

外国政府
体制丛书

日本政府体制 与官员制度

谭 健

32

欣社

外国政府体制丛书

日本政府体制 与官员制度

谭 健

人民出版社

封面设计：马少展

外国政府体制丛书
日本政府体制与官员制度
谭 健

人民出版社出版 新华书店发行

北京新华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 3.5印张 72,000字
1982年8月第1版 1982年8月北京第1次印刷
印数00,001—11,500

书号 3001·1823 定价0.31元

编 者 的 话

“外国政府体制丛书”由中国社会科学院指定的编审组负责组织编写。它是一套知识性读物，约有 15 种左右，有选择地介绍世界各种类型国家的政府机构设置、职责权限、人员编制、工作方法以及官员制度，同时，简要介绍与政府机构有关的立法、司法、监察、咨询等机构，并附必要的参考资料。供关心和研究外国政府体制和干部制度的干部、教学研究人员和一般读者参考。

丛书编审组的成员是：中国社会科学院世界经济与政治研究所黄光宇（主编）、李树生、谭健，政治学研究所（筹）陈为典。

编者限于水平，书中不当之处在所难免，请读者指正。

本丛书在组织编写过程中，得到有关单位的热情支持和帮助，谨表谢意。

一九八二年一月

前 言

日本在第二次世界大战后，从战败国迅速地恢复和发展起来，国民生产总值于六十年代后期就超过英、法、西德等发达的资本主义国家，成为资本主义世界中仅次于美国的第二号“经济大国”，是亚洲最发达的资本主义国家。日本的发展，引起人们的重视。

日本全国总面积三十七万多平方公里，占世界总面积的0.3%。日本全国总人口在1981年11月是一亿一千七百九十六万多人，占世界总人口的2.7%。日本的国民生产总值1981年达到一万一千三百亿美元，约占全世界生产总值的10%。

日本是垄断资产阶级专政的国家，其政权结构是单一制，中央政府统辖全国四十七个都、道、府、县。

日本的政体形式和行政制度，在资本主义国家中具有它的特点。日本统治阶级为了维护和发展资本主义制度，战后借鉴一些发达资本主义国家的政治体制，实行新宪法，改变政体形式，改革政府体制与官员制度，并在三十多年中多次进行“行政改革”，提高统治效能，推进经济发展，逐步完备各项行政制度。

为了便于研究日本行政体制改革的经验教训，笔者编写了本书，重点介绍日本政府体制的现状、官员制度的内容，并

简介同政府关系密切的国家机构，附有日本主要行政法规及其要目表等，供读者参阅。

本书力求搜集较新资料，依据掌握到的日本官方文献和有关外文书刊编写。在这过程中，承蒙兄弟单位热情支持，提供资料，谨表衷心谢意。

由于笔者水平有限，时间仓促，书中不当之处，诚望读者指正。

作 者

一九八一年十一月

目 录

前 言	1
第一章 从天皇专权制到议会内阁制	1
第二章 中央政府——内阁	6
第一节 内阁的职权、组成与会议	7
第二节 政府的机构设置与人员编制	9
第三章 一些政府部门的介绍	17
第一节 总理府本府	17
第二节 通商产业省	21
第三节 文部省	26
第四节 建设省	28
第五节 自治省	29
第六节 经济企划厅	31
第七节 科学技术厅	33
第八节 行政管理厅	36
第九节 国土厅	37
第十节 内阁法制局	40
第十一节 人事院	42
第四章 财政检查机关与咨询机关	45
第一节 会计检查院	45
第二节 咨询机关——审议会	47

第五章 地方政府与中央政府的关系·····	50
第一节 地方行政的几次改革·····	51
第二节 地方政府的职权与机构·····	53
第三节 中央政府对地方政府的管辖·····	56
第六章 官员制度·····	58
第一节 官员制度的改革·····	58
第二节 选举任职制·····	59
第三节 考试任用制·····	60
第四节 官员的学历与年龄·····	62
第五节 工作效率与奖励晋升制度·····	63
第六节 工资福利制度·····	65
第七节 进修制度·····	68
第八节 惩戒与公平审查制度·····	71
第九节 退休制度·····	72
第七章 国会与法院·····	74
第一节 国会·····	74
第二节 法院·····	83
附 录	
一、日本《内阁法》·····	87
二、日本《国家行政组织法》·····	90
三、日本政府性企事业单位表·····	96
四、日本行政法律要目表·····	100
主要参考书目·····	106

