

新 知 文 库

日本官僚制研究

秦郁彦著 梁鸿飞 王 健译



日本官僚制研究

新 知 文 库 60

秦郁彦著

梁鸿飞 王 健译

生活·讀書·新知三联书店

责任编辑：袁 春

封面设计：田广华

秦 郁 彦

官僚の研究

讲谈社 1983 年

新 知 文 库

日本官僚制研究

RIBEN GUANLIAOZHI YANJIU

〔日〕秦郁彦 著

梁鸿飞 译
王 健

生活·读书·新知三联书店出版发行

北京朝阳门内大街 166 号

新 华 书 店 经 销

文 字 六 〇 三 厂 印 刷

787×960 毫米 32 开本 12 印张 175,000 字

1991 年 12 月第 1 版 1991 年 12 月北京第 1 次印刷

印数 0,001—2,100

定价 6.25 元

ISBN7-108-00274-4/C·12

译者前言

战后的几十年，日本跃为仅次于美国的经济大国。日本经济飞跃的秘密何在？这已成为包括中国在内的许多国家研究和探索的课题。目前研究者们在经济政策、文化背景、民族历史等问题上取得不少研究成果，但对于日本社会的领导阶层——官僚集团的研究尚显不足。这一重要因素恰恰是不能忽视的。正如某位日本学者所说：“日本整个现代化和工业化的过程，是在所谓优秀人物（高级文官）领导下出现的”。“日本在进行工作时已经很明显地文官制度化了”。因此，只有研究这一具有特色的社会集团才能找出日本经济飞跃的全面答案。《日本官僚制研究》（以下简称《研究》）的作者秦郁彦正是在这一方面作出了卓有成效的研究的。

昭和7年（1932年），秦郁彦生于日本山口县。
昭和30年（1955年）10月通过国家公务员六级职

考试；昭和 31 年（1956 年）3 月东京大学法律系毕业；同年 4 月入大藏省工作；昭和 51 年（1976 年）5 月退休。作者在三十一岁时曾到美国哈佛大学、哥伦比亚大学留学，获法学博士学位。现任美国普林斯顿大学客座教授、日本拓殖大学教授。作者是研究日本吏制、军制、财政史的专家。其著作有《日中战争史》、《军国法西斯运动史》、《日本陆海军的制度、组织、人事》、《战前期日本官僚制的制度、组织、人事》、《占领时期财政史》等。在《研究》中，作者运用了非常丰富的资料（仅数据就近两千个），系统地、广泛地研究了从明治初年至现代社会的一百多年的日本官僚制历史。除了纵向研究外，作者还多侧面、多角度地进行了专题研究，诸如日本式科举（高文考试）、日本历史上的历次行政改革、官僚培养所（东京大学）的历史及特点、革新官僚集团（日本侵华战争前后的官僚集团）的演变、日本现代官僚制状况等。另外作者还就日本高文考试与中国封建科举以及中国管子思想在日本官僚阶层的影响等问题作了一些探讨。这是一本系统性与专题性、资料性与理论性相结合的新的日本官僚制研究专著。

现代官僚制有两个明显的特点：一方面官僚

集团不再是只扮演被动的权力承接转配者的角色，它正在努力成为超越一切体制差别、确立行政秩序、扩大自己力量的自律性集团；另一方面，官僚集团是被法律制约的职能集团，但它在一定条件下，会摆脱法律的控制、完全凭借自己的实力进行统治。面对这样的官僚集团，人们无法割断与它的联系，而且随着社会分工化与专业化的发展，对它的依赖度亦愈高。面对这个现实，作者认为“与其在诅咒中度日，莫如找出与这个怪物共存并且控制它的智慧”。这种智慧的实质大概应是一个民族的高度民主的智慧、建立科学的社会体制的智慧。当前我国正在进行着经济体制和政治体制的改革，了解和研究包括日本在内的各先进国家的现代化理论，借鉴其经验是十分必要和有益的。我们把该书介绍给我国读者，目的就是为大家提供一本研究我国人事制度改革和政治体制改革的参考书。当然由于本书作者采取的是所谓客观主义的态度，有些观点是我们所不能苟同的。如书中在提到日本侵华战争时，常用“日中战争”、“前往”等字样，而未见“侵略”两字。诸如此类，不一列举。我们相信读者必定会以马克思主义为指导加以辨析的。

原书把“九·一八”事变称为“满洲事变”，其他还常有如“满铁”、“台湾总督府”等称呼，为存原貌，译文未加改动。书中脚注是译者所加。作者的研究具有很鲜明的时代性，因此均采用日本纪年；为便于读者阅读，译者在每个日本纪年后面附了公元纪年。

