

全球化与东亚 政治、行政改革

宋志勇 王振锁 主编

天津人民出版社

全球化与东亚政治、行政改革

宋志勇 王振锁 主编

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

全球化与东亚政治、行政改革/宋志勇,王振锁主编.
天津:天津人民出版社,2003

ISBN 7-201-04490-7

I. 全… II. ①宋…②王… III. ①国际化—影响—政治改革—东亚—国际学术会议—文集②国际化—影响—政管理—体制改革—东亚—国际学术会议—文集
IV. D731-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 041250 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

南开大学印刷厂印刷 新华书店经销

*

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 19.75 印张 2 插页

字数:440 千字 印数:1-2,000

定 价:30.00 元

前 言

全球化正在迅速改变着人类的生活,深刻影响着国际社会经济政治格局的调整,乃至人类社会的发展方向。在全球化大潮中,东亚各国几乎都在程度不同地进行着政治、行政改革,其中,日本、韩国、中国以及东亚一些国家都取得了一定的进展,引起世界各国的广泛关注。

在这种形势下,2002年9月8日至10日,举行了由南开大学日本研究中心主办、日本国际交流基金协办的“全球化与东亚政治、行政改革”国际学术研讨会。这是南开大学日本研究中心制定的“国际政治经济体系与东亚”国际学术研讨会系列计划之四,也是中日邦交正常化30周年的重要纪念活动之一。我们这次会议把全球化和东亚地区的政治行政改革这两大主题联系在一起进行讨论,显然具有十分重要的理论意义和现实意义。

此次会议有中国、日本、韩国、新加坡、澳大利亚等国的专家学者及相关人士约60人与会,大会代表围绕着东亚各国的政治、行政改革、全球化对东亚各国的影响等议题,进行了深入的分析和探讨,彼此之间坦诚交换了意见,取得了令中外各方代表均感满意的成果。

在这次研讨会上,日本内阁行政改革大臣石原伸晃专程与

会并做了题为“日本的政治与行政改革”的特别演讲,他深入浅出地阐述了日本国内正在进行中的特殊法人改革、公益法人改革、公务员制度改革和规制改革等“四大改革”,并回答了与会代表的提问。石原大臣在学术会议上发表演讲,将学术研究与现实问题结合在一起,提高了这次学术会议的水平 and 现实意义。

除特别演讲外,各国著名政治学家和政府“智囊人物”参加会议并宣读了论文。如中国学者、清华大学胡鞍钢教授做了题为“实行行政改革,建立国家廉政体制,根治腐败”的大会报告,主张通过改革行政体制来根治腐败,并对中国政府的行政改革提出了富有参考性的建议;日本学者、东京大学北冈伸一教授做了题为“自民党政治与小泉内阁”的大会报告,从小泉内阁积极推行改革的角度出发,认为该内阁具有“否定利益政治、否定派阀政治、擅长与选民沟通”等特点,并对小泉内阁做出了一定程度上的积极评价;韩国学者、忠南大学李启熙教授做的“韩国的民主化进程与政治改革课题”的大会报告,澳大利亚学者、悉尼大学法赫教授做的“东南亚政府机构改革”的大会报告等,都具有很高的学术价值和现实意义。

如何提高行政效率、消除政治腐败,既是各国政府和舆论关心的问题,也是参加本次国际学术研讨会各位代表的共同心声。通过会议期间的探讨与交流,代表们总结了各国以往政治改革的经验教训,又进一步提出了新的学术见解。它不仅推动了学术的发展,也将会对东亚各国政府的未来决策提供一定的参考和借鉴。

2002年是中日邦交正常化30周年。时任国务院副总理温家宝同志、时任天津市市长李盛霖分别会见了专程来华参加本次会议的石原伸晃大臣,就中日关系、行政改革和其他共同关心

的问题交换了意见。石原大臣时隔九年访华,目睹中国的巨大发展变化,甚感惊奇。他多次表示回国后要宣传天津和中国的巨大变化,为中日友好尽力。

总之,本次“全球化与东亚政治、行政改革”国际学术研讨会不仅在学术交流方面取得了重大成功,而且受到社会舆论的普遍关注,为增进东亚各国的了解,发展东亚各国的友好关系发挥了积极作用。

