



阅读日本
书系

中央省厅的政策形成过程（上）

剖析日本官僚制

〔日〕城山英明 铃木宽 细野助博/编著

刘晓慧 刘 星/译

每川日中友好基金
The Sasakawa Japan-China Friendship Fund



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



阅读日本
书系

中央省厅的政策形成过程（上）

剖析日本官僚制

〔日〕城山英明 铃木宽 细野助博/编著

刘晓慧 刘 星/译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记号 图字:01-2012-1819

图书在版编目(CIP)数据

中央省厅的政策形成过程. 上: 剖析日本官僚制/(日)城山英明,
(日)铃木宽,(日)细野助博编著;刘晓慧,刘星译. —北京:北京大学出版社,2014.3

(阅读日本书系)

ISBN 978-7-301-24033-5

I. ①中… II. ①城…②铃…③细…④刘…⑤刘… III. ①政策体系—研究—日本 IV. ①D731.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 057320 号

CHUO UNIVERSITY NIISENAKU KEISEIKATEI-NIHON KANRYOSEI NO KAIBOU
Edited by Hidenori Shimoyama, Hiroshi Suzuki and Sukehiro Hosono
Copyright © Hidenori Shimoyama, Hiroshi Suzuki and Sukehiro Hosono 1999
All rights reserved.
Simplified Chinese translation copyright © Peking University Press 2014
First original Japanese edition published by Chuo University Press
Simplified Chinese translation rights arranged with Chuo University Press
through Shanghai Ya Communicaion Co., Ltd.

书 名: 中央省厅的政策形成过程(上)——剖析日本官僚制

著作责任者:〔日〕城山英明 铃木宽 细野助博 编著

刘晓慧 刘 星 译

责任编辑:陈相宜

标准书号:ISBN 978-7-301-24033-5/C·0994

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印刷者:北京大学印刷厂

经销者:新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 20.5 印张 285 千字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 130.00 元(全二册)

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

阅读日本书系编辑委员名单

委员长 谢寿光 社会科学文献出版社社长

委 员 潘振平 三联书店(北京)副总编辑

张凤珠 北京大学出版社副总编辑

谢 刚 新星出版社社长

章少红 世界知识出版社副总编辑

金鑫荣 南京大学出版社总编辑

事务局组成人员

杨 群 社会科学文献出版社

胡 亮 社会科学文献出版社

梁艳玲 社会科学文献出版社

祝得彬 社会科学文献出版社

前 言

如何评价日本中央省厅(中央政府各部委——译者)的政策形成能力,对此可谓众说纷纭。在日本经济良好之际,往往被认为是成功的一个重要因素。一旦经济恶化,人们又会对此加以否定,将其视为失败的罪魁祸首之一。尽管众多研究从各自的角度对中央省厅的政策形成结果进行了各种分析和评价,可是对中央省厅政策形成的具体过程,即各个省厅如何认识出现的问题、如何提出政策议案、如何在省厅内外(特别是省厅内)寻求共识的过程等课题进行叙述、分析的研究却并不多。此外,省厅的行政官员是在何种人事体系下培养、在何种激励机制下工作的,对这方面的论述尽管为数不少,但多是对日本的组织或官僚制度的一般性论述,而结合某个省厅的具体环境与政策形成之间关系进行的分析却少之又少。

根据上述认识,本书将通过不同领域的研究者和行政官员的携手努力,对日本各省厅政策形成的具体过程、培养各省厅行政官员的具体的人事管理系统、形成行政官员行动环境的激励体系等问题进行具体的叙述与分析。在分析中,将力图根据各省厅的多样性(并不仅限于经常成为研究对象的经济相关省厅,建设省、外务省等也被列为研究对象),尽可能在逻辑上理解各省厅间的差异及其形成原因。进而言之,如果将来国会的作用进一步扩大,本书还将对不可或缺的立法辅助机关的现状进行叙述与分析。我们希

望,这些叙述与分析可以成为本领域研究者的基础资料之一。

今天,社会各个领域都认为日本正处于战后体系的转折点,并呼吁进行改革。日本中央政府各省厅的体系也受到了多方面的批评或肯定,而政府对中央省厅的组织改革实际上也在进行之中。但是,正因为处于这一时刻,就更有必要全面解析现有体系究竟是什么、实际上如何运作。特别是今后,即使对行政的作用重新进行界定,其作用本身也不会消失。考虑到这一点,如何通过构建适当的信息反馈通路、向行政官员提供适当的激励体系,来确保行政工作的质量就成为最大的课题,为此,不仅组织结构,包括信息收集制度、会议制度、人事制度等在内的总体运用也十分重要。本书即尝试对这些问题,特别是包括制度运作在内的各个方面进行总结。因为只有对具体问题概括总结,才可以使国民等省厅外部行为者与行政官员之间的建设性对话成为可能。