原书中的极个别文字和小标题，稍作了简化和变通，并省去了照片，特在此说明。

译 者

1987年8月

作者序

“官僚^①不灭，对官僚的诅咒亦不灭”，这是名著《官僚的生态和内幕》的作者今井一男的名言。

确实如今井一男所说，在关于官僚和官僚制度的诸多报导和评论中，诅咒之语，屡见不鲜，对于其它行业的出色人物，人们尊称他们为“一流政治家”“名将军”“大实业家”等等。但对官僚却没有过“大官吏”的称呼。相反，人们却用“小官吏”表示轻蔑。就是使用“能吏”这样的褒奖语言，也多少包含些讥笑的成份。对于官吏的这种厌恶情绪，大概是圣书时代征税吏的形象在人们心理上留下的阴影造成的。因为征税吏是纳贡征收的一方，所以不受人们欢迎。圣书时代以后，官吏的职务种类扩大了，对那些为民效力的官吏，人们称呼

① 官僚：作者在本书中所使用的“官僚”一词，是指日本政府各部门中的工作人员，而非指作风上的官僚主义；与书中的“官吏”、“公务员”、“职员”大致是同等意思。

他们为“清官”。但一般官吏在人们心目中的形象一直没有好转。这多半是长期以来，对文牍主义和官僚主义作风的不满在人们心中根深蒂固的结果。

对于“墨守成规”、“冷漠无情”、“不负责任”、“效率低下”、“相互扯皮”等衙门作风，不论在东方还是在西方，它被人们抨击已有数千年。直到今天，在报纸等舆论工具上还常可见到批评官僚作风的文章。

尽管人们对官僚和官僚制如此不友好，但是能够切断与它的联系吗？就现代官僚制本身来看，它已不是仅扮演被动的权力承接转配者的角色，它还是一种超越体制差别，致力于确立和扩大行政秩序的自律集团。就官僚集团在社会结构中的地位来看，它应该是受法律制约的职能集团；但是它会在某个特定阶段，摆脱法律的控制，完全凭任自己的实力进行统治。乔治·奥威尔在《一九八四年》中就曾预言，世界上仍然存在着官僚专权的危险。奥威尔的预言正在一部分集权主义国家出现。由此看来，我们无法与官僚和官僚主义割断联系。因此，我们与其在诅咒官僚主义中过日子，不如寻找和这个怪物共存并且控制它的智慧。战

前和战后,就日本而言,应对官僚的实际情况,进行考察和分析,在此过程中,可以发现一些有价值的东西。笔者就是在这样的思想支配下,开始执笔撰写此书的。

本书既不是为了满足某些读者的趣味性读物,也不是普及性读物,而是以日本官僚制为对象的研究专著。在进行理论分析的同时,介绍了若干官场生活片断,目的在于使读者对日本官僚制增加一些感性了解。但是由于日本缺乏公文公开的传统,所以在资料的系统性与连续性方面尚显不足。

笔者在昭和54年(1979年),受战前官僚研究会的委托,同时得到丰田财团的经费支持,编纂了基本资料集。后来在这些资料的基础上于昭和56年(1981年)秋,发表了《战前期日本官僚制的制度、组织、人事》(东大出版会发行)一书。笔者收集的资料中有相当一部分是保存在各省厅的内部资料。这些资料,为进行官僚状况的定量分析提供了可能。笔者依据的主要资料有如下四项:

第一,重要官僚(1373人)的全部履历;

第二,主要官职(870人)的任免变迁情况;

第三,高等文官考试(外交科、行政科)合格者

(约 1 万人)的姓名及简历。

第四,制度、组织的说明。

依据以上资料,在本书的第一和第二章中,笔者对于战前期和战后期的官僚制进行了比较考察,同时试图通过定量分析及研究达到掌握它的本质的目的。

笔者所使用的定量分析方法,还有一个技术性的问题,需要向读者交待。日本的战前战后的界限是以新宪法即将生效之前的昭和 22 年(1947 年)3 月 20 日来划分的。但这前后时期的制度没有大幅度的变化,而且由于占领军对日本采用了间接的统治方式,所以既有的官僚机构得以残存下来。因此可以说战前与战后的官僚制没有出现断裂面,而是连续性地延存下来的。笔者就是以这种客观的连续性来进行研究分析的。再有,战前的高等文官考试在昭和 22 年(1947 年)12 月最后废止。但是经过一年的空白之后,在昭和 24 年(1949 年)又作为国家公务员考试再次“复活”。其合格者受到的待遇与高文官僚没有太大差别,所以对这两类考试合格者使用共同的指标进行考察也是合理的。

对于有着一百多年历史的日本官僚制来说,

只用统计数字不能全面说明它的兴衰荣枯及丰富多采的历史。所以在第三章以后，笔者还设置了诸如高文考试、行政改革、东京大学等若干专题，力图进行多侧面的研究；最后一章是作者自身体验的记录，目的在于尽可能全面地描述官僚的实际状态。

目 录

译者前言	1
作者序	5
第一章 战前官僚的定量分析	1
第二章 战后官僚的定量分析	31
第三章 明治时期的官僚集团	86
第四章 日本式科举“高文”	118
第五章 革新官僚群像	146
第六章 行政改革的季节	201
第七章 官僚培养所——东京大学	234
第八章 现代日本的官僚制	268
第九章 我所经历的官场生涯	307
后 记	366

