

日本行政管理概论

邹钧 主编

● 吉林人民出版社

日本行政管理概论

邹 钧 主编

吉林人民出版社

日本行政管理概论

邹 钧 主编

*

吉林人民出版社出版 吉林省新华书店发行

长春新华印刷厂印刷

*

787×1092毫米32开本 10.5印张 2插页 230,000字

1986年8月第1版 1986年8月第1次印刷

印数：1—5,430册

统一书号：4091·327 定价：1.60元

前 言

现代管理科学，是新型的综合性的应用科学。第二次世界大战以后，管理科学在世界范围内，受到高度的重视，得到了迅速的发展。在众多的管理当中，行政管理是最重要的领域。

行政管理是国家行政机关对国家政治、经济、文化等各方面事务的管理，是国家的重要职能之一。国家行政管理活动，在整个社会生活中和各种管理活动中，居于重要的支配地位，一切经济和社会其它管理活动，都要受国家行政管理的制约。行政管理学就是研究这种行政活动规律的科学。它的主要内容是研究国家行政机关的配置和行政机器的运转，以及国家对经济和社会生活的管理，而中心任务是提高行政效能。行政管理学研究的对象和任务，决定了它在整个管理科学中所占的极其重要的地位。

新的科学技术的革命，给社会生活带来许多新的情况和新的问题。当代国家的发展，一是靠科学，二是靠管理。纵观世界，凡是发展比较快的国家，无一不收到科学的行政管理之效，没有发达的科学技术和科学的有效管理，要想建设现代化的国家是不可思议的。我国正面临着发展生产力和实现社会主义现代化的根本任务。社会主义现代化建设的关键是科学技术的现代化，而科学技术能否转化为生产力，转化的如何，在很大程度上以能否实行科学管理为转移。世界发展的总趋势，清楚不过地告诉我们，科学的管理，对于我

国社会主义现代化建设有着战略的意义，提高行政管理的科学水平，将是使我国在新技术革命中立于不败之地的重要因素。

列宁曾指出，要使社会主义优越性得到充分的发挥，整个关键不在于政权，而在于是否会管理。我国建国三十多年来，在行政管理中，积累了丰富的经验，在改进国家行政管理和提高行政效率方面作了许多努力。但是长期以来，我国的行政管理存在着许多弊端，严重地妨碍了社会主义制度优越性的充分发挥。十一届三中全会以后，党和政府从实践中认识到并尖锐地指出我国行政管理的落后状态，提出行政改革和加强行政管理的迫切任务。为了改革和加强我国的行政管理，建立具有中国特色的行政管理学，开创行政管理现代化的新局面，近几年来，从中央到地方，许多行政领导者、管理者和专家学者，开始探讨和研究行政管理的理论和实践。要建立具有中国特色的行政管理学，首先要总结我国自己的行政管理经验，给它以马克思列宁主义理论的说明，同时还必须认真学习和借鉴外国管理科学的成果和有用的经验，经过吸收、消化，努力创新，为我所用。

日本是高度发达的资本主义国家。早在明治维新后，就开始学习西方的行政管理，特别是战后积极吸收和借鉴美国的经验，首先在企业经营方面有了惊人的进步，同时，也推动了行政管理的研究和实际应用的发展。从五十年代中期起，日本大体上花了二十年左右的时间，经济上出现了起飞的奇迹，基本上实现了国民经济现代化，从一个落后的工业国，发展成为工业技术高度发达、在当今世界上举足轻重的资本主义经济大国。日本把他们的基本经验概括为：科学技术和管理的日本经济和社会发展的两个支柱和动力。日本

的现代行政管理，对国家政策的推行，国民经济的发展，国家政权的巩固，起到了积极的促进作用，发挥了国家机关的效能。目前，日本政府正在大力推行新的行政改革，推动和开拓行政管理现代化和效率化的新阶段。

