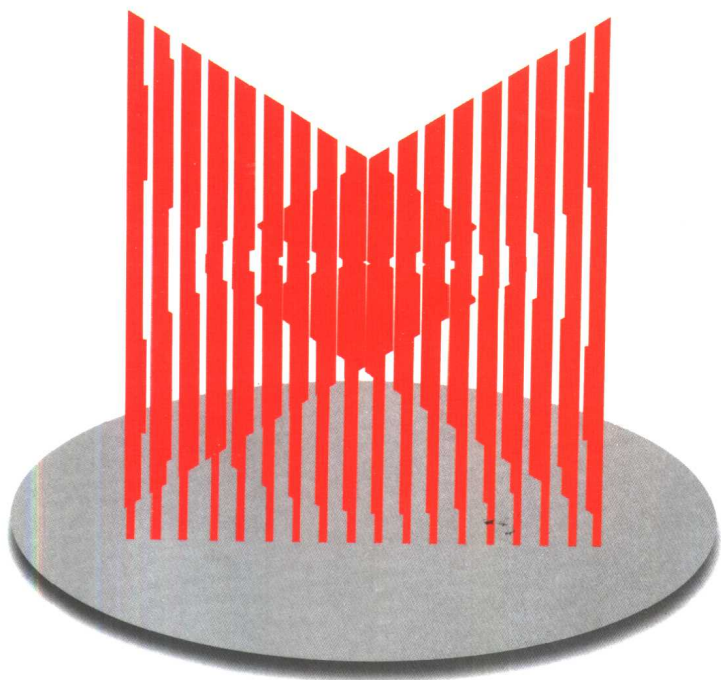




日本研究丛书

日本公务员制度与政治过程

主编 郑励志 副主编 臧志军



上海财经大学出版社

· 日本研究丛书 ·

日本公务员制度与政治过程

主 编 郑励志
副主编 臧志军

上海财经大学出版社

此书出版获日本国际交流基金资助

图书在版编目(CIP)数据

日本公务员制度与政治过程/郑勵志主编. —上海:上海财经大学出版社,2001.2

(日本研究丛书)

ISBN 7-81049-518-6/D·16

I. 日… II. 郑… III. 公务员制度-研究-日本 IV. D731.333

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 86122 号

RIBEN GONGWUYUAN ZHIDU YU ZHENGZHI GUOCHENG
日本公务员制度与政治过程

主 编 郑勵志
副主编 臧志军

责任编辑 麻俊生 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮件: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海市惠顿实业公司印刷部印刷

上海印刷七厂一分厂装订

2001 年 4 月第 1 版 2001 年 4 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 13.75 印张 344 千字

印数:0 001—2 000 定价:32.00 元

丛 书 序

在冷战结束、世界新格局逐渐形成的今天,我国的现代化事业也进入到关键阶段。在新的挑战与机遇面前,审时度势,拓展思维空间,立足国情,博采众长,是使我国在不远的未来跻身世界先进行列的重要条件,也是我们一代学人的历史责任。

目前,在世界范围内区域性冲突加剧的同时,区域性的合作也进一步加强。我国与日本同处东亚,互为周边国家,在经济、政治、文化等领域的关系,对各自都具有重要意义。尤其是战后日本崛起于亚洲和世界,成功地在短期内实现了现代化,更给我们留下了思考和研究的广阔空间。基于此,我校经数年筹策,于1990年正式成立了日本研究中心。目的在于深入研究日本实现现代化过程中的经验教训,为我国的现代化事业提供借鉴,并通过对日本政治、经济、历史、社会、文化等的全面研究,以求进一步加深对日本的理解,深化两国人民的友好交流关系,扩大双边多领域的合作。

为达此目的,我们组织编写、编译了这套既具有较强的实用价值,同时也有一定学术理论价值的《日本研究丛书》。其主要内容包括:(1)我中心组织的课题研究,中心成员个人的专题研究,与日本等国研究机构或专家学者个人的共同研究,与国内同行的合作研究等。(2)在国际上有影响的日本等国研究机构或专家学者个人论著的中译本。(3)我中心每年举办的双边或多边国际学术研讨会的论文集。

积沙成塔,集腋成裘。我们希望这套凝聚着中外学者智慧结晶的丛书,能够成为我国和国际日本研究领域的一朵奇葩。

于《日本研究丛书》付梓之际,对给予我们这项工作以热情支

持、帮助的日本国驻上海总领事馆、日本国际交流基金及中外有关朋友,谨表示诚挚的谢忱。

是为序。

复旦大学日本研究中心
理事长 郑励志

序 言

我自 70 年代末以来，因工作关系几乎每年都要去东京。每次去东京，我总愿意找一个夜晚去一下霞关，看看那里的工作气氛。那里聚集着日本的大部分中央政府机关，被称为“日本的心脏地带”。

在霞关灯火通明的一幢幢行政办公楼中，有我一些熟悉的朋友。每到规定的下班时间，没有多少人按时离开机关，7 点、8 点、9 点、10 点……许多政府公务员仍在埋头工作。以至于我和那些朋友之间的约会有时不得不安排在 10 点以后。过去经济景气的时代是如此，现在经济不景气了依然如此。日本的公务员在相当长的时期内一直被视为社会的精英，他们那种勤奋工作、忠于职守的态度使我感叹不已。

