



阅读日本  
书系

# 中央省厅的政策形成过程（下） 其连续性与变化

〔日〕城山英明 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（下） 其连续性与变化

〔日〕城山英明 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. 下:其连续性与变化/(日)城山英明,  
(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细…③刘…④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 057321 号

*Zoku CHUOU SHOCHO NO SEISAKU KEISEI KATEI-SONO JIZOKU TO HENYOU*

Edited by Hideaki Shiroyama and Sukehiro Hosono

Copyright © Hideaki Shiroyama and Sukehiro Hosono 2002

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 Nishikawa Communications Co., Ltd.

书 名: 中央省厅的政策形成过程(下)——其连续性与变化

著作责任者:〔日〕城山英明 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](mailto: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 21.5 印张 306 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](mailto: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

经过本次中央省厅的调整,行政机构改变的规模足以与明治新体制以及第二次世界大战后的战后体制相匹敌。1998年6月通过中央省厅等的改革基本法,次年7月通过中央省厅等改革关联法(省厅设置法、独立行政法人通则法),12月通过中央省厅等改革施行法、独立行政法人个别法,2000年6月制定省厅改革相关政令,2001年1月6日除了最早成立的金融厅外,新的府、省、厅开始运作,同年4月独立行政法人化也开始实施。

在霞关(日本中央政府各部门所在地),省厅门口悬挂的省厅挂匾都更换一新,自古沿袭至今的“大藏省”也被“财务省”所取代。不知是否出于对其出身省厅更名的某种抵触情绪,当时的大臣拒绝为新的财务省书写挂匾。正如这则趣闻所示,中央省厅的改革曲折迂回,只是在最后关头因当时首相等的政治决断才得以实现。在这一点上,这次改革并非因为中央省厅不再符合时代的要求或来自于霞关内部的提议,而是在政治的潮流中因“他律”而实现的。

综上所述,中央省厅已经开始了调整改革。尽管如此,在已经开始调整的这一时期本书仍将论述旧省厅的政策形成过程,其理由如下。

我们在1999年出版了《中央省厅的政策形成过程——剖析日本官僚制》。该书选定日本7个省厅及立法辅助机构,通过这些省厅的骨干官员直接参与写作,具体明确了“内部政策形成过程”,同时还提出了包括政治学、行政学、经济学等在内的多方位的分析框架。因未出版过类似书籍,故该书成为关于中央省厅具体政策形

成过程的标准文本,并多次再版。为此,出版后我们也一直在讨论是否应该出版“增补版”并在研究对象中增加更多的省厅,但希望追加的省厅远远超过了“增补”的范围。同时,作为编者也希望可对省厅政策形成过程的多样性勾画得更为细致,并对政策形成过程的类型进行若干的增加。

此外,在目前中央省厅体制的过渡时期,就更有必要对既存的政策形成过程进行总结。的确,中央省厅的“容器”在2001年1月后已经改变,但是其“实质”到底变化到何种程度,或者说正在如何变化?至少可以说,目前为止“实质”相对于“容器”而言基本上没有什么变化。比如,在很大程度上,“总务省”实质上仍然是“原自治省”“原邮政省”和“原总务厅”的集结之处,而“国土交通省”则是“原建设省”和“原运输省”的集结之处。无论是什么“组织”,都拥有组织的运作方式和组织文化,并不断强化其希望获得的组织成员的归属感和忠诚。很难想象,中央省厅调整改革后的新省厅可以完全从拥有各自历史和历史合理性的旧省厅的组织运行方式以及组织文化中独立出来,并形成有效的新组织。即使在速度至关重要的企业并购中,人事管理方面的融合欲取得进展也是非常耗时的事情。

此外,在考虑今后实质性的变化,以及应对实际变化的战略、战术时,也有必要对既存的政策形成体系进行总结。如同本书各章及终章所分析的,伴随被称为“省厅再编”的正式制度的改革,的确可以看到种种变化的方向和征兆。但是,为了让这些变化作为有效的新体制进一步成熟,就有必要与既存的体系进行很好的结合。为此,在考虑具体的战略、战术之际,已有的政策形成体系究竟为何物,其优点和缺陷各在何处,对这些问题进行全面总结就是必不可少的前提。

以上即为出版本书的主要意图。最后,如果本书能成为研究中央省厅政策形成过程的基础资料,并与前著《中央省厅的政策形成过程——剖析日本官僚制》一样具有自身的价值,将不胜荣幸。