第一章 从天皇专权制到议会内阁制

日本政体形式从 1945 年后由天皇专权制改为议会内阁制，实行三权分立，立法、行政、司法之间相对独立又互相制约。

第二次世界大战结束前，日本是一个带有封建性和军事性的帝国主义国家。按照《明治宪法》规定，日本实行君主立宪政体，由“万世一系的天皇统治”。天皇是国家元首，总揽立法权、行政权、司法权、外交权、统率军队权、任免官员权、宣战媾和权、修改宪法权、授与爵位勋章等一切统治大权。那时的“帝国议会”、内阁、法院，都是“辅佐”天皇行使统治权的工具。

日本帝国主义在封建的天皇专权制度下，走向军国主义法西斯道路，对内残酷压榨人民，对外疯狂进行侵略战争，曾经给亚洲和日本人民造成严重灾难，在全世界人民反法西斯战争中遭到惨败，最后宣告无条件投降，接受《波茨坦公告》等国际协议关于改革日本的规定。

战后，日本在国际和国内两种力量的推动下，实行了“民主改革”。政治改革的根本内容是铲除军国主义制度和封建的天皇专制主义制度。

由参加对日作战的主要国家联合发表的《波茨坦公告》明确规定：“欺骗及错误领导日本人民，使其妄欲征服世界者的

威权及势力，必须永远剔除。”“依据日本人民自由表示之意志成立一个倾向和平及负责的政府”。为此，参加对日作战的美国、中国、苏联、英国、法国、荷兰、印度、加拿大、澳大利亚、新西兰、菲律宾等 11 个国家组成远东委员会，于 1947 年 6 月 19 日通过《对投降后日本之基本政策的决议》。决议规定：为了“建立国际安全与安定”，“保证日本不再成为世界和平与安全的威胁”，必须“消灭军国主义势力”，“并在其政治经济与文化生活各领域内建立民主原则”，“使日本军国主义不能复活”。11 国决议还规定：“凡是日本国民变更其投降前之天皇制政体与政府形式，以改变或剔除其封建的或专制性质，而建立民主之日本，均应予以鼓励。”

日本广大人民惨遭军国主义的祸害和封建天皇专制主义的压迫，坚决要求废除天皇专权制，废除一切军国主义制度和势力，实行民主共和制，建立和平民主的日本。日本许多政党、群众团体和各界著名人士纷纷发表声明，提出改革日本国家制度的主张。

在这种形势下，日本政府根据占领军总部提出的新宪法基本原则和“草案纲要”，拟订并公布了新宪法草案，经国民自由讨论和国会两院一百多天的审议修改后通过。日本从 1947 年 5 月 3 日开始实施新宪法，逐步改革日本的政体形式和行政、立法、司法以及官吏等项制度，并相应地调整了一些国家机构。

新宪法在维护资本主义制度的前提下，否定了天皇专权制和封建的“主权在君”原则，把天皇从总揽一切统治权的“国家元首”地位改革为没有“国政权”的“国家象征”，并采取欧美

的“三权分立”原则，实行议会内阁制，把立法权、行政权、司法权分别转交国会、内阁、法院，防止国家权力象战前和战时那样独裁化。

日本宪法规定：天皇的地位“以拥有主权的全体日本国民的意志为依据”，“天皇只能行使本宪法所规定的有关国事行为，并无关于国政的权能。”“天皇有关国事的一切行为，必须有内阁的建议和承认，由内阁负其责任。”“皇室的一切财产属于国家。皇室的一切费用必须列入预算，经国会决议通过。”

按照宪法的规定，天皇只是国家的“象征”，没有实权。天皇进行的“国事行为”，事先须经内阁建议，事后须经内阁承认，这些“国事行为”有以下几种：公布条约、法律、政令、宪法修正案；召集国会，解散众议院，公告国会议员选举；认证大臣和重要官员的任免；认证外交文书和国书；认证大赦、特赦、减刑、免刑、复权；授与荣誉称号；接见外国大使、公使；举行仪式等。天皇的以上“国事行为”，都是礼仪性的或者履行手续性的。

