



地方政府管理丛书

LOCAL GOVERNMENT
IN JAPAN

日本地方政府管理

陈大柔 编著



 科学出版社

地方政府管理丛书

**LOCAL GOVERNMENT
IN JAPAN**

日本地方政府管理

陈大柔 编著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是一部内容丰富、资料翔实、叙述深入浅出的关于日本地方政府管理的著作。全书共分八章,即日本政府的行政环境、日本地方自治的政治体制、日本地方政府的职权及与中央政府的关系、日本地方政府的演变与改革历程、日本地方公务员制度、日本地方政府人事行政管理、新时期日本地方政府的改革举措,最后一章从地方政府的职能、政府间财政关系、地方政府的计划管理及行政管理制度诸方面阐述了对我国地方政府行政管理的启示与借鉴。

本书对我国政府官员和行政人员、日本问题研究的专家学者、高等院校相关专业的教师学生,以及所有关心中国改革开放、关心中国与日本关系问题的社会各界人士而言,都是一部颇有裨益的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

日本地方政府管理 / 陈大柔编著. —北京: 科学出版社, 2014

(地方政府管理丛书)

ISBN 978-7-03-041018-4

I. ①日… II. ①陈… III. ①地方政府—行政管理—研究—日本
IV. ①D731.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 125313 号

责任编辑: 王京苏 李 楠 / 责任校对: 彭 涛

责任印制: 阎 磊 / 封面设计: 无极书装

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京源海印刷有限责任公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 6 月第 一 版 开本: 720 × 1000 B5

2014 年 6 月第一次印刷 印张: 11 1/2

字数: 231 000

定价: 52.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

丛 书 序

地方政府是中央政府的行政臂膀。在人类文明的早期，地方政府就是社会体系中最发达的组织和管理形式之一，被认为是人类文明的基石。它们是人类社会不断发展和变化过程中管理公共事务的最具活力、创新力和嬗变力的生力军。在中国深化改革，全面构建现代国家治理体系，提升国家治理能力的历史背景下，地方政府的重要作用就显得尤其突出。

人们往往不注意的是，地方政府在国家管理过程中的功能，有自己的发展轨迹，经历了从强到弱，又从弱到强的过程。

在农耕时代的后期，随着生产力的发展，人们开始建筑城堡，最初是用来保护氏族、地方豪强或蓄奴者的安全，后来发展成工匠、休闲人、文化人和教育者的活动中心和商铺集聚之地。这些早期以地方管理或服务为主要目的的城邦，便可以被认为是早期地方政府的雏形——它们是处理地方事务，管理地方政治、经济和社会活动的中心。

后来，在人类文明继续发展和壮大的过程中，氏族、城邦甚至民族国家之间开始互相兼并、征服和同化，一些城邦国或治理区域被征服，以地方管理和服务为第一目的的政府的地方功能被减弱和改造。地方政府逐渐成为中央的大封建领主对辽阔疆土的统治工具和财富的供给地。因而，除了繁华的京城都市，大多数地方政府（分封的领地或是郡县的建制）只是维护统治、奉献贡品和税收的管理单元。“地方”成为相对“中央”而言的下级政府，是中央管理地方的执行单元。为了缴纳税收和摊付战争费用，地方自身的经济生活和社会生活往往得不到长足的发展。一些例外的情况，如五代十国或南宋小朝廷时期的一些繁荣的地方经济，都发生在中央政府弱小和对地方失控的条件下。

到了国家意识、领土主权和国际关系的概念深入人心的近代，地方政府成为了执行国家政策、贯彻国家意志、协助国家治理地方的重要机构，被认为是中央政府的行政臂膀。它们执行中央政策，进行和实施地方决策，提供公民服务，促进地方经济发展，维护地方政治、经济和社会秩序。但是，在相当长的一段历史时期内，由于社会的简单性、政治理念的不稳定性、管理技术的不发达性和社会治理的随意性，政权的维护和更替是国家管理者首要关注的问题。地方政府的建设、发展、维护，以及对民事的高效管理和服务功能，往往得不到应有的重视。国计民生的发展、协调、促进和优化也迟迟不能被全方位提上议事日程。

