



当代国外公务员制度研究丛书

日本公务员制度研究

◎ 阎树森 著

国家行政学院出版社

日本公务员制度研究

阎树森 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

日本公务员制度研究/阎树森著. —北京:国家行政学院出版社, 2001.9

ISBN 7-80140-167-0

I.日... II.阎... III.公务员制度—研究—日本
IV.D731.331

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 063203 号

日本公务员制度研究

阎树森 著

*

国家行政学院出版社出版

北京市海淀区长春桥路 6 号(100089)

新华书店总经销

北京市清华园胶印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 10.75 印张 255 千字

2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

ISBN 7-80140-167-0/D·81 定价: 21.00 元

序 言

阎树森同志 1995—1998 年在北京大学政治学理论博士点攻读博士学位,研究方向是比较政治学,博士论文的选题是日本公务员制度研究。我与阎树森同志相识于北京大学政治学与行政管理系攻读硕士学位期间,当时他是学生干部,我是主管研究生工作的系副主任,工作中常有接触,对他的人品和学问有了不断的了解。他获得硕士学位后被分配到北京大学党委组织部工作,做事十分投入。因此,当他考取我的博士研究生并选择日本公务员制度作为攻读博士学位期间基本的研究课题时,我的心情是一则以喜、一则以忧:喜的是有他这样的优秀人才跟着我从事比较政治学的研究,博士论文选题紧密结合我国体制改革的实际;忧的是他怎样才能处理好学习与工作的关系,既要在工作岗位上有很好的表现,又要花费大量的时间和精力去收集充分的中、日文资料并进行系统、深入的学理思考。然而,随着时间的推移,事实越来越证明我所喜有据,而所忧则属过虑。阎树森同志不仅提前完成课程的修读,并提交了申请答辩的博士学位论文,而且这篇论文在答辩的过程中赢得了专家们的交口赞誉。现在呈献给读者的这本专著,就是他在博士论文《战后日本公务员制度—行为与动因研究》的基础上,经过进一步修改、增补而完成的。我相信读者在读过这本书以后,会像我一样对著者勤于治学的精神表示赞赏。

现代公务员制度是工业文明的产物。19 世纪 70 年代以后在西方主要的工业化国家里现代企业制度逐渐形成,在企业特别是垄断性大企业所有者与管理者实现了分离,后者受前者的委托来管理企业。这一制度变迁对这些国家的政治、行政体制产生了

强烈的冲击。于是,西方国家相继进行了行政改革,结果是这一新型的企业制度普遍地获得了政府形态,形成现代公务员制度。日本作为后起的工业化国家,借鉴和采纳了首先在欧、美国家形成的这一制度。现代公务员制度是组织和推动日本成功地实现现代化的重要因素。我国的公务员制度直到 20 世纪 90 年代才开始着手建立,目前仍处在初创时期,需要不断完善,无疑需要借鉴外国的成功经验。从日本公务员制度的外部环境和运行情况来看,和欧、美国家相比,与我国相近之处显得更多些,因此它对我国公务员制度的建设会具有更重要的借鉴意义。由此,阎树森同志所做的这项研究所具有的重要的社会应用价值,是显而易见的。

按市场理念,现代国家的公务员指的是为社会提供公共产品服务的人。本书对战后日本公务员制度的建立与发展,从制度的体制构造、动力机制的设计,到体制运作、行政行为的分析,都是以这一理念为基础而展开的。“存在决定意识”。市场的完善决定着市场理念的完善,而市场理念的完善将指示着公务员制度趋向完善。因此,本书在学术上的一个重要贡献就是揭示了现代公务员制度的理念基础。自古以来,凡国家管理,都要有一定形式的官僚制度和文官制度,但那与现代公务员制度的基础理念是根本不同的。

