论和分析,有专家的参与和大众的评论,更有政治的责任。智立在本书的分析中指出日本成熟的行政法律体系,这也是理解日本行政改革的基础。法律的修改是新制度的开始。475部法律如何具体实施,这也是一个非常重要的问题。现代官僚制体系亦是实施改革的不可或缺的条件。这本书分析的正是日本官僚制的现在及其展望。

如果极端地描述官僚制是一个静态的制度,政治的空间就是一个动态的世界。前者是按制度运转,按部就班,后者需要当机立断和政治责任。现代社会需要行政官僚制的制度化运转,特别是在稳定和成长的社会。官僚制在战后日本经济成长和社会发展中,其优势尽显无遗。但是官僚制体系难以应对急剧变化的环境,这也是日本在所谓“失去的十年”以及其后的历史,行政改革不断,强化政治指导的呼声不止的制度背景。

民主政治和官僚制体系都是现代社会必不可缺的基本。智立的这项日本行政改革的研究,不仅是日本的个案分析,更是现代行政的一般分析和研究。

(日本)明治学院大学政治学科主任教授

毛桂荣

2011年8月17日于上海

目 录

第一部分 战后行政体制与行政改革

第一章 导论:日本行政改革与行政学研究	3
一、行政改革的价值目标与日本行政学	3
二、行政改革、日本行政改革及行政改革研究	5
三、日本行政改革及研究的内涵与外延	11
四、中国和日本的日本行政改革研究	14
第二章 战后日本现代行政体制的特征与行政改革	26
第一节 战后日本现代行政体制的形成	27
第二节 战后行政改革与日本现代行政管理体制	41
第三节 战后日本现代行政体制的特征及课题	49
第三章 行政改革与战后日本现代行政体制的转型	59
第一节 中曾根行政改革与政府作用的转变	60
第二节 日本战后现代行政体制的结构性变革	68
第三节 日本行政改革的特点、意义及经验	100

第二部分 行政改革与政府治理变革

第四章 行政监察制度创设与战败前、战后的行政改革	109
第一节 日本现代行政监察制度的特质、意义	109
第二节 战时体制下的行政改革方案与行政监察制度	111

第三节	战后初期行政民主化改革与行政监察委员会	116
第四节	新宪法颁布与行政调查部监察制度构想	120
第五节	行政改革的历史连续性与行政监察制度	126
第五章	中央政府高级公务员的选拔、开发及改革趋势	128
第一节	高级公务员的入口选拔与任用标准	129
第二节	高级公务员的晋升管理、能力开发与任用标准	133
第三节	高级公务员的培训与任用标准	139
第四节	大藏省高级公务员的选拔管理与人力资源开发	141
第五节	政府领导人才标准、人事行政文化及改革趋势	143
第六章	地方制度、地方分权改革与地方自治法律	148
第一节	地方分权改革的动机、实质性含义	148
第二节	地方自治的宪法原则与分权化改革	151
第三节	地方分权改革与地方治理变革	158
第四节	地方分权改革与地方自治法律	167
第七章	外部监查制度的引入与地方治理变革	171
第一节	战后日本的监查委员制度及存在的问题	173
第二节	地方分权推进委员会中期报告与监查委员 制度改革	182
第三节	监查委员制度的强化及外部监查制度的引入	186
第四节	地方监查制度改革与地方治理	191
第八章	公共服务的组织、管理与变革	193
第一节	日本公共服务的基本概念与相关理论	193
第二节	公共服务的历史发展与改革趋势	199
第三节	公共服务的组织与管理体制改革	209
第四节	日本公共服务组织、管理及改革的特征	228

第三部分 比较公共行政视角下的行政改革

第九章 日本现代行政体制、行政改革与中国的

行政发展	233
------------	-----

第一节 行政改革与现代行政体制的构建	233
--------------------------	-----

第二节 日本现代行政体制与中国行政发展的课题	238
------------------------------	-----

第三节 政策转型条件下的公共行政变革	247
--------------------------	-----

第十章 中国的政府机构改革与日本的行政改革

第一节 中日行政改革与中国政府的行政课题	255
----------------------------	-----

第二节 行政改革的政治逻辑	258
---------------------	-----

第三节 行政改革的推进方式及比较研究	264
--------------------------	-----

第十一章 比较公共行政视角下的中国“地方分权”

