



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

责任编辑/李锦慧 封面设计/彩 林 技术编辑/韩 枞

ISBN 7-80140-167-0



9 787801 401670 >

ISBN 7-80140-167-0/D·81

定价:21.00 元

中国行政管理 (1995) 第 1 期 中国行政管理 (1995) 第 1 期

9. 1005. 11 出版

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中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

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	3
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点	23
第二节 国家公务员制度的制定与修改:现代	31
第三节 公务员制度的建立	41
第四节 结束语:从天皇的工具到现代的公仆	47

内 容 提 要

日本公务员制度是由三个部分组成的,这三个部分即是制度结构、行政行为和精神状态,权力的合理配置是其核心。这三个层面的研究也就是对日本公务员制度静态情况下是什么,动态的行政过程中应该是什么,以及为什么的回答。本文在制度结构描述的基础上,重点研究日本公务员制度的行为与动因。公务员制度如何运行,关键取决于它所处的政治环境和面对的组织机制。公务员的精神状态来源于组织的使命感,取决于公务员组织的组织文化。组织的使命感促进成员的行为,对一线职员自由裁量权产生一定影响。个人行为和组织行为主要取决于公务员组织在行政过程中的定位,这种定位决定了它所承担任务的性质和要求。

在行为研究过程中,着眼于政治家与公务员之间互动关系的变化,假定政治过程中“政策空间和权力量守恒原则”。政治过程中,权力量是守恒的,权力量在公务员组织与政治家之间移动,政策空间的大小与公务员组织的权力成正比。政策的空间越大(政策的数量就少,制定新政策的余地就越大,政策的模糊度就越大,官僚的自由裁量权就越大),官僚的权力越大。政策的空间越小(政策的数量就越多,制定新政策的余地就越小,政策的模糊度也就越小,官僚的自由裁量权也就越小),官僚的权力也就越小。通过这一假定,来分析政治与行政的互动关系,寻找政策过程中权力的所在点。

本文的核心命题是:基于日本资源的稀缺,产生了日本中央省厅管辖范围的宽泛,政府规制(Regulation)过度,形成了强中央集权的政府管理模式。这一模式决定了日本公务员制度在政治过程

中的定位。公务员组织的定位影响着公务员的个人行为和组织行为。日本公务员制度的高效运转,源于政治过程中政治家与公务员组织之间权力之争的矛盾过程。这一矛盾过程使公务员制度的运行机制不断得到完善,队伍结构不断得到改善,团队精神不断加强。基于政治家与公务员组织任务性质的不同以及各自组织特征的差异性,产生了官僚主导型的政治过程。

第一章,日本公务员制度的创建与发展。本章以两次历史性制度变迁为基点,叙述了日本公务员制度的创建与发展过程。说明了在第一次制度变迁过程中,日本为什么要引进德国官吏制度模式?在第二次制度变迁过程中,为什么选择了美国公务员制度的基本框架并取得了成功?日本的两次历史性选择及其实践结果对我国公务员制度建设有什么意义?

第二章,日本公务员制度的体制构造。本章主要介绍了日本公务员制度的结构特征以及它所包含的主要内容。战后日本公务员制度通过《国家公务员法》设立了中央人事院,建立了职阶制,规定了诸项具体制度。即考试和任用制度、工作评定和晋升制度、薪俸等级制度、进修制度、惩戒制度、监察制度、退休制度等。这些制度的建立和完善,对于发挥国家机关的行政效能,提高政府能力,促进国家政治经济发展起到了重要作用。

第三章,日本公务员制度的机制设计。本章认为日本公务员制度的运行机制主要包括了四个方面的内容,即以考试任用为中心的竞争机制、以高级公务员晋升为中心的激励机制、以退职为中心的人才分流机制、以职员能力开发为中心的进修培训机制。这四个方面的不断完善和有效运转,有力地推动着日本公务员制度的发展。

第四章,中央政府组织与公务员制度的运作。本章论述了强政府模式对日本公务员制度运作的影响。认为日本中央政府管辖范围的宽泛决定了公务员制度的定位,这一定位影响着公务员组