在对这一课题的研究过程中,阎树森同志有机会到日本进行实地考察、访谈和文献资料的收集,为期一年。由于他受过严格的学术训练,研究方法得当并且运用娴熟,不辞辛苦,乐于付出,结果在了解“事实是什么”这一研究的基础工作上大获成功。立足于对事实和经验的全面而深入的把握,他进行了缜密的研究和艰辛的探索。本书从行为及其动因的角度,分析了日本公务员制度“是什么”、“应该是什么”以及“为什么”,论证充分,逻辑严密。我认为本书对我国的比较政治学、比较行政学研究来说是一项值得重视的成果,对我国公务员制度的建设和完善来说提供了一项有价值的

参考。

这一著作既是阎树森同志学生时代的总结,也是他学术生活的开端。作为一位公务员和青年学者,他都是很有发展潜力的。我相信他在新的工作岗位上随着不断经受更具挑战性的考验和锻炼,视野会更加开阔,思路会更加展开,在实务和研究两方面都会作出更加令人瞩目的新业绩!

宁 骚

2001年7月

北京大学蓝旗营



作者简介

阎树森:男,生于1966年7月,河南封丘人。北京大学政治学与行政管理系毕业,法学博士,副研究员。曾任北京大学政策研究室副主任,北京大学发展规划部副部长,现任职于中央组织部。

目 录

序言	1
内容提要	1
JAPAN'S CIVIL SERVANT SYSTEM	1
绪论 公务员制度研究的意义、现状和方法	1
第一节 公务员制度研究的意义	1
第二节 公务员制度研究的现状	5
第三节 公务员制度研究的方法	10
第一章 公务员制度的创建与发展	21
第一节 战前官吏制度的形成与特征	23
第二节 国家公务员法的制定与修改;现代 公务员制度的建立	41
第三节 结束语:从天皇的工具到国民的公仆	47

第二章 公务员制度的体制构造	52
第一节 公务员制度的基本特征	52
第二节 公务员的范围与结构	58
第三节 中央人事管理机构	63
第四节 公务员的考试、任用、晋升和身份制	69
第五节 权利与义务	75
第六节 工资福利与退休制度	81
第七节 行为规范	86
第三章 公务员制度的运行机制	88
第一节 公务员制度的竞争机制——以录用 考试为例	91
第二节 公务员制度的激励机制——以高级公务员 的晋升为例	104
第三节 公务员制度的人才分流机制—— 以退职为例	113
第四节 公务员制度的培训机制:公务员组织 系统的维持与发展	123
第四章 中央政府组织与公务员制度的运作	146
第一节 行政组织结构的特征:权限与责任	147
第二节 政府与市场:公务员组织的管辖权与 企业经营	157

第三节	战后公务员制度的法律体制·····	178
第五章	政治与行政:权力在哪里 ·····	188
第一节	行政程序与行政决策:公务员制度内部 是如何运行的·····	188
第二节	政党与公务员制:公务员制度运行研究的 一个视角·····	214
第三节	结束语:政治过程与权力量守恒 ·····	238
第六章	公务员制度组织行为分析 ·····	245
第一节	官僚的忠诚行为分析·····	245
第二节	官僚制度的二元构造·····	268
第三节	公务员的组织归属意识·····	273
第四节	战后公务员的“天下国家”精英意识寻踪·····	277
第七章	经验与借鉴:一个比较的方法 ·····	291
第一节	归纳和评述:日本与西欧公务员制度的比较 ···	291
第二节	人与事:日美管理模式的一种分析 ·····	297
第三节	构筑 21 世纪人事管理体制 ·····	303
主要参考文献	·····	309
后记	·····	317

