

新知文库

# 日本官僚制研究

秦郁彦著 梁鸿飞 王健译



D731.333

3

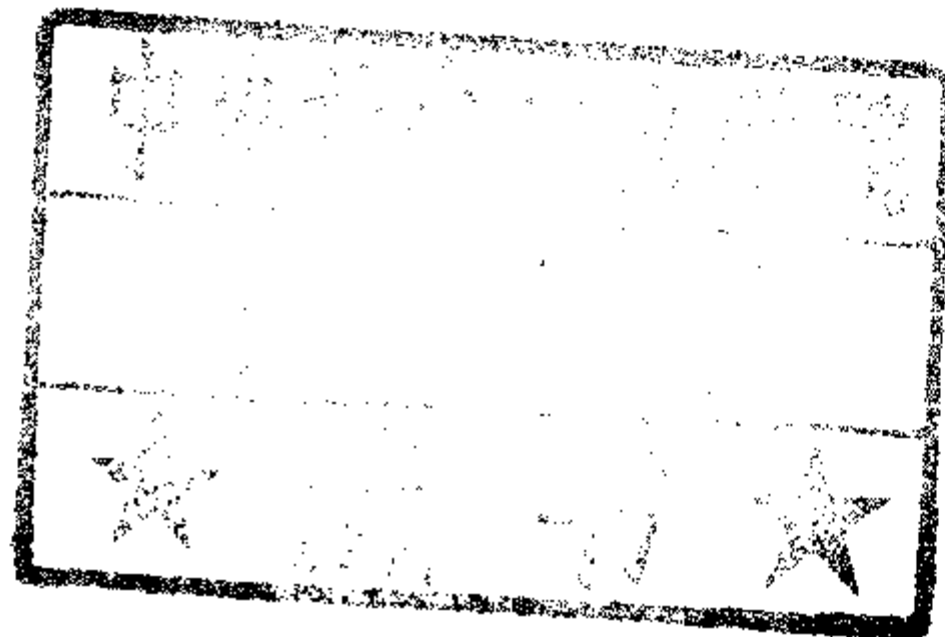
11824

DG/00/34/11

# 日本官僚制研究

---

新知文库 60



秦郁彦著

梁鸿飞 王健译

生活·读书·新知三联书店

---

责任编辑：袁 春

封面设计：田广华

秦 郁 彦

官僚の研究

讲谈社 1983 年

新 知 文 库

日本官僚制研究

RIBEN GUANLIAOZHI YANJIU

〔日〕秦郁彦 著

梁鸿飞 译  
王 健

生活·读书·新知三联书店出版发行

北京朝阳门内大街 166 号

新 华 书 店 经 销

文 字 六 〇 三 厂 印 刷

787×960 毫米 32 开本 12 印张 175,000 字

1991 年 12 月第 1 版 1991 年 12 月北京第 1 次印刷

印数 0,001-2,100

定价 6.25 元

ISBN7-108-00274-4/C·12

## 译者前言

战后的几十年，日本跃为仅次于美国的经济大国。日本经济飞跃的秘密何在？这已成为包括中国在内的许多国家研究和探索的课题。目前研究者们在经济政策、文化背景、民族历史等问题上取得不少研究成果，但对于日本社会的领导阶层——官僚集团的研究尚显不足。这一重要因素恰恰是不能忽视的。正如某位日本学者所说：“日本整个现代化和工业化的过程，是在所谓优秀人物（高级文官）领导下出现的”。“日本在进行工作时已经很明显地文官制度化了”。因此，只有研究这一具有特色的社会集团才能找出日本经济飞跃的全面答案。《日本官僚制研究》（以下简称《研究》）的作者秦郁彦正是在这一方面作出了卓有成效的研究的。

昭和7年（1932年），秦郁彦生于日本山口县。昭和30年（1955年）10月通过国家公务员六级职

考试；昭和 31 年（1956 年）3 月东京大学法律系毕业；同年 4 月入大藏省工作；昭和 51 年（1976 年）5 月退休。作者在三十一岁时曾到美国哈佛大学、哥伦比亚大学留学，获法学博士学位。现任美国普林斯顿大学客座教授、日本拓殖大学教授。作者是研究日本吏制、军制、财政史的专家。其著作有《日中战争史》、《军国法西斯运动史》、《日本陆海军的制度、组织、人事》、《战前期日本官僚制的制度、组织、人事》、《占领时期财政史》等。在《研究》中，作者运用了非常丰富的资料（仅数据就近两千个），系统地、广泛地研究了从明治初年至现代社会的一百多年的日本官僚制历史。除了纵向研究外，作者还多侧面、多角度地进行了专题研究，诸如日本式科举（高文考试）、日本历史上的历次行政改革、官僚培养所（东京大学）的历史及特点、革新官僚集团（日本侵华战争前后的官僚集团）的演变、日本现代官僚制状况等。另外作者还就日本高文考试与中国封建科举以及中国管子思想在日本官僚阶层的影响等问题作了一些探讨。这是一本系统性与专题性、资料性与理论性相结合的新的日本官僚制研究专著。

现代官僚制有两个明显的特点：一方面官僚

集团不再是只扮演被动的权力承接转配者的角色，它正在努力成为超越一切体制差别、确立行政秩序、扩大自己力量的自律性集团；另一方面，官僚集团是被法律制约的职能集团，但它在一定条件下，会摆脱法律的控制、完全凭借自己的实力进行统治。面对这样的官僚集团，人们无法割断与它的联系，而且随着社会分工化与专业化的发展，对它的依赖度亦愈高。面对这个现实，作者认为“与其在诅咒中度日，莫如找出与这个怪物共存并且控制它的智慧”。这种智慧的实质大概应是一个民族的高度民主的智慧、建立科学的社会体制的智慧。当前我国正在进行着经济体制和政治体制的改革，了解和研究包括日本在内的各先进国家的现代化理论，借鉴其经验是十分必要和有益的。我们把该书介绍给我国读者，目的就是为大家提供一本研究我国人事制度改革和政治体制改革的参考书。当然由于本书作者采取的是所谓客观主义的态度，有些观点是我们所不能苟同的。如书中在提到日本侵华战争时，常用“日中战争”、“前往”等字样，而未见“侵略”两字。诸如此类，不一一列举。我们相信读者必定会以马克思主义为指导加以辨析的。

原书把“九·一八”事变称为“满洲事变”，其他还常有如“满铁”、“台湾总督府”等称呼，为存原貌，译文未加改动。书中脚注是译者所加。作者的研究具有很鲜明的时代性，因此均采用日本纪年；为便于读者阅读，译者在每个日本纪年后面附了公元纪年。

原书中的极个别文字和小标题，稍作了简化和变通，并省去了照片，特在此说明。

译者

1987年8月

# 作者序

“官僚<sup>①</sup>不灭，对官僚的诅咒亦不灭”，这是名著《官僚的生态和内幕》的作者今井一男的名言。

确实如今井一男所说，在关于官僚和官僚制度的诸多报导和评论中，诅咒之语，屡见不鲜，对于其它行业的出色人物，人们尊称他们为“一流政治家”“名将军”“大实业家”等等。但对官僚却没有过“大官吏”的称呼。相反，人们却用“小官吏”表示轻蔑。就是使用“能吏”这样的褒奖语言，也多少包含些讥笑的成份。对于官吏的这种厌恶情绪，大概是圣书时代征税吏的形象在人们心理上留下的阴影造成的。因为征税吏是纳贡征收的一方，所以不受人们欢迎。圣书时代以后，官吏的职务种类扩大了，对那些为民效力的官吏，人们称呼

---

① 官僚：作者在本书中所使用的“官僚”一词，是指日本政府各部门中的工作人员，而非指作风上的官僚主义；与书中的“官吏”、“公务员”、“职员”大致是同等意思。



他们为“清官”。但一般官吏在人们心目中的形象一直没有好转。这多半是长期以来，对文牍主义和官僚主义作风的不满在人们心中根深蒂固的结果。

对于“墨守成规”、“冷漠无情”、“不负责任”、“效率低下”、“相互扯皮”等衙门作风，不论在东方还是在西方，它被人们抨击已有数千年。直到今天，在报纸等舆论工具上还常可见到批评官僚作风的文章。

尽管人们对官僚和官僚制如此不友好，但是能够切断与它的联系吗？就现代官僚制本身来看，它已不是仅扮演被动的权力承接转配者的角色，它还是一种超越体制差别，致力于确立和扩大行政秩序的自律集团。就官僚集团在社会结构中的地位来看，它应该是受法律制约的职能集团；但是它会在某个特定阶段，摆脱法律的控制，完全凭任自己的实力进行统治。乔治·奥威尔在《一九八四年》中就曾预言，世界上仍然存在着官僚专权的危险。奥威尔的预言正在一部分集权主义国家出现。由此看来，我们无法与官僚和官僚主义割断联系。因此，我们与其在诅咒官僚主义中过日子，不如寻找和这个怪物共存并且控制它的智慧。战

前和战后,就日本而言,应对官僚的实际情况,进行考察和分析;在此过程中,可以发现一些有价值的东西。笔者就是在这样的思想支配下,开始执笔撰写此书的。

本书既不是为了满足某些读者的趣味性读物,也不是普及性读物,而是以日本官僚制为对象的研究专著。在进行理论分析的同时,介绍了若干官场生活片断,目的在于使读者对日本官僚制增加一些感性了解。但是由于日本缺乏公文公开的传统,所以在资料的系统性与连续性方面尚显不足。

笔者在昭和54年(1979年),受战前官僚研究会的委托,同时得到丰田财团的经费支持,编纂了基本资料集。后来在这些资料的基础上于昭和56年(1981年)秋,发表了《战前期日本官僚制的制度、组织、人事》(东大出版会发行)一书。笔者收集的资料中有相当一部分是保存在各省厅的内部资料。这些资料,为进行官僚状况的定量分析提供了可能。笔者依据的主要资料有如下四项:

- 第一,重要官僚(1373人)的全部履历;
- 第二,主要官职(870人)的任免变迁情况;
- 第三,高等文官考试(外交科、行政科)合格者

(约 1 万人)的姓名及简历。

第四,制度、组织的说明。

依据以上资料,在本书的第一和第二章中,笔者对于战前期和战后期的官僚制进行了比较考察,同时试图通过定量分析及研究达到掌握它的本质的目的。

笔者所使用的定量分析方法,还有一个技术性的问题,需要向读者交待。日本的战前战后的界限是以新宪法即将生效之前的昭和 22 年(1947 年)3 月 20 日来划分的。但这前后时期的制度没有大幅度的变化,而且由于占领军对日本采用了间接的统治方式,所以既有的官僚机构得以残存下来。因此可以说战前与战后的官僚制没有出现断裂面,而是连续性地延存下来的。笔者就是以这种客观的连续性来进行研究分析的。再有,战前的高等文官考试在昭和 22 年(1947 年)12 月最后废止。但是经过一年的空白之后,在昭和 24 年(1949 年)又作为国家公务员考试再次“复活”。其合格者受到的待遇与高文官僚没有太大差别,所以对这两类考试合格者使用共同的指标进行考察也是合理的。

对于有着一百多年历史的日本官僚制来说,

只用统计数字不能全面说明它的兴衰荣枯及丰富多采的历史。所以在第三章以后，笔者还设置了诸如高文考试、行政改革、东京大学等若干专题，力图进行多侧面的研究；最后一章是作者自身体验的记录，目的在于尽可能全面地描述官僚的实际状态。

DG 100/52 11  
目 录

译者前言 .....	1
作者序 .....	5
第一章 战前官僚的定量分析 .....	1
第二章 战后官僚的定量分析 .....	31
第三章 明治时期的官僚集团 .....	86
第四章 日本式科举“高文” .....	118
第五章 革新官僚群像 .....	146
第六章 行政改革的季节 .....	201
第七章 官僚培养所——东京大学 .....	234
第八章 现代日本的官僚制 .....	268
第九章 我所经历的官场生涯 .....	307
后 记 .....	366

# 第一章 战前官僚的 定量分析

## 藩阀<sup>①</sup>背景

明治新政府成立后的初期官僚组织，是以萨长两藩<sup>②</sup>为中心的下级武士构成的。但是不久，

---

① 藩阀：藩指日本德川时代由大管辖的采邑。藩在15世纪开始发展，由于相互兼并，其领地面积逐渐扩大。德川家族把大多数藩拉拢过来，于1603年建立德川幕府。结果，德川藩占有日本四分之一领土，其余四分之三由二百九十五个小藩割据。德川的政治制度是幕府和藩的混合物，因称“幕藩体制”。各藩名义上服从中央，实际各行其是，甚至拥有武装部队，它们在经济上自给自足，并在大道上设关卡，征收过境税，因而又称“藩阀”。1869年日本政府要求各大名把领地交还给天皇。1871年8月废藩置县。

② 萨长两藩：日本德川时代西南的两个藩地。萨是萨摩藩（今九州鹿儿岛县），长是长州藩（今本州的山口县）。西南各藩地处偏远，幕府不易控制。19世纪以后，西南各藩

就被高等文官考试合格者即所谓高文官僚所代替。据此，笔者就从 10240 名高等文官考试合格者中的 9565 名行政科合格者入手，就有关问题进行分析。

“高等文官考试”略称“高文考试”，它是以明治 26 年（1893 年）公布的“文官任用令”以及“文官考试规则”为基准，在第二年即明治 27 年（1894 年）实施的。凡二十岁以上的男子均可受试。但是除帝国大学<sup>③</sup>中的法科大学的毕业生以外，其他

---

工商业比较发达，阶级分化比较显著，各藩内代表新兴势力的改革派同保守派展开激烈争夺。1838 年至 1843 年，长州藩的下级武士在地主、商人、富裕农民和中农的支持下，实行改革。其内容包括减免租税，免除武士债务，学习西方军事技术和自然科学，奖励工商业，吸收下级武士参与藩政等等。改革后中下级武士逐步排除腐朽无能的上级武士，登上政治舞台。其后西南的萨摩藩、土佐藩（今四国的高知县），肥前藩（今九州的佐贺、长崎县内）也进行了类似的改革。西南四藩（日本习惯称为“萨长土肥”）成为以后倒幕运动中的最积极的政治力量。明治维新成功后，他们占据了明治初期政府的许多重要职位。

③ 帝国大学：日本旧制国立综合大学，1886 年改组东京大学，成立帝国大学。以进行国家需要的最高水平的学术、技艺的研究和教学为目的，设立大学院和法、医、工、文、理等分科大学，1890 年增设农科大学。1919 年改分科大

人须通过预备考试才能参加。

合格者如果被官厅录用，须以大藏属官、铁道书记等身份进行短期（通常一至三年，长者五年）的见习工作，然后方可被任用为奏任文官。从此以后，升任敕任官（次官、局长级）、亲任官（大臣级）等政府高级官员的道路就为他们打开了。

高文考试未通过者也可在技术官职及研究者等特殊范围里得到相应的提升。但在行政领域里，这些人多数只能停留在判任官的级别上，很少有人升为奏任官。

在明治宪法中“官吏”是指判任文官以上的人，雇员、佣人等下级职员虽然同样是国家职员，但被看作是建立在私法上的雇用关系。由此可见取得高文考试合格者的资格是成为官吏并在今后

---

学为学部。1897年又设同样的大学于京都、东京的称为东京帝国大学，京都的称为京都帝国大学。后于1907年在东北、1910年在九州、1918年在北海道、1931年在大阪、1939年在名古屋，以及1924年在京城（朝鲜汉城）、1928年在台北设立帝国大学。在校年限为三年（医学部为四年）以上。是日本的最高学府，享有崇高的权威，为政、学、财界输送了众多的人才。1947年废除，改为新制大学。



高升的必备条件。高文考试制度确立后，成名的官僚几乎全是这个关口的通过者。

第一次考试是在明治 27 年（1894 年）10 月，以后每年举行一次。第二次世界大战中的昭和 18 年至 20 年（1943—1945 年）中断，昭和 21 年（1946 年）恢复，昭和 22 年（1947 年）12 月最后废止。昭和 24 年（1949 年），又以国家公务员考试的形式再次恢复。在高文考试中断期间，被各省录取的人要想作为干部的候补者，需要通过三次“二级事务官吏”的筛选，被选出者给予和高文考试合格者同等的待遇，所以这些人也应包含在高文考试合格者中。

高文考试，除行政科以外，还有外交科和司法科，有不少人通过了二个或三个科目的考试。

表 1—1 是行政科目合格者的出身县别一览表。大正 7 年（1918 年）以后，在官方报纸上，不记载族籍和出身县，因此无法把握整个时期的情况，只能和包括大正 8 年（1919 年）以后的合格者在内的表 1—2 合并起来大致地作些分析。从表中可看出，在合格者中，东京占绝对优势。同时文化教育先进的大府县也名列前茅。山口、鹿儿岛、佐贺等在明治维新中打头阵的县，人数也不少。而

表 1—1 高文行政科合格者出身地别

(明治 27~大正 6 年)

顺 位	府 县 名	人 数
1	东 京	223
2	山 口	84
3	福 冈	79
4	冈 山	73
5	长 野	71
6	熊 本	63
7	佐 贺	61
8	兵 库	59
9	京 都	56
10	鹿 儿 岛	52
参考	北 海 道	37
参考	高 知	34
参考	大 阪	31
	其他总计	2,052
	府县平均数	45

所谓“贼军”县（即在明治维新中维护德川幕府的地区——译者注）地区出身者少。

东京出身者显著地占据首位。但是这些人中不少是出身于其它县，其中又有一部分人是明治初期第二代政府官吏，以后在明治政府迁都东京时随同迁来。但也有从东京迁往北海道的。如著名文学家夏目漱石，原籍东京，为了逃避征兵迁移到北海道。明治中期类似的例证很多，逐个进行考察很困难，但可知道的人有清水澄（枢密院议长、石川县出身）、森贤吾（大藏省财务官、佐贺县出身）、小桥一太（文相、熊本县出身），这些人就是在高文考试合格时，迁到北海道的。

表 1—2，把重要官僚的出身地按照出生年划分为 I 期、II 期。从表中可看出被俗称为“萨长土肥”的藩阀地区占据优势地位，特别是 I 期。

还有以下的材料可供参考。太正官时代（明治元年——18年即1868——1885年），26名参议的出身地，处于第一位的是鹿儿岛（9人）；第二位山口（7人）；第三位高知（5人）；第四位佐贺（2人）。另外，就昭和10年（1935年）以前的178位大臣的出身地来看，第一位山口（22人）；第二位鹿儿岛（18人）；第三位佐贺（12人）；第四位高知（11

表 1—2 重要官僚出身地别

顺 位	I 期		II 期	
	府 县 名	人 数	府 县 名	人 数
1	鹿 儿 岛	50	东 京	113
2	山 口	34	山 口	41
3	高 知	27	兵 库	37
4	佐 贺	22	福 冈	33
5	冈 山	20	广 岛	32
6	熊 本	18	长 野	31
7	东 京	17	冈 山	30
8	京 都	16	京 都	29
9	静 冈	15	静 冈	28
10	兵 库	14	佐 贺	24
10			石 川	24
参考			高 知	14
参考			鹿 儿 岛	13
其他总计		449	其他总计	860
府县平均数		9.7	府县平均数	18.7

(注 1) 资料来源：《战前期日本官僚制的制度、组织、人事》第一部。

(注 2) I 期指明治 4 年以前出生者，II 期指明治 5 年到 39 年之间的出生者。另外明治 40 年以后出生者收录有 64 人。

人)；第五位东京(9人)。由此可以得出这样的结论，除去拥有高水平专家人材的东京以外，在第十位以前没有拥护德川幕府的县。这种情况在表1—2中的Ⅱ期就大不相同了，藩阀县除山口县以外，均从前几位消失了。取而代之，东京跃居第一位。其顺序请见表1—1。鹿儿岛、佐贺县合格者的数量比其他县减少，但是这两个县却出了不少军事人材。例如大正与昭和时代，晋升为海军大将的人中，佐贺人数最多，鹿儿岛第二。所以这两县出现的人材中军人比文官多。

## 社会背景

这一节里所要考察的是高文考试合格者的祖籍。表1—3是大正6年(1917年)以前的合格者的族籍情况。表分为Ⅰ、Ⅱ两期。从表中可看出，华族(日本自明治维新后被赐给爵位的人及其家族，战后废止——译者注)的比率在Ⅰ、Ⅱ期中都仅是1%，士族(明治维新后授与武士阶层出身者的称号，现已废除——译者注)的比率Ⅱ比Ⅰ减少；平民的比率Ⅱ比Ⅰ增大。这个状况在大正7年(1918年)以后也基本如此。

族籍是德川时代的士、农、工、商阶层在明治时期的延续。武士是士族，农、工、商相当于平民，公家（江戸时代的朝臣公卿——译者注）和藩主是华族，社会地位最高。明治维新的发起者，是以西南雄藩为中心的下级武士阶层，明治新政府的许多重要职位理所当然地被他们所盘据。以后，华族（以及新华族）也有担任官职的。

但是，象表 1—3 所表示的那样，华族和新华族的子弟，很少有人能凭借实力通过高文考试而晋升为官吏。他们当中的一部分人仅居于世袭的贵族院议员以及宫内官等名誉性的职位。但是不久也从这些职位上消失了。从这个意义上说，明治时期的新贵族阶级，在第二代的再生产中就失败了。

这一时期进入官场的士族，是以全国各地的旧藩士和幕臣子弟为主体的。族籍在日本的影响延续了很长时间，虽然它在法律上不具有任何特权及等级差别，也不受职业上的限制，但是，直到大正末期前后，仍要记载在户籍簿、履历书和证书上。明治 5 年（1872 年）10 月，政府颁发了平民成为官吏者享受士族待遇的布告。这样一来，许多平民更加发奋了，正象表 1—3 所表示的那样，平

表 1—3 族籍表

(明治 27~大正 6 年)

		华 族	士 族	平 民	计
I 期	人数	6	247	341	594
	比率(%)	1.0	41.6	57.4	100.0
II 期	人数	14	441	1,000	1,458
	比率(%)	1.0	30.5	68.5	100.0
计	人数	20	691	1,341	2,052
	比率(%)	1.0	33.7	65.3	100.0

(注) I 期为明治 27~39 年; II 期为明治 40~大正 6 年。

民比率上升,而士族比率下降。

现在我们再来看一下高文考试实施之前官吏的族籍情况。明治 15 年(1882 年)编纂的“百官履历目录”记载了 498 名(全部是政府高级官员)官员的情况:其中华族 16.7%,士族 80.1%,平民 0.6%。截止明治 15 年的全部官员(96,000 多人)中,士族占 61.2%(见福地重孝《士族和士族意识》

323、333 页)。

关山直太郎氏认为，士族占总人口的比率大致是 5%—6%，所以与平民相比，即使在官吏中比率减少，在本阶层中官吏所占的比率也大致是 30%。因此，就士族与总人口的比率及其在官员中所占的比率来看，它意味着在官吏职业上士族的优越地位，这也是武士道精神残留下来的一个原因。士族出身者的官吏与平民出身者的官吏待遇相同，所以这方面的差别没有什么意义。

表 1—4 是考察重要官僚的父亲（只限于生身父亲）的职业种类。其中大多数职业是明治维新后才出现的，所以把考察的对象限制在明治 4 年（1871 年）以后的出生者。其中有些职业种类不清，这多是那些失去俸禄后终生没有职业的旧士族。从表 1—4 上看，国家官厅官吏和公共团体官吏是首位，占全体的 27%，再加上军人和教员（小、中学校等），其比率就更高了。农业的三分之一以上是地主。从总体来看，那些出身于中产以上阶级的人，由于有优越的受教育条件，所以人数相当多。就是说，战前许多重要官僚，是明治维新后的所谓“成功者”（指从事重要职业及在经济上发迹者——译者注）的子弟。



表 1—4 重要官僚的父辈职业

(明治4年以后出生者)

职 业		人 数
农林业		134
酿造业		16
官 公 吏	高级官吏	49
	其他官吏	31
	判 检 事	17
	教 授	25
	公 吏	28
小 计		150
军 人		25
教 员		18
商 业		55
实 业 家		26
公司职员		14
国会议员		20
律 师		6
医 师		30
华 族		12
工匠、工人		15
神官、僧侣		10
其 他		31
总 计		562

## 教育背景

表 1—5 至 1—8，整理了全部高文考试合格者的最后学历。

表 1—5 是行政科的 9,565 人的情况。居首位的是东京大学，占总数的 62.4%。其中，绝大多数是法学部（日本大学中的学部相当于中国大学中的系——译者注）的毕业生，占东大合格者的 95%。表 1—6 划分为三个时期，东大毕业生，在 I 期为 76.3%；II 期 57.8%；III 期 59.3%，有下降趋势。但这应该与合格者人数的增减联系起来考虑。截止大正 6 年（1917 年），历次高文考试合格者第一到第十名共计 240 人，其中 196 人即 82% 是东大毕业生。高文考试合格者的人数在明治 39 年（1906 年）以前，平均每年 48 人；大正 6 年（1917 年）以前逐渐增加到 130 人；昭和 3 年（1928 年）达到 336 人；以后就在约 200 人上下浮动。昭和 17 年（1942 年），达到 411 人；昭和 18 年（1943 年）激增到 547 人；战后又落到百人左右。而东大的占有率和这个曲线大体成反比，最高是明治 40 年（1907 年），占合格者总数的 89%，最低是昭和 6 年（1931

表 1—5 高文考试行政科合格者学历

(明治 27~昭和 22 年)

	校 名	人 数	顺 位
I 帝 国 大 学	东京大学 (法学部) (经济学部)	5,969 (5,653) (299)	1
	京都大学	795	2
	东北大学	188	6
	九州大学	137	10
	京城大学	85	11
	台北大学	10	
	北海道大学	3	
	小 计	7,187	
II 官 立 、 公 立 大 学	东京商科大学(高商)	211	5
	东京文理大学(高师)	56	12
	东京外语大学	45	16
	广岛文理大学(高师)	21	
	神戸商科大学(高商)	15	
	大阪商科大学(高商)	12	
	其它高等商业学校	39	
	其他官立公立高等专科学校	50	
	小 计	449	

(注 1) 中途退学取得高文考试合格者亦包括在所就读学校之内。

	校 名	人 数	顺位
Ⅲ 私 立 大 学	中央大学	444	3
	日本大学	306	4
	早稻田大学	182	7
	明治大学	144	9
	法政大学	49	14
	关西大学	48	15
	立命馆大学	26	
	庆应大学	18	
	专修大学	13	
	其他私立大学	25	
	小 计	1,255	
Ⅳ 其 他	递信省官吏练习所	173	8
	铁道省教习所	56	12
	师范学校	45	
	其 他	188	
	无 学 历	69	
	不明情况者	143	
	总 计	9,565	

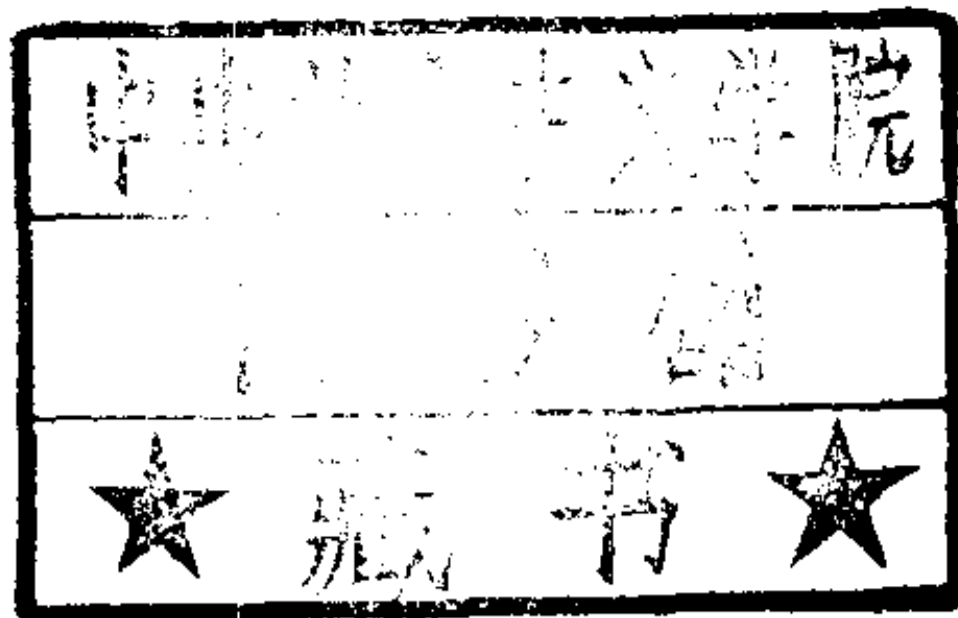
(注2)私立大学包括专科部、高师部。

年)45%。

从以上的数字比较中可以得出这样的结论,在全部高文考试合格者中,名列前茅者80%左右是东大毕业生,因此在官界,东大具有明显的力量优势。

从表1—6中可看出,第二位以后是京都大学、中央大学、日本大学、东京商大等,人数比东大少得多。引人注目的是,居第八位的递信省(日本邮政省的旧称——译者注)官吏练习所(173人)和铁道省教习所(56人)的合格者,他们是通过拼命奋斗取得资格的。为了给那些因家境贫寒无法升入大学就读的青年创造进入官界的机会,也为了在更广泛的范围内选拔人材,有些省设置了部内教育机构,如前面提到的递信省官吏练习所和铁道省教习所。这些教育机构全部以小学、中学毕业程度的贫家少年为对象,修业期为一——二年。终业期满后进入更高级的国立、公立及私立大学。

表1—6中,有一个情况需要说明,即在递信省官吏练习所和铁道省教习所修业期满后又升入其他学校学习者,他们的学历以最后所毕业学校为准,这些人分别有23名、26名。如果把这些人



分别算到二所中，那么，递信官吏练习所就是 196 人，铁道教习所为 82 人。

在表 1—5 中，被列为“其他”一类里的 188 人，以公立、私立小学、中学及其他种类学校为主，加上“无学历者”的 69 人，总计 257 人 (2.7%)。他们都是以低学历者的身份突破高等文官考试难关的。被列为“不明情况者”一类的 143 人中，估计有相当一部分人包括在这个范围，所以这类人的比率应该更高一些。顺便说明，除去第一届 (明治 27 年) 的高文考试没有大学毕业生参加以外，其他历届考试中的行政科的首席 (即第一名) 合格者几乎全部是帝国大学的毕业生。唯一的例外是大正 4 年 (1915 年) 的考试，由高桥雄豹夺得榜首。明治 40 年 (1907 年)，他毕业于爱媛县的私立北予中学；两年后，就职巡视厅巡查；二十六岁通过高文考试，被内务省录用；昭和 16 年 (1931 年) 辞去香川县知事，最后脱离官界，就职于读卖新闻社任副社长，著有《明治警察史研究》等学术著作。

表 1—7 所表示的是外交科考试合格者的情况：第一位仍是东大，第二位是东京商大，第三位是东京外语大。这和行政科的情况不同，这种考试的特点是重视语言水平。在三类高文考试中，

表 1—6 三个时期中行政科合格者学历

	I 期	II 期	III 期
1 东 大	1,566	2,033	2,370
2 京 大	101	379	315
3 中 央 大	72	147	225
4 日 大	57	136	113
5 东商大(高商)	29	61	121
6 东 北 大	—	55	133
7 早 大	56	93	33
8 递信官吏练习所	8	87	78
9 明 大	33	75	36
10 九 大	—	44	93
铁道省教习所	—	42	14
其他共计(A)	2,052	3,519	3,994
$\frac{\text{东大}}{\text{(A)}}(\%)$	76.3	57.8	59.3

(注) I 期为明治 27 年~大正 6 年; II 期为大正 7 年~昭和 6 年;  
III 期为昭和 7 年以后。

司法科的情况与行政、外交两科略有不同。

由表 1—8 即可看出,东大虽居首位,但与行政、外交两科相比,占有率却低了,这反映出东大的职能是以培养行政官员为目标的。与东大不同,中央大、日大等有实力的私立大学在司法科中的

表 1—7 高文考试外交科合格者学历

(明治 27~昭和 16 年)

顺 位	校 名	人 数
1	东 大 (法学部)	471 (442)
2	东京商大(高商)	93
3	东京外语大	18
4	京 大	10
4	早 大	10
6	九 大	6
7	东 北 大	5
7	庆 大	5
9	东亚同文书院	4
	不明情况者	2
	其 他	51
	总 计	675

比率增高。由于东大毕业生合格者进入行政官界和民间企业的很多，所以进入司法界担任司法官试补及律师的人必然相对减少。



表 1—8 高文考试司法科合格者学历

(昭和 9 年~昭和 15 年)

顺 位	校 名	人 数
1	东 大	683
2	中 央 大	324
3	日 大	162
4	京 大	158
5	关 西 大	74
6	东 北 大	72
7	明 大	63
8	早 大	5
	其他共计	1,993

### 就职去向及知名度

表 1—9 至 1—11 整理了行政科合格者的就职去向。不明情况者 283 人(3.1%)，其中 88 人集中在合格者人数急增的昭和 17 年(411人)和 18

年(547人)。这两年(1942年和1943年)是第二次世界大战的鼎盛期,兵役适龄者即使被各省厅录用也大多数要立即参加军务。另外有些人在高文考试合格但还没有确定去向的情况下,就应征出战,或战死或未归国,这样的人也不少。这期间,被朝鲜总督府录用的没有兵役义务的朝鲜人比历年都多。由于有些人改用日本人姓名,所以进行追踪调查很困难。能够准确掌握的资料,仅有昭和17年度(1942年)12人,昭和18年度(1943年)20人。这些人中有的在战后担任了韩国首相。

高文考试(与战后的公务员考试不同,它是终生有效的)是资格考试,它不作为官吏就职的保证。所以不少人由于某些原因未能就职官吏而到民间企事业就职。在高文考试实行的初期,合格者几乎全都就职于官吏。以后随着合格者人数的增加,它的比例也就降低了。高文考试合格者在官公厅的就职率一般是85.7%,其中根据时期的不同,上下有所波动:在不景气的昭和4年(1929年),被录用者减少到75.9%;就是在大正5年(1916年)经济情况较好的时候,由于有些人流向高工资的民间企业,录用率仍只有76.5%。

表 1—9 行政科合格者就职去向

	I 期	II 期	III 期	计
宫内省	19	17	14	50
内 阁	8	15	41	64
外务省	59	69	139	267
内务省	688	861	605	2,154
厚生省(劳动省)	—	—	85	85
大藏省	309	222	411	942
农商务省(农林省)	171	186	210	567
商工省(军需省)	—	71	418	489
递信省	195	244	374	813
铁道省(院)	116	331	240	687
运输省	—	—	100	100
文部省	21	34	35	90
司法官	38	247	161	446
会计检查院	36	31	24	91
拓务省(大东亚省)	—	19	77	96
朝鲜总督府	104	194	279	577
台湾总督府	66	148	148	363

表 1—9 和 1—10 统计了高文考试合格者五年以内的就职去向。就人数来看，内务省最多，其次顺序是大藏省、递信省、铁道省等。这些省厅多数是拥有地方派出机构的官厅和现业官厅（有

(续表)

	I 期	II 期	III 期	计
关东厅(关东局)	6	33	21	60
其他官公厅	25	112	89	226
国公立大学	7	34	17	67
高专以上学校	10	28	7	45
东 京 市	2	49	27	79
满 洲 国	—	17	34	51
律 师	36	121	70	227
民 间	105	323	194	622
其 他	1	16	7	24
不 明	20	97	166	283
总 计	2,052	3,519	3,667	9,238

(注1) I—III期的划分同表1—6同。

(注2)“外务省”就职者中有些人同时取得外交科考试合格。

(注3)“厚生省”(劳动省)和内务省统一录用。

(注4)“司法官”，除刑务官以外，其他人均又取得司法科考试合格。

(注5)“其他官公厅”指议院事务局、陆海军中的文官、警视厅、府道县及东京市以外的市役所。

(注6)“其他”指中等学校以下的教员、独立经营者等。

表 1—10 特定年度行政科合格者的就职去向

	明治	明治	大正	大正	昭和	昭和	昭和	昭和
	28	42	8	14	5	13	18	22.12
外务省	2	4	15	3	6	4	33	7
内务省	17	46	46	55	43	40	74	24
大藏省	11	20	11	15	11	23	57	36
农商务省 (农林省)	3	6	12	15	4	14	15	17
商工省	—	—	—	10	7	27	44	29
递信省	1	13	7	34	13	26	81	} 运输省 18
铁道省	—	9	9	36	18	21	35	
司法官	0	1	2	26	12	4	4	13
朝鲜总督府	—	14	7	24	14	8	27	—
台湾总督府	1	7	1	16	13	5	19	—
其他官公厅	2	6	2	33	26	13	58	6
律 师 } 民 间 }	0	3	11	46	27	7	28	26
其他共计	37	130	128	331	204	197	547	189

(注 1) 外交科考试于昭和 17 年以后与行政科考试合并。

(注 2) “内务省”的数字中包括有厚生省、劳动省的人数。

基层生产、事业单位的官厅——译者注)。当然也与各省厅的人事政策有关。

主要省厅每年录用的干部候补生主要是高文考试合格省中的帝大法学部及经济学部的应届毕业生。除此之外，还有本官厅在职人员中的高文考试合格者。其他省厅的转入者很多被追加为准干部候补生。

各省厅的知名度根据时期的不同，有所差异。借助表 1—11 可了解首席合格者的就职去向。在高文考试实施的初期阶段，内务省在大藏省之前，而在昭和 10 年（1935 年）前后，大藏省跃居内务省之上。外务省虽是重要官厅，但只有一名首席合格者就职。

对知名度低的官厅不能一概而论：大正末期以后，录用合格者的数量有增加的时候，也有减少的时候。在中央官厅来说，没有中断过录用。同时也有人去道、府、县、东京、大阪、京都、横滨等市政府就职以及做中等学校的教员或去满洲国做官吏。特别是在流行“虽大学毕业但没出路”这句俗语的不景气的昭和初年（1926 年），有的合格者为了糊口不得不去做警视厅巡查和市官署的临时雇员。

表 1—11 行政科首席合格者的就职去向

(明治 27~昭和 22 年)

	I 期	II 期	III 期	计
外务省	0	1	0	1
内务省	12	3	2	17
大藏省	6	3	8	17
农商务省(农林省)	3	2	1	6
商工省	—	1	2	3
铁道省	1	1	0	2
司法官	0	1	0	1
帝国大学	2	1	0	3
计	24	13	13	50

(注) I ~ III 期的划分与表 1—6 相同。

在日中战争以后的统制经济下，官吏的需要量急增。各省厅由于战争造成减员，这时转而大量录用官吏。例如，昭和 16 年—18 年(1941—1943 年)的三年中，高文合格者计 1187 人，其中 67 人以上在战争中死亡。

## 对高级官员“成功度”的统计

最后，统计一下就任官吏的高文考试合格者的最终官职以及退官后任高级职务的官僚的数字，目的在于考察高文考试合格者的平均“成功度”。

战前，有志于官吏事业的人，一般要到达的目标是敕任官（高等官一等、二等，次官及局长）。由于省厅机关内的局长职务比现在平均少五至六名，所以有不少人饮泪吞声地滞留在离敕任官只差一步的高等官的三等一级上（把这个称为“三丁目一番地”）。

表 1—12 所指的敕任官级别，包括这样几项：中央省厅（包括朝鲜总督府、台湾总督府）的局长以上的官职；内地外地的知事以上官职（内地，指日本本土，外地，日本在战前称其殖民地为外地——译者注）；大使和公使以上；检事正、地裁部长以上的官职。

按照几个时间阶段来看，行政科的成功率是逐渐下降的。按平均数来说，行政科四至五人中有一人，外交科二人中有一人多一点获得成功（指



表 1—12 到达敕任官级别者

		I 期	II 期	III 期	IV 期	V 期	计
行政 科	合格者 (A)	594	1,458	1,730	2,920	2,756	9,458
	到达者 (B)	235	469	427	401	586	2,116
	比 率 $\frac{B}{A}$	39.6	32.2	24.7	13.7	21.2	22.4
外交 科	合格者 (C)	76	101	188	120	297	782
	到达者 (D)	36	62	112	83	198	491
	比 率 $\frac{D}{C}$	47.4	61.4	57.6	69.1	66.7	62.7

(注 1) I 期为明治 27~39 年; II 期为明治 40~大正 6 年; III 期为大正 7~14 年; IV 期为大正 15 年~昭和 10 年; V 期为昭和 11~23 年。

(注 2) 行政科合格者中, 凡同时取得外交科考试合格的人作为外交官计算, 从 A 中除去。

(注 3) 昭和 17 年以后, 行政科与外交科合并, 在此期间的合格者作为外交官计算, 从 A 中除去, 包括在 C 中。

升到高级官僚级别——译者注)。

下面谈一下官员退官后的去向。在政党政治时代, 被认为最理想的退官去向有这么几个: 出任众议院议员; 把大臣作为目标的政治家道路; 被敕

表 1-13 退官后就任要职者(行政科合格者)

	I 期	Ⅰ期	Ⅱ期	Ⅳ期	V 期
合格者	594	1,458	1,730	2,920	2,756
大臣级	32	52	33	29	15
枢密顾问官	11	4	0	0	—
贵族院议员	61	75	15	1	—
众议院议员	48	69	73	65	40
参议院议员	0	24	31	38	34
民选知事	—	—	—	24	18

(注) I ~ V 期的划分与表 1-12 相同。

选为终身职贵族院议员；被任命为天皇的最高助言者，即枢密顾问官。在大正年代以后，退官后的安身之地更少了。即使是贵族院议员之类的职务，只有担任过内务三役（即内务次官、警保局长、警视总监）和担任过各省次官的人才能就任。另外，也有人在退官后到政府下属机关任职，或到民间企业任职。也有不少人靠政府发给的养老金过着悠然自得的生活。

表 1-13 所表示的是，退官后担任大臣级（指

除大臣以外的法制局长官、内阁官房长官、朝鲜总督、台湾总督)官员、枢密顾问官、贵族院议员、众议院议员、参议院议员的人数，能达到大臣级者，凤毛麟角。即使在比率最高的 I 期，也不过 5%，至于 IV 期，还不到 1%。议员的比率也从 I 期的 24% 逐渐下降。到了只有通过选举才能就任议员的 IV 期，大约只有 3%；到 V 期下降到 2%。

结论：日本官僚制虽是在藩阀的影响下起步的，但它比较早地从藩阀的影响下挣脱出来。特别是确立了资格考试制度以后，巩固了政论家、技术人员、专家出身官员在各级权力机构中的支配地位。

日本官员的绝大部分是由兼负官吏培养任务的东京帝大毕业生构成。但是，通往官界的门户是大开的，它不管学历、族籍、出身地、社会阶层如何，而是依据“业绩主义”对官僚进行选拔、晋升。通观表 1—1 至表 1—13，大致可以证明笔者的结论。

## 第二章 战后官僚的 定量分析

### 长生鸟似的官僚制

战败后紧接着进行的战后改革，使得军方、财阀、地主等在战前统治日本的权力集团相继倒台了。只有官僚制象长生鸟似的继续生存着。

根据公职清洗令被革职的人数共计 21 万，其中以军人为主。从职业别上看，被清洗的官僚只有 1800 人（有说 719 人），不过占总数的 0.9%。这些被清洗的官僚也是以拥有特高警察官及负责振兴武士道的半官半民性质的武德会中人的内务省为主。至于大藏省，只有五位在战争中兼任外资金库理事的次官、局长级别的人离职。由此可见官僚集团受到的损伤极小。但是并不能因此就认为官僚集团没有人事上的变动。有一种已成为定论的说法，即创造了吉田茂、池田勇人、佐藤荣作诸

君登上首相宝座的直接契机，就是由清洗带来的人事变动造成的。人事变动的人数虽少，但波及的后果却意外的大。

占领军改革者并不满足战前型的日本官僚制，由美国人事委员会来日本的密尔顿·J·耶斯曼中尉在昭和21年(1946年)1月13日向当时的民政局长提出的备忘录中建议，在封建的整体主义的日本城堡中，有必要把完整保留着的官僚制用GHQ(日本战败后，美国占领当局设立在日本的盟军总司令部，其性质为占领日本的政策总部——译者注)的压力进行改革，并应该把这个改革作为最优先的项目。耶斯曼曾就读于普林斯顿大学，并完成了“美国政府机构中的人事行政组织”的博士论文。他还在昭和21年(1946年)末，与马库特那尔德共同写作了题为“日本的官僚制”的论文。在此论文中，他们认为，支配日本行政的“特权官僚群”具有很优秀的团结力，但他们“宣誓效忠天皇和天皇政府，谁也不把自己作为公仆，这是对一般公民的蔑视”。同时论文还指出：“日本官僚集团中的大多数人是东京帝国大学法学部的毕业生，……他们经过很好的训练，但他们只重视法律手续，缺乏科学的行政学知识。”

按照他们二人的论点,应该解散原有机构,重新组建新的行政集团。但是因为美军占领当局采取利用既存的行政机构进行间接统治的原则(1946年1月2日,麦克阿瑟宣称,美国的政策是利用“现政府”管制日本——译者注),所以为了推行当前所要进行的各种政策,就必须保留官僚集团中的优秀官员。从以上介绍的情况可以看出美军占领当局对日本官僚制所具有的矛盾、复杂的心情。

当时日本官僚集团的情况是,各省都非常重视与GHQ的交涉,设置了涉外担当机构,集中合适的人材,努力效劳。如果省内没有合适的人才,就从民间网罗,主要是需要英语熟练的人。内务省被彻底解散,其中就有在内政方针上考虑不足,从而导致与GHQ交涉失败的因素。

对形势急剧变化反应敏感的“特权官僚群”,这时把忠诚的对象从天皇转向占领军,从而失去了通向全面改革的契机。改革只限于与建立新宪法体制有关的事宜。负责修改新宪法的是昭和21年(1946年)11月来日本的胡弗调查团(即美国人事行政顾问团——译者注)和第二年在民政局新设的以胡弗为课长的公务员课。

布勒恩·胡弗，曾任美国、加拿大人事委员会协议会会长，是公务员制度的专家；由于有本国专家集团的支持，所以他在 GHQ 内有很大的发言权；就思想主张来说，属于共和党系统的保守派。昭和 20 年（1945 年），在麦克阿瑟的“御前会议”上，就《国家公务员法》中的取消公务员罢工权的修改问题与劳动课的新政派分子进行了辩论，终于通过了自己的主张。

胡弗来日本半年之后，提出了调查报告。在调查报告中，把日本官僚制的缺陷分为基本的和技术的两类，共十三项，其中多数是正确的，比如制度缺乏一元的统一性；职员过剩；薪金制度不合理；勤务评定制度不健全；录用晋升制度缺乏科学性与民主性；官吏进修制度有缺陷；缺少休养、慰问制度等。胡弗是从具有科学的人事行政管理制度的美国来日本的，对于他来说，几乎在每项行政制度上，都能明显地看到日本的“后进性”。他指出，在政府部门工作的时间，使用机关的费用，牺牲机关的工作，进行示威游行和罢工，不过是饥饿和通货膨胀横行时期的一时现象，算不得日本行政制度固有的缺陷。

胡弗调查团依据对日本官僚制现状的分析，

于昭和 22 年(1947年) 6 月,向日本政府提出胡弗草案(即《国家公务员法草案》——译者注);昭和 22 年(1947年)11 月制定了《国家公务员法》;翌年 10 月,又推出修改法,于昭和 24 年(1949 年) 7 月施行。这期间的详细过程省略不谈。总之,由于美苏冷战的影响,美国对日政策发生了变化,从制定草案到正式实施经历了一个犬牙交错的复杂过程。

胡弗草案规定了公务员制度的基本原则是“民主”与“效率”两条,即“保证公务员发挥最大的效能,能够民主地、有效地执行公务”。那么这个民主化的目标,究竟达到什么程度?对于它的评价有不同的意见。有一种看法认为,由于GHQ的内部分歧和日本方面的巧妙的抵抗,改革被抽掉主要内容,以一刮而过的“胡弗旋风”而告终。这个看法是有一定道理的。对于财阀的解散(1945 年 11 月 2 日,美国盟军总部下令冻结日本财阀资产,并解散财阀——译者注)也有类似的想法。但是,笔者认为,以昭和 23 年(1948年)为转折点,日本的官吏制度转变为公务员制度是划时代的,GHQ的改革目标大致达到了。



## 胡弗改革和人事院的消长

如果只看到胡弗草案被抽掉实质内容这种情况，或许就会得出这样结论，即战前官僚制几乎没有实质性的改变，就被原封不动地、温情主义地保存下来了。这种看法未必正确，因为在立足于广泛的战后改革的新宪法体制中，官僚制不可能独立地继续维持原有形态；尽管有内部的抵抗，官僚制也必然要被其它各种改革推动着，以新的行政面貌来适应社会变革。这种情况可以通过《国家公务员法》的“守护神”——人事院的消长过程来考察。

胡弗草案中提出，为了保障公务员制度的一元化统一性，要设立人事院，它与会计检查院相同，与内阁保持相对的独立性，处于“强有力的中央人事行政机关”的地位上；各省的人事局长，由人事院派出，并有权处理人事管理方面的问题，而且可以向国会直接提出关于工资的修正案。胡弗草案中的这一建议，使日本政府大吃一惊，并做出了猛烈的反击：他们提出了“有违反宪法嫌疑”、“破坏健全的人事行政”等各种理由，在胡弗暂时

回国之际，反击取得成功。他们把草案作了实质性的修改，人事院的独立性大幅度减弱，取消了人事局长案，工资修正案也改为由首相提出。

由于这样的反复，人事院的设置大大推迟了。昭和 22 年（1947 年）11 月，暂时设置了人事院的前身——临时人事委员会。昭和 23 年（1948 年）11 月，国会通过了国家公务员法修正案，12 月成立了现行的人事院。人事院的职员录用在昭和 23 年（1948 年）1 月就已经开始了。1 月末，第一批录用 100 人，8 月，第二批录用 58 人。这些新手在日光原来的离宫接受了集体培训。按照过去的通例，新设的机构是从原有的官厅中抽调职员组成，但人事院的成员全部是由新人组成，这种大量录用新人的作法，大概体现了胡弗想大干一场的气势。

志愿到人事院工作的人们，大概认为，人事院是新设机构，是大有希望的强有力的官厅；另外也因为民间的企业缺乏吸收力，使得多种学历的人材接连不断地涌向人事院。昭和 24 年（1949 年）1 月实施了第一次国家公务员考试，合格者被录用了 178 人，连同以前录用的职员（包括女职员在内），将近 400 人。

表 2—1 各省事务系统高级职考试合格录用者数

(昭和 23~31 年)

	昭和 23	昭和 24	昭和 25	昭和 26	昭和 27	昭和 28	昭和 31
人事院	158	178	90	15 (9)	0	24 (10)	3 (3)
大藏省	39 (36)	47 (32)	42 (37)	40 (36)	18 (18)	41 (34)	21 (18)
通产省	32 (23)	17 (16)	6 (4)	18 (12)	21 (1)	38 (3)	19 (16)
农林省	12 (11)	0	0	14 (12)	14 (13)	14 (13)	16 (15)
运输省	1	0	7 (4)	5 (5)	7 (7)	15 (14)	8 (7)
建设省	11 (8)	18 (7)	16 (7)	12 (9)	22 (9)	24 (13)	26 (14)
厚生省	19 (14)	11 (9)	23	8	7 (7)	11	9
劳动省	17	12	25	19	12	22	21
警察厅	43 (5)	17 (5)	0	1 (0)	3 (0)	27 (10)	18 (8)
其他 应募 合格 录用 共计		13,551 3,444 769	6,241 1,619 492	9,773 1,061 358	12,506 1,609 141	28,111 1,493 508	12,992 564 240

(注 1) 表中所列数字只包括事务系统的高级职考试合格者。人事院的数字中从昭和 23~25 年, 包括理工系统。

(注 2) 人事院举行考试一般都在录用前一年的秋天, 只有“昭和 21”是在本年度的 1 月举行。

(注3)( )内指东大毕业生。

(注4)从昭和27年开始，警察系统的录用考试另行划分为警察三级职考试。

出处：根据各省提供的资料统计而成。“其他共计”根据人事院《人事行政三十年的历程》(昭和53年)所录数字。

表2—1表示这个时期主要省厅的录用人员数(只限于高级职官员及相应级别者)。从中可见，人事院的录用数是相当多的。与它相比，农林省、运输省的录用数接近零。农林省是由于工会组织力量很强，在不要高文官僚的压力下，中止了相当于高文考试合格者的六级职事务系统人员的录用。