行政管理作为一门科学，有它的社会属性，也有它的客观自然属性。日本同我国的社会制度不同，日本的行政管理具有鲜明的资产阶级性质，为垄断资产阶级的统治服务。但是在另一方面，战后四十年，日本在行政管理中积累的经验 and 有关的理论、方法，不少还是科学的，可供我们研究和借鉴。只要我们认识到资产阶级行政管理的两重性，从中国的国情和行政的实际出发，认真去研究日本的管理经验及其理论和方法，舍弃同中国社会主义制度不相容的成分，吸收可为我用的部分，“以我为主，博采众长，融合提炼，自成一家”，无论对于我国正在进行的行政改革和加强行政管理，还是对深入开展行政管理学的研究工作，都是急需的和不能缺少的。

至今，在学术界尚未见到有关日本行政管理方面的专著。我们撰写《日本行政管理概论》一书，目的是试图通过探讨战后日本行政管理的内容、特点及其发展规律，了解日本行政管理的基本理论和基本经验，为我国行政管理学科学体系的建立和加速实现我国行政管理的现代化提供借鉴。

目 录

前 言

第一章 现代行政管理学的形成和研究的对象	1
第一节 现代行政管理学的形成.....	2
第二节 现代行政管理学研究的对象.....	10
第三节 日本行政管理发展的新阶段.....	15
第二章 日本的行政管理论	19
第一节 行政管理的任务和要素.....	19
第二节 行政管理理论的发展.....	25
第三节 行政管理的类型和目标.....	34
第四节 行政管理的计划和指挥职能.....	40
第五节 行政管理的调整、报告及控制的职能.....	48
第六节 行政效率.....	55
第三章 日本的行政组织论	65
第一节 行政组织的原理.....	65
第二节 行政组织的结构.....	70
第三节 组织管理的基本原则.....	75
第四节 日本行政组织概况.....	80
第四章 日本的行政责任论	92
第一节 行政责任的特征和要素.....	92
第二节 确保行政责任的内部控制手段.....	100
第三节 确保行政责任的外部控制手段.....	109
第五章 日本的行政决策论	118

第一节	行政决策的基本理论	118
第二节	行政决策的步骤和方法	125
第三节	决策与信息	131
第四节	日本的决策体系	137
第六章	日本的人事管理	147
第一节	近代日本人事制度的演变	147
第二节	人事管理机构和职阶制	151
第三节	公务员及有关诸制度(上)	157
第四节	公务员及有关诸制度(下)	164
第五节	新官僚集团的形成及其作用	173
第七章	日本的定员管理	177
第一节	定员制的建立和实行定员制的方法	177
第二节	制定和实行定员制的有关法规和 定员削减计划	182
第三节	定员制实施的审查和领导	194
第八章	日本的机关管理	199
第一节	机关管理的意义和机关管理的发展	199
第二节	机关管理的内容	204
第三节	机关事务管理的原则和办公室的自动化	212
第九章	日本的情报管理	225
第一节	社会信息化和情报的作用	225
第二节	日本行政情报系统的现状	228
第三节	地方行政体的情报输出和情报系统的 发展方向	236
第十章	日本的统计管理	243
第一节	统计的中枢机能和机构	243
第二节	统计调查的方针和对策	253

第三节	统计基准的设立和改善	259
第十一章	日本的财务管理	266
第一节	预算制度	267
第二节	会计制度	271
第三节	决算制度	273
第十二章	日本的行政监察和行政立法	274
第一节	行政监察的发展及其基本内容	274
第二节	行政监察体系化及其发展的原因	281
第三节	行政立法	288
第十三章	日本的行政改革	294
第一节	行政改革的意义和战后初期的行政改革	294
第二节	经济高速发展时期的行政改革	300
第三节	经济低速增长时期的行政改革	306
第四节	行政改革的领导机构和推进行政 改革的方式	312
结束语	启发和借鉴	318
后记	327

·第一章 现代行政管理学的形成 和研究的对象

人类关于管理的实践和思想由来已久。但是，管理成为一门成熟的应用科学并取得迅速的发展，进而形成遍及全球的管理热潮，是第二次世界大战以后的新势态。

行政管理，自有政府以来便已产生和存在，把行政管理当作专门的现代科学，进行系统的研究，也是资本主义经济发展以后的事情。行政学最早起源于德国的官房学。官房学是十六世纪至十八世纪为君主忠实服务的官吏所需要的一切知识技术的总称，是为绝对主义王制统治服务的理论，同现代行政管理学没有直接联系。现代行政管理学主要生长于美国，发达于美国，是由典型的现代资本主义而产生的有关行政的学问。日本的行政学理论，就是在以美国为代表的现代行政管理学的影响下发展起来的。