编者

2002年2月

# 目 录

## 序 章 本书的目的、方法及概要 城山英明 / 1

### 第一节 目 的 / 1

### 第二节 方 法 / 3

### 第三节 本书的对象及意义 / 8

### 第四节 各省厅政策形成过程的特征简介 / 9

## 第一章 科学技术厅的政策形成过程 木场隆夫 / 21

### 第一节 科学技术厅的机能与组织 / 21

### 第二节 科学技术厅的政策变迁 / 25

### 第三节 科学技术厅政策形成的基本过程——创发与共鸣 / 28

### 第四节 案例研究——《科学技术基本法》与科学技术基本计划的制定 / 32

### 第五节 科学技术行政的课题与展望 / 35

## 第二章 环境厅的政策形成过程 森本英香 川上毅 小紫雅史

东条纯士 内藤冬美 中山元太郎 牧谷邦昭 增泽阳子

松井亚文 吉野议章 / 37

### 第一节 环境厅的职能与组织 / 37

### 第二节 环境行政课题的变化及政策形成模式的变化 / 43

### 第三节 环境厅政策形成基本过程 / 47

第四节 环境厅政策形成过程——案例研究 / 49

第五节 环境厅政策形成过程的评价与课题 / 55

第三章 运输省的政策形成过程 高田昌行 / 58

第一节 运输省的组织与人事管理系统 / 58

第二节 运输省政策形成基本过程——“计划型”与“基层型”  
并存 / 64

第三节 运输省政策形成案例 / 72

第四节 本次省厅改革后的运输省 / 81

第五节 个人见解——今后的课题 / 83

第四章 邮政省的政策形成过程 近藤胜则 田中启之 / 87

第一节 邮政省概要 / 87

第二节 信息通信行政的组织与职能 / 91

第三节 信息通信行政中的政策形成过程 / 96

第四节 信息通信行政的案例研究 / 100

第五节 信息通信行政的课题与展望 / 104

第六节 邮政事业的组织与职能 / 106

第七节 邮政事业政策形成的基本过程 / 113

第八节 邮政事业的课题与展望 / 117

第九节 信息通信行政与邮政事业的一体性(结语) / 118

第五章 农林水产省的政策形成过程 小島浩司 城山英明 / 120

第一节 农林水产省的组织与职能 / 120

第二节 农林水产行政中政策形成的基本过程 / 127

第三节 农林水产行政的案例研究 / 129

第四节 农林水产行政的问题与展望 / 138

第六章 文部省的政策形成过程 前川喜平 / 142

第一节 文部省的组织与人事管理系统 / 142

第二节 文部省的政策形成过程 / 155

第三节 文部省政策形成的案例 / 168

## 第七章 自治省的政策形成过程 幸田雅治 / 177

第一节 自治省概要 / 177

第二节 自治省政策形成的基本过程 / 183

第三节 事 例 / 190

第四节 地方自治行政的问题与展望 / 197

## 第八章 法务省的政策形成过程 高口努 城山英明 / 200

第一节 法务省的组织及管理业务 / 200

第二节 法务省的人事管理系统 / 208

第三节 法务省政策形成过程的特点 / 213

第四节 案例研究 / 216

第五节 今后的课题 / 224

## 第九章 防卫厅自卫队的政策形成过程 小原成司 彦谷贵子 城山英明 / 230

第一节 防卫厅自卫队的组织与人事管理系统 / 230

第二节 防卫厅自卫队政策形成的基本过程 / 242

第三节 防卫厅自卫队政策形成的案例 / 247

第四节 防卫厅自卫队政策形成的特征 / 254

第五节 防卫行政的课题与展望 / 257

附 录 防卫厅的隐语 / 258

## 第十章 财政会计制度 足立伸 / 260

第一节 国家财政制度概要 / 260

第二节 新公共管理与财政制度以及国家会计制度改革 / 272

第三节 日本财政制度以及国家会计制度的改革 / 276

**第十一章 政策形成过程与人事管理系统 木方幸久 / 281**

第一节 以往人事管理系统概观 / 281

第二节 以往人事管理系统与政策形成过程 / 289

第三节 人事管理系统的改革动向 / 293

第四节 政策形成与职业行政官员(结语) / 300

**终 章 中央省厅改革(桥本行革)及今后的课题 城山英明  
细野助博 / 313**