另外，在昭和22年(1947年)末，属于被解散的内务省的地方局系统暂时降格为总理厅自治课；警保局系统划分为国家地方警察和自治体警察。国家警察系统提拔干部的方式变为让新录用的大学毕业生从巡查开始逐级锻炼晋升，所以人们对警察行业就敬而远之了；昭和24年(1949年)录用的17名候补生中，旧帝大毕业的只有6人，其他人员是私立大学毕业生，及从本系统在职人员中录用的。

昭和23年(1948年)，由于没有实施高文考

试(3月下了中止政令),所以各省厅对于干部候补者,只能自行诿衡录用。从昭和24年(1949年)1月以后,就是从人事院实施的六级职务考试合格者中录用了。

这个时期有些新毕业的大学生自愿去民间就业,这是因为占领军当局和代表其意向的人事院领导主张排斥学阀,特别是东大阀,所以有不少省厅减少了录用东大毕业生的数量。另外,新毕业的大学生们,也对工资不高、前途未卜的国家公务员的职业敬而远之,觉得莫如到民间去工作合适。

胡弗规定人事院的人事官(3名)不能是同一大学同一系的毕业生,所以他对于防止学阀的复活很乐观。但是效果不久就减弱了。日本恢复独立后,从昭和28年(1953年)开始,国家公务员六级职(即以后的高级职)的录用者,大致享受了与战前的高文考试合格者相近的待遇,公务员的名气重新恢复了。但这时人事院的名望却急落直下,愿意受录者大大减少,许多已就职者对人事院失去信心,便逐渐转到其它省厅工作。昭和26年(1951年)以前录用的441人,至昭和56年(1981年)末,只剩下包括第一期被录用的事务总长在内的56名高级官僚,可见外流人员之多。这些外流者

有转到民间的，但多数是流向总理府、建设省、防卫厅等新设官厅和用高级职务吸引录用者的农林省。前国土厅事务次官河野正三、山冈一男，粮食厅长官渡道五郎，前防卫设施厅长官玉木清司，总理府总务副长官川村皓章等人，全都是这个时期被人事院录用后又转出的。

从上述人事院的“消长”过程来看，胡弗改革确实如同“去掉骨头”，没过多久，又返回到战前时的状况。但也不完全如此。人事院的定员从顶峰时的1400人降到700人，这是事实。但是笔者通过观察认为，人事院做为国家公务员法的坚守人仍继续执行着它所肩负的任务，而且毫无疑问，在人事行政方面的实际权限加强了。试举两三个根据：

第一，国家公务员法第三条，规定了人事院的专任职务，同时在第一条第三项中又作了这样的规定：“任何人不得违反国家公务员法以及根据这个法律制定的命令。另外，企图违反或是共谋违反也是不允许的。”这就更强有力地保护了人事院的专任职务。国家公务员法在昭和40年（1965年）经过修改，更加明确地规定：“这个法律，就是人事院的规划或是人事院的命令”。内阁在以后新设了总理府人事局，想收回人事院强大权限的一部分，但

失败了。

第二，人事院掌握着公务员薪金的提议权。在昭和 23 年（1948 年）修改公务员法的时候，虽取消了劳动三权<sup>①</sup>，但人事院又相应的采取了种种措施，如参考民间企事业的工资标准，向内阁总理大臣提出了提高年基本工资额的建议，这一建议经内阁讨论后被采纳。在内阁决定了薪金增加总额之后，各具体事项，诸如内部分配和薪金级别的个别调整、各种临时津贴的支付标准，都属于人事院的权限。如果说大藏省的威力来自“预算编制权”，人事院就是用“工资分配权”来显示治服各省的威力。

第三，国家公务员的录用制度及级别规定，仍然由人事院掌握。录用考试合格者虽说决定于各

---

① 劳动三权：受日本宪法第二十八条保护的劳动者的团结权、团体交涉权（包括团体缔结协约权）以及团体行动权。由于这三种权利共同构成劳动基本权，因此，劳动三权对工会运动来说是缺一不可的。

但是，现行法规对某些职员的劳动基本权作了部分或全部限制的规定。例如，《国家公务员法》和《地方公务员法》等法律规定，大部分国家公务员和地方公务员（除某些公益事业的职员）可以进行团体交涉，但没有团体缔结协约的权利，也没有进行争议（如罢工）的权利。

省厅以及受录者本人的意愿，但这一切却必须在人事院主持的国家公务员考试的范围内进行。由于设立了这个考试关口，政治性的任命和走后门的录用，几乎被完全堵死了。不仅是录用新手、晋升官吏要经过人事院的关口，就是平日的工作也要受到他们的监督。由此来看，人事院作为胡弗所设想的“强有力的中央人事机关”的机能曲折地实现了。主要表现在：对战后官僚制向战前型倒退的动向，有一种本能的制止意识和行为；担负着在取消了劳动三权后，制定相应补充措施的任务；为抑制“特权官僚”的复活制定措施。人事院机构虽不大，但却顽强地履行着自己的职责而生存下来。

从开始讲和活动<sup>①</sup>的昭和26年至28年(1951年—1953年)，日本政府设立了政令咨询委员会，一边参考着咨询委员会的提议，一边重新研究占领改革的有关问题。但是客观地看，占领改革的许多成果，还是在战后的日本社会扎下了根。战后产生的新的既得利益阶层，集结在“保卫民主主义”、“反对走回头路”的“进步派”的旗帜下；那些曾被

---

<sup>①</sup> 讲和活动：1951年1月25日(到2月2日)，美国特使约翰·福斯特·杜勒斯赴东京，策划签订对日片面和约。在同日本首相吉田茂会谈后，对日媾和基本方案形成。



清洗而再度活跃的战前政治家和官僚企图推行复古主义,但被进步派所阻止,他们提出的新宪法第九条<sup>①</sup>修正案也被否决。基于以上这种情况,对于占领当局改革过的行政制度进行再改革,就不可能象预想的那样大规模地进行,只能限制在个别范围内。诸如废止自治体警察制度,创设警察厅,以保障中央集权化; 缩减行政委员会; 改组经济安定本部等。

在再次改革过程中, 人事院再次成为调整的对象。昭和 28 年(1953 年)秋,国会提出了将人事院降格, 设立总理府人事局的法案, 但最后流产了。以上所述过程,可以测定出占领军带来的战后民主主义在日本的扎根度。总之,可以做出这样的评价,就官僚制度来说,胡弗的基本设想大致得到了贯彻。

下面想通过战前与战后状况的比较, 考察两个时期的不同点。

---

① 新宪法第九条:“日本国民衷心谋求基于正义与秩序的国际和平, 永远放弃作为国家主权发动的战争, 武力威胁或使用武力作为解决国际争端的手段。为达到前项目的, 不保持陆海空军及其他战争力量, 不承认国家的交战权。”

## 从天皇的官吏到公仆

在明治宪法中这样写着“官吏对天皇陛下及天皇陛下的政府要忠顺勤勉，……要全力尽职”（“官吏服务纪律”第一条）。官吏要宣誓忠诚天皇，国会（议员）代表国民，这就是战前的二元对立型官僚制。而在战后的宪法中规定：“国会是国家的最高权力机关，是国家唯一的立法机关”（宪法第四十一条）；公务员是“全体国民的勤务员”（宪法第九十六条）。新宪法中还规定：内阁不再对天皇负责，而是对国会负责。这就意味着由战前的天皇集权制的所谓敕令内阁制转变为一元从属型的议院内阁制。战前，以天皇为顶点的宫中席位（参照表3—5），划分为70个阶、位，国会议员是处在省厅机关中的局长和课长之间的地位。

战后，由于废除了宫中席位，所以单纯地进行比较就困难了。但是在国会法中规定：“议员的年工资额不少于一般职国家公务员的最高工资额”（第三十五条），所以从工资待遇上看，居于官僚顶点的事务次官，其地位在议员之下。

战前的官吏大致分为高等官和判任官，高等

官又进一步分为敕任官和奏任官。敕任官包括两种亲任式任命，即由天皇亲笔书写委任状的任命和内阁总理大臣亲自作出的任命。这两种都称为亲任官。前者附属于天皇，后者附属于内阁总理大臣（相当于战后的认证官）。敕任官（高等官一等和二等）的任免，经过内阁大臣会议讨论决定，然后上奏天皇。奏任官与判任官任命方式的差别在于，前者由内阁总理大臣任命，后者由各省大臣任命。

战后官吏制度有以下变化：除了认证官外，国家公务员的任免权移交给各省大臣，重要的人事问题向内阁大臣会议报告；废除华族等其他贵族制度；官吏退官后，退官前的全部官衔失效。关于公务员服务纪律，战前战后没有太大差别。服从、严守秘密、保持品格尊严、一心一意服务等，这些是共同的。不许参与私人企业、限制兼职的规定等细节虽有不同，而主要精神大同小异。

有这样一种看法，对官吏的管理，一般说来战前比战后严格。其实未必如此。战前对于各种职务的工作量，没有定量要求，只要求忠实而不计量勤务。在工作时间上，夏季是半天勤务，所以战前的工作时间与战后相比是短的。至于下班后加班时

间的长短，战后与战前相比，所付的加班费是相当苛刻的。

对于政治性的活动和兼职的限制，战后要求很严。例如不允许公务员担任由公选产生的公职候选人，如果愿意担任候选人，必须在此之前退官。一旦落选，也不得复职，即变为失业者。而在战前，除去裁判官、警察官等一部分人以外，官吏可以兼任议员。诸如内务次官下冈忠治和大藏次官小野义一兼任众议院议员；东京帝大总长小野冢喜平次兼任贵族院议员；司法省刑事局长山冈万之助兼任私立的日本大学校长；东大教授大河内一男兼任专修大学校长等。最典型的是井上孝哉，大正9年（1920年）在担任神内川县知事的时候，当选为国会议员，其议席一直保留到昭和7年（1932年）。在此期间，他曾转任为大阪府知事，并两次担任内务次官。担任内务次官是在东京工作，与议员工作没有地点上的冲突，对于这一点，尚可不论，但是在大阪府任知事，怎么处理这个矛盾呢？让人费解。

当然，战前在某些方面也是很严格的，对于官吏服务纪律的规定非常具体。其中第十一条是有名的条款：“官吏及家族没有得到本属长官的许

可,不论直接或间接,不得经营商业”。对于这项条款的具体解释是,不仅官吏本人就是以官吏老婆的名义经营烟草商店这样的小本买卖也不允许。另外对外交官、军人、警察官这部分官吏的婚姻也有规定。将校一级的人员如果对象是女招待一类的人,就很难得到批准。但退路还是有的,据说有不少心眼活的高级官员先把她们变成自己的养女,然后再完婚。总之,官吏服务纪律,侧重在维护官吏的地位、体面、品格上。这些纪律规定只限制判任官以上的官员,而对勤杂人员、司机、清扫夫、打字员等建立在私法契约上的雇佣人员除外。在欧美,被称为public servant的人主要是这个等级的公务员。在欧美国家的国公法中,旧官吏、旧雇佣人员是没有区别的,都包括在公务员之内,所以不能制定太高的伦理、服务规则。

## 从中央集权到地方分权

战前也存在“地方自治”的概念,但没有象新宪法(第八章)那样的明文规定,实质上,是以内务大臣为顶点的中央集权体制。都、道、府县的知事均由内务大臣任命,主要干部也由中央政府派遣,

地方议会的权限很少。给与知事的只是所谓“原案执行”的传家宝刀。

战前的地方自治体虽然实行了市、町、村制，也给予了一定的自治权，但那不过是一些标签：一是因为国家委派的事务很多，诸如物资分配、粮食征收、征兵、征税等；二是因为国家、府县介入市、町、村长的选拔任命，这样一来，实际上连形式上的地方自治也不存在了。

占领改革一开始，内务省立即打出知事公选的旗号(间接选举)，想通过扩大地方自治权限的途径来挽回即将失败的局面。但是占领军宣布“中央集权政府是反民主主义的”，并进而解散了内务省，推进了更加彻底的地方分权化。由于占领军当局把日本的府县简单地比作美国的州，所以也建立了一些不合实际的制度，比如让只有5,000多人口的自治体自己独建警察系统就是一例。独立恢复后，改正了类似的极端的制度。通过地方自治厅(以后改为自治省)来综合调整自治体与中央政府的关系。在地方自治的问题上，有过几次反复，比如旧内务官僚想提高地方自治厅的地位，企图寻找机会复活官选知事。据笔者记忆，昭和30年(1955年)秋，参加东大就职说明会的自治

厅的一位中坚干部曾热心地鼓动大家说，“最近，官选知事要恢复了，所以想请诸位来捧场”。在那以后，许久听不到官选复活的风声，而“三分自治”、“地方的时代”的呼声却不绝于耳。对于地方自治的评价，有一种观点认为，在占领改革中建立的地方分权的基本路线完全在战后日本扎下根来了。

就战前与战后的地方自治制度相比较，后者既有优点又有缺点。其优点：第一是居民的政治参与度提高了，因此也使得地方的生活水准得到提高。战前，对于资金的处理，是把满足了国家支出之后的剩余部分分配给地方。由于占国家预算的3至4成的军事费用必须优先支出，所以使得地方自治体的经济异常拮据。在农村甚至持续出现饥饿儿童和姑娘卖身为妓的情况。对此国家毫无办法，只能让地方“自力救济”而已。战后，通过国家政府、地方自治的公选制和自民党管辖的配合，使大量的补助金流向地方，使得地方政府的经济宽裕起来，比如建筑物和桥梁，公立的比国立的漂亮得多。第二是容易发挥地域个性。特别是在市、町、村的范围内，那些“意见首长”（指爱发议论的人——译者注）到处提供话题、发表建议，虽是功

过兼半,但由于他们没顾虑一身轻,容易发挥主动性,经常能够抢先得到国家将要实施的方针政策的消息,从而使地方获得主动权。

缺点:第一,地方开支成本增加。为了在选举中获得更多的支持者。那些想再次当选的地方首长就以兴建土木工事、扩张机构、提高薪金等来取悦于地方居民和下属职员,这就使得地方财政支出扩大。而财政松弛又造成债台高筑。为了弥补财政的亏空,以前用提高居民税来填补;而近几年改为从自治省聘请经济专家出谋划策,以紧缩财政来重新再建收支平衡。地方厅的职员与中央省厅的官吏在地位、待遇上曾经有很大的差距。但在战后,就发生了逆转。地方职员的生活条件优惠,勤务愉快,工资也高,所以愿到地方做公务员的人猛增,许多人把就职于地方公务员当做第一志愿。鉴于社会舆论的批评,自治省指示要使地方公务员与国家公务员待遇水平相当。但可悲的是在没有命令权的情况下,几乎没有效果。消费特别厉害的大概是府县议会议员和市、町、村会议成员的薪金。为了减少开支,曾经进行过调整,减少了议员人数。但战前议员是名誉职务,几乎没有工资;而现在,在先进国家中,日本议员的数量是最多的



(约 70,000 人),并且领取超群的高薪。就旧山市与大阪市相比,前者有议员 11 人;后者 94 人,需支付两倍以上薪金。每位议员的平均费用即使抑制在一千万元(年收入)<sup>①</sup>,那么也有七千亿元以地方自治的美名而消费掉了。

第二,在和国家的关系上,地方自治体形成了具有后盾支持的可以和国家讨价还价的结构。战前的地方行政集权于内务省。但在战后,除了自治省以外,农林、建设、劳动、厚生、通产、大藏等省,由于委任事务和补助金分配的需要,在各府县都设立了据点。这就形成了从中央官厅而来的数十、数百的渠道,错纵地把权集中在府县官厅的局面。所以有人挖苦说,这实际上是中央分权、地方集权。以福冈县为例,知事由劳动省派出,副知事中的 1 人(共两人)由自治省派出,10 个部长中有 6 人分别由自治、农林、厚生、建设、劳动省派出。

地方政权的长期化大概也是个问题。有的府县知事执政长达 28 年甚至更长。这种超过幕府藩阀时代的长期政权还在不断出现。而在战前,知事的更换却过于频繁。战前的京都府知事在 20 年间

---

<sup>①</sup> 本书中的“元”为日本货币单位。——译者

竟换了 17 人。导致地方政权长期化的原因之一是在地方公务员法中，虽然做出了禁止职员参与政治运动的规定，但却没有象国家公务员法那样制定出处罚规则，这就使得现职首长在任职期间，能够威风凛凛地、按照自己的意愿指挥部下搞选举活动。这样，就易于连选连任（加藤荣一《官僚请多关照》）。

### 从资格考试到录用考试

战前的高等文官考试，是晋升为中高级官吏（高等官）所要跨过的门槛。所取得的合格者资格，终身有效。公务员考试虽也是录用的必备条件，但不是终身有效（其中司法考试的合格者，其资格终身有效）。

公务员考试分高级、中级、初级；高级又分高级甲等和高级乙等两个层次；其区别类似特别快车、快车、准快车、普通列车的不同。在录用上，高级甲等合格者相当于高文考试的干部候补生。但在升职、提薪上与中级、初级合格者没有差别，即使是初级合格者，升任次官的道路也为他敞开着。这一点类似战前和战后的六·三教育

制度<sup>①</sup>的差别，也可以称为从复线方式转换到单线方式。战前高文考试的课目，以法律为主，与帝国大学法学部的课程相近。考试水平相当于现在法律职的高级甲等水平，同时也包括现在经济职、行政职考试内容。土木、电气、农林等技术官吏，由各省厅诹衡录用，他们也有被任命为高等官的。但是，除了铁道省、递信省以外，很少有就任省厅本部局长以上职务的。在铁道省升任为次官的也只是有限的几个人。当时，由于技术官吏升任高等官的门路很狭，而法学科的人升任的可能性大，所以有人批判“法科万能”。

战后，有学历的技术官吏的待遇得到了大幅度的改善，不少人升到局长以上级别。特别是在技官数量占优势的农水省，在课长一级，技官比事务官占的比率高，但部、局长以上的级别，技官比率低。尽管如此，技官在各个级别上所占的数量也是长官一、次官二、部长三(田代空“日本行政官研究”(5)《官界》昭和57年2月号)。田代进一步认

---

① 六·三教育制度：日本战前与战后实行的教育制度简称。战前实行的是“六、五、三、三”的多轨制：国民学校(即小学)六年、中学五年、大学预科三年、大学三年。战后实行的是“六、三、三、四”的“单轨制”：小学六年、初中三年、高中三年、大学四年。

为,事务系统与技术系统的差别大致消除了。但是接着要解决的大概是消除有资格(指通过录用考试,取得录用资格——译者注)的干部候补生录用者和无资格的干部候补生录用者之间的差别以及在有资格者中间也要进行选择的问题。这里的意思是说,为了更广泛地收录人材,应该改变强化高文资格制度的倾向。在美国已经否定了这种考试制度,取而代之的是从1977年开始实行的“总统管理者见习计划”(PMIP)。而且许多国家也采取了不同的方式,为无资格者的录用开辟道路。但是,据说在以特权难关而闻名的法国,国家行政学院(ENA),即便是合格者,也只有1/3的人能够得到部内录用。就日本来说,应该重新研究一下对有资格者一律优待的人事政策问题了。在资格问题上还有这样的问题:特定大学特定学部的毕业生占有资格录用者的大半。但是要提高行政管理的质量,应该将具有不同价值观念、不同经历和传统的多种人材集中起来,以此形成一种互相补充、砥砺的机制。但现在的情况是,除了旧帝大系统的国立大学以外,其他的大学特别是私立大学的优秀学生对于去官厅就职敬而远之。这里有几个原因:一是有些人具有不介入东大阀的先入为

主的观念；二是那些各种条件优越特别是工资优厚的大企业更有吸引力，从而使得“民尊官卑”的自我指向代替了原来的“官尊民卑”的传统观念，不少优秀学生在这种意识支配下愿去民间大企业就职。找到问题的所在即可找到解决问题的对策：第一，改变单一的考试方法，重视面试以及内审制度（即根据毕业学校所报来的毕业生在校成绩进行录用权衡的制度——译者注），尽量通过多渠道、多方面进行录用；第二，对东大以外的应试者优先照顾；第三，把工资提高到大企业的水平以上；第四，强化省厅自身的行政命令，减少省厅所具有的政治性任命干部的魅力；总之最根本的决定性对策是不给与高级职考试合格者以干部候补生的待遇，而采用“熬出来”逐级锻炼的方式。当然这样做，风险很大。在占领期间的警察改革中，曾实行过这样的做法，即让全体大学毕业生以巡查为起点，逐级锻炼提升。但是这样做的结果，使优秀的大学生不愿光顾。后来警察厅在数年之后，不得不恢复以前的制度。在选择干部的问题上，目前竞争激烈的民间企业，正在设法改进，使其更能促进企业的生命力，这是因为，如果干部以及干部候补生的质量低下，就会威胁到企业的生命。在官僚的晋升问

题上,因为目前还不是有资格者与无资格者“平局相处”的社会,所以提拔的标准不太好确定。但是在企业内,对干部候补生集团的晋升制度却是明确的,而且提拔方式不断更新。某市一家一流银行采取的方式是:干部必须经过调查部——经济企划厅驻勤——进大藏省负责总务性工作——担任工会委员长等一系列实践环节才能得到提拔。这样也就减少或避免了“特权官僚”的产生。

### 经济待遇低下

战前,官吏的薪金,除了在大正中期以后,比一部分财阀系统的大企业稍低以外,一般比民间企业高。官吏退职后,享受养老金,因而生活也有保障。

而战后则相反。但后来由于人事院的薪金建议报告获准,终于补齐了国家公务员工资与民间企业工资的级差。这种工资级差的现象也发生在国家公务员和地方公务员之间。战前工资水平的顺序是中央官厅、府县厅、市町村。战后变成逆顺序。地方公务员工资提高的主要原因是,自治体受到全国性组织的自治劳动工会的压力,公选制产

生的首长利用提高工资作为选举对策。由于享受高工资待遇，从昭和40年(1965年)代以后，人们就形成了“官吏天国”、“官高民低”的固定看法。其实严格地说，这不过是地方公务员的福气。而国家公务员特别是精英这个层次的经济待遇无论和地方公务员或民间企业的哪一方相比，都不如战前了。

表2—2和2—3所表示的是就职于国家公务员的大学毕业生、高级职考试合格者的初任工资与到民间企业就职的大学毕业生的初任工资的比较情况：前者比后者的平均工资低24%；比同

表2—2 初任工资比较(昭和6年)

单位：元(月額)

职 业	金 额
官吏(帝大毕业)	75
官吏(私大毕业)	60
官吏(中学毕业)	38
司法官试补	75
警视厅巡查	45
公立小学校正式教员	45~55
第一银行职员	70

表 2—3 大学毕业初任工资比较

(截止昭和 57 年 4 月)

职 业	金额(月額: 元)
国家公务员(行政职)高级(甲)	106,900 *
判 事 补	155,600
国立大学助教	120,600
自卫官(三尉)	145,100
东京都小学校教员	141,000
堺市役所	132,300
茨城县神栖町役场	156,700
警视厅巡查	147,936
第一劝银	116,000
新 日 铁	142,000
朝日新闻社	152,000
三菱商事	134,000
火箭研究所	146,804
10 人以上民间企业平均数	127,200
生活保护费(4 人家庭)	149,000

(注1)“判事补”,毕业后 2 年工资。“自卫官”、“警视厅巡查”,  
毕业后 1 年工资。\* 警察厅(公安职)是 124,700 元。  
出处:《招聘调查月报》等。



是民间企业中的高中毕业生低 2%；比堺市役所职员中的高中毕业生低 6%。这种情况一直持续到四十岁。据就职情报中心的调查(昭和 57 年即 1982 年 12 月)表明，在二十七岁男子的二百个职业种类中，按照工作年限顺序，排在第一位的副操纵士和第五位的勤务医姑且不论，就是与私铁

表 2—4 官厅与民间企业职工终生收入比较调查

(昭和 57 年 日经联调查 单位:万元)

		工资 + 奖金	退休金	年金	总计
国家公务员	高中毕业	18,440	2,389	3,475	24,304
	大学毕业	20,974	2,765	3,936	27,675
东京都官厅职员	高中毕业	19,800	3,320	3,718	26,838
	大学毕业	21,562	3,846	4,215	29,623
民间企业①	高中毕业	20,099	1,914	2,904	24,917
	大学毕业	22,068	2,023	2,980	27,071
民间企业②	高中毕业	18,679	1,498	2,852	23,029
	大学毕业	19,539	1,487	2,928	23,954

(注)“国家公务员”、“东京都职员”均指一般行政职。“民间企业”指管理、事务、技术人员(男性)。①500 人以上企业；②不足 500 人企业。“年金”以截止七十二岁计算

的司机、超级市场的售货员、电子计算机的操作员相比,工资也是低的。与战前相比,国家公务员的工资下降到这种程度是很令人吃惊的。

虽然如此,国家公务员志愿者仍纷至沓来,录用者的质量也没有降低。一是公务员职业没有破产的威胁,具有安定性,并终生享有工资(参照表2—4);二是作为干部候补生,能够保证达到某一定年限一律晋升。

工资较高的地方公务员和到民间企业就职的职员也有自己的烦恼。他们在日本属于工资生活者,其初任工资(相当于美国的一半以下),也不够经营独立生活之用。这在世界第二经济大国的日本,真是不可思议。实际收入额少于十万元的话,如果住在役所和官厅的宿舍,就没有伙食补助金,就会入不敷出。笔者曾有过这类经历:学生时代,依靠家里供给的生活补贴,再加上勤工助学所得及奖学金,足够维持生活。但就职以后,比学生时代还要苦,只好再去当家庭教师补助生活。至今还有类似的情况。据日本经济联合调查会的调查,大公司的经理,其实际收入是大学生初任工资的7.9倍。如果将家庭人口考虑进去,经理与新毕业就职的学生,其收入水准,没有太大的差距。

## 出身地和社会背景

在这一小节里，笔者想使用第一章中对战前官僚的定量分析方法，分析战后官僚的状况，并通过战前与战后的比较，发现其前后变化的特征。为了保持两个阶段的连续性，尽量使用同一指标。但因制度的变化和资料的缺乏，有些地方不得不使用其他的近似的指标。

### 出身地

这相当于第一章中的“藩阀背景”。在战前的大正中期前后，藩阀的影响开始趋于消失，因此在战后所说的出身地不过是单纯地表示原籍所在而已。对于公务员考试合格者出身地的调查，由于缺少连续的资料数据，所以只能抽出以中央官厅在职者为对象的四个系列的数据（见表2—5）来加以说明。表2—5中的Ⅰ和Ⅱ是管理职以上人员，Ⅲ和Ⅳ是新合格者。两类人员都是东京为首位。战前与战后，东京的占有率大都在10%以上。但是就Ⅰ、Ⅱ和Ⅲ、Ⅳ两类比较，就有5%到10%的差距了。

表 2—5 战后官僚出身地别

顺位	I <sup>1)</sup>		I <sup>2)</sup>		I <sup>3)</sup>		IV <sup>4)</sup>	
	府县名	人数	府县名	人数	府县名	人数	府县名	人数
1	东 京	197	东 京	296	东 京	202	东 京	206
2	福 冈	59	神奈川	49	兵 库	95	大 阪	96
3	兵 库	53	长 野	48	大 阪	81	爱 知	83
4	广 岛	48	广 岛	40	爱 知	76	兵 库	75
5	大 阪	46	兵 库	38	北海道	66	神奈川	66
6	山 口	35	大 阪	37	神奈川	64	北海道	54
7	冈 山	34	爱 知	35	福 冈	58	福 冈	49
8	静 冈	29	福 冈	34	广 岛	52	京 都	44
9	新 泻	27	冈 山	30	长 野	47	静 冈	37
10	三 重	27	千 叶	27	爱 媛	42	冈 山	35
参考	佐 贺	21	佐 贺	9	佐 贺	6	佐 贺	11
	鹿儿岛	21	鹿儿岛	15	鹿儿岛	20	鹿儿岛	25
	高 知	11	高 知	7	高 知	12	高 知	12
			山 口	27	山 口	33	山 口	29

(注) 1)中所列数字只限于昭和 24~34 年之间的在职课长以上级别者, 其中课长抽样 11%, N = 1,083 人(阿奇勒·库保塔《高级官僚》); 2)根据月刊同友社《主要官厅职员名簿》(不包括外务、劳动、法务、邮政四省)所载数字统计, 对象为中央官厅课长以上级别者, N = 1,190 人; 3)对象为昭和 48 年度高级职考试(甲、乙)合格者, N = 1,544 (人事院资料); 4)对象为昭和 56 年度高级职考试(甲、乙)合格者, N = 1,451 (人事院资料)。

即使把就职后转籍者考虑进去，Ⅰ、Ⅱ类也稍稍高一些，这意味着东京出身者的“出世度”（出世，指就任高职及成名者——译者注）高。处于第二位以下的府县，其前后顺序就有些变化。特别是在近几年，大阪、爱知、北海道有了明显的提高。从四个系列的观察中，可以发现这样一个倾向，东京周围以及东海道沿线的大县居于前几位。这也许是由于昭和30年（1955年）代以后的巨大城市（巨大城市：由相邻的大城市组成，如日本的京滨、阪神——译者注）化造成的。另外值得注意的是，萨长土肥四个藩阀县全部转落到十位以下。

## 社会背景

对于公务员社会背景的考察，缺少第一章表1—3的“族籍”资料，但从其亲生父亲的学历，职业及年收入的考察中，也可得出同样的结论（参照表2—6和表2—7）。对战前官僚考察得出的“出身阶层中产以上，知识背景相当高”的结论，同样也适用于战后官僚。战前官僚的“成功者”，多是明治维新后“成功者”的子弟；而战后官僚的“成功者”多是战前“成功者”的子弟。如果据此大胆推

表 2—6 父亲的学历和职业(昭和 52 年)

	高级官僚	中坚官僚	一般市民
A、学历			
旧制高等小学校以下	14.6	23.5	76.0
旧中学、实业师范	27.3	30.6	11.7
旧专、高专	23.6	16.3	2.3
旧制大学	29.1	26.5	2.3
计(%)	100.0	100.0	100.0
B、职业			
专 家	29.0	21.9	4.8
管 理	41.8	39.8	7.6
事 务	10.9	9.7	5.6
商 业	5.4	11.7	9.8
农 业 等	1.8	8.7	47.0
计(%)	100.0	100.0	100.0
N	55	196	1,415

出处：村松岐夫《战后日本官僚制》(昭和 56)49页。

表 2—7 国家公务员的家庭背景(父亲的年收入)

100~200万元	4.5
200~300	4.5
300~500	28.4
500~1,000	47.7
1,000~1,500	9.1
1,500万元以上	7.5
计	100.0(%)

(注)表中所列数字为每日新闻社对昭和 53 年国家公务员高级考试(甲等、事务系)内定录用者 109 人进行的通信调查。

出处:《每日新闻》昭和 54 年 3 月 12 日。

测,三代连续“成功者”的概率是很高的。

虽然缺少详细的职业种类资料,但仍可从表中看出,在第一章表 1—4 中,仅次于官公吏占据第二位的“农(林)业”(多是有名望的地主)在表 2—6 中骤减。反映了地主阶级的消灭和农业人员减少的情况。取而代之的是占压倒多数的专家和管理人员,其中公务员所占的比率是相当高的。另外,据昭和 51 年(1976 年)4 月人事院对高级职考

试录用者实施的通信调查来看，父亲是公务员的占30%，其中管理人员占60%（足立忠夫《公务员职业》）。

将表2—6与表2—7并列起来考察，可知战后官僚不论是公务员还是在私营企业就职者，大都出身于大城市的经济富裕的专家和管理人员家庭。有一种现象值得注意，即战前与战后，公务员的子弟都稳定在30%左右。即使是战前的陆军士官学校的学生，对其家庭背景的调查情况表明，包括文武官在内的官公吏的子弟占全体学生的30%左右。以上所列举的比率大概可以看作是表示职业世袭界限的比率。

## 教育的背景

关于战后官僚学历的资料也很缺乏。人事院已经公布的公务员考试合格者的毕业校别材料，是昭和47年（1972年）以后的。法律、经济、农学等二十九类人员的毕业学校还至今未公布，其原因不明。可能和东大中止公布被录取生的高中毕业学校的情况相似。



表 2—8 国家公务员高级考试(甲等)合格者毕业校别(昭和 47—57 年)

校 名	人 数	校 名	人 数
1. 东大	5,243	9. 九大	419
2. 京大	2,239	10. 一桥大	182
3. 北大	657	11. 筑波大	172
4. 东北大	587	12. 横浜国立大	161
5. 东工大	576	13. 神户大	143
6. 早大	455	14. 庆应大	141
7. 阪大	432	15. 中央大	82
8. 名大	419	其它共计	14,256

(注)昭和 47~55 年的合格者为 11,512 名,其中各省厅录用 5,584 名(法律职为 1,398 名,经济职为 522 名)。

出处:根据人事院资料统计。

表 2—8 表示的是近十年中的高等职(甲级)合格者的毕业校别(1—15 位)。首位是东大,占全部合格者的 37%,而且还有逐年上升的倾向,至昭和 56 年(1981 年)达 40%。这与第一章表 1—5 所示的东大占有率 62% 相比,下降的幅度很大。但是只就与高文考试相当的高级甲等法律职的范

围来看,昭和 55 年(1980 年)度的录用者 160 人,东大法学部毕业生就有 110—115 人,约占 70%;另外,昭和 56 年(1981 年)度高级甲等法律职合格者 226 名,东大法学部毕业生约有 170 名(75%)。在大藏省,东大毕业生的占有率高达 83%(如表 2—9 所示),战前比率也大致相同。

表 2—9 大藏省本部高级职考试录用者  
(事务系)毕业校别

录用年代	A 东大	B 京大	C— 桥大	D 其他 旧帝大	E 私大	F 其他 共计
昭和 24~28 年	157	15	5	5	4	188
昭和 29~44 年	290	34	6	0	2	332
昭和 45~58 年	269	36	25	1	8	341
计	716	85	36	6	14	861

(注 1) D 中包括东北大、九大、阪大各 2 名。E 内包括庆应大 5 名,早大 3 名,中央大 2 名、法政大、立大、ICU 各 1 名。其他中包括东工大、滋贺大、东京外语大、水户高中各 1 名(大藏省资料)。

(注 2) 按照同样的年代划分,截止昭和 57 年,农水省录用 437 名(其中东大 336 名);建设省录用 497 名(其中东大 313 名)。

表 2—10 主要 20 省厅干部(课长职以上)  
毕业校别一览

	东大	京大	东北 大	九大	北大	中大	一桥 大	早大	其他
外务省	79	5	2	—	1	—	4	1	12
大藏省	93	6	—	—	—	—	2	—	4
通产省	93	7	1	3	1	—	4	—	34
农林省	121	16	6	12	10	3	—	—	19
劳动省	37	3	3	2	1	3	—	1	8
自治省	31	5	—	2	—	2	—	—	4
邮政省	62	13	8	3	1	1	—	3	31
防卫厅	22	1	6	3	—	—	1	—	5
警察厅	22	2	8	3	1	3	1	1	8
其他共计	1,001	137	58	56	30	21	17	17	268

(注)第九位以后,还有阪大(14人)、东京教育大(12人)、名大(11人)、庆大(10人)、广岛大(9人)、日大(8人),总计 1,605 人。

出处:《每日预算》昭和 52 年 5 月 29 日号。

表 2—10 表示的是二十个主要省厅干部的毕业校别。其中东大占有率是 62.4%。

通过以上考察,就毕业学校来看,战前与战后的状况有很大变化。昭和 56 年(1981 年)度,在高级职考试合格者中,私大的毕业生从过去五年间的 7—8% 增长到 9.7%;同时,女性也达到过去十年间的最高纪录(71 人)(《朝日新闻》昭和 56 年 10 月 15 日)。但是,在昭和 57 年(1982 年)度,又分别降到 8.4% 和 11 人。出现这种状况的原因之一是:战后那种刻苦自学的低学历和无学历者少了。而在战前的高文考试合格者中,据推测,十分之一左右是这种类型的人。战后,由于经济大国化、高学历化的影响,几乎没有这类人了。

昭和 30 年(1955 年)度的六级职考试合格者(即以后的高级考试合格者)中的法律、经济职共计 453 名,其中旧制中学,新制高中(高校)、短期大学只有 3 名,余下的全都是旧制、新制大学的毕业生和在校生(《考试研究》18 号)。

昭和 53 年(1978 年)度的高级(甲、乙)考试合格者中,四年制大学毕业生占 99.6%。另外以短期大学毕业生及高中毕业生为对象的中级考试以及初级考试合格者中,也有相当多的四年制大学毕业生,其中中级为 93.2%,初级为 10.2%。

表 2—11 录用为外务公务员的高级考试  
合格者毕业校别

(昭和24~58年录用)

		录 用 数		
顺位	校 名	I 期	II 期	计
1	东 大	274	172	446
2	一 桥 大	32	43	75
3	京 大	29	32	61
4	庆 应 大	9	23	32
5	东 外 大	18	11	29
6	早 大	6	15	21
7	大阪外语大	6	3	9
8	阪 大	4	3	7
9	创 价 大	—	6	6
10	I C U	3	2	5
11	东 北 大	3	1	4
11	上 智 大	0	4	4
其他共计		401	306	707

(注1) I 期为昭和 24~44 年, II 期为昭和 45 年~ 57 年。

(注2)昭和 57 年的合格者在 58 年录用。

(注3)表中数字只统计录用者,录用后又退职者亦计算在内。

出处:外务省资料。

表 2—12 司法考试合格者的毕业校别

(昭和 24~57 年)

顺位	校 名	录 用 数		
		I 期	II 期	计
1	中 大	1,528	1,884	3,412
2	东 大	941	1,788	2,729
3	早 大	255	992	1,247
4	京 大	442	733	1,175
5	明 大	242	343	585
6	东 北 大	190	232	422
7	庆 大	47	346	393
8	日 大	179	187	366
9	关 西 大	160	202	362
10	九 大	142	189	331
11	一 桥 大	44	242	286
12	阪 大	68	201	269
其他共计		5,233	9,039	14,272

(注) I 期为昭和 24~39 年; II 期为昭和 40~57 年。

出处:《法学研究会增刊》NO.49(昭和 56 年);法务省资料。

下面就单独设立的外务公务员高级考试(所谓外交官考试)以及司法考试合格者的毕业校别做一分析。请见表2—11和表2—12(分别与第一章的表1—7和表1—8对应)。关于外交官考试,东大的首位和占有率都和战前大致相同,名列前茅的学校也没有改变。关于司法考试的情况,战前占首位的东大与中大换了位置,中大在前。但在昭和49年(1974年)以后,每年都是东大占首位。昭和57年(1982年)度,又转换为中大。另外,早大超过京大而上升为第三,最近又显示出了将超越中大的发展趋势。

### 通向终身官僚的时代

表2—13摘录的是过去十年间的高级职(甲)合格者的考试类别及各省厅的录用数字。考试类别除表中所示外,还有教育、数学、药学、林学、庭园设计等,包括新建立的情报工学和资源工学,共有二十九种。事务系分为行政、法律、经济三类;特别是法律、经济更为重要。包括法、经在内的320名合格者人数(55年度),可与大正末年到昭和初年的高文考试行政科合格者的规模相匹敌。

表 2-13 高级职(甲等)考试类别及各省厅录用情况 (昭和46~55年)

省 厅	考试类别	I 行政	II 法律	III 经济	I~II 计	心理	电 气、 电 子、 通 信	机 械	土 木	农 业 化 学	其 他 共 计
人事院		6	29	3	38	2	2	2	1		48
警察厅		3	153	6	162		42	1	1		217
经企厅		4	5	53	62(33)						67
大藏省		6	153	82	241(192)						244
国税厅		5	36	35	76					15	100
农水省		1	119	41	161(113)			3	7	88	1,366
通产省		4	137	97	238		21	26	17	4	395
运输省		3	123	38	164(120)		32	59	134		404
劳动省		9	70	36	115	41	5	9	10		218
建设省		6	104	33	143(118)		21	17	256		675
自治省		5	134	11	150						153
其他共计		182	1,568	583	2,333	103	351	226	570	151	6,460

(注1)录用通常在考试后的翌年进行。(注2)( )内为东大毕业生数字。  
出处:人事院《公务员白皮书》历年版,( )内为各省提供的资料。



从合格者录用为国家公务员的比率上看，在战前的Ⅱ期（大正7年～昭和6年即1918—1931年）中，是全体的85%，在不景气的昭和四年（1929年）是76%，昭和55年（1980年）是67%。在高级（甲）的全部合格者中，只录用50%甚至更低。其他未被录用者几乎都到民间就职了。就法、经合格者的情况来看，据推测有相当于67%的105名“辞退者”到民间企业、法律界、公社（指日本的国营公共事业企业，包括专卖公社、电电公社、日本国有铁道。还指日本地方财团等经营的公用事业企业——译者注）、公团（政府出资经营的机构——译者注）就职或担任了大学助教以及大学院和地方公务员等。

最近数年，出现了竞争率下降的倾向。与战前相比，大概由于被削弱了“特权性”使得官僚职业的吸引力降低。但是高级官僚的质量决没有因竞争率降低而下降。

从待遇方面来看，居于前几位的七个省厅，战前每年平均录用161人；在战后混乱期的十年间（昭和23～32年即1948—1957年），每年平均录用159人；近几年是142人；可见是在减少。但是另一方面，在全部中央省厅课长以上的级别中，合

格者大约增加了六倍(参照第六章),所以再把技官的优厚待遇考虑进去,通往高级官僚的道路还是很宽广的。关于各省厅的知名度,由于缺少高级职考试首席合格者去向的全部统计资料(相当于第一章表1—11所示“行政科首席合格者就职去向”),所以进行战前与战后的比较就很困难。最近七年间的就职倾向,用表2—14来表示,即可明

表2—14 国家公务员考试高级职(甲等)  
首席合格者的就职单位

年 度	行 政		法 律		经 济	
	毕业 学校	就职 单位	毕业 学校	就职 单位	毕业 学校	就职 单位
昭和51	东大工	运输省	东大法	大藏省	一桥经	大藏省
52	早大政	通产省	东大法	大藏省	东大经	大藏省
53	东大法	大藏省	东大法	大藏省	东大经	大藏省
54	京大法	运输省	东大法	大藏省	东大经	大藏省
55	早大政	科技厅	东大法	兴 银	东大经	通产省
56	东大法	警察厅	东大法	建设省	东大经	大藏省
57	东大养 (女)	运输省	东大法	自治省	东大经	三井信 托
57	东大教	人事院				

白。内务省解体后，大藏省始终独居首位。但也有例外，昭和 55 年（1980 年）度的高级（甲）法律职和经济职考试的首席合格者都没有进入大藏省，这成为记者俱乐部的话题。当然录用到两位首席合格者的年度也是常有的。笔者进入大藏省的昭和 31 年（1956 年）就是这种情况。

次于大藏省知名度的是通产省和自治省。以后警察厅的知名度也与这三省不相上下，所以大学生所说的“知名三家”也有了改变。知名度的高低，是和“下凡”<sup>①</sup>后的级别相关的。在成为阶梯化社会的战后日本，连民间企业和学界都系列化了，所以就是刚就职的新手也要考虑退官后的级别地位，这也许是不可避免的。

“下凡”后的级别由人事院作出规定，甚至用白皮书发表，但它受到了舆论界的抨击。而国外研究者却指出它多少有些好的方面。哈佛大学的凯德·E·卡尔达博士，在实际状态调查的基础上，得出这样的结论：（1）大银行和大商社对于接受退官后的官僚，只给予他们顾问的职位，否则拒绝接

---

① “下凡”：原意是神下凡到人间。作者以此来比喻日本高级官僚辞官后到有关企业里去做事。

表 2—15 退官者就职情况一览

		大藏省 <sup>(注1)</sup>	通产省 <sup>(注2)</sup>	运输省 <sup>(注3)</sup>	内务省 <sup>(注4)</sup>
特殊法人 (公社、 公团)	总裁、理事	10	10	5	12
	理事长	61	45	23	26
	顾问、监事	5	9	4	9
公司	经理	58(12)	56(7)	34(5)	36(1)
	董事	96(47)	193(72)	81(25)	61(17)
	顾问、监查官	32(17)	48(22)	30(6)	50(32)
国会议员	27	3	5	28	
律师、代理人	4	39	1	35	
大学教授	3	14	6	11	
团体董事	50	195	126	194	
其他(无职等)	55	99	86	136	
计		401	711	401	598

(注1)依据“大藏同友会会员名簿”(昭和56年12月),表中  
所列数字是昭和10年以后的入省者(只限于事务系)。

(注2)依据“火曜会名簿”(昭和49年11月),表中所列数字是  
昭和5年以后的入省者。

(注3)依据“原内部在职者名簿”(昭和52年5月),表中所列

数字是昭和 5 年以后的入省者。

(注4)依据“内政关系者名簿”(昭和 55 年 11 月),表中所列数字是昭和 10 年以后的入省者;在团体董事的 194 人中,包括知事 16 人、市长 5 人、判事 10 人。

(注5)( )为股票交易公司。

受“下凡”。(2)下凡到商界团体的人很多,他们代表着中小企业的利益。(3)也有不少人“下凡”到薄弱的企业。(4)从而下凡的官僚能够起到均衡弱者和强者的作用(《朝日杂志》昭和 54 年 11 月 30 日号)。

关于“下凡”的统计资料,因没有公开发表过,所以为了方便起见,用表 2—15 来表示。这是利用大藏、通产、运输三省的OB名簿得到的数字。从表中可看出以下几种情况:(1)“下凡”到公社、公团的作为特殊法人的董事和“下凡”到商界团体的董事,占 30%—40%;(2)在民间企业中,董事以上的人员,大多数是“下凡”的官僚。也有些退官官僚在一些交易股票公司中担任经理,不过这非常少;(3)退官后任律师等自由职业的人非常少;(4)退官后转为政治家。和以前有所不同的是,有些人在任官的中途就退官参加竞选(请同时参照表 2—16)。

表 2—16 众参两院议员中的中央  
省厅官僚退官者

(截止昭和 58 年 1 月 1 日)

出身省	I	II
大藏省	16(3)	14(6)
内务、自治省	14(4)	4
劳动省	11	
建设省	10(1)	1(1)
警察厅	7(2)	1
厚生省	2(1)	1(1)
农水省	12(1)	(1)
运输省	5(1)	1
通产省	4(3)	3(3)
邮政省	3(1)	1
外务省	1(1)	3
防卫厅	2(1)	(1)
判检事		3
文部省	1(1)	
其他	4	(1)
计	92(19)	32(12)

(注) I 为最终官职在局长级以上的官僚；II 为局长级以下的官僚；( )内是下届选举的新任候选人(据昭和 58 年 1 月 1 日的各报纸公布名单)。

表 2—17 晋升速度的变化

(单位:年)

晋升年代	就任职务 大藏次官	外务省	农林省
		亚洲(政 务)局长	农政课长
明治42	16	13	9
大正 8	22	20	11
昭和 4	21	18	12
14	21	21	15
24	20	19	15
34	26	27	17
44	29	28	19
54	31	29	22

(注1)“晋升年代”指任满一周年时间,如明治42年即为明治41年就任。“晋升所需年限”指从入省工作到就任某职的时间。

(注2)农政课长曾经改称农林经济局总务课长。

通过以上资料的分析(考察对象限定在七十岁以内者)可以看出这样一个特点,退官后的官僚,无职业者不过是10%,所以证明了“退官是天国”的社会评价。但也不是完全尽如人意:退官后的

表 2—18 中央省厅高级官僚的平均年龄

	次官、长官	课 长
A 昭和24年	49.2	39.8
B 昭和34年	51.8	43.4
C 昭和54年		47.6
D 昭和56年	56.0	

(注)A、B据阿奇勒·库保塔的调查资料；C、D据田代空的调查资料。

去向,不允许本人任意选择,而且对于役所的人事安排必须有被人顶替和当“候鸟”的精神准备。而且由于对特殊法人增加了新的限制和官僚地位的下降,使得历来理想的“下凡”就职门路越来越窄了。(参照表 2—19)

退官后的收入一般增加 2—3 倍。但是在农水省等单位,退官后即使担任了商界团体董事,月薪也不过 20 万元。而且由于平均寿命的延长和经战前后大量录用职员余波的影响,公务员的提薪速度逐年下降,而平均年龄持续上升。如表 2—17、表 2—18 所示,事务次官级别的官僚平均年龄超过五十五岁。



表 2—19 退官后理想任职实例

姓名	最终官职	退官后历任职务
舟山正吉	大藏事务次官	日银理事(昭和28年)→专卖公社副总裁(31年)→输银副总裁(33年)→中小企业金融公库总裁(37年)→国铁理事(42年)→兴银监查董事(45年)→烟草综合研究中心理事长(50年~)
小仓武一	农林事务次官	农业机械化研究所理事长(36年)→亚洲经济研究所所长(42年)→亚洲经济研究会会长(47年)→日银政策委员(50年)
吉冈千代三	大阪通产局长	开银理事(32年)→日本成套设备协会专务理事(37年)→大型汽艇工业常务(41年)→石油资源开发常务(45年)→印度尼西亚石油资源开发经理(48~52年)
梶本保邦	运输省观光局长	京成电铁管理董事(39年)→京成电铁管理常务(41年)→京成电铁管理专务(47年)→京成电铁管理副经理(49年)→北综开发铁道经理(54年)→国际观光振兴会会长(58年)
柴田护	自治事务次官	参加京都府知事竞选落选(45年)→日本四架桥公团副总裁(45年)→阪神高速公路公团理事长(51年)→公营企业金融公库总裁(54年)→自治综合中心会长(56年)

(注)( )内为就任年代。

1950年，麦克阿瑟报告就曾指出除去警察官，逐渐把公务员的退休年龄延长到六十岁。在麦克阿瑟的祖国美国，在数年以前连六十岁的退休年龄的界限也取消了。官僚的老龄化虽会产生出其他弊害，但在日本也从1981年将退休年龄改为六十岁。这样一来，次官在六十岁辞职，部局长级在五十多岁的时候退官，只能得到一期特殊法人董事的照顾，以后就得依靠自己的力量，各随己愿地开拓余生。

## 第三章 明治时期的 官僚集团

### 复古的前奏

右大臣从一位 <sup>①</sup>	藤原朝臣实美
大纳言正二位 <sup>②</sup>	源朝臣具视
大藏少辅五位守 <sup>③</sup>	越智宿祢博文

以上列举的几位是谁呢？也许令人费解。他们是三条实美、岩仓具视和伊藤博文。

在明治2年(1869年)的制度改革之际，新政府宣布了一条命令：所有官员都应有适当的表示门第的“氏”和表示豪族社会政治地位的“姓”。根据这个命令，在同年12月出版的须原屋版《官员录》上，就印出了如本节开始那样的威严的官衔以

---

①②③ 均指明治初期官职名称及位阶等级。请参阅本章附录“‘大宝’、‘养老’律令中的中央和地方官制”及表3-1。

及“氏”和“姓”。

出身于朝臣公卿的官员，如三条实美和岩仓具视原来就有氏和姓。而出身庶民的官员，如伊藤博文和泷沢荣一本没有氏和姓，但《官员录》上也写着“越智宿祢博文”、“源朝臣荣一”（“越智”和“源”是旧贵族的“姓”，“宿祢”和“朝臣”是对皇臣公卿的称呼——译者注）。伊藤博文原是长州藩地区的一位贫苦农民，“因不愿交纳年贡而离村外出，做了所谓‘仲间’（即地位居于侍从和仆人之间的专为武士服务的人——译者注）”（据服部之总所著《明治的政治家们》）。泷沢荣一出生在利根河附近的一个地主兼蓝玉商之家，亦是庶民。因此，他们二位是不具有“氏”或“姓”的。至于怎么找到越智姓和源姓的，就不得而知了。总之，这种无聊的趋炎附势仅持续了二年，就无声无息地消失了。《官员录》从明治19年（1886年）移交到内阁官报局，由他们负责编写，并改名为《职员录》（以后又交至大藏省印刷局）。已经编写出的明治初期的《官员录》由民间的出版社发行。

第一号《官员录》是在新政府成立后不久（明治元年即1868年）由京都出版社印制的。此后至明治18年（1885年）即太政官时代陆续出版的《官

员录》就象现在我们所熟悉的那样，只简单地列出官职名称。

明治初期，新政府实行的是太政官制，明治18年（1885年）开始实行内阁制。太政官制基本上是仿照大宝律令和养老律令<sup>①</sup>的旧式官制。其官职纷繁杂乱，诸如太政大臣、左大臣、右大臣、大纳言、中纳言、少纳言等等，再加上明治初期各种制度时而建立，时而修改，时而废除，朝令夕改，使人眼花缭乱。因此，不是很有研究的专家，面对明治初期的官制，就会有坠入云雾之中的感觉。