公务员制度研究的意义、现状和方法

第一节 公务员制度研究的意义

“它山之石，可以攻玉。”这也许就是比较研究的意义所在。但对外国制度的研究毕竟不是“拿来”，它所起到的作用只是参考、借鉴，也就是吸取精华，弥补不足。几个世纪以来，国别比较研究始终犹如一面镜子，人们不断地通过别国来鉴别自身。从亚里士多德到托克维尔，从霍布豪斯、马克斯·韦伯到亨廷顿、波普，不断有人研究其他国家，洞鉴自己，以求改善自身。现代社会，决策科学和学者都在加紧研究别国经验，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当中，这一研究更加充满着活力。目前，我国正在加紧进行公务员制度的理论与实践建设，我国的公务员制度无论从理论或实践来看都处在初创时期，需要不断的完善，尤其需要借鉴外国的成功经验。正是在这一层意义上，本人选择了日本公务员制度研究这一课题。从借鉴外国成功的经验来看，日本与我国同属东方国家，文化背景和社会环境有很多相似之处，与英美诸国相比而言，可能会有更多的可借鉴之处。从日本公务员制度产生的背景来看，它经过明治维新、第二次世界大战后的变革才发展到目前这个样子。而

我国现代官吏制度的发展，也大体上经历了同样的阶段。但两者的结果和所产生的作用却是令人深思的。因此，本人认为，面对目前我国公务员制度的初创，加紧对日本公务员制度进行研究，无论从理论上或是实践上来说都具有十分重大的意义。

公务员制度是在长期的政府管理实践中产生的，是人事行政管理日益科学化的产物，是社会进步的必然结果。公务员制度是发展的，不论它怎样完善，都必须进行不同程度地改革。英国是世界上最早实行现代“文官制度”的国家，但它为适应本国经济社会发展需要，一直都在进行官吏制度的完善与改革，1960年至1968年，英国政府进行了旨在改变“外行领导内行”的“通才”体制，实行公务员专业化的改革。从前，英国主管以上人员约有40%是从执行人员提升上来的，而执行人员中有60%是由事务人员提升上来的。根据富尔顿委员会的建议，英国政府对任用、晋升、培训等方面进行了改革，打破等级界限，建立“开放型结构”，以便主管以上人员得以从任何等级或部门最有能力的人中升迁。开辟出了一条破格提拔的“绿色通道”。美国、法国、德国等国建立公务员制度以来，为提高政府能力，增加公众对政府的信任度，一直致力于公务员制度的完善与改革。日本现代公务员制度自战后建立以来，一直都在致力于该制度的完善，50多年来已经过了几次大的改革。他们在进行公务员制度改革时，不但注重组织的改善，而且还非常重视提高国家公务员的工作热情，关注公务员的精神状态。“改革公务员制度”或“改革政府”已是一种世界性的潮流。

公务员制度是人类文明发展的共同成果，是政府管理方式不断选择的产物，是政府管理现代化的一个象征。它既与每一个国家的政治、社会、经济体制紧密相连，又具有一般规律性的东西，其中许多科学的管理方法是相通的，每个国家之间都是可以相互借鉴的。

公务员制度即是关于人力资源怎样合理配置的制度。“人”是制度的基础，因此，公务员制度是其他行政活动的基础。治安邦选好人、用好人为基础，没有人行政管理便无从谈起，国家职能也就无法实现，所以行政学家梅耶士在《联邦文官制度》一书中指出：“不论政府组织如何健全、财力如何充足、工作方法如何精当，但如果不能获得优秀人才到政府中供职，仍不能对公务作有效的实际推行。”在各国的政治制度当中，“人事”制度是作为管理机构的中枢来存在的。一般说来，制度都具有历史的或社会的属性。从这种意义上说，一切人的实践行为都是基于制度来规范的，也就是说制度作为框框是制约人的行为的。但制度本身绝不是化石般存在的，制度是人设计的，物化的制度只有通过构成自身的人的实践行为才能发挥自己的机能。也仅限于此，制度才能现实化。所以，制度除了构成自身的人力资源之外是不存在的。如果我们承认“解决政府诸种问题的最终能力是与构成制度的人的素质紧密关联的”^①这一论断的话，那么，一切官僚机构以及为官僚机构运转提供物质基础的财政系统的运转，都不得不依靠把技术能力作为对象的人事问题。“人事是行政的核心。”所以，林登·约翰逊在1962年的一个颁奖仪式上说：“在当今世界，任何国家，或新或老，若没有一个训练有素的公务员体系，就不能实现统一与繁荣，这是一个无可辩驳的事实。”^②毫无疑问，一个组织完善、充满活力的公务员制度可以在本国政治、经济、社会发展过程中发挥重要作用，而一个失败的公务员制度则只能严重损害国家的发展。这已经为世界各国的发展历程所证