第一章 战前官僚的 定量分析

藩 閥^①背 景

明治新政府成立后的初期官僚组织，是以萨长两藩^②为中心的下级武士构成的。但是不久，

① 藩閥：藩指日本德川时代由大名管辖的采邑。藩在15世纪开始发展，由于相互兼并，其领地面积逐渐扩大。德川家族把大多数藩拉拢过来，于1603年建立德川幕府。结果，德川藩占有日本四分之一领土，其余四分之三由二百九十五个小藩割据。德川的政治制度是幕府和藩的混合物，因称“幕藩体制”。各藩名义上服从中央，实际各行其是，甚至拥有武装部队，它们在经济上自给自足，并在大道上设关卡，征收过境税，因而又称“藩閥”。1869年日本政府要求各大名把领地交还给天皇。1871年8月废藩置县。

② 萨长两藩：日本德川时代西南的两个藩地。萨是萨摩藩（今九州鹿儿岛县），长是长州藩（今本州的山口县）。西南各藩地处偏远，幕府不易控制。19世纪以后，西南各藩

就被高等文官考试合格者即所谓高文官僚所代替。据此，笔者就从 10240 名高等文官考试合格者中的 9565 名行政科合格者入手，就有关问题进行分析。

“高等文官考试”略称“高文考试”，它是以明治 26 年（1893 年）公布的“文官任用令”以及“文官考试规则”为基准，在第二年即明治 27 年（1894 年）实施的。凡二十岁以上的男子均可受试。但是除帝国大学^③中的法科大学的毕业生以外，其他

工商业比较发达，阶级分化比较显著，各藩内代表新兴势力的改革派同保守派展开激烈争夺。1838 年至 1843 年，长州藩的下级武士在地主、商人、富裕农民和中农的支持下，实行改革。其内容包括减免租税，免除武士债务，学习西方军事技术和自然科学，奖励工商业，吸收下级武士参与藩政等等。改革后中下级武士逐步排除腐朽无能的上级武士，登上政治舞台。其后西南的萨摩藩、土佐藩（今四国的高知县），肥前藩（今九州佐贺、长崎县内）也进行了类似的改革。西南四藩（日本习惯称为“萨长土肥”）成为以后倒幕运动中的最积极的政治力量。明治维新成功后，他们占据了明治初期政府的许多重要职位。

- ③ 帝国大学：日本旧制国立综合大学，1886 年改组东京大学，成立帝国大学。以进行国家需要的最高水平的学术、技艺的研究和教学为目的，设立大学院和法、医、工、文、理等分科大学，1890 年增设农科大学。1919 年改分科大

人须通过预备考试才能参加。

合格者如果被官厅录用，须以大藏属官、铁道书记等身份进行短期（通常一至三年，长者五年）的见习工作，然后方可被任用为奏任文官。从此以后，升任敕任官（次官、局长级）、亲任官（大臣级）等政府高级官员的道路就为他们打开了。

高文考试未通过者也可在技术官职及研究者等特殊范围里得到相应的擢升。但在行政领域里，这些人多数只能停留在判任官的级别上，很少有人升为奏任官。

在明治宪法中“官吏”是指判任文官以上的人，雇员、佣人等下级职员虽然同样是国家职员，但被看作是建立在私法上的雇用关系。由此可见取得高文考试合格者的资格是成为官吏并在今后

学为学部。1897年又设同样的大学于京都、东京的称为东京帝国大学，京都的称为京都帝国大学。后于1907年在东北、1910年在九州、1918年在北海道、1931年在大阪、1939年在名古屋，以及1924年在京城（朝鲜汉城）、1928年在台北设立帝国大学。在校年限为三年（医学部为四年）以上。是日本的最高学府，享有崇高的权威，为政、学、财界输送了众多的人才。1947年废除，改为新制大学。

高升的必备条件。高文考试制度确立后，成名的官僚几乎全是这个关口的通过者。

第一次考试是在明治 27 年（1894 年）10 月，以后每年举行一次。第二次世界大战中的昭和 18 年至 20 年（1943—1945 年）中断，昭和 21 年（1946 年）恢复，昭和 22 年（1947 年）12 月最后废止。昭和 24 年（1949 年），又以国家公务员考试的形式再次恢复。在高文考试中断期间，被各省录取的人要想作为干部的候补者，需要通过三次“二级事务官吏”的筛选，被选出者给予和高文考试合格者同等的待遇，所以这些人也应包含在高文考试合格者中。

高文考试，除行政科以外，还有外交科和司法科，有不少人通过了二个或三个科目的考试。

表 1—1 是行政科目合格者的出身县别一览表。大正 7 年（1918 年）以后，在官方报纸上，不记载族籍和出身县，因此无法把握整个时期的情况，只能和包括大正 8 年（1919 年）以后的合格者在内的表 1—2 合并起来大致地作些分析。从表中可看出，在合格者中，东京占绝对优势。同时文化教育先进的大府县也名列前茅。山口、鹿儿岛、佐贺等在明治维新中打头阵的县，人数也不少。而