明治维新，是日本历史上最大规模的社会变革，是近代国家的起点。但是，从研究官僚制的角度来看：表面上，是向律令制的倒退，实质上是一边仿照古制，一边摸索着改革，这是日本官僚制近代化过程的特点。另外，在研究这个特点时，还应注意它与幕府官僚制的连续性的一面。笔者

---

① 大宝律令和养老律令：大宝律令是日本奈良初期编纂的法典。公元701年（大宝元年），文武天皇仿照唐朝的政治制度和法律，制定“大宝律令”，于次年颁行。公元718年（养老2年），再次颁布“养老律令”，修改和完善了“大宝律令”。两个律令旨在巩固大化改新的成果，加强中央集权，用法律的形式确立以天皇为中心的古代天皇制。所谓“律令”，“律”为刑法；“令”包括国家组织、行政法、民法、诉讼法、田制、兵制、税制以及等级身份之规定。

打算以这些方面为中心,探索日本近代官僚制。

## 太政官制和官职名称的变化

明治初期的政府组织在四年之内经过五次全面的变动: A、三职七科制(截止明治元年1月); B、三职八局制(截止元年2月); C、八官制(截止元年闰4月); D、二官六省制(截止明治2年7月); E、九省制(截止明治4年7月)。除此大的变动外,还有不少局部的调整。因此,可以说太政官忙于应付的是制度和组织的调整与变动。

经过几年的频繁改动之后,最后形成了基本的太政官制结构即二官六省。二官指神祇官和太政官;六省是大藏省、民部省、外务省、刑部省、兵部省、宫内省。在此之后,兵部省又分为陆军省和海军省;民部省改称内务省;刑部省改称司法省。以后又根据新的行政需要,增设了工部省、农商务省。各省内设有相当于现在局和部的“寮”与“司”。明治5年(1872年)前后,在寮与司之下又设置了“课”和“挂”。寮与司是大宝、养老律令中的机构名称,但将这些名称配之以课、挂,就多少具有近代组织的意味了,如纸币寮检查挂、

户籍寮社寺课、邮政寮郵便课等。总之，明治初期的官僚组织呈现出新旧交织的状况。

只有宫内省原封不动地照搬了律令时代的名称，如内藏寮、内匠寮、诸陵寮等。但也有过变化，在内阁制代替太政官制之际，主计寮、主税寮曾改为主计局、主税局。特别是主税局，在十多年中改换过租税司→租税寮→租税局几个名称，但最后又突然恢复了律令时代的名称。

明治10年(1877年)，在组织机构的大改革中，寮和司都改称为局。官职名称比起组织机构，变化的次数更多。以大藏卿为例：在明治头四年中，与中央政府改变机构组织的五个阶段相应，先后称为：会计事务科总督、会计事务局督、会计官知事、大藏卿。内阁制以后，就固定称为大藏大臣。相当于现在事务次官的官职，先后改换过事务局辅、副知事、大辅几个名称。

表3—1，是明治2年(1869年)的官位表，相当于现在大臣官房的“省内官名”、“寮内官名”、“司内官名”中的官职名称。它不但与现代不同，而且在官名之上还附着表示身份等级的位阶，使官职名称变得非常复杂，这又与律令时代完全不同，其不同点很烦杂，故省略不述。官僚集团中的

表 3—1 位阶、官名一览

(明治 2 年 7 月)

	位 阶	省内官名	寮内官名	司内官名
敕 任 官	正三位 从三位 正四位	卿 大 辅 少 辅		
奏 任 官	从四位 正五位 从五位	大 丞 权大丞 少 丞	头 权 头	
判 任 官	正六位 从六位 正七位 从七位 正八位 从八位	权少丞 大 录 权大录 少 录 权少录	助 权 助 允 权 允 大 属 权大属	正 权 正 大 佑 权大佑 少 佑 权少佑
	正九位 从九位	史 生 省 掌	少 属 权少属	大令史 少令史



身份等级延续了很少时间，直到战后才完全废除。但近年来，在地方公共团体及民间企业中，又复活了参事、参事辅等名称，这不能不说是现代官僚制的一种讽刺。

象表 3—1 所表示的那样，明治初期的官职名称过于复杂，因此在明治 10 年（1877 年）以后，政府将其简化了。奏任官的几个级别统一为书记官，判任官统一为属官。高级官员有杂事大声命令部下：“喂，叫属官来！”是官名简化之后的事。

下面介绍一些官场生活的片断，以描绘明治初期太政官制下官僚集团的面目。

首先看一下城山三郎所写小说《雄气堂堂》中主人公泷沢荣一的晋升过程。明治 2 年（1869 年）11 月，泷沢任大藏省的租税正，而后在三年内连晋四、五级：大藏少丞（明治 3 年 8 月）→权大丞（明治 4 年 5 月）→大丞（明治 4 年 8 月）→兼纸币头（明治 4 年 12 月）→大藏少辅事务助理（明治 5 年 2 月），真可说是青云直上。按照这样的晋升速度，或许可能成为和井上、松方相匹敌的大财政家，但在明治 6 年（1873 年），泷沢反对把预算编成权由大藏省移交到正院（相当于现在的内阁预算局）的提案，便在三十三岁就提前退官了，

然后转到实业界。

在明治新政府的官吏中，晋升比较快的还有井上馨。明治元年（1868年）2月作为征士<sup>①</sup>进入新政府，以后历任造币头（明治2年8月）、大藏大丞（明治2年10月）、大藏少辅（明治3年11月）、大藏大辅（明治4年7月）。

那么，象少辅、大丞这样的高级官员，他们的工作状况怎样呢？明治初期，他们往往在生活住所办公。

据大隈重信的传记载，明治2年至3年（1869—1870年），大隈（当时是大藏大辅）住在筑地（人造陆地）公寓里，与他同住的还有井上馨。伊藤博文（当时是大藏少辅）和涩沢荣一住在附近的公寓里。他们经常聚集在大隈的公寓中，边用大碗饮酒，边日夜讨论争辩，从而制定出大藏省的政策。人们把大隈的公寓称为“筑地梁山泊”。这很象幕府时代末期，那些血气方刚的志士热烈地讨论讨伐幕府的情景。

明治6年（1873年）前后，职务制度逐渐确立下来，参议（相当于现在的不管部国务大臣）兼任

---

<sup>①</sup> 征士：见本章（同府的豪杰和幕臣）。

卿成为惯例，各省的行政事务分工和命令系统也逐渐明确化。

明治初期，有一个人和组织混然行动的特殊官员集团——弹正台，它集行政裁判所、检事局以及政治警察的任务于一身，专门负责揭发、指责、警告官吏在不自觉中的违纪行为。他们的官名也和其他的役所不同，称为尹（长官）、大弼、小弼、大忠。他们戴着上写“临检”的乌帽子（日本古时的一种礼帽），在类似“直垂”（方领带胸扣的一种武士服）的衣服上挂着长刀，在京都的繁华大街上趾高气扬地行走。在参议院开会时，就坐在隔壁房间里，堂而皇之地监听，形成了一种检事控制参议会议室的局面。对于官吏的勤务状况，他们也瞪着眼睛监视着。崇古生所著《官场回顾》（启成社大正2年发行）上记载了这样一件事：东京府知事大木乔任（以后任文部卿）要求下僚每天工作到下午四时才能退厅，对此有人发牢骚，一旦被弹正台的人听到，就要立即被传唤。连大木本人也受到过传唤。有一次，弹正台让他九点听候训话，而他却迟到了三十分钟。弹正台的人大发雷霆，可大木却悠然地取出借来的金怀表反驳道：“这是昨天在横滨和外国人刚对过的时间，现在恰好是九点钟。”弹正台的

家伙们只见过便宜的钟表，从没见过这么精巧的金怀表，又是和外国人对过的时间，所以张口结舌无以对答。掌握弹正台实权的是出身于萨摩的海江田信义，他任弹正台大忠（课长级）。司马辽太郎的小说《花神》中所描写的海江田是个爱记仇的家伙。据西乡隆盛讲，海江田在上野彰义队的征伐战中和大村益次郎发生争吵，以后大村被暗杀，给凶手引路的人就是弹正台的海江田。后来他终于遭到太政官的忌恨被免职。从此以后，弹正台由于海江田的离去而停止活动。明治4年（1871年）弹正台结束了仅二年的使命，并入新设立的司法省。海江田本人后来就任了奈良县知事，不久又因一起涉外事件被免职；晚年再一次得到重用，被授与子爵爵位，并任枢密顾问官。

### 同舟的豪杰和幕臣

明治新政府成立的初期，幕府的统治虽然倒台了，但其领地还残留着。新政府只有幼年的天皇和少数廷臣，既无直属的官僚集团、军队，又无财政来源。因此，只好命令各地旧藩主，把优秀的人才选拔出来送到新政府，任用为政府官员。这些人

员分为“贡士”和“征士”两种。由各藩按照摊派的数量，酌情选出派遣的人，称为“贡士”；以“某藩某人因什么任务应立即派遣”的命令而被指名选拔的人称为“征士”，这就是明治时期官僚集团的第一个阵营。

当时的各藩主根本想不到日后形势的变化，对于自己所属的人才舍不得放走。他们一方面在不妨碍自己势力的情况下选送贡士；另一方面对于被新政府指名要的征士，也以“本藩正用”为借口加以推托。总之，那些在白刃下进行维新革命的，以萨长土肥四藩为中心的下级武士和脱离旧藩主的浪人成了征士的主力。

但是，这些人中的多数，是长于说大话、装腔作势冒充“豪杰”的人，缺乏处理行政事务的经验和能力。在这种情况下，就必须由那些有技术、有业务专长的官僚来担任实务性工作。利用旧幕府的官吏是一条捷径。

大隈重信对于这段历史曾作过这样的叙述：“这些豪杰从来就是什么也不会的家伙，起不了什么作用。他们的想法意图也没人响应。……相反，旧幕府的官吏却什么都能干，在实际工作中非常起作用。只要交给工作，都高兴地去干。二者相比，

觉得那些武士‘豪杰’怎么也不能任用，于是我们一次就把六位长州的武士给免职了”（《大隈侯座谈日记》）。

从明治7年（1874年）的“官员录”上可看出，权少录以上官职的人中，旧幕府中的官吏占有一定比例。如在大藏省的94人中，东京和静冈出身的幕府官吏有32人，佐贺、鹿儿岛、山口、高知四县的武士有24人。新设不久的内务省也有相似之处，100人中，前者35人，后者24人。

实行太政官制的初期，恰如朝令夕改所比喻的那样，布告和命令频繁更迭。而且文字与文体没有象现在这样规范，因此，用汉文和候文（日本旧时的一种文言公文书信体——译者注）混杂书写公文之类的工作，就占了官厅事务的多半。那些旧幕臣在江户时代受过很高水平的汉文教育，同时在事务工作上又非常练达，因此最适合公文书写工作。明治初期的中央政府对于他们的任用，也是有界限的。首先，对于以倒幕运动中革新派的藩阀为中心的新政府来说，旧幕臣作为朝敌集团中的人物，只能担任下级官吏中的要员，不能进入决策中枢。从表3—2的Ⅲ期可以看出这种情况，即：大辅以上的高级官员出身于“萨长土肥”四个藩阀

表 3—2 新政府高级官员的出身

	I 期	II 期	III 期
公家*	36	15	6
鹿儿岛	8	3	38
山口	5	7	35
高知	7	4	16
佐贺	9	8	15
熊本	5	0	0
旧幕臣	0	0	5
其他共计	106	45	125

(注1) I 期为明治元年4月~2年7月; II 期为2年7月~4年7月;  
III 期为4年7月~18年12月。

(注2) 高级官员, I 期指副知事以上, II 期、III 期指大辅以上。

\* 公家指朝臣公卿。

地区的官员占了83%,而旧幕臣仅有5人。从这个表中还可看出,以前的朝臣公卿和熊本藩阀首先被从政治权力的中枢中排除出去,新政府的权力转移到以萨长两藩为中心的下级武士手中。其次,旧幕臣归根到底不过是幕藩体制内的“能吏”而已。特别是在明治4年(1871年)前后,日本进入

彻底欧化主义的时代，海外留学生在官僚集团中形成主流，这些“能吏”存在的意义也就更小了。日本之所以在明治4年（1871年）才得以打出“彻底欧化”的旗号，笔者认为，这是由于倒幕维新运动打出的尊皇攘夷旗帜在人们心理上造成的影响，要清算这种心理影响必然需要一定的时间。

在明治4年（1871年）以前，太政官们的风格习惯还很传统化：那些原是朝臣公卿的官员以“狩衣”（日本中古时期高级官员穿的一种便服，圆领，袖口有绳条，最初于狩猎时穿用，故名——译者注）、“直垂”为正装；旧武士出身的官员以“羽织”（穿在和服外面的短外褂——译者注）、“袴”（和服裙子——译者注）为正装；他们都是乘“驾笼”（日本古时二人抬的肩舆——译者注）或骑马到宫城内的役所上班，也有人穿木履步行去官厅参加会议。以后开始有人穿起了西洋服装。后藤象二郎（参议）是最早穿洋服自己架“幌马车”（带篷马车）的人。前原一诚（兵部大辅）首先剪了长发。但是他们都被视为异端，后藤甚至受到了弹正台的警告。

明治4年（1871年），中央政府以剪发、废除武士配刀权为开端，一举推进了西洋化。官员蓄胡须，穿西服成为很自然的风尚。但在这之前，那些



保守型的人物，讽刺他们是“霞关(日本外务省所在地——译者注)的沟鼠”，这真让人不胜感慨。

### 留学生的派出与归来

在“文明开化”的纲领性口号下，为了达到“富国强兵”、“殖产兴业”的目标，明治新政府确定了欧化主义的方向：一方面迅速地向西方先进国家的文化制度学习；另一方面用高薪从先进各国招聘很多所谓“雇佣外国人”；同时，连续不断地向海外输送留学生。向西方学习并不是把某一个特定的先进国作为模型，而是不论哪个国家，凡是好的东西都要学，做一下“嫁接”的实验。从好的方面说，这是现实的做法；从坏的方面说，是一种权宜之计。

表 3—3 “雇佣外国人”国籍

(明治 7 年)

国 名	人 数
英 国	269
法 国	108
美 国	47
德 国	37
其他共计	503

出处：梅溪升《雇佣外国人》第 1 卷。

表 3—4 派往国留学生人数

国 名	I 明治 5 年 3 月以前	II 明治 8 年 ~ 28 年	III 明治 28 年 ~ 45 年
英 国	125	26	15
美 国	122	17	4
德 国	54	44	165
法 国	23	8	8
俄 国	9	0	1
比利时	3	2	2
其他共计	356	101	204

(注) II 和 III 只包括文部省留学生。

出处：渡边实《近代日本海外留学生史》。

表 3—3 和表 3—4，表示的是明治初年欧化状态下的部分数字。从表中可以看出，从以英美为中心和英法为中心向以德国为中心急剧转化的动向。这种动向是以把德国宪法作为摹本来制定明治宪法(明治 23 年即 1890 年)为开端的，和日本“远东德国”化的情况完全一致。

明治中期以前，国家建设人才主要是英美特

别是留美学生；明治中期至末期，发挥主要作用的是留德学生。但在明治末期，另一支重要力量，即帝国大学毕业生开始成为官界的主流。

表 3—4 中所表示的截止明治 5 年（1872 年）3 月的留学生中，其中多数人成为从明治 10 年至 20 年（1877 年—1887 年）的第二代上层官僚。著名的有田尻稻次郎（以后任大藏次官）、目贺田种太郎（主税局长）、富田铁之助（日银总裁）、松本庄一郎（铁道作业局长官）、山川健次郎（东京帝大校长）、服部一三（兵库县知事）、原保太郎（北海道厅长官）、金子坚太郎（农商务相），这些人都是留美学生，真可谓人才济济。与此相比，赴其它国家的留学生任要职的就少多了。如有留英学生菊池大麓（以后任文相），留德学生青木周藏（外相）、山胁玄（行政裁判所长官），留俄学生西德二郎（外相）。

对于明治时期的日本，人们历来认为德国的影响最大，但如果从以上留学生任职的情况来看，很有必要重新评价美国实用主义对明治时期日本所起的作用。

另外，还有一个现象值得注意，明治 5 年（1872 年）的 356 名留学生中，有 46 名华族人员，其中包括年幼的旧藩主和朝臣公卿子弟。这是因

为明治天皇重视第二代的培养，奖励华族人员留学。但是，这些人几乎没有一个成大气候的。而那些年轻的随员，倒出了一些出色的人才。稍晚一些的新政府的实力者们，对于华族也有同样的奖励措施，但还是没什么成就。为了说明问题，请看以下数字：外出留学归来的 18 家公爵子弟，包括第二代（嗣子）和第三代，其中只有 19 人（第二代 11 人、第三代 8 人）在宫内任职；虽有 4 名军人，但无一人晋升为中将以上的军官（西邑木一《华族大系》，昭和 15 年发行）；在政府中任要职的也只有德川家正（加拿大公使）、近卫文麿（首相）、山县伊三郎（邮政相）三人，其中山县还是养子。

这种状况在侯爵子弟中也是一样，在第二代、第三代中，“成功”者只有大久保利武（大久保利通的嗣子，大阪府知事）、井上胜之助（井上馨的养子，驻英公使）、小村欣一（小村寿太郎的长子，拓务次官）、木户幸一（木户孝允之孙，内大臣）4 人。

从另一方面来看，假如明治天皇的期望如愿以偿，那么明治国家就有可能变为由旧贵族第二代垄断统治阶层的按照血缘主义任用官员的社会。但在现实社会中，他们的资质和能力不能胜任迅速建立近代国家机构的重任，因此出任世袭的

贵族院议员和宫内省的闲职最为适宜。除此之外，从明治10年到20年(1877—1887年)代，许多留学归来的华族青年到外务省任职。这是由于当时的外交官需要很多交际费，而只有家境优裕的华族子弟才能担负得起。但是，随着外交官考试制度的确立，这种现象也就不知不觉地消失了。

### 明治的第二代官僚

明治时期，担任过大臣的七十六人中，没有行政官经历的只有旧藩主子爵堀田正养(邮政相)和原在日本银行就职的山本达雄(藏相)二人。而行政官出身者在大臣这个高级统治层中占压倒多数。世袭议员和纯党派人士就任大臣是大正时期以后才出现的。明治维新中，那些青云直上的新政治统治者为了把特权让子孙继承下去，仿效欧洲先进国家，建立了贵族制度。但他们在第二代的再生产上就失败了，他们的亲属在官僚集团中所占的比重比苏联、中国等社会主义国家还要低。

站在治理国家第一线的，是那些维新志士和具有同一目标的下级士族阶层的雄心勃勃的青年们。明治官僚的第二代，主要是由这些人才组成。

表 3—5 宫中席位

(昭和 5 年)

阶	高等官		位	爵位	职 名(例示)
1		亲任官	从一	公爵	大臣 元帅 大将 朝鲜 总督 枢府议长 贵众两 院议长
2	一等	敕任官	正二	侯爵	贵众两院副议长 次官 古参* 局长 古参知事 大公使
3	二等		从二 正三 从四	伯爵 ~男爵	省内局长 省内古参课长 知事 少将
4	三等	奏任官	正五 从五		贵众两院议员 省内课长 府县部长 大佐
5	四等		正六		省内古参事务官
6	五等		从六		省内事务官 领事 少佐
7	六等		正七		省内事务官 税务署长
8	七等		从七		税务署长 营林署长 新 任判检事
9	八等		正八		警察署长 少尉
10	九等				守卫长

、\*古参:老手、老资格的人。

在这种情况下，那些属于萨长等藩阀县青年就比其它县的青年具有进入官界的优势。当时，不少高级官员住在已经空出的诸侯的公馆里，把与自己同乡的晚辈作为“书生”（寄食人家帮助照料家务而求学的寄食学生——译者注）来抚养，将其中有作为的青年提拔重用。那些高级官员工资很高，足以收养很多寄食学生。幕藩时期，以大米支付官员的工资。从明治4年（1871年）开始，改为以现金支付月薪，共划分为十七个工资级别。太政大臣每月800两（元）；参议、卿一级的官员是500两；大辅400两；最低的是少取者，只有12两。租用日本桥小纲町民房的西乡隆盛（参议）每月房租只需3元，大米一石是5元左右，按照这样的物价标准，即使收养几位书生和侍者也不过花个零头。作为书生们来说，因为所得报酬较高，所以甘愿寄食于高官之家，当然也有人想通过这个途径爬上权势的宝座。

工资上的“官高民低”现象持续了很长时间，例如，农商务省特许局长高桥是清每月领取300元。退官以后，在秘鲁做银山投机买卖失败，再次被雇为日本银行的事务所官吏，仍然领取100元高薪，这在同僚之间引起不满。这是官界的例子。再

看一下民间的例子，三菱财阀的创立者岩崎弥太郎自己领取与大臣同等的 800 元月薪，并以此为骄傲，但对于部下却很苛刻，经理近藤廉平（以后是日本邮船会社经理）的工资比神奈川县知事的工资（200 元）少 50 元，近藤本人对此感到气愤。

虽然在明治第二代官僚中，那些出身于萨长等藩阀县的下级武士占据了官僚集团的多数，但在决策立案的中心机构里，这些人却很少。仅有的几位是：被伊藤博文作为幕僚而受重用的井上毅（后授子爵爵位，任文相，熊本县人）、伊东巳代治（伯爵，农商务相，长崎县人）、末松谦澄（子爵，内相，福冈县人），被称为山县有朋系的三个官僚：平田东助（伯爵，内相，山形县人）、清浦奎吾（伯爵，首相，熊本县人）、大浦兼武（子爵，内相，鹿儿岛人）。

在明治时期的陆海军中，萨长藩阀最初独占优势，但至日俄战争前后，参谋一级的军官就以阀外者为主力了，因为全体文武官僚，都依据功劳提升。此时，藩阀体制开始崩溃。

再看内务省的情况，据截止明治 14 年（1881 年）7 月的资料统计：全部次长和局长都是阀外者。但由内务省派出的府县知事（县令）还有 40%



是萨长藩阀出身，10年后降至24%，30年后降低到17%。由此可见，省厅中的藩阀影响虽然减弱了，但他们对府县的统治还延续了相当长的时间。那些藩阀出身的知事，其中有不少人是前面叙述过的豪杰型官员。据宫武外骨所著的《府藩县制史》所载，在明治10年(1877年)，有三个被称为“酷吏”的县令，即三岛通庸(福岛县令)、高崎五六(冈山县令)、关新平(爱媛县令)。三岛、高崎是萨摩阀出身，关是肥前阀出身，都是典型的藩阀豪杰型。此书同时还记载了被称为“本邦三县令”的“良吏”，他们是兵库县令神田孝平、滋贺县令松田道之、千叶县令柴原和，三个人都是非藩阀出身。三岛通庸虽被认为是酷吏的代表，并被自由民权派象蛇蝎一样憎恨，但他却非常擅长土木工事，在栃木县有一个三岛神社，就是为了纪念他的政绩而建造的。所以，有时良吏、酷吏也不太好区别。

### 明治时期官僚制的特点

明治时期的官僚制是草创期、建设期的产物，因此，同以后的官制相比，就有些很怪的现象。查

看一下三代吉尼斯事典，官界的怪现象大多出在明治时期。

明治时期的官僚人事有三个特点：(1)飞快的晋升速度，(2)长期在任，(3)频繁的转职、转省。

先谈第一个特征，官员的晋升速度。明治新政府刚成立时的混乱期另当别论。在新政权基本巩固下来的内阁制时代，一般官僚的晋升大致有两种开端，一是帝大毕业后，被任用为试补；另一种是高文考试合格就具有晋升资格。以大藏省为例，这两种人的晋升速度大致是：四~八年升课长；十一~十三年升局长；十五~十七年升次官。外务省，第二十个年头升任大使。内务省第十一至十三年升任知事。这是一般的速度。当然，不同的人有很大的差异。此时还没有制定出同期入省者一齐晋升的制度。

升任课长最快的例子有森俊六郎。他出生于福岛县，明治35年(1902年)7月毕业于东京帝大法律专业，同年被分配到大藏省所属的主计局工作。一年后，即明治36年(1903年)7月，升为大藏书记官、主计局司计课长。与他同期的有10人，其中西野元(以后升为次官)晋升主计局预算决算课长是在入省后的六年半，其他的人也都是

在第五年前后才提升的。森俊六郎为何晋升如此之快，原因不明。象他这样迅速升任课长的还有荒井贤太郎(明治 25 年入省)，一年四个月；阪谷芳郎(明治 17 年入省)，二年五个月。从当时各省的情况看，没有一个人超过森俊六郎的晋升速度。但是，森俊六郎以后的晋升速度就很一般了：第十四年，升任银行局长，第十八年转为理财局长，以后退官。

就晋升为书记官的速度来看，有比森俊六郎更快的例子。明治 38 年(1905 年) 7 月毕业于东大并就职于农商务省的荻田悦造，在第二年的 1 月就转出农商务省，到统监府担任了书记官，这期间不过是半年的时间。荻田后来留在朝鲜。至第十四个年头，辞去了总督府的总务局长职务，出任了议员。

就升任为省内局长和次官的速度来看，较快的有藤田四郎(明治 18 年东大毕业)，第七年升为特许局长，第十二年升任为农商务次官。与他相匹敌的是柴田家门(明治 23 年东大毕业)，第八年升任为内务省地方局长，第十一年升任为内阁书记官长。藤田退官后只是敕选为贵族院议员，柴田却获得文部大臣的职务。外交官中晋升较快的

有内田康哉(明治 20 年东大毕业),第十年升局长,第十三年升次官,第十九年任大使。在知事方面,清野长太郎(明治 28 年东大毕业)经过十年零六个月升为秋田县知事。

晋升快,相应的退官也快。领取养老金的年限是十五年(以后延长为十七年)。在四十岁前后退出现任官职,再加上领养老金的时间,大概是合乎“人生五十年”的说法吧。

再谈第二个特征,即“长期在任”,这是指在同一个高级职务上长久任职。日本目前的状况一般一年或二年就调动岗位,调动速度是很快的。但在明治时期,四年、五年不动是常例。请看以下例证:就中央官厅的范围来看,铁道之父井上藤除去中途脱职四个月,任职二十一年多。邮电之父前岛密任职十一年半。这是因为他们是创业者,而且有其他人不能代替的特殊技能的原因。

职务制度确立下来以后,大藏省造币局长长谷川为治在任十九年半,创立了大藏省最长的任职记录。

宫内省更有特殊长期在任者。德大寺实则连续二十八年任侍从长,连同入省的时间在内总计是三十四年。香川敬三连续三十一年任皇后夫太

夫。

大正时期以后，这样的长期在任就很少见了。但也有个别的情况：森贤吾任财务官十六年；富田勇太郎任理财局长十年；二上兵治任枢密院书记官长十八年；横田国臣任大审院长十五年。

战后，也有一些长期在任的实例。如宫内厅长官宇佐美毅任职二十四年半，这是最长的；佐藤达夫做人事院总裁十二年；田中耕太郎任最高裁长官十年七个月；铃木俊一做自治事务次官（地方自治厅改称自治厅）八年二个月；这些都是较长的任职。最近，报纸把志熊敦子任文部省妇女教育课长十一年作为新闻进行了报道。内阁总理大臣任期最长的是战后派佐藤荣作，在职七年九个月。

关于地方官的任职时间，铃木淳一氏曾做过一个调查（《大霞》59～65号）。战前任知事时间最长的是从明治25年（1892年）开始，在任十五年九个月的冲绳县知事奈良原繁。稍次一些的有任职十五年半的服部一三（兵库县知事）。明治初年任岐阜县知事的小崎利准，在任十四年八个月，如果加上在此之前所就任过的参事、权令（知事代理）的时间，总共是十九年四个月。

战后，地方府县知事改为民选。在选举中，出

现了一些在战前与战后都少有的现象：在第七届选举中，把曾在任二十八年并已经辞职的蜷川虎三又选为京都府知事；在第八届选举中，把曾在任二十九年半，已经引退的奥田良三选为奈良县知事。这两件事成为官界中的佳话。

地方官除了长期在任的一面，还有调动频繁的一面。战前的知事被称为“浮草稼业”（意为迁移不定的职业——译者注），就反映了因纷杂的政界斗争使得地方官僚频繁调动的情况。广岛县，一年之内，调换五位知事（昭和20年即1945年）。另外还有宗像政和若林赉藏，在十三年内，担任过八个县的知事。

明治时期官僚人事的第三个特征是转职、转省的人多。这主要是在明治前半期。在转职者中，高桥是清曾被卖为奴隶，也做过银山投机商，他真可谓是七起八落的人生典型。省厅之间的调动非常方便，就和现在省内局之间的调动一样。

这方面比较突出的人物是渡边洪基。他出生于福井藩地区的一位兰方（从荷兰传来的医术）医生之家，在幕府医学所任教期间（二十一岁）正赶上明治维新运动。后参加彰义队，在上野作战，以后归顺新政府。明治2年（1869年）在大学南校任

教。明治3年进外务省，任职大录，后升任记录局长(明治13年)。以后又担任过元老院议官(明治15年)、工部省少辅(明治17年)、东京府知事(明治18年)。明治19年(1886年)初，就任帝国大学校长。四年后，出任奥地利公使。明治25年(1892年)4月回国后退官。与此同时，又当选为国会议员，不到二年即辞职。后又就职于两毛(群馬县、栃木县总称)铁道公司经理，几年后辞职。随后又被敕选为贵族院议员。明治34年(1901年)逝世，终年五十四岁。渡边历任诸多显要职务，但没有获得爵位。明治时期，人才虽多，但没有人具有他这种遍任过学者、外交官、行政官、实业家，同时又担任过贵、众两院议员的丰富经历。

与渡边相似的还有奥田义人(明治17年东大毕业)。在农商务省奉职期间，担任过特许局长、次官。在此前后，历任内阁官报局长、众议院书记官长、拓殖务省次官、文部省次官、法制局长官等。以后，又就职于文部大臣、司法大臣，还做过东京市长、中央大学校长，担任过贵众两院议员，并取得法学博士学位。大正6年(1917年)逝世，又被遗赠男爵爵位。奥田虽不如渡边任职经历丰富，但他却多次任政府要职，这点超过渡边。

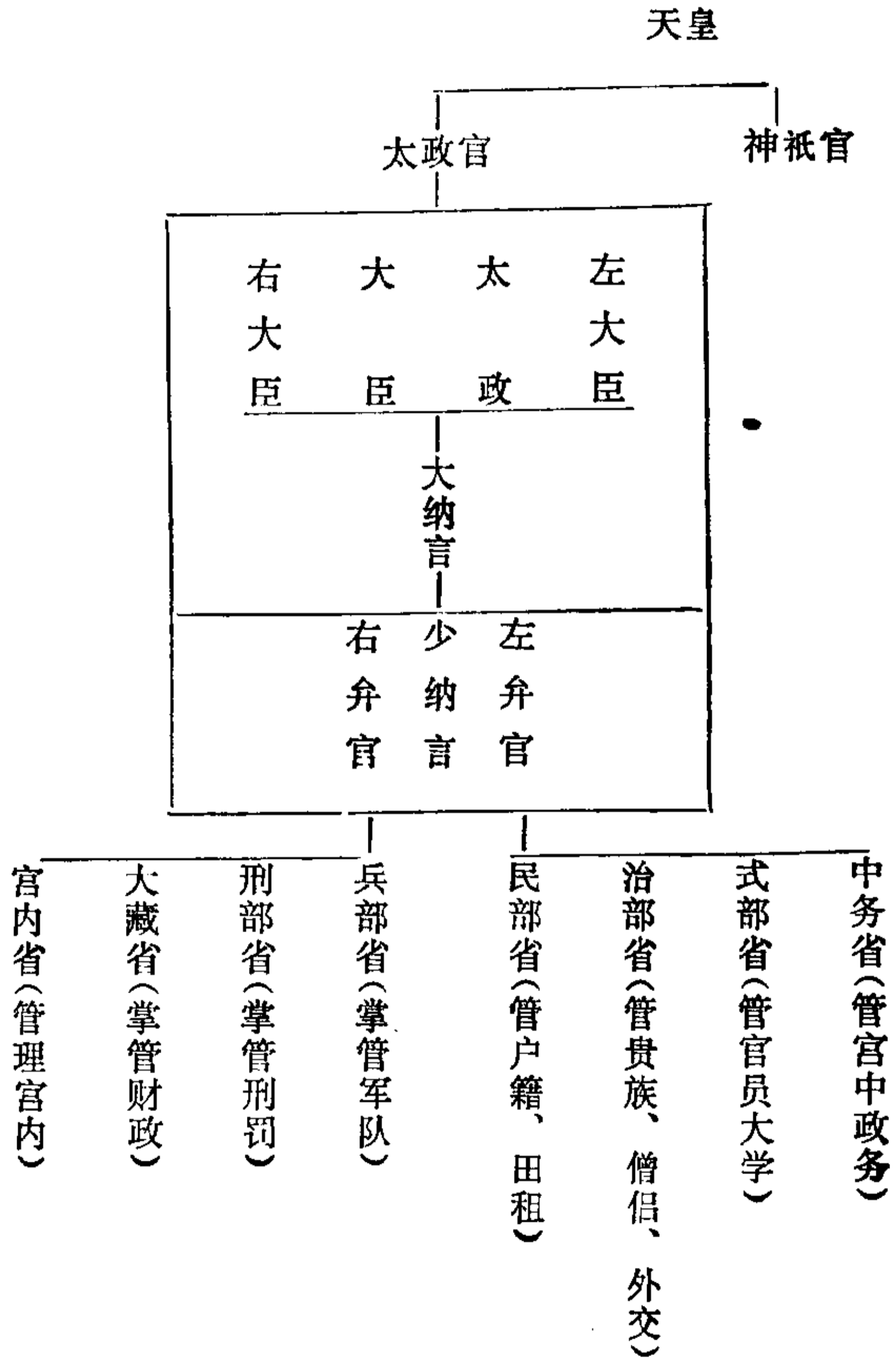
就中下级官吏来看，转职转省也很多。如秋山清(明治25年中大毕业)，明治27年(1894年)在裁判所任书记见习。高文考试合格(明治30年)后，就职于会计检查院属。以后又先后转入众议院事务局、农商务省(事务官)、台湾总督府(课长)、铁道院(参事)。大正3年(1914年)任朝鲜总督府铁道局庶务课长，后退官。

这种频繁转职、转省的现象，随着时代的变化而逐渐减少。现已形成以某省某年集团(即同一年入省人员的总称——译者注)的形式而终生工作某一省厅，直到退休。这就造成了子女通婚、父子相传的“一家性”风气。就外务省来说，有直系四代就职于此的例子：本野盛亨→一郎(外相)→盛一→盛幸(外务审议官)。在法院系统中也有连续四代的所谓法律一家：盐野宜健→季彦(检察总长、法相)→宜庆(东京高级法院检察长)→健彦(东京地方法院检察官)。

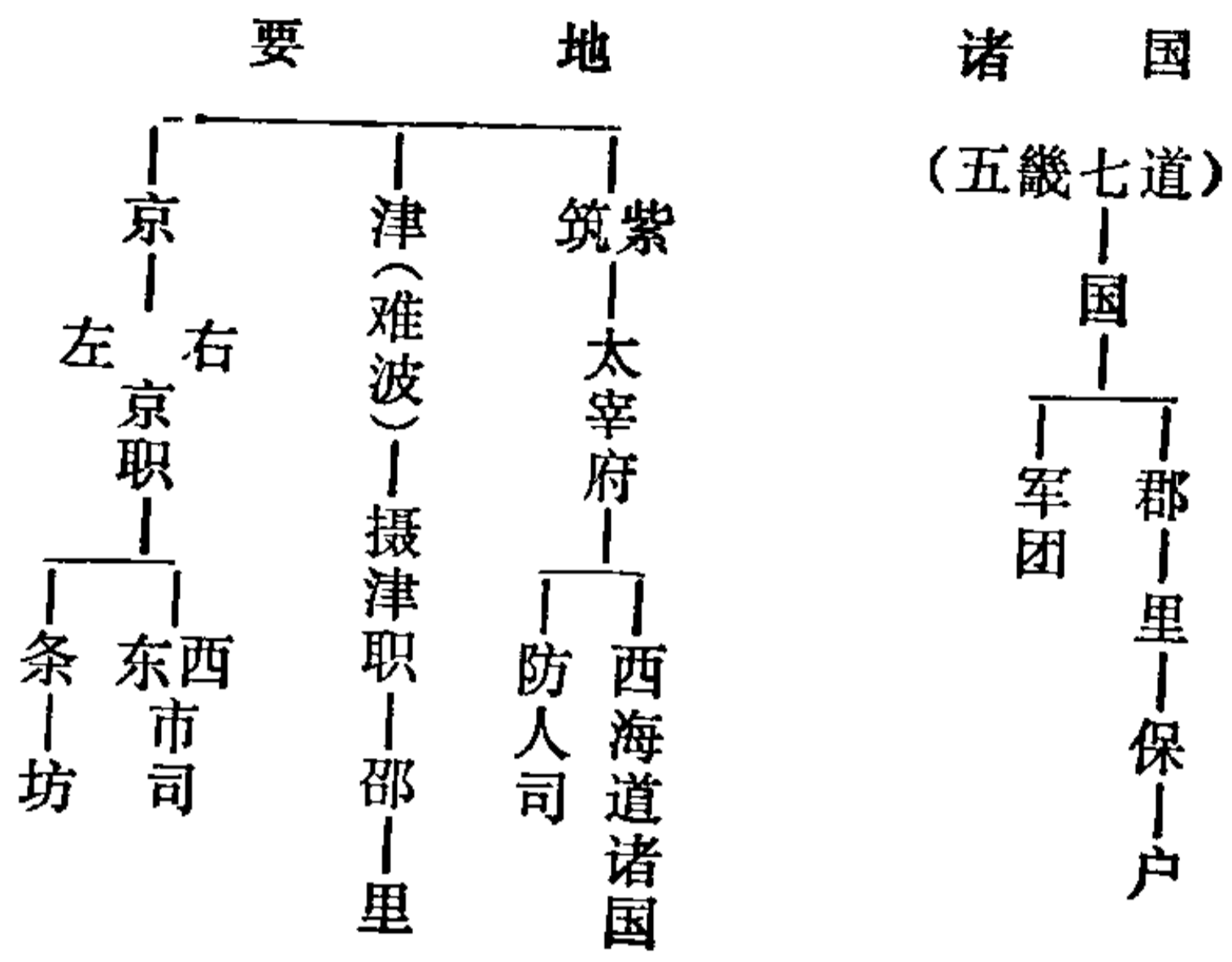
附录，“大宝”、“养老”律令中的中央和地方官制：



# 中央官制



# 地方官制



## 第四章 日本式科举

### “高文”

滞销的名著

“高文”，全称是“高等文官考试”，一般通称为“高文”或“高等考试”，它是战前时期官僚的“登龙门”。“高等考试”分行政科、外交科、司法科三种，与现在实行的国家公务员高级职考试中的行政、法律、经济职务的考试及外交公务员高级职考试和司法考试相当。在官吏的任用考试中，除了高等考试外，还有相当于现在的中级职、初级职的各种考试。这种考试制度在明治维新后经历了相当复杂的变化过程，在此略而不论。但是令人不可思议的是，日本竟没有一本研究介绍它全貌的专著。而在美国，已有日本问题学者写出了一流水平的研究著作。

1978年，应普林斯顿大学邀请，笔者前去讲

学，专题是“美国对日本的占领及战后改革”。工作闲暇，拜访了校园内的大学出版社。这个出版社在众多的大学出版社中，是一流水平的，与日本的东京大学出版会相当。在与总编辑谈到书的销售情况时，他说，有些学术专著虽不能期望成为畅销书，但销售量也太低了，几乎卖不出去。他拿出一本书说，特别是这本书，更卖不出去。我把这本书拿过来一看是1976年出版的Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations (“日本帝国的高等文官考试”) by Robert M. Spauldinger。此书的确是出色的研究专著。但也正是因为这个题目太专门化，所以滞销也完全是可能的。正是在这本书的启发下，笔者努力认真地完成了拙著《战前日本官僚制的制度、组织、人事》。此书完成后，笔者开始同俄克拉荷马大学的斯波尔迪恩古教授通信，讨教他为写《日本帝国的高等文官考试》，在日本所收集的资料，特别是日本政府于1946年向到日本进行官吏制度改革的胡弗使节团提供的资料。斯波尔迪恩古氏虽然引用了该资料的一部分，但现在去向不明，虽多方寻找，也未得下落。

对于官僚地位的评价，至今仍可听到“官僚国

家”“官尊民卑”的说法。在明治宪法时代，官僚作为“天皇的官吏”，其地位更是特殊。比如省厅内的课长在宫中的席位是与国会议员并列的。但取得高级官吏的地位并不是不需任何条件的，中下级官吏如果不是高文考试合格者就不具有晋升高级官吏的资格。因此那些雄心勃勃的人们必然要拼命地求得通向高级官吏的许可证——高文考试合格证书。高文考试的竞争是很激烈的：不问身份、财产、学历如何，面向所有符合条件者开放。这样的竞争考试尽管有弊端，但因目前还找不到更合适的方法可以代替，所以它仍然作为比较公正的选拔方法而受到支持。

就官吏任用考试的历史来看，欧美先进国家也不长。休谟说，世袭或者选举的官吏制，由于不能指导复杂化的近代国家的行政，从而促进了终身职业官吏制的产生。

马克斯·韦伯在这个意义上又进一步规定了近代官僚制应具有这样几个特征：(1)依据法规和公文处理业务；(2)用命令系统而使上下行政关系井然有序；(3)受过专门教育而具有一定资格的专职的官吏集团；(4)在业务中公私分明。他虽不把官吏的考试选拔做为绝对的重要条件，但是为了

确保专职官吏集团的高质量，也明确肯定考试是最有效的手段。韦伯的祖国——德国，从18世纪初，逐渐确立了考试选拔制。1873年（明治6年）公布了德意志官吏法。英国在1880年，美国在1883年，先后公布了类似的法令。使人惊奇的是法国，长期实行的是政治任用，考试选拔制的确立是第二次世界大战后。日本的高文考试制度是以德国为样本的。但根据宫崎市完博士的研究，欧美的考试制度又多多少少是模仿中国的科举制度。

### 德意志型官僚制的输入

日本在八世纪建立的律令体制，是模仿中国唐朝制度的产物。但科举制度却没有在日本扎下根。这是因为当时的日本，还保留着部族国家的残余，中央集权还没有确立，再加之狭小岛国的地理环境，所以没有必要建立能力本位（以能力为主）的官僚群体，依靠已有的贵族官僚制度足以应付国家统治的需要了。但在另一方面，又模仿唐制，建立了将等级、官品与“勤务评定”、晋升综合起来考察提拔官吏的非常精密的体系。就其实质

来说，门阀出身者还是优先的。当时的官吏分为三个等级，高级的称为“荫子孙”（官五位以上、允许升殿者），中级的称为“位子”，下级的称为“白丁”。“荫子孙”的子弟特别是嫡子可以从很高地位的“会人”（日皇、皇族的近侍者——译者注）开始，很快升为高级官吏，而中、下级官吏却久居人下，不得出头（野村忠夫《古代官僚的世界》）。但也有例外，就学于大学寮、秀才科和明经科的下层社会的人，也有依靠学识而出人头地的。不过这样的人极少，因为非上层社会出身者，很难入学。进入秀才科的，在二百年间，包括菅原道真在内只有65位中下层社会的毕业生。

总之，古代官僚的三个等级，不过各有125人、500人、6,000人，数量很少。进入武士统治时代，律令制虽延续数百年，但已形如虚设。如前所述，明治新政府在“王政复古”的口号下，首先复活了律令时代的官僚制。但只是形式上的恢复，目的是阻止保守派的抵抗。因此可以说，明治新政府采取的是一种权宜的手段。

明治初期，新政府除了吸收美国的三权分立、英国的议会政治以外，还吸收了法国式、德国式的政治思想，使其初期的官僚体制呈现一种混合状

态。在官吏的任用方式上，有各种提案。明治2年(1869年)神田孝平向公议所提出采用中国科举的建议，至今还保存着当时讨论答复的记录。同年，根据大久保利通的建议，试行了政府高级官员的选举制度(只限于三等官以上者参加)。三等官以上的选举人衣冠束带，集中到宫城内的百叠间进行投票。投票结果，明治新政府的首脑均获得大多数人的拥护，大久保利通49票，岩仓具视48票，大村益次郎43票，木户孝允42票，广沢真臣39票，大隈重信36票。由此可见，新政府的首脑还是具有威信和实力的。其它的各种改革吏制的建议，新政府都如此这般地试行过。

在官吏的任用上，究竟采用英美国家的政治性任命制，还是德法国家的职业性官僚培养方式，成为争论的焦点。但争论归争论，在实际中，对于官吏的任用，仍采用的是藩阀支配与血缘主义相结合的形式。这种形式延续了十多年。

在明治14年(1881年)的政变当中，原想引进英国型议会政治的大隈派下野了。此后掌握政府领导权的伊藤博文，决定引入德国型政治制度，并亲自渡欧，就学于古奈斯德、思坦因等著名学者。归国后，从内阁制的创立到明治宪法的公布，



进行了广泛的改革。作为改革的重要一环，在明治 20 年(1887 年)7 月 25 日，就官吏的考试任用问题公布了“文官考试试补及见习规则”(敕令第三十七号)。其基本原则是，试补(即高等官候补生)要从高等考试合格者中录用，另外还可从帝国大学中的法科大学和文科大学毕业生中录用一部分。见习(判任官候补生)应从普通考试合格者中或官立、公立(官立指政府办，公立指公共团体办)中学毕业生中录用。试补和见习都要经过一段时间(约三年)的工作实践后，才能被任命相应的官职。这个任用制度是以德国的官吏录用制度为蓝本的。二者相比，有两点不同：第一，在德国，只有国立法科大学毕业生才有资格作为试补的录用对象，旧教徒和犹太人在事实上被排除在外。而在日本，没有宗教身份的差别，应试者的范围非常广：毕业于外国大学的留学生、文部省承认的私立法律学校(六校)、高级中学、东京商业学校的毕业生以及已经在官厅工作的判任官都可以应试。第二，在德国，试补阶段结束后，还要接受最终考试。而日本的帝国大学毕业生不考试就可任用为试补；试补阶段结束后不进行最终考试，就可晋升为高等官。明治 19 年(1886 年)，中央政府把东京

大学改编为帝国大学，并制定了把这座唯一的国立法科大学作为官吏特别是行政官的主要培养基地的方针。日本帝大毕业生不考试就可被任用为试补就是根据这个方针实行的。

表 4—1 旧高等文官考试合格者数

日 期	行 政 官	司 法 官
明治21年10月	0/17	9/19
22年10月	4/38	13/147
23年12月	5/97	42(1)/478
24年10月	—	20/340

(注1)合格者的毕业学校分别为明治法律学校(后改为明大)16人;东京法学院(中大)14人;和仏法律学校(法政大)6人;东京专科学校(早大)2人;德意志协会学校2人;专修学校1人。

(注2)斜线(/)右段为受试者人数,左段为合格者人数。

出处:《专修大学百年史》上卷(昭和56年出版)579—586页;Spaulding, op. cit. p. 260。

表 4—2 帝国大学毕业生试补任用数

年 度	行 政 官	司 法 官
明治21年	12(1)	42
22年	17(1)	14
23年	44(1)	25

(注)( )内的数字为文科大学，其它均是法科大学。

出处：《专修大学百年史》上卷 628 页。

从表4—1、4—2可以明显地看出中央政府给予法科大学毕业生优厚待遇的政策。第一次考试的合格者没有一人被录用为行政官，第二次只有4人，第三次只有5人。可是在此期间，帝国大学毕业生却有73人被录用为试补。行政官厅试补的空位首先由帝国大学毕业生填补，剩下的位置再由考试合格者补缺。明治24年(1891年)以后，由于行政整顿，对试补的需要减少，所以高等考试自行停止(从明治21年至24年实施的考试称为旧高等文官考试。以下所说的高等考试或高文考试均指明治27年秋开始实施的考试。——译者注)。

## 第一次高文考试的悲喜剧

由于对帝国大学毕业生的特殊政策，使得那些被关在试补门外的私立学校学生日益不满。东大毕业生不接受高文考试，也可以就职试补，领到很高的月薪。因此许多学生不愿就学于法律学校，法律学校人数骤减，学校的经营出现了危机。明治25年（1892年）4月，《东京朝日新闻》登载了这样的消息：“近来五大法律学校的学生日趋减少，教师讲课也无干劲”。问题刚一揭示出来，国会就进行了讨论，舆论对此亦进行了批评。在这样的形势下，第二届伊藤内阁于明治26年（1893年）10月，公布了“文官任用令”及“文官考试规则”。其主要内容是，通过高等文官考试并具有合格证者（任用令第一条）任用为奏任文官。废除帝大毕业生的免试特权，但在高等考试的预备考试（高等考试分为预备考试和正式考试）中，法科大学毕业生享有免除考试的权利，其他人不经过预备考试不得接受正式考试。

表 4—3 高等考试各科受试者及合格者数

年 度	行政科 (预备)	行政科 (正式)	外交科	司法科
明治27年	19/45	6/19	4/10	44/?
28年	39/84	37/81	5/?	22/?
34年	101/396	42/494	5/?	81/1,069
42年	?	130/?	10/?	35/789
大正9年	?	149/782	37/168	68/?
昭和3年	179/759	371/2,259	13/172	288/1,890
8年	178/793	326/2,663	11/306	240/3,657
13年	156/582	197/2,370	28/269	242/2,994
18年	190/790	547/3,723	—	297/2,536
22年	175/686	189/2,318	—	285/1,803

(注1)斜线(/)右段为受试者，左段为合格者。

(注2)司法科考试在明治26年至大正11年名为判事、检事录用考试；大正12年开始改称司法科考试（同时增加了律师考试）。

出处：内阁法制局资料及Spaulding, op.cit.pp.131, 265, 346—348。

正式考试包括笔试和口试,笔试需要考宪法、刑法、民法、行政法、经济学、国际法六个科目。出题者(高等文官考试委员)的主要人员是法科大学教授。《太阳》杂志对此提出了疑问:“近来这样的疑问不绝于耳,考试官偏私于帝大毕业生,用有色眼镜看待私立学校的学生”(明治28年11月号)。笔者认为这种说法是没有根据的。另外需要说明的是,废除帝大毕业生的免试特权只限于高等行政官,而在司法官和律师的考试中,直到大正12年(1923年),还保留着帝大法科大学毕业生(法律专业)免试的特权。在第二次世界大战后的公职清洗中,那些失业的老行政官开业当律师以维持生活,就是有效地利用了这个特权。从表4—3中可以看出,在判事(审判官)、检事(检察官)录用考试中,私立学校的毕业生必须突破十倍以上竞争率的关口,这是很艰难的。而且私立学校毕业的司法官试补,每年薪金是300元;不经过考试的帝大毕业的法学学士的薪金,却高出120元。私立学校毕业的试补对此不满:“与他们的工资相比,他们的质量不是很低吗?”在当时的《明治法学》上登载过一位检事的谈话,他认为“私立学校的毕业生因为突破了考试大关,所以应该说是很优秀

的……。而那些法学学士虽自命不凡，但除去读原版外文书的能力以外，没有工作实力，几乎不起什么作用”（总第十二号、明治32年9月号）。的确，这个时期的私立法律学校，由于向司法界输送过不少优秀人材而名气日高。而法科大学的优秀人材，集中到行政官领域，余下的一般毕业生，集中到司法界，因此相对来说，质量就低了。司法官与行政官相比，工作性质比较单一，因此工资偏低。同是试补，行政官根据毕业时的成绩，以50元为一个档次，从最高600元到450元；而司法官只有300元（以后升为420元）一个档次。

从上述来看，政府对于法科大学生的特权，采取的是温存主义的态度；但另一方面又采取了取得高等考试合格后，才能录用为高等行政官的政策，这就使得自己在处理帝大学生待遇的问题上感到棘手。

政府废除帝大毕业生行政官考试免试特权的决定，引起帝大毕业生的强烈不满。为了维护自己的既得权利，他们作出了猛烈的反抗。明治27年（1894年）秋，他们对于政府实施的第一次高文考试，采取了联合抵制行动（对同时开始的外交官及领事官考试没有抵制）。结果，行政科考试只有