这次会议共收到论文 35 篇,从内容性质来分,涉及全球化方面、政治改革方面及行政改革方面;从国家和地区方面看,涉及日本的政治、行政改革,中国的政治、行政改革,韩国及东南亚其他国家的政治改革。这些文章集中讨论了全球化与东亚地区政治行政改革的关系,东亚各国政治与行政改革的现状及问题,展望了未来的走向。

应该说,本次会议的主题,既是一个重大的理论问题、学术问题,更是一个世界性的现实问题、政治问题和受到广泛关注的热门话题。要把这样一个重大课题探讨清楚不是靠一两次会议能解决问题的,我们会议的初衷也只是把它提出来,通过与会学者的交流,互通信息,各抒己见,相互切磋,从学术的角度加深对这一问题的理解和研究。看来我们的这一目的是达到了。

在此基础之上,我们对会议论文做了进一步的整理、翻译和编辑,最终结集出版,以飨读者。

编 者

目 录

前言.....	(1)
日本的政治与行政改革..... [日本]石原伸晃(1)	
☆ ☆ ☆ ☆ ☆ ☆	
东南亚政府机构改革..... [澳大利亚]法赫(7)	
韩国民主化进程与政治改革课题 [韩国]李启熙(17)	
自民党政治与小泉内阁 [日本]北冈伸一(33)	
日本的政治改革 [日本]山口二郎(48)	
韩国电子政府改革:对于防止腐败的含义.....	
..... [韩国]崔兴硕(65)	
实行政治改革,建立国家廉政体系,根治腐败	
..... 胡鞍钢 过勇(81)	
当代中国的阶层分化及其对政治发展的影响..... 朱光磊(104)	
☆ ☆ ☆ ☆ ☆ ☆	
韩国政治改革与民主转型..... 郭定平(115)	
韩国社会的腐败现象及其对策..... 方秀玉(139)	
日本政府外交决策的政治过程..... 林晓光(150)	

近 20 年来日本的行政改革	[日本]毛桂荣(170)
浅析 2000 年日本众议院选举中网络技术的应用	
.....	刘小林 吕丹(186)
日本行政改革述评	李阁楠(198)
日本中央政府机构改革简论	张亲培(212)
监察制度改革与地方治理	
——关于 90 年代日本监察委员制度改革中引进外部监察 的探讨	白智立(225)
日本行政改革中的市町村合并	
——关于合并过疏地区的问题	
.....	[日本]樋口义治 福井干彦(246)
地方自治的政治和行政	
——以日本地方政府改革为中心	
.....	[日本]江藤俊昭(263)
“总保守化”政治与日本传媒的亚洲论	
.....	[新加坡]卓南生(284)
清末民初中国地方行政机构改革初探	
——以县级政权为考察重点	侯杰(315)
全球化与文化相对主义	马庆钰(337)
中国的全球化选择与对策	蔡拓(359)
日美两国行政文化的比较分析	李路曲(李明)(375)
“全球化”与日本政党的政策形成	[日本]五十岚晓郎(389)
统治的真意与结构改革	[日本]井出嘉宪(414)

桥本内阁行政改革方案的形成过程·····	朱光明(438)
自民党政权与日本政治改革·····	王振锁(475)
从中国共产党省级领导层的构成看中国政治改革的现状 ·····	
·····	[日本]村田忠禧(495)
历史上的“改革”与日本外交	
——以昭和初期为例·····	[日本]小林元裕(519)
试论印度尼西亚的政治改革·····	乔林生(529)
日本结构改革的现状与走向·····	张可喜(543)
从中日村落构造比较看目前中国村民自治的要点 ·····	
·····	祁建民(560)
中曾根政治论·····	宋志勇(577)
行政改革与后自民党时代·····	徐万胜(596)
社会党政策调整与日本政治体制的嬗变·····	华桂萍(614)

日本的政治与行政改革

[日本] 石原伸晃

今天，承蒙南开大学召开的国际研讨会的邀请，有机会在这里向大家介绍我现在从事的工作和我国（日本）行政改革的现状，为此，表示衷心的感谢。

目前我正在从事小泉内阁的重要课题——行政改革、规制改革工作。改革大体分四个领域，即：特殊法人改革、公益法人改革、公务员制度改革、规制改革。这四个改革的共同点是减少行政浪费，并重新构建我国的政与官与民的关系。