改革	268
----------	-----

第一节 中央优越体制的形成与“地方分权”改革的特质	271
---------------------------------	-----

第二节 政府体系结构与中央地方关系现状	276
---------------------------	-----

第三节 中日公共行政比较与中国“地方分权”改革	281
-------------------------------	-----

第十二章 总结与展望：日本行政体制、变革及比较

研究	286
----------	-----

一、日本行政体制的特征与比较公共行政研究	286
----------------------------	-----

二、日本行政机构的管理、改革及比较研究的可能性	291
-------------------------------	-----

三、日本地方自治制度、分权改革及比较研究的可能性	296
--------------------------------	-----

四、比较研究的可能性及比较分析视角的选择	300
----------------------------	-----

参考文献	303
------------	-----

后记	312
----------	-----

第一部分

战后行政体制与行政改革

第一章 导论：日本行政改革与行政学研究

一、行政改革的价值目标与日本行政学

如果按照日本行政学家对“行政”或公共行政概念的理解，可将其定义为政府官僚制组织成员，即政府组织中职业行政人员的群体活动的话^①，那么，现代公共行政最显著的特征就是其规模性及行政事务的多样复杂性。现代国家的政府不仅行政组织机构庞大，行政组织成员众多，而且政府行政事务涉及包括对行政组织机构和人员的管理等在内的国家管理层面，以及旨在增进社会福祉而对公众生活全面干预等社会管理层面的方方面面。因而，现代国家的公共行政及行政改革所追求的终极目标总是表现在效率价值和民主价值这两个方面。

正是由于现代公共行政所具有的这一技术性和政治性特征^②，因此，关于现代国家公共行政和当代行政改革的研究一般

① 日本行政学家西尾胜将“行政”定义为“政府科层制组织的集体行为”。这里所说的政府不仅包括中央政府和地方政府，不仅是行政府，还包括立法府和司法府。而政府官僚制组织，不仅包括行政官僚制，还包括司法官僚制和军事官僚制等。同时，官僚制组织的集体行为中包括政策设计活动和政策实施活动。西尾胜：《行政学》，有斐阁1993年版，第45页。

② 关于公共行政的政治性、技术性问题的探讨，请参见本书第九章第三部分的相关讨论。

都要基于公共行政的民主价值和效率价值来探讨公共行政和行政改革的概念及方法。这一点,对于本书研究的对象——现代日本的行政改革也不例外,甚至表现出更为强烈的表象。日本作为东亚国家,自明治维新以来经历了现代国家的建构、战败、战后复兴及经济高速增长和泡沫经济的失败等曲折的发展过程,并取得了现代化的成功,使日本步入先进国家行列。日本的发展与成功离不开现代行政制度的建构,同其他后发国家相比,行政发展成为其现代化成功的要件。而日本行政体制的发展,我们还可视其为行政改革不断推进的结果。

特别是在战后,日本政府行政的发展完全建立在连续的改革过程之中。日本的战后史,可以说是一部行政改革的历史,一直到今天都没有中断过。^① 这一连续改革的特征,我们可以理解为日本战后行政体制的主要特征。中国作为发展中的大国,当然不能无视邻国日本的行政改革过程,而且不仅要出于借鉴和参考先进国家日本改革经验的实用、功利目的来研究日本,推动我们自己的行政改革,还要更多地从比较研究和学术研究的角度,通过对日本行政改革及日本行政学的研究,来进一步推动行政学在中国的本土化。

行政学在日本的本土化,应该说是一个非常成功的范例。战后日本经历了政治民主化改革之后,日本的行政学者虽然不懈努力将起源于美国的现代行政学在日本国内广泛介绍,但他们研究的焦点更多的还是集中在了日本问题上,从而对

^① 战前日本的行政体制改革应该说也较为活跃,如在第二次世界大战期间日本就开始了尝试建立行政监察制度的改革探索,终于在战后初期获得成功。请参见本书第四章的相关讨论。