少数的私立学校学生和无学历者参加，合格者仅有六名。

中央政府面对学生们的抵制活动，没有动摇：这一年的法科大学毕业生，法律专业 40 人，政治专业 32 人，共 72 人；其中就职于司法官的 17 人，任律师的 3 人，任东大等校教官的 7 人，任行政官的 30 人；这 30 名行政官，没有象以前的毕业生那样得到试补的职位，他们只能从月薪 40 元的判任属官开始做起。

按照新的规定，升为奏任官(高等官)，必须通过高文考试。政府对这一规定坚决不改，因此使得搞联合抵制活动中的多数人终于忍耐不住而各奔前程了。有 11 人参加了第二年的高文考试，还有一些不愿意停留在判任官职位上的人，辞掉官职，到民间工作去了。当然也有一些强硬分子，始终不参加考试就那样停留在中下级的职位上。抵制运动领导人小井源藏从递信省转到新设的铁道院；明治 45 年(1912 年)，在课长职位上辞职；以后出任了国会议员。另外，抵制运动中的六人后来成为高文考试委员，这确实是对抵制运动的绝妙讽刺。

明治 28 年(1895 年)度的高文考试，作为事



实上的第一届高文考试，受到有关人士的注意。考试结果，37名合格者中，法科大学占25名，而且前十名均是法科大学学生。这种情况在以后的历次高文考试中也是如此。在制度逐步完善了的明治40年（1907年）代，帝大的占有率达到80%左右。

随着高文考试合格者人数的增加，出现了和中国科举相同的职位不足的现象。职位不足又造成了官厅内晋升速度的减慢。即使是历次录用人数最多的内务省到了明治40年（1907年）代，连本省的中低等官吏参加高文考试合格后都无法安排相应的职务。在这种情况下，不少人只好去府县就职地方官。就初上任的工资相比，地方是35元，比中央省厅低15元；就晋升速度来看，在中央省厅就职者可在两年左右晋升为事务官（奏任官），在地方就职者，可晋升为课长，二者没有太大差距。晋升为部长的时间，在明治30年（1897年）代需要四到五年时间；40年代需要六到七年时间；一进入大正时期，普遍需要九到十年时间。

## 官学和私学的相克

在第一次世界大战高潮中的大正7年(1918年),中央政府制定了高等考试令。在这之前的行政、外交、司法三类考试,都纳入这一考试之中(司法科的考试延至大正12年即1923年纳入),同时废除了只在司法界保留着的帝国大学毕业生的免试特权。另外免于预备考试的范围扩大到高等专科学校以上,包括私立大学有关的专业系。中央政府之所以将考试令作这些修改,一是私立大学增强了发言权,政治力量也加强了;二是私立大学学生向国会请愿游行施加压力的结果。考试令经过这样的修改,就使得高文考试更进一步消除了身份、财产、学历的界限,成为向全体国民平等开放的门户;也更进一步鼓励了那些雄心勃勃的青年向高文考试挑战。从表4—3中可看出当时的应试者人数急剧增加,竞争率也提高了许多。

就实际状况来看,虽同是行政科考试合格者,但在官厅中的级别待遇上,仍是帝国大学、特别是东大法学部毕业生占绝对优势。而私立大学毕业生晋升很慢,升为敕任官的人也很少。当然各省

的情况也不尽相同，但官立大学毕业生与非官立大学毕业生的待遇确实存在着差距。特别是下级官吏，一边工作，一边去夜校学习，好容易取得高文考试合格，但所受待遇还不一样，他们对此愤愤不平。

昭和 11 年(1936 年)，数名内务省土木局雇员与汤沢次官就关于“打破官学与私学学生待遇差别及改善下级官吏待遇”的问题进行了谈判(《朝日新闻》昭和 11 年 3 月 24 日载)。谈判中还涉及了这样的问题：“私立大学的毕业生取得高文考试合格而被录用为雇员者，不应再接受见习事务官(等于内务省干部候补生)的录用考试。”

在考试录用以及官员的晋升委任上，克服对官立大学学生的偏重固然重要，但如果把考试录用的平等原则绝对化，也会在人材使用上带来僵化的弊端。早在大正 12 年(1923 年)就出现过这种现象，各省次官 8 人中就有 6 人，大使公使 23 人中就有 15 人是高文考试合格者。这种现象一直在发展。到昭和 11 年前后(1936 年)这两类职务几乎百分之百被高文考试合格者占据。有人担心地指出，学阀和考试阀合为一体，无论从哪里切断他们的联系都是徒劳的。这种担心不是没有道

理的。早在明治 43 年(1910 年),小川平吉议员就在议会上批评说:“一种类似官吏党或官吏集团的东西产生出来,……要知道,领导集团由同一类的官员构成,是不可能进行面目一新的大改革的”(据明治 43 年 2 月 15 日速记记录)。中村弥六议员也抨击说:“真是不可思议,山林局长和土木局长不能让技术官员担任,却让那些不懂业务的法律专业的高文考试合格者象木偶似的坐在局长的位置上。”

那么高文考试对于选拔政府工作人员是否是合理的手段和途径呢?对此,有的议员这样辩解:“高文考试是为了防止某些人通过拉关系爬上高级官员职位而设立的有效措施,……至于如何使用人才,让其去做适合的行政工作,这与考试制度全然没有关系”(昭和 15 年 2 月 12 日在预算委员会上的讲话)。这位议员是广岛县知事原内务省官僚末松偕一郎。他于明治 35 年(1902 年)7 月法科大学毕业,是在校期间即通过高文考试的高才生。当时的大学生,通常是毕业后到官厅工作一段时间再接受高文考试,而末松是第一个在学生期间就取得高文考试合格的人。在他之后,这种情况逐渐增加。至大正末年(1925 年),高文考

试合格者的一半是在校大学生。昭和年间，有的省厅竟只录用在校学生中的高文考试合格者。高文考试合格者中，官立大学学生多数出任行政官，私立大学学生任司法官（以及律师），这个传统是逐步形成的。著名的私立大学互相以本校的高文考试司法科合格者的人数进行夸耀。因为这既标志着本校的管理水平、教育成绩又关系着自己的命运盛衰。

表 4—4 昭和 14、15 年度高等考试合格者毕业校别

名 称	司 法 科		行 政 科	
	昭14	昭15	昭14	昭15
东京帝大	63	55	120	152
中央大学	61	70	12	15
日本大学	24	29	6	6
京都帝大	23	13	24	18
关西大学	15	13	2	0
明治大学	14	8	3	1
早稻田大学	12	9	1	0
东北帝大	8	14	4	4
立命馆大学	7	9	0	0
其 他	28	28	42	42
总 计	255	248	214	238

出处：《中大学报》13 卷 4 号（昭和 15 年 12 月）。

昭和 15 年(1940 年)度的司法科考试, 中央大学第一次超过东大, 占据了首位(参照表 4—4)。登载这个消息的《中大学报》非常兴奋地宣称“多年的宿愿终于实现了! 本校的学生以及有关人士为获得第一名桂冠不胜欢喜”。《中大学报》同时以“享有划时代荣誉的人们”的标题列出了合格者名单。

外交官的考试与行政、司法两科略有不同。它有一个内部规定: 外交官必须成绩优秀, “但容貌丑陋, 在交际场合中, 会招至对方厌恶者不能就任”。规定虽如此, 但在实际中是否遵守了呢, 很难确定。

### 高文考试中的典型事例

尽管高文考试受到种种批评, 但它仍从明治 27 年(1894 年)开始在悲喜交集的历史中延续到昭和 22 年(1947 年)。

高文考试, 是通往高级官吏的必经关口。其合格者在官僚机构中, 作为优秀分子享受相应的特权待遇。但高级官吏的优越性不是绝对的, 一是不具有中国中世纪科举成功者那样的威信和名

望；二是上升为最高层次的政治统治者，并非只有官僚集团可为，在日本还有政党与军部两个强有力的竞争对手。另外某些以财阀系统为中心的民间企业，提供了比官僚还优惠的地位和待遇，因此有不少人即使高文考试合格也手提礼品去民间企业求职。第一次世界大战中的大正5年(1916年)，合格者为115人，其中有23人(即20%)选择了去民间企业任职的道路。由此看来，把高文考试称为科举的“日本版”也许是稍稍欠妥的。

尽管高文考试与中国的科举有所不同，但毕竟有着相似之处。下面列举若干事例。

据说是宋代的事情。在新考中的进士中，有一个白发苍苍的老翁，天子问他的年龄，方知己七十三岁，而且是独身一人。天子非常同情他，便赐与美女相伴。但去何处任职就不得而知了。七十三岁老翁，尚且作为例外，那么年过五十仍向科举应试的人在中国也大有人在。这种情形也存在于日本的高文考试合格者中。在所调查的近一万名高文考试合格者中，年龄最大的是菊池良。此人生于嘉永2年(1849年)，明治6年(1873年)到岐阜县厅工作，明治22年(1889年)转至大藏省任属官。明治28年(1895年)与胜田主计、浜口雄幸

一起通过高文考试，时年四十六岁。这已是大学毕业退官的年龄。菊池良在取得合格的同时，就任福井县收税长。六十岁时就任广岛县税务监督局长，任职3年半后退官。

最年轻的合格者是谁呢？由于高文考试规定必须满二十岁方可应试，因此就决定了凡合格者必在二十岁以上。最年轻的是海江田鹤造（昭和18年9月东大毕业，在此前二个月高文考试合格。毕业后入内务省，最后职务是近畿管区警察局长），考试合格时年龄为二十岁四个月。与海江田鹤造年龄相近的有山下英明（昭和18年9月东大毕业，同年7月取得高文考试合格，后任通产省次官）二十岁五个月、高桥通敏（昭和10年从东大退学，在前一年10月取得外交科考试合格，以后任埃及大使）二十岁七个月。

在高文考试合格者中，有一些令人佩服的刻苦自学努力奋斗者。生于大正3年（1914年）的泷沢诚次（以后任国铁常务理事），昭和7年（1932年）毕业于长野中学，后到名古屋铁道局当火车司机，四年以后即昭和11年（1936年）高文考试合格。从中学毕业到合格，仅四年时间，其速度之快是惊人的。



大正 12 年(1923 年) 3 月出生的越智明忠, 中学毕业后就学于递信省官吏养成所(学制二年), 其间通过了高文考试的预备考试。毕业的翌年即昭和 18 年(1943 年) 取得正式考试合格证, 时年二十岁四个月, 只比海江田大几天。以后在电电公社任职。昭和 40 年(1965 年) 去逝, 当时任营业局营业课长。

还有一位值得称道的是沟渊增己。他曾任国家地方警察本部次长(相当于现在的警察厅次长), 出任过公选的高知县知事, 曾写自传《巡查记录》。沟渊只有高等小学的学历, 大正 11 年(1922 年), 开始做大阪府巡查, 以后连续闯过了高等考试中的资格考试(大正 13 年)、预备考试(大正 15 年)、正式考试(昭和 3 年)三个难关, 并于昭和 5 年(1930 年)又通过了司法科考试。这种奋斗精神, 确实让人赞叹不已。在此值得一提的还有三个人, 他们是被称为“三冠王”(即取得行政、外交、司法三科全部合格)的金子一平(昭和 12 年东大毕业, 曾任大阪国税局长, 以后当过议员、藏相)、内田胜雄(昭和 6 年东大毕业、驻西德大使)、法眼晋作(昭和 8 年东大毕业, 后任外务次官)。

在高文考试合格者中, 还有为数不多的女性。

在明治44年(1911年)出版的市村光惠所著的《行政法原理》中,对于女性是否可以参加高文考试,暧昧不明地写道:“官吏需要男子,但这也不是不允许有例外的绝对原则。”关于参加高文考试的条件,明治42年(1909年)作了修改,删去了“二十岁以上男子”的条款,对女性也开放了门户。尽管如此,女性合格者却不多。昭和13年(1938年)好不容易有三个女性(中田正子、武藤嘉子、久米爱)闯过了司法科的难关。她们却是明治大学女子部法科毕业生。她们没有担任判、检事,而走上了律师的道路。

昭和16年(1941年)又有两位女性司法科合格者及第一位女性行政科合格者渡边美惠。报纸用大字标题“最先跨入行政官行列的女性,一次漂亮的高文考试合格”报导了这一消息(《朝日新闻》昭和16年10月14日),同时还刊登了渡边美惠小姐微笑着的照片。虽然获得了高文考试合格,但能否得到与男子高文合格者相同的待遇呢?这是人们所关心的问题。报纸上写着“当局目前正在研究优厚待遇的政策。”但据渡边小姐自己讲,结局并不理想。渡边美惠高文考试合格后,担任劳务监督官补(判任官)。后在无望升为高等官

的情况下,于昭和 17 年(1942年)9 月辞职,转入劳动科学研究所,一年多后辞职返回故乡。战后随着女性解放运动的高涨,渡边又于昭和 21 年(1946年)返回东京,被录用为文部省事务官,并兼任了明治女子专科学校教授。昭和 23 年(1948 年),转入劳动省妇女少年局,因在工会运动中与主流派发生冲突,故转入法务厅。昭和 29 年(1954 年)升任为课长助理后立即退職。此后就任大分大学副教授。任职三年后,为了参加社会党选举而辞职,最后落选。此后在工会联合会的事务局工作至今。这就是高文考试五十年历史中众多男性中的“一点红”。

### 古今未有的高级官僚考试

太平洋战争中的昭和 18 年(1943 年),中止了已进行五十年的高文考试。这是因为今年秋天,身心健康的二十岁以上的男大学生都被驱赶到战场,从而失去了应试的主力。因病弱或其他原因被免除兵役的大学生,各省把他们作为干部候补生集中起来。这些人在战后享有高文考试合格者的同等待遇,总数 327 名。依此来看,可以说

高文考试并没有被切断而是延续下来了。

战后，高文考试只在昭和 22 年(1947 年) 4 月和 12 月举行两次就终止了。昭和 23 年(1948 年)，高等考试令被彻底废除。取而代之的是昭和 24 年(1949 年) 1 月实施的第一次公务员考试。这个考试逐步地修改完善，一直延续至今，在此省略不谈。笔者只想介绍一下在昭和 25 年(1950 年) 试行的高级公务员考试的概况。这个考试由于引起强烈的不满，所以只进行了一次便中止了。有一种误解，认为这次考试是占领军的意图，实际并非如此。昭和 22 年(1947 年) 10 月公布的国家公务员法附则第九条规定：“用公开竞争考试的方法来选择就任高级官职的人才。”这次考试就是根据这个规定实施的。当然，如果没有被称为“胡弗”旋风似执拗压力的话，确实不会实现这次考试。因为当时的人事院尚未挺直腰杆，日本政府又缺乏前进的勇气。

昭和 25 年(1950 年) 1 月 15 日早晨，在全国十四个考试地点集中了 8,306 位应试者。第一场进行智力及常识的考试。报纸用“局长们是高级车”、“夫人投入盒饭”这种半开玩笑的语言进行了报导。据说在考场中，飘荡着一种悲壮的气氛。这

次考试的目的是按照成绩的高低安排职务。具体做法是把中央省厅的课长和地方官厅的部长以上的 2464 个职务分为四个等级六十个职务种类,按照成绩的顺序从高往低填补,据估算将有三分之一的人失去原有职务。考试中,答卷最快的下午便交卷出考场,也有些人直考到深夜。一周后,进行专业科目的笔试。大藏省的高级官僚需要考“财政经济”和“税务”;秘书课长必须考“人事”。考试方法以选择正确答案为主。有些试题愚蠢无聊至极。例如“倒茶的女事务员把茶洒在科长的膝盖上,课长应该采取什么样的态度?从下面五个答案中选出正确答案。”

考试结果,以“雷声大雨点稀”、“虎头蛇尾”而告终。因为 2,282 名在职者,大多数以优秀成绩而合格,1,234 名民间应试者则多数落榜。而且各省对那些取得就任更高职务资格的人预先准备好了辞退书,即使考试成绩再好也无用。在新任命的 36 个次官和 139 个局长中,来自民间的只有熊田克郎被任用为物价厅次长。据一位应试者吉冈英一氏所说,对于原有官员来说,可能考不上的不过十分之一(《财政学》48 年 3 月号)。GHQ 作出这样的声明“这个考试被世界各国注目,”“通过考

试，以强制手段辞退一些废物是完全可以理解的”。这也可曲折地反映出GHQ在内心是承认了失败的！

在考试结果公布的前两个月，有二位高级官员退官。一位是银行局长爱知揆一，他在《朝日新闻》(昭和25年1月30日)上以“古今无有的考试”为题直言抗议：“即使落第，我也不信那能说明我不胜任局长和课长职务。”另一位是在两次考试中都失败了的中小企业厅长官蜷川虎三。这两位都在那一年参加了竞选。

## 第五章 革新官僚群像

### 是自律的独立集团吗

木坂顺一郎氏把昭和初期的法西斯主义时期的日本权力集团分为以下六种：(1)资本家阶层(财阀)；(2)地主阶层；(3)政党；(4)宫中贵族群体；(5)军部；(6)官僚(《体系·日本现代史(3)》)。

这个分类有其不准确的地方，即将阶级、身份、职能集团混杂在一起，把不能类比的概念并列在一起。另外把官僚当作自律性的独立集团来看，这大概也是不正确的。当然，这个分类对于阐明昭和前半期(动乱时期)的社会结构却是很方便的。1945年，进入已经崩溃的日本帝国的美国占领军改革者也大致采取同样的立场。占领政策的最终目标是斩断日本军国主义的根子。在各领域中进行广泛的民主主义改革，都是为达到这个目标而采取的手段。在军国主义时期，财阀、地主、宫

中贵族和军部勾结在一起，共同推行侵略政策。根据这一状况，美国占领军采取了解散财阀、农地改革、公职清洗等手段，彻底打击了日本法西斯统治集团，最高统治层的军国主义战犯受到了严厉处罚。但是在占领改革中，官僚集团只受到了内务省解体和特高警察官被清洗这样的轻微伤害而大致保存下来。这是因为占领军需要利用官僚集团进行间接的统治而对其采取了保护政策。但也有人认为这是由官僚集团的特性决定的：“官僚在世界上的任何地方，都能得到饭碗，它有一种活动的本能。”

事实上日本的官僚集团不是独立自律的，它被当做一种承受转包组织而被各时期的统治集团支配着。在占领改革期间，它对占领军惟命是从，其活动完全受他人支配。在昭和10年（1935年）代，它虽然打着“新官僚”“革新官僚”的牌子登上政治舞台，但同样扮演着军部的承受转包者的角色。近代史学家们就是这样评价官僚集团的。

但把官僚们当作“坏蛋”而一刀两断地割弃就过于冷酷了。从官僚历史的角度来看，它所处的社会时代，是各个权力集团为了使日本跻身于国际政治舞台并使自己率先获得统治世界的权力而



彼此对抗、荣衰沉浮的时代。总之，从多种意义上说，从满洲事变到太平洋战争的十多年中，官僚集团处于“充满阳光的时代”。在此笔者想考察一下，活跃在五彩缤纷的历史舞台上所谓革新官僚们的轨迹。

### 政党·VS军部·官僚

在明治藩阀体制过渡到大正民主政体的过程中，政党势力急剧发展起来，而官僚集团和军部的地位却相对下降。

第一期政党内阁是明治31年(1898年)的隈板内阁，但由于内部纷争和藩阀的反击，所以仅半年就瓦解了。但此时党人已经获取了一部分次官、局长的职务。第二届山县内阁为了防止美国式的政党分赃制<sup>①</sup>在日本形成，于明治33年

---

<sup>①</sup> 政党分赃制：美国资产阶级执政初期，曾从1829年开始实行了大约五十年的“政党分赃制”。由每次选举得胜的政党首脑把官职作为“胜利品”分给他的亲信和支持者。结果，“用人唯党”、“用人唯派”；不重视才能，无能之辈占据官位；政治腐败，党争激烈，政府更迭频繁，政治统治不稳。1883年，美国国会通过《文官制度法》，结束“政党分赃制”，开始实行以“功绩制”为主的文官制度。

(1900年)修改了文官任用令,废除了敕任官(次官、局长级)的自由任用;对于敕任官之下的奏任官,原则上只任命高文考试合格者。这就堵塞了党人通往高级官吏的道路。

此后,政党方面总想方设法改变这个敕令,并为此与历届的中立内阁进行了斗争。但斗争的结果,政党丢掉了内务省警保局长、警视总监,大臣秘书官等原本就有限的几个职务,只是新设的政务次官、参与官可以由党人任职。得到枢密院保护、支持的官僚集团,犹如坚厚的墙壁没有被攻破。对此,政党方面转变了战术,用负担官僚集团全部费用的方式,促使其向政党化的方向发展。这种倾向到大正7年(1918年)原内阁成立前后,更加显著了。至大正末年前后,政友<sup>①</sup>、民政<sup>②</sup>两党,

---

① 政友会:全名为“立宪政友会”是第二次世界大战前日本两大政党之一。1900年成立,伊藤博文任首任总裁。代表官僚地主及财阀的利益,并受三井财阀的直接支持。第一次世界大战后,先后组织原敬内阁(1918—1921)、高桥内阁(1921—1922)、田中内阁(1927—1929)和犬养毅内阁(1931—1932)。1940年解散。第二次世界大战后,多数成员加入自由党(后与民主党合并称自由民主党)。

② 民政党:全名为“立宪民政党”。第二次世界大战前日本两大政党之一。1927年成立,总裁滨口雄幸。与三菱财阀关系极密。二·二六事件后,内部分裂成以町田忠治为首和以永井柳太郎为首的两个派系。1940年解散。第二次世界大战后,大部分成员加入了进步党(后改名民主党)。

根据“立宪政治常规”，轮番执政，由此重要的官僚也分为两派，他们的职务是以对政党的贡献度来决定的。

官僚对于政党的依赖在内务省地方官的任用上表现最为显著。政友会执政时，民政党系的知事和部长统统要被换掉。民政党获得政权时，连同已经离职、退官的本党系统的人就要大量登上政界舞台。府县知事虽是由选举产生的，但由于两党均采用干涉选举的办法，企图把反对派候选人搞掉，以便单方面操纵选举获胜，这就使得那些标榜中立无政治倾向的纯吏派难以保身。

昭和6年(1931年)，政友会的犬养内阁成立不久，就大肆进行了地方官的人事变动，35名知事被免职，43名知事被调动，本系统原已退官的21人恢复官职。更有甚者，有的县，上自知事下至警察派出所的巡查统统被换掉。

政党为什么能够轻易地撤换官吏呢？在为保障文官身份而建立的“文官身份令”中有这样一条规定：“根据官厅事务的状况，在必要的时候，可以让官吏离职”。离职满二年即为自动免官，实际上离职就等同于免官。政党就是利用这条规定，借口整理行政让非本党系统的官吏离职以达到免官的

目的。但是那些被免去官职变为失业者的年轻力壮的官吏并不安于退官后的自在生活，他们仍兴致勃勃地在政界的斗争中奔忙。他们组织了“日本俱乐部”，互相交换情报，同时为准备东山再起而四处活动。据说荐头的是令众人畏惧的官界后台伊沢多喜男。

政党干涉选举的手段是很露骨的。他们通常在选举刚开始的时候就自称是选举监察员，分头守候在现场的各个位置上，以防反对派采取不利于本党的手段，同时给本派以支援。

在干涉选举中最臭名昭著的是政友会。他们不仅手段多样，而且利用金钱拉选票。大正中期，宫城县知事森正隆因猖狂干涉选举而被称为“狮子知事”或“好斗知事”。有一次，在选举的时候，他竟公然把“政友会选举本部”的大牌子挂在知事官府门口，被前来巡视的地方局长愤怒地摘下。比森正隆有过之无不及的是山口织之进，他历任大分、岛根、岩手、香川等县的警察部长。他干涉选举的方式让民政系直打哆嗦。他曾两次休职，两次东山再起。第三次被休职后做了律师，并出任荏原区会议员，默默地了此一生。

内务省官吏的目标一般是攫取知事的职位。

但由于政界的纷杂斗争，再加上知事是一种迁移不定的职务，并且要完全根据某一党派的意志而升降沉浮，因此那些志愿加入官僚队伍的青年对进入内务省从政就敬而远之了。不仅内务省如此，其他地位下降的省也很相近，只是程度不同而已。

1929年的世界经济危机，直接打击了日本经济。很多经济指标降低了50%左右，失业破产连续出现。最悲惨的是农村，许多姑娘不得不靠出卖肉体维持生计。这正是马克思所预言的资本主义危机和资本主义末日的情景。在此紧迫时期，“满蒙危机”又得不到解决，就更加重了国内危机。这种状况使国民对热衷于政治斗争和不断腐败的政党彻底失去了信心。军部利用国民的这一情绪，借机打出了“打破现状”、“昭和维新”的旗帜，并于昭和6年(1931年)开始为夺取政权发动了满洲事变、“五·一五”和“二·二六”<sup>①</sup>等一连串的政变活

---

<sup>①</sup> “五·一五”和“二·二六”事件：日本法西斯军人发动的两次武装政变。20世纪30年代，日本内外矛盾极度尖锐，法西斯势力日益抬头。九·一八事变后，法西斯军人分裂为两派，即皇道派和统治派。皇道派以陆军省和参谋本部的少壮军官为骨干，打着以天皇为中心的法西斯主义旗号，主张以武力改变现状，树立军部的独裁权力。站在这派背后的是新兴财阀（专以发展军火工业起家）。统治派

动。军部所针对的目标是政党、财阀、宫廷集团的首脑人物；在军部的压力下，许多人屈服或沉默

---

以主张军部的统治而得名，成员多为陆军省和参谋本部的元志军官，反对搞政变，主张以合法手段树立军部独裁权力。站在这一派背后的是老牌财阀。这两派之间，一方面在提高军部的地位上相一致，而在争夺领导权以及怎样进行法西斯化方面又相矛盾。因此，在法西斯化的过程中，二者不断明争暗斗。

1932年5月15日，皇道派军官和社会上的法西斯分子，企图建立军人内阁，在“血盟团”领导下，枪杀了首相犬养毅，袭击了警视厅、内务省、日本银行、三菱银行、政友会本部等地，这就是“五·一五事件”。暴乱平息后，成立以退役海军大将斋藤实为首的所谓“举国一致”内阁，军部法西斯势力进一步加强。

1936年2月26日，皇道派军官和社会上的法西斯分子，又发动了一次武装政变（即“二·二六事件”）。这一天凌晨，由皇道派军官指挥的军队1,500多人，占领了东京的许多重要军政机关。杀死了内大臣（辅佐天皇管理国家的印鉴，处理皇室及国家事务）斋藤实、大藏（财政）大臣高桥是清、教育总监（陆军三头目之一；另二个是陆军大臣、参谋总长）渡边錠太郎。天皇的侍从长官铃木贯太郎受重伤。暴乱分子向陆军大臣提出“兵谏”，要求成立“军人政府”，建立军事独裁。由于军阀集团内讧，政变未能得逞。2月29日，暴乱被平息。但其后执政的广田内阁却更为反动，标志着日本进一步法西斯化。这次兵变后，军部对皇道派进行了镇压和清洗。从此皇道派一蹶不振，统治派占了优势。

了,但最终还是追随、迎合了军部。

就官僚集团来说,它对军部的态度很微妙。在打破政党政治、收复自己地盘的问题上,他们和军部有共同之处;但如果对军部过于支持的话,就会出现不仅是政治、连行政的主导权也有被夺走的危险。在进退维谷的困境中,有一群官僚,利用军部开辟的新体制,异常地活跃起来。

### 革新官僚系谱

评论家三宅雪岭曾写道:“所谓新官僚是什么呢?”“很难清楚地限定,但一般可以知道,他们确实存在并且势力正在加强。”(《我观》昭和12年2月号)这指的是二·二六事件后的昭和12年(1937年)的官僚集团。

三宅的评论大概反映了对形势变化敏感的舆论界的看法。而实际上,新官僚却早在三年前即昭和9年(1934年)就出现了。此后,被称为“新新官僚”、“革新官僚”的官僚群依次登场。报纸和杂志为此热闹过一阵,但大多是从兴趣出发对这些官僚集团的任务和特性、思想倾向和人员系谱所做的评论,没有正式的分析研究文章。

战后，随着对军部研究的进展，有人开始对作为军部伴侣的革新官僚进行研究，但也只限于特定的方面和特定人物，缺乏整体的正式研究。就是对昭和12年三宅提出的“新官僚和革新官僚究竟是什么”的课题也很难说进行了充分的研究。

要进行整体的研究，就必须首先弄清研究对象的确切范围。在比较了几个定义之后，作者觉得古屋哲夫氏的《日本近代史辞典》中的解释是最准确的，因此就以他的定义为准进行探讨。古屋哲夫氏的定义是：“新官僚是满洲事变后，在政治上发展起来的亲军的、右翼革新的官僚势力。革新官僚是以企划院为中心制定并推行日中全面战争前后的战时统制计划的官僚集团。”这本辞典把“新官僚”和“革新官僚”明确地按照不同角色进行了区分。这个区分在近十年中才得到历史学家的公认。

把这两个官僚群仔细地比较一下，就可发现，在时间上，新官僚在前。从二·二六事件开始，就转移到以日中战争为界限的革新官僚时代。在和军部的关系上，前者是被动的、消极的，而后者是主动的、积极的。另外，前者主要关心的是“收复失地”，后者是“创造新的任务”。

笔者赞成根据不同时期来考察中坚分子及其



思想倾向和作用任务的观点，因此认为这个划分是正确的。但觉得应该在两个官僚群之间，再划出一个从二·二六事件到日中战争暴发这个过渡期间的“新新官僚”群，也即应该划分为三个部分，并且在广义上，把它们总称为“革新官僚”更为妥当（本书“革新官僚”的概念，原则上是在广义上使用的）。另外，笔者还把这三个官僚群内的子群（亚群）进行了系统性的区分。但是由于世代、省厅、范围、人际关系错综混杂，而且各子群在不同时期又有离合聚散，因此，做严格的系统性区分不太容易，在此多少会有些重复和异同。笔者姑且按照自己的趣向，编排了一张系统图并列举了有代表性的成员，请见表5—1。

表5—1 革新官僚的系统

		年 次	出身省
I 新官僚			
A 国本社系统			
* 平沼骥一郎		明治21年	司法
小原 直		35年	司法
田边 治通		38年	递信
河田 烈		41年	大藏
(竹内贺久治)			

续表

	年次	出身省
B 国维会系统		
后藤文夫	明治41年	内务
藤井真信	42年	大藏
松本学	44年	内务
唐沢俊树	大正4年	内务
(安冈正笃)		

## II 新新官僚

A 内阁调查局系统		
* 吉田茂	明治44年	内务
松井春松	大正5年	内务
山田龟雄	7年	大藏
奥村喜和男	14年	递信
藤田国之助	6年	商工
和田博雄	14年	农林
内田源兵卫	14年	内
桥井真	昭和2年	商工
B 司法省派		
池田克	大正6年	检事
户沢重雄	9年	检事
佐野茂树	12年	检事

(注) \* 为担任过内阁总理大臣的官僚；( )内为非官僚。

续表

		年 次	出身省
C	外务省僚友会		
	白鸟敏夫	大正 3 年	外务
	栗原正	4 年	外务
	佐藤忠雄	11 年	外务
	高津富雄	12 年	外务
	矢野征记	13 年	外务
D	农村更生派		
	小平权一	大正 3 年	农林
	小浜八弥	6 年	农林
	田中长茂	8 年	农林
	五十子卷三	12 年	农林
	重政诚之	12 年	农林

## II 革新官僚(狭义)

A	内务省警保局系统		
	村田五郎	大正 12 年	内务
	水池亮	15 年	内务
	菅太郎	昭和 3 年	内务
	加藤祐三郎	3 年	内务
	吉川觉	5 年	内务
	(绯田工)		

续表

	年 次	出身省
B 内务省社会局系统 安井英二 富田健治 栗原美能留 高村坂彦	大正5年 10年 14年 昭和2年	内务 内务 内务 内务
C 外务省革新(枢轴)派 * 白鸟敏夫 重松宣雄 藤村信雄 仁宫武夫 牛场信彦 高濑侍郎	大正3年 10年 12年 昭和4年 7年 8年	外务 外务 外务 外务 外务 外务
D 企划院系统 迫水久常 美浓部洋次 毛里英于菟 奥村喜和男 柏原兵太郎	大正15年 15年 14年 14年 13年	大藏 商工 大藏 递信 铁道

读者在参考这个系统图时，应注意以下几点：

第一，图中省略了不少规模小、难以划入某系

统的辅助集团，而主要列举了前往满洲国的官僚和一部分突出的右翼和左翼官僚。例如，在右翼官僚中，举出了石黑英彦和相川胜六。

《台湾统治的功劳者》一书中，是这样评价石黑英彦的：“他作为笕博士的高足，信奉惟神之道 的精神修养，他思想坚忍不拔，态度庄重，是一个典型的军官式的人物。”他曾担任过台湾的局长和许多地方的知事。被起用为文部省次官后，就和具有相同精神信仰的荒木文相一起，把东京帝大的进步派教授清洗了。

相川胜六在担任宫崎县知事的时候，因捐款修建了“八紘一宇”的巨塔而出名，因此担任了厚生省大臣。

第二，在革新官僚的外围，有一些跑前跑后的支持者以及取巧派。这些人虽然没有登过引人注目的政治舞台，但他们控制了自己所在的组织，在这些组织中担任着顾问的角色，并且起着和旧官僚沟通渠道的作用，这些人，也应包括在所要研究的范围内。

例如警保局系统的激进分子菅太郎在《创造现代史的人们》中写道：“在商工省，资格最老的是岸信介，其次是稳健的椎名悦三郎。……他们集会

的时候，岸总是背靠壁龛。我因是跑腿的角色所以在末座侍候。”从这段话可知，岸信介扮演的是狭义革新官僚的最高顾问的角色。另外，大藏省的贺屋兴宣、农林省的井野硕哉也是同样的角色。

第三，在许多场合，指导各组织行动、制定规则的是军部，革新官僚的机能不过是军部的承受转包组织。对于官僚集团来说，很难有自己的主体意识，特别是在那些被军人把持的部门，有些官僚企图用专业技术知识与之对抗，但最终只能落个“鸡蛋碰石头”的结局。况且还要牵扯到与军队、亲军右翼派阀及自己集团内部的对立等各种复杂关系，这就使革新官僚不能象岩石那样团结坚强，因此在与军部的斗争中，胜负是显而易见的了。他们必须从属于军部的某一派系才能生存：系统图中所出示的ⅢA警保局系统受控于陆军的统治派；ⅢB社会局系统和皇道派的联系密切；ⅢC枢轴派和陆军军务局的亲德派军人及对美强硬派勾结甚深；ⅡA内阁调查局系统和ⅢD企划院系统始终在铃木贞一、秋永月三的陆军经济派的庇护之下。

在社会上，迫水、美浓部、毛里再加上奥村，被称为铃贞（企划院总裁）门下的“三只鸟”或称为

“四天王”。美浓部回忆录中的记载与这个说法略有不同，他引用了岸信介的说法：“迫水、美浓部以及死去的毛里英于菟就象秋永智囊团中的三只鸟。”细节上的出入不必管它，总之不能否定革新官僚对军部的从属性质。

### 从新官僚到新新官僚

革新官僚们从满洲事变后不久登场，到太平洋战争失败而消亡的十多年间，进行了什么样的活动呢？下面根据时间的大致过程作一个概观。作为革新官僚第一阵营的“新官僚”，在舆论界首次被提出是从昭和9年（1934年）后半期到昭和10年（1935年）之间。内务省的机关杂志《内务时报》昭和11年1月号和2月号以“各刊物所发表的关于‘新官僚’的评论”为题出版了特集。特集中的十多篇评论涉及到“政党的不振”、“官吏的身份保障”、“新官僚和军部握手”、“新官僚登场的原因”等问题。首先看一下与政党争夺地盘的活动。

在五·一五事件中，皇道派军官枪杀了首相犬养毅，使得这一政党内阁倒台了。为收拾残局而苦思焦虑的明治元老西园寺公望推举预备海军

大将斋藤实组织了后继内阁，政友、民政两党都有成员加入阁僚。根据组阁情况、斋藤内阁被称为举国一致的内阁或中间内阁。但此后的历届内阁中，党人比重日益减少。昭和16年(1941年)的第三届近卫内阁，党人的比率减至零。相反，官僚、军人出身的阁僚却增加了。有些阁僚甚至是从次官直接升为大臣的（大藏省的藤井真信、贺屋兴宣，厚生省的广濑久忠，农林省的井野硕哉等）。

为了巩固官僚重新获得的地位和权力，斋藤内阁修订了文官身份令(敕令二五三号)。这个敕令强化了官僚的身份保障，并且根据当时政权状况，废除了休职免官的规定。

新官僚的首领是后藤文夫。他曾在斋藤内阁中任农相，以后在冈田内阁中任副总理级的内相。以后藤为中心的国维会，是从国本社分离出来独立组成的。由于他把斋藤、冈田两内阁中的重要成员用会员的方式集中在国维会里，所以有人把这两届称为“国维会内阁”。在这个意义上，把国维会看作新官僚产生的母胎是正确的。但国维会是拜阳明学者安冈正笃为师父，并以“纠正轻佻诡激思想，把日本精神弘扬世界”为纲领的修养团体



(在司法省的分类中,把它们作为右翼教化团体),并没有明确的政治目标。后来因为有人攻击他们是“把握一部分政权的阴谋团体”,所以为了“一扫误解”,就于昭和9年(1934年)末,自动地解散了。

以后藤为首领的新官僚,由于组织了农村救济特别是自力更生运动而显露头角。新官僚采取的这一政策与军部重视保护精兵供给源——农村的意向相一致,但又从正面和军费的增加及农村救济费的支出相对立。为了避免和军部的冲突,他们不得不控制预算支出,而转向自力更生。后藤动员了集中在新设的农林省经济更生部的农林官僚参加这个运动,并且把全国青年团和产业工会运动与其结合起来,以扩大内务和农林两省的综合计划。通过以上的努力,把农村从极度的疲弊状态中恢复过来。这个时期的农村更生派官僚干劲十足,有的把月薪全部捐献出去,有的把父母家的农地贡献出去,这些在当时传为美谈。

尽管新官僚把协调军、官双方关系作为基本原则,但他们所推行的政策路线对于军部来说是有限度的。二·二六事件后不久成立的广田内阁,在组阁过程中,陆军直接介入了阁僚的人选工

作。至此以后的历代内阁，都要受到军部的控制。

昭和 10 年(1935年)设立的以综合国策的立案和调查为目的的内阁调查局(以后改组为企划厅、企划院)，也在事实上被军部夺取了领导权。为适应新势力配备的需要，又出现了所谓“新新官僚”群，他们推戴吉田茂(不是战后首相吉田茂)为调查局长官。这样新官僚就让位于新新官僚了。

对于新官僚下台的原因，有一种看法：在二·二六事件中，后藤内相因害怕乱军而躲藏逃脱；唐泽警保局长既不能事先得到情报，事发时人又不在东京。这两件事使新官僚丧失威信，促进了垮台。

但以调查局为根据地的新新官僚的好日子也不长。虽然他们描绘的革新蓝图的涉及面非常广泛，诸如行政机构的改革、社会制度的改革、电力由国家管理、义务教育年限的延长，甚至连一国一党的实现、经济参谋本部的设置、基于产业及医疗的国营化也研究了。但由于来自财界和保守派的抵制非常强烈，所以仅实现了很少的一部分：在机构上，仅设置了企划院；在政策上，实现了电力国营化。其它的计划几乎都被束之高阁。昭和 12

年(1937年)7月,日本陷入了日中全面战争的泥沼。

在准战时体制的条件下,作为中长期的革新政策,还可以证明它的合理性;但在战时,一切要服从军事的需要,新新官僚由于不能适应事态的急剧变化而不得不退场了。代之登台的是那些精神本位的无责任的鼓动型官僚以及能够适应军事需要的精明的专家治国者。此时进入了狭义革新官僚的时代。战时体制化必然带来国家统制的强化,这就使官僚的地位得到了提高,就连那些与潮流无缘的一般官吏也得到一些实惠:因机构的增设晋升速度加快;工资大幅度增加。例如在内务省,过去由于人事的停滞,新手达到高等官需要五、六年时间;而此时,不满一年即可提升。另外,中央省厅的课长级别以上的官僚,不断以委员会津贴的名目得到加薪,有很多时候甚至津贴超过年薪。

特别是实行重要资料分配及配售制后,官僚更是大权在握了。就连大公司的经理为得到一定的物资,也要每日去参拜掌握许可权的役所的课长。但他们常常被冷落,长时间地候在门外。这些握有权力的官僚,一到军人面前,就俯首贴耳了。如陆

军省一个课长竟把两只脚放在桌子上与有名的法制局长官唐泽谈话，尽管这样，唐泽仍小心翼翼地作着记录，就象一下矮了许多（据村田五郎谈话记录）。

## 代天讨伐

在昭和 15 年（1940 年）的新体制运动中活跃到顶点的狭义革新官僚，因数量多，系列也错综复杂，所以很难清楚准确地整理出他们的系别，在此只能大致地整理出鼓动者型和技术专家型或政治系别和经济系别两大类。政治系别还可分为治安派和外政派，前者大致相当于表 5—1 中的ⅡB 的司法省派和ⅢA 的警保局系统；后者大致相当于ⅢC 的外务省革新（枢轴）派。另外还需指出，鼓动者型大多集中在政治系别中，专家技术型大多集中在ⅡD 的以企划院系统为代表的经济系别中。

治安派以警保局的特高课成员和司法省的思想检事为主力。他们最初以取缔共产党组织和监视右翼恐怖主义分子为主要任务；昭和 10 年（1936 年）前后，日本共产党一解散，便把重点转移到压制左翼分子以及镇压自由民主运动上。与

此同时，他们还推出了把教导向善作为目标的文化政策，松本学开展的日本文化联盟运动就是一例。

一进入日中战争时期，治安派便踏入高级政治领域并和军部直接联合起来，一边暗中操纵社会舆论和倒阁活动，一边积极进行排外运动和新党运动。

昭和13年(1938年)秋，以近卫文麿为首的近卫新党运动在即将形成时流产了。这个运动完全是由治安派帮助策划的：警视厅官房主事水池和保安课长清水负责具体工作；运动纲领由警视总监安倍根据近卫的精神布置给警保局长本间，然后本间让下僚起草。

翌年，陆军推进了反英运动。为了配合这一运动，警保局特意取消了禁止示威游行的规定，并怂恿游行队伍蜂拥到英国大使馆前。这一举动使陆军方面大为欢喜，他们把桥本保安课长和村田外事课长请到饭馆进行款待。酒酣耳热之际，岩畔大佐(军事课长)提出让他们下一步把工作转到日、德、意三国同盟促进运动上，但遭到拒绝。于是岩畔面红耳赤暴跳如雷，最后双方关系破裂了(据村田五郎谈话记录)。外务省枢轴派却加入了

警保局也无法对付并尽力逃避的以白鸟敏夫(意大利特使)为盟主的同盟促进运动,在革新官僚群中,行动最过激的就是这个系统。三国同盟结成以后,他们就转向对美强硬运动。昭和16年(1941年)夏,重松、藤村、仁宫三人狂叫“代天讨伐”,被东条陆相给予免官处分(据高濑侍郎氏谈)。仁宫在数年之后,受到包括中野学校毕业生在内的一次未遂政变的牵连;战后他专心致力于心灵学的研究,写出数册大部头著作,现已去逝。

概括地说,政治系别爱好谋略,富于行动,但思想理论贫乏,他们不过是罗列一些概念性的用语来粉饰口号与现实之间的差距。他们迷恋国民精神总动员运动和新体制运动,昭和15年(1940年)秋,组成了以所谓“辅弼大政、实战臣道”为口号的上意下达的官制团体(即大政翼赞会)。

正当按照德国纳粹党的指导者原理,以实现一国一党为目标的政治新体制运动处于高潮之际,由经济系别的革新官僚发动的经济新体制运动也正在进行。

这个别动队的核心人物是迫水久常(大藏省金融课长)、美浓部洋次(商工省物价局企划课长)、毛里英于菟(兴亚院经济部第一课长)三人。

借用迫水的话说：“出主意的是毛里，形成大致体系的是我，修改计划和很好地实行计划的是美浓部”（《洋洋乎》）。可见三人都是恰如其分的角色。其他重要人物还有奥村喜和男（递信省企划课长）、村田五郎（内务省地方振兴课长）、柏原兵太郎（铁道省配车课长）、山添利作（农林省系政课长），他们同时兼任书记官的头衔，在企划院审议室（室长是秋永月三大佐）工作。他们都是各省代表革新派的实力官僚，所以使掌握着物价浮动权力的企划院的权威大大提高，形成一股不可抗拒的势力。昭和15年（1940年）秋，这个系别根据《国家总动员法》（昭和13年即1938年颁布）提出了“建立经济新体制纲要”。这个纲要给在自由经济上还不成熟的财界带来冲击。

纲要的重点是“资本和经营的分离”、“根据需要使企业国营化”、“企业联合的再编成”、“利润、配给的限制”等。这些要点可以说已经超过统制经济而趋向计划经济了。纲要在实施过程中遭到财界的猛烈反对，因此只好逐渐做些让步。为协调官僚集团与民间企业的关系，成立了“统制会”并颁发了重要产业团体法。日美开战以后，这个纲要终于被埋在破绽的战争经济中了。

经济新体制夭折有多种原因，在此只提出两点：

第一，不仅正在崩溃的战时官僚统制失去了原来所期待的效果，而且生产力的低下、物价的上涨、消费生活的穷迫等弊端也是显而易见的。同时也由于和经历过第一次世界大战的欧洲诸国不同，战时统制对日本来说是初次实践，因此国民对于官僚的不信任逐渐加强，使得新经济体制难以推行下去。

第二，来自财界各团体的抵抗。在他们联名向近卫首相提出的意见书中，弹劾新经济体制“企图把我国变成象俄罗斯那样处于四面受敌的境地”，还有不少人指责新经济体制是“船底的积水”（意为潜在的危險）。在企划院事件中，和田博雄以下的中坚官吏被逮捕就是因为这个原因。美浓部和菅太郎虽被免于逮捕，但在整个战争中受到宪兵的监视。

对左翼官僚进行驱散活动的是治安派的特高警察们，这样一来，革新官僚也就等于分裂了。

在进入太平洋战争、东条政权的专制体制确立之后，革新官僚群便结束了使命，几乎从公开的政治舞台上消失了。只有被起用为铃木终战内阁



的内阁书记官长的迫水久常，与美浓部、毛里共同合作，完成了终战的诏敕案，这大概是他们的最后荣光吧。

## 从左派到右派

革新官僚的著名人物都是各省屈指可数的优秀人才。他们不仅是“能吏型”，而且具有独特的个性。一进入到政党指导的战后官僚社会，他们中间一下子冒出了许多奇才人物。这些人大致有这样几个特点：(1)横向性的连带关系；(2)亲军，(3)亲德；(4)去满洲开拓事业；(5)学生时代学习过马克思主义；(6)鼓吹亚洲主义、日本主义；(7)舆论的鼓动者；(8)下犯上的行动。借用大宅壮一的话说，他们多是些比常人“高一音阶的热情家。这里举二、三个实例。

首先谈一下他们与满洲的关系。象哥德名著《浮士德》所暗示的那样，那些梦想“创造世界”的男子认为去满洲能够找到实现理想的工作。昭和7年(1932年)3月，借关东军之手以“五族协和”为口号的满洲国诞生后，日本官吏就大批地云集到那里。

级别直提两级，工资增加三倍，是满洲国官吏的常事；不满三十岁就升为敕任官并被称为“阁下”的例子也不稀罕。当时满洲的官吏结构是这样的：大臣由当地人担任，重要部门的次长（相当于日本的次官）以及司长（局长）、处长（部长）、科长（课长）都由日本官吏独占。重要的政策由次长会议决定。但是次长对于被暗地里称为“满洲国国王”的关东军司令部第四课参谋（负责满洲国的内政指导）片仓衷少佐，还得俯首贴耳。尽管如此，与在日本的役所工作相比，其权势要大得多。他们忙于建设机构和制定法律，用“法三章”来对付当地农民，因此被当地农民称为“法匪”，可见当地农民对日本官吏的畏惧。他们所进行的这些活动，目的在于把满洲当作革新计划的实验场地，如果实验成功，就把成果带回日本。在日本新设的企划厅、企划院以及由他们立案的政府机构的改革案酷似满洲国的行政方式决不是偶然的，这与他们的实验有关。

在当时，革新官僚去满洲修业一次是惯例。他们在当地培养同僚；体验和军人共事的方式；扩展富足的机密费的筹措途径；他们最终的理想是重新回到原来所在省并占据要职。

新闻界把那些以满洲国为跳板得到快速晋升的官吏称为“二木三助”。所谓“二木”指东条英机（关东军参谋长→陆相→首相）、星野直树（总务厅长→内阁书记官长）；三助指松冈洋右（满铁<sup>①</sup>总裁→外相）、岸信介（产业部次长→商工相）、鲇川义介（实业家）。

就下属的满洲国官吏来说，以星野为首领的

---

<sup>①</sup> 满铁：全名为“南满洲铁道株式会社”。日本帝国主义对旧中国进行殖民侵略的机构。1905年日本取得帝俄控制的东清铁路南段（长春到大连）权益和财产后，于次年筹建。1907年4月开业。总社设大连，分社设日本东京。除经营长春到大连、安东（今丹东）到沈阳等各线铁路及抚顺煤矿外，还有航运、码头、仓库、炼铁、电力、煤气、农场等；所辖事业单位约八十一个，有联系的子公司和机关尚不在内。该社在东京设东亚经济调查局，大连设调查部，沈阳、吉林、哈尔滨、北京、上海等地设事务所，搜集军事、政治、经济情报。1931年九·一八事变后，一再增资，侵占东北全部中国铁路。1934年10月，又强占中苏合办的中东铁路。1937年以后，将所营主要重工业移交满洲重工业开发株式会社。1945年8月中国抗日战争胜利，9月该社停业。1950年4月中苏合营中国长春铁路公司成立，接管该社一切权益和财产。1952年12月，苏联政府根据1950年2月《中苏关于中国长春铁路协定》和1952年9月《中苏关于中国长春铁路移交给中华人民共和国政府的公告》，将中苏共同管理中国长春铁路的一切权利以及属于该路的全部财产移交给中国政府。1957年3月该社东京分社结束。

大藏省派系和围绕在岸周围的美浓部、椎名(悦三郎)等商工省派系最有力量。

其次再谈谈革新官僚们在学生时代接受马克思主义的经历和信奉亚洲主义、日本主义的情况。大正后半期到昭和初期，最有力量的学生团体是东大新人会，其中有很多人在以后加入了官吏队伍(请参照表5—2)。如果包括追随在高中时代就加入了马克思研究会的苍太郎、河上肇的富田健治及毛里、美浓部(他们属于从新人会分离出来的东大福利会)在内，就可得知狭义上的革新官僚

表5—2 东大新人会出身的官僚

姓名	毕业时间	官厅名	备注
内田源兵卫	大正14年	资源局	汉口总领事
水池亮	15年	内务省	警保局长
黑河内透	昭和3年	农林省	山林局长
榎本谨吾	4年	商工省	
盐谷末吉	4年	拓务省	秋田县副知事
吉河光贞	5年	检事	公安调查厅长官
吉沢万二	6年	农林省	
* 细田吉藏	11年	铁道省	防卫厅长官

(注)\* 所属共产青年同盟。

出处：“东大新人会会员名簿”、《特高月报》。

大多数人在青年时代受过马克思主义的影响。

表 5—3 东大福利会出身的官僚

姓 名	毕业时间	官厅名	备 注
毛里英于菟	大正14年	大藏省	综合计划部部长
美浓部洋次	15年	商工省	军需省机械局长
城 富 次	昭和2年	判 事	高松高裁长官
马场义续	2年	检 事	检 事 总 长
馆林三喜男	3年	内务省	议 员
长谷川成二	3年	检 事	高松高裁长官
柏村信雄	9年	内务省	警察厅长官
太宰博邦	11年	内务省	厚生次官

出处：《东京帝大新人会记录》。

新人会在发展过程中，发生了分化：其主流如赤松克磨、宫崎竜介、三轮奉壮、佐佐弘雄、水野成夫、志贺义雄、林房雄、田中清玄参加了连续不断的政治运动；另有一部分随着毕业就职而退出了政治运动，并避开了官界；从昭和8年到9年（1933—1934年），一直跟着伊藤律，在共产青年同盟东大支部进行非法活动的细田吉藏，在进入铁道省后，转而成为柏原兵太郎的心腹。