随着现代社会的继续发展，国家、社会与公民的关系的新理念不断明了，社会结构更加错综复杂，科学技术日新月异，经济活动花样百出，全球化趋势深入到社会的各个方面，以地方政府为主导的能够造福一方的地方管理的重要性便重新显现出来。人口的增长、地方服务要求的提高、地方发展和扩张过程中的土地兼并、地方人口的卫生健康、环保、经济发展、基础建设等许多问题，都使地方治理水平的提高成为了必需。同时，教育的普及，地方人力资源的大规模开发，也使高质量的地方治理成为了可能。

始于 20 世纪 80 年代，以追求效率、效益为目的的全球化分权改革将人们的注意力重新聚焦到地方政府。技术的发展、资源的重新分配、公民参与的热情和管理挑战的增加，使地方政府创新成为了一个十分热门的话题。人们开始重视地方政府的创新能力和在国计民生中的核心功能。

从 20 世纪末开始，中国进入了一个高速发展的历史时期。“五四”文化的熏陶、新民主主义革命的洗礼、社会主义建设道路上的曲折和三十多年改革开放的努力，将中国引向了现代化发展之路。而它辽阔的疆土、多元的区域文化、不同的经济发展水平和迥异的地理条件，又使改革地方政府、提高地方政府的理政效能、全方位提高百姓的生活质量、最大限度地促进经济文化的发展成为了时代的必需。

中国是一个幅员辽阔的国家，文化、经济、政治、地理甚至方言的区域差别都非常大。严格地说，尽管有了数千年的大一统政治统治和人口流动，中国各地的人口在基因特点上依然有着明显的标志。不说西藏、新疆和云贵的少数民族，就是汉民族本身，也有许多不同的体态和面部特征，如高大的西北人、娇小的南方人、强壮的汉中人、文弱的江南人等。虽说历史上几经迁徙，但不同区域的人们生活条件、生活习性、行为方式和长期形成的文化环境区别仍非常明显。如何将区域条件和文化差别大的地区有效地统一和进行治理，也就是如何处理中央和地方管理之间的关系的问題，是这种大区域、多文化国家必须面临的挑战。

进入 21 世纪，中国进入了城镇化快速发展的阶段，作为既充满活力又面临复杂局面的地方政府，乡镇和城市的管理也面临着多方面的挑战。如何处理好中央与地方的关系，改造好地方政府的管理环境，促成地方政府的制度创新，释放出地方政府的改革和管理能量？还有，我们要什么样的城市，如何管理我们的城市，如何处理好城市与农村的关系，如何让乡镇做好城市与农村的桥梁？这些都是目前地方治理中迫切需要解决的问题。

为了给中国的地方政府改革提供借鉴，我们集群体之力，根据作者的特长，编写了这一套“地方政府管理丛书”，以作为地方官员的学习参考、公共管理专业学生和学者的研读素材。我们的切入点包括：各国地方政府的结构和运作，与中央政府的关系，以及与企业、地方发展和地方百姓生活之间的关系。同时，我们

又注重每一个国家的政治、文化、历史、经济、法律和地理环境，希望读者能够从不同管理环境下的管理实践中得到启发，寻求可以攻玉的他山之石，以作为地方改革实践的参考。当然，我们的丛书在描写地方管理方面不可能绝对周全，但我们尽可能将我们所接触到的地方管理的问题和经验都提出来讨论，为读者将来进一步的学习和考察提供方向性的指南。

从定义上来说，地方政府在我国和许多其他国家习惯上被认为是中央以下的政府，包括省级政府。而在一部分西方国家，特别是美国，地方政府被认为是县市级以下的政府，州或省一级政府往往被单列出来，放在一起就叫做州与地方政府（state and local governments）。世界银行等国际组织为了在称呼上统一，将州和地方政府等一概称之为中央以下的政府（或次国家政府）（sub-national government）。本丛书所指的地方政府，沿用的就是中央以下的政府这个概念，这既符合中国的习惯用法，也把对国外州、省一级的研究包括到我们的丛书中来。在此对之特别说明。

本丛书以编撰的形式，强调迅速和最大限度地吸取国外的经验，在形式上要求作者深入浅出，使作品容易阅读。在结论上要求不同作者发挥自己的知识优势，结合中国实际，通过观察、理解和比较，寻求对中国地方治理改革的启迪。