我国的社会系统基本上是战后构建起来的。这个系统使我国战后得以迅猛发展，使高速增长成为可能。但是，随着我国人口老化，2006 年达到顶峰后开始减少，潜在增长率也将进入 1.5%~2.0% 的长期稳定期。支撑高速增长的各种社会系统，随着时代的变化慢慢与现实背离，机能也开始失去作用。而且这些系统过去取得过成功，便沉浸于自己的成功经验里而放弃自己改革的努力。形成这些系统核心的特殊法人、公益法人，这些与政与官与民的复合体，置责任所在、效率性、对国民的服务质量于不顾，迫使国民付出毫无道理的高成本。我国的资源有限，为了使这有限的资源按国家目标进行合理分配，就要明确官、政、民的责任，提高效率。否则，我国就不能进入下一个阶段，就不能在新世纪复苏。小泉内阁及小泉机构改革就是在这种情况下产生的。

行政改革、规制改革是其典型。成为特殊法人改革象征的道路公团的民营化，就是与我们关系最近的例子。用税金修建无需付费而得以通行的道路，用有偿资金修建用收费来还债。这在经济高速增长的时代，用少量的国家资金，快速修建所需道路，不失为一个好办法。道路公团的作用就是建设公路。建设完了他们的作用也就结束了，但他们还在修建，这里没有利润性标准。举一个例子：有一条直径为 30 公里环绕东京的高速公路，在 85 公里的总长线上已有 30 公里提供使用。这条路正在建的部分，成本每米竟达 1 亿 500 万日元。这当然不会获利。为什么会这样呢？因为用税金修建的道路不需要利润性的观点。但是建设的原资是财政投融资的资金，是由国民的 230 兆日元的邮政储蓄金和 110 兆日元简易保险而来的有利息的负债。这些钱是从国民那里借来的，当然要连本带利归还。就这样道路公团仍说没问题，50 年后一定能连利息一起归还。但是查证的结果证明这是虚构的。他们的计划把交通量算得很高，把利息算得很低，简直是纸上谈兵。哪怕有一方面达不到预期值，计划就要破产，留下巨额负债。这次首先对这个结构开了刀，也只有高举结构改革旗帜的小泉内阁才能做到。

先不讲规模如何，各国的国营、公营企业不论大小恐怕都有与我国的特殊法人同样的问题。在经济高速增长时期，特殊法人作为行政的执行机关，被包装代办公家的工作。有要达到的政策目标和有需要才设立的。所以，设立当初起到了很好的作用。但目标达成之后，特殊法人一定要自己增值。为什么呢？因为维持组织本身成了自己的目的。而且插手没必要的领域增加工作，出现赤字的话就用税金补上。不少组织反复进行合并，下级机关的兼并统合，最后连当初为何成立这个组织都

不清楚了。因此，去年指定了特殊法人等整顿合理化计划，废除 17 个法人，将 45 个法人民营化，模仿英国的代理业将 38 个法人变为新设立的独立行政法人，让独立行政法人制定预定目标，其目标达到的程度由第三者来评价，决定组织的存续及人事。再就是将与特殊法人有关的预算削减了 1 兆 1176 亿日元，能够削减 1 兆以上的预算，换句话说就是有如此多的浪费。

下面是公益法人改革。公益法人是根据我国民法第 34 条设立的。即“祭祀、宗教、慈善、学术、技艺及其他与公益有关的社团和财团，以非赢利为目的”，得到主管部门许可成立的可称为法人。民法制定以来一百多年都未进行过修改，现今已有 2 万 6 千个公益法人。于是去年制定了目标，首先改革那些垄断性承包从国家领取大量补助金的所谓得到保证与国家关系很深的、大约 1000 个行政委托型公益法人，削减了总额为 1100 亿日元的国家经费。今年正在进行除此之外的法人的彻底改革。一百年前的制度制定当初的“公益”与现在的“公益”已经不同。今后如环境问题所代表的那样，只靠赢利企业做不了的工作将会增加。这种情况下如果限定政府的作用，只能由非盈利组织来做这些工作。应怎样改变制度使之适应时代？是否应像欧美那样，增加为公益工作的组织的捐款？应怎样改正政府与那些垄断政府机关工作，强迫国民支付高费用的政府机关、社团、财团法人的不透明的关系？很难搞清楚，问题堆积如山。但这是重新构建 21 世纪官与民关系上回避不了的改革。