表 5—4 东大七生社系统出身的官僚

姓 名	毕业时间	官厅名	备 注
福森利房	大正 6 年	内务省	
小河正仪	7 年	内务省	桦太厅长官
森山锐一	8 年	内务省	法制局长官
森岛守人	8 年	外务省	葡萄牙公使、议员
岸 信 介	9 年	农商务省	首 相
小原正树	9 年	大藏省	驻中国财务官
石 井 康	9 年	外务省	公 使
松冈平市	14 年	内务省	议 员
长尾猛夫	15 年	检 事	
冈崎英城	昭和 3 年	内务省	警视厅特高部长、 议员

(注) 七生社系统包括木曜会 (大正 5 年建立)、兴国同志会 (大正 8 年建立)、七生社 (大正 14 年建立)。

出处: 公安调查厅“战前右翼团体状况”中卷 (昭和 39 年)。

由以上可看出, 新人会中那些以后成为革新官僚的人, 虽然在学生时代受过马克思主义的影响, 但在加入官界之后, 除去制造企划院事件的和田博雄以外, 没有一个人成为“赤化行政官”的。当然也不能否认, 学生时代所接受的马克思主义, 对

于他们利用统制经济、计划经济来修正资本主义是有很大的影响的。战时体制在自由经济中是不能成立的，但却离不开统制和计划经济。军部之所以也转向左翼进行动员就是因为它适应战时的需要。保守派和日本主义者把统制、计划经济误认为“船底积水”也是因为它受到马克思主义的影响。为了适应战争需要，不仅近卫文磨，就连“陆军主流”也卷入到所谓“赤色革命”中。

在左翼发展的同时，作为对抗力量的右翼也在加强势力。在左翼全盛的东京帝大也是如此。大正7年(1918年)，以吉野作造教授为顾问的新人会成立；第二年以上杉慎吉教授为中心、以天野辰夫(神兵队事件的制造者)为领导的学生右翼团体兴国同志会也成立了。大正14年(1925年)，这个组织改组为七生社，以“打倒新人会”为目标。在昭和7年(1932年)的血盟团事件中，有的会员竟参加了恐怖活动。

就革新官僚来看，即使加上中途脱离兴国同志会的岸信介及倾向于上杉教授的奥村喜和男，革新官僚中参加过右翼组织的也是少数人。但在满洲事变后不久发生了变化，官界中的内务省警保局系统的许多人成了鼓吹皇国史观的平泉澄博

士的狂热拥护分子，就连曾经信奉河上肇的富田健治也在其中。昭和10年(1935年)前后，内务省新人讲习会邀请平泉讲解坐禅和拔濯(濯子水边以除不祥——译者注)，富田第一次见到平泉，便成了他的热情拥护者。这样一来，革新官僚阵营中既有左派(包括转向左翼者)，又有右派，规模很大。

但在昭和15年到16年(1940—1941年)，左派势力进一步削弱：以和田博雄为首的左派被弹压下去，处于中间立场的自由派也受到威胁。大竹启介认为，这种情况的出现是与东条政权的主旨相关的。革新官僚群最后得到武藤军务局长等军部主流的保护，才勉强得救(大竹启介《幻之花》)。

### 奇才——毛里英于菟

关于革新官僚人物的经历，已经出版过不少传记和回忆录。尽管如此，笔者还想在此以列传的风格叙述三个特殊的代表人物：毛里英于菟、奥村喜和男及菅太郎。

毛里英于菟出生于福冈县门司市。他的父亲



毛里保太郎是明治 35 年(1902 年)自由民权运动中的斗士，以后担任过很长时间的门司新报社社长、众议院议员。毛里曾就学于小仓中学、第五高等学校，大正 14 年(1925 年)从东京帝大法学部政治学科毕业。他最初的愿望是作一名新闻记者，但最后就职于大藏省。这其中既有父亲的意向，也是由于他早就敬之如兄的龟井贯一郎的劝说和介绍。龟井是津和野藩主的一族，他很有才干，曾辞去外交官而担任了社会大众党的议员。毛里通过联姻成为他的内兄。以后毛里的工作就和龟井的政治活动紧密相联了。

昭和 8 年(1933 年)3 月，毛里辞去下京税务署长的职务，到满洲国任官吏。这批赴满官吏在前一年夏季构成星野直树所属的第一阵营，渡满后成为第二阵营。据说大家都是不满原来的待遇并以“回国之后给与优厚待遇”为条件才到满洲的，只有毛里是自愿的。在满洲他曾就任特别会计科长、国税科长。昭和 12 年(1937 年)作为支那驻扎军司令部的经济顾问转到天津，日中战争爆发后，又到北京的军特务部工作。

昭和 13 年(1938 年)，回到离开五年半的日本，就任储蓄部监理课长；半年后，转到兴亚院，任

企划院总务室第一课长；战争结束时，任综合计划局第一部长。昭和 20 年（1945 年）10 月退官、昭和 22 年（1947 年）2 月因肺病去世。

从他的经历可看出，毛里后半生的官吏生涯，几乎是在大藏省之外度过的。对于官僚来说，无论谁都有归巢的本能，这是因为异水难容的缘故。但是毛里不仅在满洲干得不错，就是在中国其它地方干得也出色。他就是那样顺着风自然地飘动。

关于毛里特殊性格的传说很多，其中一半以上是关于外貌和日常生活作风方面的。至于他的工作状况和思想，也一致被评为“无可挑剔的人”、“闪烁的人”。

曾在储蓄部工作过的吉冈英一回忆与他第一次见面时的印象：“乱蓬蓬的头发，猛一看，一副画家的风度，完全不象官吏。”曾经是新闻记者的石原俊辉写道：“看上去，毛里是一副哲人的风貌。宽额头，梳着长背头，无论从那里看，也不象役所的课长。”据在企划院担任过私人秘书的和田金一郎讲，毛里经常出入帝国饭店的理发店，但平时自己用剪刀剪胡须，一边吹着口哨一边在役所的走廊上用靴子打着拍子来回走，简直不象官吏。

在工作时，他穿西服。但在自己家中或去旅行时，一般穿中国服装。有一次，出席孩子的家长会，他的服装让老师大吃一惊。还有一次在去满洲的联运船上，被宪兵误认为间谍而受到审问。他不仅在发型和服装上漫不经心，而且在花钱上也很随便。在满洲国，他领取相当高的工资，但全用来跳舞和打麻将；一遇上喜欢的舞女，就当场倾其所有赠送给她。有的同僚看不过去，就代他领取工资，然后分配给他本人和家属。

在革新官僚中间，毛里不知不觉成了中心，大家都喜欢他，在他的周围总是聚集着很多崇拜者。这大概是一种不可思议的人格吧。特别是在与军人的斡旋上，他深知其妙，自认为“不被军人所憎恨的只有我一人”。在热情的毛里崇拜者中，有很多大藏省的晚辈、学生和从中国来的留学生。毛里在镰仓的住宅，颇有梁山泊的味道，他供给青年们酒食，大家谈话时，他只是偶而插入只言片语，往往是专心地听着青年们的谈话。

那么毛里在革新官僚阵营中，扮演着什么角色呢？这不太容易评价，因为他没有公开发表的著作，虽有多篇论文和未发表的底稿，但也遗失了，所以只能根据发表在当时杂志上的有限的几篇论

文来考察他的思想观点。当然很抽象。

在昭和 16 年(1941 年)夏季国策研究会举办的“国防经济讲座”的讲演笔记上记载着他提交的九篇论文题目：“从综合性直观到行动”、“一定要变革狭隘的生活意识”、“创造在价值上的颠倒”、“真正的经济力量是人类的力量”。由此可见，他所涉及的问题很广泛。

在大藏省机关杂志《财政》(昭和 13 年 8 月号)上，他用原名发表了一篇题为“鸡鸣风雨”的文章。关于题目的由来，他这样写道：“我将要离开北京，一位支那学者送给我一幅‘鸡鸣风雨’的文字。他大概想借此讽刺什么吧！至于讽刺什么，我不清楚。

“现在，我反复思考这样一个问题：通过这场战争，我们必然暴露、被我们所暴露、我们正在暴露的问题究竟是什么？在走笔行文之间，突然想到那几个文字，于是取来作为本文的标题。但这样一来，似乎就与文章的内容没有联系了……”。

至于文章的内容很难理解，诸如“今日的消费节约运动必须是国民文化体系的一个建设运动”、“大日本目前正在维新自身的民族国民文化秩序”等，故而省略。

毛里经常被邀请参加经济新体制讲演会。他对财界的改革，坚决推行自己的主张，并公开对财界人士说：“我要成为你们的看护人！”这使财界人士目瞪口呆。为了避免毛里的唐突，主持者只要见到毛里一到前排，就让美浓部、迫水随后装做要和他轻声讲话的样子坐在他的两侧，以便随时提醒他。

总之，笔者觉得在革新官僚中，还没有人象毛里那样知识广泛、行动面宽。他的本领是与他博览群书（在他的论文中可见其一斑）并由此而产生的想象力及独特的说服劝导力有联系的。

终战前后，毛里在年轻的同伴中，提出了带有刺激性的设想：“TVA（美国田那西河开发计划——译者注）的研究”、“尾濑沼的保护”、“国会图书馆的创设”等。但他在退官后不久即患病卧床，生活非常穷迫，就象通货膨胀严重时期的失业者。后来朋友们好不容易给他酬集了一笔看病款，他又全部捐赠给了战灾孤儿收容所，仍然一如既往地漫不经心地生活着。昭和22年（1947年）2月23日，毛里望着毛利元就书写的“万园春”的挂轴慢慢地闭上了眼睛，结束了四十五岁的生涯。

## 尊皇攘夷的奥村喜和男

尖刻的评论家阿部真之助讽刺奥村喜和男：“喜和男对时髦的东西很精通。他的名气大概就是时局的产物吧！”

奥村喜和男虽然不能算是革新官僚的骨干，但知名度却是超出众人的。

对于奥村来说，一生中大显身手的活动，大概是日美开战前夕，作为内阁情报局次长利用 NHK 无线电广播，象狮吼般地进行所谓“万岁广播”。

据他的直属部下川面隆三回忆：“那天下午，在次长室我也参加了奥村的讲演。令人窒息的大演讲结束时，奥村以‘胜利永远在皇威的旗帜下’做结束语，并声嘶力竭地高叫：‘天皇陛下万岁、帝国陆海军万岁、大日本帝国万岁’，群众也一齐和声高喊，狂呼声刺破了冬日的天空。”

这个广播的主要内容（或是全文）在第二天的各家报纸和情报局发行的《周报》（12月17日号）上刊载出来。但是报纸删掉了万岁的部分，可能因为它是奥村的即兴表演。

情报局次长进行广播的作用在于把战争目的

浅显易懂地传达给国民大众，以谋求他们的奋起和通力协作。在宣战诏书中，把“自存自卫”作为大目标；但不能否认与日清、日俄战争相比，它的鼓动性要小一些。审议诏书提案时，战争意识强烈的奥村顽固地坚持“不能因为懦弱而削弱天皇的意志”，他认为比唤起国民理性更有效的是打动国民的感情。他从哈里曼的满铁收买计划说起，忿恨地列举了三十年以来美英等白人势力压迫榨取日本和亚洲的行为。但日本的事实并非象奥村所说，而是如福沢谕吉所说，日本三十年以来走的是“脱亚入欧”的道路：和美英联合起来或者与他们一边竞争，一边侵略亚洲。而奥村却把这些内容巧妙地偷换掉了。

奥村非常狂热地认为：“对于日本国民来说，除了实现天皇意志以外，没有任何生存价值”；“神州绝对不灭，美英不足为惧”；“要如此突进再突进，只有突破障壁才有出路。”这种气势和狂热，不是能从机关式的空谈中产生出来的；只有在东条内阁和陆海军首脑对于没有十分把握的日美战争感到如履薄冰时，才会出现这位堂吉诃德式的人物来为战争进行狂热宣传。

奥村喜和男于明治 33 年(1900 年)出生在北

九州行桥郊外的一家报纸代办店主的家里。据有关人士回忆,在小学生时期,他听到前辈内务官僚末松偕一郎的事迹而发奋读书并立下了大志。

奥村听到末松在大学毕业前就顺利地通过了高文考试,于是发奋学习。在东大二年级时,他就出色地取得了高文考试合格。他没有毛里、美浓部、菅太郎青春时期的思想彷徨,他有着勇往直前的进取志向。

在革新官僚中,与奥村相类似的人物有铁道省的柏原兵太郎(芥川奖作家柏原兵三的父亲)。他一边当着小鱼贩和车站勤杂夫一边刻苦学习,终于在二十八岁时从东大毕业。

奥村就职的是二流官厅递信省,他是补缺录用。与他同时入省的人(23人),多数分配在省机关内工作,而他却被分配到边远的广岛递信局。一般的人遇到这种情况,都会心灰意冷而安于此境。但是奥村不久就写出了《邮政法解说书》并因此受到重视。三年后即昭和3年(1928年),被调回省内电务局工作。昭和九年(1934年),被任命为第一任无线电课长。在设立同盟通信社、内阁情报委员会的过程中,他起了实力作用。翌年五月被派遣到新设的内阁调查局任调查官。此时正值以



“庶政一新”为口号的综合国策的计划立案时期。满洲事变后，由于有军部作调查局的暗中资助者，所以财政界对于调查局的动向非常敏感。调查局最初抛出的是奥村提出的电力国管案。

当时电力界以五大电力为中心，拥有四百多个中小公司。费用、规格各行不一，重复投资很多，造成浪费。在财政界和递信省的一部分官僚当中，原来就有统一合并管理电力的呼声，奥村不过是巧妙地把这种愿望与合乎形势要求的统制经济理论结合起来。

电力资本占总资本的25%，因此可以说是自由经济的骨干企业，同时也成为政党权利的巢穴。作为第一个出击的对象，电力国管是毋庸置疑的，因此得到了军部强有力的支持。

电力国营首先需要收买私人企业，但国家财政无法负担这样的巨额款项。奥村深知这一点，于是想出所谓“民间所有国家经营”的妙案：只把发电和送电统一到新设的国策公司里，配电仍由民间经营。

昭和10年(1935年)秋，拟定完提案之后，奥村立即与娘家递信省交涉。一次在宝冢剧场看戏。幕间休息时，他叫出有田喜一(递信省电气局业务

课长)，一边喝咖啡一边商谈有关电力国管问题。谈话中，他宣称自己一生的兴趣就是“读书和爱妻”，另外也喜欢观赏少女歌剧。在与递信省交涉妥当之后，他又向各界展开了猛烈的说服工作。

在电力国管问题上，政党出身的赖田木递相宣称“一定干到底”。对于二·二六事件后的广田内阁来说，电力国管是“庶政一新”的关键招牌。在昭和12年(1937年)1月的议会上电力国管案被正式提出。

但来自电力界的反对运动也很猛烈，在一片混乱的争吵中，广田内阁倒台，法案流产，与此有关者四散而去。据《每日新闻》报道，“精神百倍的赖田木总监督退下阵来；儿玉总监督（后继递相）也是如此；应援队长奥村调查官到海外出差；主力投手藤井崇治（递信省电气局监理课长）到边远的札幌任递信局长，对此事敬而远之；主将大和田悌二（电气局长）独守孤垒”。电力国管搁浅。

昭和12年(1937年)7月，日中战争一爆发，作为战时经济化的一环，电力国管又死灰复燃。奥村在德意志周游半年，便醉心于希特勒；他返回日本之后，又投入电力国管的运动中。但主角仍是从札幌返回的藤井（藤井在札幌的时间虽短，却在

此期间，说服了北海道厅石黑英彦长官，并纠合各省的驻外机关，东奔西走，把七零八落的地方行政综合化了)。可是滕井却认为，眼力也好，干劲也好的奥村是反对派的最好敌手。关于电力国管，“专利权最终应该归于奥村君”(《滕井崇治》)。

昭和 13 年(1938 年) 3 月，在国家总动员法发布前后，电力国家管理法在议会通过；翌年 4 月，日本发送电株式会社诞生；稍后设立了把全国划分为九个区段的配电公司。但此后，电力的归属与管理问题屡次成为讨论的中心。战后虽然重由民间经营，但九电力体制却没有改变。奥村在担任企划院调查官后的昭和 14 年(1939 年) 5 月，又担任了新设的递信省企划课长并兼任了企划院书记官，成为公认的革新官僚的首领。在此期间，他写出了《日本政治的革新》(昭和 13 年)、《变革期日本的政治经济》(昭和 15 年)两本著作。他在这些著作中论断：“资本主义的自由法则目前在人类生活的全部领域中是完全行不通的。”在回答“何谓革新”时，他说：“为创造今日的国防国家而必须努力干的政策”。

奥村的理论虽然不象毛里的哲学思辨那样难理解，但也不是没有人反对。迫水久常就曾说过，

“竟是这样的牵强附会”。奥村运用理论方法把电力国管牵强到“所有权的日本性纯化作用”就是一个有力的例证。

因为有这样的秉性，奥村试图把军队作为后盾从革新官僚转为革新政治家也许就是很自然的过程了。在他当企划课长时，为了当上他的同乡杉山大将为首的杉山内阁书记官长而四处奔走，但由于取代杉山内阁的米内内阁成立，美梦就变成泡影了。可能是在政治活动中过于出风头带来的恶果，奥村被调到监察课长的闲职上。在日美开战的前两个月，他被任用为情报局次长。此时他四十一岁，作为奥村来说，这也算是个满意的职务了。此后他把自己二十五贯（贯：重量单位，每贯3.75公斤——译者注）的身体象开足了马力的火车似地工作了约二年半。因为情报局总裁还兼任外相，所以各种宣传大权都掌握在奥村的手里，诸如使用各种宣传工具、操纵统制国民舆论、对内对外宣传等。

和站远一步观望战争的其他的革新官僚不同，他把全身心都投入到战争中。就象前往救火的率领者一样，奥村站在“尊皇攘夷血战”（昭和18年发行的著书名）的排头，叱咤呼唤国民。在次官

会议上，他激励人们“要进一步同仇敌忾对付美英”。他不允许任何怯弱的思想甚至冷静的思考存在；看到《朝日新闻》登载有“不能轻视敌人战斗力”的标题，他就亲自挂电话命令“重新修改印刷”。

他在情报局发行的《周报》上连载了“战败后的美国国民生活”和“英美罪恶史”两篇文章，其中尽是些自欺欺人的大话。诸如“听到珍珠港遭袭而计策全无”，“继续对美英实行反封锁”。他还故作镇静地宣称：“丝毫没有必要害怕美国的经济力量”。在连载中，他用轻松的语言掩饰了日本海军的最初失败及战势已进入下坡阶段的实情。

那年年末，奥村召集新闻记者宣布：“报纸的纸张明年要大大地减少，诸君需要停止记者工作，到地方上巡回宣传将圣战进行到底。”但时至今日，怎样诱导也无人响应他的号召了。

报界人士清沢洌在《黑暗日记》中感叹到，“整个大东亚战争最有象征的人是情报局次长奥村，……但他的那一套恐怕在世界上行不通”。在战争中，他不怕东条之流的忧郁悲观的言论压迫，始终象快活的堂·吉诃德。

战败后，奥村曾沮丧至极，打电话给辞去了递

信次官职务转任日本曹达社长的大和田悌二，向他请教自杀注射的准备方法。但没多久，他便重新恢复了以前的活力，顺应了新的环境。

因被清洗公职，他的生活也很窘迫，过了一段浪人生活。他曾穿着夹克，戴着太阳镜，刁着大烟斗站在街头，隐蔽地向占领军士兵购买美军物资，然后到黑市出售以维持生计。

被清洗的原革新官僚，生活都有不同程度的困难。在他们当中，要说生活能力强的话，是柏原兵太郎，他利用曾在铁道省工作过的面子，把狭鳕从北海道运来，扩大经营。但是他在战后数年就死去了。

清洗一解除，奥村又以“再次军备”为口号参加选举，最后落选。他曾一度绝望。后来他组织了贸易公司并获得了成功。在那些官僚同伴中，很少有人象他那样自己独立经营并获得成功的。

战后，他公开发表文章，只有一篇“宣战大诏的秘密”，发表在昭和30年（1955年）的《日本周报》上。他的圣战意识一点也没改变，他顽固地坚持“我的志向比天皇还要正确”。奥村于昭和44年（1969年）死去。

## 亲军治安派的菅太郎

按照前面的分类法，毛里、美浓部、迫水属于经济群体的技术统治者型；奥村、柏原可以说是鼓动者型。但如果把他们看作是不涉及政治的群体，就失于偏颇了。

下面就属于治安派警保局系统也是特高警察官的菅太郎和他周围的革新官僚作些简介。

首先介绍菅太郎的简历：明治37年（1904年）生于爱媛县，父亲是松山连队的中尉，在进攻旅顺要塞时战死。他由十八岁就成为寡妇的母亲抚养大。曾进陆军幼年学校学习，但不久因生病退学，进入旧制的松山高校学习。在此期间，他加入了马克思主义研究会。当时的伙伴中有岩田义道和宫本显治等共产党要人。但在进入东大以后，菅太郎与他们疏远了，只埋头于学习。

昭和3年（1928年），从法学部政治学科毕业；进警保局经过半年的见习勤务后，赴柏林驻任三年。以后为制定治安维持法、特高制度寻找参考资料，先后到柏林、伦敦、北京、哈尔滨等地任常驻内务事务官，并借此机会收集了国际共产主义

运动情报。给他当助理官的是大学毕业后不久的新人。

和菅一起去伦敦的是同期同学馆林三喜男。稍后和他一起去北京、哈尔滨的有加藤祐三郎(以后任情报局第一部长)和田中樞一(以后任大阪市警视总监)。

强化第一线的特高警察官，培养思想对策专家，是内务省的意图。同时，司法省也以同样的观点开始培养思想检事并派往各地。

菅太郎在柏林接触到勃兴的纳粹党和希特勒狂热气氛，归国后在警保局图书课进行出版物的检查，同时和陆军的统制派幕僚集团加深了交往。以后通过军务局的景山诚一(主计)，又和发动二·二六事件的青年将校有了接触。听到二·二六事件爆发，他认为“行动不凡、志向壮观”并予以同情，因此受到上司的斥责。虽然菅同情皇道派，但在皇道派系统的怪文书上，菅仍被当作统制派系统的谋划者成为他们憎恶的对象。如果皇道派发动的这次政变成功的话，他肯定会受到排挤。

就内务省来说，也有诸多矛盾烦恼。比如原来的意图是制定思想对策，对付左翼思想，但又不得不容忍军事政变。一方面取缔左翼，同时伴随



着右翼势力的增长，军部又干涉内务省事务。

在各省当中，以具有最大规模阵容而自豪的内务省，由于自身内部对军部的对策意见不同而产生了分裂。自命为省内的嫡系，高唱远离政党政治保持中立的地方局系统，不仅对军部保持中立态度，对后藤文夫内相的农村更生运动也称为“后藤教”而表示冷淡。

警保局分为两派：一派主张把维持治安的职责作为挡箭牌对军部采取对抗态度；另一派主张把实现革新政策作为目标而高唱与军部共同战斗。

昭和8年(1933年)，在大阪发生了交通警察把无视红色信号的陆军士兵拘留的事件，这使得警察和宪兵队的对抗上升为内务省和陆军威信的对抗。在这起“红绿灯事件”中，陆军方面强调自己是“陛下的军人”；而警察方面也不相让，他们以“陛下的警察官”来回击，他们还在警保局中发起了鼓吹天皇直属意识的“警察皇化运动”。但“红绿灯事件”最终还是以警察方面的屈服而告终。在以后发生的二·二六事件中，警视厅又被皇道派反叛军占领。警视厅企图反击，任用七生社出身的冈崎英城为特别警备队长，并配备了装甲

自动车和手枪,但一到紧急出动的时候,却又手足无措(冈崎英城《由激动到建设》)。

经过这样的变故,警保局就被以菅太郎和吉川觉为代表的统制派系统的亲军革新派所控制。作为亲军派,还有二·二六事件后,与近卫直接勾结的以皇道派的安井、富田为首的社会局系统的革新官僚群。这两派虽然对抗,但最终却是合流的。

昭和9年(1934年)秋,在思想问题讲习会上,菅太郎制定了对付左翼的对策:(1)社会改善政策,(2)必须鼓励左翼转化,(3)强化取缔。这三点确实起到了奖励转化作用。对凡是宣布转变立场的左翼骨干分子不考查其是否伪装,便可进入某一方面的权力机构。这种做法就如同在下棋时,使用对方的棋子来攻击对方的手法一样,其效果相当大。这项政策实施以后,左翼团体相继发生了山崩似的瓦解。在日中战争中,竟有转变立场者团体发动的国防献款运动;还有辅导官率领的前线将士慰问团进行活动的稀奇现象。

左翼团体一崩溃,膨胀化的治安机构就要谋求新的弹压对象,所以他们的政策继续向更右的方向发展。

昭和 12 年(1937 年)，前往满洲国的菅太郎作为地方处长正在为建立警察制度和地方制度而奔忙的时候，警保局中剃成光头的青年事务官伙伴们正埋头于驱逐自由主义者和民主主义者的运动。对于自由民主主义运动，警保局事务官吉川觉表示：“赤化的魔手利用自由主义、民主主义，我们不能与之合作”（《周报》昭和 13 年 1 月 19 日号）。他还说：“必须把世界一家（日本帝国主义侵略亚洲时的口号。——译者注）的道义性的世界观在理论上积极地进行论证”。如果把这作为指导思想，未免过于空泛，但这种狭隘的国粹主义势必影响到革新官僚阵营内部。

事隔四年，重新回到企划院的菅太郎向近卫内阁提出行政机构改革案。这个提案的内容与他在满洲国时的行政机构相似：从大藏省收回预算编成权，解散内务省；将这两个省改组为首相直属的预算局和内务局；设置统辖各省厅人事的人事局。

近卫在和罗斯福的会谈中，回避了日美战争的危机。此后他采纳了菅太郎的建议，在新机构中，强化了首相的权限，把收回对军部的主导权作为目标。这些行动对于素日优柔寡断的近卫来说

是下了相当大的决心的。

在巨头会谈流产后，日美关系陷入僵局，近卫内阁也随即倒台，取而代之的是东条内阁。近卫内阁周围的重要人物立即下野，菅太郎也是其中之一。他辞去官职，到大政翼赞会的下属组织翼赞壮年团任理事。团长由翼赞会副总裁后藤文夫兼任；中央本部部长是松准一（七生社出身）；理事三人中有二人是内务省出身的菅和栗原美能留。

在以后的几年中，也许是为了结束战争而重视实际力量的原因，各省的领导权都被实务派夺回。即使在革新官僚中，那些滥用意识形态的口舌之徒也受到排挤，许多人被挤到外部机构。他们即使利用自己的特技妄图重振精神运动也被以暂时不搞为借口而搁置起来。就翼壮团来看，先有山田竜雄任中央本部部长，接着又有藤井崇治接任；相川胜六任翼赞会的实践局长；柏原兵太郎任产业报国会理事长；毛里英于菟任此会理事；田中长茂任农业报国会理事长。由于政府的方针不断变化，再加上各派别集团争夺地盘不断出现内部纷争，其结果拖了结束战争的后腿。

菅太郎以后由于和政府的方针发生矛盾而变为浪人，加入了反东条运动，有个时期还逃到

满洲国。

战后，冀壮组织中的成员被占领军一个不漏地清洗了公职。在好不容易解除清洗后，菅在故乡爱媛县当了议员。送走了近二十年的议员生活之后，他只做了一年的经企厅政务次官。作为政治家来说，还没有萌芽就引退了。

## 第六章 行政改革的 季节

### 帕金森定律

“公职人员的数目，不论所应完成的工作量的轻重、时间的长短，总是按照一定的比例增加着”，这是 1958 年英国帕金森博士所发现的定理，它以“帕金森第一定律”而闻名于世。

发现这个定律和发明三角勾股定理、万有引力定律具有同样的价值。但笔者有个疑问：这个定律是帕金森首先发明的吗？

当国家形态和官僚机构在这个世界上诞生不久，“行政改革”就开始了。而绝大多数的行政改革，其目标就是减少官吏的人数，因此可以说，这些改革的立案者和实行者很可能有着和帕金森博士同样的认识。

尽管如此，这个定律今天仍发生着效用，以精

简人员为目的的行政改革总是不断地失败。请看表 6—1，从明治初年(1868 年)到现在，公务员的人数大致呈现出一贯增加的曲线。在大约一百年间，中央与地方的公务员总共增加了约二十倍。

表 6—1 国家公务员和地方公务员人数的变化

(1,000人)

	国家公务员	地方公务员 (地方机关职员)	合 计
明治18年	142(40)	70	212
24年	102(43)	154	256
34年	194(50)	203	396
44年	437(72)	250	688
大正9年	659(107)	317	975
昭和4年	927(135)	390	1,317
9年	969(137)	441	1,410
22年	1,599(436)	1,337	2,936
30年	1,356	1,366	2,722
40年	1,632	1,946	3,578
50年	1,699	2,940	4,639
56年	1,694	3,206	4,900

(注 1)表中数字只限于文官，军人、自卫官除外。

(注 2)包括政府所属的各个机关中的公务员。

(注 3)“国家公务员”栏中的( )内数字为正式官员。

出处：战前的数字依据《帝国统计年鉴》，战后的数字依据《日本统计年鉴》历年版。

由此可见，帕金森的第一定律还是正确的。但在日本试行的多次行政改革，是否都以“依然如故”而告终呢？还不能这样下结论。由于第一次临时行政调查会（后面简称“临调”）所制定的“总定员法”（昭和44年即1969年）的实施，国家公务员的定员在十多年中保持稳定状态，与昭和56年（1981年）度相比，还略有些减少。

与那些在某个时期有所减员，而数年后又回升到原来状况的诸多行政改革相比，这个“总定员法”所取得的成果，可以说是划时代的。从另一方面来说，帕金森的第一定律并不是铁的定律。笔者确信，只要有决心和坚决的行动，帕金森定律是能够改正和克服的。

### 从律令时代到现代中国

东京学艺大学校长阿部猛曾在《朝日新闻》昭和57年（1982年1月4日晚报上刊登一篇题为《平安时代的行政改革》的短文，认为律令官僚制是在8世纪初模仿中国唐朝制度建立起来的。当时的中央官厅人员，大致是6000到10000人。人数虽然不多，但因为平城京（奈良）的人口只有20



万人左右，所以首都就显得到处充溢着官吏和他们的家族成员。律令官僚制刚建立的初期，据称是八省百官，可见人员是不多的。但在创立后不久，人员和机构就开始膨胀。其原因是，新设一些在大宝、养老律令中没有规定的官职，或修改定员数目。这些官职叫“令外官”。为了阻止官厅人员过多增加，律令政府又多次采取一些措施：合并或取消某些机构；削减定员；只给必要的部门增加人员。特别是大同3年（808年）和宽平8年（896年）的行政改革规模很大。

当时法令中对于行政改革的指导思想是这样叙述的：“理想的行政机构是官员人数达到最低限”，“政治需要精干的机构”。虽然时代变化了，但这个观念基本上没有多大变化。由于没有留下多少整理过的统计材料，所以进行有效的测定很困难。但机构虽然经历过废旧建新的过程，却保持了稳定，从这一点来看，人员肯定是削减了的。据横田健一研究，少壮锐气的平城天皇亲手进行的大同改革，削减了相当于定员六分之一的1600人。但这个时代的下级官吏类似兼营农业的国铁人员，有很多是从农村出来的临时职员，所以这次人员整顿并没有付出多大代价。

律令时期的行政改革,受到中国多大影响呢?不得而知。但有一点可以肯定:作为遣唐使把律令制度移入日本的知识分子,对于唐太宗果断推行的“贞观行政改革”大概是深为了解的。由此看来,作为人类永恒课题的行政改革,其源头应该说是发自古代中国。

历史发展到江户时代。在幕藩体制下,建成了可以和律令制相匹敌的更加完整稳定的官僚组织。但是到了幕府中期,由于商品经济的渗透,幕藩体制面临着一场结构性的财政危机。历来的行政改革多是以财政危机为契机而被提出的,前面已述的唐代及律令时期的改革就是这样。幕府中期的财政危机所涉及的是具有世袭身份的武士阶级的俸禄问题。而这场危机足以导致幕藩体制的彻底崩溃。这个时期的行政改革就是集中在最大限度地减低武士俸禄和重新制定财政政策。

幕府所实施的享保和宽政年间的改革、以米沢藩主(上杉鹰山)和松代藩主(恩田木工)为代表的藩政改革、民间进行的二宫尊德活动等都是在重建财政上动了脑筋的。

幕府进行的财政改革不整顿武士人员,只采取鼓励勤俭节约和制止欠帐不还的措施。但收效

不大，就连积极推行的“殖产兴业”（鼓励开发新耕地和盐田、鼓励养蚕、扶持商人）和迫不得已实行的改铸货币等增收政策也大都失败了。

上杉鹰山可说是节约勤俭的榜样。他的前任米沢藩主因关之原战斗，为了和石田三成联合起来，自动把自己的俸禄从 120 万石减到 30 万石，接着又以没有继嗣为理由，进一步减到 15 万石。但是家臣数目没有减少，所以还是陷入如同破产的困境。在此困境中，他对于重建财政感到绝望，竟然打算归还领地。继任藩主的上杉鹰山没有绝望，他鼓励并坚决实行了彻底的节俭政策，还追回 11 万两的借款，终于出色地扭转了藩阀财政危机。

上杉带头降低自己的生活标准：平常的饭食只有一菜一汤，衣服改穿棉布，女佣人从 50 人减到 9 人。藩主的身体力行是改革的关键。与现在的对个人伙食和衣着标准均无规定的状况完全不同，上杉时时发布各种节俭令，诸如：旧信封翻过来继续使用；铅笔磨秃不许扔掉等。

这次改革中的人员整顿只限于临时职员（女佣人）。以节俭精神来实现缩减经费的上杉改革可以说是日本行政改革的模式，它在日本沿用下来。

## 明治时期的行政改革

明治 17 年(1884 年) 阪谷芳郎(东京大学毕业,后到大藏省就任判任官,曾升任藏相、东京市长) 曾说过这样的话:“大藏省的毛病就在于人满为患”(《阪谷芳郎传》)。

阪谷是东大首届毕业的学士,是第一个进入大藏省的东大学生。他想运用自己掌握的新知识大干一番事业。在寻找突破口时,他发现人员过多是一个严重问题。

据《帝国统计年鉴》记载,明治 18 年(1885 年),大藏省的职员有 2837 人,这与现在的 77,000 人相比,要少得多。但当时没有财务局和国税局等派出驻外机关,多数人都集中在省机关内工作,因此和现在大藏省机关大楼内的 2600 人相比,其规模大致相同。

明治 13 年(1880 年),中央官厅职员总数是 66,000 人;至明治 18 年(1885 年),达到 142,000 人。五年之内,增加了二倍以上。可见,阪谷的看法是正确的。

明治 18 年(1885 年)实行内阁制以后,人员

增加的倾向也没有改变。明治 23 年(1890 年)根据明治宪法产生了日本历史上第一届议会即“帝国议会”。此后,在野党就以休养民力为口号,呼吁削减财政支出,迫使政府实行了行政财政改革。但由于正在进行日清战争,所以政府对军队没有进行削减。从第一届议会到第六届议会,政府与议会进行了预算攻防战。由于恢复了军舰制造费,使政府陷入不得不限制行政改革实施的窘境之中。

在第二届议会(明治 24 年即 1891 年)上,在野党提出的要求有:(1)对官吏实行减薪;(2)削减定员;(3)把官厅的费用缩减一成——征收官营宿舍费用;(4)减少机密费用。在第四届议会(明治 25—26 年即 1892—1893 年)上,又作出“清点整理备品、图书、笔、墨、纸张等文具消耗品”的决定,这就把主计局主管的事务也抢回来了。

以上采取的这些措施是明治新政府成立后进行的第一号行政改革,它是从松方内阁到第二届伊藤内阁,分为数次实施的。在三年内,大约削减普通文官 5000 人,占总数十分之一,节约年薪 124 万日元。特别是大藏省,明治 26 年(1893 年),人员减少到 1316 人,和明治 18 年(1885 年)相比,减少近一半。其原因是:新政府刚成立时,从幕府

接受过来的中下级官吏都到了引退年龄,此时,他们一起被劝说辞官了。

这次行政改革中令人瞩目的成果是机构的精简:中央省厅下属局的数目,明治19年(1886年)是58个;明治34年(1901年),削减了近四成,只留下37个。其中比较突出的是外务省和大藏省,外务省从6个局减为2个局(政务、通商),大藏省从13个减到5个(主计、主税、理财、造币、专卖)。

表6—2 中央省厅机构的膨胀状况

	明治 19年	明治 34年	大正 9年	昭和 10年	昭和 28年	昭和 42年	昭和 45年	昭和 56年
府省	7	7	8	10	12	13	13	13
厅	—	—	—	—	18	21	23	26
局	60	37	46	64	79	120	101	114
部	26	13	11	26	96	96	107	105
课室	187	103	174	288	914	1,024	1,018	1,155

(注1)本表包括防卫厅在内,人事院、会计检查院除外。

(注2)陆海军省、宫内省除外。

(注3)临时机构除外。

出处:昭和28年以前的数字根据《职员录》历年版及朝仓治彦《明治官制辞典》;42年以后的数字根据行政管理厅资料。

这种果断坚决的精简机构的决心和行动，与其说是在野党的压力，不如说在很大程度上依赖于官僚自身的自觉努力，当然外在条件也是必不可少的。

这次精简机构虽然获得成功，但却带来另一个问题：由于从幕府接受过来的旧官僚被辞退，而经过帝国大学培训出来的高文官僚又很少，因此在相当一段时间内，高级职务人员空缺。至大正中期后，这种情况开始变化，人员的数量逐渐超过职务岗位的需求，甚至产生了“因人设职”的现象。这个变化如表 6—1 和 6—2 所示，职员人数从明治 27 年（1894 年）开始逐渐增加，至第二年，超过了行政改革开始前的水平。在日清战争中，放松了对于人员的控制，战后呈现出松弛的状态。

日俄战争、第一次世界大战、太平洋战争时期都产生了类似现象。每次战后都要实施相当大规模的行政改革，把战时膨胀起来的机构和人员进行适当的精简压缩，但其结局不过是杯水车薪。不断膨胀的大趋势是阻止不了的。改革表面上大致达到了目标，而实际上不过是运用些权宜之计和皮毛措施，并无多少实质性效果。

## 战前与战后的主要行政改革

下面介绍一下战前、战后的主要行政改革概况。

关于战前的行政改革,除了昭和 24 年(1949 年),由国立国会图书馆立法考察局整理的《行政整顿的历史和经过》(三谷弘执笔)的小册子外,没有其它有价值的资料。虽然这本小册子引用的统计数字与其它记载略有不同,但为了研究的连贯性需要还是依据这本小册子所记载的资料。

### 大正 2 年的行政改革

第二届西园寺内阁对日俄战争后的财政贫困深感烦恼。明治 44 年(1911 年)12 月,新设临时制度整理局(总裁由首相兼任),着手进行整顿行政财政的准备;大正 2 年(1913 年)6 月,山东内阁开始实施。整顿的重点放在合并局、课及削减定员上。原则上每省削减 1 个局(大藏省削减 2 个局),目的是把机构缩小到战前的规模。外务省的机构除官房(5 个课)外,缩小到 2 局 4 课。

关于内阁直属部局的调整,有各种意见分歧。



争执的结果，取消了拓殖局。这个局因为有官吏60人，巡视5人，侍者、勤杂各9人而受到了舆论界的谴责：“拓殖局是人浮于事的典型”（《专卖协会志》大正2年7月号）。

关于人员削减的情况，政府公布的数字是6400人，节约薪金400万元。但这不过是表面文章，实际上这场改革是以增加了1000多人而告终。造成这种结局的原因是有些部门以雇员的名义重新召回被免职人员。如铁道院在宣布免职人员的第二天，就以雇员或者特约人员名义重新雇回被免职人员。

从明治末年到大正初年（1911—1912年），日本独特的终身雇佣制在民间也开始了。此后，历次行政改革都仅限于表面上削减人员，实质上采取的是不解决实质问题的形式主义。大正初年，由于增设了两个陆军师团，又要建设海军八·八舰队，军人和军事费用激增，这就使财政负担更加沉重。

### 大正13年的行政改革

大正13年（1924年）10月，第一届加藤高明内阁公布了关于行政整顿的七十三条大纲。整顿的结果，据政府宣布，大正14年（1925年）度，因

机构改革和缩减军费,节约了二亿一千万日元;在三年之内,调整了4万人。但实际效果怎么样呢?由于以各种名目设立了不少新机构,所以扣除了这些新机构的经费,效果也就近乎零了。例如,缩减了宇垣军4个师团的费用,又将这部分经费用来建设战车队和航空队;辞退的将校又到新设的学校任职。另外,削减下来的人员,仍照常发给养老金和退职金,所以财政问题并没有得到根本解决。对于这种状况,有人向政府提出不补充缺员的建议;也有人批评政府,“行政财政的整顿丝毫不解决根本问题”(松田源治议员)。

### 昭和6年的行政改革和官吏减薪

昭和初期,日本经济处于不景气的状态,许多经济指标只完成一半左右。此时以紧缩财政为旗帜而成立的浜口民政党内阁,在执政后的三个月即昭和4年(1929年)10月,公布了对官吏实行减薪的方案。

当时的藏相井上对实施这一方案是有充分把握的:由于第一次世界大战中物价上涨,所以大正9年(1920年),给官吏提薪20%;而同那个时期相比,现在的物价下跌了30.7%,所以对官吏减薪

10%，不会更多地减少他们的收入；况且减薪的对象不包括下级官吏，只限于月薪百元以上“高工资者”。他由此预测，减薪方案不会遇到抵抗，社会舆论也会大力支持。但出乎井上意外，方案一公布，立即遭到猛烈的反对。特别是基本工资低于行政官的司法官高喊联合辞职；连驻扎在殖民地的官吏和军人也同唱此调。这使阁僚之间发生了意见分歧，一周后，就收回了方案。但“有勇气的财政家”井上并没有放弃减薪的决心。昭和6年（1931年）春，浜口内阁被恐怖分子推翻。留任于第二届若槻内阁的井上，在同年5月断然推行了减薪方案，范围扩大到月工资50元以上的官员。井上下定决心：无论如何，决不退让。比上次更激烈的反抗运动又重新掀起。浏览一下当时的报纸，就可知其激烈程度：“外务省——毫不示弱，坚决抗议”；“大藏省——从天子脚下燃起反抗的烽火”；“内务省——蕴藏着强烈的不满”；“铁道省——空前的骚动，全省职员提交辞职书”等等，各种各样的报道频繁发出。警视厅为保护井上的安全，增加了警卫人员。在商工省，成叠的辞职书堆在省机关会议室桌上，领头闹事的年轻事务官们相继站起来进行煽动性演说。在这些人中，有一

个格外引人注意的雄辩家，他穿着靴子跳到桌上，故作镇静地说：“今后不管上司怎么施加压力也不撤回辞职书，在此，请大家宣誓吧！”被煽动的一位职员问旁边的人：“这是谁？”得到的回答是：“这是商工省头号能干的岸信介”（据市川一男回忆，《官界》昭和 51 年 11 月号）。

可是，岸信介的努力，最终败给具有大无畏魄力的井上。正如报纸的标题所表示的那样，“愤怒抗议也好，哭泣乞求也罢，最终要减薪！”减薪从 6 月 1 日强制实行。根据减薪方案制定的工资标准，一直维持到战后，尽管其间发生了通货膨胀。减薪方案实行后，若槻内阁继续召开审议会，致力于裁减机构方案的制定。最后作出了计划：取消拓务省；合并农林、商工两省；其它省厅的局、课根据具体情况取消或合并；整顿官吏队伍，保留 1 万正式官员，雇佣 2 万人。这个计划也同样遭到了作为整顿对象的各省激烈的反对。报纸登出各种反对的理由：“拓务省认为，为了节约仅仅 10 万元的经费，竟欺负弱小者”；商工省说：“这样做，不仅没有节约经费，反而使大臣忙得要死”。适逢满洲事变爆发，内阁倒台，这场行政财政改革，就仅以实现了官员减薪而不了了之。

## 太平洋战争时期的行政改革

因为战时强化统制的需要，政府的机构和人员都膨胀起来。昭和 17 年(1932年)，中央和地方的预算定员是 157 万人，再加上公立学校职员，实际上达到了 202 万 4 千人。尽管如此，随着战线的扩大，兵役适龄者逐渐被送往军队，加上占领地区行政官的需要遽增，各部门仍感人手不足。

例如昭和 17 年(1942年)1月被商工省录用的 19 名高文考试合格者，截止第二年夏，就有 15 人服务于军务。被送往南方占领区的军政要员在高峰时超过 25,000 人，他们大多数是从各省抽走的。

在这种情况下，东条内阁为了战争需要，在昭和 17 年(1942年)11月 和昭和 18 年(1943年)11月，实施了机构精简和再编(新设大东亚省、军需省、运输通信省)，削减了约 25 万人。但这作为行政改革来说，大概是不合常规的。

## 从占领时期到总定员法

太平洋战争失败后，东久迩宫内阁制定了把官僚机构缩小到昭和 6 年(1931年)规模的方案。

此后，币原内阁着手进行了人员整顿，但没有实行到底。战后，有许多复员兵及从海外归国的撤退者需要安排工作。但由于这时民间企业缺乏接收能力，因此只好将他们安排在政府部门就职，这样就使公务员的数量大大增加了；再加上工会组织的压力，使得职员的解雇变得愈加困难，这就更助长了机构的膨胀。昭和22年(1947年)末公务员数量，国家级有150万，地方也大致相同，据称“官吏300万”。此时的日本正处于粮食危机和通货膨胀、“吃了上顿缺下顿”的经济低落时期。东京地方法院判事山口忠良拒绝吃黑市粮食导致营养不良最后饿死(昭和22年2月即1947年2月)的事件曾轰动了整个社会。可见日本经济的困窘。当时的日本不具备行政改革的气候。但是，这种状况没有持续多久。昭和24年(1949年)，在“道奇路线”<sup>①</sup>

---

① 道奇路线：又称“道奇方案”。指盟军驻日总部最高经济顾问，美国人道奇(Joeph Morrell Dodge, 1890—1964) 1948年到1949年间在日本所推行的一系列财经措施。以1948年12月美国国务院和陆军部提出要日本政府实施的“经济安定九原则”为基础。目的在巩固美国垄断资本对日本经济的控制，制止通货膨胀。主要措施包括：协助日本政府编制“平衡预算”，停止对企业的补贴；公布美、日固定的单一汇率(1美元合360日元)，使日元

实施之际,由占领军作后援,日本政府推行了战后第一次正式的行政改革。从此以后,行政改革就成为历代内阁的经常性课题。尽管如此,包括公共企业在内的国家、地方公务员总数仍在不断上升,现在大概已接近500万大关。

下面笔者想大致介绍一下有代表性的行政改革过程。

### 道奇路线指导下的行政改革

美国银行家乔塞胡·道奇被委托制定阻止通货膨胀和日本经济再建方针的任务,他是在占领中期的昭和24年(1949年)2月来日本的。

第二届吉田内阁在占领军的威压下,强制实行了拖延多年的行政改革。这其中包括对中央省厅大幅度的调整:重新组合、改组、撤消、将公共企业团体分离出去等。省厅重点放在削减急剧膨胀起来的人员上,这次改革不是务虚性的预算定员的工作,而是下定决心对现有人员进行大量精简。精简的数量按照最初岩本的试行方案,打算减少

从属于美元;设立对等基金,以“援助”为支柱,改组日本经济;以及在日本工业中加强“资本主义合理化”等。实施后,曾引起物价跌落,贸易下降,中小企业破产,失业人数增加,使日本经济陷于深刻的危机。

现有人员的30%左右,即57万人。但实际上,国家公务员削减了原有人员(169.2万人)的15.7%,约26.4万人,地方公务员减少到7.5万人。说这次精简是空前绝后的,也绝不言过其实。

削减人员的方案,受到了来自工会方面的强烈的反对。特别是国铁工会,面对将要被削减9.7万人的局面,宣布如果实行减员方案,将采取包括罢工在内的实力手段,政府只好将这次削减计划撤回。

下山国铁总裁卧轨自杀之谜,发生在第一批削减3万人通告发出的第二天(7月5日)。究竟是他杀还是自杀?争论一直悬而未决。但有一点可以肯定,来自政府和工会两方面的压力,使下山两头受气;同时他又被占领军派出的检查人员打着屁股;这就使下山处于神经衰弱的精神状态。

这次裁员,包括战前、战后在内,是规模最大的一次,它伴随着下山事件的恶梦被人们长久地记忆着。

### **第一届临时行政调查会和 削减一局的行动**

在上述行政改革之后,历代内阁都高举行政



改革的旗帜，但都没有显著的成果。伴随着昭和30年(1955年)代的经济高速增长，不论国家还是地方，政府的机构和人员越来越膨胀。请看机构的增长速度：中央省厅的77个局(昭和30年即1955年)，在三年后就突破了100个局的大关，在昭和42年(1967年)，达到120个局。人员平均每年增长：国家为3万，地方为6万，十年之内，两方面总计增加了近100万人。

昭和36年(1961年)设置的第一届临时行政调查会，在昭和39年(1964年)9月回答上级关于行政改革的咨询时，提出了“为抑制机构和人员的盲目增加，改善现有状况，行政改革应该从机构的合并、撤消，转到事务的经营方面；要进行涉及全部行政领域的广泛改革”的方案。

第一届临时行政调查会的全体成员都由民间人士担任，是自行负担费用具有调查立案机能的划时代的机构。但归根结底，它的作用也只能停留在建议上。尽管他们大张旗鼓地宣传，但由于官僚阵营的抵抗，其改革主张常被抽去实质内容，能够得以实施的很少。

佐藤内阁到底还是注意到了社会舆论的力量。昭和42年(1967年)末，作出了独特的“每省

表 6—3 “每省削减一局”的成果

	取消局名称	结 果	削减后 的局数
总理府	青少年局	改组为青少年对策本部	4
警察厅	保安局	改组为刑事局保安部	5
行管厅	统计基准局	设行政管理局统计主干	2
防卫厅	教育局	设教育担当参事官	5
经企厅	水资源局	改组为综合开发局水资源课	5
科技厅	资源局	改组为计划局资源课	4
法务省	讼务局	改组为官房讼务部	6
外务省	中南美移住局	与北美局合并改称美国局	9
大藏省	国有财产局	合并到理财局	7
文部省	文化局	改组为文化厅	5
厚生省	国立公园局	改组为官房国立公园部	8
农林省	蚕丝局	与园艺局合并改称蚕丝园艺局	5
通产省	石炭局	与矿山局合并改称矿山石炭局	9
运输省	观光局	改组为官房观光部	7
邮政省	监察局	设官房监察官	6
劳动省	安全卫生局	改组为劳动基准局安全卫生部	5
建设省	营缮局	改组为官房官厅营缮部	5
自治省	选举局	改组为行政局选举部	3

出处：《行政管理厅二十五年史》（昭和 48 年）。

厅削减一局”的决定。这是一个不论各省厅的实际状况如何，一律削减一局的毫无道理的方案。但

却意外顺利地达到了目的。在翌年6月,18个省厅削减了18个局,在此之前膨胀起来的局级机构一举减到102个。但是,局的数量虽然减少,却不是实质性的精简机构。如通产省把矿山局和石炭局合并成矿山石炭局。很多省厅都是把两个局合并或是把局变为部以下的课。

笔者当时在防卫厅工作。在研究削减哪个局的时候,很快就决定削减教育局。本来,这个局下属只有一个教育课,是少见的“一局一课”的编制,所以削减这个局谁都可以接受。但同样是一局一课的卫生局却没有被取消。直到现在,卫生局仍是下设一个卫生课,这在中央省厅中,是唯一的一直维持一局一课的机构。

远远超出“削减一局”方案的具有划时代成果的是昭和44年(1969年)施行的“总定员法”。

除去自卫官和五种现业职员(在现场工作的人员)以外,国家公务员总数的最高限度要冻结在506,517人(昭和42年即1967年度末的定员数),新的增员也要维持在这个范围内。