第一节 序 / 313

第二节 中央省厅改革过程的方式 / 314

第三节 中央省厅改革内容 / 316

第四节 今后的课题 / 322

**后 记 / 329**

**作者简介 / 331**

# 序 章 本书的目的、方法及概要

城山英明

## 第一节 目 的

本书是1999年出版的《中央省厅的政策形成过程》(中央大学出版社)的续集。在前著中,基于分析中央省厅政策形成过程之现状的必要性,以当时的通产省、国土厅、建设省、厚生省、总务厅及行革审议机构、大藏省、外务省及国会立法辅助机构为案例,对中央省厅政策形成过程中的多样性进行了分类总结。但前著涉及的省厅(立法辅助机构除外)只有7个。因此,本书将尽可能对前著无法涉及的省厅,具体而言,对科学技术厅、环境厅、运输省、邮政省、农林水产省、文部省、自治省、法务省、防卫厅自卫队等9省厅进行分析。从政策领域而言,这些省厅也具有重要的研究意义。这一点从诸如加强科学技术政策(以信息通信、生命工学等为主)、加强环境政策(交通政策、农业政策中与环境相关的部分仍是重点)、教育改革、地方分权改革、司法制度改革、安全保障的再定义等近期的重要话题中也可以得到例证。

本书的问题意识基本上与前著相同。长期以来,各省厅内部的政策形成过程对于外人——一般市民而言如同黑箱。在市民看来,政府的官僚制就是一种无法理解其内部各种逻辑与过程的集合体。因此无论是支持还是批评,市民都会把政府的官僚制看作一个整体而无法加以区别。此外,对于政府的行政官员而言,其他省厅的内部政策形成过程同样经常如同黑箱。各省厅的行政官员通过日常工作当然会对所属省厅的政策形成方法有一定的了解,这种方法并非明文规定而

是在工作中记忆的不断积累。但是,对于其他省厅政策形成过程的方法及其行为模式就不可能充分了解。各省厅的行政官员通过各种磋商、合议与其他省厅接触、共事,但却经常会苦恼于无法理解其他省厅政策形成过程的行为模式,结果很多情况下会产生对其他省厅的否定性感情。进而言之,各省厅内部的政策形成过程对很多研究学者而言也是黑箱。由此可以看出,各省厅内部的政策形成过程对市民、行政官员、研究者而言都是黑箱,可谓只有隶属于各省厅共同体(各省厅及其相关业界)的人才能理解的“密教”。本书的最大目的就是在前著的基础上,将各省厅中没有明文化的各种政策形成方法转变为明确的文字及逻辑。

本书在某些方面也希望超越仅仅是续集的性质,而尝试成为明确今后中央省厅政策形成过程变化方向及课题的基础性工作。首先要将省厅“黑箱”内部的逻辑变成语言,使其成为可以理解的分析对象,这是本书的主要工作,也是提高行政组织改革实效性的前提。随着2001年1月开始的省厅重组改革,前著或本书分析对象的省厅很多已成为历史。但是,重组后的新省厅中包含了其前身的众多要素,而省厅重组是否有效更取决于原省厅的动力如何与重组后的新省厅的组织框架进行有机结合。省厅重组尽管是行政改革的重要手段,但如果没有实施中的改革提供支持将毫无意义。而具体推进这种改革不可或缺的前提就是如本书这样对以往体系的客观分析。在这种认识的基础上,本书将基本上在原省厅的框架内分析政策形成过程。但是,各章也会对这些旧体系在2001年1月后的省厅重组中如何发生变化以及还存在何种问题进行一定程度的分析。

同时,本书对今后组织运营改革中的重要因素进行了探讨。在各省厅间横向性的财政会计制度、人事管理制度方面,在对以往制度进行总结的同时,也探讨了今后仍存在的问题。本书的终章将展望政策形成过程的变化,探讨2001年1月后开始的省厅重组过程,并以省厅重组过程中发现的以及各省厅在重组后意识到的各种问题为线索,对今后中央省厅政策形成过程的变化及其课题进行某种程度的展望。

## 第二节 方 法<sup>①</sup>

### 一、视角与方法

与前著一样,本书在理解各省厅等的政策形成过程时重点关注以下两点。

第一,采用了“政策形成”的视角。首先,本书的焦点并不在于行政中的一般性政策意向(日常的许可认可以及内部对出差等的决定等),而是试图改变其环境诸条件以及其对象集团行动之意图这一主动性(活动的发起),因而使用了“政策”而不是“意向”的概念。此外,为了强调政策不是在被隔离的空间中经深思熟虑后决定的结果,而是在各种社会、组织影响交错博弈中形成的,使用了“形成”而不是“决定”的概念。但是,强调各种力量的存在,并不是要质疑行政官员的主导性。在考虑各种限制的同时讨论各种战略的可能性是本书的主要宗旨。