当然，日本不是没有腐败的行政官员，也并非所有的公务员都是那么敬业和勤勉，但是，从其公务员人数与总人口之比远低于美国、英国、法国等其他发达国家，以及其在政府行政主导下所取得的经济、社会发展成就来看，应该承认，日本的公务员队伍整体上具有很高的素质和效率。这种素质和效率不是与生俱来的，而是科学、合理的公务员制度的产物。没有科学、合理的公务员制度，就不可能长期、稳定地调动最大多数公务员的最大积极性。

我因为长期兼任政协工作的缘故，对我国一些地区的行政发展的现状以及公务员制度的建设情况有所了解。应该说，改革开放以来，特别是进入 90 年代以后，我国的行政改革不断推进，行政效能不断提高，公务员队伍的整体素质和效率不断改善，取得了长足的进步。但是，我也毫不讳言，在行政发展和公务员队伍建设方

面,仍然存在着许多不尽如人意、甚至是亟待改进之处。“他山之石,可以攻玉”,我们研究日本公务员制度的目的,就是要使得我国的公务员制度改革有所借鉴,从而进一步向前发展。

经过课题组成员的辛勤努力,终于形成了这一研究成果。它较为全面地展示和分析了日本公务员制度的特点和利弊得失,可以供有关领导、行政管理工作者、相关专业研究人员以及一切有兴趣的人阅读和参考。

在本书写作过程中,我率课题组成员在日本国际交流基金的友好资助下,赴日本进行了实地调查和收集资料。先后访问了日本中央政府总务厅、人事院、自治省、埼玉县政府和浦和市政府等处的有关部门和官员,以及东京大学、京都大学、福井县立大学等学术机构的有关学者,获得了大量第一手资料和现场体验。整个调查工作得到了各方面机构和人士的热心支持,尤其是我多年的朋友、一直在日本政府总务厅工作、现任总务厅长官官房审议官的堀江正弘先生的全力帮助,在此,我谨代表课题组全体成员表示衷心的感谢。

郑励志

2000年11月于复旦大学

目 录

丛书序	郑勵志(1)
-----------	--------

序 言	(1)
-----------	-----

第一章 日本公务员制度的形成和发展	(1)
第一节 明治维新和日本近代官吏制度的建立	(1)
第二节 战前官僚制度的发展及其特点	(7)
第三节 战后初期的改革与现代公务员制度的形成 ..	(17)
第四节 现代日本公务员制度的发展	(25)

第二章 日本国家公务员制度	(39)
第一节 战后国家公务员制度的沿革	(39)
第二节 《国家公务员法》的基本内容	(46)
第三节 国家公务员的分类	(62)
第四节 国家公务员制度的改革	(70)

第三章 日本地方公务员制度	(80)
第一节 地方公务员制度的建立与发展	(80)
第二节 地方公务员的分类	(94)

第四章 日本公务员的录用与晋升制度	(99)
第一节 公务员的考试录用制度	(99)
第二节 公务员的晋升制度	(125)
第五章 日本公务员的进修与考核制度	(134)
第一节 公务员的进修制度	(134)
第二节 公务员的考核制度	(157)
第六章 日本公务员的工资制度	(162)
第一节 职阶制与工资制度的确立	(162)
第二节 工资制度的原则和体系	(165)
第七章 日本公务员的惩戒与保障制度	(204)
第一节 公务员的惩戒制度	(204)
第二节 公务员的福利保障制度	(211)
第八章 日本人事行政管理体制	(224)
第一节 近代日本人事行政管理体制的特点	(224)
第二节 人事院的建立	(231)
第三节 人事院的地位、权限和组织结构	(233)
第四节 人事局的地位和权限	(238)
第五节 地方人事行政机构	(239)
第九章 日本公务员与日本政治过程	(245)
第一节 日本政治过程中的公务员	(248)
第二节 公务员在政治过程中的多重角色定位	(253)
第三节 公务员与政策制定	(260)
第四节 公务员行政文化与政治过程	(267)

第十章	日本公务员与政党的关系	(275)
第一节	日本政治中的政党与公务员	(275)
第二节	部会、省厅和常任委员会	(281)
第三节	保守势力支配下的省厅政策制定	(288)
第四节	公务员与“族议员”的关系	(294)
第十一章	日本公务员与利益集团	(302)
第一节	日本利益政治中的公务员	(302)
第二节	行政机关与利益集团	(308)
第三节	利益集团与公务员政策行为	(315)
第四节	审议会与政策制定	(320)
第十二章	日本公务员与政府间关系	(325)
第一节	中央集权与自治省	(325)
第二节	地方公务员与地方自治	(332)
第三节	补助金行政与官僚间关系	(338)
第四节	国家公务员的地方观与地方公务员的中央观	(344)
第十三章	日本公务员体制的效能分析	(350)
第一节	高效能的公务员体制	(350)
第二节	最大动员体系	(360)
第十四章	日本公务员制度的特点	(370)
第一节	精英主义与后期晋升模式的并用	(370)
第二节	年功工资制和累积回报模式的结合	(379)
第三节	法治精神与人事惯例的互补	(384)
第四节	“大办公室”与非职阶制的联动	(392)

第十五章 日本公务员制度面临的问题·····	(396)
第一节 行政环境的变化·····	(396)
第二节 年功序列的困境·····	(399)
第三节 考核制度的缺陷·····	(404)
第四节 录用、晋升管理中的问题 ·····	(408)
第五节 进修制度的改革·····	(413)
第六节 退职制度的得失·····	(421)
后记·····	(425)

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,使士、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職官吏担任，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。