总定员法的妙处在于制定了各省的“总量规定”,要增加新人员,就得想办法把原有人员削减一部分,各省厅都必须遵守这个规定。

总定员法实施的结果，在十多年间，国家公务员的数量保持了平稳状况，还多少出现减少的倾向。这对于帕金森定律来说，大概是一种冲击吧。

很遗憾，地方公务员依然呈增加的趋势，关于这点，下面再讨论。

### 地方自治是圣域吗

昭和 55 年(1980年)末，以土光敏夫为会长的第二届临时行政调查会所设的咨询回答，被整个社会所注目。它回顾了明治初年以来反复进行的行政改革的历史，找出了日本型行政改革的普遍性模式。下面笔者在叙述这些内容时，还想提出自己的看法。

通观表 6—1 和表 6—2，可看出，在一百多年中，不论中央还是地方，对机构和人员大小进行过几十次的行政改革，但是总的趋向是机构膨胀和人员增加。

这其间的膨胀率，中央省厅的局、部是三倍，课的数量是六倍，人员数约十二倍。地方的膨胀率更大，人员数四十五倍，机构就更不用说，仅就东京都来看，局、部的数量增加了四十倍(不少地

方是一百倍)。

但是,从昭和40年(1965年)中期开始,中央的机构和人员就保持稳定的状态;与此相比,地方却呈现继续膨胀的趋势。

如果仅从机构和人员方面考察,行政改革好象是一无所成,但实际上还是有一定效果的。每一次实行行政改革后,机构和人员都会暂时缩减,但在其后的某个时期,又恢复增长的趋势。这是因为在总定员法实施前,没有减员和增员的比例规定,所以在很多场合,减员的效果在一年后又被增员抵消了。尽管如此,在无限制的机构和人员的膨胀中总能取得暂时扼止的效果。特别是战前,政府没有作出抑制膨胀的特殊规定,只能周期性地运用激烈的手段进行大扫除式的改革。这样落后的改革方式,既是行政理论和技术不发达,缺少“讲究效益”、“福利国家”观念的反映;又是那种以人口增加和官吏增加来显示国家繁荣的观念统治着人们头脑的表现。

日本的行政改革,从原则上说,是一种没有彻底达到目的的人员整顿,是以温情主义为基调的。第二届吉田内阁所实行的“豁出去干行政改革”,是唯一的例外,但那也是在占领军的威压下才有

可能实行的。此后的行政改革，就没有那样动大手术的整顿了。

战后的日本，没有象欧美国家那样，把不需要的人员从组织中排除出去，并且在社会保障方面集中给予照顾；而是采取把他们分散在各种各样的组织团体中（但不强迫民间企业、组织接收）或吸收到政府部门中进行工作的调节方式。

这种方式保证了雇佣制度的稳定，这在失业率为2%的各先进国中也是没有的。但是不打破这种状况，行政改革的范围自然而然会受到制约。也就是说，只能把机构和人员控制在现有的范围内，而在这个范围内严格地坚持吐旧换新就十分有限了。

所幸的是，与先进各国相比，日本公务员在全国人口中的比率，并不很高（以千分比来计算，英国是100人，法国74人，美国69人，西德65人，日本42人——据1980年行政管理厅编《行政管理的现况》）。根据日本现有的水平来看，只要采取改革措施，就有希望把现有的政府机构改造为数量少却精锐高效的组织。那么，在当前的行政改革中，应该把重点放在哪个领域呢？回答是明确的：地方自治体也要施行行政改革，这是当前紧急

而首先要考虑的课题。

在这十多年中，虽然第二届临时行政调查会就“国家和地方的现状及地方行政的合理化”进行了反复研究，但是没有拿出制止已经受到指责的地方自治体的机构、人员和工资膨胀的具体方案。

关于地方的行政改革，政府最初做出过这样的规定：地方自治，委托地方制度调查会和自治省进行指导，临时调查会不得插手。依笔者来看，现在取消这个规定也为时不晚，应该首先把改革的目标从中央政府转到地方自治体上。

### 紧急建议

看一下国家和三千多个都道府县及市町村的关系，不禁让人想起联合国和一百多个加盟诸国间的关系。二者在规模和内容上，虽然有《格列佛旅行记》中的巨人国和小人国那样的差别，但原则上是平等的，在总会的表决权是同样的。因共同的利益而联合起来的小人国，如果团结一致，巨人国是攻不败他们的，他们就是操纵了联合国的领导权也没什么奇怪。日本的自治省虽是国家机构的一部分，但它又常以地方自治体的利益代表与国

家作对。

对于地方进行行政改革，自治省如果没有能力指导，那么除了等待住民的直接行动外别无他法。但是，与其“等待百年河清”，不如接受临时行政调查会的建议，把国家新的立法方案提交给国会，这不是更好吗！

昭和 56 年(1982年)9月，城市经营综合研究所利用通信调查的方式，就地方的行政改革作了调查。其中关于“地方行政改革由谁领导”的问题，85.7%的调查对象认为“不能只依靠自治体首长进行”，47.8%的调查对象主张“依靠国家的法律统一进行为好”(矶村英一《关于自治体中的行政改革》)。

作为当前的立法，应考虑设立“地方公务员定员法”和“地方公务员工资法”(假定名称)两个法规。前者仿效国家的总定员法，根据自治体的规模来规定标准定员的数量，细节的监督和指导由行政管理厅负责；后者不能只仿照国家的工资法，要参考级别资格基准表和标准职务表来确定，具体的监督和运用指导由人事院担任。如果这两个法能够建立并严加执行的话，就可以控制地方公务员的增加；同时可以一扫超国家标准随意制定



基本工资、滥用关系(不管级别如何,由长官随意给下属晋升工资)、缩短提薪时间的所谓“三恶”。

按照这个方案执行,据估计,仅单纯计算节约额,就可以把拉斯派勒斯指数(德国统计学者提出的物价指数公式)从现在的106.7降为100,约一兆元;如果把一年中的增员(假定4万人)冻结的话,又可节约2000亿元;再把退職金减到和国家标准相同,又可节约1000亿元。可见节约额之大。即使把地方交付税的上缴率从现在的32%,恢复到昭和34年(1959年)的28.5%,也是合乎道理的测算,并且还有可能大幅度降低地方税。

战前,和国家公务员相比,地方公务员的工资级别偏低。根据拉斯派勒斯指数,应该把学历、工作年限加进去考虑工资标准,而目前做到这一点是很难的,要想做出很准确的判断也不可能。所以,表6—6,只能标明大致的倾向:除了东京市役所以外,府县公务员的工资只有国家公务员的一半,市町村更在其下。这和现行体系的一般市为109.8,都道府县为106.7的状况正好相反,也即现在地方公务员工资高于国家公务员。如果把生计费的负担对象考虑进去,并把自治体的拉斯派勒斯指数控制在100以下,那么节约额可进一

步增加。

表 6—4 东京都厅机构膨胀状况

	1. 明治 34年	2. 大正 9年	3. 昭和 10年	4. 昭和 30年	5. 昭和 56年
A局	—	2	10	18	33
B部	5	1	4	65	165
C课、室	14	29	71	193	577
D职员数 (万人)			1.2 (市役所)	11.9	21.6
E人口 (万人)	231	370	637	804	1,162

(注1)1~3为东京府厅和东京市役所合计数字。

(注2)A、B、C栏中的1~3由笔者根据《职员录》统计,4~5根据东京都资料。

自治体机构膨胀状况的确令人吃惊。从表6—4及表6—5中可以看出,东京都的厅级单位,其下属的局和部,合计起来竟超过了全部中央省厅的总和。由革新的美浓部都政代替了自治官僚出身的铃木都政之后,这种膨胀也没有得到制止。东京部的机构图,象八条大蛇盘在一起,哪是

头,哪是尾,很难辨清,可见其复杂程度。例如,“清扫局环境指导部产业废弃物指导课规制指导第一股长”、“财务局临时财产买卖对策室用地部境界确定课调整股长”,凡此种种的官衔,冗长拗口,名目繁多。起草的文件要送达知事手中,不知要费多少周折,盖多少个官印,烦琐至极。

表 6—5 近年东京都厅机构管理人员数

	昭和42年 3月	昭和54年 4月	昭和57年 8月
局长级	37	74	57
部长级	289	524	486
课长级	1,514	2,256	2,113
计	1,840	2,854	2,656

出处:《铃木俊一的挑战》(昭和57年)。

可是地方上,还有超过东京都的更令人吃惊的自治体。以拉斯派勒斯指数全国之首(128.5)为自豪的堺市役所的状况,在表6—7中,可以见到。其管理职员的比例远远超过东京都,全体职员中的40%享受课长级别的工资待遇,这里的行政

秩序更显得杂乱无章。

也有象福冈县久山町(人口 7,700 人)那样的连助理也没设置,50 个 职员辅助就能工作自如的模范町长,这是例外中的例外了。

表 6—6 内务省机关 冈山县厅 东京市役所甲府市役所职员的工资比较  
(只限判任官)

(昭和10年)

	A 人数	B 薪金(年)	C 每人平均 $\left(\frac{B}{A}\right)$
	人	元	元
内务省机关	321	338,580	1,055
冈山县厅	1,141	670,272	587
东京市役所	4,621	5,314,816	1,150
甲府市役所	166	73,485	440

(注1)内务省机关的数字由笔者根据昭和10年版的《职员录》统计计算。

(注2)冈山县厅的数字根据《冈山县政史》(昭和42年)。

(注3)东京市役所的数字根据《东京市政年报》昭和13年版。

(注4)甲府市役所的数字根据《甲府市制四十周年纪念志》(昭和4年)。

(注5)内务省机关、冈山县厅的统计对象为判任官;东京市役所包括一般职员;甲府市役所为主事以下。

表 6—7 堺市役所的管理人員數

(截止昭和 57 年 7 月)

职 务 名 称	人 员 数
局 长	1
事务局长	5
室 长	2
部 长	24
部 次 长	25
理 事	3
课 长	93
副 理 事	49
课长代理	93
所 长	82
其他共计	6,984
人 口	810,120

出处：〈职员录〉

对于地方自治体实行机构改革，有人担心会违反宪法中关于地方自治的规定，因此主张国家的统制只应该限于定员和工资的范围。即使是国

家机构,也有相当多的领域是行政改革的对象,比如:国土厅、北海道开发厅、冲绳开发厅、环境厅等,都应该予以撤消或合并;对国铁等公共企业团体也要进行相应的改革;整顿特殊法人等等。关于裁减人员,则有很多麻烦,比如引起事故的原子能发电所的检查员,是由原先的稻米检查员转来的。类似这种情况,就不是仅靠裁减人员所能解决的。如果把实质效果作为目标的话,现在已是把改革的利刃砍进这些被作为“圣域”的地方自治体的时候了。

## 第七章 官僚培养所—— 东京大学

### 征集不到捐赠款

为纪念东大建校一百年，校方号召历届毕业生开展募捐 100 亿元的活动。据说没有成功。报纸登出这样的消息：作为东大重要学科法学部的毕业生对捐款表示冷淡，却向企业积极献款。作为对这些毕业生冷漠态度的回报，校方拒绝整理毕业生名簿。

东大毕业生为何如此缺乏热爱母校的意识呢？理由有多种。在战前，寮歌祭象征着旧制高中之间的团结，每个学校内的学生也联系得很紧密。而在大学中，学生们则有这样一种意识倾向：大学不过和其它学校一样，是为取得资格以及学习技术而设置的讲习所。

战前，真正作为培养优秀分子的学校，除帝国

大学之外，还有为培养职业军人而建立的陆军士官学校和海军兵学校。这些学校的学生有着亲兄弟也不及的同期生意识，根据这种意识，他们组成了强固的组织，这些意识和友谊至今还保留着。

笔者于昭和 31 年(1956年)从东大法学部毕业，在以后二十多年的岁月中，不仅没有过同窗会一类的活动，甚至彼此之间的联系也没有。与这种冷淡相反，以后我在哈佛大学和哥伦比亚大学留学时，日本的学生组织了“在京者俱乐部”，还经常召开夫妇同伴的聚会、茶会等。由此比较来看，位于学阀顶点的东大学生的极其淡漠的校友意识大概是很少有的。

笔者应该说是属于从新制中学开始的战后民主主义培养出来的一代人。但进入新制的东大的时候，还有旧制一高毕业的人。他们骂我们是“毛孩子”、“头脑简单”、“素质低”，并强迫我们参加寮歌演唱和暴风雨活动(日本旧制高级中学学生的一种恶作剧，夜间在宿舍或街头成群结伙乱闹——译者注)。每当这时，我们就以“哼！废校时我们全部参加”来反抗。不仅我们这些人，就连具有青春活力的旧制高中的学生也没有一人反对废



校的。因此，东大毕业生中不断出现高唱“东大解体论”者也就不难理解了。当然，这未必是因为他们对所受教育内容和福利待遇不满。没有满腔的热情，就不会把建设新制度、新组织和破坏改造旧制度、旧组织作为愉快的工作。东大学生大概缺少的就是这种满腔的热情。

就象建筑家那样，东大自创建以来，就把大量培养称职的专家型治国者作为自己的任务。特别是法学部，官吏培养所的特点更为突出。

东大创建以来，主要任务是大量培养专家型的治国者。特别是法学部，官吏培养所的特点更为突出。

进入80年代，人们试图对官僚和官僚制所起的作用重新进行评价，但观点不一；对于“官僚统治”进行批评，就有人提出行政地位下降，会带来政治失控的危害与之抗诘；强调扩大地方自治，又会出现责难地方财政管理松弛的观点，总之，对于这个问题的探讨，呈现一种众说纷纭的状态。

在讨论这个问题之前，笔者想首先叙述一下与此有关的东大历史。

## 幸存的东大法学部

“權花一日自为荣”。明治维新的元勋们以“富国强兵”为口号，为追赶先进诸国而昼夜兼行地建立了近代日本的制度和机构。但这些制度和机构在战败的冲击下，一夜之间就垮台了。

军阀灭亡，财阀和地主阶级倒台，以天皇制为顶点的旧统治权力崩溃了。但官僚阀和学阀却幸存下来。不过它也不是未伤一毫，也许是由于“官僚的习性是为世界上任何发给他们工资的人而工作”（安德留·路斯）的观念的影响，总之，观念性的也好，制度性的也好，占领军在实行间接统治的同时对官僚制度强行进行了大幅度改革：

首先，所谓“天皇官僚”的等级、勋位被废除，官僚的地位转变为服务于国民的“公仆”。“公仆”一词是在美国也不常用的“公务员”的有名的翻译。但因为存在着“公务员”相当于下人或男仆的观念，所以那些自觉高贵的官僚很讨厌这个名字。

其次，就机构的变动来说，内务省被彻底解体；国铁以下的公共企业体被分离；新设了劳动省

经济安定本部(以后改为经济企划厅)、人事院、公正贸易委员会等行政委员会；另外还有许多省厅被允许原班保留下来。就实质性的变动来说，虽然只解体了一个内务省，但战前内务省的权力覆盖面是很大的。比如现在的有些省厅就相当于内务省机构的一部分：自治省相当于原地方局；厚生省及劳动省为原卫生局和社会局；建设省及国土厅为原土木局；警察厅为原警保局，共四省二厅。再加上负责全部都道府县的官选知事，可见战前的内务省具有多么广泛的权限。因此解体一个内务省，可谓牵一发而动全身。况且占领军对一切可以插入手术刀的地方都动了手术，因此决不能说官僚机构的变动是轻微的。

雇佣了那些负责思想统制的特高警察，大大败坏了内务省的名声。战败后，特高警察理所当然要受到暴风雨般的冲击。随着特高警察的解散，警察制度也七零八落地垮台了。很多内务官僚失去了娘家，成了失业者。大藏省等其它主要官厅应该说是牺牲了内务省的情况下，好不容易才幸存下来的。

官僚制最终还是冲破了占领军的改革大网，象长生鸟一样存活下来。它之所以能如此，是因

为日本官僚集团有一种适应不同政治气候的能力：政党全盛时代迎合政党；军人专制时代迎合军人；战后，又紧紧依附着占领军的权力一边使自己顺应着战后民主主义，一边行使着“侧用人”（江戸幕府时代将军的近臣，这里借用来指官僚为占领军的近臣——译者注）的权力。

战后，官僚职业最吃香的时期是占领时期，尽管生活条件很低，却能从东大法学部连续不断地吸收进人才。这难道不是一种讽刺吗？

据新堀通也的调查，东大法学部明治43年（1910年）以前的毕业生（1,332名），其中有40%就职于官界；而在昭和31年（1956年），是35%；昭和56年（1981年）是37%。如果把学生数量的增加考虑进去，大致是恒定的比率。由此可见，尽管时代不断变迁，但作为官吏培养所的东大的职能却没有什麼变化。

### 既是博士又是大臣

夏目漱石在《三四郎》中所描写的据说是日俄战争后不久的明治41年（1908年）前后故乡一带的事情。女主人公里见美祢子是个美丽的少女，

她迷恋上了文科大学生三四郎。但这时她正要和哥哥的朋友，一位年轻的法学士官吏订婚，内心很痛苦。作者是这样形容法学士的：在观赏菊人形（用菊花作的偶人）回来的路上，他从人力车上下下来向美祢子问候。他“头顶黑帽，戴一副金丝眼镜，身着西装，身材修长潇洒。”不知为什么，笔者总觉得这个形象和《少爷》中穿红衬衫的文学士相似。当然这绝不是小说作者文笔的疏劣，而是因为《三四郎》的时代背景是法学士的“官员先生”的全盛时代，而文学士的形象淡薄了。

“既是博士又是大臣”，这是明治时期立志出人头地者所追求的王道，它意味着一条通往高级官僚的道路。博士是帝国大学的教授，按照惯例，有能力的教授还兼任敕选的贵族院议员和枢密顾问官，所以又是有地位的高级官僚。登上大臣的宝座，也要走这样一条道路，因此全国许多优秀人才把这个王道作为目标，蜂拥而至也就不无道理了。

和欧美各国不同，这个王道的大门不论门第、贫富、血统，向所有立志成功的青年大大地敞开着，这大概是日本明治时代的特征。门户虽大开，但通向这个门户却要经过中学 → 旧制高中 →

帝国大学这样的路线，因此那些贫家子弟在经济上很难负担。他们往往是投考由政府负担学费的军学校和各省所属的干训所。同时还有几种途径：利用旧藩地和家乡的奖学金；争取做为成绩优秀的免费生就读；依靠前辈的帮助，作为他们的住读生（住在雇主家，一边做工，一边读书）等。靠着这几种途径，那些家境贫困的青年也有可能进入最高学府就读。

把东大作为培养优秀官僚的基地，明治初期的政府并没有确立这个方针。在明治初期，可以说实行的是以维新元勋为中心的藩阀子弟和旧藩主家族占据政府要职的门阀主义。这种状况一直持续到明治20年（1887年）。在此之前，东大的毕业生多数就职于素朴单纯的司法官和技术官，离操纵“天下国家”的纷华的行政舞台很远。但是这种门阀主义对于推行快马加鞭追赶欧美先进国家的富国强兵政策很不适应，明治初期政府很清楚这一点，于是派出了不少官吏作为留学生去欧美学习。但是很多留学生象现在的某些“游学生”一样，根本不用功，只知四处游玩。文部省不能容忍这种现象，便派出检查使进行巡视，强制命令不良留学生回国。

明治 22 年(1889年),公布了帝国宪法,同时形成了以德国为样本的完整官僚组织。为适应这样的国家机构,政府采取了把东大作为官吏培养所,强化培养政府官吏的方针。同时,在官吏的任用中,废除亲缘关系,只选拔那些资格考试合格者。明治 26 年(1893年)公布的高等文官考试(高文)规则就是这一方针的具体实施。大致在同一时期,陆海军也确立了陆军士官学校、海军士兵学校、陆军大学和海军大学等军校都要强化培养优秀分子的制度和方针。当然这个方针也带来了偏重学校培养优秀人才的弊端。但是它却给全国青少年带来“只要有才能,就能出人头地”的希望,这也是推进明治日本兴旺发达的动力和源泉。

### 黄金时代的黎明

明治 10 年(1877年)12月,东京大学送出了第一批毕业生(3名),他们全是理学部的学生。法学部于翌年 7 月,工学部和医学部于明治 12 年(1879年),文学部于明治 13 年(1880年)分别送出了第一届毕业生。

当时的文学部设有哲学、政治、理财、汉文(汉

日文)等专业。以后其主要专业和法学部政治学科及经济学部合并。这些毕业生都是屈指可数的意气奋发的知识精英。但是，正象前面已介绍过的那样，这时的东大毕业生并没有在官界受到重用。就连法学部、文学部毕业生的状况也不乐观。

表 7—1 第一期东大法学部毕业生情况

(明治 11 年 7 月毕业)

姓名	出身地	就职情况	最终职务
西川 铁次郎	青森	外务→内务→司法	长崎控诉院长
藤田 隆三郎	爱媛	司法	名古屋控诉院长
河上 谨一	山口	英国留学→农商务 →外务	外务省通商局长、住友本店理事
白山 重明	东京	内务	
野村 钡吉	群马		律师
本山 正久	东京	司法→内务	众议院书记官

由表 7—1 和表 7—2 可看出，第一届毕业生的就职集中在学界和司法界，进入官界者也没有受到特别的重用。这种状况除少数人外，一直延



表 7—2 第一期东大文学部毕业生情况

(明治 13 年 7 月毕业)

姓 名	出身地	就 职 情 况	最 终 职 务
和田垣 谦三	兵 库	英国留学→东大	东京帝大教授
井上 哲次郎	东 京	德国留学→东大	东京帝大教授、 贵院议员
国府寺 新作	兵 库	欧洲留学→东高师	外务省翻译课长
千头 清臣	高 知	英国留学→一高 →内务	鹿儿岛县知事、 贵院议员
木场 贞长	鹿儿岛	德国留学→文部	文部次官、贵院 议员
中隈 敬藏	佐 贺	会计检查院→大藏	会计检查院长
冈仓觉三 (天心)	东 京	文部	东京美术学校校 长
福富 幸季	高 知	英国留学	东京高师教授

续到明治 20 年(1887年)代。

特别是法学部,明治 12 年(1879年)的 9 名毕业生中的 6 人,明治 15 年(1882年)的 8 名毕业生中的 5 人担任了律师。这是因为法学士具有免试

就职律师的资格,在当时没有其他合适的职务,不得已只能选择律师的道路。

明治 15 年(1882年)的毕业生,几乎都争先恐后到大隈重信刚刚创立的早稻田大学任教,同时还兼职律师和报社编辑。大隈是在明治14年(1881年)政变时刚刚下野的,所以明治 15 年(1882年)的这些学生都投身到反政府的运动中。

东大毕业生最早进入官界的代表人物是明治 14 年(1881 年)毕业于法学部的加藤高明(以后当了首相)。加藤出身于尾张藩地区的下级武士家庭,开始受教育于寺子屋(江户时代的私塾、私学馆),明治 8 年(1875年)进入东大的前身开成学校学习,并享受六年的助学金。在闯过了淘汰入学者90%以上的激烈竞争后,幸运地成了东大的首席毕业生。

加藤毕业后没有立即进入官界,而是到了邮政汽船三菱公司工作,这也是由于前面所说的,当时政府主要依靠藩阀武士来巩固政权。加藤在三菱公司服务了五年之后,于明治 20 年(1887年)转到外务省任参事官;在三年后又转到大藏省;明治 25 年(1892年),辞去主税局长回到外务省;明治 33 年(1900 年)担任外务大臣。这个时期的许

多官僚都象加藤那样不固定在一个省，而是调动频繁。

明治25年(1892年)毕业的法学科首席毕业生若槻礼次郎(以后任首相)也是松江藩下级武士出身。但这个时期已与加藤毕业时不同，在官界，东大毕业生的优越地位已经确立。根据若槻的自传(《古风庵回顾录》)记载，当时他听说农商务省比其他省晋升快，便打算到那里去任职。但因没有空席而遭到拒绝。又由于与内务省、递信省没有商妥，于是就在毕业典礼那天决定去大藏省。

作为试补的初任工资根据毕业成绩的分数，年薪从600元到450元分为四个档次。成绩最好的若槻当然是领取最高档次600元的年薪了。另外，他还在私立法律学校讲授法语和财政学，还可得些业余收入。因为当时住宿费便宜的一夜15钱，贵的一夜25钱，所以实际收入也就相当于现在的200万元左右。

下面介绍一下被称为“出色的明治28年(1895年)毕业生集团”的情况(参见表7—3)。明治27年(1894年)实施的第一届高文考试，东大毕业生采取了联合抵制行动，均未参加。明治28年(1895年)的东大法学部毕业生参加了本年度的高

表7—3 明治28年东大法学部毕业生  
任职情况一览(以学习成绩为序)

姓	名	就职单位	最终职务
英国法学学科(41名)			
	土方 久征	日 银	日银总裁
○	清野 长太郎	内 务	复兴局长官
○	河村 金五郎	内 务	宫内次官
	加藤 亮吉	司 法	多额纳税者
	田原 丰	三 菱	三菱制纸会长
○	田所 美治	内 务	文部次官
☆○×	萩原 守一	外 务	通商局长
○	田中 国三郎	大 藏	行政裁判所评定官
	本多 五六	司 法	德岛县警察部长
☆×	加藤 本四郎	外 务	奉天总领事
○	青木 良雄	递 信	奈良县知事
○	野村 德	递 信	东京递信局长
○	上山 满之进	内 务	农商务次官、台湾总督
	嘉山 干一	司 法	大审院判事
☆	币原 喜重郎	外 务	外相、首相
○	肥田 平次郎	众 议 院	行政裁判所评定官
☆×	平井 深造	外 务	三等书记官
	蓝川 清成	律 师	爱知电铁经理
	桥本 重幸	日本生命	日本生命常务董事
×	关口 铎	司 法	东京地裁检事

(续表)

姓	名	就职单位	最终职务
	横村 米太郎	司 法	东京控诉院部长
	中西 用德	司 法	长崎控诉院长
○	俵 孙一	内 务	商工相
	田中 清次郎	三 井	满铁理事
	高木 亥三郎	大 藏	前田侯家扶*
	伊吹山 德司	邮 船	上海分店长
	南部 皆治	律 师	律师
	池上 驹卫	广海商店	久原矿业参事
	吉田 真一	住 友	住友信托会长
×	樱井 熊太郎	拓殖务	律师
	田中 铁二郎	司 法	律师
	朝山 益雄	司 法	
○	今藤 庆四郎	拓殖务	统监府课长
	松浦 寅三郎	中学校长	女子学习院长
	森井 良策	司 法	东京地裁判事
	下山 英五郎	司 法	熊本地裁所长
	末永 晃库	司 法	大审院检事
	山本 周辅	司 法	律师
	松田 喜太郎		
	大桥 清藏	司 法	律师
	日比野 宽	农 商 务	议员

(续表)

姓 名	就职单位	最 终 职 务
法国法学科(5名)		
加藤 干雄	律 师	律师
浅井 荣	司 法	律师
×辻 治太郎	贵 族 院	外务省翻译官
冈田 修	邮 船	杉村仓库董事
○西久保 弘道	内 务	警视总监
德国法学科(11名)		
○久保田 政周	内 务	内务次官、东京府知事
丰岛 直通	司 法	大审院判事
○冢田 达二郎	大 藏	国债局长
铃木 英太郎	司 法	大审院判事
○×松田 启太郎	内 务	特许局事务官
○小田切 磐太郎	内 务	冲绳县知事
○中山 成太郎	大 藏	朝鲜总督府参事官
林 外来雄	众 议 院	
岩田 一郎	司 法	大审院判事
川田 敬三	大 藏	日银理事
落合 芳藏	司 法	东京控诉院检事

(续表)

姓 名	就职单位	最 终 职 务
政治科(30名)		
小野冢喜平次	东 大	东大校长
中岛 滋太郎	邮 船	日本邮船常务董事
○浜口 雄幸	大 藏	藏相、首相
○下冈 忠治	内 务	内务次官
矢作 荣藏	东 大	东大教授
高野 岩三郎	东 大	东大教授
久保田 胜美	日 银	大信银行董事
○神山 润次	众 议 院	群馬县知事
☆落合 谦太郎	外 务	意大利大使
水川 复太	邮 船	日本邮船董事
山本 龟光	三 井	三井银行监查官
○胜田 主计	大 藏	藏相
×吉居 丰治	邮 船	横浜分店长
○永浜 盛三	大 藏	韩国统监府税关部长
大久保 正策	第百银行	横浜分店长
山田 叔雄	农 商 务	台湾银行
中西 登喜次	邮 船	东洋汽船
堀 卓次郎	高 校	广岛高师教授
小笠原 金三郎	内 阁	朝鲜总督府事务官
○菅原 通敬	大 藏	大藏次官、东拓总裁

(续表)

姓	名	就职单位	最终职务
○	嘉纳 德三郎	大藏	专卖局长官
	原 友巳	大藏	
○×	横山 隆起	拓殖务	北海道厅部长
	平井 正宪	大藏	劝银课长
	沢田 重远	内务	鹿儿岛县部长
	桥爪 捨三郎	三井	钟纺副经理
○	松崎 寿三	农商务	水产局长
	齐木 倍男	递信	
○	伊沢 多喜男	内务	台湾总督
	高桥 达太郎	广海商店	日本火药经理

○表示高文考试合格者

☆表示外交官考试合格者

×明治末年以前死亡者

•家扶：在日本皇族、华族家专任会计或操持家务的专职人员。

文考试(这使高文考试得到了实质性的实施)，其结果多数毕业生合格并进入了官界。同时由于日清战争爆发而得到大发展的民间大企业也大量招聘大学生，于是那些文字能力强的优秀毕业生踏入了社会领域。这期毕业生的高文考试合格者首



次就职的情况是：87人中任行政官者42人，司法官18人，共占70%左右。这些人中还出了首相2人，普通大臣2人，次官9人。其他人也在政、官、财界担任了高级职务。这期毕业生的职位之高，让他们前后期毕业的人眼热。这也许是第一届实质性高文考试合格者倍受重视的缘故。

但是有一点值得注意，东大毕业生如果没有取得高文考试合格，即使被官界录用，他的晋升道路也是关闭的。

从明治40年(1907年)代开始，允许学生在校期间参加高文考试。但在实行这一规定的初期，一般的学生都是在就职之后参加考试，一旦落第，或辞职或转到民间任职。从表7-3可看出，高文考试不合格的官吏在其落第之后处境一下子就困窘了。从这个意义上看，明治时期的官僚组织与其说是学阀统治，莫如说是有资格者集团统治更合适些。这个传统被现在的国家公务员录用方式所继承。

东大的毕业生在参加高文考试上确实占有有利地位：一是主考官几乎都是东大的教授；二是他们在预备考试上享有免试的特权；三是政府把东大(以后还有京大)作为官吏培养所，给予特别的

重视。第一届高三文考试充分体现了东大的优越地位。38名合格者中有26名也就是70%是东大毕业生。而且第一名到第十名都是东大生。

这种倾向越来越强，到明治39年(1906年)，这个比率达到81%，并独占了从第一名到第十七名。此时，东大→高文考试合格→官吏这种官僚培养道路被确立了。这就使得东大更加成为优秀人才的集中地。

### 恩赐的银表

明治30年(1897年)前后，东京大学作为培养优秀文官官僚的基地而得到政府和社会的承认。同时也增强了作为绝对主义政治机构一翼的特点。政府对它投以巨额预算，规模、学生数量都急剧增加。在培养文官官僚的同时，明治政府还把梅卡尔所开办的陆军大学校，作为培养军事官僚的重要基地，凡学习优秀的学生都可升为参谋将校等军官。

作为文官官僚培养基地的东大，其主要课程是由法学部教授兼贵族院议员的穗积八束所讲授的以宪法学为中心的德国法律学、国家学、财政学

等。大内兵卫博士(大正2年经济学科毕业)在自传中这样写道,穗积八束的课程“虽然远离时代,但有很大的权威性。如果学习这些课程以外的学说,那高文考试绝对通不过。”他常常是乘两匹马拉的车到校上课,身着短和服、白绸衫,脚穿布袜子。登上讲台后,先从紫色的方绸巾中拿出写在纸上的讲稿放在桌上,在鸦雀无声中开口讲课,第一句话便是“宪法是国家的大法……”。

穗积的后继者是上杉慎吉,他讲授宪法的主要精神是天皇高于一切。进入大正年代之后,他的学说和主张机关学说的美浓部达吉相对立。就几家学说比较而言,明治年代超现实的穗积宪法成为政府公认的学说,所以谁也不会持有异议。在当时的东大,穗积是把学生送入主要官厅的重要人物,据说连毕业生的婚姻他也要操心。

当时的东大具有各种特色的教授。讲授法理学和行政法的笈克彦教授,因信神道而有名。他“头戴山高帽,黑礼服外套着披风,推开门进教室,首先面向讲台拍手拜神……”(江上照彦《河合荣治郎传》)。据说能够理解他的“以黑格尔的哲学为基础,再加上佛教哲学和神道思想的独立学说”的学生还没有。

笕克彦在大正9年(1920年)出版的《皇国行政法》，是以“雨过天晴，真是高兴，长夜漫漫，难盼天明”这几句古语开头的。书中还有令人吃惊的神道思想：“皇国行政之法理是随顺神之道而显现的”。再看目录，“第一款第一……皇国是普遍之我”，“第四节第一……天皇给与国民日益繁荣”这样的荒唐语言随处可见。尽管如此，因为他是高文考试委员会的委员，所以学生们对于他的讲课也不敢怠慢偷懒。

从明治32年(1899年)开始，建立了天皇出席东大毕业典礼、并亲赐优等生银表的制度。这个制度一直持续到民主主义最盛时期的大正7年(1918年)。在这二十年中，法学部共有88人获得银表，其中有58人进入官界。具体就职官厅的人数，以大藏省最多，其次为内务、农商务省。具体见表7—4。

当时的日本社会，对于东大学生非常尊重。如果是银表获得者，那礼遇就更非一般。比如明治43年(1910年)的获得者佐上信一(他出身于广岛县五日市町，曾历任内务省地方局长、北海道厅长官)，家乡的人听到他获得了银表的消息，不论男女老少都集合在小学校，每人手里拿着太阳旗游

表 7—4 东大法学部银表获得者就职情况

(1)官界	明 大 1人
大 藏 省 19人	(3)民间
内 务 省 16人	日 银 3人
农 商 务 省 12人	三 菱 4人
递 信 省 5人	三 井 2人
外 务 省 3人	第一银行 2人
司 法 官 2人	住 友 1人
拓 殖 局 1人	兴 银 1人
小 计 58人	律 师 1人
(2)学界	正金银行 1人
东 大 10人	
京 大 4人	总 计 88人

(注1)明治32年~大正7年。

(注2)不包括经济学科。

行庆祝。

### 虽大学毕业却难以谋职

把表 7—4 和表 7—5 统一起来看，就可以

表 7—5 高文考试合格者  
第一～第五名就职情况

内务省	53人	东大	2人
大藏省	26人	其他	7人
递信省	12人	计	120人
农商务省	11人	其中东大毕业	106人
外务省	5人	京大毕业	5人
铁道院	4人	东京高商毕业	3人

(注)明治28年～大正7年。

看出各官厅知名度的情况。内务省和大藏省的知名度不相上下。这个倾向一直延续到昭和10年(1935年)前后。此时，商工省借着统制经济的势头，知名度开始提高。

内务、大藏两省相比较，后者具有很强的技术性特点，可以说是朴素、保守性的官厅，所以富于野心和活力的秀才们多志向于内务省。两省特性的差异可以说恰好类似陆军和海军的区别。

对于内务官僚来说，有的人擅长于在省机关内从事政策立案工作；但更多的人是作为地方官，在不断的调动中度过了官场生涯。他们共同的目

标是坐上都道府县知事的椅子。知事很象德川时代被称为“良二千石”(好的地方官)和“牧民官”(地方官)的可以和藩主相匹敌的地方官，但这些地方官经常因一纸调令就得“另换领地”，所以他们领导地方工作很潦草。

直到明治中期，所谓维新志士的旧官僚还有人留在知事职位上，他们象德川时代的老爷一样，目空一切：就连内务大臣的威令对他们也不起作用；那些新毕业的学生官僚更不被他们放在眼里。因此新旧官僚之间常有各种各样的争执。以后在原敬任内相时，这些老朽们在机构大整理中被彻底淘汰了。

明治30年(1897年)进入官界的小仓正恒(以后任住友总公司总理事，大藏大臣)和老朽们的冲突最为突出，他在一次酒席宴上竟然殴打了老朽的知事并因此辞职。他只在内务省干了一年半就辞官进入了住友公司。对于处在经济高速发展期的财阀企业来说，象小仓这样年轻的官僚也是合适的人材供给源。

进入大正年代，官僚的第一个黄金时代结束，国家目标和个人奋斗相一致的幸福时期过去了。不管你愿意与否，官僚都要面对日益增大的社会

矛盾而做出新的抉择。伴随着反专制体制运动的发生、大正民主主义运动的扩大以及政党政治的确立，官僚集团逐渐处于一种矛盾的境地：一方面要对付以特高警察为代表的反动强压政策；另一方面要对付被称为社会改良主义的绥靖政策。

面对矛盾重重的局面，不少官吏退出官场返回大学教书。比如南原繁（大正3年进入内务省）原本怀着当一名优秀地方官的理想出任了富山县射水郡长，但不得已回到省机关，在参与了日本第一次社会政策立法之后又回到东大任教。这大概是这个时期的官僚面对复杂的政局不得不屈服的表现。大正前半期，这种情况不少。还有矢内原忠雄（大正6年进入住友公司）和大内兵卫（大正2年进入大藏省）等人和南原一样认为大学是和世俗权力保持距离的自由主义的独立清高的“象牙之塔”。但事实并非如此：学生中间陆续出现的马克思主义者，都被当局以违反治安维持法的理由遭到逮捕。不能想象的是，负责审问的警察官和检事竟是法学部的同班同学。

左翼发展，右翼也抬头。大正7年（1918年），在大正民主主义旗手吉野作造教授的领导下，以法学部学生为中心的新人会成立了。同时右翼学



生以上杉慎吉教授为首建立了兴国同志会来与之对抗。岸信介(以后的首相)是同志会中的干部,他是上杉培养的讲授宪法课程的接班人,但是他没有按照上杉的期望,而是进入了农商务省任职。

兴国同志会的后身七生社和新人会继续对立,昭和3年(1928年)1月,发生了数起殴斗事件,在此种情况下,古在校长辞职了。这时,田中清玄(以后任武装共产党委员长)组织了自卫团而使新人会更加活跃。但在战争时期,新人会和下属各组织中陆续出现了拼命为战争服务的革新官僚。

表 7—6 昭和 5 年大学毕业生就职情况

学 校	毕业生数	就职率(%)
东京帝大	2,086	61
东京商大	812	58
早 大	3,242	34
庆 大	2,571	40
中 央 大	677	55

出处:东京府学务部调查。

不论左右两翼，在官界他们都被作为优秀分子而被重视。但是一到昭和初年(1926年)，日本经济不景气，东大的毕业生就象小津安二郎制作的电影《大学毕业后的困窘》所表现的那样，处境艰难。这时日本大学生的价值暴跌，毕业后找不到就业门路的人到处都是。他们只能依靠政府每天发放的1元35钱的“知识阶级失业对策事业费”来维持生活。虽然中央官厅一直少量地录用人员，但却很有限。因此就连东大法学部的毕业生也不得不到中小企业就职或到中学教书。在这些人中，典型的是中村芳次郎，他是昭和5年(1930年)东大法学部毕业并在同一年又取得高文考试行政科合格的高才生，但中村也不得不在第二年去大阪市役所水道局当“临时杂役”。不过，在十多年后，他当了水道部经理课长。

据《帝国大学年鉴》所载，东大法学部毕业生就职率最低的是昭和6年(1931年)，不超过26%。这个余波持续到满洲事变后，到昭和9年(1934年)，勉强恢复到46%。

官僚的第二个黄金时代是从满洲事变到太平洋战争的战时体制时期。在这一时期，由于军部专制，使得官厅机构膨胀；再加上新设了各种统制

团体,殖民地、占领地需要增加统治要员,这就为大学毕业生提供了充裕的就职场所;而且有些部门为了补充人员不足,甚至把已在民间企业就职的高文考试合格者也搜罗出来。

### 牙城震撼了吗

在战败后接踵而来的占领改革风波的冲击下,官僚制和学制都大大地被动摇了。其经过前面已谈,不再赘述。但不论是战争混乱时期还是在以后的经济高速增长时期,东大法学部都保持了官吏培养所的功能。

表7—7,大致把法学部毕业生的就职单位,根据不同时期进行了比较。但不论怎样的升降变迁,其基本的模式没有太大变化。这些毕业生的就职单位多是以所谓一流官厅和财阀系统的大企业为主;即使是民间,也多是担任公共色彩浓厚的特殊法人。

从表7—8和表7—9中可看出,成绩上等的“秀才”们绝大多数选择大藏省就职。这种倾向直到现在也没有太大改变。

和战前不同,战后官僚的待遇相对地降低了:

表 7—7 东大法学部毕业生主要就职单位

	年次	昭 和 15年		昭 和
	顺位		人数	
官 公 厅	1	内 务 省	25	大 藏 省
	2	商 工 省	18	商 工 省
	3	外 务 省	15	农 林 省
	4	大 藏 省	13	运 输 省
	5	农 林 省	8	
	官公厅 计			
民 间	1	住 友	26	兴 银
	2	兴 银	17	野村证券
	3	日本制铁	14	日 银
	4	三菱重工	12	三菱银行
	5	日 立	12	日 立
毕业生总数		627		453

出处：《东京大学报》。

22年	昭 和 31年		昭 和 56年	
人数		人数		人数
31	电电公司	22	大 藏 省	15
21	自 治 省	17	警 察 厅	14
17	大 藏 省	16	自 治 省	13
13	通 产 省	12	通 产 省	12
	农 林 省	12	运 输 省	10
	劳 动 省	12	建 设 省	10
	司 法 官	19	司 法 官	32
		183		200
10	N H K	10	东京银行	15
9	三菱商事	9	兴 银	14
7	富士银行	9	新 日 铁	12
7	日 银	7	第一劝银	10
7	三菱银行	7	三菱银行	10
	八幡制铁	7	富士银行	10
	劝 银	7	三井物产	10
	695		542	

第7—8 优秀学生就职目标变化(统计对象为东大法学部毕业生首席至第三十名)

		昭和 11年	13年	15年	17年	19年	24年	26年	28年	30年
官 界	大藏省	5	3	8	7	12	7	8	10	8
	内务省	3	3	3	4	4	1	0	2	0
	商工省 (通产省)	4	6	2	3	1	1	0	2	5
	司法官	5	5	1	1	0	2	2	1	1
	其他官厅	1	1	1	4	2	0	0	0	1
金 融	日 银	2	1	5	1	3	2	4	3	3
	其 他	1	0	0	0	0	4	5	5	2
财 阀 系 统	三 井	0	1	1	0	0	0	0	0	0
	三 菱	0	4	1	0	0	2	1	1	3
	住 友	3	1	5	2	0	0	1	0	4
	其 他	0	1	0	0	0	0	0	0	1
满洲等外地		1	1	0	1	0	—	—	—	—
大学助教		1	2	2	3	2	6	0	0	0
大学院		2	0	0	0	4	0	0	0	0
民间及其他 部 门		2	0	1	4	2	5	9	6	1

(注)终战后的数字,内务省一栏中包括自治省、建设省。“财阀系统”的数字将解体的各企业也计算在内。  
出处:《日本经济新闻》昭和30年12月16日。

表 7—9 东大法经学部首席毕业生就职情况

(昭和22年—40年)

	法 学 部	经济学部
	人	人
大 藏 省	9	0
东 大 *	3	4
司 法 官	3	0
通 产 省	0	3
电 电 公 司	1	0
日 银	3	4
其他银行	1	4
制 造 厂	0	5

\* 任大学助教及升入大学院深造者。

晋升速度和民间相同甚至在其以下；工资也低于民间。高级职甲等考试合格者初任工资在扣除税款之后，其实际收入是 10 万元，所以作为大学毕业生，如果拿最低档次的工资，就连独立生活都不够。

即使如此，优秀的学生仍愿到中央官厅任职，其原因：一是被作为官僚的培养对象而接受教育；二是官僚职业具有安定性，作为干部候补生将来

晋升有保证，至少可在本省机关内升为课长或在派出机关担任某个领导职务；三是退官后可以得到“恩赐的照顾”，而政府不抛弃官僚的温情主义最具魅力。

在民间必须与企业的盈利及在自由竞争中的盛衰沉浮共命运，缺少安定性。

再重复一句，超过百年的东大法学部的历史本质上是官吏培养所，它的角色今后也不会改变并将继续扮演下去。



## 第八章 现代日本的 官僚制

### 谁是战后日本的功臣

在以“学习欧美先进国家”为纲领性口号的日本，近几年不断有外国人前来学习和探索所谓“战后日本成功的秘诀”，他们关心的重点在经济方面。但也不完全尽然，笔者前几年遇到一位美国女评论家，她也是为探索“秘诀”而来。她向我谈了这样一个看法：“如果问到战后日本最大的功劳者是谁，只是以全体人员齐心协力、艰苦劳动来作回答，这就等于没有回答。我觉得战后日本的成功，是官僚集团意志坚定、扎实工作的结果”。

笔者曾是官僚之一员，听到这个观点，感到很愉快，但是我却没有积极肯定她的观点，而是与她作了如下交谈：

“战后不久，到海外去的前辈们，感到脸上无

光。但是在1963年，我第一次去美国的时候就敢于挺胸走路了。不知道为什么，总有一种托商社人之福的感觉，一遇到他们倒自然地低下了头。”

“但是给予商社以行政领导的，不正是通产省的官僚吗？”

“是的，但是在那之后，有人提出商社性恶说，他们也曾有缩起身子走路的时期”。

“那么，比起只是常常挨骂的日本政治家，他们挨的骂大概更多些吧！”

“现在日本的经济达到了世界水平，但是政治素质是落后的，这是政治学者和评论家一致的看法。”

“看来，战后日本的成功，似乎是没有主要英雄，还是全体人员齐心协力的产物吧！”

“总之，一切成功了，你也好，他也好，大家都自认为是功臣。因此，还见不到谁是有功者。从而，也就没有传授成功秘诀的人。但是不总结成功的原因，一旦出现衰落，也就没有阻止衰落的智慧。”

里根和撒切尔夫人的个性反映在决定国家发展的方向上。欧美的政治文化习惯，喜欢直接做出成功或不成功的评定。如果按照这个思考方式，

大概很难理解“日本株式会社”的内部结构和行动样式。当然这对于日本人来说,也同样是个难题。但是有一点可以肯定,就是官僚和官僚制在日本株式会社中继续担当着固定的重要的角色。如果再具体地阐释这个角色的作用,就需要把它放在国际之间的联系、和其它集团的竞争对抗关系以及战前与战后的历史变革这样一种多维的空间中作纵向及横向的观察、研究。

作为这种观察研究的线索,笔者所依据的是几年前村松岐夫对中央省厅的中高级官僚进行的当面调查所得到的材料和分析结果(详细内容请参照村松岐夫《战后日本的官僚制》昭和五十六年出版)。

村松的《战后日本的官僚制》虽是力作,但遗憾的是作为抽样调查的对象的绝对数字少,而且调查的时间、地点、方法不太明确。

在诸多的提问=回答中,有两个问答能够说明笔者所要阐释的问题。其一是“在行政任务中,你花费最多的时间是什么?”回答见表8—1;其二是“为了完成任务,什么样的手段最有效果?”回答见表8—2。

根据表8—1 所显示的情况来看,如果把a和

表8—1 行政的任务

	a 调整 利 害 关 系	b 为解 决重要 问题奠 定基础	c 社会 变 革	d 实施 国会和 政党的 政 策	计(%)	N
1 高级官僚	29	46	15	10	100	52
2 中坚官僚	40	35	15	10	100	194
3 自民党	26	48	9	17	100	46
4 民意测验	11	3	58	12	100	1,210

(注)1~3, 依据村松岐夫的调查(《战后日本的官僚制》104页);4, 依据行政管理研究中心的调查(昭和54年10月实施)。

另外,4“民意测验”一栏中C“社会变革”的原文答案是“为推进社会向有利方向发展而进行工作”。

c看作行政主导型的积极官僚,把b和d看作政治主导型的消极官僚,其比率大致各半。

有一点应该注意,从表中的数字来看,政党人拒绝行政主导型这是理所当然的;而所调查的国民对象中有50%以上要求官僚对“社会变革”的指力。

表8—2 有效的行政手段(实数)

a 行政指导	106
b 财政手段	53
c 法律规则	33
d 政治家接触	25
e 舆论对策	14

对于国民的这种要求倾向，可能会有各种解释。但有一种国民意愿必须看到，即由于政治中枢的原则，政治干预必然渗透到各领域，而国民对政治的不信任必然导致对官僚的中立性、技术性的期待。就是说希望用官僚对政治的抵抗来中和在部分利害关系中政治的强行干涉。

### 行政指导国家的幻想

根据表8—2可以将a、c看作是积极的手段，d、e是消极的手段，b是中立的手段。法律规则本来是官僚力量的源泉，但却排在第三位，而行政指导

这个非正规手段，却超越法律规则之上，位居首位。

《伦敦经济学家》杂志把“行政指导”解释为“没有被写成条文的命令”。《通产省和日本的奇迹》（昭和 57 年出版）的作者卡马斯·约翰逊说，它是“日本所独有的习惯作法”，它根植于日本社会基本结构之中，其他国家想仿效也仿效不了。这个观点是比较正确的。约翰逊另一方面又认为，自由化和特别振兴法的失败，使通产省失去了对产业界的统制力，但却以此为契机，从 1960 年开始，实行了有力的行政手段。

日本在战后，确立了不少包括行政指导在内的治国措施。这些措施，是为了适应以战败为界限，从明治宪法体制到新宪法体制，从军事立国到经济立国的社会历史转变。如果把这些措施不加分辨地归结为日本古代传统和国民性的产物，就会招来不必要的误解，这不能说是一种高明的见解。

行政指导是在行政和官僚体制地位下降的过程中产生出的历史性产物，和日本传统的“美风”没有联系。并且它不单纯为协调官民的情绪而进行活动，而必须详细周密地考虑指示、警告、要求、劝告、鼓励和按照各种标准制定行政方面的规则，

还要进行“疏通”<sup>①</sup>活动。

行政指导的重要保证是掌握许认可权；如果失去这一权利，就无法对那些不听从指导者进行报复惩罚，也无法有效地进行指导活动。大藏省银行局对金融界的强有力的行政指导就是在掌握了对增设分店的许认可权的背景下进行的。最近，行政指导的有效性，出现了被削弱的倾向，这种削弱来自两个方面：

一方面，在经济的自由发展过程中，许认可权开始减弱；行政指导的另一个有力武器补助金的使用也进入停滞的阶段；这样一来，报复和利益分配的权力削弱了。昭和56年（1981年）的银行法修正案遭到挫折，就是由于增设分店的需要降低，造成银行局的行政指导力减弱。再比如通产省曾在设备投资、输出规则、企业合同、价格制定等领域中对企业的生产经营进行了有力的行政指导，但近年来却有些难闻其声了。

---

① 疏通：原文为“根回”。意思是为了达到某种目的要事先与有关方面打好招呼。作者使用这个概念在于说明日本官僚集团在决策过程中需要取得其他主要社会集团的认可，从而增加了这个过程的复杂性。详细内容请参见第九章中的“疏通术的功与过”一节。

另一方面，政治家介入各省所管的实业界，形成直接干预的结构。在农林行政和运输行政的领域中，这种倾向特别突出。比如在牛肉、桔子的进口和购买飞机的问题上，官僚出头指导的机会却不太多了。

尽管官僚仍保持着热情，国民也期待官僚的指导力，可是在海外驰名的行政指导的利剑却正在失去它的魔力。但不用失望，它正以坚韧不拔的“疏通”方式来弥补自己的不足。

前通产省次官矢野俊比古曾说：“通产省应作为智囊团（专家集团）、劝告者、经营顾问存在”。这个建议或许对正在摸索新的角色和行政手段的官僚是个有力的启发。

## 家风和作法

现在官僚集团被夹在国会中具有多数席位的自民党和位居世界资本主义经济第二位、并提高了自立性的经济界中间，因此它固有的座标轴常常迷失不见。而且具有与中央省厅大体同等的财政规模、拥有约两倍于中央省厅人员的地方自治体与中央省厅的关系也类似德川时代的幕府和诸



