

日本的 公务员制度 与经济发展

金 滢 基 村松岐夫 编
T.J. 彭佩尔 山村耕造

中国对外翻译出版公司

日本的公务员制度 与经济发展

金 滢 基 村松岐夫 编
T.J. 彭佩尔 山村耕造

贾辉丰 等 译

中国对外翻译出版公司

图书在版编目(CIP)数据

日本的公务员制度与经济发展:金滢基等主编;贾辉丰等译. -北京:中国对外翻译出版公司,1997. 2

ISBN 7-5001-0463-4

I. 日… II. ①金… ②贾… III. ①公务员制度-研究-日本②经济发展-研究-日本 IV. D731.333

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 25306 号

出版发行/中国对外翻译出版公司

地 址/北京市西城区太平桥大街 4 号

电 话/66168195

邮 编/100810

责任编辑/林 燕

责任校对/徐小美

封面设计/常燕生

排 版/中外名人信息公司

印 刷/北京云浩印刷厂

经 销/新华书店北京发行所

规 格/850×1168 毫米 1/32

印 张/11

版 次/1997 年 2 月第一版

印 次/1997 年 2 月第一次

ISBN 7-5001-0463-4/F·41 定价:18.00 元

The Japanese Civil Service and
Economic Development

Editorial Organization © Hyung-Ki Kim,
Michio Muramatsu, T. J. Pempel,
and Kozo Yamamura 1995

出版说明

在中国的现代化进程中,行政体制改革和逐步建立健全的公务员制度占有重要的一席之地。近二十年来,在经济发展取得巨大进展的同时,我们抱着开放的态度,学习各国的先进经验,摸索建立一个高效率的、促进经济增长的、同时又符合中国国情的行政体制。我们取得了很大的成绩,但也遇到了许多棘手的问题,面对巨大的挑战。

日本与我国同处东亚,我们两国虽政治、社会制度不同,但有许多相近的文化背景和传统。二战后的五十几年来,日本经济高速发展,跻身于世界最强大经济之列。日本在公务员制度与经济发展的关系方面的经验,受到了世界各国的普遍关注。对这一经验的可借鉴之处,我们是应该注意探讨和学习的。这一点正是我公司出版本书的目的。我们愿书中学者的研究成果能对我国的决策者在制订和实施行政体制改革政策方面有所助益,也希望研究人员和普通读者能从中获得更多有用的信息。

本书英文版 1996 年由牛津大学出版社出版,我们摘译了其中的九篇论文,并在世界银行的帮助下就中文版的出版达成了版权协议。在本书的翻译出版过程中,我们得到了世界银行经济发展学院马骏博士的大力支持和帮助,该机构的今千春女士为本书中日本人名、地名、机构名等的翻译校订做了大量宝贵的工作,中国国

家行政学院的应松年教授在百忙中为本书撰写了中文版前言,在此一并对他们表示衷心的感谢。

中国对外翻译出版公司

1997 年

中文版前言

这是一部对中国的改革开放事业很有价值，因而也将使中国读者很感兴趣的书。中国正处在世纪之交、经济和社会发展迅速的关键年代。18年来，以经济建设为中心的改革开放，已使人们总结出许多经验。其中之一是：包括经济体制改革在内的各项改革，都直接、间接地与政府管理及行政体制改革紧密联系，它们互为条件，相互促进，也相互制约。当前，政府转变职能与行政体制改革，正在成为我国各项改革能否深入，经济体制改革以至经济能否顺利发展的关键。

改革政府行政管理体制是一项复杂的社会系统工程，其中干部人事制度改革又是关键环节。古云“为政在人”，我们称为“干部决定一切”，或“关键在干领导”。确实，好的体制和政策，需要高素质的人去驾驭；不好的体制和政策，需要人去改革。当代许多国家的行政改革都是从人事制度改革起步并带动其他各项改革，原因就在于此，日本是最好的例证之一。

我国的干部人事制度是在革命战争年代干部制度基础上形成的，它适应高度集中的政治体制和计划经济模式的需要，曾发挥过应有的作用。但是，随着改革开放的深入，其弊端逐步显露出来。十几年来，我国已经进行了一系列改革。其中的核心重点，是逐步建立和完善国家公务员制度。这是推动我国国家行政机关人事管理科学化、法制化，以适应市场经济体制需要的重大措施。这

项工作在我国刚刚起步，今后还需要不断进行探索和完善。

公务员制度是人类文明发展的共同成果，它既与各个国家的社会历史背景和政治制度有着千丝万缕的联系，同时也有一般的、规律性的东西。公务员制度在西方国家已经历了一百多年的历史，形成了一套比较完善的制度和办法。其中许多科学的管理方法，各个国家都是相互借鉴的。我国的国家公务员制度，就是在继承和发扬我国干部人事管理的优良传统，吸收千多年来干部人事制度改革的成功经验，同时，学习和借鉴国外人事管理方面的某些经验和做法的基础上建立起来的，今后还会继续往这个方向努力。