1998年7月

目 录

序 章 本书的目的与方法 城山英明 铃木宽 / 1

第一节 目 的 / 1

第二节 方 法 / 3

第三节 全书构成 / 9

第一部分 理论探讨

第一章 政治学中的官僚制 马尔加利塔·艾斯德比斯 / 13

第一节 序 言 / 13

第二节 政治学中的官僚制研究 / 14

第三节 日本的官僚研究 / 16

第四节 本书的价值与今后的课题 / 27

第二章 经济学中的官僚制 细野助博 / 35

第一节 经济学中政府的定位 / 35

第二节 官僚制的行动原理——公共选择理论的视角 / 36

第三节 官僚制的内部结构——组织信息结构与管理机制 / 42

第四节 激励机制与人事管理系统 / 44

第五节 评估体系 / 49

第六节 补充概念 / 51

第七节 结束语 / 52

第三章 行政学中的中央省厅决策研究 城山英明 / 56

- 第一节 概 述 / 56
- 第二节 原型——辻清明的禀议制理论 / 57
- 第三节 批判——井上诚一的理论 / 58
- 第四节 其他观点——理论的发展 / 64
- 第五节 结束语——对本书的意义 / 72

第二部分 省厅的政策形成过程——计划型

第四章 通产省的政策形成过程 铃木宽 城山英明 / 77

- 第一节 通产省政策形成过程的一般特点 / 77
- 第二节 通产省的组织、人事、会议 / 78
- 第三节 通产省政策形成的基本过程——以新政策制度为中心 / 86
- 第四节 个案研究 / 89
- 第五节 通产省政策形成各阶段的具体特征 / 97
- 第六节 通产行政的课题与展望 / 105

第五章 国土厅的政策形成过程 斋藤荣 / 109

- 第一节 国土厅的职能与组织 / 109
- 第二节 国土规划的历史以及国土厅成立的经过 / 112
- 第三节 国土厅业务的特征 / 114
- 第四节 国土厅的创发与共鸣 / 116
- 第五节 国土行政的课题与展望 / 119