第三个课题是公务员制度改革。大概每个国家都一样，国民对公务员的傲慢态度、效率的低下给予强烈的批评。公务员

退休后还可以转入以其影响力为背景关系的法人拿高薪。这种由上到下的做法，又加速了态度的傲慢和效率的低下，想当公务员的年轻人正在减少。不论有什么样的批评，勾画这个国家未来蓝图并付诸实施的是公务员。怎样才能调动公务员的积极性，导入民间那样的透明度呢？单靠将民间企业的系统导入个人工作与组织利益无直接联系的公务员系统也不一定能行得通。通过能力主义、择优选拔来考虑明天公务员应有状态的公务员改革，应该说是行政改革的另一支柱。

最后是规制改革。关于规制改革，在总理身边设立了由15位民间委员组成的综合规制改革会议进行讨论。在以前切实进行的规制改革中，社会性制度，即医疗、福利、保育、人才（劳动）、教育、环境等与消费者的安全、健康保证、环境保护相关领域的改革，进行得比较缓慢。于是在去年的咨询报告中以这些社会制度改革为重点，总结了为新产业、增加雇用、提高国民生活而提出的根本性改革意见。本年度的主题是经济活性化。为挖掘我国的潜力，应将资源重点分配给有望增长的企业或领域。为此，有效的是有限公司对医疗、福利、教育、农业方面的渗入。在我国有人强烈反对有限公司加入这些以前以不熟悉市场原理为由而被保护起来的领域，但这不正是时代所要求的吗？

技术正在进步，但制度却没有改变，不能对应制度制定当初根本不能想象的情况。介绍一个具体例子。这里有一张JR（日本铁路公司，原日本国铁）发行的卡，叫非接触型磁卡。使用时不用每次都从卡夹中拿出，非常方便，世界上大约有3000万张在使用。这卡大体上都是日本制造，但首先使用这个系统的是香港，日本没有。在香港已普及了1200万张，新

加坡也有 800 万张，中国的深圳也引入了 100 张。为什么日本的技术在日本不能使用呢？因为日本有规定。不用将卡插入检票机就能读出卡里还有多少钱，是因为检票机能发出电波读解卡的信息。既然有电波，检票机在法律上就被当做无线电局，需要许可证。这样，铁路所有的检票口都要进行无线电申请。24 小时店也使用这种卡，听说全国 1200 家店都逐个进行了申请。现在这个制度已经废止，不需许可证了，以后会加快普及的速度。

这张卡还能组装到手表或手机里，出门不用带卡，将手表对着检票机一照就能通过，很方便。但这在日本也不被允许，请大家看一下卡的背面有一行小字，那是规定。日本法律规定卡的背面一定要注明一定的事项。手表等背面是注不了字的，所以不能使用。也打算撤销这个规定。规定赶不上技术的进步，这种例子不胜枚举。

有望成为这些规定突破口的是“规制改革特区”。是想在限定的地区实际实验一下，看改革规制后会有什么结果。但要注意的是，特区不是特定的地区较其他地区优越。如果是在某个特区有效的规制改革，这个改革就会波及全国。如果是无效的改革停止就是了。即成功的特区慢慢就不是特区了。从这个意义上讲，与以前的“就优惠你们地区吧”那种利益诱导型的政策根本不同。政府内部也设定了特区推进本部。首先，从全国各自治体征集想建设什么样的特区的意见，上个月末是截止时间，共收到 249 个地方团体、公司、大学寄来的 426 个提案。例如赌场的构想，多个自治体都举手了，但实现的道路是艰辛的。介绍几个与大家有关的吧。有许多打算利用地区特性，建立物流中心的构想。具有代表性的是北九州市的响滩地