日本在第二次世界大战中失败后，经历了一个美军占领的时期。本世纪四十年代末和五十年代初，日本从美国占领政策的转变中恢复了自由。为了医治战争创伤，谋求经济的稳定、复兴和重建，确立“国家自主”的行政体制，日本政府以极大的努力，进行了行政和企业的整顿与管理。从五十年代中期起，日本大体上以二十年左右的时间，实现了国民

经济的现代化，从一个落后的工业国，发展成为工业技术高度发达、在世界举足轻重的资本主义经济大国。对此，日本总结出的基本经验是：先进的科学技术和先进的管理是推动社会经济高度发展和社会历史进步的两大车轮，缺一不可。

日本行政管理的指导理论是行政管理学。在阐述日本行政管理概论之前，有必要首先阐明现代行政管理学的形成、行政管理学研究对象、行政管理学在日本的发展等问题。

第一节 现代行政管理学的形成

现代行政管理学的形成，有其客观环境和诸多因素。促成现代行政管理学形成的三个主要原因是：行政国家的兴起、科学管理法的影响和人们对法治行政原理的重新认识。

一、行政国家的兴起

行政国家，是指资本主义国家在立法、司法、行政三权分立的关系中，行政活动扩大，行政具有制定同议会立法效力相等的行政命令权，具有全面指导或统治国家的权力和作用。

行政国家的兴起，经历了一个发展过程。十七、十八世纪，资产阶级在欧洲一些国家夺取了政权，那时自然法理论的思想家们认为，唯有立法才能直接体现国民的意志，做为立法者的议会，应享有绝对权威，资产阶级权力的正统性，完全靠“立法过程”去实现。在议会至上的英国，国会权力至高无上，没有任何权力能够抵挡或否定议会的行为。资产阶级国家初期的行政，被确定为“依法行政”，行政活动权被限

制在“法制”的范围之内，受立法的严格控制。政府的任务主要是消极地保护个人财产，维持社会秩序，保卫国家免受侵略。

随着资本主义的发展，和以普选制、多党制和公民享有权力为内容的资产阶级民主的发展，资产阶级议会制的理论同现实之间的矛盾，逐步明朗化，议会立法越来越不能满足社会的要求。在这种情况下，行政权所有者同议员之间的矛盾尖锐了，行政官员在大众运动中比议会有更多更有效的发言权，广大民众要求扩大国家职权，增加行政权的比重，和在更大的范围内参加政治活动。基于这种社会背景，为了弥补政府成员和议员之间的矛盾，从十九世纪初到二十世纪初的一个世纪中，资产阶级政府的职能有所增长，管辖领域迅速扩大。如美国政府在建国初期只设有四个部（国务、财政、陆军、司法），以后逐步发展到十三个部和若干独立的委员会以及“白宫班子”。与机构扩大的同时，行政的职权从初期的城镇街道，深入到公民的生活，从管辖一般行政，发展到管辖经济事业、社会福利和安全保障等。立法、司法和行政三权平衡的关系也被打破了，行政立法不断地扩大政府委任命令和自由裁量的范围，在美国就可以看到许多行政机构实际上兼有立法和司法的职能。一九〇一年美国总统奥多·罗斯说：“我确实大大地扩充了行政权的使用范围”，是对当时行政国家的现实写照。这样，到二十世纪初，行政已经改变了过去那种“行政是政治的奴仆”的状态，行政权也一转过去的从属性，开始取得了主导地位。