在这方面，日本的经验是世界各国都十分注意的。日本的成功发展，与日本公务员制度的成功有关。正如本书一位作者所说：“在促进日本经济增长问题上，日本的一个特殊方面，即公务员制度，尤其值得注意。日本公务员制度受到广泛赞誉，认为它对日本的现代化和随后的经济成功起了关键作用。”而这正是今天的中国读者愿意深入了解的。《日本的公务员制度与经济发展》一书，对日本公务员制度的历史沿革、社会背景及其规模、结构、职能、活动、运作机制和法律保障等方面进行了详细的分析和描述。特别是对这一制度与经济的关系及其所起的作用进行了深入的分析、比较和研究。该书的作者都是相关领域颇具权威的专家、学者，书的内容和研究角度与方法多有独到之处，确为一部具有较高学术研究价值和参考价值的力作。我相信，该书的出版，对于我们研究、探索并逐步完善我国具有中国特色的、适应市场经济体制要求的国家公务员制度，定会多所助益。

应松年教授

中国法学会行政法研究会

副总干事兼秘书长

英文版前言

1980年代的十年是全世界经济决策的一道分水岭。大多数国家，无论贫富，都采取了自由化措施，以建立更有效率的市场。而许多中央计划经济国家，则是第一次建立市场。

事实往往证明，政府管理经济的效率低下，它们的作用正在受到质疑，发生变化，并不断减弱。许多目前处在转型期的国家，正全力推行这些经济自由化措施，其根本的理念即是一些经济学家所谓的“新古典复兴”。这一思想学派确信由市场决定价格有助于经济资源的分配。但这一规则也有其例外，因为对一些商品或劳务来说，或不存在相关市场，或市场存在严重缺陷。在这些情况下，必须作出其他安排。

1980年代末和1990年代初，经济自由化对体制的发展产生了重大影响。例如，必须建立金融制度及有关的法律和管理结构，以支持经济改革。在此过程中，涉及许多人既得利益的现行体制势必解体或受到修正；人们必须接受训练，以创建并维持新的体制；传统观念必须加以更新。在这一转型期的动荡中，政府的体制建设活动承担了重大而艰巨的任务。面对这一挑战，世界银行开始支持发展中国家和转型期国家在体制建设、尤其是公务员制度改革方面的努力。

《日本的公务员制度与经济发展》一书考察了日本在这方面的

经验，分析了政府机构和公共管理对日本经济演进的影响。进行这项研究，是因为我们相信，日本在经济和政治上向现代经济的出色演变，对发展中国家和转型期国家、并对国际金融机构有一些重要的意义。本书分析了日本公务员制度的历史沿革，以及在中国和转型期国家公务员制度目前共同面临的一些问题上，日本当年的解决方针，这些问题尤其涉及到结构、规模、构成、方向、职能和政策执行手段。我们的中心目的是帮助发展中国家和转型期国家的决策者了解可能采取哪些办法来减少经济和政治事务中的许多成本。本书还对西欧和其他国家的经验进行了一项比较分析，以帮助发展中国家和转型期国家的决策者在改革其本国的公务员制度时获知更多信息。

日本的发展经验引起了世界各国决策者的极大兴趣。为深入理解这些成功，日本政府在世界银行设立了人力资源开发信托基金，资助了“日本发展经验研究项目”。该项目由世界银行经济发展学院管理。

作为该项目的一部分，我们出版了研究日本经验的一批成果，供发展中国家和转型期国家的决策者根据本国现状，判断其利弊得失。本书所表明的观点，包括其中的任何研究结果、解释和结论，完全由作者负责，决不代表世界银行、或其附属组织、或其执行董事会任何成员、或这些成员所代表国家的意见。

迈克尔·布鲁诺
世界银行主管发展经济的副行长
兼首席经济学家

目 录

日本的官僚政治与经济发展：建立有活力的 公务员制度	1— 71
T. J. 彭佩尔	
村松岐夫	
日本战后的公务员制度：法律体制	72—104
约翰·O. 哈利	
官僚制度的理性化结构与日本的经济发展	105—158
伯纳德·S. 西尔伯曼	
第二次世界大战之前的公务员制度演变情况	159—174
村松岐夫	
T. J. 彭佩尔	
政府与企业的关系和竞争力：日本实例	175—207
香西泰	
日本退休官员从中央政府 向公营公司的流动	208—233
猪木武则	

行政改革	234—264
伊藤光利	
从比较的角度看官僚体制的发展：	
韩国公务员制度的演变	265—301
梅雷迪思·吴-卡明斯	
从比较的角度看日本的公务员制度	
和经济发展	302—330
彼得·A. 霍尔	
作者简介	331—335