区，目标是使作为由亚洲转往欧美物流中心飞速发展。还有为了对应不断增加的外国商人、公司职员情况，让活动在日本受限制的外国医生、律师能够在机场周围活动等提案。今后将进一步详细地研究这些内容，以结构改革特区法的形式，如果可能的话，希望能在临时国会上审议。

改革很容易变为总论赞成，个论反对，行政改革就是典型之一。来自保护既得利益一方的反对声音很高，希望改革的声音很容易作为沉默的多数被抹杀。但正如开头所讲，我国正处于从高速增长进入长期稳定增长的转变过程中，已无条件再浪费有限的国家资源，要将国家资源有效地分配给有希望增长的领域，以维持竞争力。我国要在新世纪扎扎实实地发展下去，这是不可避免的道路。国家可以选择并能集中力量去做的就是行政改革和规制改革。

希望我国的这种经验能对贵国有益。向为这次研讨会的成功召开，在幕后进行了不懈努力的有关各位表示敬意，我的演讲结束，谢谢。

（本文作者为日本行政改革、规制改革大臣，孙耀珠译）

东南亚政府机构改革

[澳大利亚] 法赫

本文是在马丁·派安特副教授的一个研究报告的基础上写的。马丁·派安特副教授是 2001 年成立的亚太研究所科研项目的主要研究者。

本文是对东南亚政府机构改革的目前状况所进行的研究。在过去的五年里，悉尼大学亚太研究所已经致力于一项旨在创立本地区内公共机构能力的研究计划。这个专业性的报告的重点在于政府机构的改革。在后来的亚洲金融危机期间，其他的研究已经指出良好的政府在促使经济发展方面的关键作用。例如，南柯和基费尔找到了官僚质量指数和经济增长之间的相互关系。而且，波尔赛得和当拉发现政府发展救助资金和经济增长之间几乎没有什么联系，除非政府提供理想的经济管理模式。因此，政府机构改革的重要性是显而易见的。

这个研究项目所采用的方法是指出在东南亚四个国家中官僚和政治阶层的政府运作能力。这四个国家分别是印度尼西亚、泰国、马来西亚和越南。这个报告重点在于强调政府妥善治理的因素以及这些因素是如何有效提高包括改革能力在内的各种政策管理能力的。这项研究的目的在于指出政府妥善管理的重要组成部分包括：一个稳定的政策环境；值得赞扬的执行政体；低水平的腐败。本报告的重点并不在于政策本身。

被研究的四国正在进行深刻的经济、社会和政治的变革。

军队、国会和市民社会的作用正在发生转变。一个地区的变化必然波及到别的地区，因此我们不可能独立地探讨每个国家。正在席卷东南亚变革的总体力量是强有力的市民社会，他们以群体或个人的形式要求得到他们的权利；经济改革正在通过扩大贸易和私有化而进行；传统的社会和政治价值也正被提出疑问；全球化的力量清晰地充斥于社会的各个领域。

随着 20 世纪 90 年代后期亚洲金融危机的爆发，政府机构改革成为一个众人瞩目的焦点。政府面临着来自国际财政资金和其他要求增加政府责任性的国际机构的压力。但是，无论是对政府机构管理进行剖析评价，还是为提高中央机构的政策能力而设计策略，我们都不能脱离对政治的紧张气氛和社会改革的广阔领域进行分析。如果离开了这个范围，我们将一无所获。本文的重点在于指出在这四个国家中体制能力建设的具体制约因素和有利机会分别是什么。一个基本的前提是每一个国家都是独一无二的，那种试图在本地区建立一种单一的增强能力的模式是一种有缺陷的策略。

本文建立在定性研究的基础上，因此，这里只有一种办法对四个研究对象的比较加以衡量。根据各国的腐败水平，国际透明度指数给出了 90 个国家的排名顺序。在 2000 年，在这四个国家中，印度尼西亚是最糟糕的，排名第 85 名；越南是第 76 名；泰国第 61 名；马来西亚第 36 名。这个报告还在于着重指出了每个政府在面临战略政策和管理变化的挑战时应如何从容应战。重点在于政策和管理能力的宏观指标而不是行政能力的微观指标。