第三部分 省厅的政策形成过程——基层型

第六章 建设省的政策形成过程 天野雄介 城山英明 / 123

- 第一节 建设省的组织与职能 / 123
- 第二节 实施公共事业的基本过程 / 131
- 第三节 个案研究 / 135

第四节 建设省政策形成各阶段的特点 / 142

第五节 公共事业行政决策的问题 / 145

第七章 厚生省的政策形成过程 榎本健太郎 藤原朋子 / 152

第一节 厚生省的组织与职能 / 152

第二节 社会援护局(援护行政)的政策形成过程 / 157

第三节 保健医疗局国立病院部的政策形成过程 / 160

第四部分 省厅的政策形成过程——审定型

第八章 总务厅、行革审议机构的政策形成过程 木方幸久 / 169

第一节 总务厅的概要及分析视角 / 169

第二节 行政管理局的政策形成过程 / 171

第三节 行革审议机构的诞生 / 182

第四节 行革审议机构的政策形成过程 / 187

第五节 结束语 / 199

第九章 大藏省的政策形成过程 足立伸 城山英明 / 201

第一节 概 要 / 201

第二节 主计局的政策形成过程 / 201

第三节 国际金融局的政策形成过程 / 207

第四节 大藏省的全省性政策形成机制——“有局无省” / 209

第五节 结束语——大藏省的行动理念是什么 / 212

第五部分 省厅的政策形成过程——涉外型

第十章 外务省的政策形成过程 城山英明 坪内淳 / 217

第一节 外交的行政性质 / 217

第二节 外务省的组织 / 218

第三节 外务省的人事管理系统 / 220

第四节 外务省政策形成的制度与运用 / 222

第五节 补充事例——决定日程 / 229

第六节 结束语——“冷战后”的变化 / 231

第六部分 非省厅行为体的政策形成过程

第十一章 国会的政策形成过程与立法辅助机构 广瀬淳子 / 235

第一节 国会与政策形成过程 / 235

第二节 立法辅助机构的沿革、组织与功能 / 238

第三节 工作的基本方式 / 249

第四节 美国、英国、德国议会的立法辅助机构 / 253

第五节 立法辅助机构的现状与课题 / 263

终 章 比较、评价、课题 城山英明 细野助博 / 266

第一节 创发、共鸣中行为模式的比较 / 266

第二节 制度与运用的比较 / 273

第三节 评 价 / 279

第四节 课 题 / 283

资 料 / 291

作者简介 / 317

序 章 本书的目的与方法

城山英明 铃木宽

第一节 目 的

长期以来,对于外人而言,日本各省厅内部的决策过程如同黑箱一般。特别是在一般市民看来,政府的官僚制度如同一个整体,无法理解其内部的各种逻辑和过程。结果导致了无论是支持还是批判政府、官僚制度,市民都不会关心政府内部各种官僚制度之间的不同,而对其一视同仁。

实际上各省厅内部决策过程的黑箱状态,不仅对于政府外部的市民,对于政府内部的行政官员而言也经常如此。当然,各省厅的行政官员通过日常工作会在一定程度上对其所在省厅决策的实质方式有所了解。但这些方式并不是经由明文规定的,而是在工作中掌握的。同样,这也不意味着行政官员就充分了解其他省厅决策过程中的做法以及与其相对应的行动范式。各省厅的行政官员通过各种各样的协商、合议与其他省厅进行联系、交往,在这之中,经常会苦恼于无法理解其他省厅决策过程的做法与行动范式。结果在很多情况下会对其他省厅产生否定性的看法。本书写作之前的研究会中有来自各省厅的行政官员,研究会之所以坚持了下来,很大原因就在于各省厅行政官员对其他省厅决策过程的做法与行动范式的好奇心,以及“发现”的乐趣。这个现象也告诉我们,行政官员相互间对各省厅内部的决策过程也不是十分了解。



在学者的研究领域里,各省厅内部的决策过程也可谓黑箱状态。尽管政治学、经济学及行政学等都会对这一研究提供各自的学术视角,也为本书各章节提供了重要线索,但不得不说以往的研究对各省厅内部的具体决策过程的分析并不充分。在政治学中,基本上将官僚制度这一行为体作为研究对象(比如将政治家与官僚之间的权力关系作为分析对象),分析的单位是整体性的官僚制度,即省厅(或局)。也就是说,这一级别之下的单位特别是局或课的内部决策过程基本上就处于黑箱状态了。行政学的确关注省厅内部的决策过程,但关注对象主要是作为正式制度的禀议制等,而包括会议在内的垂直性、水平性协调的重要性却只停留在一般性叙述,尚未达到对具体协调方式的多样性进行动态分析的阶段。在经济学中,如公共选择理论既重视了个人激励,也对省厅内部微观过程进行了分析。但是,分析的层面依然抽象,尚没有对官僚制中各省厅的内部动力进行具体分析的学术论述。

综上所述,对市民、行政官员和研究者而言,各省厅内部的决策过程可谓黑箱,就如同密教一般,只有各省厅共同体(各省厅及其相关业界)中拥有较高职位者方可理解。因此,本书最大的目的就在于将各省厅不成文的各种做法叙述为明文化的语言和逻辑。

将省厅这个黑箱内部的逻辑变成语言,使其成为可以理解的分析对象,这也是成为任何行政组织改革之前提的基础工作。最近,对行政组织改革的关心再次高涨,并逐步走向实践。为了就组织改革展开讨论,对既存组织管理中的生理与病理,即组织的动力及其局限性进行具体总结就应成为前提。但是,现在的行政组织改革论的前提中,尽管存在着诸如“制度性疲劳”及“僵化”等一般性认识,可是否存在着基于对各省厅管理进行的自下至上之总结的具体认识值得怀疑。此外,组织改革并不是到这一步就算完结,还必须伴随着管理的改革。因此,本书的次要目的就是通过实证研究明确既存行政组织的动力及其局限性,以为组织改革及之后的管理改革提供探讨的基础。

第二节 方 法

一、视角与方法

如上所述,本书的基本目的是理解各省厅的决策过程。为此,本书的分析视角将具有以下两个特点。

首先,本书采用了“政策形成”的视角。^① 由于本书的探讨焦点并不在于行政中的一般性意向(日常性的许可、认可以及内部的出差决定等),而在于行政旨在改变其所处环境条件及行政对象的行动的主导性(发起新活动等的动议),因此不使用“意向”而是用“政策”这一概念。此外,为了强调政策并不是在“真空”中经认真思考后加以决定的结果,而是形成于各种社会、组织性力量的交错之中,故没有采用“决定”,而使用“形成”这一概念。但是,强调各种势力的存在并不是要完全否定行政官员发起动议的余地,本书关注的是在受到限制的条件下各种战略的可能性。