蓝志勇

2014年4月

前 言

每一个时代总有属于它自己的问题，“问题就是时代的声音”（马克思语）。当历史的车轮滚滚驶入了 21 世纪，全世界皆处于前所未有的激烈变动和竞争之中，无论是发达国家还是发展中国家，几乎都无一例外地面临着在新时期下不断进行改革和创新的巨大压力，其中一个重要的方面就是地方政府行政机构和行政管理的改革和创新。

世界文明进程研究的一个重要结论是，人类文明具有多样性和多元性，世界文明发展史表明了不同文明之间需要经常往来和交流，乃至相互吸收和交融。今后的世界是容不得哪一个民族或哪一个国家一意孤行之世界，是一个必须学会共处、包容和学习的世界，学习的对象甚至是你的竞争对手乃至劲敌。因此，在我国地方政府为适应市场经济而转换职能的过程中出现各种问题的时候，在中国特色社会主义发展既具重要战略机遇又处改革攻坚克难的新时期，就更需要借鉴其他国家地方政府的经验，其中也包括像日本这样一个既是一衣带水的邻邦又与中国有那么多的意味那么多恩恩怨怨的国家。

诚然，中国有自己独特的国情，有博大精深的传统文化底蕴，不宜简单搬用其他国家地方政府的模式和方法。中国传统哲学所崇尚的一个思想就是“和而不同”。日本是一个非常复杂的国度，它既是一个东方民族，又是一个先进的资本主义国家；它的文化源自中国，却又与中国相去甚远；它的政治高度民主，却又表现得非常独特；它实现了经济高速增长的奇迹，却又出现过长期的停滞。但我们理由相信，作为一个善于向先进国家学习的民族，作为一个第二次世界大战后发展成功的国家，并且作为一个后发展国家实现经济赶超的“实验场”，日本将向我们提供一个现实世界中不同于欧美的典型范例，日本地方政府的管理经验也一定会给我国地方政府的行政管理带来较之别的国家地方政府更多有益的启迪。对像日本这样的市场经济发达国家的经验加以适度借鉴并合理扬弃，必能有助于加快我国地方政府体制转型的改革进程，并有助于降低改革成本。

为达此目的，笔者在全书构架方面进行了精心设计。本书所设定的八章是基于这样一种思路：首先在让读者了解日本政府行政环境的基础上，阐明日本地方自治体（地方政府）的种类和机构，日本地方政府的职权及与中央政府的关系；其次在让读者了解日本地方政府的演变与改革历程的基础上，阐述日本公务员制度及地方政府的人事管理，以及新时期日本地方政府的改革举措；最后让读者在

对日本地方政府管理多方位、体系性地了解和把握的基础上，根据笔者自己的思考和角度，从两国地方政府的职能比较、政府间的财政关系、地方政府的计划管理与行政管理制度诸方面了解其对我国地方政府行政管理有参考价值的经验与借鉴。

值得一提的是，地方政府管理并非笔者的学术主攻方向，且其研究又是一项比较艰难的事情，要求从事其研究的学者必须具备宽广的国际视野、深厚的学术底蕴、敏锐的洞察能力和极为专业的知识本领。笔者 2005 年在日本东京大学做科学哲学访问学者回国后，正好美国亚利桑那州立大学蓝志勇教授提议出一套“地方政府管理丛书”，作为一名浙江大学公共管理学院政府管理系教师难却盛邀之情，便怀揣“初生牛犊”之胆欣然加盟，虽尽力却也自知存在不少疏漏和缺憾。

如若本书确实能为我国地方政府管理之改革创新提供哪怕是微小的“他山之石”，进而期望有高人能将拙著中的政策建议提升到有助于构筑“中国梦”之软实力的思想境界并付诸实践，笔者将不胜荣幸。

陈大柔

2014 年 4 月 24 于紫金文苑

目 录

第一章 日本政府的行政环境	1
一、自然地理环境	1
二、历史环境	2
三、经济环境	4
四、文化环境	8
五、政治环境	11
第二章 日本地方自治的政治体制	17
一、日本的行政区划	17
二、地方自治的概念与宪法保障	21
三、地方自治体的构成	23
四、居民自治的参与	31
第三章 日本地方政府的职权及与中央政府的关系	37
一、地方公共团体的事务及权限	37
二、地方政府行政执行机关的主要职权	41
三、地方政府与中央政府的关系	43
第四章 日本地方政府的演变与改革历程	55
一、地方自治制度的沿革	55
二、第二次世界大战后地方行政改革的三个阶段	63
三、地方与中央政府关系的改革历程	68
第五章 日本地方公务员制度	72
一、地方公务员制度的建立和发展	72
二、地方公务员制度的更新机制	89
三、地方公务员制度的激励机制	101
第六章 日本地方政府人事行政管理	111
一、地方政府人事行政机构	111
二、县级政府人事行政管理	114
三、市级政府人事行政管理	118
第七章 新时期日本地方政府的改革举措	125
一、行政改革的背景与特点	125