第二,政策形成中的循环,即政策立案、政策决定、政策实施的循环中,本书关心的重点是问题如何被认识、共享,政策草案是如何被拟定的。由于资料上的局限性,以往的研究均以政策的决定与实施为研究重点,政策立案在实证研究中基本上没有受到重视。在实际工作中,包括问题认识在内的政策立案取决于官僚制对环境变化的适应性,因此对其实际状况加以认识是极为重要的。

本书在对各省厅的案例中,仍采用了各省厅有关行政官员在学者的协助下执笔写作的形式(合作形式包括对个别事例从侧面进行支持的方式以及进行实质性共同执笔的方式)。为此在执笔的准备过程中,采用了与前著同样的方式,组织行政官员与研究者参与研究会,在研究会上行政官员之间也展开了积极的讨论。

---

<sup>①</sup> 本节主要以前著《中央省厅的政策形成过程——剖析日本官僚制》第二节内容为基础,增加了政策形成过程的类型并对其内容进行了修正。

## 二、各省厅政策形成过程的各个阶段

如上所述,本书关注政策形成过程循环中的政策立案,即各省厅是如何认识、共享问题并就此制定政策方案的情况,使用以下模型作为分析各省厅政策形成过程中各阶段的工具。

各省厅的政策形成过程由创发、共鸣、批准、实施与评估四个阶段构成。也就是说,各省厅的政策形成由某种创发行为(认识问题及采取主动)开始,并促使创发在省内外获得一定的共鸣,通过各种反应及回馈进化为方案(这也可以认为是政策方案的修正过程),最终得到该组织的批准(这里探讨的主要是各省厅或内阁会议的批准,视情况也会包括国会的政治性批准)后成为政策。有时,经过政治性决定后的政策还会再次由行政实施并成为评估对象,反馈到下一轮的创发。本书以政策立案过程为焦点,因此创发与共鸣机制以及在各阶段中给予行政官员什么样的动机就愈发重要。所以,在各阶段中,将具体讨论以下内容。

### 1. 创发

第一,谁进行创发。这个问题可以分为内部的自发性创发(大臣、干部、年轻职员、官房及政策横向分割局、基层事务所、派驻地方的部门等)、来自外部指示或压力的被动性创发(首相官邸、地方共同团体、其他省厅、政党、族议员、媒体、利益集团等)、制度性创发及义务性创发(根据法律及计划等制度中包含需进行创发的规定)等。第二,如何进行创发。是单独创发还是联合创发,被动性创发时对外部状况的敏感度如何,是自上而下还是自下而上的创发,创发的自由度如何(比如主管部门以外者对其他部门的项目可以提出何种程度的意见)等问题。

### 2. 共鸣

第一,有何种信息共享机制。比如例会性的各种会议、文件传阅制度、省内局域网等都是这种机制的一部分。第二,省厅内是否存在众多职员均可较为自由发表意见的机制。这种反馈具有不断打磨政

策方案的功能,但与此同时如果出现过度反应,也可能会将新的创发尝试扼杀在萌芽状态。第三,省厅拥有何种针对外界的反馈机制。这与这些机制的开放程度有关。委托外部部门进行调查、审议会、私人性质的研究会、各省厅间的协商制度、对议员的游说工作、党的部会、对业界的听证会、申诉等都可以算是这种机制的例子。

### 3. 批准

第一,各省厅的正式批准制度。其中包括在各种级别(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,哪一级的批准比较重要,这些制度如何进行分工等问题。第二,除正式批准制度外,在个别问题上实际上有必要获得批准的人或部门的范围是否有限,如果是限定的,其范围是如何形成的。

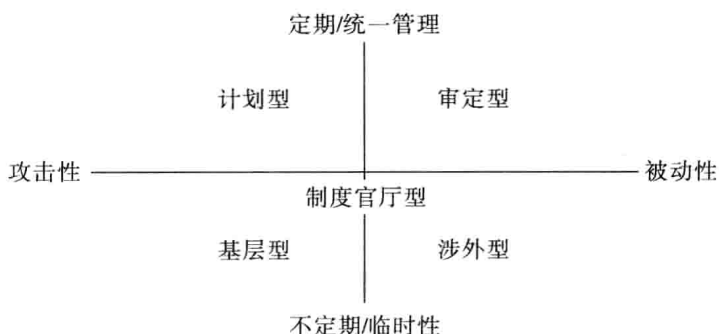
### 4. 实施与评估

第一,决定的事项是否可以得到贯彻,或者说是否存在决定了但得不到实施的事项,如果存在,其频率如何。此外,什么样的决定会被忽视,忽视是否会受到惩罚等。第二,如何对已经开始实施的政策进行内部评估。内部评估是形成了制度,还是大多凭借相关者的经验及默示性的知识积累。如果形成了制度,谁来进行评估等。在这个问题上,通过政策评估的制度化建立正式制度取得了一些进展,但在实际运用中仍可能存在差异。第三,谁进行什么样的外部评估。会计检察院、行政评估局进行的评估、媒体的反应、业界团体、有关方面进行的申诉、国会审议等都可作为外部评估的例子。