“立法至上”的原则和制度，随着时代和社会的变化日趋没落，传统的司法程序也显得既缓慢又欠灵活，与此同时，富于弹性与机动性的行政权，充分地显示了它的活力和

地位；(一) 政府起着最活跃和最强有力的国家作用，对社会的决定权越来越大，行政权大有凌驾立法权和司法权之上的趋势；(二) 国家行政不仅数量增多和范围扩大，质量也异常复杂，形成了分门别类的专门化；(三) 各种行政委员会林立，并且具有相当的准立法权和准司法权；(四) 行政立法的数量增加，行政裁量的范围扩大；(五) 政府的服务职能日趋重要，教育、科研机构、福利安全保障机构、环境保护机构以及公共设施机构建立起来。这种国家现象的变化，一般称为从“立法国家”转变为“行政国家”。这种行政国家的兴起并不意味着资产阶级国家性质的改变，而是资产阶级为更有效地巩固其统治秩序，在统治制度和方法上的一种变换。

在奴隶社会和封建社会，社会生活内容简单，国家管理活动基本上是自发的，行政管理主要依赖于统治者的个人意志、经验和智慧，尽管其中也产生过有效的管理方法，但在当时并没有也不可能形成系统的理论。历史进入资本主义社会，近代国家兴起，国家职能明显扩大，行政内容日益繁多，行政机构复杂和行政人员大为增加，管理层次和环节及其分工细密，使原来小生产时代的行政管理方法，已无法适应新时代的要求。行政国家的兴起，也带来了另一方面的新问题。如：资产阶级民主制国家的发展，要求以个人的“主动性”为基础，随着行政国家（福利国家）的出现，民间很容易产生国家是利益的源泉一类的意识，缺乏受益者的自觉性。行政国家以“公益”为目的，随着行政权的扩大，某些利益集团为谋私利，往往在不公开的情况下，不通过政党和议会，直接同行政结合，给国家行政带来极其复杂的问题和阻力。这正反两方面都向资产阶级政府提出，为了使国家行政能够很好地发挥作用和完成它的使命，必须掌握科学的行

政管理的理论和方法。专家学者们根据实际生活的需要，对行政活动和行政过程，进行了深入的研究，于是，逐步形成了现代行政管理学。

现代行政管理学的出现，正象“现代政治学是伴随新的世界的到来而产生的”一样，“是适应近代国家权力基础的变化而形成的。”^①

二、科学管理法的影响

现代行政管理学的形成，同十九世纪末资本主义生产过程和企业经营领域中科学管理技术的发明，有着密切的关系。行政管理学的研究能够首先在美国活跃起来，是与以泰罗为代表的“科学管理法”的影响分不开的。美国正统的行政管理学着重于程序和规范的研究，就是泰罗的科学管理理论作用的结果。

十九世纪资本主义工业革命完成以后，各主要资本主义国家，产业高度集中，垄断逐步形成，行业之间的竞争和劳资矛盾加剧。为了获得最有效的经营手段，以谋求最大的利润为目的，资产阶级加强了企业的科学管理。美国人总工程师泰罗，于一九〇三年发表《工厂管理》一书，后改名《科学管理法》。泰罗管理方法，以最小的劳动和费用，确保最大的生产效果和利润为总目标，分解工程的组织结构，简化工作的程序，科学地分工和确定每一工作所需的时间，定出“标准劳动方法”。泰罗的方法被推行到企业经营组织，形成“增进效率法”。行政学者赞扬泰罗的科学管理法，认为它不仅有助于提高效能，而且是用“协力合作主义”代替“无秩序的

①（日）辻清明著：《行政学概论》（上），东京大学出版社1982年版，第9页。

个人主义”的一种“精神”革命，把它视做“增强效能的管理技术”的同义语。继泰罗之后，德国的韦柏和法国的法约尔，进一步补充和发展了科学管理法，在资本主义生产经营中，出现全美国和影响全世界的“科学管理运动”。