二、地方分权改革	129
三、地方行政系统内部的改革	135
第八章 启示与借鉴	146
一、中日地方政府的职能比较与启示	147
二、日本政府间财政关系的启示与借鉴	152
三、日本地方政府的计划管理与启示	158
四、日本行政管理制度的启示与借鉴	164

第一章 日本政府的行政环境

一、自然地理环境

日本国（Japan）意为“日出之国”，又称樱花之国、火山地震之国。日本国旗为太阳旗，国徽即日本皇室徽章，为圆形，绘有 16 瓣黄色的菊花瓣，国鸟为绿雉，国家象征为天皇明仁（Akihito），首都为东京（Tokyo）。

日本是一个位于亚洲大陆东端、太平洋西岸的狭长弧状岛国，纵贯 3000 千米，位于东经约 123° 到 154°、北纬约 21° 到 45.5°，西隔黄海、日本海与朝鲜半岛、中国为邻，北隔宗谷海峡与俄罗斯的西伯利亚、萨哈林岛隔海相望，南边隔太平洋，有菲律宾、印度尼西亚等国。特殊的地理位置使日本具有重要的战略地位。

日本领土由北海道、本洲、四国、九州四个大岛和许多小岛屿组成，通称为日本列岛，面积约 37.7 万多平方千米，占世界陆地面积的 1/400，约为中国面积的 1/26。日本列岛的地形、地貌有四大特点：第一，日本是个多山国家，山地和丘陵约占日本总面积的 80%；第二，日本是个多火山的国家，全境有大小火山 200 多座，其中 67 座活火山，集中了全世界活火山的 1/10，最著名的就是海拔 3776 米的富士山；第三，日本是个多地震的国家，由于处在亚欧板块与太平洋板块的交接处，日本地震频繁，全国平均每天约有 4 次地震发生；第四，日本的河流、湖泊众多，海岸线长而曲折，约 3 万千米。

“日本的这种自然环境在日本国民的性格中留下了深刻的印痕。有限的土地，贫乏的资源使大和民族成为世界上最勤劳俭朴的民族之一；频繁的台风、地震、火山爆发，不仅使日本人有着强烈的，甚至有些神经质的危机感，而且锻炼了日本人面对变局泰然处之的适应能力；岛国的孤立则使整个日本形成了一种同舟共济、患难与共的集团意识，同时还使日本人对外来文化惊人地敏感，一方面大量地‘拿来’，另一方面又严格地区分什么是‘自己的’，什么是‘别人的’。所有这一切，无疑都是日本人性格中最重要的特征。”^①

日本总人口约为 1.26 亿，约占世界人口的 3%，人口密度每平方千米超过 300 人，相当于世界人口平均密度的 10 倍（41 人/平方千米），是世界上人口密度较高

^① 陆磊，吴有昌，胡若卿. 日本富国之谜. 北京：解放军文艺出版社，1994：72-73

的国家。日本的人口构成比较单纯,几乎都是“大和族”人,少数民族只有阿依努人(虾夷人)及一部分侨民。日本的人口分布主要集中在以东京、横滨为中心的京滨地区,以大阪为中心的京阪神地区,以及以名古屋为中心的中京地区、濑户内海沿岸及九州工业区。日本城市人口占总人口的8%,日本百万人口以上的十大城市,几乎都集中在上述地区,有的地区人口密度每平方千米竟达1100人以上。高度的人口密度在各方面给日本的社会经济带来了影响:一方面农业的劳动力与土地的比率之高使农业与工业之间产生了悬殊的生产率差距;另一方面由于人们彼此间的高频率接触,从而自然形成了紧密的信息网络,这种状况对形成国民统一的认识及普及农业技术起到很大的作用。由于日本人口出生率逐年下降,死亡率也逐年下降,老年人口的增加已成为一个社会问题。日本官方预测,日本将出现青少年劳动力减少、劳动人口逐渐老化、老年人口对社会造成的负担越来越重现象^①。