① 廖清明著：《公务员制度研究》，东京：东京大学出版会，1991年，第12页。

② 金澄基、村松岐夫等编：《日本的公务员制度与经济发展》，北京：中国对外翻译出版公司，1997年，第19页。

明。

一般认为，日本模式的成功在很大程度上是日本公务员制度的成功。“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的作用。”^①日本模式的成功，使日本公务员制度广受赞誉，得到了世界各国研究者和管理者的广泛重视。长期以来困扰人们的问题是，日本政府为什么能够保持一支规模较小的、高效精干的公务员队伍？日本公务员制度为日本的发展作出了突出贡献，那么，这支队伍是靠什么运转的？是如何来进行管理的？它与工商界、政治家的关系到底是怎么一回事？支持其行为的动因到底是什么？日本公务员制度到底是什么，该对它作怎样的描述？有哪些是可以供发展中国家借鉴的？在思考以上问题的同时，以下几个方面促成了本选题的深入研究。

第一，日本公务员制度的历史发展过程。日本公务员制度相对于英美诸国是一种次生形态，它经历了两次制度变迁。这两次大的制度变迁给日本公务员制度带来了什么？它给我们什么样的启迪与教训？

第二，日本公务员制度的结构是什么？它的结构设计给今天的公务员制度建设什么样的借鉴与参考？这个结构具有“能力、协调和创造力”，它靠的是什么？是一种什么样的机制在支撑着它？

第三，日本模式也即日本经济发展的秘密即是公务员制度和财政金融制度。那么，公务员制度在日本经济发展过程中，与企

^① 金滢基、村松岐夫等编：《日本的公务员制度与经济发展》，北京：中国对外翻译出版公司，1997年，第3页。

业到底处于一种什么样的关系？它的经验可以为我们提供什么样的帮助？

第四，公务员制度与政治家在行政过程中到底处于一种什么样的关系？到底是官僚主导或是政党主导？这种长期的一党执政模式中的公务员与政治家的关系可为我们提供哪种程度上的参照？

第五，日本公务员队伍的效率为人称赞，公务员的个人行为和组织行为为人乐道。那么，这种行为的动因来自什么？是否就是一般人所说的“武士道精神”？

第二节 公务员制度研究的现状

日本公务员制度与国会、内阁、政党、政治家、工商界、利益集团、分利集团等之间关系的研究，把公务员制度研究从静态的制度层面推向了动态的政治过程中行为与动因的研究。开始了对公务员制度运作特征的把握，把公务员制度的运转放在了更为宏观的政治背景上来看待。

所谓“三流政治，一流经济”、“低能政治家，精英官僚”的说法，实际上就表现了日本国民对公务员体制的极大关注。在日本，对公务员体制的议论除了一般国民之外，主要表现为新闻界、政界、学术界三个方面，对公务员体制的研究与建议呈现出流派纷呈、百家争鸣的局面。其著述虽不能说是汗牛充栋，也真正能令人眼花缭乱。新闻界主要是基于工作性质对日本官僚制体系中政官关系的表述和议论，具有生动活泼、取材新颖的特点，但基本上还是在表面上的议论。政界除了政府的研究机构之外，还主要表现为卸任政治家、高级官僚和现任政治家、高级官僚根据自己的从政或行政经历进行的研究以及年轻高级公务员组成的