藩的关系，中央省厅的意图不能原原本本地得到贯彻。

自治体每当遇有难事，就叹息“三分自治”，强调地方的从属性。但是，20世纪的“老爷”（自知体知事）不用担心象旧藩主那样因将军反复无常的脾气而被调换领地甚至破产。自治体除了不掌握人事权外，完全和独立王国一样。现在有句俗语，叫做“政商官低”，它暗示了官僚地位下降的现象。而这种现象就是在以上所叙述的条件下慢慢产生的。

克尔·福里德里西给日本的官僚制下了一个定义：“官僚制是诸官厅的联合体”，这说明官僚制决不是岩石一块。

各省厅都有自己的“家风”特点，最典型的是通产省和大藏省，前者是“进攻”型省厅的代表，后者是“保守”型省厅的代表，这两省的家风特点形成鲜明的对照。通产省尊重人的积极性、想象力、劝导技术，重视个人能力。而大藏省重视慎重、坚实的作风，注重理论性，比较彻底地贯彻组织手段。通产省有下犯上的风气，因此也容易产生派阀。而大藏省上下秩序井然，派阀抗争很少。

家风和作法的不同，很多是来源于省厅机能

特性的不同。比如作为“国家金库看守”的角色，对外需要保持“防守”姿态，就形成了大藏省那样的“家风”特点，很难产生派阀。与这种家风相比，新设官厅的风气就稍微复杂一些。一般说来，其成员是由有业务联系的省厅抽调转业出来的人员或是派出驻勤人员混合组成的。这些混合人员以一省为主，称为核心省。比如经济企划厅是以通产省，防卫厅是以警察厅，国土厅是以建设省，环境厅是以厚生省为核心而建立起来的新官厅，核心省厅的固有家风必然会渐渐在新官厅中被培养和确立起来。

在这些新设官厅中担负特殊任务的是防卫厅。他们的任务是以仅 500 人的内局（日本中央部门直接受大臣、次官等管辖的直属局，防卫厅是总理府直属局）文官对 25 万自卫队官员进行“文民统制”（文官控制军队）。这些文官的任务很令人烦闷：严格统治的话，被人讨厌；松松垮垮，虽然自卫队官员高兴，但对上司又不好交待。

笔者曾当过内局文官，深知其中甘苦。那些自卫队官员当你的面圆滑、周到、机敏；背地里就尖刻地说你坏话。与他们同在一个系统，如果不能根据情况使用表里之术，就站不住脚。在评定

工作状况时，有的文官被主计局指责玩忽职守而感到非常羞耻。但实际状况却是，如果以顽强的精神执行“文民统制”的话，在二年或三年内即使不被换下来也不能再主事。运输省是合并官厅，也有自己的烦恼。它是昭和18年（1943年），正值战争年代，由铁道省和递信省的运输部门对等合并起来的。它与第一银行和劝业银行的合并体相似，要达到融合还需要很长的时间。次官是由旧铁道系统（陆军）和递信系统（海军）交互派出。从昭和30年（1955年）代中期开始，两派的暗斗激化，邮政系统控制了新兴的航空行政，因此独占了连续四代的次官位置。这种派系斗争持续到昭和50年（1975年）代以后，即运输省只留下原班人马才好容易被消除。

其他各省厅内也都有不同类别的派系斗争。如建设省因派系斗争，需要轮流派出次官；通产省内有国际派和国内派的相互斗争；检察厅有从战前延续下来的小单阀和盐野阀的对立；大藏省的田中角荣派和福田纠夫派等等。总之，各省都有“自家难念的经”。各省还有共同性的斗争，如政策派阀和人事派阀的斗争、事务官和技官的斗争。最近，这些斗争似乎有所减弱，这大概是为了防止

自己省地位的下降，而不得不团结一致，共同对外，进入了“防守”态势的原因。

### 权威、位次、知名度

各省厅内部的抗争趋向衰弱，而省厅之间的竞争和暗斗却一向没有改变。争夺地盘和本位主义的弊端可以说是结构性的问题。这种弊端程度虽有不同，但不论战前还是战后，也不分东洋西洋都会出现，这可能是官僚制所具有的宿命吧。与家风和作法相比，这些问题主要是所管业务的本质决定的。正如已经说过的那样，如果出于善意只采用小手术的话，是不能解决根本问题的。

日本现有行政政府如果以由国务大臣率领的省厅来计算，是由一府、十二省、八厅构成。在表8—3中，比较了在四个重要指标上各省厅的位次。人员规模从最大的邮政省(31.6万人)到最小的自治省(390人)；预算规模从最大的厚生省(九兆丹)到最小的经济企划厅(100亿元)，级差很大。但是这四个指标上的差别不一定就表示出省厅之间的权威、位次的差别。

各省厅的位次大致根据省厅历史的长短来决

表8—3 各省厅在四个指标上的位次

机关名	昭和56年 度末定员	58年度 预算案 (100亿 元)	许认可 权限数	补助金 金额 (100亿 元)
总理府	57,301	625	647	87
公取委	423			
国家公安委 (警察厅)	8,178	16	190	
行管厅	1,469	2		
北海道开发厅	9,987	70		
防卫厅	27,528	275(5)		
经企厅	517	1		
科技厅	2,176	32	155	
环境厅	901	4	115	
冲绳开发厅	1,148	21		
国土厅	449	24		
法务省	49,943	36	151	3
外务省	3,560	36	46	8

(续)

机关名	昭和56年 度末定员	58年度 预算案 (100亿 元)	许认可 权限数	补助金 金额 (100亿 元)
大藏省	76,679(4)	88	971(4)	7
文部省	132,556(2)	451(2)	246	334(2)
厚生省	74,669(5)	905(1)	874(5)	520(1)
农林水产省	81,469(3)	322(4)	1,446(2)	207(3)
通产省	13,624	81	1,080(3)	19
运输省	38,196	139	2,203(1)	96(5)
邮政省	315,691(1)	2	147	
劳动省	25,447	50	530	10
建设省	28,388	402(3)	620	167(4)
自治省	552	47	84	14
总计	898,265	5,038	10,045	1,477

(注1) 定员不包括自卫队官员、国会、裁判所、人事院、会计检查院等。

(注2) ( )内的数字表示顺序位次。

(注3) 补助金只包括一般帐目(包括负担金、交付金、补给金、委托费)。

出处: 行政管理厅编《行政管理现状》(昭和56年12月); 行政管理研究中心《临调许认可建议》(昭和57年2月); 财政调查会《昭和57年度补助金总览》(昭和57年)。

定。内阁会议和次官会议也按这个位次就座。但是大臣会议就不同了。最近，副首相级别的大人物也经常被分配到接近末席的行管厅长官和经企厅长官的位置上就坐。

假定权威即权力，那么，掌握的许认可权的数量和所管补助金的数额就成为衡量权威的重要指标。但事实并非完全如此，在各种各样的数字上，运输省和厚生省占第一位，可并没有多少人认为它们是最强有力的官厅。这和“山高并不一定贵”是同样的道理。

中央省厅的大臣就任首相(昭和 27 年即 1952 年以后)的人数，也是综合考察这一省厅权威和位次的重要尺度。以这个尺度来衡量，其顺序为：通产(7人)、大藏(6人)、外务(5人)、邮政(3人)。

在权威位次之外，知名度也可以成为测定的对象。近来地方公务员的知名度正在提高，不少新毕业的有志于政府公务员工作的大学生愿意做地方公务员。尽管如此，知名度最高的仍是被称为“御三家”的大藏、通产、自治三省。其他省厅的知名度往往是根据社会的潮流或是某件引起社会注目的事件而时高时低。比如，警察厅因处理东大纷争，检查厅因审判洛克希德飞机公司事件(1976

年轰动日本政界的赠贿受贿事件——译者注),环境厅因处理公害问题而使威信得到提高。当时志愿去这几个官厅工作的人一下子增加了。当然也是因为这几个官厅的素质提高了。既使在学生和舆论中它们的知名度不高,但对于士气的影响也不小。所以对于这几个官厅的评价,不是几句玩笑话可以概括的。

如果以三十年为一个时间单位观察,就可看出各省厅都有一个盛衰荣枯的过程。但总的来说,是向上的。中曾根内阁诞生的时候,包括首相在内,旧内务省系统有六人参加内阁,所以舆论界就吵嚷这是“内务官僚复活”,这当然是不正确的:因为也曾有过外务系统官僚和大藏系统官僚在内阁中占多数的时候。

盛荣也好,衰落也好,它们是轮流交替的。最近经济企划厅就正处在<sup>1</sup>不鸣不飞的冬季。报纸上这样评价他们:“是一个只要有桌子就足矣的节俭的经济评论家集团”。在昭和40年(1965年)代,经济企划厅曾大显身手,提出过辉煌的中长期经济计划,报纸也以“经济白皮书”这样显眼的标题将其登在头版头条。计划虽然辉煌,但在实务方面就见不到完成任务的消息了。经济企划厅多半



是因为经济预测连年失误，因而失去信用，地位下降。地方自治省此时得以复苏。他们把“地方的时代”作为招牌，在革新阵营中逐渐控制了地方首长的多数席位。可看下列数字：自治省出身的知事有 11 人，副知事 20 人，总务部长 23 人。最近他们把势力范围扩大到了市町村的事务所，往大都市派出助理 20 人。派出这样多的地方首长，作为定员 390 人的小型官厅来说是史无前例的。特别是自治省的一流人物铃木俊一就任东京都知事，在三年内消除了美浓部都政的赤字，并在水边再建房屋，使自治省官僚的声价一下提高了许多。

但是自治省也有烦恼，送去的人材有的被地方笼络，站到地方一边，就是背叛“娘家”。

在各省厅中，外务省情况比较特殊。他们没有什么实在的成绩，不论在什么时候，他们既受褒奖，又受责骂，还得置这些于不顾照常我行我素地处理公务。在军国主义时代，人们骂他们软弱；以后的和平时代，又被批评为“八方美人”，很多外交官感到进退两难。

在交通、通信不便的时代，相当多的定夺权委托给驻外大使。至今仍使用的特命全权大使的称号就是那个时代遗留下来的。一进入喷气式飞机

的时代，世界上任何偏僻的地方一日行程即可到达，官僚和各省厅的专家可以轻松愉快地飞往世界各地。这样一来，外交官的重要性也就降低了。

在驻外大使馆中，有各省派出的常驻者。比如驻华盛顿大使馆，各省派出的人员中不少是曾在外务省工作过的，另外留过学的人也不少。这样各省在参加国际会议和进行国际交往时，就可以独立完成翻译工作，而不必象以前那样，要借助于外交官。这就使得外交官的专门技艺——外语能力失去了以往的威力。有人因此讽刺他们是“仪式专家、宴会行业”。尽管如此，由于世界正处在国际化时代，“办事要靠内行”，因此外交官的作用没有降低，他们继续保持着自信的姿态。

在各省定员处于稳定或是略有减少的情况下，只有外务省在这十年间从2,871人（昭和48年）增加到3,632人（昭和57年），大约增加30%。这个情况应该能够说明外务省的真正价值，也是对外务省威信降低说法的反击吧！

### 争夺权限范围的功与过

“官吏为争权限，不分昼夜，不顾理歪。”这是

通产省以国际派论客而知名的天谷直弘氏（前通商产业审议官）所写的狂歌。在各省争夺权限范围的斗争中，最根深蒂固而又极其激烈的是外务省对通产省的对抗。只有当事者才对狂歌有实际感受。

战前，由于陆军的介入而形成的“二元外交”，使外务省受到压制。特别是满洲事变后，压制更甚。他们以至被人戏称为“陆军省外务局”。

昭和14年（1939年）秋，在外务省通商局与商工省贸易局合并为贸易省的设置问题上，外务省全体人员递交了辞呈一致抵抗，才勉强阻止住合并的实现。当时省内，亲军亲德的革新派正在得势，省内人事关系乱如麻，但是一到对外争夺势力范围的时候，就立即恢复团结，一致对外。

外交一元化是外务省誓必实现的心愿，这个心愿直到战后才得以实现。战前驻外大使对很多省派出的驻外机关和人员不能进行指挥，如大藏省的财务官事务所、陆海军武官室、内务省驻在官等。但是现在各省派出的驻外机关及人员都要纳入大使的指挥下。这些人员被禁止和派出省直接通信联系，并要坚决遵守外交一元化原则。虽然如此，这些人也有各种各样的办法与派出省联系。

比如采用私信或私人电话的方式，这样外务省就没有防止的办法了；机密费也是各省直接送给驻外机关，实际上有不少已经变为半独立的了。在经济外交方面，外务省和通产省总是互相争吵，所以即使驻外机关统一在大使指挥之下，问题也得不到解决。战后有一个时期，通产省通商局包括局长在内的主要职务都是由外务省派出的人占居着，但是逐渐地外务省的人被关在门外，现在一个人也没留下。也包括对美摩擦的贸易自由化问题上，外务、大藏采取传统的促进派立场；通产、农林采取慎重派立场；经企厅扮演所谓调整的角色。最近在对外贸易方面，又加进了通产省与农林省的对立，这就使得原本复杂的经济外交更加错综复杂了。但是对抗关系的主轴仍是外务省与通产省争夺经济外交的主导权。除此之外，还有围绕禁止独占法，公正交易委员会与通产省的争执；为争夺邮政贮蓄的运用权限，大藏省对邮政省的邮贮斗争；关于地方交付金和补助金的范围，自治省对大藏省的三十年的对抗等。围绕安全保障政策，防卫厅和外务省之间也埋下了争执的火种，这两个省的关系是处在既互相依赖又互相排斥的矛盾状态中。昭和 57 年（1982 年）度，外务省的定员

和防卫厅的预算规模都是并列于世界第七位的。在此之前，中央各省中只有外务省一直支持自卫力量的增强。因为无论如何，没有军事力量的保证，外交就站不住脚，这是国际政治的现实；防卫厅在对外交涉的活动中主要靠外务省来进行。他们很矛盾：如果自己独立进行活动，就得自己负担经费；但是外务省介入，情况又变得麻烦起来；而且在综合安全保障的范围内，外交和防卫又有重叠的地方，所以如何划分两家的权限范围很难确定。为了解决综合安全保障范围内的矛盾，从防卫厅派出首相秘书官。但其结局形成了类似美国的国务省与国防总省的争执关系的局面。

由于这些省厅的业务相邻，所以不容易找到消除争夺权限范围斗争的方法策略。有人曾设想从机构方面着手解决这些矛盾。比如为提高首相的综合调整力，设置内阁助理官，或新设一个综合企划厅，但是都没有实现。最后只得提出削减各省的权限，但因各省猛烈反对，也就作罢了。

从昭和10年(1935年)开始，有人多次提议：大藏省除主计局以外，其他的部门全部纳入内阁直属的预算局。这个提案在占领时期短时实现过，但最终还是流产了。这是因为大藏省向GHQ

的经济科学局拚命地陈述保持原省的理由，从而不得不放弃这个提案。在这十多年间，大藏省的预算编制实权悄悄地转移到自民党手里，这也许是因为主计局受到责难和攻击的原因。

在人事方面，临时行政调查委员会的专家们曾做出这样的提案：把新录用的人员统一掌握，让他们轮换着到各省工作一段时间，这样可以减少省厅间的矛盾。但是连在国立大学之间，教官们调换学校都非常困难，更不要说各省之间的调换了。所以实现这个提案的希望很微弱。假如强制实行这个提案，还涉及到全部省厅实施公平的勤务评定问题，同时在维持具有详细条例的人事管理上也很困难。其实，高级职务的官僚很多是东大等特定学校毕业的，比起其他国家，更能供给均质性的人材。所以争夺权限范围的本位主义产生的原因，与其说在人事方面，莫如说是来源于机能方面的差异。

对于省厅间的竞争和对抗关系，不应仅看到它的消极作用，还应看到，象民间企业一样，这种竞争与对抗是构成活力的源泉。这些省厅代表国内诸集团的不同利害关系，为了保持意见一致，就要考虑彼此间的适当调整，因此能够取得或多或

少的积极效果。

## “吏道”之探究

在大致考察了日本官僚面对的诸问题之后，返回来所要探究的是支撑着官僚角色意识的究竟是什么？笔者认为道德上的确立。

作家司马遼太郎在《关于官吏之道》（《文艺春秋》昭和57年2月号）的杂文中谈到：“所谓官吏之道在江户时期就已经确立了。明治政府继承了此道。作为近代国家的日本之所以能够迅速成长起来，是因为这样的官吏之道仍然存在。但是日本现在已经变为结构性的渎职社会。”这位高明的作家在这种背景下强调吏道的苦心是可以一目了然的。

“结构性渎职”虽然存在，但并不完全象他所指责的那样：公务员的道德面貌正在颓废下去。当然，在战后，象小学校的教科书删去了修身课那样，公务员的道德教育是欠缺了，这点倒是事实。

在战后一个时期，“公仆”的用语曾备受赞扬。它是Public Servant的译语，据说起源于胡弗使节团交给日本政府的国家公务员法第一案（National Public Servants Law），行政调查部把它

译为“公仆”。当时的官僚对于从非常自豪的“天皇的官吏”转落为“公务员”，感到非常沮丧，同时他们也设法进行过抵抗。“国家公务员法”的译名虽然没有改动，但是英文草案的标题不知是什么时候变成了National Public Service Law（国家公共服务法）。在昭和22年（1947年）10月公布，翌年7月施行的现行法中，任何地方也表现不出“公仆”的意思。而且在宪法上，把“Servant”依然译作“奉仕者”，实际上这两词的含义是不同的。现在虽然报纸社论等文章经常使用“认识公仆精神……”这样的语句，但是，连新宪法颁布后培养出来的公务员也还残留着一种抵抗情绪。

在美国的行政学者中间，把官僚的角色定义为“执事”（Steward）。也有人提倡使用Stewardship概念。在有的辞典中，把这一概念译作“世话役”（发起人、斡旋人），或是译作“干事”（主持者、管事人）。在笔者看来，与其强制使用公仆一词，不如始终一贯地使用“世话役”，这也许是一个办法。

在培养理想的公务员问题上，是让他们只读宪法和国公法的条文并进行宣传就够了，还是有必要通过其它途径进行伦理教育？对此有不同的



意见分歧。即使以上的建议都有必要实行，笔者认为还应考虑到在每个职业种类、职业领域中，让公务员了解整个业务范围，这样做是合适的。当然这也许是属于个人努力探究的课题。

战前，官僚作为“天皇的官吏”也同样有烦恼。在这一点上最有切肤之感的是被授予极大权力的旧内务省的官吏们。特别是作为地方官，直接接触国民，他们的处境与幕藩时代的“藩主”和“代管”（江户时代幕府直辖领地的地方官）相似，所管事务范围，包括现在的自治、建设、厚生各省及警察厅所辖事务；而且其他省厅的派出事务也委托给他们，可以说相当于一个总务官厅。与技术性能力相比，他们更讲究统治哲学，一般认为内务官僚主要信奉的是“牧民”哲学。这种思想起源于管子的牧民篇。在德川时代，有人将它与儒教道德合体，形成日本特有的“牧民”哲学。明治政府也继承了这种哲学，在明治6年（1873年）的地方长官会议上，明治政府颁布了“诱导斯民各安其所，这是牧民者的职责，其任甚重”的敕语（《内务省史》第一卷）。在那次会议之后，写于中国明代的《牧民心鉴》被指定为内务官僚的参考书，并受到他们的喜爱。在很多知事的办公室里挂着这样的座右

铭“你的俸，你的禄，民的膏，民的脂，虐待下民容易，欺骗上天难行。”

在滔滔而来的欧化主义风潮席卷官界的时候，古代中国的“牧民官”的精神并没有消失，而是与欧化主义共存下来，这的确是日本特有的。在全力进行战争的昭和15年（1940年），内务官僚三沢宽一所著的《吏道经典》中所引用的典籍，几乎全是出自中国古代的书籍。他强调官吏的目标在于“经国济民”。战后这种研究著作消失了，但是在昭和53年（1978年），横沟光晖出版了一本很厚的《行政道之研究》。作者乃是原内务官僚，书中阐述的是传统的牧民思想。提倡行政道当然比提倡武士道要正确，但这果真道出了当代公务员诸君的共同感受吗？笔者还稍有疑问。

作者列举出八个条目：（1）纪律严正，（2）办事简捷，（3）恳切谨慎，（4）忠实勤勉，（5）提高效率，（6）公平中正，（7）明确责任，（8）保守机密。这八条好象很全面，象是没有提出任何异议的余地了。但缺少如何让每个官吏克制自己滥用权力的措施。从这个方面来考虑的话，可以说，官僚端正自己的形象，是时代精神修养的要求。就目前来看，官僚集团（包括地方自治体的职员）的巨大

化、多重化是战前根本无法比拟的。在需要高度复杂的行政管理的现代社会中，官僚担负着必须运用自如的责任。但是现在的日本，行政领域复由政治家主导，而且在自民党长期政权之下，官僚集团常常成为他们的“私兵”。在这样的条件下，贯彻自律的吏道和行政道是否可能呢？

每日新闻社在昭和53年(1978年)以国家公务员录用考试(甲种、事务系统)中内定录取的238位新公务员为对象，进行了通信调查(见《每日新闻》昭和54年3月12)。就调查的结果来看，对政治家的印象极端不好：62.4%的人认为政治家现状是“老化”；46.8%的人认为是“傲慢”；45.9%的人认为是“不正”；52.3%的人“不支持政党”。但是对于日本政治的今后状况，82.6%的人回答“具有希望”。关于志愿当公务员的理由，47.7%的回答是“想为公共事业服务”。关于将来的官僚角色，有“国士(国内最优秀的人物)型”、“万能型的企业总管理人员”、“配角”、“专家”等多种多样的看法。看到这个调查结果，大概很多人会发出“竟和三十年前相似”的感慨。是否可以作出这样的结论：新时代的“官吏之道”与其由上面强制推行，莫如让它任其自然为好。

## 明确责任范围

现在，国民对于政治和行政的要求及不满的确正在增加。但是却不容易拿出满足这些要求和改变这些不满的切实可行的具体方案。历代内阁都拿出过行政改革方案，但几乎都是以有名无实而告终。一说到行政改革，大家就习惯把主要目标放在机构和人员的精减上。而对于改善决策程序和事务处理方式，几乎没有人把它作为研究对象。说得极端一点，在占领时期实行了文书口语化和横写格式以后，几乎什么也没改革过。即使在昭和 57 年（1982 年）7 月 30 日由政府提出的第二届临时行政调查会（土光改革）的基本咨询答复（及部会报告）中，也不过是提出：“维持成熟社会中的活力”及“对国际社会作出积极的贡献”这样抽象的概念。而对以提高行政质量为目标的具体政策，只是作为今后的研究课题，存而不论。

在此，笔者就自己二十年的官僚体验列举若干条以提高行政质量为目标改革项目。国民期待的行政官的形象和标准的行政机能需要具备以下这些条件：具有廉洁公正的人格和优秀的专门

知识以及判断力；敏捷迅速地对付变化的形势；迅速而有效地实施行动部署。对日本的行政官来说，虽然有各种各样的批评，但是从整个世界来看，日本行政官的质量决不低劣，为了更好地利用其有利的方面，有必要实行下述几点：（1）明确区分政治和行政的责任领域；（2）把行政组织内的各项权限和责任明文化（用文件等形式加以明确）；（3）缩短政策决定过程；（4）确立情报公开制度。

根据民主主义的原则，立法、行政、司法的三权分立被认为是理想的。但是在采取议院内阁制的日本，政治和行政缺乏种种明确的界限。连决定飞机的机种（有时是汽车的车种）这种纯属行政领域的事情，政治也常常介入。和行政优越于政治的战前体制一样，战后政治过度的优越地位也同样会带来弊害，这二者应该恢复适当的平衡。关于第（2）点，有必要多少作些说明：行政权力具有某种程度的集中性是必然的，但是一过度，就会出现责任不明的弊端。在现行法中，一切权限都集中到政治性任命的大臣手中，有关事项只通知到局长一级，课长以下的人员不过是无名及无权限的“助理”。有人根据起草方案的任务是由基层来完成的这种情况，就认为实质性的权限是在下级。但

是没有作为权限标准的法律、规则，因此发生问题的时候就没有凭据进行处理，这就等于没有正式的权限。课长级以下的人员连文书发信权都没有。象征文书发信权的官印仅掌握在局长级别以上的官僚手中。日本官僚制被评价为冠于世界之首，但是外国人一接触，竟大吃一惊，因为和他们进行交涉的课长级的官僚什么权限也没有，只有发私信的权力。

在欧美的行政组织体中，有规定每个职务的权限和责任的手册(指导书)或是具体规则，这些规则也让局外者知晓。新上任者在首先了解了这些规则之后才能开始工作。在职权范围内，负责者有写备忘录、作指示、进行劝告和作出决定的权力。同时这些行动也要通知上司和有关人员。

有一种观点认为，在太平洋战争中，日本败就败在美国的指导书方式下。为进行大规模战争，需要快速地建立起相应的组织，并高效率地运用它。而日本模式的依靠名人、以心传心型的组织，是适应不了迅速变化的战争形势的。难道没有这个教训吗？只有自卫队采用了指导书方式，特别是在新队员的教育上取得了效果。当然日本模式的无权限方式也有有利的方面。首先不局限于严格

的组织规则，只挑选合适的负责人，这就比较容易伸缩自在地利用下一级组织。例如，假使课长无能，以局长和股长的配合就完全可以代行工作。在这种时候，无权限的课长就不能把规则当盾牌进行抗议。在课长助理一级中，经常出现被尊称为“××天皇”的“实力者”，这就是由于课长无能，助理代行造成的。无权限方式的第二个有利点是能够互相支援和互相代行职能。如按照欧美方式，假如负责长官外出或是缺勤，工作就只能停止。在海外工作过的人应该有这样的体验：如遇到责任官休假，而又有工作需要处理，只能等到责任官休假结束之后才能进行。而在日本的役所中，遇到这种情况，就总能设法加以通融把事情办成。

### 缩短决策过程和情报公开

即使有上述的有利点，但是处于目前这种行政事务日益复杂，涉及面日益增多的时代，就不能不承认原有的无权限方式已经行不通了。这个方式最大的缺陷在于责任不明确和处理事务速度缓慢。一般说来，一个省的对外工作都是由大臣负

责,在这个意义上,责任所在很清楚;但是另一方面,类似女职员录用、特殊新药的发售这样具体的和专业技术很强的事务也必须由大臣认可批准,这在事实上和不负责任一样。

就是说,大臣根本不了解事务的具体内容,一旦发生问题,即使追究部下的责任,也只能是形式上的,而不能真正查清责任所在。对于这一点,深有感受的国民和舆论界最了解。因此,只有把现有制度改变为:实际业务中的责任,必须由具有实际业务水平的官员来负责。这才是合理的。

没有明确的权限就不会产生明确的责任。所以必须首先制定出把各种标准的权限明确记录下来的公开的规则条文。根据这些规则,就能显著地提高行政处理的速度,这是与前面的第(3)点缩短决策过程相关连的。

现在想就公害行政问题谈一下看法。某种已经被许可发售的药品,在发售过程中,有人提出是否有毒性的疑问,因此希望禁止出售。在这种极其专业性的技术领域,能够最快掌握内外情报的大概是承担省中负责具体业务的课长助理一级的官员。

现在役所中的职务级别序列大致是这样的



(从下往上):办事员→股长→助理→课长→审议官→(次长)→局长→次官→大臣。它本来应是金字塔型的,但是现在不论哪个省,都不同程度地在某些级别层次上,存在下小上大的情况,而且这种现象正在增加。如有的股只有股长而没有办事员,助理只管理股长,在股长之上又设置了数名审议官。这种结构,使得决策过程日趋缓慢,就象不能转动身体那样艰难。还以药品为例,具体负责人员的提议在这样长而复杂的路线上辗转,会出现两种可能:一是在提议送到有决定权的大臣手中之前,可能在中途某个环节被阻;二是即使送到大臣手中,也失去了解决问题的适当时机。况且大臣不是药物专家,他怎么鉴别眼前药品的性质,他能否判断下级的建议是否正确呢?这让人产生疑问。如果大臣不能做出判断,大概就只好以了解了解情况为借口,推迟办理。直等到陆续出现服药者受害的情况,各种报纸也一致报道并谴责,官员们才会象救火那样乱作一团并急忙发出禁止出售令。这种类型的“后手行政”在日本不断出现。象水俣病、酞胺哌啶酮畸形儿、奎诺仿……等被社会所瞩目的公害事件,调查一下其发生过程,就可知道,如果具体负责人员在最快的时间内了解到准确的

情报，并立即采取预防措施，有很多灾难是可以避免的。

不死人就拿不出解决的办法。重新改建没有分离带的中央高速公路，就是典型的例证。在这次事件之后，笔者向担任设计的建设省的责任官员了解了建设过程的情况。他回答说，之所以砍掉分离带是因为大藏省主计局削减了预算。他曾再三申诉高速公路必须建分离带的理由，并且把预算再次呈上，但仍没有批准。他带着绝望的神情对我说：“我们设计人员虽那样构想，但大臣以下的干部不理解哟！”由于出了这样的事件，现在正在建设中的东北纵贯道从一开始就设计了中央分离带。在美国，没有出现酞胺哌啉酮畸形儿的灾难，是因为一个女负责官不失时机地采取了禁止使用的措施。这件事在世界上是很闻名的。她因这一功绩被授予了勋章。但是在日本，假使是立即发出禁止令而防患于未然的话，有资格接受勋章者该是谁呢？法律上规定只能是厚生省大臣，因为决定权只掌握在大臣手中。正因为如此，也就不可能防患于未然。实际的行政事务，大部分不是象出现死伤者那样事关重大，所以官员们对于缓慢的处理速度也就熟视无睹了。有人担心如果

给予具体负责官员适当的权限，官僚机构就会出现四分五裂、各行其事的状况。但反过来说，不给予权限，就不会出现反抗大臣意志的官员吗？就没有渎职增加的危险了吗？笔者在考虑了这些问题之后，认为可以采取如下对策：

（1）把精通实务、经验丰富、而且年富力强的现任课长、助理（三十～四十岁）转任为专门官（假定名称），给与他们根据自己的判断作出决定的权限以及文书发信权。

（2）课长以上官员具有对专门官所作决定的拒绝否定权，其主要任务是致力于组织的管理监督。

（3）大臣的指挥统制主要表现在行使全部人事权（与法务大臣通常对检事总长的指挥权相似）。

（4）废除股长以下的职务级别，让他们成为专门官助手（秘书）。

（5）在回答国会质询上，属于实务性的，原则上由专门官负责。

以上这些提案的一部分，曾在大藏省的机关杂志《财政学》（昭和46年10月号）上发表，但反应近似零。笔者曾与几个同事在一起谈论为什么

没有人响应支持。有人说，由专门官回答国会议员的质询就等于把议员看作是与专门官同起同坐的伙伴，议员们当然会不高兴的。也有人认为，如果按这些提案实行，就会产生把课长以上的官员束之高阁的“误解”，而使他们感到不快。因此不少人认为方案倒不坏，但实现很困难。解除议员诸公的不满，除了让他们换个脑袋以外，没有别的办法。但是是否会让课长以上的官员产生把自己束之高阁的感觉呢，还无法预料。难道只有让专门官完全屈从于整个拒否权和人事权才是合理的吗？如果象处理洛克希德事件的检查厅那样，各级官员都有能够依据的权限，就一定会产生出高效率处理事务的专门官。如果形成和国会议员先生们“平等”地争辩、讨论问题的风气，难道国民会不心情舒畅吗？

纵然课长以上的高官久不升迁，行政质量也不会比现在更低。和财界相同，官僚世界的老化近年正在加重：当上局长，就已是五十到五十五岁了，这些人因长年的超重勤务，身心都疲劳了；这种老化现象很不适应高效率的工作。但是有人却认为，作为长年辛劳的报酬，也应该坐上局长的宝座了。按照日本的惯例，这些官员退官后，大多数是

转到公社或是公团当理事。有的人年轻时非常聪明敏捷，但是担任一些重要公团的理事之后，竟老化到让人吃惊的程度。

比起这些退官前身居高位的人来，专门官直到退休时，都很活跃。这无疑对退休后另换部门也能保持敏捷工作能力是有利的。

最后，谈一下情报公开问题。情报公开是多年的提案，但毫未见进展。可是它作为打破政府独占情报的国民武器是很重要的。在外交和防卫领域，有些机密需要永远保守，那是出于不得已。但是其它领域的机密在多年以后进行公开并不会带来什么不良后果。现在对于情报的处理任凭官员裁度，这样必定会造成由于不负责任而使情报封锁的结果。所以在法律上，应该把公开情报作为一种义务明确规定下来，并且要废除任意裁度情报的职责。情报机密主义会给省厅同事之间带来麻烦，所以情报公开对于机密事务是有很大价值的。

使行政事务具有活力，有各种各样的方法，但是不尽快下手解决，那就要为时晚矣。

## 是“不治之症”吗

几年前，哈兰·佩雷菲特的《法兰西病》成了畅销书。这本书尖锐地反驳了“官僚主义是不治之症”的论点。据佩雷菲特的看法，“法兰西病”的根源在于法兰西的极端中央集权主义和优秀分子主义。这个国家的官僚控制早就很有名。优秀官僚培养所国立行政学院(ENA)的毕业生所受到的特权待遇，连日本战前的高文官僚也远不能与之相比。有些国家只宣传ENA的优秀方面，日本国家人事院也曾研究如何将它的制度引入日本。但是通过研究认为，ENA的制度与战后日本的国情不符合，所以决定采取行政进修的培训方式。有人指责ENA是“诸恶之根源”，这未免太夸大了。在先进国家还有诸如“英国病”、“意大利病”的说法，这固然揭示了官僚主义的痼疾，但也常常是夸大其辞的。

现在所面临的问题是，即使给官僚们重新换一个脑袋，打倒官僚制(Bureaucracy)，也不能根绝官僚主义(Bureaucratism)。

“官僚不灭，对官僚的诅咒亦不灭”，这是今井

一男的名言。但是，独善性、宗派主义、形式主义、无为政策（多一事不如少一事，但求平安无事）等诸多的弊病并不是官僚组织固有的专属物，它是存在于所有中等规模以上组织中的现象。就官僚组织来说，它不断地受到从市民中涌来的监视和批评，因此就必然要逐渐地改善自己。相反，学校、劳动工会、政党这些貌似与官僚组织没有牵连的部门，却可以见到官僚主义正在蔓延的倾向。

官僚主义是人类所面临的最后强敌，最早注意到这个问题的是马克思。他很乐观地认为，随着社会主义的实现就能克服这个强敌。这个预言并不一定完全正确：因为这个强敌超越体制的差别，是统治的怪物。

官僚主义不是官僚组织的固有产物，相反，在现代社会中，由于分工化和专业化的发展，社会的复杂程度日益提高。在这种状态下，社会对于国民的官僚组织的依赖度也愈高。如果这个社会具有能够公正而高效率地进行工作的公共组织，那应该是非常值得庆幸的，怎么能够粗率地否定官僚组织本身呢？只要去发展中国家旅行一下，就会立即明白这个道理。当然伴随着官僚组织的改革，必然要研究如何克服“我们内部的官僚性”的问题。

## 第九章 我所经历的 官场生涯

是公开的共同体吗

“录用为大藏省六级事务官（外汇局）。发给  
一号薪金。

昭和 31 年 4 月 1 日 大藏大臣一万田尚登”

“大藏省事务官、大臣官房参事官秦郁彦：

同意你的辞职。退职津贴支付 7,846,650 元。

昭和 51 年 5 月 30 日 大藏大臣 大平正

芳”

以上两项不用说明也可明白，前一项是笔者被录用时的通知，后一项是退职时所接受的辞令。这中间虽经过了二十个春秋，但书写辞令的纸张无论尺寸还是质量都没变，这暗示着新宪法下的官僚制，二十年中的特殊标记没有大改变。拿着辞令逐个向同事告别的方式也没变。因为辞令已



经作为公开消息公布了，所以可能大家事先都知道。有的伙伴不客气地说：“让我看一下”，就把辞令拿过来反复看，他们实际上关心的是退職金的多少。有的开玩笑：“比我们想象的要多呵！”但一注意到“两年的特别晋升工资按增加50%的劝奖退職金发给”这一条，就露出失望的神色。

将要升为次官的人除外，在平均寿命延长的今天，官吏的官场生活平均只有二十五年多，退休年龄比企业提前五年以上。而在企业，在达到升为董事的年龄时才需要退休。出任公社、公团和民间企业的理事、董事是官僚退官后的标准道路。所谓“下凡”，在第二章中已经介绍过了，因此省略。笔者在本节开头写出退官时向同事告别的情景是与下文想说明的问题相关的。

一提到官僚社会，立即会使人联想到一种秘密严整的气氛，笔者并不否定人们的这种习惯感觉。但就日本的官僚社会来说，未必完全如此。比如官僚的月薪、奖金、退休金，都象是装在玻璃瓶里，无论谁愿意了解都可以看得一清二楚。类似的情况还很多。总之，新宪法颁布后的战后官僚体制是秘密与开放，保守与进步，家族主义和个人主义奇妙的混合体。

试举一、两个例证。或许是由于爆炸事件的影响，或许是为了保守企业的秘密，近年来出入民间企业办公大楼的手续越来越麻烦了：不仅要填写会见卡，而且还要接受看门人和警卫究根追底的盘问。但是国家官厅大楼，穿行也好，进入也好，多是任其自便。笔者在与一个美国朋友谈及这方面的情况时方知，象防卫厅那样重要的官厅大楼，也允许一般市民象在百货公司一样随便出入的状况只在日本存在。十多年前，笔者曾在这座大楼里机密度最高的部局工作过，记得每到午饭前后，弁当屋（卖简单盒饭的饭店）的老板娘就来定饭或送饭，出入非常自由。

就日本官僚社会的保守性来说，首先在人们头脑中浮现的是官吏的外表修饰。霞关一带的官员，从上到下的打扮被人称为“沟鼠”：他们一般都是身着朴素西服，结着领带，很少有人穿鲜艳的衬衫，留长发和胡须者更是少见。偶尔见到个别例外者，十有八九是在业余时间做临时工的。官吏衣着之所以如此朴素，大概是他们认为远离时髦就自然会多想工作。

笔者之所以选择官僚职业，是被它近代化的、开明的气氛所吸引。这一点，在后面还要说明。比

如在战后，文书的横写格式是官厅最初使用的；而且把外来语用片假名写成流线型用语并使其流行起来也是从官厅开始的。有名的“禀议制”（书面请示）被认为是日本特有的公务处理方式。记得在昭和30年（1955年）代，笔者见到某市中银行的“禀议书”，在竖写的文语体中，还夹有“不取敢”（呈文结尾时用，意为“暂且停笔”——译者注）的汉文，这真犹如见到上世纪的古文书。与民间企业相比，官厅的文书很早就近代化了。笔者进入大藏省时已没有“禀议书”，取而代之的是“裁决文书”，上面附着这样一句话：“决定是否可行，请将赐教写在另一张纸上。”

官厅经济白皮书的文字虽不特别令人满意，但却创造了在电视台的商业广告中也使用的诸如“已经不是战后”、“通货膨胀没有扩大”等引人注目的句子。可是最近，象“环境估定税款”、“日落方式”这样的连商业界也为之脸红的日本自造英语正在逐渐出现。

笔者之所以叙述得这样长，目的是强调现代官僚制是难以掌握的怪物组织，和它进行交涉，依靠教条主义的方法是行不通的。

笔者有二十年的官僚生活经历，曾在经济企

划厅、防卫厅、大藏省三个特点各异的机关工作过。其中有十一年是搞纯粹的行政事务，九年进行教育研究(包括在国外留学)，所以比起他人来，有更多的机会多角度地观察官僚体制，在此笔者想介绍一些有关的情况和自己的体会。

### 官僚志愿者的心情

《中央公论》昭和 52 年(1977 年) 2 月号上登载了一篇论文，介绍了对高级官僚所进行的关于官僚集团在日本社会中的作用的调查情况。其中有一问：“掌握日本政策的既不是政党也不是议会，而是官僚，你认为如何？”，被调查者中的 80% 回答是肯定的。在肯定者中有 28% 的人认为是无条件的，其它人均认为官僚集团虽能掌握制定政策，但需一定的条件。

这个调查从另一个方面清楚地表明：人们之所以选择官僚这个职业，是由于对国家政策的制定有着高度的参与意识，同时在这种意识背后潜藏着不屑于为某个私人企业利益服务的情绪。近年来，地方公务员的职业很吸引人，但多数人是考虑这个职业的安定因素才前去就职的，象中央官

厅高级官僚那样的参与意识并不主要。当然，也有些人虽想去中央官厅工作，但由于受“只有公务员高级甲等考试合格者以及它的前身高等文官考试合格者才能就任”这一规定的限制，只好去地方就职。

下面笔者想介绍一下自己就职的情况，以便帮助读者更好地了解日本官界的状况。笔者大学毕业的前一年即昭和30年(1955年)秋，战后的日本经济已经得到恢复，但仍处在经济高速增长的前期，因此大学生就职市场的状况并不好。特别是有参加学生运动前科的及患过肺结核的同窗，对于找到一个适宜职务更是绝望。

大学毕业生对于时代潮流的变化，从好的方面说叫敏感，从坏的方面说是性情不定，因此，对那些一时吃香的职业经常是蜂拥而至。笔者就学的东大法学部，与之稍有不同。因为从明治初年以来，东京大学特别是法学部就被政府作为官吏培养所，这里的学生除特殊情况外，都将踏上官僚的旅程，这就如同美术学校的毕业生应该当画家，商船学校的毕业生应该去航海一样的理所当然。但是，近年来，东大法学部的学生也有人愿去民间企业就职；这些人虽不去官厅就职，但仍自愿参加公

务员考试；这大概是由于民间企业里知名度高的大银行、骨干产业及日本航空、NHK、朝日新闻等部门和官厅差不多，不具有有一定资格，就没有希望得到提拔。

笔者是昭和 31 年毕业。这期毕业的法学部学生有 183 名就职于官公厅，118 名去金融界，157 名去工厂、商业，13 名去新闻舆论界，57 名去其它行业。从总的情况看，去官公厅的占全体人数的 30%，这种就职倾向直到现在也没改变。有人认为这种倾向是权力意识和安定第一主义造成的。对此，笔者有不同看法：就象劣等生一进入企业就立即变成积极工作的职员一样，就职前的学生无论怎么说都具有可塑性，他们无一定先入之见，有很大适应性。

记得毕业前，同窗好友聚集一起，谈各自的想法：有的人得知官选知事要复活，就打算去自治省；也有人认为官僚今后的地位要下降，根据是“听说在美国，官僚是失业国民的工作”，因此想另寻出路；有的学生想去报社撰写社论，但对于自己的牌子是否兜得转又没信心。总之，虽想法各异，但都想成就一番事业。值得注意的是，没有人把工资的多少考虑在内。当时，初任工资往往不够

吃饭，大多数的学生是借助育英会的奖学金，或是做家庭教师等业余工作来补贴生活。按理说，在这种条件下应该选择工资高的职业才合情理，但实际状况却相反，成绩好的学生却宁愿去工资低的官厅工作。

当时各部门初任工资的情况是：官厅公务员的工资最低，为1万元；而银行、厂商职员的工资依次加高。这就是说，成绩的优劣与工资的高低成反比。M金属企业的工资是最高的，超过17,000元，但没有一个学生被吸引前去应试。

公务员志愿者中有这样一种观念：进入企业，把自己委身于追求利润是一种堕落。这可以说是马克思主义的影响。当然，这种观念对于彻底的革命运动来说，不是同一个层次，但它毕竟反映出一种对以追求利润为目的的资本主义的厌恶情绪。这种思想观念是对官僚机构“中立性”的认同。在此，笔者想顺便插一段与之相关的话题：从整个日本官僚社会来说，有一类官僚企图通过体制内的变革来逐渐实现社会主义社会，他们为此积极地奋斗过。例如，战前内务官僚中的进步派和农林官僚就是想站在资本家、地主和工农阶级之间，通过工厂法和农地法的制定与实施来完成这一任务。

但实际上，这不过是一种朴素的改良主义。

就官僚志愿者来说，各人的动机并不一致。笔者当时就职官吏有两个原因：一是为了要研究日本官僚社会必须身入其境；二是听一位前辈讲，在企业中就职有风险，比如课长一过剩，就会请你换地方，而官厅就不会有此情况。这个说法道出了多少真实不敢冒然下结论，但我却觉得，就人际关系讲，官厅比其它领域要近代化。笔者就职时，中央官厅的机构、人事、作风等是占领军按照美国模式建立起来的。那是一个官泽喜一和大未佐武郎类型的官僚倍受赞扬的时代。

无论去哪里就职都要通过用人单位的考试。当时官厅的录用考试比大企业要晚一周多时间，因此，那些拿定主意要去官厅的学生，便一心等待参加官厅的录用考试。笔者也是其中之一。

在等待过程中，又怕官厅录用没把握，随着不安情绪的增加，就前去参加了K银行和A报社的录用考试，结果双双落第。决定参加K银行的考试是因为偶然见到了那里豪华的大厅，于是产生了羡慕之情。K银行的考试试题是《日本前进的正确道路》，我虽竭尽全力写了文章，但却连一次面谈都没进行就落第了。以后听说这个银行的录用



方针是从指定学校的各学部各学科中录用一人，其他人参加考试很难通过。

A报社的考试方式是让应试者坐在一间大教室里，每个人做一段简短的讲演，用磁带录下来带回去进行挑选。法学部几十人一起参加了考试，全部落第，接受面谈的一个也没有。经过这两次挫折，我和许多学生一样，在心理上产生了一种需要拯救的感觉，因为考试落榜毕竟是不愉快的。

实际上，我还向大阪一家电视局递交了申请书，由于遇到麻烦便作罢了。这样一来，就产生了一种“管它是什么部门，能去就行”的无可奈何的心境。最后在官厅的录用考试中，取得了大藏省和通产省两家面试的资格，而且全都合格。经过反复考虑，决定回绝通产省的录用。这其中有些原因。

当时的秘书课长是被称为“佐桥天皇”的佐桥滋，以后成为有名的通产省次官。他看到我的申请书上写着两个省，便问：“想去哪儿呢？”在我回答“哪个省先发出通知就去哪”之后，他说：“我最讨厌脚踩两只船的人！”然后就恳切地教导了我一番。正当我战战兢兢地接受训话时，有一位年轻的课长为我划出了解围的小船。城山三郎在小说

《官僚群之夏》中，描写了这位课长。他是佐桥派中大有前途的人物，而且是通产省中的出色官员，但很年轻就去逝了。我当时觉得他是课长的楷模。虽然他对我一番好意，但由于担心在入省前就这样严格，入省之后恐怕难以站住脚，便打消了受录的念头。

这次面谈给我留下了难以忘记的印象。前几年偶然读到佐桥的自传，上面写着我“两家受试”的情况，不禁哑然。

### 高级官僚选拔方式

入省时，笔者作为官僚新手，开始的道路可以说是幸运的。我被分配在外汇局（现在的国际金融局）调查课工作。课长是以后因通货外交而出名的柏木雄介（以后任东银总经理）。柏木从小在纽约长大，因此风貌不象日本人，在霞关一带，他的英语是首屈一指的，他有着正直善良、为人大方的品格。他手下的课员有十二、三人，个个都是有一技之长的人才；多数人在国外留过学或是在大使馆工作过，因此外语水平很高；就是那些没离开过日本的老课员也能熟读英文商业函件，并自如

地处理对外业务。

被投进这样一个能人济济的集体，真让人有些胆怯：就是学习外语，也不知需要多少年才能赶上他们的水平。那时，对于新手的培养没有现在这样的研修制度。新手进入机关后就要进行实际工作，只能在实战中锻炼。柏木课长对于笔者这样的新手采取了彻底的放任态度：你请教，就给你说明讲解，否则从不主动教导。这个方法很好。大概不如此也无法开展工作。这个方法和现在的新手教育完全相反。

入省第一周，我就跟随曾留过学的年轻的课长助理参加了外务、通产、农林、经企厅的联席会议，我们课的主要任务是修改和废除某些贸易协定、金融协定。第二周我就独自参加会议。这些会议都是事务次官级别的。但大藏省让我这样一个刚入省而且级别很低的新手参加，并代表本省发表意见，是表示自己省对这些会议不太热心？还是认为只要掌握了“不轻易掏钱”的原则，即使是新手有些失言也无关大局呢？不得而知。但我却为自己能很快地独立工作而高兴。象我这样顺心如意的工作情况，在当时是少有的。对此，不少同伴羡慕我，并埋怨他们的上司只知一个劲地让干

些抄抄写写或核对文件的杂事，不关心年轻人的成长。

除业务之外，前辈们的议论和闲谈也使我受益非浅。在很少有人去海外出差的时候，笔者所在的课却经常有人去国外。回来之后，他们一边请大家喝苏格兰威士忌，一边畅谈在海外的体会和最新的经济、经营理论。在日本与西方文化落差非常大的时代，我感到他们的话题高雅而时髦。

以上是笔者就职于大藏省时所经历的官僚培养方式，下面想就现今日本官僚的教育培养谈些看法。

日本的官僚组织具有一套明确的干部候补生培养方式，战前的高文考试，战后的高级职录用考试就是如此。凡是通过这些考试的合格者，就取得了晋升为高级官僚的资格，他们在社会上被称为“升级合格者”。为了使他们具有相应的知识和判断力，从开始被录用起，就让他们走一条特殊的道路：按照总体计划部署，频繁地变动岗位，使其熟练地掌握多种部类的业务。在这样的安排下，他们的晋升速度很快，到某个阶段，同期生（同一年就职者）一律晋升（参见表9—1）。

表 9—1 “有资格者”初期标准晋升道路

大藏省	省机关办事员(2.2)→进修(1)→地方局国税调查官(1)→省机关股长(2)税务署长(1)→省机关课长助理
外务省	进修(0.3)→省机关办事员(1)→海外留学(2)→大使馆官助理、领事官助理(2)→省机关事务官
农水省	省机关办事员(4)省机关股长(3)→省机关班长
通产省	省机关办事员(4)省机关股长(3)→省机关班长
自治省	进修(0.3)→府县厅办事员(2)→省机关办事员(1)→省机关股长(2)→府县厅课长(3)→省机关课长助理
警察厅	进修(0.3)→警察署(0.8)→厅机关事务官(2)府县警课长

(注)( )内为年月时间,如 2.2 即为二年二个月, 0.3 即为三个月。

对于高级官僚的这种培养方式的合理性，学术界及官僚机构内部争论不一，但核心问题是：尊重全体成员的机会均等，还是采取优秀人员提前提拔的方式？是任其自行发展，还是制定细致周密的计划，对其进行再教育为好？这些问题关系到官僚组织机体前途的盛衰，所以应该慎重考虑采取最科学的、能够适应各类组织机构的干部培养选拔方式。但是，选拔法无论怎样合理，非提拔对象也会有意见，这样又会造成组织整体效率的下降。总之，干部培养选拔问题对于任何组织来说，都是令人头痛的。

在日本，中央官厅及其它主要领域，都有相应的学校为其培养专门人才，如东京大学的主要目标是培养政府各部门的官僚成员。但实际上，在各大组织机构内部，原则是竞争、公平、无学历差别。当然，在这个原则下，也只能有少数人成为提拔的对象；不过这只能在不为众人所知的情况下进行。在企业内部，执行这个原则是以“利润至上”为目标的，一切选拔标准都根据这一目标制定。而没有利润标准的官公厅和公共团体，就感到难办了。没有战争时的军队也是如此。经过长期试行并逐步修改之后，大致确定了这样几种选

拔方式：按学历、资格考试或勤务评定进行选拔；将这三项综合起来考察，然后进行筛选。勤务评定是以旧日本海军的极其精致的人事考核为样本的，采取的是减点法方式。但这很难说是成功的方式。笔者也曾写过有关勤务评定的文章，但只作为参考资料发表了，并未得到采纳。

按照学历来选拔干部的作法几乎消失了，最终得以实施的是资格考试方法。东京都官厅的官僚和警察官不仅录用时要接受资格考试，就是在录用后，几乎每次晋升都要经过考试。猛一看，这是很公正的，但实际上未必完全合理。一些已过中年的人为了应付晋升考试，把妻子送回娘家，自己回来后把包头巾使劲系在头上（日本人的习惯，显示决心或威风——译者注），埋头于应试准备。这期间的行政工作的损失也不同寻常吧！而且好不容易取得了晋升资格，没有空位也是白费，只能进入补缺名单，这实在令人遗憾！由此看来，录用时的资格考试是最无可非议的。在战前，公务员高级职考试就早已实行，参加考试的人不受学历限制。因而，社会上把有学历的官僚理解为学阀即东大阀是欠妥的，斗胆说一句，应是资格考试合格者阀。只要资格考试合格，不论哪一学校毕业都不会