政府行政和日本公共行政的理解和研究非常独特,进而推动了日本公共行政学的形成和发展。被认为是日本战后行政学研究发端的日本行政学家辻清明的代表作《新版 日本官僚制的研究》(东京大学出版会 1969 年版)^①,就是在战后日本民主化改革的浪潮和背景下,纵深挖掘了日本战败前政府官僚制存在的问题,剖析出了美国行政学效率价值之外的日本政府官僚制所内含的民主行政课题,并具体提出了现代日本政府官僚制民主化改革的方向。这些一直到今天都对日本行政改革和行政学研究具有巨大的影响,甚至可以说当前日本行政改革的基本价值取向是向日本战后初期形成的行政改革基本意识的价值回归。

本书为关于战后日本行政改革活动的研究,主要运用行政学研究的方法,通过对日本的政府机构、中央与地方的关系、公务员制度、公共服务等行政改革现象进行具体分析和探讨,进而对行政改革的日本特征或特殊性加以总结。为实现这一研究目标,本章将通过对日本行政学研究及行政改革研究的基本内容进行梳理,初步探析行政改革的日本特征,为深化本书的相关研究做准备。

二、行政改革、日本行政改革及行政改革研究

自 20 世纪 80 年代以来,行政改革开始成为世界性话题,不仅是行政学研究的主要内容,也多被政治学、经济学、社会学等学科广泛纳入自己的研究领域。可以说,有关行政改革的研究

^① 辻清明,王仲涛译:《日本官僚制研究》(新版),商务印书馆 2010 年版。

不再是行政学研究的固有领域,而是众多学科关注的对象,甚至成为推动一个国家政治和社会经济结构变动的改革契机和前提,更是一种世界性的公共治理思潮和社会运动。因此,对行政改革及其研究现状的描述及展望,都带有一定的难度和风险。有关日本行政改革研究的概括也是如此。

在此仅对 20 世纪 80 年代以来的世界性行政改革和日本行政改革的关联性,以及行政改革研究的课题进行以下描述和概括。

1. 20 世纪 80 年代以来世界各国及日本的行政改革

当代世界规模的行政改革运动开始于 20 世纪 80 年代,其直接动因是世界各国经济状况的变动。特别是发达国家,由于财政状况的恶化,因而难以支撑战后各国推行的政府全面干预社会的福利国家政策,不得不开始了旨在修正福利国家政策、构建后福利国家公共行政体制的变革。

这个时期日本已经结束了持续多年的经济高速增长,面临着如何构建适应经济低速增长的公共行政体制的改革课题。日本在其他国家行政改革运动的影响下,推行了通过国有企业私有化、放松政府管制、向社会让权和地方分权来建立“小政府”行政体制的所谓新保守主义改革。但这个时期由于日本国内私人企业的积极应对,相反提高了日本经济在国际上的比较优势,创造了较好的经济业绩,这减缓了日本政府推进行政改革的财政压力。

特别是当时对日本具有巨大影响的美国,为了解决日美贸易摩擦问题,希望日本自主限制对美国的出口,因而并没有过多

地施加外压要求日本放松政府管制。^①其结果,行政改革仅在部分国有企业私有化方面取得较大进展,而这个时期却是日本政府行政服务继续扩充,福利国家政策充实发展时期。

2. 从新保守主义改革到政治—行政范式的重构

20世纪90年代,日本经济出现了被称为泡沫经济失败的巨大变化。由此开始的“失去的十年”或“失去的二十年”使日本经济严重下滑,也导致日本财政状况极度恶化,因而结构性公共行政改革的公众诉求逐渐凸现和强烈起来。与此同时,1993年日本政局出现了战后最大的政治变动,即自1955年以来一党单独长期执政的自民党下台,使得日本战后长期形成的安定的政治体制出现变化。日本政治结构发生巨大变动,最终促使政治改革与行政改革自然联动起来,成为这一时期日本行政改革的最主要的内因和特征。并在地方分权改革和中央政府的部门重组改革等方面,日本行政改革取得了令人瞩目的突破性进展。也正是这个时期,从国际层面来看,开始于1989年的日美谈判的焦点集中在了促进日本开放市场等要求日本实质性地推进“新保守主义改革”的主题上了。^②