行政管理学的出现，在企业经营学之后。科学管理法在企业经营领域的应用，推动人们把行政管理当做一门独立的科学去研究。首先是在美国，把科学管理法运用于国家职能的范围内。作为行政管理学的先驱者，是曾任美国总统的威尔逊。一八八七年威尔逊发表很有影响的论文，题为《行政学研究》，是现代行政管理学起源的象征。一九〇六年，美国发起由纽约市政调查委员会开始、迅速推广到全国各地的行政调查运动，把科学管理的调查方法和效率的原则应用到行政部门，将市政乃至联邦行政作为试验科学管理技术的实验室和场地，精简政府，调整机构，促进了政府工作的改革，提高了行政效率，使美国的行政管理适应了现代工业都市化的要求。一九一一年，美国又根据塔夫脱总统的主张，设置了“关于节约和效率的大总统委员会”。“行政调查运动”的发起和“关于节约和效率的大总统委员会”的设立，是美国同时也是资本主义世界致力于行政管理和提高行政效率的标志。①二十年代，美国著名学者古德诺，在他所著的《政治与行政》一书中，提出“政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行”的公式，指出行政工作的检查标准是经济和效率，行政工作的主要方法是科学。一九二六年，美国怀特发表《行政学研究导论》，一九二七年美国威罗福毕发表《行

① (日)辻清明主编：《行政学讲座》第一卷，东京大学出版社1976年版，第51页。

政学原理》，也都把企业经营的科学原理和方法，应用于政府的行政管理。美国政府和学者革新了行政管理的原理和方法，逐步形成了美国正统的行政管理理论。

现代行政管理的出现，是现代科学环境和科学管理法的莫大功绩。正是科学时代的巨流和科学管理的高潮，促进了现代行政管理学的形成。

三、人们对法治行政原理的重新认识

现代行政管理学的形成，还同行政思想发展史上，人们对法治原理的重新认识，有着密切的关系。

所谓法治行政原理，在十九世纪中期，德、法等大陆法系国家，是指在权力的主体和客体之间，规定一定的法律秩序，实行依法为治，依法行政。国家机关的一切行政行为，均须遵循法律，行政机关限制人民权利，或使人民负担义务，必须有法律根据。当时人们提出法治原理，提倡依法治国，是针对随德意志绝对专制而兴起的官房学，目的在于防止国家行政的专制，保障人民的自由。在“无法律即无行政”这样的法治行政原理约束下，行政被看成仅仅是国家官员依法行使职权的活动，和只能是在法律许可的范围内，寻求行政效率的提高。以行政为对象的学问，只限于行政法的范围，行政学者主要是从事现行法律和法规的研究，依现行法律去观察、分析行政权的运用和行政管理。行政学理论的先驱、德国的斯泰因，最能代表当时行政学研究的倾向。他的《行政学》（一八六五年）一书，确认行政从“国家的宪政”活动开始，“宪政规定行政活动的限度和秩序”。

大陆法系国家早期法治行政原理最大的局限性和消极性，是过分地重视既定的法律，否定现实行政的社会作用和

价值的判断。对于下列各重要问题：（一）形成法律的环境，立法过程和统治结构；（二）在行政执法过程中以外的效率和人们之间的关系；（三）行政实施的社会效果；（四）行政主体和对象（客体）在社会所占的地位，以及意识的差别等，均置于研究之外。在这样的情况下，行政研究还被禁锢在法学范围之内的时候，行政管理学没有可能做为是一门独立的科学建立起来。

美国受大陆法系影响不大，但美国人研究行政管理，开始也是同法律问题联系在一起。十九世纪末和二十世纪初，适应行政国家发展的需要，英美等国对法治行政原理有了新的认识。认为法律有限，人事无穷，要把一切行政事务，都由法律先予规定，是根本不可能的，对法的支配原则，进行了修改。他们先是提出有关人民权利义务的事项，行政机关必须依据法律，同人民权利义务无关的事项，应听由行政机关自由决定；随后又解释“依法行政”，应是指在不违反法律的范围内，允许行政机关自由决定一切事项，行政机关的一举一动，并非都需要有法律的根据。与此同时，学者们又提出，由于在行政现象中，国家规范同社会规范互相联系，共同发挥作用，研究行政，除了要包括行政法在内的国家规范，还要包括为人们共同赞成的社会规范。并指出“天赋人权”是社会公共的准则，每个人只要不违反“正义的法律”，就都享有各种基本的权利和自由。

基于对法治行政原理的这一重新认识，学者们提出了建立行政科学的任务。美国学者耶立诺克提出，广义的行政科学，应由行政学、行政政策和行政法学构成。行政学是以对行政制度和活动进行社会的逻辑的分析为课题，从复杂的行政现象和事实中，探求条理和系统，发现规律，行政政策是