日本宪法规定的议会内阁制，主要体现于以下原则：（1）“国会是国家最高权力机关，是国家唯一的立法机关”；（2）“内阁行使行政权”，但必须向国会负责，向国会报告工作，受国会的监督；（3）内阁的成立须依靠国会的支持，组织内阁的总理大臣由国会在国会议员中选举；（4）内阁大臣的半数以上必须是国会议员；（5）内阁能否继续执政，必须得到国会众议院的信任，如果众议院通过不信任内阁的议案，内阁或者总辞职，或者在十日内解散众议院，举行选举，由国民新选出的

众议院抉择对内阁的态度。这些规定，使国家最高权力机关国会，对内阁的行政权有所约束。

另一方面，日本宪法也规定了国会、内阁、法院三种国家机关互相制约、互相均衡，防止任何一种机关专权。最高法院对国会和内阁决定的法律和政令拥有违宪审查权。内阁有权任命法官。国会议员可以组成“弹劾法院”，审判受到控告的法官。

根据新宪法的原则，日本又制订了《内阁法》、《国家行政组织法》、《地方自治法》、《国家公务员法》等等许多新法律，明确了政府的机构设置、职责权限、相互关系，废除战前和战时的一些军国主义组织机构，建立一些新的政府机关，逐步完备新的行政制度和政府体制。

1952年，旧金山对日和约生效，四十多个签字国同日本的外交关系正常化，占领军总部撤销。日本政府开始强调建立“自立的行政体制”，提出“行政改革八项原则”，并经国会通过。这些改革原则包括：政府各部门的机构要“尽可能简化”；层次要减少，废除在局和课之间必须设“部”的制度；政府管辖的有些经济事务转交政府企业去经营；加强行政监察制度。根据这些原则，日本政府撤销或新建了一些机构。日本政府的机构设置1952年基本定型，以后的历届政府都宣布实行“行政改革”，强调行政工作“效率化”、“简便化”，行政责任“明确化”，充实了行政法规，调整了某些机构，但是没有重大变化。

日本从天皇专权制演变为议会内阁制，这是重大的变化。但是，议会内阁制仍然是资产阶级统治广大人民的形式之一。

它利用国家的权力、法律、资金等各种方式，加速发展日本资本主义经济，为垄断资产阶级谋取更大利益。日本政府的一切“行政改革”都是为了更有效地发挥这个作用，并在政治上缓和社会矛盾，稳定垄断资产阶级的统治。

第二章 中央政府——内阁

内阁，即中央政府，是日本最高行政机关。它指挥监督全国各行政部門，是实行资产阶级专政的主要工具。

日本的内阁开始建立于 1885 年 12 月 22 日。首届总理大臣是伊藤博文。他极力主张实行内阁制。那时的内阁是按照明治天皇第 69 号敕令组成的，宪法上并没有“内阁”字样。明治宪法第 55 条只规定：“各国务大臣辅弼天皇尽其职责”。所以，战前的日本内阁被称为天皇的“敕令内阁”。总理大臣和各大臣都由天皇任命。天皇政府机构随着日本帝国主义对外扩张的需要而增多。同时，军国主义势力增强，军人在内阁中占据越来越重要的地位。从 1885 年到 1945 年日本投降的 60 年内，日本的内阁大部分是军阀内阁。它们在天皇统率下，使日本走上侵略和失败的歧路。

战后，日本新宪法规定：“总理大臣及其他国务大臣必须是文职人员”，现役武官不得组织内阁或担任大臣职务。从 1945 年 8 月至 1981 年 12 月，日本共组织二十九届内阁，绝大多数是政党领袖组阁。其中，由两个资产阶级政党“自由党”和“民主党”合并的“自由民主党”，从 1955 年成立以后一直组阁执政。它已经组织了十八届内阁。

第一节 内阁的职权、组成与会议

日本《内阁法》规定：“内阁行使宪法第 73 条和宪法规定的其他职权。”

按照宪法第 73 条规定，内阁的职权是：执行法律，总理国务；处理外交关系，缔结条约；制定和发布政令，以实施宪法和法律；编造并向国会提出政府收支预算；掌握政府重要官吏的任免等事务；决定大赦、特赦、减刑、免刑、复权。