## 三、各省厅政策形成过程中行为模式的分类

问题的多样性及组织特性,使省厅内的政策形成过程亦多种多样。为了便于理解,本书将各省厅政策形成过程分为五种类型。其中,计划型、基层型、审定型及涉外型在前著均已涉及。考虑到管理国家各种基本制度的法务省、自治省等部门的性质,本书在上述四种类型之外追加了制度官厅型。如后所述,其行为模式介于基层型与涉外型之间。

这些类型可以下述两条轴线为基础整理为图序-1。第一条轴线说明行为是主动的(攻击性)还是被动的,第二条轴线则说明官房系统组织或上级组织的管控是否经常有效,或是通过直接负责的纵向管理系统的临时性意见协调决定。前者的管控多与预算相关联,以一年为单位的定期性对策较多,后者的应对则多为不定期的。



图序-1 政策形成过程的类型

这种对政策形成过程中的行为模式分类,并不试图将一种行为模式套用某一省厅的全部行为模式(同一省厅中可以同时存在几种行为模式)。因此,在现实也可以发现这些行为模式的折中型。本书所研究的省厅较之前著中的省厅更具这种倾向。这五种类型分别如下:

### 1. 计划型

在计划型中,不仅是纵向分割的业务局、课进行创发,有时官房系统组织,即官房、横向分割的政策局及各局总务课也会主导新的政策思路并指示业务局。此外,官房系统组织也会对业务局、课的创发提出意见并进行修改(也就是说,官房系统组织发挥着主导形成共鸣的职能)。总之,官房系统组织尽管是直线型管理组织,却同时发挥着参谋的职能。反而言之,官房系统组织尽管并不是业务局、课的上级部门(比如总务课与各课在局长之下是平级的),但经常通过预算、人事等资源对业务局、课进行横向管制,确保了对业务局、课的参谋职能。

计划型的课题是如何维持官房系统组织中参谋职能的敏感性。长期以来,官房系统组织履行参谋职能的主要资源是与媒体、政治家等外部的关系网络。官房敏感于通过媒体和政治家体现出的“舆论”,

为了维系组织自身也会主导改革。但是,通过这种既存的“天线”掌握的“舆论”的可信度如何尚值得商榷。

## 2. 基层型

基层型中,包括业务局、课在内的各种基层单位(基层事务所、地方派驻技官、省机关主管官等)主导并创发新的思路。上司(省机关业务局、课的局长、课长等)对基层的实验较为宽容,多采取容许的态度。在这些被允许的实验中,经过实施及各方面评估后幸存者甚少,但却提升了成熟度。既存的制度一旦达到临界点,以业务局、课为主就会在实验的基础上尝试进行新的制度改革(以上可列入共鸣阶段)。关于这一临界点的界定,业务局、课的局长、课长级官员等纵向系列的判断十分重要。

基层型中,官房系统组织的批准尽管在形式上是必要的,但其实际影响力却很小。此外,处理问题的时间尽管不定,但基本上是长期性的。从组织的角度讲,基层型中政策实施与政策立案由同一个组织负责。尽管这种机制使基于基层实施工作的反馈成为可能,但却包含着政策立案受制于政策实施、被政策实施拖累的可能性。

## 3. 审定型

审定型中的创发罕有自发进行而经常是被动的。也就是说,思路和想法经常由接受审定的方面提供,审定方彻底发挥着主导形成共鸣的职能。此外,作为判断基础的信息也基本依赖于对方提供,很少自行搜集信息,这就要求从各方面研究分析对方提供的大量信息后进行一定的判断。进行判断时的重要标准是全体的“形态”,也就是平衡。在组织内,在有关分工上会给予主管者一定的裁量权,但是有关全体的“形态”,则由官房系统组织、上级组织严格管控。审定的主体在形式上拥有单方面决定权,但现实中单方面行使是不可能的。审定方面由于信息及实务处理能力上的局限性,有必要与被审定方的负责人“握手”(详细的事前协调)。其结果,决定可能出现增量的情况。

## 4. 涉外型

在涉外型中,要与自律性较高的各种外部主体进行协调。为此形