织的行为。通过中央行政组织权限与责任、公务员组织管辖权与企业经营、公务员制度法律体系的论述,认为日本公务员制度的运作打破了传统的关于政府与市场的二分法,日本公务员制度对日本经济发展的贡献受益于它所处的外部环境。

第五章,政治与行政的关系。通过假定政治过程中“政策空间与权力量守恒原则”,试图解开日本公务员组织与政治家关系之谜。本章通过公务员制度内部的行政程序和决策过程的实证研究,解释公务员制度内部到底是如何运作的。通过政治家与公务员组织关系的研究,解释政治背景对日本公务员制度产生什么样的影响,行政过程中高级公务员的自由裁量权是如何做大的。

第六章,公务员组织个人行为与组织行为的分析。本章通过日本历史上的忠诚问题、官僚制度的二元结构问题、现代公务员组织归属意识和精英意识的分析,来解释公务员的忠诚行为和行政过程的部门主义倾向等产生的原因。试图通过历史与现实的结合来明晰日本公务员制度的行为与动因。

第七章,经验与借鉴。本章在以上几章论述的基础上,运用比较研究的分析方法,通过日本公务员制度管理与英、法、德、美等国的对比研究,对日本公务员制度进行了归纳梳理,阐述了日本政府面向 21 世纪的人事管理体制变革。

JAPAN'S CIVIL SERVANT SYSTEM:

THE STUDY OF IT'S ADMINISTRATIVE AND DYNAMICS

Abstract

This paper argues that Japan's civil servant system consists of three parts: institutional structure, administrative behavior, and personnel mentality, which are all centered on the appropriate allocation of power. The study of these three dimensions of the Japanese civil servant system helps answer what the system is, what it should be in administrative process, and why it should be so. Based on the description of the institutional structure of Japan's civil servant system, this research focuses on the administrative behavior of the Japanese civil servants and its dynamics. It argues that how the civil servant system works depends on the political context it is located and the organizational mechanism it faces. The mentality of the civil servants originates from the sense of mission of the organization and is determined by the organization's domestic culture. The sense of the mission of the organization helps improve the members' behavior, and has important impacts on latitude of autonomous jurisdiction of the members who work in the front line. The behavior of civil

servants is mainly determined by the location of the organization in administrative process, and this location determines the nature and requirement of the task it undertakes.

In the study of administrative behavior, this research focuses on the changes of the relationship between politicians and civil servants and presumes the conservation law of policy space and power during the political process. Through political process, the sum of power is conversational. Power moves between politicians and civil servant organizations. The policy space is proportional to the power of the civil servant organizations. The wider the policy space, the bigger the power of bureaucracy; the narrower the policy space, the smaller the power of bureaucracy. Based on this presumption, this research tries to analyze the interacting relationship between politics and administration and explore the location of real power during policy process.

The major argument of this research is that because of the lack of resources, there gradually emerged in Japan a "strong central government" pattern of administrative government in which various ministries of the central government enjoyed wide latitude of autonomous jurisdiction. This pattern determined the location of the Japanese civil servant system in Japan's political process. The location of civil servant organizations had impacts on the civil servants' individual and organizational behaviors. The efficiency of Japan's civil servant system originated from the interactive process of power Competition between politicians and civil servant organizations during the political process. This interactive process helped improve the

operation mechanisms of the civil servant system and update its personnel structure. Because of the differences of the nature of their tasks and organizational characteristics of politicians and civil servant organizations, Japan's political process was characterized by the dominating role of bureaucracy.

公务员制度研究的意义、现状和方法

Key Word: Japan Civil Servant System Structure Power Mechanism

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，国际比较研究始终犹如一面镜子，人们不断地通过别国来审视自身。从亚里士多德到托克维尔，从孟德斯鸠、马基雅维利到亨廷顿、彼雷，不断有人研究其他国家，制度自己，以求改传自身。现代社会，社会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。正是在这一意义上，本文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，与发达国家相比而言，日本也有更多的可借鉴之处。从日本公务员制度产生的背景来看，它从明治维新、第二次世界大战后的改革才发展到目前这个程度。

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

目 录

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

内容提要

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

绪论

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