二、历史环境

日本拥有自己独特的历史进程。对日本历史的分期多种多样,日本教科书中一般采用如下分期:原始社会为绳纹时代(新石器时代);古代社会包括小国林立的弥生时代、形成古代国家的古坟时代、飞鸟时代、确立律令制国家的奈良时代,以及以摄关政治、院政为特点的平安时代;中世社会包括实行幕府执政统治的镰仓时代、形成守护大名的室町时代、完成全国统一的安土桃山时代;近世社会,即确立了幕藩体制的江户时代;近代资本主义社会,即从明治维新至今。

古代社会的日本,于公元4世纪建立了统一的国家“大和国”,并在5世纪初达到鼎盛时期。在“大和国”建立后的200多年间,天皇氏族的统治权一直不稳固,6世纪大权落入苏我氏族手中,推古天皇的外甥圣德太子为摄政。圣德太子试图学习中国,建立以天皇为中心的中央集权制国家,为此他实行了一系列改革。公元604年,他制定了《十七条宪法》。宪法的内容多出自儒、法、道等诸子百家以及佛教思想,采取道德训诫的形式,向官吏提出行为准则,目的是确立以天皇为君主的国家秩序、君臣关系。

公元645年,改革派中大兄皇子发动宫廷政变,剿灭了苏我虾夷和苏我入鹿(当时苏我氏族首领),拥立孝德天皇即位,改元大化。第二年颁布诏书,实施改革。诏书规定:废除部民制,变私地、私民为公地、公民;划定行政区划;整顿军事、交通;实行中央集权制;废除氏姓制度,设国、郡、里等行政机构,制定户籍,合理分配土地,实行班田收授法;实行租庸调制,建立新的征税制度。通

^① 王承云,郭鑫.日本城市旅游地理.上海:上海社会科学院出版社,2013:3,35

过大化革新，日本建立起了类似唐帝国那样的以天皇为绝对君主的中央集权制国家体制。到 8 世纪的奈良时代（710~794 年），以天皇为中心的中央集权制达致鼎盛。平安时代（794~1191 年）开始出现与发展起许多独立的庄园，导致了政治上的封建割据，并随之出现了新兴的武士势力。庄园的产生动摇了律令制的基础，大化革新建立的中央集权制开始瓦解。

从 12 世纪末至 1868 年，日本处于中世纪的封建制度发展阶段，其特点是幕府统治的建立，并随着时间的推移，幕府逐渐成为公开的、实际的政府，天皇则成为一个象征性的政府。江户幕府（1603~1867 年）是日本历史上最后一个幕府，直到明治维新为止延续了 260 多年。江户时代是日本古典文明的框架、社会的结构和体制、模式的“定型”时期，类似于中世纪的西欧文明。典型的封建制必须具备两个条件：一是分封制度（类似公、侯、伯、子、男爵）；二是领主-农奴型庄园制，且有人身依附关系和契约关系。日本封建制采用了自上而下，以土地私有、世袭制和“庇护与帮佣原则”为基础的等级分封制。在这个金字塔形的等级中，幕府将军是实际的最高统治者，将军将土地分给直属的大名，与他们形成封建的主从关系。大名之下有家臣藩士或武士，家臣之下又有家臣，直至士卒。江户时代保留了天皇，只是天皇虽保持传统的权威，却失去了政治上和经济上的权力。江户时代还制定并强化了一个有一定弹性（可流动）的社会等级制度，即“士农工商”四民的身份制度。日本中世纪的这种社会体制对日本的近代化及走上发展资本主义的道路产生了巨大的影响。

19 世纪中叶，欧美资本主义国家大举入侵日本。从 1854 年美国迫使幕府签订《日美亲善条约》后，日本先后与英、俄、荷等国签订了一系列不平等条约，至此，日本结束了 200 多年的锁国政策。由于开国是被迫的，伤害了民族自尊心，许多藩士、浪人谴责幕府，主张尊王攘夷，不久发展为轰轰烈烈的倒幕维新运动。1868 年，德川幕府被推翻，日本成立了以明治天皇为首的维新政府，史称“明治维新”，它是日本从封建社会过渡到近代资本主义社会的转折点。