日本的官僚政治与经济发展： 建立有活力的公务员制度

T. J. 彭佩尔

村松岐夫

几个世纪以来，跨国研究始终犹如一面透镜，人们通过它来观照自己的社会。从亚里士多德到托克维尔，不断有人研究其他社会，以求改善自身。在现代社会，决策人和学者都在探讨别国经验，寻求可供借鉴之处。在那些积极参与构造或再构造自己社会的决策者中，这一研究尤其充满活力，就像今天发生在许多发展中国家和东欧的情况一样，然而在另一些国家，虽然制度稳固，这种做法也很普遍，因为政治家和决策者都在继续寻找更好的办法，以实现他们的理想目标。

T. J. 彭佩尔谨此感谢杰克·基廷和托德·兰德曼在本文撰写过程中给予的种种协助。并感谢唐·凯特尔、埃利斯·克劳斯、理查德·塞缪尔斯和其他人，他们在1992年12月10日于博尔多的科罗拉多大学比较政治中心就此题目举办的一次研讨会上，提供了有益的反馈信息。村松岐夫谨此感谢F. Takahashi和T. Kitamura给予的帮助。

[1] 关于跨国借鉴问题的资料翔实的专门研究，见 *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1 (Jan. -Mar. 1991) 中的有关文章。特别是其中 Richard Rose, 'What is Lesson-Drawing?', pp. 3-30.

第二次世界大战之前乃至 50 年代至 80 年代末期一段时间，日本经济迅猛发展，因此，许多人将之视为此类值得羡慕的借鉴对象。尤其是，日本的工业化乃晚近之事，而其文化来源又与欧洲和北美大国不同，那些不属英欧传统的国家，欲求富强或振兴，自然与日本更多共鸣。

时至 1990 年代初，因其经济滑坡，日本的吸引力似乎减弱了。对许多人来说，1990 年代初期日本股票市场的疲弱，土地价格的崩解以及许多日本银行资产价值的降减，令他们开始怀疑日本奇迹是否注定发生。^{〔2〕}这些事态还促使人们对日本经济的固有特征提出了种种疑问。本文限于篇幅，无法全面探讨这些问题。但可以说，日本经济的结构特征仍然基本上是稳定的。此外，无论今后日本的政治经济如何演化，过去 100 年来，其整体经济成就无疑在世界上名列前茅，无愧于《经济学家》1981 年给予的褒扬。当时，该杂志断言，就经济而言，日本显然是“最佳竞技者”。^{〔3〕}

日本的经济成功为评论家和学者提出了许多问题；最引人注目而又分歧最大的一点，涉及日本经济成就的背后原因。中心问题在于“日本如何创造奇迹？”而潜台词则是“我们能否复制这奇迹？”在一些人看来，答案在于日本所谓的独特文化，这自然意味着奇迹是无法复制的。^{〔4〕}其他人则认为，成功与其归因于日本本

〔2〕 近来一部引人入胜的著作见 Christopher Wood, *The Bubble Economy: Japan's Extraordinary Speculative Boom of the '80s and the Dramatic Bust of the '90s* (New York: Atlantic Monthly Press, 1992).

〔3〕 *The Economist*, July 18, 1981.

〔4〕 Michio Morishima, *Why has Japan 'Succeeded'? Western Technology and the Japanese Ethos* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982); Junichi Kyogoku, *The Political Dynamics of Japan* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1987), 尤其是第 6 章。另见 Ezra Vogel, *Japan as Number 1* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press,

身，不如更多地归因于其贸易伙伴和经济对手的胆怯或愚蠢。^[5]其他人则强调商业行为和市场力量的重要性。^[6]还有人转向了日本经济中更耐人寻味的一些因素。

本文不打算深入讨论这些论点。但我们发现，我们自己的看法与其中许多看法有相通之处。^[7]这里，我们认为，在促进日本经济增长问题上，日本的一个特殊方面，即公务员制度，尤其值得注意。日本的公务员制度受到广泛赞誉，认为它对日本的现代化和随后的经济成功起到了关键作用。无疑，就国家的官僚体制与经济成就的关系而言，人们可以从中得出许多经验教训。我们认为，日本的政府，日本的政府政策乃至日本的公务员制度，对日

1979)。对此见解的一种批评见 Peter N. Dale, *The Myth of Japanese Uniqueness* (London; Croom Helm, 1986)。

[5] 除其他外，见 Clyde Prestowitz, *Trading Places: How We Allowed Japan to Take the Lead* (New York; Basic, 1988); Pat Choate, *Agents of Influence* (New York; Knopf, 1990); Karel van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power* (New York; Knopf, 1989); James Bovard, *The Fair Trade Fraud: How Congress Pillages the Consumer and Decimates American Competitiveness* (New York; St. Martin's Press, 1991); 最近，在一类所谓的“虚构幻想小说”中，见 Michael Crichton, *Rising Sun* (New York; Knopf, 1992)。