具有民间性质的研究会等，这些研究更大的特点是带有政策性建议的特色，诸如小泽一郎的《日本改造计划》、菅直人的《日本大转换》、小泉纯一郎的《官僚王国解体论》及20世纪研究会的《新·日本改造论》等。政治学界关于日本官僚制研究可以说是集中了一批政治学研究的精英人物，从战前的腊山政道到镆清明、西尾胜、村松岐夫乃至年轻一代的研究者山口二郎等。这些研究主要表现为官僚优越论（主导论）、经济官僚论、政党优越论（主导论）、多元主义论等。我们将通过对这些研究成果的梳理、综合、表述，以捕捉战后日本公务员制度研究变化的轨迹，进而整理出日本公务员制度研究的分析框架。

一、官僚制主导论

官僚制优越论或官僚主导论，是战后日本官僚制研究中占主导地位的论点。代表人物是原东京大学法学部教授镆清明，其代表作是《新版·日本官僚制研究》。这部作品作为日本官僚制研究的力作，在70年代被视为日本官僚制研究的出发点，是研究日本官僚政治和日本政治的必读书目，是战后日本政治学研究的名著。^①

镆清明教授作为战后日本第一代政治学或行政学者，其研究充满着对民主政治的憧憬和对日本官僚制与天皇执着状态的反省，期待着战后日本官僚制改革的成功。他从政治权力的角度入手，提出官僚制主导的观点，从50年代到70年代末，影响了几代人的学术研究。下面将结合该书进行论述。

我们在镆清明的研究中可以看到两大特点，即把官僚制放在一定历史发展阶段进行研究，强烈期待战后日本官僚制改革，而

^① 佐佐木毅编：《现代政治学の名著》，东京：中公新书，1989年5月，第205页。

这两大特点又是紧密相连的。他认为官僚制的实现必须经过绝对专制阶段、市民革命阶段和民主的行政国家阶段，进而描绘了行政国家阶段官僚制的民主化、效率化的蓝图。但第二次世界大战中日本战败的结果是必须直面官僚制民主化与效率化的两大课题。^①另一方面，日本官僚机构在美国占领政策的庇护之下，作为国家权力机关继承和延续了战前权力集团的性格。^②战后日本政治民主化浪潮并没有真正深入到官僚体制内部。在决策过程中，与其说官僚机构从属于议会，莫如说它给议会以强大的影响，这就严重地损害了政治民主化的进程。^③从这样的认识角度出发，就会推导出日本政治民主化的最大课题即是官僚制的民主化问题。这也是以辻清明教授为代表的日本战后第一代政治学者为回答实践中的现实问题所提出的规范性答案。^④

官僚制主导论的另一位代表人物是原北海道大学法学部教授伊藤大一。他以历史与现实的结合为原则，进行整体性研究，认为日本政策过程是“官僚主导的政策决定”。^⑤伊藤大一的代表作是《经济官僚的行为模式》和《大藏官僚的行为模式研究》两篇论文。^⑥这两篇文章奠定了伊藤大一官僚制主导论的地位。他

① 辻清明著：《新版·日本官僚制の研究》，东京：东京大学出版会，1980年，第26页。

② 辻清明著：《新版·日本官僚制の研究》，东京：东京大学出版会，1980年，第270～271页。

③ 辻清明著：《新版·日本官僚制の研究》，东京：东京大学出版会，1980年，第281页。

④ 日本行政学会编，行政学年报1983，《行政学の現状と課題》，东京：ぎょうせい，1983年；村松岐夫著：《戦後日本の官僚制》，东京：东洋经济新报社，1981年，第10页。

⑤ 三宅一郎等著：《日本政治の坐標》，东京：有斐阁，1990年，第204页。

⑥ 日本政治学会编：《現代日本の政党と官僚》，1967年政治学年报，东京：岩波书店，1967年；伊藤大一著：《現代日本官僚制の分析》，东京：东京大学出版会，1980年。