明治元年（1868 年）3 月，天皇发布《五条誓文》，表明了新政府的基本方针。翌年，明治天皇迁都东京。为了富国强兵，新政府在政治、军事、经济、文化等各方面实施了一系列维新改革。在政治方面，争取恢复中央集权；废藩置县，由中央任命府、县知事；士农工商四民平等，平民可以拥有姓氏；彻底消灭武士阶层。在军事方面，建立军校，建立近代警察制度。在文化方面，倡导政教合一，宣布神道为国教，建立以伊势神宫为最高神社的神社制度，使神道成为国家的精神支柱。在教育方面，设立文部省（教育部），普及义务教育和科学精神。1877 年创设了东京大学。在经济方面，实行土地改革，解除农民与地主的依附关系；实施殖产兴业政策，从 1870 年到 1885 年大约 15 年时间，设立工部省、内务省，大办国有企业，扶植私营企业，引进技术，培养人才，大力发展资本主义经济，

使日本从一个封建国家迅速成为一个近代资本主义国家。

19 世纪 70 年代中期,日本发生了反对专制政治,争取资产阶级自由民主权利的自由民主运动。明治政权迫于压力向君主立宪政体演变。1885 年废除太政官制,实行内阁制。1890 年开设国会,日本式的君主立宪体制——近代天皇制从此确立。但此时的日本政治和法制体制仍十分落后,国会控制不了内阁和首相,文官政府很难控制军队的行为。同时在经济上存在严重的双重结构,并导致了社会的双重结构。日本近代化造成的结构失衡即传统的武士精神、狭窄的土地、贫乏的资源,导致强国以后的日本在 19 世纪末到 20 世纪中叶,连续对邻国发动侵略战争。1894 年发动侵略中国的甲午战争,1904 年发动日俄战争。甲午战争促进了日本资本主义向帝国主义的过渡,日俄战争则促成这一过渡的完成。1910 年,日本正式吞并朝鲜。1931 年制造“九·一八事变”,占领中国东北三省。1937 年挑起“卢沟桥事变”,发动了全面侵华战争。1941 年发动太平洋战争。1945 年 8 月 15 日,日本在全世界反法西斯力量的联合打击下,宣布接受《波茨坦公告》,无条件投降。第二次世界大战后的日本利用“美援”,迅速恢复了经济。1972 年 9 月 25 日,日本首相田中角荣首相访华,中日双方发表联合声明,正式恢复邻交。

三、经济环境

(一) 经济发展阶段

日本是第二次世界大战后资本主义世界中经济发展最快的国家,成为仅次于美国的“第二经济大国”,其经济规模占世界的 1/7 左右。大体而言,第二次世界大战后日本经济的发展经历了五个主要阶段:1945~1955 年的经济恢复阶段;1956~1973 年的高速增长阶段;1974~1982 年的稳定增长阶段;1983~1994 年的经济调整阶段;1995 年至今的经济低迷到复苏阶段。

在经济复兴的开始,日本在美国占领当局的“间接统治”下,实行了战后改革,包括改革初期实施非军事化,制定《和平宪法》,同时实施解散财阀、农地改革、劳动立法三大民主改革。战后改革使日本在外力的推动下确立了第二次世界大战后的和平发展道路,并使市场竞争原理在除金融业外的大多数产业领域得以发挥作用,为整个第二次世界大战后的日本经济、社会的发展奠定了基础。为了恢复经济,日本政府采取了一系列经济改革和政策措施。在抓农业生产的同时,重点发展轻工业和纺织工业,对煤炭、钢铁等工业实行“倾斜生产方式”,并对重点产业部门实施价格补贴,即对官定价格低于生产费用的差额部分实施补贴。到 1953 年,日本的实际国民生产总值(GNP)超过 1944 年的水平;到 1955 年,各项经济指标已经超过了第二次世界