其次,政策形成的循环,即政策的制定、决策、实施这一循环中,本书将政策的制定,即如何认识问题、如何对此问题形成共识、如何制定政策方案作为研究重点。以往的研究中,由于资料方面的限制,决策和政策实施是研究的焦点,而对政策的制定进行实证研究基本上没有受到重视。此外,在实务层面上,包括认识问题在内的政策制定决定了官僚制度对环境变化的适应性,对这一问题的实际情况加以认识是极为重要的。

此外,本书在关于各省厅的分析中,除了一部分之外,均采用各省厅行政官员在学者的帮助下执笔的形式。因此,并不是单纯地将写作任务派给各有关行政官员,而是在旨在促进行政官员间相互理解的研究会上进行讨论,并以此为基础,学者充当助产士的角色,帮助行政官

^① 本书的日文书名直译为《中央省厅的政策形成过程》,为了便于读者理解,中文版译为决策过程,仅在本段区别使用“形成”与“决定”,以体现原文“形成”的具体含义。此外,在全书中均采用政策形成过程,以尽量符合原著之含义。——译者

员发现可以相互理解的表达方式。在研究会上,行政官员之间也进行了积极的讨论。而在本书那些没有采用行政官员执笔形式的章节中,基本上也是以行政官员理解写作意图后进行议论为基础的。

以下将对政策形成过程的各阶段和政策形成过程中行为模式的类型作一简单概括,以之为线索用于本书提到的各省厅的事例分析中。

二、各省厅政策形成过程的各阶段

如上所述,本书关注决策循环中通常所说的政策制定,即各省厅是如何认识问题、如何对此问题形成共识、如何制定政策方案的。为此,本书将通过以下模型分析各省厅决策过程的各个阶段。

各省厅的决策过程由创发、共鸣、批准、实施与评估等四个阶段构成。即各省厅的决策由某种创发性行为(认识到问题以及提出动议)开始,由此获得省内外各方面一定程度的共鸣,通过各种反馈不断改进提案(这可以被认为是政策提案的修正过程),最后提案在该组织中获得批准(这里的批准主要是指各省厅或内阁会议的批准,并不一定包括在国会上通过的政治性批准),并成为政策。此外,根据具体情况,经政治决定形成的政策也会再次成为行政实施与评估的对象,并引发新一轮的创发与反馈。因此,对于将决策过程作为主要研究视角的本书而言,创发与共鸣机制尤其重要。此外,在各阶段中,各行政官员得到什么样的激励也是研究的重点。具体而言,在各阶段中,将主要探讨以下事项。

1. 创发

第一,谁进行创发。创发可以分为内部的自发性创发(大臣、干部、青年官员、官房及政策横向分割局、基层事务所、派驻各地方的机构等进行的创发),来自外部指示、压力而进行的被动性创发(首相官邸、地方公共团体、其他省厅、族议员^①、媒体、压力集团等),制度性创

^① 族议员:对某些省厅的政策了解透彻、拥有人际关系,因而拥有政策的决定权,并在对保护相关利益集团等问题上拥有一定影响力的国会议员或国会议员的团体。——译者

发以及义务性创发(根据法律、计划等制度而将创发内嵌于工作业务之中)等。

第二,如何进行创发。是单独创发还是共同创发,被动创发时对外部状况的敏感程度如何,是自上而下还是自下而上的创发,创发的自由度如何(比如负责部门以外者对其他部门的业务拥有多大的发言权)等。

2. 共鸣

第一,拥有什么样的信息共享结构。比如定期召开的法令审查委员会、首席事务官会议、总务课长会议、省议、局议或者文件传阅制度、省内 LAN 等均可作为这种结构的一部分。

第二,是否拥有便于省厅内众多官员提出建议、意见的结构。这种反馈具备磨练政策提案的功能,但过度反应亦可能会将新创发的萌芽扼杀在摇篮里。

第三,省厅针对外部的反馈结构如何、这些结构的开放程度如何。这样的机制可以包括委托外部机构进行调查、审议会、私人性质的研究会、各省之间的磋商制度、对议员的游说工作、党的部会^①、业界听证会、陈诉等。

3. 批准

第一,各省厅的正式批准制度是如何构成的。在各种级别(课长助理级别、课长级别、局长级别、次官级别、大臣级别)的正式批准制度中,哪一级别更为重要,各级别之间形成了何种分工关系。