从这个意义上说,20世纪90年代以来的日本行政改革实际

① 旅日中国学者毛桂荣认为,这个时期日本的行政改革同欧美发达国家相比,并没有很深刻的危机感,仅是“带有预防性的新保守主义改革”,即为了预防当时流行的所谓的“英国病”、“发达国家病”而鼓动起的改革。毛桂荣:“行政システムの再構築とその課題”,川上和久等编,《21世紀を読み解く政治学》,日本经济评论社2000年版,第40—41页。

② 毛桂荣:“行政システムの再構築とその課題”,川上和久等编,《21世紀を読み解く政治学》,日本经济评论社2000年版,第41页。

上是 80 年代改革的深化或延伸,并且与世界规模的行政改革潮流产生了密切的联动。90 年代以来,日本开始逐渐接受新保守主义思潮下的世界性的新公共管理主义,从中央到地方对公共服务的组织管理模式、生产和供给方式等进行了探索性改革,公共管理主体的多元化、强调结果导向、市场导向和竞争机制成为了改革的主旋律。

这主要是通过 20 世纪 90 年代桥本内阁推动的行政改革、财政结构改革、金融体制改革、经济结构改革、社会保障制度改革、教育改革六大改革得以具体体现。而且时至今日,这些改革仍在不同程度地持续进行。与此同时,随着民主党实现了 2009 年末战后日本宪政史上真正的政权轮替,日本行政改革的最终价值取向进一步回归到了如何实现政治主导,即如何建构新型政治—行政范式的民主宪政、民主行政层面上来,以适应成熟的战后民主政治和社会的发展,进而克服当前日本由于经济衰退而面临的诸多艰巨的政策课题。

日本当前仍然处在急剧变动的时期,民主党政权仍有很多不确定因素,今后的政权轮替可能会进一步频繁出现。因而对 1945 年以来日本战后形成的行政体制的变革仍将持续,最后的稳定和确立可能还需要很长的时间。因此,日本的行政改革今后仍然需要进一步深入观察,仍然是今后行政学研究的主要课题。

3. 行政改革与行政学研究

从行政学史研究的角度来看,现代行政学的产生和发展与公共行政的变革有着天然的联系。19 世纪末现代公务员制度等行政改革引发了现代行政学的产生,同时 20 世纪以来不断的行

政改革促进了行政学的发展,当然行政学研究也在积极推动各国公共行政的改革和发展。但 20 世纪 80 年代以来,政治学或经济学等其他学科的研究也开始对行政改革的进程起到了推动作用,同时也在呼唤行政学研究进一步发展。

政治学、经济学与行政学研究关注点有所不同:前者对政府行政活动或官僚制问题的关注,更多的是出于民主宪政等政治结构或经济社会变动条件下,对政府行政体制或官僚体制与政治、经济社会发展之间存在的落差抱有极大的质疑和批判。如对官僚政治生态、政府部门的低效率现象的批评和分析正是如此。因而,政治学和经济学等学科关于行政改革的研究,一般通过与民主宪政的发展、公民社会的成熟、较为有效和活跃的企业经济活动等的比较,较为容易地提出新的公共行政改革思路。

而后者,即传统的行政学研究一般将政治结构、社会经济活动等作为行政环境,进一步而言是将其看做给定的前提或预设要件,公共行政则是从属于政治结构、经济社会条件的附属品。在这种前提下,行政学关于政府行政活动或行政改革的研究,更多地关注于既定条件或当前行政环境下的行政组织活动、政府人员管理及公共财政运行等的效率实现问题。而且改革发生之后的行政改革过程等的总结研究以及改革实践探索的研究,主要还是在行政学领域展开的。

因此,传统行政学有关行政改革的研究,一般被限定在这种行政学的研究范围之内,但对公共行政变革的未来展望则需要借助更多的其他学科的理论工具。正是如此,当前的行政改革研究已经出现了政治学、经济学、行政学的整合趋势,即行政学者已经开始借助政治学、经济学以及企业管理的方法或工具,展