大战前。从1946年到1955年的10年间,国民生产总值平均增长率达到9.2%。

从1956年开始,日本经济进入了高速增长期。从1955年到1973年将近20年期间,平均年增长率保持在10%以上。在将近1/5世纪的时间里,日本经济的增长率一直保持着世界最高水平。国民生产总值1967年超过英国和法国,1968年超过联邦德国,1970年前后,日本已经基本上实现了经济现代化。1973年,日本实际国民生产总值达到1946年的11倍,达到第二次世界大战前(1934~1936年)的7.7倍。在整个经济高速增长时期,日本政府所推行的积极的干预政策发挥了巨大作用,共制订了36个长期计划,影响最大的是《国民收入倍增计划》。它提出了“极大地提高国民生活水平和充分就业,为此必须极大地谋求经济的稳定增长”“十年后我国按人口平均计算的国民收入为20.8万日元,约达到现在两倍的水平”的目标。《国民收入倍增计划》极大地鼓舞了日本国民的斗志,并且为此后的政府政策确立了基本的框架。

1974年后,日本经济发展速度有所减慢,进入稳定增长期。1973年10月,第四次中东战争爆发,石油生产国削减了石油产量,提高了石油价格。从11月份起,整个资本主义世界陷入战后最严重的经济危机,日本经济高速增长期也宣布结束,并开始呈钝化趋势。1975~1987年的实际平均增长率只有4%,但仍高于美国、英国、法国等主要发达国家。为启动日本经济的发展,摆脱经济危机带来的困境,日本政府从1975年开始,连续多次采取“反萧条政策”。通过增加财政开支,扩大公共投资,对垄断资本减税,松动银根,发行赤字公债,制定、修订种种法律等措施,刺激日本经济的恢复和发展。

1987年后,日本经济经历了内需主导型增长阶段及其后的泡沫经济萧条阶段。在1985年9月西方5国财政部长会议之后,日元被迫大幅度地升值。日本经济一度陷入了内外交困、前景暗淡的日元升值萧条之中。日本及时地进行了经济结构的调整,由外需主导型经济向内需主导型经济转变,在继续保持外贸出超的同时,个人消费和设备投资等内需旺盛,经济获得进一步的发展,国民生产总值在世界国民生产总值中的比重由20世纪70年代的8%上升为90年代的14%,其增长速度仍高于其他发达国家。1990年,日本继续保持了两个世界第一:世界头号债权国(3280亿美元)和世界最大贸易出超国(635亿美元)。

内需主导型新增长阶段的发展过程,也是日本泡沫经济发展的过程。由于泡沫经济的结构性矛盾的继续发展,加之受世界经济衰退的影响,从1991年第二季度开始的日本经济进入了衰退阶段,经济增长速度明显放慢,产品库存增加,企业利润减少,企业倒闭剧增,日本经济陷入了石油危机以来最严重的经济危机之中。但日本经济基础较雄厚,并及时调整经济结构,至1994年10月停止倒退,进入复苏阶段。1997年下半年始,受金融危机的冲击,经济又陷入倒退、停滞状态。小渊惠三上台后,政府采取强烈的经济刺激政策,日本经

济自 1999 年 4 月开始回升,但好景不长,2000 年 8 月开始走下坡路。自 2001 年以来,情况急剧恶化,森喜朗内阁宣布第二次世界大战后日本第一次处于“温和的通货紧缩”(deflation)状态。

自 1995 年以来,日本政府连续出台了三期《科学技术基本计划》并加以实施,在加速了日本科技快速发展的同时有力地带动了日本经济的复苏,其国内生产总值(GDP)增长率 2004 年度恢复至 2.3%,2005 年上升至 2.8%,经济增长迹象明显。

在世界各国共同应对全球气候变暖的新形势下,“低碳经济”应运而生。近年来日本将低碳经济视为一场经济和社会发展方式的深刻变革。2007 年 5 月,日本首相安倍晋三提出将构筑低碳社会作为日本今后发展的方向。同年 6 月日本内阁通过了《21 世纪环境立国战略》,正式将实现低碳社会作为 2050 年的发展目标。

日本经济的起伏都是有原因可找的。第二次世界大战后日本经济持续增长的原因大致可归纳为以下几点:①美国的援助和有利的国际条件;②相对稳定的国内政局;③重视教育和人才、全面提高劳动者素质;④重视科学技术的发展和国外先进科学技术的引进;⑤实行严格的科学管理。而日本经济陷入萧条和迟迟难以复苏的原因,如从经济上看有以下几点:①未能适应世界经济全球化的变化;②泡沫经济的后遗症难以治理;③间接金融难以向直接金融过渡;④重视硬件技术,而忽视软件技术;⑤日元高汇率使日本变成寄生性国家。但实际上除了经济上的原因,还可能有更为严重的政治、社会上的原因:①政府政策失衡(在“内需不足”的情况下采取增税、减少公共投资等紧缩财政的政策);②生活富裕,危机意识淡漠;③战后教育使人的素质下降;④高龄化社会使社会负担大为加重;⑤行政制度改革使决策机制暂时失去效率;⑥政局动荡,缺乏强有力的政治家^①。