[6] 此类最重要的作品是 Hugh T. Patrick and Henry Rosovsky 编辑, *Asia's New Giant: How the Japanese Economy Works* (Washington: Brookings Institution, 1976)，但此书更多感情色彩，而非纯粹的经济思辩。另见 Ryutaro Komiya 等人编辑, *Nihon no sangyo seisaku* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1984); Philip H. Trezise, 'Industrial Policy is Not the Major Reason for Japan's Success', *Brookings Review* (Spring 1983), pp. 123-56。

[7] 我们尤其同意 Richard Samuels 的观点，即公务员与工商界之间往往存在一种他所谓的“互惠响应”过程，见 Richard Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 8-9。我们还发现自己基本上同意 Daniel Okimoto 的看法，见 *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford: Stanford University Press, 1989)。

本长期的、尤其是近来的经济发展起到一系列重大作用。

但与此同时，我们不是在谈一种简单的因果关系，即日本的公务员规划、结构并监督了日本的经济成就，就像承包商规划一幢建筑一样。毫无疑问，日本的各种政府机构为日本的经济的发展作出了积极和直接的贡献。而且，日本的公务员在与国民经济有关的大多数领域中，确实是极为“活跃”的。但我们的整体看法还关系到公务员制度与经济成功之间的间接联系，这类联系涉及公务员制度的人事、规模、预算和竞争等等。此外，我们还注意到日本的公务员制度如何与日本更为广阔的政治经济结构交织在一起，以及它与对日本经济发展至关重要的其他组织如何密切关联。

概括而言，日本的公务员制度长期以来始终吸引着该国的“出类拔萃之辈”。公务员可以得到各种内部培训。在整个系统中，大多数公务员工作勤奋，经常加班加点，相互之间为晋升和以后的再就业而激烈竞争。这给整个人事制度带来了竞争和主动精神的一面。国家官僚体系相对较小，并有意保持这一规模；它积极顺应民主政治的种种制约；低层的腐败现象微不足道；公务员退休较早，享受明显的优待，避免了老人政治，方便了四十八九岁到五十四五岁这一年龄段的人进入高层。与此同时，许多退休的公务员另谋职位，凭借其才干，供职于私人部门。^{〔8〕} 总之，这一人事制度似乎格外地行之有效，吸引、培养并随之积极利用了一批才华出众的个人，充分发挥了他们潜在的一些宝贵素质。

〔8〕 日本对此现象素有研究，称之为 amakudari，或“天降”，例见 Michio Muramatsu, *Sengo Nihon no kanryosei* (战后日本官僚制度) (Tokyo: Toyo Keizai, 1981), pp. 78-82; Kent Calder, 'Amakudari,' *Leviathan*, No. 6 (1991) 以及本书猪木武则的文章。

机构之间的竞争同个人之间的竞争一样，也很激烈，它促进了整个公务员体系的竞争和主动精神，而其他国家的政府机构往往缺乏这种竞争和主动精神。日本的公务员制度与米歇尔·克罗泽（Michel Crozier）所谓的“‘官僚机构’一词的普通含义”截然不同，在一般联想中，官僚机构意味着“迟缓、沉闷、机械、繁琐，‘官僚’组织对应予满足的需要反应迟钝，其成员、下属或服务对象亦因此而灰心丧气”。〔9〕

相形之下，日本公务员体系各个层次上的竞争，也即个人之间、机构之间、政府各级之间的高度竞争，普遍有助于政府的整体效率，并最终促进了经济的增长。

此外，在日本的竞争中，胜负判然分明；一些机构萎缩了，一些机构消失了，一些机构则焕然一新；预算不时发生巨大变化；官员们发现他们的前程和酬劳与他们的工作成绩密切相关。〔10〕在这个意义上，日本公务员制度中的竞争与譬如美国军方各部门之间的竞争颇有不同。美国军方各部门相互竞争，最终结果通常是其要求大部分都会得到满足，即使一个部门的要求与另一个部门的要求相互重叠或冲突。很长一段时间，在美国军方的“竞技”中，很少有输家。最终结果是预算、人员、武器系统、官阶和文牍永无休止地盘旋扩张。

〔9〕 Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), p. 3.

〔10〕 这一观点与 John C. Campbell 对预算问题的分析不一致，见后者的 *Contemporary Japanese Budget Politics* (Berkeley: University of California Press, 1977)。但参见 Mathew D. McCubbins and Gregory W. Noble, 'Perceptions and Realities of Japanese Budgeting', 载于 Peter Cowhey and Mathew D. McCubbins 编辑, *Structure and Policy in Japan and the United States: An Institutional Approach* (Cambridge: Cambridge University Press, 即将出版)。