宪法其他条文规定，日本内阁还有下列职权：向国会提出一般国务和外交关系的报告，向国会提出议案、说明议案和进行答辩，向国会提出国家财政状况报告和收支决算报告以及会计检查院的检查报告；决定解散国会众议院、召开国会临时会议、召开参议院紧急会议；提名最高法院院长人选，任命最高法院和各级法院的法官；建议天皇公布法律、条约、政令、召开国会常会、公告国会议员选举以及天皇应采取的其他国事行为。

日本内阁大臣的人数是随着内阁管辖事务的发展而增多的。第一届内阁，只有一名总理大臣和九名大臣。战后，日本《内阁法》第 2 条规定：“内阁由总理大臣及二十名以内的大臣组成。”现任内阁由二十一名大臣组成，总理大臣一人，各省大臣十二人，国务大臣八人。

总理大臣由国会投票选举。在国会中占有多数议席的政党领袖一般是总理大臣的当然人选。总理大臣在内阁中拥有最大的实权。他既是内阁的首长，又是内阁的代表。他负责

组织内阁，任免内阁大臣，主持内阁会议，决定政府政策措施，指挥监督政府各部门工作，指挥和调动陆海空军队，裁定大臣之间的争议，签署各大臣提出的法律草案和政令，中止各行政部门的不当的命令和处分，批准对大臣的起诉，临时代行出缺大臣的职务，宣布全国或部分地区进入紧急状态。

日本的内阁大臣分为两类，一类称为“各省大臣”，他们分别掌管十二个行政省(部)；另一类是“国务大臣”，他们兼任一些重要厅和委员会的长官。

内阁的其他大臣都由总理大臣任命。大臣的人选多半是根据执政党内各派系力量对比的强弱而分配的，力量强的派系在内阁中占的大臣人数就多。

日本内阁举行的会议有下列几种：

〔内阁会议〕由总理大臣亲自主持，分为常会和临时会两种。内阁常会每星期二、五上午 10 时在总理大臣官邸举行。如果是国会开会期间，内阁常会于上午 9 时在国会阁议室召开。内阁临时会，由总理大臣根据需要随时召开。此外，还有一种“传阅阁议”，即用书面文件在大臣间传批意见。

出席内阁会议的是全体大臣。列席内阁会议的官员是：内阁官房副长官(长官由大臣兼任)、内阁法制局长官、总理府总务副长官(长官由大臣兼任)。

日本内阁是合议体，采取全员一致、共同负责原则。重要的内阁决议，必须由全体阁员签字。阁议不投票表决，总理大臣统一阁员意见后作出的结论，就是内阁的决议。如果有大臣不赞成总理大臣的结论，或者自己辞职，或者被免职，因为日本内阁不允许有不同意见存在。

〔事务次官会议〕内阁会议的前一天，即星期一、四，在总理大臣官邸举行各省厅的事务次官会议，为第二天的内阁常会做好准备工作。事务次官是掌握各部门实际业务的职业官僚，他们同内阁官房长官、副长官、法制局长官一起，在中午12时左右，一边共进午餐，一边商定次日提交内阁会议批准的议案。日本官员认为，事务次官会议是决定日本政策的重要会议。

〔政务次官会议〕由政府各部门的政务次官于每星期四上午8时半在总理大臣官邸举行。这种会议专门研究方针、政策、计划等政务。内阁官房长官、副长官（分管政务）、总理府总务副长官（分管政务）也参加会议。必要时，其他有关官员也可以列席会议，说明情况。

〔有关阁僚会议〕日本政府还常常就某一个专题召集有关的一部分内阁阁员举行这种会议。例如，“物价问题有关阁僚会议”、“能源问题有关阁僚会议”，等等。

事务次官会议、政务次官会议、有关阁僚会议，都由内阁官房长官主持，并向总理大臣报告，听取总理大臣的指示。举行以上各种会议的总理大臣官邸被日本官员们称为“日本最高行政权力的中枢”。

第二节 政府的机构设置与人员编制

日本中央政府的机构，战后根据国际协议的规定和形势发展的需要，进行了改革。

（一）废除了大东亚省、军需省、陆军省、海军省、内务省、