(二) 产业结构和工农业

日本把产业划分为三种:农、林、渔业等为第一产业,矿业、建筑业、制造业等为第二产业,商业、金融、保险、运输、医疗保健、文化教育、公务及其他服务业为第三产业。日本产业的兴衰变化极其剧烈,同时使得各产业的就业者人数比例变化显著。1950 年日本第三产业就业者人数比例为 29.8%,到 1988 年,第三产业人数比例已高达 58.5%。这就意味着,全体日本就业人员有一大半已不再从事“物品的生产”,而是加入到“服务生产”即第三产业行列中去了。尤其是金融、保险、通信等部门备受择业青年的青睐。由于第三产业人口的剧减,日本变

^① 曹书杰:《日本国概况》,大连:大连出版社,2001:197-208;王承云,郭鑫,等:《日本城市旅游地理》,上海:上海社会科学院出版社,2013:18-22;冯昭奎,林昶:《当代日本报告》,北京:社会科学文献出版社,2011:90

成城市型就业结构，接近于欧美先进工业国家。日本就业结构的巨大变化，究其根源是第二次世界大战后科技进步、现代化发展的必然结果。

与产业相关的政府出台的政策称为产业政策。日本的产业政策狭义上多指通产省的行政指导，如让产业界调整投资或生产过剩时建议企业减产停产等。广义上是指协助某特定产业振兴或重建产业，如第二次世界大战后复兴时期，“倾斜式生产方式”就是一个典型例子。明治时代以国家为中心的“殖产兴业”的传统作为一种官民协调的方式依然保持着。不过，在其他国家的人看来，日本的官民结合似乎不同寻常，这一点被看成日本产业政策的独特和“秘密”之处，甚至有人称其为“日本股份有限公司”。

在诸产业中，日本的工业高度发达，主要工业产品是粗钢、汽车、造船、彩电、录像机等。工业产值占国内生产总值的80%以上。工业结构已从劳动、资本密集型向知识、技术密集型和节能方面转化。1986年电子工业产值首次超过汽车业而成为日本的第一大产业。近年来，日本电子工业的规模仅次于美国，在资本主义世界居第二位。日本的铁路、公路、水运都相当发达，日本航空公司则是世界上最大的航空公司之一。如今日本特别重视低碳经济的发展。2008年6月，原日本首相福田康夫在日本记者俱乐部发表了题为《为实现低碳社会的日本而努力》的讲话；同年7月，日本内阁会议通过了《实现低碳社会行动计划》。而低碳经济的发展意味着一场新的技术革命及其所带动的产业革命，为此，日本在电力部门、运输部门、建筑行业、钢铁行业等耗能产业上，都注重了低碳化发展。例如，日本钢铁业尽管已经具有世界最高水平的能源利用效率，却仍在为进一步提高能源效率而努力，2010年度削减二氧化碳排放量约1470万吨，并为2008~2012年购买了5600万吨碳补偿(carbon offset)。

相比之下，尽管日本属于典型的温带海洋性季风气候，大部分地区气候温和，雨量充沛，适宜农业发展，但日本农业在国民经济中只占次要地位，占国内生产总值不到3%。1990年农林牧渔业就业人口450万，只占全部就业人口的7%。日本政府在第二次世界大战后对农业实行过积极的支持政策。1961年日本颁布《农业基本法》，主要内容包括扩大农业生产，加速现代化的进程，促进自耕农分化等。到了20世纪70年代中期，日本基本上实现了农业现代化，成为世界上农业生产水平最高的国家之一。2008年日本种植面积为162.7万公顷，水旱稻合计收成为882.3万吨，成了世界第十位大米生产国。日本农业虽然发展迅速，但也存在一些难以克服的矛盾，如耕地面积逐年减少、农产品自给率逐年下降、农林劳动力大量外流、农业生产后继乏人等。日本农业存在的这些矛盾，长时间内将难以得到解决^①。

① 冯昭奎，林昶，当代日本报告，北京：社会科学文献出版社，2011：72-89