第二,除了正式批准制度外,每个议题所必要的实际批准者的范围是不是限定的,在受到限时其范围是如何确定的。

4. 实施与评估

第一,作出的决定是否能得到认真的实施,或者说是否存在决定

^① “部会”是指某组织(政党、团体、机关等)被分为若干专业部门,这些部门称为“部会”,此处指各政党针对某一政策领域(如农业、教育等)组成的专业性党内组织。——译者

的事务却没有实施的情况,如果有这种情况,其出现的频度如何。或者,什么类型的决定会被无视,无视是否会受到制裁等。

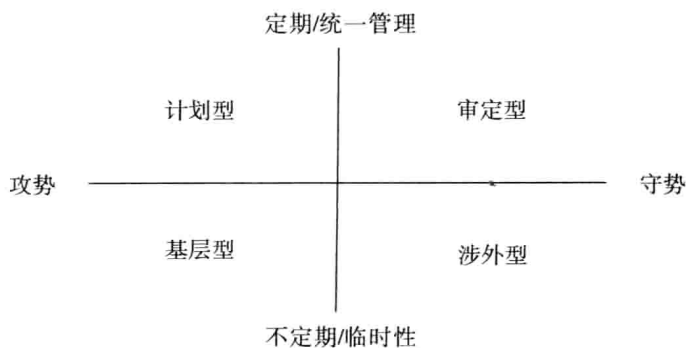
第二,如何对正在实施的政策进行内部评估。内部评估是形成了制度,还是仅凭相关者的经验或默示性知识进行。在形成制度的情况下谁来进行评估。

第三,由谁及如何进行外部评估。外部评估的例子可以包括会计检查院、行政监察局的评估,媒体的反应,业界团体、有关方面的陈诉,国会审议等。

三、各省厅政策形成过程中行为模式的分类

为了对应问题的多样性以及组织的特性,省厅内推进决策的过程也是多样的。作为理解这种多样性的线索,本书将各省厅决策过程归纳为计划型、基层型、审定型及涉外型四种类型的行为模式。

以上四种类型按照两个轴线排列就可看到如图序-1 的结果。第一个轴表明行动是能动性(攻势)的还是被动性(守势)的。被动性与以广义的组织间关系为对象有很密切的关系。第二个轴表明官房系统组织或上层组织的管理是否经常有效,还是根据直接负责者的临时性意见调整决定对策。在前者的情况里,由于统一管理多与预算相关联,因此以每年一次为主的定期应对就会增加(也可以称为根据计划中长期循环)。而后者的应对则多为不定期的。



图序-1 省厅行为模式的类型

这些类型是关于决策过程中行为模式的类型,并不意味着某个省

厅的所有行为模式都可以按类予以划分(同一个省厅中可能会同时存在几种类型)。此外,在现实中还可以看到这些行为模式的折中型。另外,在前述决策过程的各阶段中,特别是在这些阶段的前半段即创发与共鸣阶段,多可观察到这些类型的行为模式。下文将分别概述这四种类型。

1. 计划型

第一种类型为计划型。

在计划型中,不仅纵向分割的负责局、课进行创发活动,官房系统组织即官房、横向管理的政策局及各局总务课视具体情况也会主导新的思路 and 方案,并传达至负责局、课。此外,官房系统组织还会对责任局、课的创发提出意见,并进行修正(即官房系统组织发挥了共振器的作用)。总而言之,官房系统组织尽管是直线型组织(line organization),却同时发挥着参谋的功能。反过来说,官房系统组织尽管不是责任局、课的上级组织(比如,总务课与其他各课在局长的领导下是平级的),却通过预算、人事等方面的资源在横向上进行统管,确保了其对责任局、课的参谋功能。

在计划型中,最重要的问题就是如何维持官房系统组织参谋功能的敏感度。时至今日,官房系统组织之所以能发挥参谋功能,其主要资源就是与媒体、政治家的关系网。像天线一样,官房对通过媒体与政治家表达出来的“舆论”十分敏感,即使是为了维系组织也会主导革新。但这些现有天线接收的“舆论”是否真正代表民意,的确是个问题。此外,在使用作为参谋功能之保证的预算时,往往只有一年的预算周期,因此时间过短也是问题之一。

2. 基层型

第二种类型为基层型。

在基层型中,负责局、课等基层工作单位(基层事务所、派驻各地方的机构、省机构具体负责官员)主导新方案的创发活动。对于基层进行的各种尝试,上司(省机构各责任局的局长、各主管课的课长等)比较宽容,基本持允许态度。这种得到允许的尝试经过实施及各方面