影响晋升的前程。当然，考试合格者的大多数是东大的学生，主要官厅的干部80%是东大毕业生，这也是不能否认的。学阀论产生正是基于这一现象。

### 无资格者的处境

笔者刚进入大藏省的时候，工会机关报纸大肆宣传的是“取消学阀人事制度”和“促进女职员晋升”。国家官厅和公共团体的工会是总评（日本工会总评议会的简称——译者注）最有力量的下属组织。但不同省厅的工会也有强弱之分。曾经最有战斗力的工会支部是通产省和国税厅支部。以后国税厅工会在第二工会建立后逐渐趋向消极稳妥，原来的第一工会变为少数。据劳务专家讲，这是由于官厅采取了一定对策，这些对策虽不成熟却意外地成功了。国铁对此进行了充分研究，因此现在解决罢工问题就不再感到棘手。

总之，现在的官厅工会可以说是半御用性的。按大藏省的惯例，历届工会委员长任期一结束，就转到非工会成员的管理职上；因此，工会和掌权者就没有必要常常处在敌对斗争关系中。当然，官



厅工会的衰退多少也有自身意志不强的原因。另外,在经济高速发展的过程中,由于官方的让步战术,使得工会几乎失去了斗争目标也是事实。假如要进行革命,只能实干,但很难找到参加对象。

近几年的工会机关报纸,已不见向学阀斗争、开展妇女解放运动的宣传。只能见到一些“提高基本工资”、“取消超工作时间”等对官厅方没有太大压力的呼吁。

所谓“无资格者”是指那些没有取得过公务员升级考试合格的官吏,他们在政府各部门中的处境怎么样呢?笔者想以大藏省为例进行说明。

在大藏省,“无资格者”的标准晋升道路是:省机关办事员(二年)→进行知识、技能进修(一年)→去地方局工作(一年)→升为省内股长(二年)→税务署长(一年)→本省课长助理(十二—十三年)→省机关课长。有些人为了在三十岁以前能够当上税务署长这个一城之主,就想方设法求人找关系,但往往遭到白眼。原首相大平正芳曾是大藏省官僚,他于昭和11年(1936年)入省,只一年三个月,就出任了横滨税务署长。关于“无资格者”的晋升道路,其它省厅也差不多。只是农水省例外增加了一个环节,让那些连稻与

麦都分不清的新手去农村、渔村实习一个月。这是由于都市化的发展，许多新手生长在城市的缘故。

经过这样几个环节，升到省内课长，最年轻的也要到四十三、四岁，达到局长的职位就要超过五十岁。但此时因年轻时过度劳累而变得老化，所得到的不过是辛苦费，不少人这样认为。

通产省和外务省的“无学历者”每经过一个环节需要二至三年的时间，算是比较快的；但从达到部、课长的职务所需时间来看，比民间大企业要慢。民间企业不拘年限，凡是优秀人才就选拔。而在公务员中，即使是有资格者也固守着年资序列的人事制度，即到某个阶段一齐晋升。这样一来，同年入省的官僚之间，就几乎没有工资差别；而且，一担任领导职务，就过于繁忙。“无资格者”看到这种情况，就逐渐有人感到并不合算，因此，对所谓“学阀”的不满也就变得淡薄了。至于女职员，勉强当上了股长，一负有某些责任，就不能按时下班，所以想辞职的人也增加起来。以前，从军学校毕业的官吏和从殖民地返回的官吏（他们属于半资格者）形成有力的反学阀阵营，而现在几乎消失了。

国家公务员考试,分为高级职甲等乙等(相当于四年制大学毕业程度)、中级(短期大学毕业程度)、初级(高中毕业程度)。最近不断有四年制大学毕业生参加中级、初级的考试。中央官厅多数情况下只录用高级(甲等)和初级考试合格者(主要是女子)。近年来,中央官厅出现了人员不足的现象,这主要是由于实质性工资降低,工作量过大,不能按时下班等原因造成的。特别是曾经很有名气的主计局,也感到人员不足,这大概是由于许多年轻人对于那里的繁重工作状况感到恐惧,从而敬而远之。

高级官僚的来源主要是国家公务员考试合格者。但是他们在许多与国民生活密切联系的领域中,处理日常工作的能力低下,这必然会产生深刻的危机。

## 九、六、四的神话

在《圣书》中,征税吏是和艺妓、罪人一样让人讨厌的职业。大藏省的许多工作都在税务范围。笔者虽然知道以往征税吏在人们心目中的不良形象,但觉得既然大藏省就职,就必须认真合格地工

作。

笔者入省的第四年被调到名古屋国税局法人税课工作，在征税事务现场度过了一年三个月。

战后，征税吏的形象变好了，被人们称为税吏和警察官（而国铁职员却遭人讨厌，被称作国铁人），但工作本质仍是典型的权力行政，因此组织、作风难免军队化。

国税局虽说是大藏省的外局（局长有独立权限的中央官厅直属局——译者注），但它的人员却占了国税厅全体职员的70%，而且管辖范围很广，包括全国11个区段和500多个税务署。国税局职员的主力是税务讲习所（现在改为税务大学）毕业生，他们的年资排列非常严格，而且很团结，很象一个工匠集团，一般达到独立工作水平需十年左右。由于他们只在税务大学受过一个月的训练，而且没有取得晋升资格，所以，大概没有什么战斗力。他们的待遇水平根据和课长、股长的关系而微妙地变化。但无论如何，他们不过是些充数的人。

笔者所在的第一股共有6人。按顺序，我坐在末席，股长对于我来说犹如远在云端；向我交待工作的是第五席的男子。我负责制作管区内36个

税务署的统计表，不断往横竖格内填写数字。究竟填过多少数字，根本记不得。在此期间，我还和老手一块去调查过法人逃税的情况。调查的对象是山里那些经营较好的个体木材经营者。在挨户调查中，老手告诉我“逃税最简单的手法是虚设名义，把收入作为个人存款，存折往往放在佛龕下的抽屉里。过去一抓就准，但现在大概不多了。”我们走到第一家木材店，一进门就看到正面的佛龕；于是不客气地走上前，打开一看，在虚设的存款折上竟盖着戳子，这家老板真狡猾得让人吃惊。

走到第三家，一边说着“有人吗”一边推门进去。拿着帐簿的家伙惊慌地跑到邻室。我们抓住他查看帐本，原来里面还有个内帐本。当时自己觉得税务调查真有意思。但以后知道这种调查不会有什么收获，能抓住一两个逃税者只是偶然的幸运罢了。

形成“九、六、四”和“十、五、三、一”的流行语已是稍后的事情。尽管国税厅否认，但在工资生活者、自营工商业、农业各类人（政治家纳税最少）中，所得捕捉率确实存在很大的差别，看一下表 9—2 就可明白。

法人的情况也不尽相同。大企业因为有完整

表9—2 昭和 57 年度税收估计(补充后)

(单位:1兆元)

	金 额	与过去十年相比增长率
所 得 税		
源泉*	10.0	2.8倍
申报	2.8	1.6
法 人 税	9.1	2.0
间 接 税	8.6	
计	30.5	
税外收入	2.6	
国 债	14.4	

\* 为源泉课税,所得税征收方法之一。在支付薪金、红利、版  
税等时预先扣除税款。

出处:主税局资料。

的内部牵制组织,所以逃脱很困难;而中小企业及个人企业的所得捕捉率为30%—60%,围绕他们的总盈利数额,征税一方和纳税一方(实际负责的是税理士,即专门处理纳税工作的人),进行着无休止的类似于考试作弊与防作弊的攻防战术的智慧较量;征税当局好容易发明了一种秘密战术,但

表9—3 补充岁收不足财源计划

(单位:1兆元)

附加价格税(5%)	4
废除全部免税优待规定	3
调整补助金(暂时方案)	3
降低地方交付税率(至28.5%)	3
控制医疗费的增长	1
中止教员工资优待条件	1
冻结公务员工资	0.8

深知此道的税吏退官后往往转为某企业的税理士,因此他们很容易想出对策;这样一来,作为攻击一方的征税当局就难免处于不利地位;而且逃税人以虚设名目把钱存入银行,银行又以为存款者保守秘密为盾牌来抵制税吏进行逃脱存款调查。银行的作法是大藏省银行局支持的。

笔者曾怀着“银行太不象话”的义愤心情参加过存款调查:带着一副不可思议表情的银行职员把存款卡片收起,除了说几句对我们不满的话外,闭口不谈任何问题,这是他们的惯用方法。有时我们也确信找不到证据,就不想去第二次了。

在经济高速增长时期，国民总产值不断增加，实际税收常常超过预计数目，因此征税纳税双方的矛盾不明显；再加上自然增收部分很充裕，所以能够给工资生活者以减税的优待。

对于没有记帐义务的个体营业的白色法人，国税局按照标准率表收税，因为税率很低，所以他们也没有什么不满。所谓标准率表，是一种简而易懂的参考表，比如饮食店，按照椅子、炊具、灶具等日常备品的数量乘以系数，推算出大致收入（现在称为同业者比率）。这种推算非常准确。在收税过程中，也发生过店主将物品藏起来被我们发现后大吵大闹的事情。

进入经济低速发展期，不但自然增收减少，就是预定税收也难以保障。昭和 56、57 两个年度（1981、1982 年度）的税收不足竟达九兆元，主税局长和大藏大臣的职位也因此受到影响。为了克服税收严重不足，政府不仅暂停了已实行六年的减税政策，而且制定了大型间接税等各种增税方案。所得捕捉率的不公平再次加大。税务专家对于“九、六、四”表示怀疑，认为充其量是“九、八、七（源泉课税——农民——自营工商业者），但是石弘光教授却认为如果从国民所得计算，包括合法



部分大致近似“九、六、四”，虽然这是不平衡的，但是客观存在(《财政再建理论》)。

作为增加税收的对策，只有提高调查技术和增加税务职员。笔者在国税局工作的昭和30年(1955年)代，自营工商业者的实地调查率为25%左右；而现在只有5%左右，二十年中，每年下降1%。如果为了提高实地调查率而增加人员，也有不利方面：因人员费用的增加而抵消了调查率的增加，仍达不到增收的目的；另外，增加人员中如有素质很低的警察官，就会影响税收。所幸的是，在这二十多年中，税务职员的定员始终维持在5万人左右，既无增亦无减；在缺员补充时，也坚持按标准录用合格的新手。税务职员退休后，能够保障转为企业的税理士，因此他们的素质和工作热情都不错。在除自卫队以外的三大军队组织(税务、警察、国铁)中，问题最少的可以说是税务组织。这是因为从昭和30年代到40年代，税务组织巧妙地解决了工会和民商(民主商工会的简称)问题。而国铁组织之所以招致现在的不良状况，就是由于没解决好工会问题。

国税厅工会组织曾被认为是官厅、公共团体工会中的最精锐组织。但在昭和37—38(1962—

1963年)即木村国税厅长官执政的时代,以远山修为首的厅工会却被瓦解,陷入溃灭状态。瓦解的目标先是第一工会,后为第二工会。对工会成员的说服工作很细致:(1)一对一进行劝解;(2)在岗位以外进行说服;(3)说服女职员不介入活动,以免给人以不正当劳动行为的口实。说服瓦解工作的结果,使第一工会成员在某个时间集体脱离了工会;留下的成员不过十分之一;工会本部也从省机关大楼的四层搬到地下室里。

国税厅工会的瓦解有助于击破日共领导下的反税斗争的有力一翼——民商。因为工会如果与民商联合起来,税收工作必然难以进行。

昭和42年(1967年)前后,国税厅和民商进行了决战。有力的据点是高松国税局。他们从主管区内动员组织了支援部队,投入对民商成员的实际调查;对于民商方面的反抗要求,采取特殊的对策;结果,长期对调查寻问缄默不语的民商向官厅屈服,而坚忍不懈进行工作的国税厅取得胜利。

但收税工作不是处处顺利。在战胜民商的同时一个时期,在向同和<sup>①</sup>征税问题上,官厅就失败

---

① 同和,称呼日本部落民的婉辞。明治前称“秽多”。被剥

了。虽不能说向同和收税已经绝望，但却作出一些让步，发出“结合实际情况收税”的通知。

对医师、农民、政治家的纳税，采取优待政策，这违背大藏省主张的“公平征税”的原则。不过把优待部分加在一起，就可知道对以上三种人的减税金额是多少。税务当局之所以对三种人优待，大概他们担心的是长期的、结构性的税收减低，而不是眼前的暂时利益。

表 9—2 表示的是十年间的税收增加状况，

---

夺社会地位的或“不可接触”的日本少数人群，处于传统的日本社会制度之底层。“秽多”是极度的蔑称。“部落民”本来不具褒贬之义，但偏见使它变为贬义。故又采用婉辞“同和”。1871年，根据明治时期整顿身份法令，正式取消秽多，改为平民，但日本各地仍有大批部落民继续在类似隔离区的村庄里生活，许多人仍被迫从事报酬极低的非技术性行业。部落民人口无官方统计数字，但据多方面估计，在大约6000个隔离区中，总人数约在100~300万。20世纪，一些部落民团体开始组织起来，1922年成立了全国性组织“水平社”，曾参加各种罢课、抗税及其他抗议活动，1941年解散。1946年成立战斗性更强、政治上更活跃的“部落解放全国委员会”，1955年改名为“部落解放同盟”。然而由于左倾方针使较保守的领导人退出该组织，1960年成立与“同盟”对立的全国性组织“同和会”，由自由民主党的政治家领导，其中有人已被选入议会。

主要是所得税的源泉课税部分。这种倾向正在加强。和申报部分及法人税的增长率相比，反映了“九、六、四”的数字；但也不尽如此，重要原因是不断发生白色个人→青色个人→法人的转化。早有人指出蔬菜商人和鱼商成为法人的现象，但其中家族成员（有时本人也是如此）作为专职工作者领取工资。这样一来，在法人方面就逐渐出现纳税赤字；法人增加，而法人税减少；作为源泉课税对象的工资所得者增加。

制止这种现象的办法，只能是取消工资所得者的基础扣除，把税率提高到与法人税（42%）同样的水准。但这必然会受到把“九、六、四”作为见证而呼吁减税的工资生活者的反对，因此大概是个不可行方案。

### 国会答辩的诡辩术

笔者进入大藏省工作后，先后有十年的时间在国税局、经济企划厅、防卫厅工作，其间还有两年在美国留学。十年后，又返回大藏省机关工作，担任了原来的管财局总助理。这个局在以后实施每个省削减一局方案时合并到理财局。合并后，

除了理财局次长负责原管财局业务外，其它和以前一样；大概没有什么重大事情需要说明，因此理财局长没有向全体人员发表讲话；人事和预算仍是分别管理。在中央省厅有个很普遍的看法：“即使无省也要有局”。因此，象第一银行和劝业银行合并为第一劝业银行那样，发生猛烈抵抗合并取消局的事情也不是没有道理。

合并后只有一年多，管财系统的职员集中在小酒馆里，流着眼泪感叹合并后自己的苦衷。他们都是管财局的老职员。

总助理的任务是负责管财系统内 6 个课的对国会质询的回答对策以及人事，会计；它的作用是调整内外关系以及为此做有关的准备，可以说起着润滑油的作用；工作的特点是面广而快速。

无论什么样的组织大概都需要有担任这些任务的人。在此，笔者想介绍一下局外人不太了解的国会答辩的准备工作和被称为“调整”的官厅系统的“疏通”活动的实际状况。

首先介绍一下国会答辩的准备过程。临近国会开会，各省就开始着手准备“设想问答集”。负责把各项事务汇集在一起的是各局的总务课。首先参考上次答辩的资料就有关问题轮流到各课询

问,请他们写出答案。大体汇集齐后,就送到局里讨论。然后再根据各种各样的意见加以补充修改,印刷成册。各局把完成的“设想问题集”送到官房,由官房进行压缩整理,制成大臣用的专册。

在制作“设想问答集”的过程中,从上到下要经过局长→次长→审议官→课长→助理→股长几个环节,但真正具有实际业务知识的是助理以下的人员,课长以上领导人是接受汇报的角色。

在国会开会时,负责回答国会议员先生们质询的是局长。因为局长平均一年到二年就要调动一次,所以要做到对任何问题都能作出无懈可击的回答,就必须达到大学以上的水平,为此他们必须顽强地学习,否则就不能胜任。这些人多数是被点到名时才站起来回答,也有个别大胆之士一边说着“哈依,哈依”,一边举手主动要求回答问题。

竭尽全力准备的“设想问答集”如果能对付一切提问也就罢了,但实际上很难如愿。常常是常驻国会的“压轴”职员,在头一天打听出第二天要发言的议员先生所要质询的问题,然后赶快向局长汇报,局长立即组织人员进行第二天的答辩准

备。打听到消息往往是晚上8点左右，准备工作完毕就到深夜了。职员们个个感到疲惫不堪，年过五十的局长更是苦不可言。

局长在会上进行答辩，这个部门的负责人往往坐在会外的政府委员休息席上凝目祈告：“顺利通过就好了”。如果遇到准备之外的质询，就只能听天由命。

这样的国会答辩准备工作所消费的劳动力和经费，没有人作过结算。但是，笔者自己作了一下计算，大约是有关官员全部劳动时间的八成。在前面提到的村松调查中，记载了这样的数字：一年中有121天以上从事这种工作的次官、局长竟有24%，而且好容易准备出来的答辩稿常常只用上10%左右，因为有些没被质询到。精力和时间的浪费是相当大的。

有人为这种浪费进行辩解，认为这样做至少是为职员提供了学习的机会。他们忽略了这样一个问题：国会的答辩和大学考试的答辩根本不同，它是一种“诡辩术”。因为它把需要让国民知道的部分尽量地写周全，而将那些对自己不利的部分遮掩过去甚至干脆删掉。经过这样炮制的国会答辩就象蒸馏水一样变得寡淡无味。

能够顺利地写出“设想问答集”和大人物的演说草稿，大概就可算作成熟的官吏了。据说作家故三岛由纪夫在银行局供职时，为大藏大臣写演说草稿，开头写了一句“象我这样的秃和尚……”，立即被删掉了。十年前，大藏省还有些人吹嘘自己修改过他的文章。

笔者既被别人修改过自己的文章，也修改过别人的文章；就是在这个过程中，掌握了官厅文章的写作技术；直到现在，还有对一篇文章反复修改的习惯。我的文章虽不能说很漂亮，但根据需要总能及时写出。这种写作速度大概就是在官厅文章的写作中锻炼出来的吧！

### “疏通术”的功与过

根据莱特·密尔兹学派小说法，现代日本的权贵集中在政界、财界、官界以及新闻舆论、学术文化等三、五个领域中。

从权力循环的观点看，可以把这些集团的互联系图式化，即“三点构图”或是“五点构图”：政界弱于财界而强于官界、官界强于财界而弱于舆论界，……。



这个图式表明，权力不是象独裁政治那样，只按照竖的方向活动；它只有在多元的交叉点上才起作用。它与把天皇作为顶端的等级制度结构这一战前的权力结构有根本不同。但由于权力多元化，也造成责任分散甚至不清的问题。

当今日本的权力结构是很复杂的，再加上战后产生的综合商社等各种利益集团和压力团体（诸如农协、医师会、工会等），就使得政策决定过程越来越复杂化了，权力的所在点也就更加难以分清。这种状况，加强了大众对于政治的参与度，但同时也给官僚决策集团提出这样的要求：必须掌握疏通与各种集团关系的路线及一切可以利用的捷径，否则就任何决策也做不出。无视这种疏通技巧，即使极力推行自己的主张，也只能四处碰壁，以快速的失败而告终。

在自民党长期把持政权的情况下，官僚组织所选择的对抗武器是熟练巧妙地扮演疏通各种关系渠道的角色；通过各种疏通工作，达到通过法案、确立预算的目的。决策人的牌号让给政治领导人，而自己就扮演默默无闻做实际工作的角色，这可以说是日本官僚的特殊的匿名性格。

疏通工作的对象很多，做起来也很烦琐；如果

过细地去做，就会陷入其中而不能自拔，其它事情几乎无暇顾及。

近年来，有些海外研究者注意到日本独特的决策过程。哥伦比亚大学的马格尔·布勒恩卡博士还著有《疏通关系之研究》一书。

“疏通”类似英语的Coordination，但实际状态又有很大不同：后者表示人们站在不同的立场上进行讨论，而不是待机表达思想；它要达到的目的是使对手同意自己的主张，或是放弃原来的想法，以便取得全体一致的意见；如果被说服的对手始终不同意自己意见的时候，就要设法让对手觉出自己没有胜利的可能，并且加强四周的攻势使其就范。

关系疏通的对象不限于省内的各重要部门；还要涉及其他省厅的重要领导者、审议会委员、政党的实力者；特别是执政党的政调会和部会中的实力者更要重视。近年来，国会议员中增加了具有深广专业知识的练达之士，对这些人必须费相当的脑汁才能对付。而且以前只交涉会长级别的人物就行了，但现在扩大到普通委员。保革伯仲时代，连在野党的先生们也必须拜见到。

近年来，有人认为所谓有能力的官僚往往是

关系疏通的名手。在七、八年前有这样一件事，大藏次官的交替按照惯例，新次官在礼堂阐述抱负，大家去听讲，这位次官讲到：“近来大家过于劳累，连考虑问题的时间都没有，这让人不胜寒心。我要把缩短诸君的劳动时间作为目标”。坐在我旁边听讲的一位中年课长也深有感触地说：“真是说对了，劳动时间确实长呵！”我也有同感。这位新任的次官（现国铁总裁高木文雄氏）就是作为关系疏通的达人而著名的。

为了适应与各集团疏通关系的需要，许多省设立了诸如调整局、调整课、调整股之类的机构。这些机构的出现使责任所在越来越暧昧不清了。因为做出某项决策需要取得有关部门、集团、重要实力人物的认可，并对他们或多或少做些许诺或保证。这样做的结果，就更加导致了无责任现象的出现。连当事人也不清楚是谁做出过什么样的判断、决定。战后的三十多年中，官僚集团最有发言权的是占领时代，特别是社会党内阁时代。因为不仅有占领军最高权力者作后台，而且运用了巧妙的涉外手段，把自己的意图传达给占领军，并使他们点头同意，最终达到目的。“日本是官僚支配的国家”的说法大概就是那时给人们留下的印

象。

占领时代结束后，失去后盾的官僚集团，其势力威风逐渐下降。昭和 30 年（1955 年）代后半期出现的经济高速增长，加速了它的下降。战时实行的统制经济在战后曾改换形式保留了一段时间，因为在通货膨胀和物资不足的弱体经济状况下，国家有必要实行各种统制制度。此时，官僚掌握着重要的许可权，他们的作用和价值也显得格外重要。但在经济高速增长阶段，自由竞争的经济原则日益得到发展，而官僚掌握的许可权的范围逐渐缩小。这种处境使官僚集团增长了一种失意和危机感，于是他们发动了各种为维护自主权力的所谓收复失地行动，但皆遭失败。特别闻名的是通产省官僚在所谓有指导的“民主主义”（Guided Democracy）的口号下企图通过制定特别振兴法案，收复对产业界的领导权，结果以失败而告终。大藏省也挥舞起“坚持均衡财政”的旗帜，展开了“财政规矩化”的宣传运动，但未成功；他们制定的类似特别振兴法的经济安全法案也流产了；最惨痛的是，由于发行国债卷而再次出现财政赤字；大藏官僚出身的福田藏相因此而垮台也是必然的；此后的十多年中，仅支付国债利息就超出

每年总支出的12%，招致了债台高筑的财政危机。农水省在农地改革完成后，除了“增产粮食”和“保护小规模农业生产”两个政策外，提不出更新的目标，因此在农业领域的领导权也削弱了。这方面，防卫厅和警察厅就不同，因为目标和任务都是实务性的，比较单纯，所以不具有那些老牌官厅的失落感。

### 官吏新手学习三则

被人亲切地称为“亲爱的大雁”的东京大学进步劳动法教授末广严太郎博士曾于昭和6年（1931年）以通信的形式为官僚新手写了一篇题为“官吏学习三则”的短文。他向那些“将要成为官吏”的新手，提出三点要求：第一，尽可能广泛地接触事物，同时要努力获得基本的理解：消除对小道消息怀有特殊兴趣的心理。第二，要掌握利用法规处理事务的能力。第三，要努力培养比平素更善于争夺势力范围的兴趣。最后，文章以“作为单纯的年轻官吏，教给你们这些处世之道，实在是不愉快的”作为结尾。可见这三条是深知官界内幕的末广博士不得已痛苦地说出的违心话。这也表

现出他对年轻官吏的亲切关怀。目的在于使他们不要象新上战场的小队长，连弹道也不知道，就被从战壕飞出的子弹打中，一瞬间便战死了。

这三条是至今仍起作用的官僚黄金定律，但根据现代社会的特点，稍稍有些改变：第一条“不是事务专家而应成为企业总管理人员”，第二条“不是法学者而是实务性的法律专家”，第三条“坚决做××省的官吏”。

这三条不仅适用于官界，如果把××省改为××公司，同样也会成为民间企业中那些以担任最高领导干部为目标的新手的处世术。

但是末广先生大概也希望不遵守或不能遵守三条处世术的青年官吏不断出现。因为如果只有墨守三条的官吏，那么行政的改善和改革都不可能了。

笔者记得进入官界时，前辈们也告诉我许多类似三条的官界处世法。经过一段实践，感到的确是些微妙的忠告。给我印象较深的有三点：第一，不与上司对抗；第二，具有可依靠的上司；第三，不和无资格者争斗。他们没有向我解释为什么，但第一次听到时，出于正直的本性，很反感。因为我的宗旨是：需要言明的事情就对上司直言陈

述；不参与派阀；不嫌弃无资格者；只想工作就行了。但一些新手对什么事都采取睁一眼闭一眼的态度，这就有可能得到想要得到的东西。还有那些坚守新三则的人，十年一过，就出人头地了。记得当时一位有实力的上司拐弯抹角地问我，“听到我说的事情了吗？”我反问：“什么时候，在哪说的？”对方露出扫兴的神情。事后一考虑，他这是按照第一条和第二条试探我是否顺应他，拿他当自己的靠山。问话的上司是西欧合理主义者，可他竟还有这些官场处世术，真让人深感意外。

和以获取最大利润为宗旨的民间企业不同，在官厅中，对人物的评定容易受外界舆论的左右。以往官僚集团自律性较强，不易受影响。而现在来自政界、财界、舆论界，有时还有学界的批评，对官员的评定影响很大。因中坚以上的官僚，经常受到来自外间各界的批评。如果被周刊杂志报导某些丑闻，那就更致命了。

在这种环境压力下，官僚变得越来越谨小慎微了，他们只有应付好四面八方，才能保证自己在官界站住脚。长此下去，就会在官界形成一种不求有功，但求无过的消极主义。

大藏省与众多官厅不同，一直保持着尊重正直的风气。这也许是由于它是中央官厅中的核心省。但在昭和 48 年(1973年)度预算编制过程中，当时的主计局局长相沢轻易地屈服于突然命令放宽预算的田中首相，从而招致了物价暴涨暴跌的局面。责任虽不全在主计局，但不管怎么说，主计局自身腰杆不硬，没有坚持预算原则，反而要求各省“多报些项目”；这样，造成被动局面后，那些掌握预算编制权的主计局先生们自然要受到抨击。对此，有人很愤怒：“真不讲情面！”也有的高级官员不在乎：“还是少说为好，言多必失。”主计局的人们也觉得由于自己把关不严才造成预算失控，物价大起大落，因此也就无人发牢骚了。

一年前，东京外汇市场在外汇汇率发生浮动之前就推迟了关门时间，这个失策给国家带来莫大损失。真相还待进一步查清。但这件事使人们失去了对大藏省官僚业务能力的信任。

从以上列举的事例来看，官僚地位的下降，既有外部原因，又有内在原因，看不到双重因素是不正确的。



## 放弃审定权的审查主任

以工作本位为方针的官僚世界仍然没有摆脱依靠人际关系来运转的状况。笔者之所以强调这个观点，是因为身处其境的许多官吏都坚信内外重要政策几乎都要依靠人际关系和金钱关系来决定。

笔者由于不太相信前面介绍过的官吏学习三则和新三则，因此吃了相当大的亏。可是却从中体验到了变幻莫测、丰富多彩的官场和人际关系的味道。现从中拾取一些印象深刻的事例。

无论谁进入社会，都是对第一次所侍奉的上司印象最深。前面已经述过，笔者的第一个上司是柏木课长，半年后他调到另一个课任职。后任课长武藤谦二郎先生的人品也是令人难忘的。魁梧的柏木先生能流利地说一口令人羡慕的英语，不了解底细的人会深信他是外国人。武藤先生的外表恰好相反，背稍稍有点驼，说话声音很小，是钝刀型的人物；但他头脑非常精明，政治判断力也很强；对下僚从不发怒，有一种内在的刚毅之气，经常显露出来的机智和果敢令人惊叹不已。据说

在担任农林省的主查(审查主任)时,他只是把原则交给大家,“预算的原则你们知道得很清楚,其它的就由诸位分配了”。即使在主计局最忙的时候,也照常下午六时下班,从不拖延。他这种放手的审定方法虽是史无前例的,并给农林省带来些好处,但并未因此使农林省放弃与大藏省争夺预算费用的惯例。因为依靠武藤主查审定,农林省这个划时期的作战也没获得成果。

顺便说明一下,关于对各省上报预算的审定有很多误解。在预算季节,各种报纸上诸如“××省要求的××费用遭到白眼”、“无情!无视福利,削掉××费用”等标题随处可见。无论金额大小,通过某项新造预算是不容易的;因此“取消”、“增加”的攻防战势成为报纸的话题。要求增加预算费用的一方真正关心的是总额的增加率,因为能够确保总数额增加,在实际使用时就可以自由转用了。如有的省把申报建设水库的费用挪用为建筑五层公务员大楼。这种作法是不合规定的。项目之间的通融有一定界限,但有些省不顾这些规定而无计划地开支。还有一种情况,把容易通过的申报项目让A局提出,一通过,官房就召开会议挪为他用,这成了公开的秘密。有时有的省理应增加补

助金,可是却没得到,他们为此提出严正抗议。这是大藏省的失误。武藤先生对那些公开的秘密很清楚,认为即使审查也不起作用,所以从开始就把自己拔出来,把经费的具体使用全部交给别人处理。但也不是很满意。前面已谈到过,剩余的预算经费要上交;各部门领到的预算经费如果在年度内使用不完,那么第二年的经费就要被削减。所以,为消耗掉经费,大家就在年底蜂拥出差;或是拚命地烧暖气,以致办公室内燥热难忍,不得不打开窗户调节温度。这样的笑话在以前经常可听到。最近,社会保障过于周到,福利事务所为了用掉生活保护费,挨户探望那些享受保护费者。

针对以上问题,有人提出对节约上交预算经费者给予表彰,以杜绝年底突击花钱的现象。但这好象很难做到。笔者曾不顾周围的反对,提议把多余的经费上交,可在年度末之前就被挪用到其它地方,等我觉察的时候,已经毫无用处。自己向会计课陈述不满,他们却回避真相,说那部分经费将计入明年的预算。

笔者认为由官僚指导彻底的行政改革是不可能的,从以上所举的细小例证即可说明。尽管如此,大藏省还有许多必须依靠自己的力量来改正

方针和体制上的弊病。英国财政部兼任行政管理厅的机能大概就是这个原因。

笔者在理财局工作时，建设省的Y课长提出建设筑波学园都市公务员公寓，由于有政治家作后台，同时为了研究者的利益，便扩大了规格：增加一间书房。好容易在田园地带建成了，但住房者又提出只有一间卧室，简直和美国军队的下士军官住宅一样；因此要求用草坪互相隔开，形成独户。Y课长（以后任国土厅次官）认为“不合道理”，露出为难的表情。笔者给他出主意：把这些要求是没有建筑常识的表现诚恳地告诉住房者就行了。

话再说回来，和武藤课长一起工作期间，主要的工作是把被称为清算协定的易物式贸易协定逐渐废除。全部废除后，我们这个课的职能就没有了。不久，便被取消。

我想，武藤课长对我的工作不一定全部满意。但一般在听我汇报时，他总是“嗯！嗯！”地点头答应，并说“很好”。他从未对大家进行过说教和苦口婆心的相劝，大概他知道办公室里人很多，不便多说，所以总是若无其事地注视着大家。

记不清是几年以后的事了：因为一件私事，他

把某位老前辈的拜托告诉我，我觉得没有道理，就非常冷淡地拒绝了；但是武藤先生没有不快的神色，很干脆地收回了意见。

武藤先生升为关税局长后退官，以后长期在信用银行任常务理事；只有五十五岁便去逝了。虽然我为之遗憾，但对于拒绝他好不容易才开口拜托的事，我至今也不后悔。

### 传话和丑闻之间

大藏省的干部候补生，按照惯例，先在省机关见习二年左右，然后分配到地方财务局。笔者在见习结束后，要求到广岛市的中国财务局工作。这是因为我与此地有些缘份：父亲的家乡就在爆炸中心地区的南部；我也在此度过了两年小学生活。因为这些缘故，我想一个人去广岛也可得到些照顾。

我没有被分配到想要去的理财部，而是管财部。这是因为理财部长以“我们这里不要省机关的资格者”为理由而拒绝了我，破例把我分到管财部。听到这个消息，我立即去拜会理财部长高宫先生，想核实一下消息是否确切。我了解到一些

高官的情况：京都大学毕业后进入台湾总督府，战后转到大藏省，是所谓“半资格者”；和武藤氏同一年获高文考试合格；大家评价他是有手腕的人。我们一见面，他非常坦率地承认：“我是战后返回日本的官吏，所以被冷落，因此也对你们这些人烦感。”我反问道：“我相信您不是那种迁怒于人的家伙吧！”他只好说：“你想来的话，我就考虑一下吧。”十天后，我接到通知：到理财部上班。我原在管财部任股长，可到了理财部，却被打发到负责保险的连个部下也没有的金融检查官的闲职上。

后来我对这个闲职非常厌烦，便整日泡在茶馆里想主意，最后决定辞职去东京念研究生；但由于筹划不到足够的学费，便打消这个念头，又回到理财部。

对于这件事，一些前辈认为我作为“资格者”不应该向“半资格者”的挑衅还击；也有人说我是“自找苦吃”。

二十多年后，一个偶然的机会，见到报纸上登载的原陆军主计中尉六十二岁的高宫亭二在吕宋岛的土格加劳自缢的消息。自杀的原因，报纸说法不一：“为曾任将校而懊悔，所以在第三十五年自杀”；“为长眠在菲律宾的战友”；“家庭残破，独

身漂零，在人生道路上负着沉重的十字架”。我想这一定是当年的高宫理财部长。

所有的报纸都用赞美的言词去报导。我去问一位熟识的报纸记者，他却含糊其词地说：“象是和一个女人有点瓜葛。”几个月后，在一个旧书店偶然见到高宫氏自费出版的《土格加劳——一个青年主计士官的爱与死》（昭和45年发行），当时我正在研究太平洋战争史，便买来大体浏览了一遍，这本书对战场内外生活的直率真实记述，实属少有。

二十六岁的高宫在昭和17年（1942年）出征菲律宾；留在日本的新婚妻子因和小姑不和回到娘家；心情烦乱的高宫中尉沉溺于和混血菲律宾女人的情恋之中，战争结束后他决意不回日本而永住菲律宾。正在此时美军进攻吕宋岛，日军被追赶到山中，最后有四十多万日军壮烈牺牲。在土格加劳的攻防战中，中尉勇敢战斗，坚持到终战之日。这本书彻底揭示了高宫沉溺于女性的自暴自弃的生活态度以及有能力有魄力的战场指挥官的双重性格。当然这也许是为了用徒有其表的诱人事件来引述其他战争事件。

在书的末尾，堂堂地印着高宫最后的官职：东

海财物局理财部长、名古屋互助银行常务理事。高宫敢于发表这种私人出版物的勇气，不得不让人敬佩。

笔者还了解到，高宫在此书出版的前后，曾去土格加劳，当年的恋人已死，但找到了与这个恋人生生的女儿，不久便同女儿生活在一起；他还在附近的小学建了一座高宫教室。这些经过被录制成电视节目。关于他突然自杀的原因，有各种推测；但报纸上只作赞美的报导确实不能让人释疑。

笔者和高宫只作过一次交谈，而且不到半小时。现在怎么回忆也记不清他的完整形象，只记得在他端庄的言行举止中透着敏感。他身上的污点就是在他死后也找不到泄底的人……可是现在仍有人保留着难以相信的看法。

### “海原天皇”的春秋

在官界工作的时间一长，就会碰到被尊称为“××天皇”的令人畏惧的人物。

在课长助理或是股长中有被称为“小天皇”的人物，但主要还是局长级别的大人物。

昭和20年代，通产省有“永山天皇”；30年代



到 40 年代，大藏省有“村上天皇”（主计局长——次官）；通产省有“佐桥天皇”；防卫厅的“海原天皇”更是闻名官界。

昭和 42 年（1967 年）秋，笔者留美二年归来。既是同乡又是旧知的村上孝太郎官房长问我是否愿意去防卫厅驻勤。在我考虑期间，在一次基辛格讨论会上，恰好遇到海原；他是旧制一高毕业生，与我同届；在这次会上和他谈妥去防卫厅。因为我考虑应该尽量到有特点的省厅去干一段时间。一般大藏省的驻勤人员都固定在经理局，但我却要求去防卫局防卫课任航空负责部员，并如愿以偿。

由于防卫厅新设不久，所以文官是以原警察厅干部为主体；其它多是大藏、通产、外务、厚生、运输几省的驻勤人员；其中最著名的人物就是在建厅时由警察厅转入的海原治，他历任防卫一课课长、防卫局局长，以后升为防卫厅次官。我去驻勤时，他正任官房长官。

海原有着魁伟的身材，他一瞪凶锐的眼睛，连那些废物的上司也双腿打哆嗦；听说有人被他大声斥骂后，吓得患神经衰弱而住院治疗；各省派出的驻勤人员，经常被他认为无能而退回原来的派

出省；有时他一发无名火就不签发文件。对于他的这些蛮横举动，下僚们经常聚集在一起商议对付的办法。

象海原这样的暴君型上司如遇上他高兴的时候，也会以一种干爹风度照顾你，得到他照顾的人不少。他有时很慷慨大方，和大家去菜馆吃饭时常说“把帐记在我的名下。”对政治家、报界记者和女性，总是和蔼可亲地款待。

对在防卫厅统治了一个时期的海原，人们有各种各样的评价，诸如“国会答辩的精通者”、“暴力一课的干爹”、“不是海原是陆原”之类，总之都抓住了他的特点，从不同侧面画出了海原的面貌。

就国会答辩来说，海原可谓演技超群的明星。他不仅能巧妙地对付执政党议员，就是那些喜欢吹毛求疵的在野党议员也被他笼得服服贴贴。据说，他曾导演过假答辩：与议员们事先合谋好，让他们提什么问题，然后装模作样地回答。

所谓“暴力一课”，出自那些对文官统治不满的自卫队人员之口。防卫局一课（以后改为防卫课）是内局的政策中枢，它相当于战前陆军的军务局军事课。各幕僚部门的立案事项都要首先集中

在这里经过整理之后才呈报长官。海原曾任一课课长，后升任防卫局局长。把防卫局一课称为“暴力一课”，包含着在文官统治名义之下被控制的自卫队人员的怨恨。

所谓“不是海原是陆原”，是讽刺他冷落三个自卫队中的海军、空军，而对陆军偏爱。另外在防卫厅还有“不治海空，打一人名”的谜语流传。

其实海原对陆军自卫队并不报太大期望。正如在他所著的一本书中写的那样：陆军自卫队“经过三、四天的战斗，就会失去组织抵抗力”，它和“在十分钟左右就会崩溃”的航空自卫队以及“不过有二、三天生命”的海上自卫队一样，没有太大差别。因此我们可以说，海原哲学的真正意思是“自卫队反正不起实战作用，因此不如把重点放在最省钱的陆军方面。”这就是他的所谓“自卫队玩具论”。从这一观点出发，他提出以“乡土防卫队”为核心的“日本列岛守备队论”，这是更省钱的军备。它受到讨厌增加预算的大藏省的欢迎，但却遭到武装自卫队的愤恨，他们骂海原“真是混蛋！”

继坚持安保条约（日美安全保障条约——译者注）的岸内阁之后的池田内阁，以“宽容和忍耐”

来安抚人心，在增加国民收入计划的旗帜下，把国家建设目标转到高速发展经济上来。佐藤内阁继承了这条路线，在外交、防卫问题上，采取了彻底的低姿态。这种战略的形成是由于主张非武装中立论的日本独特的和平主义势力努力合作的结果。这股占内阁三分之二的力量在修改宪法上也取得胜利。他们在军备问题上采取保守态度。

对内阁在军备问题上的保守态度，有人批评第二次防卫力量整備计划以后的防卫计划是“缺乏战略思想的武器筹备计划”、“主计局主导型军备”。

主计局的一贯方针是：只要控制住经费总数，就不会发生根本问题。因此，在主计局拨给的经费范围内，内局文官和自卫队官员之间围绕着是要“便宜的玩具”（指军备）还是要“高价的玩具”展开了拉锯战；内局的海原派和自卫队的对立逐渐激化。

昭和42年（1967年）的春夏之际，在讨论厅政策、事项的参事官会议上，海原官房长大发雷霆：“航空幕僚长，最近出版的《航空专业杂志》上登载的记事，你看了没有？”“没看。”“连这也不读，怎么完成幕僚长任务？”“……”“那么，防卫局长，你大

概看了吧？”“没看。”“幕僚长、防卫局长都不看，不象话！”“……”“我要提醒大家，对第三次防卫计划，我不负责！”正在尴尬之际，具有长者风度的三轮次官出来圆场：“那么，改天再审议吧；再次开会前，请大家事先作好准备。”但是，下次开会时，官房长却缺席。他许多次都是采取这样的方式表示自己的认可。

每次开会，笔者都是作为航空主务部员坐在角落，通过观察，我很有感触：“到底是天皇呵！”但也很生气“海原先生真狡猾！”在开会中途，他经常装作去厕所，回到自己的办公室，从整理好的文件夹中取出攻击材料再回到会议室；对方虽然也带来《航空专业杂志》、《航空星期》等材料准备反击，但却没有一个人敢拿出来；可能是慑于海原的气势。

在临近停止上报年度预算的八月，海原又一次向高价军备还击：在前一年国防会议上决定的第三次防卫计划第一年度的上报内容有战斗机(FX)、高级教练机(TX)、运输机(CX)等，海原官房长不给盖章。特别遭他反对的是购买最新式战斗机F4“鬼怪式”的计划。他认为美国开发后进国家所用的F5就可以了。以最高速比较，F4是2.4

马赫，F5是1.5马赫，虽然比当时的一流飞机 F104 (2.0马赫)慢，但价格却比F4便宜八分之一。

正当讨论进行不下去的时候，海原接到了升任国防会议事务局长的任用令，天皇离开了防卫厅。那天厅内因这个消息而沸腾的情景，笔者至今历历在目。

这个沸腾背后的实质是：在原有兵器的基础上，是选择“便宜的二流军备”还是选择“高价的一流军备”的对立。当然也不能否认海原的暴君作风使他在厅内失去了人心。

## 我退官的情况

昭和 45 年(1970年) 8 月，笔者被任命为大藏省大臣官房调查企划课财政史室主任。任务是负责《占领时期财政史》(以昭和 20—27 年为对象)的编纂。执笔者有大藏省职员 2 人，学术界人员 20 人，监修是铃木武雄教授。这次编纂工作有意识地打破学派、学阀的墙壁，广泛地收集各种见解，还特邀了美国 5 个研究者作为客座研究员。

这个工作计划五年完成。预算费用 2 亿多元；编成资料 2,338 册(其中英文 738 册)；召开研究

会 185 次。

工作进行到第五年，有些执笔者未完成任务，为了不使发行预算过期，我把自己已完成的部分《美国对日本的占领政策》（第三卷）交付印刷了。我的顶头上司S审议官为此招集了包括出版社负责人在内的有关人员会议，命令他们快速完成。但是，在最后校对结束、发行广告登出的8月28日，S审议官突然叫我去，宣布了如下决定：“校样我认真地读了，作为个人的著作，可称为力作，应该得到奖赏。但是，作为国家的出版物，有很多不合适的部分。如果国会等部门挑剔起来，我很难办，所以我打算向官房长官建议，中止发行，出版社的损失由我们赔偿。”

我不禁哑然：这部书在发排前半年，曾打成审查稿，由包括S氏在内的省内有关负责人审查通过；也取得了共同研究会的批准；况且这是有着923个注脚的学术性著作，那些整日忙个不停的国会先生们根本无暇读它。想到这些，我就回答：“如果出现问题，我负责任。”但他立即气势汹汹地说：“象你这样的小人物也能成为我的对手不成。”他的声音刚一落，我就气愤地说：“我能估计到自己被撤职的后果，但想不到我熟悉的官房审议官竟

会这样！”我判断无论说什么也白费，就退出了。

过了数日，中止发行的决定被指责为浪费国家经费；所以，S氏只好决定大幅度修改后发行；但铃木教授拒绝修改；于是，S氏亲自去做。笔者又被叫去听他训话：“这部书要大幅度修改，大藏省虽人员众多，但修改你的文章的人只有我够格。”大有不可顶撞之势。9月，到了交稿日期，修改稿他没拿出来，我前去询问，他大声回答：“我忙！”再问：“什么时候可以交稿？”他不耐烦地大喊：“讨厌，出去！”我想，这个人怎么突然变了个脾气，真让人奇怪！

不久，第一章的修改稿送到我手里：原文的94页删掉了62页，注释只留下第一页，文章的段落也打乱了。在稿件末尾，S氏写了这样一句话：“看一下作者对第一章修改的反应再考虑后几章的修改。”

修改稿送到出版社，除了弄坏原来的排字版，从头开始排版外没别的办法。负责人非常生气地大吼：“你给我剖腹自杀吧！”真吓人。

S氏这种粗暴干涉的举动泄露到社会上，一位不相识的报社记者找我了解情况；美国的研究者也想动员莱夏瓦博士加以呼吁。对于这些支援，



我一概谢绝了。因我不想借助外力来达到目的。如果外界舆论过大，就会影响发行。

S氏可能也听到些风声，变得缓和一些，从第二章开始就与我面对面共同修改。但无论如何意见总不能一致。在这样无可奈何的情况下，我终于下决心去问S氏：“如果退官，就可以不修改了吧？”得到的答复是：“对于部外研究者所写的东西，采取学术自由。”我一听，就痛快地说：“那么，我退官！”这样，修改工作就停止了。

我明白自己进入了对手早已设好的圈套，但为了不把自己精心完成的作品被人弄碎，只好下决心离开。在此之前，曾与妻子和母亲商量，她们赞成我的决定：“既然是那样，就没有必要继续忍耐工作下去了。”

昭和50年(1975年)9月1日，我放弃了官房参事官的职务，转移到由会议室改造成的房间里，重新修复被删改过的文稿。

我与S氏约定：翌年5月退職，7月发行书稿。同时还互相保证，不向外泄露以退官为发行书稿条件的内幕。但是，对方破坏了那个协议，向一个亲切的女记者泄露了内情。

同僚记者去了解情况时，S氏(当时任官房长)

硬说退官和发行无关。但对于笔者辞职而成为无职业者这一事实，他就穷于说明了；只好稍稍暗示，我是因行为不正（10万元左右的帐目不清）而退官的。既然他这样胡说，我就不客气了，于是将退官情况在报纸的社会问题版上登出了。但并没有说出全部情况，这是因为存在着羞于揭发自家人的心理。

至今笔者退官已经七年了，好不容易有了冷静地写出真实情况的心情。在此期间，S氏如愿以偿，升任为官房长官、财务官；退官后到住友银行任顾问。

全部《财政史》的发行拖拖拉拉，还未完结；但幸运的是，我执笔的第三卷获得了好评。特别是在具有权威的美国历史学会的机关杂志，*American Historical Review* 1978年4月号的书评中，鲁加·迪恩库曼教授评价道：“本书是日本当代历史著作的一个重要成就。在西方，我们只有甘冒风险，才会忽视它。”读到这个评价，我重新想到，果真如此，我的劳动就没有白费呵！

## 后 记

本书脱稿不久的3月14日，第二届临时行政调查会就关于行政改革的问题向中曾根首相作了最后一次咨询回答，便结束了它为时两年的使命。

今后行政改革的焦点是政府如何将临时行政调查会的历次建议转变为实际行动。内阁会议虽然决定“最大限度地尊重”临时行政调查会的建议，但对于制定实施要领——行政改革大纲和建立履行行政监督职责的行政改革促进委员会却迟迟不动。政府对第一届临时行政调查会的建议采取的是病后调养的态度；鉴于此，第二届临时行政调查会建议的前途也许并不乐观。对于建议内容的评价，舆论界和有识之士各不相同；分歧大概在改革的重要部门上。对于“中央省厅的城堡中心（指大藏省——译者注），几乎无法下手改革”的状况，如果采取严格的记分方法，就可创造出断掉“削减预算粮道”的气氛，收到制止财政赤字扩大

的“功绩”。如此来看，第二届临时行政调查会的目标与其说是纯粹的行政改革，莫如说是财政改革。但无论怎样，都不能脱离“走向 21 世纪的行政改革的姿态”。这个课题大概也是今后应该研究的。

笔者在第六章“行政改革的季节”中所举的若干论点是在最后一次咨询回答的高潮中一边想一边写成的。第二届临时行政调查会解散后，这些论点作为笔者想继续研究的课题就不再修改而原封保留下来了。

在“前言”中已经讲过，这本书的研究经费得到了丰田财团的帮助；是昭和 56 年（1981 年）11 月由东京大学出版会出版的《战前期日本官僚制的制度、组织、人事》的副产品：在收集资料过程中，财团事务局向我表示，希望顺便做一下计量性分析；以此为契机，我把研究范围扩大到战后；同时把收集到的资料加以必要的分析，并以此为中轴，增加了涉及到战前、战后的若干专题，由此构成了此书。

把官僚和官僚制作为对象的研究书籍以及读物已经不少了，但其中多数是为满足读者的猎奇心理而写作的。

可以肯定地说，要想透过虚假现象，认清正在膨胀的官僚制的真正面目，就必须在确实可靠的资料基础上进行认真科学的研究。这个研究必须不为个别现象所束缚，并以统计性的定量分析为根本方法，除此之外别无他法。笔者就是以这个方法撰写此书的。在使用这个方法的前题下，笔者作为官界的知情人，又将自己的若干体验写进书中。对于这一点，笔者的愿望是尽量真实地写，但由于组织和集团的某些规定所限，因此不可能彻底披露真相。但作为一个观察者的所见所闻还是有意义的。

虽然笔者希望自己的研究和评价客观公正，但难免在某些地方不自觉地加进个人主观意识，这也是我所担心的。

在连载中，有的读者对此书提出了批评，但也只能听其自然了。就象螃蟹只能根据自己的躯壳来掘洞一样，我也许只能根据自己的观点、方法来撰写此书。

这本书的第一章至第六章在大藏省的机关杂志《财政学》（昭和 57 年 1 月号到 6 月号）上连载；第七章发表在《正论》杂志的昭和 52 年 5 月号上；第八章和第九章发表在《诸君》杂志的昭和 52 年

4月号和《人事院月报》昭和57年4月号上。在汇集成单行本的时候，又做了大篇幅的补充修改。

从收集材料到汇集成书，得到了丰田财团、东京大学出版会、有关省厅、《财政学》编辑部及学术界前辈的诸多方面的鼓励和真诚支持。在汇集单行本阶段，又得到了讲谈社学艺图书第一出版部的鹭尾贤也部长、阿部英雄氏的不辞劳苦的帮助。秦和子和秦峰子担任了一部分校正工作，在此一并感谢。

昭和58年(1983年)4月于吉野山

秦郁彦 记

[ G e n e r a l I n f o r m a t i o n ]

书名 = 日本官僚制研究

作者 = B E X P

S S 号 =

加密地址 =

页数 = 3 6 9

下载位置 = <http://book4.5read.com/300-30/diskdg/dg100/11/!00001.pdg>

封面  
书名  
版权  
前言  
目录

录

译者前言

作者序

第一章 战前官僚的定量分析

第二章 战后官僚的定量分析

第三章 明治时期的官僚集团

第四章 日本式科举“高文”

第五章 革新官僚群像

第六章 行政改革的季节

第七章 官僚培养所——东京大学

第八章 现代日本的官僚制

第九章 我所经历的官场生涯

后 记